

EESTI INIMARENGU ARUANNE 2003



10

ÜRO1022.2

Esi- ja tagakaanel:

ALICE KASK (1976). Kaks istuvat meest, 2003. Akrüül, õli, lõuend, 145,4×210,5 sm.

Kaks seisvat figuuri, 2003. Õli, lõuend, 145,4×210,5 sm.

Aastate jooksul on Alice Kask välja kujundanud ainuomase imetlusväärse oskuse rakendada tehnilised teadmised ja manuaalne osavus väljapeetult teoste sisu teenistusse, oskuse üksikut üldistada ning anda läbi maalikunsti vahendite loomulikust keskkonnast väljarebitud detailidele nihestamise kaudu laiem tähendus.

Alice Kask on oma suureformaadilises loomingus kasutatavate sümbolsete teemade, üliveenva figuratiivsuse, raske maalikeele ning tuntavate emotsioonidega toonud eesti maali tagasi figuratiivse ja kujutava kunsti traditsioonilisema keele, samas osavalt vältides visuaalset akademismi.

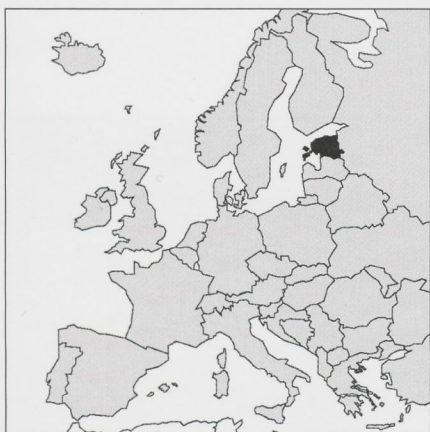
Alice Kask on eesti maalikunsti intellektuaalse suuna vaieldamatult tugevaim esindaja ja tema looming igati tõsiseltvõetav nii eesti kui ka rahvusvahelisel kunstimaastikul.

Elin Kard

EESTI INIMARENGU ARUANNE 2003



INIMARENGU TRENDID JA ÜHISKONDLIKU KOKKULEPPE VAJADUS



Eesti üldandmed

Ametlik nimetus:

Eesti Vabariik.

Lühivorm:

Eesti.

Pindala:

45 227 km².

Pealinn:

Tallinn, elanikke 391 012 (01.12.2003).

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:

1 356 045 (01.01.2003).

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, baptisim ja teised.

Keeled:

eesti (riigikeel), vene ja teised.

Riikliku iseseisvuse taastamine:

20. august 1991.

Vabariigi aastapäev:

24. veebruar.

Põhiseadus:

võetud vastu referendumil 28. juunil 1992.

Riigikorraldus:

Põhiseadusega on kehtestatud õigusriigi põhimõtted. Põhiseadus tunnistab võimude lahusust ja tasakaalu, kohtute sõltumatust ja tagab põhilised inimõigused ja -vabadused vastavalt üldtunnustatud põhimõtetele ja normidele. Eesti on demokraatlik parlamentaarne vabariik, kus kõrgeima võimu kandja on rahvas. Rahvas rakendab kõrgeimat võimu 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, 40 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 391,012 (01.12.2003).

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:

1,356,045 (01.01.2003).

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 40 towns.

Currency:

National currency is the Estonian kroon (1 kroon = 100 sent). 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 2003 valmistasid ette:

Autorid

Kristina Grau (osa 1.4)	Oliver Roots (osa 3.3)
Leeni Hansson (osa 2.1)	Ellu Saar (osa 3.1)
Eda Heinla (osa 2.3)	Georg Sootla (osad 1.3, 1.4)
Jelena Helemäe (osa 3.2)	Katri Tammekand (osa 1.3)
Mari Järvelaid (osad 2.5, 2.6)	Indrek Tart (inimarengu indeks)
Aino Kiis (osa 2.4)	Marti Taru (osa 3.5)
Jana Krimpe (osa 1.1)	Erik Terk (osa 1.1)
Helle Kukk (osa 1.5)	Anne Tiko (osa 2.2)
Anu Masso (osa 3.4)	Taimi Tulva (osa 2.4)
Mikko Lagerspetz (osa 1.2)	Raivo Vetik (sissejuhatus)
Kaire Lõhmus (osa 3.1)	Triin Vihalemm (osa 3.4)
Erle Rikmann (osad 1.2, 3.3)	Rein Vöörmann (osa 3.2)

Peatoimetaja

Raivo Vetik

Projektijuht

Georg Poslawski

Graafiline disain ja küljendus

Aleksandr Mosseikov

Trükk ja köitmine

lloprint

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 1998, 1999, 2000, 2001 ja 2002 on elektroonilisel kujul saadaval Interneti World Wide Web-i kaudu aadressil <http://www.iiss.ee>

© Makett, kujundus, küljendus ja fotod Poslawski ja Liitlased OÜ, 2003.

Sisukord

SISSEJUHATUS:

Inimareng eeldab „inimnäoga kapitalismi“6

INIMARENGU INDEKS:

Eesti asend kõrge inimarengu indeksiga riikide seas9

1. peatükk

RIIK12

1.1 Ühiskondlik lepe: lirimaa kogemus12

1.2 Kodanikuidentiteet ja poliitiline osalus15

1.3 Ministrid ja kantslerid Eesti poliitikas:
koos – või pettusemäng?20

1.4 Võimutasakaal autonoomses kohalikus omavalitsuses24

1.5 Eesti regionaalsete huvide esindamine Euroopa Liidus28

2. peatükk

ÜHISKOND32

2.1 Perekonna funktsioonidest ja perepoliitikast32

2.2 Psühhosotsiaalselt ohustatud lapsed ja noored ning nende abivajadus35

2.3 Sotsiaalsete riskiteguritega lapsed varjupaigas38

2.4 Vananev ühiskond: omavastustus ja ühisvastutus42

2.5 Euroopa Liit ja Eesti uimastipoliitika45

2.6 Eesti alkoholipoliitika48

3. peatükk

HOIAKUD52

3.1 Sotsiaalne ebavõrdsus Eestis: tegelikkus ja inimeste hinnang52

3.2 Noorte olukorra marginaliseerumine tööturul58

3.3 Sotsiaalsete probleemide identifitseerimisest Eestis Pärnu metanoolitragöödia näitel62

3.4 Eesti sidusus ja killustatus väärtuste peeglis68

3.5 Politiseeritud tarbimisest Eestis73

Inimarengu näitajad78

Inimareng eeldab „inimnäoga kapitalismi“

„Eesti inimarengu aruande 2003“ eesmärgiks on analoogselt eelmiste aastatega analüüsida peamiste inimarengu mõistes hõlmatud valdkondade arenguid Eestis, keskenduda inimarengut toetavatele poliitikatele, näidata sellega seotud probleeme ning tulla välja võimalike omapoolsete soovitustega. Aruande peamiseks sõnumiks on väide, et Eesti inimarengu näitajate edasine tõus eeldab ühiskondlikku kokkulepet uueks arengumudeliks. Selle mudeli nimi on „inimnäoga kapitalism“.

Eesti avalik debatt keskendus läinud aastal lisaks Euroopa Liiduga ühinemisele just taolise ühiskondliku kokkuleppe vajadusele. Talvel kirjutasid osapooled alla hea tahte memorandumile ning sügisel jõuti ka esimese kokkuleppeni. Selles on öeldud, et uus loodav „teadmispõhine arengumudel tuleb rakendada inimkeskse ühiskonna teenistusse, see peab tuginema ühiskondlikel õigluspriinitsiipidel ja investeringutel inimarengusse“.

Samas jäid mitmed ühiskondliku kokkuleppe potentsiaalsed osapooled lõppdokumendi allakirjutamisest kõrvale. Järelikult, tuleb arutelu ühiskondliku leppe vajaduse ja olemuse üle jätkata ning käesolev inimarengu aruanne püüab anda sellesse ka oma panuse. Aruande autorid eeldavad, et teadlastel on lisaks erialasele tegevusele ka oluline üldist hüve silmaspidav funktsioon. Eriti tähtis on see just Eesti-suguses väikeriigis, kus inimressurssi napib. Öeldust tulenevalt on käesolev aruanne suunatud mitte ainult teadlastele või poliitikutele, vaid kõigile neile, keda huvitab Eesti hea käekäik ning kes sooviksid selles ka ise kaasa rääkida.

Aruanne jaguneb kolmeks peatükiks. Esimeses lahatakse Eesti riigi toimimise ning riigi ja kodanikuühiskonna vahekordadega seotud küsimusi. Teine peatükk on pühendatud perepoliitika ja lastega seotud probleemidele. Viimases peatükis käsitletaksegi lisaks inimarengu trendidele ka inimeste hoiakuid seoses nendega.

Erinevad nägemused

Mitmed käesoleva aruande kaastööd on pühendatud poliitikate vormile, st riigi avaliku haldusega seotud

küsimustele. Asjaolu, et mitmed siirderiigid pole suutnud kujundada stabiilset institutsionaalset korraldust on üldteada fakt. Aruandes näidatakse, et Eesti puhul tulenevad probleemid paljuski sellest, et süsteemise tervikuna puudub ühtne läbiv loogika. Kui halduskorralduses üritatakse üles ehitada neo-administratiivset või postmodernset valitsemissüsteemi, siis administratiivpoliitilises dimensioonis lähtutakse pigem traditsioonilisest Max Weberile põhinevast mudelist (vt lk 23).

Taoline vastuolu tekitab struktuurseid konflikte, mis takistavad riigiinstitutsioonide normaalset koostöömist. Euroopa Liiduga ühinemise kontekstis omandab see olulise lisatähenduse, sest valitsuse ülesandeks saab mitte üksnes elektoraadi huvide kaitsmine, vaid ka oma riigi huvide edendamine teiste liikmesriikide taotluste kõrval. Võib väita, et administratiiv-poliitilise süsteemi vastuolulisus ning lõpetatamatus kujutab endast ohtu Eesti rahvuslikele huvidele. Näiteks oleme me jõudmas olukorda, kus haldusreformi venimise tõttu on Eesti suutlikkus taotleda ja kasutada regioonidele mõeldud Euroopa Liidu toetusi muutunud küsitavaks (vt lk 30).

Lisaks institutsionaalsetele erimeelsustele analüüsitakse aruandes ka vastuolusid, mis tekivad asjaolust, et riigi ning avalikkuse esindajad näevad mitmete sotsiaalsete probleemide põhjusi ja sellest tulenevalt ka lahendusteid vägagi erinevalt (vt lk 67). Teatud tasemeni on erinevad arusaamad ja nägemused demokraatia puhul loomulikud ning isegi vajalikud. Samas viitab erinevuste kuhjumine avaliku sfääri sidususe tugevdamise vajadusele. Parem tagasiside ühiskonna ja riigi vahel on ka ühiskondliku leppe protsessi üks põhiideid.

Sotsiaalse konflikti kanaliseerimine

Ühiskondliku kokkuleppe protsessi eesmärgiks ei ole mitte sotsiaalsed konfliktid kaotada, vaid neid juhtida. Viimaste aastate arengud näitavad, et just sellega seoses on Eestis tekkimas tõsised probleemid. Ühiskondlik areng on selgelt nihkunud suurema konfliktisuse faasi, kuid riigil puudub selge visioon nende kanaliseerimiseks.

1990ndatel pehmendas sotsiaalset konflikti asjaolu, et ühiskond tervikuna seisis suure väljakutse ees — üles ehitada turumajandus ja demokraatlikud poliitilised institutsioonid. Hiljem lisandusid neile ühinemine Euroopa Liidu ja NATO-ga. Need olid n-ö „suured narratiivid“, mis ühendasid enamust ühiskonnas ning mille nimel oldi nõus ka püksirihma pingutama.

Peale suurte eesmärkide saavutamist muutus paratamatult ka sotsiaalse konflikti struktuur. Esiplaanile kerkisid igapäevaprobleemid ja nendega seotud erihuvid, mis lõi vajaduse ka uut tüüpi poliitikate järele. Metafoor „kaks Eestit“ võib meeldida või mitte, kuid selle taga olev probleem — üliterav majanduslik kihistumine ja sellest tulenevad sotsiaalsed vastuolud — iseenesest ei kao.

Kõige valusamalt väljenduvad uued sotsiaalsed probleemid perekonna ja lastega seotud valdkondades. Perekond täidab ühiskonnas kolme põhifunktsiooni: bioloogiline reproduktsioon, lastele sobiliku kasvukeskkonna loomine ja nende esmane sotsialiseerimine. Demograafilise kriisi teadvustamise kontekstis räägitakse perekonnaga seoses peamiselt tema bioloogilise reproduktsiooni funktsioonist.

Samas on ka vaesuses elavate laste osakaal erakordselt suur, koolist väljalangevus ja narkosõtlaste arv kasvab ning alaealiste prostitutsioon on muutunud tõsiseks sotsiaalseks probleemiks (vt lk 32). Uuringud näitavad, et perekonnast tulenevad negatiivsed mõjud on üheks oluliseks teguriks ka laste ja noorte kriminaliseerumisel. Umbes 80% noorsoopolitiseis arvel olevaist noortest on probleemse pere-taustaga. Noortevangla asukate peretausta analüüs näitab, et vaid napp kolmandik neist on kasvanud kahe bioloogilise vanemaga peres. Hulkuvate laste puhul on 80% juhtudest probleemid saanud alguse kodust. Laste turvakodu korduv klientide kaardistamine on näidanud, et reeglina pärinevad need lapsed peredest, kus on tegu alkoholismi, vägivaldsuse või vaimse tervise probleemidega (vt lk 35).

Aruandes tõdetakse, et Eesti sotsiaalne keskkond on paljude laste jaoks sõna otseses mõttes mürgine (vt lk 41). Järelikult peaks perepoliitika prioriteediks olema just taoliste probleemide lahendamine. Selles kontekstis tekitavad küsitavusi valitsuse poolt kavandavad perepoliitikaalased meetmed, mis keskenduvad eeskätt perekonna bioloogilise reproduktsiooni funktsiooni toetamisele. Asja selgitab ühendatud anu-mate metafoor — kui raha hulk eelarves on piiratud, vähendab üks suur kuluartikkel paratamatult võimalusi muudeks tegevusteks. Samas näitavad uuringud, et strateegilises plaanis saab efektiivne olla vaid tasakaalustatud ja laiemast sotsiaalsest kontekstist lähtuv poliitika.

Kaks arenguteed

Üks võimalus süvenevate konfliktide kanaliseerimiseks on uues poliitilises orientatsioonis ning suuremale hul-gale inimestest võimaluse andmises. See tähendaks liikumist senisest oluliselt sotsiaalsema arengumudeli suunas ning „nähtamatu käe“ mõju piiramist. Vastandumine senisele arengumudelile lähtub mitte sotsialismi ideoloogiast, nagu mitmed kriitikud üri-tavad näidata, vaid „inimnäoga kapitalismi“ ideest, mis ei sea mingil moel küsimuse alla turumajanduse põhialuseid.

Teine võimalus on jätkata senist turufundamenta-lismi ning loota, et majanduse edenedes kaovad ka sotsiaalsed probleemid iseenesest. Taolise lähene-mise puhul eeldatakse, et inimese edukus ja asend ühiskonnas sõltub ainult temast endast. Kui tekivad raskused, siis süüdi on ainult inimene ise, kes ei tee piisavalt tööd. Tegelikult on silmnähtav, et see ei ole nii. Seega, „nähtamatu käe“ mudeli raames viiakse ühiskonnakorraldusest tulenevad probleemid üksikin-diviidi tasemele, kes peab leidma ressursid nendega toimetulekuks.

Paraku see kõigil ei õnnestu ning tulemuseks on sotsiaalse konfliktisuse kanaliseerumine alkoholismis, narkomaanias, kuritegevuses jt hälbekäitumise vormides. Selles kontekstis analüüsitakse aruandes ka Eesti riigi poliitikat. Andmed näitavad, et alkoholi toot-mine ja tarbimine suureneb Eestis seitsmepenkoorma sammudega. Viina müük kasvas aastatel 1999 kuni 2002 88%. Eesti Konjunktuuriinstituudi andmetel tar-biti Eestis 2000. aastal 7,6 liitrit, 2001. aastal 8,4 liitrit ja 2002. aastal 10,3 liitrit puhast alkoholi inimese kohta. Alkohoolsete jookide jaekäive koos tubaka-toodete müügiga ulatus 2001. a 2,4 miljardi kroonini, kasvades aastaga 9,1%. 2002. a laekus alkoholiaktsiisi iga maksumaksja kohta 895 krooni. 2003. a on pla-neeritud alkoholi aktsiisi laekumist 1,24 miljardit krooni (vt lk 48).

Toodud numbrid lubavad järeldada, et Eestis on tegu riiklikult planeeritud investeeringuga alkoholismi, kui sotsiaalsete probleemide leevendajasse ja riigiee-larve turgutajasse. Seega, „nähtamatu käsi“ pakub sotsiaalpoliitika asemel kärke.

Eesti sotsiaalsete probleemide ja riigi poliitika kõige paremaks indikaatoriks on ebavõrdsuse taset näitav erakordselt kõrge Gini kordaja, mis sarnaneb pigem endise nõukogude ruumi riikidele kui Ida-Euroopa riikidele, rääkimata Euroopa Liidu riikidest (vt lk 55). Eesti situatsiooni kirjeldamiseks kasutatakse kirjanduses väljendit „võitjad võtavad kõik“. Samas, võrdlevad rahvusvahelised uuringud näitavad, et ressursside jaotus ühiskonnas mõjutab nii majan-

duskasvu kui ka poliitika toimimist. Viimasega seoses, on käesolevas aruandes analüüsitud võõrandumist Eesti ühiskonnas ning jõutud järeldusele, et paljude inimeste huvid ja eesmärgid on senises poliitilises protsessis üldse teadvustamata. Nende rahulolematust poliitikaga kanaliseerub mitte selle mõjutamise püüdes, vaid sellest eemaldumises ning üldises apaatias (vt lk 19). Võib muidugi öelda, et see vähendab

ühiskonna sotsiaalset konfliktsust, kuid kainem analüüs näitab, et taoline olukord ei saa kesta kaua (eriti Euroopa Liiduga ühinemise kontekstis).

Aruande üldine järeldus on, et Eesti vajab uut arengumudelit. Pikemas perspektiivis tekitab senise arengusuuna jätkumine kas revolutsioonilise kataklüsmi või sotsiaalse kollapsi. Mõistlikum on valida reformide tee, mis viiks „inimnäoga kapitalismi“.

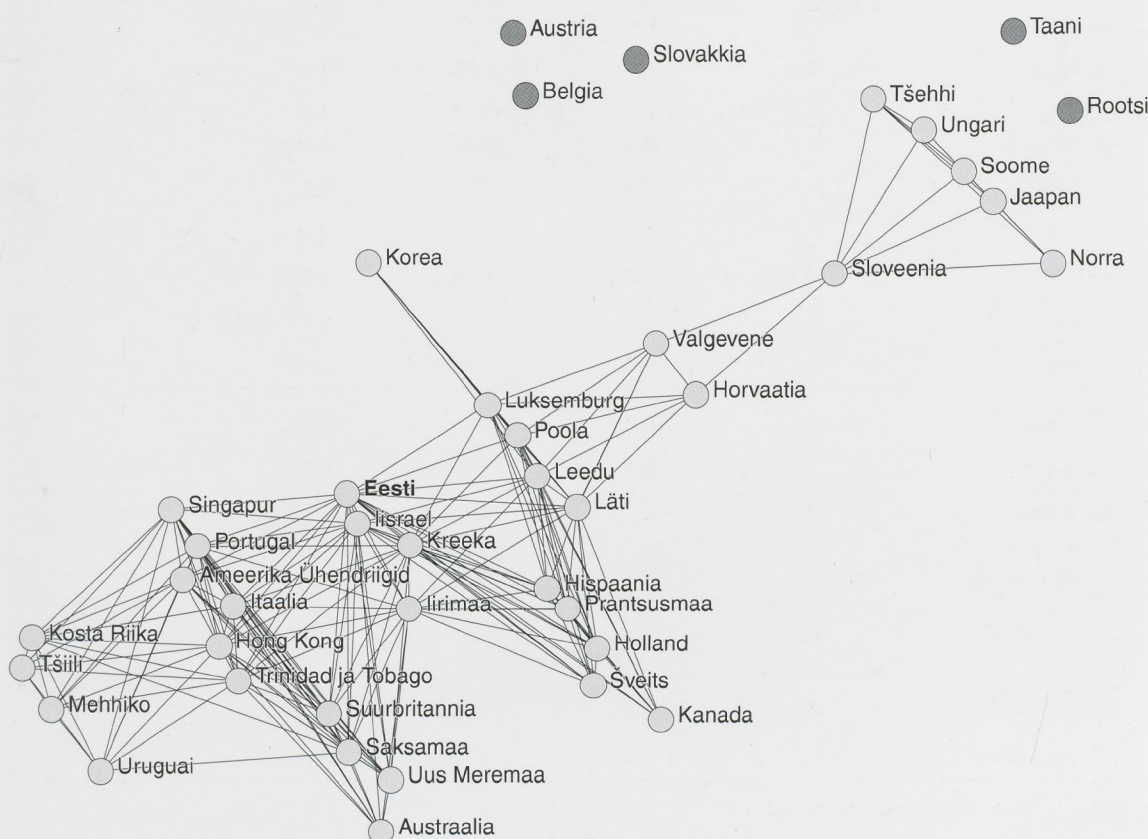
Eesti asend kõrge inimarengu indeksiga riikide seas

Suvel 2003 ilmunud selle aasta globaalne inimarengu aruanne Eestis enam tormi ei tekitanud, sest näitajad vastasid ootustele ning koht kõrge inimarenguga riikide seas (sinna kuuluvad 55 riiki 175-st) tundus kindel – neljakümne esimene. Mingit erilist vastukaja ei tekitanud ka see, et Läti ja Leedu on tasahilju samale tasandile tõusnud (vastavalt 50. ja 45.) ning Venemaagi pole kaugel (63.). Eesti inimarengu indeks on nüüd kõrgem kui kunagi varem (0,833) ning selle mootorina toimib majanduse suhteliselt kiire kasv.

Kõrge inimarenguga riikide hulga pideva kasvu taustal muutub huvitavaks nende riikide sarnasuste ja erinevuste analüüs. NATO ning Euroopa Liidu liikmelisuse saavutamine on tegurid, mis n-ö suurtelt arengudiskursustelt on auru välja lasknud. Nüüd peaks pilk pikemalt peatuma igapäevaedenemistel, sellel, mis tulevikuvisioonide suuruse varju jääb, ent meie tege-

likku toimimist vähemalt samapalju mõjutab. Kuigi inimarengu indeks paigutab meid soodsale arengupulgale ei ütle see midagi seesmistest pingetest (nt liberaaledenenud majandus või hariduse kahanev mõju) kohta, mis viimastel aastatel ilmselgelt suurenevad.

Illustreerimaks kõrge inimarengu indeksiga riikide ringi heterogeensust ning Eesti asendit selles, võrdleme neid majandusliku kihistumise lõikes, kasutades 2003. aasta globaalses inimarenguaruandes ära toodud andmestikke. Selline kihistumine näitab, millist tüüpi arengumudel erinevates riikide rühmades valitseb. Suhestuste leidmiseks kasutame globaalse inimarenguaruande tabelit, kus tuuakse ära sissetulekute või tarbimise ebavõrdsust iseloomustavad näitajad (nende seas ka Gini indeks) 1990-ndate aastate teisel poolel. Paraku pole neid esitatud kõikide kõrge inimarenguindeksiga riikide kohta (55-st jääb sõelale 41).



TABEL 1.

Inimareng Eestis maailma taustal
Inimarengu indeks mõnedes maailma riikides – UNDP 2003

Riigid järjestatuna inimarengu indeksi alusel	Eeldatav eluiga sündimisel (aastates) 2001	Täiskasvanute kirjaoskus (%, vanus 15 ja vanemad) 2001	Tegelik SKP ühe el. kohta (ostujõud USD) 2001	Inimarengu indeks 2001	Jrk nr SKP järgi ühe el. kohta miinus jrk nr inimarengu indeksi järgi
<i>Kõrge inimarengu- tasemega maad</i>	77,1	...	23 135	0,908	—
1. Norra	78,7	...	29 620	0,944	4
2. Island	79,6	...	29 990	0,942	2
3. Rootsi	79,9	...	24 180	0,941	15
4. Austraalia	79,0	...	25 370	0,939	8
5. Madalmaad	78,2	...	27 190	0,938	3
6. Belgia	78,5	...	25 520	0,937	5
7. USA	76,9	...	34 320	0,937	–5
8. Kanada	79,2	...	27 130	0,937	1
9. Jaapan	81,3	...	25 130	0,932	5
10. Šveits	79,0	...	28 100	0,932	–3
11. Taani	76,4	...	29 000	0,930	–5
.....	...	...	...	...	...
13. Suurbritannia	77,9	...	24 160	0,930	6
14. Soome	77,8	...	24 430	0,930	3
.....	...	...	...	...	...
16. Austria	78,3	...	26 730	0,929	–6
17. Prantsusmaa	78,7	...	23 990	0,925	3
18. Saksamaa	78,0	...	25 350	0,921	–5
19. Hispaania	79,1	97,7	20 150	0,918	5
.....	...	...	...	...	...
24. Kreeka	78,1	97,3	17 440	0,892	7
.....	...	...	...	...	...
26. Hongkong	79,7	93,5	24 850	0,889	–11
.....	...	...	...	...	...
28. Singapur	77,8	92,5	22 680	0,884	–7
29. Sloveenia	75,9	99,6	17 130	0,881	3
.....	...	...	...	...	...
35. Poola	73,6	99,7	9 450	0,841	17
.....	...	...	...	...	...
38. Ungari	71,5	99,3	12 340	0,837	4
39. Slovakkia	73,3	100,0	11 960	0,836	5
.....	...	...	...	...	...
41. Eesti	71,2	99,8	10 170	0,833	7
.....	...	...	...	...	...
43. Tšiili	75,8	95,9	9 190	0,831	10
.....	...	...	...	...	...
45. Leedu	72,3	99,6	8 470	0,824	12
.....	...	...	...	...	...
50. Läti	70,5	99,8	7 730	0,811	11
.....	...	...	...	...	...
55. Mehhiko	73,1	91,4	8 430	0,800	3
<i>Keskmise inimarengu- tasemega maad</i>	67,0	78,1	4 053	0,684	—
.....	...	...	...	...	...
63. Venemaa	66,6	99,6	7 100	0,779	3
.....	...	...	...	...	...
65. Brasiilia	67,8	87,3	7 360	0,777	–1
.....	...	...	...	...	...
125. Botswana	44,7	78,1	7 820	0,614	–65
.....	...	...	...	...	...
133. Svaasimaa	38,2	80,3	4 330	0,547	–34
.....	...	...	...	...	...
<i>Madala inimarengu- tasemega maad</i>	49,4	55,0	1 186	0,440	—
.....	...	...	...	...	...
175. Sierra Leone	34,5	36,0	470	0,275	0

Allikas: Human Development Report 2003.

Näeme, et Gini indeks ulatub Ungari (24,4), Taani (24,7) ja Jaapani (24,9) madalnäitajatest kuni Mehhiko (51,9) ja Tšiili (57,5) kõrgtasemeni. Eesti jääb oma 37,6-ga pigem sellesse teise poole. Suurimad absoluutnäitajad on Brasiilial (60,7), Svaasimaal (60,9), Sierra Leonel (62,9) ja Botswanal (63,0). Missugused riigid on ebavõrdsusemaastikul aga Eesti naabrid, kellega me kõige enam sarnaneme?

Teisendades saadud näitajatemaatiksi jagatud (ühisosaliste) väärtuste abil võrgustikanalüüsi jaoks sobivaks ning valides sobiva sidemete tugevuse läve, saame graafikus esitatud pildi. Toodud pildi seosterärgast jäävad välja Rootsi, Taani, Austria, Belgia ja Slovakkia, kelle ebavõrdsuskordajad jäävad allapoole valitud läve. Need on võrdsusühiskondade lipulaevad, nagu ka pildi ülemises paremas servas asetsevad Norra, Jaapan, Soome, Ungari, Tšehhi Vabariik ja Sloveenia. Need 11 riiki esindavad suhteliselt võrdsete võimaluste ühiskondi, heaoluriike või sotsialismi painest pääsenuid, kel pole veel kadunud omaaegne egalitaarsus. Joonisel vasakul all on süvenenud ebavõrdsuse maailm, mille põhjuseks on kas arenguline mahajäämus (Mehhiko, Uruguai) või üliliberaalsed

poliitikad (Ameerika Ühendriigid, Suurbritannia, Singapur, Hongkong).

Rõhutagem veelkord, et meil on siin tegemist kõrge inimarengu ringiga, mitte mahajääjatega. Pildi keskkohas on päris suur riikiderühm, keda iseloomustab teatud parajus ebavõrdsuse teljel (näideteks Kanada ja Šveits, Prantsusmaa ja Hispaania, aga ka Leedu-Läti-Poola). Kas nad on teel ühelt pooluselt teise või mitte, see siit ei paista. Omaette nähtava rühma moodustavad Iirimaa ja Kreeka ning Iisrael ja Eesti, kelle samm on selgelt ebavõrdsuse kasvatamise, mitte kahandamise poole.

Seega, Eesti edumajandus ning liberaalne maailmasuhe sihitub eemale Põhjala heaoluühiskondadest, mida me vargsi südamepõhjas kadestame. Üliliberaalsed poliitikad on jätnud oma märgi, mille kandmine või kaotamine võib olla päris koormav. Kõrge inimarengustaatus võib peita endas ka kitsast egoismi ja strateegilise arenguvisiooni kitsust, mis piirab inimväärsmaid eluvõimalusi kõikidele kodanikele. See on ka üks põhjusi Eesti ühiskonnas hõõguvatele vastuoludele, mille leegid aeg-ajalt pinnale lahvatavad.

1 Riik

1.1. Ühiskondlik lepe: lirimaa kogemus

Käesoleva artikli eesmärgiks on analüüsida lirimaa ühiskondlike lepete (ÜL) protsessi ning selle võimalikke järeltulemusi Eesti jaoks. ÜL kujutab endast katset jõuda võimalikult paljude ühiskonnagruppide nägemust arvestava arusaamani riigi arengust ning ühtlasi luua laiapõhjaline toetus nende ideede realiseerimiseks. Eelduseks on, et lisaks esindusdemokraatial tuleb luua täiendavad mehhanismid, mis aitaksid eri gruppide ühist tahet paremini välja kujundada ja ellu viia.

ÜL kogemuse osas on lisaks lirimaa nimetatud veel Põhja-Euroopa maid, samuti Hollandit, Austriat ja Saksamaad. Selget kriteeriumi „ÜL-maade“ eristamiseks siiski ei ole, mis teeb väljapakutud loetelu vaieldavaks. On küll räägitud ÜL teatud elementidest, mis on ühel või teisel juhul realiseerunud: a) tööandjate ja töövõtjate kaasatust; b) valitsuse ja riigi põhiliste poliitiliste parteide kaasatust; c) vabatahtlike ühenduste ja huvigruppide kaasatust; d) arutluse all oleva teema kandvust ja laiust (näiteks ainult palka ja töötingimusi puudutavat lepet on raske pidada ÜL-iks); e) ametliku allakirjutatava lepingu (versus informaalne ja „hajusad“ kokkulepped) olemasolu.

Kogu toodud tingimuste kompleks kehtib vaid liri näite puhul, teistel juhtudel jääb 1 või 2 elementi alati puudu. Teiste maade näited on pärit pealesõjajärgsest perioodist, kus põhitegutsed on olnud tööandjad ja töövõtjad. Nende omavahelised (seoses riigi lisanemisega ka kolmepoolsed) lepped puudutasid eelkõige töö, töötingimuste ja palgaga seostuvat, aga osadel juhtudel ka laiemaid ühiskonna küsimusi. Tegemist oli situatsiooniga, kus väljuti sõjajärgsest majanduslikust laosest, millega võis kaasneda ka kommunismioht. Seetõttu lepitati tööandjate ja töövõtjate esindusorganisatsioonide vahel lisaks ametlikult fikseeritule kokku ka selles, et riigile kriitilisel perioodil „paati ei kõigutata“, kuna ühishuvid on osapoolte eri-

huvidest olulisemad. Reeglina ühines taolise kokkuleppega ka poliitiliste parteide enamik.

lirimaa näide

lirimaa võeti esimene ÜL (The Programme for National Recovery) vastu 1987. aastal. Selle leppe rolli lirimaa väljatoomisel ähvardavast makromajanduslikust kriisist on üksmeelselt peetud ülimalt oluliseks¹. Hilisemat lirimaa pikaajalist majandusbuumi on seostatud just baasiga, mille lõi edasiseks arenguks see programm. Hiljem on järgnenud veel neli ÜL-i koos neist tulenevate programmidega: „Programm majanduslikuks ja sotsiaalseks progressiks“, „Konkurentsi-võime ja tööhõive programm“, „Partnerlus 2000“, „Jätkusuutlik progress“.

liri Vabariigi ÜL kogemust teoreetiliselt mõtestanud Terry Cradden'i arvates oli 1987. aastal sõlmitud ÜL-i puhul tegemist uusliberaalse nn *laissez faire* mudeli ebapiisavaks tunnistamisega, kuna oli selgelt näha, et raske makromajanduslikus olukorras käivitunud trendide jätkumisel ning tingimustes, kus kõik subjektid tegutsesid oma individualistlike huvidel alusel, jookseb liri majandus ja ilmselt ka ühiskond sügavasse kriisi. Sisuliselt oli tegemist hädaolukorraga.

Kuidas nimetada mehhanismi, mis valiti kriisist väljumiseks? Terry Cradden katsetab selgituste andmisel terminitega korporativistlik ja neokorporativistlik, aga päris ühemõtteliste järeltulemusteni ei jõua. Korporativismiks nimetab T. Cradden seda, kui eraomandi ja kapitalistliku majanduse juures tagatakse süsteemi stabiilsus poliitiliste, majanduslike ja moraalsete jõudude tiheda integratsiooni, mitte eraldatuse kaudu. Töötajad (ja ka teised osapooled) on sel juhul esindatud mitte oma individualistlike aktsioonide, vaid oma kuuluvuse tõttu teatud organisatsioonidesse/esindustesse, kes nende tegevust reguleerivad.

¹ Lühidalt kokkuvõttena: tegemist oli potentsiaalse „nõiaringiga“, kus raske üldmajanduslik situatsioonis (sh kõrge inflatsioon, välisvõlg jne) oleksid täiendavad nõuded palgade tõstmiseks ja avalike teenuste suurendamiseks paratamatult toonud kaasa maksude täiendava tõusu, ettevõtluse edasise kokkutõmbumise ja täiendavad nõuded töötajate poolt. „Nõiaring“ tuli muuta „arenguringiks“: teatud perioodiks pidurdati palgatõusu, tõmmati kokku avaliku sektori teenused, samas vähendati just töövõtjale sobilikult maksukoormust, et talle „jääks kätte mitte väiksem raha kui enne“. Taoline kokkulepe oli aga võimalik vaid tingimustel, et tööandjad (ja riik) garanteerivad tööhõive säilimise talutaval tasandil ja hilisema majanduskasvu viljad jaotatakse kõigi osapoolte (sh töövõtjate) huvides.

1980-ndate aastate lirimaad korporativistlikuks või neokorporativistlikuks nimetamisel on Cradden'il siiski mitmeid kahtlusi. Vähemalt majandus, osaliselt ka ühiskond olid lirimaal arenenud juba küllalt liberaalseteks. Pealesõjajärgse olukorraga, mida autor lugese tugevalt korporativistlikuks, oli sarnasusi jäänud küllalt vähe. Neokorporatiivsuse tunnusooneks loeb ta ametiühingute tugevnenud rolli (nn kauplev s.t palkade üle kauplev korporatiivsus), kuid lirimaal oli 1980-ndate aastate keskpaigaks ametiühingute roll pigem nõrgenenud. Samas, ühiskonna põhiliste osapoolte esindajad võtsid oma kätte olukorra reguleerimise kriisist väljumiseks. Sisuliselt oli tegemist omavahel kokkulepitud nõuete vabatahtliku piiramisega, osaliselt „vahetamisega“ ja nende nõuete elluviimise ajastamise kokkuleppimisega. Paralleelselt viidi ka parteide vahel valitsenud poliitiline konkurents madalale profiilile. Samas tuleks tähelepanu juhtida sellele, et kui kriisioht oli ületatud, järgnesid lirimaal ÜL-id, mille puhul ei kasutatud enam niivõrd korporativistlikku mehhanismi kui püüti kaasa haarata senisest tunduvalt enam osapooli.

ÜL-i üheks võtmeprobleemiks on küsimus sellest, kui võrd saavad kodanikud leppe protsessis osaleda. Kas seda tehakse otseselt või vahendatult? Kui vahendatult, siis millisel tasandil see toimub? Sõltuvalt vastusest võib ÜL-i käsitleda kas korporativistlikus või kodanikuühiskonnakesksemas partnerluse kontekstis. Tuleb rõhutada, et tegemist ei ole „must-valge“ vastandusega. Võimalikud on nii kombinatsioonid kui ka liikumine kaudsemat esindatust võimaldavalt korporativistlikult mudeli otsesest osalemist võimaldavamatele mudelitele.

ÜL strateegia, struktuur ja kultuur

Vaatleme järgnevalt liri ÜL-ide praktikat kasutades selleks Ray Mac Sharry poolt väljapakutud kolme käsitlusaspekti: strateegia ehk leppe sisu suunitlus (mille saavutamisele ja milliste omavahel seotud nihete või muutuste kaudu on lepe suunitletud), struktuur ehk institutsionaalne raamistik (mille kaudu lepeid ette valmistatakse, vastu võetakse ja realiseeritakse) ning kultuur (millel baseeruvad sotsiaalse partnerluse protsessis osalejate hoiakud ja käitumine).

Tähtsad on kõik kolm elementi. Nii nagu ei piisa ükskõik kui õigest strateegiast kui puuduvad vajalikud struktuurid ja kultuur, nii ei piisa ka lihtsalt kokkuleppimise institutsionaalse struktuuri ja protsessi loomisest ja käivitamisest, kui juba eelnevalt ei ole loodud põhimõttelist strateegilist alust, millel leppe kujune-

mine saaks toimuda (see alus peab olema osalejate poolt arusaadav ja aktsepteeritav) ja/või kui juba varasemas väljakujunenud kultuur ei toeta ühiskondliku leppe saavutamise protsessi. Institutsionaalse raamistiku juures ei saa piirduda vaid otseselt ÜL välja-töötamisega seotud osapoolte ja nende koostöö korraldamise küsimuste kirjeldamisega, oluline on ka otsese kokkuleppimise protsessi eeltöö ja järgneva realiseerimise korraldus. Kultuuri puhul omab tähtsust nii laiem rahvuskultuuri, religiooni ja ühiskonna hoiakutega seotud foon kui ka organisatsioonikultuur, mis on kujunenud eelneva kogemuse baasil.

Selleks, et ÜL-i raames kokku lepitu omaks mõtet ja et tema realiseerimine viiks ühiskonda edasi, on oluline, et leppe osapooled omaksid vähemalt teatud ulatuses ühist strateegilist arusaama või platvormi majanduse ja ühiskonna arengutrendide, „mänguruumi“ ja võimaluste kohta. Ühiste väärtuste olemasolu on oluline, aga kindlasti ebapiisav, et kujundada tänapäeva keerulises maailmas toimiv lepe. Raske on ette kujutada, et ühine strateegiline pilt kujuneks alles ÜL osapoolte läbirääkimiste käigus. Läbirääkimistel läheb tähelepanu paratamatult erihuvidele, nende ühendamise võimalustele, kompromissidele. Seega, kujutus võimaluste ruumist, pilt olulisematest seostest ja võimalikud variandid peavad olema olemas enne kui leppeläbirääkimiste protsessi alustatakse.

lirimaa 1987. aasta esimene lepe tugines dokumendile nimega „Arengustrateegia 1986–1990“. Rida selle strateegia põhiseisukohti, mis puudutasid palgataseme dünaamikat, avaliku sektori finantse ja makse olid olemas juba mõned aastad varem väljatöötatud dokumendis, kuid ühiskonnas ja poliitikas toimunud osapooled polnud suutnud oma seisukohtade vahel kompromissi leida². Läheneva kriisi hirmus uundati strateegiat ja asuti selle baasil kokku leppima, mis ka õnnestus. Järgmised strateegiad (vastavalt aastatest 1990, 1993, ja 1996), mis kõik olid aluseks aasta hiljem sõlmitud lepetele keskendusid majanduskasvu jätkumisele ja tööhõive tekitamisele. 1999.a töötati välja dokument, mida ei nimetatud enam strateegiaks, vaid mõnevõrra tagasihoidlikumalt: „Võimalused, väljakutsed ja suutlikkus valikuks“. See dokument määratles terve rea olulisi küsimusi juba uues, pikale majanduskasvule järgnenud situatsioonis.

2003.a märtsis avaldati raport pealkirjaga „An Investment in Quality: Services, Inclusion and Enterprise“, mis sisaldab endas nii arengute ülevaate, üldise arenguvisioni kui otsesest strateegiat puudutavad osad. Eelnevate perioodidega võrreldes on stra-

² Ray Mac Sharry arvab, et üheks põhjuseks oli siin see, et just sel perioodil olid varem eksisteerinud tööandjate ja töövõtjate vahelised üleriigilised läbirääkimised Suurbritanniast ja USA-st imporditud neoliberaalse mõtteviisi tõttu peatatud.

teegias suurema tähelepanu alla võetud infrastruktuuride kvaliteet ja elanikkonna tuluerinevuste vähenemine. Siinkohal tuleks märkida, et strateegiline baasdokument, ehkki ta pakub muu kõrval välja ka sõlmküsimumuste põhimõttelised lahendusviisid ei ole veel tegevusjuhik. Viimaseks on lirmaal ikkagi leppeprotsessi väljund, mida nimetatakse programmiks ja mis sisaldab tavaliselt hulganisti ka kvantitatiivseid mõõdikuid. Varem väljatöötatud strateegiline dokument annab aktsendi, aluse ja raamid leppele/programmile. lirlased on rõhutanud, et leppeprotsessile aitab kaasa, kui vähemalt osa sotsiaalsete partnerite esindajaid, kes hiljem lepet välja töötama asuvad, on osalenud ka leppe eelstaadiumiks oleva strateegilisanalüütilise materjali väljatöötamises.

Lepete ettevalmistamise, väljatöötamise ja muude etappidega tegelevate struktuuride osas tuleks kõigepealt märkida Majandus-ja Sotsiaalnõukogu (The National Economic and Social Council), teiseks sotsiaalpartnerite ümarlauda ja kolmandaks Foorumit (The National Economic and Social Forum).

Majandus-ja Sotsiaalnõukogu on peaministri juures tegutsev, kuid kõrge iseseisvusega organ, kelle põhifunktsiooniks on riigi erinevate arenguperioodide jaoks adekvaatsete alusdokumentide väljatöötamine. Nõukogu loodi 1973. aastal, sinna kuulub nii kõrgametnike, teadlaste kui sotsiaalpartnerite esindajaid. Valiku aluseks pole aga mitte niivõrd mingi osapoolte esindamine kui kompetentsus ja strateegilise mõtlemise tase. Loomulikult tellib Nõukogu paljud vajalikud analüüsid ka väljastpoolt, s.h. ülikoolidest. Väga oluline roll on täita nõukogu juhil ja sekretariaadil, kelle peal on alusdokumentide koostamisega seotud tehniline töö.

Otseselt ÜL-i väljatöötamises ja vastuvõtmises osalevate osapoolte hulk on ÜL-ide käigus tasapisi suurenenud, ulatudes praeguseks 20 ringi. Põhimõtteliselt saab neid jaotada nelja rühma: töövõtjad, tööandjad, põllumajandusega seotud organisatsioonid ja neljanda, kõige arvukama grupina ühiskondlikud ja vabatahtlikud organisatsioonid.

Valitsus ja poliitikud lirmaal otseselt ÜL-i osapoolte hulka ei kuulu ja läbirääkimistel ei osale. Kaudne seos ÜL-i formeerumisega on valitsusel aga muidugi olemas. Esiteks väljub strateegiline alusmaterjal peaministri nõuandva organi käe alt, teiseks on valitsus reeglina äärmiselt huvitatud, et osapooled kokku lepiksid. Kui 2000. aasta leppe läbirääkimistel tundus asi tupikusse jooksvat, oli just peaminister see, kes palus läbirääkijad veel kord kokku tulla ja proovida.

Oluliseks täienduseks eelnimetatud institutsioonidele oli üleriikliku ÜL Foorumi loomine 1993. aastal. Kui ÜL osapooled tegelevad enam majanduse

ja üldarengu nn makroprobleemidega, siis Foorum on mõeldud täiendmekanismina, mille kaudu jõuda selgusele, kuidas paremini lahendada sotsiaalset laadi ja lokaalsemaid probleeme, näiteks vähendada ebavõrdsust ühiskonnas. Taoliste probleemide lahendamisele on mõtet haarata kaasa tunduvalt enam eri sotsiaalsete gruppide esindajaid, seda kuni üksikisikuni välja. Oluliste osalejatena peetakse silmas ka poliitikuid ja kohalike omavalitsuste esindajaid. Foorumi arutelude tulemusel formeeruvad soovitusel valitsusele, kuidas üht või teist abinõude plaani täpsemini kujundada, kuidas paremini mingitele eesmärkidele suunatud raha jagada ja kasutada.

Eelnimetatutega ÜL-ga seotud struktuuride nimekirja ei piirdu. Võib mainida ÜL-i täitmise Jälgimise Komitee olulist rolli. Kindlasti tuleb märkida veel mitmesuguste nn regiooni ja valdkonnapõhiste partnerluste loomist, kuhu mahuvad näiteks viimastel aastatel käivitatud Partnerlus Töökohtadel (Partnership in the workplace) propageerimiseks ja toimimiseks loodud struktuurid. Eesmärk on panna dialoogi ja partnerluse ideed toimima lausa ettevõtete tasandil, seda selliselt, et nad haaraksid nii juhte, nii ametiühingutesse kuuluvaid kui ka mittekuuluvaid töötajaid. Püütakse otsida koos võimalusi, kuidas liri ettevõtted paremini konkurentsis hakkama saaksid, aga nii et ka teiste osapoolte huvid, näiteks töötingimused, tasu ja ametialane areng oleksid rahuldatud. Foorum ja valdkonnapõhised partnerlused on katse minna ÜL ideoloogia raames traditsioonilisest korporativistlikust lähenemisest edasi.

ÜL protsess saab toimida vaid teda toetavas kultuuriruumis. liri poliitilise kultuuri kohta on väidetud, et seal ei ole ei tugevat vasakpoolsust ega äärmusliberalismi. lirimaaale olevat iseloomulik orientatsioon nn traditsioonilisele heaoluühiskonnale. liri kultuuris on nõrgemate eest hooltkandmisel ja heategevusel väga pikk traditsioon, tugeva jälje sellele jätab muidugi katoliku usutunnistus. Lisandub väga tugev rahvuslus, mida on õnnestunud mobiliseerida moderniseerimise ülesande täitmisele. Kindlasti tuleb aga märkida ka selliseid organisatsioonilise kultuuriga seotud eripärasid nagu harjumus vaadata kartusevabalt mitmesuguste nn poolriiklike või kombineeritud (riiklik + era + ühiskondlik) ettevõtmiste peale. Viimaste alla kuuluvad mitmesugused arenguagentuurid, kellel on liri moderniseerimisel oluline panus ja muud nn quangod (riigi poolt loodud, aga mitte riigiparaadi tegevusloogika alusel tegutsevad organisatsioonid).

liri kogemuse baasil võib Eesti jaoks teha järgmised järeldused:

- ÜL-il võib olla tavapärase poliitilise, majandusliku ja sotsiaalse regulatsiooni täiendamisel oluline roll, seda nii kriisiolukorra vältimisel kui ka normaalselt

kulgeva arengu muutmisel senisest jätkusuutlikumaks ja sotsiaalselt tasakaalustatumaks;

- Juriidilise siduvuse puudumine osapooltele ei muuda lepet mõttetuks, seda kompenseerib leppe prestiižile baseeruva sotsiaalse kontrolli tugevus;
- Ül-id peavad olema suunitletud vastava arengu perioodi põhiküsimuste lahendamisele. Lepped on oma olemuselt tulevikku suunatud ja strateegilised, mitte olemasoleva produkti jaotamisele suunatud;
- Ül-i ei ole mõtet koostada abstraktsete „heade soovide loendina“, pigem kujutab see endast osapoolte panustamislubaduste omavahel seotud süsteemi, mille puhul alperioodil kõik millestki loobuvad või midagi panustavad, et hiljem positiivse arengu vallandumisel olla võitja;
- Ül ei kitsenda, vähemalt mitte oluliselt, majandusliku iseregulatsiooni võimalusi, küll aga võib kitsendada uute osapoolte kaasamise kaudu tavapärasest esindusdemokraatialle omast poliitilise mehhanismi, kus põhitegutsed on erakonnad;
- Kasutatav on nii korporativistlik kui kodanikuühiskonnale omane, inimeste initsiatiivile ja kaasamisele suunatud mehhanism. Ül protsessis on vajalik mehhanismide kasutusvaldkondade oskuslik eristamine ja kombineerimine;
- Ül-ide edukaks toimimiseks peavad nad olema tagatud nii strateegiliselt, struktuuriliselt kui kultuuriliselt.
- Leppe saavutamiseks käivitatavale vahetule läbirääkimiste protsessile peab eelnema põhimõtete strateegiliste lahendite väljatöötamise protsess, mis nõuab eraldi seda tööd kandvate struk-

tuuride loomist. Soovitatav on, et vähemalt osa Ül osapooli osaleksid ka leppe strateegilise aluse väljakujundamisel.

Kasutatud kirjandus

- Cradden, T. 1999. Social partnership in Ireland: against the trend. Collins, N. (toim.), Political issues in Ireland today. Manchester: University Press, 46–63.
- Fanning, B. 1999. The Mixed Economy of Welfare. Kiely, G. jt (toim.), Irish Social Policy in Context. University College Dublin Press, 51–56.
- Mac Sharry, R. 2001. Social Partnership. The Making of the Celtic Tiger. The Inside Story of Ireland's Boom Economy. Mercier Press, 121–146.
- Mc Carthy. 2002. Desmond Social Policy and Macroeconomics: The Irish Experience. Käsikiri. August 1999, 27.
- Rush, M. 1999. Social Partnership in Ireland: Emergence and Process. Kiely, G. jt (toim.), Irish Social Policy in Context. University College Dublin Press, 155–177.
- Sustaining Progress. Social Partnership Agreement 2003–2005. 2003. Department of Taoiseach, February 2003.
- An Investment in Quality: Services, Inclusion and Enterprise. 2003. The National Economic and Social Council, March 2003, 611.
- Eesti delegatsiooni visiidi puhul Iirimaa peaministri kantselei esindajate poolt tehtud ettekanded, mai 2003.

1.2. Kodanikudentiteet ja poliitiline osalus

Käesolev artikkel keskendub Eesti elanike poliitilistele hoiakutele ning tegevusele. Käsitleme võimalusi läbi avaliku sfääri mõjutada ühiskonda laiemalt ning ühiskonna kujundamisel vähemalt potentsiaalselt osaleda. Püüame selgitada, kuivõrd Eesti elanike hulgas on arenenud arusaam kuuluvusest ühiskonda vastutust ja õigusi omava liikmena. Niisugust kuuluvust nimetame *kodanikudentiteediks* (vrd. Habermas, 1992). Tegemist on laiemal, n-ö poliitiliselt toimiva avalikkuse (Habermas, 1992/2001) struktuuri ja toimimispõhimõtteid puudutava probleemi ühe ilminguga. Üldisemalt öeldes on vaatluse all erihuvide võistlus ning selle võistluse areeniks olev ühistel reeglitel põhinev kommunikatsiooniväli Eesti poliitilises kultuuris.

Demokraatliku poliitilise süsteemi toimimise esimeseks eelduseks on, et osalejad tunnistavad ühelt poolt kogu süsteemi olulisust enda jaoks ning teiselt poolt üksteist kui dialoogi- ja koostööpartnereid. Kui identiteetide fragmenteerituse tõttu saavad koostöö ja dialoog ühiskonnaliikmete jaoks vähetähtsateks või võimatuks, võib tulemuseks olla liberaalse demokraatiatudeli kriis. Selle dialoogi ja koostöö keskkonna kirjeldamiseks kasutame Jürgen Habermasilt (1962/2001; 1992; 1996; 2001) pärit *avaliku sfääri* mõistet ja sellega seonduvaid mõisteid. Avalik sfäär on ühine ruum vaba kommunikatsiooni toimumiseks, mis põhineb seadusega tagatud sõna- ja osalemisvabadustel. Selles sfääris määratletakse ühiskondlikud probleemid ning

kujundatakse neisse üldsuse suhtumine, millele omakorda reageerivad formaalsed otsustajad. Avalik sfäär on üldise suveräänsuse täideviimise eeltingimuseks, sest ta annab igapäevasele õiguse piiranguteta kaasa rääkida. Avaliku arutelu käigus ühtlasi desakraliseeritakse kehtivad võimusuhted ning jõutakse vabade „puhaste“ probleemideni ühiskonnas (Keane, 1998). Avaliku sfääri mõistega on seotud arutleva demokraatia (*deliberative democracy*) käsitlus, mille järgi poliitika on reguleeritud avaliku diskussiooni poolt, milles otsustavaks on parim argument. Demokraatlik poliitika tähendab, et üksnes need normid ja seadused saavad olla tõeliselt legitiimsed, millega nõustuvad inimesed, keda need puudutavad ja mis võetakse enamuse poolt omaks vaba valitsemise tulemusena (Habermas, 1996). Selle käsitluse järgi võib eristada ka tugevat avalikkust ja üldist avalikkust, millest esimene tähistab enam institutsionaliseerunud arutelu ja otsustetegemise ruumi, teine aga arvamuste kujundamise sfääri ilma otsese otsustetegemise võimaluseta (Eriksen jt., 2002). Demokraatliku avaliku sfääri kommunikatiivse infrastruktuuri ülesandeks on muuta olulised ühiskonna probleemid arutelu teemadeks ning võimaldada avalikkusel end nendega suhestada, võttes siis kas pooldava või eitava seisukoha uudiste ja arvamuste kohta. Aja jooksul need implitsiitsed hoiakud kinnistuvad ühiskonda liitvateks arvamusteks (Habermas, 2001).

Habermasi avaliku sfääri mõiste on pigem küll ideaaltüüp kui tegelikkuses eksisteeriv ruum või konkreetne institutsioon. Samas aga on vaba kommunikatsiooniruumi olemasoluta avatud demokraatlikku ühiskonda raske ette kujutada. Avaliku sfääri olemust Eestis analüüsides tuleb küsida esiteks: milles väljendub kohalik avalik sfäär, kus see on Eestis?, ja teiseks: kui võrd ja millistel tingimustel saavad inimesed avalikus sfääris osaleda?

Aastal 2002 viidi läbi kaks avaliku arvamuse uuringut, mille andmebaaside sekundaarsel analüüsil³ käesolev artikkel toetub: „Eesti ühiskond 2002“ (ES Turu-uuringute AS, mai 2002) ja „Avalik arvamus juulis 2002“ (Ariko Marketing, juuli 2002)⁴. Kodanikuidentiteeti, avaliku sfääri toimimist ja poliitikast võõrandumist nende kahe küsitluse alusel vaadeldes pöörame tähelepanu ennekõike vastanute informeeritusele ning soovile järgida Eesti poliitilises diskussioonis toimuvat.

Kodanikuidentiteet

Identiteetide paljususes ning nende eraldatuses peituvad demokraatliku valitsuskorra nii püsima jäämise kui

ka hääbumise eeldused. Ühest küljest kaasneb demokraatiaga avatus, mis tunnustab inimeste õigust erinevatele kultuurilistele kuuluvustele ning identiteetidele. Teiselt poolt aga eeldab demokraatlik otsuste tegemise protsess ikkagi toimimist ühiskondliku konsensuse alusel, mille saavutamist on keeruline ette kujutada üksnes fragmenteerunud identiteetide olemasolul. Seega on ka demokraatlikus ühiskonnas loogiline eeldada teatava üleühiskonnalise ühendava identiteedi olemasolu; nimetame seda *kodanikuidentiteediks*.

Otsides taolise identiteedi olemasolu uurimuse materjalist jõudsime tõdemuseni, et sageli olid vastuste erinevused rahvusgruppide vahel väiksemad kui kodakondsusliku jaotuse korral. Kodakondsuseta inimesed pööravad enam tähelepanu üksikjuhtumitele ning -sündmustele ühiskonnas, nad ei taju Eesti poliitilist maastikku rohkem või vähem tervikliku (objektiveerunud) kommunikatsioonisfäärina, vaid määratlevad seda erinevalt teistest vastajagrupidest sagedamini läbi üksikute eluprobleemide. Kui enamasti iseloomustab kodakondsuseta grupi vastuseid teiste gruppidega võrreldes väiksem kriitilisus (ning tunduvalt suurem nende vastajate osakaal, kes ei oska otsustada), siis sotsiaalsete, otseselt elukeskkonda puudutavate küsimuste puhul on tulemus pigem vastupidine. Sealjuures oli eriti tähelepanuväärne asjaolu, et ka Eestis elavate teiste riikide kodakondsusega vastajate huvi siinses poliitikas toimuva vastu oli suurem, kui kodakondsuseta elanike grupis.

Missugused on aga need potentsiaalsed sotsiaalsed võrgustikud erinevatel vastajagrupidel, milles poliitiline identiteet saab üldse tekkida? Kellega arutatakse kõige sagedamini poliitilisi teemasid ja mis on arutelude aineks? Selgus, et ankeedis etteantud poliitilistest teemadest arutatakse kõige enam päevapoliitikat ning erakondade tegevust, sellele järgneb Eesti ja Euroopa Liidu ühinemisega seonduv ning kolmandale kohale jääb kohaliku omavalitsuse tegevuse arutamine. Kõige sagedamini arutatakse poliitika üle perekonnaliikmetega, kuid kui liita kokku nii sagedane kui vahel ette tulev mõttevahetus, siis osutuvad kokkuvõttes sõbrad ning tuttavad olulisemateks vestluspartneriteks. Kodakondsuse lõikes erinevad vastused jällegi. Kodakondsust mitteomavatel vastajatel omas perekond mõnevõrra olulisemat tähtsust kui sõbrad-tuttavad; töökaaslastega arutab erinevaid poliitilisi teemasid vähemalt vahelgi veidi üle 20% vastanutest. Samas erineb ka teemade ring, millest räägitakse. Nii arutavad vähemalt pooled kodakondsuseta vastajad aeg-ajalt kohaliku omavalitsuse tegevuse üle,

³ Andmete analüüsimisel osalesid ka TÜ magistrant Piret Pernik ning Rahvusvaheliste- ja Sotsiaaluuringute Instituudi teadur Tarmo Tuisk.

⁴ Andmed on kättesaadaval <http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/>

ligikaudu 40% neist ka Eesti ja Euroopa Liidu teemadel ning päevapoliitikast ja erakondadest räägitakse juba oluliselt vähem. Nii Eesti kui ka muu riigi kodanikud vahetavad küsimustikus etteantud teemadest kõige sagedamini mõtteid Eesti ja Euroopa Liidu üle. Nii väitsid üle 3/5 Eesti ning ligi pooled muu riigi kodanikest. Eesti kodanikest vastajad arutavad sagedamini päevapoliitika ning erakondade teemasid, aegajalt teeb seda ligemale 60%, kohaliku omavalitsuse tegevust analüüsib nendest aga ajuti ligikaudu 40%. Muu riigi kodanikud eelistavad kohalike omavalitsuste teemat (2/5) päevapoliitikasündmustele (1/3).

Üks küsimus uurimuses puudutas otseselt seda, kuivõrd vastajad olid rahul demokraatia toimimisega Eestis. Väga rahul olid 3% vastajatest, küllaltki rahul 37%, mitte eriti rahul 36% ja mitte üldse rahul 9%. Vastamata jättis 15% küsitluteest. Rahulolevaid oli nooremate hulgas rohkem kui vanemates vanuseklassides, eestikeelsete hulgas rohkem kui venekeelsete hulgas, kõrgharidusega vastajate hulgas teistest rohkem ning linnades rohkem kui maal. Tegemist oli samade elanikkonna rühmadega, kes teistest rohkem poliitika vastu huvi tundsid ja selles osalesid; niisiis näib kinnitust taas leidvat seisukoht, et poliitilises kommunikatsioonis osaledes kasvab nii rahulolu toimuvaga kui enese osa teadvustamine poliitika protsessis.

Osalus poliitikas ja avalikus sfääris

Tõsiasi, et ühes ühiskonnas kõrvuti elamine inimesi toimuvat sarnasemalt tõlgendama suunab ilmutab end vahel õige paradoksaalsel kujul. Näiteks poliitilise osaluse võimalusi analüüsides ilmnes, et esialgu peamiselt poliitilist enesemääratlust kaardistama mõeldud küsimuse — millised oleksid praegu need küsimused, mille lahendamise nimel te oleksite nõus avalikes aktsioonides osalema? — vastused kaldusid aktiivse poliitilise osaluse kirjeldamiseks asemel sotsiaalsete probleemide määratlemise valdkonda. Kuigi vastuste kaardil leidis ka „poliitilisemaid“ valikuvõimalusi, mahtusid nii rahvusliku kui kodakondsuse põhjal tehtud jaotuse gruppide kolme enamesinenud vastuse hulka kuritegevuse vastu võitlemine, looduskaitse ning lastekaitse, orbude ja lastekodulaste abistamine. Kui rahvuse lõikes paigutasid mõlemad vastajagrupid looduskaitse kuritegevuse järele teisele kohale, siis kodakondsuse lõikes eelistasid muu riigi kodanikud ning kodakondsuseta vastajad lastekaitsega seonduvat looduskaitsele. Ilmselt saab vastuste üldist apoliitilisust seletada sellega, et avalikes aktsioonides osalemist ei määratleta Eestis endiselt otseselt poliitika protsessis osalemise vormina. Nii ei tajuta isegi kodanikkonna hulgas allkirjade kogumist, rahvaliiku-

mistes ning meeleavaldustes osalemist vms mitte poliitilise, vaid vastupidi, antipoliitilise tegevusena.

Analüüsides elanikkonna informeeritust avaliku võimu organite ja nende tegevuse kohta selgus, et teatud demograafiliste, keeleliste ja õiguslike tunnustega elanikel ei ole avalikku sfääri võimalik siseneda, kuna neil puuduvad piisavad teadmised nii selle olemast, kui ka teemadest, mida seal arutatakse. Avalikku arutelu meedias, poliitikas, vabaühendustes, riigi- ja kohaliku võimu esindajatega takistab kindlasti asjaolu, et paljudel puuduvad elementaarsed teadmised riigivõimu institutsioonide toimimise ning funktsioonide kohta. Samuti aga õhustab teatud elanikerühmade eemalejäämine avalikust sfäärist ka selle toimimist. Avalik sfäär püsib avatuse toel — seega seni, kuni kehtib üleüldise juurdepääsu põhimõte. See aga on garanteeritud üksnes siis, kui majanduslikud ja sotsiaalsed tingimused annavad kõigile võrdsed võimalused vastata juurdepääsu kriteeriumitele (Habermas, 1962/2001).

Kahjuks näitavad aga analüüsitud küsitluste tulemused, et Eesti ühiskonnas on elanike juurdepääs avalikkusele piiratud nii keeleoskuse, haridustaseme, kui ka õigusliku staatusega. Riigivõimuinstitutsioonide kohta info saamise kanalite kasutamise osas ning riigivõimuorganite usaldamatuse põhjuste puhul eristusid üksteisest kahte tüüpi vastajad: ühelt poolt eestikeelsed ja Eesti kodakondsusega, ning teiselt poolt venekeelsed, Vene kodakondsusega või kodakondsuseta respondendid.

Võõrandumine ja välistatus poliitikast

ES Turu-uuringute AS poolt teostatud elanikkonnaküsitlus vaatles muuhulgas Eesti elanike suhet suure hulga riiklike ja avalike institutsioonidega. Sisuliselt oli tegemist riigi ja selle valitsusvormi legitiimsuse uurimisega elanike hulgas. Ühelt poolt küsiti otse, millisel määral vastajad üht või teist institutsiooni usaldasid. Teiselt poolt paluti vastajatel hinnata enda informeeritust rea oluliste institutsioonide tegevusest ning ka seda, kuivõrd tähtis on olla informeeritud (vt. tabeleid 1.1 ja 1.2). Inimese tegelikku informeeritust või mitteinformeeritust poliitilise korra jaoks kesksete institutsioonide tööst võib käsitleda ka selle näitajana, kuivõrd tal tegelikult on võimalik demokraatlikesse otsustusprotsessidesse kaasatud olla. Kui aga ühiskonna liige üldse ei leia, et ta vajab informatsiooni institutsioonide kohta, mis ometi tema enda elu ja võimalusi mõjutavad, võibki rääkida poliitikast võõrandumisest.

Võõrandumistendentside seisukohast pakub enim arutlusainet järgmine asjaolu. Vastajate arusaam oma informeeritusest ning nende hinnang vajadusele nimetatud institutsioonide tööga kursis olla on erinevate jaotuste puhul erinevalt üksteisega seotud. Kõrg-

TABEL 1.1.

Vastajate osakaal, kes hindasid oma informeeritust võimuorganite tööst „väga heaks“ või „pigem heaks“, %

Võimuorganid	Vastajate rühmad			
	kõik vastajad	venekeelsed	algharidusega	maaelanikud
Riigikogu	38,1	30,8	30,8	38,0
Vabariigi Valitsus	38,7	30,5	32,2	37,6
President	41,6	33,3	39,6	39,2
RK esimees	23,8	21,0	19,1	23,1
Peaminister	35,5	27,7	28,4	37,0
K. omavalitsus	45,2	35,5	45,1	41,0
Kohus	18,7	20,9	17,2	16,0
Riigikontroll	19,7	15,6	18,3	16,6
Õiguskantsler	17,4	13,2	15,1	15,7
Riigiprokuratuur	14,4	14,0	12,7	9,2
RK komisjonid	9,5	11,4	10,4	7,8
RK fraktsioonid	10,4	11,1	8,1	10,0

TABEL 1.2.

Vastajate osakaal, kes hindasid võimuorganite tööga kursis olemist „väga vajalikuks“ või „üldiselt vajalikuks“, %

Võimuorganid	Vastajate rühmad			
	kõik vastajad	venekeelsed	algharidusega	maaelanikud
Riigikogu	72,8	75,6	61,7	63,2
Vabariigi Valitsus	76,1	77,9	68,3	67,7
President	71,1	73,4	66,5	67,6
RK esimees	61,5	67,0	50,5	51,9
Peaminister	72,5	74,0	62,7	65,7
K. omavalitsus	81,4	80,4	71,4	80,5
Kohus	56,7	62,6	57,7	46,6
Riigikontroll	59,2	65,9	49,0	46,5
Õiguskantsler	53,4	57,9	40,9	44,3
Riigiprokuratuur	52,8	61,1	42,2	40,0
RK komisjonid	45,8	55,8	38,6	34,0
RK fraktsioonid	46,3	55,7	40,3	34,3

haridusega vastajad hindavad oma informeeritust kõrgemalt kui teised, ning peavad ka olulisemaks informeeritud olla. Linnaelanikud leiavad suurema osa institutsioonide puhul sagedamini, et nad tunnevad nende tööd, ning samuti peavad nende kõigi kohta informatsiooni saamist tähtsamaks kui maaelanikud. Jaotades vastajaid keele- rühmadesse on seos aga vastupidine. Venekeelsed vastajad peavad end väheinformeerituteks, aga hindavad palju sagedamini informatsiooni saamist vajalikuks kui eestikeelsed. Kuigi Eesti kodanikud omavad rohkem informatsiooni riiklike ja avalike institutsioonide tööst kui muu riigi kodanikud või kodakondsuseta eestimaalased, peavad informatsioonivajadust kõige tähtsamaks muu riigi (põhiosas Venemaa) kodanikud.

Paistab niisiis, et riigi kesksete institutsioonide tööga mitte kursis olemine võib avalduda kahte eri tüüpi võõrandumisena. Algharidusega vastajatest ja maaelanikest paljud ei leia, et informatsioon oleks nende jaoks tähtis — et institutsioonide tegevus nende elu võiks mõjutada või vastupidi, et parem informeeritus võiks nendele endile anda võimaluse mingit mõju avaldada poliitilistes otsustusprotsessides. Teist tüüpi võõrandumisega on aga tegemist venekeelsete vastajate puhul, kes tunnistavad informatsioonivajadust rohkem kui eestikeelsed, pidades end samas väheinformeerituteks. Kuna riigiinstitutsioonid tegutsevad peamiselt eesti keeles, on suur hulk informatsiooni tõesti kättesaamatu seda mittevaldavale inimesele. Eraldi analüüsimist vajaks ka venekeelse ajakirjanduse võime riiklikke institutsioone puudutavat teavet lugejaskonnale edasi anda — venekeelsed vastajad märkisid palju harvem kui eestikeelsed, et olid riigivõimuorganite tegevuse kohta saanud ajakirjandusest teavet „peaaegu iga päev“ või „üsna tihti“. Selle põhjuseks on kindlasti vähesem ajakirjanduse lugemine, aga võib-olla ka tarbitud ajakirjanduse vähesem informatiivsus selles vallas.

Seega tundub, et venekeelsete vastajate seotust poliitiliste institutsioonidega oleks võimalik mõjutada suurema tähelepanu pööramisega informatsiooni edastamisele vene keeles. Maaelanike ja algharidusega vastajate usaldamatus poliitilise süsteemi vastu seevastu ei ole seotud ühegi nende jaoks spetsiifilise pretensiooniga. Pigem tuleb seletust otsida kogu uue iseseisvusaja jooksul jätkunud majanduslikest ja sotsiaalsetest arengutest, mis on halvendanud nimelt nende elanikkonnarühmade elutingimusi ja võimalusi ühiskonnaelus osaleda.

Kokkuvõtvaid järeldusi

Kas poliitilistest institutsioonidest võõrandumist tulebki alati käsitleda ohu märgina? Lääne-Euroopas on taolist tendentsi seletatud ka sellega, et kodanikud on leidnud oma taotlustele traditsioonilise poliitika asemele teisi väljenduskanaleid, nagu sõltumatu ühinemine oma huvide ja väärtuste edendamiseks (nt. Beck 1995; Maffesoli 1988/1996). Sellisel juhul on tegemist teadliku, algatusvõime ja ressursidega kaasas käiva kriitilise hoiakuga, mida mõni nimetab ka postmodernistlikuks. Ent võõrandumine võib olla tõlgendatav ka kui objektiivse nähtuse — poliitilisest dialoogist välistatuse — tagajärg. Tegemist on sellisel juhul reaktsiooniga olukorrale, kus inimesel tegelikud mõjuvõimalused puuduvad ja ta ongi enamusest ühiskonnaelu korraldamist otsustavatest protsessidest välja lülitatud. Meie poolt analüüsitud andmete alusel tähendab poliitiline võõran-

dumine Eestis nimelt taolist objektiivset välistatust. Seda iseloomustavad mh. järgmised asjaolud:

- 1) Rahulolematuse poliitiliste otsustega ei väljendu Eesti elanike hulgas institutsionaalses poliitikas osalemise püüdena, vaid sellele tervikuna vastandumise või sellest eemaldumisenä. Sealjuures on oluliseks teguriks, kas vastaja omab mõne riigi (pms. Eesti või Vene) kodakondsust või mitte.
- 2) Vaadeldes elanike usaldust poliitiliste institutsioonide vastu ning informeeritust nende tööst on vastajaid kõige rohkem üksteisest eristavateks jaotusteks haridustase, keel, kodakondsus ja elukoht tüüp. Kõige rohkem Eesti poliitilisest elust võõrandunud elanikkonna rühmadeks võib pidada algharidusega, maalelavaid ning venekeelseid mittekodanikest vastajaid.
- 3) Üksikute vastajaterühmadest olid kõrgharidusega vastajad need, kes väljendasid kõige suuremat seotust poliitiliste institutsioonidega, olid nende tööst kõige paremini informeeritud, ning kes kõige rohkem nägid usaldamatuse põhjusi mujal kui poliitikute ja valitsusasutuste töös.

Eelnevas arutluses tõlgendasime empiirilisi andmeid poliitilist osalust puudutavate teoreetiliste mudelite abiga, millest olulisim oli Jürgen Habermasi poolt arendatud normatiivne nägemus avalikust diskussioonist. Selle kohaselt peaksid poliitiliste otsuste lähtekohad selguma dialoogis, milles saavad võrdsetena osaleda kõik need, keda antud otsused puudutavad. Dialoog peaks olema võimuhete poolt mittemõjutatav ja juhinduma ainult igasuguse ratsionaalse arutluse aluseks olevatest metanormidest. Kuigi tõdesime, et tegemist on ideaaliga, mille täielik teostamine praktikas ei ole paljudel põhjustel võimalik, on siiski mõttekas vaadelda poliitilist protsessi kui jätkuvat kommunikatsiooni. Analüüsitud küsitlustulemused aga osutavad, et Eestis on elanikkonnarühmasid, keda sellesse protsessi ei ole lülitatud.

Sarnaselt mõnede Habermasi kriitikutega (nt. Laclau ja Mouffe 1985/2001) lähtusime siiski sellest, et pluralistlik demokraatia ei saa eesmärgiks seada kõigi konfliktide lahendamist. Konflikt on demokraatliku dialoogi koostisosa ja seda võib isegi pidada sotsiaalse integratsiooni vahendiks. Vaadeldud küsitlustulemuste valguses tundub Eesti poliitilise dialoogi peaprobleemiks olevat mitte kokkulepete puudumine, vaid see, et paljud inimesed ei ole üldse kokkulepete sõlmijate hulka osalema kutsutud. Kui osad Eesti elanikud on poliitilistest institutsioonidest võõrandunud, võib see olla tulemuseks nimelt sellest, et nende huvid ja eesmärgid ei leia poliitilises kommunikatsioonis ka sellist esindatust, mis võiks konfliktina väljenduda.

Eesti poliitiline avalikkus pidi ennast välja arendama kiiresti ning olukorras, kus majanduslike ja poliitiliste

olude pideva muutumise tõttu ei suutnud paljud inimesed oma huve ja eesmärgi teadvustada või määratleda. Paljud demokraatlike kapitalistlike ühiskondade jaoks tüüpilised sotsiaal-majanduslike rühmade huve esindavad organisatsioonid on Eestis seni nõrgad või koguni moodustamata. Lühemas perspektiivis on poliitilises avalikkuses osalejate huvides olnud omavalhelise konsensuse otsimine. See on taganud poliitiliste protsesside teatava stabiilsuse ja ennustatavuse (vrd. Zolo, 1992). Praktikas on see aga tähendanud paljude ühiskonnas objektiivselt eksisteerivate konfliktide sulgemist väljapoole institutsionaalset poliitikat, mis nüüd väljendubki poliitikast võõrandumisenä. See aga õhonestab kogu poliitilise süsteemi legitiimsust ja on pikemas perspektiivis demokraatia püsijäämisele ohtlik. Praeguse poliitika ülesandeks ei peaks seega olema ainult uue konsensuse otsimine, vaid ka institutsionaalse vormi andmine nendele potentsiaalsetele konfliktidele, mis muidu võivad lõpuks suunduda kogu institutsionaalse poliitika vastu tervikuna.

Kasutatud kirjandus

- Beck, U. 1995. The Reinvention of Politics: Towards a Theory of Reflexive Modernization. Teoses U. Beck, A. Giddens & S. Lash (toim.), Reflexive Modernization: Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order. Cambridge, Polity Press.
- Eriksen, E. & Fossum, J. 2002. Democracy through Strong Publics in the European Union. Journal of Common Market Studies, Vol. 40, No. 3, (lk. 401–424).
- Habermas, J. 1962/2001. Avalikkuse struktuurimuutus. Uurimused ühest kodanikuühiskonna kategooriast. Andres Luure (tlk.). Tallinn, Kunst.
- Habermas, J. 1992. Citizenship and National Identity: Some Reflections on the Future of Europe, 12:1, (lk 1–19), Praxis International.
- Habermas, J. 1996. Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy. Cambridge, MA: MIT Press.
- Habermas, J. 2001. Why Europe needs a Constitution. New Left Review 11, Sep–Oct. (lk. 5–26).
- Keane, J. 1998. Civil Society: Old Images, New Visions. Stanford, Stanford University Press.
- Laclau, E. & Mouffe, C. 1985/2001. Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics. Second edition. London: Verso
- Maffesoli, M. 1988/1996. The Time of the Tribes: The Decline of Individualism in Mass Society. London, SAGE.
- Zolo, D. 1992. Democracy and Complexity: A Realist Approach. Cambridge, Polity.

1.3. Ministrid ja kantslerid Eesti poliitikas: koos – või pettusemäng?

Enamus Kesk- ja Ida-Euroopa (KIE) riigid on siiani olnud hädas ministrite ja tippametnike suhete optimaalse vormeli leidmisega. Katsetatud on väga erinevaid konfiguratsioone. Ka Eestis on 1990ndatel kasutatud vähemalt nelja põhimõtteliselt erinevat mudelit (Sootla, 2001). Ehkki ministri ja kantsleri rolle on seadusandluses püütud väga täpselt määratleda, on asjaosalised reaalses poliitikakujundamise protsessis kujundanud hoopis teisi käitumismustreid. Valimiste järel võimule tulnud uue valitsuse liikmed on asunud kiiresti erinevaid meetodeid kasutades välja vahetama ministeeriumite tippametnikke. Sest seda tegid ka eelmise valitsuse liikmed. Tekkinud on suletud ring ning uurijatel on jäänud üle vaid konstateerida tippametnike jätkuvat politiseerumist ning nende suurt voolavust.

Selle vastu on püütud rakendada kahte erinevat strateegiat. Ühed riigid (näiteks Ungari, Slovakkia) (Vass, 2001; Staronova, 2003) on seadustanud poliitiliste aseministrite ametikoha. Selle käigus tekkinud ebakõlad on eraldi artiklit väärt. Teised riigid (ka Eesti) on seadustanud ministrite õiguse ametnikke sisuliselt oma suva järgi välja vahetada. Tulemus on sama tendentsi jätkumine (politiseerumine) või isegi poliitikute/ametnike võimuvõitluse teravnemine. Tõsi, kaks viimast valitsust on sellel suunal hoogu maha võtnud. Ehkki erinevalt eelmistest, kes seda seadust eirates tegid (ja ka kohtus käisid), on neil selleks seaduslik alus. Kuid maavanemate institutsioon on siiski saanud väga tõsise hoobi.

Milles probleem? Kas siirderiikides avaldub valitsemiskorralduse mingi üldise kriisi aspekt või pole siirderiigid seni suutnud kujundada valitsemise stabiilset institutsionaalset korraldust. Lülitumisega Euroopa Liidu poliitikakujundamise mehhanismi valitsuste roll suureneb ja teiseb märkatavalt. Valitsuse keskne roll ei ole enam üksnes oma elektoraadi huvide rõhutamise, vaid ennekõike oma rahva ja riigi huvide kaitsmine ja edendamine teiste liikmesriikide taotluste kõrval. Seega, administratiiv-poliitilise tipu konfliktus tähendaks ohtu rahvuslikele huvidele.

Mida ütleb teooria?

W. Wilson ja M. Weber määratlesid üksteisest sõltumatult administratiiv-poliitilise *dihhotoomia* kui demokraatliku valitsemiskorra keskse lüli. Nende poolt pakutud rollide ideaaltüüp — poliitikud formuleerivad tegevuskava ja ametnikud viivad selle ellu — oli eelduseks professionaalse ametnikkonna kujundamisele. Dihhotoomia püüdis välistada nende rollide segune-

mist ja sellega *kaitsta* ametnikkonda poliitilise sekumise ja patronaazi eest. See mudel töötas tingimuses, kus suhteliselt väikesearvuline ametnikkond täitis pelgalt seaduste jõustamise rolli.

XX sajandi keskpaigast alates kujunes heaoluriigi arenguga kolossaalne professionaalne bürokraatia, mis hakkas osutama üha suuremal hulgal avalikke teenuseid. Ametnik ei olnud enam pelgalt elluviija, vaid ta muutus tootjaks-professionaaliks. Klassikaline juristiharidusega ametnik hakkas asenduma valdkonna asjatundjatega. Poliitikute ja ametnike universaalse ideaalmudeli asemel hakkasid eri riikides, õigemini valitsemiskultuurides, kujunema poliitikute ja ametnike suhete uued vormelid (Peters, 1989a). Neist enim levinud olid nn külaelu mudelid, mis eeldasid poliitikute ja ametnike tihedat koostööd ja ühist poliitikakujundamist.

Kuid bürokraatia ratsionaalne organisatsioon ja töökorraldus muutus kulukaks. Külaelu mudelis omandasid ametnikud domineeriva positsiooni ja nad võisid ise hakata mõjutama poliitika suunamuutusi, sh pidurdama poliitikute plaane. Enamgi, Guy Peters (1989b) kirjeldab viise, kuidas ametnikkond muutub oma kliendirühmade poliitiliseks sisendiks strateegiate kujundamisel. Neutraalsus ja reeglite täpne järgimine võis muutuda „politiseerimise“ erivormiks. Tuli leida vormel, kuidas haakida lahti poliitikute käed selleks, et vältida riigi pankrotti ja vähendada kodanike rahulolematust teenuste halva kvaliteedi või liigse maksumuse üle.

Võidu valem leiti 1980ndatel. Poliitika kujundamise roll püüti institutsionaalselt eraldada poliitika elluviimise rollist. Ministeeriumitest eraldati suurem osa ametnikest ning moodustati võimalikult monofunktsionaalsed riigiametid, et nende töö tulemusi oleks võimalik täpselt mõõta. Poliitikud pidid vastutama selle eest, et tehakse õigeid asju, ametnikud aga selle eest, et asju tehakse õigesti. Vastutuse ja õiguste täpsemaks määratlemiseks püüti osapoolte suhteid hakata reguleerida lepingutega. Enamgi, riigiametite ametnikud pandi konkureerima kas omavahel või mitteavalike asutustega, s.o õiguse eest osutada avalikke teenuseid ja (mis muidugi palju tähtsam) käsutada selleks eraldatud ressursse. Selline esmapilgul suurepärase vormel, mis andis poliitikutele võimaluse jagada ja valitseda kätke aga suuri ohte demokraatlikule valitsemiskorraldusele. Ehkki, nagu tõestas Ch. Hood, oli see hästi unustatud vana mudel (Hood, 1998).

Teoreetiliselt efektned ja praktiliselt teatud tulemused andnud (otseste valitsemiskulude vähendamine) vormel aga lagundas lõplikult administratiiv-poliitilise dihhotoomia kui institutsiooni. *Ad hoc* lepingutel

rajanev valitsemise protsess ähvardas kujuneda sarnaseks suhetega turul, milles demokraatliku vastutuse ja väärtuste aspekt lahustus instrumentaalses ärikalkulatsioonides. Nagu prognoosis Ch. Hood (1999), muutus niisugune rollijaotus poliitikakujundamise põhinstitutsioonide esindajate suhted sarnaseks tuntud vangidilemma mänguga. Mida instrumentaalsem on kokkulepe, seda enam kaldutakse petmise stsenaariumi suunas ja seda madalam on vastastikune usaldus, seda enam alust ad hoc lepeteks. Koostöövormelit, mis toimis traditsioonilise avaliku halduse raames, oli üha raskem realiseerida, kuna stabiilne suhe ühise huvi realiseerimise raames oli asendumas pidevalt uueneva ja kauplemist eeldava suhtega, milles iga osapool seis ennekoike oma huvide ja edukuse eest.

Ch. Hood pakub välja nn pessimistliku arengustsenaariumi. Tema arvates rakendab usalduse kriisi tingimuses minister oma poliitilist tahet ning paneb tippametniku staatuse ja saatuse sõltuvusse poliitiku tahetest. Seda nimetas ta hübriidmodeliks. Hood eeldab, et lagunema kippuvad hierarhia ainsaks mõistlikuks välja-vaateks on selle taastamine partikulaarse sõltuvusena. Sellise valiku tegi ka Riigikogu kui võttis vastu Halduskorralduse seaduse, mis võimaldab kantslereid ja asekanclereid, ametite peadirektoreid ja maavanemaid vallandada juhul, kui minister seab kahtluse alla nende (äärmiselt laialt tõlgendatava) koostöövalmiduse.

Nn hübriidmodel ei suuda aga post-traditsioonilises või neo-administratiivses (R. Durant: 2000) valitsemiskontekstis muutuda stabiilseks konfiguratsiooniks. Sest probleemi tuum on palju laiem kui kahe keske toimija omavahelised suhted.

Hoopis optimistlikuma lahenduse pakub välja juba 1980ndate alguses J. Aberbach jt. Ameerika teadlased ei püüa konstrueerida ideaaltüpe vaid uurivad seda, kuidas osapooled üksteise valitsemis- ja juhtimisrolle tajuvad konkreetsetes valitsemisprotsessis. Sotsioloogilise uuringu põhjal, mida korralditi 1990ndate keskel (Aberbach jt, 1997), järeldavad nad, et nn ametnike politiseerumisel on väga palju ja erinevaid ilminguid ja mitte kõik nendest ei pea viima konflikti ja usaldamatuseni. Enamgi, nad leiavad, et poliitikute ja ametnike traditsiooniliste rollide teisenemine loob palju pandlikumaid ja üksteist täiendavaid rollikombinatsioone, mille toimimine võimaldab tõhustada poliitikakujundamist ja elluviimist. Mis peamine, tuleb analüüsida mitte üksnes ametnike, vaid ka poliitikute rolle ja rollihoiakuid. Toimub mitte üksnes ametnike politiseerumine, vaid poliitikute professionaliseerumine. Pealegi, ka eri tasandi ametnikel on erinevad rollid. Üha enam räägitakse nn tänavataseme bürokraatia rollist poliitika kujundamisel ja elluviimisel. Seega, dihhotoomia (ja hierarhia) asemel tuleb tänases institutsionaalse kontekstis poliitikute ja amet-

nike suhete mõtestamiseks kasutada teineteist täiendavate rollide tasakaalu ja rollivõrgustiku mõistet. Seejuures tasakaalu vormelid võivad vahelduda kiiresti, tulenevalt poliitilisest äritsüklist, osapoolte isikomadustest, valdkonna või poliitika spetsiifikast.

Niisiis, uusimad uuringud heidavad kõrvale eelduse, et tippametnikel on mingi üks kindel roll ning eeldavad, et suurem osa neist on seotud ka poliitika kujundamisega. Efektiivne ja demokraatlik valitsemine eeldab, et poliitikute ja ametnike rollid *täiendaksid ja tasakaalustaksid* üksteist. Samuti tuleb eeldada, et mitte üksnes poliitikud, vaid ka ametnikud on tähtsaks „sisendiks“ poliitika kujundamisel. Õigemini sisendeid on palju enam, kui valijaskonna mandaadi põhjal formeerunud poliitiline programm või huvirühmade lobby. Näiteks poliitikaprogrammide sisu kujundamisel keskenduvad poliitikud nn teatud huvid ja ootuste representeerimisele ning teatud väärtustele, samal ajal kui ametnikud tagavad selle, et programm tugineks faktidele ja teadmistele, s.t et poliitika suudaks hoomata probleemi lahendamise/eesmärgi saavutamise „tehnilist“ loogikat. Või poliitikud lähenevad poliitikale suurte ühiskonnasegmentide huvid ja väärtuste vaatevinklist (s.t huvide üldistamine), samal ajal kui ametnikud püüavad poliitikasse installeerida nn valdkonna kliendirühmade visioone ja huve (huvide artikuleerimine).

Selliseid tasakaalustamist vajavaid rolle on hulgaliselt. Mõnesid neist võib käsitleda deviantsetena, kuid ega sellest ei kao vajadus ka neid tasakaalustada. Näiteks poliitikud reeglina on võimsamate huvirühmade surve all ja kriisisituatsioonis püüavad lahendada probleeme nende huvides, samal ajal kui ametnikkond on neutraalsem ja suudab surveid vältida ning arvestada ka selliseid aspekte kui õiglus ja avalik huvi (näiteks ravimipoliitikas, kommunaalteenuste hinnapoliitikas jms) (Vitiretti, 1999). Valimiste eel annavad poliitikud suuri lubadusi. Valimiste järel püüavad nad hakata ilmselt ebareaalseid lubadusi ka ellu viima, millega võivad kogu valdkonna eelneva arengu pea peale pöörata. Kui sellist soovi ei tasakaalusta ametnikkond oma argumentidega „raudselt mittetöötavatest lahendustest“, võib poliitika omandada isegi destruktivse suuna.

Kui aga üks osapool püüab omastada teise olemuslikke rolle, näiteks kui tippametnikud püüavad muutuda parteipoliitiliseks sisendiks või poliitikud püüavad valitseda administratiivsete hoobade kaudu, sh tegelda ametnike tööle võtmise ja vallandamisega, siis tekibki konflikt.

Eesti ametnike ja poliitikute rollitaju

Pilootuurimuse raames viidi läbi 12 struktureeritud intervjuud kolmes ministeeriumis (Tammekand, 2003).

TABEL 1.3.
 Kui intensiivselt täidab ministeeriumi kantsler erinevate toimijate arvates järgnevaid rolle

Roll	Minister	Kantsler	Asekantsler/ osakonna juhataja	Arvamuste lahknevus
Juht	3,2	4,2	3,9	1,0
Peaekspert	3,7	2,8	3,0	0,9
Infofilter	3,0	3,4	3,2	0,4
Võrgustiku koordinaator	2,0	2,9	2,8	0,9
Poliitika kujundaja	2,0	2,0	3,4	1,4
Rollide erinevus	1,7	2,2	1,1	

TABEL 1.4.
 Ideaalne kantsler võrreldes kantsleri praeguse rollikäitumisega

	Minister	Kantsler	Tippametnik
Üldine juht	+ 0,6	+ 0,1	+ 0,4
Peaekspert	- 0,2	+ 1,0	+ 0,3
Infofilter (neutraalne)	0	+ 0,6	+ 0,3
Võrgustiku koordinaator	+ 0,9	+ 0,4	+ 0,9
Poliitika kujundaja	+ 1,0	+ 0,5	+ 0,1

Vastajatelt paluti anda pärast 2003. valimisi hinnang kantsleri ja ministri rollidele KeRe koalitsiooni valitsuse ajal. Intervjuud korraldati ministeeriumites, kus ametisse astusid uusi parteisid esindavad ministrid. Lähtudes küll Aberbach & Rockman (1997) rollide määratlusest, teisendati ja detailiseeriti teoreetilise analüüsi käigus neid määratlusi.

- Meie visioonis täidab kantsler järgmisi rolle:
1. **Juht.** Juhib ministeeriumi ja valitsemisala, kombineerides nii administraatori kui mänedžeri rollid.
 2. **Peaekspert.** Korraldab professionaalse ekspertiisi ja nõustamise ning kujundab selle lõplikud sõnastused.
 3. **Infofilter**, kes kanaliseerib või vahendab vastastikkui ametnike ja poliitikute visioone ja huve jms.
 4. **Võrgustiku koordinaator**, kelle kätte keskenduvad põhiliste toimijate info ja surved ning kes vahendab nendeni ministeeriumi visioone ja hoiakuid.
 5. **Poliitika kujundada**, kes osaleb aktiivselt (mitte passiivse infoedastajana) mitte üksnes otsuste formeerimises vaid ka agenda kujundamises.

Eeldades, et aeg, mis kantsler kulutab teatud rollide täitmisele kajastab ka antud rolli tähtsustamist vastaja poolt, paluti vastajaid hinnata 5 palli skaalal (üldse ei kulu — väga palju aega kulutatakse) kantsleri erinevate rollide intensiivsust.

Tabelist johtub, et põhilised tähenduslikud erinevused rollide interpreteerimisel on ministri ja kantsleri

vahel. Kantsler arvab, et tema on juht ja et tema roll peaeksperdina on (liiga) väike, minister aga arvab, et olukord on vastupidine. Teiste ametnike visioone võib hinnata enam neutraalsemana, v.a hinnang kantsleri kui peaeksperti rollile, millele teised tippametnikud ilmselt samuti pretendeerivad. Peaaegu olematud on kantsleri selgelt „poliitilised“ võrgustikujuhi ja poliitika kujundaja rollid, ehkki ametnike arvates on kantsleri roll poliitika kujundajana juba märkimisväärne (2 tähendab, et sellega tegeletakse minimaalselt). Selle rolli hindamisel on osapooled ka kõige erinevat meelt. Nii kajastavad hinnangud kantslerite tegelikele rollidele enam-vähem üldiselt aktsepteeritud visiooni, mille kohaselt kantsler peaks olema rohkem administraator ja ekspert ning mitte võtma endale poliitilisi rolle.

Palju huvitavamad olid aga tulemused siis, kui vastajatelt paluti kirjeldada ideaalse kantsleri rolle kujutel-davad ideaalses ministeeriumis.

Kõige üllatavam oli see, et just poliitikute arvates peaksid kantslerid oluliselt enam kui praegu võtma endale poliitiliste rollide täitmise. Samuti näevad ministrid kantsleri rolle sama tasakaalustatuna kui ametnikud. Kantslerid aga ei taha sugugi võtta endale poliitikakujundaja rolli isegi ideaalis. Ilmselt on küsimus kantsleri koostöövõimest ja tahtest (mida seadus tema ametioskusena eeldab) koor-maks, mis mõjutab ka tema unistusi.

Huvipakkuv oli ka nende põhitegijate visioon konflikti lahendusteedest poliitika strateegilistes küsi-mustes. Ministrid ja ametnikud leidsid, et lahendus on vaid kas võitlus või taandumine, juhul muidugi kui nad teineteist ümber ei veena. Ametnikud aga pakkusid hoopis pandlikumaid viise niisuguseid tupikseise lahen-dada: moodustada kantslerite ühine seisukoht, kaasata autoriteetseid neutraalseid eksperte, püüda mõjutada valitsust teiste poliitiliste kanalite kaudu, sh viidata Brüsseli võimalikult seisukohale jms.

Järeldused

Ministrite ja kantslerite hinnangutes ilmneb, et kantsleri rolle mõtestatakse veel nn traditsioonilise administratiiv-se ja poliitikakujundamise dihhotoomia kontekstis (Svara, 1999). Siin ilmneb arvatavasti seadusandja poolt tehtud „pessimistliku“ valiku ahistav pitser: just selles aspektis — administratiivsed va. poliitilised (s.h. ka organisatsioonipoliitilised) rollid — erines kõige enam ka vastajate visioon kantsleri praeguste ja ootuspärastele rollidele. Seejuures oli ideaalvisioon sootuks tasakaalus-tatum kui eksisteeriv rollijaotus. Välja arvatud kantsleri enda ootused enda kui poliitika kujundaja rolli suhtes, mis on ilmselt mõjutatud sellest samasest pitserist.

Mida enam nende põhitoimijate suhted kujunevad klassikalise Weberlik-Wilsoniliku dihhotoomia raames,

seda enam tõenäolisem on rollide tasakaalustamatuse kujunemine ja ootuste konflikti arenemine. Mis peamine, seda primitiivsem ametnike politiseerumise viis tasakaalu rikkudes toimima hakkab. S.t. politiseerumine realiseerub ennekõike isikliku või parteipoliitilise patronaazi tekkimises, milles juhtroll on poliitikutel, ehkki ise nad seda tunnustada ei taha.

Kuidas toimib tasakaalu kadumise mehhanism eeldusel, et püütakse täpselt piiritleda rolle? Miks isegi sihipärane püüd tasakaalule viib sageli vastupidisele tulemusele? 1999. a võimule tulles eemaldati kantslerid valitsuse istungitelt, rääkimata kabineti nõupidamistest, kus tegelikke otsuseid vaagitakse. Loomulikult ei olnud efektiivsed ka eelneva valitsuse nõupidamised, mis kohati meenutasid pigem konverentse kui otsustusareeni. Poliitika elluviimise üheks keskseks lüliks on nn policy ownership (Pollitt jt, 1997) — poliitikaga samastumise — kujunemine toimijate seas. Sest väga olulised otsused — *kuidas* — tehakse just elluviimise faasis. See, et need toimijad, kellest elluviimine kõige enam sõltub, ei osale otsustamise juures (me ei räägi siin isegi otsustaja rollist) on oluliseks takistuseks sellise identiteedi tekkimise teel.

Probleem võib tuleneda veelgi lihtsamast asjast: kuna kabineti istungeid jt mitteformaalsetel otsustamisareenidel toimuvat ei protokollita, siis on eemalolijatel raske mõista otsuste poliitilisi ja ka tehnilisi tagamaid ja otsuse sisulisi detaile. Niisugused infomürad ongi reaalseks lähtealuseks ebakõlade ja usaldamatuse tekkimisele. See kontekst on soodsaks pinnaseks, et ametnikkond hakkab tahtmatult tegema valesti õigeid asju. Just kantsleri võimet mõista valitsuse poliitika (koalitsioonileppe) tagamaid ja oskust viia need sujuvalt kokku valdkonna senise strateegiaga ja arenguga, hindasid nii ministrid kui ametnikud kantsleri ühe kõige olulisema omadusena.

Niisugune dogmaatiline vormel ei võimalda arvestada ka tegureid, mis mõjutavad ministrite ja kantslerite suhteid, näiteks erinevad valitsemistsükli, erinevad valitsemisalad ja miks ka mitte erinevad isiksusetüübid. Kaasaegses poliitika kujundamise protsessis on vaieldamatult rolle, mida kantslerid ja teised tippametnikud ei suuda mitte üksnes paremini täita, vaid kus nad on keskseks lüliks. Näiteks efektiivne poliitika kujundamine — eriti regulatsioonipoliitika — peab toetuma üha enam võrgustiku tüüpi struktuurile (Jorgensen, 1993). Taolise võrgustiku keskmes saab olla vaid tippametnik, kes on neutraalselt võimeline „kokku õmblema“ huvirühmade ja sihtgruppide huvid ja vajadused (Vitiretti, 1999). Kolmikliit muretses 1999. aastal võimule tulles poliitikute vähese suutlikkuse üle kujundada poliitikat. Kolmikliidu strateegia, mis nägi ette seda suurendada ennekõike tippametnike arvelt, vähen-

das aga oluliselt suutlikkust just poliitika elluviimise faasis. Seal aga, kus toetuti tugevale koostööle administratsiooniga (näiteks Eurointegratsiooni bürooga) võisime tõdeda väga efektiivset otsustamist ja otsuste legitimeerimist.

Lühidalt: Eesti senine strateegia on olnud peamistes aspektides suunatud neo-administratiivse, postmodernse valitsemissüsteemi kujunemisele, administratiivpoliitiline dimensioon püütakse üles ehitada aga traditsioonilistest kui mitte arhailisest visioonist lähtuvalt.

Kasutatud kirjandus

- Aberbach, J., Putnam, R. Rockman, B. 1981. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge: MA.
- Aberbach, J., Rockman, B. Back to the future? Senior Federal Executives in the United States.
- Hood, C. 1997. *The Art of the State*. Oxford, 1998 — Governance, 1997, vol. 10 N4.
- Durant, R. 2000. Towards the polity centered theory of administrative reform. — *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2000, N1.
- Hood, C. 1999. Public Service Bargains and Public Service Reform. Paper presented at ECPR joint session of Workshops, Mannheim, Märts, 26–31.
- Hood C. 1998. *The art of the State*. Oxford UP.
- Peters, G. B. 1989a *Politics of Bureaucracy*. New York, London: Longman.
- Peters, G.B. 1989b *Comparing Public Bureaucracies: Problems of theories and method*. University of Alabama Press.
- Pollitt, C. jt. 1997. Trajectories and Options: an International Perspective on the Implementation of Finnish Public Management Reform. Helsinki.
- Staronova, K. 2003. Role and Role Perceptions of Senior Civil Servants. Paper presented to NISPAcee 11th annual conference. Bucarest. Aprill.
- Svara, J. 1999. Complementarity of politics and administration as a legitimate alternative to the dichotomy model. *Administration and Society*, 30: 676–705.
- Sootla G. 2001. Evolution of Roles of Politicians and Civil Servants During the Post-communist Transition in Estonia. Verheyen, T. (ed.). *Politico Administrative Relations. Who rules?* NISPAcee.
- Tammekand, K. 2003. Kantsleri rollide tajumine läbi poliitikute ja ametnike koostöö prisma. Tallinna Pedagoogikaülikool: BA.
- Vass, L. 2001. Civil service development and Politico-administrative relations in Hungary. Verheyen, T. (ed.). *Politico Administrative Relations. Who rules?* NISPAcee.
- Vitiretti. 1999. *Public Organizations Environments: Constituents, Clients and Urban Governance*. — *Administration and Society*, 1999 N4 v.2

1.4. Võimutasakaal autonoomses kohalikus omavalitsuses

1993. aasta suvel valis Riigikogu ühetasandilise kohaliku omavalitsuse (edaspidi KOV) „lõigatud“ (Bennett, 1997) autonoomse (Kjellberg, 1993) mudeli. Piltlikult öeldes tähendab see, et keskvalitsuse pädevus lõpeb regionaaltasandil. Allpool seda toimib ühiskonna sotsiaalpoliitiline integratsioon iseseisva avalik-õigusliku korporatsiooni ehk omavalitsuse läbi. Kuigi autonoomse omavalitsusmudeliga järgiti Põhjamaade traditsioone, oli selle konkreetse vormi valik suurel määral mõjutatud tolle aja spetsiifikast. Sotsiaal-majanduslik kriis, eriti kriis põllumajanduses, oli saavutamas põhja, poliitilised institutsioonid olid veel nõrgad ja võimuvõitlus lääne-ida dimensioonis põlnud kaugeltki lõppenud.

Mitmed uurimused Eesti KOV reformist järeldasid, et selline autonoomse omavalitsuse vormel sisaldab sisemisi vasturääkivusi, mis võivad hakata pärssima suutlikkuse ja demokraatia arengut (Kjellberg jt, 1994). Katsed lahendada peagi ilmunud tõsised vasturääkivused uute reformidega pörkusid suutmatusele reforme käivitada ja sügavatele partei-poliitilistele erimeelsustele, mis on säilinud senini. Autonoomse mudeli raames olid hakanud toimima autonoomse mudeli eeliseid sügavalt pärssivad mehhanismid (Sootla jt, 2002). Uuringud näitasid muu hulgas, et omavalitsustegelased näevad lahendusi seal, kus neid ilmselt pole: ressursside suurendamisega või ümberjagamisega probleemi ei lahenda, isegi kui need ressursid leitaks.

Demokraatliku autonoomse omavalitsuse efektiivse toimimise esimeseks eripäraks on ülalt-alla administratiivsete kontrollimehhanismide puudumine. See peaks andma kohalikele võimudele vajaliku tegevusruumi ning võimaldab keskenduda just kohalike vajaduste rahuldamisele. Samas, sisemiste kontrollimehhanismide ebaefektiivsus loob soodsa pinnase korruptsiooniks: kohalikud omavalitsused on tunnistatud kõige korruptsioonisoosamaks avaliku sektori lüliks (Monitoring EU, 2002). Tulemuseks võib olla demokraatia taandumine korporatiivse klanni võimu-monopoli ees.

Ükski riigiinstitutsioon, isegi õiguskantsler ega riigikontroll, ei tohi sekkuda omavalitsuse otsustesse või toimingutesse enne, kui on langetatud vastav kohtuotsus. Kohtu veskid aga jahvatavad aeglaselt. Vabaduse eeliste parimaks kasutamiseks ja väärarengu vältimiseks peab kohalikul tasandil kujunema väga efektiivne *poliitilise kontrolli mehhanism* parteide ja kodanikuühiskonna organisatsioonide poolt. Tuleb tunnistada, 1993 aastal vormitud omavalitsusmudeli

oluliseks taustfaktoriks oli kohaliku elu parteistamine. Teise tasandi omavalitsuse kaotamine nagu ka omavalitsuste liitmine oli osaliselt sellest eesmärgist ajendatud.

Teiseks probleemiks on otsustamissuutlikkus — rahva arvamuse (ja demokraatia) ning professionaalse visiooni piisavalt paindlik tasakaal vältimaks võõrandumist rahvast ja valesid otsuseid. See tähendab niisugust võimuinstitutsioonide vahelist pädevuste jaotust, kus volikogu keskendub oma representatiivsele ja legitimeerivale funktsioonile — omavalitsuse normatiivse baasi kujundamisele ja otsuste poliitilisele koordineerimisele. Valitsus aga oleks volikogust suhteliselt iseseisev, kuid poliitiliste hoobadega kontrollitav *tööorgan*, mis suudaks välja töötada ja ellu viia efektiivseid poliitikaide. Selliste tasakaalude tekkimine eeldab arenenud, see tähendab selgete ideoloogiliste ja poliitiliste identiteetidega kohalikku parteispektrit ja poliitilise vastutuse efektiivseid mehhanisme. Kuna need kaks väärtust — poliitiline kontroll ning suunamine ja efektiivne toimimine — on vasturääkivad, siis on paindliku tasakaalu tekkimine kohalikul tasandil autonoomse mudeli põhiküsimus.

Kolmandaks, autonoomse omavalitsuse efektiivsuse allikaks on kohaliku koosluse integreeritus ning institutsionaliseeritud kanalite kasutamine otsuste mõjutamiseks. Demokraatia eeldab, et suheldes kohalike võimudega lahendavad omavalitsuse liikmed ühiselt kogu koosluse probleeme. Võimudega suhtlemise privaatsete kanalite domineerimine viitab mitte OMAvalitsusele, vaid ülematest ja alamatest koosnevale valitsusele.

Analüüsi teoreetilised lähtekohad

Tuntud riigiteadlane Svava rühmitab omavalitsusi sõltuvalt sellest, kuidas jaotub kolme põhiinstitutsiooni — volikogu (volikogu esimehe), linnaeape ja linnajuhi (*manageri*) võimu- ja pädevusressurss (Svava, 2001). Üks mudelitest, **volikogu-linnaeape mudel** asetab rõhu demokraatlikule esindatusele. Volikogu on nii otsuste väljatöötaja kui ka tagab selle elluviimise administratiivaparaadi poolt. Kõige radikaalsemas versioonis on ka täitevvõim kollegiaalne. Volikogu esimees täidab ühtlasi täitevvõimu pea — linnaeape/vallavanema — rolli, volikogu komisjonid jälgivad kuidas otsuseid ellu viiakse, väljudes valitsusaparaadi vastavale osakonnale. Selline omavalitsus on võimalik väga integreeritud ja hästi organiseerunud kohalikes kooslustes ja keskkonnas, kus

valijaskonna esindamine pole liigselt politiseeritud. See tähendab, et volikogu liikmed esindavad iseenast ja kohaliku koosluse kui terviku probleeme. Eestis toimis niisuguse mudeli vähem radikaalsem versioon aastatel 1989–1993. Selle ebaefektiivsus tulenes ennekõike liigsest politiseeritusest ja uue kohaliku eliidi madalast legitiimsusest ja professionaalsusest.

Vastandmodeliks on **linnapea-volikogu mudel**, kus (tihti otse valitud) linnapea/ vallavanem on kõige legitiimsem poliitiline ja administratiivne subjekt. Volikogul on peamiselt kontrolli ja järelevalve funktsioonid ning põhilisi otsuseid (eelarve) legitimeeriv roll. Ka selle mudeli puhul on parteide roll tagasihoidlik: kohalik poliitika tugineb suures osas väga elitaarsetele liidritele, kes ühtlasi seovad kohaliku ja keskvalitsuse üheks tervikuks. Sinna vahele mahub ära suur hulk vaheversioone, mis suuremal või vähemal määral tagavad administratiiv-poliitilise tasakaalu.

Eesti KOV korraldust reguleerivate *seaduste järgi* on Eesti omavalitsused kuskil keskteel „puhaste“ alternatiivide vahel. Volikogu on tasakaalustatud suhteliselt sõltumatu linnapea/vallavanema ja valitsusega. Kuna seadused määratlevad üksnes raamistiku ning valitsuse formeerimise kord ja struktuur on linna/valla enda otsustada, siis võib konkreetsetes omavalitsustes institutsioonidevaheline tasakaal ka formaalselt võttes oluliselt erineda. Milline on aga olukord reaalselt?

2002–2003. aasta vahetusel toimus KOV ametnike ja volinike ulatuslik küsitlus, mis viidi läbi paralleelselt kolmes Kesk- ja Ida-Euroopa riigis. Projekti kontseptsioon „Kohaliku demokraatia indikaatorid“ valmis ning projekti koordineeris Toqueville'i keskus Budapestis. Eestis küsitleti 983 volikogu liiget ning 272 tippametnikku. Küsitluse viis läbi TPÜ Riigiteaduste osakond.

Tegelik võimutasakaal

Meie uurimus näitas, et institutsionaalsete toimijate mõjukus on eri suurusega omavalitsustes erinev (vt tabel 1.5).

Linnapea/vallavanema mõjukus on madalaim väikestes KOV-s ja tema roll muutub tähtsamaks suuremates omavalitsustest. Väikseimates (kuni 1000 elanikku) kogukondades on volikogu esimees põhiline tegija ja vallavanema mõju otsustele on enam-vähem võrdne vallasekretäri ja komisjonide mõjuga. Selline võimujaotus iseloomustab pigem volikogu-vallavanem vormelit. Suurtes valdades, eriti aga linnades on mõjukuse vahetõrge sarnasem linnapea-volikogu versiooniga. Volikogu esimees on siin

TABEL 1.5.
Erinevate institutsionaalsete toimijate mõju kohalikele otsustele kohaliku omavalitsuse suuruse järgi, keskmine 7-punktilisel skaalal

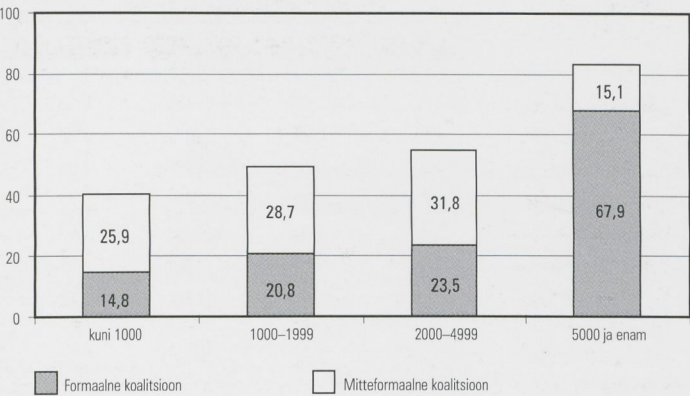
Toimija	Kohalike omavalitsuste suurus			
	kuni 1000	1000–1999	2000–4999	5000 ja enam
Linnapea/vallavanem	4,90	5,34	5,42	5,51
Linna/vallasekretär	4,63	4,33	3,97	3,86
Avalikud teenistujad	4,13	3,76	4,01	3,79
Volikogu komisjon	4,62	4,73	5,13	5,12
Volikogu esimees	5,46	5,40	5,43	5,12
Volikogu fraktsioon	3,27	3,30	3,93	4,35
Volikogu üksikliikmed	3,17	3,37	3,16	3,18
Erakondade kohalikud allüksused	2,83	2,84	3,00	3,64

pelgalt eesistuja. Tema mõjukus pole mitte üksnes oluliselt väiksem linnapea omast, vaid ka võrdväärne (linnades aga isegi väiksem) volikogu komisjonide mõjuga. Kõige drastilisemalt langeb aga linnasekretäri mõjukus ning linnades on see juba võrdne teiste ametnike mõjuga. See viitab asjaolule, et mingis aspektis on väikestes koostlustes valla sekretäril volikogu otsuseid suunav või blokeeriv roll, mida poliitiline ametnik (vallavanem) alati ei suuda saavutada. Ilmselt on nendes omavalitsusüksustes vallasekretäri juriidiline kompetentsus oluline tegur tasakaalustamiseks volikogude poliitilist tahet. See aga pole piisav efektiivse täitevvõimu teostamiseks. Veelgi drastilisemalt muutub omavalitsusüksuste suuruse kasvuga fraktsioonide roll, mis suureneb proportsionaalselt volikogu esimehe mõjukuse vähenemisega. Esimestes on nad peaaegu sama mõjukad kui komisjonid ja volikogu esimehed. See võib osutada isiklike poliitiliste sidemete rolli vähenemisele ja parteipoliitiliste kokkulepete rolli suurenemisele. Nendes volikogudes võib täheldada professionaal-poliitilist tasakaalu. Teistes on nende roll piltlikult öeldes „mingisugune“ ja ei erine märkimisväärselt isegi üksikliikme mõjukusest.

Ka erinevus kohalike koostluste parteistumises on märkimisväärne, kuid mitte ehmatavalt suur. Väiksemates omavalitsustes kohalike parteide organisatsioonide mõju praktiliselt ei ole, mis pole ka ootamatu, kuna enamustes valdades kohalikkude parteiorganisatsioonide mõju muutuma arvestatavaks. Järelikult on väiksemate omavalitsuste volikogudes elanike huvide konsolideerimine ja üldistamine pärsitud. Blondeli arvates on parteipoliitika esin

Joonis 1.1.

Formaalse ja mitteformaalse koalitsiooni olemasolu kohaliku omavalitsuse suuruse järgi, % kohalikest omavalitsustest



TABEL 1.6.
Erinevate institutsionaalsete toimijate mõju kohalikele otsustele kohaliku omavalitsuse suuruse järgi, keskmine 7-punktsel skaalal

Hääletuskäitumine	Kohalike omavalitsuste suurus			
	kuni 1000	1000–1999	2000–4999	5000 ja enam
Koalitsiooni kuuluvad liikmed hääletavad ühehäälselt	4,79	4,37	5,73	6,10
Otsustatakse üksnes koalitsiooni-liikmete hääle toel	2,58	3,20	4,01	3,63
Kõigi volikogu liikmete ühehääline otsus	5,25	6,24	5,65	4,51

TABEL 1.7.
Volikogu liikmete ja linnapea/vallavanema koostööviisid, % vastanutest

Koostööviisid	Kohalike omavalitsuste suurus			
	kuni 1000	1000–1999	2000–4999	5000 ja enam
Enamus volikogust toetab peaaegu alati linnapea/vallavanema seisukohti	29,6	50,0	55,7	66,7
Volikoguenamuse toetus või vastu-seis sõltub konkreetselt küsimusest	70,4	50,0	43,0	33,3
Linnapea/ vallavanema seisukohti toetatakse harva	-	-	1,3	-

dusvõimu üks keskseid funktsioone (Blondel, 1982). Kohalik poliitika on väikestes omavalitsustes paljuskisoleerimine, mis paratamatult toob otsustusprotsessi

emotsionaalse elemendi ja vähendab otsuste professionaalset dimensiooni.

Seega väiksemates, iseäranis kõige väiksemates kooslustes on ebasoodsamad eeldused professionaalseks ja poliitiliselt tasakaalustatud poliitikakujundamiseks, mis on autonoomse omavalitsuse eelduseks. Juba nende tulemuste alusel võib öelda, et poliitika kujundamise protsess eri suurusega kohalikes kooslustes erineb märkimisväärselt.

Poliitikakujundamise variatsioonid eri suurusega omavalitsustes

Eesti kohalikes volikogudes toimuvad istungid keskmiselt kord kuus, üksnes suurimates omavalitsustes kogunetakse tihedamini. Kuigi ülesannete keerukus ja maht kasvab KOV suuruse suurenemisega, kulub erineva suurusega omavalitsustes otsuste tegemiseks enam-vähem sama palju aega. Kas suuremad volikogud ei jää ajahätta?

Esimene tähelepanek: neis on volikogu töö paremini planeeritud. Nimelt on üle 5000 elanikuga omavalitsustest 76%-l volikogu ja tema komisjonide töö ajakava, alla 1000 elanikuga valdades on ajakava üksnes 26%-l KOV-st. Kuid peamine põhjus on see, et nendes valdades, kus on formaalne ja mitteformaalne koalitsioon ja määrav on fraktsioonide ehk parteipoliitiliste otsuste roll, otsustatakse ladusamalt ja ka järjekindlamalt.

Joonis 1.1 ei paku üllatusi: suuremates omavalitsustes, kus fraktsioonide mõju on tunduvalt suurem, on ka oluliselt enam koalitsioonileppeid. Siiski ei käi fraktsioonide mõju suurenemisega kaasas koheselt koalitsiooni formaliseerimine leppes, mis muutub reegliks alles kõige suuremates omavalitsustes.

Tabel 1.6 näitab, et koalitsioonide ühtsus on tunduvalt suurem just seal, kus ka fraktsioonid on tugevad. Samas on kõikides omavalitsustes tähelepanuväärselt suur ühehääline ehk konsensuslik otsustamine ning opositsioon ei toeta koalitsiooni harva. Niisiis, kohalikud probleemid on suhteliselt vähe parteipoliitilised, ehkki fraktsioonide ja koalitsioonide roll võib volikogude töös olla märkimisväärne.

Kui volikogusisest otsustamist iseloomustab pigem konsensuslik otsustamise stiil, siis volikogu ja linnapea suhetes ei valitse alati üksmeel (vt tabel 1.7). Eriti väiksemates omavalitsustes ei saa vallavanem olla kindel volinike toetuses oma ettepanekutele. Põhjuseks on just parteide/fraktsiooni tagasihoidlik roll otsuste väljatöötamises ja langetamises. Kuid samas on väikestes omavalitsustes ühehäälsed otsused palju sagedasemad kui koalitsiooni-opositsiooni vastusei-

sus vastu võetud otsused. Kuidas seletada seda vasturääkivust?

Meie küsitlus püüdis välja selgitada otsustamise edasilükkamise põhjuseid volikogudes (vt tabel 1.8). Hinnangud nendele põhjustele võimaldavad seletada ka eelnevat vasturääkivust.

Otsustamise edasilükkamist juhtub tihemini väikseimates omavalitsustes. 41% väikseimate omavalitsuste ametnikest väitis, et otsuseid lükatakse edasi harva või mitte kunagi, suurimates arvas sama 53% ametnikest. Kuid, otsuste edasilükkamise peamised põhjused on eri volikogudes erinevad. Kõige väiksemates omavalitsustes põhjustavad edasilükkamise nn tehnilised probleemid, nagu infopuudus, halvasti ettevalmistatud otsused. Probleemid arutluste juhtimisega on aga kõige väiksemad suurtes omavalitsustes, kus poliitiliselt paremini organiseerunud ja koalitsiooni ühinenud suudavad ilmselt vältida aeganõudvaid ja planeerimata soleerimisi. Suurtes omavalitsustes on jällegi kõige olulisemaks edasilükkamise põhjuseks vajadus koordineerida fraktsiooni seisukohti. Otsustamise edasilükkamiste põhjused, nii nagu ka linnapea/vallavanema arvamus arvestamise sagedus lubavad järeldada, et väikestes omavalitsustes on nn rääkivad esinduskogud, mis ei suuda hästi (individuaalseid) konflikte institutsionaliseerida. Eesti mõõdus suurtes omavalitsustes on peamine edasilükkamiste põhjus koalitsiooni ühtsuse saavutamine. Nendes omavalitsustes tagab efektiivsuse poliitiline otsustamine. Nii nagu eeldab autonoomne mudel. Kuid suurem osa Eesti omavalitsustest on väikesed!

See on oluline järeldus olukorras, kus järgmistel kohalikel valimistel on õigus osaleda üksnes poliitilistel erakondadel. Parteiline võitlus vaevalt suurendab politiseerituse ja järjepideva poliitika ulatust väikestes KOV-s. Mis võiks olla alternatiivne lahendus?

Järeldused

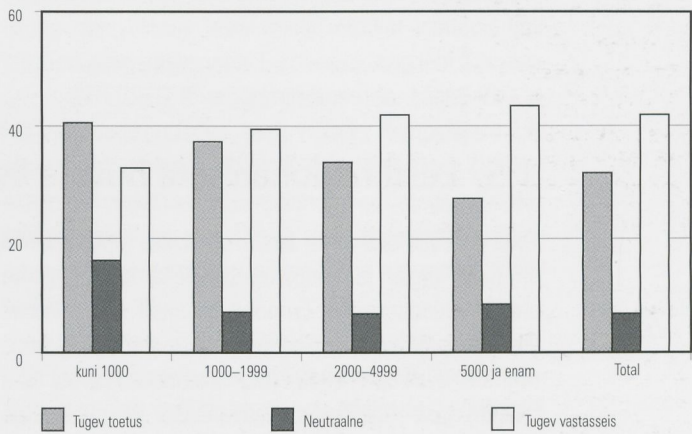
Ühelt poolt nõuavad väikeste omavalitsuste ülesannete iseloom ja eelarve suurus pigem „tehnilisi” otsuseid, mis eeldavad rohkem professionaalsust ja vähem poliitikat. See, kas parandada kooli katust või lasteaia treppi, on vaevalt partei-poliitiline küsimus. Teisalt kaldub väikestes omavalitsustes võimutasakaal otsuseid kujundades just volikogu poole, kus väideldakse palju, kuid lõpuks jõutakse ikka üksmeelsusse. Tänane normatiivne kontekst, mis on kohane Eesti suuremate omavalitsuse jaoks on ilmselt ebaadekvaatne efektiivsete institutsioonide kujunemisele väiksemates omavalitsustes.

TABEL 1.8. Otsustamise edasilükkamise põhjused volikogus kohaliku omavalitsuse suuruse järgi, % vastanutest

Edasilükkamise põhjused	Kohalike omavalitsuste suurus			
	kuni 1000	1000–1999	2000–4999	5000 ja enam
Infopuudus, halvasti ettevalmistatud otsused	40,0	24,8	23,8	21,3
Ajapuudus	-	1,0	1,2	-
Mõned volikogu liikmed püüavad takistada otsuse vastuvõtmist	8,0	12,4	10,7	14,9
Volikogu ei jõua piisavalt kiiresti kindlale seisukohale	32,0	39,0	36,9	19,1
Mõned volikogu fraktsioonid/liikmed vajavad rohkem aega seisukoha kujundamiseks	16,0	17,1	26,2	42,6
Muud põhjused	4,0	5,7	1,2	2,1

JOONIS 1.2.

Toetus linnapea/vallavanema otsevalimisele kohaliku omavalitsuse suuruse järgi, % vastanutest



Võimalikud lahendused

Autonoomne mudel toimib hästi suurtes omavalitsustes. Väikestes oleks vaja enam rakendada nn segunenud pädevustega mudeleid (Leemans, 1971), mis võimaldaksid linnapeale/vallavanemale anda enam võimu.

Volikogu peaks väikseimates ja ka väikestes valdades (kuni 2000 elanikku) keskenduma kontrollile ning andma linnapeale/vallavanemale rohkem tegevusvabadust otsuste tegemisel. Linnapea/vallavanema positsioon poliitikakujundamisel oleks tugevam kui ta valitaks otse rahva poolt. See eeldab tema paremat allutamist kontrollile, mis ei saa aga olla pelgalt

poliitiline. Pealegi aitaksid otsevalimised kujundada parteisid kohalikul tasandil alt-üles, mitte vastupidi.

Eesti omavalitsuste volinikelt küsiti arvamust linna- ja vallavanema otsevalimisele. Vastused ei mahutanud tavalisse arvamuste normaalkaotusse, vaid vastandusid (vt joonis 1.2). Joonisest nähtub, et mida väiksem KOV, seda suurem on toetus (vajadus) linna- ja vallavanema otsevalimistele. Samas on nende osakaal, kes kahtlevad, oluliselt suurem just väiksemates omavalitsustes. Ilmselt on sellisel perspektiivil ka omad ohud, mille väljaselgitamine eeldab aga eraldi uurimust.

Kasutatud kirjandus

- Bennet, R. 1997. Local Government in Post-Socialist Cities. LGI Discussion papers N 2.
- Blondel. 1982. The Organization of Governments: A Comparative Analysis of Governmental Structures. London; Beverly Hills: SAGE Publications.

Kjellberg, F. 1993. Between Autonomy and Integration: The revision of the Norwegian Local Government Act 1987–1992. Paper Presented to the International Seminar Process of Institutionalisation at the Local Level. Oslo, June 9–12.

Kjellberg jt. 1994. The Role of Local Autonomy in Democratic and Democratising Societies. The New Local Government Acts in Czech Republic, Estonia and Norway. Paper presented at the XVI IPSA World Congress. Berlin, August 21–25.

Leemans, A. 1970. Changing Patterns of Local Government. International Union of Local Authorities, The Hague.

Monitoring EU Accession Process: Corruption and Anti-corruption Policy. 2002. OSI.

Sootla, G., Vergun, D. 2002. Changing values and controversies of local autonomy: Estonian case study. Paper presented at EGPA Annual Conference „European Administrative space: governance in diversity“. Potsdam, 4–7 September.

Svara, J. 2001. Do We Still Need Model Charters? The Meaning and Relevance of Reform in the Twenty-First Century. *National Civic Review*, 90 (1), 19–33.

1.5. Eesti regionaalsete huvide esindamine Euroopa Liidus

Täna on Eesti olukorras, kus ei ole kokku lepitud, kellel on riigis õigus ja kohustus tegeleda regionaalsete huvide esindamisega Euroopa tasandil ehk laiemas mõistes rahvusvahelise arendus- ja koostööga. Samas tugineb Euroopa Liidu (EL) arendustegevus üha rohkem just regioonide omavahelisel koostööl. See tähendab, et Eesti võib sattuda olukorda, kus me ei suuda regioonidevahelises koostöös piisavalt edukalt osaleda.

Kuna Eestis puudub regionaalne omavalitsustasand, siis on endiselt üleväl küsimus, kas regionaalsete huvide kaitsmisega Euroopas peaksid tegelema kohalikud omavalitsused, omavalitsusliidud ja nende ühendused või maavalitsused? Enamus kohalikke omavalitsusi on mõistagi liiga väikesed, et seda funktsiooni täita ning linnadest suudab täita ainult Tallinn lubada endale esindajat Brüsselis. Omavalitsusliitudel puuduvad praegu igasugused ressursid selle funktsiooni kandmiseks, kuigi koostöös maavalitsustega on üht-teist korda saadetud. Poliitilistest jõududest on näiteks Reformierakond asunud pooldama just seniste omavalitsusliitude

tugevdamist. Rahvaliidu regionaalminister Jaan Õuna-puu on aga välja tulnud regionaalhalduse reformi kava-ga, kus olulisemad muudatused on Maakogu moodus-tamine ja tulubaasi loomine maakonna tasandile. Selle tulemusena kuuluks Maakogu pädevusse muuhulgas ka maakondlik arendustegevus ning tulubaasi tekkimisega laheneks probleem, kus tänastel maa-vanematel puuduvad vahendid regionaalseteks investeringuteks ja arendustöö tegemiseks. Regionaalministri reformikavast võib välja lugeda, et tulevikus moodustavad maakonnad Eestis regionaalse omavalitsustasandi ning maavalitsused hakkavad tegelema regionaalsete huvide kaitsmisega Euroopa tasandil.

Regionaalsete huvide esindamine täna

2003.a kevadel maavalitsustes läbiviidud küsitlusest selgub, et tegelikult on maavalitsused tegelenud juba mitmeid aastaid regionaalsete huvide esindamisega Euroopa Liidus, hoolimata sellest, et siiani ei ole neile selleks seadusega antud ei õigusi ega ressursse.

Vabariigi Valitsuse seaduse §88 kohaselt on maavalitsus maavanemat teenindav asutus ning ülesannete loetelus välissuhtlemise funktsiooni nimetatud ei ole. Siiski ei ole välissuhtluse ülesanne mõnede maavalitsuste vastavate osakondade põhimäärustesse sattunud juhuslikult, vaid kinnitatud Vabariigi Valitsuse määrusega nr. 108, mis määrab kindlaks maavalitsuste osakondade struktuuri ja täpsemad ülesanded. Nii on välissuhtluse ülesanne selle määrusega kinnitatud Saare, Hiiu, Lääne ja Rapla maavalitsuses.

Läbiviidud küsitluse eesmärgiks oli uurida, kuidas esindavad ja kaitsevad Eesti maakonnad oma regionaalseid huvisid Euroopa tasandil. Küsimustikule vastasid 11 maavalitsust. Püüti välja selgitada, milliseid kanaleid kasutavad Eesti maakonnad oma regionaalsete huvide viimiseks Euroopa tasandile; millised on regionaalse tähtsusega valdkonnad või probleemid, mida maakonnad peavad vajalikuks viia Euroopa tasandile; kas ja kuidas tegelevad maakonnad lobitööga Euroopas; millised on Eestis kesk- ja regionaal-tasandi suhted ning koostöö regionaalsete huvide esindamisel Euroopas jne.

Kolm maakonda — Hiiu, Ida-Viru ja Pärnu — nimetasid ühe kanalina, mille kaudu regionaalseid huvisid Euroopa tasandile viia, Euroopa Mereliste Äärealade Konverentsi (CPMR). Ka Lääne ja Harju maakonnad on olnud selle organisatsiooni liikmed, kuid viimane otsustas liiga suure liikmemaksu tõttu sealt välja astuda. Ida-Viru ja Pärnu maakond on BSSSC (*Baltic Sea States Subregional Co-operation*) liikmed, mis on Läänemere riikide subregionaalne poliitiline koostöö. Valga maakond on kaalunud Euroopa Regioonide Assamblee (AER) liikmeks astumist, kuid lisaks sellega kaasnevatele väljaminekutele on takistuseks asjaolu, et üldjuhul võetakse liikmeks rahva poolt valitud regionaalseid esindusorganeid, kuid Eestis regionaalne omavalitsustasand puudub. Jõgeva maakond kuulub sotsiaalsesse ja tööhõivet arendavasse võrgustikku RIIES, kuigi samas oli vastuses lisatud märkus, et riigiasutusena, kelle välispoliitiline roll on küsitav, ei ole maavalitsusel hetkel Euroopa Liidus regionaalseid huvisid.

Kõige rohkem erinevaid kanaleid kasutab vastuste põhjal Hiiu maakond. Lisaks eelpool mainitud CPMR-le on Hiiu- ja Läänemere seitsme saare ühenduse B7 liige ja, kuulub Lääne-Eesti, Paldiski, Lõuna-Soome ja Norrtälje partnerlusorganisatsiooni Eurohouse ning maavalitsuse nõunik osaleb personaallikmena Maailma saarte teadusnõukogu INSULA direktorite nõukogus. Uute kanalite otsimisega, mille kaudu oma regionaalseid huvisid Euroopa tasandile viia, maakonnad eriti aktiivselt ei tegele. Põhjuseks on maavalitsuse staatuse prob-

leem Eestis ning ressursside puudus maakondlikuks arendustegevuseks.

Regionaalse tähtsusega valdkondadena, kus tahetakse oma huve kaitsta Euroopa tasandil, nimetasid maakonnad rohkem kui ühel korral infrastruktuuri ja raudteetranspordi arendamist, haridust, turismi, keskkonda, ettevõtluse arendamist ning põllumajandust. Lisaks nimetati selliseid valdkondi nagu energeetika, demokraatia, tervishoid, avalike teenuste arendamine, ühine ajalugu, välisinvestorite leidmine, partnerite leidmine ühisprojektideks, kultuurikontaktid ning innovatsiooni tugisüsteemi loomine.

Lobitööd teevad oma regionaalsete huvide kaitsmiseks Euroopa tasandil pooled küsimustikule vastanud maavalitsused. Harju ja Tartu maavalitsused vastasid, et lobitööd tuleb teha Eesti tasandil — veenda keskvalitsuse asutusi, et nad otsuste tegemisel arvestaksid ka regionaalseid huve. Harju maavalitsus kasutab lobi tegemiseks ka regionaalseid koostööprojekte (Balti Palett, Kasvukolmnurk, VBNDZ, Tallinn-Helsingi Euroregio). Hiiu maavalitsus teeb lobitööd peamiselt Läänemere piirkonnas läbi B7 ja CPMR-i ning nende partnerorganisatsioonide, samuti Pärnu maavalitsus läbi eespool juba mainitud kanalite. Lääne maavalitsus teeb mingil määral lobitööd läbi partnerlusorganisatsiooni Eurohouse ning läbi Soomes asuva INTERREG III programmikomitee. Lääne-Viru ja Ida-Viru maakondades saab näiteks Talupidajate Liit otse informatsiooni Brüsseli esindajalt, kes suhtleb aktiivselt piirkonna põllumajandustootjatega. Seega, mingil määral maavalitsused siiski tegelevad lobitööga, kuigi ilmselt mitte igapäevaselt ja mitte eriti aktiivselt.

Küsimusele, kas lihtsam on maakonna regionaalseid huvisid Euroopa tasandile viia ise või läbi EV valituse, vastasid paljud, et praegu on Eesti maakonnad liiga väikesed ja puuduvad nii volitused kui ressursid, mistõttu oleks lihtsam regionaalseid huvisid esindada keskvalitsusel. Samas võis peaaegu kõigist vastustest lugeda välja probleemi, et keskvalitsus ei ole huvitatud ega motiveeritud tegelema regionaalsete huvidega ning kohati võivad huvid olla koguni vastandlikud, mistõttu peamiselt tegelevad maakonnad oma regionaalsete huvide kaitsmisega ise. Valga ja Tartu maavalitsus pakkusid ühe lahendusena välja maakondade ühinemist Lõuna-Eesti regiooniks, mis oleks juba piisavalt suur, et omada esindajat Brüsselis. Valga maavalitsus nägi veel võimalust euroregiooni moodustamiseks Valkaga, mis looks samuti hea võimaluse ise oma regionaalsete huvidega tegelemiseks.

Küsimustiku vastustest selgus, et Eesti omavalitsuste ühendused (Eesti Omavalitsusliitude Ühendus;

Eesti Linnade Liit) kui potentsiaalne kanal regionaalsete huvide viimiseks Euroopa tasandile, ei tegele maakonna tasandil regionaalsete huvidega. Ilmselt on see tingitud jällegi asjaolust, et Eestis puudub regionaalne omavalitsus. Samas on kohalikud omavalitsused omavalitsusliitudesse koondunud maakonna piires ja mõnel juhul tegutseb omavalitsusliit lausa maavalitsuse ruumides, mistõttu on põhjust arvata, et koostöö maavalitsuse ja kohalike omavalitsuste vahel on siiski olemas. Mõned jaatavad vastused maavalitsuste ja omavalitsusliitude koostööst regionaalsete huvide viimisel Euroopa tasandile siiski laekusid. Näiteks on Eesti Linnade liit aidanud Harju maavalitsust Balti Paleti projekti kirjutamisel, Järvamaa esindaja on kuulunud delegatsioonidesse EL-i tasandil toimunud aruteludel/seminaridel ning Pärnu maavalitsusel on olnud erinevaid ühisprojekte omavalitsusliitudega.

Maakondade omavahelise koostöö suhtes EL-suunal olid vastajad erinevatel seisukohtadel. Umbes pooled ütlesid, et kindlasti teevad maakonnad omavahel koostööd ja koordineerivad horisontaalselt EL-suunalise poliitika kujundamist Eestis ning pooled arvasid, et sellist koostööd ei eksisteeri. Jaatavalt vastanud leidsid, et maakondade koostöö toimib läbi Maavanemate Koja, Maavalitsuste Arendusjuhtide Nõukoja kaudu, Eurohouse'i liikmete vahel, läbi erinevate koostööprojektide, millest juba eelnevalt on juttu olnud; seminaride, nõukodade ja töögruppide kaudu.

Tekib küsimus, kas osad maavalitsused ei kasuta neid koostöökanaleid või on need kanalid nii nõrgad, et osadel vastajatel ei tulnud nende olemasolu meeldegi? Ida-Viru maavalitsuse esindaja arvas näiteks, et maavalitsuste omavaheline koostöö peaks olema tugevamalt tuntav ning maakondade väiksust arvestades on koostöö lausa eluliselt vajalik, sest EL-i abi tuleb suurtele projektidele ning see asjaolu sunnib ise maakondadevaheliseks koostööks, mis võib-olla viib hiljem mõnede maakondade liitumiseni.

Kui maakonnad omavahel siiski teevad mingit koostööd regionaalsete huvide viimiseks Euroopa tasandile, siis koostöö keskvalitsusega on peaaegu kõigi vastajate hinnangul selles vallas nõrk või puudub täiesti. Oli ka kaks positiivsemat vastust, kusjuures mõlema puhul seisnes koostöö keskvalitsusega vaid riigi rahalises toetuses ja investeringutes. Seega, sisulist dialoogi regionaalsete huvide viimisel Euroopa tasandile maavalitsuste ja keskvalitsuse vahel praktiliselt ei eksisteeri.

Tulevikunägemusi sellest, kas edaspidi peaks regionaalsete huvide viimisega Euroopa tasandile tegelema keskvalitsus või maakonnad, oli erinevaid.

Kõige rohkem pakuti varianti, et keskvalitsuse ja maakondade tihedat koostööd on vaja regionaalsete huvide kaitsmiseks Euroopas ning ainult koostöö suudab tagada jätkusuutlikkuse. Mitmel korral pakuti ka varianti, et maakonnad peaksid tulevikus tegelema regionaalsete huvide viimisega Euroopa tasandile, aga tingimusel, et selleks on ettenähtud vahendid või maakonnal on regionaalse kohaliku omavalitsuse staatus. Lisaks oli visioon, et praegu võiks sellega tegeleda keskvalitsus ning hiljem 4–5 regiooni Eestis. Seega, praeguse olukorra jätkumist ei poolda keegi — tuleks kas tugevdada keskvalitsuse ja maavalitsuste koostööd või luua tugevad regioonid, et huvide esindamisega Euroopas tulevikus paremini toime tulla.

Haldusreformi vajadus

Eelnevalt kirjeldatud uurimuse tulemustest võib järeldada, et maavalitsuste tegevust regionaalsete huvide viimisel Euroopa tasandile takistab kõige enam juba pikka aega lahendamata probleem, et selle funktsiooni täitmiseks ei ole maavalitsustel volitusi ega ressursse. Kuigi maavalitsustes on olemas tahe tegeleda regionaalsete huvidega, puudub neil tuleviku suhtes kindlus, kuna riiklikul tasemel ei ole kokku lepitud, kellele antakse õigused esindada regionaalseid huvisid rahvusvahelises koostöös. Kahjuks tuleb tõdeda, et täna ei ole isegi koalitsioonipartneritel veel haldusreformi suhtes ühiseid seisukohti: Res Publica ei ole seisukohta väljendanud, Reformierakond on asunud pooldama seniste omavalitsusliitude tugevdamist ning Rahvaliit pooldab maakogude moodustamist — viimast varianti toetavad ka 72 omavalitsuse juhid, mis on arvestatav poliitiline jõud. Selleks, et Eesti regioonide arengut mitte pidurdada, vaid luua neile võimalused kasu saada rahvusvahelistest arengu- ja koostööprojektidest, on vaja haldusreformi kontseptsioonis kiiremas korras kokku leppida. Vastasel juhul tabavad esimesed tagasilöögid Eesti regioone juba lähiaastatel, kui ilmneb, et Eesti ei ole suuteline regioonidele mõeldud EL-i toetusi taotlema ega kasutada.

Kasutatud kirjandus

- BNS. 2003. Regionaalhalduse reform peaks tooma maakondadele tulubaasi, 14. august.
- Kukk, H. 2003. Regioonide osalemine Euroopa Liidu poliitikas. Bakalaureusetöö.
- Vabariigi Valitsuse seadus. 1995. RT I, 94, 1628.

Vabariigi Valitsuse määrus nr. 108. Maavalitsuste asukoha
ja struktuuri kinnitamine.

Õunapuu, J. 2003. Haldusreform teeb Eesti tugevamaks.
Postimees, 4. august.

2 Ühiskond

2.1. Perekonna funktsioonidest ja perepoliitikast

Perekonnal on ühiskonnas täita mitmeid olulisi funktsioone, millest tähtsamad on bioloogiline reproduktioon, lastele sobilik kasvukeskkonna loomine ja nende esmane sotsialiseerimine. Madala sündivuse ja negatiivse iibe tõttu on Eesti demograafiline olukord viimase 10–15 aasta jooksul muutunud riigi ja rahvuse jätkusuutliku arengu seisukohast kriitiliseks. Seetõttu ei ole ka üllatav, et täna räägitakse meil perekonna kontekstis peamiselt tema bioloogilise reproduktiooni funktsioonist. Samas on ka vaesuses elavate laste osakaal (vt Käärik jt, 2001) lubamatult suur, koolist väljalangevus ja narkosõltlaste arv kasvab ning ala-

ealiste kuritegevus ja prostitutsioon on muutunud omaette sotsiaalseks probleemiks. See näitab, et Eesti perekonnal on viimasel aastakümnel olnud raskusi mitte üksnes reproduktiivse funktsiooni, vaid ka mitme teise olulise funktsiooni täitmisega.

Lastele optimaalse kasvukeskkonna tagamine

Soodsa kasvukeskkonna üheks eelduseks on perekonna normaalne materiaalne toimetulek, mida täna kaugeltki kõik pered tagada ei suuda. Eri tüüpi leibkondade majanduslikku toimetulekut käsitlevatest uurimustest (vt nt Käärik jt, 2001; Hansson, 2001) selgub kaks asjaolu. Esiteks, perekonda sündivad lapsed suurendavad pere riski langeda vaesuspiirist allapoole ja teiseks, erinevalt Euroopa arenenud riikidest, jääb meil oma sissetulekute poolest vaesuspiirist allapoole ka osa nendest peredest, kus mõlemad vanemad töötavad. Eriti keeruline on olukord peredes, kus tuleb läbi ajada üksnes ühe sissetulekuga, olgu tegu siis lapsi üksinda kasvatava vanemaga või ühe mittetöötava vanemaga perega (tabel 2.1).

Vaesuse negatiivne mõju lapse arengule ja kasvamisele on mitmetahuline. Vaesusega kaasnevad sageli laste jaoks sobimatud elamistingimused, ühekülgne toiduvalik, vajalike õppevahendite nappus, raskused eakohaste hobide ja harrastustega tegelemisel. 1990ndate aastate lõpus läbi viidud elanikkonnaküsitlus näitas, et isegi 1–2-lapselised pered pidid teinekord loobuma neile vajalike toiduainete ostmisest. Raamatute ostmisest ja ajakirjade tellimisest, aga ka eemal elavate sugulaste ja sõprade külastamisest oli majanduslikel põhjustel pidanud loobuma iga kolmas perekond. Lasterikaste perekondade hulgas on toimetulekuraskustes perede osakaal suurem kui 1–2-lapseliste perede hulgas (tabel 2.2).

Uurimused on tõestanud, et lapse sotsiaalse käitumise ja koolis edasijõudmise ning perekonna majandusliku toimetuleku vahel on oluline seos. Siinkohal tuleks aga rõhutada, et nimetatud seos ei pea tulene- ma perekonna madalast sissetulekust tulenevate materiaalsete võimaluste piiratusest vaid mitmetest

TABEL 2.1.
Tallinna perede majanduslik toimetulek laste arvust ja pere sissetuleku allikatest sõltuvalt, %

Toimetuleku aste	mõlemad töötavad			naine ei tööta			üksikemad	
	laste arv peres							
	1	2	3	1	2	3	1	2
Raskused ainult suuremate kulutuste tegemisel	50	52	36	36	38	31	14	16
Toidu ja eluaseme kõrvalt saab lubada ainult hädavajalikke kulutusi	40	36	56	47	41	38	55	41
Kõik kulub toidule ja eluasemele	10	12	9	17	21	31	31	43

* kolme lapsega üksikemade grupp oli analüüsiks liiga väike
Allikas: Elanikkonnaküsitlus „Naine, perekond ja töö 2000“.

TABEL 2.2.
Viimase 12 kuu jooksul majanduslikel põhjustel sageli loobunud...

Loobunud...	Laste arv peres		
	1	2	3
liha ostmisest	15	16	25
puu- ja köögivilja ostmisest	12	15	24
raamatute ostmisest, ajakirjanduse tellimisest	35	36	47
mujal elavate sugulaste külastamisest	31	29	32

Allikas: Elanikkonnaküsitlus „Eesti 98“.

asjaoludest, mis vaesusega kaasnevad või on selle otsesed põhjustajad (nt teise vanema puudumine, vanemate töötus, pikaajalise töötusega kaasnev depressioon, sotsiaalne tõrjutus jms). Kestvas materiaalses kitsikuses peres võib otseste võimaluste puudumisega kaasneda ka pingestunud kodune õhkkond, stress, masendus, alaväärsustunde tekkinine jne (Lefebvre, Merrigan, 2003).

Seega, juba laste hulgas tekib selge kihistumine — need kellel elus edasijõudmiseks on optimaalsed võimalused ning need, kelle võimalused on nende sünniperekonna tõttu oluliselt kesisemad.

Laste sotsialiseerimise funktsioon

Teatavasti on perekond laste esmase sotsialiseerumise kohaks, sest just perekonnas omandab laps sotsiaalse suhtlemise formaalsed ja mitteformaalsed normid. Sotsiaalse käitumise, aga ka hoiakute, väärtushinnangute ning eetiliste normide kujundamine toimub perekonnas nii teadliku kasvatuse kui vanemate otsese eeskju kaudu (Horwitz, 2000). Seega võime perekonda pidada teatud mõttes sillaks ühiskonna mikro- ja makrotasandi vahel. Suur käitumisprobleemidega laste osakaal viitab aga selgelt asjaolule, et mitte kõik pered ei suuda laste sotsialiseerimise funktsiooni täita.

Sotsiaalpedagoogika rõhutab, et lapsepõlv on oluline hilisema sotsiaalse käitumise malli kujunemisel ning selles eas kogetud vaesus ja sotsiaalne tõrjutus võivad põhjustada nn deprivatsiooni ringi teket (Pavelson, Luuk, 2002). Ka mitmed lääne perekonnasotsioloogid on juhtinud tähelepanu asjaolule, et lapsepõlves eri vanuseastmetel kogetud vaesus on seotud mitmete kohanemisprobleemidega hilisematel eluetappidel (Ermisch, Francesconi, 2001).

Perekondades, kus valitseb ebakindlus (tuleneb see siis töökoha kaotusest ja suutmatusest leida uut tööd, elamisnappusest seonduvatest probleemidest, vanemate alkoholiprobleemidest vms), on perekonnasuhetel sageli soodumus muutuda vägivaldseteks. Selliste perede laste jaoks ei ole kodu mitte alati turvapaik ega perekond emotsionaalse heaolu ja enesekindluse tähtsaim tagaja, kelle poole laps võiks oma murede ja probleemidega pöörduda. Kahjuks peetakse perevägivalda Eestis ikka veel peresiseseks asjaks ning vägivaldsetest peredest pärit laste sotsialiseerimiskursi ja seoseid perevägivaldaga ning laste asotsiaalse käitumise vahel on esialgu vähe uuritud.

Tänapäevase Eesti perekonnale on iseloomulik suur ebastabiilsus ja perekonnavormide mitmekesisus. Kuigi väidetakse, et lapse arengu seisukohast ei oma tähtsust, kas ta on pärit ühe või kahe vanemaga perest, sest oluline on perekonnasuhete kvaliteet

(Narusk, 1992), on üksikvanemaga peredest pärit laste riskiohud üldjuhul suuremad. Ühelt poolt tulenevad need majanduslike võimaluste piiratusest, teisalt sunnib ebapiisav sissetulek üksinda lapsi kasvatavat vanemat otsima lisateenistuse võimalusi või töötama topeltkoormusega, mistõttu lisaks majandusraskustele kannatab lastele pühendatud aeg ning seetõttu ka kasvatuse kvaliteet. Järelevalvetus, olgu siis tegu ühe või kahe vanemaga perega, soodustab laste sattumist tänava ja juhututtavate mõju alla.

Perekonna funktsioonid ja perepoliitika

Kanada perekonnasotsioloog John O'Neill (2000) on tõdenud, et kõiki lapsi pole ka parima tahtmise juures võimalik vaesuse, järelevalvetuse ning vägivalda eest kaitsta. Perepoliitika üheks ülesandeks peaks olema nende perekondade abistamine ja toetamine, kellel ühel või teisel põhjusel ei õnnestu oma põhifunktsioone täiel määral täita. Perepoliitika all mõistetakse enamasti meetmeid, mis on suunatud otseselt perekonnale ja/või püüavad suunata perekonnakäitumist (nt sündivuse suurendamisele suunatud kavad). Ent perepoliitikana laiemas mõttes võib käsitleda kõiki meetmeid, mis ühel või teisel viisil pereelu ja perekonnakäitumist mõjutavad, kuigi otsesed viited perekonnale puuduvad. Esimesse liiki paigutaksin meie tänase poliitika, kus rõhutatakse üksnes perekonna reproduktiivset funktsiooni ning madala sündimuse probleemi püütakse lahendada eeskätt sünnitamise stimuleerimisega.

Kui võtta vaatluse alla need perepoliitikaalased meetmed, mis toetavad ka perekonna teisi funktsioone, siis võib eristada kolme erinevat lähenemist. Esimene on nn *töö ja palgakeskne* lähenemine, kus eesmärgiks on perekondade toimetulekuressursside suurendamine eeskätt vanemate tööhoive- ja teenimisvõimaluste parandamisega. Siia alla kuulub kõrge töötuse astmega piirkondades uute töökohtade loomine, miinimumpalga tõstmine, laste päevahoiuteenuste kättesaadavuse parandamine jne. Toimetulekuraskustes pere jaoks on sageli oluline lapsega kodus oleva vanema võimalikult kiire tööle tagasi pöördumine, mistõttu nende perede jaoks on esmatähtis lapse lastesõime paigutamise võimalus. Võrreldes Põhjamaadega on Eestis see võimalus praegu üsna tagasihoidlik (Tabel 2.3). Alates 2002. a 1. juulist kehtiv koolieelsete lasteasutuste seadus annab aga lootust, et olukord ka meil peatselt paraneb.

Madala sissetulekuga perede eelarvest moodustavad laste päevahoiuga seonduvad kulud sageli märkimisväärse osa. Et laste päevahoiusüsteem ei töötaks üksnes naiste tööhoive tõstjana, vaid ema tööleasumine parandaks ka pere majanduslikku toimetulekut,

TABEL 2.3.

Laste päevahoiuga hõivatud alla 3-aastaste laste osakaal aastal 2000, %

Lapsed vanuses	Rootsi	Soome	Taani	Eesti	Läti
< 0		2	15	0	0
1–2	60	35	77	32	23

Allikas: Nielsen 2003, 38.

peavad laste söime või lasteaeda paigutamise kulud (lasteaiamaks, transpordikulud jms) olema märgatavalt madalamad kui tööle asuva vanema palgast perele lisanduv tulu. Samas selgub Põhjamaade viimaste aastate sündimusstatistikast, et sündimusnäitajate ja noorte tööhõive näitajate vahel on üsna selge positiivne seos. Nendel aastatel, kus tööpuudus on noorte seas kasvanud, on sündivus langenud ja vastupidi — majanduse tõusuaastatel, kus tööpuudus on langenud, on sündide arv taas kasvanud. Seega peaks kõik need perepoliitikaalased meetmed, mis aitavad vanematel väikeste laste kõrvalt tööd jätkata või tööle asuda, soodsalt mõjuma ka sündivuse probleemide lahendamisele.

Teine lähenemine perekonna funktsioone toetava perepoliitika kujundamisel on *sissetulekutekeskne*, kus perekonna ebapiisavaid ressursse püütakse suurendada lisatoetuste ja maksusoodustustega. Lähtudes eeldusest, et palgad peaksid olema tasemel, mis võimaldaks kahe töötava vanemaga perel toime tulla ilma lisatoetusteta, peaks sissetulekutekeskse perepoliitika sihtrühmaks olema eeskätt üksikvanemaga pered, lahutatud pered jne. Toetuse mõte oleks sel juhul ühe vanema puudumise tõttu saamata jääva tulu osaline kompenseerimine.

Kolmas n-ö *lastekeskne* lähenemine on eeskätt tulevikku vaatav. Selle kohaselt tuleb ka kõige keerulisemates tingimustes perede lastele kindlustada normaalsed hariduse saamise võimalused (koolitootused, õppevahendid, tasuta koolitoit), vajalik arstiabi ja ravimid, vajadusel ka eluase. Selline lähenemine peaks aitama vältida olukorda, kus ühel või teisel põhjusel elu hammasrataste vahele jäänud pered taastoodavad sotsiaalset toimetulematust.

Kokkuvõtteks

Vaatamata jätkuvatele olulistele muutustele perekonna vormides, struktuuris ja perekonnasuhetes on perekonna institutsioon säilinud, sest ta lahendab mitmeid ühiskonda puudutavaid probleeme. Perekonnast räägitakse/kirjutatakse Eestis peamiselt kahel puhul — emadepäevaga (viimastel aastatel pisut ka isadepäe-

vaga) seenduvalt ja valimiste eel. Esimesel puhul rõhutatakse perekonna turvalist ja toetavat funktsiooni laste emotsionaalse kasvukeskonnana. Valimiseelses poliitilises retoorikas mainitakse perekonda ühe prioriteedina praktiliselt kõigi erakondade programmilistes dokumentides. Tänapäevase valitsuskoalitsiooni auks peab ütleva, et perekonna temaatika on jätkuvalt päevakorras. Samas tuleb tõdeda, et suur osa olemasolevatest ja kavandatavatest perepoliitikaalastest meetmetest keskenduvad eeskätt perekonna bioloogilise reproduktiooni funktsiooni toetamisele. Seetõttu võiks öelda, et Eestis tegeldakse praegu pigem rahvastikupoliitikaga kui perepoliitikaga. Unustatakse, et oma põhifunktsioonide täitmisel tuleb raskustes olevates peredes kasvavaid lapsi käsitleda kõrge sotsiaalse riskiteguriga lastena ja perepoliitika üheks oluliseks ülesandeks peaks olema perekonna toimetulematusest tulenevate ohtude vähendamine. Laste ja noorukite sotsialiseerimise funktsiooni kaudu on perekonnal võime (taas)toota aktiivseid ja edukalt toime tulevaid ühiskonnaliikmeid. Perekonnapolitika üheks eesmärgiks tuleks seada sellise olukorra vältimine, kus perekond hakkab taastootma vaesust ja tõrjutust.

Kasutatud kirjandus

- Ermisch, J.F., Francesconi, M. 2001. Family structure and children's achievements. *Journal of Population Economics*, 14, 247–270.
- Hansson, L. (toim) 2001. Naine, perekond ja töö. Tallinn, TPÜ Kirjastus
- Horwitz, S. 2000. From the Sensory Order to the Liberal Order: Hayek's Non-rationalist Liberalism. *Review of Austrian Economics*, 13 (1), 23–40.
- Käärik, E., Tiit, E.-M., Vähi, M., Valton, A. 2001. Lastega perede majanduslik toimetulek 1999–2000. <http://www.riik.ee/rahvastik/lopppavelson.html>
- Lefebvre, P., Merrigan, P. 2003. Assessing Family Policy in Canada. *Choices*, 9 (5): 5–88.
- Narusk, A. 1992. Parenthood, Partnership and Family in Estonia. In: Björnberg, U. (ed.) *European Parents in the 1990s*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Nielsen, J. (ed.) 2003. *Nordic/Baltic Social Protection Statistics 2000: Scope, expenditure and financing*. Nordic Social Statistical Committee 19, 2003.
- O'Neill, J. 2000. Cultural Capitalism and Child Formation. In: Cavanna, H. (ed.) *The New Citizenship of the Family*. Aldershot: Ashgate.
- Pavelson, M. ja Luuk, M. 2002. Lastega pered tõrjutud perede hulgas: seisund, probleemid, tugivõrgustik. <http://www.riik.ee/rahvastik/lopppavelson.html>

2.2. Psühhosotsiaalselt ohustatud lapsed ja noored ning nende abivajadus

Kes on psühhosotsiaalselt ohustatud lapsed ja noored? Reeglina pärinevad nad peredest, kus vanemad kas oskuste, motivatsiooni, vaimsete või materiaalsete ressursside puudulikkuse tõttu ei tule toime vanema rolliga ja ei suuda pakkuda lastele arenguks vajalikku järjepidevust, turvalisust ja stimulatsiooni. Seda väidet kinnitavad Tallinna Pedagoogikaülikooli sotsiaaltöö osakonnas viimastel aastatel läbi viidud uurimused, millele käesolev artikkel toetub.

Kooliprobleemide ilmumine juba algklassides ning koolikohustuse mittetäitmine seonduvad väga suures osas kodu võimetusega last kooliks ette valmistada ja teda tema kooliteel toetada. Õpetajad jälgisid oma esimesse klassi tulnud õpilasi ja nende kooliedukust. Nende hinnangute kohaselt selgus, et lapse edasijõudmatuse taustaks on enamasti koduga seonduvad probleemid. Jälgitud 2152-st õpilasest esines kooliprobleeme 206 lapsel, kusjuures edasijõudmatuse põhjustena nimetati — vanemate hoolimatus, huvi puudumine lapse vastu, lõdvad elukombed, alkoholism (36% juhtudest), üksikvanema toimetulematus (21% juhtudest), vanemate keskendumine materiaalsele väärtusele ja tööle, aja puudumine lapse jaoks (16% juhtudest), järgnesid sellised põhjused, nagu vanemate vaimne küündimatus ja noore pere oskamatus. Lapse füüsilise või vaimse tervise probleemid olid takistuseks vaid kuuel protsendil juhtudest. Üksikvanema pere iseenesest pole veel lapse toimetulematuse põhjuseks — probleemide puhul kaasnevad lapse traumakogemused, nagu ühe vanema surm või lapse vajadusi mitte arvestav lahutusprotsess või ka paljulapselise üksikema toimetulematus, mille fooniks on alkoholism või vaimse tervise probleemid (Tiko, 2001). Kui vaadelda psühhosotsiaalsel põhjustel toimetulematute perede laste isiksuse arengu eeldusi Allardti poolt välja toodud heaolu dimensioonide vaatenurgast (vt Kutsar, 1996; Kraav 2001), siis neile lastele on reeglina osaks saanud deprivatsioon nii omamise, kuulamise kui olemise tasandil.

Eelnevast järeldub, et sellistest peredest pärit laps vajab abi ja tuge, et kasvada normaalselt toimetulevaks ühiskonna liikmeks. Eelkõige vajab tuge lapse pere, kuid teinekord tähendab lapse toetamine võimaluse loomist last selle pere mõjusfäärist kasvõi ajutiselt eemaldada.

Neid lapsi saaksime aidata varakult lapsele soodsat kasvukeskkonda luues. Kuigi see on ühiskonnale kallisk, tuleks lapsed, keda vanemad ei suuda nende

arengus toetada ja stimuleerida hiljemalt 3–4 aastastel omavalitsuse või riigi toel lasteaeda suunata, et nende eakohane areng tagada ja laps kooliks ette valmistada. Sellega tagaksime sotsiaalse õigluse nende laste suhtes, luues eelduse ühe nende põhiõiguse — õiguse haridusele realiseerumiseks.

Vastasel juhul tabab last koolis pidev ebaedu, sageli ka negatiivsed hinnangud eakaaslastelt ning tulemuseks on soovimatus ja suutmatus koolis käia. Nii ongi loodud alus järgnevate probleemide tekkeks (koolitee varane katkestamine, halb positsioon tööjõuturul, riskikäitumine), mille ületamine ühiskonnale aga juba palju rohkem maksma läheb. Täna selline võimalus üldjuhul puudub, kuid on juba tublisid lapsesõbralikke omavalitsusi, kus esimesed sammud selles suunas on tehtud.

Väga oluline on ka arenguprobleemide varane diagnoosimine ja eriabi kättesaadavus. Kui logopeediline abi on täna üldjuhul kättesaadav, siis lastepsühhiaatri olemasolu maakonnas on pigem erand kui reegel. Arvestades aga perede toimetulekuprobleeme, on lapsega teise maakonda psühhiaatri juurde sõitmine üsna küsitav võimalus. Kuigi täna on võimalik sellised lapsed kuueaastaselt lasteaeda suunata, ei suuda logopeed ühe aastaga kogu kaotatud aega tasa teha ja last piisavalt aidata. Puuduvad spetsiaalsed asutused paljude erinevate probleemidega laste aitamiseks — olgu siinkohal näiteks hüperaktiivne laps, kes vajab väikest rahulikku klassikollektiivi ja spetsiaalselt koolitatud pedagoogi.

Just perekonnast tulenevad negatiivsed mõjud on üheks oluliseks teguriks laste ja noorte kriminaliseerumisele. Uurimuste andmeil võime väita, et 80% noorsoopolitsei arvel olevaist noortest on probleemse peretaustaga (Kaskla, 2003). Maardu Noortevangla asukate peretausta analüüs näitas, et vaid napp kolmandik neist on kasvanud kahe bioloogilise vanemaga peres. Vanemate lahkuminek põhjustena nimetatakse sageli isa alkoholiprobleeme või vägivaldsust pere liikmete suhtes. 70% eesti peredest pärit noorukeid ja 80% vene peredest pärit noorukeid väitsid, et nende kodus olid pidevad toimetulekuprobleemid. Neljandik noortevangla asukatest nentisid, et nende vanemaid ei huvitanud nende mured, pooled aga väitsid, et vanemal polnud selleks aega (Alla-Napritson, 2003). Kõnekas on fakt, et vaid kolmandikul vahistatud noortest polnud pere teistel liikmetel olnud kokkupuuteid politseiga (Alla-Napritson, 2003).

Ligi veerand kooliealistest lastest, kes on kantud noorsoopolitsei andmepanka, ei täida koolikohustust ja jäävad seega välja kooli vaateväljast (Kaskla, 2003). Sageli on koolieiramise taustaks vanemate hoolimatus ja joomahood, aga ka koolivägivald. Kool on institutsioon, mis kodu järel on teine tähtis lapse sotsialiseerija ühiskonda, kuid kahjuks sageli on ta suhteliselt ükskõikne probleemse käitumisega lapse käekäigu suhtes. Pahatihti üritab kool probleeme tekitanud lastest hoopis lahti saada. Koolis omatakse küll infot lapse puudumiste või muude probleemide kohta, kuid infot ei edastata lastekaitse- või sotsiaaltöötajale, kes saaks käivitada võrgustikutöö lapse probleemide süvenemise ennetamiseks. Nii juhtubki, et ligi kolmandik noortevanglasse sattunutest olid enne vahistamist puudunud koolist kuni pool aastat ning vaid 40% katkestas seni kestnud õpingud vanglasse sattumise tõttu. 77% vahistatuist oli klassikursusi korranud üks kuni kolm korda. Üheks oluliseks klassikursuse kordamise põhjuseks olid pikaajalised ja korduvad puudumised (Alla-Napritson, 2003).

Lastekaitse võrgustikutöö kitsaskohtade analüüsimine Pärnu linnas (Maasoo, 2003) näitas ilmekalt, et tänu andmekaitseseadusele on spetsialistide vaheline info liikumine endisest veelgi raskem. Samas on ilmselge, et vajalik info peab olema kättesaadav kõigile võrgustiku osapooltele — seega ei tohiks konfidentsiaalsusnõue takistada koostööd lapse huvides. Raskusi on ka ühise arusaama loomisega vastutuse jagamisel toimiva võrgustiku tagamiseks.

Järjest enam satub politsei vaatevälja üha nooremaid lastekodulapsi, kelle tüüpilisemateks õigusrikkumisteks on mõnuainete tarbimine ja vargused (Kaskla, 2003:80). Need on lapsed, kellele on osaks saanud negatiivne lapsepõlvkogemus. Siinjuures napib noorsoopolitsei arvamuse kohaselt lastekodu personalil aega ja tahtmist noorte muredega sügavuti tegeleda — meeskonnatöö nende laste huvides üldjuhul ei toimi. Noorsoopolitsei andmeil suureneb õigusrikkumise ajal joobes olnud noorte osakaal. Samuti on märgata sõltuvusainete tarbimise kasvu. Ligi pooled (43%) Maardu Noortevanglas viibivatest alaealistest oli kuriteo sooritamise ajal alkoholijoobes ning ligi neljandik venekeelsetest noortest narkojoobes (Alla-Napritson, 2003). Need faktid viitavad intensiivse preventiivse töö vajadusele, kuhu oleks kaasatud endised alkohoolikud ja narkomaanid.

Kodunt ära jooksnud ja hulkuma läinud laste puhul on 80% juhtudest probleemid saanud alguse kodust (Kaskla, 2003). Laste turvakodu korduv klientide kaardistamine on näidanud, et reeglina pärinevad need lapsed peredest, kus on tegu alkoholismi, vägi- valdsuse või vaimse tervise probleemidega (Toompuu,

2000). Paraku puudub süstemaatiline meeskonnatöö nende laste huvides. Nii lähevad need lapsed ikka ja jälle samadesse tingimustesse ja probleemid korduvad. Siin on meie hoolekandesüsteemil oma põhjamaistelt kolleegidelt veel palju õppida.

Millega täidavad need noored oma vaba aega? Enamasti möödub see sõprade seltsis tänavail. On küll suur osa noori, kes meelsasti tegeleks spordi või mõne huvialaga, kuid reeglina puuduvad selleks rahalised võimalused.

Kokkuvõtteks eelnevast võime väita: enamasti on laste ja noorte riskikäitumise juured psühhosotsiaalsed ning on üldjuhul tagasi viidavad pere võimetusele oma funktsioone täita. Kooliks ettevalmistamatus ja kodu toe puudumine viivad koolikohustuse mittetäitmisele, see aga omakorda erinevatele riskikäitumistele.

Millised on reaalsed võimalused probleemide ennetamiseks või olukorra parandamiseks?

On äärmiselt oluline luua igale lapsele, sõltumata tema sotsiaalsest taustast, kõik eeldused hariduse saamiseks, s.t nii tema individuaalsete kui ühiskonna jaoks oluliste hariduseesmärkide saavutamiseks. ÜRO Lapse Õiguste konventsiooni artiklis 28 on sätestatud, et iga riik peab rakendama meetmeid, mis tagaksid koolikohustuse täitmise ja vähendaksid koolist väljalangevust (LÖK, 1994).

Täna on EV Haridusministeerium teadvustanud vajaduse luua võimalused toetatud elamiseks ja õppimiseks psühhosotsiaalselt ohustatud lastele. 2002/2003. õppeaastal loodi 100 riiklikult toetatavat õppekohta kuues koolikodus üle vabariigi. EV Haridusministeeriumi seletuskiri EV Põhikooli ja gümnaasiumiseaduse ning Alaealiste mõjutusvahendite seaduse muutmise seaduse juurde konstateerib: *tavakooli juurde moodustatava õpilaskodu sihtgrupiks on normintellektiga ja tavakäitumisnorme järgivad õppurid, kelle jaoks sulandumine toimivasse kollektiivi ning normaalse koolivälise elamis- ja huvitegevuse tingimuste olemasolu säilitab tema eneseväärikuse ja välistab märgistuse*. Õpilaskodude loomine on väga oluline samm psühhosotsiaalsete probleemidega laste toetamisel, samas on aga väljakutseks seal töötavatele pedagoogidele. Siinjuures osutub määravaks pedagoogi suhtumine lastesse. Intervjuudes koolkodude direktoritega tähtsustati ühelt poolt valmisolekut neid lapsi aidata, pühendumust ja järjekindlust, teisalt toodi esile, et ei piisa üksnes headusest, on vaja tõsidust ja nõudlikkust.

Täna on koolikodud toiminud vaid suhtelist lühikest aega. Erandiks on esimene, Krabi Põhikooli juures loodud koolikodu, mis pioneerina alustas oma tööd mõned aastad tagasi. Selle kooli ja tema energilise juhi kogemus on teedrajavaks teistele.

Praeguses arenguetapis võib nimetada järgmisi väljakutseid:

- Kui täna on õpilaskodusse paigutamise eelduseks juba väljakujunenud koolikohustuse täitmise probleem, siis edaspidi peaks tal olema tähtis roll probleemide ennetamisel. Kui mitmelapselise pere esimesed lapsed pole täitnud koolikohustust, poleks vaja oodata, millal järgmisel lapsel toimetulematust avaldub, vaid see laps tuleks kohe esimeses klassis suunata õpilaskodusse, et lapse toetamise kaudu probleemide teke vältida.
- Kui õpilaskodusse paigutamise tingimuseks on lapsevanema avaldus, siis ilmneb vajadust leida siin alternatiiv juhaks, kui laps vajab kaitset vanema vaimse tervise probleemi, vägivaldsuse või eksploateerimise tõttu. Sellisel juhul peaks küll olema määravaks lapse enda soov, last ja peret tundva lastekaitsetöötaja või sotsiaaltöötaja põhjendatud taotlus ja maavanema nõusolek.
- Väga tähtis on meeskonnatöö lapse huvides, see eeldab erialase haridusega pühendunud spetsialistide olemasolu ja head tahet.
- Kuna õpilaskodu on ette nähtud normintellekti ja tavakäitumisega õpilastele, jääb püsima vajadus intensiivse abi järele neile lastele, kes kirjeldatud piiridesse ei mahu.
- Pikka aega on kirjanduses räägitud erinevatest riskiteguritest, kuid viimasel kümnendil kohtame üha sagedamini ka jõuvarude või tugevuse – *resilience* — kirjeldusi (Core, Eckenrode, 1996). Nende tegurite hulgas, mis tagavad vaimse tervise ja normikohase käitumise vaatamata ebasoodsatele oludele, nimetatakse eelkõige lapse usalduslikku suhet vähemalt ühe täiskasvanuga ja huvitegevuse olemasolu. Huvitegevuses nähakse siin mitte üksnes sisukat ajaveetmise võimalust, vaid ka eeldust lapse eneseteostuseks ning võimaluse olemasolu keskenduda millelegi meeldivale, positiivsele. Siin näeme järjekordset väljakutset meie ühiskonnale, mis eeldab kokkulepet tuleviku nimel — tuleb luua olukord, kus huvitege-

vused on kättesaadavad kõigile, olenemata vanemate materiaalistest võimalustest. See on investering, mis tasub ära tulevikus.

Kasutatud kirjandus

- Alla-Napritson, E. 2003. Poiste delikventse käitumise kujunemist mõjutavad perekondlikud tegurid. Magistritöö. Tallinn: TPÜ.
- Core, S., Eckenrode, J. 1996. Context and Process in research on risk and resilience. in: R.J.Hagerty (Ed.) Stress, Risk and Resilience in Children and Adolescents. Processes, Mechanisms and Interventions: Cambridge University Press, 19–63.
- Kaskla, E. 2003. Perekonna mõjust alaealise kujunemisel õigusrikkujaks Tallinna Lõuna Politseijaoskonna näitel. Magistritöö. Tallinn: TPÜ.
- Kraav, I. 2001. Sotsiaalne tõrjutus ja sotsiaalpedagoogika. I.Kraav, K.Kõiv, (koost.), Sotsiaalpedagoogilised probleemid üldhariduskoolis. Tartu, 19–34.
- Kutsart, D. 1996. Multiple welfare losses and risk to social exclusion in the Baltic States At the time of societal transition. Draft, Fafo, Nov/Dec 1996, Unit of Family Studies, University of Tartu.
- Lapse Õiguste Konventsioon. 1994. Tallinn: Inimõiguste Instituut.
- Maasoo, K. 2003. Ametkondade vaheline võrgustikutöö lastekaitstes Pärnu näitel. Magistritöö. Tallinn: TPÜ.
- Seletuskiri Eesti Vabariigi Haridusseaduse, Põhikooli- ja Gümnaasiumiseaduse ning Alaealiste mõjutusvahendite seaduse muutmise seaduse eelnõu juurde: EV Haridusministeerium. 2002.
- Tiko, A. 2001. Esimese klassi õpilaste kooliprobleemide psühhosotsiaalsest taustast. T.Tulva (koost.). Laps ja pere tänases Eestis. Teadusartiklite kogumik. Tallinn: TPÜ, 79–86.
- Toompuu, A. 2000. Turvakodud lastekaitseüsteemis: hetkeseis ja perspektiivid. Bakalaureusetöö. Tallinn: TPÜ.

2.3. Sotsiaalsete riskiteguritega lapsed varjupaigas

Praeguse Eesti ühiskonna teravamaid probleeme on üha suurema hulga inimeste kõrvalejäämine ühiskonna normaalsest toimimisest, mis toob kaasa riskiühiskonnale omaste riskirühmade kiire kasvu. Riskiühiskonna võtmetunnusteks peetakse kasvavat individualismi, st indiviidile esitatavaid kõrgendatud nõudmisi, enesekesksust (Morgan, 1999) ja erinevate sotsiaalsete tegurite poolt tekitatud ebakindlust (Giddens, 1994). On tõenäoline, et riskirühma sattunud perekonnad hakkavad taastootma uusi riskirühmi.

James Garbarino (1995) on seisukohal, et inimese sotsiaalne keskkond (perekond, linnaosa, kus ta elab jne) võib analoogselt looduskoskonnaga muutuda 'mürgiseks'. Siinkohal peab ta silmas selliseid faktoreid nagu vägivald (nii perekondades, linnaosades, televisioonis, aga ka ühiskonnas laiemalt), vaesus, tööpuudus, ebarahuldavad elamistingimused jne. Nimetatud faktorid on tihedalt seotud ka selliste sotsiaalsete probleemide esilekerkimisega nagu laste hulkurlus ja koolikohustuse mittetäitmine, noorsoo kuritegevus ja korrarikumised, alkoholism ja narkomaania, nn 'tänavalaste' arvu kasv, HIV-i levik jne.

Käesoleva artikli eesmärgiks on anda ülevaade varjupaiga teenuseid kasutavatest lastest. Nende edaspidine seotus ühiskonnaga sõltub oluliselt perekonnast väljapoole jäävate, riiklikul ja kohaliku tasandil üles ehitatud tugisüsteemide poolt tagatud ennetustöö ja lastekaitseametnike võrgustiku toimimise tõhususest.

Lastekaitsealane ennetustöö ja lastekaitseametnike võrgustik

Sotsiaalsete probleemidega lastega tehtav ennetustöö jaotub kolmeks. Esmase ennetustöö eesmärgiks on kujundada lapses terveid eluviise ja harjumusi (sisaldavad enamasti õpetamist ja hoiakute kujundamist). Teisene ennetustöö on suunatud riskirühmadesse kuuluvatele lastele, kellel on sotsiaalsed probleemid juba väljendunud või nende arenemist soodustav tõenäosus suur. Kolmanda tasandi ennetustöö on lastele, kelle tervis ning toimetulekuvõime on juba kahjustunud (Goplerud, 1997).

Sotsiaalsete riskiteguritega laste puhul on hädavajalik teise astme ennetustöö läbiviimine, kusjuures siin annab tulemuslikule programmile kulutatud raha ühiskonnale lõppkokkuvõttes 4–5-kordse kokkuhoiu (Laane, 2000). Sotsiaalministeeriumi andmetel viibis 2002. aastal kõikides rehabilitatsiooni keskustes, mille ülesanne on tegelda erivajadustega isikute

aktiivse rehabiliteerimisega, kokku 182 alla 18aastast last.

Avalik lastekaitseametnike võrgustik hõlmab kolme institutsioonilist tasandit: 1) riigi (maakonna) tasand: maakonna sotsiaal- ja tervishoiuosakond, haridusosakond, kultuuriosakond, maakonna politseiprefektuur, noorsoopolitsei; 2) omavalitsuse tasand: sotsiaal- ja lastekaitsetöötaja, noorsoopolitseinik; 3) hoolekande funktsioone kandvad institutsioonid: lastekodu, turvakodu, päeva- ja perekeskus, internaat- ja erikool, noortekodu, meditsiinasutus, hoolekandeaustus erivajadustega inimestele, perenõuandla, usaldus- ja kriisiabi teenistus, psühholoog, kool, lasteaed ning huvikeskus (Korp, 1998).

Laste riskitasemed

Lähtudes Estelle Laane (2000) poolt välja töötatud sotsiaalsete riskiteguritega laste määratlusest, kuuluvad varjupaikade teenust kasutavad lapsed enamasti keskmise ja kõrge sotsiaalse riskitaseme rühma. Keskmise riskitasemega lapsel võib olla probleeme käitumisega ja õppimisega, tema kasvupere ei toimi normaalselt, võib lisanduda enamuse vaba aja veetmine väljaspool kodu või huvitegevusi ja mingi uimasti tarvitamine. Siin on vajalik ennetustöö, mis tõstaks pere ja lapse toimetulekuvõimet.

Kõrge riskitasemega lapse elukeskkond on kaootiline ja ebastabiilne, tal on väljakujunenud probleemkäitumised, lisandunud on koolist pikaajaline puudumine, kriminaalsed teod (vargused, peksmised, vandalism), narkootiliste ainete tarvitamisest võib olla kujunenud sõltuvus. Lapse sidemed tema vanematega ja teiste täiskasvanutega on väga nõrgad. Siin on avahoidluses võimalik lapsele ja ta perele ennetustööd teha ainult efektiivselt toimiva lastekaitseametnike võrgustiku korral, kus on määratletud ühised eesmärgid, jagatud funktsioonid ning vastustus.

Kui keskmise ja kõrge riskitasemega lapsega ei alustata ennetustööd või see on lünklik, siis on tõenäoline järgmine riskitase — vanemliku hoolitsuseta laps. Taolisel lapsel on enamasti üksnes sümboolne kodu ja side kooliga puudub, kogu tema aktiivsus on suunatud tänavale, seal toimetulemisele. Välja on kujunenud sõltuvus mitmetest uimastitest, ta võib sooritada kuritegusid, seada ohtu enda ja teiste elu. Selline laps tõmbab oma käitumise ja hoiakutega kaasa nii kõrge kui keskmise riskitasemega lapsed, olles neile 'õpetajaks'. Vanemliku hoolitsuseta lapse ennetustöö saab toimuda kinnises asutuses, kus on võimalik professionaalselt

tegelda tema sõltuvuseprobleemiga, pakkuda erinevaid sotsiaalprogramme, õpetada kirja- ja kutseoskusi. See on väga pikaajaline ja tömahukas protsess, mis nõuab töötajatelt eriettevalmistust ja riigilt suuri rahalisi kulutusi (Laane, 2000).

Statistikaameti andmetel oli Eestis 2002. aasta alguses 331 vanemliku hoolitsuseta alla 18aastast last, keda ei olnud paigutatud lastekodusse, kasu- peresse, ega ka varjupaika.

Varjupaikades viibinud lapsed

Varjupaik on isikutele ajutist ööpäevast abi ja tuge ning kaitset pakuv asutus. Sotsiaalministeeriumi andmetel töötas 2002. aasta lõpus Eestis 13 varjupaika, mis osutasid teenust täiskasvanutele ja lastele või ainult lastele, neis kokku oli 278 kohta (Tallinnas 71, Tartus 61, Pärnus 59, Ida-Virumaal 54, Läänemaal 10, Raplas 7, Viljandis ja Jõgeval 8).

Statistikameti andmetel viibis 2002. aastal kõikides varjupaikades 1591 last, nende sagedasemateks varjupaika pöördumise põhjusteks olid hulkurlus (32% kõikidest viibimistest), kodune olukord ja narkootikumide tarvitamine (tabel 2.4, allikas: Statistika andmebaas. Sotsiaalne kaitse). Aastatel 1996–2002 on toimunud olulised muutused laste varjupaikadesse pöördumise põhjustes (joonis 2.1).

1998. ja 1999. aastal tõusis eelnevate aastatega võrreldes kolmekordseks nende laste osa, kes viibisid varjupaigas raske majandusliku olukorra tõttu (28% kõigist põhjustest), kuid 2002.aastal moodustas laste varjupaika pöördumiste põhjustest pere raske majanduslik olukord vaid 4%. Samas ei ole muutunud vaadeldaval perioodil alla absoluutset vaesuspiiri elavate leibkondade osakaal. Kui 1999. aastal moodustasid alla absoluutset vaesuspiiri elavad leibkonnad 25,8%, siis 2002. aastal vastavalt 22,6% (Leibkonna elujärg 2002). Seega kerkib küsimus, kas raskes majanduslikus olukorras perede lapsed püüavad ise toime tulla või nad ei julge kasutada varjupaiga toetust. Laste sotsiaalse riski seisukohalt tekitavad ärevust kaks tegurit. Viimasel kahel aastal moodustavad hulkurluse tõttu varjupaikades viibivad lapsed kolmandiku kõikidest sinna pöördunud lastest. Võiks eeldada, et siin on kaasa aidanud politsei poolt lastega tehtava töö tõhusamaks muutumine, kuid seda ei kinnita edaspidi toodud ühe varjupaiga andmete analüüs. Teine kõrge ohutegur on narkootikume tarbivate laste osa kiire kasv. Kõrvutades nelja viimast aastat, on alates 1999. aastast tõusnud iga aastaga laste sattumine varjupaikadesse narkootikumide tarvitamise tõttu, kusjuures 2002. aastal toimus siin eelmise aastaga võrreldes 2,5 — kordne hüpe (12% kõikidest varjupaigas viibimistest).

TABEL 2.4.

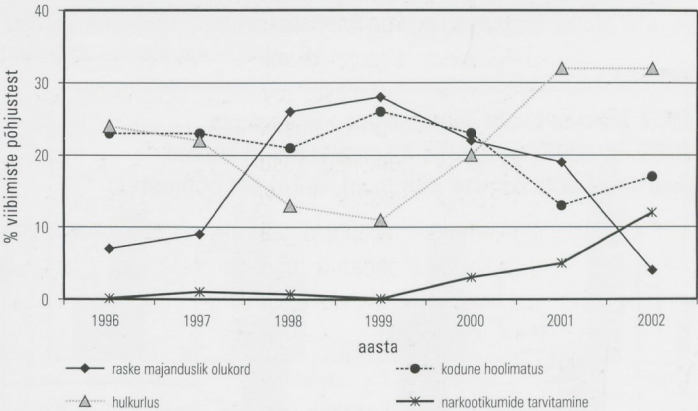
1996.–2002. aastatel Eestis varjupaikades viibinud alla 18aastased lapsed (arv), pöördumiste põhjused, %

Varjupaigas viibimise põhjus	aasta, % kõikidest viibimise põhjustest						
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Viibimised kokku (arv)	1470	1245	1296	1292	1720	1833	1591
% kõikidest viibimistest:							
raske majanduslik olukord	7	9	26	28	22	19	4
kodune hoolimatus	23	23	21	26	23	13	17
perevägivald	16	14	9	7	7	5	6
elukoha puudumine	5	7	7	9	9	8	8
hulkurlus	24	22	13	11	20	32	32
alkoholi tarvitamine	4	7	4	6	3	3	4
narkootikumide tarvitamine	0,1	1	0,7	0,1	3	5	12
Muud põhjused	20,9	17	19,3	12,9	13	15	17

Allikas: Statistika andmebaas. Eesti Statistikaamet.

JOONIS 2.1.

Alla 18aastaste laste varjupaikades viibimise põhjused, % laste viibimistest kõikides Eesti varjupaikades



Kuna toodud andmed põhinevad riigi ametlikul statistikal, siis peaksid riikliku sotsiaalpoliitika tasandil olema vastu võetud ja töös juba aastaid mitmed programmid ja kättesaadavad nende tulemuslikkust kirjeldavad andmed. Siinjuures on tuua näiteid kavandatavatest programmidest: 1) Riiklik hoolekandeprogramm. Laste ja erivajadustega inimeste hoolekande programm aastaks 2004–2006 (Sotsiaalhoolekanne. Hoolekande-programmid); 2) Eesti Vabariigi lastekaitsestrateegia 2003–2005 (Lastekaitsestrateegia); 3) Eesti Vabariigi laste- ja perepoliitika kontseptsioon (Laste- ja perepoliitika valitsuskomisjon).

MTÜ Tallinna Laste Tugikeskuse varjupaiga teenust kasutanud lapsed

Järgnev analüüs põhineb Tallinnas töötanud ühe varjupaiga 2001. ja 2002. aasta aruandluse materjalidel,

TABEL 2.5.

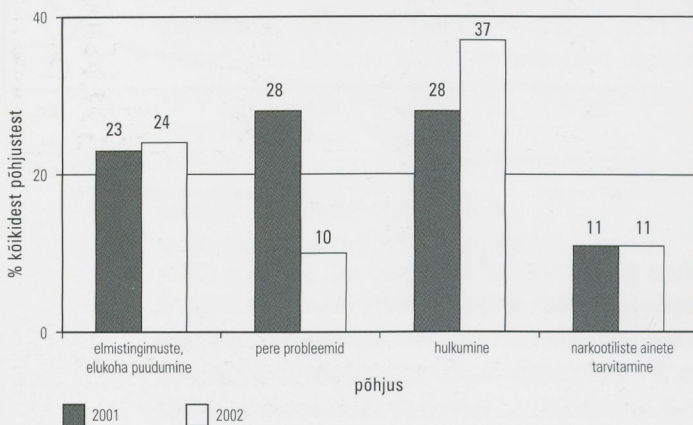
MTÜ Tallinna Laste Tugikeskuse varjupaigas 2001. ja 2002. aastal viibinud alla 18aastased lapsed (arv), pöördumise põhjused, %

Varjupaigas viibimise põhjus	aasta			
	2001		2002	
	arv	%	arv	%
Viibimised kokku (arv)	515	100	404	100
% kõikidest viibimise põhjustest:				
elukoht väljaspool Tallinna, puudub võimalus koju sõiduks	65	12	34	8
elamistingimuste, elukoha puudumine	74	14	66	16
pere probleemid (kodust lahkumine)	87	17	49	12
lastekodust, eriinternaatkoolist omavoliline lahkumine	12	2	—	—
hulkumine (peale kella 23 tänaval, avalikus kohas magamine)	94	18	130	32
kerjamine	18	4	9	2
varastamine ja teised õigusrikkumised	60	12	30	8
alkoholi tarvitamine	9	2	13	3
narkootikumide, toksiliste ainete tarvitamine	45	9	27	7
muu põhjus	51	10	46	12

Allikas: MTÜ Tallinna Laste Tugikeskuse varjupaiga teenust kasutanud laste aruandlus.

JONIS 2.2.

MTÜ Tallinna Laste Tugikeskuse varjupaigas 2001. ja 2002. aastal üle 4 korra viibinud lapsed, peamised pöördumise põhjused, % kõigist põhjustest



millest on välja toodud alla 18aastaste laste andmed. MTÜ Tallinna Laste Tugikeskuse varjupaik (15 kohta, töötab ööpäevaringselt) oli mõeldud ajutiselt koduta jäänud, füüsilise vägivalla all kannatanud lastele ja nende emadele, piisava vanemliku hooleta lastele ning politsei poolt kinni peetud hulkuvatele, alkoholi, narkootikume tarbinud ja õigusrikkumisi sooritanud alaealistele.

Vaadeldavasse varjupaika sattumise peamiseks põhjuseks oli lastel hulkumine, mis moodustas kolmandiku kõikidest 2002. aasta juhtudest (samamugavasti kogu Eesti vastava andmestikuga), kusjuures

nimetatud põhjus on tõusnud võrreldes eelneva aastaga ligi kaks korda. Kui kõikides Eesti varjupaikades laste seal viibimise põhjustest tõusis eelmisel aastal oluliselt narkootikumide tarbimine, siis vaadeldavas varjupaigas jäi nimetatud probleem kahe aasta jooksul muutumatuks (2002. aastal 7% kõikidest viibimistest). Kuid toodud arvud ei viita Tallinnas politsei poolt tabatud narkootiliste ainete uimas alaealiste arvu stabiliseerumisele. 2002. aastal oli võimalik ilmsete uimasti nähtudega lapsed suunata varjupaigast Tallinna Lastehaiglasse, kus töötab sõltuvushäiretega laste ja noorukite raviüksus. Eraldi rühmaks on varjupaigas need lapsed, kelle emal ei ole lastega kusagil elada, sellised lapsed moodustasid 16% kõikidest varjupaigas viibimistest. Nende laste riskirühm tuleneb otseselt perekonna suurest sotsiaalsest riskist.

Erilist tähelepanu ja kohest ennetustööalast sekkumist vajavad lapsed, kes viibivad aasta jooksul mitmeid kordi varjupaigas. Joonisel 2.2 on toodud Tallinna Laste Tugikeskuse varjupaiga teenust 2001. ja 2002. aastal üle nelja korra kasutanud laste sealviibimise põhjused.

Viimasel aastal on ligi 10% tõusnud nende laste osa, kes sattuvad varjupaika hulkumise tõttu, moodustades 37% kõikidest mitmekordsetest viibimistest. Muutumatuks jääb elamistingimuste, elukoha puudumise ja narkootiliste ainete tarbimise tõttu korduvalt varjupaigas viibivate laste arv, viimane moodustab 11% kõikidest korduvatest põhjustest.

Olulist informatsiooni sotsiaalsete riskiteguritega laste kohta annab nende varjupaigast lahkumine või edasisuunamine. Tabelis 2.6 toodud andmetel lähevad pooled lapsed koju või sugulaste juurde sõltumata varjupaika sattumise põhjusest. Lastest, kes viibivad varjupaigas õigusrikkumiste, narkootikumide ja alkoholi tarbimise tõttu lahkub neljandik sealt omavoliliselt. Varjupaiga töötajatel puuduvad õigused nende kinnihoidmiseks. Vaid 10% alkoholi ja narkootiliste ainete tarbimise tõttu 2001.–2002. aastal varjupaigas viibinud lastes suunati edasi turvakeskusesse.

Varjupaigas viibivate laste koolis käimise kohta on Tallinna Laste Tugikeskuse andmete alusel võimalik välja tuua kahte laadi arvud. Tabel 2.7 annab ülevaate varjupaiga teenust kasutanud laste ametlikust kooliskäimisest — laps on kooliaasta algul õppima asunud ja käib koolis, kuigi puudub sealt teatud ajavahemike kaupa. Varjupaigas viibimise kordade alusel ei käinud 2002. aastal koolis 8% lastest, kusjuures suurima osa nendest moodustasid lapsed, kes sattusid varjupaika narkootikumide või alkoholi tarvitamise tõttu.

Teised näitajad põhinevad varjupaiga töötajate küsitlusel, mille käigus püüti teada saada, kas laps on

viimase kahe nädala jooksul koolis käinud (joonis 2.3). Varjupaigas viibimiste põhjuste järgi ei käinud laste enda vastuste alusel hetkel koolis kaks kolmandikku narkootilisi aineid või alkoholi tarbinutest ja pooled hulkumisega, õigusrikkumisega vahelejäanutest. Ohtlik on ka tendents, kus pereprobleemidega varjupaika pöördunud lastest ei olnud viimasel paaril nädalal kolmandik koolis käinud. Nendel lastel võib põhikool jääda lõpetamata, juhul kui siin ei sekkuta kiiresti sotsiaalhoolekande ametnike poolt.

Eesti Statistikaameti andmetel oli 2000/2001. õppeaastal põhikoolis õppivate 10–14aastaste laste seas 0,2% mitteõppivaid lapsi. Kokku ligikaudu 4300 mitteõppivat põhihariduseta last ja noort (10–24aastased) on Eesti väheneva rahvaarvu taustal oluline ohutegur (Luuk, 2002). See, et lapse haridustee jääb pooleli enne põhikooli lõpetamist, tähendab ühtlasi, et suure tõenäosusega sattuvad aina uued ja uued inimesed vaesuse umbteele, ei suuda leida tööd ja iseenesega toime tulla.

Kokkuvõte

Esitatud ülevaate üheks eesmärgiks oli juhtida tähelepanu sellele, et sündimuse suurendamise poliitiliste meetmete kõrval on Eestis suhteliselt tagasihoidlik sündinud laste (sealjuures sündimust tõstvate poliitiliste otsuste ja kampaaniate tagajärjel sündinud laste) edasise toimetuleku tagamine. Sotsiaalselt 'mürgine' keskkond peaks olema vähemalt sama terava ühiskondliku tähelepanu all nagu seda looduskeskkonna puhtana hoidmine. Sotsiaalsete riskiteguritega lastele suunatud ennetustöö alustamisega viivitamise hinnaks on üha 'mürgisem' sotsiaalne keskkond ja ressursside (sotsiaalsfääri tööjõud, mate-

TABEL 2.6.
2001–2002. aastal MTÜ Tallinna Laste Tugikeskuse varjupaiga teenust kasutanud laste varjupaigast lahkumine seal viibimise põhjuste järgi, %

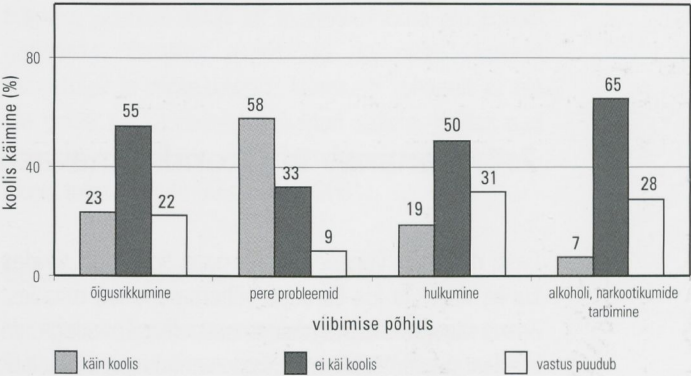
Varjupaigas viibimise põhjus	Laps suunati või lahkus varjupaigast...*				
	koju või sugulaste juurde	turva-keskusesse	polit-seisse	mujale töötaja loal	lahkus oma-voliliselt
elukohat väljaspool Tallinna	55	4	4	17	17
elamistingim., elukoha puudumine	31	8	1	4	3
pere probleemid	42	10	2	4	6
hulkumine ja kerjamine	46	9	6	12	16
varastamine jm õigusrikkumine	49	5	15	6	22
alkoholi, narkootik. tarvitamine	45	12	7	3	29
Kõik viibimised kokku*	44	9	5	8	14

* Tabelis ei ole toodud lapsi, kes jäid aruande kuu lõppedes edasi varjupaika (moodustavad 19% kõikidest viibimistest).

Allikas: MTÜ Tallinna Laste Tugikeskuse varjupaiga teenust kasutanud laste aruandlus.

JOONIS 2.3.

2002. aastal MTÜ Tallinna Laste Tugikeskuse varjupaiga teenust kasutanud laste arvamus oma koolis käimisest, pöördumise põhjuste järgi, %



TABEL 2.7.
2001. ja 2002. aastal MTÜ Tallinna Laste Tugikeskuse varjupaiga teenust kasutanud kooliealiste laste koolis käimine varjupaika pöördumise põhjuste alusel, %

Varjupaigas viibimise põhjus	Aasta/ Lapse koolis käimine					
	2001			2002		
	käib koolis	ei käi koolis	ei tea	käib koolis	ei käi koolis	ei tea
kõik viibimised kokku % (arv)	86 (435)	12 (59)	2 (10)	86 (338)	8 (31)	6(24)
% viibimiste järgi:						
elamistingim., elukoha puudumine	89	10	1	64	36	-
pere probleemid	84	15	1	92	-	8
hulkumine, kerjamine	77	20	3	91	2	7
õigusrikkumine ja varastamine	93	5	2	94	-	6
alkoholi, narkootikumide tarvitamine	94	2	4	92	5	3

Allikas: MTÜ Tallinna Laste Tugikeskuse varjupaiga teenust kasutanud laste aruandlus.

riaalsed vahendid, maksumaksja raha jne) põhjendamatu kulutamine, seda kogu ühiskonna inimressursi arvel. Kui Eestis inimressursi jätkuvalt ei säästeta ega väärtustata, jäävad strateegiad ühiskonna kui terviku edenemisest ja Eesti jätkusuutlikust arengust vaid illusiooniks (Luuk, 2002).

Kasutatud kirjandus

- Garbarino, J. 1995. *Raising Children in a Socially Toxic Environment*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Giddens, A. 1994. Living in a Post-traditional Society. U.Beck, A.Giddens & S.Lash (toim.). *Reflexive Modernization: Politics, Traditions and Aesthetics in the Modern Social Order*. Cambridge: Polity, 56–109.
- Goplerud, E. N. (1997) *Preventing Adolescent Drug Use: from Theory to Practice*. Maryland: Public Health Service.
- Korp, E. 1998. *Lastekaitsetöö ametnikevõrgustik. Lastekaitsetöö probleemid ja koolitusvajadused*. II osa. Tallinn: Lastekaitse Liit, Lapse Hääle keskus.

- Laane E. 2000. ESRÜ Ennetustöö keskuse „Tootsi tuba“ praktiline kogemus tegelemisel probleemkäitumisega lastega. Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikooli sotsiaalteaduskond.
- Leibkonna elujärg 2002. 2003. Tallinn: Statistikaamet.
- Lastekaitsestrateegia. Lastekaitseliit.
<http://lastekaitseliit.ee>.
- Luuk, M. 2002. Inimressursi väärtustamisest Eestis. R. Vetik (toim.), *Eesti inimarengu aruanne 2002*. Tallinn, 22–25.
- Morgan, D.H.J. 1999. Risk and family practices: Accounting for change and fluidity in family life. Silva, E.B. & Smart, C. (toim.). *The New Family?* London: Sage, 13–30.
- Sotsiaalhoolekande seadus. Vastu võetud 8.02.1995 (RT I 1995, 21,323) jõustunud 1.04.1995.
- Sotsiaalhoolekanne. Hoolekandeprogrammid. Sotsiaalministeerium. HYPERLINK <http://www.sm.ee>.
- Sotsiaalhoolekanne. Teenuste statistika. Sotsiaalministeerium. HYPERLINK <http://www.sm.ee>.
- Statistika andmebaas. Sotsiaalne kaitse. Tallinn: Statistikaamet. HYPERLINK <http://www.gatekeeper.stat.ee>.
- Statistika andmebaas. Elujärg. Tallinn: Statistikaamet. HYPERLINK <http://www.gatekeeper.stat.ee>.

2.4. Vananev ühiskond: omavastustus ja ühisvastutus

Eesti rahvastik vananeb nii Euroopa arenenud riikides kui ka Kesk- ja Ida-Euroopa vähemarenenud maades. Eesti, sarnaselt teiste endiste sotsialismimaadega, on solidaarsusprintsibiil toimivast vanaduspensionikindlustuse süsteemilt üle minemas kogumispensionisüsteemile. Töövõtjad ja tööandjad finantseerivad paralleelselt praegustele eakatele makstava solidaarsusvanaduspensionini ja samal ajal enda kogumiskindlustuse. See halvendab praeguste eakate majanduslikku olukorda, kuna nende pension on suhteliselt madal. Viimane asjaolu muudab aktuaalseks eakatele toimetulekuks vajalike sotsiaal- ja tervishoiuteenuste kättesaadavuse arutelu.

Eesti riigil seisab ees hoolekandesüsteemi korraldamine ja hoolekande rahastamine vananeva ühiskonna kontekstis: avahoolduse ja institutsionaalse hoolekande suundade ülevaatamine; avaliku sektori ja perekonna osaluse määratlemine hoolekande teostamisel ja rahastamisel. Kaaluda tuleb, kas jääda eakate hoolekandes praeguse perekonna-keskse hoolduskohustuse juurde või suunduda vastutuse jagamisele indiviidi ja riigi vahel.

Eesti elanikkonnas on seisuga 01. jaanuar 2002 üle 65aastasi 15,4% (210 699 inimest) (Sotsiaalsektor arvudes, 2002). Sarnaselt paljude teiste maadega on ka Eesti vananeva ühiskonna tunnusojoonteks:

- eakate vanuserühmas kõrgema ealiste osakaalu kasv — 2002. aastal üle 85aastaste osakaal 7,9% (16 754) üle 65aastastest (Sotsiaalsektor arvudes, 2002);
 - suur üksi elavate eakate arv — ligi 36% (58 706) üle 65aastast inimest (Tavaleibkondade rahvastik, 2002);
 - eri rahvusest ja eri kultuurikontekstiga eakate suur osatähtsus — 2000. aasta andmeil oli üle 65aastaseid eestlasi 71% ja mitte-eestlasi 29%, sh venelasi 23% ja teisi rahvusi 6% (Rahvastik, 2002).
- Sotsiaalpoliitika kontekstis vaadeldakse eakaid ühe ealise sihtrühmana, kes on väljumas või väljunud tööturult ning kelle sissetulek on tagatud pensionikindlustusega. Eakate sissetuleku kindlustamine, eriti jooksva maksmise printsibi korral, tekitab ühiskonnas teravaid vaidlusi. Ressursside jagamisel käsitletakse neid sageli kui ülalpeetavaid.

TABEL 2.8.

Sissetulek leibkonna liikme kohta vaesuskihis (krooni kuus) ja keskmine vanaduspension (krooni kuus)

Aasta	Allpool vaesuspiiri, sh		Vaesusriskis	Vaesusriskist väljas	Keskmine vanaduspension
	süvavaesuses	toimetulekuohus			
1997	kuni 1000	1001–1250	1251–1563	üle 1563	1111,00
1998	kuni 1064	1065–1330	1331–1663	üle 1663	1247,00
1999	kuni 1088	1089–1360	1361–1700	üle 1700	1545,00
2000	kuni 1142	1143–1428	1429–1785	üle 1785	1532,00
2001	kuni 1190	1191–1488	1489–1860	üle 1860	1583,00

Allikas: EV Sotsiaalministeerium, 2002. aasta andmed.

Eestis toimib praegustele eakatele sissetulekute kindlustamine *ühisvastutuse põhimõttel* (Leppik, 1996): pensioni maksmine toimub jooksvalt finantseeritavate maksetena (PAYG — *pay as you go*) ehk solidaarsuspensionina (Eatwell jt, 2002). *Omavastutuse printsiip* rakendub üha enam eakatele ravikindlustuse kaudu: taastusraviteenuste järjest väiksem rahastamine; soodustuse määra vähenemine ravimitele; arsti visiiditasu tõstmine ja haigla voodikohale tasu kehtestamine. Omavastutuse printsiibi rakendamist näitab ka madalal hoitud toimetulekupiir (500 krooni alates 1997. aastast), st — riik tagab inimesele minimaalse toimetuleku.

Eakate sissetulekud ja toimetulek

Kiirete ja radikaalsete ühiskondlike muutuste tagajärjel on praegustel eakatel raske olnud ressursse oma vanaduspäevade kindlustamiseks koguda ja säilitada. Eakate majanduslikku olukorda halvendas veelgi 1992. aasta rahareform.

Keskmine vanaduspension on jätnud eakad 1997. ja 1998. aastal allapoole vaesuspiiri (toimetuleku ohtu), ning vaesusriskis olevaks earühmaks aastail 1999–2001 (Sotsiaalsektor arvudes, 2002) (vt tabel 2.8).

Uurimustest on ilmnenu, et sissetulekutest ei piisa eakatel peamiselt kahel juhul:

- Toetusi suurendamata turul kehtivate üüri- ja eluasemekulude rakendamisel, mis tähendab eakale sageli ümberasumist oma senisest kodust (Eatwell jt, 2002).
- Ravikindlustuse rahadest mitterahastavate tervishoiuteenuste ja kallite ravimite ostmisel (McLeod jt, 2000). Ravimeid ostavad eakad toidu arvelt.

Eesti Geriaatria ja Gerontoloogia Assotsiatsiooni poolt läbiviidud ning Avatud Eesti Fondi poolt rahastatud uurimuse „Eakate toimetulek ja elukeskkond“

(2000) raames teostatud kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöötajate ja perearstide küsitlusest selgus, et nii sotsiaaltöötajate kui ka arstide hinnangul takistab eakate iseseisvat toimetulekut eelkõige madal sissetulek ja majandusraskused (Tulva, Kiis, 2001; Saks, Tiit, Käärik, 2000). Tulenevalt madalast toimetulekupiirist pole eakatel võimalik taotleda ka toimetulekutoetust.

Lisaks tagasihoidlikule majanduslikule toimetulekule puudub eakail ka teadlikkus oma elu korraldamiseks. Eespool nimetatud uurimuse „Eakate toimetulek ja elukeskkond“ küsitluse kohaselt ei ole üle poole (54%) eakaist mõelnud sellele, kuidas nad lahendavad olukorra, kui enam iseseisvalt igapäeva-eluga toime ei tule (Kiis, Tulva, 2001).

Eakate hoolekanne

Uurimuses „Eakate toimetulek ja elukeskkond“ esitati kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöötajatele samuti väiteid eakate hoolduskohustuse kohta. Sotsiaaltöötajatest 42% jagas arvamust, et eakate eest hoolitsemine pole riigi ülesanne, vaid pere kohus. Väitega — lapsed ja lapselapsed peaksid kandma hoolt eakate vanemate eest — kattus 92% sotsiaaltöötajate arvamus. Kuid 84% sotsiaaltöötajaid oli nõus väitega, et paljud eakad on jäetud oma pere poolt abita. Noored hoolitsevad hästi eakate eest ligi viiendiku (19%) sotsiaaltöötajate hinnangul.

Keerulised perekondlikud probleemid, mis tekivad mitmekordsel abiellumisel, mitmekordsel lahutamisel, fiktiivsetes ja surrogaat perekondades, *gei-* ja *lesbi-*perekondades, mitte kordagi abielus olnud heteroseksuaalsete naiste ja meeste puhul nõuavad uuelaadset sotsiaaltöölalt lähenemist.

Enamuses naiste olule jäetud eakahoolduse ümberhindamine on vajalik ka Euroopa Liidu soolist võrdsuslikkust rõhutavas kontekstis. Neysmith'i (1999) prae-

TABEL 2.9.

Eakate hoolekanne praegu ja tulevikunägemus

	Praegune poliitika	Soolist võrdõiguslikkust järgiv poliitika
Poliitika dimensioonid	Avahooldus on hoolekanne (nt turvavõrk). Ta peab olema ratsionaalne ja ressursside hindamisel põhinev (<i>means- tested</i>).	Kogukond ja pere peab olema kui avalik teenus nagu riiklikult finantseeritud haridus. See peaks olema kättesaadav laiendatud vajaduse käsitluse alusel.
Vastutuse asukoht	Eakate hooldus on perekonna ülesanne. Valitsus sekkub vaid äärmisel juhul ja asendab perekondlikku hooldust.	Sõltuvate perekonnaliikmete hooldamine on nii perekonna kui valitsuse kohustus. Valitsuse-poolne panus pigem lisandub perekonna tegevusele kui asendab seda.
Väärtused	Naised on peamised hooldajad perekonnas. Riigi peamine ülesanne perekonna suhtes on tagada kaitse riigi sekkumise eest. Perekondlik hoolekanne ei ole tasustatud.	Naised ei ole kohustatud olema esmased hooldajad perekonnas. Lisaks kaitsele riigi sekkumise eest, peaks riik tagama hooldamise vabaduse, muutes vajalikud ressursid kättesaadavaks. Perekondlik hoolekanne on tasustatud.
Hüvitiste saajad	Perekondliku toetuseta kõrgesse riskigruppi kuuluvad inimesed.	Lialt haiged või puudega, et nad saaksid abi ainult tervishoiusüsteemilt, ning nende perekonnad.
Eesmärgid	Hoida ära või pikendada perioodi enne hooldekodusse paigutamist ja hoida kokku valitsuse kulutusi.	Toetada perekondlikku hooldust ja kaitsta hooldajaid ühildades perekondliku hoolduse teiste teenuste ja programmidega.
Kulu-tulu vahekord	Tulu all mõistetakse esmalt maksumaksjate raha kokkuhoidu ja alles siis hooldajate ja hooldatavate heaolu. Perekondlik hooldus vähendab valitsuse kulutusi, sest ta ei maksa midagi.	Tulu all mõistetakse perekonna ja kogukonna heaolu. Perekondlik „stress“ toetamata jäänud hooldamisest võib tuua kaasa kulutusi kogukonnale.

gust koduhooldust ja soolist võrdõiguslikkust järgiv hooldekande poliitika on esitatud tabelis 2.9.

Tulevikus suureneb ilmselt ka vajadus pikaajalise hoolduse järele. Arvamus, et naissoost perekonnaliikmed võtaksid endale rohkem kohustusi eakate eest hoolitsedes, ei ole realistlik ning võttes arvesse perekondlike trende, hooldajate olemasolu ja majandust ei ole ka tõenäoline, et perekondadel oleks piisavalt ressursse hooldada krooniliselt haigeid vanureid kodus (Reisch, Cambrill, 1997; Tulva, Viiralt, 2003). Peamine debatt tulevikus puudutabki seda, kes vastutab pikaajalise hoolduse eest: perekond, erasektor või avalik sektor.

21. sajandi vananevas ühiskonnas loetakse sotsiaaltöötaja rolliks olla vahendajaks poliitilises protsessis. Selliseid sotsiaaltöötajaid võib nimetada „eaka-hoolduse generalistideks“, nad peavad olema laiaulatuslike teadmiste ja kogemustega magistrikraadiga professionaalid nii vanurite hoolekande kui ka ökoloogilistest süsteemidest arusaamise alal.

Käimasoleva vanaduspensionikindlustuse solidaarsusprintsibiilil ülemineku ajal, kui praeguste eakate pensionitase on suhteliselt madal ja samas toimetulekutoetuse taotluseks siiski alust enamusel pole, eeldab eakate toimetuleku tagamine ühiskonnalt suuremat solidaarsust sotsiaal- ja tervishoiuteenuste osutamisel. Võib tekkida ka vajadus eakatele suunatud eriprogrammi järele.

Kasutatud kirjandus

- Eatwell, J., Ellman, M., Karlsson, M., Nuti, D. M., Shapiro, J. 2000. Pehme riik, karm eelarve. Sotsiaalpoliitilised valikud Kesk- ja Ida-Euroopas. Tallinn: Rahvaerakond Mõõdukad.
- Leppik, L. 1996. Sotsiaalpoliitika Eestis anno 1996 — eneseteadvuse kasv. Kogumikus: eesti sotsiaaltöö ajas ja muutumises. Tallinn: TPÜ, 18–22 .
- McLeod, E., Bywaters, P. 2000. Social Work, Health and Equality. London, New York: Routledge, Taylor and Francis Group.
- Neysmith, S.M. (1999). Critical Issues for Future Social Work practice with Ageing Persons. New York: Columbia University Press.
- Rahvastik, 31. märts 2000 — Sugu, Elukoht ning Rahvus. 2002. Eesti Statistikaamet.
URL: <http://gatekeeper.stat.ee:8000/px-web.2001/Dialog/Saveshow.asp>.
- Reisch, M., Gambrill, E. 1997. Social Work in the 21st Century. Thousand Oaks, California: Pine Forge Press.
- Saks, K., Tiit, E.-M., Käär, E. 2000. Eesti eakate elanike toimetuleku- ja terviseuuring 2000. Tartu.
- Sotsiaalsektor arvudes 2002. (2002). Tallinn: EV Sotsiaalministeerium.
- Tavaleibkondade rahvastik soo, vanuse ja leibkonna koosseisu järgi. 2002. Tallinn: Eesti Statistikaamet.
URL: <http://gatekeeper.stat.ee:8000/px-web.2001/>

dialog/varval.asp?ma=RL504&ti=TAVALEIBKONDADE
+RAHVASTIK+SOO%2C+VANUSE+JA+LEIBKONNA
+KOOSSEISU+J%C4RGI&path=../Database/Rahva
loendus/08Leibkonnad._Rahvastik_leibkondades/02
Rahvastik_leibkondades/&search=TAVALEIBKONDADE
&lang=2.

Tulva, T., Kiis, A. 2001. Vananemine Eestis: Eakate toime-
tulek ja teenuste vajadus. Tallinn: EV Sotsiaalminis-
teerium; TPÜ.

Tulva, T., Viiralt, I. 2003. Väärikas vananemine: müüdid ja
tegelikkus. Tallinn: EV Sotsiaalministeerium, Tallinna
Pedagoogikaülikool.

2.5. Euroopa Liit ja Eesti uimastipoliitika

Euroopa Liidu uimastistrateegia (2000–2004) esmane ülesanne on oluliselt vähendada uimastitarvitamise levimust, seda eriti alla 18aastaste esmatarbijate osas. Uimastitarbimise levimuse langetamisel on poliitiline võtmeküsimus ennetustegevus nii kohalikul, riiklikul kui rahvusvahelisel tasandil. Euroopa Liidu uimastitõkestamise tegevuskava, mille ülesandeks on strateegia elluviimine, on selle ülesande täitmiseks määratlenud sellised prioriteedid, nagu seadusega nii lubatud kui keelatud uimastite tarbimise kaasaegsed ennetusprogrammid koolides ja lastevanematele, sotsiaalse tõrjutuse vähendamise programmid, alternatiivsed tegevused noortele ja innovatiivne lähenemine, et ennetada sünteetiliste uimastite levikut.

Eestit võib käsitleda kui individualistliku ühiskonna mudeliga riiki, kus uimastite tarvitamine on illegaalne, kuid levinud. Mõneti on sarnasust Hollandi liberaalse ühiskonna mudeliga, kus uimastitarbimine on osa paratamatust reaalsusest, kuid iga ühiskonnaliige on Hollandis toimetuleku raskuste puhul ja tervisehäirete korral õigustatud ootama ja saama ühiskonna poolt abi.

Uimastitarbimise levimusest

Euroopa Liidu liikmesriikides arvatakse kokku olevat 50 miljonit kodanikku, kes elu jooksul on tarbinud keelatud uimasteid, seejuures umbes iga viies 15–64aastane elanik. Neist umbes 10 miljonit (4%) on seda teinud viimase kuu jooksul. Euroopa Liidu uimastivastase võitluse prioriteetideks on vähendada uimastite tarvitamisega seotud kahjusid ühiskonnale ja indiviidile; tõsta edukalt ravitud uimastisõltlaste arvu; langetada uimastite kättesaadavust; langetada uimastitega seotud kuritegevuse taset.

Timo Virtanen leidis oma uimastiproovimist käsitlevas uuringus 16–18aastaste, vene keelt kõnelevate Tallinna noorte hulgas, et kõige enam tarbiti uimastitest kanepitooted, amfetamiini ja ilma arsti ettekirju-

tuseta rahusteid. Seejuures ecstasy, rahustite (neljandik tüdrukutest) ja heroini proovimine oli enam levinud tüdrukute hulgas ja kanepitoodete (kolmandik poistest), amfetamiini, kokaiini, liimi ja aerosoolide proovimine poiste hulgas. Kanepit proovinud noortest enam kui pooled olid proovinud ka amfetamiini ja kolmandik kokaiini, samas kanepit mitteproovinute hulgas oli teisi uimasteid proovinute esinemine väga madal.

Pärnu Linnavalitsuse poolt kõikides Pärnu linna üldhariduskoolide 7.–12. klassides 2000. aastal läbi viidud küsitlus näitas, et 12-klasside õpilastest 90% on tarbinud alkoholi, 26% tubakat ja 25% narkootilisi aineid. Seejuures juba 8% 7-klasside õpilastest olid uimasteid proovinud, ostes seda valdavalt vanematelt saadud taskuraha eest. Uuringus osalenute hulgas oli keskmine vanus, mil narkootikume prooviti 14,9 eluaastat, seejuures tüdrukud olid pisut nooremad kui poisid. Uimastitest olid kõige levinumad kanepitooted (69%), siis amfetamiin (29%) ja ecstasy (9%). Tarvitati neid valdavalt sõprade seltskonnas (74%).

Eestis on täisealiseks saamas põlvkond, kus igal kolmandal-neljandal teismelisel on juba keskkooli lõpetamisel uimastitarbimise kogemus. Suuremad populatsiooniuuringud Euroopa Liidu liikmesriikides näitavad aga, et tavaline keskmine vanus esmatarbimisel, isegi kanepitoodetel, on 18 eluaastat, ja kõrgeim levimus on noorte hulgas pärast kooli lõpetamist, 20–24aastaste hulgas. Seega, lähitulevikus on Eesti ühiskonnas oodata väga laialdast probleemide ringi, mis on seotud kõige paremas tööeas olevate kodanike kõrge uimastite tarbimise levimusega. Teadaolevalt toob uimastite tarbimine kaasa indiviidile tolerantsi kujunemise tarbitava aine suhtes, mistõttu vajatakse üha suuremaid annuseid, motiivtuse sündroomi kujunemise ehk ühiskondliku aktiivsuse ja seadusekuulekuse languse ning oluliselt kõrge-
ma haigestumise ja suremuse võrreldes samaealiste uimasteid mittetarbivate sookaaslastega.

TABEL 2.10.
Ravile pöördumine psühhoaktiivsetest ainetest tingitud psüühika- ja käitumishäirete tõttu aastatel 1994–2002.

Aine	RHK-10 (ICD-10)	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Alkohol	F10.x	9 876	8 219	8 974	9 524	9 524	9 325	9 920	10 533	10 191
Opioidid	F11.x	152	264	542	769	878	1 804	3 149	2 421	1 661
Kannabinoidid	F12.x	1	10	27	21	23	30	74	45	209
Uinutid ja trankvilisaatorid	F13.x	45	64	64	114	80	57	146	68	104
Kokaiin	F14.x	1	-	-	13	23	23	26	19	26
Teised stimulandid	F15.x	7	5	12	44	93	152	151	162	274
Mitme aine koostarbimine	F19.x	19	7	64	61	57	66	138	116	1 538
Kokku	F10.x–19.x	10 123	8 596	9 747	10 599	10 775	11 548	13 722	13 424	14 109

Allikas: Sotsiaalministeeriumi Meditsiinistatistika Büroo.

Uimastite tarbimise trendist

Kui vaadata ravile pöördumist uimastitest tingitud psüühika- ja käitumishäirete tõttu, siis siin on näha sarnasust Euroopas Liidus alates 1999. aastast täheledatavale trendile, kus tarbitakse korraga mitmeid uimastavaid aineid (vt tabel 2.10).

Mitme uimastava aine koostarbimises tulevad arvesse aja (kas erinevaid aineid kasutatakse üheaegselt või siis uimastitarbimise „karjääris“) ja toime (ainete segamisel või koostarbimisel saadav kas suurendav või vähendav toime organismile) kategooriad. Mitme aine koostarbimine toob kaasa uued probleemid sõltuvuse ja ravi küsimustes. Samuti näitavad uuringud, et legaalsed uimastid ehk tubakas ja alkohol omavad väga olulist kohta mitme aine koostarbimise protsessis. USA-s läbi viidud uuring (Staines jt, 2001) näitas, et alkoholismi tõttu ravile pöördunudest kaks kolmandikku (68%) oli viimase kolme kuu jooksul ka mõnd illegaalset uimastit tarbinud. Austrias 2001.a küsitlus uimastitarbijate hulgas näitas, et kolmandik neist tarbib kolme või enamat uimastit, seejuures heroini süstimine koos kokaiiniga on tõusutrendis. Ühe uimasti negatiivseid kõrvaltoimeid üritatakse sageli leevendada teise uimastiga. Narkootikumide kättesaadavus, kultuuriline kontekst ja nende tarbimise üha enam normaalse nähtusena käsitlemine on seejuures olulised tõukefaktorid. Järelduseks saab olla vaid ennetustegevuse oluline tõhustamine, kus ennetav strateegia suunatakse eeskätt tubaka ja alkoholi (ained, mille tarvitamist tavaliselt alustatakse illegaalsetest uimastitest varem) tarvitamisele. Eestis kahjuks vastavad uuringud puuduvad, mis annab vaid piiratud võimaluse ravile pöördumisega seotud andmete interpreteerimiseks ja toetuda saab vaid välismaistele uuringutele, eeldades sarnasust probleemi tekkes.

Poliitiliste otsuste tegijad tuginevad sageli uimastipoliitika küsimustes iseenese empiirilisele kogemusele, mitte aga ratsionaalsele mõtlemisele. Uimastisõltuvusega seotud sotsiaalsete kulude hindamine, mis on mõõdetud majanduslikes terminites, annab võimaluse ratsionaalseteks otsusteks. Uimastitega seotud sotsiaalseid kahjusid on hinnatud mitmetes riikides, näitena võib tuua Kanada (1984.a) 1,0% SKP, USA (1985.a) 1,1% SKP, Inglismaa (1998.a) 0,4% SKP, Tšehhi Vabariik (1998.a) ja Prantsusmaa (1997.a) 0,2% SKP ja Poola Rahvavabariik (2000.a) 0,1% SKP. Poola suhteliselt väikest illegaalsete uimastitega seotud sotsiaalmajanduslikku kulu põhjendatakse illegaalsete uimastite väikese levikuga ühiskonnas, 38-miljonilise rahvaarvu juures suhteliselt väikese uimastitarvitajate arvuga (20 000–40 000 isikut) ja vähese ravivõimalusega. Seejuures on Poola aasta-aastalt karmistanud riiklikku uimastipoliitikat, muutes ka väikeste koguste tarbimise karistatavaks. Ka on HI-viiruse levik Poolas olnud kontrolli all, olles näiteks 1995. aastal 320 uut juhtu, 1998. aastal 315 juhtu ja 2000.aastal 330 juhtu.

Illegaalsete uimastitega seotud sotsiaalsete kulude hindamisel tuleb arvestada esiteks otseseid uimastite tarbimisega seotud kulusid, teiseks kaudseid kulusid, nagu väiksem produktiivsus, kõrgem haigestumine ja suremus uimastitarvitajate hulgas ja kolmandaks ka elukvaliteedi langust nii uimastitarvitajatel, nende lähedastel kui uimastitega seotud kuritegevuse ohvritel. Eestis ei ole senini tehtud uimastitega seotud kulude teaduspõhist analüüsi ja ka uimastisõltlaste arvu saab vaid oletada. Senini puuduvad kaasaegsed ja kergesti kättesaadavad ravi- ja rehabilitatsioonistruktuurid uimastite tarvitamisega seotud inimeste resotsialiseerimiseks. Seda, et kulud on suhteliselt kõrged, võib eeldada arvestades seda,

TABEL 2.11.

Registreeritud illegaalsete uimastitega seotud kuritegude arv 100 000 elaniku kohta Eestis, Lätis ja Leedus aastatel 1996, 1999, 2000.

	Eesti	Läti	Leedu
1996	7,8	14,3	13,8
1999	21,5	21,0	18,8
2000	114,8	27,0	25,1

Allikas: Siseministeerium.

et üks heroiinisõltlane vajab päevas keskmiselt 500–1500 krooni eest uimastit ning vahendeid hangib ta valdavalt seadusi rikkudes, tehes seda kaaskodanike heaolu ja turvalisuse arvelt. Kujuka näitena kirjeldab olukorda Eestis narkokuritegude juurdekasv — 2001.a 9 kuu jooksul registreeriti 1789 narkokuritegu, 2000.aasta 9 kuuga oli see arv 987. Tallinnas kasvas 2001.a narkokuritegude arv 2000. aasta 305-lt 1131-le, Jõgevamaal 3-lt 10-le, Viljandimaal 3-lt 21-le.

Eestis oli registreeritud narkokuritegude arv 100 000 elaniku kohta kuni 1998.aastani oluliselt väiksem kui Lätis ja Leedus. Kuid 2000.aastal registreeriti Eestis võrreldes Läti ja Leeduga 100 000 elaniku kohta ligi 5 korda rohkem narkokuritegusid (tabel 2.11).

Kohtueksperitiisi ja Kriminialistika Keskuse andmetel on Eestis levinud peamiselt 3 illegaalset psühhoaktiivsete ainete rühma — opiaadid (heroiin, moonitõmmis, metadoon, morfiin), kanepitooted ja amfetamiinid. Psühhoaktiivsete ainete tarvitajad saab jagada eksperimenteerijateks, tarvitajateks, sõltlasteks, probleemseteks tarvitajateks (rasedus, B- ja C- hepatiit, HIV jt nakkushaigused, rasked somaatilised haigused, kuritegevus).

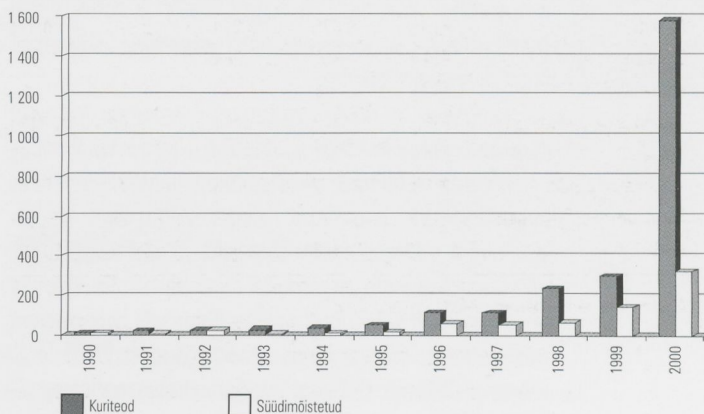
Mitte kõik psühhoaktiivseid aineid tarvitavad inimesed ei tekita ühiskonnale ühevõrra probleeme. Kuid ainuüksi regulaarselt opiaate tarvitajate arvu on hinnatud 10 000 kuni 30 000 isikule, mis teeb ühe päeva rahaliseks kogukuluks vähemalt 5 miljonit krooni. Süstivate narkomaanide hulgas on olnud kiire HI-viiruse levik ja Eestis on diagnoositud juba umbes 3 500 HI-viiruse kandjat. Ravinäidustuse tekkimisel vajab neist igaüks kuus ainuüksi ravimeid 10 000 kuni 12 000 krooni eest, lisandub töövõimetusega seotud kulu ja varajane suremus, kuivõrd Eestis on nakatunute vanuselises struktuuris ülekaalus väga noored (15–24aastased; vt joonis 2.5).

Lisada tuleb ka kuritegevuse tõkestamisele minevad kulud. Ainuüksi Siseministeeriumi arvestuse kohaselt ühe kuriteo kohtuni viimisega seotud kulud ulatuvad 150 000 kroonini. Peame nõustuma, et

JOONIS 2.4.

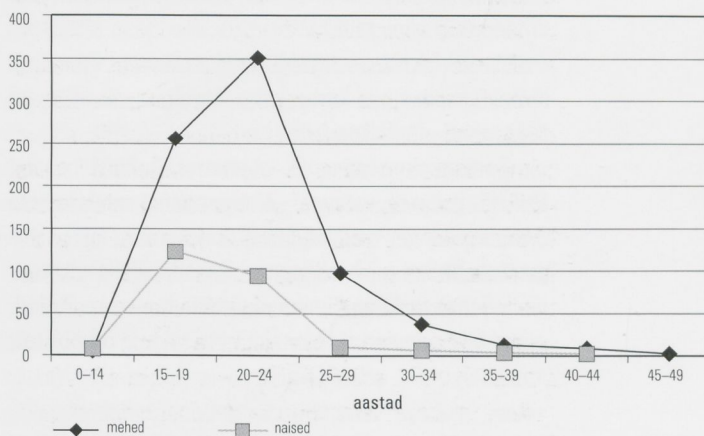
Registreeritud narkokuritegude arv ja narkokuritegudes jõustunud kohtuotsusega süüdimõistetute arv aastatel 1990–2000

Andmed: <http://sisemin.gov.ee/sisejulgeolek/ylevaated.html>



JOONIS 2.5.

2001.a. diagnoositud HIV kandluse vanuseline ja sooline struktuur



uimastite tarbimise levik puudutab oluliselt kõiki maksumaksjaid ühiskonna turvalisuse tagamiseks. Toodud olid mõned näited Eestis uimastitega seotud kuludest, kuid andmete teaduspõhise analüüsi puudumine on seadnud piirangu Eesti olusid arvestava uimastipoliitika kujundamisele ja mõistetav on, et seetõttu on probleemi käsitlemine riigi tasandil piiratud.

Eestis kuni 2001. a oli riiklik „Alkoholismi ja narkomaania ennetamise programm 1997–2007“ suunatud ennetusprojektide toetamiseks ja uimastitealaste loengute pidamiseks. Vähene, kuid uimastipoleemi käsitlemises oluline nihe toimus 2001. aastal, kui maikuu loodi Riiklik Uimastiseire Keskus Eksperimentaalse ja Kliinilise Meditsiini Instituudi juurde. Septembrist algas PHARE projekt, mille seitse komponenti olid suunatud uimastite ohu teadvustamisele ja

lahenduste leidmisele ühiskonnas ning ravi- ja rehabilitatsioonivõimaluste loomisele. Sotsiaalministeeriumi algatusel koolitati välja kümme arsti metadooniga asendusravi programmi käivitamiseks ja ka muu personali ravi ja rehabilitatsiooni osutamiseks. Riiklikus programmis kaasajastati tegevuskava ja toodi sisse maakondade ja omavalitsuste tasandile suunatud koolituse alaprogramm.

Tänaseks on riikliku programmi tegevuse toetusel kõikides maakondades loodud uimastiennetusnõukogud, valminud maakondade uimastiennetuse tegevuskavad, koolitatud uimastisõltlastega kokku puutuvaid omavalitsuste töötajaid ja ennetustöö tegijaid kaasaegsete meetodite rakendamiseks. Narvas ja Tallinnas on käivitunud opiaatsõltlastele asendusravi programmid. Tallinna Linnavolikogu jõustas 2003. a 1. märtsist Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuametis valminud „Uimastite ja HIV/AIDSi leviku ennetamise tegevuskava Tallinnas 2003–2007“ (määrus nr 16, 20.02.2003, vt <http://tallinn.andmevara.ee>). Tegevuskavas on seatud eesmärgiks vähendada illegaalsete uimastite nõudlust ja kättesaadavust inimestele, kes uimasteid pole veel tarbinud, uimastisõltlastele luua süsteemne ravi- ja rehabilitatsiooniteenuse kättesaadavus ja HI-viiruse leviku aeglustamine. Eesmärgi saavutamiseks on kavandatud realselt elluviidavad tegevused ja rahaline kate.

Sotsiaalministeeriumis alustati küll 2001. aastal PHARE projekti raames „Narkomaania ennetamise riiklik strateegia aastani 2012“ kirjutamist, kuid siiski puudub hetkel nii kaasaegne uimastipoliitika strateegia kui tegevuskava. Senini ei ole käivitunud ka PHARE projektis kavandatud Narva ja Tartu ravi- ja rehabilitat-

siooni institutsioonid, mis parandaks kaasaegsete ravimeetodite kättesaadavust.

Kasutatud kirjandus

- Byqvist, S. 1999. Polydrug misuse patterns in Sweden: gender differences. *Journal of substance use and misuse*, 34(2), 195–216.
- Collins, D., Lapsley, H., Lecavalier, J., Single, E. 2001. Introduction: Improving economic data to inform decisions in drug control. In: *Bulletin On Narcotics. Economic and social costs of substance abuse*. United Nations.
- Drugs in focus. Measuring prevalence and incidence of drug use. <http://www.emcdda.org>.
- Foster, S.E., Modi, D. 2001. Estimating the costs of substance abuse to state budgets in the United States of America. In: *Bulletin On Narcotics. Economic and social costs of substance abuse*. United Nations.
- Kopp, P. 2001. Calculating the social cost of illicit drugs. Methods and tools for estimating the social cost of the use of psychotropic substances. Council of Europe.
- Single, E., Easton, H., Collins, D., Harwood, G., Lapsley, H., Maynard, B. 1996. *International Guidelines for Estimating the Costs of Substance Abuse*. UNDCP.
- Staines, J. 2001. Polysubstance use among alcoholics. *Journal of Addictive Diseases*, 20(4), 53–68.
- Virtanen, T. 2002. Uimastid Tallinna vene noorte hulgas. *Akadeemia*, 10, 2187–2195.

2.6. Eesti alkoholipoliitika

Eestis on viimastel aastatel alkoholi tootmine ja tarbimine oluliselt suurenenud. Viina müük kasvas aastatel 1999 kuni 2002 88%. Illegaalse alkoholi osa moodustas 1999.a 44% ja oli vähenenud 2002.a 25–30 protsendini viinaturust. Eesti Konjunkturiinstituudi andmetel tarbiti Eestis 2000.a 7,6 liitrit, 2001.a 8,4 liitrit ja 2002.a 10,3 puhast alkoholi aastas inimese kohta. Kui jätta arvestamata alla 15aastased, siis tarbiti 2002.a Eestis 12,4 liitrit absoluutalkoholi ühe inimese kohta. Lisaks kodumaisele toodangule 2001. aastal toodi Eestisse sisse 592,7 miljoni krooni väärtuses alkohoolseid jooke ehk 3,4 miljonit liitrit, mis oli 5% enam kui 2000.a. Alkohoolsete jookide jaekäive

koos tubakatoodete müügiga ulatus 2001.a 2,4 miljardi kroonini, kasvades aastaga 9,1%. 2002.a laekus alkoholiaktsiisi iga maksumaksja kohta 895 krooni. 2003.a on planeeritud alkoholi aktsiisi laekumist 1,24 miljardit krooni (<http://www.ki.ee>).

Eesti kuulub alkoholiga seotud kõrge kahjude tasemega riikide hulka — indikaatoriteks alkoholpsühhooside arv, vigastused, suitsiidid ja liiklusõnnetused joobes juhtide süül. Kümne kõige enam töövõimetust põhjustava haiguse hulgas on ka alkoholi kuritarvitamine.

Aastatel 1991–1999 hukkus Eestis enesetapu läbi ligi 5000 inimest. Eesti-Rootsi Suitsidoloogia Instituudi

uuringud näitavad, et pooled lõpuleviidud enesetapud on sooritatud alkoholijoobes. Kui vaadata Siseministeeriumi aruandlust selle pilguga, kas kuritegudel ja alkoholil on omavaheline seos, siis 2001.a sündimõistetutest 75% olid tahtliku tapmise või tapmiskatse sooritamise ajal joobes, 72% vägistamistest ja vägistamiskatsetest ning 66% üllirasketest kehavigastustest sooritati alkoholijoobes. Kolmandik avastatud varavastastest kuritegudest ja iga teine isikuvas-tastest ning avaliku korra ja julgeoleku vastu suunatud kuritegudest pandi toime alkoholijoobes. Alkoholimürgistusest tingitud surmade arv Eestis on kolm korda kõrgem kui Euroopa keskmine. Võrreldes Islandi, Norra ja Rootsiga on juhuslik mürgistus alkoholiga olnud kümme kuni kolmkümmend korda sagedam surmapõhjus. Eesti Statistikaameti andmetel on sur-made arv alkoholimürgistusest olnud suureneva trendiga (vt tabel 2.12).

Kuigi alkoholi müük alaealistele on keelatud, näi-tavad uuringud, et 15aastastest kooliõpilastest 80% on alkoholi joonud ja iga kolmas-neljas õpilane on viimase aasta jooksul korduvalt purjus olnud. Ka vanuserühmas 16–75 eluaastat on alkoholitarvitajaid 80%, kõige enam on neid Konjunkturiinstituudi küsitluse järgi 30–49aastaste hulgas.

Alkoholist tingitud psüühika- ja käitumishäirete tõttu pöördus 2002.a arsti poole ravi saamiseks 10 191 inimest. 2001.a oli alkoholist tingitud psüühika- ja käitumishäirete tõttu ambulatoorsel ja statsionaarsel ravil 772 isikut 100 000 elaniku kohta, vigastuste ja mürgistuste tõttu aga 11 090 isikut 100 000 elaniku kohta (Sotsiaalministeeriumi Meditsiinistatistika Büroo andmed). Viie aasta jooksul, aastatel 1992–1996 hukkus Eestis vigastuste tagajärjel 13 883 inimest ja arstiabi vajas umbes 700 000 inimest. Vigastuste tõttu invaliidistub aasta jooksul 30–50 inimest 100 000 elaniku kohta. Haigekassa maksis välispõhjustest tekitatud tervisehädade raviks 2000.a 176 miljonit krooni ja 2002.a 198 miljonit krooni. Suurem kulu oli Haigekassal vaid vereringeelundite hai-guste ja kasvajate raviks (<http://www.haigekassa.ee>). Samas on alkohol viimaste teadusuuringute põhjal olulisel kohal kasvajate ja kõrgvererõhu tekkepõhjuse-na, samuti fertiilsuse languse põhjustaja.

Eesti Arstliku Kohtuekspertiisi Büroo poolt tehtud analüüsis selgus, et trauma tagajärjel surnutest 66% olid tarbinud eelnevalt alkoholi, 6% ei olnud seda tei-nud ja 28% juhtudest ei olnud alkoholi määramist tehtud. Sotsiaalministeeriumi rahvatervise sihtprog-rammi projekti „Alkoholi- ja narkojoobe osatähtsus vigastussuremuses ning sellega seotud majanduslik ja sotsiaalne kahju eesti ühiskonnale” raames hinnati Tartu Ülikooli teadlaste poolt 2000.a ja 2001.a joobe-

TABEL 2.12.

Alkoholiga seotud surmade arv ja suremuskordaja aastatel 1996–2001.

Alkoholimürgistused	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Mehed						
Surnute arv	192	166	191	185	218	274
Standarditud suremuskordaja	18,82	16,32	18,25	17,21	20,20	25,05
Naised						
Surnute arv	70	59	63	58	62	72
Standarditud suremuskordaja	9,12	7,87	8,40	7,51	8,12	9,62

Allikas: Eesti Statistikaamet.

seisundis toimunud vigastuste kahjusid ühiskonnale. Elu- ja tööaastate kadu (7292 ja 4761 aastat) on olnud suurem alkoholi ja surrogaatide mürgistusse hukkunute puhul kui narkootikumidega seotud hukku-miste korral (1052 ja 965 aastat). Tulemustest selgus, et alkoholi ja illegaalsete uimastitega seotud vigas-tuste maksumus moodustas 1% 2001. aasta SKPst. Majanduslik kahju alkoholist tingitud vigastustest kas-vas 2001. aastal võrrelduna 2000. aastaga 50%.

Eestis on alkoholipoliitika arengukavade ja siht-programmide väljatöötamine ja elluviimise korral-damine Põllumajandusministeeriumi põllumajandus-saadusi töötleva tööstuse ja kaubanduse osakonna alkoholibüroo ülesanne (<http://www.agri.ee>). Tinglikult võib välja tuua kolm valdkonda, kus riik on pidanud oluliseks alkoholi tarbimist reguleerida: 1) alkoholismi ennetamine — rahvatervise seadus; 2) tarbimine — alkoholiseadus, alkoholiaktsiisi seadus, reklaami-seadus; 3) tagajärgede parandamine — psühhiaat-rilise abi seadus, sotsiaalhoolekande seadus, alaea-liste mõjutusvahendite seadus, karistusseadustik.

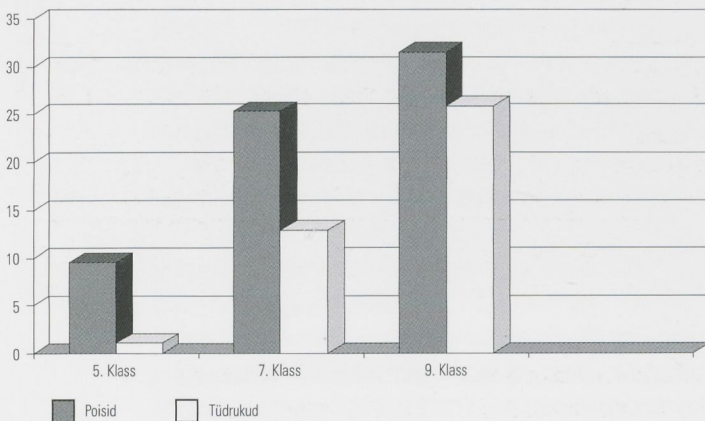
Aasta-aastalt suurenev alkoholi tootmine lubab väita, et Eestis on tegu riikliku pikaajalise inves-teeringuga alkoholismi. Alkoholi tarbimisest on saanud igapäevaelu lahutamatu osa ja alkoholi joomine muu-tunud sotsiaalseks õiguseks nagu hääletaminegi. Kuid Konjunkturiinstituudi uuringud on näidanud, et 2/3 eesti elanikkonnast on rahulolematud riigi üliberaalse alkoholipoliitikaga ja soovivad piiranguid.

Kui võrrelda maailma alkoholi tootmise ja tar-bimise trende, siis on näha, et arenguriikides alkoholi-tarbimine tõuseb, arenenud riikides aga langeb. Kui Euroopa Liidu liikmesriikides on alkoholi tarbimine lan-gustendentsiga, siis tarbimise kasvutendentsi on näha näiteks selliste maade puhul nagu Venemaa (üle 25% kasv) ja Uruguai (20%). Ka sellised riigid, mis pärast Teist maailmasõda olid tuntud kui väga liberaalse alko-holipoliitikaga maad, nagu Itaalia ja Prantsusmaa, on

JOONIS 2.6.

Alkoholi tarbimine kord või enam kordi nädalas, % küsitletutest

Allikas: ETL, 2002.



edukalt rakendanud rangemat riiklikku alkoholipoliitikat, vähendamaks oma riigi elanike alkoholitarbimist. Võib öelda, et täna on Prantsusmaa alkoholipoliitika vaid veidi leebem kui Euroopas kõige rangemat riiklikku alkoholipoliitikat rakendavatel Rootsil ja Norral. Tulemus on olnud üle ootuste paljulubav — Prantsusmaal on vähenenud absoluutsesse alkoholi arvestatud tarbimine inimese kohta 8 liitrit, Itaalia on langetanud selle 14 liitrit 7,8 liitrile. Maailma terviseorganisatsioon on seadnud eesmärgiks aastaks 2015 viia alkoholitarbimine alla 6 liitri aastas üle 15aastaste hulgas ja alla 15aastaste hulgas nullilähedaseks. ESPAD'99 uuring näitas, et 15aastaste hulgas on purjus olnud kaks õpilast kolmest. Sama vanuserühma kuuluvatest kooliõpilastest vaid 5% on alkoholi mittetarbino. Alkoholi tarbimine on levinud juba enne 15.eluaastat (vt joonis 2.6).

Prantsusmaa ja Itaalia on pidanud vajalikuks kindlakäeliselt kujundada ringi inimeste hedonistlikku alkoholi tarbimist eesmärgiga anda võimalus elada ilma alkoholi liig- ja kuritarvitamiseta. Eestis, kus kogutakse miljard krooni alkoholiaktsiisi aastas, kulutati juba 1999.a, kui alkoholi tarbimine oli tänasest oluliselt madalam, vähemalt 1,6 miljardit krooni maksumaksja raha otseste alkoholist tingitud kahjude kinnimaksmiseks.

Eesti meeste keskmine eluiga on meil lühem kui Euroopa Liidu maades. 40% liiklusõnnetustest, 50% uppumistest, 60–70% vägivaldaga seotud kuritegudest on seotud alkoholiga.

Euroopa Alkoholi Tegevuskava 2000–2005 kinnitati 45. Maailma Terviseorganisatsiooni Euroopa regionaalkomitee istungil ja seda on järginud valdav

enamus Euroopa riike. Seda on aga raske öelda Eesti kohta. Samas peab tõdema, et selles tegevuskavas on nii mõndagi, mille rakendamine oleks sobiv vahend alkoholiga seotud kahjude vähendamiseks ka Eesti ühiskonnas.

Selle aasta sünnimälestuseks võib lugeda seda, et 31. mail toimus MTÜ Alkoholivaba Eesti üldkogu koosolek, kaasamaks kodanikealgatusi jt organiseeritud ühiskondlike organisatsioonide alkoholisuhtumise mudeli muutmiseks eesti ühiskonnas. Üldkogu valis oma juhiks endise Riigikogu liikme Ignar Fjuki ja püstitas eesmärgiks üleriigilise koostöövõrgustiku loomise. MTÜ Alkoholivaba Eesti on Eesti Karskusliidu õigusjärglane.

Riiklikul tasandil on alkoholismi ja narkomaania ennetamiseks ellu kutsutud: „Alkoholismi ja narkomaania ennetamise programm aastateks 1997–2007“. Sotsiaalministeeriumi rahvatervise osakond on programmi tegevuse koordineerija. Programmi viiakse ellu alates 2003.a maikuust loodud Tervise Arengu Instituudis. Täna on selge, et alkoholismi ennetamise komponent on olnud programmi tegevuses liialt varjus, sest tähelepanu ja tegevus on olnud suunatud uimastisõltuvuse kui uude probleemiga tegelemisele. Tuleb tõdeda, et alkoholi liig- ja kuritarvitamine ning sellega seotud kahjude ulatus ühiskonnale on kokku arvatamata. Riigi alkoholipoliitika suunanäitaja ülesanne on pandud Põllumajandusministeeriumile, suurim alkoholiga seotud kulu ja kahju aga on ilmselgelt Siseministeeriumi, Justiitsministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumi tegevusvaldkondades. Ligikaudu 1500 inimest aastas hukub alkoholi tarbimisega seonduvalt. Kas riik tohib nii pillavalt inimeste elu ringi käia?

Kasutatud kirjandus

- Alcohol problems: is there a specifically French view? 2001. Editorial. *Addiction*. 96, 805–807.
- Alcohol and sellega seotud probleemid Eestis. 2001. Politseiameti arengu- ja infoosakonna analüüsi- ja arendusbüroo.
- European Alcohol Action Plan 2000–2005. 2000. WHO Regional Office for Europe. Copenhagen.
- Hibell jt. 2000. The 1999 ESPAD Report. The European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs. Alcohol and Other Drug Use Among Students in 30 European Countries. Stockholm.
- Kopp, P. 2001. Calculating the social cost of illicit drugs. Methods and tools for estimating the social cost of the use of psychotropic substances. Council of Europe.

Nordic/Baltic Health Statistics 1999. 2000. Nordic Medico-Statistical Committee (NOMESCO). Copenhagen.

Sigvardsson, S., Hardel, L., Przybeck, T., Cloninger, R. 1996. Increased Cancer Risk among Swedish Female Alcoholics. *Epidemiology* 2(7), 140–143.

The Alcohol Issue in Russia and the Baltic Sea Region. 2003. Newsletter Nr21, 25. juuli.

Österberg, E., Karlsson, T. (eds.). 2002. Alcohol Policies in EU Member States and Norway. A Collection of Country Reports. Saarijärvi.

3 Hoiakud

3.1. Sotsiaalne ebavõrdsus Eestis: tegelikkus ja inimeste hinnang

Pärast 1980. aastate suhtelist vaikust tõusis ebavõrdsuse probleem 1990. aastatel taas uurijate huviorbiiti. Kanbur ja Lustig (2000) toovad välja järgmised põhjused:

Esiteks, viimase paarikümne aasta jooksul on ka majandusteaduse nn peavoolu esindajad hakanud tunnustama, et meil ei ole tegemist ideaalsete turgudega. Seetõttu on päevakorraile tõusnud küsimus efektiivsuse ja võrdsuse vahekorra kohta.

Teiseks, 1990. aastate esimesel poolel läbiviidud empiirilised uuringud näitasid, et ebavõrdsuse ja majanduskasvu vahel puudub süstemaatiline seos (vt ka kiil 3.1). Tegemist on täiesti erinevate poliitiliste

instrumentidega: ühed neist aitavad kaasa majanduskasvule, teised aga ühtlustavad tulujaotust. Probleemiks kujuneski sellise instrumentide kombinatsiooni leidmine, mis samal ajal suudaks tagada majanduskasvu ning ei tooks kaasa ebavõrdsuse suurenemist, vaid aitaks seda vähendada.

Kolmandaks, viimase paarikümne aasta jooksul on paljudes riikides ebavõrdsuse näitajad järsult suurenenud. Samas on osades riikides toimunud hoopiski ebavõrdsuse vähenemine. Seetõttu tõstatas küsimus, miks globaliseerumise tingimustes ei ole riigid ebavõrdsuse näitajate poolest mitte sarnastunud, vaid erinevused on pigem kasvanud.

KIIL 3.1.

Vahetult Teise Maailmasõja järgsel perioodil usuti, et kiire majanduskasv on parim tee vaesuse vähendamiseks. Sealjuures majanduskasvu ja tulujaotuse seos jäi tagaplaanile. 1955. a ilmus Kuznetsi artikkel, kus ta esitas nn ümberpööratud U- hüpoteesi, mille kohaselt sissetulekute kasv toob esialgu kaasa ebavõrdsuse suurenemise, kuid teatud momendist alates hakkab ebavõrdsus vähenema. Sellel hüpoteesil tugineb liberaalne majanduspoliitika, mis peab varanduslikku kihistumist majanduskasvu eelduseks. Paljud järgneva kahekümne aasta jooksul läbiviidud uuringud ei kinnitanud seda hüpoteesi (vt Kanbur, 2000). Jõuti järeldusele, et majanduskasv võib hoopiski kaasa tuua vaesuse suurenemise, kui ei võeta kasutusele tulujaotust võrdsustavaid meetmeid (Cherney jt, 1974).

1970. ja 1980. aastatel toimunud Kagu-Aasia riikide areng näis kinnitavat, et on võimalik üheaegne majanduskasv ja suurem tulujaotuse võrdsus. Selle üheks põhjuseks peeti maa ja inimkapitali jaotuse suhtelist võrdsust neis riikides (World Bank, 1993). „Õiges“ poliitikas nähti vahendit, mis aitab saavutada üheaegselt majanduskasvu ja suurema võrdsuse. „Õige“ poliitika alustaladeks peeti eraomanduse eelisarendul põhinevat majanduskasvu ning riigipoolseid investeringuid haridusse, tervishoidu ja infrastruktuuri, millega peaks kaasnema ka nn kaitsevõrk kõige haavatavamatele elanikkonna gruppidele (Lipton, Ravallion, 1995).

1990. aastatel on hakatud revideerima varasemat järeldust, et majanduskasvu ja ebavõrdsuse vahel puudub seos. Selle seose eitamine viis järelduseni, et majanduskasvule kaasa-

aitavad meetmed ei mõjuta tulujaotust. Uuemad uuringud on aga näidanud, et see ei pruugi sugugi nii olla – need meetmed võivad ebavõrdsust isegi suurendada (Lundberg, Squire, 1999). On välja pakutud Kuznetsi hüpoteesi „dünaamiline versioon“, mille kohaselt kiire kasvu episoodid toovad kaasa suurema ebavõrdsuse, sõltumata esialgsest sissetulekute tasemest, s.t kiire majanduskasvu tagajärjel rikkad muutuvad veelgi rikkamaks ja vaesed vaesemaks (Deininger, Squire, 1998). Samas on esitatud mitmeid Kuznetsi ümberpööratud U-st erinevaid kõveraid kirjeldamiseks majanduskasvu ja ebavõrdsuse vahelist seost. Näiteks mitmete industriaalriikide puhul on leitud, et ebavõrdsus on hakanud pärast langusperioodi alates 1980. aastatest hoopiski kasvama ning seega on tegemist hoopiski N-kujulise kõveraga (Alderson, Nielsen, 2002). Samuti on leitud, et osade riikide puhul on tegemist U-kujulise kõveraga (Anand, Kanbur, 1993).

Viimasel kümnendil on hakatud üha rohkem tähelepanu pöörama küsimusele, kuidas tulujaotust mõjutab majanduskasvu. Osa uurijaid on leidnud, et ebavõrdsus toob kaasa majandusarengu pidurdumise (Alesina, Rodrik, 1994). Suurema ebavõrdsuse korral on rohkem vahendeid koondunud hierarhias kõrgemal positsioonil oleva grupi kätte, kes ühtlasi andes poliitilistele parteidele raha suurendavad oma mõjuvõimu poliitikutele. Seetõttu aga akumuleeritakse vähem raha majandusse ja majanduskasv pidurdub (Rodriguez, 1999). Samas Barro (2000) väidab, et vaesemates maades ebavõrdsuse suurenemine takistab majanduskasvu, rikkastes maades aga hoopiski soodustab. Debatid tulujaotuse mõjust majanduskasvule kestavad.

Neljandaks, uuringud on näidanud, et ebavõrdsuse muutuste taga on pealispinnalt palju sügavamal paiknev faktorite kompleks (näiteks demograafilised protsessid, turgude toimimine, riigi institutsionaalne ülesehitus jne). Seetõttu on üha rohkem tähelepanu hakatud pöörama just nende faktorite ja ebavõrdsuse seoste uurimisele.

Viiendaks, riikide vahelised erinevused ebavõrdsuse ulatuses on üha suurenenud.

Majandusliku ja sotsiaalse ebavõrdsuse analüüsimine ei ole eesmärk omaette, kuna uuringud on näidanud, et tulujaotuse ebavõrdsus toob kaasa mitmeid majanduslikke ja sotsiaalseid tagajärgi (näiteks laste suremuse suurenemine, suurem vägivallaga seotud kuritegude hulk, mitmete institutsioonide korrumppeerumine, sotsiaalse turvalisuse ja poliitilise stabiilsuse vähenemine, ühiskonna sotsiaalse sidususe nõrgenemine jne, (vt ka Glaeser jt, 2002).

Tulujaotus ja ebavõrdsus: riikide võrdlus

Üleminek turumajandusele tõi kaasa tulujaotuse teisenemise ja ühtlasi ka ebavõrdsuse suurenemise kõigis endistes sotsialismimaades (World Bank, 2002). Maailmapanga analüütik B. Milanovic (1998a) on selle põhjuseks pidanud eelkõige palkade suuremat diferentseerumist, erafirmade ning riigiettevõtete ja -asutuste töötajate palkade suuri erinevusi. Samas näitavad tabelis 1 toodud andmed Gini kordaja kohta, et ebavõrdsus ei suurenenud kõikides riikides sugugi samavõrra. Aastatel 1989–1995 oli Kesk-Euroopa siirderiikides Gini kordaja kasv kas väike või keskmine. Seevastu Baltimaades, Bulgaarias, Moldovas, Ukrainas ja Venemaal kaasnes majanduslike ümberkorraldustega suur ebavõrdsuse kasv. Niivõrd suure ebavõrdsuse suurenemise tõttu on neis riikides toimunud muutuste kohta tarvitatud ka väljendit „võitjad võtavad kõik“ (Hellman, 1998). Eestis suurenes Gini kordaja kuue aasta jooksul ligi kahe skaalapunkti võrra aastas. Mitmetes arenenud riikides (näiteks USA-s, Suurbritannias) oli see kasv ligi neli korda kiirem 1980. aastatel toimunud, ja seda on peetud ka suhteliselt kiireks. 1990. aastatel on siirdemaades ebavõrdsuse tase muutunud üha enam erinevaks.

Milanovic (1998b) jagab siirdemaad kolme gruppi: esimesse gruppi kuuluvad Ungari, Slovakkia ja Sloveenia; teise Poola, Tšehhi, Rumeenia, Läti; kolmandasse Eesti kõrval ka Bulgaaria, Leedu, Venemaa, Ukraina. Esimese grupi riikide korral ei toimunud tulujaotuses 1990. aastatel olulisi muutusi, teise grupi riikides kaotasid 1., 2. ja 3. tulukvintili kuulunud 1–2% kogutulust, võitjaks osutusid kõrgeimasse kvintili kuulujad (vt joonis 3.1). Samas nende võit ulatus

TABEL 3.1.

Muutused ebavõrdsuse ulatuses siirderiikides

	Gini kordaja 1989	Gini kordaja 1994-1995	Kordaja kasv aastatel 1989-1995
Keskmine kasv			
Sloveenia	23,7	25,0	1,3
Ungari	21,4	23,0	1,6
Slovakkia	19,5	22,5	3,0
Rumeenia	23,5	28,4	4,9
Tšehhi	18,5	23,4	4,9
Poola	24,9	30,0	5,1
Suur kasv			
Leedu	27,5	36,0	8,5
Läti	22,5	31,0	8,5
Eesti	27,7	39,6	11,9
Bulgaaria	25,0	37,0	12,0
Moldova	26,7	40,0	13,3
Venemaa	25,7	40,9	15,2
Ukraina	23,3	47,4	24,1

Allikas: Cornia, Addison ja Kiiski, 2003.

KIIL 3.2.

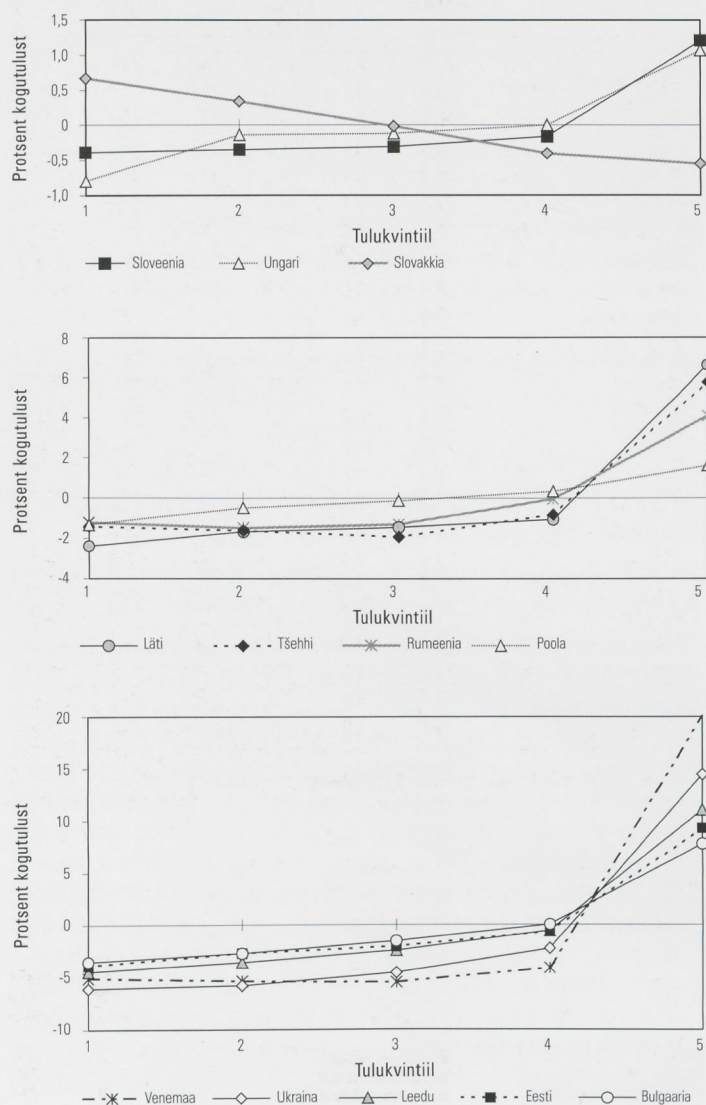
Tulujaotuse ühtluse hindamisel on aluseks eri tulugruppidesse kuuluvate inimeste tulu osatähtsus kogutulust. Antud artiklis on kasutatud jaotust viide tulugruppi (tulukvintilidesse) ja analüüsitud, kui suure osa kogutuludest saavad erinevatesse tulukvintilidesse kuulunud. Gini kordaja kasutamist ebavõrdsuse näitajana on kritiseeritud, kuna on ilmnunud, et suhteliselt erineva tulujaotusega riikide korral on Gini kordaja võrdne (vt näiteks tabelist 3.2 Rootsi ja Belgia andmeid). Seetõttu kasutatakse uurimustes tihti mitmeid ebavõrdsuse näitajaid. Näiteks peale tulujaotuse kasutatakse ka detšiilikordajat (kümnendiku kõrgeimat ja kümnendiku madalaimat sissetulekut saajate keskmise sissetuleku suhe), samuti näitajaid, mis iseloomustavad mitu protsenti kogu elanikkonna mediaansissetulekust moodustab vastavalt kümnendiku madalaima ja kõrgeima sissetuleku saajate keskmine sissetulek.

2%st Poolas kuni 6%ni Lätis ja Tšehhis. Selle tulemusena said alumisse tuluviiendikku kuulujad 9–11% kogutulust, samas kui ülemine tuluviiendik sai 35–37% tuludest. Kolmanda grupi riikide puhul olid kaotajateks koguni neli tulugruppi. Kõige madalamat tulu saav viiendik kaotas 4–5%. Eestis võitsid vaid kõige rikkamad, lisades ligi 10% oma senisele 33% kogutuludest.

Järgnevas analüüsis on võrreldud tulujaotust 1990. aastate teisel poolel mitmetes Euroopa riikides ja USA-s (vt tabel 3.2). Vaadeldavatest Euroopa Liidu riikidest oli tulujaotus ühtlaseim Põhjamaades. Skaala keskele jäävad Holland ja Prantsusmaa. Kõige ebaühtlasema jaotusega on tegemist USA-s, Suurbritannias, Saksamaal ja Lõuna-Euroopa riikides. Kuni 1990. aastate esimese pooleni oli Saksamaa ebavõrdsuse ula-

JOONIS 3.1.

Muutused tulugruppidesse kuuluvate inimeste
tulu osatähtsuses kogutulust siirderiikides aastatel
1989–1995



tuse poolest lähedane Hollandile. Ilmselt tõi nii suure ebavõrdsuse kasvu kahe Saksamaa ühinemine. Kui näiteks Soomes madalaimat tulu saav viiendik sai kümnendiku kogutulust, siis USA-s on see protsent ligi kaks korda madalam. Samased erisused on omased ka skaala ülemisele otsale: kui Rootsi ja Soome rikkaimad saavad 35% kogutulust, siis USA korral on see näitaja üle 10% suurem.

Siirderiikidest on kõige ühtlasema tulujaotusega Ungari, Tšehhi ja Slovakkia, kus ebavõrdsuse ulatus on võrreldav Põhjamaadega. Umbes samal tasemel Hollandi ja Prantsusmaaga on Sloveenia, Rumeenia, Valgevene, Poola, Bulgaaria, Läti. Leedus ja Eestis on ebavõrdsus umbes samal tasemel kui Suurbritannias ja Lõuna-Euroopa riikides. Konkurentsilt kõige

ebavõrdsema tulujaotusega on Venemaa, kus rikkaim viiendik saab üle poole kogutulust ning vaeseimale viiendikule jääb vaid 5%. Eesti paistab siirdemaade hulgas silma sellega, et rikkaima viiendiku käsutuses on suhteliselt suur osa kogutulust (Eestis 41,5%, aga näiteks Ungaris vaid 34,4%).

Tulujaotus kvintiliide kaupa ei näita siiski tulujao-
tuse otspunktide kaugust teineteisest. Seetõttu on
joonisel 3.2 esitatud nn sotsiaalse kauguse näitajad,
mis iseloomustavad kümnendiku madalaimat ja
kõrgeimat sissetulekut saanute tulude erinevust (vt ka
Smeeding, 2002). Jooniselt ilmneb, et Eestis on vahe
„äärmuste“ vahel väga suur. Kümnendiku madalaima
ja kõrgeima sissetuleku saajate keskmine tulu erineb
üle viie korra. Vaadeldavatest riikidest on sissetulekute
erinevus suurem vaid Venemaal. USA on Eestiga
umbes samal tasemel. Samas näib, et Eesti vaesed
on võrreldes USA vaestega paremas olukorras, sest
nende tulud moodustavad 46% mediaantulust (tulust,
millest vastavalt nii väiksemat kui ka suuremat tulu
saab pool elanikkonnast). Samas kui USA-s on see
protsent 39, Itaalias 42. Siiski tuleb arvestada, et ilm-
selt on Eestis mediaantulu ja keskmise tulu erinevus
suurem kui teistes vaadeldavates riikides (v.a
Venemaa). Võrreldes mediaansissetulekuga on aga
Eesti rikkad isegi suhteliselt rikkamad kui USA kõrge
sissetuleku saajad, muidugi antud maa elanikkonna
taustal, kuna nende sissetulek moodustab 234%
mediaantulust. Oodatavalt on nii rikkuse kui ka vae-
suse „sügavuse“ poolest esirinnas Venemaa, s.t
rikkad on väga rikkad ja vaesed väga vaesed. Hierarhia
teise otsa jäävad Põhjamaad, siirderiikidest aga
Slovakkia, Sloveenia, Tšehhi. Sealjuures on Eestis,
võrreldes enamuse üleminekuriikidega siirete roll sot-
siaalse ebavõrdsuse vähendamisel märgatavalt väik-
sem (Cerami, 2003). Riikide vahel ilmnevad erine-
vused on tuluskaala alumises otsas märksa väiksemad
kui ülemise otsa erinevused, s.t riigid erinevad pigem
selle poolest, kui palju erineb kümnendiku kõrgeima
sissetuleku saajate tulu mediaantulust, s.t kui rikkad
on rikkad.

1990. aastate lõpu majanduskasv ei ole aidanud
suurema ebavõrdsusega siirderiikides tõsta vaeste
sissetulekut, kuna vaesema kümnendiku tuluosa ei ole
suurenenud. Kui majanduskasv ei aita kaasa kiirele
vaesemate elanikkonna kihtide olukorra paranemisele,
siis kujuneb neist alamklass, kes oma karakteristikute
poolest eristub ülejäänud elanikkonnast üha enam.
Heinrich (2003) jõudis järeldusele, et Eesti kuulub
nende riikide hulka, kus majanduskasvu soodustav
strateegia ei aita kaasa vaesuse vähendamisele.
Selleks on vajalikud meetmed, mis aitavad kaasa
tulude ümberjagamisele vaeste kasuks.

KIIL 3.3.

Õiglus on olnud väga erinevate teadusvaldkondade uurimusobjektiks ja ka selle käsitlused varieeruvad oluliselt. Uuringud jaotatakse eelkõige selle järgi, kas tegemist on empiirilise (kirjeldava) või normatiivse uuringuga. Esimesed otsivad vastust küsimusele „mis on?“, s.t mida inimesed tegelikult õiglusest arvavad. Teised aga keskenduvad küsimusele „kuidas peaks olema?“. Samas kasutatakse empiirilistes uuringutes tihti normatiivsest teooriast lähtuvat uuringuideoloogiat. Mõte seisneb selles, et tava-inimesi käsitletakse kui „normatiivset lähenemist viljelevaid teoreetikuid“, pakkudes neile võimalust avaldada arvamust küsimuses „kuidas peaks olema?“ (vt Kluegel jt, 1995).

Arusaamade kujunemisele õiglasest kohtlemisest antud ühiskonnas pakutakse kas ideoloogia või sotsiaalse struktuuri olulisusest lähtuvaid seletusi. Lühidalt võiks ideoloogilise suuna loogikat iseloomustada järgmiselt: poliitiline ja majanduslik eliit või „kultuur“ kujundavad antud riigi või riikide tüübile iseloomuliku ühise sotsialiseerumiskeskonna, mis omakorda soodustab selles riigis (riikide tüübis) domineerivate õiglusarusaamade kujunemist. Struktuurse lähenemise esindajad rõhutavad universaalsemate tegurite olulisust. Nimelt arvatakse, et on teatud õiglusarusaamade kujunemise mõjurid (sotsiaal-majanduslik positsioon, vanus, sugu jne), mis on ühtmoodi olulised kõigi riikide puhul.

Hinnang ebavõrdsusele

Kui majandusteadlased käsitlevad ebavõrdsuse probleemi enamasti just seotuna majanduskasvuga ja majandusliku efektiivsusega, siis sotsioloogid on paari viimase aastakümne jooksul hakanud üha enam uurima seda, millise hinnangu inimesed annavad ebavõrdsusele ning kuivõrd õiglaseks nad ühiskonda peavad (Kelley, Evans, 1993; Kluegel, Smith, 1985; Svallfors, 1993). Sellest lähtuvalt on vaadeldud ka inimeste suhtumist ümberjaotamise vajalikkusesse ning leitud, et need, kelle arvates on ühiskonnas valitsev ebavõrdsus igati õigustatud, suhtuvad ressursside ümberjagamisse negatiivselt (Andres, Heien, 2001; Svallfors, 1997). Siiski oli võrdlevaid uuringuid kuni 1990. aastate alguseni suhteliselt vähe. Alles 1980. aastate lõpus ja 1990. aastate alguses hakkas olukord muutuma, kusjuures seda soodustasid ka sündmused Kesk- ja Ida-Euroopas (Kluegel jt, 1995; Mason, Kluegel, 2000).

Võrdlus Tšehhiga näitab, et 1990. aastate keskel arvas Eestis märksa suurem protsent inimesi, et erinevused sissetulekutes peaksid olema palju väiksemad (vt tabel 3.3). Selle hinnangu erinevuse põhjuseks võib

TABEL 3.2.

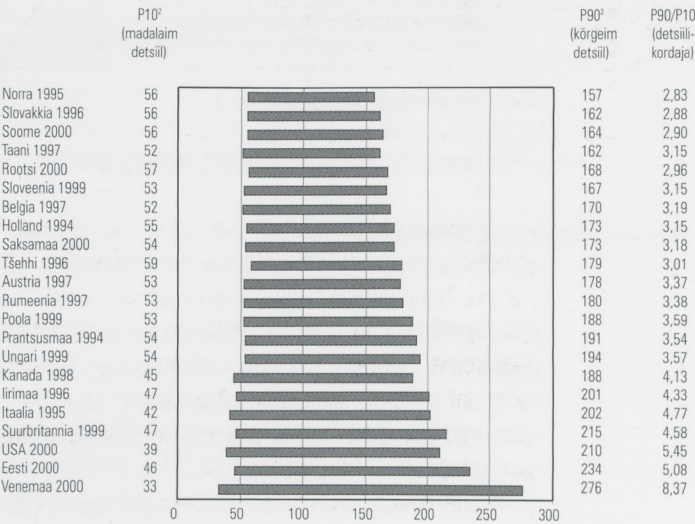
Muutused ebavõrdsuse ulatuses siirderiikides

Riik	Aasta	Gini kordaja	Tulukvintili osatähtsus netotulust, %				
			I	II	III	IV	V
Taani	1997	24,7	8,3	14,7	18,2	22,9	35,8
Rootsi	1995	25,0	9,1	14,5	18,4	23,4	34,5
Belgia	1996	25,0	8,3	14,1	17,7	22,7	37,3
Soome	1995	25,6	10,1	14,7	17,9	22,3	35,0
Norra	1995	25,8	9,7	14,3	17,9	22,2	35,8
Holland	1994	32,6	7,3	12,7	17,2	22,8	40,1
Prantsusmaa	1995	32,7	7,2	12,6	17,2	22,8	40,2
Kreeka	1998	35,4	7,1	11,4	15,8	22,0	43,6
Itaalia	1998	36,0	6,0	12,0	16,8	22,6	42,6
Suurbritannia	1995	36,0	6,1	11,7	16,3	22,7	43,2
Saksamaa	1998	38,2	5,7	10,5	15,7	23,4	44,7
USA	1997	40,8	5,2	10,5	15,6	22,4	46,4
Ungari	1998	24,4	10,0	14,7	18,3	22,7	34,4
Tšehhi	1996	25,4	10,3	14,5	17,7	21,7	35,9
Slovakkia	1996	25,8	8,8	14,9	18,7	22,8	34,8
Sloveenia	1998	28,4	9,1	13,4	17,3	22,5	37,7
Rumeenia	2000	30,3	8,2	13,1	17,4	22,9	38,4
Valgevene	2000	30,4	8,4	13,0	17,0	22,5	39,1
Poola	1998	31,6	7,8	12,8	17,1	22,6	39,7
Bulgaaria	2001	31,9	6,7	13,1	17,9	23,4	38,6
Läti	1998	32,4	7,6	12,9	17,1	22,1	40,3
Leedu	2000	34,3	7,9	12,7	16,9	22,6	40,0
Eesti	2000	36,0	8,6	11,6	14,9	23,4	41,5
Venemaa	2000	45,6	4,9	9,5	14,1	20,3	51,3

Allikas: World Development Indicators, 2003; Leibkonna elujärg, 2000.

JOONIS 3.2.

„Sotsiaalne kaugus“¹



¹ Tulba pikkus näitab madalaimasse ja kõrgeimasse sissetulekudetsiili kuulunute sissetulekute erinevust.

² Mitu protsenti vastavalt madalaimasse ja kõrgemasse sissetulekudetsiili kuulunute sissetulek moodustab sissetuleku mediaanist.

Allikas: Autori arvutused Luxembourg Income Study Database alusel.
<http://www.lisproject.org/key figures>

TABEL 3.3.

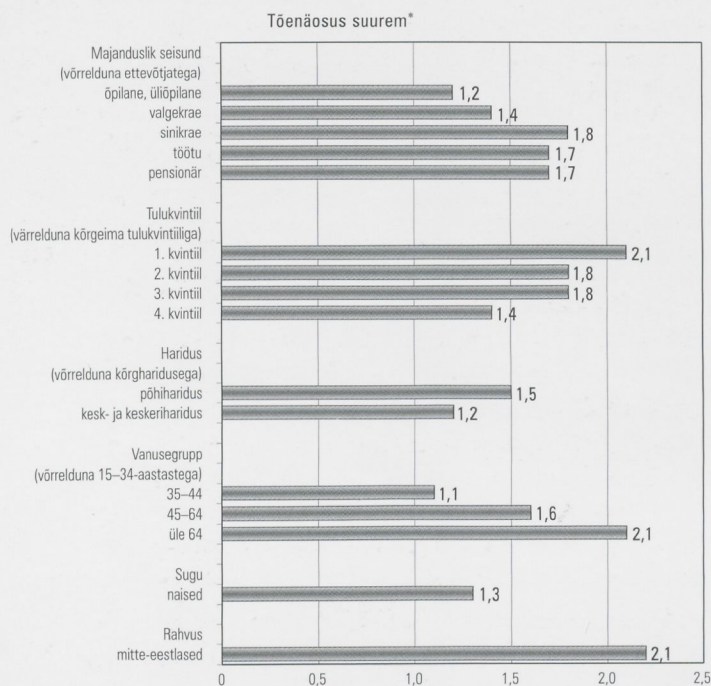
Muutused ebavõrdsuse ulatuses siirderiikides

Erinevused sissetulekutes peaksid olema...	Eesti		Tšehhi		Venemaa	
	1994	1999	1991	1995	1991	1996
palju väiksemad	58	73	30	44	39	61
pisut väiksemad	24	17	39	37	38	32
samasugused	8	5	12	14	8	7
pisut suuremad	4	2	15	4	9	1
palju suuremad	6	3	4	1	6	0,3
Kokku	100	100	100	100	100	100

Allikas: Elutingimuste uuring 1994, 1999; Mason ja Kluegel, 2000.

JONIS 3.3.

Hinnang ebavõrdsuse ulatusele sõltuvalt erinevatest faktoritest



* Erinevused sissetulekutes peaksid olema palju väiksemad.

olla asjaolu, et Tšehhis ei olnud tegelik sissetulekute ebavõrdsus nii suur kui Eestis. Venemaaga nii suuri erinevusi ei ilmne. Siiski oli Eestis mõnevõrra rohkem neid, kes olid arvamisel, et erinevused sissetulekutes peaksid olema veelgi suuremad (10% versus 1%). Samas näitavad Tšehhi ja Venemaa 1991. ja 1996. aasta andmete võrdlus, et turumajandusele ülemineku käigus oli oluliselt suurenenud sissetulekute ebavõrdsust liiga suureks pidanute protsent.

1999. aastaks oli Eestis veelgi suurenenud ebavõrdsust liiga suureks hinnanute protsent: kui 1994. aastal oli sellel seisukohal kolm viiendikku

elanikkonnast, siis 1999. aastal juba kolm neljandikku. Samal ajal oli ligi kaks korda vähenenud ka nende protsent, kes arvasid, et ebavõrdsus võiks selline või isegi suurem olla.

Enesehuvi teooria kohaselt peaksid ühiskonnas valitsevat ebavõrdsust kõige enam toetama need grupid, keda see kõige vähem puudutab. Oodatavalt mõjutabki ebavõrdsuse hinnangut eelkõige inimese enda sissetulek. Sealjuures eristuvad selgelt kõrgeimasse tuluviiendikku kuulunud, kes hindavad ebavõrdsuse ulatust liiga suureks märgatavalt harvemini kui teised tulugrupid (vt joonis 3.3). Erinevused ilmnevad ka sõltuvalt inimese majanduslikust seisundist: nii peavad sinikraed, töötud ja pensionärid peaaegu kaks korda enam kui ettevõtjad sissetulekute erinevusi liiga suureks. Kõige ebavõrdsemamana nägid ühiskonda põhihariduse omandanud. Mida vanem on inimene, seda tõenäolisemalt peab ta ebavõrdsust liiga suureks. Soolised erinevused ebavõrdsuse hinnangus ei ole küll väga suured, kuid siiski arvavad naised mõnevõrra enam, et sissetulekute erinevused võiksid olla väiksemad. Väga oluline on rahvuse mõju: mitte-eestlased on üle kahe korra tõenäolisemalt seisukohal, et sissetulekute ebavõrdsus peaks olema palju väiksem. Siiski domineeris seesama arvamus ka sotsiaalses hierarhias kõrgemal olevates gruppides (näiteks oli samal arvamusel 59% nii ettevõtjatest kui ka kõrgeimasse tulukvintili kuulunutest).

Kokkuvõte

Sotsiaalse ebavõrdsuse analüüs ei ole eesmärk omaette. Tähtis on, millised on sotsiaalse ebavõrdsuse tagajärjed ühiskonna jaoks. Viimastel aastatel on ilmunud mitmeid töid, kus vaadeldud, kuidas sotsiaalne ebavõrdsus mõjutab ühiskonna sidusust ning leitud, et egalitaarsematele ühiskondadele on omane suurem sidusust. Sellistes ühiskondades on inimesed rahulolevamad, nad usaldavad rohkem üksteist ja erinevaid institutsioone (Wilkinson, 1996; O'Connell, 2003). Veelgi olulisem sotsiaalse ebavõrdsuse objektiivsest ulatusest on inimeste hinnang sellele, kuna see hinnang mõjutab otseselt erinevate institutsioonide legitiimsust.

Kui Eestis töötas ülemineku esimestel aastatel loosung „Selleks, et midagi jagada, peab enne koguma“ veel hästi, siis 1990. aastate teisel poolel enam mitte. Sotsialismi eitamisest lähtuva turuprintsiipide idealiseerimise asemel muutus üha olulisemaks õiglusprintsiipide järgimine ühiskonnas. 1990. aastate lõpul arvas enamik elanikkonnast, et majanduslik ebavõrdsus on liiga suur ja ühiskond ei ole õiglane. Sellisel arvamusel oli nii valdav enamus „kaotajatest“ kui ka „võitjatest“.

Kasutatud kirjandus

- Alderson, A.S., Nielsen, F. 2002. Globalization and the Great U-Turn: Income inequality Trends in 16 OECD Countries. *American Journal of Sociology*, 107, 1244–1299.
- Alesina, A., Rodrik, D. 1994. Distributive politics and economic growth. *Quarterly Journal of Economics*, 109, 465–490.
- Anand, S., Kanbur, R. 1993. Inequality and development. *Journal of Development Economics*, 41, 19–43.
- Andres, H.-J., Heien, T. 2001. Four Worlds of Welfare State Attitudes? A Comparison of Germany, Norway, and the United States. *European Sociological Review*, 17, 337–359.
- Barro, R.J. 2000. Inequality and Growth in a Panel of Countries. *Journal of Economic Growth*, 5, 5–32.
- Birdsall, N., Londono, J.L. 1997. Asset Inequality Matters: An Assessment of the World Bank's Approach to Poverty Reduction. *American Economic Review*, 82, 32–37.
- Cerami, A. 2003. The Impact of Social Transfers in Central and Eastern Europe. Luxembourg Income Study Working Paper No. 356.
- Cherney, H., Ahluwalia, M., Bell, C., Dulong, J., Jolly, R. 1974. *Redistribution with Growth*. Oxford: Oxford University Press.
- Cornia, G.A., Addison, T., Kiiski, S. 2003. Income Distribution Changes and their Impact in the Post-World War II Period. Discussion Paper No. 28. United Nations University.
- Deininger, K., Squire, L. 1998. New Ways of Looking at Old Issues. *Journal of Development Economics*, 57, 259–187.
- Glaeser, E., Scheinkman, J., Shleifer, A. 2002. The Injustice of Inequality. Working Paper No. 9150. National Bureau of Economic Research.
- Heinrich, G. 2003. More is Not Necessarily Better: An Empirical Analysis of the Inequality-Growth Tradeoff Using the Luxembourg Income Study. Luxembourg Income Study Working Paper No. 344.
- Hellman, J. 1998. Winners Take All: The Politics of Partial Reform. *World Politics*, 50, 203–234.
- Hölscher, J. 2001. Income Distribution and Convergence in the Transition Process. Luxembourg Income Study Working Paper No. 275.
- Kanbur, R. 2000. Income Distribution and Development. In: Atkinson, A.B. & Bourguignon, F. (eds.), *Handbook on Income Distribution*. North Holland.
- Kanbur, R., Lustig, N. 2000. Why is Inequality Back on the Agenda? Proceedings of the Annual Bank Conference on Development Economics. Washington: World Bank.
- Kelley, J., Evans, M.D.R. 1993. The Legitimation of Inequality: Occupational Earnings in Nine Nations. *American Journal of Sociology*, 99, 75–125.
- Kluegel, J.R., Smith, E.R. 1986. *Beliefs About Inequality: American Views of What Is and Ought to Be*. New York: Aldine de Gruyter.
- Kluegel, J.R., Mason, D.S., Wegener, B. 1995. *Social Justice and Political Change: Public Opinion in Capitalist and Post-Communist States*. Hawthorne, New York: Aldine de Gruyter.
- Lipton, M., Ravallion, M. 1995. Poverty and Policy. In: Behrman, J. & Srinivasan (eds.), *Handbook of Development Economics*. Vol. III: 2551–2657.
- Lundberg, M., Squire, L. 1999. The simultaneous evolution of growth and inequality. World Bank.
- Mason, D.S., Kluegel, J.R. 2000. Marketing Democracy. Changing Opinion About Inequality and Politics in East Central Europe. New York: Rowan&Littlefield Publishers.
- Milanovic, B. 1998a. Explaining the Growth in Inequality During the Transition. Working Paper. World Bank, Policy Research Department.
- Milanovic, B. 1998b. Income, Inequality, and Poverty during the Transition from Planned to Market Economy. Washington: World Bank.
- O'Connell, M. 2003. Anti 'Social Capital'. Civic Values versus Economic Equality in the EU. *European Sociological Review*, 19, 241–248.
- Rodriguez, F. 1999. Does Inequality Lead to Redistribution. Evidence from the United States. *Economics & Politics*, 11.
- Smeeding, T.M. 2002. Globalisation, Inequality and the Rich Countries of the G-20: Evidence from the Luxembourg Income Study (LIS). Working Paper No 48. Syracuse University, Center for Policy Research.
- Svallfors, S. 1993. Dimensions of Inequality: A Comparison of Attitudes in Sweden and Britain. *European Sociological Review*, 9, 267–287.
- Svallfors, S. 1997. Worlds of Welfare and Attitudes to Redistribution: A Comparison of Eight Western Nations. *European Sociological Review*, 13, 283–304.
- Wilkinson, R.G. 1996. *Unhealthy Societies: The Afflictions of Inequality*. London: Routledge.
- World Bank 1993. *The East Asian Miracle*. New York: Oxford University Press.
- World Bank 2002. *Transition. The First Ten Years. Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union*. Washington.

3.2. Noorte olukorra marginaliseerumine tööturul

Enamikku Euroopa maid iseloomustab 15–19aastaste noorte kahanev majanduslik aktiivsus. Ka Eestis on Eesti tööjõu-uuringute (ETU) andmetel selle vanusrühma majanduslik aktiivsus langenud ning seda märksa kiiremini kui elanikkonna puhul tervikuna: kui 1990. aastate algul oli see veidi üle 30%, siis aastakümne lõpus alla 20%, 2002. aastal aga koguni alla 10% (vt joonis 3.4). Selles ei ole midagi iseäralikku, sest valdav enamus 15–19aastaste vanusrühma noortest õpib ja tööle siirdumine on varasemaga võrreldes nihkunud vanemasse ikka. Küll aga on probleemiks need noored, kes ei õpi ega tööta, kusjuures nende arv on aastate jooksul kasvanud (Venesaar jt, 2001). Nende tööturule integreerimine või õpingute juurde tagasitoomine on probleem, mis nõuab senisest hoopis suuremat tähelepanu.

Vanemas noorte rühmas (20–24aastaste hulgas) oli majanduslik aktiivsus iseenesest märksa kõrgem, aga sedagi vanusrühma iseloomustas 1990. aastatel ja praeguse kümnendi algul tööjõus osalemise määra langus. Samas oli see langus tunduvalt väiksem võrreldes 15–19aastastega (1991.a — 67,8% ja 2002.a — 61,1%). Viimane number oli vaid mõnevõrra madalam kui kogu tööealise elanikkonna vastav näitaja (62,3%).

Noorte koolist tööturule siirdumine ja olukord tööturul tervikuna on üsnagi komplitseeritud. Eriti keerulises seisus on ilma kutsealase ettevalmistuseta (valdavalt keskkooli/gümnaasiumi lõpetanud, aga ka ühel või teisel põhjusel õpingud pooleli jätnud) noored, kel on raske üldse tööd leida. Aga olukord pole kiita ka teistel. Tööandja nõuab tihtipeale eelnevat töökogemust, mida koolipingist tulnul ei saagi olla. See tähendab, et enne kui noorest saab võrdväärne partner „vanadele tegijatele“, tuleb temasse veel inves-

teerida. Ühel juhul see investeering õigustab end, teisel mitte. See teeb tööandjad noorte suhtes ettevaatlikuks.

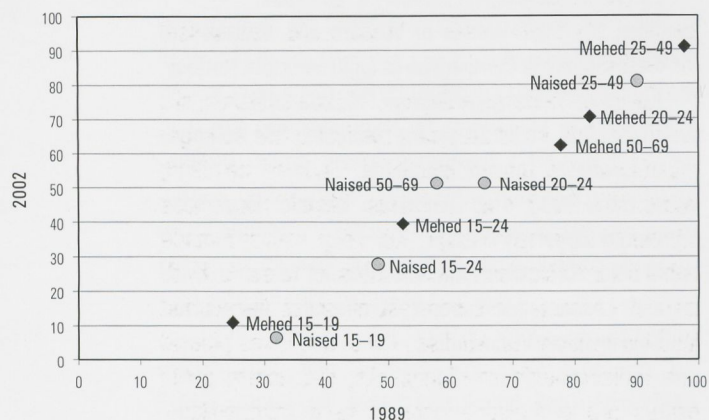
Töökogemuse puudumine põhjustab ebakindlust ka tööotsijas. Näiteks ei pöördu ta otse tööandja poole. Sellega võiks seletada asjaolu, et viimase kümne aasta jooksul esmakordselt tööleasujate hulgas on kõige suurem osa saanud töö sugulaste või tuttavate kaudu, mitte aga tööandja või tööhõivetalituse poole pöördumise, aga ka tööpakkumiskoolutusele vastamise teel. 2002. aasta Eesti tööjõu-uuringule lisatud nn Noorte mooduli andmestik lubab väita, et ka teise või kolmanda töökoha saamise puhul olid noorte jaoks esikohal sugulased ja tuttavad. Nende kanalite kaudu töösaamine Eestis on üldse kõige levinum, kuid eakamate osakaal, kes sel viisil tööd said, oli noorte omast väiksem. Samas tuleb nentida, et küsitlusele eelnenud viimase nelja nädala jooksul tööd otsinud noortest oli umbes kaks viiendikku pöördunud ka tööhõivetalituse poole, kuid sealtkaudu tööd saanud oli vaid mõni protsent. Nimetatud asutusse mittepöördunud noored põhjendasid oma tegu eelkõige sellega, et tööhõivetalitusest pole sobivat tööd nagunii saada — nii arvas neist ligikaudu kaks viiendikku. Võrreldes vanemaeealistega oli noorte hulgas „tööhõivetalituse skeptikuid“ mõnevõrra rohkem.

Nii mõnigi kord on noored tööturule pääsemiseks sunnitud vastu võtma töökoha, mis ei vasta nende koolis õpitud erialale. Eelmainitud uuringu alusel võib väita, et viimase kümne aasta jooksul esmakordselt tööle asunutest ja seejuures mingit konkreetset eriala omanutest ligikaudu veerand pidid vastu võtma töö mõnel muul erialal. Seda võib ühelt poolt vaadelda kui ressursside raiskamist. Teisalt annab aga signaali noortele, et antud erialal on töö leidmine problemaatiline, mistõttu ei tasu seda ka omandada.

Tööturule pääsenuna on noored seal paraku üsna ebakindlas seisus. Mitmed rahvusvahelised uuringud on näidanud, et tänapäeval püüavad tööandjad sõlmida noortega osaajaga või ajutisi töölepinguid, mis võimaldavad hoiduda sotsiaalsete garantiide tagamisest. ETU-2002 andmestik kinnitab, et ka Eesti noored (eeskätt 15–19aastased, aga ka 20–24aastased) töötavad vanemaeealistega võrreldes mõnevõrra sagedamini suulise kokkuleppe alusel, ehkki selle grupi osakaal tervikuna ei olnud suur, jäädes alla 10%. Samas tööandjale suuremaid kohustusi toov töölepingu alusel töötavate noorte osakaal oli madalam võrreldes kõigi vanusrühmadega. See viitab, et ka Eesti tööandja arvates ei ole noor töötaja samaväärne vanemaeealisega ning käitub vastavalt ka töösuhte fikseerimisel.

JOONIS 3.4.

Majandusliku aktiivsuse määr Eestis soo ja vanusrühma järgi, 1989 ja 2002, %



Tõsine probleem on noorte tööpuudus. Noored moodustavad kõigist töötutest üsna märkimisväärse osa (2001. aastal esindas iga viies, 2002. aastal iga kuues töötut vaadeldavat vanusrühma) ning tööpuudus nende seas oli tunduvalt kõrgem kui teistel vanusgruppidel. Noorte töötuse määr hakkas eriti kiiresti kasvama 1997. aastast ja jõudis kõrgpunkti 2000. aastal, kui see ulatus 23,8% (vt joonis 3.5). Seejärel võib paralleelselt kõigi vanusgruppide hulgas toimunud töötuse määra langust täheldada ka noorte seas (ehkki see jäi endiselt kõrgemaks vanemaaliste omast) — vastav aastakeskmine näitaja 2002. aasta kohta oli 17,6%. Kui selline langustrend jätkub, siis on mõeldav ka, et Eesti noorte töötuse määr langeb kunagi Euroopa Liidu keskmisele tasemele, mis 2001. aastal oli 14,9%.

Omapärane pööre toimus aastakümne vahetusel noorte töötuse soolises dimensioonis. Mõõdunud kümnendi teisel poolel oli ka noorte hulgas, sarnaselt kõigile töötutule, meeste töötuse määr kõrgem kui naiste oma (1998. aastal näiteks vastavalt 17% ja 14,2%). Käesoleva kümnendi algusest on aga olukord vastupidine — noorte naiste töötuse määr ületab selgelt meeste vastava näitaja (2002. aastal vastavalt 22,5% ja 14,3%) kusjuures aasta-aastalt on erinevused suurenenud. Noorte naiste töötuse määra kiire kasv (viimase 5–6 aasta jooksul peaaegu kahekordselt) on selge ohusignaal ning vajab esmalt põhjuste välja selgitamist, teiseks aga meetmete rakendamist olukorra leevendamiseks.

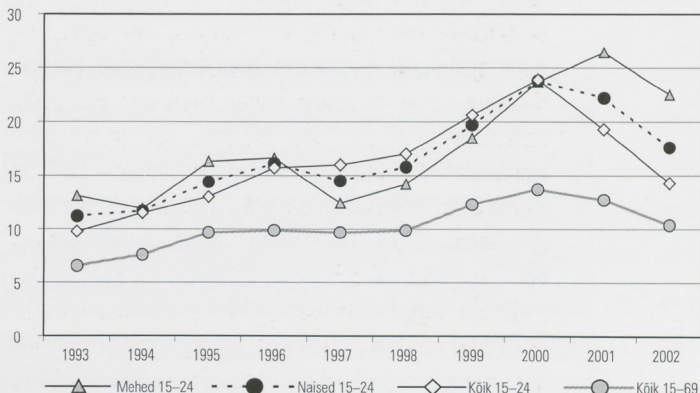
Noorte hoiakud

Eelnevalt kirjeldatu taustal pakub suurt huvi noorte enda nägemus nende olukorrast tööturul, hinnangud võimalikule töökoha kaotusele, uue leidmisele, aga samuti see, millistel tingimustel ja eelkõige millise palga eest on noored üldse nõus tööle asuma, millist palka nad oma arvates väärt on?

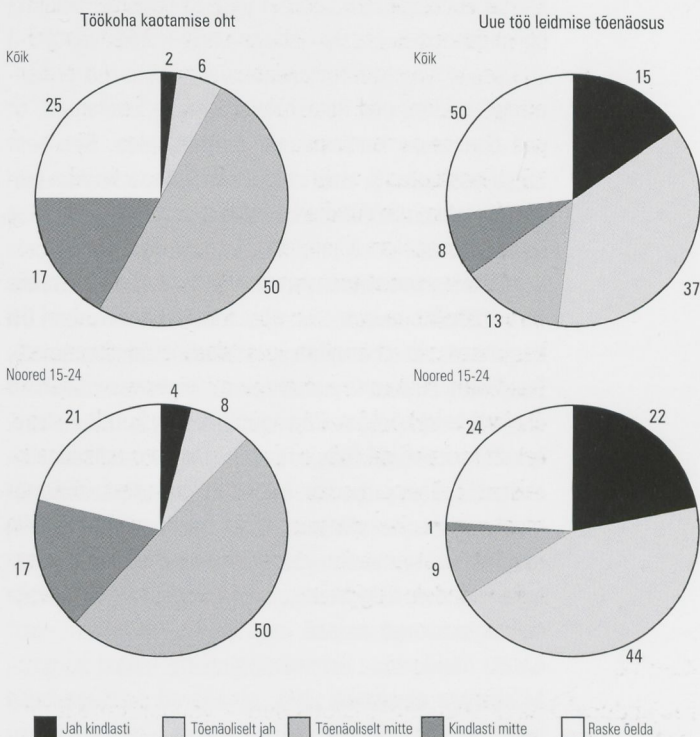
Vaadelgem esmalt kuivõrd noored tunnetavad töökoha kaotamise ohtu (vt joonis 3.6). Kas see on kõrgem võrreldes vanemaelistega, nagu on kõrgem noorte töötuse määr? Tuleb tõdeda, et Eesti inimesed, sealhulgas noored, on selles küsimuses häälestatud üsna optimistlikult. Valdav enamus oli arvamisel, et tõenäoliselt või päris kindlasti seda ei juhtu. Lähema aasta jooksul pidas töökoha kaotamist tõenäoliseks alla 10% nii kõigist vastanutest kui ka noortest. Küll aga sõltus hinnang sellele küsimusele vastaja rahvusest ja haridustasemest. Eestlaste ja rohkem haritute hulgas oli töö kaotamist kartvate inimeste osakaal selgelt madalam kui mitte-eestlaste ja alg- või põhiharidusega inimeste seas. Viimaste hulgas oli rohkem

JOONIS 3.5.

Noorte (15-24aastaste) töötuse määr Eestis, 1993–2002, %



JOONIS 3.6.



ka neid, kes olid sellele küsimusele vastamisel raskustes.

Kui inimene peaks praeguse töökoha kaotama, siis kui tõenäoline on leida oma ametioskustele ja kogemustele vastav uus töökoht? ETU andmed näitavad, noored hindavad oma võimalusi selgelt kõrgemaks võrreldes vanemaelistega. Kui kõigi vanusrühmade puhul arvas keskmiselt iga seitsmes, et ta saaks kindlasti uue töökoha, siis noortest oli selles veendunud juba iga neljas-viies. Kui lisada veel need, kes pidasid uue töökoha leidmist tõenäoiseks, siis noorte puhul osutus n-õ optimistide osakaal kahe kolmandikuni,

JOONIS 3.7.

Eneseväärtustamise ja tegeliku palga suhe



samas kui kõigist vastajatest omasid sellist seisukohta ligikaudu pooled. Ja jällegi varieerusid vastused rahvusest ning haridustasemest — eestlased ja haritumad noored olid keskmisest märksa kindlamad, et neil õnnestuks kindlasti uus töökoht leida. See-eest mitte-eestlaste ja madalama haridusega noorte hulgas oli rohkem kõhklejaid, kes ei olnud kindlad ei ühes ega teises.

Lisaks veendumusele, et vajaduse korral leitakse uus töökoht, esitas üks osa tööd otsinud noori ka tingimuse, et töö peab vastama haridustasemele. Seejuures oli noorte puhul sellise tingimuse esitanute osakaal veidi kõrgem kui vanemaealiste korral — vastavalt iga neljas/viies ja kuues. Vanemaealised töötajad, kellest paljud on kogenud töötust, teavad, et haridustasemele vastavat tööd on väga raske leida ning on valmis vastu võtma ka madalamat haridustaset nõudva töö. Nimetatud nõudmisega tulid välja eelkõige noored naised, mis on ka arusaadav, sest nende haridustase on noorte meeste omast kõrgem. Märkimata ei saa ka jätta, et noored eestlased olid hariduse ja töö vastavuse asjus märksa pretensioonikamad võrreldes mitte-eestlastest eakaaslastega.

Hariduse ja töö vastavuse nõude rõhutamine noorte poolt lubab arvata, et hariduses nähakse tegurit, mis peaks aitama elus edasi jõuda ja tagama parema ning tasuvama töö. Hariduse tähtsustamisele viitasid ka noorte vastused küsimusele, mida oleks sobiva töö leidmiseks vajalik omada? Kümnest võimalikust asjaolust sai parem haridus teise koha (esikoha hõivasid ka siin head tuttavad, kes võiksid soovitada). Samuti rõhutasid noored sobiva töö saamise eelduseks suuremat töökogemust ja konkreetseid tööalaseid oskusi, mida neil arusaadavalt napib. Arvuti kasu-

tamise ja mingi võõrkeele tundmise oskus on tänapäeval ilmselt nii loomulik, et seda ei hakatud spetsiaalselt rõhutada. Sobiva töö otsimine väljaspool Eestit oli selles pingereas noorte hulgas tervikuna üsna lõpus, ehkki haritumad nägid selles sobiva töö leidmise võimalust sagedamini kui vähema haridusega noored.

Tuleb märkida, et noored ei ole mitte igasuguse palga eest valmis tööle asuma. On piir, millest allapoole ei olda nõus laskuma. Iseasi, kas realselt tööd otsides suudetakse soovitatavat palka saada. Seda enam, et noorte palga nõuded on mõnevõrra kõrgemad kui vanemaealistel töötajatel. ETU-2002 andmed näitavad, et kui vanemaealistest töötajatest oli mõni protsent valmis tööle asuma ka 1000-kroonise brutopalka eest kuus, siis noorte jaoks oli miinimumiks vähemalt 2000 krooni.

Palgasoov sõltub mitmest tegurist. Esmalt töötaja soost. Palju on räägitud sellest, et naiste madalamate palkade üks põhjus võrreldes meestega on see, et naised küsivadki vähem. See seisukoht peab paika ka noorte osas. ETU-2002 andmetel oli noorte naiste tüüpiliseks (bruto)palga sooviks vähemalt 3000 krooni kuus, samas kui noorte meeste jaoks oli see vähemalt 5000 krooni. Märkimata ei saa jätta ka tõsiasja, et mitte-eesti noored on valmis tööle asuma keskmiselt madalama palga eest kui eesti noored. Suurem tööpuudus mitte-eestlaste hulgas ei luba neil ilmselt kõrgeid nõudmisi esitada, olulisem on üldse tööd saada.

Oluline mõju on ka piirkonnal ja ametialasel ettevalmistusel. Tallinnas, kus palgad on Eesti keskmisest tunduvalt kõrgemad, on ka noorte nõudmised suuremad. Nii väitis Tallinna tööhõiveameti direktor Marju Rein 2002. aasta augustis SL Õhtulehes, et „kutsekoolide lõpetanud muutuvad üha nõudlikumaks. Kui veel üsna hiljuti rahuldusid nad 3000–4000 kroonise palgaga, siis nüüd alla 5000 kroonise palga eest enam tööle ei minda“ (Rein, 2002). Sarnaste tulemusteni on jõudnud ka mitmed autorid (Hanni, 2003).

Eelnevalt esitatud numbrite võrdlus Eesti keskmise brutopalkaga, mis 2002. aastal oli Statistikaameti andmetel 6144 krooni, viib mõttele, et tegelikult on noored oma palgasoovides üsna tagasihoidlikud. Siin peab aga silmas pidama asjaolu, et töötajad on oma nõudmistest kindlasti mõnevõrra tagasihoidlikumad kui juba töökohta omavad inimesed. Lisaks oli väljapool Tallinna ja Harjumaad, kus keskmine brutopalk ulatus 7500 kroonini, see 4000–5000 krooni vahel, mis vastab enam-vähem ka noorte soovidele.

Edasi analüüsime noorte arvamusi selle kohta, millist brutopalka nad oma arvates väärt on (joonis 3.7). Võrreldes töötajatega on siin tegemist märksa

TABEL 3.4.
Noorte haridus, päritolu ja negatiivne kogemus tööturu riskide jagunemise teguritena

Tegur	Töötust kogenud	Pikaajalist töötust kogenud	Ebakindlad: ei usu, et leiavad vajaduse korral tööd	Enda turuväärtust madalalt hindavad (alla 4 000 kroonini)	Tööl, mis eeldab noore omast madalamat haridustaset
Riskisuhe: mitu korda suurem on vastava teguri puhul risk kuuluda ülalmainitud rühma (ka siis kui teised olulised tegurid on arvesse võetud)					
Noore haridustase					
Põhihariduse puhul võrreldes kõrgharidusega	2,5	5,9	3,4	14,2	Erinevus ei ole oluline
Vanemate haridustase					
Põhihariduse puhul võrreldes kõrgharidusega	1,5	1,6	1,8	2,4	Erinevus ei ole oluline
Töötuse kogemuse olemasolu			2,3	2,4	2,1

Andmed: ETU 2002.
Arvesse on võetud ka noorte vanus, sugu, rahvus, elukoht (Tallinn, muud linnad või maa).

suuremate numbritega. Alla 3000 krooni arvas enda väärt olema paar protsenti vastanutest. Pooled vastanutest olid arvamisel, et nad peaksid teenima vähemalt 5000 või 7000 krooni kuus, seitsmendik, et vähemalt 10 000, aga oli ka neid, kes hindasid end vähemalt 15 000 krooni vääriliseks ning seda eeskätt noorte meeste seas (iga viieteistkümnes). Oluline on ka see, et valdav osa vastanutest oli arvamisel, et nende palk on väiksem, kui nad tegelikult vääriskid. Näiteks nendest, kes arvasid end väärt olema vähemalt 3000 krooni kuus, saidki sellist palka 27%, s.t 73% sai vähem. Vähemalt 5000 krooniga end väärtustavate noorte puhul olid need protsendid vastavalt 20 ja 80, 7000 krooni puhul 13 ja 87, 10 000 krooni puhul 8 ja 92. Teisisõnu, mida kõrgemalt noored end väärtustasid, seda väiksem osa tegelikult sellist palka sai.

Kirjanduses on palju vaieldud selle üle, kas ja kui võrd ühtemoodi avalduvad ühiskonna süvamuutused erinevate sotsiaalsete rühmade elus. Kõige üldisemalt võiks seisukohad eristada selle järgi, kas üksikinimest peetakse oma valikutes vabamaks muutunuks või mitte. Saksa sotsiaalteadlase U.Beckiga seostuvad paljud olulised kaasaega tähistavad märksõnad. Lisaks „riskiühiskonnale” on selleks kindlasti ka „individualiseerumine”: ebamäärases-ebakindlas keskkonnas on indiviid sunnitud otsima-leidma paindlikke lahendusi, seega vähem siduma end „üldtunnustatud” grupi (sh ka klassi) normide, väärtuste ja identiteetidega (Beck, 1992). Piir nooruse ja täisea vahel on

hägusemaks muutunud. Kuna uues ühiskonnas jagub riske kõigile, sh ka rühmadele (sotsiaalsetele klassidele), mis olid varem selle eest üsna hästi kaitstud, siis ka ühiskonda integreerumise raskused ei ole ainult lihtnimeste probleemiks. Becki totaalsest riskist üsna võrdselt ohustatud ühiskonnale vastupidiselt näevad kumulatiivse halvemuselukorra teesi pooldajad ühiskonda sügavalt lõhestatuna turvaliseks enamusseks ja tõrjutud vähemuseks. Kui noor juhtub sündima sellisesse tõrjutud vähemusse kuuluvasse perekonda, saab see talle saatuslikuks ja tal on üsna raske oma valikuid teostada ja olukorda parandada. Klassiteooria seisukohad noorte valikuvabaduse osas jäävad selle kahe äärmuse vahepeale: noorte väljavaated, sh tööturuvõimalused sõltuvad nende haridustasemest, see on aga omakorda mõjutatud sotsiaalsest päritolust.

Milline neist seisukohtadest kehtib Eesti noorte puhul? Kuivõrd on noorte halvemad tööturu väljavaated tingitud nende haridustasemest, päritolust (vanemate haridustasemest), nende eelnevast negatiivsest kogemusest? ETU-2002 noorte bloki andmete analüüs annab alust arvata, et noorte tööturu riskid sõltuvad mitte ainult nende saavutustest, vaid ka sellest, millisesse peresse nad on sündinud (vt tabel 3.4). Selles mõttes on noorte võimalused selgelt diferentseeritud: madalama haridustasemega vanemate lapsed kogevad suurema tõenäosusega töötust, töötuse negatiivne kogemus jääb noorte elu mõjutama ka edaspidi.

Kokkuvõttes tuleb tõdeda, et kuigi noored ise alati võib olla ei tajugi oma olukorra komplitseeritust, on nad tervikuna tööturul endiselt marginaalid. Seepärast on igati tervitatav pilootprojektide käivitamine, eesmärgiga vähendada noorte tööpuudust ning suurendada tööhõivet. Jääb vaid soovida, et riik eraldaks rohkem vahendeid nende projektide laiendamiseks.

Kasutatud kirjandus

Beck, U. 1992. *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: Sage.
Eesti Vabariigi Tööhõive Tegevuskava 2003. 2002. Tallinn: Eesti Vabariigi Sotsiaalministeerium

Hanni, E. 2003. *Haridussüsteemist tööturule siirdumise probleemid 2002.aasta kutsekooli lõpetanud töötuks jäänute näitel*. Bakalaureusetöö. Tartu: Tartu Ülikool.
 Helemäe, J., Saar, E., Vöörmann, R. 2000. Kas haridusse tasus investeerida. *Hariduse selekteerivast ja stratifitseerivast rollist kahe põlvkonnakogemuse alusel*. Tallinn: Teaduste Akadeemia Kirjastus.
 Rein, M. 2002. Kutsekoolide lõpetanud nõuavad 5000 kroonist palka. *SL Õhtuleht*, 7.august.
 Terk, E., Tallo, A. 1998. Erinevad generatsioonid üleminekuperioodi Eestis. *Eesti Inimarengu aruanne 1998*. Tallinn: ÜRO Arenguprogramm.
 Venesaar, U., Koljajeva, I., Maldre, R. 2001. *Kesktaase haridusega noored Eesti tööturul*. Tallinn: TTÜ Eesti Majanduse Instituut.

3.3. Sotsiaalsete probleemide identifitseerimisest Eestis Pärnu metanoolitragöödia näitel

2001. aasta 9. septembri südapäeval sai Pärnu kiirabi kõne, milles paluti abi kuuekümnendates eluaastates kontaktivõimetule mehele. Paar tundi hiljem helises dispetšeri telefon juba pea vahetpidamata, sest üksteise järel saabus teateid alkoholi joomise traagilisest tagajärgedest. Samal ajal hakati Pärnu haiglasse toimetama raskes ja üliras kes olukorras haigeid, kellest kaheksa surid juba sama päeva hilisõhtuks. Teadaolevalt olid kõik ohvrid joonud mingit kahtlast vedelikku.

Nii algas tragöödia, mis nõudis 68 inimese elu, viis üle saja inimese haiglaravile ja jättis vanemata kümneid Pärnumaa lapsi, kellest noorim oli vaid seitsmekuune (vt näiteks artiklit: „Prokurör nõuab metanoolimüüjale karmimat karistust” (Postimees, 07.02.2003), kus on ära toodud sellised arvud: „Pärnu metanoolitragöödia tagajärjel suri 68 inimest, 40 said üliraske ja 3 raske trauma, isast või emast jäi ilma 30 last”). Sidrunimaitsest metanooliga segatud salviinaleotisest põhjustatud tragöödia pälvis vaatamata kaks päeva hiljem Ameerika Ühendriikides toimunud terrorirünnakutele maailma suurimate uudisteagentuuride tähelepanu ning pani kogu Eesti rääkima sotsiaalsest kriisist.

Järgmise paari nädala jooksul leidis Eesti ajakirjanduses aset tõeline Pärnu sündmustele pühendatud artiklite tulevärk. Oma arvamust toimunu kohta ruttasid avaldama nii ministrid, Riigikogu

liikmed, ametnikud, kirjanikud, akadeemikud kui tavakodanikud. Kõigil sõnavõtnutel oli esitada oma arusaam Pärnumaa sündmuste kohta. Igaüks mõtestas tekkinud situatsiooni omal moel, analüüsis selle põhjuseid ning pakkus välja võimalikke lahendusi. Avaldatud artikleid analüüsides ilmnes, et need liigituvad seletuste sisu järgi kolme erinevasse rühma, millised omakorda ühendavad sarnase sotsiaalse positsiooniga inimesi, kes antud teemal arvamust avaldasid. Eri rühmade tõlgendused juhtunust olid üles ehitatud teistele vastandudes ja seega sisaldasid teiste gruppide arvamustele vastuolulisi argumente. Taoline olukord trükimeedias, kus erinevused tõlgendustes ei ilmne mitte indiviidide vahel, vaid ühiskonnagrupiti, ühelt poolt kajastab, ent samas ka taastoodab ning kinnistab nende gruppide jätkuvat võõrandumist.

Uurimisaines ja analüüsimeetod

Uurimismaterjalina on kasutatud 36 metanooliõnnetuse tõlgendusi sisaldavat teksti, mis ilmusid kahes Eesti suurimas päevalehes — „Postimehes” ja „Eesti Päevalehes” — ühe kuu jooksul alates õnnetuse algusest ehk ajavahemikul 10. septembrist kuni 10. oktoobrini 2001. aastal. Analüüsiperioodi valikul on lähtutud tekstide ilmutumissagedusest. Põhiosa (58%) artiklitest ilmus tragöödiale järgnenud nädalal. Sealt

TABEL 3.5.

Ühiskonnagruppide tõlgendused Alasuutari tekstianalüüsimudeli järgi

Eesmärgid	Vahendid
Riigivõimu esindajad Salaalkoholi tootmise ja leviku tõkestamine	Riigivõimu esindajad Kodanike suhtumise muutumine Riigi senise poliitika jätkamine ja tõhustamine
Kodanikud Salaalkoholi tootmise ja leviku tõkestamine Ühiskondlik areng	Kodanikud Erinevad riiklikud meetmed
Avaliku elu autoriteedid Alkoholismi vastu võitlemine Ühiskondlik areng	Avaliku elu autoriteedid Riigi poliitika muutmine
Takistused	Takistuste põhjused
Riigivõimu esindajad Kodanike valed väärtushinnangud Riigiinstitutsioonide ebapiisav töö	Riigivõimu esindajad Kodanike isiklikud omadused Ebaefektiivne töökorraldus
Kodanikud Riigiinstitutsioonide ebapiisav töö Halb sotsiaalne olukord	Kodanikud Võimuesindajate isiklikud omadused
Avaliku elu autoriteedid Riigi senine poliitika	Avaliku elu autoriteedid Võimuesindajate ja alkoholitootjate majanduslikud huvid Võimuesindajate isiklikud omadused

alates toimus Pärnu sündmustele pühendatud kirjutiste järk-järguline vähenemine.

Esiolgu analüüsi alusel jaotati ülalmainitud 36 arvamusavaldust nendes sisalduvate hinnangute esitajate põhjal kolmeks peaaegu võrdseks osaks. Esimesse jaotusse kuulusid tekstid, mis sisaldasid erinevate poliitikute ja riigiametnike (president, ministrid, Riigikogu liikmed, politseiprefektid) poolt olukorrale antud hinnanguid. Teise gruppi kuuluvate tekstide puhul olid situatsiooni tõlgendajateks tavakodanikud. Kolmanda osa moodustasid tekstid, milles esitasid oma nägemuse nn autoriteedid, tuntud avaliku elu tegelased (ühiskonnauurijad, kirjanikud, akadeemikud jne).

Artiklite sisu uurimiseks on kasutatud Pertti Alasuutari tekstianalüüsi meetodit (Alasuutari, 1995), analüüsi teoreetilise raamistiku moodustavad kvaasiteooriate kontseptsioon (Hewitt, Hall, 1973), mille loojateks on John Hewitt ja Peter Hall ning sotsioloogilised käsitlelused sotsiaalsete probleemide määratlemisest.

Lähemalt teoreetilistest tõlgendustest

Igas ühiskonnas tekivad aeg-ajalt probleemssed situatsioonid, mida pole võimalik juba kehtiva ühiskonnakorralduse raames ära selgitada. Ühiskonnateadlased on küllaltki kaua uurinud erinevaid viise, kuidas inimesed üritavad taoliste olukordadega rahumeelselt

toime tulla. Nii näiteks pakkus John Dewey juba 1903. aastal välja empiirilise meetodi moraalsete ja sotsiaalsete küsimuste lahendamiseks ühiskonnas, kus pakutavate lahenduste lõplik väärtus selgub nende ellurakendamisel: kui probleemne situatsioon tõepoolest laheneb, siis lakkab lahendus eksisteerimast vaid hüpoteetilisel, mõttelisel tasandil ning muutub inimeste igapäevaelu reaalseks osaks (Dewey, 1939).

Paraku eeldab lahenduste pakkumiseni jõudmine problemaatilise ilmingu eelnevat identifitseerimist probleemina ning seega selle seostamist juba teadatud nähtustega ühiskonnas, ehk teisisõnu tema standardiseerimist.

Kaasaegsetes sotsiaalsete probleemide sotsioloogias käsitletakse probleemide standardiseerimist ühiskonnas peamiselt kahest perspektiivist: n-õ indiviidi-süüdistav lähenemine, mis vastandub süsteemi-süüdistavale lähenemisele. Kusjuures, esimese lähenemise raames tegeletakse sotsiaalse probleemi defineerimisel peamiselt selle sümptomitega, allikateni jõudmatagi. Teine lähenemine on kantud sageli küllaltki abstraktseks jäävast kultuurilise deprivatsiooni ideest (Eitzen, Baca Zinn, 2000), mille alla võib mahutada vägagi erinevaid nähtusi, alates identiteetidest kuni ühiskonna kihistumise tagajärgedeni. Siiski tegeleb sotsiaalsete probleemide sotsioloogia enamikus juba ühiskon-

TABEL 3.6.

Võimuesindajate tõlgendused Alasuutari tekstianalüüsimudeli järgi

Eesmärgid	Vahendid
Salaalkoholi tootmise ja leviku tõkestamine Salaalkoholi leviku piiramine Salaviinaga hangeldajate otsimine ja karistamine Salaviina müügikohtade likvideerimine Salaviinaallikate kindlakstegemine Üldine eitav suhtumine salaalkoholi Riigi petmise lõpetamine	Kodanike suhtumise muutumine Eesti kodanik peab mõistma, et tal on Eesti riigi suhtes õigusi ja ka kohustusi Eesti rahva suhtumise muutminel inimeste teadlikkuse tõus ja aktiivne koostöö politseiga Kodanike rangem suhtumine salaalkoholi Riigi senise poliitika jätkamine ja tõhustamine Politsei töö tõhustamine liganädalaste illegaalse alkoholi vastaste politseioperatsioonide jätkamine Seaduste täiustamine Salaviinamüüjate karistuste karmistamine Sundida inimesi ostma õiget alkoholi õigest poest Hoida alkoholi aktsiisimäärad endisel tasemel ja kulutada saadud tulu üldistes huvides
Takistused	Takistuste põhjused
Kodanike valed väärtushinnangud Ühiskonnas levinud suhtumine, et jooke salaviina, aga riik vastutagu meie kahjulike eluviiside tagajärgede eest inimesed, kes püüavad kasutada meie tegematajätmissi, mis taastatava riigi puhul on paratamatud Salaviinale on olemas nõudlus, klientuur ja kodanike ringkai se Rahva hulgas levinud „metsavendluse printsiip“ – salaviinaurgastest mitterääkimisega hääletatakse nende poolt Riigiinstitutsioonide ebapiisav töö Politsei ebapädevus Kohalike omavalitsuste nõrk koostöövalmidus Läbiotsimistaotluste aeglane sanktsioneerimine	Kodanike isiklikud omadused Inimeste nõukogude-aegsed harjumused Inimeste rumalus, kergemeelsus ja vähene kodanikutunne Inimesed ei teadvusta vastutust oma elu ja tervise eest Täna ste kannatanute perede ja lähedaste tegematajätmissed Rahva tahe Viinasurm on Eestis kestnud läbi aegade ning siin pole süüdistada kedagi teist kui rahvast ennast Ebaefektiivne töökorraldus Seadused ei luba politsei jõulist sekkumist, karistused liialt leebed Ei lähtuta välismaistest kogemustest Organisatsioonilised takistused Riigiprokuratuuri ja politsei töös

nas probleemseteks tunnistatud nähtustega, ega huvitu niivõrd olukordadest, mis seda läve ületanud ei ole.

Käesolevas uurimuses oleme sotsiaalsete probleemide tõstatamise selgitamiseks võtnud toeks nn kvaasi-teooria kontseptsiooni, mille esitasid John P. Hewitt ja Peter M. Hall oma 1973. aasta artiklis „Social Problems, Problematic Situations, and Quasi-Theories“. Hewitt ja Hall lähtuvad teooria sõnastamisel inimeste olemuslikust vajadusest näha neid ümbritsevat keskkonda korrapärase ja mõtestatuna. Probleemse situatsiooni tekkides üritatakse seega kõigepealt olukorra eest vastutavateks peetavad inimesed deviantseteks tembeldata, sel moel korras-tatust taastades. Tegutsejate deviantseks tembel-damine „selgitab“ automaatselt tekkinud olukorda; määratleb „süüdlasi“ ning õigustab nendevastaseid sotsiaalseid reaktsioone.

Ent inimesed seisavad tihtipeale silmitsi ka probleemsete situatsioonidega, mille puhul taolist tembeldamist rakendada ei saa. Siis tulevadki appi kvaasi-teooriad, mida võib mõista kui „kindlaks

otstarbeks või juhtumiks loodud seletusi, mis peavad aitama inimestel ümbritsevas keskkonnas korda luua“ (Hewitt, Hall, 1973). Keskse kohal nende seletuste juures on probleemsele situat-sioonile pakutav lahendus. Koos lahenduse välja-pakkumisega, kasutavad inimesed oma sotsiaalseid ressursse selleks, et konstrueerida probleemi põhjuseid ja tagajärgi käsitlev põhjalikum analüüs, mis seda lahendust toetab; ning kooskõlastada probleemse situatsiooni olemus sellisel viisil, et selle tuum või põhiprobleem peegeldaks väljapaku-tavat lahendust (*ibid.*). Seega võib kvaasiteooriaid ühiskondlikul tasandil käsitleda, kui erinevaid kat-seid nähtuste identifitseerimisest probleemina. Ning antud teema puhul huvitasid meid ennekõike küsimused: milliseid kvaasi-teooriaid Pärnu metanoolitragöödia tõlgendamisel rakendati, milli-seid asjaolusid erinevad ühiskonnagrupid kvaasi-teooriate loomisel esile tõid, kuidas esitatud kvaasi-teooriad üksteisest erinesid ning milline neist on Eesti ühiskonnas kõige enam maksvusele pääsenud?

TABEL 3.7.

Kodanike tõlgendused Alasuutari tekstianalüüsimudeli järgi

Eesmärgid	Vahendid
Salaalkoholi tootmise ja leviku tõkestamine Salaviinaäri likvideerimine Salaviina tarbimise vältimine Salaalkoholi vohamise piiramine Pärnu tragöödia kordumise vältimine	Erinevad riiklikud meetmed Salaviinamüüja (ja teadliku ostja) karistamine, trahvi kandmine riigituludesse Salaviinaparunite vara konfiskeerimine, raha kandmine orbude jaoks loodud fondi Arenenud riikide (Kanada) alkoholiseaduste kehtestamine Eestis Alkoholi viimine USA eeskujul spetsiaalsetesse alkoholipoodidesse lgale omavalitsusele oma konstaablikoha loomine Riigipoolne kange alkoholi hinna reguleerimine (alandamine)
Ühiskondlik areng Inimväärne elu Eesti rahva päästmine Mandumise peatumine Rahva edenemine Eestluse kestmajääminelnimeste väärtustamine Humaanne, demokraatlik ühiskond Riigi lähendamine rahvale	Suured poliitilised otsused, mis annaksid Eestile lootuse tagasi Riigiinstitutsioonide efektiivne töölerakendamine Poliitike omavahelise vaenutsemise lõpetamine
Takistused	Takistuste põhjused
Riigiinstitutsioonide ebapiisav töö Riigi nõrkus Auklik piirivalve Abitu politsei 10 aasta eest kehtestatud liberaalne alkoholipoliitika Seadusandjate ja politsei tegematajätmised	Võimuesindajate isiklikud omadused Poliitike südametunnistuse puudumine Poliitike moraalitus, jõhkru, egoism, küüneline hoolimatus „Röövraiskajatest“ ametnikud Ametnikud, kes ei tunnetata oma kohustusi riigi ja selle kodanike ees Võimuesindajate haiglane ahnus ja saamahimu Valitsev kildkond, kes on tõuganud suure osa rahvast viletsusse ja nüüd parastab, kui masendunud inimesed end mürgitavad Võimuesindajate hoiak, et igaüks on oma saatust väärt Poliitikud, kes vaikivad alkoholiprobleemist, kuna ei suuda ette kujutada Eesti eelarve täitumist ilma alkoholiaktsiisita Valitsus, kes vaatata rahva, eriti noorte mandumist kõrvalt ja isegi näitab eeskuju, poseerides pudelitega ajakirjanduses
Halb sotsiaalne olukord Vaesus Suur tööpuudus Madal elatustase Väike toimetulekutoetus Riikliku tööprogrammi puudumine Poliitike eemaldumine rahvast Inimesed on oma probleemidega üksi jäetud Riik on vaesest inimesest väga kaugel Ühiskonnast väljatõugatus tunne	

Uurimuse tulemustest

Alasuutari tekstianalüüsimeetodi eeskuju järgides eristasime artiklite arvamusakavaldustes analüütiliselt üksteisest:⁵

- a) situatsioonis osalejate *eesmärgid*;
- b) nende eesmärkide saavutamiseks rakendatavad *vahendid*;
- c) eesmärkide saavutamise *takistused*;
- d) takistuste või vastuseisu *põhjused* või viisid, kuidas asjassepuutuvad tegurid takistavad eesmärkide saavutamist.

Üksikasjalikumalt on eri ühiskonnagruppide tõlgendusi juhtunust ning esitatud argumentide sisu kajastatud tabelites 3.6–3.8.

Uurimuskaterjali analüüsi tulemusena selgus, et võimuesindajate kvaasi-teooria tuumaks oli arusaam, et olukorra lahenduseks on eelkõige kodanike suhtumise ning eluviiside muutumine. Metanoolitragöödia peamise põhjusena nähti hukkunute isiklike omadusi (nende rumalust, kergemeelsust, nõukogude-aegseid harjumusi, vähest kodanikutunnet jne), toonitades asjaolu, et kuna alkoholitarbimise osas teeb otsuse alati inimene ise, siis ei ole riik toimunu eest vastutav. Õnnetust ei käsitletud erakorralise sündmusena, mis vajaks teatud spetsiifilisi riiklike meetmeid: Pärnu sündmuste kordumise vältimiseks soovitati jätkata ja tõhustada riigi senist poliitikat (parandada politsei tööd, jätkata illegaalse alkoholi vastaseid politseioperatsioonide, täiustada seadusi). Ent siinkohal ilmnes

⁵ Pikemalt on analüüsi meetodite ning tulemustega võimalik tutvuda Oliver Rootsi bakalaureusetöös „Pärnu metanoolitragöödiale antud hinnangud Eesti ajakirjanduses“ (Roots, 2003). EHI: käsikiri.

TABEL 3.8.

Autoriteetide tõlgendused Pertti Alasuutari tekstianalüüsimodeli järgi

Eesmärgid	Vahendid
Alkoholismi vastu võitlemine Ühiskonna alkoholiseerituse vältimine Viinajoomise oluline vähendamine Lekkava joomise piiramine (Sala)alkoholi leviku tõkestamine Ühiskondlik areng Ühiskondlik konsensus Inimestest hoolimine Leida jõukohane rakendus ja/või abi neile, kes üksi ei suuda Inimeste väärtustamine	Riigi poliitika muutmine Kaasaegse läbimõeldud alkoholipoliitika väljatöötamine Uue alkoholipoliitika loomine Kindlakäelise piirava alkoholipoliitika ja alkoholivastaste kampaaniate rakendamine Riigipoolne karskusliikumise toetamine AVE sõsarühenduste moodustamine linnades, ülikoolides, asutustes Alkoholi kättesaadavuse piiramine (eriti noortele) Alkoholi lausreklaamimise lõpetamine Alkoholikaitsiisist laekuva tulu suunamine alkoholismivastaseks võitluseks Alkoholi märgistamise ja kontrollimise süsteemi loomine Rangema ühiskondliku hoiaku kujundamine alkoholi suhtes Tõhus sotsiaalpoliitika Humaanne suhtumine kõigisse kodanikesse Eliit peab tajuma oma vastutust ja andma eeskuju
Takistused	Takistuste põhjused
Riigi senine poliitika Eesti praegune äärmiselt liberaalne alkoholipoliitika Riigipoolne variserlik suhtumine: poliitika ja reklaam soosivad alkoholitarbimist Alkoholi ülikerge kättesaadavus Riigiisade ja omavalitsuste kuritegelik ükskõiksus alkoholitarbimise kui probleemi suhtes Eesti riigi tegevusetus alkoholismi vastu võitlemisel	Võimuesindajate ja alkoholitootjate majanduslikud huvid Alkoholitäriga teenivad nii alkoholifirmad kui ka poliitikud suurt tulu Alkoholifirmade surve senise poliitika jätkamiseks ja edasiseks liberaliseerimiseks Erakonnad ei julge muutusi läbi viia Alkoholismivastane võitlus on kallis ja poliitikute arvates ebapopulaarne Poliitikud kardavad kaotada alkoholisõprade hääli ning oma kõrgepalgalisi töökohti Võimuesindajate isiklikud omadused Riigitegelaste küünilisus Poliitikute lühinägelikkus ja rahaahnus Võimuesindajate üleolev suhtumine kaaskodanikesse Kaastunde ja humaansuse puudumine Riigi eliit kasutab moraali vaid enda huvides, relvana ülejäänud rahva vastu

huvitav paradoks: ühest küljest loetleti meetmeid, mille abil riigiinstitutsioonid saaksid salaalkoholi vastu võidelda, ent teisest küljest nähti seda tööd lootusetu võitlusena, omamoodi nõiarõngina. Võimuesindajate arvates võivad riigistruktuurid küll oma tööd tõhustada, ent probleemi see ei lahenda, kuna salaviin on alati odavam kui legaalne alkohol ning selle järele on olemas nõudlus. Nõudlus eksisteerib aga seetõttu, kuna Eestimaal on teatud kontingent inimesi alati joonud ja joob ka edaspidi. Et joomine on nii-öelda paratamatu pahe, siis parim, mida riik võib antud olukorras teha, on tõhustada jõustruktuuride tööd katastroofi tagajärgede likvideerimisel ning leida optimaalne aktsiisimäär, mis suunaks alkoholitarbijaid jooma „õiget“ alkoholi (s.t riigiviina või veini). Võimuesindajate hinnangutest jääb mulje, et probleemiks pole mitte see, et inimesed joovad; probleemiks on pigem see, et nad joovad „vale“ alkoholi (s.t salaviina, millelt riigikassasse tulu ei laeku). Seega kokkuvõtteks, toimunud ei käsitletud sotsiaalse probleemina, vaid indiviidide

deviantse käitumisena, mille avaldusvormidega peakisid riigiinstitutsioonid veelgi tõhusamalt tegelema.

Erinevalt võimuesindajast kirjeldasid kodanikud Pärnu metanoolitragöödia põhjustena nii ühiskonna struktuuri kui indiviidide tasandil paiknevaid faktoreid. Sealjuures ei käsitletud individuaalse tasandi tegurite-na mitte kannatanute, vaid poliitikute ja riigiametnike isiklike omadusi (moraalitus, küüniline hoolimatus, südametunnistuse ja kohusetunde puudumine). Toimunud tervikuna nähti eelkõige riigiinstitutsioonide (siseministeerium, politsei, maksuamet, piirivalve) tegemata töö tagajärge. Ohvreid mainiti otseselt vastutavatena vaid ühes artiklis neljateistkümnest. Erinevalt võimuesindajatest ei käsitletud kodanikud õnnetust pelgalt teatud kihi isikliku probleemina, vaid mitmete ühiskondlike valupunktide tulemina, omalaadse märgina Eesti praegusest sotsiaalsest olukor-rast. Nende tõlgendustes oli selgelt tegemist sot-siaalse probleemi määratlemisega. Kodanike artiklites oli kaks erinevat tasandit — üheks tasandiks olid

konkreetselt salaviina leviku tõkestamist puudutavad tekstiosad, teisel tasandil toodi aga välja tragöödia laiemad ühiskondlikud põhjused, mille analüüsimist poliitikud ja riigiametnikud oma artiklites vältisid (näiteks vaesus, tööpuudus, madal elatustase).

Sarnaselt kodanike poolt esitatud hinnangutele olid ka autoriteetide tõlgendused sõnastatud vastukaaluna poliitikute kvaasi-teooriale, milles asetati vastutus toimunu ees suuresti kannatanute endi õlgadele. Autoriteedid lükkasid selle arutluskäigu tagasi, pidades oma indiviide süüdistavas tõlgenduste osas tekkinud olukorra peamiseks põhjuseks võimuesindajate tegematajätmissi ja üldist hoolimatust. Aga samuti riigi senist alkoholipoliitikat, mille taga nähti seisvat poliitikute ja alkoholitöösturite põimunud majandushuve — autoriteetide arvates kaaluvad seadusandjad just seetõttu pigem alkoholiaktsiiside alandamist kui alkoholitarbimist piiravate meetmete kehtestamist. Viidates teaduslikele uurimustele, nägid autoriteedid probleemi peamise lahendusena riigi senise alkoholipoliitika muutmist — mitte kitsalt salaalkoholi leviku tõkestamist, vaid üldist alkoholismivastast võitlust. Üksnes ühiskondlik lahend aitaks tulevikus vältida taolise olukorra kordumise.

Kvaasi-teooriad toimivad ühtaegu nii subjektiivsel kui ka kollektiivsel tasandil. Subjektiivsel tasandil peab kvaasi-teooria muutma tekkinud probleemse olukorra inimeste jaoks mõistetavaks. Kollektiivsel tasandil on kvaasi-teooria ülesandeks sulatada erinevate sotsiaalsete gruppide probleemitõlgendused ühtseks definitsiooniks, aidates ületada ühiskondlikke vastuolusid ning saavutada konsensust (Hewitt, Hall, 1973). Probleemse situatsiooni tõlgendamisel kasutavad inimesed või grupid kas tahtlikult või juhuslikult teatud väljendeid, mis on omalaadseks signaaliks selle kohta, missuguseid argumente ja millist laadi kausaalset analüüsi kavatsetakse antud olukorra defineerimisel rakendada. Teised tõlgendajad võivad selle signaali kas vastu võtta või tagasi lükata ning esitada omapoolse hinnangu. Ideaalolukorras on see, kui nende signaalide vahetamise käigus suudetakse erinevate reaalsus-definitsioonide põhjalt formuleerida üks, ühine kvaasi-teooria, mis hõlmab nii probleemi põhjuseid kui pakutavat lahendust. Seda pole aga tegelikkuses sugugi lihtne saavutada — mida suuremad on olukorra hindajate sotsiaalsed, religioossed või etnilised erinevused, seda raskem on neil teatud küsimustes ühist keelt leida. Siit võib teha lihtsa järelduse, et ühiskondades, kus erinevate probleemsete situatsioonide tekkides suudetakse ühiselt ühtsete kvaasi-teooriateni jõuda, esineb vähem ühiskondlikke vastuolusid.

Käesolevas töös analüüsitud hinnangute põhjal võib väita, et kolme uuritud ühiskonnagrupi puhul

Eestis ühtset ühiskondlikku kvaasi-teooriat ei moodustunud. Kusjuures eri gruppide tõlgendused peegeldasid põhimõttelisi erinevusi juba kvaasi-teooria keskse komponendi, olukorrale pakutava lahenduse osas — kui võimuesindajad nägid lahendust riigi senise (alkoholi)poliitika jätkamises ja tõhustamises, siis autoriteedid rõhutasid vajadust luua uus, senisest erinev alkoholipoliitika. Ent kõige olulisem oli see, et uuritud ühiskonnagrupid nägid enda poolt püstitatud eesmärkide saavutamise takistusena teiste gruppide esindajate isiklike omadusi: kui võimuesindajad toonitasid oma hinnangutes ohvrite ja ka üldisemalt kodanike rumalust ja vähest kodanikutunnet, siis kodanikud ja autoriteedid rõhutasid omakorda võimuesindajate hoolimatust, küünilisust ja vastutustunde puudumist. Kui erinevate eesmärkide või lahendusvariantide puhul on vähemalt teoreetiliselt võimalus teatud ühise seisukoha või kompromissini jõudmiseks, siis teineteise isiklik süüdistamine muudab konsensuse saavutamise väga raskeks.

Jälgides metanoolitragöödia käigus püstitatud probleemide edasist arengut, siis käesoleva aasta septembris möödus metanoolitragöödiast kaks aastat — ning see peaks olema piisavalt pikk aeg, et olukorrast lühike kokkuvõtte teha.

Võimuesindajate poolt Pärnu sündmustele pakutud lahendus on realiseerunud: riik jätkab oma senist poliitikat. Samal ajal ei ole realiseerunud ükski kodanike või autoriteetide poolt esitatud lahendusvariantidest: alkoholivastaseid kampaaniaid ei ole korraldatud, alkoholireklaami ei ole keelustatud, karskustliikumist ei ole asunud riiklikult toetama, alkoholi määramise ja kontrollimise süsteemi ei ole loodud, alkoholiaktsiisist laekuvat tulu ei ole suunatud alkoholismivastaseks võitluseks jne. Ja seda hoolimata sellest, et probleemist räägiti avalikkuses, kui ühiskonna probleemist.

Mis puudutab individuaalsete „süüdlaste-tarbijate“ tasandit, siis vahetult pärast metanooliõnnetust kasvas hüppeliselt nende inimeste hulk, kes nimetasid salaviina tervisele ohtlikuks, ning vähenes ka salaalkoholi tarbimine. Ent Eesti Konjunkturiinstituudi uuringu kohaselt oli olukord poolteist aastat hiljem, 2003. aasta aprillis pea sama, mis enne katastroofi: salaviina ohtlikuks pidavate inimeste hulk oli langenud õnnetuseelsele tasemele ning illegaalne alkohol hõivas jätkuvalt 25–30 protsenti alkoholiturust (Eesti Konjunkturiinstituut, 2003). Uuringu andmetel ostis 2002. aastal salaalkoholi 13 protsenti Eesti elanikest, mida on vaid protsendi võrra vähem kui 2001. aastal (*ibid.*). Ring näib olevat sulgunud. Need arvud viitavad sellele, et pelgalt senise poliitika jätkamise korral probleemi lahendada ei suudeta.

Kasutatud kirjandus

- Alasuutari, P. 1995. *Researching Culture: Qualitative Method and Cultural Studies*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.
- Dewey, J. 1939. *Logic: the Theory of Inquiry*. London: Allen & Unwin.
- Eesti Konjunkturiinstituut. 2003. *Illegaalse alkoholi tarbimine ja kaubandus Eestis (elanike hinnangute alusel)*. [[http://www.ki.ee/uudised/alkohol_2002_\(illegaalne\).pdf](http://www.ki.ee/uudised/alkohol_2002_(illegaalne).pdf)]

- 15.11.2003.
- Eitzen, D. S., Baca Zinn, M. 2000. *Social Problems*. 8th Edition. Boston, MA: Allyn & Bacon.
- Hewitt, J., Hall, P. 1973. *Social Problems, Problematic Situations and Quasi-Theories*. American Sociological Review 38: 367-374.
- Postimees. 2003. *Prokurör nõuab metanoolimüüjale karmimat karistust*. 2. veebruar.
- Roots, O. 2003. *Pärnu metanoolitragöödiale antud hinnangud Eesti ajakirjanduses*. EHL: käsikiri (bakalaurusetöö).

3.4. Eesti sidusus ja killustatus väärtuste peeglis

Ühiskonna sidusus ja jätkusuutlikkus on seda tugevam, mida laiem on ühiskonna eri gruppidele ühine tähenduslik ruum — jagatud väärtused, sümbolid, narratiivid. Ühisruumi olemasolu võimaldab ühiskonna liikmetel seostada oma väärtusi ning soove, üksteisega suhelda jms, vaatamata erinevale elukogemusele ning eduvõimalustele.

Kui Eesti poliitilises ja sotsiaal-majanduslikus sfääris toimunud muutused on olnud kiired ja radikaalsed, siis kultuurikeskkonna muutused toimuvad teatud inertsiga. Transformatsiooniprotsesside üks autoriteetsemaid uurijaid Piotr Sztompka väidab, et just kultuuriprotsesside suurema inertsuse tõttu kujuneb kiirelt muutuv ühiskonnas välja spetsiifiline olukord, kus paralleelselt varasema, 'vanale süsteemile' omase kultuuriga eksisteerib ka 'uuele süsteemile' omane kultuur, luues selliselt killustatud ja ambivalentse kultuurikeskkonna (Alexander, *et al* 2003).

Näiteks kui modernismi kultuur ja väärtused muutusid lääne ühiskondades järk-järgult, siis siirdeühiskondadele peetakse iseloomulikuks mitme erineva modernismitüübi esinemist 'kihiti': üheaegselt „varamodernsus“ (nt ratsionaalsuse, ilmalikkuse, endale suunatuse väärtustamine), „keskmodernsus“ (hedonismi väärtustamine), aga ka „hilismodernsus“ (nt keskkonnasõbralikkuse väärtustamine) (Ziolkowski, 2003).

Nimetatud väärtushoovustega seguneb Eestis jt post-sovetlikes riikides veel nõukogude tüüpi kultuur, mida peetakse üheks modernismi omapäraseks vormiks. Inglehart'i ja Baker'i hinnangul iseloomustasid seda kultuuri traditsiooniliste väärtuste asemel ilmalikud-ratsionaalsed väärtused. Kaasinimeste usaldamise ja tolerantsuse asemel seavad post-kommu-

nistlikud riigid esikohale majanduslikud ja füüsilise turvalisuse küsimused. Vastastikune usaldamatus ja rahulolematuse oma eluga takistab aga normaalselt toimiva ja sidusa kodanikuühiskonna teket.

Kultuurilise keskkonna ambivalentsus on ühelt poolt hea, kuna sel juhul on igal ühiskonnaliikmel suurem võimalus leida just endale sobilik tegutsemise strateegia. Samas tekitab seesama ambivalentsurve kohaneda tekkinud kultuurilise traumaga (Sztompka, 2003).

Sztompka järgi saab rääkida kultuurilisest traumast ka juhul, kui kohanemise vaevad ja vastuolud sümboliseeritakse kultuuri elementidena, nt jutustuste, klišeede, metafooride vms vormis (kollektiivset traumat peegeldab hästi nt ütlus „Kas siis sellist Eestit me tahtsimegi!?"). Seega on kultuuriline trauma ühiskonna jätkusuutlikkuse seiskohalt niihästi positiivse kui ka negatiivse tähendusega. Sztompka järgi võib generatsioonide vahetudes ja kahe kultuuri segunedes selle baasil välja kujuneda uus kultuur. Selle tekke eelduseks on omavahelise ühise 'keelega' ja väärtustega olemasolu.

Järgnev analüüs keskendubki küsimusele — kuidas võib Eesti ühiskonnas rääkida individuaalse või kollektiivse kultuuritrauma tekkimisest? Indiviidide tasandile jäävat traumat iseloomustaks olukord, kus eri ühiskonnaliikmete rahulolu ühiskonnas toimunud muutustega ning enda eluga erineb oluliselt; selle otseseks väljenduseks võib olla saavutuse ja eneseväljendamisega (nn „võitjad“) ning ellujäämise ja ilmajätusega seotud väärtuste (nn „kaotajad“) selge vastandumine. Kultuuris kajastuv (kohanemis)trauma ehk „segatud“ kultuur väljendub aga väärtuste „segunemises“. Selline nähtus võib anda tunnistust sellest, et muutuste ja kohanemisega toime-

tulemiseks võib generatsioonide vahetuse käigus tekkida uus spetsiifiline kultuur, mis toetab ühiskonna jätkusuutlikkust.

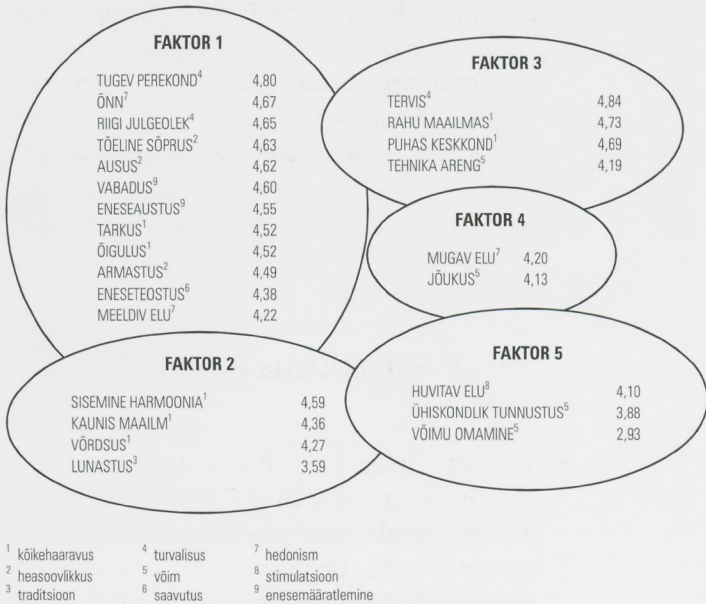
Muutustega kohanemise analüüsi meetod

Käesolevas artiklis kasutatud väärtusdimensioonid ja üksikväärtused on tuletatud Shalom Schwartzi väärtusteooriast. Schwartz on oma teorias toonud välja eri kultuurides küllalt sarnased erinevate motivatsiooniliste väärtustüüpide kogumi (Schwartz, 1992). Iga väärtustüüpi esindab mitu üksikväärtust, mis kombineerituna moodustavad statistiliselt suhteliselt usaldatavad väärtuseelistuste loendid (eestindatud versiooni vt nt Niit, 2003). Schwartz on väärtuste struktuuri iseloomustanud kasutades kahte dimensiooni: ühest küljest alalhoidlikkus ja avatus muutustele ning teisest küljest eneseületamine ja eneseupitamine. Eneseupitamise dimensiooni kirjeldamiseks on käesolevas artiklis kasutatud kahte väärtust – võim (*võim, jõukus, ühiskondlik tunnustus, tehnika areng*) ning saavutus (*eneseteostus*), mis peegeldavad seda, kui võrd motiveeritud on inimesed esile tõstma oma isiklikke huvisid, seda isegi teiste inimeste huvide arvel. Eneseületamise pooluse moodustavad kõrgehaavarvus (*puhas keskkond, kaunis maailm, õiglus, tarkus, võrdus, sisemine harmoonia, rahu maailmas*) ja heatahtlikkus (*ausus, armastus, tõeline sõprus*), mille väärtustajatele on teiste heaolu olulisem enda isekatest soovidest. Alalhoidlikkuse dimensioon sisaldab traditsiooni (*lunastus*) ja turvalisuse väärtustamist (*riigi julgeolek, tugev perekond, tervis*), mis tähendab soovi säilitada status quo'd ja kindlustunnet seoses lähedaste inimestega, institutsioonidega, aga ka traditsioonidega. Muutustele avatuse pooluse kujundavad enesemääratlemine (*vabadus, eneseaustus*), stimulatsioon (*huvitav elu*) ja hedonism (*meeldiv elu, mugav elu, õnn*), mille korral peetakse oluliseks iseenda intellektuaalsete ja emotsionaalsete huvide rahuldamist. Suhted nende erinevate väärtusdimensioonide vahel peegeldavad nende konflikti või kokkusobivust.

Sarnaselt võib olemasolevaid väärtusdimensioone liigitada individualistlikeks (nt *vabadus, huvitav elu, mugav ja meeldiv elu, eneseaustus, sotsiaalne tunnustus, võim*) ning kollektivistlikeks (*sõprus, armastus, tugev perekond, riigi julgeolek, rahu maailmas, sisemine harmoonia, ausus, puhas keskkond, kaunis maailm, õnn, tarkus*). Teisalt, tuginedes Milton Rokeach'i väärtuste klassifikatsioonile võime eristada traditsioonilisi (*tugev perekond*), modernistlikke (*tehnoloogia, mugav elu, jõukus, võim, tunnustus*) ja postmodernistlikke (*sõprus, vabadus, ilu, iseseisvus, eneseteostus, eneseaustus, puhas keskkond*) väärtuseid.

JOONIS 3.8.

Väärtusstruktuur (esitatud keskmised 5-pallisel skaalal, kus 1-täiesti tähtsusetu, 2-pigem tähtsusetu, 3-ei tähtis ega tähtsusetu, 4-pigem tähtis, 5-väga tähtis)



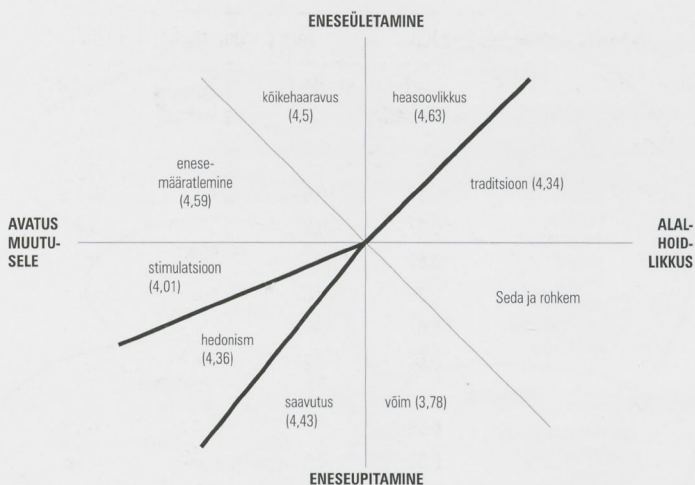
Käesoleva artikli aluseks oleva küsitluse viis läbi uurimiskeskus Faktum 2002.a lõpus ja 2003.a alguses. Valim moodustati 15–74aastastest Eesti elanikest territoriaalse ja vanuselise esindatuse põhimõtte alusel. Lõplik valim sisaldab 1740 inimest, neist 940 vastas ankeedile eesti, 509 vene keeles.

Muutustega toimetulek ja üldised väärtusdimensioonid

Väärtuste killustatusest/ühtsusest ülevaate saamiseks kasutasime faktoranalüüsi, mille alusel on võimalik eristada üksteisega seotud, omavaheliste korrelatsioonide alusel grupeeruvaid väärtusdimensioone. Me eeldasime, et kui ühte faktorisse koonduvad samaliigilised väärtused, siis annab see tunnistust Eesti ühiskonna väärtusteadvuse ühtsusest.

Joonisel 3.8 esitatud tulemused näitavad mõõdetud 25 väärtuse ja 9 väärtusdimensiooni jagunemist 5 faktori vahel. Väärtused on suhteliselt killustatud esimeses ehk kõrge suurema kirjeldusjõuga faktoris, st sinna kuuluvad hedonismiga (*õnn, meeldiv elu*), heasoovlikkusega (*armastus, ausus, tõeline sõprus*), enesemääratlusega (*eneseaustus, vabadus*), saavutusega (*eneseteostus*), kõrgehaavarvusega (*õiglus*) ja turvalisusega (*riigi julgeolek*) seotud väärtused. Sarnaselt võib teises faktoris leida traditsiooni ja kõrgehaavarvusega seotud väärtuseid, kolmandas turvalisuse ja kõrgehaavarvuse dimensioone, neljandas ja

Schwartzi mitmedimensiooniline väärtuste mudel
ja väärtusstruktuur Eestis 2003. aastal



viendas võimu, hedonismi ja stimulatsiooni elemente.

Väärtusstruktuuri analüüsimisel individualismi-kollektivismi klassifikatsiooni alusel võib öelda, on neljandasse ja viiendasse faktorisse on koondunud eelkõige puhtalt individuaalsed väärtused (*mugav elu, huvitav elu, ühiskondlik tunnustus, võimu omamine*); teise ja kolmandasse aga pigem kollektivistlikud väärtused (*sisemine harmoonia, kaunis maailm, rahu maailmas, puhas keskkond*). Kuid ka individuaalse-kollektiivse dimensiooni alusel on esimeses suurima seletusjõuga faktoris segamini esindatud mõlemat liiki väärtused. Ka Milton Rokeach'i traditsiooniliste, modernistlike ja postmodernistlike väärtuste liigituse järgi sisaldab esimene faktor endas nii traditsioonilisi (*tugev perekond*), modernistlike (*meeldiv elu*) aga ka postmodernistlike (*sõprus, vabadus, eneseteostus, eneseaustus*) väärtuseid, kuigi viimastes faktorgruppides on suhteliselt kompaktselt esindatud modernistlikud väärtused (*tehnika areng, jõukus, võim, ühiskondlik tunnustus*).

Kaudset võrdlusvõimalust Eesti elanike väärtusstruktuuriga pakub samal aastal Rootsis, Sockholmi lõunapoolsete eeslinnade elanike seas läbiviidud analoogne uuring. Selle alusel iseloomustab rootslasi mõnevõrra selgem väärtusstruktuur, st esimesse faktorisse on koondunud üksteist täiendavad enesemääratlemise (*vabadus*), hedonismi (*õnn*), turvalisuse (*perekond, tervis*), heasoovlikkuse (*armastus, ausus*) ja kõikehaaravuse (*sisemine harmoonia, õiglus*) väärtused.

Schwartzi järgi võivad erinevad väärtusdimensioonid üksteist kas toetada või siis üksteisega olla

konfliktis. Joonisel 3.9 esitatud väärtustüüpidest võivad omavahel olla konfliktis vastaspoolustel asetsevad väärtused; üksteist täiendavad väärtused paiknevad aga joonisel lähedikkude. Kuigi saadud faktorstruktuuris paiknesid esimeses faktoris koos võimalikke konflikte tekitavad heasoovlikkuse ja kõikehaaravuse versus turvalisuse ja saavutamise seotud väärtused, olid viimaste osas keskmised hinnangud siiski madalamad. Seega võib väita, et kogu väärtusstruktuur pole konfliktne. Eesti elanike väärtusteavust iseloomustab erinevate elementide seotus, mis loob head tingimused muutustega kohanemisel ühise keele leidmiseks.

Toodud väidet kinnitab ka analüüs väärtuste ning toimunud ühiskondlike, poliitiliste ja majanduslike muutustega kohanemise lõikes. Muutustega kohanemise tunnustena kasutasime positiivset/negatiivset hoiakut toimunud muutuste suhtes ning positiivset/negatiivset elukogemust viimase 15 aasta jooksul. Muutustele positiivse tähenduse omistajad väärtustavad enam sisemist harmooniat (34% vs 25%), samas vähem ühiskondlikku tunnustust. Negatiivse elukogemuse puudumisega kaasneb ka mõnevõrra sagedamini võimu tähtsaks (22%) ning universalistlike väärtuste (*tarkus*) tähtsusest pidamine (52%). Teiste väärtusdimensioonide osas aga olulisi erinevusi ei ilmnenud. Mõlemad hindavad sarnaselt (keskmisest kõrgemalt) turvalisusega, heasoovlikkusega ja enesemääratlemisega seotud väärtuseid, ning mõnevõrra vähem stimulatsiooni, võimu ja traditsiooniga seonduvat.

Saadud tulemused näitavad, et „võitjaid“ (*positiivse elukogemusega, optimistliku eluhoiakuga, muutuseid positiivseks pidajad*) ning „kaotajad“ (*negatiivse elukogemusega, pessimistliku eluhoiakuga, muutuseid negatiivseks pidajad*) ei erine väga oluliselt oma väärtuseelistuste poolest. See annab tunnistust võimalusest saavutada üksteisemõistmist ühiste väärtuste baasil, vaatamata erinevatele elukogemustele ning võimalustele muutunud ühiskonna tingimustes.

Eestlaste ja venekeelse elanikkonna väärtusorientatsioonid

Üldiselt on venekeelse elanikkonna väärtushinnangud siirdeperioodil läbi teinud suurema muutuse. Näiteks üldine keskmine väärtuste muutus eestlastel oli 0,25 palli, aga Eesti venekeelsel elanikkonnal 0,61 palli. See viitab olulisele kultuurinihkele.

Suurimad erinevused eestlaste ja venelaste vahel ilmsid perioodil 1991–2003 turvalisuse dimensioonis (*riigi julgeolek, tugev perekond, tervis*), kus väärtuse muutuse erinevus oli 0,7 palli. Kui lähtuda nn puudusväärtuste eeldusest, siis on kultuurilise trauma

TABEL 3.9.

Väärtuste muutus eestlastel, Eesti venelastel ja Rootsis aastatel 1991–2003
(muutus keskmistes 5-pallisel skaalal, kus 1-täiesti tähtsusetu, 2-pigem tähtsusetu, 3-ei tähtis ega tähtsusetu, 4-pigem tähtis, 5-väga tähtis, tumedalt on märgitud >0,5 erinevus)

	2003. a eestlaste ja vene- laste vahe	muutus aastatel 1991–2003			muutus aastatel 1991–1995		
		eestlaste ja venelaste vahe	eestlased	Eesti venelased	eestlased	Eesti venelased	Rootsi
HEDONISM (meeldiv elu, mugav elu, õnn)	–0,12	–0,48	0,52	0,99	–0,59	–0,82	–0,12
STIMULATSIOON (huvitav elu)	–0,29	–0,21	0,47	0,67	–0,27	–0,40	–0,29
ENESEMÄÄRATLEMINE (vabadus, eneseaustamine)	–0,21	–0,39	0,24	0,63	–0,17	–0,58	–0,21
VÕIM (võim, jõukus, ühiskondlik tunnustus, tehnika areng)	–0,29	–0,15	0,24	0,39	–0,06	–0,10	–0,29
HEASOOVLIKKUS (ausus, tõeline sõprus, armastus)	–0,19	–0,34	0,22	0,57	–0,25	–0,63	–0,19
SAAVUTUS (eneseteostus)	–0,07	–0,34	0,18	0,52	–0,21	–0,49	–0,07
KÕIKEHAARAVUS (puhas keskkond, kaunis maailm, õiglus, tarkus, võrdsus, sisemine harmoonia, rahu maailmas)	0,00	–0,38	0,17	0,55	–0,17	–0,52	0,00
TURVALISUS (riigi julgeolek, tugev perekond, tervis)	–0,08	–0,47	0,08	0,55	–0,11	–0,52	–0,08
TRADITSIOON (lunastus)	–0,17	–0,71	–0,15	0,57	0,09	–0,48	–0,17

tõttu puudust tuntud eelkõige turvatundest. Erinevus ilmneb selgesti, kui võrrelda rootslaste andmeid Eesti venekeelse elanikkonna andmetega. Erinevus dimensioonide keskmistes väärtustes on 1,47 (vt ka tabel 3.9).

Suhteliselt oluliseks on mõlemas rahvusgrupis peetud ka enesemääratlusega (*vabadus, eneseaustus*) seotud väärtusi, kuid ka siin on kasv venelastel olnud 0,4 skaala palli võrra suurem. Mõnevõrra vähem on mõlemad grupid väärtustanud võimu (võimu omanine, jõukus, ühiskondlik tunnustus, tehnika areng), kuigi ka siin on venelaste skoorid mõnevõrra kõrgemad ning ka muutus väärtuse lõikes olnud kiirem.

Suuremad erinevused eestlaste ja venelaste vahel ilmnevad veel *lunastuse* kui väärtuse osas. Siiski on viimast väärtust peetud kõigis kolmes rahvusgrupis keskmiselt suhteliselt mitte oluliseks.

Sarnaselt on eestlastel ja venelastel suurima muutuse läbi teinud hedonismi (*meeldiv ja mugav elu, õnn*) ja stimulatsiooniga (*huvitav elu*) seotud väärtused. Viimased on tuginedes varasematele uuringutele siiski mõnevõrra olulisemaks muutunud ka heaoluühiskonnas Rootsis. Rootsi tulemus viitab Ingleharti pool kirjeldatud nihkele materialistlikelt väärtustelt post-materialistlikele väärtustele. Eesti puhul aga võib see viidata materiaalsete hüvede puudusele või vastavate väärtuste 'importi' lääne (populaar)kultuurist massimeedia jm kultuurikandjate kaudu.

Suhteliselt kõrgelt ja ajas muutumatult on nii eestlased kui ka venelased väärtustanud saavutust (*eneseteostus*), kõikehaaravust (*puhas keskkond, kaunis*

maailm, õiglus, tarkus, võrdsus, sisemine harmoonia, rahu maailmas) ja heasoovalikkust (*ausus, armastus*). Kõikehaaravuse tunnuse juures ilmneb Eesti venekeelse elanikkonna suurem väärtustamine, ehk ka puuduse tundmine sellisest väärtusest, nagu *võrdsus* ning *rahu maailmas*. Eestlaste jaoks on aga palju olulisem väärtus *õiglus*, kuid seda vaid 1991. aastal. Sarnaselt on 1991. aastal eestlased kõrgemalt hinnanud heasoovalikkusega seotud *ausust ja armastust*.

Eestlaste ja venelaste puhul põlvkondadevahelised erinevused väärtuste struktuuri lõikes pole olulised. Vaid ligi 0,3 skaala palli võrra on venelaste vanem st 55–74aastaste põlvkond oluliseks pidanud *lunastust*.

Suuremad erinevused ilmnesid aga võrreldes erinevaid vanusegruppe Rootsi, kus suurimad erinevused 15–29 ja 55–74aastaste hulgas olid väärtuste stimulatsiooni (*huvitav elu*) ja saavutuse (*eneseteostus*) osas. Vastupidine seos on aga traditsiooni (*lunastus*) osas, kus Rootsis väärtustavad seda enam nooremad ehk 15–29aastased, Eestis aga enam 55–74aastased. Sarnane erinevus ilmneb ka kõikehaaravusega seotud tunnuste osas (*kaunis maailm, puhas keskkond, rahu maailmas, võrdsus, sisemine harmoonia, õiglus, tarkus*), kus põlvkondade vahelised erinevused on Eestis ja Rootsis oluliselt suuremad (Eestis vahe 0,22, Rootsis 0,1).

Kokkuvõtteks

Võrreldes Eesti elanike väärtusstruktuuri stabiilse Rootsi ühiskonna vastavate näitajatega, näeme siirde-

protsesside tugevat mõju kultuurikeskkonnale. Kui Rootsi väärtusstruktuuris pole aastatel 1991–1995 muutust peaaegu märgata, on muutused eestlaste ja venelaste väärtusorientatsioonides samal perioodil väga suured.

Väärtuste baasil saame eristada kahte erinevat kohanemisviisi, kusjuures eristuvus tekib eeskätt just keele- ja rahvusgruppide piiril.

Venelaste puhul on individualistlike väärtustega üheaegselt kasvanud siirdeperioodi alguses ka universalistlikud ja kollektivistlikud väärtused. Eestlaste puhul on tähtsaks muutunud põhiliselt individualistlikud väärtused.

Ka domineerivad eestlaste väärtusteadvuses mõnevõrra enam postmodernsed väärtused (*enese-teostamine, eneseaustus*), samal ajal kui venelastel pigem modernsed (*tehnika areng, mugav elu, ühiskondlik tunnustus*). Võib öelda, et eestlaste kohanemine on ühetähenduslikumalt liberaalne ja hedonismi-keskne. Samas venekeelse elanikkonna väärtusmaailm on pigem modernistlikele kultuurielementidele tuginev ning individualismi-universalismi (kollektivismi)dimensioonis tasakaalustatum. Näiteks väärtustatakse *heasoovlikkust ja kõikehaaravust* – võimalik et ka puudusväärtustena. Transformatsiooni-kultuuri uurija Michael Kennedy toob välja just ihaluse suurema sisemise vabaduse ja soojemate inimsuhete järele, kui uute nõukogude nostalgia narratiivide kandva idee (Kennedy, 2002).

Samas ei eristu väärtusorientatsioonid eriti suurel määral ega süstemaatiliselt muutustega toimetuleku lõikes. Uuringu baasil ei saa öelda, et „võitjad“ ja „kaotajad“ elavad omaette väärtusmaailmades. Erinevused väärtusdimensioonides ei kattu ka muude suurte sotsiaalsete rühmade vaheliste piiridega (nt hariduse, sissetuleku põhjal). Ka generatsioonide lõikes ei ole ei eestlaste ega venekeelse elanikkonna seas märgata nn väärtuselisi pingekoldeid, mis – lähitudes teesist, et generatsioonid on sotsiaalse taastootmise ja sotsiaalse muutuse n-ö kandev üksus ning

generatsioonide vahelised suhted ja infovahetus on ühiskonna jätkusuutlikkuse peamine 'kapital' muutuste ajal – on väga oluline järeldus.

Seega on Eesti siirdeperioodi kultuur küll mitmekihiline ja ambivalentne, kuid selles vanast ja uuest „segatud“ kultuuris osalevad vähemal või suuremal määral kõik sotsiaalsed rühmad. Ükski rühm pole monopoliseerinud 'uuele' või 'vanale' kultuuritüübile iseloomulikke sümboleid ja väärtusi. Seega on eesti ühiskonnas olemas ühine väärtusruum, mis loob hea aluse ühiskonna jätkusuutlikkusele.

Kasutatud kirjandus

- Alexander, J.C., Eyerman, R., Giesen, B., Smesler, N.J., Sztopmka, P. 2003. *Cultural Trauma*. Berkeley: University of California Press.
- Kennedy, M. D. 2002. *Cultural Formations of Post-Communism: Emancipation, Transition, Nation, and War*. Minneapolis & London: University of Minnesota Press.
- Niit, K.-K. 2002. Eesti tudengite väärtused 1990.aastatel. Eesti ja eestlased võrdlevas perspektiivis. Kultuuridevahelisi uurimusi 20.sajandi lõpust (toim. Valk, A.). Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.
- Schwartz, S. 1992. Universals in the content and structure of values: Theoretical advances and empirical tests in 20 countries. *Advances in Experimental Social Psychology*, vol 25, lk 1–61.
- Sztopmka, P. 2002. *Cultural Trauma: The Other Face of Social Change*. *European Journal of Social Theory*, 3, 449–466.
- Ziolkowski, M. 2003. Particular interpretation of universal dilemmas. Postcommunist Central-Eastern Europe and the contemporary Western debate values and the world development tendencies. Plenaarettekanne. VI Euroopa Sotsioloogilise Assotsiatsiooni konverents, Murcia, Hispaania, september 2003.

3.5. Politiseeritud tarbimisest Eestis

Mis on politiseeritud tarbimine?

Politiseeritud tarbimist võib määratleda kui mitmesugustel eetilistel ja poliitilistel kaalutlustel põhinevaid ostuotsusi toodete ja tootjate valikul. Otsustega teatud kaupu osta või nende ostmisest loobuda väljendab tarbija oma soovi mõjutada erinevaid institutsioone, reeglina äriühinguid. Politiseeritud ostukäitumise eesmärk on sundida „märklauaks“ olevaid firmasid muutma oma tegevuspraktikaid ja viima need kooskõlla ühiskonnas tunnustatutega. Enamasti ongi tegemist protestiaktatsioonidega mingi firma tegevuse vastu (Stolle jt, 2003; Micheletti, Stolle, 2003). Näiteks NIKE-vastase üleilmse protestikampaania ja boikottide põhjuseks on naiste ja laste halvad töötingimused ning tööle mittevastav tasu⁶. Politiseeritud tarbimise sekka võib samuti arvata ka 2003. aasta kevadel, reaktsoonina USA sissetungile Iraaki puhkenud USA toodete boikoteerimise mitmetes Euroopa riikides.

Politiseeritud tarbimine kui nähtus on ulatuselt laiem, kui teatud kaubamärki kandvate toidu- ja/või tarbekaupade ostmise või ostmisest loobumine. Ka sotsiaalselt vastutustundlik investeerimine (investeerimine säästvat arengut ja tervislikku elukeskkonda toetavatesse projektidesse) ning keskkonnahoidlik käitumine kuuluvad politiseeritud tarbimise alla.

Tarbimise politiseerumine on suhteliselt uus nähtus. Samas on ilmne, et selles osalevate inimeste arv kasvab ja tema sotsiaalne mõjukus suureneb (SIF, 2001). Esialgu ei ole siiski jõutud üksmeelele, kas liigitada politiseeritud tarbimine poliitiliste või sotsiaalsete nähtuste hulka. Seetõttu käsitletaksegi seda sotsioloogia ja politoloogia piirimal asuva sotsiaal-poliitilise aktiivsuse vormina. Ilmselt on tekkepõhjuste hulgas mittematerialistlike väärtuste levik, usalduse vähenemine valitsuste vastu ja ühiskonna diversifitseerumine, millega kaasneb konventsionaalse poliitilise aktiivsuse osaline asendumine poliitilistest organisatsioonidest sõltumatult toimuva individualiseeritud sotsiaal-poliitilise tegevusega (Bennett, 1998).

Sellest rakursist vaadates on politiseeritud tarbimise puhul tegemist ühe individualiseeritud sotsiaal-poliitilise (protesti)aktiivsuse vormiga.

Individualiseeritud poliitilisele tegevusele on iseloomulik üksikindiviidide aktiivsus ühiskondlike probleemide defineerimisel ja üritused väljaspool formaalseid (poliitilise süsteemi) institutsioone. Sageli on tegemist protestiaktatsioonidega, mis siiski ei ole vägi-

valdsed. Tegevuste koordineerimisel puudub püsiv organisatsioon ning tähtsal kohal on *ad hoc* koostöösuhete võrgustik, mis luuakse konkreetse eesmärgi saavutamiseks. Nende ajutiste organisatsioonide liikmelisuse arvestust sageli ei peeta ning nad lagunevad, olles oma ülesande täitnud. Individualiseeritud osalemist poliitikas iseloomustab ka eesmärgikesksus varasema protsessikesksuse asemel (Tarrow, 2000; Bang, Sörensen, 1998).

Politiseeritud tarbimisega kaasnev teine oluline muudatus sotsiaal-poliitilises aktiivsuses on tegevuse „märklaudade“ arvu ja mitmekesisuse suurenemine. Kui varasemal perioodil oli poliitilise osalemise peaeesmärk mõjutada või muuta valitsusasutuste otsuseid ning otsustajate ringi, siis praegu on see asendumas püüuga mõjutada organisatsioone, mis kontrollivad ühiskonnas olulisi ressursse ja mõjutavad ühiskondlike väärtuste elluviimist (näiteks võrdõiglikkus, sotsiaalne õiglus töö tasustamisel, oma rahvuskultuuri kestmise ja omariikliku majandustegevuse toetamine). Tegemist on ulatusliku sotsiaalse transformatsiooniga, mis muudab demokraatia olemust: suureneb valdkondade arv, millesse riik sekkub ja vastukaaluna sellele kasvab mitteriiklike organisatsioonide ühiskondlik mõjukus (Kettunen, Kivineimi, 2000). Mõlema protsessi tulemusel suurenevad elanike võimalused osaleda oluliste otsuste mõjutamises. Seetõttu, ja ka põhjusel, et erinevad osalusvormid sobivad paremini erinevat tüüpi demokraatiaga (Teorell, 2001), suureneb tegevuste spekter, mille abil elanikud püüavad mõjutada ühiskonnas olulisi institutsioone ja otsustajaid (van Deth, 2001).

Politiseeritud tarbimise aktides osalemine on seotud mitme teguriga. Tähtsal kohal on mitmesugused märgistuskeemid, mis teavitavad tarbijat kauba päritolu ja tootmistehnoloogia kohta. Eestist võib näidete-na tuua: „Roheline Energia“ (taastuv energia), „Riiklik mahemärk“ (mahepõllundus). Mujalt maailmast: „Der Grüne Punkt“ (Saksamaa, toote jäätmekäitlusmaks tasutud), „FSC“ (jätkusuutlik metsandus). Märgistusüsteemide areng on politiseeritud tarbimisega tihedalt seotud, sest ilma teabeta kauba omaduste kohta on raske kujundada selle suhtes käitumisplaani. Ouline on tarbija haritus ja kursisolek ühiskonnaeluga — pole ju märgistuskeemide abil edastataval infol kugi-võrd tähendust, kui inimene ei saa aru, mida talle edastatav teave tähendab. Vajalikud on tausttead-

⁶ Boycott Nike, www.saiagon.com/~nike.

mised nii toote mõjust looduskeskonnale kui ka selle tootmis- ja kaubanduspraktika kohta. Tarbimiskäitumise politiseerimisel toimivad olulise tegurina indiviidi väärtused ja hoiakud. Ilma looduskeskonda, sotsiaalset õiglust, kodanikuvabadust ja eneseteostust, valikuvõimalusi oluliseks pidamata ei saa oodata ka sotsiaal-poliitiliselt motiveeritud ostuotsuseid. Sotsiaal-poliitiline aktiivsus seostub mitte-materialistlike väärtustega (Inglehart, 1997).

Andmestik ja indikaatorid

Politiseeritud tarbimist Eestis on analüüsitud järgmiste küsimuste-vastuste kaudu:

Kuigi hääletamine on tavakodaniku jaoks tavalisemaid poliitikas osalemise viise, on sellele lisaks veel palju võimalusi mõjutada ühiskonnaelu ja poliitilisi otsuseid. Palun märkige igas reas, mida järgnevatest olete teinud viimase aasta jooksul ja/või teete praegu ning mida võiksite teha järgneva aasta jooksul.

Ostan mõnda toodet, eset ja/või teenust eesmärgiga toetada mingit üritust, mingi eesmärgi saavutamist

Protesti, rahulolematuse avaldamiseks ei osta mingit toodet või teenust

- *Olen teinud korduvalt/regulaarselt*
- *Olen teinud ühe korra või paar korda*
- *Pole teinud kordagi*

Ostukäitumise akti lugemiseks politiseeritud tarbimise tegevuste hulka peaks see täitma kaks nõudmist:

Sotsiaal-poliitiline motiveeritus. Ostu või ostust loobumise akt peab olema sotsiaalselt motiveeritud. Individuaalsetel kaalutlustel tehtud ost ei ole poliitilise tähendusega, selles puudub sotsiaalse konteksti arvestamine. See eeldab ühtlasi, et ostuotsuse tegija mõistab sotsiaalseid põhjusi, mis annavad aluse konkreetset kaupa osta või selle ostmisest loobuda.

Käitumise kordumine. Ostmise ja/või ostmisest loobumise aktid peavad olema toimunud korduvalt. Ühekordse sündmuse korral on põhjendamatu rääkida politiseeritud tarbimisest kui tegevusest, pigem tuleks kasutada juhusliku sündmuse mõistet.

Vaatleme lühidalt küsimuse ja vastusvariantide sõnastust, eesmärgiga täpsustada, mil määral on kasutatud küsimused kooskõlas toodud kriteeriumidega.

- Küsimuse sissejuhatav lõik rõhutab järgnevas loetelus toodud tegevuste potentsiaalset mõju poliitikale ja ühiskonnaelule. Seeläbi peaks intervjuueeritav olema häälestatud raporteerima neid ostuakte, mille puhul ta teadvustas, et tegemist on millegi muuga kui üksnes tarbimisega. Sama

tähendust peaks rõhutama sõnastustes esinev „eesmärgiga toetada mingit üritust“ ja „protesti, rahulolematuse avaldamiseks“. Ka see aitab vastajal keskenduda vaid nendele ostuotsustele, mille puhul ta oli enne ostmist või ostmisest loobumist endale teadvustanud ostuakti tähenduse (osaliselt) sotsiaalse sündmusena. Vastused sellisel sõnastatud küsimustele väljendavad intervjuueeritava sotsiaal-poliitilise motiveerituse määra ostuotsuste tegemisel.

- Ostude ja ostudest loobumise valdkond, mida küsimused hõlmavad, on potentsiaalselt väga lai, sest küsimused ei täpsusta nende sisu. Siia hulka võivad kuuluda nii kallid telefonikõned numbrile, millest saadav tulu läheb haiglale sisseseade soetamiseks kui ka loobumine sisseveetud porgandite ostmisest. Siiski võib oletada, et praegusel ajal piirdub Eestis politiseeritud tarbimine peamiselt toidu- ja tarbekaupade suhtes tehtavate valikutega.
- Vastusvariandid näitavad tegelikku käitumist viimase 12 kuu jooksul, mitte hinnangut nendele tegevustele või käitumisplaani.
- Vastusvariandid eristavad juhuslikumat laadi osalemise süstemaatilisemast, korduvast osalemisest.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et kasutatud küsimused vastavad suures osas kahele ülalnimetatud kriteeriumile. Nende abil kogutav teave iseloomustab politiseeritud tarbimist.

Politiseeritud tarbimine Eestis

Sotsiaal-poliitiliselt motiveeritud ostuotsuse on viimase aasta jooksul langetanud kokku pea pooled vastanutest (46%). See kategooria jaguneb ostuotsuste arvu alusel kaheks, kusjuures iseloomulik on üks-kaks korda ostnute märksa suurem arv: korduvalt on seda teinud vaid üks inimene viiest (22%), üks-kaks korda aga neli inimest viiest (78%). Ostmisest on viimase aasta jooksul sotsiaal-poliitilistel põhjustel loobunud 15% kodanikest, nendest kolmandik (33%) on seda teinud korduvalt ja kaks kolmandikku (67%) üks-kaks korda.

Sotsiaal-poliitilisel põhjusel mingit toodet ostnute ja ostmisest loobunute arv on ebavõrdne, ostnuid on kolm korda rohkem, kui mingi toote ostmisest keeldunuid. Erinevus on väiksem korduvalt politiseeritud tarbimises osalenute puhul: korduvalt toodet ostnute või ostmisest loobunute vahel on erinevus kahekordne (vastavalt 10% ja 5%), üks-kaks korda ostnute või ostust loobunute vahel aga enam kui kolmekordne (vastavalt 10% ja 36%) (joonis 3.10).

Kas sotsiaal-poliitiliselt motiveeritud ostu sooritanud ja ostmisest loobunute puhul on tegemist suures osas samade või erinevate inimestega? Vastus sellele küsimusele aitab hinnata politiseeritud tarbimise kontsentreeritust või hajutatust ühiskonnas. Neid inimesi, kes on viimase aasta jooksul sooritanud nii sotsiaal-poliitiliselt motiveeritud ostu kui ostust loobunud on Eesti inimeste hulgas 6%; ühte tüüpi aktis — kas ostmises või ostmisest loobumises — on olnud hõivatud seitse korda rohkem inimesi (43%). Sotsiaal-poliitiliselt motiveeritud ostjate ja mitte-ostjate kategooriate kattuvus on suhteliselt väike⁷. Ostu sooritanute ja ostmisest loobunute puhul on seega tegemist suures osas erinevate inimestega, mis tähendab ka politiseeritud tarbimise suhteliselt suurt hajutatust elanikkonnas.

Politiseeritud tarbimisega seotud tegurid

Järgnevalt on analüüsitud politiseeritud tarbimises osalenute ja mitte-osalenute teadmisi poliitikast, väärtusi ja sotsiaalset asendit.

Teadmised Eesti poliitilise süsteemi kohta

Teadmisi poliitika kohta mõõdavad 12 küsimust Eesti poliitilise süsteemi kohta. Eeldatavasti, peegeldavad vastused kursisolekut ühiskonnaeluga laiemalt, muuhulgas politiseeritud tarbimist puudutavate valdkondadega. Andmeanalüüsi tulemused näitavad, et politiseeritud tarbimises osalenute keskmine õigete vastuste arv oli suurem kui mitte-osalenute puhul: ostu sooritamise puhul keskmiselt 7.5 ja 6.0 ning ostmisest loobumise puhul keskmiselt 7.6 ja 6.5 õiget vastust. Erinevused pole küll dramaatilised, kuid siiski ilmsed.

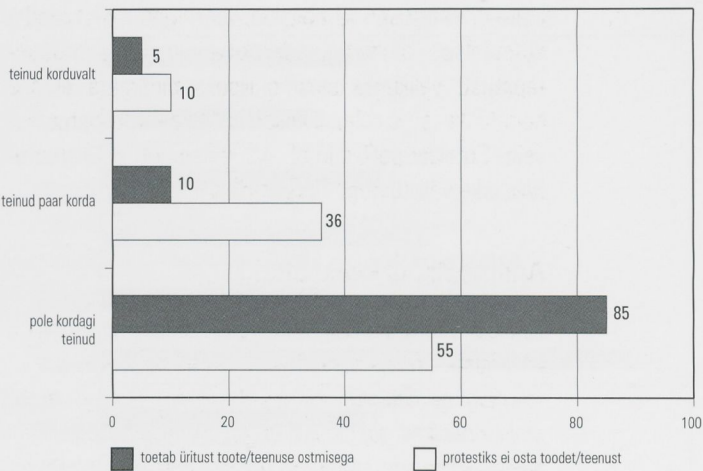
Seost saab seletada sellega, et tarbimisotsuste politiseerimine eeldab head kursisolekut sotsiaalse keskkonnaga ja ühiskonnaeluga. Teadmatuses oliljal ei ole võimalik kujundada oma arvamust ega käitumisplaani toodete/teenuste suhtes, sest tal puudub võimalus hinnata nende tähendust ühiskonnas. Seetõttu, ei ole ka võimalik põhjendatult valida toodete ja teenuste seast neid, mida osta või mida boikoteerida.

Väärtused

Politiseeritud tarbimine on sagedasem eneseteostust, isiksuslikku arengut, demokraatlikke vabadusi ja

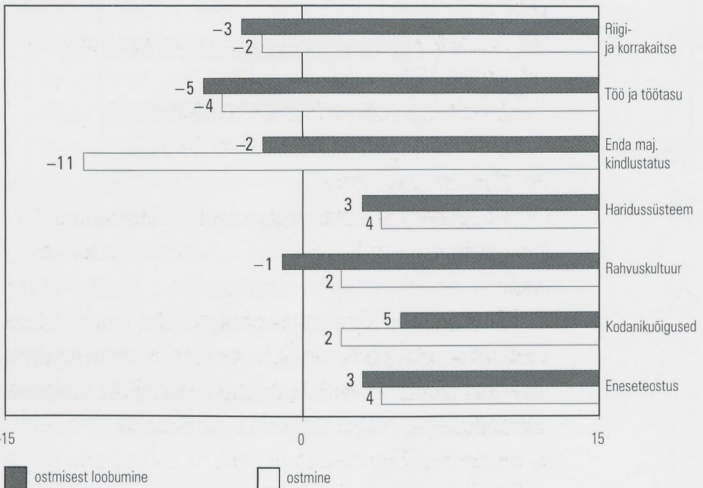
JOONIS 3.10.

Politiseeritud tarbimine Eestis, %



JOONIS 3.11.

Politiseeritud tarbimises osalenute ja mitteosalenute väärtused (erinevused), %



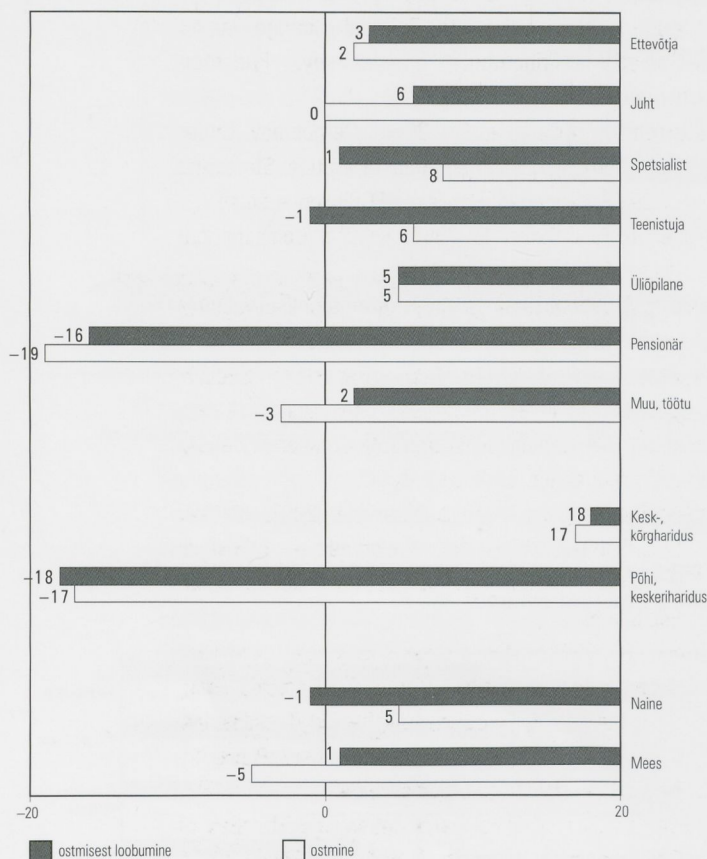
valikuvõimalust tähtsustavate inimeste hulgas ja harvem majandusliku heaolu või riigi tugevust tähtsustavate inimeste hulgas. Intervjueeritute väärtushinnangutest arusaamiseks on kasutatud loetelu seitsmest valdkonnast, mille hulgas intervjueeritav näitas tema jaoks kolm tähtsamat⁸.

Andmeanalüüs näitab, et ka Eestis kaasneb politiseeritud tarbimisega mittematerialistlike väärtuste suurem ja materialistlike väärtuste väiksem tähtsustamine. Nii ostnute kui ostmisest loobunute hulgas on

⁷ Kui kategooriad kattusid suurel määral (ehk tegemist oleks põhiliselt samade inimestega), siis peaksid kõik sotsiaal-poliitiliselt motiveeritud ostu sooritanud olema ka ostust loobunud ja ühendkategooria suurus oleks 40–45%. Tegelikult on ühendkategooria suurus vaid 6% (6% on neid inimesi, kes on nii ostnud kui ostmisest loobunud) ja 43% on olnud hõivatud vaid ühes tegevuses.

⁸ Küsimustikus oli toodud 12 valdkonda; nende hulgast valis autor 7 valdkonda, mis toovad hästi välja politiseeritud tarbimise ja materialistlike-mittematerialistlike väärtuste seosed.

Politiseeritud tarbimises osalenute ja mitteosalenute sotsiaalne asukoht (erinevused), %



vähem enda ja pere majanduslikku kindlustatust, tugevat riigi- ja korrakaitset ning tööga kindlustatust oluliseks pidavaid inimesi. Samas on rohkem tugevat haridussüsteemi, eneseteostusvõimalusi ja kodanike demokraatlike õigusi tähtsustavaid inimesi.

Sotsiaalne asukoht

Sotsiaalne klass määrab suures ulatuses inimeste tarbimisvõimalused ja elustiili, samuti on sotsiaalne klass seotud väärtustega. Andmeanalüüs näitab, et kellegi/millegi toetamiseks ostu sooritanute hulgas on suhteliselt palju teenistujaid, spetsialiste, ettevõtjaid ja üliõpilasi. Pensionäre aga on suhteliselt vähe. Protesti märgiks ostmisest loobunute hulgas on samuti suhteliselt palju juhte, ettevõtjaid ja üliõpilasi ning vähe pensionäre.

On näha politiseeritud tarbimise koondumist nooremate ja töötavate inimeste hulka. Miks? Hüpotetiliselt seletusena võib välja tuua kaks mõt-

tekäiku. Esiteks, töötavatel inimestel on rohkem võimalusi kaupade ja teenuste valikul, nad saavad endale lubada ostuotsuseid ka muul alusel kui majanduslik kaalutlus. Tõepoolest, politiseeritud tarbimine on igakuise individuaalse sissetulekuga seotud — nii millegi toetuseks ostu sooritanute, kui protestiks ostmisest loobunute hulgas on suhteliselt palju üle 3000-kroonise kuusissetulekuga inimesi ja suhteliselt vähe alla 3000-kroonise sissetulekuga inimesi.

Lisaks sissetuleku erinevustele peab aga leiduma veel mõni „mehhanism“, mis põhjustab ilmnenu seose sotsiaalse asukoha ja ostukäitumise vahel: tudengite sissetulek ei ole suur, kuid erinevalt pensionäridest on nende hulgas suhteliselt palju politiseeritud tarbimises osalenuid. Seda selgitab väide, et vanemaid inimesi kammitsevad mõttemallid, mis seostavad ostmise vaid tarbimisega⁹. Nooremad inimesed võivad olla avatumad uutele võimalustele mõjutada ühiskonda tarbimisotsuste kaudu, seetõttu on neid politiseeritud tarbimises osalenute hulgas suhteliselt palju.

Hariduse ja politiseeritud tarbimise seost väljendab mõttekäik, mille kohaselt kaasneb kõrgema haridustasemega suurem võimekus ühiskonnaelu mõistmisel ning seeläbi ka politiseeritud tarbimise tähtsustamine. Haridustasemega on seotud osalemine nii sotsiaal-poliitiliselt motiveeritud ostmises kui ostmisest loobumises. Mõlema, nii ostu, kui ostmata jätmise akti puhul on näha kõrgema haridustasemega isikute suuremat osakaalu nii ostnute kui ostmisest loobunute hulgas.

Kokkuvõte

Artikkel vaatles politiseeritud tarbimise mõningaid aspekte Eestis. Üldiselt viitab politiseeritud tarbimine tegevustele, mille eesmärk on mõjutada ühiskondlikke ressursse kontrollivate ettevõtete tegevust. Käesolev artikkel keskendus kitsamalt toidu- ja tarbekaupade ostmisele või ostmisest loobumisele, kui politiseeritud tarbimise ühele vormile. Empiiriline analüüs põhineb 2003. aasta juunis Eesti kodanike hulgas läbiviidud üle-eestilise küsitluse andmetel.

Viimase aasta jooksul on politiseeritud tarbimise aktides osalenud umbes pool kodanikkonnast, kusjuures millegi toetuseks ostu sooritanuid on kolm korda rohkem kui protestiks millegi ostmisest loobunuid. Politiseeritud ostmises osalenud ja ostmisest loobunute kategooriad on moodustunud suures osas erinevatest inimestest.

⁹ Hüpotees, mille kohaselt on vanemate inimeste hulgas palju neid, kes ei soovi ühiskonnaelu mõjutada, ei pea vett sest valimistel hääletab suur osa vanematest inimestest.

Paremad teadmised Eesti poliitilise süsteemi kohta ja mittematerialistlikud väärtused soosivad nii „toetusostmist“ kui „protestiloobumist“. Kuulumine majanduslikult aktiivse elanikkonna hulka ja parem haridus soosivad samuti osalemist politiseeritud tarbimises.

Tulemus, et sotsiaal-poliitiliselt motiveeritud ostu sooritanute ja ostust loobunud kategooriad moodustuvad põhilises osas erinevatest inimestest, kuid nii sotsiaal-poliitiliselt motiveeritud ostu sooritanud kui ostust loobunud asuvad ühiskonnas sarnases asukohas, viib järeldusele, et politiseeritud tarbimise akt Eestis on suhteliselt juhuslik sündmus. Valmisolek politiseeritud tarbimiseks on sotsiaalselt lokaliseeritud tarbimisvõimaluste ja väärtustega, kuid konkreetne ostuotsus on suures osas määratud situatsiooniliste teguritega.

Kasutatud kirjandus

- Bang, H. E., Sørensen, E. 1998. The Everyday Maker: a New Challenge to Democratic Governance. Arbejdspapirer fra Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning. Aalborg University, 2.
- Bennett, L. W. 2003. The UnCivic Culture: Communication, Identity, and the Rise of Lifestyle Politics. Ithiel de Sola Pool Lecture.
<http://www.apsanet.org/PS/dec98/bennett.cfm>
- van Deth, J. 2001. Studying Political Participation: Towards a Theory of Everything? Ettekanne ECPR konverentsil.
- Inglehart, R. 1997. Modernization and Postmodernization. Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Kettunen, P., Kivineimi, M. 2000. Democracy Under Transition. The Fragmentation of Nation State and Citizen Participation. Ettekanne ECPR konverentsil.
- Micheletti, M., Stolle, D. 2003. Political Consumption: Politics in a New Era and Arena.
<http://www.arts.mcgill.ca/programs/polisci/faculty/dstolle/dshome/PoliticalConsumption.html>
- Social Investment Forum. 2001. Report on Socially Responsible Investing Trends in the United States.
http://www.socialinvest.org/areas/research/trends/SRI_Trends_Report_2001.pdf
- Stolle, D., Hooghe, M., Micheletti, M. 2003. Political Consumerism — A New Phenomenon of Political Participation? Ettekanne ECPR konverentsil, Edinburgh.
- Tarrow, S. 2000. Mad Cows and Social Activists: Contentious Politics in the Trilateral Democracies. Pharr, S. J., Putnam, R. D. (toim.), Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries? Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Teorell, J. 2001. Political Participation and Theories of Democracy: A Research Agenda. Ettekanne APSA aastakonverentsil.

Inimarengu näitajad

	1995	2000	2001	2002
Rahvastik (aasta keskmine tuhandetes)	1436,6	1369,5	1364,1	1358,6
Sisemajanduse koguprodukt (SKP, miljardit USD)	3,567	5,146	5,601	6,505
Rahvuslik koguprodukt (RKP, miljardit USD)	3,570	4,941	5,319	6,175
Rahvuslik koguprodukt 1 elaniku kohta (USD)	2,485	3,608	3,879	4,545
Sisemajanduse koguprodukt 1 elaniku kohta (ostujõu pariteetides, USD)	6502	10066	10170	10900
Tarbijahinnaindeksi muutus (%)	29	4	6	3,6
Avaliku sektori kulutused tervishoiule (% kõigist avaliku sektori kulutustest)	14,6	13,9	14,6	13,4
Kulutused haridusele (% SKP-st)	7,9	6,7	6,3	6,6
Kulutused tervishoiule (% SKP-st)	6,2	5,9	5,2	5,2
Kaitsekulutused (% SKP-st)	1,6	1,6	1,6	1,8
Kaitsekulutuste suhe hariduse ja tervishoiu kulutustesse (%)	11,5	14,2	13,9	15,3
20% kõrgeima ja 20% madalaima sissetulekuga leibkondade sissetulekute suhe (%)	768	433	377	454
Ülalpeetavate määr (%)	52,0	49,5	49,1	48,5
Oodatav eluiga (aastates)	67,9	70,3	70,2	71,1
naised	74,3	76,1	76,2	77,0
mehed	61,7	65,2	64,7	65,2
60aastane ja vanem rahvastik (%)	19,1	21,1	21,4	21,7
Summaarne sündimuskordaja	1,38	1,38	1,37	1,38
Töäjõud (% elanikkonnast)	48,4	48,3	48,3	48,0
Töäjõud põllumajanduses (primaarsektor, %)	10,2	7,2	6,9	6,9
Töäjõud tööstuses (sekundaarsektor, %)	34,2	33,3	33,0	31,3
Töäjõud teeninduses (tertsiaarsektor, %)	55,6	59,5	60,1	61,8
Naiste osatähtsus tööjõus (%)	47,8	48,6	48,9	48,9
Töötud (tuhandetes)	68,1	89,9	83,1	67,2
Töötuse määr (%)	9,7	13,6	12,6	10,3
naised (%)	8,9	12,6	12,2	9,7
noorukid (15–24 a, %)	14,4	23,8	22,2	17,6
Pikaajalise töötuse määr (üle 12 kuu töötute % tööjõust)	3,1	6,2	6,1	5,4
Töötuse määr, k.a lootuse kaotanud töötud (%)	11,5	16,0	15,4	13,0

	1995	2000	2001	2002
Õppurite kogumäär 6–23aastaste elanike suhtes (%)	74,2	86,8	87,8	87,8
Teise taseme hariduse õppurite kogumäär elanikkonnas vanuses 13–17 a (%)	111,1	111,8	115,0	114,7
Naisõppurite vanuseline määr teise taseme hariduses vanuserühmas 13–17 a	94,1	96,0	95,9	96,3
Kolmanda taseme hariduse lõpetajate kogumäär (% elanikkonnast vanuses 22 a)	22,4	31,9	39,9	45,6
Kolmanda taseme hariduse õppurite kogumäär elanikkonnas vanuses 18–22 a (kestus taandatud päevasele õppevormile, %)	35,6	60,3	61,2	62,5
naised (% kolmanda taseme õppuritest)	55,6	60,4	61,5	61,5
Elanike arv 1 arsti kohta	311	310	318	324
Vereringesüsteemi haiguste tagajärjel surnute osatähtsus (% kõigist surmajuhtudest)	54,9	54,3	53,6	54,4
Pahaloomuliste kasvajate tagajärjel surnute osatähtsus (% kõigist surmajuhtudest)	15,7	18,3	17,8	18,7
Meeste enesetapud (100 000 mehe kohta)	67,6	46,1	50,1	47,7
Liiklusõnnetustes vigasaanute arv(100 000 elaniku kohta)	133	123	135	211
Tahtlikud tapmised (100 000 elaniku kohta)	21,2	13,8	12,0	6,8
Narkokuriteod (100 000 elaniku kohta)	3,5	115,4	168,7	53,8
Registreeritud vägistamised (100 000 naise kohta vanuses 15–59 a)	22,8	16,9	12,1	19,5
Vangid (100 000 elaniku kohta)	177	239	240	225
Alaealised vangid (% vangide koguarvust)	1,4	2,0	2,1	1,8
Väljaspool registreeritud abielu sündinud lapsed (%)	44,1	54,5	56,2	56,3
Abielulahutused (% sõlmitud abieludest)	106,4	77,1	76,1	69,6
Teadlased, insenerid ja tehnikud (ainult riiklik ja ülikoolisektor, 10 000 elaniku kohta)	36,7	34,4	34,5	36,9
Telefoniliinid (100 elaniku kohta)	28,9	38,2	37,6	35,1
Sõidua autod (100 elaniku kohta)	26,9	33,9	29,9	29,5
Raamatukogude kasutajad (%)	38,9	44,3	44,0	44,9
Muuseumikülastused (1 elaniku kohta aastas)	0,68	1,12	1,15	1,12

PE^B₄ 1871 2003



EESTI RAHVUSRAAMATUKOGU



1 0100 00129350 1

PE^B₄ 1871 2003

EESTI INIMARENGU ARUANNE 2003

EESTI INIMARENGU ARUANNE 2003



RVO

ÜRO 1022.2

EESTI RAHVUSRAAMATUKOGU



1 0100 00129350 1

IPU RASI