

www.riigikogu.ee/rito

Riigikogu Toimetised



RiTo 31/2015

RIIGIKOGU TOIMETISED

Riigikogu Kantslei väljaanne ilmub aastast 2000

Riigikogu Toimetised (RiTo) on parlamendi põhiseaduslikke ja ühiskondlikke ülesandeid mõtestav perioodiline ajakiri, mis ilmub kaks korda aastas – juunis ja detsembris. RiTo on ajakiri poliitikuile, teadlastele, kõrgkoolide õppejõududele ja üliõpilastele, õpetajatele ja gümnasistidele, ametnikele, äri- ja mittetulundusühingute liikmeile ning kõigile poliitikahuvilistele. RiTo missioon on edendada dialoogi teadlaste ja riigitegelaste vahel.

Uuringute ja arvamuste rubriigis avaldatakse ka eelretsenseeritud heatasemelisi teadusartikleid, mis käsitlevad nüüdisühiskonna, riigivalitsemise ja poliitika huvipakkuvaid probleeme. Eesmärk on sotsiaalteaduste originaalsete uurimistulemuste abil mõtestada teaduspõhiselt praktilist valitsemiskogemust.

Oodatud on ka Eesti autorite välismaistes teadusajakirjades avaldatud artiklite eestindused.

The Journal of the Estonian Parliament – The Riigikogu Toimetised (RiTo) – is a forum for discussing the constitutional tasks of the Parliament and it is oriented towards politicians, scholars, teachers of universities, civil servants and representatives of business and non-profit associations, and everybody interested in politics. It also publishes peer reviewed research papers that deal with the issues of interest in modern society, governance and politics.

TOIMETUSKOLLEGIUM:

Olav Aarna – tehnikateaduste doktor, Estonian Business School, teadusprorektor, akadeemik

Igor Gräzin – PhD, Riigikogu liige, Eesti Reformierakond

Rita Hillermaa – Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse juhtiv spetsialist

Ülo Kaevats – PhD, Tallinna Ülikooli emeritprofessor

Raul Narits – PhD, Tartu Ülikooli võrdleva õigusteaduse professor

Anu Toots – PhD, Tallinna Ülikooli võrdleva halduspoliitika professor

Lauri Tabur – Sisekaitseakadeemia rektor

Jaak Aaviksoo – PhD, Riigikogu liige, IRL, akadeemik

Aaro Möttus – Riigikogu kantslei asedirektor

Margus Sarapuu – Riigikantslei strateegiadirektor

TOIMETUS:

Peatoimetaja: Mart Raudsaar | Mart.Raudsaar@riigikogu.ee

Tegevtoimetaja: Leeni Uba | Leeni.Uba@riigikogu.ee

Keeletoimetaja: Viime Laanpere

Tõlkijad: Mari Ets, Mari Vihuri, Helve Trumann

Tõlkeartikkel: OÜ Luisa Tõlkebüroo tõlkija Kristel Weidebaum, toimetaja Tiina Alekõrs

Kujundaja: Ahto Meri

Tehniline toimetaja: Marika Kuldkepp, Eesti Rahvusraamatukogu | marika.kuldkepp@nlib.ee

Küljendaja: Merike Kaseorg

Trükk: AS Printon Trükikoda

Riigikogu Toimetiste aadress:

Riigikogu Kantslei, Lossi plats 1a, 15165 Tallinn, Eesti/Estonia

Telefon: 631 6382; faks 631 6354

E-post: RiTo@riigikogu.ee

Autoriõigus – Riigikogu Kantslei, 2015

Autoriõigus – eestikeelne tõlge K. Strøm "Delegeerimine ja vastutus parlamentaarses demokraatias", Eesti Rahvusraamatukogu, 2015

ISSN 1406-5665

Sisukord

<i>Mart Raudsaar</i>	
Eesti otsib õnnelikku suurtöösturit	5

■ RiTo vestlusring

<i>RiTo vestlusring</i>	
Eesti inimvara: kas säästa, investeerida või laenata?	7

■ Fookus

<i>Vootele Veldre</i>	
Töövõimereformi esimesed õppetunnid	16

<i>Jaan Urb</i>	
Eesti kõrgkoolide vilistlaste toimetulek tööturul*	22

<i>Hanna-Stella Haaristo, Laura Kirss, Miko Kupts, Reelika Leetmaa, Märt Masso, Liina Osila, Magnus Piirits, Mari Rell, Pirjo Turk</i>	
Töökäte puuduses vaevlev Eesti – kust otsida ja leida lahendusi?	32

<i>Jüri Riives</i>	
Tööstus 4.0 ja selle mõjud Eesti tööstusele ja haridusele	42

<i>Eve Eisenschmidt, Viive-Riina Ruus, Katrin Poom-Valickis</i>	
Õpetajahariduse perspektiivid – olukord ja väljakutsed	51

■ Poliitiline mõte

<i>Heldur Meerits</i>	
Nagu vesi: kirjeldamatu, asendamatu	70

<i>Kaare Strøm</i>	
Delegeerimine ja vastutus parlamentaarses demokraatias	78

■ Uuringud

<i>Merike Kaseorg</i>	
Teadmusvahetus praktikaprotsessis*	101

<i>Marge Täks</i>	
Asjatundlikust õppijast õppivaks asjatundjaks: ootused, eeldused, vahendid*	114

<i>Leif Kalev</i>	
Rändepoliitika eesmärgistamisest	124

<i>Tiiu Paas</i>	
Immigratsioon kui tulevase majanduskasvu toetaja? Eestimaa inimeste hoiakud immigratsiooni suhtes	136

* Eelretsenseeritud artikkel

Viljar Veebel

Eesti avalik sektor valmistub ELi eesistumiseks: ametnike võimelünkade selgitamine ja hindamine145

Iris Pettai, Silvia Kaugia, Raul Narits

Perevägivald nõuab jõulisemat juriidilist sekkumist155

■ **Varia**

Kaire Põder, Triin Lauri, Karmo Kroos

Eesti kui väikese üleminekuühiskonna perepoliitika – ei uus Põhjala ega vana Euroopa168

Jaanus Uiga, Peep Siitam

Rohemajanduse tuleviku otsustab koostöö184

Gert Uiboed

Eesti riigivapi lugu191

Elviine Uverskaja

Riigiasutuste tellitud uuringud kui inforessurss tõenduspõhiste poliitikate loomiseks201

■ **Rahvusvahelised parlamendiuudised**

Tiina Tammiksalu

Parlamentaarsete uudised215

Autoritest223

Contents in English229

Summaries231

Nimede register246

Eesti otsib õnnelikku suurtöösturit*



MART RAUDSAAR
*Riigikogu toimetiste
peatoimetaja*

Läinud kümnendi majandusbuumi aegu otsisin kaevumeistrit. Ja mis siin salata, jäingi otsima, sest väheste meistrite järjekorrad ulatusid aastatesse: aga vett oli maal vaja kohe.

Üks pensionil meister soovitas mul kaevu ise kaevata. Ta rääkis mulle, kuidas käib koha otsimine, millised on vajalikud töövõtted ning milliseid tööriistu tarvis läheb. See oli teooria. Kui sain kätte kaevamiseks vajaliku labida Ruusmäe sepa käest, kes oli teinud selle etteantud jooniste põhjal, tundus mulle, nagu oleks pool praktikatki juba käes.

„Ma ei tea, mida te sellega teete, aga ma tegin selle valmis,” ütles sepp labidat ulatades. Labida leht meenutas müürikelut, selle vars tegi u-kujulise tagasipöörde (millele sai kitsas šahtis jalaga suruda) ning pöördus seejärel 90kraadise nurga all üles.

Mitmed tööriista suurepäraseks omadused selgusid alles kaevetöö käigus, sellega sai töötada püsti ning kaevata rakke serva alt, ja nii edasi. Vaatamata külaelanike skepsisele sai kaev valmis ja sai hea.

Loo moraal seisneb selles, et Eestis hakkab nappima inimesi, kes oskavad oma kätega valmis teha midagi hädavajalikku,

nagu ahi, kaev või puukuur. Keskküttega majas elades neid asju muidugi tarvis ei lähe, kuid suhtuge näidetes kujundlikult. Mõelge enda ehule, meenutage kooliaega ja küsige endalt, mida koolihariduses antust on teil elus tarvis läinud; millest olete aga tundnud kibedasti puudust?

Nõustun käesolevasse numbrisse essee kirjutanud Heldur Meeritsaga, kelle arvates on üldhariduskoolides programmide ulatus lausa katastroofiliselt käest ära läinud. Nõustun ka sellega, et iga lisanduv kooliaasta annab juurde vajalikke seoste loomiste oskusi (ent mingi hetkeni, nagu iga täiendav klaas vett kustutab janu üha vähem), kuid kas samavõrra lisandub praktilisi oskusi?

Ma ei arva, et igaüks peab tänapäeval olema universaalsete oskustega meistri-meis, kes oskab parandada kärssamahanud televiisorit või hoidma imetabaste võtetega elus 1950. aastate DeSoto automobiili, nagu tehakse veel vaesuses elavas Kuubas. Küll aga arvan, et teoreetilisi oskusi tuleb osata seostada praktikas igapäevaelu probleemide lahendamisega. Ise olen tundnud puudust tugevusõpetusest, kui juurdlesin, kas keldrile laotav võlvlagi peab vastu või mitte.

Meil hakkab jääma väheks inimesi, kes oskavad lahendada praktilisi probleeme ja see ei puuduta üksnes käelisi tegevusi. Meil hakkab üleüldse inimesi väheks jääma. Käisin 8. mail foorumil „Ettevõtjate ja teadlaste koostöö: müüdid ja tegelikkus”. Ehkki konverents toimus Tartu Ülikoolis, osales sellel kõrge tasemega esindajaid kõigist Eesti kõrgkoolidest.

* idee uueks tõsielusarjaks

„Miks ei tule Eestisse suurtööstust?” küsis Jüri Riives, kes kirjutab selles RiTo numbris mehhatroonika tulevikust Eestis ja maailmas. Ja vastas, vahendades ühe välismaise suurte aeroturbiinide tootja sõnu: 1. Eesti halb geograafiline asend (kaugel keskustest), 2. Eestis puudub suurte tehaste kogemus, 3. Eestis pole piisavalt kompetentseid inimesi, kes tunnevad suuri tootmissüsteeme, 4. üldse on inimesi vähe, 5. asute ühele riigile liiga lähedal, mis lisab investeringutele suure poliitilise riski.

Üks teine konverentsiga seotud inimene ütles mulle omavahel, et ühest ministriumist oli talle mõni aasta tagasi öeldud, et see ongi hea, kui Eestis tööstust ei ole. Tööstus saastab, aga Eestis on puhas loodus, mis võimaldab tegeleda teistsuguste asjadega, nagu SPA-turism või jahindus.

Julgen esineda argumenteeritud väitega, et Eesti praeguse metapoliitika jätkumisel ei ole jahindusel perspektiivi. Mis puutub aga tööstusesse, siis näib, et Eestil ei ole lähimõeldud tööstuspoliitikat. Lähimõeldud tööstuspoliitika osaks – ajal, kui ennustatakse robotite suurt võidukäiku, kes ei saasta ning kompenseerivad töökäte nappust – on mõtlemisvõimeliste kvalifitseeritud inimeste koolitamine, kelle töö annab võimalikult suurt lisandväärtust.

Me ei pea näiteid otsima kaugelt. Saksa maal on riik sellega tegelenud süstemaatiliselt juba aastakümneid ning jättes kõrvale mastaabiefekti ja Ruhri basseini asukoha Euroopa südames, pole olemuslikult olemas midagi sellist, millega saaksid hakkama sakslased ja ei saaks hakkama meie.

Mõtlemisvõimeliseks kvalifitseeritud inimeseks pole mõistlik saada vaid üksnes puhta intellektuaalse naudingu pärast – mis pidavat olema põhjus, miks jätkuvalt õpetada ülikoolis –, vaid näiteks sellepärast, et kõige paremini elaksid Eestis majandusbuumile järgnenud majanduslanguse üle need inimesed, kelle töö tõi suuremat lisandväärtust. Nõnda väidab Cumuluse kõrgkoolide vilistlasuuring, millest käesolevas numbris kirjutab Jaan Urb. Sama uuringu põhjal on näha, et 2009–2012 on

jäänud samaks nende vastajate arv, kes kasutavad oma töös väga sageli õpingute käigus omandatud oskusi ja teadmisi (nõustun täiesti + pigem nõustun = 68% vastajatest).

Järelikult, 32 protsenti Eesti kõrgkoolide vilistlastest võiks üldjoontes hakkama saada ka läbitud õpinguteta. Lisame siia veel Gallupi 2011–2012 uuringu andmed Heldur Meeritsa esseest, mille kohaselt 20 protsenti Eesti tööjõust vihkab oma tööd ning vaid 14 protsenti on oma tööga rahul.

Ma ei oska öelda, kas oma tööd vihkavad inimesed vihkavad tööd selle pärast, et nad ei saa sellega hakkama või selle pärast, et nad peavad tegema vähemaksitud vähese lisandväärtusega tööd, mis ei paku neile erilisi võimalusi enesearenduseks. Küll aga on siin tegemist tohutu ressursiraiskamisega riigis, kus elab niigi vähe inimesi.

Loomulikult ei saa riik muuta kedagi õnnelikuks isegi siis, kui ta jagaks kodanikele kätte suuri rahasummasid – nagu näitab üks hoiatav kogemus. Saareriik Nauru teenis fosforiidi kaevandamisest ja müügist suuri summasid, kuid nüüdseks on seal suur osa inimestest ülekaalulised ja mitte just üleliia õnnelikud, kuigi paljudel neist polnudki vahepeal tööd, mida vihata. Riigi asi on mõelda makrotasandil strateegiliselt (nutikas spetsialiseerumine, vt RiTo nr 29) ning mikrotasandil pakkuda oma inimestele, kes seda soovivad ja suudavad, võimalusi lõppematuks enesearenduseks – mis aga ei tähenda mudelit, et inimene võiks õppida tööd tegemata 40. eluaastani ning siis pensioneeruda.

Nagu näeme, on nutika spetsialiseerumise mikrotasandi edu võti haridussüsteemi käes. Seda küsimust vaadeldakse erinevast aspektist mitmes selle numbrigaastöös. Nagu teie, head lugejad, näete, saame käesolevat numbrit lugeda värviliselt. Soovin toimetuse poolt head lugemist ning samuti head suve, mida võiks võimalust mööda veeta õues, omandades midagi praktilist aianduses või ehituses. Isegi Winston Churchill ehitas ise kivimüüri.

Eesti inimvara: kas säästa, investeerida või laenata?



JAAK AAVIKSOO
IRL



YOKO ALENDER
Reformierakond



ANDRES AMMAS
Vabaerakond



AADU MUST
Keskerakond



JEVGENI OSSINOVSKI
Sotsiaaldemokraatlik Erakond



HENN PÕLLUAAS
EKRE

Eestis elab vähe inimesi ning neid jääb üha vähemaks. Immigratsiooni temaatika tekitab samal ajal kirglikke debatte. Selle aasta esimeses kvartalis oli Eestis tööpuudus statistikaameti andmetel 6,6 protsenti. Tööandjad räägivad samal ajal, et mõnes vallas tuleb töötajaid tikutulega taga otsida.

Riigikogu Toimetiste vestlusring vaagis 9. aprillil kuue parlamendifraktsiooni esindaja osavõtul inimvara temaatikat. Eesti Koostöökoogu 2010. aasta raporti definitsiooni järgi koosneb inimvara inimeste tervisest ja töövõimest, samuti personaalsest kvaliteedist, inimese haridusest, oskustest ja võimetest. Ilmselgelt nõuab esmalt tähelepanu Eesti demograafiline olukord. Meil sünnib vähe inimesi ja paraku neid

ka sureb liiga vara. Mida ette võtta, selle üle arutlesid Jaak Aaviksoo (IRL), Yoko Alender (Reformierakond), Andres Ammas (Vabaerakond), Aadu Must (Keskerakond), Jevgeni Ossinovski (Sotsiaaldemokraatlik Erakond) ja Henn Põlluaas (EKRE).

HENN PÕLLUAAS: See on keeruline süsteem ja tegemist on teemaga, millel ei ole üksikuid lahendusi. Vajalik on süsteemne lähenemine, mis hõlmab nii haridust, peretemaatikat ja meditsiini, ettevõtlust jne. Kõik need mõjutavad demograafilist olukorda. Tegemist on meie rahva ja riigi eksistentsi seisukohalt kõige olulisema teemaga, millega ei ole süstemaatiliselt tegeldud.

AADU MUST: Lisan, et demograafia on üks nendest teadusharudest, mis on Eestis lainetanud ehk teiste sõnadega valdkonna tähtsus on muutunud. Ajaloolise

demograafia valdkonnas on iga võrdlus ühiskonna hindamisel seda väärtuslikum, mida pikemaid aegridasid me näeme.

1980. aastatel oli ajalooline demograafia näiteks Eestis üks tippaladest ning läks ka kaugesse minevikku. Ideoloogiakuked jälgisid, et tänapäev ikka helgem välja näeks ja seetõttu liiga tänasesse ei julgetud tulla.

Demograafilised uurimused jagusid kaheks. Üks osa teooriast on loomulik iive ja selle reguleerimine. Tegemist on tööpoolsest analüütilisest näitajaga, mis iseloomustab kogu ühiskonna arengu taset. Teiselt poolt, mida uuriti palju ja mis on nüüd püüdlikult unustatud, on mehaaniline liikumine ehk demomeetria ehk rahvaränne. Peab ütlema, et mõnikord vapustab see, kuidas me ei tea neid tõdesid, mis sõnastati maailmas näiteks aastal 1885. Me ei tea siamaani, kuidas hinnata rände põhivooge ja tagasivooge ning kui vahel tekib täiesti paratamatu tagasilöökk, siis lööme käsi kokku ja ütleme, et näete – protsess on pöördunud, kuid tegelikult see nii ei ole.

Loomulikult on väikese Eesti jaoks iga inimene suur rahvuslik rikkus ja kõiki neid protsesse mõjutab loomulikult veel ka poliitika. Poliitikas ei ole demograafia Eestis varasemaga võrreldes mitte kunagi nii vähe tähelepanu pööratud.

YOKO ALENDER: Mina tooksin heameelega sisse keskkonnateema. Ma arvan, et keskkond on oluline teema, just nimelt inimese kujundatud keskkond – sest loodus on meil teatavasti Eestis olnud koos looduskaitse seadustega kogu aeg väga oluline ja oleme seda kultuuris väga väärtustanud, aga seda keskkonda, milles me enamikus liigume ehk linnalist keskkonda, oleme vähe väärtustanud.

Ma väidan, et praegune noor põlvkond teeb oma elukoha pereloomise valikuid palju lähtuvalt ümbritseva [linnalise] keskkonna kvaliteedist. Väljaränne oleks palju väiksem ja seda eriti talentide, edasipüüdlike, kõrgemalt haritud inimeste osas, kui väärtustaksime keskkonda. Olukord ei ole enam selline, et inimesed liiguvad

töökohtade järgi, vaid talendid liiguvad sellisesse keskkonda, kus neil on hea elada.

Millest selline keskkond koosneb? Tänapäeval ei koosne see enam luksuslikust autost, vaid haridusest, teenustest ning sellest, kui mugav ja kui tervislik on sul oma perega elada. Kas saad jalgsi liikuda, kas saad oma teenused lähedalt kätte? Kas pead iga laupäev sõitma kaubanduskeskusesse või saad lähedalt poest oma esmatarbekauba kätte? Kindlasti on see hästi oluline laste liikumise seisukohast.

Taanlased on teatavasti selle teemaga tegelenud aastakümneid, loomulikult ka sellel põhjusel, et kui sa kasutad jalgratast või lähed iga päev tööle ja töölt koju jalgsi, võib see lisada eluaastatele kümme aastat ning mõistagi tähendada vähem kulusid tervishoiule. Vaatame siin meestele näkku, millega nemad põhiliselt liiguvad? Mehed eelistavad suurel määral autoga sõitmist. Just hiljuti tehti Eesti näitel uuring ning ilmnas, et naised jalutavad palju rohkem, käivad jala ja kasutavad ühistransporti.

JAAK AAVIKSOO: Võibolla hakkaks hoopis teisest kohast peale. Ütleksin, et tõsi on see, et inimeste rahvaarv ei kasva, vaid kahaneb, aga perspektiivi osas olen pigem optimistlik.

Päris selgelt on kasvanud inimeste haridustase ja me võime päris üksmeelel olla selles, et hariduselu on viimaste aastate jooksul edenenud. Kui vaatame rahva tervist, siis ka need näitajad on paranenud. Tegelikult on toimunud hulk väga positiivseid arenguid.

ANDRES AMMAS: Nimetasid, Mart, seda viie aasta tagust inimvara raportit. Tunnistan enesekriitiliselt, et lugesin seda alles eile õhtul. Oleksin pidanud muidugi lugema enne valimisi. Aga mulle tundus, et ma ei olnud kahjuks ainus poliitik, kes seda enne valimisi ei lugenud, sest selle järeldusi valimisprogrammides pole ma ülearu palju näinud. Neid kohtas, aga mitte liiga palju. Tegelikult tollased [viie aasta tagused] poliitikasoovitused – näiteks

paindlikuma perepoliitika rakendamine ja tervena elatud eluaastate arvu suurendamine, toimetulek vananemisega, jne – on ausalt öeldes suuremalt osalt ikka veel ülesandena meie ees.

Aga võib-olla algab kõik ikkagi riigi suhtumisest oma inimestesse? Riigil on võimalus oma institutsioonide ja kohalike omavalitsuste ning asutuste kaudu siin head eeskju näidata. Ehk väljarände põhjused ei olegi alati majanduslikud, äkki need on ka natuke emotsionaalsed. Mu meelest võiksime kõik iseendale otsa vaadata ja institutsioonidele hea tava koodeksid kehtestada. Heast käitumistavast kinnipidamine võiks olla kõigis riigiasutustes norm, alates meie oma Riigikogust.

MART RAUDSAAR: Aga milles võiks seisneda konkreetset see hea eeskju riigiasutustele?

ANDRES AMMAS: No kasvõi see, et iga-suguste paratamatute struktuurimuutuste puhul – koondamiste, asutuste reorganiseerimise käigus, mis võivad inimestele teatud kannatusi ja valu põhjustada –, ollakse hoosam. Et väärtustatakse veel rohkem neid tööandjaid, kes oma inimestesse mõistlikult ja positiivselt suhtuvad. Ma tean, et meil on niisuguseid algatusi ja mingeid projekte. Arvan, et selle kaudu võiks iga-sugune omavaheline asjaajamine olla tõrgeteta ja sellised hea tava koodeksid, mis Riigikogu ise endale töötab, võiksid olla laiemalt levinud.

JEVGENI OSSINOVSKI [kes saabus vahepeal ruumi]: Ma nüüd küll ei hooma täielikult, mida siin varem räägiti, aga usun, et kui demograafilisest olukorrast rääkida, siis eks nõustun, et kõike kindlasti poliitikaga muuta ei saa, aga üht-teist saab ka.

Probleem on pigem selles, et demograafia kipub astuma üldiselt 25aastaste samumudega. Nende asjade puhul, milles me juba 1995. aastal võisime küsida, mis saab aastal 2030–2040 jne, eks need trendid on iseenesest üsna murettekitavad. Samas, mingisuguste perepoliitiliste ja muude teemade osas, mis kindlasti mõjutavad ka

sündimust, ei maksa ülemäära optimistlik olla, et nad muudaksid [pikaajalist] trendi põhimõtteliselt.

Üks asi on kindlasti tendents, et Eestis on 20 aasta jooksul oluliselt kasvanud esmasünnitajate vanus. See on olnud kultuuriline muutus ja ma arvan, et see on väga tihedalt seotud ka naiste positsiooni tugevnemisega ühiskonnas. Ma arvan, et see on positiivne ning seda ei saa üdini negatiivseks pidada. Kui mõni enne valimisi rääkis, et Eestis peaks kolm last peres olema norm, siis ma arvan, et Eestis ei saa kolm last mitte kunagi olema norm, vähemasti mitte nende inimeste seas, kes praegu siin elavad, sellepärast, et neil on teistsugune kultuuriline taust. Samas olen täiesti veendunud, et Eestis on lähima kümnendi jooksul palju rohkem teistsuguseid inimesi elamas ja ma pean seda positiivseks.

MART RAUDSAAR: Ehk siis mujalt riikidest?

JEVGENI OSSINOVSKI: Üldiselt, kui erinevatel emotsionaalsetel põhjustel võivad riigid ja poliitikud olla sellele [immigratsioonile] vastu, siis majanduselu on alati sellisel juhul tugevam. Kui ikka töökäsi ei ole, siis tuleb nad kuskilt võtta. Ja kuna loomuliku reproduktsiooni teel töökäte võtmine ei ole arvestatav perspektiiv, sest tulemused on näha alles 23 aasta pärast, siis kindlasti immigratsioon Eestis kasvab. Küsimus on selles, kas me oskame ühiskondlikult ja kultuuriliselt sellega toime tulla, säilitada oma kultuurilist aluskihti, mille peale on võimalik ka teistsuguse tausta ja keelega, religiooniga inimesi siin sõbralikult vastu võtta.

MART RAUDSAAR: Hinnanguliselt elab välismaal 130 000 Eesti päritolu inimest ja tegelikult on seal veel neid, kelle esivanemad või vanemad on olnud eestlased. Küsimus suurele ringile: kust kohast ja kui palju peaks tulema või võiks tulla Eestisse elama inimesi?

YOKO ALENDER: Kas ma tohin enne vastata, kuna viidati [Ossinovski poolt] ühele minu artiklile? Ma kindlasti ei öelnud,

et kolm last peres peab olema norm. Pealkiri oli, et „Kolm last peres võib olla Eesti uus normaalsus”. Repliigid, et see on meile kultuuriliselt sobimatu ja kuidagi võõras, seda ma kindlasti ei arva, olles ise nelja lapse ema ja suheldes ka väga paljude inimestega. Kui palju lapsi tahaks eestlane keskmiselt sünnitada? See näitaja on praegu umbes 2,4 last. Mina väidan, et sellised kommentaarid, et see ei ole meile omane, toetavadki tendentsi, et neid lapsi sünnibki vähem.

Mina tahan alati rääkida ja näidata ka oma isiklikul eeskujul seda, et suurt pere- ja tööelu on võimalik ühildada. Loomulikult on tõsiasi, et naised on hakanud sünnitamist edasi lükkama, sest nad on meil väga kõrgelt haritud ja on sisenemas ka üha enam tööellu. See on positiivne, aga sellest n-ö järgmine tasand – mida näitab ka inimarenguindeks –, kui meie kodu- seinte vahel suureneb tegelik võrdõiguslikkus ja pereelu koormuse jagamine sugude vahel sageneb, vaat siis hakkab sündimus tõusma. Ja siis hakkab vähenema ka suhtumine, et kolm last on ebanormaalne.

AADU MUST: Samal teemal – perekonnast. Meil Tartu Ülikoolis käibis naljaga pooleks reegel, et sind ei tohi professoriks valida, kui sul pole nelja last. Näiteks professor Herbert Ligi poegadest üks on Jürgen Ligi ja tal oli 4-lapseline perekond. Nii et isegi haritlased saavad aru, et võib küll lapsi sünnitada, see viib Eestit edasi. Aga see oli väikse huumorikilluga öeldud.

Eelnevate asjade kohta võib öelda, et oleme Euroopaga võrreldes näitajate osas Euroopa keskmisel tasemel – mille poole mõned püüdlevad. Küsimus ongi selles, et peab selgelt ära määrama, kuhu me jõuda tahame. Kas tasub jätkuvalt rääkida rahvusriigist või räägimegi ühest teisest riigist, aga pimesdas ja teki all, või räägime sellest avalikult?

Mis puutub rändepoliitikatesse, siis ränne reageerib päris hästi kõigile poliitika ümberkorraldustele, näiteks rahvuspoliitikale. Eesti on seda näidanud. Me teame suuri küüditamisi, kui 20 000 viidi

ära, suhtusime sellesse kui tohutusse katastroofi, aga kui 30 000 läks mingil ajal vabatahtlikult ära, siis sellest peaaegu ei räägitud.

Meil tasub võrrelda end ka Põhjamaade regionaalpoliitikaga. Regionaalpoliitika on üks nendest, mis kindlasti rännet mõjutab. Põhjamaade strateegia järgi on meil maha kirjutatud jutt – mida meil on juba vähemalt tosin aastat räägitud, eriti valimiste eel –, et peavad olema tömbekeskused. See on Skandinaaviast võetud mudel. Tuleks välja arendada iga seitsmes administratiivkeskus ja luua n-ö püüdevõrgud ... aga meil puudub taganemisstrateegia ja oleme veel nõukogudeaegsed väejuhid, kes tahavad vaid rünnata, edasi minna. [Pöördub Ossinovski ja Alenderi poole.] Teie migrant ei lähe mitte Torisse või Tüürile, või Tartu ja Pärnu, vaid läheb kohe Norra naftaväljadele. See on tohtu regionaalpoliitika saamatus, millest me räägime perioodiliselt enne valimisi ...

HENN PÖLLUAAS: Kui me räägime sellest, et väike perekond ja laste mittesünnitamine ning väljaränne on normaalsed, siis olemegi võitluse kaotanud. Tegelikult tuleb vaadata seda, mis on tendentside põhjused ja kuidas seda olukorda saaks parandada? Loomulikult on majanduslik toimetulek üks oluline aspekt, sest sellega kaasneb ka inimeste turvatunne. See on üks oluline aspekt! Küsitlused on näidanud, et lapsi ei hangita ja minnakse välismaale turvatunde puudumise pärast. Siin saaks riik ikkagi oluliselt toimuvat mõjutada töökohtade loomisega, maapiirkondade tühjenemise peatamisega, sellega, et me ei paneks kinni koole, apteekke, panku, politseijaoskondi – nagu ma algul ütlesin, see on kompleksne teema.

Tegelikult on eestlased ja Eesti üks ääretult rahvusrohkeid riike maailmas, meil elab 192 erinevat rahvust, meil on kolmandik elanikkonnast välist päritolu inimesi. Nii et väide, nagu oleksime suletud, ksenofoobsed – ei vasta üldsegi tõele, oleme võrreldes teiste Euroopa riikidega ääretult avatud. Nagu me näeme, see ei ole

kaasa aidanud meie sündimuse kasvule ja massimigratsioon tooks kaasa hoopis teised tendentsid. Kui oleksime suurrahvas, viis, kümme, kakssada miljonit, siis ei oleks suurt midagi. Aga me oleme niivõrd väike rahvas, et peame tegema kõik, et selles demograafilisest kriisist üle saada, et meie rahvaarv kasvaks. See, kui meie eluiga on kasvanud ja tervis paranenud, on suurepärane, nii peabki olema, aga see ei kompenseeri laste sündide arvu vähenemist. Seda peaks nimetama kriisiks ja riigil peaks olema kriisiplaan.

JAAK AAVIKSOO: Ma paraku ei taha jagada seda optimismi teatud protsesse tagasi pöörata, mida oleme üritanud. Tegelikult on tark raisata oma energiat sellele, mida saab muuta. Ilmselt linnastumine Eestis jätkub, ja ma ei kulutaks vahendeid selle peatamiseks. Küsimus on pigem selles, milline on mõistlik asustuse ja tootmise jaotus üle Eesti. Võiks ka praegu öelda, et me püüame igas maakonnas säilitada maakonnakeskuse, koolid.

Vaatame soomlasi, rootslasi, norrakaid, islandlasi või taanlasi, lätlasi ja leedulasi, tagatipuks ka venelasi, neid kõiki on lahkunud oma kodumaalt. Etnilisi eestlasi elab väljaspool oma riiki aga nii vähe. Kõiki teisi rahvusi elab palju rohkem, nõnda et võib-olla ei olegi eesti rahval kõige halvemini läinud. Näiteks soomlased läksid 1950.–60. aastatel massiliselt Rootsi elama. Ma arvan, et pigem võiksime suunata oma jõudusid selle poole, et vähemasti osa [välismaale siirduvaid Eesti] inimesi tuleks tagasi.

Meie majanduslik edenemine sõltub tegelikult kõige rohkem välismaistest sidemetest. Me müüme oma kaupa väga madala hinnaga. Osalt sellepärast, et me ei tunne [välismaistel turgudel] inimesi, meil ei ole kontakte, oskusi jne. Need [meie inimeste] välismaal veedetud aastad – on neid üks, kaks, kolm, kümme või kakskümend viis aastat –, on tohutu ressurs, kui säilivad sidemed kodumaaga, et siis aidata kaasa ka vastastikusele kasulikule ja õiglasele kaubavahetusele. Ma julgustaksin kõiki mõtlema positiivses võtmes.

ANDRES AMMAS: Tõesti nõus kolleeg Aaviksooga positiivsusele kutsumisega! Mulle tundub, et kõigepealt peaksime endale täpselt selgeks tegema uuringute ja analüüside abil, millises olukorras me oleme. Meil on küll mingi statistika, kui palju inimesi Eestist välja rändab, aga ma ei ole kindel, kas see on põhjalik ja mulle tundub, et meil puudub nende motiivide kohta ülevaade.

Kui tahame, et see arusaam jõuaks tervesse ühiskonda, oleks vaja need ka minu arust vormistada kasvõi niisugusel kujul nagu kolm paksu köidet „Eesti rahva elulugusid”. Koostada need poolliteratuurses vormis ja avaldada mitte ainult spetsialistidele. Ja võib-olla see aitaks meid pisut edasi küsimuses, kuidas kaasmaalaste poliitika võiks edasi kulgeda. Kampaniatesse võib suhtuda nii või naa, aga lähenevat projekti „Eesti Vabariik 100” võib-olla ei tuleks kasutada igasugu tilulilude peale. Väga sümpaatne projekt on „Igale lapsele oma pill” jne, aga selle projekti kaudu tuleks natuke suuremaid väärtusi katsuda tähtsustada, kasvõi mingi „Maailma eestlaste aasta” või mõne muu sarnase kampaniana raames, kus võiks toimuda erakondadeülene ja riiklik poliitika.

JEVGENI OSSINOVSKI: Mina ei ole veendunud, et praegu rännatakse Eestist välja oluliselt teistel põhjustel kui 1950. aastatel rännati Soomest Rootsi.

Me võime seda palju analüüsida või leida mingeid uusi aspekte, aga üldiselt on enam-vähem selge, mis see põhjus on. Ja selge on ka see, et meil ei ole selle põhjusega suurt midagi teha.

MART RAUDSAAR: Mis see põhjus siis oleks?

JEVGENI OSSINOVSKI: Eks põhilselt ikkagi sissetulek. Kui sissetulekute vahe [Eesti ja rikkamate riikide vahel] on niivõrd suur ja liikumine on lihtne, siis on kaks varianti: kas me paneme piiri kinni – mida me ei taha teha – või peame tõstma kuidagi kolme-neljakordselt sissetulekud – mida me ei saa teha, kui me ei taha mingisugust teist riigikorda. Nii et loomulikult

võime teha poliitikamuudatusi lähtuvalt [võimalike lahkujate] personaalsest kalkulasioonist – kas minna või mitte minna –, et kaalukauss oleks rohkem Eesti kasuks ja mitte mingi muu riigi kasuks. Ka kampaaniate kaudu on seda kindlasti võimalik teha, pakkudes midagi sellist, mida mujal ei pakuta. Aga suures plaanis, eks trend on, ma arvan, täitsa arusaadav. On selge, et koos sissetulekute suurenemisega hakkab ka väljaränne vähehaaval teistpidi käima. Osa inimesi tuleb tagasi, aga siia hakkab rohkem tulema ka neid, kes ei ole kunagi siin elanud.

Mina ei usu ega pea ka ülemäära perspektiivikaks ega mõistlikuks kampaaniaid stiilis „Tulge koju tagasi!”. Ma ei arva, et need väga kõnetaksid kedagi ja lõpuks: mis see siis on, mida me pakume? See juhtus minu meelest ka „Talendid koju” programmiga. Sellest oli juttu palju. Aga kui palju seal tegelikult sisu oli ja kas oli lõpuks selge, mida meil siis tegelikult on pakkuda? Küll aga olen täiesti nõus sellega, et meil on põhimõtteliselt vaja ümber vaadata kogu oma rahvuskaaslaste poliitika, sest praegune poliitika kõnetab tegelikult eeskätt neid inimesi, kes läksid Eestist ära enne Teist maailmasõda. Väga vähesel määral kõnetab see neid, kes on läinud pärast taasiseseisvumist.

Meile on suureks väljakutseks, kuidas konstrueerida selline süsteem, võrgustik, mis võimaldaks meil kaardistada inimponentsiaali teistes riikides. Küsimus ei ole ilmtingimata nende tagasitoomises, vaid püüame nendega luua mingisuguse koostöövõrgustiku ja saaksime ülevaate sellest, mis tüüpi inimesed kuskohas asuvad.

Suurbritannias otsib Eesti saatkond Facebooki kaudu neid eestlasi, kes õpivad Suurbritannias ja kutsub neid ühiste sõprade kaudu kord aastas saatkonda vastuvõtule. Seda tüüpi formaati võiks olla palju rohkem ja süsteemsemalt. See on asi, mida uus Riigikogu võiks ära teha.

MART RAUDSAAR: Okei! Aga ma tulen tagasi nüüd oma küsimuse juurde, mida ma vahepeal küsisin. Mind huvitab teie

kõigi arvamus selle kohta, kas peaks tulema väljastpoolt Eestisse mingeid inimesi, kui palju? Jevgeni Ossinovski ütles, et neid inimesi ikkagi tuleb, olenemata sellest, kas me tahame või ei. Kust nad siis tulevad ja kes need on?

YOKO ALENDER: Minu meelest võiks neid palju rohkem tulla.

JEVGENI OSSINOVSKI: Meie palgad on liiga madalad, ja see ei ole [võimalikele tulijatele] põnev [väljakutse]. Euroopa sees on piirid avatud, aga sealt ei taheta meile ülemäära tulla. Me ei ole Euroopa sees atraktiivne sisserändemaa.

Kolmandatest riikidest oleks kindlasti soovi tulla palju rohkem, aga siin on olnud poliitiline konsensus, et me oleme nende suhtes pigem konservatiivsed ja kartlikud ajaloolistel, sotsiaalsel ja muudel põhjustel. Aga kui vaatame, et kogu poliitiline ja ka ühiskondlik üldine hoiak – mõned liberaalid välja arvata –, on olnud kolmandatest riikidest migratsiooni vastu, siis eks ta vaikselt on ikkagi toimunud.

Kui hakkame erinevaid [majandus]sektoreid vaatama, siis endine töö- ja tervishoiuminister hakkas rääkima Ukraina arstidest ja nende eesti keele oskusest. Mina olen näinud kolm aastat Ida-Virumaal protsessi, väga vaikselt, rahulikult, ilma ühegi pressiteate ja sõnumita protsessi, mille tulemusel varsti juba kolmandik arstidest on tulnud hiljuti teistest riikidest. Midagi pole teha, meie arstid lähevad Soome, Soome arstid lähevad Rootsi, Rootsi arstid lähevad Norrasse, Norra arstid lähevad Ameerikasse. Meil on ka vaja kuskilt arste saada.

YOKO ALENDER: Minu meelest jookseb siit läbi mõtteareaali küsimus. Minu meelest Aaviksool olid väga head [positiivsed] märkused selles [väljarände] osas, et jah, see ei ole probleem. On küsitud, kas see on probleem, kui meid jääb 900 000? See on selles mõttes probleem, et kui me ennast regionaalselt ülejäänud piirkonna turuga ei seo, siis on meie ettevõtjate elu ilmselgelt väga raske [tulenevalt Eesti turu väiksusest].

Pigem ikkagi oleksin seda meelt, et meie ainus valik on olla võimalikult

avatud ja luua sidemeid muu maailmaga võimalikult palju. Mis puutub Eestist ära minemise põhjustesse, siis minu meelest piisab uuringutest välja tulnud teadmisest, et peale tuhande eurose keskmise palga saavutamist tulevad mängu [lisaks sissetuleku suurusele] ka teised kriteeriumid, et kas sa lähed ära või ei lähe. Mitte ainult raha, just! Selle asemel, et meele tult muudkui uurida, peaksime jätkuvalt hoidma sidemeid nendega, kes on läinud. Me saame ikkagi parandada seda keskkonda, kuhu neil oleks tagasi tulla. See Eesti elu keskkond, see ongi meie kõige suurem potentsiaal, peale selle, et nad saavad elada emakeelses keskkonnas.

Need on kaks asja, miks ka mina tulin kunagi Rootsist tagasi. Emakeelne keskkond ja Eesti niivõrd hea kultuuri ja looduse suhe – kas need mõlemad on kättesaadavad? Kui me liigume – mida me teame, et teeme – juba enam linnalise keskkonna poole, siis peame seda linnalist keskkonda arendama selliselt, et elu seal oleks tervislik ja mõnus.

MART RAUDSAAR: Aga ka Rootsis on rohelist väga palju, võtame Stockholmi.

YOKO ALENDER: Jah, aga vaat, seal ei ole minu jaoks emakeelset keskkonda. Ma tahan, et mu lapsed kasvavad emakeelses keskkonnas. Punkt. Ja seda ei saa mulle pakkuda isegi mitte Taani, kus on veel parem kui Rootsis, mis puudutab elukvaliteeti ja heaolu. Muide, seal on ka vaimne keskkond, mitte ainult füüsiline. Kui palju inimesed saavad [ühiskonna asjades] osaleda – osalusdemokraatia ja kõik need küsimused jällegi, millega taanlased on palju tegelenud ja mis väga palju mõjutavad inimeste heaolutunnet.

AADU MUST: Mina võin omalt poolt üht ajaloolist tegelast parafraseerides öelda, et ma ei ole taanlane, ma ei ole hollandlane, ma ei ole sakslane, ma ei ole poolakas, ma ei ole ka afriklane ... jne. Kes ma siis olen? Ma olen midagi neist kõigist. Kui ikkagi Eesti 17. sajandi algaastateks oli tühjaks tapetud, siis lesknaised korjasid üles haavatuid. Sõjameditsiini tol

ajal ei olnud, aga – mõnest ikka ehk asja saab ...

Tänapäeval öeldakse Euroopas, et domineerib rändvektor, mis käib kagust loodesse.

Keegi vestlusringis osalejatest: Kas siseränne Eestis?

AADU MUST: Ei, Euroopas. Ja see vektor on nagu põhijõgi. Alati on tagasiränne, sest kuni kolmandik ei juurdu uues kohas. See on väga skemaatiline. Ainult et meil on tamm vahel [Must peab silmas ilmselt seda, et Eesti riigis puuduvad immigrandidele suured toetused]. Nii et poliitika mängib rändes rolli, samuti elureeglid, üldised loodusreeglid, inimeste reeglid. Eesti on avatud maa, aga on olnud kinnine. Me kõik arvame, et Eesti on kinnine, suletud maa. Oli. Aastatel 1945–1990. Punkt.

JAAK AAVIKSOO: Ega me nüüd väga kinnised ka ei olnud. Ma arvan, et see [nõukogude aeg] oli kõige suuremate demograafiliste muutuste aeg.

Avatuse koha pealt ma arvan, et oleme siin täna ajaloolistel põhjustel ühes osas konservatiivsed ja ma arvan, et see on väga hea. Praegu tegeleme mitteeniliste eestlaste kaasamise ja lõimimisega. Kuni me sellega tegeleme, siis ei ole mõistlik väga tormakalt tuua kolmandatest riikidest inimesi juurde. Mina nii väga küll ei muretseks, et me suletud riigiks jääme. Liigume täiesti mõistlikus suunas. Tegelik siserände barjäär on sotsiaal-psühholoogiline. Probleemi tegelikult ei ole, ega see probleem pole mingi fundamentaal-teoreetiline, et inimene räägib võõrast keelt. Tegemist on täiesti psühholoogilise mugavustundega. Aga kui inimesed tunnevad end hästi perekonnas, kus on türklastest või lätlastest pereliige ja probleemi ei ole, siis on kõik okei ja pole mõtet seda kunstlikult tekitada.

JEVGENI OSSINOVSKI: Üks mõte siia juurde. Võib-olla [Eesti elanike] uue identiteedi loomisel oleks kolmandate tulek see, mis võimaldaks tänastega ühist keelt luua. Nimelt on Eestis elavad eestlased ja

venelased ühes üsna üht meelt, et nad neid kolmandaid ei taha. [Ossinovski lahkub töökohustuste tõttu vestlusringist]

ANDRES AMMAS: Meenus Valdur Mikita hüpotees, mida ta on mitu korda avaldanud, et Eesti on saanud ligitõmbavaks „seljakotiinimestele” – või ükskõik, kuidas neid ka nimetakse. Tegemist on inimestega, kes hindavad meie kultuuri tarbimise võimalusi, Eesti looduslähedust, mingit omapära.

Tähelepanek tundub väga sümpaatne ja oleks huvitav teada, kas statistilised andmed seda ka toetavad või see on niisama tunnetuslik arvamus.

YOKO ALENDER: Need seljakotiinimesed on näiteks ka Soome pensionärid. Needsamad, kes, nagu sa [Andres] ütlesid, hindavad meie kultuuritarbimise võimalusi, looduslähedust, mingit omapära, veel siiski mitte nii jõulist linnastumist ...

Võiksime ka ju valida, keda me siia tahame. Mina ei näe mingit takistust, miks me ei võiks sellest lähtuvalt arendada oma meditsiiniteenuseid. Soome pensionärid näiteks harrastavad siiatulemist juba praegu. Ja kui me näeme potentsiaali, siis pakume neile veel enamat, miks mitte.

MART RAUDSAAR: Niisiis pakume enamat nendele, kes oskavad hinnata seda, mis meil juba on.

YOKO ALENDER: Jaa, absoluutselt! Aga see algab ju sellest, et me ise peame hindama. Peame teadma, mis siis on see, mis on meil hea. Tihti peale kipume ikkagi keskenduma sellele, mis on halb ja seetõttu magame maha võimaluse arendada seda, mis meil on eelispotentsiaaliga.

HENN PÖLLUAAS: See küsimus ongi väga oluline, et me ise oskaks hinnata, mis meil on hea. See on meie rahvusliku enesetunnetuse küsimus. Ja paraku, kui me räägime inimestega, siis on tegelikult üldlevinud suhtumine, et ah, mis see Eesti! See on väike ja vaene ja vilets ja vaat –, kus on marjamaad igal pool mujal!

Rääkides näiteks meie naabrite soomlastega, siis seal on rahvuslik tunnetus ja isamaalisus oma maa suhtes palju suurem.

Nad on uhked selle üle, et teavad ajalugu palju rohkem. Eestis on see [ajalooprogrammide osa] viidud ju miinimumini.

Meie noored ei tea neid asju, mille üle nad võiksid olla uhked. [Pöördub Aadu Musta poole] Sina ajaloolasena tead väga hästi, mille üle oleks põhjust olla uhke. Et oleme saanud hakkama ajaloos suurte asjadega, kasvõi Vabadussõjaga jne. Aga me oleme mingis mõttes väikese alaväärsuskompleksi- ja loomulikult kiputakse siis välismaale.

Mis puutub migratsiooni, siis siin on jutus olnud suur vastuolu. Yoko ütles, et tema tahaks, et tema lapsed räägiksid eesti keelt, aga samas ta toetab immigratsiooni, mida rohkem siia tullakse, seda vähem võimalusi jääb meie lastel eesti keelt rääkida ...

YOKO ALENDER: Ma ei ole selle väitega nõus!

HENN PÖLLUAAS: Tegelikult on tõestatud, et kui võõrpäritolu inimeste arv ületab kriitilise 10–11 protsendi piiri, siis lõimumine ja assimileerumine peatub. Teivad erikeelsed kogukonnad, mida enam kokku ei sulata. Kui vaatame seda survet, mis Euroopas on, Aafrikast ja Lähis-Idast ja mujalt tulijate poole, siis meil õnneks seda praegu ei ole, sest meie sotsiaalsüsteem on väga viletsake, aga aja jooksul see surve kasvab ka siia suunal. Immigrantide puhul on enamasti tegemist ääretult madala haridustasemega inimestega, suur hulk neist ei oska ei lugeda ega kirjutadagi. Tänapäeval on sellise kontingendiga väga raske midagi ette võtta. Neid ei pane ei traktori ega kombaini rooli või metsatööd tegema, sest ainult kirve või saega ei tehta ka metsas enam midagi. [metsatöö]masinates on arvutid. Ühesõnaga, meil hakkab tekkima sama probleem, mis on Lääne-Euroopa riikides – massiline migratsioon.

MART RAUDSAAR: Aja survele olen sunnitud meie vestlusringi lühidalt kokku võtma. Ma palun, et igaüks pakuks ühe meetme: mida tema arvates võiks teha, et meie inimvara olukorda parandada?

AADU MUST: Tahan öelda seda, et Eesti olemasolu rahvusriigina loetakse

mõnikord statistiliselt ebatõenäoliseks. Tegemist on viletsa statistikaga, mis ei ole kõiki komponente arvestanud. Jättes kõik muud piruetid vahele, ütlen, et eestlasi on aidanud riigina püsida hariduse ebanormaalselt kõrgeks hindamine. Haridus ja haritus on kui suurim rahvuslik rikkus.

MART RAUDSAAR: Mis võiks olla siin meede?

AADU MUST: See tähendab seda, et kui tahame riigina püsida, siis tuleb jätkuvalt haridust tähtsustada rohkem kui mõni Euroopa keskmine riik. Väike rahvusriik peab hindama haridust väga kõrgelt, selleks et püsida.

YOKO ALENDER: Saan aru, et on ka palju teisi teemasid, aga toon veelkord lauale linnalise keskkonna inimsõbralikumaks, inimkeskemaks ja tervislikumaks muutmise teema. Ma arvan, et selles valdkonnas on meil väga palju potentsiaali ja veel väga palju tegemata tööd!

JAAK AAVIKSOO: Mina mäletan, et laulva revolutsiooni ajal inimesed laulsid: “Eestlane olla on uhke ja häa”. Nüüd on

25 aastat möödas ja oleme nagu hädaorgu sattunud, et kõik on halvasti. Tuleb jätkata laulmist, et eestlane olla on uhke ja häa!

HENN PÖLLUAAS: Mina laulan seda laulu hea meelega. Aga arvan, et peaks enam rõhuma perekonna väärtustele, toetama perekonda ja lapsi igal võimalikul moel. See oleks üks asi, mis meid kindlasti edasi viib.

ANDRES AMMAS: Minu erakonna valimiseelsetest mõtetest meeldis mulle väga töötukassa ümberkujundamine tööagentuuriks. See tegeleks kõigi maailma eestlastega, peaks igakülgselt Eesti inimressursi arvestust. See oleks hoopis teistsugune lähenemine ja aitaks oma kohta leida nii praegu Eestis elavatel eestlastel kui ka välismaal elavatel eestlastel. Samuti kuuluks selle agentuuri kompetentsi alla teadmine – millele Jevgeni ennist viitas –, milline potentsiaal meil on igal pool üle maailma rahvuskaaslaste näol.

MART RAUDSAAR: Aitäh! Ma tänan kõiki vestlusringis osalejaid!



Fotod: Erik Peinar

Töövõimereformi esimesed õppetunnid



VOOTELE VELDRE
Praxise analüütik

Töövõimereformi eesmärkide saavutamiseks tuleb kõiki olulisi sidusrühmi motiveerida tegutsema samade sihtide nimel.

Ettevalmistamisel olev töövõimereform on praeguse kümnendi vastuolulisi poliitikamuudatusi sotsiaalvaldkonnas. Kuigi *status quo*'d avalikult pooldavaid huvirühmi ei leidu ning ka reformile seatud peamist eesmärki – tervise- ja töövõimekaoga inimeste paremat lõimimist ühiskonna- ja tööeluga – ei ole huvirühmad kahtluse alla seadnud, on reformi esmaste eestvedajate ja reformi peamise sihtrühma esindajate vahel olnud suured erimeelsused, kuidas ja mis järjekorras selle eesmärgi poole liikuda. Sihtrühm demonstreeris oma rahulolematust pakutud õigusliku lahendusega nii meelevalduste, petitsiooni kui ka märgukirja toel.

Esmasele protsessile tagasi vaadates saab väita, et sotsiaalne konflikt oli poliitikakujundajate sammude loomulik tulem – ehk isegi õpikunäide, kuidas ühes demokraatlikus ja küpses riigis ei peaks poliitikamuudatusi tegema. Vaatlen öeldu argumenteerimiseks töövõimereformi probleemistikku sidusrühmade vaatenurgast.

VIIS OLULIST SIDUSRÜHMA. Tervise- ja töövõimekaoga inimeste (taas)lõimimisel ühiskonna ja tööeluga on mitmel sidusrühmal, kel võivad samas olla kohati vastandlikud huvid, kriitiline ja oluline roll.

Youngi (2013) käsitlusele toetudes saab välja tuua viis peamist sidusrühma (ingl *stakeholder*), kelle panuseta ei ole eespool nimetatud eesmärgi saavutamine ilmselt võimalik. Need sidusrühmad on töötajad, tööandjad, tervise- ja töövõimekao riske maandavate fondide omanikud/administreerijad, ravi- ja rehabilitatsiooniteenuste pakkujad ning ka ühiskond laiemalt esindusorganite kaudu.

1. Töötajad (ka *tööjõud*) on heterogeenne inimkooslus; enamik tööelistest on huvitatud enese rakendamisest tööturul, lihtsustatult on peamine motivaator eneseteostus ja/või elatusvahendite teenimine. Tervisekao ja sellega seoses töövõimekao korral on töötaja ilmne huvi, et maandatud oleks töövõimekaost tingitud sisetulekurisk ning olemas oleks õigeaegne ligipääs kvaliteetsele arstiabile, mis võimaldaks parandada tervislikku seisundit ning taastada töövõime. Püsiva tervisekao tekkimisel on selliste töötajate ootuseks ja õiguseks (vt Puuetega inimeste ... 2012) see, et tervisehäire tõttu tekivad takistused töö- ja ühiskonnaelus osalemisel oleksid neutraliseeritud-minimeeritud, et inimesed saaksid oma eluga edasi minna väärikalt ja võimalikult iseseisvalt.

Eesti kontekstis on nimetatud sidusrühmana vaadeldavad eelkõige inimesed vanusevahemikus 20–64, kes töötavad või soovivad töötada – neid on 642 500

(15-aastaste ja vanemate... 2014). Rahvaloenduse andmetel oli vanuserühmas 15–64 samas 218 000 sellist inimest, kellel oli pikaajaline haigus või terviseprobleem (Rahvastik, pikaajalise haiguse... 2011). Ekspertiisiga tuvastatud püsiva töövõimekaoga 16–62aastaseid inimesi on Eestis praegu ligi 100 000 – just seda rühma on esitatud avalikkusele reformi peamise sihtrühmana, kuid siinkirjutaja hinnangul peaks uutele alustele tuginev töövõime toetamise süsteem olema suunatud nendele töötajatele, kel veel tervis ja töövõime alles, kuid keda töövõime kadu võib tabada tulevikus.

2. Tööandjad (ettevõtjad) kui selge eesmärgiga loodud üksused on oma sihtide saavutamiseks enamasti huvitatud optimaalse hinnaga tööjõu rakendamisest. Tööandja seisukohalt on oluline töötaja töö tulemuslikkus, töösuhete ennustatavus (sh töötajate ootamatute töökatkestuste vältimine) ja töö sujuv korraldus. Olukorras, kus senise töötaja töövõime on püsivalt kahanenud, on tööandjal muuhulgas valikuvariandid, kas tuua senine töötaja töökohta ja tööprotsessi kohandamise kaudu tagasi tööellu või asendada teiste või uu(t)e töötaja(te) tööpanusega. Otsust võivad tugevasti mõjutada töötaja töövõime prognoos, kohanduste võimalik kulu ning asukohariigi pakutav meetmestik nende sammude astumisel.

Eestis oli 2014. aastal 146 643 majanduslikult aktiivset ettevõtet ja kasumitaotluseta üksust (Majanduslikult aktiivsed... 2015).

3. Tervise- ja töövõimetusriski maandavate fondide valdajad / administreerijad on huvitatud rahalise kestlikkuse tagamisest. Selleks on vaja juhtida kulusid nii, et väljamaksete ja tegevuskulude summa ei ületaks sissetulevaid rahavoogusid ning fondil oleks tagatud stabiilne, pigem kasvav rahavoog. Ravi- ja rehabilitatsiooniteenuste pakkujatega koostööd tehes on fondid huvitatud teenuste võimalikult tõhusast osutamisest, mis tähendab koostööd optimaalse hulga vahetute teenusepakkujatega. Fondivaldajate seisukohalt

oleks parim, kui tervise- ja töövõimekao riskid oleksid maksimaalselt maandatud ning kindlustusjuhtumid, mida on võimalik vältida, hoitakse ära. Samuti on ratsionaalne vältida õigel ajal mõistlikke kulutusi tehes suure maksumusega ühekordset või lühiajalist suurt kulu või pikaajalisi regulaarseid väljamakseid nõudvaid kindlustusjuhtumeid.

Senine suhteliselt madala lāvega ligipāās tervisekaoga seotud hūvitisele muudeti tingimusterohkemaks.

Eestis on tervise- ja töövõimetusriske maandavaid fonde tinglikult kolm. Esiteks sotsiaalmaksu ravikindlustuse osast rahastatav avalik-õiguslik Haigekassa, mille kaudu rahastatakse raviteenuste osutamist ja haigushüvitisi. Pisut tinglikumalt liigitub neid riske maandavaks fondiks Töötukassa, mis rahastab sotsiaalkindlustusfondist töötuskindlustushüvitisi, aga pakub ka riigieelarvest rahastatavaid tööturuteenuseid. Kolmandana saab nimetada märkimisväärse kuluga püsiva töövõimetuse hüvitisest töövõimetuspensioni rahastavat pensionikindlustust, mille tuluaallikaks on sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa ja eraldised riigieelarvest ning mida administreerib valitsusasutusest Sotsiaalkindlustusamet – kaudselt on kindlustusfond seegi.

4. Ravi- ja rehabilitatsiooniteenuse pakkujaiks on nimetatud teenuseid vahetult pakkuvad üksused (ravikeskused, haiglad, arstid, füsioterapeudid, psühholoogid jne). Teenusepakkujad on huvitatud väärilise tasu ja optimaalse töökoormusega tegutsedes võimalikult hea ravi- või rehabilitatsioonitulemuse tagamisest.

Eestis liigituvad asjakohaste teenusepakkujate hulka sajad ettevõtted, mis kuuluvad nii eraisikuile kui ka kohalikele

omavalitsustele, kuid ka näiteks avalik-õiguslik Töötukassa, valitsusasutustest Sotsiaalkindlustusamet ja sotsiaalministeeriumi hallatavatest riigiasutustest Astangu Kutserehabilitatsiooni Keskus.

5. Esindusorganeist saab vaadata olulise sidusrühmana parlamenti ja Vabariigi Valitsust, mis püüavad tagada ühiskonna toimimise oluliste konfliktideta, toetades algatusi ja langetades otsuseid, mis lähtuvad ühiskonnaliikmete heaolust

***Tervisekaoga töötaja
aktiivsuse motiveerimine
juba häire varases faasis
võiks tagada töötaja
jätkamise oma
senisel töökohal.***

ja huvist. Kuigi esindusorganite koosluse muutumine võib kaasa tuua huvi tõlgendamises järske muutusi, võib nüüdisaegse demokraatia puhul eeldada, et ühiskonna seisukohalt on kasulik ja õiglane, et kõik, kes on selleks suutelised, panustavad töö- ja majandusellu. Töövõimereformi kontekstis saab keskse esindusorganina käsitleda parlamendi enamuse volitusel ja valitseva koalitsiooni sõlmitud leppe alusel tegutsevat Vabariigi Valitsust.

HÜVITISESAAJATE AKTIVEERIMISEST EI PIISA.

Tervise- ja töövõimekaoga inimeste tööle naasmine või siirdumine saab olla edukas vaid juhul, kui kõik kirjeldatud sidusrühmad täidavad oma rolli parimal võimalikul viisil. Töötajat, kes on tervisekao tõttu sattunud uude olukorda, saab tulemusrikkalt aidata vaid siis, kui ta on aktiivne ning valmis säilinud töövõimet rakendama, eeldusel, et see ei kahjusta tervist ega ravitulemust. Tervise- ja töövõimekaoga töötajad saavad tööellu siirduda või naasta suuresti siis, kui tööandja on motiveeritud ja piisavalt võimekas,

et kohanduda senise töötaja uuenenud vajadustega ning on valmis palkama ka uusi töötajaid, kelle vajadused ja ootused töökeskkonnale ja -korraldusele erinevad tervisekaota inimese omadest. Alahinnata ei tohi töövõimekaoga inimeste võimekust tegutseda ise ettevõtjana ja panustada ise vahetult töökohtade loomisse.

Fondide administreerijad/omanikud saavad tööle naasmist toetada sellega, et väärtustavad töötaja aktiivsust, osutavad varajast abi, teevad koostööd teiste riskide maandajatega ning panustavad järjekindlalt ennetustegevusse. Ravi- ja rehabilitatsiooniteenuste osutamine tervisekaoga töötaja tagasi tööellu suunamiseks peaks toimuma loogilise ja katkestusteta tervikliku ahelana, kus pole viivitusi, katkestusi ja teenuse osutamise fookuses on abivajav inimene.

Kirjeldatu saab toimuda siis, kui leidub osapool, kes jälgib, analüüsib, lahendab ebakõlasid, toetab, maandab osaliste riske – see on ootuspärane roll valitsusele koos valitsusasutuste võrgustikuga. Valitsus saab algatada muudatusi, motiveerida sidusrühmi oma rolli täitma, olgu siis meetmeiks praänik või piits. Kõige selle juures peaks demokraatliku riigi valitsus tagama, et ühiskonnas valitseks arusaam tehtavate muudatuste vajalikkusest ning heakskiit rahalistele otsustele, mis võivad edasi lükata oodatavaid arenguid muudes valdkondades.

Analüüsides töövõimereformi avalikkusele esitatud materjalide (eelkõige Riigikogu 12. koosseisu vastu võetud seaduseelnõude 678 ja 693 ja nende seletuskirjade) toel sidusrühmade ette nähtud rolle, joonistuvad välja ebavõrdsed rolliootused sidusrühmadele.

Kõige olulisem muutus on ette nähtud töötajaile – eriti vahetult aga neile tööeas inimestele, kel juba püsiv tervisekadu. Senine suhteliselt madala lävega ligipääs tervisekaoga seotud hüvitisele muudeti tingimusterohkemaks: alates 2016. aastast tuleb tööturul osalemise potentsiaaliga tervisekaoga inimesel regulaarse toetuse saamiseks üles näidata aktiivsust, hüvitise maksmist hakkab mõjutama teenitav tulu.

KAHEPALGELINE TÖÖVÕIME-

KÄSITLUS. Võrreldes töötaja kohustusi uue töövõimetoetuse ja veel mõnda aega säiliva haigushüvitise maksmise põhimõtete kontekstis, ilmneb kahepalgelisus töövõime käsitleluses hüvitiste puhul, mis ootamatute oluliste tervisehäirete korral on omavahelises järgnevuses. Nimelt ei luba kehtiv õigus haigushüvitise maksmise perioodil mingilgi kujul tööd teha, haigushüvitise lõppemise järel (alates 2016. aastast makstakse seda kuni 6 kuud) peab sama tervises seisundiga inimene uue sama eesmärgiga hüvitise saamiseks võtma end arvele Töötukassas. 180kraadne pööre töövõimetuse käsitlemisel on paradoksaalne. Nimelt võiks töötaja aktiivsuse motiveerimine juba häire varases faasis tagada töötaja jätkamise oma senisel töökohal mitmete püsivat töövõimetust põhjustavate levinumate haigusseisundite puhul. Teatavasti on ligi 60 protsendi praeguste töövõimetuspensionäride põhidiagnoos luu- ja lihaskonna haigused, vaimse tervise häired või südame-veresoonkonna haigused. Tööandjate ja rehabilitatsiooniteenuse pakujate koostöös tehtav motiveerimine kahandaks vajadust tunduvalt kulukama meetme ehk töötajate tööturule tagasi toomise järele.

Rolliootustes peegeldub ka teine probleem: kuigi töövõimekaoga inimeste edukas tööle naasmine või siirdumine saab toimuda üksnes koostöös tööandjaga, ei ole viimaste rollis ette nähtud ühtegi sisulist muudatust. Võib küll eeldada, et kasvav tööjõupuudus ja töövõimekaoga töötajate suurenev aktiivsus viivad neid senisest tulemuslikumalt kokku tööandjatega, kes otsivad pädevaid töötajaid, kuid sellised positiivsed kohtumised võivad jääda juhuslikuks. Süsteemsest muutusest saab hakata rääkima ilmselt alles siis, kui ka tööandjate kohustused töövõimekaoga inimeste tööelu toetamisel on täpsustatud ning nende võimestamiseks on loodud sisukas motivatsioonipakett, mis soosib töövõimekao ennetamist ja ületamist. Just tööandja saab olla see pool, kes juhib

senise töötaja tööle tagasi toomist olukorras, kus ükski teine seda rolli enda kanda veel võtnud ei ole. Kui tööandjatel ei ole harjumust panustada tervisekaoga töötajate tööle hoidmisse, on põhjust kahelda nende valmiduses palgata uusi olulise tervisekaoga töötajaid.

Teenusepakujate seas on rollimuutus planeeritud vaid Töötukassale, kellele on ette nähtud nii rahalise mahu kui ka teenuste sisu poolest laiendatud tööturuteenuste

*Just tööandja saab olla
see pool, kes juhib
senise töötaja tööle
tagasi toomist.*

pakett. Ühelt poolt võib Töötukassasse pöörduvatelt töötajatelt nõutav aktiivsus koos Töötukassa teenuste toel toimuva võimestamisega kaasa tuua töötajate muutumise tööturul konkurentsivõimelisemaks. Teisalt võib toetavate teenuste jätkuv killustatud korraldus nullida nende teenuste mittetoimimisel Töötukassa ressursimahuka panuse.

Fondivaldajatest muutub oluliselt vaid riigi olukord: pensionikassast rahastamise asemel viiakse töövõimereformi rahastamine täielikult üle riigieelarvepõhisele rahastamisele. Nii osaliselt kui ka täielikult töövõimetutele inimestele makstav hüvitis saab endale ülempiiri (mis on seotud teenitava tuluga) ja muutuvad hindamistingimused ilmselt raskendavad ligipääsu hüvitise skeemile. Kui eelnõu 678 (Töövõimetoetuse... 2014) jõustuks kavandatud kujul ja seatud ajagraafikuga, saavutatakse tõenäoliselt alameesmärk, s.o püsiva töövõimetuse hüvitise kulu kasvu peatumine ja vähenemine kaugemas perspektiivis¹. Juhul kui seniseid ja uusi hüvitisesaajaid

.....
¹ Valitsus toetas 07.05.2015 sotsiaalministeeriumi plaani lükata töövõimereformi rakendamine 1. juulile 2016. Lisaks ajakava muutmisele on võimalik seaduste täiendav muutmine.

ei õnnestu tööturule lõimida, võib kokkuhoid sellelt kulurealt nõuda täiendavat kulu riigi teistest taskutest (nt toimetulekutoetuste näol) ning rahalist kokkuhoidu ei pruugi sündida.

Fondivaldajate kõige olulisem roll – ennetus – on praeguses etapis jäänud tagaplaanile. Reform käsitleb vaid tertsiaarset ennetust, s.o inimeste töö- ja ühiskonnaellu taasintegreerimist olukorras, kus pöördumatu tervisekahju on aset leidnud.

Vabariigi Valitsus peaks tõusma töövõimetuse riski maandava fondi administreerijast muutuste tegelikuks juhiks.

Primaarne ja sekundaarne ennetus – s.o tervise- ja töövõimekao vältimine ning varane sekkumine ja kohanduste organiseerimine olukorras, kus on tekkinud esimesed märgid tervise halvenemisest – on jäänud lubaduste tasandile.

VALITSUS – KAS KINDLUSTUSFONDI HALDUR VÕI SOTSIAALSE KAITSE KOORDINAATOR? Pöörates tähelepanu eespool toodud probleemidele ja sellele, mis järjekorras on reformi eestvedajad eelnõudega avalikkuse ette tulnud, saab tugevat tuge hüpotees, et esiplaanil on olnud just töövõimetuse hüvitise kuluka skeemi kohandamine, et seeläbi võtta järjekindlalt kasvav kulu kontrolli alla. Vastandlikud rolliootused töötajatele eelkõige järgnevate haigushüvitise ja töövõimetoetuse kontekstis viitavad otseselt, et ühe fondi haldaja vajadused on domineerinud töövõimekust väärtustava visiooni üle. Teisisõnu on valitsus algatanud mahuka poliitikamuudatuse, jäädes ise

suuresti kindlustusfondi halduri positsioonile, samas strateegilise juhi rolli mängiti üksnes avalikkusele ja muudatuste sihtrühmale suunatud avalikus kommunikatsioonis. Positiivse kõlaga „töövõimereform” võeti kasutusele kontekstis, kus oli tehtud otsus suurendada töövõimekaoga inimeste kohustuste koormat, kuid meetmestikku, et inimesed uuenenud olukorras ka toime tuleks, ei olnud veel koostatud. Emotsioone lisas tõsiasi, et poliitikamuudatuse peamise sihtrühmaga algas diskussioon juba konkreetsele eelnõule toetudes.

Valitsuse ja riigikogu seniste sammude tõttu on suurenenud määramatus inimeste seas, kelle vastu ei ole riik seni huvi üles näidanud, ilma usutava sõnumita, et muutuma peab ka teiste oluliste sidusrühmade roll. On küsitav, kas rollide muutmine on võimalik rollhaaval – valutum oleks ilmselt lahendus, kui liikumist oma oodatavate rollide suunas alustavad kõik sidusrühmad üheskoos.

Kui riik soovib töövõimereformiga seatud eesmärkide suunas edasi liikuda, tuleb järgmise vastasseisu vältimiseks kindlasti ka teisele tööturupoolele ehk tööandjatele saata sõnum, et nendegi roll peab muutuma, ning alustada diskussiooni selle muutuse viisi, intensiivsuse ja ulatuse üle. Jätkuvad viivitused või korduv eelnõupõhine kommunikatsioon loob suure tõenäosusega järjekordse konflikti, millel võitjaid ei ole, kuid kindlaks kaotajaks on taaskord püsiva tervisekaoga ja puudega inimesed, kes põhiseaduse § 28 kohaselt peaks olema hoopiski riigi ja kohalike omavalitsuste erilise hoole all. Et reform oleks kõigi osaliste arvates tulemuslik, tuleb valitsusel võtta endale roll, mida temalt oodatakse, ning muutuda töövõimetuse riski maandava fondi administreerijast, kes peab asjaolude sunnil reageerima sihtrühma häälekatele nõudmistele, tegelikuks juhiks-koordinaatoriks. Ainult nii suudab ta kõik olulised osalised ühise eesmärgi nimel tegutsema panna.

KASUTATUD KIRJANDUS

15-AASTASTE JA VANEMATE HÕIVESEISUND SOO JA VANUSERÜHMA JÄRGI. (2014). Tabel TT331. Statistikaamet: Statistika andmebaas.

MAJANDUSLIKULT AKTIIVSED ETTEVÕTTED JA KASUMITAOTLUSETA ÜKSUSED ÕIGUSLIKU VORMI JÄRGI. (2015). Statistikaamet. – <http://www.stat.ee/68777>

PUUETEGA INIMESTE ÕIGUSTE KONVENTSIOON JA FAKULTATIIVPROTOKOLL. (2012). Välisleping. Vastu võetud 21.03.2012 Riigikogus. – <https://www.riigiteataja.ee/akt/204042012006>

RAHVASTIK, PIKAAJALISE HAIGUSE VÕI TERVISEPROBLEEMI OLEMASOLU, SOO, VANUSERÜHMA JA ELUKOHA JÄRGI. (2011). Tabel RL0601. Statistika andmebaas.

SOTSIAALHOOLEKANDE SEADUSE, TÖÖTURUTEENUSTE JA -TOETUSTE SEADUSE NING TEISTE SEADUSTE MUUTMISE SEADUSE EELNÕU (693 SE).

TÖÖVÕIMETOETUSE SEADUSE EELNÕU (678 SE). – <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/af07a9ca-c54e-4f05-a82b-841339be10cf/>

YOUNG, A. E. (2013). Return to work stakeholders' perspectives on work disability. – P. Loisel, J. R. Anema (eds). Handbook of work disability. prevention and management, 409–423. New York: Springer. – http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-1-4614-6214-9_25

Eesti kõrgkoolide vilistlaste toimetulek tööturul*



JAAN URB
Cumulus Consulting OÜ,
konsultant

Üliõpilased omandavad kõrgkoolis head erialateadmised, kuid saavad õpingutelt vähem kaasa praktilisi oskusi ja üldpädevusi. Enamik lõpetanuid leiab oma haridusele vastava töö.

Vilistlaste toimetulekut tööturul on kõrgkoolid uurinud 2000. aastate algusest. Kõikide kõrgkoolide üheaegne ulatuslik uuring tehti esimest korda aga alles 2011. aastal, kui küsitleti 2009. aastal lõpetanuid (Eamets *et al.* 2011). Käesolev artikkel tugineb teisele, 2012. aasta vilistlaste uuringule (Laan *et al.* 2015). Artiklis keskendutakse vilistlaste toimetulekule tööturul ja õpingutega rahulolule.

Alates 1990. aastate algusest kuni 2011. aastani üliõpilaste arv Eestis järjepanu suurenes, ulatudes 70 000 tudengini. Sealt edasi on see arv üldiste demograafiliste muutuste tõttu aga vähenema hakanud. Rahvastikuproгноosisid osutavad, et elanike arvu vähenemine jätkub. See tähendab, et iga kõrgharidusega inimene

on ühiskonnale üha vajalikum ja kõrghariduse kvaliteet on riigi majanduse konkurentsivõimele äärmiselt oluline.

Eestit tabas aastatel 2008–2009 majanduskriis, mille tagajärjed end siiani tunda annavad. Statistikaameti andmetel oli kõrgharitude tööpuudus majanduskriisi ajal palju väiksem keskaridusega inimeste omast. Kriisi elasid keskmisest paremini üle kõrgema haridustasemega inimesed, kelle töö lõi suuremat lisandväärtust. Kõrgharidus- ja tööturupoliitika planeerimiseks on seega oluline, et lõpetanute õpingutejärgsest tegevusest ja toimetulekust oleks olemas järjepidev informatsioon.

Kõikide kõrgkoolide 2011. aastal tehtud ulatusliku uuringu eesmärk oli saada ülevaade kõrgkoolide vilistlaste eriala- ja tööalastest valikutest, õpingute ajal töötamise põhjustest, töökohal nõutavate ja kõrgkoolis õpetatavate oskuste kattuvusest, lõpetajate väljakutsetest tööturule siirdumisel ning seal hakkama saamisest. Artiklis antakse ülevaade Eesti kõrgkoolide teise, 2012. aasta vilistlaste uuringu (Laan *et al.* 2015) tulemustest. Samuti võimaldab kahe uuringu andmete kõrvutamine jälgida toimunud muutusi ajas. Uuringu tulemuste andmefailid on Haridus- ja Teadusministeeriumi valduses, nende tuginedes on kõrgkoolidel võimalik teha täiendavaid süvendatud analüüse oma õppeasutuse kohta.

2012. aasta vilistlaste uuringul käsitleti erialavalikut mõjutavaid tegureid,

* Eelretsenseeritud artikkel.

rahulolu õpingutega, õpingute ajal töötamist, õpingutejärgseid plaane, edukust tööturul ja omandatud pädevusi. Samuti uuriti välismaalastest vilistlaste hinnanguid Eestis antava kõrghariduse kohta. Artiklis keskendutakse lähemalt kahele küsimusele: 1) kuidas tulevad ülikooli lõpetanud tööturul toime? 2) kuivõrd on nad läbitud õpingutega rahul?

Uuringu tellisid Haridus- ja Teadusministeerium ning Sihtasutus Archimedes.

METOODIKA. Uuring põhineb enamjaolt primaarandmetel, mille kogumiseks kasutati nii kvantitatiivseid kui ka kvalitatiivseid meetodeid. Peamiselt saadi andmed veebipõhisest küsimustikust, mille aluseks oli 2009. aasta vilistlaste uuringus kasutatud ankeet võrreldavuse tagamiseks. Täiendavalt võeti arvesse ka teisi teemaga haakuvaid uuringuid: „Koolilõpetajad ja nende karjäärivalikud” (Mägi, Nestor 2012), „Eesti üliõpilaste eluolu 2013: rahvusvahelise üliõpilaste uuringu EUROSTUDENT V Eesti analüüs” (Esenberg *et al.* 2013) ja „Tartu Ülikooli 2010. aasta vilistlaste uuring” (2011).

Algsesse valimisse kuulusid kõik 25 Eesti kõrgkooli. 2014. aasta 23. aprillist kuni 19. maini tehtud küsitluses osalenute üldkogumi moodustasid uuringusse kaasatud kõrgkoolide kõikide õppeastmete kõik 2012. aasta vilistlased ja kõik 2010.–2012. aasta välismaalastest vilistlased. Eesti Hariduse Infosüsteemi andmetel oli 2012. aastal kõrgkoolide lõpetanud 10 116, sealhulgas välismaalased. Lõplikuks vastanute arvuks kujunes ligi 3300, mis teeb vastanute protsendiks 30. See on piisav üleeestilise üldistuse tegemiseks. Täiendavalt tehti poolstruktureeritud intervjuud 20 välismaalasest vilistlasega.

Kõige enam oli vastanute hulgas bakalaureuseõppe lõpetanud (41%). Enam-vähem võrdselt oli rakenduskõrghariduse (27%) ja magistriõppe (25%) lõpetanud. Ootuspäraselt oli vastanute hulgas integreeritud (5%) ja doktoriõppe (2%) vilistlasi palju vähem. Võrreldes 2009. aasta vilistlaste uuringuga oli

selles uuringus bakalaureuseõppe lõpetanute osakaal veidi väiksem (2,8 protsendipunkti võrra), magistriõppe lõpetanute oma aga suurem (1,2 protsendipunkti võrra). Rakenduskõrgharidus- ja doktoriõppe puhul jäi erinevus alla ühe protsendipunkti.

Vastanute hulgas olid ülekaalus äriduse ja halduse lõpetanud (16%). Neile järgnesid tehnika, tootmise ja ehituse (ligi 13%) ning tervise (ligi 10%) valdkonna lõpetanud. Kõige vähem oli lõpetanud

Kõrgkooliõpingud aitasid kaasa erialateadmiste saamisele, kuid vähem oskusele teoreetilisi teadmisi praktikas rakendada.

põllumajanduse (veidi enam kui 2%) ja sotsiaalteenuste (ligi 4%) valdkonnas. Oluline on tähele panna, et selles uuringus ei tähistanud valdkond õppevaldkonda kõrgharidusstandardi mõistes. Uuringus vaadeldi klassikalisi õppevaldkondi detailsemalt ja nimetati neid läbivalt valdkondadeks.

VILISTLASTE TOIMETULEK TÖÖTURUL. Ligi kaks aastat pärast lõpetamist on 82 protsendil vastanutest töökoht. Töötuteks võib seejuures pidada keskmiselt kaht protsenti (vt tabel 1), mis on Eesti keskmisest näitajast (Statistikaameti andmetel 6,4% 2014. a IV kvartalis) palju madalam. Samal ajal töötab ja õpib vastanutest veerand. Neid, kes ei tööta, ei õpi ega ole lapsega kodus või ajateenistuses, on keskmiselt viis protsenti vastanutest. Kõige madalam on töötavate vastanute osakaal bakalaureuseõppe (74%) ja kõrgeim rakenduskõrgharidusõppe (88%) lõpetanute seas. Samas on bakalaureuseõppe vilistlaste hulgas kõige enam neid, kes edasi õpivad (19%), mis selgitab

Õppetase	Töötavad	Töötavad ja õppivad	Õppivad	Töötud	Ülejäänud
Bakalaureuseõpe	34,64	39,30	18,50	1,94	5,62
Doktoriõpe	81,87	5,20	1,56	0,84	10,53
Magistriõpe	71,79	15,42	3,70	1,26	7,82
Rakenduskõrgharidusõpe	72,52	14,98	1,99	2,02	8,49
Valdkond					
Arvutiteadused	58,86	32,47	4,33	1,83	2,52
Haridus	63,91	17,96	5,53	1,89	10,72
Humanitaaria	42,02	34,13	15,30	2,49	6,05
Kunstid	47,59	26,44	13,97	2,31	9,69
Loodus- ja täppisteadused (v.a arvutiteadused)	28,30	36,84	25,99	0,79	8,08
Põllumajandus	57,74	10,50	24,61	1,96	5,20
Sotsiaal- ja käitumisteadused ning ajakirjandus ja infolevi	49,47	33,51	11,82	1,56	3,63
Sotsiaalteenused	66,74	19,42	2,40	2,16	9,28
Teenindus	57,79	23,16	9,33	0,76	8,97
Tehnika, tootmine ja ehitus	60,76	25,04	7,74	1,69	4,76
Tervis	68,54	20,42	1,98	1,84	7,22
Õigus	51,86	31,35	10,08	0,95	5,76
Ärindus ja haldus	67,37	16,96	4,76	2,10	8,80

TABEL 1. Vastanute praegune tegevus õppetasemete ja valdkondade lõikes (% kõigist vastanutest)
Märkus: Ülejäänute all on tabelis silmas peetud neid, kes on kas lapsega kodus, ajateenistuses või valinud vastusevariandi „Muu“ (nt töökohta vahetamas, oma ettevõtet loomas).

Allikas: autori koostatud

töötavate bakalaureuseõppe vilistlaste madalamat osakaalu võrreldes teiste õppetasemetega. Suured erinevused on aga täheldatavad lõpetatud valdkondade lõikes. Arvutiteaduste lõpetanute hulgas on töötavaid inimesi 91 protsenti, loodus- ja täppisteaduste ning põllumajanduse lõpetanute hulgas aga alla 70 protsenti. Samas on oluline märkida, et kahes viimati nimetatud valdkonnas on teistest suurem osakaal neil, kes ainult õpivad (vastavalt 26% ja 25%).

Küsitlusaegse (2014. aastal) töö valimise peamine põhjus oli seos õpitud erialaga. Sellele järgnes soov panna ennast proovile,

karjääri- ja arenguvõimalused ning kõrge palk. Peamiselt leiti töö isikliku pakkumise kaudu (26%). Sellele järgnesid personaliotsingu portaalist saadud pakkumised (14%) ning ise tööandjaga ühenduse võtmine (12%). Need põhjused olid ka 2009. aasta vilistlaste uuringus kõige olulisemad.

39 protsenti vastanutest töötas küsitluse ajal äriühingus palgatöötajana (2009. a vilistlaste uuringus oli vastav näitaja 33%), 32 protsenti riiklikus, avalik-õiguslikus või munitsipaalasutuses (2009. a vilistlaste uuringus 35%). Äriühingus omanikuna töötas 3 protsenti vastanutest (2009. a vilistlaste uuringus samuti 3%). Tööl ei käinud

18 protsenti vastanutest (2009. a vilistlaste uuringus 20%). 48 protsenti lõpetanutest on tippspetsialistid, 25 protsenti tehnikud või keskastme spetsialistid ja 10 protsenti juhid. Välismaalastest vilistlaste hulgas on aga suurem tippspetsialistide osakaal.

Töö saamisele aitasid enim kaasa erialateadmised, eesti keele oskus, teoreetiliste teadmiste praktikas rakendamise oskus ja omandatud haridustase. 2009. aastal lõpetanute jaoks olid olulisemad tegurid eesti keele oskus ja omandatud eriala. Oluline on täheldada, et kõrgkooliõpingud aitasid olulisel määral kaasa erialateadmiste saamisele, kuid vähem oskusele teoreetilisi teadmisi praktikas rakendada. Samas on viimast nimetatud ühe olulise põhjusena tööke saamisel (46% töötavatest vastanutest nõustus täiesti, et tegemist on teguriga, mis aitas kaasa praeguse töökoha saamisele). Karjääriteenustele, välismaal töötamisele ja õppimisele erilist tähtsust seoses töökoha leidmisega ei omistatud. Välismaal õppimist pidasid aga oluliseks teguriks need vilistlased, kes olid seal töötanud või õppinud. Sama kehtib 2009. aasta vilistlaste uuringu kohta.

Enam kui pooltel töötavatest lõpetanutest on töö omandatud erialaga tihedalt seotud. Töökohal, mis ei ole erialaga seotud, töötab 14 protsenti vastanutest, kes küsitlusele vastamise ajal töötasid. Kõige tihedamalt on töö ja õpitud eriala seotud tervise (93% töötavatest vastanutest) ja arvutiteaduste (90%) valdkonnas töötavate inimeste puhul. Kõige madalamalt on seotust hinnanud humanitaaria ja põllumajanduse valdkondade lõpetanud (vastavalt 41% ja 52%). Peamine põhjus, miks õpitud eriala ei olnud praeguse töökohaga seotud, oli erialase töö mitteleidmine. Samuti on vilistlased leidnud, et palk ja muud töötin-
gimused on mujal paremad.

Õppetasemete puhul on seotus madalaim bakalaureuseõppe (57%) lõpetanute põhitöö ja eriala vahel, doktoriõppe lõpetanute puhul on põhitöö erialaga seotud 94 protsendil töötavatest vastanutest, mis on õppetasemete lõikes kõrgeim näitaja (vt tabel 2).

Kolmveerand töötavatest vastanutest töötab ametis, mis eeldab kõrgharidust (vt joonis 1). 4 protsenti töötavatest vastanutest ei osanud öelda, millist haridustaset nende töökoht eeldab ja 7 protsenti leidis, et haridustase pole nende töökohal oluline. Arvestades, et kõikidel vastanutel on kõrgharidus, saab seega väita, et ligikaudu 21 protsenti töötavatest vastanutest ei tee oma kvalifikatsioonile vastavat tööd (selget seisukohta ei saa võtta nende puhul, kes ei osanud öelda, millist haridustaset nende töökoht eeldab).

Keskmisest rohkem esineb oma kvalifikatsioonile mittevastava töö tegijaid humanitaaria (30% lõpetanud vastanutest, kes töötavad), kunstide (34%), põllumajanduse (36%), teeninduse (30%) ning äriduse ja halduse (27%) valdkonna lõpetanute hulgas (vt tabel 3). Tõenäoliselt võib üheks põhjuseks pidada ka seda, et erialast tööd pole leitud.

Enamasti eeldavad ametid bakalaureusekraadi olemasolu. 30 protsendil juhtudest on vajalik magistrikraad ja 23 protsendi puhul rakenduskõrgharidus. Doktorikraadi eeldatakse vähestes ametites (2%). Oluline on siinkohal märkida, et ligi 20 protsenti bakalaureusekraadiga vastanutest töötab ametikohal, mis eeldab magistrikraadi (olles seega alakvalifitseeritud) ning 21 protsenti doktorikraadiga inimestest magistrikraadi nõudval positsioonil (olles seega ülekvalifitseeritud) (vt tabel 4).

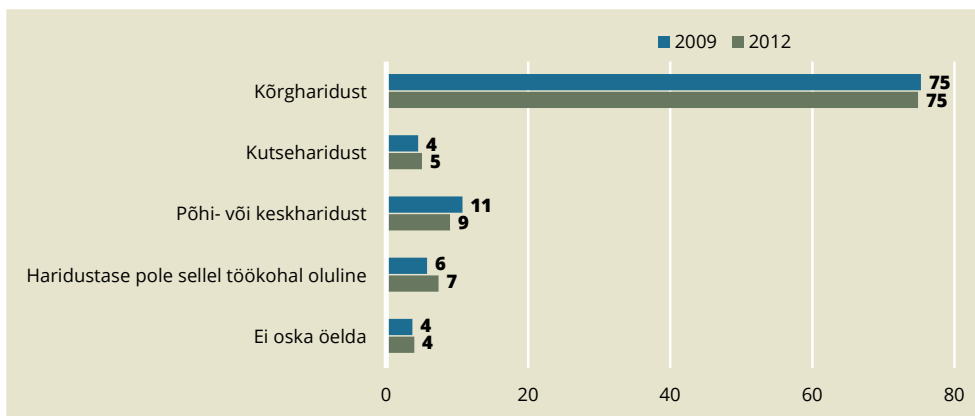
Mida kõrgem on vilistlaste haridustase, seda suurem on nende sissetulek (vt tabel 5). Valdkondade ulatuses paistavad eriti silma arvutiteadused, kus 34% vastanutest kuulub kõrgeimasse palgagruppi (üle 1800 euro kuus). Madalamatesse palgagruppidesse jäävad kunstide, humanitaaria ning loodus- ja täppisteaduste valdkondade esindajad (ei sisalda arvutiteadusi, mis on eelnevalt eraldi välja toodud). Viimaste hulgas oli aga keskmisest märgatavalt rohkem edasiõppijaid.

Märkimisväärne palgalõhe eksisteerib Eestis ja välismaal töötavate vilistlaste vahel. Viimaste hulgas on suhteliselt rohkem neid, kes teenivad üle 1800eurost brutokuupalka (ligi 45% välismaal töötavate vastanute palk

Õppetase	Väga lähedalt	Suures osas	Mõningal määral	Ei ole seotud
Rakenduskõrgharidusõpe	62,4	16,5	11,2	9,9
Bakalaureuseõpe	38,2	18,6	18,6	24,6
Magistriõpe	61,4	18,4	13	7,2
Doktoriõpe	75,4	18,6	3,6	2,4
Valdkond				
Arvutiteadused	71,2	19	6,6	3,2
Haridus	72,8	11,6	7,7	7,9
Humanitaaria	27,1	13,6	25,2	34,1
Kunstid	45,7	18,7	14,1	21,5
Loodus- ja täppisteadused (v.a arvutiteadused)	49,1	16,7	15,4	18,8
Põllumajandus	37,8	14,4	4,8	43
Sotsiaal- ja käitumisteadused ning ajakirjandus ja infolevi	43,5	20,7	21,9	13,9
Sotsiaalteenused	46,1	26,7	14,2	13
Teenindus	44,9	18,8	12,9	23,4
Tehnika, tootmine ja ehitus	56,8	22,4	12,6	8,2
Tervis	87,3	5,7	4,1	2,9
Õigus	58,8	17,5	11,9	11,8
Ärindus ja haldus	39,8	23,5	22,2	14,5

TABEL 2. Põhitöö seotus õpitud erialaga õppetasemete ja valdkondade kaupa (% vastanutest, kes töötavad)

Allikas: autori koostatud



JOONIS 1. Haridustase, mida praegune amet eeldab 2009. ja 2012. aasta vilistlaste uuringu põhjal (% vastanutest, kes töötavad)

Allikas: autori koostatud

Valdkond	Ei oska öelda	Haridus- tase pole sellel töökohal oluline	Kesk- hari- dust	Kutse- hari- dust	Kõrg- hari- dust	Põhi- hari- dust
Arvutiteadused	4,34	14,89	2,59	4,78	73,40	0,00
Haridus	0,00	3,10	2,74	3,31	90,44	0,40
Humanitaaria	4,88	11,04	13,02	4,86	65,20	0,98
Kunstid	11,90	16,52	10,90	4,55	53,83	2,30
Loodus- ja täppisteadused (v.a arvutiteadused)	4,42	11,46	7,02	0,00	76,50	0,59
Põllumajandus	13,48	14,57	10,75	10,75	50,46	0,00
Sotsiaal- ja käitumisteadused ning ajakirjandus ja infolevi	2,74	10,34	9,58	4,78	72,29	0,27
Sotsiaalteenused	0,84	0,00	15,89	4,61	76,46	2,20
Teenindus	4,16	7,43	13,72	7,78	65,89	1,03
Tehnika, tootmine ja ehitus	4,18	3,67	3,40	3,77	84,38	0,60
Tervis	0,00	0,57	0,48	10,83	88,11	0,00
Õigus	1,78	1,19	8,74	1,36	86,93	0,00
Ärindus ja haldus	5,36	9,24	12,05	4,52	68,09	0,75

TABEL 3. Lõpetatud valdkonna ja tööl nõutava haridustaseme vastavus (% vastanutest, kes töötavad)

Allikas: autori koostatud

Õppetase	Töökohal nõutav kõrgharidustase				
	Rakendus- kõrg- haridus	Bakalau- reuse- kraad	Magistri- kraad	Doktori- kraad	Ei oska öelda
Rakenduskõrgharidusõpe	71,3	15,7	4,2	0	8,8
Bakalaureuseõpe	5,7	64,7	19,4	0,1	10,1
Magistriõpe	5,1	30,6	57,4	0,6	6,3
Doktoriõpe	2,6	3,8	20,5	69,7	3,4

TABEL 4. Lõpetatud õppetaseme ja tööl nõutava kõrghariduse vastavus (% vastanutest, kes töötavad ja kelle praegune ametikoht eeldab kõrgharidust)

Allikas: autori koostatud

kuulub sellesse gruppi, eestlastest vastanute puhul teenib sellist palka kõigest 8%). Oluline on märkida, et ligi 60 protsendil vastanutest, kes uuringus osalemise ajal töötasid, tõusis pärast lõpetamist palk. Seejuures 19 protsendi puhul oli see otseselt seotud lõpetamisega ja 12 protsendi puhul omandatud erialaga (vt tabel 5). Suurem osa vastanutest leidis, et tuleb oma praeguses töökohas hästi toime (87%). Seega on kõrgkooliõpingutel olnud vaieldamatult positiivne mõju lõpetanute pädevuse kujunemisele ja toimetulekule tööturul.

VILISTLASTE RAHULOLU LÄBITUD ÕPINGUTEGA. Enamik vilistlasi teadis õpinguid alustades, millised olid valitud õppekava eesmärgid ja õpiväljundid. Teadlikkus varieerub mõnevõrra õppe tasemete kaupa, mis on ka ootuspärane: magistri- ja doktoriõppe lõpetanud olid üldjuhul oma valikutest teadlikumad. Ligi 75 protsenti vastanute hinnangul vastasid läbitud õpingud ootustele. Peamine põhjus, miks läbitud õpingutega rahul ei olnud, oli see, et praktilist töökogemust ei saadud – leiti, et õpingute käigus ei pööratud sellele

Õppetase	Kuni 355 €	356–600 €	601–800 €	801–1000 €	1001–1200 €	1201–1400 €	1401–1600 €	1601–1800 €	Üle 1800 €
Rakenduskõrgharidusõpe	3,4	16,5	22,3	18,9	13,7	9,7	5,5	2,5	7,5
Bakalaureuseõpe	10,8	15,3	15,6	20,1	14	8,7	5,8	3,4	6,3
Magistriõpe	3,6	7,5	10,9	17,3	16	13,7	8,1	6,9	16
Doktoriõpe	0	3,8	5,6	9	14,8	9,9	9,6	12,1	35,2
Valdkond									
Arvutiteadused	1,8	1,9	5,3	7,2	13,7	11,1	15,8	9,5	33,7
Haridus	4	22,1	36,9	22,3	6,8	4,3	1,2	1,2	1,2
Humanitaaria	18,8	17,9	19	20,7	9,7	8	1,6	1,1	3,2
Kunstid	20,8	26,6	15,2	15,7	7,3	7,4	2,3	1,8	2,9
Loodus- ja täppisteadused (v.a arvutiteadused)	17,4	19,1	9,9	17,1	8,6	5,9	4,7	4,2	13,1
Põllumajandus	4,7	5,7	8,3	34,8	19,2	4,7	12,7	9,8	0,1
Sotsiaal- ja käitumisteadused ning ajakirjandus ja infolevi	5,4	13,8	14,3	17,1	18,1	11	9,1	3,4	7,8
Sotsiaalteenused	6,7	27,1	31,5	24,5	5,3	3,2	0	0,7	1
Teenindus	6	7,8	18,9	15,8	12,8	15,3	6,5	5,6	11,3
Tehnika, tootmine ja ehitus	3,6	6,5	6,9	18,8	22,6	14,7	10,5	6,1	10,3
Tervis	1,6	9,1	27,7	20,9	16,6	10	3,4	1,6	9,1
Õigus	3,2	6,7	7,1	13,4	15,1	17,6	11,9	10,1	14,9
Ärindus ja haldus	1	12,9	9	20,3	18	12	6,6	5,3	14,9

TABEL 5. Keskmise brutokuupalk õppetasemete ja valdkondade kaupa (% vastanutest, kes töötavad)

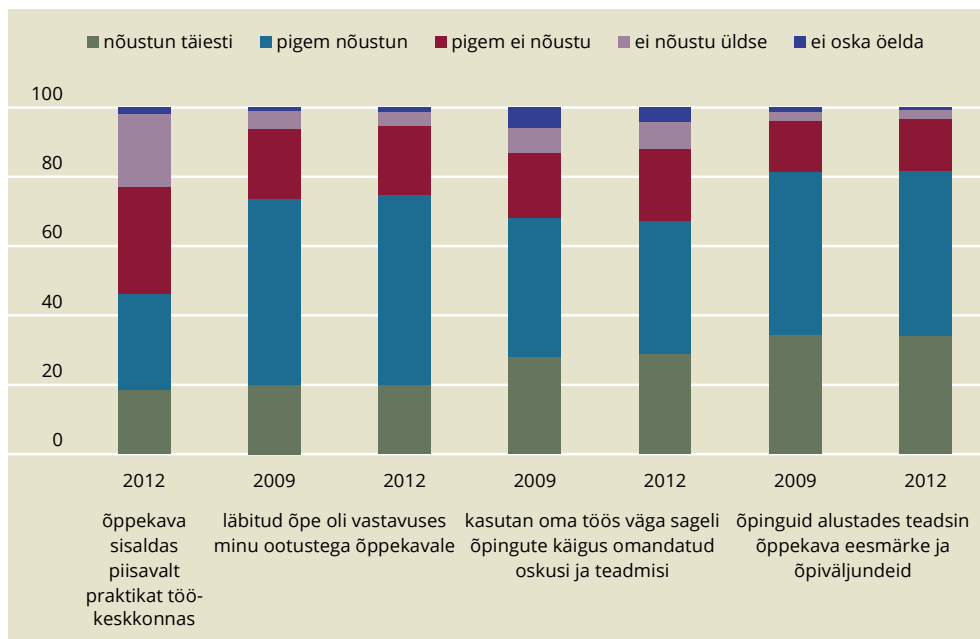
Allikas: autori koostatud

piisavalt tähelepanu. Seega võib järeldada, et enamasti on 2012. aastal lõpetanud vilistlased läbitud õpingutega rahul (vt joonis 2). Enim olid läbitud õppega rahul doktori-, integreeritud ja magistriõppe lõpetanud, vähim bakalaureusekraadi omandanud. Viimane on seletatav asjaoluga, et esimese astme õppurid ei olnud õppekava eesmärkidest niivõrd teadlikud.

Vähem on vilistlased rahul praktikavõimalustega (54% vastanutest ei olnud pakutavate võimalustega rahul). Eriarvamusele jäid rakenduskõrghariduse omandanud, kellest 77 protsenti leidis, et õppekava sisaldas praktikat piisavalt. Siit järeldub, et kõrgkoolid peaksid oma õppekavad üle vaatama ja hindama praktika vajadust. Tarviduse korral tuleks praktiliste ainete osakaalu suurendada, samuti lisada ettevõtte praktikat. Viimase puhul on vajalik leida stiimuleid tööandjatele, et nad

oleksid senisest rohkem valmis praktikante vastu võtma ning neid juhendama. Sama põhimõtte leiab kajastamist ka Eesti elukestva õppe strateegias 2020 (2014). Enam tuleks tähelepanu pöörata praktika sisule, et selle läbimine annaks üliõpilasele vajaliku töökogemuse. Samuti võiks riik kaaluda õppurite praktika tasustamise toetamist.

45 protsenti lõpetanutest ei vajanud kõrgkoolides õppides abi tuutoritelt ega karjääri- ja õppekorraldusnõustajatelt. Oluline on aga märkida, et 12 protsenti vastanutest leidis, et nad vajasisid, kuid ei saanud tuge piisavalt, 12 protsenti polnud aga kõrgkoolide pakutavatest võimalustest teadlikki. Teistest eristub siinkohal selgelt põllumajanduse valdkond, mille lõpetajatest 30 protsenti väidab, et ei saanud õpingute ajal piisavalt tuge. Samas ei peegelda vastused selliste tugiteenuste vajalikkust üldiselt, sest uuring ei hõlmanud neid, kes mingil põhjusel õpingud



JOONIS 2. Viimati läbitud õppekava eesmärgipärasus ja vastavus tööturu nõuetele 2009. ja 2012. aasta vilistlaste uuringu põhjal (%)

Allikas: autori koostatud

katkestasid. Seega võib eeldada, et vajadus võib pigem mõnevõrra suurem olla. 2009. aasta vilistlaste uuringust selgus samuti, et suurem osa vastanutest erinevat nõustamist ei vajanud.

Uuringust selgub, et põllumajanduse lõpetanud on pakutud tugiteenustega kõige vähem rahul. Samuti on nende hulgas kõige enam neid, kes ei tööta erialasel töö. Kuigi selle valdkonna lõpetanute arv on võrreldes teistega väike, tuleks üle

Tööandjad hindavad lõpetanute arvates enam üldpädevusi, koolist saadakse aga erialateadmisi.

vaadata valdkonna õppekohtade arv ning kõrgkoolidel luua selgem side õppekava ja töömaailma vahel. Õppekohtade arv vajab ülevaatamist ka humanitaaria ja kunstide valdkonnas, kus arvestatav hulk lõpetanuid ei tööta oma erialal.

Kõik vastanud leidsid, et ülikooliõpingud aitasid kaasa erialateadmiste omandamisele. Kõrgelt on hinnatud ka uurimis- ja analüüsioskuste arendamist ning üldise maailmapildi avardamist. Ka 2009. aasta vilistlasuuringule vastanud hindasid kõige kõrgemalt analüüsioskuste ja üldiste maailmapilti avardavate teadmiste kujunemist. Sarnaselt selle vilistlasuuringu tulemustega hinnati ka 2009. aastal lõpetanute puhul kõige madalamalt juhtimisoskuste kujunemist.

Hinnates pädevuste kujunemist õpetasemete kaupa, on võimalik täheldada statistiliselt olulisi erinevusi. Kui erialateadmiste arendamist hindasid kõikide õpetasemete lõpetanud ühtmoodi kõrgelt, siis teoreetiliste teadmiste praktikas rakendamise oskuse, meeskonnatöösuse, juhtimisoskuse, uurimis- ja analüüsioskuste ning efektiivse ajakasutuse ja

planeerimisoskuse puhul olid hinnangud õpetasemete erinevad. Rakenduskõrgharidus- ja bakalaureuseõppe puhul oli kõrgkooliõpingute panus madalaim matemaatikapädevusse ning teadmistesse teaduse ja tehnoloogia alustest. Magistri- ja doktoriõppe puhul hinnati madalaks kõrgkooliõpingute panus kultuuriteadlikkusse ja -pädevusse ning doktoriõppe puhul ka sotsiaalsesse ja kodanikupädevusse.

Kriitiliselt hindasid vastajad aga juhtimisoskuste, sotsiaalse ja kodanikupädevuse, kultuuriteadlikkuse ja -pädevuse ning matemaatikapädevuse arendamist. Üldjoontes sama kinnitavad 2009. aasta uuringu tulemused. Küll aga on tähelestatav, et ajas on lõpetanute hinnangud muutunud positiivsemaks. Osalt võib see olla tingitud meetodikast (2012. aasta vilistlaste uuringus olid pädevused pisut teisiti sõnastatud, andmaks nende sisu täpsemini edasi), kuid tõenäoliselt mitte ainult.

Kõrgkoolide õppekavad on enamasti erialakesksed, üldisi pädevusi (nt juhtimisoskus) arendatakse vähem. Uuringu tulemustele tuginedes saab väita, et tööandjad hindavad lõpetanute arvates enam üldpädevusi, koolist saadakse aga erialateadmisi. Seega valitseb saadavate ja tööturul vajaminevate pädevuste vahel teatav vastuolu. See, mil määral peaksid kõrgkoolid tudengite üldpädevusi arendama ning millised on teiste osaliste (näiteks erasektori teenusepakkujad) võimalused seda tühimikku täita, vajab diskussiooni ja otsustamist. Vajaduse korral peaksid kõrgkoolid üldpädevusi suurendavaid aineid õppekavadesse lõimima.

KOKKUVÕTE. Kahe vilistlasuuringu vahelisel perioodil pole suuri muutusi toimunud – kahe uuringu tulemused on küllaltki sarnased.

Pärast kõrgkooli lõpetamist töötas enamik vastanuid töökohal, millel nõutav haridustase langeb kokku vastaja haridustasemega: bakalaureuseõppe töötavatest

lõpetanutest 65 protsenti töötab ametikohal, mis eeldab bakalaureusekraadi, magistriõppe lõpetanute puhul on see näitaja 58 protsenti, doktorikraadi saanutest töötab doktorikraadi eeldaval ametikohal 70 protsenti.

2012. aasta vilistlaste uuringu põhjal saab tõdeda, et Eesti kõrgkoolide lõpetanud tulevad üldiselt hästi toime. Vilistlased on oma erialavalikust teadlikud, samuti on rahulolu läbitud õpingutega kõrge. Kaks aastat pärast lõpetamist on 82 protsendil vastanutest töökoht, töötute osakaal jääb kahe protsendi juurde, mis on Eesti keskmisest märgatavalt madalam. Peamiseks töökoha valiku põhjuseks on seos õpitud erialaga. 75 protsenti vastanutest töötab ametikohal, mis eeldab kõrgharidust. Enamik vilistlasi on oma tööga rahul.

Peamiste probleemidena kõrghariduses saab välja tuua vähese praktika ja puudujäägid teatud üldpädevuste osas (nt juhtimispädevus).

Eesti ühiskonnas on kõrghariduses levinud kaks seisukohta. Esiteks see, et huvi humanitaarvaldkondade vastu on reaavaldkondade omast suurem. Peamiselt on õhus küsimus, kas kõikidele jätkub tööd. Teiseks on juttu kõrgharidusega inimeste ületootmisest. Uuringu tulemused nimetatud kartusi ei kinnita: valdkonnad on omavahel küllalt hästi tasakaalus, samuti on töötus kõikide valdkondade lõikes peaaegu sama. Arvestades, et enamik lõpetanutest töötab kohal, mis eeldab kõrgharidust, ei saa ka teha järeldust, et kõrgharidusega inimesi oleks liiga palju (tuleb siiski tõdeda, et humanitaaria, sotsiaalteenuste, põllumajanduse, teeninduse ning äriduse ja halduse lõpetanud töötavad keskmiselt sagedamini oma kvalifikatsioonile mittevastavatel kohtadel). Töötuse statistika on aga näidanud, et majanduskriisi elasid kõige paremini üle just kõrgharitud inimesed. Seega ei ole suuri disproportsioone võimalik täheldada.

KASUTATUD KIRJANDUS

EAMETS, R., KRILLO, K., THEMAS, A. (2011). Eesti kõrgkoolide 2009. aasta vilistlaste uuring. Lõpparuanne. Tartu: Sihtasutus Archimedes. – <http://dspace.utlib.ee/dspace/handle/10062/40750>

EESTI ELUKESTVA ÕPPE STRATEEGIA 2020. (2014). Vabariigi Valitsus, 13.02.2014, 59. – <https://hm.ee/sites/default/files/strateegia2020.pdf>

ESPENBERG, K., BEILMANN, M., SAMMUL, M., NAHKUR, O., LEES, K., VAHASTE, S., VARBLANE, U. (Toim). (2013). Eesti üliõpilaste eluolu 2013: rahvusvahelise üliõpilaste uuringu EUROSTUDENT V Eesti analüüs. Lõpparuanne. Tartu: Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringu keskus RAKE. – http://dspace.utlib.ee/dspace/bitstream/handle/10062/43625/EurostudentV_lõpparuan%20ne.pdf?sequence=1

LAAN, M., KUUSK, A., SUNTS, H., URB, J. (2015). Eesti kõrgkoolide 2012. aasta vilistlaste uuring. Lõpparuanne. Tartu: Haridus- ja Teadusministeerium. – https://www.hm.ee/sites/default/files/2012_a_vilistlaste_uuring.pdf

MÄGI, E., NESTOR, M. (Toim). (2012). Koolilõpetajad ja nende karjäärivalikud. Keskharidusastme lõpetajate valikute uuringu lõpparuanne. Tartu: SA Archimedes. – http://dspace.utlib.ee/dspace/bitstream/handle/10062/40753/KHaridus_teenistus.pdf?s%20equence=1

TARTU ÜLIKOOLI 2010. AASTA VILISTLASTE UURING. (2011). Lõpparuanne. Tartu: Tartu Ülikool. – http://www.ut.ee/sites/default/files/ut_files/Vilistlaste_tagasiside_2011.pdf

Töökäte puuduses vaevlev Eesti – kust otsida ja leida lahendusi?



HANNA-STELLA HAARISTO
Praxise analüütik

Artikli valmimisele aitasid kaasa Praxise analüütikud Laura Kirss, Miko Kupts, Reelika Leetmaa, Märt Masso, Liina Osila, Magnus Piirits, Mari Rell, Pirjo Turk.

Lihtsaid lahendusi töökäte puudusest ülesaamiseks Eestis ei ole, kuid erinevaid võimalusi oskuslikult kombineerides on võimalik probleemile leevendust leida.

Eesti rahvaarv ning ühes sellega tööealiste inimeste arv väheneb. Selle põhjuseks on nii negatiivne iive kui ka väljaränne. Eesti statistikaamet prognoosib 2030. aastaks Eesti rahvaarvuks 1,25 miljonit ja 2040. aastaks 1,19 miljonit inimest. Võrreldes 2015. aasta algusega väheneb Eesti rahvastik 2040. aastaks seega 130 000 inimese võrra (s.o 1/3 Tallinna elanikest või tänane Tartu, Rakvere ja Viimsi kokku). Tööealiste osakaal rahvastikust väheneb veelgi enam – kui 2015. aasta alguses oli ligikaudu 800 000 tööealist inimest (vanuses 20–64), siis 2040. aastaks on see vähenenud 160 000 inimese võrra. Samal ajal kasvab pensioniealiste arv ja aastaks 2040 on ühe üle 65aastase inimese kohta praeguse

kolme asemel kaks tööealist inimest. Kuidas leevendada juba praegu kummitavat töökäte puudust? On see võimalik praegu tööturult eemalolevate inimeste kaasamise abil või tuleb leida lisatööjõudu piiri tagant? Või on lahenduseks hoopiski teha sama töö ära vähema arvu inimestega ehk tootlikkuse kasv? Artikli autorid leiavad, et olukorras, kus sündimust lühiajaliselt oluliselt mõjutada ei saa, tuleks korraga tegeleda nii tööturult eemalolevate inimeste tööturule (tagasi)toomise, tootlikkuse suurendamise ja tööjõu kvaliteedi arendamise kui ka rändevõimaluste kasutamisega. Järgnevalt vaatlemegi lähemalt nimetatud kolme võimalust töökäte puuduse leevendamiseks.

VÕIMALUS 1: MITTETÖÖTAV ELANIKKOND. 2013. aastal oli tööjõu-uuringu andmetel 15–64aastaste inimeste hulgas Eestis ligi 597 000 hõivatut, 58 000 töötut ja 221 000 mitteaktiivset. Seega ei töötanud 2013. aastal umbes kolmandik kõikidest tööealistest. Allolev joonis annab ülevaate mittetöötava elanikkonna täpsemast jaotusest ja taustast. Kõige suurema osakaalu neist moodustasid õpingutega hõivatud inimesed, neile järgnesid haiguse või vigastuse tõttu tööturult eemalolijad, töötud ning mitteõppivad ja -töötavad noored (NEET¹ noored).

¹ NEET – Not in Education, Employment, or Training ehk need, kes ei õpi ega tööta (noor, vanuses 15–29).

On selge, et paljudel mitteaktiivsetel inimestel on selleks objektiivne põhjus, näiteks õpingud, tervisehäda või viibimine sünnitus- või raseduspuhkusel, kuid kindlasti on ka mitteaktiivsete hulgas neid, kes sobilike töötingimuste korral oleks valmis tööle asuma. Vaatlemegi lühidalt peamiste mittetöötavate elanikkonnarühmade hetkeolukorda ja võimalusi nende tööturule tagasitoomiseks.

Töötud. Töötutele pakutavate teenuste valik on viimastel aastatel märkimisväärselt laienenud – Töötukassa pakub enam kui 20 erinevat tööturuteenust. Olemasolevad teenuste mõjuhinnangud (Anspal *et al.* 2012; Lauringson *et al.* 2011; Villsaar *et al.* 2012; Villsaar *et al.* 2014) kinnitavad, et teenustes osalemine on suurendanud välja-vaateid leida töö ehk pakutavad teenused on olnud tulemuslikud. Kulutused aktiivsele tööpoliitikale on Eestis märkimisväärselt kasvanud – 0,11 protsendilt sisemajanduse koguproduktist 2008. aastal 0,29 protsendile 2013. aastal. Euroopa Liidu riikide keskmisega võrreldes on meie kulutused siiski ligi kolm korda ning Euroopa eesrindlikuma riigi Taaniga võrreldes koguni üheksa korda madalamad. Nende kulutuste struktuuri vaadeldes selgub, et Euroopa edumeelseimate riikidega võrreldes on meil seni kulutatud märksa vähem

puudega ja/või töövõimekaoga inimestele suunatud teenustele. Seda kitsaskohta peaks täitma selle aasta algul heakskiidetud töövõimereformi raames ELi tõukefondide toel väljatöötatavad teenused. Samal ajal näitas Praxis 2011. aasta sotsiaalkindlustussüsteemi jätkusuutliku rahastamise võimalusi analüüsinud uuring (Aaviksoo *et al.* 2011), et kui hõivemäärad jääksid 2010. aasta tasemele ja aktiivse tööpoliitika kuldudega soovitaks samal ajal saavutada ELi keskmine tase, ületavad tööpoliitika kulud töötuskindlustusmaksest saadava laekumise kaugemas perspektiivis ligikaudu 1,7 korda.

Töövõimekaoga inimesed. Töövõimekaos algpõhjus võib olla tööõnnetus või tööst põhjustatud terviseprobleem. Need aga tulenevad halvast töökeskkonnast: Euroopa töötingimuste uuringu järgi on Eesti riikide seas, kus kõige rohkem töötajaid hindab, et nende töö kahjustab tervist. Samal ajal on naaberriikides Soomes ja Rootsis kõige suurem osakaal töötajail, kes hindavad, et nende töö parandab nende tervist (Parent-Thirion *et al.* 2012). Seejuures on Eestis (36%) vähem selliseid ettevõtteid kui näiteks Soomes (51%) ja Rootsis (75%), mis rutiinselt või plaaniliselt analüüsivad töötajate haiguspäevade põhjuseid, s.o töötingimusi, mis võisid tekitada või

Mittetöötamise põhjused	Arv
Õpingud	85 284
Töövõimekaoga inimesed	44 528
Töötud	41 795
Mitteõppivad ja -töötavad noored	39 279
Pensioniga	28 636
Rasedus-, sünnitus- või lapsehoolduspuhkus	18 108
Vajadus hoolitseda laste või teiste pereliikmete eest	8 649
Muu, sh ajateenistus	8 584
Heitunud (kaotanud lootuse tööd leida)	4 798

TABEL 1. Mittetöötav elanikkond (15–64aastased), põhjused, 2013. aasta

Allikas: Eesti tööjõu-uuring, autorite arvutused

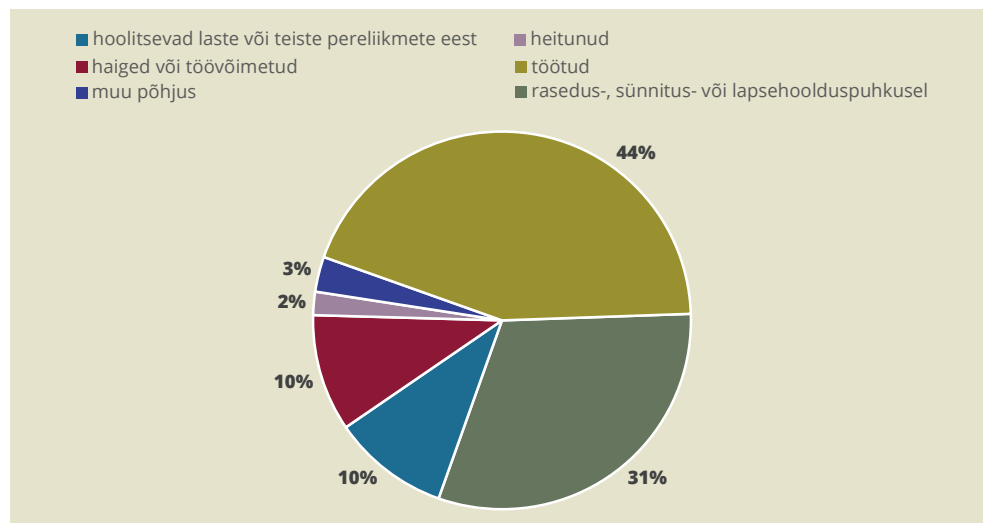
soodustada haigestumist ja töövõimetuse tekkimist. Siit järeldub, et tööohutuse ja töövõime toetamist töökohal ei võeta Eestis veel piisavalt tõsiselt. Eeltoodu osutab vajadusele ennetada tervisprobleeme ja töövõimeprobleeme ning muuta töötajate tööturul hoidmiseks töökeskkonda rohkem tervist hoidvaks.

Mitteõppivad ja -töötavad noored (NEET-noored). Eestis on Pärnu linna jagu noori, kes ei õpi ega tööta – ühiskonna ja majanduse vaatenurgast on see kriitiline rühm inimesi, sest nendes peitub positiivse stsenaariumi korral suur kasutamata tööjõu potentsiaal, halvemas variandis suur kulu ühiskonna ja riigi rahakotile (lisaks toimetuleku toetamisele ka oht, et nende inimeste seast tuleb juurde õigusrikkujaid). NEET-noored jagunevad kaheks suureks rühmaks tööturul: mitteaktiivsed ja töötud noored (vt joonis 1).

Kuigi 70 protsendil nendest noortest on olemas mingisugune töökogemus, on märkimisväärne osa neist jäänud ometi pikemaks ajaks töötuks (42% pikaajalised töötud). Põhjus on ilmselt sobiva hariduse või oskuste puudumine, sest ligi pooled

töötutest noortest ei ole omandanud mingisugust eriala. Teisalt on töötute noorte seas teatud hulk ka selliseid, kes küll on saanud erialase hariduse, kuid vähesed töökogemuse või kehva erialase hariduse tõttu ei leia tööturul rakendust. Kui esimene rühm NEET-noori vajaks tööturule sisenemiseks või õppima asumiseks pigem sotsiaalteenuste tuge, siis töötute noorte puhul on olulisemad pigem tööturuteenused või haridussüsteemist abi otsimine (töökogemuse omandamiseks või täiendõpe endale rakenduse leidmiseks).

Vanemaealine rahvastik, sh pensioniealised. Kui pensioniealiste enamuse (90%) moodustavad inimesed vanuses 60–64, siis 8 protsenti mitteaktiivsetest moodustasid 55–59aastased, kes tõid tööturult eemaloleku põhjuseks peatse jõudmise pensioniikka (eelpension, eripension või töövõimetuspension). Lisaks pensioniealistele on oluline vaadata laiemat pilti: mitteaktiivsete hulgas vanuses 50+ oli vaieldamatult kõige enam neid (72%), kes tõid tööturult eemaloleku põhjusena välja haiguse või vigastuse ning võrreldes teiste vanuserühmadega on heitunute hulgas



JOONIS 1. NEET noorte tööturult eemal olemise põhjused

Allikas: Noorteseire

vanemaealisi rohkem. Kui vaadata vane-maealiste olukorda tööturul, võib märgata, et tööhõive määr hakkab langema ja töötu-te hulk tõusma just vanuses 50–54. Samuti on vanemaealiste hulgas kõige enam pikaajalisi töötuid. Uuringud näitavad, et vanemaealised on sageli pidanud eelmisest töökohast loobuma koondamise, vallan-damise või tervisliku seisundi tõttu ning peamise töötamist takistava põhjusena tuuakse välja sobiva töökoha puudumine (Espenberg *et al.* 2012). Lisaks mängib vanemaealiste tööhõive puhul rolli sobiva hariduse olemasolu. Ilmselge vajadus on tegeleda senisest rohkem töötervishoiu ja -ohutusega, et ennetada töötajate tervise-riskide suurenemist. Samuti tuleb suuren-dada tööandjate avatust ja paindlikkust töökoha eakohaseks kujundamiseks, sh osajaga töötamise pakkumiseks. Lisaks on tähtis vaadata ümber ennetähtaegne pensioniskeem nii, et pensionieelses vanu-ses säiliks töö kaotanud inimestel kohus-tus aktiivselt tööd otsida ning võimalus osaleda tööturuteenustes, mis soodustaks nende jätkamist tööturul ka pensionieas. Kuna vanemaealiste seas on arvestatav hulk inimesi, kes on huvitatud tööle taga-sipöördumisest, vajaks nende tööturule sisenemise barjäärid eraldi tähelepanu.

Rasedus-, sünnitus- või lapsehooldus-puhkusel olijad. Tööturu vaatenurgast on tegu olulise sihtrühmaga – parimas tööeas (30–40aastased), erialase hariduse ja töö-kogemusega (99%) inimestega. Samas on see sihtrühm oluline, et meile ka tulevikus tööksi lisanduks. Võrreldes teiste töötu-rult väljas olevate sihtrühmadega ei ole eesmärk vähendada või vältida rasedus-, sünnitus- või lapsehoolduspuhkusele minemist, vaid tuleb leida viise, kuidas paremini ühitada perepoliitilised eesmär-gid tööjõu maksimaalse kasutamisega. Üks peamine tegur, mis takistab väikelaste vanematel soovi korral tööturule naasta, on sobiva lastehoiuvõimaluse puudumine. Kuigi kohalikul omavalitsusel lasub kohustus ta-gada kõigile 1,5–7aastastele lastele võimalus käia oma teeninduspiirkonna lastehoius,

ei suuda ligikaudu 33 protsenti omavalit-sustest täita kõigile lastele päevahoiukoha kindlustamise nõuet (Ainsaar, Soo 2012). Arvestades lastehoiukohtade probleemi, ei oleks lahenduseks vanemahüvitise perioo-di lühendamine, vaid toetada tuleb töö- ja pereelu paremat ühitamist. Skandinaavia riikides on edukaks lahenduseks osutunud hoolduskoormuse võrdsema jagamise soosimine kahe lapsevanema vahel. Seal, kus isadele on reserveeritud teatud osa

Ligi pool töötutest noortest ei ole omandanud mingisugust eriala.

lapsehoolduspuhkusest (nt Norra, Island) kasuta-või-kaota-põhimõttel² on peresisene lapsehoiu jaotus tasakaalustatum ning naiste karjäärikatkestused lühemad. Eesti sotsiaaluuringu andmetel on potentsiaal-seid vanemahüvitise kasutajaid Eesti isade hulgas 90 protsendi ringis – selle potent-siaali rakendamist tasub riiklikul tasandil motiveerida, sest praegune sooneutraalne lapsehoolduspuhkuse ja vanemahüvitise süsteem ei soosi väljamurdmist traditsioo-nilistest hooldusmuutritest, kus peamine laste eest hoolitseja on ema.

VÕIMALUS 2: OLEMASOLEVA TÖÖJÕU KVALIFIKATSIOONI JA TOOT-LIKKUSE TÕSTMINE. Teine võimalus töökäte probleemile leevendust leida on teha ära sama hulk tööd väiksema arvu inimestega ehk suurendada olemasoleva tööjõu tootlikkust. Eesti seisab siin silmitsi mitmete probleemidega: kvalifitseeritud tööjõu puudus, struktuurne tööpuudus, haridussüsteemi ja tööturu vajaduste

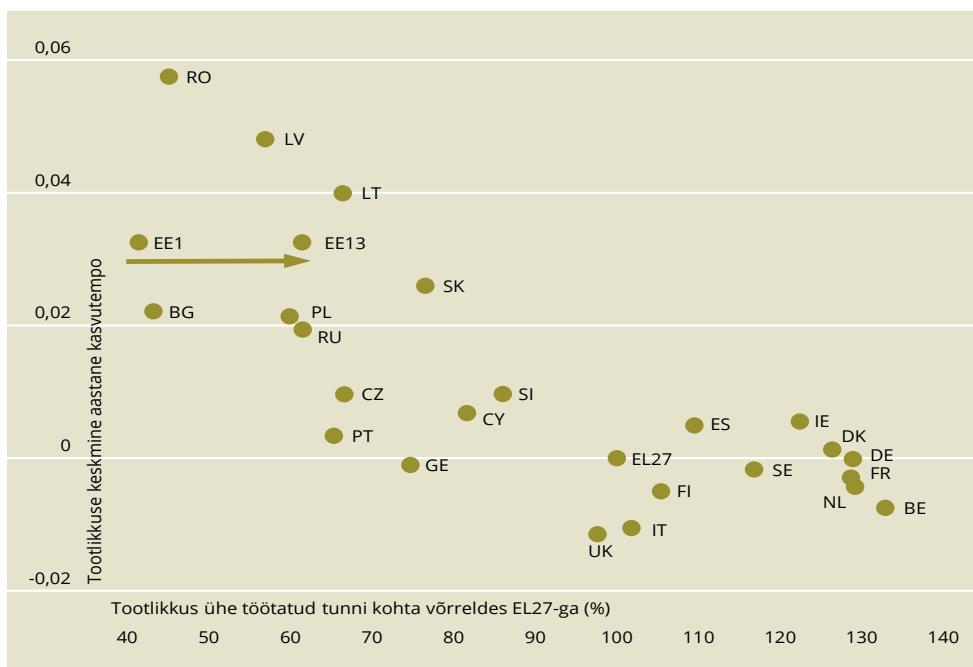
2 Kui isa ei soovi temale reserveeritud lapsehoolduspuh-kuse osa kasutada, kaotab pere õiguse sellele puhkuse osale ja sellega kaasnedu võivale hüvitisele.

vähene kooskõla (sh õppeasutuste ja ettevõtete vähene koostöö), suur erialase hariduseta inimeste osakaal, täiskasvanute vähene osalemine elukestvas õppes, suur väljalangevus haridussüsteemist. Kõikide nende oluliste arenguvajadustega tuleb järjepidevalt, süsteemselt ja terviklikult tegeleda, et leevendada süvenevat töökäte puudust Eestis.

Tööjõu tootlikkus. Eesti nominaalne sisemajanduse koguprodukt inimese kohta oli aastaks 2013 võrreldes aastaga 2000 kasvanud kolm korda, kui arvestada ka inflatsiooni, siis on SKP kasvanud 1,7 korda (reaalkasv). Selline majanduskasv on suudetud saavutada tööeas inimeste väheneva arvuga, aga sel perioodil on töökäte hulk siiski kasvanud 36 000 inimese võrra. Et tulemus oleks täpsem, uurime inflatsiooniga korrigeeritud SKP saamiseks kulunud töötunde. Sellel perioodil on töötundide hulk vähenenud kolm protsenti

(2013. aastal tehti Eestis tööd 1,12 miljardit tundi). 13 aastaga on Eesti reaalne tööjõu tootlikkus tunni kohta kasvanud 1,54 korda. Võrreldes Eesti reaalselt tööjõu tootlikkust tunni kohta Euroopaga, oli Eesti tootlikkuse kasv üks suurimaid perioodil 2001–2013 (umbes 4% aastas) (vt joonis 2). Samas ei ole Eesti oma suhtelist positsiooni parandanud. Euroopa Liidu keskmisele tootlikkuse näitajale on Eesti tootlikkus liikunud küll lähemale, kuid moodustas 2013. aastal sellest siiski vaid 61 protsenti. Kui Euroopa Liidu ja Eesti kasvutempod säiliks, siis ELi keskmisele tasemele jõudmiseks kuluks hinnanguliselt enam kui paarkümmend aastat.

Tööturu ja tootlikkuse kasvu üks pidureid on veel küllalt suur madalapalgaliste tööde osakaal, mis küll kahaneb, aga visalt. 2014. aastal oli madalapalgaliste osakaal hinnanguliselt ligi 25 protsenti palgasaajatest, kelle brutotöötasu jäi alla



JOONIS 2. Euroopa riikide 2013. aasta reaalse tööjõu tootlikkus tunni kohta eurodes (ostujõuga kohaldatud) ja sama näitaja kasvutempo aastas (vertikaalne telg)

Allikas: Eurostat. EE1 tähendab 2001. aasta Eesti näitajat. EE13 tähendab 2013. aasta Eesti näitajat

460 euro, mediaanpalk oli 2014. aasta keskpäigas ligi 760 eurot. Eesti Panga tööturuülevaade (Tööjõuturu ülevaade ... 2014) toob välja, et maksu- ja tolliameti andmete kohaselt on viimase kahe aasta jooksul kasvanud kiiremini kolme madalama detsiili keskmine maksustatud töötasu. Esimestes sissetuleku detsiilides survestab töötasu kasvu ka miinimumpalga mõningane tõstmine viimastel aastatel. 2015. aastal on alampalk 390 eurot, mis moodustab praegu mediaanpalgast ligikaudu 50 protsenti. Alampalga kasv survestab esmalt sektoreid, kus praegu on suur osakaal madalapalgalistel töodel nagu teenindus ja lihttööd. Sellised tegevusalad on hulgi- ja jaekaubandus ja muu teenindus, aga ka töötlev tööstus. Sealjuures viimastel aastatel on just nendes sektorites olnud kiire palgakasv osaliselt tänu toimunud alampalga kasvule.

Tööjõuvajadus ja seda mõjutavad trendid järgneval kümnel aastal. Perioodil 2003–2013 on olnud tööhõive kasv kolm protsenti. Tööjõuproгноosi (Tööjõuproгноos ... 2015) kohaselt kasvab hõivatus arv perioodil 2013–2022 umbes 4000 inimese võrra. Ehk tervikuna ei ole hõive kasvu kiirenemist järgmisel kümnel aastal ette näha, võrreldes möödunud kümne aastaga. Samas on pilt tegevusalade erinev. Tööjõuvajaduse progноosi kohaselt on hõive edasist vähenemist oodata põllumajanduses ja rõivatootmises, samuti eeldatakse töökohtade kokkutõmbamist avalikus sektoris. Kiirema tööjõuvajaduse kasvuga on aga info- ja sidesektor ning majutus ja toidlustus. Elanikkonna vananemise tõttu eeldatakse suuremat panustamist tervishoidu ja sotsiaalteenustesse. Võrreldes 2003. aastaga on tööturul vajatud kõige enam äri- ja haldusala tippspetsialiste (19 700), IKT valdkonna tippspetsialiste (5600) ning loodus- ja tehnikateaduste tippspetsialiste (5200), need inimesed on lisandunud peamiselt just teadmispõhistesse tegevusaladesse. Tööjõuproгноosi kohaselt vajatakse aastani 2022 (ca 10 aasta jooksul) Eestis kokku ligikaudu

22 500 tippspetsialisti peamiselt kesk- ja kõrgtehnoloogilises tootmises ning teadmismahukatel tegevusaladel. Näiteks IKT erialast ettevalmistust nõudvatele ametikohtadele on sektoris vaja töötajaid aastani 2020 juurde olenevalt sektori kasvutsenaariumist 2500–5000, väljaspool IKT sektorit vajatakse veel ligi 4000 IKT valdkonna spetsialisti (Jürgenson *et al.* 2013). On selge, et sellist tippspetsialistide nõudlust ei suuda katta ilmselt ainult riigi töötajad ning kaasata tuleb rohkem ka välismaiseid tippspetsialiste.

Uuringud näitavad, et vanemaealiste eelmisest töökohast loobumise põhjus peitub sageli tööandjas.

Oskused ei vasta tööturu vajadustele. Et olemasolevate töötajatega teha ära rohkem tööd, peab inimeste kompetentsus vastama tööturu vajadusele. Eestis on praegu probleeme suure madala haridustasemega inimeste osakaaluga, struktuurse tööpuudusega, kvalifitseeritud tööjõu puudusega ning inimeste madala üldoskuste tasemega, mis ei ole kooskõlas tööandjate ootustega.

Eestile iseloomulik suur eri- ja kutsealase hariduseta (st vaid põhi- või üldkeskharidusega) täiskasvanute osakaal on viimaste aastate jooksul vaikselt vähenenud, kuid moodustas siiski 2013. aastal 29,6 protsenti Eesti tööealisest elanikkonnast, mis moodustab hinnanguliselt üle 210 000 inimese³. Seejuures on erialase hariduseta inimeste osakaal kõrgeim just nooremas vanuserühmas – väga palju on

.....
3 Elukestva õppe strateegias on seatud eesmärgiks vähendada erialase hariduseta inimeste osakaalu vähemalt 25%ni aastaks 2020.

Eestis neid, kes 20.–24. eluaastaks pole jõudnud vähemalt keskhariduse tasemeni ning 25–44aastaste hulgas on koguni ligi 40 000 madala haridustasemega inimest. Peamised põhjused on selles, et pärast põhihariduse või üldkeskhariduse omandamist ei jätkata noored õppimist või katkestavad õpingud, samuti üldkeskhariduse eelistamine kutsekeskharidusele. Üldkeskharidusega võrreldes on aga kutseõppes ja kõrgkoolides väljalangevus palju suurem ning ka see põhjustab kvalifitseerimata tööjõu osakaalu kasvu tööturul. Väljalangevus kutseõppeasutustest ja kõrgkoolidest on viimastel aastatel jätkunud – näiteks 2012/13. õppeaastal katkestas õpingud pea-aegu iga viies (6213 kutseõppe ja 11 109 kõrgkooli). Üldhariduskoolides oli samal ajal katkestajaid enim gümnaasiumiastmes – 7,4 protsenti ehk 2124 õpilast. Seega langes juba ainuüksi 2012/13. õppeaastal Eesti haridussüsteemist välja üle 20 000 noore, kelle tagasitoomine on keeruline ülesanne, sest lahkumise põhjused on enamasti väga erinevad.

Madal haridustase mõjutab inimeste tööhõivet – 2012. aastal oli kuni põhiharidusega inimeste töötuse määr 23,5 protsenti, kutse- ja keskharidusega inimestel 10,5 protsenti ning kesk-eri- ja kõrgharidusega inimestel 6,1 protsenti. Mida rohkem on madalama haridustasemega inimesi, seda suurem puudus on kvalifitseeritud tööjõust ja kõrgem struktuurne tööpuudus. Struktuurse tööpuuduse määr (NAIRU) on OECD andmetel olnud Eestis kriisieelsete aastatega võrreldes kasvava trendiga, olles 2013. aastal 10,32 protsenti (võrdluseks – Soomes 7,2%, Saksamaal 6,3%, Hispaanias 20,7%). Struktuurse tööjõupuuduse oluline põhjus on pädevate inimeste vähesus, näiteks on Eestis vajaka IT-, energeetika- ja teistest inseneridest ning muudest kvalifitseeritud töötajatest. Rahvusvahelises võrdluses on Eesti teadlaste ja inseneride kättesaadavuse poolest alles väga madalal, 104. kohal (Global Competitiveness ... 2015). Nii uuringud kui ka sõnavõtud meedias on pidevalt näidanud

tööandjate rahulolematust koolilõpetajatega, peamiselt just töötajate üldoskuste puudulikkuse pärast. Töötajate puhul hinnatakse üha enam üldpädevusi – suhtlemisoskust, probleemilahendamisoskust, meeskonnatöö ja juhtimisoskust koos erialaste oskustega (Jürgenson *et al.* 2013). Kutsehariduse lõpetajate puhul on ettevõtjate valdavaks mureks noorte hoiakud ja sotsiaalse küpsuse, võõrkeelteoskuse, otsustusvõime ning erialaste tööoskuste puudulikkus (Nestor, Nurmela 2013). Samal ajal puudub Eestis seni süsteemne info tööturu arengute ja tööjõuvajaduse kohta. Seni on probleem olnud ka tööandjate rahulolematust koolilõpetajate praktilise kogemuse vähesusega, sest õppekavades pole praktika maht ja osakaal enamasti piisav ning praktika tase on ebaühtlane nii kutse- kui ka kõrghariduses. Senise praktikakorraldussüsteemi muutmine ja täiendamine on üks oluline võimalus viia Eesti haridussüsteemi ja koolilõpetajate oskused paremasse kooskõlla tööturu reaalse vajadustega.

Kuigi tööealine elanikkond on peamine ressurss, mida kasutada töökäte vähesuse probleemi lahendamisel nende kvalifikatsiooni või haridustaseme tõstmise, täiendus- või ümberõppe kaudu, seisab Eesti silmitsi olukorraga, kus inimestel puudub motivatsioon, huvi ja/või võimalused tasemeõppes või koolituses osaleda. Täiskasvanute osalemine elukestvas õppes on Eestis jätkuvalt väga väike – 2013. aastal oli see vaid 12,6 protsenti (võrdluseks Taanis 32,4%, Soomes 24,9%, ELi keskmine 10,4%, Lätis 6,5%). Samas on Eestis seatud siht suurendada seda osalust 20 protsendini aastaks 2020 ja 15 protsendini juba käesolevaks aastaks. Kõige vähem osalevad elukestvas õppes madalama haridustasemega, vanemaealised ja muust rahvusest inimesed, samuti osalevad elukestvas õppes vähem aktiivselt mehed, piirkondade lõikes on väga madal osalemismäär Kirde-Eestis ja Lääne-Eestis. Madalama haridustasemega inimeste osalemine elukestvas õppes on küll tasapisi tõusnud, kasvades 2 protsendilt 2010. aastal 4,6 protsendile

2013. aastal, kuid üldises plaanis on see siiski äärmiselt madal.

VÕIMALUS 3: POTENTSIAALSED

TÖÖKÄED PIIRI TAGA. Eesti kolmas võimalus siinsete töökäte hulka kasvatada on vaadata üle meie rändeolukord ning võimalused seda mõjutada. Üldteada on fakt, et Eesti on negatiivse rändesaldoga riik ehk teisisõnu siit lahkub aastas palju rohkem inimesi kui siia tuleb või tagasi pöördub. Statistikaameti andmete kohaselt kaotab Eesti väljarände tõttu aastas 2500–3500 inimest; samas arvestades töjõu vaba liikumist ning sellega seotud andmete ebatäpsust võivad need arvud olla veelgi suuremad. Rahvaloenduse andmetel töötas näiteks välisriikides ainuüksi ligi 25 000 eestimaalast, kellest peaaegu pooled olid parimas tööeas inimesed, peamiselt mehed (Krusell 2013). Eesti naised ja mehed, keda on väljarännanute seas suhteliselt võrdselt, kolivad eeskätt Soome, aga ka Suurbritanniasse, Rootsi, Venemaale ja Saksamaale. Viimased andmed näitavad ka seda, et üha rohkem rännatakse koos perega, sest alaealiste osakaal väljarändes on tasapisi aasta-aastalt tõusnud, 2013. aastal kahanes Eesti rahvastik 1500 väljarännanud alaealise võrra. See suundumus mõjutab jällegi pikaajaliselt Eesti siinsete töökäte arvu. Noorte väljaränne on ka problemaatiline, et tagasipöördumise tõenäosus kaldub olema pöördvõrdeline väljarände ajaga – teisisõnu suurema tõenäosusega pöörduvad Eestisse tagasi need, kes on hiljem välja rännanud, kui need, kes on suure osa oma elust välisriigis elanud.

Arvestades, et väljarännet mõjutab töö- ja elukeskkond nii Eestis kui ka piiri taga ning sellega seotud muutused avalduvad aastate jooksul, tuleks pilgud seada sisserände poole ning otsida sealt töökäte murele lahendusi. Sisseränne on viimasel viiel aastal päris palju kõikunud, kuid keskmiselt toob immigratsioon aastas Eestisse Statistikaameti andmetel 3000–4000 inimest. Seejuures suur osa neist on Eestis sündinud ehk ligi 40 protsenti (Eesti

kodakondsusega isegi 60%) on tegelikult tagasipöördunud, olles eelisseisus siinsel tööturul rakenduse leidmisel. Need inimesed on enamasti 20–30ndates aastates kõrgemalt haritud (Tammur, Meres 2013). Võttes arvesse asjaolu, et ligi kolmandik Soomes elavatest eestlastest on oma töö jaoks enda sõnul ülekvalifitseeritud ning ligi kolmandikul neist oli tagasirände kavatsus ning ligi veerandi plaanid olid ebaselged (Tammur 2011), peitub siin üks kasutamata

Eestis puudub seni süsteemne info tööturu arengute ja töjõuvajaduse kohta.

töökäte ressurs. Oluline on need inimesed leida ja tutvustada Eesti tööturvõimalusi (mis vastaks nende kvalifikatsioonile).

Praxise talendipoliitika analüüs (Kirss *et al.* 2014) näitas, et Eesti diasporaas võib laiemalt peituda teatud kasutamata ressurss siinse kvalifitseeritud töjõupuuduse leevendamisel. Peale tüüpilise sihtrühma (noored välismaal kõrgkooli lõpetanud) võib pensionile jäänud väliseestlaste seas olla inimesi, kes on huvitatud lühiajalisest koostööst või kaugtööst Eesti ettevõtete heaks; samuti on diasporaas inimesi, kes on oma isiklikus ja tööelus jõudnud etappi, kus nende eesmärgid on saavutatud (jõutud teatud erialase professionaalsuseni, lapsed iseseisvunud) ning nad on huvitatud taas Eestisse tagasipöördumisest ning siinsest eneseteostusest ja töötamisest koduriigi heaks. Väliseestlaste töjõu potentsiaal on seni suuresti sisuliselt uurimata ning järgmise sammuna oleks tarvis neist täpsem ülevaade saada.

Välispäritolu töjõu Eestisse meelitamiseks on tehtud vajalikke samme seadusandliku keskkonna muutmisel, võimaldades ettevõtetele kergemini kvalifitseeritud töjõudu siinsel tööturul rakendada.

Samuti on pakutud ettevõtetele toetust välismaiste arendustöötajate palkamiseks ning arendatud avalikke teenuseid (nt rahvusvahelise kooli avamine). Samas on ettevõtete valmisolek palgata välistööjõudu olnud tagasihoidlik nii mugavuse, teadmatuse, ebakindluse kui ka psühholoogiliste takistuste tõttu (nt kartus ingliskeelse töökeele või välismaise päritoluga inimeste ees). Tihti lisanduvad välismaalaste palkamisega ka suuremad kulud (kulukad tugi- ja kohanemisteenused), mis ettevõtetele probleemiks osutuvad. Teisest küljest on ka välistööjõu pakkumine väike, sest Eesti pole atraktiivne töökohamaa ning seni pole Eestit selles valguses üldse tutvustatudki, rääkimata sihistanud värbamiskampaaniatega (riigi passiivsus) (Kirss *et al.* 2014). Eesti on viimastel aastatel olnud siiski edukas välistudengite siia õppima meelitamisel, kuid kahjuks ei ole nendest üliõpilastest veel saanud potentsiaalset täiendust meie tööturule. Nende, siin osaliselt kohanenud tarkade töökatte Eesti tööturul rakendamine pole seni olnud omaette eesmärk ning kuigi regulatiivne keskkond on paranenud, ei ole välisüliõpilastel siinsel tööturul rakenduse leidmine lihtne,

põhjused samad, mis eespool kirjeldatud (Kirss *et al.* 2014).

Põhijäreldused:

- Olukorras, kus sündimust lühiajaliselt oluliselt mõjutada ei saa, tuleks tegeleda ühel ajal nii tööturult eemalolevate inimeste tööturule (tagasi) toomise, tootlikkuse suurendamise ja tööjõu kvaliteedi arendamise kui ka rändevõimaluste kasutamisega.
- Eesti tööjõu tootlikkus on madal (61% ELi keskmisest) ja Eesti ei ole viimase 10 aastaga oma positsiooni teiste liikmesriikide suhtes märkimisväärselt parandanud.
- Kuigi NEET-noortes peitub oluline kasutamata tööjõuressurs, ei ole poliitikutud sellele sihtrühmale tähelepanu pööranud.
- Koolist väljalangevus on probleem kõigil haridustasemetel – tagajärjeks on madala kvalifikatsiooniga inimeste lisandumine.
- Eesti ei saa töökatte puuduse olukorras senise konservatiivse immigratsiooni- poliitikaga jätkata – see vajab selgelt ümbervaatamist.

KASUTATUD KIRJANDUS

- AAVIKSOO, A., KRUUS, P., LEPPIK, L., SIKKUT, R., VELDRE, V., VÕRK, A. (2011). Eesti sotsiaalkindlustussüsteemi jätkusuutliku rahastamise võimalused. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis. – <http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/03/2011-Sotsiaalkindlustussüsteemi-j%C3%A4tkusuutlik-rahastamine.pdf>
- AINSAAR, M., SOO, K. (2012). Kohalikud omavalitsused ja lastega pered 2011. Tartu: Tartu Ülikool, Sotsioloogia ja sotsiaalpoliitika instituut. – https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/aruanne_2011_kovraport_final_21.08.2012.pdf
- ANSPAL, S., JÄRVE, J., JÄÄTS, K., KALLASTE, E., MAAR, K., MÄGI, A., TOOTS, A. (2012). Palgatoetuse ja tööturukoolituse teenuste vaheldamine. Tallinn: Eesti Rakendusuuringu Keskus CentAR & InterAct Projektid ja Koolitus OÜ. – http://www.centar.ee/uus/wp-content/uploads/2012/01/2012_06_07-T%C3%B6%C3%B6turumeetmete-hindamise-l%C3%B5ppraport-CENTAR-InterAct-final.pdf
- ESPENBERG, K., VAHASTE, S., SAMMUL, M., HALJASMÄE, R. (2012). Vanemaealised tööturul. Tartu Ülikool: Sotsiaalteaduslike Rakendusuuringu Keskus RAKE. Tartu. – https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Toovaldkond/vanemaealised_tooturul_loppraport.pdf
- GLOBAL COMPETITIVENESS REPORT 2014–2015. (2015). World Economic Forum. – <http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2014-2015>
- JÜRGENSON, A., MÄGI, E., PIHOR, K., BATUEVA, V., ROZEIK, H., ARUKAEVU, R. (2013). Eesti IKT kompetentsidega tööjõu hetkeseisu ja vajaduse kaardistamine. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis. – http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Innovatsiooni_poliitika/IKTtoo/Uuringu_lopparuanne.pdf

KIRSS, L., KUUSK, K., ROZEIK, H., HAARISTO, H.-S. (2014). National policies for international talent attraction and retention in Estonia. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis. – <http://mottehommik.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/09/Talent-Attraction-and-Retention-in-Estonia.pdf>

KRUSELL, S. (2013). Eesti elanike töötamine välismaal. Pilte rahvaloendusest. Tallinn: Statistikaamet. – www.stat.ee/dokumendid/71335

LAURINGSON, A., VILLSAAR, K., TAMMIK, L. JA LUHAVEE, T. (2011). Tööturukoolituse mõjuanalüüs. Tallinn: Eesti Töötukassa. – https://www.tootukassa.ee/sites/tootukassa.ee/files/TOOTURUKOOLITUSE_MOJUANALUUS.pdf

NESTOR, M., NURMELA, K. (2013). Muutuv tööturg ja kutseharidus. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis. – <http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/03/2013-Kutseharidus-ja-muutuv-tooturg.pdf>

PARENT-THIRION, A., VERMEYLEN, G., VAN HOUTEN, G., LYLJ-YRJÄNÄINEN, M., BILETTA, I., CABRITA, J. (2012). Fifth European working conditions survey. Luxembourg: Eurofound. – http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_files/pubdocs/2011/82/en/1/EF1182EN.pdf

TAMMARU, T. (2011). Väljaränne Soome ja Eestisse tagasirände kavatsused. Ettekanne Eesti StatistikaSeltsi konverentsil. Tartu Ülikooli Välis-Eesti uuringute keskus. – <http://www.slideshare.net/Statistikaamet/tiit-tammaru-vljaranne-soome-ja-eestisse-tagasirnde-kavatsused>

TAMMUR, A., MERES, K. (2013). Sisseränne Eestisse 2000–2011. Tallinn: Statistikaamet. – www.stat.ee/dokumendid/72586

TÖÖJÕUPROGNOOS 2022. (2015). Tallinn: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. – https://www.mkm.ee/sites/default/files/toojouprognosis_2022_lyhikirjeldus.pdf

TÖÖTURU ÜLEVADE 2. (2014). Tallinn: Eesti Pank. – http://www.eestipank.ee/publikatsioon/tooturu-ulevaade/2014/2_2014

VILLSAAR, K., LAURINGSON, A., TAMMIK, L., LUHAVEE, T. (2012). Tööpraktika mõjuanalüüs. Tallinn: Eesti Töötukassa. – https://www.tootukassa.ee/sites/tootukassa.ee/files/TOOPRAKTIKA_MOJUANALUUS.pdf

VILLSAAR, K., TAMMIK, L., LUHAVEE, T., LAURINGSON, A., TILK, S., NURMSALU, K. (2014). Ettevõtluse alustamise toetuse mõjuanalüüs. Tallinn: Eesti Töötukassa. – https://www.tootukassa.ee/sites/tootukassa.ee/files/EvATanalyys_30052014.pdf

Tööstus 4.0 ja selle mõjud Eesti tööstusele ja haridusele



JÜRI RIIVES
Tallinna Tehnikaülikooli
professor,
IMECC juhatuses esimees

Rahvapäraselt asjade internetiks nimetatud neljanda tööstusrevolutsiooni keskmesse tõusevad targad automatiseeritud töökohad ja mehhatroonika. Eesti on selles vallas rahvusvahelises konkurentsisis seni hästi toime tulnud, kuid arenguvõimalusi tuleks kasutada veelgi intensiivsemalt, kiirendades innovatsiooniprotsessi ja muutes õppetöö sisu.

Teadupärast on inimühiskond oma arengus jõudnud infoajastusse. Elame suurte muutuste ajajärgul. Tänapäeva globaalsed mõjutegurid on:

- ▶ demograafilised muutused (inimkonna vananemine ühelt poolt ja arvukuse kiire kasv teiselt poolt);
- ▶ globaliseerumine ja uute turgude kiire arenemine (Hiina, India, Brasiilia, Malaisia, Lõuna-Aafrika Vabariik, Austraalia jms);
- ▶ ressursside vähenemine (maavarad, fossiilsed kütused, vesi jms);
- ▶ kliimamuutused (globaalne soojenemine, ökosüsteemi riskid jt);
- ▶ innovatsiooni ja tehnoloogiliste muutuste plahvatuslik kasv (digitaliseerumine, nanostruktuurid,

vistuaaltehnoloogiad, arvutivõrgud, sensorsüsteemid, biomeditsiin jms);

- ▶ globaalne teadmuse kasv („pilvelahendus”, teadmusbaasid, ekspertsüsteemid jms);
- ▶ personaallahendused (kiirprototüüpimine, kliendi soovidele vastavate toodete valmistamine jms).

Arengu kiire tempo on veel üks tänapäeva iseloomustav märksõna. Konkurentsivõime säilitamine ja jätkusuutlikkuse tagamine on muutunud äärmiselt oluliseks nii ettevõtetele, organisatsioonidele, regioonidele kui ka riikidele tervikuna. Regioonid püüavad konkurentsivõimet tagada oma tuntust ja tunnustust suurendades, kas siis turismi kaudu, rajades teaduslinnakuid või tekitades tootmisstruktuure ja klastreid. Sakslased ütlevad uhkusega, et nemad olid neljanda tööstusrevolutsiooni algatajad (ametliku nimetusega Industrie 4.0). Algatuse eesmärk oli nii Saksamaa kui ka kogu Euroopa konkurentsivõime ja tulemuslikkuse suurendamine. Uus tõus peab oluliselt muutma Euroopa positsiooni maailmaturul. Hüppelised muutused tähendavad ka täiesti uusi ärimudeleid, tootmisstruktuure ja insenerlikke lahendusi. Seetõttu muutusi, mis hakkavad aset leidma ühiskonnas ja tööstuses, kutsutakse ka neljandaks tööstusrevolutsiooniks.

Tööstusrevolutsioon on olemuselt muranguline ja pöördeline protsess tootmises, tehnoloogias, transpordis, materjalitehnika, tootmiskorralduses jms, mis avaldab olulist mõju kogu tootmise paradigmat ja kutsub esile olulisi muutusi ühiskonnas.

Tänapäeval päris ühest ja kõigi poolt heakskiidetud ning kooskõlastatud arusaama tööstusrevolutsioonide puhul ei olegi. 2014. aasta aprillis kuulutas Saksamaa riigikantsler Angela Merkel välja neljanda tööstusrevolutsiooni alguse (vt joonis 1). See leidis aset rahvusvahelise Hannoveri tööstusmessi avamisel. Algatust kureerivad ka Saksa riik, Saksa Majandus- ja Tehnoloogiaministeerium ning Haridus- ja Teadusministeerium. Projekt, kui seda niiviisi võib nimetada, on väga ambitsioonikas ning sellega on liitunud paljud teadusasutused ja ülikoolid, samuti mitmed tuntud tööstusettevõtted: Daimler AG, Festo AG&Co. KG, BMW AG, ABB Ltd, ThyssenKrupp AG, TRUMF GmbH&Co.KG jpt.

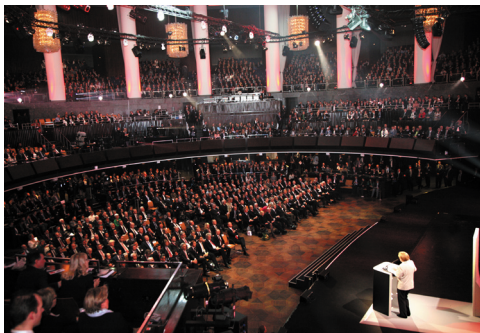
Mis see „Tööstus 4.0” siis on? Kas ja kuidas mõjutab see Eestit? On see hädavajalik või hoopis segane ja arusaamatu asi? Millised olid eelmised tööstusrevolutsioonid ja milles seisnes nende olemus? Need on usutavasti küsimused, mis tahaksid selgitamist ja vastuseid.

PILGUHEIT ÜHISKONDA MÕJUTANUD TÖÖSTUSREVOLUTSIOONIDELE. Tööstusrevolutsioonidest rääkides alustame algusest. Ühiskond on edasi liikunud nii evolutsiooniliselt kui ka revolutsiooniliselt. Inimühiskonna tegevuse algusperioodil oli domineeriv evolutsiooniline liikumine. Arengud muutuvad üha kiiremaks ja

seetõttu järjest sagedamini ilmnevad revolutsioonilised muudatused. Millised olid siis need eelmised kolm etappi, mis avaldasid mõju tööstusele ja muutsid inimühiskonda? **Esimene tööstusrevolutsioon** oli seotud aurumasina leiutamisega James Watti poolt 18. sajandi keskpaigas. Aurumasin aitas tööd mehhaniseerida ja masinat kasutati mitmesugustes rakendustes. Eelkõige võiks esile tuua auruveeduri ja aurulaeva leiutamise ning tootmise mehhaniseerimise. Põllumajanduse osatähtsus hakkas vähenema ning siit sai alguse tööstuse võidukäik. Muutusid ka ühiskondlikud suhted. Haridus omandas uue väärtuse. Inseneriamet oli väga austusväärne.

Teise tööstusrevolutsioonini kulus juba hoopis vähem aega. 19. sajandi alguses võttis Henry Ford kasutusse automaatliinid, mis oligi tänapäevakeeles nn Tööstus 2.0 alguseks. Autotööstus on juba aegade algusest olnud kompleksse mehhaniseerimise ja automatiseerimise eestvedajaks. Nii ka automaatliinide oskuslik kasutamine Fordi autotehastes tegi võimalikuks masstootmise juurutamise ja tootlikkuse olulise kasvu. Tekkisid sotsiaal-majanduslikud süsteemid Fordism ja Taylorism.

Veelgi vähem kulub aega **kolmanda tööstusrevolutsioonini**. Võiks öelda, et selle tegelikuks käivitajaks olid inimeste järjest kasvavad vajadused ja soov omada



JOONIS 1. Kogu maailm saab teada uuest tööstusrevolutsioonist „Tööstus 4.0”

ikka huvitavamaid, ilusamaid ja funktsionaalsemaid ning järjest nutikamaid tooteid (mobiiltelefonid jms) ning võimsamaid tehnilisi lahendusi (nt tänapäeva autod). Fordi masstootmise süsteemid enam kliendikeskseks tootmiseks ei sobinud. Töösturitele tuli appi küberneetika. Siin on märgilise tähtsusega arvjuhtimisega tööpingid, programmeeritavad kontrollerid, raalprogrammeerimine (CAD-xx), mikroprotsessorid (esimesed: Intel 4004 ja Intel 8008); automatiseeritud projekteerimise töökohad (UNIX; Unigraphics jpt); arvutivõrgud tööstuses. Kõige eelnimetatu integreeritud kasutamine viis kolmanda tööstusrevolutsiooni tekkeni 1980ndate alguses, mida kutsutakse arvutite abil tootmiseks (CIM – *Computer Integrated Manufacturing*).

Juba rohkem kui kolmkümmend aastat hiljem räägime uuest, **neljandast tööstusrevolutsioonist** – „Tööstus 4.0” (*Industry 4.0*). Praegu viimast tööstusrevolutsiooni kutsutakse asjade internetiks ja küberfüüsiliste süsteemide ajastuks (*Internet of Things and Cyber Physicals Systems*). Neljanda tööstusrevolutsiooni keskmesse tõusevad targad automatiseeritud töökohad, mis on võimelised suhtlema üle interneti ja lokaalvõrgustike ning iseseisvalt vastu

võtma asjalikke otsuseid. Robotite osatähtsus tootmises suureneb oluliselt. Robotiseeritud töökohad muutuvadki uute tootmissüsteemide keskseteks komponentideks. Neid on kerge ümber häälestada tootmise vajaduste järgi. Neid saab lülitada kiiresti tootmisvõrgustikesse ja varustada vajaliku informatsiooniga (*Plug & Produce*). Samas tekib suur vajadus tootmise pideva seire, olukordade ennustamise ja analüüsi ning tarkade otsuste vastuvõtmise järele tootmise eri tasanditel. Selleks siis ka uued andmehaldussüsteemid (*Big Data* ja *Cloud Computing*). Sellised lahendused annavad võimaluse kiiresti ümberkonfigureeritava tootmise teostamiseks, mis on täiesti jõukohane ka väikestele ja keskmise suurusega ettevõtetele (VKE). See omakorda on aluseks kliendikeskse tootmise korraldamisele (*mass customisation*) ja tagab ühiskonna vajaduste parema rahuldamise.

Vajaduse neljanda tööstusrevolutsiooni järele põhjustasid ühelt poolt tööstusstrateegiaga seotud muudatused ja teiselt poolt ühiskonna uued vajadused. Ka raalintegreeritud tootmise (CIM) praktiline realiseerimine põhjustas teatavaid komplikatsioone. Olulisemad mõjud ja vastumõjud, mis algatasid neljanda tööstusrevolutsiooni, on toodud tabelis 1.

Tekkinud reaalsus	Tegelikud vajadused
Automatiseeritud tootmissüsteemide liialt kõrge maksumus	Madal maksumus
Suur keerukus	Lihtsus
Vajadus väga kõrgete kompetentsinõuete järele	Suur paindlikkus ja lihtne käsitus
Kättesaadav suurtele firmadele	Ka VKE-del peaks olema võimalus
Efektiivsuse saavutamiseks on vajalikud suured tootmiskogused	Suur paindlikkus ja lihtne ümberseadistatavus
Seeriaviisiline tootmine	Kliendile orienteeritud tootmine
Paindlik automatiseerimine, väga kõrge tootlikkus	Targad, robotite kasutamisele orienteeritud lahendused ka VKE-dele

TABEL 1. Neljanda tööstusrevolutsiooni tekke tehnilised mõjutegurid

Alates raalintegreeritud tootmise rakedamisest ja loogilistest edasiarengutest küber-füüsiliste tootmissüsteemide suunas, on mehhatroonika osatähtsus majanduses aina suurenenud. Ka tänapäeva tooted sisaldavad suures osas mehhatroonika komponente.

MEHHATROONIKA TÄHTSUSE KASV.

Eelmise sajandi 60ndate keskpaigast alates hakkas küberneetika etendama tööstuses suurt rolli. Järjest keerulisemaks muutusid nii tooted kui ka tootmissüsteemid. Vaja oli olla tootlikum ja pakkuda ühiskonnale ikka suuremate võimalustega ja huvitava- maid tooteid. Termin „mehhatroonika“ esitas esimest korda Jaapani firma Yaskawa insener Tetsuro Mori 1969. aastal ja see hakkas kohe tegema kiiret võidukäiku.

Mehhatroonika on multidistsiplinaarne valdkond, mis ühendab masinaehituse, elektroonika ja infotehnoloogia. Mehhatrooniliste süsteemidega on tänapäeval väga tihedalt seotud mikroprotsessorid, täppismehaanika, sensorid, arvutitehnika, automaatjuhtimine, elektrisüsteemid jms. Mehhatroonika on keeruline ja suuremas osas ka nn kõrgtehnoloogiline valdkond. Mehhatroonika tüüpilised rakendusvaldkonnad on kosmosetehnoloogia ja lennukitööstus; autotööstus; täppismehhanismide tootmine; süsteemide (ka tootmissüsteemide) tehnoloogia; meditsiiniaparatuuri tootmine; kaitsetööstus; seire-, mõõte- ja kontrolliseadmete tootmine; biomehhatroonika; kommunikatsioonitehnoloogia jms.

Mehhatroonika kui valdkonna iseloomustamiseks on üsna kõnekas ja asjalik Prantsuse standardi NF E01-010 keskne definitsioon, mis sätestab, et mehhatroonika on sünergiat loov integratsioon mehaanikast, elektroonikast, juhtimisteooriast ja arvutiteadusest, mille rakendused leiavad aset kas tootearanduses või tööstuses eesmärgiga parandada ja optimeerida eri lahenduste funktsionaalsust.

Mehhatroonikat saab vaadelda korraga kolmelt omavahel seotud tasandilt:

- ▶ mehhatrooniline süsteem: mehhatroonika komponentidest (robotid, sensorid, täiturid, kontrollid jms) koosnev automatiseeritud süsteem;
- ▶ tööstusrobot kui mehhatroonilise süsteemi keskne komponent, aga samas ka iseseisev mehhatroonika valdkonna toode;
- ▶ konkreetne valmistatav toode robotiseeritud tootmissüsteemides, mis samuti võib olla seotud mehhatroonika valdkonnaga.

Mehhatroonika on multidistsiplinaarne valdkond, mis ühendab masinaehituse, elektroonika ja infotehnoloogia.

Seda esitabki joonis 2. Sellist pilti, eri variatsioonides, võib kohata tänapäeva tootmisettevõttes. Ka Eestis on küllalt ettevõtteid, kes kasutavad robotiseeritud töökohti, automatiseeritud tootmissüsteeme ning IT lahendusi tootmises. Nende arv pidevalt suureneb ja ka kasutatavad süsteemid muutuvad järjest keerulisemaks.

Joonisel 2 näeme esiteks täisautomatiseeritud tootmissüsteemi, mis on puhas mehhatroonika rakendusvaldkond. Teiseks tööstusrobotid, mis on omakorda mehhatrooniliseks süsteemiks. Aegade alguses oli isegi teatav sünonüüm mehhatroonika ja roboti vahel. Tegelikult on mehhatroonika palju laiem, nagu tõestas ka eeslitatud nimistu mehhatroonika tüüpilistest rakendustest. Kolmas osa joonisel 2 on tarktoode ise, mida antud tootmissüsteemis tööstusrobotite abil valmistatakse. Tänapäeva targad tooted on samuti mehhatroonilised süsteemid, millele on kohased mehhatroonikale omased tunnused (mehhaanika, elektroonika ja infotehnoloogia). See tarkade



JOONIS 2. Mehhatrooniline süsteem

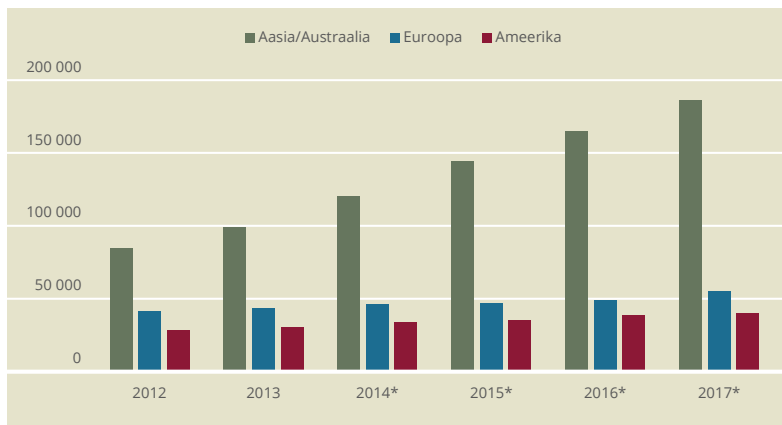
Allikas: Robotised Machine Tending

toodete nimistu on väga pikk ja tavaliselt me neid sellise lahtiarutava pilguga ei vaatle. Näitena võib tuua nutitelefone, moodsa televiisori, auto käigukasti, targa maja, meditsiiniaparatuuri, elektronmikroskoobi, auto. Peagi on raske leida tooteid, mis ei sisalda mehhatroonika komponente. Ka paljud tänapäeva mänguasjad on juba tüüpilised mehhatroonika valdkonna rakendused. Selleks et neid tänapäeva mehhatroonilisi tooteid valmistada, kasutatakse üha rohkem tööstusroboteid.

ROBOTID MEIE ÜMBER. Robotite osatähtsus igapäevaelus ja tööstuses kasvab väga suure kiirusega. Võime öelda, et peagi on robotid täiesti meie ümber, seda nii otseses kui ka kaudses mõttes. Siinjuures keskendume vaid tööstusrobotitele ehk robotitele, mille rakenduskohaks on tootmine. Teadupärast robotite rakendusvaldkonnad üha suurenevad. Massiliselt kasutatakse roboteid ka põllumajanduses (nt lüpsirobotid), kodumajapidamises (muruniitmiseks, tubade koristamiseks); ohtlike tööde sooritamiseks (pommirobotid, allveerobotid,

avakosmoserobotid jms). Robotid on võimalised mängima muusikainstrumente, tegema teraapiaprotseduure ja veel palju muudki. Siinjuures keskendume tööstusrobotitele. Tööstusrobotite osatähtsuse kasvu näitab joonis 3. Tänapäeval on robotiseerimisega kõige kaugemale jõudnud Jaapan, Saksamaa, USA ja Suurbritannia. Valitsevaks rakendusvaldkonnaks on veel autotööstus, kuid ka teiste valdkondade osatähtsus on kindlal tõusuteel.

Robotiseerimine võib tuua kaasa VKEdes võidukäigu. Seda eriti kahel põhjusel. Robotite maksumus järjest väheneb ja robotite kasutamise olemuses on oodata suuri muutusi (vt joonis 4). Siiani olid robotid natuke ohtlikud kaaslased, mis täitsid täpselt programmeeritud käsklusi. Ohutuse tagamiseks kujundati ettevõtte kindlate reeglite järgi nn ohutsoonid. Robotiseeritud töökohad olid ettevõtte tootmissüsteemides kindla paigutusega ja fikseeritud olemusega. Robotiseerimise areng liigub nn intelligentsete robotite arenduse suunas, mis annab võimaluse



JOONIS 3. Robotite arvukuse suurenemine

Märkus: * Proгноос



JOONIS 4. Robotite kasutamine enne ja lähitulevikussüsteem

Allikas: Robotised Machine Tending

nad „puurist välja päästa” ja luua paindlikud töökohad meie keskel. Mõlemad arengud annavad võimaluse kergesti ümberkonfigureeritavate töökohtade tekkeks, mis on väga oluline väikeettevõtetele, kus toodangu nomenklatuur võib kiiresti muutuda. Samuti muutub järjest lihtsamaks robotite programmeerimine ja nad varustatakse hulga erinevate anduritega, mis annavad neile üha enam inimkeskseid funktsioone. Arendused liiguvad lihtsamate robotiseeritud töökohtade suunas, kus teatavatel juhtudel ei vajata enam tootmis-seadet, vaid kõik vajalikud tööd saab teha robotite abil.

Euroopas on robotiseerimisel kahtlemata ka sotsiaal-poliitiline dimensioon. Seda on toonitatud ka mitmetes Euroopa tööstuse tulevikuteed käsitlevates materjalides. Nimelt ühelt poolt ühiskond vananeb kiiresti, töökohti tuleks aga Euroopa konkurentsivõime säilitamiseks juurde tekitada. Teisalt noored, kes on kasvanud heaoluühiskonnas, pole eriti vaimustatud rutiinsest tootmistööst, eriti veel juhul kui see ei pruugi olla ka väga ergonomiline või on suisa tervisele kahjulik.

Tuntumad robotitootjad on Fanuc, KUKA, ABB, Comau, Motoman jt. Tänapäeval lisanduvad nn suurtele uued tulijad,

kes sageli pakuvad välja uusi nutikaid lahendusi ja leiavad usaldust ja poolehoidu. Uutel tulijatel ongi vaja millegi poolest eristuda ja pakkuda uusi lahendusi, mis kasutajatele oleksid hästi vastuvõetavad. 2013. aastal kasvas globaalne tööstusrobotite müük 12 protsenti aastataguse tulemusiga võrreldes ehk jõuti uuele rekordtasemele – 178 000 tööstusrobotit aastas. Seega ületati ka prognoose (vt joonis 3).

***Konkurents is püsimiseks
on ainuvõimalik tee
suurema
lisandväärtusega
ja keerukamate
toodete valmistamine.***

Peamised robotite kasutusargumendid tööstuses on tootlikkuse suurendamine, toodete kvaliteedi tagamine ja tööohutuse parandamine. Ka Eestist võib tuua mitmeid positiivseid näiteid, kus robotiseerimise teel on osutunud võimalikuks tootlikkuse mitmekordne suurendamine. Tänapäeval on meil olemas ka vajalik kompetents, et planeerida robot-tehnilisi süsteeme just ettevõtte vajaduste järgi ning neid kiiresti ja otstarbekalt juurutada.

Tootmise puhul jääb püsima dilemma, milline peaks olema tööstuse arengutee ja millise kiirusega tuleks uutele tasanditele jõuda. Arendustegevus on teadupärast nii keeruline kui ka kallis.

On kaks peamist arengumudelit:

- ▶ odavale tööjõule rajatud väikese lisandväärtusega tootmine,
- ▶ kõrgtehnoloogiate kasutamisele rajatud suure lisandväärtusega toodete valmistamine.

Robotiseerimine eeldab teist tootmismudelit. Kuna Eestis jätkub nutikust ja odavast tööjõust ning ressurssidest me

enam rääkida ei saa, siis ainuvõimalik tee püsida konkurents is on valmistada suurema lisandväärtusega ja keerulisemaid tooteid, mis eeldab ka keerukamaid ja enamautomatiseeritud tootmissüsteeme. Kunagi ei saa midagi absoluutselt eitada ja täielikult välistada, seetõttu võib teataval määral ka lihtsamaid tooteid valmistada, peaaegu, et teeme seda kulusäästlikult.

TÖÖSTUS 4.0 MÕJU EESTI TÖÖSTUSELE JA HARIDUSSÜSTEEMILE.

Tööstus 4.0 on küll uus ja suur perspektiiv, kuid kohe ja läbimõttlemata kõike tegema tormata ei ole ilmselt otstarbekas. Eelkõige seetõttu, et tänapäeval on Tööstus 4.0-ga seotud palju lahtisi otsi: kasvõi ainevaldkonda käsitlevad tehnilised standardid, integreeritud süsteemide juriidilised küsimused ja ilmselt palju muudki. Teisalt liikumine tarkade tehaste (Smart Factories) ja tarkade toodete suunas on möödapääsmatu. Seda peame arvestama ja oma otsustes ka sellest lähtuma. Targa tehase põhitunnused on järgmised:

- ▶ energiaefektiivsed ja ressursisäästlikud tehnoloogiad;
- ▶ kiiresti ümberseadistatavad ja adaptiivsed tootmissüsteemid;
- ▶ uudsed automatiseerimise, protsesside jälgimise ja info-kommunikatsioonisüsteemid;
- ▶ kulusäästliku tootmise põhimõtted;
- ▶ kontaktivabad sensorite süsteemid ning nende abil andmete kogumine, analüüs ja targad otsused;
- ▶ robotite massiline kasutamine.

Arengutempo nii ühiskonnas kui ka majanduses üha kiireneb. Märkimisväärselt on kasvanud infomaht ja tõusnud elutempo, konkurentsist rääkimata. Toote elutsükkel on järjest lühenenud, samas on pidev surve kogu tootmisprotsessi aja lühenemisele. Hinnasurve tootjatele aina suureneb.

See infoühiskonna paradigma nõuab ettevõtjatelt vajadust omada piisavalt ressursse, oskust neid otstarbekalt kasutada, suurt paindlikkust ja palju teadmisi

Soome	Eesti	Läti
Automaatsüsteemide seadistaja	Mehhatroonik 4, 5	Mehhatroonik 3, 4, 5
Automaatsüsteemide korrashoiu tehnik	CNC tööpinkide operaator 4, 5	CNC tööpinkide operaator 3, 4, 5
Elektroonikasüsteemide seadistaja	CNC lehtmetalli tööpinkide operaator 4, 5	
	Robotsüsteemide operaator 4, 5 (koostamisel)	

TABEL 2. Mehhatroonika valdkonna õppekavad ja vastavad kutsekvalifikatsioonitasemed

ning oskusi. Protsesse on vaja pidevalt täiustada ning juhtimissüsteeme arendada. Tänapäeval on edukad need, kes suudavad paremini koostöövõrgustikke arendada ja kasutada. Asjade internet annabki tegelikult võimaluse erinevate tööstusseadmete paremaks ja täiuslikumaks integratsiooniks ning koostöö edendamiseks. Informatsioon ja teadmised muutuvad kättesaadavamaks ja otsustusprotsess efektiivsemaks. Asjade internet ja Tööstus 4.0 tekitavad uue võimaluste ja vajaduste ümberhindamise. Ikka enam väärtustatakse nutikust ja paindlikkust, kiirust ja tulemuslikkust, tarkust ja teadmistepõhist otsustamist. Tegelikult rajaneb see kõik kompetentsidele ja uutele ärimudelitele.

Hea on tõdeda, et mehhatroonika valdkonnas tuleb Eesti rahvusvahelises konkurentsivõime hästi toime. Meil on selles valdkonnas nii arvestatavat teadmist kui ka rahvusvaheliselt tuntud ettevõtteid. Samas arenguruumi on kahtlemata veel palju. Arengumootoriks on ettevõtete ja haridusasutuste üha laienev koostöö. Mehhatroonika valdkonna õpe toimub Eestis hariduse kolmel tasandil: kutseõpe (kutsekoolide tasand); tehnikuõpe (rakenduskõrgkool) ja inseneriõpe (ülikooli tasand). Õppeasutustel on tänapäeval päris hea tasemel õppelaboratooriumid, kuid õppekavad peaksid paremini vastama tööstuse vajadustele. Need vajadused on kirjeldatud kutsestandardites (vt www.kutsekoda.ee). Mehhatroonikaga

seotud kutseõppe süsteemi õppekavad ja vastavad kutsekvalifikatsioonitasemed lähiriikide võrdluses on toodud tabelis 2.

Paraku muutused tööstuses toimuvad järjest kiiremini. Juurutatakse pidevalt uusi tehnoloogiaid, võetakse kasutusele üha moodsamaid tootmiseseadmeid, juurutatakse tootmise automatiseerimist tagavaid infotehnoloogilisi süsteeme (ERP – *Enterprise Resource Planning*; PLM – *Product Lifecycle Management*; MES – *Manufacturing Execution System*; MOMS – *Manufacturing Operations Management System*; JMS – *Manufacturing Management Systems*), milliseid on kokku kümneid ja kümneid.

Tööstus 4.0 tervikuna on väga komplitseeritud ja keeruline lahendus. Ka maailma juhtivad tööstusettevõtted teevad selles suunas alles esimesi samme. Samal ajal on toimivad tööstuslikud süsteemid juba olemas. Kuna mehhatroonika valdkond on Eestis piisavalt hästi arenenud, annab see meile häid võimalusi arenguks lähitulevikus. Neid arenguvõimalusi tuleks ära kasutada ja luua veelgi intensiivsemalt selleks eeldusi kahes suunas:

- ▶ innovatsiooniprotsessi kiirendamine (TAK programm, innovatsiooniosakud jms);
- ▶ õppeprotsessi sisukamaks muutmine, nähes ette uute didaktiliste võimaluste edendamist (lahendustele orienteeritud ehk innovatsioonipõhine õpe, arendustele orienteeritud ehk

tegevuspõhine õpe ja teostusele orienteeritud ehk töökohapõhine õpe).

Nii mikro- kui ka makrotasandil on alati pidev ressursside nappus. Seetõttu võiks uue arenguhüppe üheks põhiliseks

katalüsaatoriks olla institutsionaalne integreeritud kõrgtehnoloogilise tootmise kontseptsioon, mis annaks ka nutika spetsialiseerumise ideoloogiale suunatud väljundi.

KASUTATUD KIRJANDUS

CETINKUNT, S. (2007). Mechatronics. John Wiley & Sons, Inc.

DEFINITIONS OF „MECHATRONICS“. – <http://mechatronics.colostate.edu/definitions.html>

EFRA EUROPEAN FACTORIES OF THE FUTURE RESEARCH ASSOCIATION. – <http://www.effra.eu/>

FACTORIES OF THE FUTURE. (2013). Multi-annual roadmap for the contractual PPP under Horizon 2020. European Commission. DG for Research and Innovation. – <http://www.effra.eu/attachments/article/129/Factories%20of%20the%20Future%202020%20Roadmap.pdf>

KAGEMANN, H., WAHLSTER, W., HELBIG, J. (2013). Recommendations for implementing the strategic initiative INDUSTRIE 4.0. Final Report of the Industrie 4.0 Working Group. National Academy of Science and Engineering acatech. – http://www.acatech.de/fileadmin/user_upload/Baumstruktur_nach_Website/Acatech/root/de/Material_fuer_Sonderseiten/Industrie_4.0/Final_report_Industrie_4.0_accessible.pdf

KIRTISI, K. Tööstusrobotid vallutavad tehaseid. (2015). LHV finantsportaal. – <http://fp.lhv.ee/news/4858921?locale=et>

MANUFUTURE – EE. – <http://www.manufuture.ee>

MANUFUTURE ROADMAP. – <http://www.manufuture.org>

RECOMMENDATIONS FOR IMPLEMENTING THE STRATEGIC INITIATIVE INDUSTRIE 4.0. 2013. Final report of the Industrie 4.0 working group. Federal Ministry of Education and Research.

ROBOTISED MACHINE TENDING WITH MOTOMAN ROBOTS. Yaskawa solutions for robotized machine tending.

ROBOTICS ONLINE. – <http://www.robotics.org>

ROBOTICS STATISTICS. – <http://www.itr.org/industrial-robots/statistics>

SA KUTSEKODA. – <http://www.kutsekoda.ee>

THE GERMAN STANDARDISATION ROADMAP INDUSTRIE 4.0. (2014). Version 1.0. VDE Association for Electrical, Electronic and Electric & information Technologies. – https://www.dke.de/de/std/documents/rz_roadmap%20industrie%204-0_eng_web.pdf

Õpetajahariduse perspektiivid – olukord ja väljakutsed*



EVE EISENSCHMIDT
Tallinna Ülikooli
arendusprorektor



VIIVE-RIINA RUUS
Tallinna Ülikooli
emeritprofessor



KATRIN POOM-VALICKIS
Tallinna Ülikooli
kasvatusteaduste instituudi
ülddidaktika dotsent

Eesti võib kaotada oma eduseisu hariduses, mis omakorda võib hakata mõjutama riigi konkurentsivõimet, kui ei tehta kiireid ja põhjapanevaid muudatusi õpetajaskonna olukorras.

2015. aasta veebruaris külastas USA Rahvusliku Haridus- ja Majanduskeskuse (*National Center on Education and the Economy*) president Marc S. Tucker Eestit kui riiki, mis rahvusvaheliste uuringute põhjal kuulub maailma paremiku. Ta on koostanud ülevaate Shanghai, Soome, Jaapani, Singapuri

ja Kanada hariduse edulugudest eesmärgiga toetada USA hariduse reformimist nende riikide kogemustest õppides (Tucker 2011).

Marc S. Tucker kinnitas, et Eesti on oma haridustulemustega maailma kümne tippriigi hulgas ja luges Eesti tugevuseks seda, et vahe nõrgemate ja tugevamate koolide vahel on väike, meil on tublid õpetajad, koolisüsteem on tõhus, millest annab tunnistust see, et kulutused haridusele on ühed väikseimad maailmas, ent tulemused on ometi väga head. Siiski on meie haridusedu Tuckeri hinnangul habras: õpetajakutse pole atraktiivne, ei tulda õppima õpetajaks. Näiteks möödunud aastal ei asunud Tartu Ülikoolis keegi õppima bakalaureuseõppes haridusteaduste loodusainete suunale, Tallinna Ülikooli asus füüsikaõpetajaks õppima kolm üliõpilast, meie õpetajate vanus ületab OECD riikide keskmist, õpetajaskonnas on väga suur naiste ülekaal, õpetajad töötavad palju, kuid palka saavad vähe, domineerivad traditsioonilised õpetamisviisid. „Teil võib peagi olla õpetajatest massiline puudus. Ja kui see juhtub, võib Eesti hariduse kvaliteet olla üleöö kadunud. Te peaksite selle pärast väga mures olema,“ ütles Tucker (Aavik 2015).

Õpetajakutse madalast mainest annab tunnistust ka rahvusvaheline õpetajauuring TALIS 2013. Uuringu andmetel tajuvad Eesti pedagoogid, et ühiskond ei pea õpetajatööd oluliseks: kõigest 12 protsenti koolijuhtidest ja 13,7 protsenti põhikooli lõpuklasside õpetajatest arvab, et Eesti ühiskond väärtustab õpetajakutset. Sama uuringu alusel leiab üle

* Täname Eesti Talise 2013 raporti autoreid jooniste eest.

kolmandiku õpetajatest, et nad on valinud vale elukutse (OECD 2014a).

Nende hinnangute põhjal on ilmne, et Eesti ei saa haridusedu kestlikkust silmas pidades loota üksnes õpetajaharidusele. Mööda ei saa vaadata õpetaja asendist ühiskonnas. Tegemist on süsteemse sotsiaalse probleemiga.

M. S. Tucker on üle paarikümne aasta kestnud uuringute tulemusel võtnud hariduse edukalt tagavad tegurid kokku järgmiselt: 1) süstemaatilised võrdlusuuringud, 2) kõrge kvaliteediga õpetajaskond, 3) sisemiselt kooskõlalised õppesüsteemid ja eksamid, mis mõõdavad kompleksseid oskusi, 4) orienteeritus sellele, et need nõuded kehtiksid kõigi õpilaste suhtes, 5) õpetajatöö korraldus vastaku professionaalide, mitte lihttöölise töö juhtimise ja korraldamise põhimõtetele, 6) rahastamisel toetatagu lisavahenditega neid, kel on raskusi hariduse omandamisel, 7) haridussüsteemi terviklikkus (Tucker 2011, 205). Oma eessõnas (*ibid.*) rõhutab väljapaistev USA haridusteadlane Linda Darling-Hammond, et riigid, kes on suutnud luua hea haridussüsteemi 1) rahastavad koole võrdväärselt, vajaduse korral andes lisaraha neile, kes õpetavad hariduslike erivajadustega õpilasi, 2) maksavad õpetajatele konkurentsivõimelist ja õiglast töötasu, 3) investeerivad õpetajate kvaliteetsesse ettevalmistusse, õpetajate ja koolijuhtide professionaalsesse arengusse ja mentorlusse täielikult riigi kulul, 4) varuvad tunniplaanis piisavalt aega (kuni 20

tundi nädalas) õpetajate koostööle õppe kavandamisel ja õpetuse parandamisel, 5) keskenduvad õppekavades probleemide lahendamisele ja kriitilise mõtlemise kujundamisele.

Kuivõrd vastab Eesti haridus neile eduteguritele? Rahvusvaheliste uuringute põhjal võib üldistavalt väita, et enamik neist teguritest Eestis toimib ja piisavalt hästi. Kõige nõrgem lüli seondub õpetajaga, kõige murettekitavam on aga pikka aega väldanud konkursside puudumine aineõpetaja õppekohtadele nii Tartu kui ka Tallinna ülikoolis ja õpetaja madal palgataase. Allpool anname detailsema ülevaate õpetaja olukorrast Eestis.

ÕPETAJA OLUKORD. EESTI ÕPETAJASKONNA HARIDUSTASE. Eesti üldhariduskoolides töötab pisut üle 14 000 õpetaja. 93 protsenti tavakoolides töötavatest õpetajatest on kõrgharidusega, sh ka doktorikraadiga. Keskeri-, tehnikumi-, üldkesk- ja kutseharidusega õpetajaid on kõigest 13 163 tavakoolide õpetajatest ainult 7 protsenti (tabel 1).

Neid andmeid on huvitav tõlgendada rahvusvahelises kontekstis. Haridus- ja teadusministeeriumi andmete alusel, nagu tabelist nähtub, oli aastal 2013 Eestis kõrgharidusega õpetajate osakaal tavakoolides 7 protsenti. Rahvusvaheliselt on kättesaadavad võrdlevad andmed 33 rahvusvahelises õpetajauuringus TALIS 2013 osalenud riigi põhikooliõpetajate kohta (OECD 2014a, 261). TALISe andmestiku alusel on

Haridustase	Õpetajate arv	Osakaal kõigest tavakoolide õpetajatest
kõrgharidus	12 290	93%
keskeri-/tehnikumiharidus	586	4%
üldkeskharidus	207	2%
kutseharidus	71	1%
teadmata/märkimata	9	0%

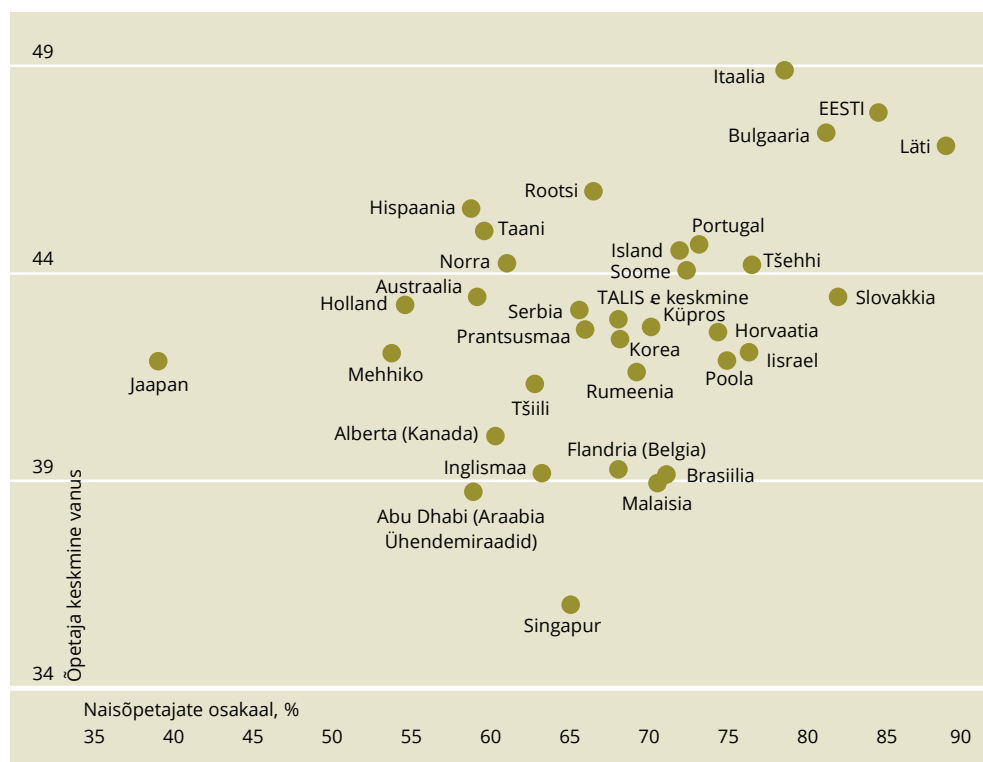
TABEL 1. Tavakoolide õpetajate haridustase kõrgeima omandatud haridustaseme alusel

Allikas: Vaher 2013

Eestis kõrghariduseta põhikooliõpetajaid 5,2 protsenti, mis on rohkem kui TALISE keskmine (2,3%), samas akadeemilise kõrgharidusega on 88,5 protsenti, mis on vähem kui TALISE keskmine (89,3%). Nende andmete põhjal võib pidada Eesti õpetajate haridustaset rahuldavaks, kuid kaugeltki mitte hiilgavaks.

Haridus- ja Teadusministeeriumi (HTM) andmetel on 91 protsendil tavakoolis töötavatest kõrgharidusega õpetajatest nõuetele vastav pedagoogiline ja erialane ettevalmistus. Seega 9 protsendil ei ole nõutavat kvalifikatsiooni, neist omakorda moodustavad kõige suurema rühma võõrkeelte ja loodusainete õpetajad. Samas on just loodusained üks neid valdkondi, kus aastaid on olnud probleeme õppekohtade täitmisega õpetajakoolituses (Vahter 2013).

ÕPETAJASKONNA VANUSELINE JA SOOLINE KOOSSEIS. HTMi analüüsis tehakse järeldus: „... eesti ja vene õppekeelega tavakoolides ei saa täheldada õpetajaskonna vananemist“, aluseks kahe noorima vanusegrupi (kuni 42aastased) ja kahe vanima vanusegrupi (53–68) võrdlus. See optimistlik väide vajaks paigutamist rahvusvahelisse konteksti. OECD värskeima statistilise ülevaate alusel (OECD 2014b, 71) on peaaegu pooled aastal 2012 keskhariduse tasemel töötanud Eesti õpetajatest vanemad kui 50 aastat. Selle näitajaga paigutume maailmas teisele kohale Itaalia järel (OECD riikides keskmiselt on nii eakaid õpetajaid keskhariduses ligi kolmandik). Põhikooli õpetajate vanuselisest koosseisust annab ülevaate TALIS 2013 (OECD 2014a, 258) Selle uuringu andmete



JOONIS 1. TALISE riikide õpetajad keskmise vanuse ja naisõpetajate osakaalu alusel

Allikas: OECD 2014a; Übius et al. 2014, 16

alusel oli Eesti põhikooli õpetajate seas alla 25aastaseid 1,3 protsenti, 25–29aastaseid 6,1 protsenti, 30–39aastaseid 17 protsenti, 40–49aastaseid 27,2 protsenti, 50–59aastaseid 31,9 protsenti ja üle 60aastaseid 16,3 protsenti. Seega – ligi pooled Eesti põhikooli õpetajad olid 50aastased või vanemad.

Meie õpetajate keskmine vanus oli TALIS 2013 põhjal 47,9 aastat, mis andis meile TALISes uuritud riikide seas esikoha,

Haridussüsteemi suutlikkus leida õigeid inimesi koolidesse on tihedalt seotud õpetaja elukutse mainega.

meie kannul olid Bulgaaria (47,4) ja Läti (47,1). Nende arvude põhjal pole üllatav, et Eesti põhikooli õpetajaskond on teiste riikide seas kõige staažikam – keskmiselt ollakse töötanud õpetajana 14,4 aastat (veel üks esikoht, TALISe riikide keskmine oli 9,8 aastat) (OECD 2014a, 267).

Eesti õpetajaskond on ülitugevalt feminiseerunud. Eesti põhikoolis on naisõpetajate osakaal 84,3 protsenti (teine koht, uuritud riikide keskmine 68,1 protsenti). Meist enam on õpetajaskond feminiseerunud vaid Lätis.

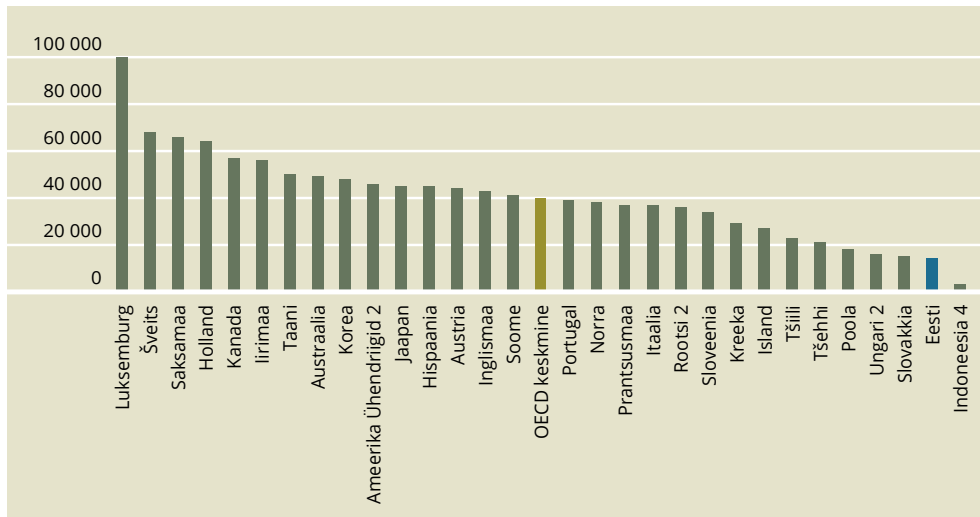
KAS EESTIS ON ÕPETAJAID PUUDU VÕI ÜLE? HTM analüüsi (Vaher 2013) alusel tuleb väita, et Eesti üldhariduskoolides on õpetajate ametikohti vähem kui õpetajatööd tegevaid inimesi. Esimeses kooliastmes on ametikohti 2504, õpetajaid aga 4963, teises kooliastmes on needsamad vahekorrad 2953 : 8502, kolmandas kooliastmes 3358 : 8364, gümnaasiumis 2153 : 5320 (*ibid.* 4). Seega – kui võtta eelduseks, et ühel ametikohal peaks töötama

üks täiskohaga õpetaja, siis jätkuks Eestis õpetajatööd ligikaudu vähem kui pooltele praegu õpetajatööd tegevatele õpetajatele. Lihtsamalt öeldes: nende andmete alusel valitseb õpetajate hulgas tööpuudus. (Muidugi võib õpetaja täita koolis ka teisi ülesandeid, mistõttu käesolev andmestik ei pruugi peegeldada olukorda adekvaatselt.)

Täpsustavat teavet Eesti põhikooli õpetaja kohta annab TALIS 2013 (Übius *et al.* 2014, 25). Sellest selgub, et 65 protsenti Eesti põhikooli õpetajatest töötab täiskoormusega (TALISe keskmine näitaja oli 65%). Oluline on, et neist töötas oma vabal tahtel osakoormusega ligi kolmandik (35%) ehk siis üle 40 protsendi osakoormusega töötavatest õpetajatest teevad seda mingite asjaolude sunnil, väga võimalik, et seetõttu, et täiskohaga tööd ei jätku. Pole üllatav, et selliseid õpetajaid on kõige rohkem maa- piirkondades, teistest vähem aga Tallinnas ja Tartus.

Nende andmete taustal on üllatav, et tervelt 50 protsenti Eesti põhikooliõpetajaid töötab koolides, mille direktorid väitsid, et antud kooli võimekust hästi õpetada piirab kas väga palju või teataval määral kvalifitseeritud ja/või tulemuslikult töötavate õpetajate puudus (TALISe sama näitaja 38%) ja 61 protsenti juhtidest väitis, et on erivajadustega õpilaste õpetamiseks vajalike oskustega õpetajate puudus (TALIS keskmine 48%) (OECD 2014a, 287). Seega on meil vastuolulist infot õpetajate ametikohtade täitmise kohta ning tuleb märksa enam analüüsida ja planeerida õpetajaskonna järelkasvu.

ÕPETAJATE PALGAOLUD. OECD (2014b, 454) andmestik võimaldab hinnata Eesti põhikooliõpetajate palgataset. Aluseks on võetud see, kas õpetaja palk on kõrgem või madalam täiskohaga töötavate kõrgharidusega inimeste palgast. Riigid, kus põhikooli õpetaja palk ületab teiste kõrgharitud inimeste palku, on Lõuna-Korea, Hispaania, Luksemburg, Portugal, Türgi, Uus-Meremaa ja Kanada. Riigid, kus põhikooli õpetajate palgad küünivad teiste kõrgharitud



JOONIS 2. Õpetajate palkade võrdlusandmed OECD riikide kohta 2011 (USD dollarites korrigeeritud ostujõu pariteetidega)

Allikas: OECD 2013

töötajate palkade lähedale, neile siiski alla jäädes, on Soome, Saksamaa, Inglismaa, Austraalia, Kreeka ja Taani. Eestis jääb see näitaja allapoole OECD keskmist ja õpetajate palk on ligikaudu kaks kolmandikku kõrgharitud inimeste palkadest. Eestiga sarnased on ka Prantsusmaa, Iisraeli, Poola ja Šotimaa näitajad. Oma riigi kõrgharitud inimestega võrreldes on õpetajate palgaolud tunduvalt halvemad Slovakkias, Ungaris, Tšehhis, Austrias, USAs ja Norras.

Hoopis teistsugune pilt tekib siis, kui võrdleme õpetajate palkade erinevusi riikide vahel. Võrreldavas väeringus oli aastal 2011 Eesti põhikooli õpetajate keskmine aastapalk 15 000 USD, mis oli umbes 37 protsenti OECD riikide keskmisest ja 2 protsenti näiteks Saksamaa õpetajate keskmisest aastapalgast. Selle näitajaga kuulus Eestile eelviimane koht riikide järjestuses, meist kehvem oli Indoneesia, meie „eespoolsed“ naabrid selles järjestuses olid Slovakkia, Ungari, Argentina ja Poola. Tõele au andes tuleb siiski tunnistada, et ajavahemikus 2000–2011 oli Eesti koos Tšehhiga üks neid riike, kus õpetaja palgatõus oli suurim (OECD 2014b, 378–393).

See tõsiasi kõneleb ikkagi sellest, et EV valitsused on õpetajatööd kõrgelt hinnanud. Eestile on veel iseloomulik õpetajate peaaegu olematud palgavahed – gümnaasiumiõpetajate palgad praktiliselt ei erine põhikooliõpetajate palkadest.

ÕPETAJATE TÖÖKESKKOND. Eesti õppeaasta pikkus on võrreldes teiste riikidega lühemaid maailmas. Reastuses, kus põhikoolid on järjestatud õppeaasta pikkuse või õppetundide arvu järgi, paigutub Eesti koos Austria, Korea, Soome, Sloveenia, Türgi, Poola, Hiina, Läti ja Ungariga riikide sekka, kus õppeaasta pikkus on õppetundide arvestuses märkimisväärselt allpool OECD riikide keskmist (OECD 2014b, 63). Teisisõnu: Eesti õpetajal on otsesest õppetööst vaba aega tunduvalt rohkem kui tema kolleegidel näiteks Austraalias, USAs, Iisraelis, Hollandis, Inglismaal jm (*ibid.*).

Koolid ja kooliklassid, kus Eesti õpetaja õpetab, on võrreldes teiste riikidega väikesed. Kui TALISE uuringus osalenud riikides õppis ühes põhikoolis keskmiselt 546 õpilast, siis Eestis oli see näitaja 297.

Keskmiselt oli ühes klassis TALIS-riikides 24, Eestis aga 17 õpilast. Keskeltläbi oli TALIS-riikides 12 õpilast õpetaja kohta, sellal kui Eestis oli see näitaja 8. (Übius *et al.* 2014, 36).

Eesti põhikooli õpetaja õpetab kultuuriliselt suhteliselt homogeensetes klassides. Eesti õpetajatest 9,7 protsenti õpetab klassides, kus üle 10 protsenti õpilaste õppekeel erineb tema kodus kõneldavast keelest, sellal kui TALIS-riikide keskmine

Kui Eesti õpetajaskonna olukord põhjapanevalt ja kiirelt ei muutu, siis kaotab Eesti oma hariduse hea taseme ja edumaa.

on 21,3 protsenti õpetajatest. Võrdluseks: näiteks Prantsusmaal on see näitaja ligi 18 protsenti, Taanis 26 protsenti, Norras 21 protsenti, Rootsis aga tervelt 42 protsenti. Põhjamaadest on keeleliselt homogeenne Soome põhikool (9,2%). Teistest erineb drastiliselt aga Singapur, kus 90 protsenti õpetajatest õpetab klassides, kus õppekeel erineb vähemalt 10 protsendil õpilastest nende emakeelest. Teatavasti on Singapur oma haridusnäitajate, sh PISA tulemuste poolest maailma edukaimaid riike, kuid seda riiki eeskujuks seades tuleb arvesse võtta, et tegemist ei ole rahvusriigiga ning et õppetöö ja õpetajate ettevalmistus toimub valdavalt inglise keeles.

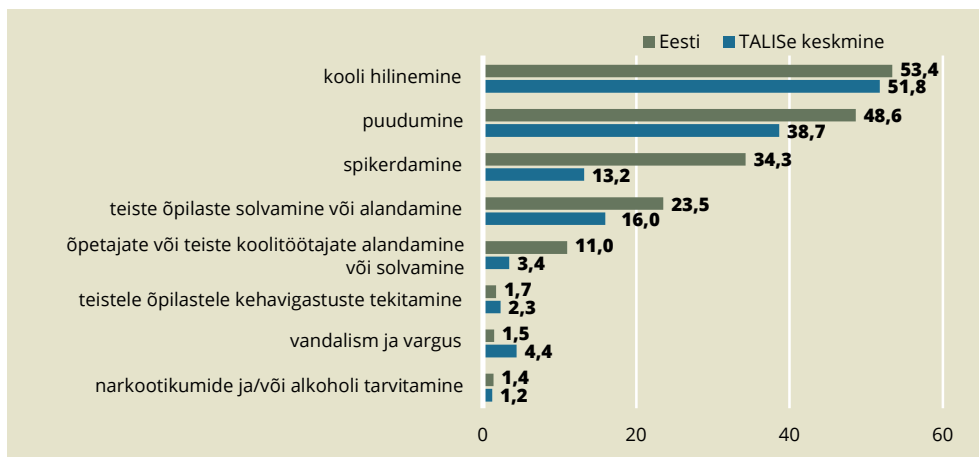
Mis puutub õpetajate ja õpilaste suhtesse, siis nii Eestis kui ka TALIS-riikides leiab üle 90 protsenti õpetajatest, et koolis, kus ta töötab, on õpetajate läbisäämine ja suhted õpilastega head, peetakse oluliseks õpilaste heaolu ja ollakse

huvitatud, mida õpilasel öelda on (OECD 2014a, 291). Ka teevad Eesti põhikooli-õpetajad omavahel rohkem koostööd, kui tehakse TALIS-riikides keskmiselt. Näiteks on Eestis selliseid põhikooliõpetajaid, kes mitte kunagi pole õpetajate meeskonnana töötanud ühes ja samas klassis, ligi kolmandik (32%, TALIS-e sama näitaja on 42%). Mitte kunagi pole vaadelnud kolleegide tunde 33 protsenti (TALIS-e keskmine 45%) ja selliste ühiste projektide kallal, milles osalevad erinevas vanuses õpilased, pole Eestis mitte kunagi töötanud 11 protsenti põhikooliõpetajatest (TALIS 22%) (OECD 2014a, 394). Teadaolevalt on õpetajate koostöö koolikultuuri suur arengustiimul ja eeltoodud andmed näitavad, et siin on suuri varusid, ent võrreldes teiste riikidega pole olukord halb.

Eespool toodud andmete taustal on mõnevõrra üllatuslik, et suur hulk Eesti põhikooliõpetajaid töötab koolides, mille direktorid on väga kriitilised kooli kasutatavate ressursside suhtes. Õpetajate puudusest oli juba juttu eespool, kuid kriitilised ollakse ka õppematerjalide (51%, TALIS-e keskmine 26%) ja tugipersonali vähesuse (49%, TALIS-e keskmine 47%) suhtes (OECD 2014a, 289).

Teistsugune pilt tekib aga koolikliimast siis, kui direktorid hindavad õpilastega seotud tegureid. Direktorite hinnangute alusel töötab 53 protsenti (TALIS-e keskmine 52%) Eesti põhikooliõpetajaid koolides, kus õpilased jäävad kooli hiljaks, 49 protsenti (TALIS-e keskmine 39%) koolides, kus õpilased puuduvad, 34 protsenti (TALIS 13%) koolides, kus õpilased petavad, 11,3 protsenti (TALIS 3,4%) seal, kus õpilased solvavad õpetajaid (vt joonis 3).

Üldistatult tuleb tõdeda, et Eesti õpetajad töötavad nii mõneski mõttes soodsamates tingimustes kui nende välismaised kolleegid, kui silmas pidada õppeaasta pikkust, koolide ja klasside suurust. Probleemiks on õpilaste puudumine ja hiline mine, ebaausus ja õpilaste solvav käitumine õpetajate suhtes. Koolidirektorite hinnangud ressursside vähesuse suhtes tunduvad



JOONIS 3. Koolijuhtide hinnangud õpilastega seotud probleemsetele teguritele (vastusevariant „juhtub vähemalt kord nädalas“, %)

Allikas: OECD 2014a; Übius et al. 2014, 34

kohati olevat põhjendamatult kriitilised, vähemalt nende kurtmine tugipersonali vähesuse üle.

ÕPETAJATE FUNKTSIONAALNE LUGEMISOSKUS, MATEMAATILINE KIRJAOSKUS JA PROBLEEMIDE LAHENDAMISE OSKUS. Õpetajatööd on aegade kestel mitmeti kontseptualiseeritud. Ometi on olemas mõningad tunnused, mis iseloomustavad head õpetajat ajast aega. Mis tahes maal ja ajal on heale õpetajale olnud tunnuslikud omadused avarad teadmised ja üldine intelligentsus, oma eriala ja õpetatava aine põhjalik tundmine ning võime kõita õpilasi ja oskus aidata neil õpetatavat mõista (Tucker 2011, 177).

Rahvusvahelise täiskasvanute oskuste uuringu PIAAC (Programme for the International Assessment of Adult Competencies) raames mõõdeti 24 riigi 16–65aastaste elanike infotöötlusoskusi: funktsionaalset lugemisoskust, matemaatilist kirjaoskust ja probleemilahendusoskusi tehnoloogiarikas keskkonnas. Selles uuringus osales ka väike valim Eesti õpetajaskonnast. Selle uuringu järgi on Eesti õpetajakoolituse (s.o haridus- ja kasvatus- ja õpetajakoolituse) lõpetanute

funktsionaalne lugemisoskus osalenud riikide seas üks madalamaid, kusjuures nooremate tulemused on nõrgemad kui vanema vanuserühma omad (Valk 2013). Eesti piires on just õpetajakoolituse ja haridusteaduste lõpetajate funktsionaalse lugemisoskuse ja matemaatilise kirjaoskuse keskmised tulemused kõige nõrgemad, võrreldes kõrgharidusega inimestega teistel erialadel.

Üldhariduskooli õpetajatest (valimis 132 õpetajat) 60 protsenti olid lõpetanud haridusteaduse või õpetajakoolituse. Eesti kõigi töötajatega võrreldes olid meie õpetajad nii funktsionaalses kui ka matemaatilises kirjaoskuses teistest paremad, nagu see on ka kõigis teistes riikides. Siiski ei ole õpetajate tulemused teiste riikide seas selles võrdluses kuigi head: funktsionaalses lugemisoskuses on Eestil 24 riigist tagantpoolt seitsmes koht, matemaatilises kirjaoskuses tagantpoolt viies. Aune Valk kirjutab kokkuvõttes, et meie õpetajate infotöötlusoskused on võrreldes teiste riikide õpetajatega keskmised või alla selle, probleemilahendusoskused tehnoloogiarikas keskkonnas on aga nõrgal tasemel. Ka on Eesti õpetajate paremus võrreldes muudel aladel töötajatega väiksem kui

mujal. Mis aga puutub neisse, kes on lõpetanud haridus- või kasvatusteadused või õpetajakoolituse, siis on Eesti tulemused osalenud riikide seas viimaste hulgas, kusjuures selle eriala lõpetanud nooremad põlvkonnad jäävad alla vanematele (*ibid.*). Rõhutagem, et selles uuringus olid vaatluse all täiskasvanute olulised üldpädevused, mitte spetsiaalsed erialased oskused. Lihtsustatult väljendudes: keskeltläbi õpetavad Eesti koolis tagasihoidliku kirjaoskusega

Hariduse tasemelangus kajastub varem või hiljem tööturul ja viib riigi konkurentsivõime langusele.

inimesed, kes ei suuda kõrgtasemel lugeda, probleeme lahendada ja matemaatiliselt mõelda. Oletatavasti on just see üheks põhjuseks, miks koolijuhid kaebavad õpetajate, nimelt heade õpetajate vähesuse üle. Kuna õpetajate valim koguvalimist oli väike, siis ei ole meil siiski andmestikku, mis võimaldaks teha üldistust kogu õpetajaskonna kohta.

Tõsiasi on seegi, et soov tulla õpetajakoolitusse väheneb aasta-aastalt, konkurss on olematu ning paljudel juhtudel on tehtud valik õpetajakoolituse kasuks pigem seetõttu, et erialale, kuhu taheti õppima minna, ei saadud sisse ja see valik tundub olevat kõige lihtsam tee kõrghariduse ja magistriraadini. Tulemuslikud haridussüsteemid seavad õpetajakoolituse läbimise eeltingimuseks õpetajakandidaadi kuulumise keskkariduse lõpetajate kohordi 30 protsendi parimate lõpetajate hulka: Lõuna-Koreas eeldab õpetajaks saamine kuulumist 5 protsendi, Soomes 10 protsendi ja Singapuris ning Hongkongis

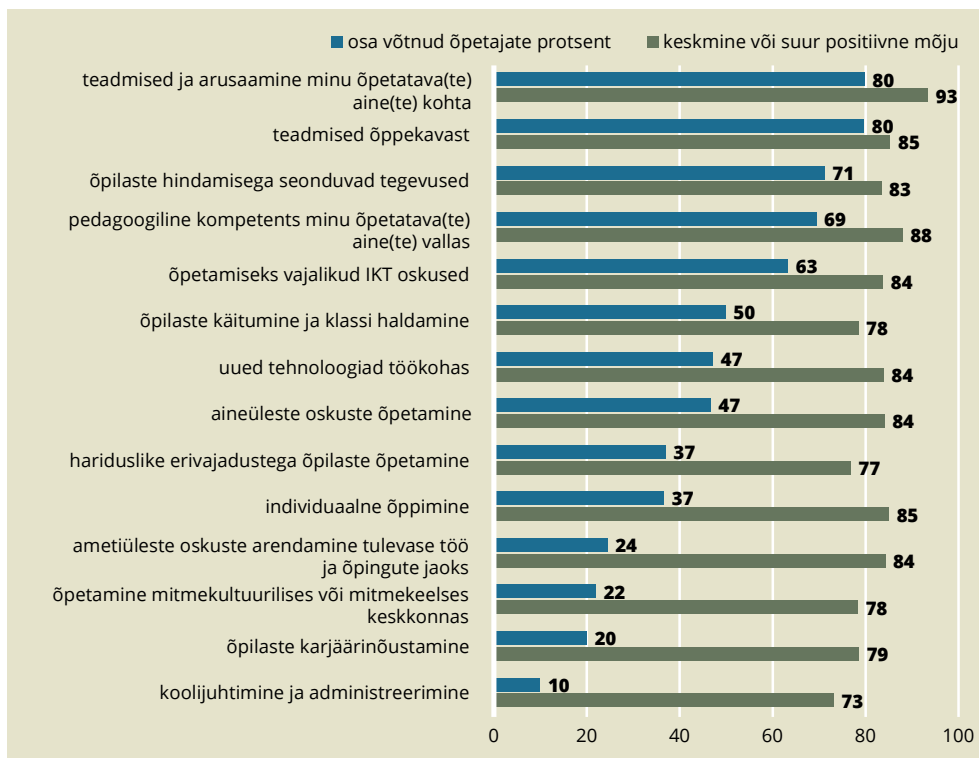
30 protsendi parimate lõpetajate hulka (Barber, Mourshed 2007). Seda, et Eestis see paraku nii ei ole, näitavad õpetajakoolituse vastuvõtuarvud ja olematu konkurss õppekohtadele. Olukord viitab tõsisele probleemile Eesti haridussüsteemis.

ÕPETAJATE PROFESSIONAALNE ETTEVALMISTUS JA ARENG. 94,4 protsenti Eesti põhikooliõpetajatest olid läbinud õpetajakoolituse programmid (TALISE keskmine oli 98,8%). Väga heaks pidas põhikooliõpetajatest oma ainealast ettevalmistust 97,9 protsenti (TALISE keskmine 93,2%), pedagoogilist ettevalmistust oma aine õpetamiseks 96,9 protsenti (TALISE keskmine 88,9%) ja aine õpetamise praktikat 93,8 protsenti (TALIS 80,6%) (OECD 2014a, 264). Seega on Eesti põhikoolide õpetajad oma ettevalmistusega üldiselt väga rahul – rohkem rahul, kui ollakse uuringu TALIS riikides keskmiselt. Nende arvude tõlgendamine on siiski probleematuiline. Näiteks teadaolevalt on Soome õpetajate ettevalmistus üks maailma parimaid, kuid näib, et Soome õpetajad on oma ettevalmistuse suhtes nõudlikumad ja (enese)kriitilisemad (72,2%, 64,0% ja 66,0%) kui Eesti õpetajad.

Samuti osalevad Eesti põhikoolide õpetajad aktiivselt täienduskoolitusel, kui mõned erandid välja arvata, sagedamini kui TALISE uuringus õpetajad keskmiselt. Õpetajatel paluti hinnata ka nende koolituste mõju (joonis 4).

Detailidesse laskumata võib üldistavalt öelda, et koolitusel käinud õpetajad on selle mõju hinnanud kas väga või vähemalt mõeldukalt positiivseks. Kõrgeima hinnangu on pälvinud ainekoolitus, madalaima hinnangu osaliseks said kooli juhtimise teemal peetavad kursused. Eesti põhikooliõpetajate motivatsioon käia täienduskoolitusel on suhteliselt kõrge, kuid õpetajat takistab täienduskursustest osa saamast nende hind. (OECD 2014a, 342)

HTMi andmete alusel on kõige aktiivsemad täienduskoolitustel osalejad olnud eesti/vene õppekeelega koolide õpetajad.



JOONIS 4. Enesetäiendustegevuse sisu ja positiivne mõju Eesti õpetajate hinnanguil; (õpetajad, kes on mõnest tegevusest viimase aasta jooksul osa võtnud, %)

Allikas: OECD 2014a; Übius et al. 2014, 79

Vastupidi üldlevinud arvamusele, nagu võiks perifeersemate piirkondade õpetajatele olla täienduskoolitusel osalemine vähem kättesaadav, on viimase kolme õppeaasta jooksul aktiivsemalt end täiendanud eelkõige ääremaade tavakoolide õpetajad. Maakonni täienduskoolitustel osalemise võrdluse alusel saab väita, et aktiivsemalt tegelevad enesetäiendamisega eelkõige Kesk-Eesti, Virumaa ja Lõuna-Eesti koolides töötavad õpetajad. Viimase kolme õppeaasta jooksul olid täienduskoolitustel osalenud peaaegu kõik Lääne-Viru, Jõgeva, Valga ning Järva- ja Rapla maakonna tavakoolide õpetajad. Keskmiselt kõige rohkem tunde olid samal perioodil tegelnud enesetäiendamisega aga Ida-Virumaa, Valga- ja Võrumaa, Lääne-Virumaa ning Läänemaa õpetajad – keskmiselt üle

200 tunni ehk ligikaudu 30 päeva kolme viimase õppeaasta jooksul (Vaher 2013).

Eespool toodud andmestikule tuginedes tuleb tunnistada, et olukord meie põhikooliõpetajate ettevalmistuses ja täiendushariduses on vähemalt rahuldav, ent võrreldes uuringus TALIS 2013 käsitletud riikidega isegi pigem hea.

ÕPETAJATE USKUMUSED JA ÕPETAMISPRAKTIKAD.

Eesti põhikooliõpetajate vaated on tänapäevased, täpsemalt – konstruktivistlikud –, mis tähendab, et õpetaja ei pea kõige tähtsamaks faktide ja valmistõdede äraõppimist. Valdav osa (75–95%) õpetajatest arvab, et õpetaja peaks ergutama õpilaste uurimistegevust, et õpilased õpivad hästi siis, kui nad otsivad iseseisvalt probleemidele lahendusi, et

õpilastel peab lubama praktilisi probleeme lahendada iseseisvalt, ilma õpetaja sekkumiseta ja leiab, et õpilaste mõtlemisprotsessid on olulisemad õppekava konkreetse sisu omandamisest (TALISe keskmised 83–94%). (OECD 2014a, 391).

Kuid tegelikes õpetamispraktikates on Eesti põhikoolide õpetajad oma enesekirjelduste kohaselt keskmisest traditsioonilisemad ja konservatiivsemad. Üle 80 protsendi (TALISe keskmine 74%) tavatseb tunnis kanda ette kokkuvõtte õpitava sisust, ent ainult 38 protsenti (47%) gruppides töötamist ja pikemaajalisi projekte õpilastega teeb 29 protsenti (38%) põhikooliõpetajatest (OECD 2014a, 375). Kuigi uues riiklikus õppekavas on tehtud rõhuasetus kujundavale hindamisele, pole see veel kuigivõrd nähtav meie õpetajate hindamispraktikates. Nii näiteks põhjendab Eesti õpetajatest kirjalikult sageli enda pandud

hinnet ja õpilastel endil palub hinnata oma edenemist ainult umbes kolmandik põhikooliõpetajaist. Meie õpetaja suudab hästi hoida tunnidistsipliini ja kulutab suhteliselt vähe tunniaega korra jaluleseadmisele (OECD 2014a, 402).

ÕPETAJATE ENESETÕHUSUS JA TÖÖGA RAHULOLU. Psühholoogiliste teooriate üksikasjadesse laskumata võib õpetaja enesetõhusust (*self-efficacy*) määratleda kui õpetaja usku sellesse, et ta suudab õpilaste arengus esile kutsuda positiivseid muutusi. Olgu etteruttavalt öeldud, et TALIS 2013 andmestiku põhjal hindab meie õpetajaskond 10 näitaja põhjal 12st oma enesetõhusust madalamalt kui tema kolleegid teistes riikides. Märkimisväärsed lõhed on järgmistes näitajates. Ligikaudu kolmveerand meie õpetajatest väidab, et suudab õpilased panna kriitiliselt mõtlema

Õpetajate tööga rahulolu tunnused	Eesti	Läti	Soome	Inglismaa (Suurbritannia)	TALIS-e keskmine
Õpetajaameti eelised on selgelt suuremad puudustest	69,3	60,7	95,3	83,6	77,4
Kui ma saaksin uuesti otsustada, valiksin ikkagi õpetajatöö/-ameti	70,3	67,6	85,3	79,5	77,6
Kahetsen, et otsustasin saada õpetajaks	10,2	12,0	5,0	7,9	9,5
Ma mõtlen, et kas oleks olnud parem valida mõni teine amet	37,0	36,5	27,5	34,6	31,6
Leian, et õpetajaamet on ühiskonnas väärtustatud	13,7	22,8	58,6	35,4	30,9
Vahetaksin võimaluse korral kooli	15,7	15,7	16,2	31	21,2
Naudin töötamist selles koolis	80,7	92,4	90,8	87,2	89,7
Soovitaksin oma kooli kui head kohta töötamiseks	79,9	86,2	87,5	77,7	84,0
Olen rahul oma töötulemustega selles koolis	88,6	92,9	95,0	92,5	92,6
Üldiselt olen oma tööga rahul	90,0	91,0	91,0	81,8	91,2

TABEL 2. Õpetajate tööga rahulolu (vastusevariandid „nõustun” + „täiesti nõustun” %)

Allikas: OECD 2014a; Übius et al. 2014, 187

(TALIS üle 80 protsendi). Ligikaudu 60 protsenti meie õpetajatest väidab, et ollakse tihti või küllalt tihti valmis kasutama alternatiivseid õpetamisstrateegiaid (TALIS 77%) ja ligi 79 protsenti meie õpetajatest sõnab, et on suutelised pakkuma teistsuguseid seletusi, kui õpilased neist aru ei saa (TALIS 92%). Need näited puudutavad otseselt meie õpetaja professionaalset ebakindlust. Õpetajate teistest madalam eneseusk õpilaste distsiplineerimisel on mõnevõrra üllatav, kui seda võrrelda tunnidistsipliini kohta käivate enesekirjeldustega, kus meie õpetaja näitajad olid keskmisest paremad. Näitajad, kus meie õpetaja eneseusk oli välismaistest kolleegidest kõrgem, puudutasid õpetaja suutlikkust panna õpilased värtustama õppimist ja huvituma koolitööst (Eestis 86 ja 75%, TALIS – 81 ja 70%). (OECD 2014a, 405). Niisiis: Eesti õpetaja tunneb end võrreldes oma kolleegidega teistes riikides suhteliselt ebakindlalt ega usu küllaldaselt oma suutlikkusse mõjutada õpilasi positiivses suunas.

Meie põhikooliõpetaja tööga rahulolu on keskeltläbi madalam kui teiste riikide õpetajatel. Sellest andsid tunnistust TALIS-uuringu kümnest näitajast tervelt üheksa. Kõige suurem lõhe valitses selle vahel, kuidas õpetaja arvates hindab õpetajakutset ühiskond: sellal kui Eesti õpetajatest üksnes 13,7 protsenti nõustus väitega, et õpetajakutse on ühiskonnas väärtustatud (teisisõnu, 86,3% ei olnud selle väitega nõus), siis TALIS-riikides keskmiselt oli see näitaja ligi 31 protsenti, seega üle kahe korra suurem.

Tabel 2 annab võrdleva ülevaate õpetajate tööga rahulolu mõningatest tunnustest võrreldes lähinaabritega ja TALISE keskmisega.

Neid, kes valiksid õpetajatöö ka siis, kui peaks uuesti otsustama, oli Eestis 70 protsenti (TALIS 78%), mis tähendab, et ligi kolmandik põhikooliõpetajatest sama tööd heameelega ei teeks. Mõnevõrra üllatuslikult nõustus siiski 90 protsenti meie õpetajatest (TALIS 91,2%), et nad on kokkuvõttes ikkagi oma tööga rahul.

Joonisel 5 on andmed tööga rahulolu kohta, mida koguti ainult Eestis.

Nagu jooniselt nähtub, on Eesti põhikoolide juhtide ja õpetajate rahulolul mustrid sarnased. Küll aga on koolijuht märgatavalt rahulolevam õpetajate otsustusõigusega koolis ja ka õpilaste käitumisega. Joonist lugedes tuleb tähele panna skaalat, nimelt et arvud 1 ja 2 tähistasid otseselt rahulolematust. Õpetajad on selgelt rahulolematud oma palgaga, õpetaja positsiooniga ühiskonnas ja kuvandiga meedias. Selgelt rahul on õpetajad aga puhkuse pikkusega, iseenda kui õpetaja missioonitundega ja oma suhetega – nii kolleegide, juhtkonna kui ka õpilastega, suhteliselt rahul on õpetaja ka oma suhetega lapsevanematega. Üllatavalt hindab õpetaja ise oma eneseusaldust kõrgemalt, kui see paistab välja rahvusvahelises võrdluses. Ka ollakse pigem rahul professionaalseks tööks vajalike tingimuste või aspektidega: ettevalmistus õpetajatööks, õpikeskkond, ainekavade rakendamine koolis, õppekavade üldpädevuste ja lõimingu rakendamine, kooli õppekava ja ainekavade koostamine, napilt plusspoolele jääb ka õppekirjanduse asjakohasus.

ÕPETAJATÖÖ HINDAMINE JA ÕPETAJAKUTSE REGULEERIMINE.

Riigiti erineb tugevalt see, kes ja kui sageli õpetaja tööd hindab ja milliseid järeldusi sellest tehakse. Eestis on võrreldes teiste riikidega õpetaja tööd hinnatud sageli. Neid õpetajaid, keda koolijuht ei ole kunagi hinnanud, on Eestis 2,4 protsenti (TALISE keskmine 13,8%; Soomes 27,6%), õpetajaid, kelle tööd pole mitte kunagi ametlikult hinnanud kolleegid, on Eestis 25,1 protsenti (52,5%; 91,9%), neid, kelle puhul ei ole mitte kunagi rakendatud välishindamist, on Eestis 8,4 protsenti (37,5; 77,7%) ja neid, kelle tööd ei ole ülepea mitte kunagi ametlikult hinnatud, on Eestis 1,7 protsenti (7,4%; 25,9%).

Seda, et Eestis puuduks õpetajatöö formaalne hindamissüsteem või oleks hindamist liiga vähe, küll väita ei saa.

JOONIS 4. Enesetäiendustegevuse sisu ja positiivne mõju Eesti õpetajate hinnangul¹ (õpetajad, kes on mõnest tegevusest viimase aasta jooksul osa võtnud, %)



Allikas: Übius et al. 2014, 145

Pigem võiks küsida, kas pole tegu liiga sagedase hindamisega ja kuidas see mõjutab usaldust õpetajatöö vastu. TALIS 2008 andmetel arvas 27,2 protsenti Eesti põhikooliõpetajatest, et hindamine toimub administratiivsetel põhjustel puhtformaalselt, TALIS 2013 andmetel arvas nii juba 43,2 protsenti. Seega – trend on negatiivne ja nõuab nii tundlikus valdkonnas nagu õpetajatöö hindamine tõsist järelemõtlemist (OECD 2014a, 354).

Eestis rakendatakse õpetajatöö hindamise alusena kutsestandardit (Direktori, õppealajuhataja, õpetajate ja tugispetsialistide kvalifikatsiooninõuded). Esimene õpetaja kutsestandard töötati välja 2005. aastal. Uuendatud ja 2012. aastal kinnitatud õpetaja kutsestandardis on neli taset (Õpetaja kutsestandard 2012). Õpetaja kuues tase omandatakse lasteaiaõpetaja esmakoolituse (rakenduskõrghariduse või bakalaureuseõppe) läbimisel või kompetentsuse kutsestandardile vastavaks hindamisel kutset andva organi poolt. Õpetaja seitsmes tase omandatakse õpetaja esmakoolituse (magistriõppe) läbimisel või kompetentsuse hindamisel kutsestandardile vastavaks kutset andva organi poolt. Vanemõpetaja (tase 7) toetab lisaks õpitegevuse elluviimisele teiste õpetajate ja organisatsiooni arengut ning arendab valdkonna metoodikat oma organisatsioonis. Meistrõpetaja (tase 8) osaleb lisaks õpitegevuse elluviimisele arendus- ja loometegevuses nii organisatsioonis kui ka väljaspool seda ning teeb tihedat koostööd kõrgkooliga.

Õpetajate kvalifikatsiooninõuete kohaselt on õpetaja kutset võimalik omandada kas esmakoolituse läbimisel ülikoolis või kompetentsuse tõendamisel kutset andva organi poolt (Direktori, õppealajuhataja, õpetajate ja tugispetsialistide kvalifikatsiooninõuded). Ühtlasi on standardite kasutuselevõtmisega loobutud ka varasemast atesteerimise süsteemist.

JÄRELDUSED, PERSPEKTIIVID JA ETTEPANEKUD. HINNANG ÕPETAJA OLUKORRALE. Peamine järeldus, mis

eespool toodud andmestikust sugeneb, on see, et Eesti õpetajaskonna olukord on kriitiline. Paraku on meil andmed peamiselt põhikooliõpetaja kohta, gümnaasiumiõpetaja olukorra kirjeldamine vajaks tingimata rikkalikumat andmestikku. Samuti ei ole selles artiklis kasutatud rikkalikku empiirilist materjali, mida viimastel aastatel on Eesti õpetajaskonna uurimise raames kogutud, sest eesmärk oli eelkõige võrrelda meie õpetajaskonda rahvusvaheliselt.

Eespool öeldut lühidalt kokku võttes tuleb tõdeda, et Eesti õpetajaskonna baasoskused – funktsionaalne lugemisoskus, matemaatiline kirjaoskus ja suutlikkus lahendada probleeme inforikkas keskkonnas – ei ole piisavalt heal tasemel. Õigustatud ohutunnet tekitab see, et haridusvaldkonna lõpetanute baasoskused jäävad alla teiste erialade lõpetanutele ning, mis eriti halb, on noorematel põlvkondadel eelmistest põlvkondadest nõrgemad. Õpetajate tööturg on paigast ära – meil on suur hulk põhikooliõpetajaid, kes töötavad vastu oma tahtmist alakoormusega, ent samas töötavad ligi pooled õpetajad koolides, mille direktorid leiavad, et koolis on puudu headest, kõrgelt kvalifitseeritud õpetajatest. Eesti õpetaja palk on võrdluses teiste riikidega madal, suhteliselt madal ka võrdluses Eesti enda kõrgharitud inimestega. Eesti õpetajaskonna vanuseline ja sooline koosseis on tugevalt kaldu eakate ja naiste poole. Põhikooliõpetaja rahulolu oma sotsiaalse staatusega on väga madal, ka on õpetaja üldine rahulolu oma tööga ja eneseefektiivsus võrreldes teiste riikidega suhteliselt madal. Ja kuigi Eesti õpetajatel on mõningaid objektiivseid põhjusi olla rahul oma töötingimustega, nagu näiteks suhteliselt lühike õppeaasta, väikesed koolid ja klassid ning keelelis-kultuuriliselt enam-vähem homogeenne õppekeskkond ja küllaltki head võimalused professionaalseks enesetäienduseks, ei piisa sellest tarkade ja säravate noorte kooli tööle meelitamiseks. Kõige murettekitavam on see, et õpetajaks ei taheta õppida, ülikoolides puuduvad konkursid aineõpetaja õppekohtadele

ja selle eriala valinute puhul pole sageli tegemist esimese eelistusega. Väga harva satub õpetajakoolitusse neid, kes kuuluvad parimate gümnaasiumilõpetajate või akadeemiliselt kõige edukamate hulka.

Võib üsna kindlalt väita, et kui Eesti õpetajaskonna olukorras ei toimu põhjapanevat ja kiiret muutust, siis kaotab Eesti oma hariduse hea taseme ja haridusliku edumaa teiste riikide ees. Seejuures ei tohi unustada, et hariduse taseme langus kaob varem või hiljem ka tööturul ja viib riigi konkurentsivõime langusele.

ÕPETAJAAMETISSE ÕIGED INIMES-

SED. Barber ja Mourshed (2007) toovad 25 riigi haridust analüüsisvas uuringus PISA tulemustele toetudes välja koolide tulemuslikkuse suurendamise tegurid, mis on iseloomulikud maailma kümnele parimale haridussüsteemile. Need kolm tegurit on:

- ▶ õigete inimeste leidmine õpetajaametisse,
- ▶ tingimuste loomine nende kujunemiseks headeks õpetajateks-juhendajateks,
- ▶ suutlikkus tagada iga õpilase õpetamine nii hästi kui võimalik.

Uuringus rõhutatakse, et haridussüsteemi kvaliteet sõltub õpetajate kvaliteedist, mistõttu on maailma edukaimad riigid välja arendanud tõhusad mehhanismid õpetajakandidaatide väljavalimiseks ning maksavad algajatele õpetajatele korralikku stardiraha.

Kuigi palk ei ole õpetajakutse omandamise ainus motivaator, on selge, et kui algaja õpetaja töötasu ei ole teiste erialadega võrdväärne, ei tule parimad lõpetajad õpetajakoolitusse ega tööta tulevikus haridussüsteemis. Paraku on tegu nõiarõngaga: kui õpetajaametit ei väärtustata ja kui töötasu annab sellest omalt poolt märku, ei teki ka konkurentsi õpetajakoolitusse. See toob kaasa olukorra, kus õpetajakutse kasuks otsustavad tihti kehvemate eeldustega kandidaadid, mis omakorda viib allapoole õpetajakoolituse taseme. Tulemuseks on, et õpetaja maine halveneb veelgi. Niisiis – haridussüsteemi suutlikkus

leida õigeid inimesi koolidesse on tihedalt seotud õpetaja elukutse mainega. Nagu eelkirjeldatust nähtus, on õpetaja maine õpetajate endi arvates Eestis katastroofiliselt madal. Vabariigi Valitsuse poolt 2014. aasta 13. veebruaril heakskiidetud Eesti elukestva õppe strateegias 2020 on kirjas, et õpetaja palk peab olema võrdne Eesti kõrgharidusega spetsialisti keskmise palgaga. Eelmine valitsus seadis eesmärgiks tõsta õpetajate palka 10 protsenti aastas. Aprillis 2015 sõlmitud EV valitsuse koalitsioonileppes õpetajate palgatõusust juttu ei ole (Koalitsioonilepe 2015). Seega sõltub palgatõus eelkõige eelarve läbirääkimistest ning haridus- ja teadusministri võimekusest õpetajate palgatõusu eest seista. Üheks meetmeks toetada tööd alustavaid õpetajaid on lähtetoetus, mis on sätestatud põhikooli ja gümnaasiumi seaduses. Lähtetoetust võib taotleda tööd alustav õpetaja, kes on lõpetanud kõrghariduse tasemel toimuva õpetajakoolituse ning asub 18 kuu jooksul pärast selle lõpetamist esmakordselt kooli tööle õpetajana, välja arvatud Tallinnas või Tartus asuvas koolis.

Lisaks palgale tuleb noorte õpetajate kooli ahvatlemiseks kasutada ka läbimõeldud värbamiskampaaniaid. Näiteks programmis „Noored kooli” rakendati atraktiivseid turundus- ja värbamisstrateegiad ja käsitati osalejaid kui valitud seltskonda, kellel on eeldusi liidriks ühiskonnas. See strateegia töötas hästi ja muutis õpetamise vastuvõetavaks ka neile, kes pedagoogiametile varem ei ole mõelnud. Tulemuseks oli, et erinevalt tavapärasest õpetajakoolitusest kandideerib programmis „Noored kooli” ühele kohale keskeltläbi kuus inimest. Kooli tööle jäävad lõpetajatest umbes pooled, kuid suur osa jätkab erinevatel ametikohtadel haridussüsteemis. Huvi ja valmisolek oleks suurem, kui kool saaks pakkuda konkurentsivõimelist palka. Ka Singapuri ja Inglismaa kogemused näitavad, et ainuüksi tõhusast turundus- ja värbamisstrateegiast ei ole kasu, kui seda ei toeta õpetajaametisse asujate töötingimuste

parandamine, eriti aga palkade tõstmine (Barber, Mourshed 2007).

Õpetajaametis tulevad kasuks elukogemus ja sotsiaalne küpsus, eelkõige iseenda laste kasvatamine. Uuringud on näidanud, et sageli tajuvad just nooremad, alla 30aastased õpetajad õpilasi pahatahtlike ja kiuslikena, sest ei mõista erinevalt vanematest kolleegidest õpilaste käitumise tegelikke motive. Noorte õpetajate lahkumine koolist on sageli seotud suure emotsionaalse pingega, sest neil on raskusi hoida klassis töörahu ja leida kontakti vanemate kolleegide ja lastevanematega. Üks arvestatavaid võimalusi tuua kooli uusi õpetajaid on nn teine elukutse. See on kooskõlas üldise sotsiaalse trendiga, mille kohaselt töötatakse mingis eluvaldkonnas 10–15 aastat, siis soovitakse elus teha midagi muud, valitakse teine valdkond ja õpitakse uus amet. Õpetajaametit kui teist elukutset on edukalt rakendatud näiteks Inglismaal ja Hollandis, kus on selleks puhuks koostatud ka vastavad ettevalmistusprogrammid. Neis programmides on õpe tihedalt seotud praktikaga, mis võimaldab õpinguid kujundada rohkem individuaalsetest vajadustest lähtuvalt. See tähendab, et õpitakse eeskätt seda, millest on vajaka ega läbita mingit üldkohustuslikku „menüüd”. Ka Eestis ei ole selline lähenemine tundmatu. Eelkõige kaugõppesse on ikka tulnud elukogemusega inimesi. Õpetajahariduse tugevdamise seni veel vähekasutatud võimalus ongi luua ettevalmistusprogrammid varasema hariduse ja töökogemusega inimestele, kasutades õpetajaks õppimisel ressursina näiteks 30+ eagrupi elukogemust. Sellist elukogemust ei ole võimalik omandada ülikoolist mitte ühegi ainekursuse kaudu. Kindlasti mitmekesisistaks ja rikastaks selliste programmide rakendamine õpetajaskonda. Selle eagrupi meelitamine õpetajakoolitusse aga eeldab stipendiumeid, mis võimaldaks õppimisele pühenduda.

Suurenema peab ülikoolide õppe paindlikkus ja koostöö koolidega. Mitmed koolid mõistavad, et nende panus on õpetajate ettevalmistuses hädavajalik ja kohandavad oma õppetegevust vastavalt üliõpilaste

praktikatele. Kuid praktika ja teooria tihedam sidumine eeldab veelgi laiemat vastutuse jagamist ja ka täiendavaid ressursse. Tegevõpetajatest saavad õpetajakoolituse õppejõud, sest just nemad peavad tudengitele esmaste oskuste omandamisel juhendajaks olema. See ei tähenda harjutuskooli, mis meil veel 70ndatel toimis, vaid iseseisvate organisatsioonidenä toimivaid ja parima juhtimispraktikaga koole, kus on loodud tingimused ka üliõpi-

Õpetajakoolitusse võiks kaasata varasema hariduse, töö- ja elukogemusega inimesed 30+ vanusegrupist.

laste ja õppejõudude koostöök. Näiteks on mitmes riigis rakendatud mudelit, kus ülikoolide õppejõud käivad abiks koolides, kus õpib palju õpiraskustega õpilasi. Nii testitakse uusi õpetamisvõtteid ja luuakse uusi õppematerjale.

Kuid värbamiskampaaniad, „Noored kooli”, „teise elukutse” programmid jm ei suuda piisaval määral korvata noorte ja säravate õpetajate vähesust koolis. Üks võimalus suurendada parimate üliõpilaste osalust õpetajakoolitusprogrammides on luua neile ülikoolis eritingimused: maksta kõrgendatud stipendiumi, millega kaasneks kohustus asuda tööle koolis ja töötada seal mingi kokkulepitud aja kestel. Arutleda tasuks ka selle üle, kas piisavalt kõrgete stipendiumite olemasolul poleks mitte mõistlik mingitel erialadel (matemaatika, sotsiaal- ja loodusteadused, filoloogia) viia sisse õpetajakoolituse programmid, mis kulgeksid erialaõpingutega paralleelselt.

Tuleb leida teisigi alternatiivseid võimalusi väljaspool haridussüsteemi töötavate

kõrgharidusega õpetajakandidaatide toomiseks koolidesse. Seda Eesti kutseomistamise uus süsteem ka võimaldab, sätestades õpetajana töötamise eeldusena kõrghariduse ja õpetaja kutse. Seega, õpetaja kutse võib saada kutsestandardis määratletud pädevusi tõendades, mis loob täiesti uue olukorra – kõrgharidusega spetsialist, kel on juhtimispädevused (planeerimine, motivatsiooni toetamine, koostööpädevused jt), kes omab täiskasvanukoolitaja oskusi ja valdab vastavat ainevaldkonda ning täiendab end näiteks õppimis- ja arengupsühholoogia valdkonnas, võib taotleda õpetaja kutset ilma vastavat tasemeõpet läbimata.

Kuid kõige olulisem on, et õpetajatöö ja õpetajaharidus muutuks ja areneks sisuliselt. Lootustandev on, et Eesti elukestva õppe strateegia 2020 keskmes on muutunud õpikäsitus. Nimelt on tänapäeval õppimise eesmärk tingimuste loomine iseennast pidevalt korrigeeriva, kohanduva asjatundlikkuse kujunemiseks, mis vastandub rutiinisele ehk standardsele asjatundlikkusele. Adaptiivne ja loov asjatundlikkus eeldab ühelt poolt võtmepädevuste valdamist, teisalt aga nende pidevat avardamist ja süvendamist. See tähendab uute teadmiste loomist, pidevat uurimist, katsetamist, uute lahenduste leiutamist, ebaõnnestunud lahenduste kõrvalejätmist ja „nutikate“ õpikeskkondade kujundamist. Tähelepanu keskendub sellise lähenemise puhul innovaatilistele õpikeskkondadele, mille fookuses on õppijad. Ergutatakse õppijate aktiivset süvenemist õppimisse, toetatakse nende identiteeti õppijana, selleks et luua eeldused selliste ennastjuhtivate õppijate kujunemiseks, kes on võimelised oma õppimist seirama, hindama, täiustama ja vastavalt reguleerima motivatsiooni ja emotsioone. Need õpikeskkonnad rajanevad arusaamal, et õppimine on olemuslikult sotsiaalne, mistõttu peetakse esmatähtsaks hästi organiseeritud koostöist õppimist. Õpetajad peavad oluliseks õppijate motivatsiooni ja mõistavad emotsioonide võtmerolli õppimise edukuses, ollakse häälestatud õppijate

individuaalsete eripärade ja nende varasemate teadmiste arvestamisele; disainitakse selliseid õppekavu ja õppeprogramme, mis nõuavad igaühelt tõsist pingutust, kuid ei esita üle jõu käivaid nõudmisi. (OECD/CERI 2013). Digikultuuri lõimimine õppeprotsessi muudab õpetajakutse huvitavamaks ja loob uusi võimalusi (Eesti elukestva 2014). Digimetoodikate ja digiõpivara (sh mängud, animatsioonid, videolahendused) loomine eeldab koostööd eri valdkondade spetsialistidega – disainerid, psühholoogid, loo jutustajad ja programmeerijad. Uute lahenduste loomiseks on vaja lõhkuda piirid ja viia kokku õpetamist,aju tööd tundvad spetsialistid ja tehnoloogiaalased teadmised. Juba on näiteks Tallinna Ülikoolis loodud Tõsimängude õppekava, kus õpivad koos mitme eriala üliõpilased, et rikastada metoodikaid ja õppevara.

Õpetajaameti ja õppimise ümbermõtestamine võib aidata kaasa sellele, et õpetajatöö muutuks kõitvaks ja mainekaks. Nagu juba eespool seoses programmiga „Noored kooli“ öeldud, muutis programmi atraktiivseks õpetajaameti sidumine liidripositsiooniga – „Õpetades liidriks“. Õpetamine on selle kontseptsiooni kohaselt juhtimine, eriti seetõttu, et projektitööde, klasisiruumist väljaspool ja teiste õpetajatega koos elluviidavad õppeülesanded eeldavad meeskonnatöö ja selle juhtimise oskusi. Koostöös õppejõudude ja juhendajatega analüüsib osaleja end kui eestvedajat ja lihvib oma muutuste, inimeste ja iseenda juhtimise oskusi. Õpetajate vastutuse ja panuse suurendamiseks õppeprotsessi arendamisse on kasutusele võetud käsitlus õpetajast kui eestvedajast (*teacher leadership*) (nt Harris, Muijs 2005; Snoek 2014). Õpetaja kui eestvedaja mõiste tähistab õpetaja rolli laienemist – osalemist kooliarenduses ja teiste õpetajate arengu toetamises, aga ka uuringute korraldamist koolis. Selle kontseptsiooni elluviimisel on määravaks koolijuhi hoiakud ja kompetentsus, näiteks kuivõrd ta oskab luua tingimusi õpetajate koostööks, kas jätab sellisteks tegevusteks aega (samas).

Õpetajatööd võib pidada ka loominguks ja õpetajat kunstnikuks. „Õpetamine on selgelt tegevuskunst – õpetamise kunst. See on hirmuäratavalt vastutusrikas ja keeruline kunst, sest selle tegemisse on kaasa haaratud elavad inimesed, valdavalt lapsed, kelle võimalikku tulevikku on vaja avastada ja kujundada. Kui õpetajatööd sel viisil defineerida, avaks see uusi „võimaluste aknaid“. Omal kohal on analoogiad teiste kunstidega, kirjutab V.-R. Ruus (Ruus 2015). Võib-olla vabastab selline ümbermõtestamine õpetajatöö rutiinist ja teeb selle nii noorte kui ka ühiskonna silmis kõitvamaks. Õpetajas on nähtud ka uurijat ja teadlast. See viitab õpetajahariduse teaduspõhisusele, õppele, mille raames tulevased õpetajad õpivad tegema uurin-guid. Soome õpetajakoolitajad rõhutavad õpetajate oskust teha tõendus põhiseid ot-suseid ja valikuid ning et selleks vajalikud pädevused omandatakse esmaõppe raames (Niemi, Jakku-Sihvonen 2006). Märgitakse ka, et see on üks Soome haridussüsteemi edukuse alustalasid. Õpetajaks õppijad on õpingute jooksul omandanud uurimismee-todikaid, mida klassiruumis kasutada.

TEGEVÕPETAJANA KOOLIS. Õpeta-jate ettevalmistusele järgneb õpetajaks kujunemine töökeskkonnas: kutseasta ja edasine professionaalne areng. Toetava keskkonna loomine sõltub ennekõike kooli juhtimise kvaliteedist. Koolijuhi pädevuste kehtestamist ja nende regulaarset hinda-mist seab eesmärgiks ka Eesti elukestva õppe strateegia 2020 (Eesti elukestva 2014). Seda eesmärki lubab realiseerida ka koalitsioonilepe, suurendades koolijuhtide vastutust koolide õppe tulemuslikkuse ja koolide üldseisundi eest ning toetades õpetajat ja klassi juhtimist väärtustavat koolikultuuri kujundamist.

Koolis töötava õpetaja jaoks on oluline tuvastada oma õpetamispraktika nõrgad kohad. Enamikul juhtudel ei tähenda see mitte ainult toimuva teadvustamist, vaid ka juba väljakujunenud suhtumise muut-mist. Selleks peavad õpetajal kujunema

oskused ja valmidus eneserefleksiooniks, sh pädevused oma tööd tõendus põhisel analüüsida. Mõistagi peab õpetajal olema motivatsioon oma õpetamisoskuste paran-damiseks. Üldjuhul eeldab see motivat-sioonilisi muutusi, mida ei ole võimalik saavutada üksnes materiaalsete hüvede suurendamise abil. Niisugused muutused leiavad aset siis, kui õpetajatel on kõrgeid ootusi, kolleegidega ühist eesmärgitunne-tust ja, mis kõige olulisem, kollektiivset

Õpetajatööd võib pidada ka loominguks ja õpetajat kunstnikuks.

usku õpetajate suutlikkusse nende käe all õppivate laste haridustaset tõsta.

Õpetajate arengu toetamiseks on kõige enam levinud vormiks täienduskoolitus, mis valdavalt toimub väljaspool kooli, või siis meeskonnakoolitusena koolisiselt. Kuid järjest enam on hakatud kasutama individuaalseid vorme, näiteks mentor-lust, et tagada individuaalne juhendamine ja tagasiside. Mentorlust ei nähta mitte ainult algajate õpetajate sisseelamise, vaid kogu koolis toimuva kollegiaalse õppimise toetamisena. Eesti koolides on palju head praktikat, mis ei levi piisavalt. Teisalt riikli-kus õppekavas eeldatav ainetevaheline integratsioon ja lõiming ning üldpädevuste süsteemne arendamine ei rakendu ilma õpetajatevahelise tõhusa koostööta. Selleks tuleb aga luua tingimused ning toetada ja tõhustada kollegiaalset koostööd nii kooli-de sees kui ka koolide vahel, mis hõlmab näiteks tundide ühist ettevalmistamist, tundide külastamist ning õpetamisoskus-te vastastikust täiendamist ja õpetamise uurimist, analüüsimist. Õpikogukondade teke koolis on ülioluline selleks, et õpetaja pensionile minekuga ei läheks pensionile ka kogu tema pedagoogiline ja metoodili-ne pagas.

Edukate riikide kogemus näitab, et tõhusad meetmed õpetamiskvaliteedi parandamisel on näidistundide läbiviimine, õpetajakoolituse sidumine koolipraktikaga, tugivate koolijuhtide väljaõpetamine ja õpetajatevahelise koostöö edendamine kogemuste vahetamise abil (Barber, Mourshed 2007). On riike, kus rakendatakse õpetajatele enesetäiendamise aastat ja on võimalik stažeerida mingis teises koolis või riigis. On ka riike, näiteks Portugal, Küpros ja Singapur, kus õpetajatel on kohustus liikuda ühest koolist teise eesmärgil, et õpetamispraktikad leviks.

Edukates süsteemides töötatakse kooli tasandil välja efektiivsed sekkumismeetodid õpiprobleemide ilmnemisel, koolides jälgitakse pidevalt õpilaste edasijõudmist ning töötatakse välja erinevaid sekkumisi viise mahajäämise vältimiseks ja mahajääja edasiasitamiseks. Oluline on õpetajate pidev toetamine, nõustamine, see, et õpetaja poleks oma probleemidega üksi. Siin tuleb tõdeda, et teooria ja seaduste tasandil on ka Eestis selline lähenemine olemas, kuid süsteemina see veel ei toimi. Soomes oli iga seitsme klassiõpetaja kohta võetud tööle ka üks eripedaagoog. Lisaks pakutakse õpetajatele supervisiooni võimalusi, et vältida tööstressi tekkimist, sest stress võib kaasneda suure vastutuse ja pingega.

Koolijuhi roll õpetajate õppimise ja arengu toetajana eeldab koolijuhilt vastavaid teadmisi ja oskusi (personaliaarendus, juhendamine, mentorlus). Koolijuhist sõltub, kui avatud ja õppiv on organisatsioon. Singapur uurib oma tippkoolides kasutatavaid õpetamismeetodeid ning on kindlustanud vastava positiivse praktika edasikandumise ka teistesse koolidesse. Singapuri teadlased on loonud riiklikus pedagoogilises instituudis klass-laboratooriume, kus tutvutakse põhjalikult õpilaste reaktsioonidega uute ideede, õpetamistehnikate ja -strateegiatega. Uurimuse tulemusi kasutatakse hariduse edasise reformimisel ja selleks kulutatakse igal aastal peaaegu 10 miljonit USA dollarit (Barber, Mourshed 2007).

KOKKUVÕTTEKS. Uuringud näitavad, et Eesti õpetaja olukord on kõigile headele tulemustele ja näidetele vaatamata kriitiline. Kõige olulisem on, et inimesi, aega ja raha ei raisataks kõrvalise tähendusega asjadele. Mitmed küsimused ei lahene haridusvaldkonna sees. On olemas palju häid näiteid selle kohta, kuidas koolid on püüdnud teha õpetust huvitavaks, pakku des välja ja rakendades ellu ideid, kuidas muuta õpetajatööd loomingulisemaks, luua koolis õpilas- ja teadmussõbralik keskkond, toetada õpetaja professionaalset arengut, suurendada õpetajate koostööd jne. Palju energiat ja tööd on kulutatud õpetaja kutsestandardi parandamisele, lihv imisele ja propageerimisele. Suuri lootusi on pandud õpetajate esma- ja täiendkoo lituse kvaliteedi tõstmisele. See kõik on tähtis, isegi väga tähtis, kuid praegu ei ole probleemi teravik seal.

Kõige karjuvam on olukord õpetaja sotsiaalse staatusega, sh palgaoludega. Eesti hariduse tulevikuväljavaateid tumestab kõige rohkem see, et talendikad noored ei taha saada õpetajaks ja ei tule õpetajakoolitusse. Seda probleemi ei suuda lahendada ülikoolid üksi, ükskõik kui palju nad ka oma õppeka vu ja oodatavaid õpiväljundeid ei lihviks, kui paindlik ja ligipääsetav nende pakutav õpetajaharidus ka poleks, kui palju nad kulutaksid oma niigi kasinaid ressursse värbamiskampaaniatele. Ka ei lahene probleem administratiivsete vahenditega, näiteks mõne üksuse loomisega haridust reguleerivate ja juhtivate keskasutuste või agentuuride juurde.

Õpetajaga seotud probleemistikule tuleb läheneda süsteemselt, riigi, koolide, ülikoolide jt asjaosalistega mittedeklara tiivses koostöös, kuid riigi poolt asjatund likult ja sihiteadlikult koordineerituna. Ka tuleb teha hariduse enda ressursside põhjalik analüüs, esitades küsimusi ka õpetajate ametikohtade, tugisüsteemide ja näiteks haridusbürokraatia kohta.

KASUTATUD KIRJANDUS

- AAVIK, M. (2015). Eesti haridusedu võib kaduda üleöö. – Postimees. Arvamus ja Kultuur, 333, 21.02.
- BARBER, M., MOURSHED, M. (2007). How the world's best performing school systems come out on top. McKinsey & Company; OECD. – <http://www.hm.ee/index.php?popup=download&id=7878>
- DIREKTORI, ÕPPEALAJUHATAJA, ÕPETAJATE JA TUGISPETSIALISTIDE KVALIFIKATSIOONINÕUDED. – <https://www.riigiteatja.ee/akt/130082013005>
- EESTI ELUKESTVA ÕPPE STRATEEGIA 2020. (2014). – <https://hm.ee/sites/default/files/strateegia2020.pdf>
- EESTI HARIDUSE VIIS VÄLJAKUTSET. Eesti haridusstrateegia 2012–2020. – http://elu5x.kogu.ee/public/documents/materjalid/Haridusstrateegia_PROJEKT_8_lk.pdf
- HARRIS, A., MUIJS, D. (2005). Improving schools through teacher leadership. London: Open University Press.
- KOALITSIOONILEPE. (2015). – <http://www.sotsdem.ee/wp-content/uploads/2015/04/RE-SDE-ja-IRLi-valitsusliidu-lepe.pdf>
- NIEMI, H., JAKKU-SIHVONEN, R. (2006). Research-based teacher education. – R. Jakku-Sihvonen, H. Niemi (eds). Research-based teacher education in Finland, 31–50. Turku: Finnish Educational Research Association.
- OECD/CERI. (2013). Centre for Educational Research and Innovation – CERI. – <http://www.oecd.org/edu/ceri/innovative-teachingforeffectivelearning.htm>
- OECD (2013). Education at a Glance 2013: OECD Indicators. OECD Publishing, doi: 10.1787/eag-2013.en
- OECD (2014a). TALIS 2013 Results: An international perspective on teaching and learning. OECD Publishing, doi: 10.1787
- OECD (2014b). Education at a Glance 2014. (2014). OECD Indicators. OECD Publishing, doi: 10.1787/eag-2014-en
- RUUS, V.-R. (2015). Õpetajaameti evolutsioonist. Sirp, 06.03. 2015. – <http://www.sirp.ee/s1-artiklid/c9-sotsiaalia/opetaja-ameti-evolutsioonist/>
- SNOEK, M. (2014). Developing teacher leadership and its impact in school. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- TUCKER, M. S. (ed) (2011). Surpassing Shanghai. An agenda for American education built on the world's leading systems. Cambridge, Massachusetts: Harvard Education Press.
- VAHER, K. (2013). Hetkeolukorra analüüs. Eesti tavakoolide ja kutseõppeasutuste üldharidusainete õpetajad. (Töömaterjal).
- VALK, A. (2013). Õpetajate oskused PIAAC andmete baasil. – https://www.hm.ee/sites/default/files/opetajate_oskused_piaac_andmete_baasil.pdf
- ÕPETAJA KUTSESTANDARD. (2012). – <http://www.kutsekoda.ee/et/kutseregister/kutsestandardid/otsing>
- ÜBIUS, Ü., KALL, K., LOOGMA, K., ÜMARIK, M. (2014). Rahvusvaheline vaade õpetamisele ja õppimisele. OECD rahvusvahelise õpetamise ja õppimise uuringu TALIS 2013 tulemused. Tallinn: SA Innove.

Nagu vesi: kirjeldamatu, asendamatu



HELDUR MEERITS
vabamõtleja ja investor

Pole mõtet teha nagu, nagu mahuks kogu maailm ära eksamitulemustesse ja Excelisse ning kõike väljaspool asuvat lihtsalt poleks olemas. Miski oluline läheb kaduma, ja enamasti murrab see miski ennast nagu maa-alune jõgi ühel hetkel taas välja, kuid siis võib olla juba hilja.

Haridusest rääkimine peaks olema lihtne. Kõigil meil on ju isiklik kogemus koolikäimise ajast, paljudel ka lapsevanemana, mõnel isegi õpetajana. Aga kui proovid kahe sõnaga kokku võtta, mis on haridus, voolab kõik liivana sõrmede vahelt välja. Ometigi, kui vaadata hariduse mõju, siis on see ilmne. Numbrid näitavad, et mida enam haridust, seda enam (keskmiste alusel, mitte individuaalselt!) sissetulekut. Samuti hinnatakse elukvaliteeti haritumatel kõrgemaks. Targad mehed on paberile pannud mitmeid definitsioone ja seal taga on kindlasti targad mõtted, ent nende definitsioonide uurimine muutub kiiresti skolastikaks, kui taustal olevate mõtetega ei suudeta sammu pidada. Nii tuleb meesugustel lihtsurelikel lihtsalt üht Paavo Haavikko luuletust parafraseerida: haridus on kui vesi, kirjeldamatu, asendamatu.

Teooriate üle peamurdmise asemel võiksime proovida end vahelduseks minevikku kujutleda. See on ootamatult raske ülesanne: proovige meenutada, milline nägi Tallinn välja 20 aastat tagasi? Või lausa 100 või 200 aasta eest. Kujutlusvõime paneb see täiega proovile. Ent suurusjärgu võrra keerulisem on end kujutada 15. sajandi talupoja rolli. Enamik neist polnud oma kihelkonnast väljaspool käinud, ja teistes kihelkondades toimuvast oli neil pigem hägune ettekujutus. Kui 30kilomeetrine teekond jala või vankriga nõudis terve päeva, siis polnud ka ime. Teiste inimestega kohtuti peamiselt kirikus, laadal või vakusepeol. Sõbrakaubandus jõudis ka vaid üksikute talupoegadeeni, sõjakäikudel osalemine mõnes Vana-Liivimaa armees samuti haruldane.

Loomulikult olid need inimesed kirjaoskamatud. Teadmised liikusid edasi suuliselt ja ülisuur roll oli kogemusel. Vanasõna „Hallpead austa, kulupead kummarda“ kajastab just traditsioonilise ühiskonna toimetulemise viisi. Aega ei tajutud mitte kuhugi kaugusesse edasi kulgevat, vaid hoopis ringe tegevast ning samu sündmusi kujutleti aina uuesti korduvat. Mida vanem oli inimene, mida rohkem oli ta kogenud, seda enam oskas ta keerulistes olukordades nõu anda. (Võrdluseks: 90ndate muutustes olid eelisseisundis just nooremad, kes suutsid uuega kiiresti kaasa minna ega olnud seotud möödaniiku *modus vivendi* kogemusega.)

Kas toonased talupojad olid kristlased või paganad – sel pole hariduslikust

vaatenurgast suuremat tähtsust. Teadmist loodusseaduste ja ühiskonna toimimise kohta see poleks muutnud. Ning kui Aristotelese, püha Augustinuse ja Aquino Thomase vaated ulatusidki maarahvani, siis paljude vahendajate kaudu, vaevukuuldava ähmase sosinana.

Edasises arengus oli ülisuur osa kirikul ja rahvakoolidel. On pigem juhus, et Eestis see kirik osutus luterlikuks. Määravaks sai ühe luterliku kuninga edukus lahinguväljal. Konkureerides Martin Lutheri pooldajatega asus katoliiklik kirik samuti „maakeelset” haridust edendama. Džinn oli pudelist välja lastud, hambapastat ei saadud enam tuubi tagasi. 19. sajandi lõpuks käis enamik lastest koolis, neist omakorda suurem osa sai ka lugemise selgeks. Samal ajal oli iseenesestmõistetav ka leeriskäimine. Tegemist oli initsiatsiooni niga kõige puhtamal kujul: ilma leeriskäimiseta polnud võimalik abielluda. Aga et sealt „puhaste paberitega” väljuda, pidid oskama lugeda.

Samavõrd oli oluline, et selged pidid olema ka kristluse põhitõed. Hariduse kontekstis tahaks ennekoike rõhutada kümne käsu tundmise vajadust. Entusiastid võivad naljavihiks võrrelda kümmet käsku „Kommunismiehitaja moraalkoodeksiga”. Paralleelid on ilmsed, ehkki kirik oli moraali juurutamisel palju edukam kui vene kommunistid. Need põhimõtted koos luterliku maailmavaatega laiemalt elavad meie ühiskonnas kindlalt edasi. Kes meist ei mäletaks algklassides loetud lugu muretust rohutirtsust ja usinast sipelgast? Ning „Kolm põrsakest” hoiab sama kurssi. Samuti väljendas ka Taavi Rõivas oma kuulsas troonikõnes suurest narratiivist samasugust usina töötamise vajadust, ehkki see hetkekontekstis kõlas õigupoolest rohkem tammsaareliku „tee-tööd-küll-siis-...” visadusüleskutsena. See oli siis peaministri suur narratiiv.

Aegade jooksul on vajalikuks peetud haridustee kestus aina pikenenud. Kunagi sai ka kolme klassiga hakkama, nüüd oleks

kaksteist aastat justnagu vältimatu. Kohustuslik on küll vaid üheksa klassi põhikooli, kuid üldlevinud vaade meie ühiskonnas kipub põhiharidusega inimestele vaatama pigem kui läbikukkujatele. Mida siis nende lisandunud aastate jooksul omandatakse? Kindlasti õnnestub aastate jooksul rohkem fakte meelde jätta – kasvõi järgmise kontrolltöö või eksamini. Aga kindlasti sadestub sealt midagi igaveseks teadmiseks. Kuid faktid üksi pole veel teadmised.

Fakte ja muid viiteid võib muidugi netist kiirelt leida, ent need peavad haakuma juba olemasolevate teadmistega.

Oleme kõik kuulnud veidrikest, kes on üritanud entsüklopeediat pähe õppida. Atähest pole vist keegi kaugemale jõudnud. Ka edukad mälumängurid oskavad luua seoseid ja selle abil fakte tuvastada.

Siinkohal tuleb muidugi märkida, et täiesti ilma faktideta ei saa hakkama, mingid pidepunktid peavad olema. Kuidas saab ajalugu mõista, kui ühtegi aastaarvu meeles pole? Või kui ülesande $6 \times 7 = ?$ puhul pead hakkama tulemust näppudel kokku lugema. Eriti veider tundub sellisel taustal usk vikipeedia ja üldlõpse interneti kõikvõimsusesse. Kujutage endale ette potentsiaalset pangajuhti, kellelt töövestlusel küsitakse midagi kapitali tootluse kohta. Kui vastuseks on „üks hetk, kohe vaatan internetist järgi, mis asi see kapitali tootlus on”, siis sellise inimese karjäär lõpeb juba enne algamist. Fakte ja muid viiteid võib muidugi netist kiirelt leida, ent need peavad haakuma juba olemasolevate teadmistega.

Aga ka seoste mõistmisel on varian did: kas need seosed lihtsalt õpitakse ära,

arusaamise tasandil, või ollakse võimelised neid seoseid ka ise 'juurde' looma. Siin asubki õppimise võtmeküsimus. Kõigepealt muidugi lihtsalt seostest arusaamine. Koolis pole võimalik seostest aru saamata edasi jõuda, mehaanilisel päheõppimisel on väga kitsad piirid. Vaevalt oskab keegi ka tänapäeval loodusteaduslikult seletada, kuidas ikkagi inimese peas seosed teki- vad. Kuidas kasvõi matemaatiline loogika muutub mõtlemise osaks. Peeter Tulviste kirjeldab oma raamatus „Mõtlemise muutumise ajaloos” elavalt, kuidas erineb loodusrahvaste ja kooliharidusega inimeste mõtlemisviis. See sunnib arvama, et harjutamine teeb meistriks. Mida rohkem inimene käib koolis, seda keerulisemate ülesannetega ta hakkama saab. Vanemate inimeste kohta näitavad uuringud, et uute väljakutsetega rindapistmine aitab paremini vormis püsida. Nagu ka vastupidi, pensionile jäämine on riskantne hetk.

Huvitav küsimus aga on, kui kaua siis peaks koolis käima. Mis hetkeni lisa-aasta annab täiendavat väärtust. Põhikoolile järgneb gümnaasium, siis riburada edasi bakalaureusekraad, magister, doktoriõpe ... Ent üks asi on leida senitundmatud seosed maailmas eksisteerivate nähtuste vahel, teine aga saada elu ning tööga toimetulekuks vajalikud oskused. Siin tundub küll, et üldhariduskoolis on meie programmide ulatus lausa katastroofiliselt käest ära läinud.

Iga aine õpetajad on oma ala entusiastid. Nende meelest on järjest rohkem neid ülimalt vajalikke teadmisi, mida peaks aina lisama ja lisama kooliprogrammi. Iga õppekavaga püütakse siin mingit piiri panna, kuid seni erilist edu ei paista. Suvevaheaja lühendamine võiks olla ju hea mõte. Aga ainult sel juhul, kui realselt koolipäevade pinge langeks. Tegelikuses seda kardetavasti ei juhtuks. Kui mitte kohe, siis aja jooksul nähtaks siin võimalust õpitavat materjali veelgi juurde kuhjata. Lõpptulemusena muutuks olukord hoopis hullemaks. Päevad oleksid sama pikad

kui praegu, aga suvevaheaja oleks lihtsalt lühem.

Õpimõnu hävitab ka liigsuur suundumus hinnetele. Skeptik võiks küsida, kui palju meil üldse koolis õpitakse ja kuipalju selle asemel drillitakse riigieksamiteks. Omal ajal olid ühtsed riigieksamid selge ja positiivne samm edasi, muutes saadavad hinded hästi võrreldavaks. Ent probleem pole üksnes riigieksames, vaid ka suhtumises hinnetesse laiemalt. Kindlasti tuleb tuttav ette selline dialoog vanema ja lapse vahel:

- Kuidas täna koolis läks?
- Hästi.
- Kas hindeid ka said?
- Jah, viie matemaatikas.
- Siis on ju hästi.

Kahjuks ei oska me sageli oma lastega kooliga seondult rääkida enamast kui hinnetest. Mida uut ja põnevat teada saadi, mida kogeti, mis üllatas – kõik need teemad pole keskmises kodus liiga sagedased. Kindlasti oleks vale kogu süüd lihtsalt vanematele panna. Võib-olla on tõepoolest põhjust ühiskonda laiemalt mõnevõrra võistluslikkuses süüdistada. Aga selle kriitika peaks olema väga ettevaatlik. Kui ütleme, et oleme liigselt tulemuslikkusele orienteeritud, siis millele me ikkagi peaksime olema orienteeritud? Tulemuslikkuse vastand on tulemusetus – aga vaevalt ka see meie tõeline eesmärk saab olla.

President Ilves on ütelnud: „... meie järgmise põlve ülesandeid, võimalusi ja vajadusi pole võimalik numbritega kirjeldada näiteks eelarvedefitsiidi või ekspordi mahuna. Neid numbreid tuleb järgida ja jälgida, Aga see pole elu eesmärk iseenesest.” Otseselt ei tahaks temaga nõustuda. Mõõtmine teeb asjad palju selgemaks. Kuidas kirjeldada näiteks Tallinna ja Tartu vahemaad? Võiks ju öelda, et tegemist on pika (või isegi: väga pika) teega. Aga see ei tundu teab mis täpse infona.

* <http://www.president.ee/et/ametitegevus/koned/5699-vabariigi-president-iseseisvuspäeval-24-veebbruaril-2011-estonias/index.html>

Võib ju täpsemaks minna, et jalamehel kuulub kõndimiseks neli päeva. Ent kui öelda, et 186 kilomeetrit, siis saame juba palju täpsema pildi vahemaast.

Kui räägime valitsuse toetusest, siis võib ju küll öelda, et „kõik vihkavad” või „kõik on poolt”, ent uuringud annavad vastuseks konkreetseid numbrid. Ka sissetulekute või majanduskasvu puhul on meie käsutuses konkreetseid numbrid. Isegi inimeste neurootilisust saame eksaktselt hinnata.

Erinevalt vahemaadest me siiski ei oska kõiki asju mõõta. Või siis on see mõõtmine nii kohmakas ja ümbernurga, et tulemustest saavad vaid eriteadlased aru. Nii et: midagi osatakse ja midagi ei osata mõõta. Kahtlemata tõuseb mõõdetav suurema tähelepanu alla kui see, mille kohta selgeid numbreid pole võimalik pakkuda. Näiteks ajajärgul, mil Venemaad kutsuti Nõukogude Liiduks, üritasid USA luurajad vene majandusest arusaamiseks leida statistikast teatud mõõdetavaid suurusid. Selliseid, mis polnud plaanimajanduses ja (juhtiv) töötajate premeerimisel aluseks – nende näitajate võltsimiseks oli vähem motivatsiooni.

Levitti ja Dubneri raamatus „Freconomics” kirjeldatakse, kuidas koolide hindamine eksamitulemuste alusel viis USAs selleni, et õpetajad aitasid eksamil õpilastel paremaid hindeid saada. Samas muidugi räägitakse, mismoodi need pettused paljastati, ja nüüd selliseid petmisvõimalusi enam pole. Aga ka Eestis on nii koolijuhid kui ka õpetajad ikka huvitatud, et nende kool oleks edetabelis võimalikult heal kohal. Ning vaevalt on olemas esikümnesse mittekuuluva kooli juhti, kellelt lapsevanem või linnapea poleks küsinud: kas siis paremini ei saaks?

Eksamihinded on konkreetne ja mõõdetav suurus. Selle kõrval kaovad muud aspektid lihtlabaselt ära. Olen osalenud mitmes töörühmas, kus püüti välja töötada adekvaatsemat koolide hindamise süsteemi. Mingit rakendust pole need omaaegsed ponnistused leidnud. Hariduse puhul on olulised ka sotsiaalsed oskused ja

emotsionaalne intelligentsus, aga kuidas me neid eksamil mõõdame? Kardetavasti ei kuidagi. Nii omandavad hinded ebaproportsionaalselt suure osakaalu hariduse vaagimisel.

Hinnete alusel on väga mugav ka koolide edetabeleid koostada. Võib-olla oli alguses selliste edetabelite koostamisel ka mingi mõte, kuid tänaseks võib selliseid edetabeleid puhta südametunnistusega kriminaalseks nimetada. Usk sellistesse

***Seoste mõistmisel on
variandid: seosed kas
lihtsalt õpitakse ära,
või ollakse võimelised
neid ise juurde looma.
Siin asubki õppimise
võtmeküsimus.***

edetabelitesse põhineb (vääralt) oletusel, et just kool kui asutus määrab õpilase edukuse. Tegelikult annab lõpptulemusse oma panuse kaks komponenti: nii õpilane kui ka õpetaja. Maailm on kahtlemata keerukam kui see eeltoodud lihtne muster, aga võime võrdluseks võtta tippsportlase. Kindlasti on treeneritel suur roll, ent see tuleb välja vaid vastavate eeldustega sportlase puhul. Kui eeldusi pole, siis ei õnnestu ka tipptreeneril maailmameistrit välja arendada. Ka koolis ei suuda superõpetaja keskmiste võimetega õpilasest supermeest teha.

Suhteliselt paremini tulevad koolis toime need lapsed, kelle emal on kõrgharidus. Vähemalt kuni viimase ajani olid edukamad ka need lapsed, kelle kodudes oli rohkem raamatuid. Kui aga raamatuid enam nii palju ei loeta ja vastavalt neid ka kodudes enam pole, siis on võimalikud muud variandid. Kas selline tunnus kaob lihtsalt ära – või tuleb selle asemele midagi muud. Juba praegu saame tõdeda,

et lugemisharjumuse kiire allakäigu tõttu on mõned võimed õpilastel kängumas. Aga võib-olla tekivad selle asemel mingid uued oskused – ehk isegi väga olulised tulevikuhiskonnas toimetulekuks – seda me lihtsalt ei tea.

Igatahes on ümberlükkamatu tõsiasi, et meil on väga erinevad õpilased. Mingid erinevused antakse kaasa juba loodusega. Ent oluline on ka sotsiaalne taust. Nii näiteks on uuringutes leitud arvestatav korrelatsioon lapsevanemate sissetuleku ja õpilase koolihinnete vahel.

***Kui ütleme, et oleme
liigselt tulemuslikkusele
oriienteeritud,
siis millele me ikkagi
peaksime olema
oriienteeritud?***

Siin pole õige koht mõtiskleda, milline põhjuse-tagajärje seos viib niisuguste uuringutulemusteni. Saame vaid tõdeda, et õpilaste eeldused koolis toimetulekuks on erinevad. Ehk kunagi suudetakse luua selline õpetamisviis, kus sotsiaalsed või psühholoogilised eeldused mingit rolli ei mängi. Aga praegu tundub see siiski utopia valda kuuluvat. Õigupoolest eeldab see paradigma muutust.

Praegu mõtleme nii, et kui õpilasel on kõrge keskmine hinne, siis ongi kõik hästi. Kui silmas pidada 'väljundit' ülikoolide jaoks – küllap nii ongi. Ent kas see räägib meile midagi ka koolide rolli kohta? Kas koolide ülesanne on tõepoolest vaid võimekamate, nii akadeemiliste eelduste kui ka visaduse ja sihikindluse poolest väljasõelumine? Ei saaks sellise „vaju-või-uju” põhimõttega kuidagi nõus olla.

Pigem peaks kooli ülesanne olema õppurite edasiviimine. Aga siin pörkume taas mõõtmisprobleemiga. Kui kehvade

eeldustega lapse võimete piiriks ongi olla kolmeline, ja kui ta koolis selle ka saavutab, siis on kool ju oma ülesandega väga hästi toime tulnud. Ning teiselt poolt võib üliheade eeldustega nooruk end koolis ka lihtsalt niisama läbi vedada. Ja ometi olla hinnete poolest justnagu tublim kui too eelviidatud, kehvade eeldustega laps. Just tolle andeka loodri puhul on kool läbikukuja. Ometigi näitaksid edetabelid olukorda vastupidisena: ebaõnnestunud kooli kiidetaks ja oma tööga hästi toimetulnud koolile näidataks näpuga.

Õigluse nimel tuleb siiski öelda, et mõnikord nõutakse koolilt ka võimatut. Piltlikult öeldes: lükatakse kuueaastane kooli uksest sisse ja oodatakse, et gümnaasiumi lõpuaktusel antakse südamlük, tark ja mõistlik noor inimene tagasi. Äärmuslik näide (elust enesest, uskuge või mitte) ööpäevase lastehoiu argielust: „Mis, te jõulude ajal ei töötagi või?! Aga millal mina siis puhkama peaksin!” Kool korraldab ära küll tundide andmise ja viib läbi (suuresti faktide teadmisele suunatud) eksamid. Aga väärtushinnanguid ja eluhoiakuid saab kool siiski üsna vähesel määral kujundada. Pere ja sõprade roll on siin määratult suurem.

Niisiis, kui koolil on võimalik valida paremate eeldustega õpilasi, saab ta ka paremaid tulemusi eksamitel. Ja kui neid paremaid tulemusi afišeeritakse, siis genereerib see uut nõudlust. Õigupoolest pole koolide edetabelid see kurja juur, ka enne edetabeleid oli tavateadvuses olemas teadmine headest ja eliitkoolidest. Aga edetabelid andsid sellele teadmisele numbrilise kinnituse kaudu uut jõudu.

Nagu juba öeldud, väidetavalt on eliitkoolid seepärast nii head, et seal õpetatakse nii hästi. Siiski, millegipärast valitakse sinna õpilasi katsetega, mis üritavad mõõta akadeemilist võimekust. Juhul kui ollakse nii superhead õpetamises, siis poleks ju vahet, kes kooli õppima satuvad. Siis võiks ju säästa end testimise vaevast – ja valida õpilasi kooli lihtsalt loosiga. Arutleda võiks ka teistpidi, mis

oleks kui eliitkool vahetaks oma õpilased (või ka õpetajad) mõne tavalise kooliga paariks-kolmeks aastaks ära. Kahtlemata mingit edu saavutataks, kuid ei midagi peadpöörivat. Kahtlejad võivad ju viidata Makarenkole või tõsielusarjale „Üheksandikud”, kus staarõpetajad proovisid pujäänidest korralikke õpilasi teha. Ometigi, siin me räägime piiratud ajast ja üksikutest õpetajatest – ja see kõik toimus ju telesaate raames! Kui rääkida pikaajalisest muutusest, mis hõlmaks kogu ühiskonda, siis telesaate formaadis ratsaväerünnak ei vii meid kaugele edasi.

Omaette jutt on nimetusega eliitkool. Igas ühiskonnas on oma eliidid. Poliitiline eliit, kultuurieliit, majanduseliit. Kindlasti ka spordieliit, aga kas siia kuuluvad olümpiavõitjad ja maailmameistrid või hoopis alaliitude ja olümpiakomitee juhid – mine võta kinni. Ent mingil juhul ei jaksa ma uskuda, et saab eksisteerida ka õpilaseeliit. Kahtlemata leidub imelapsi, keegi võidab olümpiaade, silma paistetakse viisil või teisel. Ent see tähendab vaid üksnes lootust märkimisväärseks tulevikuks. Vajame aega, et hinnata inimese edukust. Ise ei julgeks seda teha enne õppuri 25ndat sünnipäeva, aga võib-olla tasuks veelgi kauem oodata. Oleme kindlasti näinud mitmesuguseid tulevikulootusi, kes siis ühel hetkel ära vajuivad ning ei jõua oma eluga lõpuks kuhugi välja. Selliselt oleks ülimalt kummastav mingit hulka lapsi ja noorukeid nimetada eliidiks.

Ajalooliselt võib meie eliitkoolide alguseks pidada aega, kus hakati keeli süvendatult õpetama ja vastuvõtukatseid korraldama – kuigi koolide asutamisaastad jäävad palju kaugemale ajalukku. Sellel hetkel oli see eesti ühiskonna jaoks mõistlik ja edasiviiv samm. Pärast 1940 ja 1944 toimunud eliidi rappimist oli asjakohane uue eliidi kasvatamine. Seda kinnitas ka vene okupatsioonist vabanemine, kus eliitkoolide vilistlastel oli ülisuur roll. Ent tänaseks on nn eliitkoolid muutunud meie ühiskonna piduriks. Lõhe tavaliste koolidega, olgu siis faktipõhiselt või mentaalselt,

on kasvanud lubamatult suureks. Okupatsioonialajal võisime öelda, et peaaegu iga vahend oli hea vabaduseni jõudmiseks. Nüüd – hoolimata kogu kriitikast ja kõigist parandamist vajavatest asjadest, aga siiski vabas ja demokraatlikus ühiskonnas – näivad eliitkoolid anakronismina. Mingis mõttes võib ju mõista mentaalselt endiselt veel matsirahvaks jäänud inimeste ihalust glamuuri ja tiitlite järele. Ka Klassikaraadio prouadel tekib häälede magus värin, kui saab ühe või teise muusiku nime juurde öelda 'sir'. Ning kuninglike sündmuste ülekanded on teles jätkuvalt populaarsed. Ja eks see pingviinide paraadil sabakuubedes paterdamine ka midagi sarnast ole. Ning osale vanematest on lapse eliitkooli pürgimine samuti samm uusaadliga liitumisel.

Siiski pole õiglane eliitkoolide fenomeni pidada üksnes edevuse märgiks. Kui see oleks nii, siis leiaks palju hõlpsamaid viise inimeste õnnelikuks tegemiseks. Kui su mobiilnumber algab 50ga, siis võid end nimetada *von*-iks. Annetad kulkale miljon – ning ongi maarjamaine krahv valmis! Eliitkoolidel on ka ratsionaalselt määratletavad head küljed. Õpilaste ühtlaselt kõrge tase võimaldab õppematerjaliga kiiresti edasi minna. Ning vähemalt osa vanemaid leiab põhjendatult, et sellises koolis tekkinud suhtevõrgustik on samuti väga hea stardikapital eelseisvaks eluks. Kindlasti oskaksid sotsiaalteadlased, soovi korral mõistagi, ära mõõta sellise kapitali suuruse kasvõi võrdluses üliõpilaskorporatsioonidega.

Eliitkoolide heade külgede äranimetamine jätab lahtiseks küsimuse, kas see on ka ühiskonnale hea. Et eliitkoolide õpilastel on eluks väga hea stardipositsioon, pole mingit kahtlust. Kuivõrd ülikoolidesse pääseb praktiliselt ainult riigieksamite tulemuste alusel, siis head eksamitulemused annavad ka head võimalused kõrgkoolis edasiõppimiseks. Ja siin kõrval tasub meenutada tasuta kõrgharidust. Mingid rühmad saavad meie ühiskonnas palju rohkem kasu tasuta kõrgharidusest kui teised. Tavapärane argument on, et ühiskond

vajab kõrgharitud inimesi. Paraku, alati pole see meie ühiskond, kus need inimesed end realiseerivad. Lihtsalt ja selgelt öeldes: ei ole mõtet Eesti maksumaksja raha eest Soomele ja Rootsile arste koolitada.

Tähtsaim pole meie arutluses siiski mitte haritud inimeste väljaränne, vaid mis saab tavaliste koolide lõpetajatest. Jätaks siinkohal hetkeks eetika ja õiglustunde kõrvale ning vaataks üksnes majanduslikku

***Eliitkoolid on muutunud
meie ühiskonna piduriks.
Tähtsaim pole meie
arutluses mitte haritud
inimeste väljaränne,
vaid mis saab
tavaliste koolide
lõpetajatest.***

efekti. Tehkem läbi üks ülilihtne optimeerimisülesanne. Oletame, et meil on 100 õpilast, kellest 10 on 100pallisel tasemel ning ülejäänute skoor on 60. Selles ülesandes on meil ressursse – näiteks õpetajate tööaega – ainult üheks valikuks: kas tõsta eliidi taset 30 palli või ülejäänutel 5 punkti võrra. Küllap paljude esimene aje oleks panustada eliidile. Ometigi, tehke rehendus läbi ja näete, et tavalisele õpilasele panustamine annab kokkuvõttes poole parema tulemuse. Umbes samamoodi arutades peaksime leidma tee hariduse edendamiseks kõigis koolides. Oleks naiivne mõelda, et vastus oleks vaid rohkemas rahas või eliidile veelgi paremate tingimuste loomises. Raha kulutame juba praegu üldharidusele tuntavalt üle Euroopa keskmise, aga ilmselt valesse kohta – vähemalt kurtmised õpetajate palga üle viitavad küll sellele.

Endiselt pole selget lahendust leidnud arutelu meie koolihariduse kvaliteedi asjus. Ühelt poolt oleme PISA-võistluses

kõrgel kohal, teisalt on aga õpilaste endi rahulolu kooliga madal. Nüüdseks on juba jõutud isegi selliste arvamusalaldusteni, et – nii nagu teisteski PISA teste edukalt tegevates maades – kooliskäimise ebameeldivus ongi normaalne ja loomulik. Nagu iga probleemi puhul pole siin samuti üht lihtsat lahendust ega seisukohta. Ent Švejk'i juttudest tuttav „Lõuad pidada ja edasi teenida!“ pole kuidagi sobilik lahendus. Vähemalt juhul kui loodame koolilõpetajatest iseseisvalt mõtlevald ja empaatilisi inimesi.

Näiteks algatus Huvitav Kool on üks rada parema koolisüsteemini. Ka siin on oma piirid ees. Võrdluseks võib tuua Gallupi rahvusvahelise uuringu (2011–2012), kuidas inimesed end töökohal tunnevad. Eesti puhul tõdeti, et 14 protsenti töötajatest on oma tööga rahul, 66 protsenti lohisevad lihtsalt kaasa ning 20 protsenti vihkavad nii tööd kui ka ülemusi. Üks võimalus uuringu tõlgendamiseks on, et kõik on koolisüsteemi süü. Teise võimaluse järgi on need inimesed juba n-ö loodusest antult sellised. Sellisel juhul oleks ka kooli huvitava(ma)ks muutmisel selged piirid ees. Uuringu autorid jälgisid erilise hoolega rahulolevate ja rahulolematute vahekorda. Prooviti anda ka soovitusi, kuidas rahulolijate osakaalu suurendada ning rahulolematute osa vähendada. Küllap peaks koolisüsteemis sama loogikat jälgima. Kardetavasti ei suudeta õppimist iga õpilase jaoks ja igas tunnis huvitavaks muuta – aga selles suunas peaks liikuma.

Lapsevanemate jaoks on koolisüsteem väga suur ja aeglane laev. Nad ei jõua lõpmatuseni tulemusi oodata. Nende laps on konkreetset aastal kooli minemas ning suure ja haaramatu riigimasina pööramise asemel tahavad nad, et just nende laps saaks haridust humaanses keskkonnas. Koolinõukogude moodustamine, arenguestlused ja mitmed teised sammud on küll kasvatanud lastevanemate kaasaarääkimise võimalust. Aga ometi näitab väga erinevate suunitlustega erakoolide aktiivne loomine, et nii arenguruumi kui ka ideid jätkub.

Viimaste koalitsiooniläbirääkimiste ajal süüdistati valitsuserakondi Exceli kuritarvitamises. Toona jäid need süüdistused ebamääraseks ja isegi arusamatuteks. Kui tahetakse palju asju saada, ja nende tõttu tuleb teha ebameeldivat maksude tõstmise tööd, siis ei saa ilma Excelita kuidagi toime. Muidu lubatakse valijatele maad ja taevad kokku (nojah, eks seda ju tehtigi) ning siis ärgatakse järgmisel hommikul kohutava pohmelliga. Ilma arvepidamiseta ei saa siin kuidagi.

Nende etteheidete tõeline mõte oli aga see, kuhu on suunatud valitsuse energia ja plaanide teravik. Tulude-kulude liitmisest ei piisa, olulised on ka kvalitatiivsed arengusammud. Sedasama näeme palju väiksemas mõõtkavas ka hariduse puhul. Haridusministri ristisõda erakoolide vastu lähtub lihtsast loogikast: eelarvest tuleb üks kulurida maha saada. Et koos

pesuveega visatakse välja ka laps, tundub teisejärguline. Mis toob meid tagasi mõõtmise juurde. Paljusid asju me ei oska mõõta, kuid sellegipoolest need nähtused on olemas. Aga kui pole mõõtmistulemust, numbrit, siis pole ka midagi Excelisse panna. Millest on kahju, sest Excel on väga hea tööriist. Aga hakkama saama peame ka siis, kui õiget tabelit ja õiget numbrit pole käepärast. Loomulikult on see palju ebamugavam ja ebatäpsem. Aga palju hullem on see, kui püüame teha nägu, nagu kogu maailm mahukski ära Excelisse ning kõike väljaspool asuvat lihtsalt pole olemas. Miski oluline läheb kaduma, ja enamasti murrab see miski ennast nagu maa-alune jõgi ühel hetkel taas välja Exceli tabelitesse. Kui see juhtub, ei maksaks tabelarvutust süüdistada, vaid ikka iseennast. Kuigi sageli on hilja, võiks vähemalt tagantjärele mõelda, mis Exceliga viltu läks.

Delegeerimine ja vastutus parlamentaarses demokraatias*

KAARE STRØM

*Poliitteaduse kateeder, California Ülikool,
San Diego, USA*

Poliitikud ja eeskätt õpetlased on parlamentaarse demokraatia laialdaselt omaks võtnud, ent üldsuse seas ei ole see nii hästi mõistetav.

Essees määratlen parlamentaarset demokraatiat iseloomustavad institutsioonilised eripärad ja pakun välja, kuidas neid saab delegeerimissuhetena mõista. Toon esile kaks määratlust: üks on minimaalne ja teine maksimaalne (või ideaaltüüpiline). Ideaaltüüpilises tähenduses on parlamentaarne demokraatia konkreetne delegeerimis- ja vastutamisviis, mida saab mõista esindusteooria abil. Esindusteooria võimaldab meil tuvastada tingimused, mille korral võivad demokraatliku esindamise probleemid ilmneda. Parlamentarism on olemuselt lihtne ja kaudne ning tugineb minevikus järk-järgult omandatud teadmistele. Parlamentarismil on presidentialismiga võrreldes teatud eelised, nagu tõhus otsustusmehhanism ja jõupingutustele ergutamine. Teisalt on parlamentarismil ka puudusi, näiteks ebatõhus vastutus ja

läbipaistvuse puudumine, mistõttu teave võib olla ebaefektiivne. Ja ehkki parlamentarism võib olla eriti sobilik ebasoodsate valikutega seotud probleemide korral, ei ole see nii kindel lahendus moraalariski puhul. Nüüdisaegsetes arenenud ühiskondades seisab parlamentarism silmitsi allakäivate sõelumisvahendite ja kõrvale juhitud vastutuse probleemiga.

Parlamentaarne demokraatia on levinuim poliitiline projekt maailmas. Ligikaudu kolmandik maailma rahvastikust elab sedalaadi riigikorra all ja kunagi varem ei ole parlamentaarse demokraatia osakaal nii suur olnud. Üldiselt aktsepteerib enamik neist kodanikest parlamentarismi rahva esindamise legitiimse vahendina. Parlamentaarne demokraatia on saavutanud ka teadlaste seas laialdase toetuspinna (nt Linz, Valenzuela 1994; Moe, Caldwell 1994; Weaver, Rockman 1993). Samas võib parlamentarism olla laialdasemalt imetletud kui mõistetud. Need, kes arutlevad parlamentaarsete valitsuste eeliste üle, on üldjoones eeldanud, et ehkki parlamentarismi mõjud ei pruugi olla ilmsed, on selle põhiolemuslikud eripärad selgelt määratletud ja mõistetud. See ei pruugi aga ilmtingimata nii olla.

Üks probleem on juba see, kuivõrd adekvaatsed on mõisted, mille abil me riigikordi liigitame. Kui enamikule inimestele on lihtne liigitada Ühendkuningriiki parlamentaarse süsteemina ja Ameerika Ühendriike presidentiaalsena, ei ole

* Originaalartikkel: STRØM, K. (1997). Democracy, accountability, and coalition bargaining: The 1996 Stein Rokkan lecture. – *European Journal of Political Research*, 31, 47–62, doi: 10.1111/1475-6765.00303

paljude teiste põhiseaduste puhul nende olemust nii kerge mõista.

Selline ebaselgus näib pealegi ilmnevast eeskätt viimastel aastakümnetel koostatud põhiseaduste puhul. Tundub, et üha sagedamini ei suuda isegi kõige põhjalikumad ja asjatundlikumad vaatlejad jõuda selgusele, kas konkreetne süsteem tuleks liigitada parlamentaarseks või mitte.

Teine probleem on seotud normatiivsete standarditega, mille alusel on parlamentaarseid ja muid põhiseadusi hinnatud. Erialakirjanduses tsiteeritakse mitmesuguseid kriteeriume, nagu stabiilsus, tõhusus, esinduslikkus, kalduvus sõjaliseks sekumiseks, ajaline jäikus, paindlikkus, topeltlegitiimsus, poliitika kujundamise suutlikkus jne (nt Linz, Valenzuela 1994; Shugart, Carey 1992; Weaver, Rockman 1993).

Ehkki need kõik võivad olla põhjendatud aspektid, ei ole alati selge, kuidas neid tuleks mõista või kuidas need omavahel suhestuvad. Kas neid saab kokku sobitada või välistavad need üksteist? Kas need moodustavad riigikorrale soovitatavate omaduste ammendava nimekirja? Kas on olemas mingid üldise riikliku omavalitsuse esmatahtsad põhimõtted, millest võiks tuletada erinevad hindamiskriteeriumid?

Siinses artiklis pöördun uuesti parlamentaarse demokraatia olemuse ja tagajärgede juurde. Alustan sellest, et käsitlen meie tavapärast arusaama parlamentarismist ja mõnda sellega kaasnevat probleemi. Seejärel pakun välja alternatiivse parlamentarismikäsitluse – parlamentarism kui delegerimise ja vastutuse mehhanism – ning toon esile minimaalse ja maksimaalse (või ideaaltüüpilise) määratluse. Viimases tähenduses on parlamentarism eriline delegerimisrežiim – esindamise ja otsuste tegemise demokraatliku protsessi struktureerimise viis, mida saab mõista esindusteooria kontseptuaalsete vahendite abil. Neid teoreetilisi abivahendeid appi võttes visandan mitu olulist viisi, kuidas parlamentaarne demokraatia meie eelduste kohaselt presidentialismist

erineb. Ma ei püüa kindlaks määrata, kas parlamentaarne valitsus seisab oma olemuselt presidentialismist kõrgemal või madalamal. Selliseid üldisi hinnanguid ei ole tõepoolest võimalik anda, sest iga riigikord tähistab teatavat kauplemist soovitatavate (ja vähem soovitatavate) ühiskondlike kategooriatega. Küll aga määratlen ma mõningad parlamentarismi eristavad omadused ja kõrvutan neid teiste riigikorratüüpide, peamiselt presidentialismiga. Selle arutelu käigus teen mõne oletuse, millele tuginedes saab nende eeliseid hinnata. Lõpetuseks võtan vaatluse alla kaks minu arvates üha tähtsamaks muutuvat probleemi, millega parlamentarism nüüdise maailmas silmitsi seisab – sõelumisvahendite allakäik ja kõrvale juhitud vastutus.

PARLAMENTARISM. Heitkem kõigepealt pilk parlamentaarse valitsemise traditsioonilistele käsitlustele. Hakatuseks tuleks tähele panna, et erinevalt Ameerika Ühendriikide föderalismist või presidentialismist ei olnud parlamentarism teadliku ühiskondliku kavandamise tulemus, vaid pigem ajalooline õnnetus 19. sajandi Suurbritannias.¹ Sellest ajast alates on see levinud valdavasse osasse Lääne-Euroopast ja ka teistesse maailma paikadesse, mis on olnud Suurbritannia valitsemise või eestkostes all. Parlamentaarset valitsemist vaimusilmas ette kujutades püüame seega mõista pigem ajaloolise evolutsiooni olemust kui teadlikult inimese kavandatut.

Parlamentaarset valitsemise traditsioonilisel käsitlusel on kaks keskset põhiideed – parlamendi ülimuslikkus ning kokkusulanud või ühitatud võimu mõiste. Ehkki esimene neist kahest – arusaam, et

1 Nn vabaduse ajajärgul (Frihetstiden, 1718–1782) kujunes Rootsis välja parlamentaarne demokraatia algeline vorm, mis oli ilmselgelt Suurbritannia kogemuse eelkäija. Rootsi eksperiment osutus aga hilisemast Briti variandist vähem tõhusaks ja jätkusuutlikuks ning hiljem on maailmas ülekaalukaks eeskujuks olnud just nimelt viimati nimetatut.

seadusandlik kogu kontrollib täidesaatvat haru ja poliitika kujundamist – heidetakse tänapäeval sageli eksitavana kõrvale (vt näiteks Laver, Shepsle 1996, 12–13), on see ajalooliselt kindlasti oluline. Oma algkujul, majoritaarse Westminsteri traditsiooni kohaselt, tähendas parlamentaarne valitsemine tõepoolest parlamendi ülimuslikkust (Lijphart 1984). Nagu Verney täheldas, on „parlamentaarsete süsteemide poliitilise tegevuse tulipunkt parlament. Riigipead, valitsused, valitud esindajad, parteid, huvirühmad ja valijad – kõik nad tunnistavad selle ülimuslikkust” (Verney 1959, 83). Parlamentaarsete valitsemistraditsiooni tuum on usk rahva valitud enamuse piiranguteta valitsemisse. Samuti viitab see sellele, et parlamendi esipink (ministrite pink) on täidesaatvate otsuste vastuvõtmise koht (ehkki mitte ilmtingimata nende igapäevase elluviimise ja juhtimise koht). Lisaks on väidetud, et teoreetiliselt tähendab parlamentaarne demokraatia seda, et täidesaatva võimu tuumik (vähemalt valitsuskabineti ministrid) peab samal ajal kuuluma ka parlamenti (Lane, Narud 1994).²

Parlamendi ülimuslikkus näib olevat kummaliselt vastuolus nüüdisaegse parlamendipoliitika reaalsusega, kus parlamendi roll seadusloomes ja eelarve koostamisel tundub olevat tõsiselt kärbitud. Nagu Bagehot juba varem täheldas, ei peitu parlamendi otsustav roll mitte aga õigusloomes: „Alamkoja põhiülesanne on meile väga hästi teada, ehkki meil levinud põhiseaduslik keel seda ei tunnista. Alamkoda on valijate kogu ...” (Bagehot 1990 [1867], 36). Ajalooliselt kujunes Briti parlamentarism välja paralleelselt kahe sidusa parlamendipartei – valitsus- ja opositsioonipartei – arenemisega. 19. sajandi

teisel poolel delegeeriti võim üha enam parlamendilt enamuspartei esipingi, s.t valitsuse kätte. Valitsuse valitseva seisundi kujunemisel olid institutsioonilisteks vahenditeks usaldussuhe ja peaministri õigus parlament laiali saata (Cox 1987). Sellise delegeerimise tagajärg oli vähemalt näiliselt see, et parlament tegi läbi poliitilise languse.

Parlamendi ülimuslikkus hakkas tähistama nüüd õiguste laialdast delegeerimist valitsusele, olles ajendatud valitsuse ähvardustest tagasi astuda ja parlament laiali saata. Need ähvardused omakorda eeldasid ja tähendasid kaheparteipoliitikat, mis ei ole pärast proportsionaalse esindatuse kasutuselevõttu parlamentaarsetele süsteemidele siiski enam tüüpilised olnud. Ilma üheliikmeliste ringkonnavalimiste ja kaheparteisüsteemideta süsteemides on parlamentarism omandanud teistsuguse ning konsensuslikuma vormi, milles koalitsioonivalitsused on sagedased. Paljudes sellistes koalitsioonisüsteemides on otsuste tegemise koht nihkunud parlamendi esipingist parteiorganisatsioonidesse, mis asuvad väljaspool parlamentaarset kanalit (vt Muller 2000). Seetõttu on parlamentarismi hakatud mõistma kui kokkusulanud või ühitatud valitsemissüsteemi. Kõnealune teine arusaam parlamentaarset demokraatiast, mida käsitles juba Bagehot (1867), keskendub parlamendi ja täidesaatva haru vastastikusele sõltuvusele. Parlamentarismi määratletakse niisiis konstitutsioonilise demokraatia vormina, milles täidesaatev võim kasvab välja seadusandlikust kogust ja kannab vastutust selle ees (Lijphart 1984, 1992). Shugarti ja Carey (1992) sõnastuses ei ole parlamentaarsetes süsteemides seadusandva ja täidesaatva haru lähtekoht ega püsijäämine teineteisest lahus. Parlamendi ja valitsuse vastastikust sõltuvust rõhutavad veelgi sõnaselgemalt Stepan ja Skach (1993), kes määratlevad parlamentaarset riigikorda kui vastastikuse sõltuvuse süsteemi ning presidentaalset riigikorda kui vastastikuse sõltumatuse süsteemi.

2 Maailmas reaalset eksisteerivad parlamentaarsed demokraatiad erinevad selle poolest, mil määral on nad omaks võtnud põhimõtte, et valitsuskabineti liikmed peavad olema parlamendi liikmed. Mõne süsteemi puhul on valitsemissüsteemi eri harudesse kuulumine tegelikult sobimatu (Andrews, Nijzink 1995). Selliseid piiranguid peetakse kõige sagedamini siiski parlamentaarsete põhimõtte modifikatsioonideks (Hernes, Nergaard 1989).

Ehkki need määratlused on kasulikud, ei ole need küllaldaselt head. Nendega on seotud kolm probleemi – analüütiline, empiiriline ja teoreetiline probleem. Analüütiline probleem seisneb selles, et paljud traditsioonilised määratlused on rakenduslikult ebaselged, kuna eri teadlased liigitavad ühtesid ja samu poliitilisi süsteeme erinevalt (Elgie 1998). Samuti on riigikorratüüpe käsitlev erialakirjandus viimasel ajal tegelenud valdavalt hübriididega (nt Viies Prantsuse Vabariik või Šveits), mis astuvad avalikult vastu traditsioonilisele dihhotoomiale. Esimese puhul ei valita täidesaatva võimu esindajat seadusandlikust kogust, samas kui teise puhul ei sõltu täidesaatva võimu loomine seadusandliku kogu usaldusest. Kuidas me siis ikkagi Prantsusmaad liigitame? Kas on tegemist parlamentaarse või presidentaalse riigiga? Ja kuidas on lugu Šveitsiga? Või Poolaga? Või Venemaaga? Tegelikult ei vasta konstitutsioonid üha enam standardmääratlustele. Nimetatud riikide konstitutsioonid ja eeskätt Viies Prantsuse Vabariik on olnud inspiratsiooniks üha mahukamatele erialakäsitlustele poolpresidentalse või peaministri ja presidendi ühise valitsemise kohta (Duverger 1980; Elgie 1998; Sartori 1997; Shugart, Carey 1992).

Empiiriline probleem on aga järgmine – juhul, kui loomist mõistetakse kui mingit laadi aktiivset valimisprotsessi, ei kirjelda see kriteerium eriti usaldusväärselt valitsuse moodustamist sellistes süsteemides, mida me tavaliselt parlamentaarseks nimetame. Tõsi, mõne sellise süsteemi puhul, näiteks Iirimaa, valib parlament peaministri õigupoolest enamushääletuse teel. Teiste puhul aga (sh näiteks Itaalias) peab parlament pärast uue peaministri määramist ametisseastuva valitsuse ametisseseadmise hääletusel heaks kiitma. Enamikul juhtudel aga lihtsalt ei olegi mehhanismi, mille alusel parlament otse peaministrit ja valitsust valib. Suurbriitannias, nüüdisaegse parlamentaarse demokraatia hällis, sellist institutsioonilist vahendit ei ole. Ega ka Austrias,

Madalmaades, Norras, Soomes ja Taanis, kui tuua vaid mõni näide (empiiriliste uuringutega tutvumiseks vt Bergman 1993; de Winter 1995; Laver, Schofield 1990, ptk 4). Reaalses maailmas tähistab parlamentarism seega harva täidesaatva võimu esindaja valimist seadusandliku kogu poolt (Beyme 1973, 41–43).

Teoreetiline probleem seisneb selles, et olemasolevad määratlused ei anna meile kuigi palju teavet parlamentaarse demokraatia kohta. Teisisõnu, meie tähelepanu on suunatud pigem eri valitsemisharude vahelisele võimu tasakaalule kui protsessidele, mille alusel kodanikud riigi poliitikat mõjutavad. Ent antud juhul on tegemist kahetsusväärse kõrvalekaldu misega demokraatia teooria kesksete teemade juurest. Arutelu selle üle, kas mingeid põhiseadusi tuleks määratleda ühel või teisel viisil, võib väga vabalt näida arusaamatu ja igav, kui see ei ole seotud konkreetse riigi valitsemise probleemiga.

Mõisteid „parlamentaarne demokraatia” ja „parlamentaarne valitsemine” kasutatakse sageli vaheldumisi. Ma valin sellest traditsioonilisest käsitusest erineva suuna, pakkudes parlamentarisimile välja kaks erisugust ja teineteist täiendavat määratlust: minimaalse ja maksimaalse (või ideaaltüüpilise) määratluse. Minimaalne määratlus peaks hõlmama endas lihtsaimat ja selgemat abivahendit, mille abil saab parlamentaarseid süsteeme ülejäänutest eristada. Minu pakutud määratlus aitab lahendada ülalkirjeldatud analüütilist probleemi. Maksimaalne määratlus soovib peaks aitama meil mõista parlamentarismi mõju rahvalitsusele ja valitsemisele, teisisõnu teoreetilist probleemi.

Seega, las parlamentaarne valitsemine viitab institutsioonilisele korraldusele, mille kohaselt vastutab täidesaatev võim usaldussuhte kaudu ükskõik millise parlamendi enamuse ees. Järelikult on parlamentaarne valitsus meie miinimummääratluse kohaselt valitsemisüsteem, milles peaminister ja tema valitsus vastutavad ükskõik milliste

parlamendisaadikute ees, kes on parlamendis enamuses ja kellel on tavalise või konstruktiivse umbusaldushääletusega õigus tagandada peaminister ning valitsus ametist (Steffani 1979).³ Parlamentaarseid demokraatiad iseloomustab see, et parlamendi enamus peab valitsuskabinetti aktsepteerima, ja mitte see, et parlamendi enamus mängib valitsuskabineti liikmete valimisel otsest rolli. Selles määratluses on säilinud üks pool parlamentarismi traditsioonilisest määratlusest – nimelt vastastikku sõltuv püsima jäämine –, samas kui päritolu küsimus on selles tähelepanuta jäetud. Poliitilistel süsteemidel, mida me tavatseme parlamentaarseks nimetada, on palju rohkem ühist esimesena nimetatud kriteeriumiga (püsijäämisega) kui viimasega (päritolu).

Samuti ei ole selge see, et valitsuse loomise viis on samavõrd oluline kui selle vastutus. Kas seni, kuni valitsus vastutab parlamendi ees ja parlamendi enamus saab hääletuse teel valitsuse tagandada, on üldse tähtis, kuidas valitsus luuakse? Hiljutised teoreetilised uurimused viitavad sellele, et see ei ole oluline. Näiteks Diermeier ja Feddersen (1998) väidavad, et just nimelt usaldussuhe, hääletuse teel ametist tagandamise oht on tegur, mis tingib selle, et parlamentaarsetes süsteemides on parteid sidusamad kui presidenditaalsete süsteemide puhul (Huber 1996; Baron 1998). Võttes appi siinses artiklis edaspidi kasutatavad mõisted, võib öelda, et otsustav aspekt on tagasiulatuv vastutus ja mitte ennetav sõelumine. Käesolevas artiklis tuginen nendele seisukohtadele ja pakun välja viise, kuidas need võiksid meid juhtida parlamentaarse demokraatia mõistmiseni.

Minu pakutud määratlus on tõhus ja praktiline abivahend, mille abil saab

.....
³ Kahekojaliste seadusandlike kogudega süsteemide puhul piisab sellest, kui peaminister ja valitsuskabinet on ühes kojas enamuse ees vastutavad. Kogemused näitavad, et see koda on tavaliselt alamkoda. Režiimid, kus peaminister ja valitsuskabinet vastutavad mõlema koja ees (näiteks Itaalias), on pigem erand kui reegel.

poliitilisi režiime liigitada. Seega on Viies Prantsuse Vabariik parlamentaarne süsteem (millel on juhtumisi ka tugev president), samas kui Šveits ei ole seda mitte. Pange tähele, et see liigitus on kooskõlas sellega, kuidas enamik vaatlejaid kirjeldab võimu jagunemist Prantsusmaa jagatud valitsemissüsteemi alusel (Huber 1996): peaministri vastutus rahvuskogu ees tähendab seda, et presidendi võim on palju piiratum, kui oleks võinud arvata, tuginedes Viienda Prantsuse Vabariigi kirjeldustele, mis pandi kirja enne jagatud valitsemise (kohabitatsiooni) esimesi ilminguid 1980ndate keskpaigas. Pange tähele, et oma sisult ei ole mõisted „parlamentarism” ja „presidentialism” ei vastastikku välistavad ega ka ammendavad. Kui presidentialismi käsitatakse režiimina, milles riigipea on president, kellel on märkimisväärne võim ja kelle rahvas valib kindlaks ajavahemikuks, on Viies Prantsuse Vabariik ühtaegu nii presidentaalne kui ka parlamentaarne režiim, samas kui Šveits ei ole mitte kumbki.

DELEGEERIMINE JA VASTUTUS. Ehkki parlamentaarne valitsemise mõiste on liigitamise seisukohast kasulik, on teoreetilise probleemi raames vaja üksikasjalikumalt kontseptsiooni. Alustagem sellest, et vaatleme poliitilisi protsesse nüüdisaegsetes demokraatlikes süsteemides, alustades valijatest ja lõpetades riigiametnikega, kes lõppkokkuvõttes avalikku korda teostavad. Tegemist on delegeerimisahelaga, milles isikud, keda on volitatud poliitilisi otsuseid vastu võtma, määravad teised isikud teatud tingimustel enda nimel selliseid otsuseid vastu võtma. Delegeerimine on igasugustes sotsiaalses olukorras laialt levinud – näiteks siis, kui inimene konsulteerib arsti või juristiga, et saada abi meditsiini- või juriidiliste probleemide lahendamiseks. Miks me kasutame delegeerimist poliitilistes küsimustes? Esindusteooria, milles kirjeldatakse olukordi, kus üks osaline (esindaja) tegutseb teise nimel (volitaja)

(Lupia, McCubbins 2000; Aghion, Tirole 1997; Kiewiet, McCubbins 1991), kirjeldab, et delegeerimine toimub seetõttu, et esindajal on teatud teave või oskused (nt ametialase väljaõppe vormis) või lihtsalt aeg, mida volitajal ei ole. Selline seletuskäik kehtib nii poliitikas kui ka teistes igapäevaelu sfäärides. Põhjus, miks me ei võta kõiki poliitilisi otsuseid vastu otsedemokraatia abil, seisneb ühelt poolt selles, et meil lihtsalt ei ole selleks aega, ja teisalt selles, et me ei usalda oma võimet võtta vastu hästi informeeritud ja vastastikku kooskõlas olevaid otsuseid. Sellest tulenebki delegeerimise ja esindusdemokraatia loogiline põhiprintsiip.

DELEGEERIMISAHEL. Esindusdemokraatiat iseloomustab delegeerimisahel ühelt poolt valijate ja teiselt poolt valitsejate vahel, milles võib tuvastada vähemalt neli etappi:

1. valijad delegeerivad valitud esindajaid;
2. seadusandjad delegeerivad täidesaatvat haru, konkreetsemalt valitsusjuhti (peaminister);
3. valitsusjuht (peaminister) delegeerib täidesaatvate üksuste juhte ja
4. täidesaatvate üksuste juhid delegeerivad riigiametnikke.

Delegeerimisahelaga sarnaselt kulgeb ka vastutusahel, ainult et suund on vastupidine. Tagamaks, et delegeerimine teenib volitajate huve, vajavad volitajad meetmeid, mille abil tagada esindajate ausus. Esindaja vastutab oma volitaja ees juhul, kui 1) ta on kohustatud viimase nimel tegutsema ja 2) volitajal on selles rollis õigus teda tema töö eest kiita või karistada (Fearon 1999, 55). Seega hõlmavad demokraatlikud põhiseadused mehhanisme, mis lubavad volitajatel ülesandeid delegeerida ja mis muudavad esindajad tagasiulatuvalt vastutavaks. Tõepoolest, demokraatlikud riigikorrad muudab demokraatlikuks just nimelt see, et need hõlmavad mehhanisme, millega inimesed, s.t demokraatlike ühiskondade ülimad volitajad, saavad oma esindajaid valida ja kontrollida.

Kõigi esindusdemokraatia vormidega kaasneb delegeerimine ja vastutus. Eri põhiseadused sisaldavad erinevaid delegeerimisrežiime. Parlamendi ülimuslikkuse idee viitab esindusteooria mõisteid kasutades sellele, et oma suhtes valitsuskabineti ja täidesaatva võimu ülejäänud osaga on volitaja, s.t algse võimu omaja parlament. Peaminister ja tema valitsus on seega seadusandva kogu esindaja. Samalaadsed esindussuhted eksisteerivad ka delegeerimisahela teistes lülides. Demokraatia kui rahva võim tähendab seda, et ülimaks volitajaks on tavakodanikud.

Selline esindusdemokraatia käsitlemine delegeerimise ja vastutuse aspektist on loomulikult lihtsustatud lähenemisviis ning seda mitmel moel. Kõigepealt tuleb märkida, et poliitilisteks esindajateks nagu ka volitajateks võivad olla nii üksikisikud kui ka kollektiivid. Kollektiivsed volitajad ja/või esindajad muudavad delegeerimise ja vastutusega seotud küsimused keerulisemaks. Ülimate volitajatena seisavad valijad silmitsi tohutute koordineerimisprobleemidega. Enamikus suurtes ühiskondades ei ole mõeldav, et valijad saavad aktiivselt arutleda selle üle, keda oma esindajaks valida ja kuidas esindajate järele valvata. Selle asemel on vaja leida lihtsad viisid, kuidas valijate eelistused koondada, tavaliselt korrapäraselt korduvate valimiste kaudu. Ent nagu iga suure kollektiivi puhul, võivad raskused, mis esinevad eelistuste koondamisel, naeruvääristada ettekujutust valimiste kaudu väljendatavast rahva tahtest (Arrow 1951; Riker 1982). Isegi väiksemate kollektiivide volitajatel on omad probleemid. Näiteks kui volitajaks on parlament, saavad parlamendisadikud aktiivselt osaleda ja suudavad leida institutsioonilisi viise, kuidas ületada eelistuste tsüklilisust (intransitiivsust), mida seostatakse eelistuste koondamisega (Shepsle 1979). End nad võivad ikkagi puutuda kokku kollektiivse tegevuse selliste probleemidega, mis võivad kahjustada nende võimet oma esindajaid kontrollida (Olson 1965). Seega ei ole selge, kas ilma

hierarhilise või muu institutsioonilise struktuurita kollektiivid suudavad tegutseda volitaja või esindajana (Strøm 1995). Riker (1982) loobus seetõttu demokraatia „populistlikust” ettekujutusest liberaalse idee kasuks, milles ta näeb kodanikel volitajatena palju piiratumat rolli. Selle vaateviisi kohaselt „on hääletamise roll ametnikke kontrollida, ja ei midagi enam” (Riker 1982, 9; eristuskiri) Seega ei saa valijad aktiivselt oma esindajaid juhendada, nende mandaate anda; nad saavad need üksnes kinnitada. Järelikult tähendab demokraatia Rikeri vaatekohast pigem vastutust, kui aktiivset delegerimist.

Isegi kui nõustuda arvamusega, et seadusandjatel ja võimu teostajatel on mandaat, on arusaamad sellest, milline see mandaat võiks olla, vastandlikud. Paljude põhiseadustes on parlament selge sõnaga nimetatud kõigi kodanike esindajaks ja mitte üksnes nende esindajaks, kes neid valisid või kelle ees nad vastutavad. Ehkki sellist põhiseaduslikku põhimõtet ei saa tavaliselt rakendada, võib see valitud ametiisikutele anda vähemasti normatiivse õigustuse tegutseda valijate eelistuste vastupidiselt. Ja poliitikutel on tõepoolest kombeks ideed oma esindajaks olemisest omaks võtta.⁴ Veelgi enam, liberaalsetes demokraatiates on kõik esindajad kohustatud täitma teatud põhiseaduslikke norme, mis võivad keelata neil esindada teatavaid populaarseid eelistusi (nt rassiline diskrimineerimine, julm kohtlemine või valitsuse konfiskeeritavad laekumised). Kokkuvõtteks – föderaalsete või konföderaalsete demokraatiate puhul võib saadikuid pidada pigem liitu kuuluvate osariikide esindajaks kui inimeste enda esindajaks

4 Rootsi parlamendiliikmete seas tehtud rollikontseptsioonide uuringus märgivad Esaiasson ja Holmberg näiteks, et „üks alternatiivne representatiivsete doktriinide ajaloost on aga esindamata – Burke'i kuulus kreodo „riigist kui tervikust”. Selle põhjus on üsna lihtne – Burke on olnud liiga edukas; norm, mille kohaselt on riigi huvid esikohal, on enamikus Euroopa parlamentides nii hästi juurdunud, et uurijad peavad selles küsimuses parlamendiliikmete küsitlemist mõttetuks” (Esaiasson, Holmberg 1996, 62).

(Ferejohn 1999). Kui me siiski peame poliitilistel ametikohtadel olevaid isikuid kodanike esindajaks, tuleb teadvustada, et nende tegevus on piiratud ja neid on palju ning et seetõttu võivad nende kohustused ja vastutus olla mitmetahulised.

PARLAMENTAARNE DEMOKRAATIA.

Sellele raamistikule tuginedes saame nüüd sõnastada parlamentaarse demokraatia maksimaalse määratluse ja võrrelda seda presidentialismiga. Oma ideaaltüüpilisel kujul on parlamentaarne demokraatia delegerimis- ja vastutusahel, alates valijatest ja lõpetades nendega, kes kokkuvõttes poliitikat kujundavad, ning sellel on järgmised tunnused:

1. Tegemist on ühe delegerimisahelaga, millel on mitu lüli.
2. Igas ahela lülis volitab üks volitaja ühte või mitut omavahel mittekonkureerivat esindajat. Puhtakujulise parlamentaarse demokraatia puhul valivad iga ringkonna valijad ühe esindaja ühekojalise seadusandlikku kogusse. Parlamendisaidikud omakorda delegerivad ülesanded peaministrile, kes teostab järelevalvet täidesaatva haru mittekattuva jurisdiktsiooniga ministeeriumites. Seevastu presidentaalse süsteemi puhul valivad valijad tavaliselt mitu omavahel konkureerivat esindajat. Seega tähistab parlamentaarne demokraatia eriti lihtsat delegerimisvormi.⁵
3. Samamoodi vastutavad esindajad parlamentaarse demokraatia puhul ühe (ehkki mitte tingimata individuaalse või ainukordse) volitaja ees. Valitsusministrid näiteks annavad aru ühele volitajale (peaminister) ja lõppkokkuvõttes parlamendile, milles üksainus komitee kontrollib nende jurisdiktsiooni. Samamoodi on avalikel teenistujatel üks volitaja,

5 Pange tähele, et juhul, kui viime ainuesindajate idee loogilise äärmuseni, on ideaaltüüpiline parlamentaarne demokraatia samuti unitaarriik (nagu Ühendkuningriik, Uus-Meremaa või Rootsi, mitte aga Austria või Kanada) ühekojalise parlamendiga (nagu Põhjamaades või, jällegi, Uus-Meremaal).

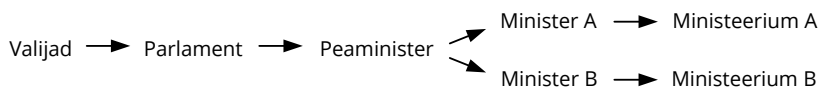
vastav valitsusminister. See erineb presidentaalsest süsteemist, kus esindajatel võib olla mitu volitajat. Näiteks avalikud teenistujad peavad võib-olla aru andma presidendile, samuti ühele või mitmele seadusandlikule kojale, ning nende suhtes võivad lisaks teostada järelevalvet kohtud või madalama tasandi volitajad. Parlamentaarne demokraatia tähendab seega lihtsat vastutust. Ideaaltüüpilisele parlamentaarsele demokraatialle on omane üks alluvusaahel, mille igas lülis volitab üks volitaja ühte ja vaid ühte esindajat (või mitut omavahel mittekonkureerivat esindajat) ning kus iga esindaja vastutab ühe ja ainult ühe volitaja ees. See singulaarsuspõhimõte (üks või mitu omavahel mittekonkureerivat esindajat iga volitaja kohta; üks volitaja iga esindaja kohta) eristab parlamentarismi teistest põhiseaduslikest vormidest (nt Ameerika Ühendriikide presidentialismist).

Joonisel 1 on kujundlikult toodud parlamentaarse demokraatia delegerimisaahel võrrelduna Ameerika Ühendriikide variandiga presidentialismist. Pange tähele, et parlamentaarse süsteemi puhul on volitajaid ja esindajaid üks, erinevalt presidentaalse mudeli keerukamatest delegerimis- ja vastutussuhetest. Kõige üldisemas tähenduses meenutab delegerimisaahel mõlema konstitutsioonilise vormi puhul liivakella. Esindamine algab arvukate

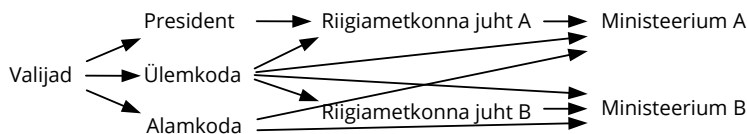
volitajatega (kodanikud) ja lõpeb paljude esindajatega (avalikud teenistujad). Ahela keskpaik aheneb parlamentaarse režiimi puhul aga rohkem kui presidentaalne. Täpsemalt öeldes aheneb parlamentaarne aahel ühe lülini, kus peaminister võtab ühendust rahva valitud esindajate ja riigi haldajatega. Seega erinevad kaks süsteemi kõige selgemalt seadusandliku enamuse ja täidesaatva võimuga isiku suhte poolest. Lihtsamalt öeldes avaldub parlamentarismi puhul delegerimissuhte pika ja ühekordse aahelana, samas kui presidentialismi puhul sarnaneb see suhe võrestikuga.

Tegelikkuses ei ole see ühekordsuse põhimõte seadusandluses täiuslikult sätestatud ega ka järgitud, isegi mitte riikides, mis liigituvad meie parlamentaarse valitsuse miinimummääratluse alla. Ühe ja sellesama volitaja, näiteks konkreetse valitsusministri tähelepanu pärast võivad konkureerida kaks või enam esindajat, näiteks ministeeriumi alluvuses tegutsevad asutused. Või siis peab üks esindaja, näiteks peaminister, end delegerimisprotsessi eri etappides vastutavaks kahe või rohkema volitaja ees. Näiteks võib peaminister ühtaegu soovida esindada parlamendi ja rahva enamuse huve. Nagu ma allpool väidan, võib viimati kirjeldatud huvide konflikt saada parlamentaarsete süsteemide puhul üha kasvavate pingete

I. Parlamentaarne valitsus



II. Presidentaalne valitsus



JOONIS 1. Delegerimine ja vastutus parlamentaarse ning presidentaalse valitsuse puhul

Allikas: autori koostatud

allikaks. Samas kirjeldavad joonisel 1 toodud mudelid silmapaistvaid ja olulisi erinevusi põhiseaduslike režiimide vahel.

ESINDUSPROBLEEMID. Igasuguse võimu delegeerimise puhul tekib oht, et esindaja ei pruugi volitaja huve usaldusväärselt esindada. Juhul, kui esindaja huvid ja ajendid ei ühildu täiuslikult volitaja omadega, võib delegeerimine tekitada esindusprobleeme. Sellised probleemid tekivad siis, kui esindaja käitub viisil, mis ei vasta volitaja huvidele. Esinduskaod ilmnevad tegematajätmistest kujul – tavaliselt tuntakse seda kui kohustuste täitmisest kõrvalepõiklemist – olukorras, kus esindaja lihtsalt ei suuda tegutseda volitaja parimates huvides, või toimepaneku (sabotaaž) kujul, kus esindaja astub reaalseid samme volitaja tahte või huvide vastu. Esindusprobleeme süvendab tõenäoliselt varjatud teave (volitajad ei ole täielikult teadlikult oma esindajate pädevusest või eelistustest või konkreetse ülesande täpsetest nõudmistest) või varjatud tegevus (volitajad ei saa täielikult oma esindajate tegevust jälgida). Esimene neist võib tuua kaasa ebasoodsad valikud, teine aga moraalse riski. Esimene võib viia selleni, et volitajad valivad süstemaatiliselt valed esindajad – need, kellel ei ole kõige asjakohasemad oskused või eelistused. Moraalse riski probleem seevastu kerkib esile olukorras, kus esindajatel on pärast valimist motivatsioon ja võimalus astuda märkamatuks samme, mis on volitaja huvidega vastuolus.

ESINDUSKADUDE OHJELDAMINE. Et kaitsta end esinduskadude eest, kasutavad volitajad esindajate suhtes kohaldatavaid järelevalve teostamise viise. Delegeerimist käsitlevas erialakirjanduses on tuvastatud neli peamist meetodit, mille abil saavad volitajad end esinduskadude eest kaitsta: 1) lepingu ülesehitus, 2) sõelumis- ja valikumehhanismid, 3) järelevalve- ja aruandlusnõuded ning 4) institutsiooniline kontroll (Kiewiet, McCubbins 1991).

Esimesed kaks on mehhanismid, mille abil volitajad püüavad ennetavalt, s.t enne iga-suguse lepingu sõlmimist, esinduskadusid ohjeldada. Volitajad võivad potentsiaalseid esindajaid hoolikalt kontrollida ja/või nõuda, et neile jääksid alles võimalikult ulatuslikud lisavolitused. Lepingut koostades püütakse tavaliselt määratleda volitajate ja esindajate ühishuvid või leida kokkulangevused motivatsioonis, näiteks andes esindajale osa volitaja saadavast kasust. Sõelumine ja valimine on volitaja tehtavad jõupingutused selle nimel, et valida enne ülesannete delegeerimist halbade esindajate seast välja head esindajad. Poliitikas avaldub see näiteks selles, kuidas parteid aitavad valijatel sõeluda kandidaate avaliku võimu kandjateks või kuidas parlament valib välja potentsiaalsed valitsuskabineti liikmed.

Ülejäänud mehhanismid toimivad tagasiulatuvalt. See tähendab, et tegemist on meetoditega, mis aitavad esinduskadusid ohjeldada pärast lepingu sõlmimist. Järelevalve- ja aruandlusnõuded sunnivad esindajat jagama volitajaga teavet, mis ei pruugi volitajale vastasel juhul teatavaks saada. Poliitikas näevad seadusandlikud kogud valitsuskabineti ministritele ette, et nad esitaksid aastaaruandeid, nende eelarveid auditeeritakse või neid endid kutsutakse parlamendi ette suulistele või kirjalikele küsimustele vastama, dokumente esitama või tunnistusi andma istungitel, mida korraldavad regulaarselt tegutsevad komisjonid või uurimiskomisjonid (Mattson, Strøm 1995). Lõpetuseks, institutsiooniline kontroll allutab eriti olulised esindajate vastuvõetud otsused teiste esindajate või kolmandate isikute vetoõigusele. Nagu mõistegi osutab, on sellised tavad levinud kontrolli- ja tasakaalumehhanismides.

Järelevalvemehhanismide valik sõltub suurel määral esindusprobleemi iseloomust. Kui suurimaks esindusprobleemiks on ebasoodsad valikud, on ilmne eelis ennetavatel sõelumis- ja valikumehhanismidel. Kui aga suurimat muret valmistas moraalne risk, siis tuleks eelistada

tagasiulatuvaid meetmeid. Esindusdemokraatia hõlmab ilmselgelt nii ebasoodsate valikute kui ka moraalse riski probleeme. Fearon (1999) väidab, et valimisi tuleks eeskätt mõista kui mehhanismi, millega valitakse ametikohtadele õiged inимtööbid. Teisisõnu, valdavaks esindusprobleemiks on ebasoodsad valikud. Ei saa olla mingit kahtlust, et see on demokraatliku delegeerimise puhul tõepoolest peamine mure. Ent kui Lord Actoni kuulsas tähelepanekus „Võim kaldub korrumpeerima, piiramatult võim korrumpeerib täielikult” on mingigi tõetera sees, oleks valijatel vägagi soovitatav mõelda moraalse riski probleemile ja tagasiulatuvate sanktsioonide kasutamisele. Fearon (1999) viitabki tegelikult tõenditele, mis kinnitavad, et valimisi kasutatakse sanktsioneerimisvahenditena. Näiteks Ameerika Ühendriikides pööravad valijate eelistustele rohkem tähelepanu nende osariikide senaatorid, kes peavad oma valijate häälte pärast konkureerima, kui need senaatorid, kes valitakse nn juba valiku teinud osariikidest (*safe seat*). Vähemalt mõnel juhul on olemas väga kindlad tõendid selle kohta, et valimisi kasutatakse poliitikute heakskiitmiseks.

Võtkem näiteks USA kongressi liikme Dan Rostenkowski juhtum. 1994. aastaks olid Illinoisi viienda ringkonna valijad valinud Rostenkowski end esindama 18 järjestikuseks ametiajaks. Kahel kolmandikul valimistest sai ta selles sügavalt demokraatlikus ringkonnas vähemalt 70 protsenti rahva häältest. Seega oli ta tõusnud kongressis maksu-, kaubandus-, pensioni- ja tervishoiuvaldkondade eest vastutava komisjoni esimehe positsioonile, olles staažikuselt viiendal kohal olev demokraat esindajatekojas ja üks mõjukamaid seadusandjaid maailmas. Rostenkowski oli ilma igasuguse kahtluseta tõestanud, et ta oli ülekaalukalt õige inимtööp oma ringkonna jaoks. Samas otsustasid 1994. aasta novembris 5. ringkonna valijad, hoolimata president Clintoni isiklikust osalusest Rostenkowski kampaanias, Rostenkowski kõrvalle lükata ja eelistada Michael P.

Flanagani, läbinisti konservatiivset 31-aastast vabariiklast, kes ei olnud iial varem ühelgi poliitilisel ametikohal töötanud. Sellist hääletustulemust on raske tõlgendada teisiti kui jõulise sanktsioonina ametisoleva esindaja suhtes, keda paar kuud varem süüdistati 17-s kelmuse, pettuse ja võltsimise süüdistuspunktis. Selle kohta, nagu oleksid valijad tulevikule mõeldes valinud Flanagani välja kui õige inимtööbi 5. ringkonna jaoks, on vähe tõendeid, sest ka tema pidi kaks aastat hiljem tunnistama ülekaalukat lüüasaamist peaaegu 30 protsendipunktiga. Rostenkowski juhtum ei ole tüüpiline, ent näitab, et suuri valijaskondi on võimalik veenda oma hääli andma sanktsioonina ametisoleva poliitiku varasema patustamise suhtes. Tegelikult just sedasama funktsiooni seostavadki mitmed ametlikud mudelid demokraatlike valimistega (Barro 1973; Ferejohn 1986).

JÄRELEVALVE PARLAMENTAARSE DEMOKRAATIA PUHUL.

Keskendugem nüüd parlamentaarset demokraatiat iseloomustavatele delegeerimise ja järelevalve eripäradele. Kuna järelevalve on kallis, soovib volitaja, et selle tõhusus oleks kulusid arvesse võttes maksimaalne. Parlamentaarne demokraatia eeldab konkreetsete abivahendite kasutamist, et esindajate käitumist kontrollida, ning need vahendid erinevad järjekindlalt nendest, mida kasutatakse presidentiaalses süsteemis. Sellised institutsioonilised valikud ilmnevad juba ka eespool viidatud parlamentaarse demokraatia määratluses. Parlamentaarne demokraatia puhul on olulised iseäranis neli tunnust:

1. Võrreldes presidentialismiga iseloomustab parlamentaarset demokraatiat kaudsem delegeerimine ja vastutus, sest valijate ja lõppkokkuvõttes poliitikat kujundavate isikute vahel on rohkem delegeerimisetappe. Kodanike poolt otse valitavate või nende ees vahetult vastutust kandvate esindajate arv on väiksem. Presidentiaalsete süsteemide puhul on valijatel

tavaliselt rohkem võimalusi inimesi otse poliitilistele ametikohtadele valida. Näiteks Ameerika Ühendriikides ei pea see paika mitte üksnes valitsuse eri tasandite täitevamatite juhtide puhul (presidendid ja kubernerid), vaid ka teiste osariigitasandi täitevamatnike puhul, nagu peaprokurörid, riigikantselei sekretärid, haridusvolinikud, kindlustusvolinikud jt. Parlamen-taarsete demokraatiate puhul peavad kodanikud rohkem tuginema kaudsetele delegerimise- ja vastutusahelatele. Proovi-kivi on see, kuidas tagada tõhus esindatus delegerimisahela mitme lüli lõikes.

2. Parlamentaarne demokraatia eeldab mõõdukamat tuginemist konkureeriva-tele esindajatele. Presidentaalse süsteemi puhul valivad valijad mitu eri liiki rahva-esindajat. Samamoodi võivad seadusandjad luua hulga erinevaid täidesaatvaid ame-teid, millel on sarnane või osaliselt kattuv jurisdiktsioon. Mõnel juhul võivad nad määrata need asutused ametisse sel moel, et neil on hiljem võimalik valida, milliseid esindajaid kasutada. Ideaaltüüpilise parla-mentaarse demokraatia puhul seevastu on esindajad ainukordsed, s.t sellist konkuree-rimist ei ole.

3. Parlamentaarne demokraatia eeldab mõõdukamat tuginemist institutsioonilise-le kontrollile. Presidentaalsed süsteemid, nagu Ameerika Ühendriikide oma, seavad teadlikult sisse sellise poliitilise protsessi, milles erinevad esindajad üksteist kont-rollivad. Näiteks õigusaktide või eelarve vastuvõtmiseks on vaja kongressi mõlema koja enamust. Esindajate ainukordsuse tõttu on parlamentaarsetes süsteemides sellist kontrollimist tõenäoliselt vähem. Seepärast ei ole tagasiulatuv kontrolli-mine, eeskätt institutsioonilise kontrolli kujul, tõenäoliselt nii tõhus kui presiden-taalsete süsteemide puhul.

4. Lõpetuseks ja sellega seondult tuleb märkida, et parlamentaarne demo-kraatia toob seoses tagasiulatuva vastutu-sega kaasa jõulise tuginemise ennetavatele kontrollimehhanismidele, eeskätt eelne-vale sõelumisele. Sõelumise olulisus on

kõige ilmsem valitsuskabineti liikmete ametissevalimisel. Paljude parlamen-taarsete demokraatiate puhul, näiteks Ühendkuningriigis, näeb seadus või tava ette, et valitsuskabineti liikmed on samal ajal ka parlamendisaadikud. Seega on valit-sus tõepoolest parlamendi alamrühm. See peab üldjoontes paika Westminsteri par-lamentarismi puhul ja mõned uurijad on pidanud sellist inimeste osalist kattumist parlamentarismi määratlevaks eripäraks (nt Hernes, Nergaard 1989).⁶ Isegi riikides, kus selline nõue puudub, eeldatakse sageli, et valitsusministritel on parlamendikogemus olemas (üleriigilise uuringuga tutvumiseks vt Andeweg, Nijzink 1995). On üsna ilmne, et võrreldes Ameerika mudeliga on Briti mudeli puhul palju lihtsam valitsusmi-nistrite varasemat parlamendikogemust hinnata. Ameerika Ühendriikides seisavad valitsuskabinet ja seadusandlik amet loo-mulikult rangelt eraldi ning väga levinud on juhud, mil valitsuskabineti liikmetel puuduvad igasugused riiklikus seadusand-likus kogus omandatud kogemused. Parla-mendis tuginevad volitajad seega aktiivselt esindajate valimisele pigem asutuse seest kui väljastpoolt.

Väide, et parlamentaarsed demokraa-tiad asetavad väiksemat rõhku tagasi-ulatuvale järelevalvele, võib alguses tunduda kummaline, sest parlamentaar-se valitsuse olemust määratlebki just nimelt asjaolu, et sisse on seatud valit-suse tagasiulatuv vastutus parlamendi enamuse ees.

Ent usalduse puudumise ähvardus on järsk ja raskepärane vahend ning isegi presidentaalsete süsteemide puhul on tava-liselt olemas mingi mehhanism, millega saab täidesaatva võimu esindajat ametist kõrvaldada.

6 Juhul, kui sisemist delegerimist kohaldatakse valijate ja parlamendisaadikute suhte puhul, hõlmab selline delegerimine ka valitud esindajate elukohanõuet. Ehkki sellised eeskirjad või vähemasti normid mõnes riigis eksisteerivad, ei peeta neid parlamentarismile ainuoma-seks. Pärast avaliku teenistuse reforme ei peeta sisemist delegerimist tavaliselt valitsuskabineti liikmete ja avalike teenistujate suhte eripäraks.

Ehkki kohtulikule vastutusele võtmine on kindlasti veelgi äärmuslikum meede kui umbusaldushääletus, ei ole seda viimastel aastatel kasutatud mitte ainult Ameerika Ühendriikides, vaid ka Ladina-Ameerika presidentaalsetes süsteemides, näiteks Brasiilias ja Venezuelas. Enamikus parlamentaarsetes süsteemides on kohtulikule vastutusele võtmise protseduurist loobutud. Osas presidentaalsetes põhiseadustes esindatud tagasikutsumise sätted on oma olemuselt parlamentaarsete süsteemide jaoks võõrad.

Samas ei ole põhiprobleem mitte see, et parlamentaarsetes süsteemides puudub sanktsioonide kehtestamise võimalus, vaid pigem see, et neis pole järelevalvesuutlikkust, mida on vaja selleks, et määrata kindlaks, millal sellised sanktsioonid võiksid asjakohased olla. Presidentaalsetes põhiseadustes on tavaliselt tähtsal kohal institutsioonid, mis hõlbustavad aktiivse seadusandliku järelevalve, olgu siis nn politseipatrullide või tuletõrjealarmi tüüpi järelevalve teostamist (McCubbins, Schwartz 1984). Enamikus parlamentaarsetes süsteemides ei küündi sellised institutsioonid üldse niimoodi esile ja pealegi on need palju hambutumad. Parlamendi komisjonidel näiteks on palju väiksem järelevalvevõimekus ning klassikalise Westminsteri mudeli puhul puudub see võimekus peaaegu täielikult (vt Mattson, Strøm 1995). Pealegi on tagasiulatav valimisjärgne vastutus valimiskoopäevade kindlaksmääramatuse tõttu parlamentarismi puhul keerulisem. Enamiku, ehkki mitte kõigi parlamentaarsete demokraatiade tunnus on mingite sätete olemasolu parlamendi varajaseks laialisaatmiseks. Westminsteri mudeli ja ka paljude teiste parlamentarismi vormide puhul on valimiste koopäev täielikult peaministri ja tema partei kontrolli all. Seega on sellist laialisaatmise volitust võimalik kasutada strateegiliselt erakondlikes huvides ja tõendid viitavad sellele, et sellist manipuleerimist õigupoolest ka esineb (K. Strøm, S. M. Swindle, käsikiri). Valimiskoopäevade manipuleeritavus ja

ennustatamatus vähendavad tagasiulatava valimisjärgse vastutuse tõhusust.

Samas on olulisim põhjus, miks parlamentarism kaldub pigem sõelumise kui tagasiulatava vastutuse poole, parteide suurem esilekerkimine. Parlamentarismi väljakujunenud tavad näevad parteidele ette volitused ulatuses, millist üldjuhul presidentaalsetes süsteemides ei kohta. Parlamentaarsete demokraatia puhul on delegeerimine parteide kontrolli all alates valijatest kuni esindajateni, samuti esindajatest kuni täitevamete juhtideni välja (vt Muller 2000). Partei kontroll tähendab seda, et nii potentsiaalseid parlamendiliikmeid kui ka potentsiaalseid valitsuskabineti ministreid sõelutakse ulatuslikult. Mida suurem on ühiskonna nn parteilisus ja mida rohkem on parteid esindanud erinevaid sotsiaalseid rühmi, seda rohkem on neil olnud kombeks tugineda eri laadi eelsõelumise mehhanismidele.

Enne kui kaalume nende erinevuste tagajärgi põhiseaduse ülesehitusele, heitkem pilk ühele kitsendavale tingimusele. Punktides 2 ja 3 kirjeldatud erinevused peegeldavad teataval määral erinevaid presidentaalset demokraatia teiseid. Punktis 2 esitatud argument kirjeldab kahte omavahel võistlevat esindajat, samas kui punktis 3 käsitatakse neid vastastikuse kontrolli teostajatena. Tegelikult võib olla nii, et mitu esindajat kas konkureerivad üksteisega või kontrollivad üksteist, ent mitte mõlemat korraga. Juhul, kui esindajate konkureerimine on poliitilises protsessis lubatud, näiteks olukorras, kus erinevad täidesaatsvad ametid võistlevad poliitika elluviimise õiguse pärast, ei saa need esindajad samal ajal teineteist kontrollida. Ent teisest küljest – kui samu volitajaid teenivatele ametitele on antud suured institutsioonilise kontrollimise (veto) õigused, siis need ametid ei ole tõeliselt konkureerivad selles tähenduses, nagu oleks volitajal võimalik ühte eelistada ja teist eirata. Loomulikult võib reaalselt eksisteerivates põhiseadustes olla esindatud mingisugune konkureerimise ja

kontrollimise kombinatsioon, mis eeldaks punktides 2 ja 3 kirjeldatud tunnuste segu.

PARLAMENTAARSE DEMOKRAATIA TAGAJÄRJED. Heitkem nüüd aga pilk parlamentaarse demokraatia tagajärgedele. Parlamentaarset demokraatia määratlemisel kasutatud oskussõnavara üks eesmärgi on kirjeldada palju näiliselt erinevaid nähtusi ja suhteid ühtse mõistekogumi kaudu. Delegeerimise ja vastutuse teema erialasõnavara üks lisaaluseid on see, et see võimaldab meil luua üsna täpsed ootused sellest, milline on erinevate ühiskondlike kokkulepete toime. Seda seetõttu, et majandusteadlased ja teiste organisatsioonide uurijad on esindussuhteid viimase ligikaudu 20 aasta jooksul põhjalikult analüüsinud. Ühiskondlikel kokkulepetel on järjekindlad ja ennustatavad tagajärjed. Praeguses kontekstis võime neid määratleda varjatud teabe ja varjatud tegevuse ohtude ning erinevate abinõude tõhususe kaudu.

Oma käesolevas väljaandes ilmunud artiklis määratlevad Lupia ja McCubbins (2000) tingimused, mille korral toob delegeerimine kaasa probleemid ning loobumise. Delegeerimist käsitlevast teoreetilisest kirjandusest ilmneb, et erinevused esindusinstituutides mõjutavad seda, millise tõenäosusega vastab esindajate käitumine volitaja ootustele olukorras, kus tema valduses on sama teave mis esindajalgi. Kõrvalekaldeid nendest tingimusest saame kirjeldada esinduskaona. Esinduskaadu on seda suurem, mida rohkem kaldub esindaja tegevus kõrvale sellest, kuidas oleks toimunud sama hästi informeeritud volitaja. Nagu delegeerimismudelid on näidanud, võivad erinevad delegeerimissuhte parameetrid jõuliselt võimalikku esinduskadu mõjutada. Parlamentaarset demokraatia ideaaltüüpiline ülesehitus toob demokraatliku delegeerimise jaoks kaasa mitu tagajärge.

LIHTSUSE VÕLU. Tuginedes esindamist käsitlevale erialakirjandusele, loob parlamentaarset demokraatia lihtsus mitu

märgatavat eelist võrreldes oma konkurentide, eeskätt presidentialismiga. Esiteks on parlamentaarsel demokraatial potentsiaalset eeliseid haldussuutlikkuse seisukohast. Asjaolu, et iga esindaja vastutab ühe volitaja ees, tähendab seda, et esindajad puutuvad väiksema tõenäosusega kokku vastandlike nõudmistega, millega nad puutuksid kokku presidentiaalse või mõne teise mitme volitajaga süsteemi puhul. Selle üks tagajärgi võib omakorda olla see, et sedalaadi süsteemile lähedaste parlamentaarsete süsteemide haldussuutlikkus on parem kui presidentiaalsete süsteemide oma. Need ootused ühtivad Moe ja Caldwelli (1994) väitega, mille kohaselt on keskkonnaalased õigusaktid olnud edukamad ja keskkonnahaldus olnud palju kulutõhusam Briti parlamentarismi puhul kui Ameerika Ühendriikide presidentialismi puhul.

Üks põhjus, miks parlamentaarset demokraatia lihtsus võib olla kasulik, peitub jõupingutustes, mille tegemisele saavad instituutsioonid nii volitajaid kui ka esindajaid ühtmoodi ajendada. Teoreetilisest delegeerimiskirjandusest nähtub, et erinevused esindusinstituutides mõjutavad seda, kuivõrd esindajad näevad vaeva oma ülesannete täitmise ja volitajad esindajate suhtes tehtava järelevalve teostamise nimel. Esindajad võivad suurema tegevusvabaduse korral teha suuremaid jõupingutusi, sest seeläbi pakutakse neile rohkem võimalusi saavutada oma eesmärgid enda valitud viisidel. Seni, kuni nende eelistatud viisid ei kaldu märkimisväärselt kõrvale avalikkuse huvidest, võib sellest tulu tõusta. Näiteks – kuivõrd valitsuskabineti ministrite ülesanne on leida tehniliselt tõhusaid lahendusi ühiselt kokkulepitud probleemidele, on ülemäärane kontrollimine ja piirangute kehtestamine mitme volitaja poolt tõenäoliselt halb mõte. Samamoodi võib parlamentaarset demokraatia instituutisooniline lihtsus suurendada volitaja motivatsiooni pingutada esindajate kontrollimise nimel. Juhul, kui selline kontrollimine võimaldab

volitajal, näiteks konkreetse parlamendikomisjoni liikmetel, ainuisikuliselt selle eest tunnustust saada, ja juhul, kui nende esindajate, näiteks konkreetsete täidesaatavate ametite kontrollimiseks tehtavaid jõupingutusi ei nurja teised „kontrollijad”, siis peaksid nende volitajate jõupingutused oma põhiseaduslike ülesannete täitmiseks eeldatavasti suurenema. Seega suudab parlamentaarne demokraatia paremini motiveerida volitajaid kontrolli teostama ja esindajaid oma töökohustuste täitmisest mitte kõrvale hiilima.

Neid ootusi näib kinnitavat Nigeeria juhtum. Kui Nigeeria naasis pärast 13 aastat sõjaväelist valitsemist 1979. aastal tsiviilkorra juurde, asendati parlamentaarne põhiseadus presidentaalse põhiseadusega, mis hõlmas palju kontrolli- ja tasakaalustumehhanisme. Seega on Nigeeria näol tegemist suhteliselt harva esineva sündimatu katsega muuta režiimi tüüpi. Kui Esimene Vabariik võimaldas enamusel opositsioon jalge alla sõtkuda, takerdus Teise Vabariigi seadusandlik kogu kiiresti seadusandlikusse ummikusse ja ebatõhususse. Nigeeria kodanike suureks meelehärmi võtsid poliitikud üha enam tarvitusele „oportunistliku ja iseka käitumise” (Diamond 1988, 52), teisisõnu logele-mise ja kohustustest kõrvale hiilimise (või veelgi hullemat).

PIIRANGUD JA KONKURENTS. Just nii nagu parlamentaarsel demokraatial on teatavad tuntavad eelised konkurentide ees, seostatakse selle režiimtüübiga ka teatud ohte. Sedasorti valitsemistüübi puhul peitub põhiprobleem ühekordses ja kaudes vastutusahelas ning sellest tule-nevas kasinamas teabeandmises. Asjaolu, et parlamentaarsete demokraatiade korral kasutatakse kaudsemaid ja mitmeetapilisi delegerimisstrateegiaid, suurendab üleüldise esinduskao tõenäosust. Nagu Geddes (1994) on väitnud, on ühekordne delegerimisahel täpselt nii tugev kui selle nõrgim lüli (Lupia, McCubbins 2000). Näiteks juhul, kui seadusandjad esindavad

oma valijaid kehvasti, ei pruugi üldse olla soovitatav muuta avalikud teenistujad selliste valitud ametnike ees maksimaalselt vastutavaks. See peab paika vähemasti seni, kuni esindajad ei konkureeri oma volitajate poolehoidu pärast. Teisisõnu, kui volitajad saavad delegerimisahelas konkreetse lüli vahele jätta, on esinduskadu selles lülis vähem ohtlik. Ent parlamentaarset demokraatiat iseloomustab just nimelt see, et sellist konkurentsi ei ole ja volitajad ei saa seetõttu oma esindajatest mööda minna. Siiski võib juhtuda, et ühe esindaja lahkarmumust või kohustustest kõrvalehiilimist tasakaalustab mõne teise, delegerimisahelas allpool paikneva esindaja tegevus. Parlamentaarset demokraatiat institutsioonid ei paku aga välja ühtegi üldist abinõu, millega selline positiivne tulemus saavutada. Lisaks puudub tavaliselt viis, kuidas ühe esindaja jõudeolemist ja kohustustest kõrvalehiilimist (või jõupingutuste mittetegemist) saaks tasakaalustada mõni teine esindaja, kes on delegerimisahelas veel rohkem allavoolu. Seetõttu on ränk esinduskadu ükskõik mil-lises delegerimisetapis parlamentarismi puhul väga suur probleem.

Lihtsuse pahupool on asjaolu, et parlamentarism soosib esindajate tegevuse mõõdukamat piiramist ja väiksemat konkurentsi. Seega – võrreldes keerukamate delegerimissüsteemidega on parlamentarism kaotaja, kui asi puudutab konkurentsi ja piirangute võimalikke ter-vendavaid mõjusid. Taas kord tuleb tähele panna, et mitme esindajaga süsteemid pakuvad mõningat valikut konkurentsi ja piirangute vahel, ent mitte ükski neist ei saa korraga pakkuda mõlema eeliseid täismahus. Juhul, kui esindajaid on mitu ja nad konkureerivad üksteisega, saame realiseerida konkureerimise eelised, mitte aga institutsioonilise kontrolli omad. Ja vastupidi – juhul kui iga esin-daja teostab vetoõigust teiste üle, saavad nad kehtestada piirangud, ent jäävad ilma konkurentsi hüvedest. Seega – ehkki see jääb sinne analüüsi ulatusest välja, vääriks

konkurentsi ja piirangute tasakaal kui üks presidentialismi aspekte edasist uurimist.

Piirangud ja konkurents on osaliselt olulised seetõttu, et need mõjutavad volitaja suutlikkust esindaja käitumisest õppida. Mida rohkem suudavad volitajad õppida, seda suurem on loomulikult ka nende usk oma esindajatesse ning seda väiksem on esinduskaotõenäolisus. Õppimine on arengu seisukohast eriti oluline juhul, kui volitajatel on alguses väga puudulik teave ja nad püüavad puuduolevat teavet oma esindajalt hankida. Seadusandliku töökorralduse informatiivne käsitlus toob välja tõhusa poliitilise õppimise eeltin- gimused. Gilligan ja Krehbiel võrdlevad seadusandlike kogude ning nende komis- jonide liikmete suhteid signaalimismängu- ga, milles komisjoniliikmed investeerivad ressursse spetsialiseerumisse ja teabe omandamisse ning seejärel kasutavad oma privaatset teavet selleks, et anda nõu mittespetsialistidest liikmetele (saalisistu- jatele) menetluses olevate ettepanekute kvaliteedi kohta. Mida erisugusamad on komisjoniliikmete eelistused, seda rohkem saavad istungisaalis viibijad komisjoni saadetavaid signaale usaldada. Seega parandab õppimine seadusandjatele kät- tesaadavate teabeallikate mitmekesisust (Gilligan, Krehbiel 1989; Krehbiel 1991). Nende õppetundide põhjal võib teha üldistusi käsitluse all oleva esindussuhte kohta. Üldiselt öeldes – kuna presiden- taalsed põhiseadused näevad ette mitu, potentsiaalselt lahknevate eelistustega esindajat, kehtivad nendes süsteemides suurema tõenäosusega tingimused, mille alusel saavad volitajad tugineda signaali- dele, mille nad on saanud oma vastavatel esindajalt, vähemalt sedavõrd, kuivõrd need esindajad saadavad neile üksteisega sarnastuvaid signaale. Parlamentaarse süsteemide puhul – eeldusel, et kõik muud tingimused on võrdsed – on volitajatel (s.t parlamendisaadikutel) väiksema tõenäo- susega võimalik tugineda teabele, mida nende esindajad neile ette söödavad.

EBASOODSAD VALIKUD VERSUS MORAALNE RISK. Ei parlamentaarne ega ka presidentaalne konstitutsioon saa pakkuda tõhusat kaitset kõigi esindusprobleemide eest. Niikaua, kuni volitajate ja esindajate eelistused ning nende hallatav teave on erinevad, võib eel- dada mõne esinduskaotõlknemist. Samas puudutab see, kas tüüpilisteks esindus- probleemideks on ebasoodsad valikud või moraalne risk, poliitiliste institutsioonide valikut ja vastupidi. Tuletagem meelde, et parlamentaarne demokraatia tugineb rohkem ennetavatele kontrollimehhanis- midele, eriti eelnevale sõelumisele, kui tagasiulatuvalt kohaldatavatele sanktsioo- nidele. See avaldub eeskätt valitsuskabi- neti liikmete valimises institutsioonise- selt (parlamendist). Parlamentarismi teine ja eelmisega seotud ilming on suurem tuginemine parteidele kui sõelumisvahen- ditele, eeskätt delegerimisahela esimeses paaris ahelas (vt Muller 2000). Parteid on parlamentaarsetes süsteemides tavaliselt sidusamad ja mängivad sõelumisel jõulisemat rolli kui presidentialismi puhul. Seetõttu võivad parlamentaarsed režiimid olla paremini varustatud selleks, et tulla toime probleemidega, mis tulenevad ebasoodsatest valikutest. Kuivõrd poliitikas on põhiprobleem õiget tüüpi esindaja vali- mine, peaksid paremas olukorras olema need režiimid, mis pühendavad rohkem ressursse kandidaatide eelnevale sõelumi- sele, nagu on omane parlamentaarsetele süsteemidele. Samas on parlamentarism kasinama järelkontrolli suutlikkuse tõttu moraalsete riskide ees kaitsetum. Seega saavad parlamentaarsetele demokraatiale iseloomulikud institutsioonid kaitsta end ühe esindusprobleemi, ebasoodsate valikute eest, tehes seda teise esindusprob- leemi, moraalse riski arvelt.

MITMEPARTEILINE PARLAMEN- TAARNE DEMOKRAATIA. Asjaolu, et mitte kõik parlamentaarsed valitsemis- süsteimid ei ole võrdselt lähedal parla- mentaarse demokraatia ideaalvariandile,

tähendab seda, et me võiksime nende süsteemide kavakindlaks võrdlemiseks kasutada kontseptuaalseid vahendeid ning siduda võrdluse erinevustega nende süsteemide dünaamikas ja suutlikkuses. Tõepoolest, erialakirjanduses viidatakse sellele, et erinevused parlamentaarsetes režiimides võivad olla sama olulised kui erinevused parlamentaarsete ja presidentaalsete režiimide vahel. Näiteks Weaver ja Rockman (1993) eristavad institutsioonilise eristamise esimesel tasandil parlamentarismi ja presidentialismi, ent seejärel jagavad nad parlamentaarsed süsteemid kolme allrühma. Sellise eristamise võtmeks on valitsuste erakondlik koosseis, mille põhjus omakorda on erinevused valimissüsteemides.

Tsebelis (1995, 292) läheb isegi kaugemale, väites, et poliitika muutmise suutlikkuse puhul on „otsuste tegemise loogika presidentaalsetes süsteemides üsna sarnane mitme parteiga parlamentaarsete süsteemide omaga”. Tähtis muutuja ei ole Tsebelise hinnangul mitte režiimi tüüp, vaid vetomängijate arv. Kui kõik muud tingimused on võrdsed, kehtib põhimõte – mida suurem on vetomängijate arv, seda väiksem on poliitika muutmise suutlikkus. Seega osutab Tsebelis isegi jõulisemalt kui Weaver ja Rockman sellele, kui oluline on teha vahet kaheparteilisel ning koalitsioonipõhisel parlamentaarsel süsteemil. Erinevalt Weaverist ja Rockmanist väidab Tsebelis seejärel, et koalitsioonipõhise mitmeparteilise parlamentaarse demokraatia arvukad vetomängijad kutsuvad esile sellise poliitikakujundamise dünaamika, mis sarnaneb presidentaalsete süsteemide omaga.

Ehkki Tsebelis tuvastab niisiis integreerivaid sarnasusi presidentialismi ja mitmeparteilise parlamentarismi vahel, on nende eristamine meie eesmärkidest lähtuvalt endiselt oluline. Esiteks tuleb tähele panna, et parlamentaarse süsteemi puhul on paljude osaliste korral võimalik olla üksnes kontrolliv (vetoõigusega) esindaja, kuid kindlasti mitte konkureeriv esindaja. Seega võtavad parlamentarismi puhul

esindajad vaid ühe kahest rollist, mis neil presidentaalsete süsteemi puhul võimalikud on. Pealegi, ehkki parlamentaarse süsteemi puhul võib mitmel esindajal olla märkimisväärne poliitika kujundamise võimalus, ei ole nad alati sõna otseses mõttes vetomängijad. Tsebelis teeb vahet institutsioonilistel (seadusandliku koja kambrid, presidendid, kohtud jne) ja parteilistel vetomängijatel (erinevad valitsuskabinetis esindatud parteid). Ta tunnistab, et institutsiooniliste vetomängijate vetod saab täide pöörata viisidel, mis on võimatud erakondlike vetoga osalejate puhul. Näiteks juhul, kui üks koalitsioonivalitsuses olev partei keeldub kaasa minemast poliitikaalase ettepanekuga, ei ole olemas mingit põhiseaduslikku sätet, mis takistaks ülejäänud valitsusparteid elnõu sellegipoolest vastu võtmast, eeldusel et nad saavad parlamendis tervikuna kokku piisavalt suure toetuse. Tsebelis väidab, et lahkarvamusel olev partei saab tõhusalt selliseid tagajärgi vältida, ähvardades koalitsioonist tagasi tõmbuda ja seeläbi tuua valitsuse jaoks kaasa laialisaatmise või vajaduse uute läbirääkimiste järele. Ehkki ei ole mingit kahtlust, et selline stsenaarium võib paljudel juhtudel heidutada parlamendi enamust lahkarvamusel olevast koalitsioonipartnerist rulliga üle sõitmast, ei ole kaugeltki mitte endastmõistetav, et kõigil koalitsiooniparteidel see võimalus olemas on. Osa koalitsiooniparteisid saab esitada usutava tagasiastumisähvarduse, kuna nad on määrava tähtsusega ja neil oleks võimalik liituda teiste potentsiaalsete koalitsioonidega. Teised seevastu ei ole nii privilegeeritud – näiteks juhul, kui tegemist on üleliigsete parteidega nn ülekasvanud koalitsioonis või kui nende poliitilised eelistused on suhteliselt äärmuslikud. Võiks ju arvata, et asjaolu, et enamuse eelistatavad eelnõud võetakse harva vastu mõne valitseva partei vastuhäältega, tõestab seda, et selliseid ähvardusi saab enamasti usutavalt esitada. Kuid selline lõpptulemus on tähelduslikult samaväärne kahe teise ekviliibriumiga

– ühe puhul näevad valitsevad parteid kõiki selliseid olukordi ette ja võtavad need koalitsioonilepingus ringkäendusse, teise puhul näevad lahkarvamusel olevad parteid oma kaotust ette ja hoiduvad nurjumisele määratud olukorras koalitsiooni distsipliini rikkumast.⁷ Seetõttu võib juhtuda, et koalitsiooniparteid järgivad konsensuspoliitikat peensusteni isegi siis, kui nad ei ole vetomängijad.

Üldisemalt vaadates on eksitav käsitleda institutsioonilisi ja erakondlikke vetomängijaid lisanduvana, kuna parteid ja institutsioonid, milles nad tegutsevad, ei ole üksteisest sõltumatud, vaid vastastikku äärmiselt sõltuvad. Usaldusväärset vetomängijal peab olema oma vetoõiguse teostamiseks nii võimalus kui ka põhjus. Erakondlikel vetomängijatel võib küll olla põhjus (ehkki see ei ole alati ilmne), kuid tavaliselt puudub neil võimalus. Institutsioonilised vetomängijad omavad määratluse järgi küll võimalust, ent mitte ilmtingimata põhjust. Huvitaval kombel ei võta Tsebelis (1995, 310) arvesse neid institutsioonilisi vetomängijaid, kellel puudub eristatav põhjus, s.t kui nende eelistused on identsed teiste vetomängijate omadega, näiteks kongruentsetes kahekojalistes seadusandlikes kogudes. Sama tuleks teha erakondlike mängijate puhul, kellel puudub tõendatav veto teostamise võimalus.

PÖÖRDEPUNKTID JA POLIITIKA. KUJUNDAMISE LÄBIPAISTVUS. Ent mitmeparteilistel parlamendisüsteemidel

7 Tsebelis ei modelleeri otseselt koalitsionisiseseid mänge erakondlike vetomängijatega. Kui sellised mudelid loodaks, võiks ta väita, et igasugused tulemused, milles ükskõik milline erakondlik vetomängija saab varasemast suuremat tasu, on tasakaalust väljas, kuna kõnealune vetomängija võiks ähvardada koalitsioonist lahkumisega ja seega sellise sammu blokeerida. Mõningad sellised ähvardused ei pruugi aga usutavad olla. Juhul, kui need ei ole usutavad ja see on üldteada, ei peaks lahkumisahtavardus heidutama otsustavat osa koalitsiooniparteidest jätma vastu võtmata otsust, mida nad muul juhul eelistaksid. Teisisõnu, koalitsionisisene lahendus, mida Tsebelis peab endastmõistetavaks, ei pruugi olla alamängu-täiuslik.

on tavaliselt mõjuvõimsamad mängijad (s.t parteid, millel on märkimisväärne läbirääkimispositsioon), isegi kui need parteid ei ole ilmtingimata vetomängijad. On kaks olulist aspekti, mille poolest koalitsiooniline parlamentarism võib seetõttu erineda kaheparteilisest parlamentarismi variandist. Need on seotud sellega, millist mõju avaldavad pöördepunktide ja poliitika kujundamise läbipaistvuse erinevused. Kui võrd koalitsioonilised parlamendisüsteemid erinevad kaheparteilisest variandist, peaksime eeldama, et need erinevad ühes valdkonnas, mida tõstsid käesolevas väljaandes esile Lupia ja McCubbins – nimelt pöördepunkti atraktiivsus. Pöördepunktid võivad olla väga olulised. Mida atraktiivsem on pöördepunkt volitaja jaoks, seda väiksem on tõenäosus, et ta aktsepteerib ettepanekuid, mis jäävad tema ideaalpunktist kaugemale. Teisalt, kui pöördepunkt ei ole atraktiivne, võib volitaja aktsepteerida ettepanekuid, mis on tema enda eelistustest palju kaugemal.

Millistel institutsioonilistel tingimustel on pöördepunktid tõenäoliselt ebaatraktiivsed demokraatliku volitaja (siin: valijate) jaoks? Üks selline olukord võib esile kerkida siis, kui järjestikustel valitustel on üsna erinevad poliitikaelistused – võib-olla seetõttu, et need valiti nn otsustava (nt üheliikmelise) valimissüsteemi alusel, mis võimendavad muutusi rahva eelistustes ja soosivad tavaliselt kaheparteilist poliitikat. Soovimatud pöördepunktid võivad olla ka stabiilset poliitikat soosivate institutsiooniliste struktuuride tulemuseks. Juhul, kui rahva eelistused aja jooksul muutuvad, on arvukate mõjukate mängijatega süsteemidel tavaliselt vähem soovitud pöördepunktid kui nendel, kus on vähem vetomängijaid.

Need kaks tegurit – valimiseeskirjad ja vetomängijad – ei ole parlamentarismiga tugevas korrelatsioonis ning neil on sageli kompenseeriv mõju. Parlamentaarsetel süsteemidel on üldiselt vähem mõjukaid mängijaid kui presidentaalsetel ning see

võib aidata vähendada ebaatraktiivsete pöördepunktide tõenäosust. Samas on osas parlamentaarsetes põhiseadustes tegelikult märkimisväärne arv vetomängijaid, seda föderalismi või mõne muu võimu jagamise põhiseadusliku eripära tõttu (nt Belgia või Saksamaa). Ja kõige väiksema vetomängijate arvuga parlamentaarsetes süsteemides (nn Westminsteri süsteemid) on tavaliselt kasutusel valimissüsteemid (SMDP – *single-member district plurality*), mis kõige suurema tõenäosusega loovad ebaatraktiivseid pöördepunkte.

Koalitsioonilise parlamentarismi puhul nõuab valitsusparteide vastastikune kohandumine rohkem ja erinevaid kompromisse kui olukord, kus valitsus on ühe partei kontrolli all. Ent võrreldes presidentialismiga on vajalikud läbirääkimised ja kohandumine vähem läbipaistev. Läbirääkimine toimub pigem kabinetis suletud uste taga või koalitsioonikomisjonides või -kohtumistel, mitte ettepanekute või vastuettepanekute vormis, mis erinevate valitsusharude vahel edasi-tagasi liiguvad. Seega viiakse poliitiline läbirääkimine avalikkuse silma alt kõrvale, privaatsesse keskkonda, kus see on poliitiliste volitajate jaoks väiksema informatiivse kaaluga. Mida suuremas mahus toimub poliitiline läbirääkimine suhteliselt avatud kohtades, näiteks seadusandlikes kogudes, seda paremad on läbipaistvuse väljavaated. Teisalt – mida rohkem tehakse poliitikat nähtamatu poliitika sfääris (Sartori 1987), Privaatsete läbirääkimistena parteide või valitsuskoalitsioonide sees, seda väiksem on tavaliselt poliitikaprotsesside läbipaistvus ja seda suurem võib olla ebakindlus, mida valijad oma esindajate suhtes tunnevad. Parlamentaarsete süsteemid saavutavad läbipaistvuse vallas tavaliselt kehvemaid tulemusi kui presidentialsed süsteemid. Seega ei tähenda mitmeparteiline parlamentaarne poliitika otseselt samasuguseid kontrolli- ja tasakaalustusmehhanisme, mis on tavaliselt iseloomulikud presidentialismile.

Täpsemalt öeldes – see ei paku samasuguseid konkurentsi ja teabe avaldamisega seotud eeliseid kui need, mida võidakse pakkuda presidentialismi mingite vormide puhul. Mitmeparteiline parlamentarism ohverdab seega teatava osa parlamentaarsete süsteemi voorustest – oma lihtsusest – ilma, et saaks kasu presidentialismi teabeelulistest.

KAKS NÜÜDISAJA PROOVIKIVI. Parlamentaarsetel demokraatidel on presidentialismiga võrreldes seega oma iseloomulikud tugevused ja nõrkused. Parlamentaarsetel süsteemidel on kaks silmapaistvat eelist: väiksemad otsustuskulud ja suurem tõenäosus aidata esindajatel teha soovitavas mahus jõupingutusi. Parlamentarismi üks põhitugevusi on tõhus toimimine. Lisaks kaitsevad tugevad sõelumisvahendid ebasoodsate valikutega seotud probleemide eest. Teisalt peitub parlamentaarsete süsteemide nõrkus volitajate suutlikkuses omandada teavet esindajate käitumise kohta ja seeläbi õppida oma ametiaja vältel nende käitumisest. Parlamentaarsetes demokraatides on poliitika tavaliselt vähem läbipaistev ning see omakorda tekitab valijate ja nende vahetute esindajate seas usaldamatust teabe suhtes. Presidentaalsel süsteemidel seevastu on oma eelised – vaoshooidmise ja konkurentsi abil suudetakse süsteemi eriti hästi kaitsta moraalse riski probleemide eest. Milline süsteem on parem? Sellele küsimusele ei ole üldist ega ajatut vastust. Pigem tähendab konstitutsiooniliste struktuuride vahel valimine seda, et võrreldakse esindamisele iseloomulikke konkureerivaid voorusi. Veelgi enam, kuna reaalses maailmas eksisteerivad konstitutsioonid juba ise kujutavad endast teatavat kompromissi parlamentarismi ja presidentialismi põhimõtete vahel, ei ole valik nende vooruste vahel kaugeltki mitte lihtne.

Seni olen käsitlenud parlamentaarset demokraatia vooruseid ja puuduseid üldises ning ajast sõltumatus tähenduses. Lõpetuseks käsitlen kahte olulist

probleemi, millega parlamentaarsed demokraatiad nüüdisaegses maailmas silmitsi seisavad. Need on 1) sõelumisvahendite allakäik ja 2) kõrvale juhitud vastutuse probleem. Esimene neist on üldiselt seotud delegerimise ennetava küljega, samas kui teine puudutab tagasiulatuvat vastutust. Mõlemad on tingitud laiaulatuslikest üldiste eelistuste muutustest nüüdisaegsetes demokraatias ja mõlemad ilmutavad end eriti teravalt parlamentaarsetes süsteemides. Ma käsitlen neid üksteise järel.

SÕELUMISVAHENDITE ALLAKÄIK.

Parlamentaarne demokraatia tugineb jõuliselt ennetavatele kontrollimistele. Sisemine delegerimine eeldab näiteks tuginemist ennetavatele sõelumis- ja valmismetoditele. Valijate aspektist vaadatuna võib see avalduda parteidepoolsetes põhjalikus kandidaatide sõelumises ja suure tähelepanu pööramises sotsiaalsele esindatusele.

Parlamendi vaatenurgast tähendab see seda, et juhtide valimisel tuginetakse kogemustele, parteitruudusele ja staažile. Lühidalt, volitajad kasutavad sisemist delegerimist ja ennetavat sõelumist, et valida esindajad, kellel on võimalikult palju ühesuguseid eelistusi ja kelle kohta on volitajatel parim võimalik teave. Sellised mehhanismid on kõige tõenäolisemalt tõhusad siis, kui esindajate võimeid ja eelistusi saab varasemate kogemuste põhjal hõlpsasti vaadelda või prognoosida. See võib omakorda tähendada, et parlamentarism sobib kõige paremini väikeste, homogeensete ja stabiilsete ühiskondade jaoks, kus volitajad saavad oma sõelumisprotseduure usaldada. Ent juhul, kui varasemad kogemused ei ole eesolevate ülesannete lahendamiseks enam nii olulised või kui omistavad kriteeriumid (nt rahvuskuuluvus või klassitaust) annavad varasemast vähem vihjeid potentsiaalsete esindajate eelistuste ja oskuste kohta, võivad sellised mehhanismid oma kasulikkuse kaotada. Lühidalt, teabe allakäik

võib hävitada ennetavate sõelumiste tõhususe.

Täpselt see toimubki praegu nüüdisaegsetes demokraatias ning tegemist on suundumusega, millest valijad võivad intuiitiivselt teadlikud olla. Omistav teave ja kogemused annavad vähem kasulikke näpunäiteid kui varasematel aegadel ning nende võimalik väärtus kahaneb palju kiiremini. Sotsiaalsele klassile kohane hääletamine, samuti hääle andmine teistel omistavatel alustel (nt rahvuskuuluvus, usulised veendumused, keel või rass) on üldjoontes vähenemas (Dalton 1996). Näib, et sellised omistavad tunnused annavad tänapäeva valijatele sellist teavet, mida nad kasutavad oma valimisotsuse tegemiseks. Samas on valijad rohkem valmis toetama kandidaate, kellel puudub poliitilise karjääri jaoks traditsiooniline kvalifikatsioon. Vähemasti näib, et nad on järjest rohkem valmis toetama kandidaate, kes ei ole läbinud tavapärasest sõelumist (nt H. Ross Perot või Jesse „The Body” Ventura Ameerika Ühendriikides või Silvio Berlusconi Itaalias) (Strøm 1997). Isegi Briti peaminister Tony Blair oli tähelepanuväärne selle poolest, et tal puudus peaministriks saamisel valitsuskogemus.

Ennetavate sõelumistega seotud probleem on ka poliitiliste tegevuskavade üha suurem muutlikkus. Mida rohkem vastab tulevane poliitiline tegevuskava eelduste kohaselt varasematele, seda rohkem usaldame esindajate sõelumise ennetavaid mehhanisme. Ent ei saa olla mingit kahtlust selles, et eeldus, nagu sarnaneks tuleviku poliitika tänapäeva poliitikaga, peab üha vähem paika, sest ühiskonna muutuste tempo kiireneb ja teave aegub kiiremini. Teabe aegumine õõnestab seega parlamentaarsetes demokraatias esindajate kontrollimise traditsiooniliste mehhanismide tõhusust.

Juhul, kui traditsioonilised esindajate eelkontrollimise mehhanismid on seega kokku varisemas, võib sellest tulenev esinduskadu parlamentaarse süsteemi

puhul olla eriti ränk. Loomulikult saab selliseid probleeme leevendada sellega, et tuginetakse rohkem tagasiulatuvalt kohaldatavatele mehhanismidele, ning tõendid näitavad, et parlamentaarsed süsteemid rakendavad sel eesmärgil üha enam parlamendikomisjone ja kohtu-institutsioone (vt Mattson, Strøm 1995). Juhul, kui need reformid on edukad, võivad need muuta süsteemi suunas, mis kaldub kõrvale parlamentaarse demokraatia ideaaltüüpilisest mudelist ja võtab kasutusele mõned elemendid, mis sarnanevad rohkem presidentialismiga. Sellised reformid, mis keskenduvad tagasiulatuvalt kohaldatava vastutuse osakaalu suurendamisele, ei pruugi aga olla edukad – olgu siis seetõttu, et need on läbi proovimata, või seetõttu, et need on vastuolus teiste parlamentaarse demokraatia tunnusoontega.

KÕRVALE JUHITUD VASTUTUSE

PROBLEEM. Parlamentarism ei tähenda mitte üksnes singulaarsust, vaid viitab ka kaudsele delegeerimisele. Parlamentaarsetes süsteemides delegeerivad valijad parlamendisaadikuid, kes omakorda delegeerivad valitsuskabineti liikmeid. Samamoodi on kaudne ka vastutus – nimelt vastutavad valitsuskabineti liikmed parlamendisaadikute ees ja viimased omakorda kannavad vastutust valijate ees. Selline kaudne vastutus on kokku varisemas ja see toimub järgmiselt.

Sedamööda, kuidas suureneb valijate muutlikkus, kasvab üha enam ka poliitikute motivatsioon näha ette valijate reaktsioone ja käituda valijatele meelepärasel viisil, isegi olukorras, kus valimisi lähiajal ei toimu. Selline valijate eelistustele reageerimine võib aga tuua kaasa selle, et poliitikute riigitruudus on lõhenenud. Esindajatena võivad nad püüda teenida ühekorraga mitut konkureerivat volitajat. Seega, kui parteijuhid peavad läbirääkimisi valitsuse loomise või laialiminemise üle, ei püüa nad enam ette aimata mitte üksnes parlamendisaadikute reaktsioone, vaid ka

valijate omi. Nad ei väldi teatud samme mitte ainult siis, kui nad valmistavad pettumuse parlamendi enamusele, vaid ka siis, kui nad ei suuda pälvida valijate enamuse heakskiitu. Põhimõte seisneb selles, et enne valitsuse koosseisu muutmist tuleks valijatega nõu pidada või vähemasti tuleks nende arvamusi arvesse võtta.

Seda suundumust võiksid hästi kirjeldada kaks näidet. Esimene ja konkreetsem neist on seotud Norra peaministri Thorbjørn Jaglandi käitumisega 1997. aastal. Enne 1997. aasta parlamendivalimisi teatas Jagland, et tööpartei moodustatud valitsus astub tagasi juhul, kui tööpartei saab alla 36,9 protsendi kõikidest riigis antud häältest olenemata sellest, kuidas võim parlamendis jaguneb. Valimistel, kus partei sai 35 protsenti häälte üldarvust, jäeti tööpartei võimalike variantide seast tõhusalt kõrvale ja kaudselt pandi ametisse tsentristlik vähemusvalitsus, mida toetas vaid ligikaudu 25 protsenti parlamendisaadikutest. Esimest korda ajaloos oli tööpartei end ise võimult kõrvaldanud olukorras, kus nad oleksid võinud väga vabalt moodustada elujõulise valitsuse. Kui Jagland ei oleks lubanud sellist tegevuskava järgida, oleks ta väga tõenäoliselt ka pärast valimisi peaministri ametis jätkanud. Selle asemel kammitises tema lubadus valitsuse loomiseks peetud läbirääkimisi ja tõi kaasa väga ebakindlale parlamentaarsele vundamendile üles ehitatud valitsuskabineti loomise. Mõnes mõttes läks Jaglandi vastutus valijate ees vastuollu tema vastutusega parlamendi enamuse ees. Võitsid valijad, ja tulemustega, mis muutsid järgnevatel aastatel parlamendis otsuste vastuvõtmise keerulisemaks.

Teine ja üldisem näide puudutab üht normi, mis on välja kujunenud Madalmaades alates 1970. aastatest ja võib avalduda ka mujal. Hollandi poliitikas on välja kujunenud tava, et mitte ühtegi uut koalitsiooni ei ole võimalik moodustada enne, kui valijad on selle parlamendi laialisaatmise ja uute valimistega heaks

kiitnud. Enam ei aktsepteerita olukorda, kus üks koalitsioon läheb laiali keset parlamendi ametiaega ja uus valitsus vahetab selle lihtsalt välja. See tava kujunes välja seetõttu, et vastavat formaalset normi ei olnud (Timmermans, Andeweg 1997, 453). Madalmaades ja õigupoolest enamikus parlamentaarsetes riikides puudub põhiseaduslik nõue, mille kohaselt peab valitsuse tagasiastumisele järgnema parlamendi laialisaatmine. Tegelikult ei oleks selliseid äärmuslikke samme vaja juhul, kui kehtiks parlamentaarse demokraatia lihtsa vastutuse põhimõte. Valitsuskabinet vastutab üksnes parlamendi enamuse ees ja just nimelt parlamendi enamus loob uue valitsuse, mitte valijad. Selline uute läbirääkimiste pidamine ilma valijaid kaasamata muutub aga üha haruldasemaks. Miks?

Vastus võib peituda valijate oletatavas raevus, poliitikute eelduses, et valijad eeldavad nendega nõu pidamist ja karistavad neid, kes neid eiravad. Suurem tuginemine parlamendi laialisaatmisele vastab mõnes mõttes sellele, mis toimus Suurbritannias parlamentaarse valitsemisviisi väljakujunemise ajal (Cox 1987). Valijate suurem reageerimisvõime muudab aga mitmeparteilise koalitsioonisüsteemi palju komplekssemaks. Tulemus on see, et peaministrid vastutavad mitme volitaja ees ja seeläbi hävitatakse parlamentarismile iseloomulik esindatuse lihtsuse põhimõte. Volitajate arvu kiire kasv muudab parlamentarismi presidentalismiga sarnasemaks – seda nii heas kui ka halvas.

KOKKUVÕTE. Parlamentaarset demokraatiat peaks mõistma kui poliitilise protsessi teatud organiseerimisviisi, kui delegerimisrežiimi. Idealtüüpilise valitsemisvormina on parlamentaarsel demokraatial mitu eristavat tunnust. See on lihtne, kaudne ja tugineb minevikus järk-järgult omandatud teadmistele. Sellel on presidentalismiga või teiste režiimidega võrreldes teatavad

eelised. Kõige olulisemad eelised on otsustamistõhusus ja stiimulid, mida parlamentarism loob jõupingutuste tegemiseks. Võttes arvesse neid eeliseid ja asjaolu, et nii paljud poliitteoreetikud ja vaatlejad eelistavad parlamentarismi, siis mis tingib olukorra, kus enamik uusi põhiseadusi arenevates demokraatias on presidentaalsed või sisaldavad mingit segu parlamentarismi ja presidentalismiga eripäradest? Ja veel, miks on mõned väljakujunenud parlamentaarsed süsteemid võtnud kasutusele selgelt presidentaalsed teisendid (Prantsusmaa 1958. aastal ja Iisrael 1992. aastal)? Mis selgitab asjaolu, et põhiseaduste koostajad näivad oma otsuste põhjal suhtuvat presidentismiga palju suurema poolehoiduga kui poliititeadlased? Vastus peitub ilmselgelt eriomastes puudustes, mida parlamentaarsetes põhiseadustes ju samuti on – näiteks teabe ebatõhusus ning väiksem kasu piirangutest ja konkurentidest. Just need nõrkused muudavad parlamentarismi moraalse riskiga seotud probleemide ees haavatavaks.

Valik parlamentaarse ja presidentalse valitsuse vahel tähendab seda, et tuleb valida mehhanismid, millega motiveerida poliitiku avalikkuse huvides tegutsemist. Ehkki puudub üldine mõjuv viis selliste kompromisside saavutamiseks, mõjutavad olulised suundumused nüüdisaegses demokraatlikus poliitikas, nagu teabe aegumine ja valijate üha kasvav muutlikkus, üha rohkem ennekõike parlamentarismiga seotud vastutusmehhanisme. On häämingut tekitav, et sotsiaalsete muutuste tempo kiirenemine ja tavakodanike kahanev lugupidamine oma valitsejate vastu õhustab mõnda parlamentarismi traditsioonilist eelist.

Seega – ehkki parlamentarism on teeninud väga palju ühiskondi (eriti Lääne-Euroopat), võib tulevik väga vabalt olla teistsuguste põhiseaduslike kokkulepete päralt. Samas ei pruugi parlamentaarse demokraatia ees olevad probleemid olla väljaspool meie suutlikkust poliitikat korraldada. Samuti ei ole ilmselge, et

parlamentarism on tingimata teiste demokraatliku valitsemise vormidega võrreldes alam, isegi kui võtta arvesse üha kasvavaid nüüdisaja pingeid. Selge näib aga olevat see, et parlamentaarse demokraatia ees seisvad probleemid on reaalsed, neid tuleb tõenäoliselt juurde, neid on pigem rohkem kui vähem, need on teravad ning neid tuleb tõsiselt võtta.

TÄNUSÖNAD. Olen tänulik Torbjörn Bergmanile, Arthur W. Lupiale, Wolfgang C. Müllerile, Asbjorn Skjaevelandile ja toimetajatele nende väärtuslike märkuste eest varasemate käsikirjade kohta.

Artikkel on tõlgitud ajakirjast
European Journal of Political Research
May 2000, Volume 37, Issue 3, pp 261-290
Delegation and accountability in parliamentary democracies
Kaare Strøm
© 2000 Kluwer Academic Publishers
doi: 10.1023/A:1007064803327
Print ISSN: 0304-4130
Online ISSN: 1475-6765
Journal no. 11112

KASUTATUD KIRJANDUS

- AGHION, P., TIROLE, J. (1997). Formal and real authority in organizations. – Journal of Political Economy, 105, 1–29.
- ANDEWEG, R. B., NIJZINK, L. (1995). Beyond the two-body image: Relations between ministers and MPs. – H. Döring (ed), Parliaments and majority rule in Western Europe, 152–178. New York: St. Martin's Press.
- ARROW, K. J. (1951). Social choice and individual values. New York: John Wiley.
- BAGEHOT, W. (1990). The house of commons. – P. Norton (ed), Legislatures. Oxford: Oxford University Press.
- BARON, D. P. (1998). Comparative dynamics of parliamentary governments. – American Political Science Review, 92, 593–609.
- BARRO, R. J. (1973). The control of politicians: An economic model. – Public Choice, 14, 19–42.
- BERGMAN, T. (1993). Formation rules and minority governments. – European Journal of Political Research, 23, 55–66.
- COX, G. W. (1987). The efficient secret. Cambridge: Cambridge University Press.
- DALTON, R. J. (1996). Citizen politics: Public opinion and political parties in advanced Western democracies. Second edition. Chatham, NJ: Chatham House.
- de WINTER, L. (1995). The role of parliament in government formation and resignation. – H. Döring (ed), Parliaments and majority rule in Western Europe, 115–151. New York: St. Martin's Press.
- DIAMOND, L. (1988). Nigeria: Pluralism, statism, and the struggle for democracy. – L. Diamond, J. J. Linz, S. M. Lipset (eds), Democracy in developing countries, 33–91. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- DIERMEIER, D., FEDDERSEN, T. J. (1998). Cohesion in legislatures and the vote of confidence procedure. – American Political Science Review, 92, 611–621.
- DUVERGER, M. (1980). A new political system model: Semi-presidential government. – European Journal of Political Research, 8, 165–187.
- ELGIE, R. (1998). The classification of democratic regime types: Conceptual ambiguity and contestable assumptions. – European Journal of Political Research, 33, 219–238.
- ESAIASSON, P., HOLMBERG, S. (1996). Representation from above: Members of parliament and representative democracy in Sweden. Aldershot: Dartmouth.
- FEARON, J. D. (1999). Electoral accountability and the control of politicians: Selecting good types versus sanctioning poor performance. – A. PRZEWORSKI, S., STOKES, C., MANIN, B. (eds), Democracy, accountability, and representation, 55–97. Cambridge: Cambridge University Press.
- FEREJOHN, J. (1986). Incumbent performance and electoral control. – Public Choice, 50, 5–25.

- FEREJOHN, J. (1999). Accountability and authority: Toward a theory of political accountability. – A. Przeworski, S. C. Stokes, B. Manin (eds), *Democracy, accountability, and representation*, 131–153. Cambridge: Cambridge University Press.
- FINER, S. E. (ed.) (1975). *Adversary politics and electoral reform*. London: Wigram.
- GEDDES, B. (1994). *Politician's dilemma: Building state capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- GILLIGAN, T., KREHBIEL, K. (1989). Asymmetric information and legislative rules with a heterogeneous committee. – *American Journal of Political Science*, 33, 459–490.
- HERNES, G., NERGAARD, K. (1989). *Oss i mellom*. Oslo: FAFO.
- HUBER, J. D. (1996). *Rationalizing parliament*. Cambridge: Cambridge University Press.
- KIEWIET, D. R., MCCUBBINS, M. D. (1991). *The logic of delegation*. Chicago: University of Chicago Press.
- KREHBIEL, K. (1991). *Information and legislative organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- LANE, J.-E., NARUD, H. M. (1994). Maktfordelingsprinsippet og den konstitusjonelle teori: Spørsmålet om bemanning av statsmaktene. – B. E. Midgaard, K. Midgaard (eds), *Representativt demokrati*. Oslo: Universitetsforlaget.
- LAVER, M., SCHOFIELD, N. (1990). *Multiparty government: the politics of coalition in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- LAVER, M. J., SHEPSLE, K.A. (1996). *Making and breaking governments*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LIJPHART, A. (1984). *Democracies: Patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*. New Haven: Yale University Press.
- LIJPHART, A. (ed) (1992). *Parliamentary versus presidential government*. Oxford: Oxford University Press.
- LINZ, J. J., VALENZUELA, A. (1994). *The failure of presidential democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- LUPIA, A., MCCUBBINS, M. D. (2000). Representation or abdication? How citizens use institutions to help delegation succeed. – *European Journal of Political Research*, 37, 291–307.
- MCCUBBINS, M. D., SCHWARTZ, T. (1984). Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms. – *American Journal of Political Science*, 28, 165–179.
- MAINWARING, S. (1990). Presidentialism in Latin America: A review essay. – *Latin American Research Review*, 25, 157–179.
- MATTSON, I., STRØM, K. (1995). Parliamentary committees. – H. Döring (ed), *Parliaments and majority rule in Western Europe*, 249–307. New York: St. Martin's Press.
- MOE, T. M., CALDWELL, M. (1994). The institutional foundations of democratic government: A comparison of presidential and parliamentary systems. – *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 150, 171–195.
- MÜLLER, W. C. (2000). Political parties in parliamentary democracies: Making delegation and accountability work. – *European Journal of Political Research*, 37, 309–333.
- OLSON, M., Jr. (1965). *The logic of collective action*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- RIKER, W. H. (1982). *Liberalism against populism: A confrontation between the theory of democracy and the theory of Social Choice*. San Francisco: W. H. Freeman.
- SARTORI, G. (1987). *The theory of democracy revisited*. Chatham, NJ: Chatham House.
- SARTORI, G. (1997). *Comparative constitutional engineering*. Houndmills: Macmillan.
- SHEPSLE, K. A. (1979). Institutional arrangements and equilibrium in multidimensional voting models. – *American Journal of Political Science*, 23, 27–59.
- SHUGART, M. S., CAREY, J. (1992). *Presidents and assemblies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- STEFFANI, W. (1979). *Parlamentarische und präsidiale Demokratie*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- STEPAN, A., SKACH, C. (1993). Constitutional frameworks and democratic consolidation: Parliamentarism and presidentialism. – *World Politics*, 46, 1–22.
- STRØM, K. (1995). Parliamentary government and legislative organization. – H. Döring (ed), *Parliaments and majority rule in Western Europe*, 51–82. New York: St. Martin's Press.
- STRØM, K. (1997). Democracy, accountability, and coalition bargaining: The 1996 Stein Rokkan lecture. – *European Journal of Political Research*, 31, 47–62, doi: 10.1111/1475-6765.00303
- TIMMERMANS, A., ANDEWEG, R. B. (1997). Die Niederlande: Immer noch Politik der gütlichen Einigung? – W. C. Müller, K. Strøm (eds), *Koalitionsregierungen in Westeuropa*, 443–500. Vienna: Signum.
- TSEBELIS, G. (1995). Decisionmaking in political systems: Veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism, and multipartyism. – *British Journal of Political Science*, 25, 289–325.
- VERNEY, D. V. (1959). *The analysis of political systems*. London: Routledge & Kegan Paul.
- von BEYME, K. (1973). *Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa*. Munich: Piper.
- WEAVER, R. K., ROCKMAN, B. A. (eds) (1993). *Do institutions matter? Government capabilities in the United States and abroad*. Washington, DC: The Brookings Institution.

Teadmusvahetus praktikaprotsessis*



MERIKE KASEORG
Tartu Ülikooli juhtimise lektor

Kogemusliku õppe üks osa on praktika, mis võimaldab üliõpilastel rakendada ülikoolis omandatud teadmisi ning vastupidi, vahetada teadmust praktikabaasi ja ülikooli vahel.

Praktika on ülikoolide ja ettevõtete koostöö oluline osa. Artiklis käsitletakse osalejate teadmusvahetust praktika eri etappide ajal. Ettevõtete ja ülikoolide koostöövormid jagunevad nelja suurde ossa (Davey *et al.* 2011):

- ▶ ettevõtetepoolne uurimistöö toetamine;
- ▶ ettevõtete ja ülikoolide töötajatest meeskondade moodustamine uurimistööde tegemiseks;
- ▶ tehnoloogia ülekanne, s.t innovatsioon, *spin-off* id ja inkubaatorid;
- ▶ teadmuse ülekanne (nii teadmusvahetus kui ka teadmussiire).

TEADMUSVAHETUSE JA PRAKTIKA KAUDU ÕPPIMISE TEOREETILISED LÄHTEKOHAD. Teadmusvahetus (*knowledge exchange*) on kahesuunaline protsess,

mille käigus toimub areng, õppimine ja uue teadmise liikumine ühest organisatsioonist teise (vt ka Kumar, Ganesh 2009). Kirjanduses on enam räägitud teadmussiirdest (*knowledge transfer*) ehk interaktiivsest protsessist – teadmused liiguvad ühes suunas uuringute või teadmiste kasutajate ja nende loojate vahel (Mitton *et al.* 2007). Teadmusvahetuse korral toimub aga pidev tagasisidestamine.

Kõigis organisatsioonides on teadmused, kuid oluline on, kuidas seda juhatakse ja jagatakse. Tervikliku kogemuse saamiseks on oluline, et õppimine oleks vastastikune ja kahetasandiline, s.t teadmuse vahetus toimub üksikisiku ja kollektiivse tasandi vahel (meeskonnad, osakonnad, organisatsioon). (Liyanage *et al.* 2009) Edukas praktika tähendab, et kõik osalised, nii praktikabaasi juhendaja, üliõpilane ja ülikooli praktikajuhendaja kui ka ülikool ja ettevõtte õpivad protsessist ning igaüks saab uusi teadmisi teadmuse kaudu. Eristatakse kaht tüüpi teadmisi – otseseid ja kaudseid (Nonaka 1994; Nahapiet, Ghosal 1998). Otseseid teadmisi on organisatsioonis lihtne hoida, vastu võtta ja jagada. Kaudset teadmist võib kirjeldada kui ühe isiku teadmisi ja kogemusi, mida on keeruline teiste inimestega jagada (Srikantaiah, Koenig 2000).

Kogemuslik õpe põhineb kontseptsioonil, et ideaalne õppimine toimub kogemuste kaudu, nagu toob selle välja kontseptsiooni üks eestvedaja David Kolb (1984). Kogemusliku õppimise üldised põhimõtted sõnastatakse isiklike kogemuste kaudu, püüdes motiveerida inimest

* Eelretsenseeritud artikkel on valminud teadus- ja innovatsiooniseire (TIPS) programmi uuringu 4.2 baasil (vt täpsemalt www.tips.ut.ee).

elukestvaks õppeks. Praktika ajal väljendub kogemuslik õpe kõrgkoolis omandatud teadmiste rakendamises reaalsete probleemide analüüsimisel, sünteesimisel, hindamisel ja lahendamisel, arendamiseks üliõpilaste erialaoskusi. Praktika peaks suurendama üliõpilaste teadmisi näiteks klientide, tarnijate, tehnoloogia, konkurentide, toodete/teenuste ning ümbritseva keskkonna trendide vallas. Praktika annab

Kõigis organisatsioonides on teadmust, kuid oluline on, kuidas seda juhitakse ja jagatakse.

üliõpilastele realistliku pildi oma tulevast elukutsest ning aitab luua suhteid ametivõrgustiku kaudu. Borgia ja tema kaasautorid (2014) rõhutavad oma uurin-
gus, et praktika annab õppimisvõimaluse ning kogemuse ja arengu erialastes tead-
mistes. Teiselt poolt toob OECD uuring Reflex (Developing internships in the Western Balkans 2010) välja, et praktika kogemus-
õppe mõõde tuleb selgelt määratleda, siis ei ole tööandjatel võimalik praktikat mitte-
eesmärgipäraselt kasutada.

Praktika on karjääri uurimise peamine vahend, samal ajal kui praktikabaasidele on praktika oluline vahend, mille abil meelitada enda juurde ning selgitada välja tulevase töötajaid (Gerdes 2009). Edukas praktika annab kõrgkooli lõpetajale võimaluse saada töökoht praktikabaasiks olnud ettevõttes (Boswell *et al.* 2004; Zhao, Liden 2011). OECD uuring Reflex (Developing internships in the Western Balkans 2010) hõlmas Euroopa Liidu 15 riigi aastail 1999–2000 kõrgkooli lõpetanuid. Uuringust, kus osales ligikaudu 2000 kõrgkooli lõpetajat igast riigist, ilmnes, et praktika ajal saadud töökogemus suurendas 44 protsenti tõenäosust leida tööd kohe pärast lõpetamist. Näiteks 38 protsenti MBA

kraadiga lõpetajatest said täiskohaga töö oma praktikaalgse tööandja juures (Ready to learn ... 2012). Moore'i ja Plugge'i (2008) uuringust ilmnes, et praktikalt saadavad kogemused aitavad kaasa üliõpilaste karjääri arendamisele (82%), lõpetamisjärgsele tööhõivele (73%), tööjõuturul vajalike oskuste arendamisele (71%) ja kinnistavad teoreetilisi teadmisi (69%).

Tovey (2001, 226) praktikabaaside juhendajate uuring leidis, et lisaks praktikantide kirjalikule ja suhtlemisoskustele väärtustatakse ka üliõpilaste uusi lähenemisviise tööprobleemidele (Beggs *et al.* 2008). Gaulti ja tema kaasautorite (2000, 49–50) uuringus osales 98 üliõpilast, keda küsitleti 13 praktikandile vajaliku oskuse kohta, mis omakorda jagunesid nelja alagruppi: akadeemilised oskused, töö omandamisega seotud oskused, isikutevahelised suhted ja kommunikatsioonilased oskused. Üliõpilased hindasid praktikat kui ettevalmistust karjääriks, pakkudes praktikast saadavateks olulisteks oskusteks kahte viiest akadeemilisest oskusest (arvutirakendused ja loova mõtlemise kasutamine), kahte neljast töö omandamisega seotud oskusest (tööintervjuu ja ametialase suhtevõrgustiku loomine) ja ühe kahest inimsuhete valdkonna oskusest (suhete loomine).

Paljud praktikabaasi juhendajad on pettunud mitte ainult selles, et praktikan-
tidel on puudulikud oskused (nt kirjalikud, tehnoloogiaalased jm), vaid ka nende valmisolekus esitada küsimusi (Gaitens 2000, 69–74). Tovey (2001, 236) kirjeldab samuti, kuidas paljudel üliõpilastel on raske arendada oskusi, mis on seotud aja juhtimisega, töökeskkonda sulandumise-
ga, algatusvõimega, kriitika vastuvõtmise-
ga, suhete loomise ja võrgustumisega ning iseseisvalt töötamisega (Allen *et al.* 2006; Roever 2000; Steeves 2006). Muidugi ei ole kõiki tööks vajalikke oskusi võimalik ega vajalik omandada kõrgkoolis ning mitmeid oskusi ja eriti vilumusi saab omandada ainult konkreetsel töökohal ja -keskkonnas töötades. Küll aga peaks kõrgkooliõpingute

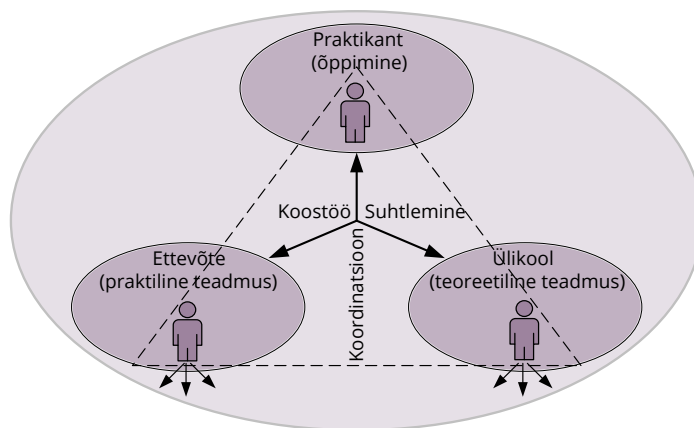
käigus olema loodud eeldused, et üliõpilane oskaks: 1) rakendada teooriat erinevates situatsioonides praktika ajal, 2) õpitut üldistada ning 3) teadlikult arendada ja rakendada ülekantavaid pädevusi (Rutiku *et al.* 2013, 6). Praktika edukas läbimine (vt joonis 1) peaks viima tulemuseni, kus individuaalsel tasemel sünteesitakse omandatud teoeetilised teadmised praktiliste teadmistega, praktikas osalejate vahel tekitab horisontaalne ja organisatsioonisiselt vertikaalne teadmusvahetus ning lõpliku hindamise käigus toimub ka organisatsiooni tasemel tagasisidestamine ja praktika-protsessist õppimine.

Üks õppimise ja töötamise ühildamise eeldatavaid positiivseid mõjusid on tekkiv sünergia, mis võimaldab töökogemuse kasutamist õppetöös ja õpingutes omandatu rakendamist tööülesannete täitmisel (Mägi *et al.* 2011, 15). Teiselt poolt saab välja tuua ka praktikaga seotud probleeme, nt tunnevad üliõpilased end kõrgkoolist isoleeritult (Hall *et al.* 2000), nad peavad harjuma muutuvate töötingimustega (Fraser *et al.* 2006) ja neil on praktika järel keeruline akadeemilise eluga uuesti kohaneda (Paisey, Paisey 2010). Paljudel tööandjatel on raske sisse viia organisatsioonilisi muudatusi, et võtta vastu praktikante. Toetuste

võimaldamine ettevõtetele (eriti väike- ja keskmise suurusega ettevõtetele – VKE) aitab neil kujundada tõhusaid praktika-programme. Näiteks programmidel nagu STEP Ühendkuningriigis ja Inov-Jovem Portugalis, on konkreetne eesmärk edendada VKEde innovatsiooni praktikaprogrammide kaudu (Developing internships i. 2010).

Bailey *et al.* (2000, 44–55) tegid 657 praktikabaaside juhendaja hulgas uuringu, et selgitada välja nende motivatsioon praktikantide juhendamiseks, hõlmates muuhulgas nende filantroopset, tasuta või madalapalgalist juhendamist. Vähesete oskustega praktikantide kasutamine võib olla praktikabaaside huvides, kui töötasud ja muud kulud on madalad või kui praktikandid jäävad pikemaks ajaks ja omandavad rohkem oskusi. Ilmnes, et praktikabaaside juhendajaid motiveerib praktikajuhendajaks olemisel enim filantroopsus, 26 protsenti vastasid, et juhendamisel on oluline kuulumine praktikabaasi töötajate hulka, 33 protsenti soovisid tuua muutusi haridussüsteemi ning 35 protsenti nimetasid isiklikke huvisid juhendamisel.

Praktika toob kasu kõigile osalistele. Tööandjad saavad praktikantidelt teadmisi ja entusiasmi (Alpert *et al.* 2009; Gault *et*



JOONIS 1. Ideaalse teadmusvahetuse mudel praktika osaliste vahel

Märkus: pidev joon – vertikaalne teadmusvahetus, punktirjoon – horisontaalne teadmusvahetus.

Allikas: autori koostatud

al. 2000), täiendavat tööjõudu teadustöö, aruannete ja projektide koostamiseks (Rothman 2007) suhteliselt väiksemate kuludega kui täistööajaga töötajate kaasamisel (Developing internships in the Western Balkans 2010), ilma et tekiks pikaajalisi kohustusi. Praktikaga seotult vähenevad ka potentsiaalsete tulevaste töötajate värbamise ja koolituse kulud (Divine *et al.* 2007; Zidan 2001, 439) ning suureneb võimalus parandada oma mainet kõrgkoolis ja teaduskonnas, teiste üliõpilaste hulgas ja kogu ühiskonnas (Gault *et al.* 2000).

Üliõpilased usuvad, et praktikaprogramm võimaldab neil arendada käitumist, mis on kooskõlas eetika ja sotsiaalse vastutusega, teha grupi ja juhtimisalast koostööd ning näidata pühendumist elukestvate õppele ja tööalast arengut (Ruhanita *et al.* 2014). Knouse ja Fontenot (2008) töid praktikaalaseid uuringuid analüüsisid välja, et lõpetajad, kes läbisid praktika kraadiõppe osana, omandasid töövõtteid lihtsamini, said kõrgemat palka, olid oma tööga enam rahul (Bosley 1988), neil oli lihtsam ühineda ametialase suhtevõrgustikuga (Allen *et al.* 2006, 46), töödandjad hindasid kõrgemalt nende probleemide lahendamise oskusi ja ootusi ettevõtlusmaailmas (Gault *et al.* 2000; Molseed *et al.* 2003). Olenevalt praktikaprogrammist võivad üliõpilased saada ka rahalist kasu, s.t töötasu praktika eest. Samuti võivad tugevnenud suhted ülikooli ja ettevõtlusringkondade vahel tuua näiteks ülikoolile rahalise toetuse (Cook *et al.* 2004; Gault *et al.* 2000; Developing internships in the Western Balkans 2010), uusi töökohti teistele üliõpilastele ja koostöö praktikutest lektoritega (Divine *et al.* 2007, 47). Praktika võib viia ka teaduskonna nõustamise võimalusteni või olla rakendusuuringu allikaks üliõpilastele.

UURIMISKÜSIMUSED, VALIM JA

METODOLOOGIA. Käesoleva artikli eesmärgiks on analüüsida praktikabaasi juhendaja, üliõpilasest praktikandi ning ülikooli praktikajuhendaja hinnanguid ja seisukohti seoses üliõpilaste praktika ja

teadmusvahetusega. Eesmärgist lähtudes püstitati järgmised uurimisküsimused:

- Millised aspektid motiveerivad või takistavad praktikale minemist või praktikandi võtmist?
- Milliseid rolle täidavad praktika osapooled?
- Millised on praktikabaasi juhendaja ootused seoses praktikandiga?
- Kuidas toimub praktikast saadud teadmuse vahetamine?

Uuringu valim hõlmas viie Eesti ülikooli (Eesti Maaülikool – edaspidi, EMÜ, Estonian Business School – EBS, Tallinna Tehnikaülikool – TTÜ, Tallinna Ülikool – TLÜ, Tartu Ülikool – TÜ) üliõpilasi ja praktikajuhendajaid ning nende ülikoolide praktikabaasi juhendajaid. Ülikoolide valimisse kaasamisel jäeti välja õppekavad (nt Tartu Ülikooli arstiteaduskonna kõik õppekavad), mille puhul on praktika osakaal ja korraldus teiste õppekavadega võrreldes kardinaalselt erinev. Praktikabaasi juhendajate valimi moodustamisel lähtuti praktikabaasidest, kes andsid üliõpilastele võimaluse sooritada praktika nende juures perioodil 2011–2013. Intervjueeritavate valimi moodustamisel lähtuti nendest uuringus osalenud ülikoolide õppekavadest, kus küsitlusele vastas enim üliõpilasi.

Kahe internetipõhise küsitluse (üliõpilased ja praktikabaasi juhendajad) küsimused koostati lähtudes praktikaga seotud ning ettevõtete-ülikoolide koostööalase teaduskirjanduse seisukohtadest. Küsimustik koosnes kolmest osast: esimene praktikaga seotud hinnangute, hoiakute ja protsessi kohta. Teises osas käsitleti üliõpilase kogemusi ning kolmandas olid täpsustavad küsimused praktikabaasi juhendaja või üliõpilase kohta. Praktikabaasi juhendajate küsitlus koosnes 27 ja üliõpilaste küsitlus 26 küsimusest. Osale küsimustele tuli vastata Likerti viie palli skaala järgi, kus 1 tähendas täielikku mittenõustumist toodud väitega ja 5 täielikku nõustumist. Mõne küsimuse puhul oli võimalus valida mitme vastusevariandi vahel. Küsimustiku

lõpus oli võimalus esitada praktikavaldkonda puudutavaid ettepanekuid.

Uuringu käigus tehti intervjuud ülikooli praktikajuhendajatega. Intervjuu kava koostati praktikabaasi juhendajate ja üliõpilaste küsitluse tulemuste põhjal. Poolstruktureeritud intervjuu 12 küsimust hõlmasid suhtumist praktikasse, praktika-protsessi ja praktikas osalejate rolle, tagasiside andmist ja saamist ning ettevõtete-ülikoolide koostööd praktika vallas. Intervjuu järel pakuti intervjuueeritavale võimalust jagada oma praktika teemaatikaga seonduvaid ettepanekuid.

Ajavahemikul 1.–10. märtsini 2013 tehti esmane uuring (küsimuste sõnastuse arusaadavuse ja relevantuse testimiseks). Selleks kasutati uurimisgrupi liikmete isiklike sidemeid nii praktikabaasides kui ka üliõpilaste hulgas, samuti kolleegide abi, kes andsid küsimuste kohta tagasisidet. Uuringu esimeses etapis koguti andmeid veebiküsitluse *Google Forms*'i abil perioodil 18.03.–30.04.2013. Uuringu teise etapi intervjuud tehti ajavahemikul 10.2013–01.2014, hõlmates eespool nimetatud viit ülikooli. Uuringu andmetöötluseks kasutati programme SPSS 18.0, MS Excel 2013 ja NVivo.

Uuringust võttis osa 418 üliõpilast-praktikanti (sh TÜ 199, TLÜ 74, TTÜ 68, EMÜ 65 ja EBS 12 vastanut), 194 praktikabaasi ja 24 ülikooli praktikajuhendajat. Küsitlusele vastanud üliõpilased osalesid täiskoor-musega õppes ning olid praktika läbinud aastatel 2011–2013. Nende seas oli 43 protsenti bakalaureuseõppe, 42 protsenti magistriõppe ja 15 protsenti rakendus-kõrgharidusõppe üliõpilast. Praktikabaasi juhendajate karakteristikutena saab välja tuua järgmist: 43 protsendi vastajate tööstaaz nimetatud praktikabaasis oli üle 10 aasta ning 38,1 praktikabaasidest asus Tallinnas või Harjumaal, 26,3 protsenti Tartus või Tartumaal. Ülikooli praktikaju-hendajad esindasid järgmisi õppesuundi: sotsiaalteadused/majandus/õigus, tehnika/tootmine/ehitus, loodus- ja täppisteadused,

humanitaaria/kunst, tervishoid ja heaolu, põllumajandus, teenindus.

PRAKTIKA JA TEADMUSVAHETUS.

Artiklis käsitletakse osalejate teadmusva-hetust praktika eri etappide ajal:

1. praktika toimumisele eelnev periood,
2. praktika periood ning
3. praktika toimumisele järgnev periood.

Praktikabaaside ja üliõpilaste vahel jätkub koostöö ka pärast praktika lõppu.

Teadmusvahetuse seisukohalt selgusid olulised märksõnad praktika kõigis kolmes etapis. Praktikale eelneva perioodiga seoses käsitletakse aspekte, mis motivee-rivad või takistavad praktikale minemist või praktikandi võtmist. Praktikaperioodil toimuvat analüüsitakse praktikas osalejate rollide täitmise ja praktikandi ootustele vastavuse kaudu. Praktika toimumisele järgneval perioodil on oluline, kuivõrd toimub osapooltevaheline (horisontaalne) tagasisidestamine praktika hindamise kaudu ja kui palju levib praktikast saadud teadmus praktikabaasi sees (vertikaalne). Ka Liyanage ja kaasautorid (2009) toovad esile, et õppimine peab olema vastasti-kune. Praktika kasulikkuse mõõdikuna käsitletakse praktika tulemi rakendamist praktikabaasis.

Teadmusvahetuse seisukohalt on olu-line, et praktikale minekut motiveeriksid aspektid, mis soodustavad praktikas osale-jate edasist koostööd. Uuringus osalenud praktikabaaside juhendajatest 53 protsenti olid seisukohal, et enim motiveerib neid praktikantide võtmisel võimalus leida tulevasi töötajaid ja 59 protsenti üliõpilasi motiveeris potentsiaalse töökoha saamise võimalus. Ka kolmveerand ülikooli prakti-kajuhendajatest nimetas tööjõu värbamist

kui peamist praktikabaaside juhendajaid motiveerivat tegurit. Varasematest uurin-gutest selgus samuti, et praktikantide ja praktikajuhendajate motiivid on suhteli-selt sarnased – leida töötaja (Gerdes 2009; Ellis 2000; Gault *et al.* 2000; Mihail 2006; Rosea *et al.* 2014, 153; Reiska 2014, 173) või saada potentsiaalne töökoht (Boswell *et al.* 2004; Zhao, Liden 2011; Moore, Plugge 2008). Praktikal saavad üliõpilased arendada tööoskusi (vt ka Garavan, Murphy 2001; Maertz Jr. *et al.* 2014, 126; Figiel 2013, 33; Grabowsky, Harden Fritz 2007, 437; Beggs *et al.* 2008; Ruhanita *et al.* 2014) ning võima-lusi leida töö kohe pärast lõpetamist (vt ka Gibson, Busby 2009; Kelly 2013, 192; Gault *et al.* 2000). Eesti kõrgharidusstrateegias seati aastateks 2006–2015 (2006) eesmärk, et iga õppekava peab kindlustama väljundi töö-turule. Templeton ja ta kaasautorid (2012) toovad välja, et isegi kui praktikakogemus on negatiivne, aitab see üliõpilasel tajuda karjäärivõimalusi. Sama nimetasid ka selle uuringu raames pooled ülikoolide prakti-kajuhendajad.

Teadmusvahetusele aitab kaasa, et üli-õpilased saavad praktika käigus rakendada kõrgkoolis omandatud igapäevaelus (Teed, Bhattacharga 2002; Burnett 2003; Thor-pe-Dulgarian 2008; Tovey 2001; Petrila *et al.* 2015, 121; Rutiku *et al.* 2013; Mägi *et al.* 2011), näha, kuidas ettevõtte reaalselt töötab (Hong-bumm *et al.* 2013, 70; Jackson 2010), mida kujutab endast nende ameti-positatsioon, millised on karjäärivõimalused õpitaval erialal (Cable *et al.* 2000; Paulins 2008, 105–106; Chang, Chu 2009; Moore, Plugge 2008), õppida lahendama valdkon-naspetsiifilisi probleeme ja ennast tundma (Abrudan *et al.* 2012, 987–988). Ruhanita ja kaasautorite (2014) uuringust osa võtnud 160 üliõpilast, 40 ülikooli praktikajuhendajat ja 100 praktikabaasi juhendajat hindasid kõige kõrgemalt praktikast saadavat elu- ja töökogemust (Beggs *et al.* 2008). Sama tulemus ilmnes Thompsoni (2011) uuringust, kes analüüsis 76 prakti-kaprogrammi. Ka selle uuringu tulemused näitavad, et 67 protsenti 418-st üliõpilaste

küsitluses osalenust õppis praktika käigus uusi oskusi, 60 protsenti sai ettekujutuse karjäärivõimalustest õpitaval erialal ja 59 protsenti mainis, et praktika andis neile suurema kindlustunde töö leidmisel üli-kooli lõpetamise järel.

Üliõpilase arengu seisukohalt on olu-lisel kohal ka üliõpilaste grupitöö oskuse arendamine, hõlmates suhtlemist teiste grupi liikmetega, õpetades tähtaegadest kinni pidama, uurima, ideid jagama, erinevusi mõistma jms. Huvitava näitena ilmnes ka sellest uuringust X eriala prakti-ka, kus üliõpilastel on muuhulgas võima-lik arendada ka grupitööoskusi, mille on superviseerinud nii eriala õppejõud kui ka teine õppejõud, kes seda protsessi aitab jälgida kasvõi iga päev, lähtudes grupi vajadustest. Gillies (2003) toob välja, et üliõpilased on koos töötades palju moti-veeritumad arenema.

Huvitava asjaoluna selgus, et kuigi toetuste võimaldamine aitab väike- ja keskmise suurusega ettevõtetel kujundada tõhusaid praktikaprogramme (Developing internships in the Western Balkans 2010), ei olnud näiteks tasuta tööjõu ning rahali-se toetuse saamise võimalus praktikabaasi-de jaoks väga motiveerivad:

Praktika juhendamise tasu oleks motiveeriv üksnes juhul, kui juhendamise tasu läheb konk-reetselt juhendajale, kui aga asutusele tervikuna, siis pole sellel olulist lisandväärtust.

OECD uuringu Reflex (Developing internships in the Western Balkans 2010) andmetel katab nt Rumeenia valitsus osa praktikantide palgast, et aidata ette-võtetel arendada praktikaprogramme. Ühendkuningriigi valitsus annab 13,6 miljonit naela, et rahastada 8500 üliõpi-lase praktikakohti VKEdes. Portugalis ja Kanadas on kasutusel sama laadi skeemid, et toetada kõrgkooli lõpetajaid uuen-duslikes tööstusharudes. Kuigi riiklikku rahalist toetust Eesti praktikabaasidele ja praktikajuhendajatele enamiku praktikate raames ette nähtud pole, tõi üks ülikooli



JOONIS 2. Praktikantide võtmist enim takistavad asjaolud praktikabaasi ja ülikooli praktikajuhendajate arvates.

Märkus: Joonisel on sulgudes märgitud osakaal vastanutest, kes vastustes märkisid vastavasse kategooriasse kuuluvaid märksõnu.

Allikas: autori koostatud

praktikajuhendaja näite, et on juhuseid, kus praktikabaase toetatakse PRIA, linna või kohaliku omavalitsuse tasandil:

Võibolla oleks vaja ettevõtetele mingisugust boonust. Ma tean, et põllumajandusega seotud õppekavadel on mingisugune süsteem nt läbi PRIA või põllumajandusministeeriumi, kus maksiti toetust ettevõtjatele, kui nad võtsid praktikante mingis koguses.

Praktikantide võtmist takistava aspektina nimetasid nii praktikabaasi kui ka ülikooli praktikajuhendajad kõige enam suurt töökoormust (joonis 2). Tihe töögraafik on ilmselt seotud ka sellega, et nt mikro- ja väikeettevõtetes napib töötajaid ning seega on tülikas võtta enda tööülesannetele lisakoormusena praktikandi juhendamine. Suur töökoormus ja tülikas juhendamine olid praktikantide võtmisel takistavaks teguriks ka Maertz Jr ja ta

kaasautorite (2014, 129) uuringus. Praktikabaasi juhendaja suur töökoormus ja praktikantide ajutine viibimine praktikabaasis ning nende väga vähene või puuduv töökogemus on need aspektid, mis võivad pärssida praktikandi juhendamise motivatsiooni ja põhjalikkust, mistõttu väheneb ka teadmusvahetus. Analoogselt Bailey *et al.* (2000) tooduga ilmnes ka autorite uuringust, et positiivsemalt suhtuti üliõpilastesse praktikabaasides, kus praktikat tasustati.

Ühe barjäärina praktika puhul on kirjanduses toodud olukorda, kus praktikandid tajuvad, et neil ei ole võimalik teha praktika ajal erialast tööd. Erialaste ülesannete andmise olulisust praktikandile on rõhutanud ka mitmed varasemad uuringud (Ryan, Krapels 1997; Tovey 2001; Rothman 2007; Figiel 2013, 39, Mihail 2006, 34; Borgia *et al.* 2014). Selles uuringus küsitletud üliõpilased erialaülesannete puudust praktika

ajal olulisel määral välja ei toonud. Pigem leidsid nad, et teooria ja praktika on sedavõrd erinevad, et neil on praktikabaasis kogu aeg midagi uut õppida.

Praktika ajal kajastub teadmusvahetus muuhulgas näiteks praktika osaliste rollides. Enamik ülikooli praktikajuhendajaid mainis oma rolle kirjeldades märksõnu *nõustamine, informeerimine, vahendamine, tutvustamine, teavitamine, suunamine*. 78 protsenti praktikabaasi juhendajatest arvas, et kõige enam iseloomustab nende tegevust praktikandiga uute oskuste õpetaja roll, mis ühtib ka praktikantide sooviga õppida uusi oskusi. Ka Siilak ja Unt (2011) märkisid tööandjate peamise rollina praktikantide praktiliste teadmiste ja oskuste arendamist. Uued teadmised ja oskused on omakorda innovatsiooni oluliseks sisendiks. Nii era- kui ka avaliku sektori ettevõtted, teadusasutused ja ülikoolid saavad praktikas rakendada ning ka kommercialiseerida uusi teadmisi (Mueller 2006). Praktikandi õppimine on maksimaalne, kui praktika juhendaja jälgib üliõpilase tegevust, jagab talle piisavalt tähelepanu, et tagada professionaalne areng (Ellis 2000). Ülikooli praktikajuhendaja rolli puhul ilmnes kontakti puudumine, sh eriti pikemat aega kestvate praktikate puhul, mis võib tuleneda asjaolust, et praktikajuhendaja rolli täidetakse põhitöö kõrvalt.

Praktika jooksul on enamiku ülikooli praktikajuhendajate osa väga väike, sest sel ajal võtab juhtimise enda kanda praktikabaasi juhendaja. Üks põhjus, miks ülikooli praktikajuhendaja ja praktikabaasi juhendaja omavahel kokku ei puutu, on praktika ajastatus suveperioodile. Praktikasse panustamine teadmusvahetuse mõttes algab siis, kui tekivad kontaktid ja praktika osalised suhtlevad omavahel. Iga viies praktikabaasi juhendaja leidis, et ei panustanud üldse praktikabaaside ja kõrgkoolide koostöö arendaja rolli, kuigi nad hindasid praktikat siiski oluliseks koostöövormiks.

Praktikabaasi juhendajad leidsid, et praktikantide puhul vastasid ootustele

õppimisoskus (72%), töödistsipliin (63%) ja suhtlemisoskus (60%). Mõned praktikajuhendajad kasutasid kommenteerimisvõimalust:

Ülikoolid peavad parandama koolitamise efektiivsust. Õpilastele on vaja õpetada info leidmist ja kasutamist praktilistes ülesannetes.

Kool võiks pakkuda paremat ettevalmistust tegelikuks eluks. Tudengid tulevad väheste teadmistega ning ei ole varem praktilise poolega kokku puutunud ning väga palju aega kulub nende juhendamisele.

Varasemates uuringutes on välja toodud praktikale järgnevat horisontaalset teadmusvahetust, s.t õppimine kõigi osaliste jaoks, mis praktika käigus peaks ilmtingimata toimuma. Uuringus peeti oluliseks ka vertikaalset teadmusvahetust kui ideaalset varianti – s.t lisaks praktikas osalejatele toimub õppimine ja teadmusvahetus ka praktikabaasi sees. Prakтикаaruande läbiarutamine võimaldab samuti teadmust vahetada. Tagasipuhul on oluline anda üliõpilasele võimalus eneserefleksiooniks ja -hindamiseks, et tal oleks võimalik määratlada oma tugevaid ning nõrku külgi (Vahtramäe *et al.* 2011, 36).

Praktikabaasi juhendajate vastustest selgus, et praktikat hinnati praktikabaasis eelkõige igapäevaste tegevuste käigus (66%) ja ka konkreetse töö täitmise eest (55%). Samuti valis peaaegu iga kolmas vastanu, et praktikat hinnati aruande alusel ja iga neljas leidis, et praktikaaruanne arutati praktikandiga läbi. Niisugused tulemused ilmneshid ka üliõpilaste vastustest – praktikabaasis hinnati praktikat enim jooksvalt tavapärase tegevuste käigus (53%), millele järgnesid hindamine konkreetse töö täitmise eest (44%) ja praktikaaruande alusel (32%). Ilmnes, et praktikabaasisest teadmuse vahetust praktikandi panuse osas ei peetud väga oluliseks, sest juhtumeid, kus praktikaaruannet kaitsti allüksuse avatud seminaril, oli vaid viis protsenti. Samuti

väärrib märkimist asjaolu, et 58 juhul (8%) ei hinnatud üliõpilase sooritust praktika- baasis.

Intervjuudest ilmneseid praktikaaruande kaitsmise vormid ülikoolis. Üle poole ülikooli praktikajuhendajatest nimetas praktikaseminare ja praktika suulist kaitsmist, kus praktikal käinud üliõpilased jagavad vastastikku teadmisi, kogemusi ja infot praktikabaaside kohta. Seminaridele toodi vastuargumente, mille õigustuseks oli aja kokkuhoid. Sellest lähtuvalt on palju erialasid, kus praktikat kaitstakse vaid kirjaliku aruande esitamisega ning üliõpilasega otsest suhtlemist ei ole.

Teadmusvahetuse seisukohalt ideaalne praktikaaruande kaitsmine ülikoolis kaasab ka praktikabaasi praktikajuhendaja, kuid uuringust ilmnese, et praktikabaasi juhendaja osales praktikaaruande kaitsmisel harva. Kui vaadata praktikantide üldarvu praktikabaasis, siis pooled ühekordse juhendamise kogemusega praktikajuhendajatest märkisid, et neid ei teavitatud praktikaaruande kaitsmisest ülikoolis. Selline tulemus on kriitiline, kuna neil ei pruugi hiljem praktika juhendamise vastu üldse huvi tekkida. Samas ilmneb, et mida rohkem juhendatakse, seda enam antakse tagasisidet (kirjaliku hinnanguna).

Uuringu raames küsiti, kui tõenäoliselt rakendatakse praktikabaasis üliõpilase praktika käigus loodud tulemit (vt tabel), et näha, kui võrd kasulik on praktika praktikabaasile.

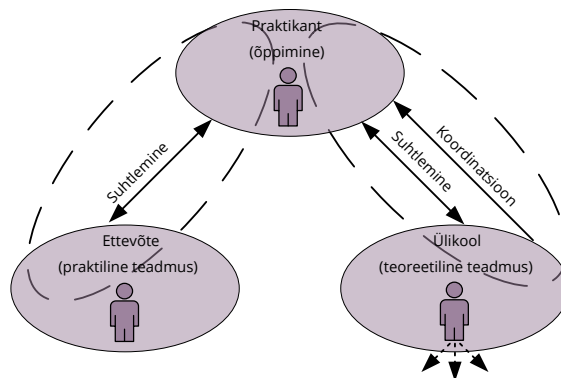
Tulemuslikult korraldatud praktika tegelik väljund võiks olla selline, mida praktikabaas saab oma tegevuses kasutada. Näiteks turunduspraktika raames koostatud kliendibaasi analüüs võimaldab ettevõttel paremini kliente struktureerida ja end selle järgi positsioneerida. (Vahtramäe et al. 2011: 15) Samuti on tõenäolisem, et kui praktikandi töö on praktikabaasile kasulik, siis on nad valmis praktikat tasustama. Mitmed ülikooli praktikajuhendajad tõid välja positiivseid juhtumeid, kus praktikandi töö on toonud praktikabaasile kasu ning sellest tulenevalt on ka praktikandid ise tunduvalt rahulolevamad.

Positiivsena ilmnese, et kõige enam vastasid praktikabaaside juhendajad ja üliõpilased, et nende vahel jätkub koostöö ka pärast praktika lõppemist. Siinkohal võib eeldada, et selline tulemus on seotud üliõpilase tööle asumisega praktikabaasi ning praktikabaasi rahulolu praktikandiga toob kaasa rahulolu ka ülikooliga, mis omakorda võib viia selleni, et samast ülikoolist võetakse ka järgmine praktikant. Loodud tulemi rakendamise hinnangutega

	Praktikabaasi juhendajate küsitlus	Üliõpilaste küsitlus
Praktikabaas jätkab koostööd ülikooliga	34	0
Üliõpilase ja praktikabaasi koostöö jätkumine pärast praktika läbimist	38	34
Praktikabaasi töötajate informeerimine praktika tulemustest	12	0
Praktika tulemusi kasutatakse juba praegu	24	27
Tõenäoline, et praktika tulemusi hakatakse kasutama	13	17
Praktika tulemusi pigem ei hakata kasutama	12	17
Ei oska öelda	16	27

TABEL. Kui tõenäoliselt rakendatakse üliõpilase praktika käigus loodud tulemit ettevõttes (%)

Allikas: autori koostatud



JOONIS 3. Uuringu tulemusena toimuv teadmusvahetus praktika käigus

Märkus: pidev joon – vertikaalne teadmusvahetus, punktirjoon – horisontaalne teadmusvahetus.

Allikas: autori koostatud

võib üldiselt rahule jääda – nende põhjal saab öelda, et praktikandi töö praktikabaasis on oluline.

JÄRELDUSED. Teadmusvahetus toimub käesoleva uuringu põhjal ülikooli praktikajuhendaja ja praktikandi vahel, vähesel määral praktikabaasi juhendajaga – horisontaalselt ei jagata teadmust kõigi osapoolte vahel. Samuti ilmnes, et paljudel juhtudel ei toimu ka kollektiivset ehk vertikaalset teadmusvahetust (vt joonis 3).

Nagu jooniselt 3 nähtub, puudub uuringu põhjal praktikabaasi ja ülikooli praktikajuhendaja vahel kontakt. Samal ajal on sellist kontakti vaja, kuna praktika on üks ettevõtete ja ülikoolide vahelise koostöö osa.

Selles uuringus hindasid praktikabaasi juhendajad ja üliõpilased koostööd ülikooliga kõige madalamalt. Ülikooli praktikajuhendajate nägemusest selgus, et vajaduse korral nad siiski sekkuvad, kuid tavaliselt pole seda tarvis. Kuna praktika keskmesse on asetatud praktikant, kes isikuna kõige enam õpib, siis

tihti peale jäetakse kõrvale praktikast tulenevad muud võimalikud kasud.

Soodustamaks praktika kaudu ettevõtete ja ülikoolide koostööd, on räägitud erinevatest meetmetest: praktika osaku (nagu innovatsiooni osak) loomisest, VKEdes toetamisest, välja on arendatud praktika juhendid ning palju on uuritud ja räägitud praktika protseduurilistest aspektidest, s.t millised peaksid olema praktikaga seotud dokumendid, kuidas peaks toimima koostöö jms. Need on olulised aspektid, sest aitavad kaasa praktikaprotsessi ühtlustamisele ja tulemuste tõlgendamisele nii ettevõtete ja ülikoolide vahel kui ka nende sees.

Uuring panustab Eesti praktikavaldkonna arengusse ja annab pildi praktikakorralduse hetkeseisust Eestis, võimaldades ühtlasi uuringus osalenud ülikoolidel ja praktikabaasidel võrrelda oma tulemusi teistega. Praktikavaldkonnas tegutsejatele annab uuring loodetavasti mõtteid praktiliste probleemide lahendamiseks ja teadusuuringuteks.

KASUTATUD KIRJANDUS

- ABRUDAN, D. B., LAZAR, M., MUNTEANU, A.-I. (2012). Internship roles in training and professional development of students. University of Oradea. – The Journal of the Faculty of Economics, 1 (1), 986–991.
- ALLEN, S., MIMS, C., ROBERTS, S., KIM, B., RYU, J. (2006). Internship experience: Engaging in the big discourse. – TechTrends, 48 (1), 44–48. doi: 10.1007/BF02784864
- ALPERT, F., HEANEY, J. G., KUHN, K. A. (2009). Internships in marketing: Goals, structures and assessment – student, company and academic perspectives. – Australasian Marketing Journal, 17 (1), 36–45. doi: 10.1016/j.ausmj.2009.01.003
- BAILEY, T., HUGHES, K., BARR, T. (2000). Achieving scale and quality in school-to-work internships: Findings from two employer studies. – Educational Evaluation and Policy Analysis, 22 (1), 41–64. doi: 10.3102/01623737022001041
- BEGGS, B., ROSS, C. M., GOODWIN, B. (2008). A Comparison of student and practitioner perspectives of the travel and tourism internship. – Journal of Hospitality, Leisure, Sport and Tourism Education, 7 (1), 31–38. doi: 10.3794/johlste.71.161
- BORGIA, C. R., SIEGEL, P. H., ORTIZ, D. (2014). A survival analysis of tax professionals' performance and internship experience. – Accounting Research Journal, 27 (3), 266–285. doi: 10.1108/ARJ-04-2013-0018
- BOSLEY, D. (1988). Writing internships: Building bridges between academia and business. – Journal of Business and Technical Communication, 2 (1), 103–113. doi: 10.1177/105065198800200107
- BOSWELL, W. R., BOUDREAU, J. W., DUNFORD, B. B. (2004). The outcomes and correlates of job search objectives: Searching to leave or searching for leverage? – Journal of Applied Psychology, 89 (6), 1083–1091. doi: 10.1037/0021-9010.89.6.1083
- BURNETT, S. (2003). The future of accounting education: A regional perspective. – Journal of Education for Business, 78 (3), 129–134. doi: 10.1080/08832320309599709
- CABLE, D. M., AIMAN-SMITH, L., MULVEY, P. W., EDWARDS, J. R. (2000). The sources and accuracy of job applicants' beliefs about organizational culture. – Academy of Management Journal, 43 (6), 1076–1085. doi: 10.2307/1556336
- CHANG, D. Y., CHU, P. Y. (2009). University-industry cooperation in action: A case study of the integrated internship program (iiP) in Taiwan. – Journal of Hospitality and Tourism Education, 21 (1), 6–17. doi: 10.1080/10963758.2009.10696932
- COOK, S. J., PARKER, S. R., PETTITJOHN, C. E. (2004). The perceptions of interns: A longitudinal case study. – Journal of Education for Business, 79 (3), 179–185.
- DAVEY, T., BAAKEN, T., GALAN MUROS, V., MEERMAN, A. (2011). The State of European University–Business Cooperation. Part of the DG Education and Culture Study on the Cooperation between Higher Education Institutions and Public and Private Organisations in Europe. Münster: University of Applied Sciences, Science-to-Business Marketing Research Centre.
- DEVELOPING INTERNSHIPS IN THE WESTERN BALKANS. (2010). OECD. – <http://www.oecd.org/investment/psd/45499675.pdf>
- DIVINE, R. L., LINRUD, J. A. K., MILLER, R. H., WILSON, J. H. (2007). Required internship programs in marketing: Benefits, challenges and determinants of fit. – Marketing Education Review, 17 (2), 45–52. doi: 10.1002/j.2161-1920.2008.tb00045.x
- ELLIS, N. (2000). Developing graduate sales professionals through co-operative education and work placements: A relationship marketing approach. – Journal of European Industrial Training, 24 (1), 34–42. doi: 10.1108/03090590010308246
- FIGIEL, J. (2013). Work experience without qualities? A documentary and critical account of an internship. – Theory and Politics in Organization, Free work, 13 (1), 33–52.
- FRASER, S., STOREY, D. J., WESTHEAD, P. (2006). Student work placements in small firms: Do they pay-off or shift tastes? – Small Business Economics, 26 (2), 125–144. doi: 10.1007/s11187-004-2438-6
- GAITENS, J. (2000). Lessons from the field: Socialization issues in writing and editing internships. – Business Communication Quarterly, 63 (1), 64–76.
- GARAVAN, T. N., MURPHY, C. (2001). The co-operative education process and organizational socialization: A qualitative study of student perceptions of its effectiveness. – Education + Training, 43 (6), 281–302. doi: 10.1108/EUM000000005750
- GAULT, J., REDINGTON, J., SCHLAGER, T. (2000). Undergraduate business internships and career success: Are they related? – Journal of Marketing Education, 22 (1), 45–53. doi: 10.1177/0273475300221006
- GERDES, L. (2009). The best places to launch a career. – Business Week, 32–41 (September 14th). – P. S. Rose, S. T. T. Teo, J. Connell (eds). (2014). Converting interns into regular employees: The role of intern-supervisor exchange. – Journal of Vocational Behavior, 84, 153–163.
- GIBSON, P., BUSBY, G. (2009). Experiencing work: Supporting the undergraduate hospitality, tourism and cruise management student on an overseas work placement. – Journal of Vocational Education and Training, 61 (4), 467–480. doi: 10.1080/13636820903231005

- GILLIES, R. M. (2003). The behaviours, interactions, and perceptions of junior high school students during small-group learning. – *Journal of Education of Psychology* 95, 137–147. doi: 10.1037/0022-0663.95.1.137
- GRABOWSKY, E., HARDEN FRITZ, J. M. (2007). The internship: Bridge between marketplace and liberal arts education. – *Catholic Education*, 10 (4), 436–448. – <http://digitalcommons.lmu.edu/ce/vol10/iss4/4>
- HALL, L., HARRIS, J., BAKEWELL, C., GRAHAM, P. (2000). Supporting placement-based learning using networked technologies. – *International Journal of Educational Management*, 14 (4), 175–180. doi: 10.1108/09513540010371984
- HONG-BUMM, K., PARK, E. J. (2013). The role of social experience in undergraduates' career perceptions through internships. – *Journal of Hospitality, Leisure, Sport & Tourism Education*, 12 (1), 70–78. doi: 10.1016/j.jhlste.2012.11.003
- JACKSON, D. (2010). An international profile of industry-relevant competencies and skill gaps in modern graduates. – *International Journal of Management Education*, 8 (3), 29–58. doi: 10.3794/ijme.83.288
- KELLY, W. E. (2013). How public managers can help their interns. – *Journal of Alabama Academy of Science*, 84 (3–4), 191–197.
- KNOUSE, S. B., FONTENOT, G. (2008). Benefits of the business college internship: A research review. – *Journal of Employment Counselling*, 45 (2), 61–66. doi: 10.1002/j.2161-1920.2008.tb00045.x
- KOLB, D. (1984). *Experiential Learning: Experience as the Source of Learning and Development*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- KUMAR, J. A., GANESH, L. S. (2009). Research on knowledge transfer in organizations: A morphology. – *Journal of Knowledge Management*, 13 (4), 161–174. doi: 10.1108/13673270910971905
- LIYANAGE, C., ELHAG, T., BALLAL, T., LI, Q. (2009). Knowledge communication and translation – A knowledge transfer model. – *Journal of Knowledge Management*, 13 (3), 118–131. doi: 10.1108/13673270910962914
- MAERTZ, JR. C. P., STOEBERL, P. A., MARKS, J. (2014). Building successful internships: Lessons from the research for interns, schools, and employers. – *Career Development International*, 19 (1), 123–142. doi: 10.1108/CDI-03-2013-0025
- MIHAIL, D. M. (2006). Internships at Greek universities: an exploratory study. – *Journal of Workplace Learning*, 18 (1/2), 28–41. doi: 10.1108/13665620610641292
- MITTON, C., ADAIR, C. E., MCKENZIE, E., PATTEN, S. B., PERRY, B. W. (2007). Knowledge transfer and exchange: – Review and synthesis of the literature. *Milbank Quarterly*, 85 (4), 729–768. doi: 10.1111/j.1468-0009.2007.00506.x
- MOLSEED, T. R., ALSUP, J., VOYLES, J. (2003). The role of the employer in shaping students' work-related skills. – *Journal of Employment Counselling*, 40 (4), 161–171. doi: 10.1002/j.2161-1920.2003.tb00867.x
- MOORE, J. D., PLUGGE, P. W. (2008). Perceptions and expectations: Implications for construction management internships. – *International Journal of Construction Education and Research*, 4 (2), 82–96. doi: 10.1080/15578770802229433
- MUELLER, P. (2006). Exploring the knowledge filter: How entrepreneurship and university-industry relationships drive economic growth. *Research Policy*, 35 (10), 1499–1508. doi: 10.1016/j.respol.2006.09.023
- MÄGI, E., AIDLA, A., REINO, A., JAAKSON, K., KIRSS, L. (2011). Uuringu „Üliõpilaste töötamise fenomen Eesti kõrghariduses“ lõppraport. Tartu: SA Archimedes.
- NAHAPIET, J., GHOSAL, G. (1998). Social capital, intellectual capital, and the organizational advantage. – *Academy of Management Review*, 23 (2), 242–266. doi: 10.5465/AMR.1998.533225
- NONAKA, I. (1994). A dynamic theory of organizational knowledge creation. – *Organization Science*, 5 (1), 14–37. doi: 10.1287/orsc.5.1.14
- PAISEY, C., PAISEY, N. J. (2010). Developing skills via work placements in accounting: Student and employer views. – *Accounting Forum*, 34 (2), 89–108.
- PAULINS, V. A. (2008). Characteristics of retailing internships contributing to students' reported satisfaction with career development. – *Journal of Fashion Marketing and Management*, 12 (1), 105–118. doi: 10.1108/13612020810857970
- PETRILA, A., FIREMAN, O., SCHNOLL, F. L., WERTHEIMER, H. R., TAUSSIG, H. N. (2015). Student satisfaction with an innovative internship. – *Journal of Social Work Education*, 51, 121–135. doi: 10.1080/10437797.2015.977175
- READY TO LEARN READY TO LEAD. 2011–2012 MBA recruiting. Harvard. – http://www.hbs.edu/recruiting/mba/docs/HBS_CPD_final.pdf
- REISKA, E. (2014). Kõrgkoolide ja tööandjate koostöö: ajendid, takistused ning tulevikunägemus. – M. Unt, K. Täht (Toim). *Tööturu väljakutsed kõrgharidusele*, 168–192. Tartu: SA Archimedes.
- ROEVER, C. (2000). Mead Corporation's creative approach to internships: Success in a unionized manufacturing plant. – *Business Communication Quarterly*, 63 (1), 90–100. doi: 10.1177/108056990006300110
- ROSEA, P. S., TEO, S. T. T., TEO, C. J. (2014). Converting interns into regular employees: The role of intern-supervisor exchange. *Journal of Vocational Behavior*, 84 (2), 153–163. doi: 10.1016/j.jvb.2013.12.005
- ROTHMAN, M. (2007). Business students' evaluation of their internships. – *Psychological Reports*, 101 (1), 319–322. doi: 10.2466/pr0.101.1.319-322

- RUHANITA, M., ZAKIAH, M. M., RAMLI, R., AMAN, A. (2014). Internship for accounting undergraduates: Comparative insights from stakeholders. – *Education + Training*, 56 (6), 482–502. doi: 10.1108/ET-09-2012-0088
- RUTIKU, S., LORENTZ, A., PEDAK, E. (2013). Projektipõhine praktika kõrgkoolis. Tartu: SA Archimedes.
- RYAN, C., KRAPELS, R. H. (1997). Organizations and internships. – *Business Communication Quarterly*, 60 (4), 126–131.
- SIILAK, K., UNT, M. (2011). Ettevõtete ja kõrgkoolide vahelise koostöö võimalikkusest: Eesti suuremate ettevõtjate nägemus. Tallinna Ülikool: Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut, Sotsiaalse stratifikatsiooni osakond, 2.
- SRIKANTIAH, T. K., KOENIG, M. E. D. (eds) (2000). *Knowledge Management for the Information Professional*. Medford, NJ: American Society for Information Science.
- STEEVES, H. L. (2006). Experiencing international communication: An internship program in Ghana, West Africa. – *Journalism and Mass Communication Educator*, 60 (4), 360–375.
- TEED, D. G., BHATTACHARGA, T. K. (2002). Benefits of an accounting and finance internship programme to students, business organisations and universities. – *Journal of Accounting and Finance Research*, 10 (2), 95–102.
- TEMPLETON, W., UPDYKE, K., BENNETT JR., R. B. (2012). Internships and the assessment of student learning. – *Business Education & Accreditation*, 4 (2), 27–38.
- THOMPSON, J. H. (2011). A comparative empirical analysis of characteristics associated with accounting internships. – *International Journal of Business, Humanities and Technology*, 1 (1), 54–68.
- THORPE-DULGARIAN, T. (2008). The impact of internships on accounting students: A Bowie State University study. – *The Business Review Cambridge*, 10 (1), 281–288.
- TOVEY, J. (2001). Building connections between industry and university: Implementing an internship program at a regional university. – *Technical Communication Quarterly*, 10 (2), 225–239. doi: 10.1207/s15427625tcq1002_7
- VAHTRAMÄE, A., SIKK, J., KALDMA, M., REVA, E., KOIT, K., VARENDI, M. (2011). Praktika kõrgkoolis. Tartu: SA Archimedes.
- ZHAO, H., LIDEN, R. C. (2011). Internship: A recruitment and selection perspective. – *Journal of Applied Psychology*, 96 (1), 221–229. doi: 10.1037/a0021295
- ZIDAN, S. S. (2001). The role of HRD in economic development. – *Human Resource Development Quarterly*, 12 (4), 437–443. doi: 10.1002/hrdq.1007

Asjatundlikust õppijast õppivaks asjatundjaks: ootused, eeldused, vahendid*



MARGE TÄKS

Tartu Ülikooli ja Estonian
Business Schooli ettevõtluse
õppetoolide lektor

Eesti tööturg ootab tuleviku-
töötajaid. Nende õpetamiseks
vajame muudatusi hoiakutes
ja haridussüsteemis.

Maailm meie ümber muutub. Ühiskonna ja tehnoloogia areng loob uusi töökohti ning vajadusi uute, teistsuguste oskusega spetsialistide järele. Tänapäevases majanduskeskkonnas on keeruline ellu jääda, kasutades vaid vananenud tehnoloogiat või praktiseerides üksipäini omas valdkonnas kunagi omandatud teadmiste alusel. Keskkonna ja tehnoloogia kiired muutused loovad vajaduse omandada elukestvat õpet soosiv hoiak. Teisisõnu, eriala asjatundjatest (*professional experts*) peavad saama end pidevalt täiendavad ehk õppivad asjatundjad (*learning professionals*), kes tunnevad end mugavalt ka väljaspool oma kitsa eriala piire.

Tööelu normaalseks osaks muutunud innovatsioon eeldab uusi lähenemisi, loovaid probleemilahendusoskusi, uusmeedia kirja- ja kommunikatsioonioskusi ning

varasemast suuremat avatust erialapiiride ületamiseks. Teadmiste baas ja olemus ning kvaliteedistandardid muutuvad kiiresti ja seetõttu on tööandjatel vajadus asjatundlike, pidevalt õppivate ja muutustega kohanevate töötajate järele. Näiteks väidab Dall'Alba oma artiklis (2009, 4), et kogu maailmas töötavad asjatundjad pidevalt muutuvus ümbruses, kusjuures nad peavad arvestama tehnoloogiliste, sh biotehnoloogiliste arengutega, globaliseeruva majanduse ning teadmiste- ja teenustepõhiste sektorite laienemisega, turvalisuse probleemidega jne. Ta lisab, et töötajatelt oodatakse varasemast enam uusi teadmisi, oskusi ja ettevõtlikkust ning võimet tulla toime üha ebakindlamaks muutuva majanduskeskkonnaga.

Tööturu vajadustele sobivate tulevikutöötajate ehk õppivate asjatundjate ettevalmistus oleneb suuresti pakutavast haridusest. Õppivaid asjatundjaid ette valmistades on oluline järgida ühiskonna ja tehnoloogia arengut ning rakendada õppetöös sobivalt uuendusi, sest õppivad asjatundjad vajavad tulevikus tarvilikke võtmepädevusi. Võtmepädevusteks nimetatakse erinevate teadmiste, oskuste ja hoiakute kombinatsioone (asjatundlikkust), mida on õppival asjatundjal oma tööülesannetega edukakas toimetulekuks ning töö kvaliteetseks tegemiseks vaja (Rutiku 2014). Tuleviku võtmepädevuste all saame eelnevast lähtuvalt mõista neid võtmepädevuste kombinatsioone (nt teoreetilised

* Eelretsenseeritud artikkel.

teadmised koos praktiliste teadmiste ja oskustega või „kõvade” ja „pehmete” oskuste omavaheline kombineerimine), mida on õppivatel asjatundjatel vaja tuleviku väljakutsetega toimetulekuks.

Tuleviku võtmepädevusi ei saa õpetada üksnes teoreetilisi mudeleid kasutades ja vananenud õpetamistavadele toetudes. Tuleb otsida uusi väljundeid ja võimalusi tänapäevaste õpikogemuste pakkumiseks. Lisaks meeskonnatöö ja projektiõppe rakendamisele, moodsate aktiivõppe meetodite ja IKT lahenduste kasutamisele õppetöös nähakse ühe olulise hariduse kaasajastamise võimalusena ettevõtlikkuse loomimist õppekavadesse. Ettevõtlikkuse õppekavadesse loomimise väärtusest on tarvis aru saada eriti mittemajanduserialadel, sest ka füüsikud, kunstnikud, arstid ja insenerid peavad teadma, kuidas lahendada probleeme majanduslikust seisukohast lähtuvalt, kuidas näha probleemides võimalusi, kuidas maandada riske, kuidas realiseerida uusi ideid ja tooteid selliselt, et need loovad kellegi jaoks uut väärtust (Entrepreneurship in higher ... 2008; Fayolle, Gailly 2008; Gibb 2008; SEFI 2011; Täks *et al.* 2014; Täks 2015, jpt). Lisaks muule aitab ettevõtlusõppe loomimine õppekavadesse suurendada õppija eneseteadlikkust, toetada eneseregulatsiooni, ebakindlusega toimetulekut, meeskonnatööd ning arendada suhtlus- ja juhtimisoskust.

Samal ajal on uuringute tulemused murettekitavad. Näiteks tehti Alleni ja van der Veldeni juhtimisel aastal 2009 Euroopa kõrgkoolide lõpetajate uuring, mille tulemustes toodi muuhulgas välja, et lõpetajad näevad kõrgharidusel vaid väikest rolli nende ettevõtlusoskuste ja -teadmiste arendamisel. Eestis tehtud vilistlaste uuringu tulemused kinnitavad eelnimetatud uuringu tulemusi (Eesti kõrgkoolide ... 2011). Veelgi enam, uuringu „Tööturu väljakutsed kõrgharidusele” (Unt, Täht 2014) tulemustes tuuakse välja kõrgkoolide kolmeaastase bakalaureuseõppe lõpetanute ebaküpsus tööturu jaoks. Aastal 2010 osutati McCoshani juhitud

uuringu tulemustes tähelepanu asjaolule, et õppejõud on ettevõtlusoskuste ja -teadmiste arendamisel n-ö nõrk lüli.

Eesti elukestva õppe strateegias (2014) tuuakse välja, kui oluline on õpetajate õpikäsituse muutmine. Muudatused koolides ja õpetamispraktikates võtavad aga kaua aega ning koolide praegused juhtimissüsteemid ei pruugi ilmtingimata neid muudatusi toetada. Samal ajal rõhutavad mitmed Euroopa Liidu dokumendid

Tuleviku võtmepädevusi ei saa õpetada üksnes teoreetilisi mudeleid kasutades ja vananenud õpetamistavadele toetudes.

õppeprotsesside ja õpetaja rolli muutmise vajadust (Proposal ... 2005; Fostering entrepreneurial ... 2006; Entrepreneurship in ... 2008; Entrepreneurship education 2011; Ettevõtlusalane haridus 2014). Lähtuvalt eelnevast ja mõistmaks, milliseid muudatusi on hariduses vaja ellu viia, tundub oluline anda alustuseks põgus ülevaade sellest, mida tähendab erialaasjatundjate õppe-kasvatustöö, olgu siis tegemist arsti, advokaadi, muusiku või ettevõtjaga.

Artikli eesmärk on selgitada, mida tähendab tööturu vajadustele sobivate asjatundjate ettevalmistamine ning milliseid muudatusi ja mis tasanditel see hariduse korraldust eeldab. Lisaks vaatlen, milliste teadmiste, oskuste ja hoiakute arendamist peaks haridus toetama, ning kuidas teha seda edukalt. Vastustes toetun teadusuuringute tulemustele ja väljapakutud lahendustele nii ettevõtluspädevuste kui ka teiste võtmepädevuste arendamiseks. Eesmärgi saavutamiseks olen püstitanud kolm uurimisküsimust: 1) Milliseid pädevusi vajab tulevikutöötaja ehk õppiv asjatundja?

- 2) Mida eeldab õppivaks asjatundjaks saamine ehk kui varakult peaks alustama?
- 3) Millised pedagoogilised vahendid aitavad majanduskeskkonna muutustest tingitud uusi õpieesmärke saavutada?

MILLISEID PÄDEVUSI VAJAB ÕPIV ASJATUNDJA? Teadus- ja erialakirjanduses on toodud välja mitmeid võtmepädevusi, mida tulevikutöötajad vajavad, kuid siinkohal tõstaksin esile Phoenixi ülikooli toetusel valminud tuleviku-uuringute instituudi raportit „Future Work Skills 2020” (2011) tulemused, mis annavad hea ülevaate tulevikus vajalikest võtmepädevustest. Selles raportis on välja toodud peamised oodatavad väliskeskkonna muutused ja sellest lähtuvalt kümme olulisemat võtmepädevust, mida on tarvis nende muutustega toimetulekuks.

1. Mõtestamispädevus, sh suureneva infohulgaga toimetuleku oskus.
2. Sotsiaalne intelligentsus, mis tähendab eri sihtrühmade esindajatega kontakti saavutamise võimet.
3. Uuendusmeelsus ja kohanduv mõtlemine, mis sisaldab mitmesuguseid mõtlemise vorme.
4. Kultuuridevaheline suhtlemispädevus, mis võimaldab orienteeruda ja edukalt suhelda eri laadi kultuurikontekstides.
5. Matemaatiline pädevus, mis võimaldab tõlgendada suuri andmekoguseid.
6. Uusmeedia kirjaoskus sisu arendamiseks uusmeedia eri vormides.
7. Orienteerumine mitmes valdkonnas ja võime mõista eri valdkondade ideid ja keelekasutust.
8. Võime kujundada tööprotsesse olulisuse järgi.
9. Võime töötada efektiivselt erisugustes virtuaalsetes meeskondades.
10. Võime eristada olulist ebaolulisest, tülles samal ajal toime ebakindluse ja stressiga.

Lisaks tuleviku-uuringute instituudi eelnimetatud raportile räägivad võtmepädevustest Euroopa Parlamendi ja nõukogu

soovitus võtmepädevuste kohta elukestvas õppes (2006), projekti TUNING raport (2003), Euroopa Teadusfondi raport (Better Skills ... 2012; Transferable Skills ... 2012) ja mitmed teised dokumendid. Ülevaatliku kokkuvõtte eespool nimetatud raamdokumentidest koos praktiliste näidetega leiab Siret Rutiku (2014) koostatud juhendmaterjalist „Ülekantavate pädevuste arendamine kõrghariduses”. Kooskõlas Euroopa Liidu ja teiste lähtedokumentidega on ka Eestis eri haridustasemetel hakatud võtmepädevuste arendamisele pöörama aina suuremat tähelepanu. Seejuures on toetunud eelkõige elukestva õppe raamistikus määratletud kaheksale olulisemale võtmepädevusele (Soovitus võtmepädevuste ... 2006).

Lisaks raamdokumentidele on vajadust võtmepädevuste arendamise järele kajastanud ka mitmed teadusuuringud. Nii näiteks juhtis Robert Reich juba 1991. aastal tähelepanu 'analüütilistele asjatundjatele' (ingl *symbolic-analytic professionals*), keda on vaja ette valmistada, et nad viiksid edasi teadmispõhist majandust. Need asjatundjad vajasisid tema arusaama järgi selliseid võtmepädevusi nagu üldistusvõime (*abstraction*), süsteemne mõtlemine (*system thinking*), eksperimenteerimispädevused (*experimentation*) ja inimestega toimetulekuks vajaminevad pädevused. Uuringutes on selliste pädevuste loendites tihedamini probleemilahenduspädevused, võrgustumise ja koostööga seonduvad pädevused, info- ja tehnoloogiapädevused, suhtlemispädevused, meeskonnatööpädevused ja loovus, vastupidavus, eesmärgipärasus, võimaluste märkamise pädevus jne (Gibb 2002, 2008; Fayolle, Galliy 2008; Tynjälä, Gijbels 2012; jpt).

Dokumentides on võtmepädevused esitatud erineva detailsusastmega ja/või veidi erineva vaatenurga alt. Olenemata sellest on kõikides olemas ühisosa, millest toon välja minu enda kombineeritud subjektiivse üldistuse. Teisisõnu, oluliste võtmepädevustena saab nimetada:

1. meeskonnatööd ja suhtlemispädevusi (ka juhtimispädevused),

2. koostöövalmidust (nii oma kui ka teiste valdkondade spetsialistide ja teiste kultuuridega),
3. loovust ja/või oskust probleeme loovalt lahendada,
4. põhjalikke erialaseid teadmisi,
5. matemaatilist ja IT-alast kirjaoskust,
6. analüüsi- ja sünteesimisvõimet,
7. ettevõtlikkusega seonduvaid pädevusi,
8. enesejuhtimisega seonduvaid pädevusi (eeldab eneseteadlikkust),
9. kohanemisvõimet, riskivalmidust, toimetulekut pidevate muutuste ja ebakindlusega,
10. õppimisvõimet.

Need on võtmepädevused, mille arendamisele tuleb tähelepanu pöörata ja mida tuleb eesmärgipäraselt eri haridusastmetel õppekavadesse ja -ainetesse rakendada. Selgituse, miks neid just eesmärgipäraselt tuleb rakendada, toovad oma kriitilises kirjanduse ülevaates välja Gilbert, Balatti, Turner ja Whitehouse (2004). Nad väidavad, et võtmepädevuste rakendamine on edukam, kui nende soovitud olemus ja ulatus on selgelt defineeritud, sest selgus eesmärkides aitab planeerida strateegiaid ja organiseerida tegevusi kokkulepitud pädevuste arendamiseks. Clayton ja kolleegid lisavad: „Võtmepädevuste arendamise vajadust ja olulisust kajastatakse teaduskirjanduses ja mujal palju, kuid vaid vähesed mõistavad võtmepädevuste olulisust ja rakendavad neid praktiliselt õppetöös.” (2003, 24)

Kokkuvõtteks saab öelda, et tänapäeva õppe- ja kasvatustöö peab varasemast enam keskenduma võtmepädevuste arendamisele, seda enam, et nende arendamine on eesmärgipärane ja aeganõudev töö. Alljärgnev annab ülevaate, kuidas toimub õppivaks asjatundjaks kujunemine, millist õppimist see eeldab ja millist toetussüsteemi on vaja õpetajatel, et asjakohaseid muudatusi jätkusuutlikult ellu viia.

KES ON ÕPPIV ASJATUNDJA JA KUIDAS SELLEKS SAADA? Õppivaks asjatundjaks kasvamine ja arenemise

iseärasusi on kajastatud nii uuringutes, kus viidatakse asjatundjate spetsiifilistele tunnustele, kui ka uuringutes, kus keskendutakse sellele, mis eristab õppivaid asjatundjaid teistest spetsialistidest. Näiteks Simons ja Ruijters (2004, 209) ja Boshuizen (2004, 2009) rõhutavad oma uuringute tulemusena, et õppivad asjatundjad täiustavad oma oskusi kogemuste omandamise ja pideva praktiseerimisega, laiendavad teoreetilisi teadmisi teadlikult

Õppivaks asjatundjaks saamine eeldab oskust kombineerida omavahel sügavaid teoreetilisi teadmisi ja praktilisi kogemusi.

õppides, uurides ning teiste uuringutele toetudes ja panustavad eriala, meeskonna ning organisatsiooni arengusse. Simons ja Ruijters (2004, 207–208) lisavad, et erialaasjatundjad on need, kellel on selge arusaam oma elukutsest ja selle panusest ühiskonnas, neil on välja kujunenud uniikaalsed töövõtted (*way of working*), võime ja oskus töötada selliste töövahendite ja tehnikaga, mis aitavad saavutada kutseliitide seatud kvaliteedikriteeriumeid. Töö tegemiseks on neil visioon, meetodid, vahendid ja tehnikad, mida nad kasutavad otstarbekalt ja eesmärgipäraselt. Samas lisavad Simons ja Ruijters (2004, 208), et tihtipeale on kutsestandarditele vastavaks tunnistatud paraku ka spetsialiste, kes tingimata ei täida kõiki oodatavaid kvaliteedikriteeriumeid, kuna eeldatakse, et nende haridust tõendav dokument tagab etteantud kriteeriumide täitmise. Igal juhul on asjatundjal vaja õppida ja kogeda, selleks et jõuda vajamineva võimekuseni, ning omandada vajaminev kogum teadmisi, oskusi ja hoiakud, mis aitavad tal pidevalt

teadmisi ja oskusi edasi arendada. Sellest saab järeldada, et õppivad asjatundjad on elukestvad õppijad.

Proovin siinkohal tuua oma järel-dusele ka illustreeriva näite. Ericssoni 1996. aasta uuringu tulemuste põhjal on muusik 20. eluaastaks oma instrumenti harjutanud 10 000 tundi ja selle harjutamise tulemused on fikseeritud eksamite, esinemiste ja supervisiooniga, mida aastate jooksul tuleb õppijal läbi teha

Asjatundjaks saamine on pikk ja aeganõudev ning järjepidevust ja pingutust eeldav protsess.

(kogeda). Selle aastatepikkuse protsessi tulemusena aidatakse muusikul saavutada aktsepteeritud musitseerimispädevused, mis võimaldavad tal ennast iseseisvalt soovitud suunas edasi arendada. Eelnev näide on illustratsioon sellest, et asjatundjaks saamine on pikk ja aeganõudev ning järjepidevust ja pingutust eeldav protsess. Olenemata erialast, kus õppija eesmärgiks on asjatundjaks saamine, ning iga valdkonna iseärasustest, ei piisa asjatundjaks saamiseks vaid valdkonnapõhiste teadmiste omandamisest.

Tynjälä (2015) toob oma artiklis välja värvika näite Ian McEwani raamatust „Lunastus” (McEwan 2002), kirjeldades teise maailmasõja aegset situatsiooni haiglas, kus algaja haiglaõde proovib pingsalt järgida reegleid, kuna ta ei oska teisiti olukorda lahendada, ja teine, kogenud kolleeg rahustab teda, soovitades teha asju tähtsuse järjekorras ning olukorra kontekstist ja tõsidusest lähtuvalt. See kirjeldatud olukord illustreerib ilmekalt vahet algaja ja asjatundja vahel.

Mitmete uuringute tulemusena on välja toodud, et enne erialaasjatundjaks saamist on õppijal vaja omandada nii sügavad

teoreetilised teadmised kui ka praktilised kogemused, neid omavahel kombineerides, ja see võtab tavaliselt aastaid (Bozhuisen 2004; Simons, Ruijters 2004; Tynjälä 2008; Tynjälä, Gijbels 2012, jpt). Veelgi enam, kui lähtuda tulevikustsenaariumidest, siis on muusikul või muu ameti asjatundjal vaja ajaga kaasas käimiseks tunda viimaseid trende, tehnoloogiaid, osata suhelda ning teha koostööd ehk olla avatud ja otsida ideid väljastpoolt valdkonna piire. Lisaks tuleb osata ennast „müüa”, märgata ümbritsevat, kasutada teele sattunud võimalusi, sest konkurents on tihe ning pakkumine ületab nõudlust. Viimane mõte illustreerib lisaks muule ettevõtl(ikk)us-teadmiste, -oskuste ja -hoiakute olulisust.

Kokkuvõtteks saab öelda, et asjatundjaks kujunemine on pikk ja aeganõudev protsess, mis tähendab, et sellega on hea alustada võimalikult varakult. Veelgi enam, varane kogemine ja asjade ise ära tegemine, teadlikkus omaenese tugevustest ja nõrkustest võivad asjatundliku valiku varajasele tegemisele isegi kaasa aidata.

MILLISED PEDAGOOGILISED VAHENDID AITAVAD MAJANDUS- KESKKONNA MUUTUSTEST TINGITUD UUSI ÕPIEESMÄRKE SAAVUTADA?

Sama palju, kui on erinevaid tõlgendusi vajaminevatest võtmepädevustest, on ka erinevaid tõlgendusi, kuidas neid õppekavadesse või õppeainetesse lõimida ning kuidas neid õpetada. Tihtipeale nähakse võtmepädevuste õpetamist kui asja iseeneses, kuid tegelikult on neid pädevusi keeruline rakendada ilma erialateadmisi omandamata. Kooli kontekstis võib seda lihtsustatult mõista ainepõhiste teadmiste praktikasse rakendamisenä. Kuid võtmepädevused on kontekstipõhised ning nende rakendused võivad seetõttu eri valdkondades varieeruda. Seetõttu on oluline, et võtmepädevusi nähtaks kui õppekava ühisosa ning nende arendamine on toetatud ja lõimitud õppekava kõikidesse ainetesse, mitte vaid eraldiseisvate ainetena. Ülekantavate pädevuste kontekstipõhisuse ja vajaduse

need eriala õppekavasse lõimida on toonud oma uuringutes esile Barrie (2007) ja Jones (2009). Nad demonstreerisid, et kriitilise mõtlemise, analüüsi- ja probleemilahendusoskusi ning suhtlemisoskusi õpetatakse ja mõistetakse eri valdkondades erinevalt, ning seetõttu õpetatakse neid isemoodi. Nad lisavad, et see mitmekesisus tuleneb valdkondade erisugustest vajadusest ning nende oskuste rakendamine eeldab samuti erialateadmisi. Seejuures tuleb arvestada veel õpetajate erinevate arusaamadega õpetamisest.

Kuidas õpetada võtmepädevusi ja kuidas neid oma õppeainetesse lõimida, on kasvatusteadustes viimaste aastate jooksul üha enam uuritud. Kasvatusteadlased tunduvad nõustuvat, et kõige enam toetavad võtmepädevuste õpetamist sotsiaalkonstruktivistlikust õpikäsitusest tulenevad põhimõtted, sest nende põhimõtete taotluseks on pakkuda sügavaid ja tähenduslikke õpikogemusi ning need arvestavad tänapäeva õppija heterogeensusiga (Palincsar 1998; Tynjälä *et al.* 2009; Tynjälä, Gijbels 2012; Täks 2013, 33; Täks 2015, 16).

Sotsiaalkonstruktivistlikust õpikäsitusest tulenevad põhimõtted juhivad tähelepanu järgmistele õppeprotsessi aspektidele: 1) õppimine on n-ö ehitusprotsess, mille käigus indiviidide konstrueeritud teadmised arutatakse läbi sotsiaalses kogukonnas ja uue tähenduse loomine toimub sotsiaalses koostöös, 2) eelnevad teadmised on aktiveeritud ja toimub pidev refleksioon, 3) kasutatakse läbirääkimisi, ühise tähenduse loomist, arutelusid ning koostöös õppimist, 4) arendatakse metakognitiivseid ja eneseregulatsiooniga seonduvaid oskusi, 5) lahendatakse tõsielulisi probleeme, 6) hindamine arvestab muuhulgas metakognitiivsete oskuste arendamist ja 7) õpetaja või õpetajad on õppimise toetaja, kaasõppija, eeskuju, mentor, mitte ainult teadmiste edastaja (Tynjälä *et al.* 2009; Täks 2013, 33; Täks 2015). Eespool nimetatud põhimõtete ja tulevikutöötajale püstitatud ootuste

valguses on lihtne mõista, miks sotsiaalkonstruktivistlik õpikäsitus on muutunud kasvatusteadustes domineerivaks. Mida siis ikkagi tähendab nende põhimõtete õpetöösse rakendamine? Hea praktilise vahendi, mis illustreerib, milliseid teadmisi ja oskusi on vaja võtmepädevuste arendamiseks, ning milliseid meetodikaid selleks rakendada, pakub integratiivse pedagoogika mudel (edaspidi: IPM) (Tynjälä 2008; Tynjälä, Gijbels 2012; Täks *et al.* 2014; Täks 2015).

Õppija peab saama võimaluse teooriat praktilistes tegevustes rakendada.

IPM tugineb sotsiaalkonstruktivistlikele põhimõtetele ja seda on viimastel aastatel edasi arendatud just asjatundjate arendamise uuringute põhjal (vt lähemalt Bereiter, Scardamalia 2003; Boshuizen 2009; Eraut 2004; Tynjälä 2015, jt). Tynjälä ja Gijbels (2012, 207–209) selgitavad, et IPM koosneb neljast põhikomponendist, mis on omavahel tihedalt seotud. Nende sõnul koosneb asjatundlikkus 1) fakti- ja kontseptuaalsetest teadmistest, 2) kogemuslikest ja praktilistest teadmistest, 3) eneseregulatsiooniga seonduvatest teadmistest ja 4) sotsiaal-kultuurilistest teadmistest.

Fakti- ja kontseptuaalsed teadmised annavad nende (Tynjälä, Gijbels 2012) sõnul põhiteadmised eriala tundmaõppimiseks ja need on omandatavad kirjanduse, teooriate, loengute jms kaudu. Kogemuslike ja praktiliste teadmiste omandamist peetakse juba keerulisemaks, sest seda ei saa vaid raamatute lugemise ja loengutes käimise teel omandada. Selleks on vaja kogeda ja mitmesuguseid olukordi praktiliselt läbi proovida. Praktilise ja kogemusliku iseloomu tõttu jäävad need teadmised õppijale tihtipeale nähtamatuks, mistõttu on vaja need nähtavaks muuta. Seda saab teha

näiteks püstitades selgeid õpieesmärke ja reflekteerides õpitut. Oluline on muuta esmapilgul „nähtamatu” õppimine õppijale „nähtavaks”. Kolmas element sisaldab eneseregulatsiooniga seonduvaid teadmisi ja oskusi, mis omakorda eeldavad õppijalt eneseteadlikkust ja enesejuhtimist ning väljenduvad peamiselt metakognitiivsete ja refleksioonioskuste kaudu. Sotsiaal-kultuuriliste pädevuste omandamine eeldab

***Ettevõtlikkusõppe
väärtus on selles, et lisaks
ettevõtlusteadmistele ja
ettevõtlikule hoiakule
toetab see kõigi oluliste
võtmepädevuste
arendamist.***

aga sotsiaalseid praktikaid, keskkonda, vahendeid ja erinevaid autentseid õppimisvorme, mis loovad seosed reaalse maailmaga. Õppevormidele sobivalt on vaja valida ka hindamismeetodid, sest näiteks meeskonnatööd testiga kontrollida on keeruline. See tähendab, et õpetajad ja õppejõud peavad nende põhimõtete rakendamisel olema loovamad ja suutma need õpieesmärkidega loogiliselt siduda.

Eelneva põhjal on selge, et ainult loenguvormis, kontrolltööid ja teste tehes on asjatundlikku õppimist keeruline tagada ja võtmepädevuste õpetamine nendest rääkides ei toeta praegusele majanduskeskkonnale sobivate õpieesmärkide saavutamist. Õppija peab saama võimaluse teooriat praktilistes tegevustes rakendada ja neid tegevusi reflekteerida, et järgmisel korral oleks võimalik oma tegevusi korrigeerida ja pädevusi lihvida.

Doktoritöö käigus tehtud uuringu ettevalmistamisel kasutasin integratiivse pedagoogika põhimõtteid ettevõtlikuskursuse arendamiseks. Uuringu tulemuste põhjal

saab väita, et nende põhimõtete rakendamine võimaldab õppijatele pakkuda erinevaid õpikogemusi ning toetada võtmepädevuste arendamist (vt Täks *et al.* 2014; Täks *et al.* 2015; Täks 2015). Doktoritöö käigus tehtud uuringu tulemusena saab väita, et ettevõtlikkusõppe aitas inseneriõppe tudengitel oma nelja aasta pikkused õpingud üheks tervikuks siduda ning mõista, miks neil oli vaja läbida aineid, mis õpingute ajal tundusid ebaolulised. Need uuringus osalenud inseneriõppe tudengid, kes väitsid, et nendest ei saa kunagi ettevõtjat ning et nad isegi ei soovinud sellesse aineõppesse tulla, tõdesid, et said tänu seal osalemisele teadlikumaks nii iseendast kui ka ettevõtete seonduvatest protsessidest. Veelgi enam, nad lisasid, et see kogemus aitab neil insenerina olla parem ja tolerantsem kolleeg ja meeskonnaliige ning mõista, et uusi lahendusi luuakse reaalsele inimestele ja olemasolevale ühiskonnale ning need lahendused peavad nende inimeste ja ühiskonna jaoks lahendama mingeid reaalseid probleeme (Täks *et al.* 2014, Täks *et al.* 2015).

Lisaks juhin tähelepanu, et ettevõtlikkuspädevuste alahindamine või ignoreerimine võtmepädevuste või erialateadmiste õpetamisel võib tekitada olukorra, kus õppija ei suuda õpitut reaalse turumajandusliku ja tarbijale keskendunud ühiskonna eripäradega siduda. Seetõttu on oluline, et lisaks teistele võtmepädevustele tunnustataks ja rakendataks õppetöösse ettevõtlikkuspädevuste arendamine, sest muuhulgas saab näha nende arendamist võimalusena eriala seostamiseks laiema pildiga.

Lühidalt, uued ootused loovad uusi vajadusi ning need omakorda eeldavad uusi pädevusi. See puudutab ka õppejõude ja õpetajaid, kes peavad õppivaid asjatundjaid kasvatama ja koolitama. Teadmiste edastajast on saanud kaasõppija, mentor, õppimise toetaja ja eeskuju. Õppe- ja kasvatustöö vastutus on suur ja eeldab sobivat toetussüsteemi nende, kes pidevalt oma õpetamise muudatusi teevad. Eespool väljatoodud IPM on praktiline tööriist

õpetajatele ja õppejõududele, kes soovivad oma õpetamispõhimõtteid muuta, pakku- des välja erinevad „tööriistad” õppivate as- jatundjate kasvatamiseks ja arendamiseks.

KOKKUVÕTE. Tulevikutöötajate ehk õppivate asjatundjate ettevalmistamisel on oluline arendada majanduskeskkonna muutustest ja tööandjate vajadustest lähtuvaid võtmepädevusi, tehes seda sihikindlalt ja eesmärgipäraselt. Kuna õppivaks asjatundjaks saamine on pika- ajaline ja keerukas protsess, on oluline, et võtmepädevuste arendamisega alustatakse võimalikult varakult. Integratiivse peda- googika põhimõtted annavad hea raamis- tiku nende võtmepädevuste arendamiseks ja ettevõtlikk)us)pädevuste toetamist ei tohiks muude pädevuste arendamisel alahinnata.

Selleks et haridussüsteem saaks edukalt ellu viia võtmepädevuste arendamisest lähtuvaid muudatusi, on oluline muuta õpikäsitusi, mis ideaalis peab muuda- tustega õpetamispraktikates ja seeläbi ka õppijate õpikogemustes. Siinkohal pean silmas õpikäsituse muutust õpetajakesk- selt õppijakeskseks. See tähendab, et lisaks varasemast suuremale õpetaja ja õppejõu toetusele õpetamispraktikate muutmisel on vaja kriitiliselt üle vaadata haridus- süsteemi eri tasandite institutsionaalsed ja individuaalsed hindamissüsteemid. Ka õpetajat ja õppejõudu tuleb hakata hindama õppijakeskselt ehk tuleb hinnata seda, millise arengu õpetaja ja õppejõud suudavad esile kutsuda õppijas ning kuidas õpetaja ja õppejõud selles protsessis õppi- jat toetavad. Õpetaja ja õppejõud vajavad ise samuti tuge – ja mitte ainult koolituste näol, vaid ka oma meeskonna liikmete hulgas, samuti tuleb toetada muutusi organisatsiooni ülesehituses ja toimimises. Kui soovime õpikäsituse muutumist, peab selles suunas liikuma kogu haridussüs- teem kõikidel tasanditel.

Haridussüsteemi muutused tähendavad peale kõige muu ka senisest tihedamat koostööd eri osapooltega, mis eeldab

õpetajatelt ja õppejõududelt endilt uusi pädevusi. Õpetajast peab saama kaasõp- pija, eeskuju, mentor, ja kui vaja, siis ka vastuvoolu ujuja. Eeldusel, et see tähendab õppija arengu toetamist.

Samuti on oluline mõista, et kõiki- dest nimetatud võtmepädevustest teeb ettevõtlikk)us)õppe eriti väärtuslikuks see, et lisaks ettevõtlusteadmistele, -oskustele ja ettevõtlikule hoiakule toetab see kõi- kide teiste oluliste võtmepädevuste, eriti eneseregulatsiooni-, juhtimis-, suhtlus- ja meekonnatööoskuste arendamist. Kui aga keskendume võtmepädevustele, välistades ettevõtlikk)use, võib õppijal jääda puudu seos nende pädevuste rakendamiseks oma tööelus ja/või ettevõtjana. Samas loovad insenerid, advokaadid, kunstnikud jt uusi lahendusi ja väärtusi kellegi jaoks, lahenda- vad kellegi probleeme. Selleks on neil vaja mõista, kuidas toimivad ettevõtted (protsessid, inimeste juhtimine jms), ning kuidas luua väärtust nii tarbijale kui ka ühiskonnale tervikuna.

Haridusuuenduste elluviimisel tuleb mõista, et õpetaja ja õppejõud on osa suuremast süsteemist ning nad ei pea üksi kandma vastutust muudatuste eest. Uuendused peavad olema sisulisel, mitte peadima õpiväljundite ümbersõnastamise või uue valikaine lülitamisega õppekavas- se. Muudatused õpetamispraktikates ei ole tuleviku vajadusi arvestades õpetajate per- soonane probleem, vaid muudatusi tuleb toetada nii organisatsioonide sees kui ka kogu ühiskonnas.

Kuigi käesolev artikkel keskendus hari- duse kontekstis vajaminevatele muudatus- tele õppivate asjatundjate arendamisel ja ettevalmistamisel tööeluks, juhin tähelepa- nu, et kõik need põhimõtted on ülekanta- vad ka väljapoole formaalharidussüsteemi. Tulevikku muutvad õppivad asjatundjad vajavad oma töö tegemiseks ning arene- miseks toetavat töökeskkonda. Seega, ettevõtted, kes soovivad olla innovaatilised ja konkurentsivõimelised, peavad üha rohkem mõtlema sellele, kuidas muuta töökeskkond oma töötajate õppimist ja

arengut toetavaks. Tark tööandja võiks aga mõelda läbi muidki küsimusi. Millised on need täiendõppe programmid, mis soodustavad õppiva organisatsiooni arengut? Milliseid arengu- ja/või mentorprogramme ellu kutsuda? Kuidas loovat meeskonnatööd toetada ja efektiivsemaks muuta? Millised erialadeülesed koostöövormid pakuvad ettevõtetele lisaväärtust ning

aitavad tiheneva konkurentsiga toime tulla? Jne.

Õppivate asjatundjate kasvatamine ja nende arengu toetamine on pikaajaline ning komplitseeritud protsess, millega tuleb alustada võimalikult varakult ning mida peab võimaldama õppijatele kogu nende haridustee jooksul.

KASUTATUD KIRJANDUS

- ALLEN, J., VAN DER VELDEN, R. (eds.) (2009). Competences and labour market careers of higher education graduates. Maastricht: ROA.
- BARRIE, S. C. (2004). A conceptual framework for the teaching and learning of generic graduate attributes. – Studies in Higher Education, 32 (4), 439–458. doi: 10.1080/03075070701476100
- BETTER SKILLS. BETTER JOBS. BETTER LIVES. (2012). A strategic approach to skills policies. OECD Publishing. – <http://skills.oecd.org/documents/OECDskillsStrategy-FINALENG.pdf>
- BEREITER, C., SCARDAMALIA, M. (2003). Learning to work creatively with knowledge. – E. de Corte, L. Verschaffel, N. Entwistle, J. V. Merriënboer (eds). Powerful learning environments: Unravelling basic components and dimensions, 55–68. Amsterdam: Elsevier (Pergamon).
- BOSHUIZEN, H. (2004). Does practice make perfect? – Professional learning: Gaps and transitions on the way from novice to expert. – H. P. A. Boshuizen, R. Bromme, H. Gruber (eds). Series Innovation and Change in Professional Education, 2, 73–95. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- BOSHUIZEN, H. P. A. (2009). Teaching for Expertise: Problem-based methods in medicine and other professional domains. Otec, Open University of the Netherlands. – <http://lnx-hrl-075v.web.pwo.ou.nl/bitstream/1820/2472/6/Boshuizen%20%20medicine%20revised%20Aug%2012.pdf>
- CLAYTON, B., BLOM, K., MEYERS, D., BATEMAN, A. (2003). Assessing and certifying generic skills: What is happening in vocational education and training? Adelaide: National Centre for Vocational Education Research.
- DALL'ALBA, G. (2009). Innovation and Change in Professional Education 4. Learning to be professionals. – Brisbane: The University of Queensland, School of Education.
- EESTI ELUKESTVA ÕPPE STRATEEGIA 2020. (2014). Tallinn: Haridus- ja Teadusministeerium, Eesti Koostöö Kogu, Eesti Haridusfoorum. – <https://www.hm.ee/sites/default/files/strateegia2020.pdf>
- EESTI KÕRGKOOLIDE 2009. AASTA VILISTLASTE UURINGU LÕPPARUANNE. (2011). Tartu: SA Archimedes. – http://primus.archimedes.ee/sites/default/files/uuringud/Vil_uuring09_screen-1.pdf
- ENTREPRENEURSHIP EDUCATION: ENABLING TEACHERS AS A CRITICAL SUCCESS FACTOR. (2011). A report on teacher education and training to prepare teachers for the challenge of entrepreneurship education. European Commission. – <http://www.tesguide.eu/policy-strategy/enabling-teachers-as-a-critical-success-factor.htm>
- ENTREPRENEURSHIP IN HIGHER EDUCATION ESPECIALLY WITHIN NON-BUSINESS STUDIES. (2008). Final report of the expert group. Brussels: European Commission. – http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=3366
- ERAUT, M. (2004). Informal learning in the workplace. – Studies in Continuing Education, 26 (2), 247–274. doi: 10.1080/158037042000225245
- ERICSSON, K. A. (1996). The acquisition of expert performance: An introduction to some of the issues. – K. A. Ericsson (ed). The road to excellence: The acquisition of expert performance in arts, and sciences, sports and games, 128–142. Assen: van Gorcum.
- ETTEVÕTLUSALANE HARIDUS. (2014). Koolitajate käsiraamat. Brüssel: Euroopa Komisjon. – <http://www.digar.ee/arhiiv/nlib-digar:228708>
- EUROPEAN SOCIETY FOR ENGINEERING EDUCATION (SEFI). (2011). Annual report. Brussels: SEFI aisbl. – <http://www.sefi.be/wp-content/uploads/SEFI%20Report%202011-final.pdf>
- FAYOLLE, A., GAILLY, B. (2008). From craft to science: teaching models and learning processes in entrepreneurship education. – Journal of European Industry Training, 32 (7), 569–593. doi: 10.1108/03090590810899838

FOSTERING ENTREPRENEURIAL MINDSETS. (2006). Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Implementing the Community Lisbon Programme: Fostering entrepreneurial mindsets through education and learning. COM (2006) 33 final. Brussels: Commission of the European Communities. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0033:FIN:EN:PDF>

FUTURE WORK SKILLS 2020. (2011). University of Phoenix Research Institute: Institute for the Future. – http://www.iftf.org/uploads/media/SR-1382A_UPRI_future_work_skills_sm.pdf

GIBB, A. (2008). Entrepreneurship and enterprise education in schools and colleges: Insights from UK practice. – International Journal of Entrepreneurship Education 6, 101–144.

GILBERT, R., BALATTI, J., TURNER, P., WHITEHOUSE, H. (2004). The generic skills debate in research higher degrees. – Higher Education Research & Development, 23 (3), 375–388.

JONES, A. (2009). Generic attributes as espoused theory: The importance of context. – Higher Education, 58, 175–191.

MCCOSHAN, A., LLOYD, P., BLAKEMORE, M., GLUCK, D., BETTS, J., LEPROPRE, M., MCDONALD, N. (2010) Towards greater cooperation and coherence in entrepreneurship education. Report and Evaluation of the Pilot Action High Level Reflection Panels on Entrepreneurship Education initiated by DG Enterprise and Industry and DG Education and Culture. – http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/promoting-entrepreneurship/education-training-entrepreneurship/reflection-panels/files/entr_education_panel_en.pdf

McEWAN, I. (2002). Atonement. London: Random House.

PALINCASAR, S. A. (1998). Social constructivist perspectives on teaching and learning. – Annual Review of Psychology, 49, 345–375. – <http://search.proquest.com/docview/79622036?accountid=11774>

PROPOSAL ... ON KEY COMPETENCES (2005). Proposal for a recommendation of the European Parliament and of the Council on Key Competences for Lifelong Learning. COM (2005)548 final. Bussels: Commission of the European Communities. http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com%282005%290548_/com_com%282005%290548_en.pdf

REICH, R. B. (1991). The work of nations. Learning professionals: Towards an integrated model. New York: Vintage Books.

RUTIKU, S. (2014). Ülekantavate pädevuste arendamine kõrghariduses. Tartu: SA Archimedes. – <http://primus.archimedes.ee/sites/default/files/Ülekantavate%20p2devuste%20arendamine%20k6rghariduses.pdf>

SIMONS, P. R.-J., RUIJTERS, M. C. P. (2004). Professional learning: Gaps and transitions on the way from novice to expert. – H. P. A. Boshuizen, R. Bromme, H. Gruber (eds). Learning professionals: Towards an integrated model. – Series Innovation and Change in Professional Education, 2, 207–229.

SOOVITUS VÕTMEPÄDEVUSTE KOHTA. (2006). Euroopa Parlamendi ja Nõukogu soovitus, 18. detsember 2006, võtmepädevuste kohta elukestvas õppes (2006/962/EÜ). – Euroopa Liidu Teataja, L394/10. – http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2006.394.01.0010.01.01

TRANSFERABLE SKILLS TRAINING FOR RESEARCHERS: SUPPORTING CAREER DEVELOPMENT AND RESEARCH. (2012). OECD Publishing. doi: 10.1787/9789264179721-en.

TUNING. (2003). Tuning educational structures in Europe. Final Report. Phase One. – J. González, R. Wagenaar (eds). Bilbao: University of Deusto, University of Groningen. – http://www.bolognagk.net/doc/Tuning_phase1_full_document.pdf

TÄKS, M. (2013). Õppejõud ettevõtlusõppe õpikeskkonna kujundajana. – J. Kiili (Toim). Ettevõtlusõpe kõrgkoolis, 30–46. Tallinn: Eesti Ettevõtluskõrgkool Mainor.

TÄKS, M. (2015). Engineering students' experiences of entrepreneurship education. A qualitative approach. – Dissertationes Pedagogicae Universitatis Tartuens, 18. Tartu: University of Tartu Press. – http://dspace.utlib.ee/dspace/bitstream/handle/10062/45901/Taks_Marge_PhD.pdf?sequence=3

TÄKS, M., TYNJÄLÄ, P., TODING, M., KUKEMELK, H., VENESAAR, U. (2014). Engineering students' experiences of studying entrepreneurship. – Journal of Engineering Education, 103 (4), 573–598. doi: 10.1002/jee.20056

TÄKS, M., TYNJÄLÄ, P., KUKEMELK, H. (2015). Engineering students' conceptions of entrepreneurial learning as part of their education. – European Journal Engineering Education, (in print). doi: 10.1080/03043797.2015.1012708

TYNJÄLÄ, P. (2008). Perspectives into learning at the workplace. – Educational Research Review, 3, 130–154. doi: 10.1016/j.edurev.2007.12.001

TYNJÄLÄ, P. (2015). Asiantuntijan tieto ja ajattelu. – E. Kallio (ed). Ajattelun kehitys aikuisuudessa. Helsinki: Helsinki University Press Gaudeamus (In Print).

TYNJÄLÄ, P., GIJBELS, D. (2012). Changing world – changing pedagogy. – P. Tynjälä, M.-L. Stenström, M. Saarnivaara (eds). Transitions and transformations in learning and education, 205–222. Dordrecht: Springer.

TYNJÄLÄ, P., PIIRHONEN, M., VARTIAINEN, T., HELLE, L. (2009). Educating IT project managers through project-based learning: A working-life perspective. – The Communications of the Association for Information Systems, 24, art. 16. – <http://aisel.aisnet.org/cais/vol24/iss1/16>

UNT, M., TÄHT, K. (Toim). (2014). Tööturu väljakutsed kõrgharidusele. Tartu: SA Archimedes. – <http://primus.archimedes.ee/sites/default/files/Tooturu%20v2ljakutsed%20k6rgharidusele.pdf>

Rändepoliitika eesmärgistamisest



LEIF KALEV
Tallinna Ülikooli professor

Eesti rändepoliitika kujundamine eeldab selgete eesmärkide püstitamist ning koostööd neist eesmärkidest lähtuvate, meie vajaduste ja võimalustega arvestavate poliitikameetmete elluviimisel.

Ränne on üks nüüdismaailma vastuolulistest teemadest. Lääneriikide mured sisserännutulva ja rahvastiku vananemise, aga ka talendikonkurentsi, heaolusõltuvuse, kuritegevusriskide, inimõiguste, rahvusriikluse ja mitmekultuurilisuse osas loovad kõrge pingega poliitikavälja, kus liikuda pole mugav, ent millega tegelemist on raske vältida.

Eestis pole rände juhtimine taasiseisvusajal olnud võrreldava tähtsusega praktiline probleem. Uute tulijate surve on olnud suhteliselt madal, oleme oma piiri korralikult kontrollinud ja keskendunud eeskätt NSVLi ajal saabunudega tegelemisele. Viimastel aastatel oleme liikunud ka läbimõelduma ja sihistatuma rändepoliitika kujundamise suunas.

Üleminekut kaitseasendist väljakujunenud riiklusele omasele rände juhtimisele tõukab lisaks Euroopa Liidu ühisõiguse mõjule tagant eeskätt arusaam, et oleme viimastel kümnenditel sattunud

tagasihoidlikku positsiooni konkrentsis ajude ja töökäte pärast.

Riigist välja liikumine on olnud avatud, saabumine piiratud ja kontrollitud, nii et negatiivne rändesaldo pole üllatav. Samas pole rände juhtimisel olnud kõige tähtsam, missuguste oskustega inimesed jõuavad Eestisse aastas tuhatkond inimest moodustava piirarvu raames. Pere-, õpi- ja teadusränne, pagulased ja Euroopa Liidu kodanikud jäävad piiravustki välja.

Viimastel aastatel on üha rohkem tähelepanu pööratud sellele, et Eestisse jõuaks rohkem neid inimesi, kes oleksid oodatud ja leiaksid endale siinses elus koha. Lisaks oma inimeste tagasirändele hõlmab see alates 2013. aastast näiteks tippspetsialiste, teadlasi, õppejõude, üliõpilasi ja ettevõtjaid, kellelt eeldame panust majanduse ja laiemalt ühiskonna arengusse.

Muutused on olnud ettevaatlikud ja nende senine mõju suhteliselt väike. Samas toovad need kaasa edasisi küsimusi ja valikuid. Ränne võib inimjõudu suurendada ja tuua uusi oskusi, ent ka koormata sotsiaalsüsteemi ja pingestada ühiskondade terviklikkust. Nii rände tõrjumise kui selle teadliku juhtimise valikutel on mitmeid erisuunalisi mõjusid, mis pealegi ajas muutuvad.

Vaatlen alljärgnevalt lühidalt rändepoliitika kujundamise konteksti, alusloogikaid ja mehhanisme. Keskendun seadusliku rände juhtimise võimaluste ja valikute ruumile, lähtudes üldistatud rahvusvahelisest kogemusest ja Eesti tänasest olukorrast. Mitmed teised teemad nagu

näiteks ebaregulaarne ränne ja rände-kontroll vajavad eraldi käsitlemist.

RÄNDEPOLIITIKA KONTEKST. Ränne ja selle korraldamine muutuvad ajas (Hansen 2003; Kivisto, Faist 2010). Sajand-poolteist tagasi oli Euroopa rände kontekst eeskätt liikumine toonastesse või varase-matesse asumaadesse ja sealt tagasi, mis aitas kujundada ümberasujariigid (*settler nations*): Ameerika Ühendriigid, Austraalia, Kanada ja Uus-Meremaa. Maailmasõdade ajastu Euroopat iseloomustasid põgenike ja ümberasujate vood, valdavalt idast läände, mis on talle ka Eesti ajaloomälus. Rännet mõisteti selge siirdumisena ühest riigist teise.

Pärast Teist maailmasõda iseloomustas Ühendkuningriiki, ent näiteks ka Prant-susmaad ja Portugali sisseränne endistest asumaadest ning valdavat osa Mandri-Euroopast tööjõupuuduse katmine külalis-töötajatega, millele järgnes paiksiks jää-mine ja perekonnaliikmete järeletoomine. Eestis toimus sarnane protsess nõukogude ajal, ent Aafrika ja Aasia asemel eeskätt Venemaalt ning tuues kokkuvõttes suure-ma sisserändajate osakaalu rahvastikust.

Külastistöötajate puhul ei täitunud lootus vabatahtlikule lahkumisele. Kinnitust ei leidnud ka arvamus, et sisserännanud sulavad sujuvalt uute ühiskondade ellu ja valitsuste roll on mitte sekkuda või piisab inimõiguste kaitsest. Kokkuvõttes tekkis Euroopasse mõneti ootamatult märki-misväärt hulk erineva kultuuritaustaga elanikke ja kirjusust. Nende rühmade sisseränne jätkub perekondade loomise ja taasühinemisena, viimastel kümnenditel ka põgenike survena, ning on eri kultuuri-de, uskumuste ja harjumuste tõttu kujune-nud üheks meie aja suureks pingeallikaks. Eestis on pereränne suurim sisserände liik, pagulaste arv aga väike, ehkki üksjagu avalikku tähelepanu tõmbav.

Ümberasujariigid seevastu jätkasid varasemat sisserändajate eesmärgistatud ligimeelitamise poliitikat, ajakohastades evolutsiooniliselt rände juhtimise meetmeid.

Ehk tuntuima Austraalia rändepoliitika kõrval on palju praktilisi kogemusi õppimi-seks ka teistest ümberasujariikidest.

Olulise muutuse on toonud side- ja lii-kumisvõimaluste hüppeline paranemine, mis aitab rändajal säilitada päritoluriigiga tiheda seose. See võimaldab hargmaist eluviisi: olla kohal mitmes riigis korraga. Nii on riigivahetusega klassikalise rände kõrvale tekkinud hargmaine uus rän-ne (ehk liikuvus), mida iseloomustavad mitmekesised seosed, asukohad ja iden-titeedid. Eriti on see laienenud viimasel kahel kümnendil ja tänu vabale liikumi-sele Euroopa Liidus. Eestiski on kümnetel tuhandetel inimestel mitmes riigis korraga tegutsemise kogemus.

Tegevuskeskkonna muutus toob kaasa korralduslahenduste ümberkujundamise. Viimastel kümnenditel on riikide valit-sused võtnud rändepoliitikas aktiivsema rolli. Tavaliselt sisaldab see nelja liiki te-gevusi, millest järgnevalt on keskendutud esimesele:

1. rände teadlikum juhtimine,
2. kohanemise ja lõimumise meetmete tõhustamine,
3. hargmaisuse valitsemine ja kaasmaa-laspoliitika,
4. rändekontrolli ja ebaregulaarse rände vähendamise meetmed.

Sisserändele mahupiirangute seadmise ja rändekontrolli kõrval püütakse kasvavalt eelistada inimesi, kes on järjest rohkem võimelised ja huvitatud uue maa ellu panus-tama. Rohkem arvestatakse isiku võimeid ja oskusi, majanduse ja tööturu arengust tulenevaid vajadusi ning põhielanikkonna valmidust uute liikmete vastuvõtmiseks.

Kohanemis- ja lõimimistegevused suu-natakse selgemalt uue riigi ja ühiskonna tundmaõppimisele ning selles tegutse-mise oskustele. Rände ja liikuvuse vahe vähenedes kohandatakse korralduslahen-dusi ja pööratakse tähelepanu ka täieli-kult või osaliselt piiri taga tegutsevatele kaasmaalastele. Ebaregulaarse rände kasv toob kaasa nii rändekontrolli tugevda-mise kui koostööme välis-, kaubandus- ja

arengukoostööpoliitikaga, et tegeleda probleemi põhjustega juba põgenike päritoluriikides.

RÄNDEPOLIITIKA ALUSLOOGIKAD.

Suveräänsete riikide tegevusruumi on tavapäraselt kuulunud ka rändepoliitika kujundamine, nii üle oma piiri lubamine kui ka otsustamine, keda ja kuidas riigi rahva, „omade” hulka kaasa haarata. Harvem on piiratud väljarännet (endine Nõukogude Liit, tänane Põhja-Korea jne).

Viimase sajandi jooksul on rändepoliitika kujundamise võimalusi riikide kokkulepetega teatud määral piiratud või ühtlustatud. Tuntuimad näited on ÜRO õigusrežiimid pagulaste abistamiseks ja kodakondsusetuse vältimiseks ning Euroopa Liidu ühispoliitikad isikute vaba liikumise ja seadusliku rände osas. Kaudse mõjuga on veel terve hulk rahvusvahelise õiguse reegleid, nt inimõiguste kaitse ja perekondade taasühinemise osas.

Põhiosa otsustest teevad siiski riigid, muuhulgas rändepoliitika sisulisel eesmärgistamisel, rahvusvaheliste ühisreeglitega liitumisel ja rände praktilisel korraldamisel, kus tulemuslikkus võib olla väga erinev.

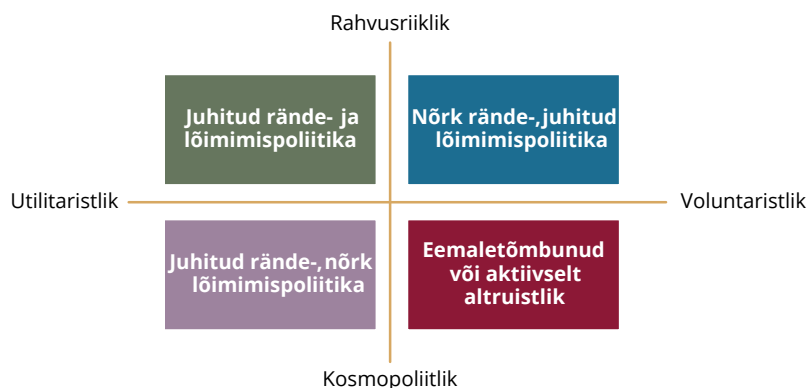
Mida rohkem ja eesmärgistatumalt riigivõim kasutab oma võimalusi, seda juhitum on rände- ja lõimumispoliitika,

sekkumisest hoidumine tähendab nõrka valdkonnepoliitikat. Üldistatult võime rändepoliitika kujundamist käsitleda rahvusriikluse-kosmopolitismi ja utilitarismi-voluntarismi teljestikul (Collier 2013; Vink, Bauböck 2014).

Rändepoliitika kujundamise eri lähtekohti võib iseloomustada järgmiselt:

- ▶ rahvusriiklik: oma inimjõu tugevdamine ning riigiidentiteedi ja ühiskonna sidususe säilitamine,
- ▶ utilitaristlik ehk kasukeskne: ettevõtluse ja tööjõuturu vajaduste rahuldamine, uute oskuste juurdetoomine ja innovatsioon,
- ▶ (moraalselt) kosmopolitlik: maailma mõistmine inimeste jagatud elupaigana, kus igaüks valib ise oma elukoha, kehvemas seisus, tagakiusatavate või elujärge parandada soovivate inimeste aitamine;
- ▶ voluntaristlik: lähtekohaks on inimeste vabad valikud, st ka võimalikult väike riigi sekkumine sisserändesse.

Rahvusriikluse mõtteviisiga seostub sageli ettevaatlik või tõrjuv suhtumine rändesse. Samas võivad näiteks hõredalt asustatud riigid seada eesmärgiks ennast inimjõu osas tugevdada ja ligi tõmmata sobivaks peetavaid sisserändajaid. Kuigi mõõdukas rahvusriiklus ei välista teatud



JOONIS. Rändepoliitika kujundamise raamistik.

Allikas: Autori koostatud

mitmekesisust, on eesmärk siduda sisse- rändajad tugevalt ja sisuliselt põhikultuuri ning ühiskonnaga. Selle teostatavust näi- tab Austraalia jt ümberasujariikide küllalt edukas kogemus.

Need kaalutlused on selgelt tugevnenud ka 21. sajandi Euroopas tulenevalt murest vananemise ja rahvastiku kahanemise pärast. Isegi kui mõnes heaoluriigis veel kurdetakse Ida-Euroopa sisse- rändajate üle, peetakse rändepoliitikates kasvavalt silmas töövõimeliste inimeste ligimeeli- tamist. Siin põimub rahvusriiklus selgelt majandusliku jm kasu eesmärkidega ehk utilitarismiga.

Kasu sõltub aga vaatekohast ega ole rahvusriiklusega ühemõtteliselt seo- tud. Tööandjale võib kasu olla esmasest sisseelamisest (kohanemine), sisulisemad lõimumisnõuded aga paista halduskoor- musena. Töötajad saavad sageli tulemuste anda põhiühiskonnaga haakumata, nagu näha nii nõukogudeaegsete suurettevõtete kui tänaste Skype'i ja Balti laevaremondi- tehase kogemustest. Samas võib äri otsa lõppeda ja uued töötud võivad muutuda sotsiaallabisüsteemi koormaks. Rahvusriik- luse ja majanduskasu eesmärgi saab siiski ühitada, sidudes pikaajalised tööjõuprog- noosid ning haridus-, tööhõive-, rände- ja lõimumispoliitika.

Moraalse kosmopolitismi huvikeskmes on võimalik sisse- rändaja ning see võib avalduda kahes erinevas võtmes. Ühelt poolt võib rõhuasetus olla inimeste vabal valikul ja riigi mittesekkmisel (eema- letõmbunud rändepoliitika). Teisalt võib aga seada eesmärgiks võimalikult palju- de inimeste aktiivse aitamise (aktiivselt altruistlik poliitika). Pagulaste kaitse ÜRO õigusraamistikus leiab heakskiitu isegi osalt paremäärmuslastelt ja näiteks Riigikohtu poolt pererände piirarvuva- baks muutmine ei toonud Eestis teravat vastureaktsiooni. Aktiivset altruismi on samas praktikas suhteliselt vähe.

Voluntarism, nagu juba märgitud, lähtub inimeste valikutest ja riigivõimu vähesest sekkumisest ehk lootmisest nähtamatu

käe korrastavale mõjule. Voluntaristlikus kosmopolitismis viivad inimeste vali- kud iseenesest optimaalse lahenduseni, voluntaristlikus rahvusriikluses lisanduvad tegevused sisse- rännanute põhiühiskonna- ga sidumiseks, mis ühtlasi suurendavad nende võimalusi.

Rändepoliitika lähtekohta valides või neid põimides kujuneb arusaam rände vajalikkusest ja soovitud ulatusest, eelis- tatavatest ja välditavatest sihtrühmadest. Selle alusel kujundatakse korralduslahen- dus, mis seob tervikuks valiku järgnevatest valdkondadest ja mehhanismidest.

RÄNDEPOLIITIKATE VALDKONNAD JA MEHCHANISMID.

Rändel ja selle juhtimisel on väga mitmesuguseid liike. Kõige üldisemalt võib eristada väljarände ja sisse- rändele keskenduvaid poliitika- id (Betts 2011; ASEM 2013).

Väljarändele ja hargmaisusele kesken- duvate poliitikate (tabel 1) tähelepanu keskmes on maalt lahkunud ja mitmes riigis korraga elavad inimesed, keda kas suunatakse välismaale (ülerahvastatud ja/ või vaestes riikides) või kellega hoitakse rahvuskaaslastena sidet ja nähakse võimalike tagasirändajatena. Samuti võib siia tinglikult lugeda need poliiti- kad, mis tegelevad nendega, keda riiki ei soovita.

Rändealaste arutelude huvikeskmes on tavaliselt sisse- rändele keskenduvad poliitikad, millega juhitakse inimeste riiki elamaasumise erinevaid vorme. Tavalis- elt ei hõlmata selle mõistega turismi, diplomaatiat ning julgeolekulist inimeste liikumist (sõjaväebaasid, politseikoostöö jm). Sisse- rändele keskenduvate poliitikate liigid on üldistatult toodud tabelis 2.

Riigil on võimalus juhtida põhiliselt tööjõu sisse- rännet. Selles vallas on leida ka rahvusvahelisest kogemusest tõenäoliselt enim uusi teadmisi. Neid saab mõnevõrra erinevate rõhuasetustega rakendada nii püsiva elamaasumise, külalis- kui hooaja- töötajate ning teatud ulatuses ka teiste rändeliikide puhul.

Poliitikavaldkond	Lühiiseloostus
Sihtsaatmine	Inimesi (tavaliselt töötajad, ent põhimõtteliselt ka muud rühmad) suunatakse teadlikult teistesse riikidesse, suurendamaks rahvatulu või vähendamaks ülerahvastatust, üldjuhul utilitaarselt eesmärgistatult ning koostöös vastuvõtivate riikidega.
Diasporaapoliitika	Sideme hoidmine rahvuskaaslastega, nende teadlikkuse edendamine (nt Eesti rahvuskaaslaste programm), tagasirände soodustamine. Võimalik kasutada ka teise riigi destabiliseerimiseks või teatud piirkondade oma riigiga ühendamiseks (Gamlen 2006; Vertovec 2009).
Hargmaisuse poliitika	Hargmaisuse korraldamine: elukohad, pendelränne, maksukohustused, heaoluhüved, enesekorraldusruum, erireeglid ja -meetmed, ka Eesti e-elanike digi-ID lahendus (Kalev, Jakobson 2013).
Ebaseadusliku rände poliitika	Ebaseadusliku sisserände ennetamine, tõkestamine või tagasipööramine, sh seosed piirivalve-, välis-, kaubandus- ja arengukoostööpoliitikaga. Ebasoovitavateks peetud isikute lahkuma mõjutamine või väljasaatmine.

TABEL 1. Väljarände ja hargmaisuse poliitika

Allikas: Autori koostatud

Töörännet saab juhtida nõudluse ja pakkumise mõjutamise kaudu. Nõudlus-põhised poliitika on kujundatud vastama tööturu vajadustele. Võimalikud on vajaminevatest oskustest või majandusharust lähtuvad meetmed. Eeskätt põhinetakse siiski tööandjate valikul, levinud on näiteks riiki lubamine selge tööpakkumise või töölepingu alusel. Viimane lahendus on kasutusel ka Eestis, seejuures eeldatakse, et vastavat tööjõudu pole kohapealt leida ja nõutakse keskmisest vähemalt 1,24 korda suuremat palka (VMS 2010).

Pakkumispõhised poliitika põhinevad inimeste sisserändehuvil ega pea olema seotud tööpakkumisega. Tavaliselt tehakse kindlaks kandidaatide vastavus teatud lävendnõuetele ja eeldatakse, et selle tase-mega inimesed leiavad varem või hiljem töö. Tänapäeval kasutatakse selles valdkon-nas sageli punktiskeeme, näiteks Euroopa Liidu sinine kaart.

Talentide, oskus- ja lihttöötajate puhul kasutatakse üldjoontes sarnaseid rände juhtimise mehhanisme. Samas rakenda-takse neid erinevalt, tulenevalt ootustest ja riskidest. Ootused erinevad riigiti, ent

väga üldistatult on tippspetsialistide puhul märksõnaks areng, lihttöötajate puhul piisavus (tööjõu puudujäägi vähendamine, tööturu laiendamine või struktuurset eba-populaarsete tööde mehitamine). Tavaliselt peetakse tippude puhul riskiks tuleku või viibimise huvi vähesust, lihttöötajate puhul mõistliku hulga ja reaalse panuse küsimusi. Ühiskonna sidususe, õigus-kuulekuse ja julgeoleku riskid on olemas mõlema rühma osas.

Lihttöötajate puhul kontrollitakse eeskätt tööväime olemasolu kui sellist (väl-timaks heaolusõltuvust, näiteks lähteriigi tööandjate liidu või töövahendusettevõtte kinnitusega), samuti eeldusi antud ühis-konnas kohaneda (kultuuriline haakuvus, õppimisvõime, mida võib hinnata näiteks eelkohanemisprogrammi läbimise või lähteriigi soovitusel kaudu).

Meetmed sõltuvad ka sellest, kas sisserändajalt eeldatakse riiki alaliselt elamaasumist või on eesmärgiks saada ajutisi töötajaid. Külalistöötajate puhul on tavaliselt kohanemisenõuded tagasihoidlikumad ja hooajatöötajate puhul sageli puuduvad, samas on täpselt välja arendatud viibimise

Poliitikavaldkond	Lühiiseloostus
Tavapärased sisse-rändepoliitikad	Juhitakse rände harjumuspäraseid liike: ▶ Talentide ja oskustöötajate sisse- ränne, mis keskendub majandus-likule ja muule arengule ning vajalike erialapädevustega, ettevõtli-kele või uusi teadmisi pakkuvatele inimestele, mõnikord ka nende elukaaslastele. ▶ Lihttöötajate sisse- ränne, mis keskendub tööjõupuuduse vähendami- sele, lihttöötajate palgataseme konkurentsivõimelisena hoidmisele ja erioskusteta inimestele, kohati ka hooajatöötajatele. ▶ Õpiränne, kus riikide vahel liigutakse teadmiste omandamise ja jaga- mise eesmärgil. Kui tavapäraselt käsitleti seda lühiajalise rändeliigina, on nüüdisajal rida meetmeid, mis soodustavad õpirändurite kui lootustandva töötajarühma püsivamalt riiki jäämist. ▶ Pereränne, mis lähtub suuresti inimeste enda algatusest ja mida riik ei saa oluliselt mõjutada (võimalik on kasutada kohanemise ja lõimumise meetmeid, samuti võidelda variabeludega). ▶ Soodusränne, mille osas riik kujundab teatud inimrühmadele eritin- gimused riiki tulekuks. Lisaks ÜRO raamistikus pagulastele võib see puudutada näiteks vaimulikke (ka Eestis), teadlasi, tippjuhte, ettevõt- jaid, investoreid, loovisikuid, mõne muu riigi kodanikke, rahvusrühma või usukogukonna liikmeid vm. ▶ Muud rändeliigid nagu elustiiliränne (mõjutamisvõimalused ees- kätt riigi kuvandi juhtimine, turundus ja turism), keskkonnaränne, majanduspõgenikud jne, mis vajavad tavaliselt erilahendusi, olgu siis vastutulevaid või tõkestavaid.
Liikuvuse poliitikad	Teatud alal või inimrühmadele kujundatakse olukord, kus liikumine ri-ikide vahel on võimalikult lihtne ja riigisisese elukohavahetusega sarnane. Tüüpnäide on vaba liikumine Euroopa Liidus, sarnaseid lahendusi kasu- tatakse ka ettevõttesiseste lähetuste ja väga liikuvate rühmade osas nagu teadlased, õppejõud, üliõpilased, investorid jt.
Rändesurve haju- tamise poliitikad	Suunatud sisse- rändekoormuse ratsionaliseerimisele ja vähendamisele. Näiteks Euroopa Liidu ühislahendused varjupaigataotleste osas (taotleja saab esimeses saabumisriigis, kuhu edasiliikuja Dublini menetlusega tagasi saadetakse), rändekoormuse vabatahtlikuks jagamiseks, pagulaste varjupaikade loomiseks enne välispiiri ja ebaseaduslike sisse- rändajate tagasisaatmiseks (nt ühislennud), aga ka Austraalia kokkulepe Paapua Uus-Guineaga põgenike majutamiseks jne.

TABEL 2. Sisse- rändepoliitikad

Allikas: Autori koostatud

ajutisust, tööga kaetust ja tagasirännet kindlustavad lahendused. Euroopas muutis kohtute sekkumine külalistöötajate inim- õiguste osas tagasipöördumise juba aasta- kümneid tagasi suuresti mittetoimivaks ja

tulemuseks olid ikkagi alalised elanikud. Seevastu näiteks Korea ja Jaapani kogemus viitab, et külalistöötajate meetmed võivad ka tulemuslikult toimida.

Rände juhtimise mehhanisme

- ▶ Ränne tööandja või muu institutsiooni kutse alusel, kusjuures kutsuja tagab inimese haakumise uue ühiskonna eluga (töökoht, palgatase, oskused jm).
- ▶ Vald Kondlikult ja/või piirkondlikult juhitud ränne. Määratletud on teatud tööd, valdkonnad või piirkonnad, kuhu sisse- rändajaid soovitakse. Tulek võib olla vaba või seotud lisanõuetega (nt punktiskeem). Piirkondlikke eritingimusi võib kasutada regionaalarenguks, sisse- rändajate paremaks lõimimiseks või rändekoormuse hajutamiseks.
- ▶ Ränne ettevõtjana või investorina. Tavaliselt nõutakse teatud tasemel ettevõttes osalust, käivet või investeeringut. Äärmuslikumates vormides võib ulatuda võimaluseni osta teatud summa eest kodakondsus.
- ▶ Ränne punktiskeemi alusel, mille alusel võivad riiki siseneda kõik teatud nõuded täitvad inimesed. Nõuded võivad hõlmata haridustaset, ettevõtlus- või töökogemust, keeleoskust, kohapealseid sidemeid, vanust, rahamahtu jne.
- ▶ Ränne piirarvu alusel, kus piiratud on riiki saabuvate inimeste hulk. Sellega võib kaas- neda lisanõudeid nagu sissetulekutase, keeleoskus jm, ent tavaliselt pole kindlustatud inimese uue elukohaga haakumine ega tööpanus.
- ▶ Sihtrühmiti avatud ränne. Teatud inimestele on loodud soodustingimused riiki elamaasumi- seks, näiteks Eestis põhiseadusega etnilistele eestlastele ja kõigile Eesti kodanikele. Samas võivad sihtrühmaks olla ka näiteks noored, haritud, teatud piirkondadest pärinevad vm inimesed.
- ▶ Piiranguteta avatud sisse- ränne: kõik, kes tahavad riiki elama asuda, saavad seda teha. Samas võib avatud ränne olla piirangutega, nt lõimumiskohustusega ja elamaasumise õigus tekkida teatud kohanemistaseme tõendamise järel.

TERVIKMUDELI SUUNAS. Rändepoliiti- kat saab eespool tutvustatud lähenemisi, valdkondi ja mehhanisme kasutades juhtida väga mitmeti. Samas peab lahen- dus ka terviklikult toimima. Ühe võima- liku terviklähenumise pakub Paul Collier (2013), kes käsitleb mõõdukat inimeste liikumist loomulikuna ning ühiskondi ja majandust tugevdavana. Paraku võib ränne praeguses maailmas äärmuslikult võimenduda, kui seda ei juhita. Äärmused kahjustavad nii ülerahvastuvaid rikkamaid kui tegusatest inimestest tühjenevaid vaesemaid riike.

Tavaliselt sulavad elukohta vahetanud inimesed varem või hiljem uude rahvasse, ent nende suur hulk, getostumine ja sisse- rände jätkumine võivad seda aeglustada. Riikide ja ühiskondade sidusus võimaldab suuremat inimestevahelist usaldust ja pare- mat elukvaliteeti (Putnam 2007), mistõttu on mõistlik sõnastada sisse- rändajatele selged

ootused uue ühiskonnaga kohanemisel, seda nii kultuuri ja elulaadi kui tööpanuse osas. Samuti tuleb arvestada püsielanike vastuvõtuvõimet.

Tasakaalustatud lahendusel võiks Collieri hinnangul olla neli põhilist joont.

- ▶ Sisse- ränne võiks olla juhitud selgete piirarvude seadmise kaudu, vältimaks korraga liiga suuri mahte ja suutmaks pakkuda sissetulijatele võimalusi.
- ▶ Rände juhtimine võiks olla valiku- line, määratledes selgelt, missuguste omadustega inimesi oodatakse või eelistatakse (näiteks haridus, töökoge- mus või ettevõtlus).
- ▶ Riiki saabunutele peaksid rakenduma selged ja piisavas matus uude ühis- konda sisseelamist toetavad meetmed, mis tagaksid ühiskonna tervikliku toimimise.
- ▶ Ebaseaduslikku rännet tuleks võimali- kult tõkestada ja vältida suurearvulise

illegaalide kogukonna tekkimist riigis, väljasaatmise kõrval vajadusel ka legaliseerides.

Rände tulemuslikkust tagavad lisameetmed, näiteks töövalmiduse ja oskuste kontroll. Eriti pööratakse neile tavaliselt tähelepanu lihttöötajate puhul. Tööjõu sõelumiseks kasutatakse ka tööjõuvahendustettevõtetele nõuete kehtestamist või neilt teenuste sisseostmist, tavaliselt teatud töökogemuse ja oskuste ning eelkohanemisprogrammi läbimise kinnitust.

Majandusarengu on oluline tuua sisse neid inimesi, keda tööturg vajab. Hetkevajaduste katteks imporditud soodne tööjõud võib kiiresti muutuvates turuoludes osutada äriliselt mittevajalikuks, muutuda töötuteks ja rahvatulu kasvu asemel suureneb hoolekandesüsteemi koormus. Seetõttu on vaja pikemaajalisi tööjõuvajaduse prognoose, mis arvestavad riigisiseseid rahvastikusuundumusi, esiletõstetud arenguvaldkondi ja innovatsiooni.

Sisserändepoliitika või vähemalt tavapärase sisserändepoliitika osaks on üldjuhul ka esmase kohanemise meetmed (nt Eesti uussisserändajate kohanemisprogramm), mitmetes riikides ka sügavama lõimumise meetmed (keeleõpe, põhikorra tundmine jm, mis Eestis on olnud suunatud eeskätt NSVLi ajal sisserännanuile ja nende järeltulijatele).

Kohanemis- ja lõimumismetmed aitavad kaasa sisserännanud inimeste hääkumisele uue riigi ja ühiskonnaga. Seda saab osalt korraldada ja kontrollida juba enne riiki lubamist. Need meetmed on ühiskondlikult ja poliitiliselt tundlikud ja nende rõhuasetused muutuvad ajas. Siin, nagu kodanikuhariduses laiemalt (Reid *et al.* 2010), on küsimus riigi- ja kodanikuidentiteedi, aktiivsuse ning keele- jt igapäevaoskuste tasakaalu määratlemises.

Ehkki sisserännet juhivad eeskätt uued elukohariigid, on oma roll ka saatval riigil, mis saab panustada näiteks tööväime selgitamise, eelkohanemisprogrammidesse ja tagasipöördumisse, samuti ebaseadusliku rände ja inimkaubanduse tõkestamisele.

Rangete reeglitega külalistöötajate mudeli toimimine Jaapanis ja Koreas sõltub ka töötajaid saatvate riikide nagu Indoneesia ja Filipiinid panusest.

Pererände ja pagulaste mõjutamise võimalused on vähesemad, aga rakendatakse näiteks lõimumiskohustust. Majanduspõgenike puhul kasutatakse valikulist riiki lubamist (oskuste, lihtsalt töökogemuse olemasolu alusel vm). Rändesurve leevendamiseks kasutatakse põgenikelaagreid ja ümberasustamist kultuuriliselt päritolumaal lähedastes piirkondades.

Rida meetmeid soodustab õpirändurite kui lootustandva töötajarihma püsisvamalt riiki jäämist.

EESTI VALIKUKOHTI. Eesti rändepoliitika uuendamisel on seni olnud kaks tähelepanukest. Selgemalt on välja arendatud iseseisvale riigile tavapärase seadusliku rände suunamise mehhanismid. Samuti on parandatud tingimusi teadmiste ja oskuste Eestisse jõudmiseks. Välismaalaste seaduse muudatused 2013 ja 2015 soodustavad tipude ja oskustöötajate Eestisse jõudmist, lihtsustades asjaajamist ja vähendades halduskoormust.

Kaks kesksel teel edasise kaalumise kohta on rahvastiku jätkuv kahanemine ja uute tulijate sisseelamine. Näiteks eelmisel aastal jõudis Eestisse üle 7000 sisserändaja, ent veelgi suurema väljarände tõttu on rändesaldo tuhandetega miinuses ning tööturg ja paljud piirkonnad kurdavad inimeste vähenemise üle. Nende murede lahendamist ei saagi oskustöötajatele keskenduvalt rändepoliitikalt otseselt eeldada.

Arvestatava osa sisserändajatest moodustavad Eestisse tagapöördunud, samas

jõuab meile igal aastal tuhandeid väga erineva taustaga inimesi. See tähendab vajadust teadlikeks meetmeteks nende ühiskonda, majandusse ja kultuuriruumi kaasahaaramiseks. Seda enam, et jätkuvalt on kõige rohkem sisseerändajaid, kes võiksid süvendada venekeelse kogukonna segmenteerumist.

Rahvaarvu vähenemise tasakaalustamine sisseerändega on kaalumise koht nii tööturu kui regionaalarengu võtmes.

Hetkevajaduste katteks imporditud soodne tööjõud võib kiiresti osutada äriliselt mittevajalikuks ja muutuda töötuteks.

Suures osas Eestist väheneb nii elanikkond kui töotajaskond rahvastikuproгноosi 2040 (Statistikaamet 2014) kohaselt märkimisväärselt. Siin tuleb siiski tegutseda läbimõeldult ja arvestada ka riske.

Lihtsalt inimeste sissetoomine ei tarvitse oodatud tulemusi anda. Sellel on kaasmõjud (püsielanike sündimus, kaasarändavad lapsed ja pereliikmed, haridus, lõimumine, ühiskondlik usaldus, korrakaitse, tervis, pensionid jm) ning alternatiivkulud (väiksem vajadus koolitada oma inimesi, suurendada töö lisandväärtust jm). Sisseerändajatel on kohalikest raskem tööd leida ning vastavalt suurem risk heaolusõltuvuseks. Nõrk lõimumine ja ühiskondlik-kultuurilised erinevused võivad tähendada lisakulusid ettevõtetele, õiguskaitseasutustele jne.

Need küsimused on selgelt esil lihttöötajate puhul. Odava tööjõu majanduslikku mõistlikkust tuleb kaaluda koos eesmärgiga suurendada töö lisandväärtust ning arvestades Aasia rahvarohkete riikide konkurentsi mahusäästu osas. Riskide

ja alternatiivkulude kõrval on siin siiski praktilise kasu võimalusi.

Samas võib tegu olla vajadusega säilitada seniseid tegevusmahte ja loodusvara kasutust (nt hajaasustusalade loodusvarad, tegevuste mitmekesisus väiksemates linnades). Eesti seniste rahvastikusuundumuste jätkumisel tekkib peagi surve mitte üksnes tippspetsialistide, vaid igasuguse tööjõu osas. Innovatsioon ja mehhaniseerimine saavad survet osalt leevendada ning suurendada töö lisandväärtust, ent on paratamatult järgulised ja nõuavad lähteinvesteeringuid.

Tööjõuvajadust leevendavad mõnevõrra pereränne ja Euroopa Liidu siseränne, millega Eestisse jõuab aastas mõni tuhat uut inimest. Ent neil pole töökohustust, saati siis teenindussektoris ning tänasest mahust ei tarvitse piisata. Lisavõimaluseks on külalisttöötajad, ent kuivõrd nad kipuvad Euroopas muutuma püsielanikeks, on tegu ikka tööerändega.

Kogu selles valdkonnas on kõigepealt vaja teada, keda ja milleks me tahame ning mis on pikemad plaanid. Rändepoliitikat edukalt kujundavad riigid tuginevad mahukale uurimistööle alates rahvastikusuundumustest ja tööturuproгноosidest kuni poliitikameetmete valikute ja mõjude analüüsini (ADIB; Singapuri rahvastikustrateegia). Mõjusalt saab rännet juhtida koostöös ettevõtlus-, tööturu-, regionaal- ja hariduspoliitikaga, mis tähendab ka Eestis mitmete ministeeriumide panust (Siseministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Sotsiaalministeerium, Haridus- ja Teadusministeerium).

Kui seadusliku rände mahud on kasvanud, on ebaseadusliku ja ebaregulaarse rände tõkestamine Eestis jätkuvalt edukas. Surve on mõnevõrra kasvanud, ent piirivalve ja piirikontroll toimivad hästi ja ka varjupaigataotlejate arv püsib suhteliselt väike. Nendes lõikudes on vastavalt madalaim ka praktiline muutustevajadus.

Uute tulijate sisseelamine algab neist endist ja püsielanike vastuvõtuvalmidusest. Oluline mõju on esmase kohanemise ja põhjalikuma lõimumise meetmetel,

mille kujundamisel on mõned riigid olnud selgelt edukamad kui teised. Eesti on siin taasiseseisvusajal olnud pigem tagasihoidlik, seniseid vabatahtlikke meetmeid on kasutanud suhteliselt vähesed uussisserändajad.

Olukorras, kus Eestisse siseneb tuhandeid inimesi, on senised lõimumismeetmed muutunud ebapiisavaks. Küsimus on seda teravam, et ka uutest tulijatest moodustavad suurima osa vene suhtluskeelega uussisserändajad, kes võivad tähelepanuta jäämisel haakuda vähem lõimunud venekeelse elanikkonnaosaga ja segmenteerumist süvendada. Samas pole võimalik piirata ei pererännet ega Euroopa Liidu vaba liikumist.

Viimastel aastatel on keskendutud sellele, et riik jõuaks valdava osa uussisserändajateni ja et Eesti elust tekkiks vähemalt esmane arusaam. Selleks töötati välja kohanemisprogramm, mis rakendub 2015. Täna on see suhteliselt lihtne ja vähesiduv. Ehkki kõik uussisserändajad suunatakse programmi, on selle läbimine vabatahtlik. Lühike koolitus toetab pigem teadmiste edasist omandamist. Võib arutada, kas seda programmi süvendada, ent vähemalt algus on tehtud.

Mõtlemiskoht ongi kohanemisprogrammi ja lõimumismeetmete ulatus ja sügavus, sh kohustuslikkus. Lisaks arenguvajadustele peab rändepoliitika tagama ühiskonna tervikliku toimimise ja rahvusriigi säilimise. Tuleb arvestada püsielanike vastuvõtuvalmidust, samuti kujundada nii selged ootused sisserändajatele (eesti keele oskus, Eesti riigi ja ühiskonna tundmine jm) kui ka nende tagamise mehhanismid (õppimisvõimalused, mõjutamisvahendid jm).

Põhjalikumate lõimumismeetmete nõude ja õpivõimalused on hetkel suuresti seotud Eesti kodakondsuse omandamisega. Kaaluda võiks nende laiendamist uutele püsielanikele, et Eestisse elama asuja oleks siinse eluga kursis. Mõtlemiskoht on ka, kui palju sellest peaks kinni maksma riik ja kas panustama peaks ka sisserändaja ise. Ajutistele elamaasujatele peaks aga piisama kohanemismeetmetest.

Sarnased küsimused puudutavad ka pererännet, sh koduseid abikaasasid. Ehk peaksid ka nemad läbima vähemalt kohanemisprogrammi, et saada pidepunktid Eesti eluks? Kohanemiskohustus vähendaks väikeste Sillamägede laienemise ja väikeste Marokode tekkimise riske. Teatud määral on sama küsimus ka väikese Silicon Valley unistuste osas. Välistalendid tulevad tavaliselt ajutiselt, ent võimalikku püsielamishuvi ja pereliikmete kohanemist saaks toetada.

Nõrk lõimumine ja ühiskondlik-kultuurilised erinevused võivad tähendada lisakulusid ettevõtetele, õiguskaitseasutustele jne.

Mõelda võiks ka enne Eestisse tulekut läbitavale eelkohanemisprogrammile, mis võib olla ka veebipõhine (materjalid, videoloengud, enesetestid, ehk ka Eestisse tuleku test). Selles suunas saab edasi arendada ka tänase kohanemisprogrammi materjale. Sisserändajate kõrval on see võimalus ka väliseestlastele ja estofiilidele, kes on meie keelest ja elulaadist huvitatud.

LÕPETUSEKS. Viimastel aastatel on Eesti rändepoliitika selgepiirilisemalt välja arendatud. Seaduslikku rännet juhitakse teadlikumalt, praktikaid on süstematiseeritud ja lihtsustatud, lisandunud on suurema ulatusega kohanemismeetmed. Rändepoliitika edasiarendamiseks on hulk võimalusi, küsimus on mõistlikkuses ja kasuteguris. Muutused võivad tuleneda uutest eesmärkidest, ent ka soovist olemasolevat täpsustada.

Rändepoliitika edasist arengut mõjutab eeldatavasti uuendatud reeglite rakendamine. Väljakujunenud riiklusele omaste

positiivsete kogemuste kujunemine rände teadlikuma juhtimise ja lõimumise osas toob ajapikku välja meie oludes legitiimsemad ja tulemuslikumad lahendused ning aitab tõenäoliselt kaasa teistegi teemadega tegelemisele.

Laiemaks taustaks jääb küsimus, mil määral ja mis võtmes sisserännet eesmärgistada. Rändepoliitika kujundamise raamistiku mõttes on lähiajal tõenäoliselt suurem kaal rahvusriiklikel ja utilitaarsetel kaalutlustel ning nende koostoimel. Samas sõltub ränne siiski suuresti inimeste valikutest. See, kui ambitsioonikaid eesmärke peaks seadma riik ja kust alates

tuleks ränne jätta dereguleerituks ehk teiste toimijate kujundada, jääb alati kaalumise kohaks. Rändepoliitika tasakaalupunkt kujuneb koos majanduse ja ühiskonna vajaduste, poliitiliste eelistuste ning rahaliste ja tegevuslike võimalustega.

Üksnes reeglite muutmine ei too kedagi riiki, vaja on ka ettevõtluse, kodanikeühiskonna, ülikoolide ja teiste toimijate huvi ning tegevust. Siin jätkub esialgu tööd ka kahe lähimineviku suurema välismaalaste seaduse muutustepaketi (2013, 2015) ellurakendamisel. Tulemuslikuks rändehalduseks on kesksel kohal koostöö: ettevõtjast ja haritlasest poliitiku ja ametnikuni.

KASUTATUD KIRJANDUS

ADIB = Australian Government, Department of Immigration and Border Protection, research publications. – <http://www.immi.gov.au/media/publications/research/index.htm>

ASEM 2013 = 12th ASEM Conference of the Directors-General of Immigration and Management of Migratory Flows, Tokyo, 9. –10.10.2013 Migration policy as a strategy for economic growth background paper.

BETTS, A. (ed) (2011). Global migration governance. Oxford: Oxford University Press.

COLLIER, P. (2013). Exodus. Immigration and multiculturalism in the 21st Century. London: Allen Lane/Penguin Books.

FAIST, T. (2000). The volume and dynamics of international migration and transnational social spaces. Oxford: Oxford University Press.

GALGOSZ, B., LESCHKE, J., WATT, A. (eds) (2012). EU labour migration in troubled times. Skills mismatch, return and policy responses. Farnham, Burlington: Ashgate.

GAMLEN, A. (2006). Diaspora engagement policies: What are they, and what kinds of states use them? Centre for Migration, Policy and Society, Working Paper 32, University of Oxford.

GEDDES, A. (2003). Migration and the Welfare State in Europe. – S. Spencer (ed). The politics of migration. Managing opportunity, conflict and change, 150–162. Malden, Oxford, Carlton, Berlin: Blackwell Publishers.

HANSEN, R. (2003). Migration to Europe since 1945: Its history and its lessons. – S. Spencer (ed). The Politics of migration. Managing opportunity, conflict and change, 25–38. Malden, Oxford, Carlton, Berlin: Blackwell Publishers.

KALEV, L., JAKOBSON, M. (2013). Hargmaisus Eesti-Soomes ruumis. – Acta Politica, 4, 95–113. – <http://publications.tlu.ee/index.php/actapoliticaestica/article/view/108/97>

KIVISTO, P., FAIST, T. (2010). Beyond a border. The causes and consequences of contemporary immigration. Thousand Oaks: Pine Forge Press/Sage.

KLEINMAN, M. (2003). The economic impact of labour migration. – S. Spencer (ed). The politics of migration. Managing opportunity, conflict and change, 59–74. Malden, Oxford, Carlton, Berlin: Blackwell Publishers.

PITKÄNEN, P., İÇDUYGU, A., SERT, D. (2012). Migration and transformation: Multi-level analysis of migrant transnationalism. Berlin; New York, Philadelphia: Springer.

PUTNAM, R. D. 2007. E Pluribus Unum: Diversity and community in the Twenty-first Century. – Scandinavian Political Studies, 30 (2), 137–174. – <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9477.2007.00176.x/full>

REID, A., GILL, J., SEARS, A. (eds) (2010). Globalization, the nation-state and the citizen: Dilemmas and directions for civics and citizenship education. New York: Routledge.

SPENCER, S. (ed) (2003). The politics of migration. Managing opportunity, conflict and change. Malden, Oxford, Carlton, Berlin: Blackwell Publishers.

VERTOVEC, S. (2009). Transnationalism: Key ideas. London: Routledge.

VINK, M. P., BAUBÖCK, R. (2013). Citizenship configurations: Analysing the multiple purposes of citizenship regimes in Europe. – *Comparative European Politics*, 11, 621–648. – <http://www.palgrave-journals.com/cep/journal/v11/n5/abs/cep201314a.html>

KOHANEMISPROGRAMM. RT I, 22.08.2014, 5. – <https://www.riigiteataja.ee/akt/122082014005>

SINGAPURI RAHVUSTIKUSTRATEEGIA. – <http://population.sg/>

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

RAHVUSKAASLASTE PROGRAMM 2014–2020. Heaks kiidetud Vabariigi Valitsuses 30.01.2014. – http://www.hm.ee/sites/default/files/rahvuskaaslaste_programm_2014_2020.pdf

VMS = VÄLISMAALASTE SEADUS. Riigi Teataja I 2010, 3, 4;; 23.03.2015, 7. – <https://www.riigiteataja.ee/akt/123032015007>

Immigratsioon kui tulevase majanduskasvu toetaja? Eestimaa inimeste hoiakud immigratsiooni suhtes



TIIT PAAS
Tartu Ülikooli
majandusteaduskonna
professor

Töõjõud on rahvusvaheliselt järjest liikuvam, mistõttu tulebki meil harjuda sellega, et Eesti inimesed lähevad aeg-ajalt tööle mujale ja teistest riikidest tullakse Eestisse. Seejuures peab aga riigil olema selge arusaam, keda me siia ootame ja kuidas tulijaid lõimida nii, et nendega ei kaasneks uusi sotsiaalseid ja poliitilisi pingeid.

TÖÖJÕU RAHVUSVAHELISE MOBIILSUSE MITU TAHKU. Töõjõu rahvusvaheline mobiilsus ja selle suurendamine on Euroopa Liidu poliitikate üks vääramatuid prioriteete, mille järgimine on kõigi liikmesriikide ülesanne. Rahvusvaheline tööturg on järk-järgult avanenud ka meie inimestele ning seepärast tuleb analüüsida töõjõu vaba liikumisega kaasnevaid võimalikke tagajärgi riigi majandusele ja ühiskonna arengule. See annab võimaluse

kujundada ja ellu viia lühi- ja pikaajalisi poliitikameetmeid, et töõjõu piiriülene liikumine tooks endaga kaasa oodatud win-win olukorra kõigile selles protsessis osalejatele, sh nii üksikisikutele kui ka riigile tervikuna.

Tavaliselt räägitakse vaid töõjõu vaba liikumisega kaasnevatest negatiivsetest külgedest ning võimalikest kaotustest seoses Eestimaa inimeste välismaale tööle minekuga. Samas on inimeste välismaal töötamisel ka positiivseid külgi, mis Eesti arengut toetavad. Välismaal töötavad inimesed toovad lisaraha Eestisse, tarbides ise ning toetades ka pere liikmete tarbimisvõimalusi. Väljaspool Eestit töötades ja elades on inimesed saanud uusi kogemusi, arendanud oma töö- ja suhtlemisoskusi, tekkinud on uued võrgustikud jne. Seega on meil uued võimalused inimkapitali arenguks, saadav kasu võib sageli ilmuda alles aastate pärast. Euroopa Sotsiaaluuringu mitme vooru tulemustest nähtub, et Eesti on üks aktiivsema tagasirändega riike Euroopas. Seega võib loota, et töõjõu tagasirändega kaasnevad ka positiivsed mõjud Eesti majandusele.

Töõjõu rahvusvaheline mobiilsus ei tähenda ainult inimeste Eestist äraminekut, vaid ka seda, et tahetakse siia tööle tulla,

eriti siis, kui Eesti majandusareng võimaldab jõukamalt elada. Eestis kui vananeva rahvastikuga riigis kasvab vajadus noore elujõulise tööjõu järele, seepärast on tarvis kujundada sobiv ja paindlik immigratsioonipoliitika ning valmistada elanikkond ette uute tulijate lõimimiseks Eesti ühiskonda.

Erialakirjanduses on muu kõrval välja toodud, et immigratsiooniga kaasnev tööjõu ning teenuste ja toodete pakkumise ning ka nende nõudluse mitmekesisuse suurenemine elavdavad majandust ning loovad võimalusi täiendavaks majanduskasvuks. Saksa kirjanik ja ühiskonnategelane Hans Kasper (1916–1990) on öelnud, et inimkond võidaks rohkem, kui ühetaolisuse asemel respektieritaks enam mitmekesisuse imet. Ehk on selline mõtteviis lohutuseks nendele, kes näevad kogu maailmas kiirelt kasvavas tööjõu rahvusvahelises mobiilsuses vaid ohtusid.

Peamine tähelepanu on artiklis suunatud Eesti inimeste immigratsioonihoiakute analüüsile eesmärgiga välja selgitada tegurid, mis kujundavad hoiakuid immigrandite suhtes. Kui teame võimalikke tegureid, on kergem nendega sobivate poliitikameetmete kujundamisel arvestada. Artikkel tugineb uurimistöõdele, mis on põhiosas valminud NORFACE rahvusvahelise võrgustiku migratsiooniprojekti raames¹ koostöös TÜ professori Tiit Tammaru ja Moskva Majanduskõrgkooli dotsendi Olga Demidovaga ning noorte majandusteadlaste Vivika Halapuu ja Aire Schütziga (vt Paas, Halapuu, 2012; Halapuu, Paas 2011; Halapuu *et al.* 2014; Paas, Demidova 2014).

MIDA VÄIDAB ERIALAKIRJANDUS TÖÖJÕU RAHVUSVAHELISE MOBIILSUSE VÕIMALIKE TAGAJÄRGEDE KOHTA. Erialakirjanduses

1 NORFACE Research Programme: Migration in Europe – Social, Economic, Cultural and Policy Dynamics (2009–2014). – <http://www.norface.org/migration-projects.html>. Tartu Ülikooli teadlaste uurimisgrupp osales NORFACE migratsiooniprogrammi projektis Migrant Diversity and Regional Disparities in Europe (MIDI-REDIE).

toodud seisukohad tööjõu rahvusvahelise mobiilsuse võimalike tagajärgede kohta on õigustatult varieeruvad. Migratsiooniprotsessidega kaasnevad mõjud riikide ja piirkondade arengule võivad olla lühiajaliselt vägagi erinevad; uuringuid on tehtud eri ajahorisondiga. Lühiajaliselt on oht, et haritud töötajate ja oskustööliste äraminekul on negatiivne mõju doonormaa majandusele ehk toimub ajude äravool (Haque, Kim 1995; Wong, Yip 1999). Keskpika ajahorisondiga uuringute

Heade tööoskustega ja haritud immigrandid toetavad teenuste ja toodete innovatsiooni oma töökohtadel.

tulemused toetavad üldjuhul seisukohta, et tööjõu rahvusvaheline mobiilsus aitab kaasa tehnoloogia levikule ning on lõpptulemusena kasulik nii saatjale kui ka vastuvõtvale maale (Le 2008). Inimkapitali arendab eriti oskustöötajate rahvusvaheline mobiilsus ning nende töötamine majanduslikult rikkamates riikides. Sellest tulenev kasu on tavaliselt suurem ajude äravooluga kaasnevatest võimalikest ohtudest (Mountford 1997; Vidal 1998; Beine *et al.* 2001). Heade tööoskustega ja haritud immigrandid toetavad teenuste ja toodete innovatsiooni oma töökohtal. Nende tegevus on sageli toeks ka uute investeeringute sissetoomisel riiki. Oskustööliste kultuuriline mitmekesisus mõjutab positiivselt tootlikkust, seejuures vähe kvalifitseeritud immigrandite puhul see mõju kas puudub või on koguni negatiivne. Ka seda tuleb silmas pidada.

Immigratsiooni võimalike pikaajaliste tagajärgede kohta on arusaadavatel põhjustel tehtud suhteliselt vähe heal tasemel empiirilisi uuringuid. Põhjaliku uuringu on teinud Andres Rodrigues-Pose ja Viola

Berlepsch (2012), kes tuginesid 19. ja 20. sajandi migratsioonivoogude analüüsile USAs, kus on kasutatud lisaks tänapäevastele andmeallikatele ka 1880., 1900. ja 1910. aastate rahvaloenduste andmeid. Uurimistulemused kinnitavad, et lühiajaliselt ja ka keskpikas perspektiivis on immigratsioon elavdanud eripalgeliste piirkondade arengut riigis. Uute tulijate ühiskonda lõimimise erinevad mustrid ning immigratsiooniga kaasnenud võimalikud pinged on toonud pika aja jooksul kaasa regionaalses mõttes ebaühtlaseid arenguid. Kuid vaatamata kohalike arengute erinevustele on USA kui immigrantide jaoks kauaaegse atraktiivse sihtmaa areng olnud sajandite vältel palju dünaamilisem kui enamikus teistes riikides, ka nendes, kus immigrante on oluliselt vähem.

KUIDAS IMMIGRATSIOON JA KAAS-NEV TÖÖJÕU NING TARBIJATE MITMEKESISUS SAAVAD MÕJUTADA RIIKIDE KONKURENTSIVÕIMET JA MAJANDUSKASVU? On tuntud tõde, et võtmeteguriks üleilmses konkurentsis ellujäämisel ei ole enam pelgalt hea konkurentsivõime kaupade ja teenuste turul, vaid pigem hea konkurentsivõime rahvusvahelisel tööhõuturul. Riigid, kuhu suudetakse meelitada ajusid ning osavaid ja arenemisvõimelisi töötajaid, on tulevikus kahtlemata konkurentsivõimelisemad. Majanduskasvuks kui inimeste heaolu paranemise oluliseks eelduseks ei piisa paremast ja mitmekülsemast teenuste ja toodete pakkumisest, vaid tarvis on ka nõudluse kasvu ja selle mitmekesisustumist. Kui nõudlus teenuste ja kaupade järele muutub mitmekesisemaks, tekivad ka uued väljakutsed pakkumiseks ja majandustegevuse arendamiseks. Pakutava tööjõu mitmekesisus ei tulene vaid haridusest ja töökohtadel nõutavatest oskustest, vaid see on seotud ka töötajate kultuuritaustaga. Kui mitmekesiste oskuste ja võimetega haritud ja arenemisvõimelised töötajad teevad koostööd, siis tekivad paremad eeldused uuendusteks ning uute

ideede rakendamiseks. Vähem tähtis pole, et leiduks erisuguseid tarbijaid, kellele tooteid ja teenuseid pakutakse. Erineva kultuuritaustaga tarbijatel on sageli ka erinevad tarbimiseelistused ning siit tuleneb täiendav nõudlus uute kaupade ja teenuste pakkumise järele. Igapäevaelus oleme näinud, kuidas on segunenud rahvuste köögid ning seeläbi tekib üha enam uusi väljakutseid ja võimalusi teeninduse ja tootmise arendamiseks.

Mitmekesisuse kasvuga käib kaasas vajadus aktsepteerida erisusi. Teadlaskonnas tekitasid elava diskussiooni koos arvukate poolt- ja vastuväidetega USA majandusteadlase Richard Florida kümme aastat tagasi avaldatud tööd (Florida 2002; 2004) selle kohta, kui tähtis on mitmekesisus innovatsioonile ja loovusele ning seetõttu ka majanduskasvule (vt näiteks Ottaviano, Peri 2006; Clifton 2008; Asheim 2009). Richard Florida tuli välja nn 3T kontseptsiooniga, mille kohaselt tulevaseks majanduskasvuks, mis eelkõige tugineb loovatele ja innovaatilistele ideedele, on vaja tehnoloogiat, talente ning tolerantsust mitmekesisuste suhtes. Siinjuures tolerantsus tähendab ühtlasi oskust aktsepteerida erinevate oskuste, võimete, kultuuritausta ja hoiakutega inimesi. Tolerantsust erisuste, sealhulgas eri rahvusest ja kultuuriga inimeste suhtes on vaja ka selleks, et riigis ja selle piirkondades ennetada sotsiaalseid pingeid, mis kõigele muule lisaks võivad kaasa tuua ka tagasilanguse majanduses.

HOIAKUD IMMIGRANTIDE SUHTES KUI TOLERANTSUSE VÕIMALIK MÕÕDIK. R. Florida teoreetilise käsitluse empiiriliseks testimiseks on tehtud uurin-
guid, mis muu kõrval sisaldavad otsinguid, kuidas tolerantsust arvuliselt väljendada ning mis võiks olla tolerantsuse mõõdikuks regiooni või riigi tasandil (vt näiteks Boschma 2007; Boschma, Fritsch 2009). Oma töödes oleme pakkunud, et tolerantsuse võimaliku mõõdikuna võiks kasutada inimeste agregeeritud hinnanguid immigratsiooni ja

immigrantide kohta (vt näiteks Halapuu, Paas 2011).

Euroopa Sotsiaaluuringus, millega Eesti ühines 2004. aastal, küsitakse inimestelt nende hinnanguid ühiskonnaelu erinevate aspektide kohta, sealhulgas immigratsiooni ja immigrantide kohta. Uuringu 2002., 2004., 2006., 2008.–2009., 2010.–2011., 2012. ja 2014. aasta voorus on küsimustele vastanud ligi 30 Euroopa riigi elanikud, sealjuures on osalevate riikide arv olnud vooruti erinev. Küsitletavad on saanud hinnata oma hoiakuid immigratsiooni ja immigrantide suhtes, andes etteantud skaalal (0 (väga halb) kuni 10 (väga hea)) vastust küsimustele: 1) kas immigratsioon on halb või hea teie riigi majandusele; 2) kas immigrandid pigem kahjustavad või rikastavad teie riigi kultuurielu; 3) kas immigrandid muudavad teie riigi halvemaks või paremaks elukohaks.

Immigratsioon toob tavaliselt endaga kaasa teistsuguse töökultuuri ja muid erisusi, mis kajastuvad nii tööturul, tarbimises kui ka eluviisis nende tegelikus elukohas. See- ga vastused nendele küsimustele annavad kaudselt teavet ka selle kohta, kui tolerantsed ollakse võimalike erisuste suhtes. Siinjuures tuleb silmas pida, et inimesed võivad tunnetada immigratsiooniga kaasnevat võimalikku mõju riigi majandusele ja oma elutingimustele isemoodi, tulenevalt nende endi sotsiaaldemograafilisest ja majanduslikust taustast, aga ka riigi majanduslikust ja poliitilisest olukorrast, rakendatavatest meetmetest eri rahvustest inimeste lõimimiseks jne. See kõik võib mõjutada iga konkreetse inimese hoiakut immigratsiooni ja immigrantidesse. Näiteks Eestis nagu ka teistes Balti riikides on suhteliselt arvukas vähemusrahvuste kogukond, kelle seas on teise ja kolmanda põlvkonna immigrante, keda Eurostati reeglite kohaselt sageli ei peetagi enam immigrantideks. Loomulikult ei pruugi küsimustele vastajad oma hinnangute andmisel immigratsiooni kohta selliseid statistilisi nüansse teadvustada, küll aga võib ühiskonna rahvuslik mitmekesisus

mõjutada hinnanguid immigratsiooni ja immigrantidesse.

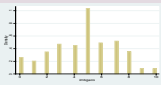
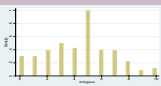
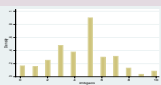
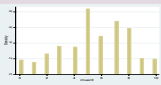
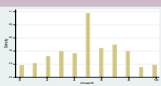
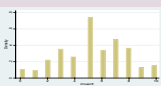
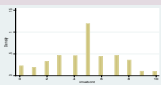
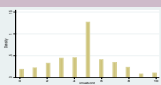
Riikidevaheliste võrdluste tegemisel tuleb arvestada, et keskkond, elanikkonna rahvuslik koosseis, selle kujunemise ajalooline taust, riikide immigratsioonipoliitika jm on erinevad ning sellest tulenevalt (lisaks muudele põhjustele) võivad varieeruda ka inimeste hoiakud immigratsiooni ja immigrantide suhtes. Näiteks pikaajaline kontakt immigrantidega võib ühelt poolt

Eesti inimesed hindavad immigrantide rolli kultuurielu rikastamisel isegi mõnevõrra kõrgemalt kui uuringus osalenud riikides keskmiselt.

suhtumist immigrantidesse parandada, kuid ajaloost tulenevad mitmed negatiivsed emotsioonid võivad tekitada pingeid eri laadi kogukondade vahel ning seetõttu vähendada tolerantsust immigrantide suhtes. Kuid vaatamata nendele eripäradele võimaldab Euroopa Sotsiaaluuringu andmebaas anda siiski huvitava ülevaate sellest, millised on Eesti inimeste hoiakud immigratsiooni suhtes, võrreldes teiste riikidega ning millega hoiakute erinevusi selgitada.

EESTI ELANIKE HINNANGUD IMMIGRATSIOONILE VÕRDLUSES TEISTE EUROOPA RIIKIDEGA.

Nagu juba eespool märgitud, on Euroopa riikide osalemine sotsiaaluuringus olnud vooruti erinev, seetõttu on järgnevas analüüsis kombineeritult kasutatud uuringu mitme vooru andmeid. Tabelis 1 on toodud Eestimaa inimeste antud hinnangud kolmele immigrantidega seotud küsimusele: esiteks immigrantide roll majanduses, teiseks kultuurielu ja kolmandaks, elukoha

Küsimused immigratsiooni kohta	Riigid	Hinnangute jaotumus	Keskväär-tus	Standard-hälve	Mediaan
Kas immigratsioon on halb või hea teie riigi majandusele?	EL-15		4,71	2,36	5
	EL-12		4,39	2,45	5
	Eesti		4,48	2,23	5
	Venemaa		4,12	2,55	4
Kas immigrandid pigem kahjustavad või rikastavad teie riigi kultuurielu?	EL-15		5,46	2,50	5
	EL-12		5,07	2,50	5
	Eesti		5,34	2,40	5
	Venemaa		4,04	2,67	4
Kas immigrandid muudavad teie riigi halvemaks või paremaks eluko-haks?	EL-15		4,78	2,32	5
	EL-12		4,63	2,26	5
	Eesti		4,37	2,10	5
	Venemaa		3,48	2,34	3

TABEL 1. Hoiakuid immigrantide suhtes iseloomustavad hinnangud Euroopa riikides

Märkus: y-teljel on toodud küsimusele vastanute arv, x-teljel on hinnangud skaalal 0–10.

Allikas: Euroopa Sotsiaaluuringu viienda vooru andmetel tehtud arvutused (vt Paas, Demidova 2014)

kujunemisel atraktiivseks. Võrdlus on tehtud Euroopa Liidu nn vanade liikmesriikidega (EL-15; hõlmatud vaid sotsiaaluuringus osalenud riigid), uute ehk alates aastast 2004 liitunud riikidega (EL-12; hõlmatud vaid need riigid, mis sotsiaaluuringus osalesid) ning Venemaaga kui meie suurima naaberriigiga, kust on Eestisse eri aegadel ja põhjustel tulnud teisest rahvusest (põhiliselt vene rahvusest) inimesi.

Kõigile kolmele küsimusele antud vastuste põhjal on Eesti inimeste hoiakud immigrantide suhtes keskmisest mõnevõrra madalamal tasemel kui nn vanades liikmesriikides (EL-15), kuid enam-vähem samal tasemel või isegi kõrgemal vastavatest näitajatest uutes liikmesriikides (EL-12). Ka hinnangute varieeruvuse (standardhälbe) osas on eestimaalaste hoiakud sarnased teiste Euroopa riikide elanike omadega sarnased, sealhulgas mediaanhinnangud langevad teiste riikide omadega kokku (v. a Venemaa). Märkimisväärne on see, et Eesti inimesed hindavad immigrantide rolli kultuurielu rikastamisel keskmisest isegi mõnevõrra kõrgemalt, kui see on uuringus osalenud EL-12 riikides keskmiselt. Venemaa inimeste hinnangud immigratsioonile on kõigi kolme küsimuse puhul palju madalamad kui teistes Euroopa riikides, sealjuures on madalamad ka mediaanhinnangud, just kolmandas, st elukoha atraktiivsust puudutavas osas. Venemaa puhul torkab silma ka hinnangute suurem

varieeruvus; see on eriti hästi nähtav tabelisse lisatud histogrammidelt (vt tabel 1).

Kuna kõigi kolme Balti riigi kohta on võrdlusandmed olemas vaid Euroopa Sotsiaaluuringu neljanda vooru kohta (2008–2009; hilisemates voorudes Läti ei osalenud), siis on Balti riikide info koondatud eraldi tabelisse 2.

Balti riikide elanike immigratsioonihoiakud on suhteliselt sarnased nii omavahelises võrdluses kui ka teiste Euroopa riikidega võrreldes. Kõige madalamad hinnangud kõigile kolmele immigratsioonihoiakute aspektile on Lätis. Ka hinnangute varieeruvus on Lätis üldjuhul suurem võrreldes Leedu ja Eestiga. Leedus on keskmised hinnangud kõrgemad (v.a kultuuri-line aspekt), ka varieeruvus on väiksem. Niisugused tulemused on osaliselt ehk selgitatavad ka sellega, et Lätis on teisest rahvusest inimeste osakaal Balti riikidest suurim, samas Leedus väiksem. Võib arvata, et suurem etniline heterogeensus toob endaga kaasa ka hinnangute suurema varieeruvuse ning ehk ka mõnevõrra halvemad hoiakud immigrantide suhtes. Muide, ka neljanda vooru tulemustest (tabel 2) nähtub, et Eesti elanikud hindavad positiivsemalt immigrantide rolli just kultuurielu rikastamisel.

Kui vaadelda Balti riikide elanike immigratsioonihoiakuid Euroopa riikide integratsioonipoliitikatele antud hinnangute (MIPEX – *Migrant Integration Policy Index*)

Küsimus	Eesti	Läti	Leedu
Kas immigratsioon on halb või hea teie riigi majandusele?	4.50 (2.33)	4.10 (2.28)	4.55 (2.21)
Kas immigrandid pigem kahjustavad või rikastavad teie riigi kultuurielu?	5.26 (2.39)	4.74 (2.53)	4.90 (2.19)
Kas immigrandid muudavad teie riigi halvemaks või paremaks elukohaks?	4.40 (2.17)	4.27 (2.30)	4.88 (2.12)

TABEL 2. Hoiakuid immigrantide suhtes iseloomustavad hinnangud Balti riikides (keskväärtused, sulgudes standardhälbed)

Märkus: Hinnangud skaalal 0–10.

Allikas: Euroopa Sotsiaaluuringu neljanda vooru (2008–2009) andmetel tehtud arvutused

kontekstis, siis Eesti kodakondsuspoliitika on sarnaselt teiste Balti riikidega olnud seni üks rangemaid Euroopas. Samas on Eesti lõimumispoliitika Balti riikidest siiski kõige avatum, mis loob ehk ka paremaid tingimusi olla immigrantide suhtes toleerivamad.

**IMMIGRATSIOONIHOIAKUTE
VARIEERUVUST SELGITAVAD TEGU-
RID.** Immigratsioonihoiakuid selgitavad üldised teoreetilised käsitlused võib jagada kahte rühma. Ühed selgitavad immigrantidesse suhtumist psühholoogilisest ning

***Inimesed, kes usaldavad
nii oma riiki ja selle
institutsioone kui ka teisi
inimesi, suhtuvad
üldiselt paremini ka
immigrantidesse.***

teised rohkem ideoloogilisest vaatepunktist. Teise rühma kuuluvad teooriad põhinevad ratsionaalsematel ja ka majanduslikel argumentidel. Samas pole teadlaste seas selget üksmeelt, kas majanduslikud huvid võiksid mõjutada immigrantidesse suhtumist rohkem kui mitmesugused mittemajanduslikud tegurid (Markaki, Longhi 2012). Mõlemad on olulised ning nende mõju võib konkreetses olukorras ning konkreetse inimese puhul olla erinev.

Põhjalik ülevaade teoreetilistest käsitlustest, mis selgitavad hoiakuid immigrantidesse erinevatest interdistsiplinaarsetest vaatepunktidest, on toodud Rustenbachi 2010. aastal avaldatud töös (Rustenbach 2010). Selles töös toodud seisukohad on olnud põhiliseks aluseks tegurite valikul ning regressioonanalüüsi tegemisel meie uuringute puhul (vt lähemalt Halapuu *et al.* 2014; Halapuu, Paas 2011; Paas, Halapuu 2012).

Immigratsioonihoiakuid kujundavad võimalikud tegurid saab suures plaanis jaotada kaheks: individuaalsed ehk isikuga seotud tegurid (näiteks haridus, sissetulekud, sugu, vanus) ning kollektiivsed ehk üldise keskkonnaga (näiteks elanikkonna rahvuslik koosseis, majanduslik olukord riigis, olukord tööturul) seotud tegurid.

Meie uurimustulemused näitavad, et Eesti nagu ka teiste Euroopa riikide inimeste hoiakud immigrantide suhtes on põhiosas kooskõlas hoiakute individuaalseid ja kollektiivseid tegureid käsitlevate teoreetiliste seisukohtadega. Immigrantide suhtes on enamasti tolerantsemad vähemusrahvuste hulka kuuluvad inimesed ning kõrgema hariduse ja parema sissetulekuga inimesed, sageli ka need, kellel on olemas välismaal elamise kogemus. Oluline roll inimese immigratsioonihoiakutes on usaldusel oma riigi ja selle institutsioonide, aga ka teiste inimeste suhtes. Need, kes usaldavad oma riiki ja institutsioone ning teisi inimesi, st kelle sotsiaalse usalduse tase on kõrgem, suhtuvad paremini ka immigrantidesse.

Erisugused hoiakud immigrantide ja immigratsiooni suhtes on seletatavad ka riigispetsiifiliste teguritega, mis meie tehtud analüüsides on arvesse võetud riikide nn fiktiivsete muutujate kaudu. Riigispetsiifiliste tegurite efekt väljendab konkreetse riigi inimeste hoiakute erinevust keskmisest tasemest pärast seda, kui nn teooriapõhised muutujad immigratsioonihoiakute kujunemisel on arvesse võetud. Näiteks on arvestatud küsitluses osaleja sotsiaaldemograafiliste (vanus, sugu, haridus, elukoht) ja majanduslike (näiteks sissetulek, staatus tööturul) karakteristikutega, aga ka tema hinnangutega usaldusele teiste inimeste ja oma riigi institutsioonide (valitsus, parlament, politsei jt) suhtes. Riigispetsiifilist efekti selgitavad mitmed sellised kollektiivsed tegurid, näiteks elanikkonna rahvuslik koosseis, riigi majanduslik ja tööturu olukord, seadusandlus ja regulatsioonid, sh ka immigratsiooni- poliitika ning meetmed immigrantide

lõimimiseks. Kõik need põhjused võivad kujundada konkreetsetes inimeses immigratsioonihoiakuid.

Eestimaa inimeste hoiakud immigrantidesse on mõnevõrra negatiivsemad, kui need võiksid olla küsitluses osalenud inimeste sotsiaal-demograafilisi, majanduslikke jm karakteristikuid (sh usaldus) arvestades. Sama tulemus, aga mõnevõrra veelgi n-ö negatiivsem on see ka Suurbritannia, Venemaa, Türgi ja Kreeka puhul. Kui võrrelda Eestit teiste Balti riikidega, siis ka Läti puhul on negatiivne riigispetsiifiline efekt, samas Leedu puhul on see positiivne, andes kaudselt tunnistust sellest, et üldine keskkond ehk nn kollektiivsed tegurid muudavad Leedu inimeste hoiakud immigrantidesse mõnevõrra toetavamaks. Loomulikult tuleb riigispetsiifiliste efektide tõlgendamisse ning nende põhjal oluliste sisuliste järelduste tegemisse suhtuda teatud ettevaatlikkusega.

KOKKUVÕTTEKS: KUI INIMESED USALDAVAD OMA RIIKI JA SELLE INSTITUTSIOONE, SIIS ON KA IMMIGRANTIDE LÕIMIMINE LIHTSAM.

Tööjõu rahvusvahelise mobiilsuse kasv on ootuspärane protsess, mis kaasneb Euroopa Liidu itta laienemisega ning Eesti lõimimisega Euroopasse. Seega tuleb harjuda, et Eestimaa inimesed lähevad tööle teistesse riikidesse ning ka teistest riikidest tullakse Eestisse. Migratsioonprotsessi mõlema küljega tuleb kohaneda ning toimetada majanduspoliitiliste meetmete ja regulatsioonidega rahvusvaheliste ühisreeglite piires selliselt, et tööjõu piiriülesest liikumisest kujuneks ka Eesti jaoks nn *win-win* tulemus. Toetuseks olgu siinjuures teadmine, et ka varasemad uuringud on näidanud, et enamasti ei ole tööjõu rahvusvahelise liikumisega kaasnenud olulisi negatiivseid majanduslikke tagajärgi ei tööjõudu saatvale ega vastuvõtvale maale. Teoreetilised käsitlused, aga ka varasemad empiirilised uuringud on kinnitanud, et õigete meetmete ja strateegiate rakendamise korral võivad immigratsiooniga

kaasneda olulised positiivsed tagajärjed majanduskasvule ja konkurentsivõimele. Seega tuleb võimaluste piires üle saada nn immigrantide hirmust ning õigel ajal määrata riigi selge arusaam ja soovid, milliseid immigrante me Eestisse tahame ning kuidas uusi tulijaid lõimida. Õppida on võimalik ka teiste riikide kogemustest, näiteks väikeriikidest võiks õppimisväärtne olla Singapuri kogemus. Sobivate strateegiate ja tegevuskavade määramiseks on Eestil veel pisut aega, kuid mitte enam väga palju.

Enamasti ei ole tööjõu rahvusvahelise liikumisega kaasnenud olulisi negatiivseid majanduslikke tagajärgi ei tööjõudu saatvale ega vastuvõtvale maale.

Meie senised immigratsioonihoiakute uuringud on näidanud, et Eestimaa inimeste hinnangud immigratsioonile, arvestades immigrantide võimalikku mõju nii riigi majandusele, kultuurile kui ka elukoha atraktiivsusele, on keskmiselt samal tasemel kui teistel Euroopa riikidel, isegi mõnevõrra paremad kui näiteks mõnedel n-ö postsotsialistlikel riikidel, ning palju paremad kui meie suurel naaberriigil Venemaal. Eestimaa elanikud hindavad immigrantide positiivset rolli kultuurielu rikastamisel keskmiselt isegi mõnevõrra kõrgemalt kui mitme teise riigi elanikud. Oluline on silmas pidada, et immigratsiooni- ja lõimumispoliitika meetmete kujundamisel tuleb lisaks riigi rahvastiku koosseisu ning majandusliku ja ajaloolise arengu omapärade arvestamisele rakendada ka meetmeid, mis suurendavad inimeste usaldust riigi institutsioonide

ning majapidamiste sotsiaalmajandusliku olukorra stabiilsuse vastu. Kui Eestimaa inimesed usaldavad oma riiki ja selle institutsioone, siis suhtuvad nad paremini ka immigrantidesse. Riigist ja selle

institutsioonidest sõltub palju, et uute immigrantide sissetulekuga riiki ei kaaseks täiendavaid sotsiaalseid ja poliitilisi pingeid ning kohalikel elanikel oleks valmisolek ja võimalus uusi tulijaid lõimida.

KASUTATUD KIRJANDUS

- ASHEIM, B. (2009). Guest editorial: Introduction to the creative class in European city regions. – *Economic Geography*, 85 (4), 355–362, doi: 10.1111/j.1944-8287.2009.01046.x
- BOSCHMA, R. A. (2007). Creative class and regional growth. Empirical evidence from eight European countries. – *Jena Research Papers*, 66.
- BOSCHMA, R. A., FRITSCH, M. (2009). Creative class and regional growth: Empirical evidence from seven European countries. – *Economic Geography*, 85 (4), 391–423, doi: 10.1111/j.1944-8287.2009.01048.x
- CLIFTON, N. (2008). The creative class in the UK: An initial analysis. – *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 90 (1), 63–82, doi: 10.1111/j.1468-0467.2008.00276.x
- BEINE, M., DOCQUIER, F., RAPOPORT, H. (2001). Brain drain and economic growth: Theory and evidence. – *Journal of Development Economics*, 64, 275–289. – <http://www.michelbeine.be/pdf/JDE.pdf>
- FLORIDA, R. (2002). *The rise of the creative class: And how it's transforming work, leisure, community and everyday life*. New York: Basic Books.
- FLORIDA, R. (2004). *The flight of the creative class: The new global competition for talent*. New York: Harper Collins.
- HALAPUU, V., PAAS, T. (2011). Competition for people as drivers of future economic growth: European people's attitudes towards migration. – *Discussions on Estonian Economic Policy: Theory and Practice of Economic Policy*, 19 (2), 58–71
- HALAPUU, V., PAAS, T., SCHÜTZ, A., TAMMARU, T. (2013). Is institutional trust related to pro-immigrant attitudes? An pan-European evidence. – *Eurasian Geography and Economics*, 54 (5–6), 572–593, doi: 10.1080/15387216.2014.908313
- HAQUE, N., KIM, S. (1995). Human capital flight: Impact of migration on income and growth. *International Monetary Fund Staff Papers*, 42 (3), 577–607.
- LE, T. Q. (2008). „Brain drain“ or „brain circulation“: Evidence from OECD's International migration and R&D spillovers. *Scottish Journal of Political Economy*, 55 (5), 618–636, doi: 10.1111/j.1467-9485.2008.00468.x
- MARKAKI, Y., LONGHI, S. (2012). What determines attitudes to immigration in European countries? An analysis at the regional level. – *Norface Migration, Discussion Paper*, 32, 1–31. – http://www.norface-migration.org/publ_uploads/NDP_32_12.pdf
- MIPEX. (2015). The Migrant Integration Policy Index. – <http://www.mipex.eu/countries>
- MOUNTFORD, A. (1997). Can a brain drain be good for growth in the source economy? – *Journal of Development Economics*, 53, 287–303.
- OTTAVIANO, G. I. P., PERI, G. (2006). The economic value of cultural diversity: Evidence from US cities. – *Journal of Economic Geography*, 6 (1), 9–44.
- PAAS, T., DEMIDOVA, O. (2014). How people perceive immigrants' role in their country's life: A comparative study of Estonia and Russia. – *Eastern Journal of European Studies*, 5 (2), 117–138.
- PAAS, T., HALAPUU, V. (2012). Attitudes towards immigrants and the integration of ethnically diverse societies. *Eastern Journal of European Studies*, 3 (2), 161–176.
- RODRIGUES-POSE, A., BERLEPSCH, V. (2012). When migrants rule: The legacy of mass migration on economic development in the US. *Papers in Evolutionary Economics*, 12 (16). Utrecht University.
- RUSTENBACH, E. (2010). Sources of negative attitudes toward Immigrants in Europe: A multi-level analysis. – *International Migration Review*, 44 (1), 53–77, doi: 10.1111/j.1747-7379.2009.00798.x
- VIDAL, J. (1998). The effect of emigration on human capital formation. – *Journal of Population Economics*, 11 (4), 589–600.
- WONG, K., YIP, C. K. (1999). Education, economic growth, and brain drain. – *Journal of Economic Dynamics and Control*, 23 (5–6), 699–726, doi:10.1016/S0165-1889(98)00040-2

Eesti avalik sektor valmistub ELi eesistumiseks: ametnike võimelünkade selgitamine ja hindamine



VILJAR VEEBEL
Kaitseväge Ühendatud
Õppeasutuste dotsent

Eesti on 2018. aasta esimesel poolel Euroopa Liidu eesistuja. Kas ja kuidas on meie ametnikud selleks valmis ning mida on neil vaja juurde õppida, uuriti aastail 2002–2013. Nende uuringute põhjal on antud hulk soovitusi ametnike koolitusvajaduste väljaselgitamiseks.

Peaaegu 20 aastat tagasi tõdes Lennart Meri oma kõnes: „Rahval ja riigil peab olema eesmärk, mille nimel teha päev-päeva järel tööd” (Meri 1996). Euroopa Liidu (EL) liikmena on Eesti eesmärk ühest küljest toetada liidu püüdusi saamaks sisemiselt tugevaks, stabiilseks ja avatud riikide ühenduseks, teisest küljest aga esindada riigi huve Euroopa Liidus. Mõlemal juhul on võtmesõnaks siinsetes ministeeriumites

ja avalik-õiguslikes asutustes ning Eesti alalises esinduses ELi juures töötavate ametnike võimekus. Nende õlule jääb aktiivne osalus Euroopa Liidu Nõukogu töörühmades ning ELi muude institutsioonide raames loodud arvukates komiteedes ja komisjonides.

Oluline on ka Lennart Meri teine väljaütlemine: „Ametnikkond on igas riigis niisama oluline, nagu hammasrattad kellavärgis. Kuid kella me ei muretsse ometi hammasrattaste pärast, vaid selleks, et õiget aega teada, et oma aega õigesti hinnata” (*Ibid.*).

Võimalus ja ka vajadus rahvusvahelises koostöös aktiivselt osaleda on alates Eesti kümne aasta tagusest liitumisest ELiga püstitanud Eesti ametnikkonnale tõsise ülesande: kuidas tagada, et meie ametnikud oskaksid peale oma valdkonna hea tundmise hoomata otsuste ja tegevuste tagamaid ning nendega kaasnevaid mõjusid, vahetada multikultuurses keskkonnas aktiivselt infot, juhtida läbirääkimisi ja mõjutada partnereid teistest riikidest. Seda kõike on vaja meie suhteliselt lühikese avaliku halduse kujunemisloo ja napi rahvusvahelise koostöökogemuse taustal

ning piiratud inim-, aja- ja rahalise ressursi juures. Eesti eelseisev ELi eesistumine 2018. aasta esimesel poolel võimendab vajadust võimekate ametnike järele veelgi, sest Euroopa Liidu Nõukogu eesistujariigil on keskne roll liidu seadusloome sujuval korraldamisel, läbirääkimiste ja protsesside juhtimisel ning avalikkuse ja meediaga suhtlemisel. Võimeka ametnikkonna üks eeldus on aga asjakohane ja objektiivne

***Mida täpsemalt
suudetakse teha kindlaks
lüngad ametnike
võimekuses,
seda paremini on
võimalik need
puudujäägid kõrvaldada.***

võimekuse (aga ka võimelünkade) hindamine ja sellest lähtuvalt otstarbeka koolituse ja treeningu tagamine. ELiga seotud ametnike praeguste võimelünkade väljaselgitamine ja neile vajaliku koolituse pakkumine on ELi eesistumisele eelnevatel aastatel ülioluline.

Artikli eesmärk on analüüsida, kuidas Eesti ametnike ELi-alaste võimete ja teadmiste hindamine on toimunud ning millised on olnud peamised õppetunnid, et tulevikus seliseid teadmisi paremini hinnata ja koolitusvajadust tulemuslikumalt määrata. Artikkel tutvustab esmalt Eesti ametnike ELi-alase koolitusvajaduse määramisel aastatel 2002–2013 tehtud uuringutes esilekerkinud metodoloogilisi probleeme ning pakub seejärel välja lahendusi, et edaspidi parandada ametnike koolitusvajaduse hindamist. Mida täpsemalt suudetakse koolitustsükli algfaasis teha kindlaks lüngad ametnike võimekuses, seda paremini on võimalik tsükli järgnevates faasides – koolituse planeerimise, elluviimise ja hindamise käigus – need puudujäägid

kõrvaldada. Autor analüüsib ka koolitusvajaduste määramise teoreetilist raamistikku ehk seda, kuidas on teaduskirjanduses määratletud lõhe ametnike olemasolevate teadmiste ja oskuste ning tulevikuvajaduste vahel ning milliseid vahendeid saab selle hindamiseks kasutada. Lõpetuseks pakume soovitusi, mida tuleks tulevikus koolitusvajaduse uuringute tulemuslikumaks elluviimiseks arvesse võtta.

**TEOREETILISED LÄHTEKOHAD:
KUIDAS UURIDA AMETNIKE VÕI-
MELÜNKI JA KOOLITUSVAJADUST?**

Üldistatult võib öelda, et koolitusvajaduse väljaselgitamine sarnaneb omal moel diagnoosi panemisega – otsitakse vastust küsimusele, kas koolituse pakkumisega on võimalik saavutada seatud eesmärgid või lahendada probleeme (Barbazette 2006, 5). Koolitusvajaduse üldise loogika järgi selgitatakse välja valdkonna, organisatsiooni, ametipositsioonide või indiviididega seonduv hetkeolukord teadmiste, oskuste, võimete, eesmärkide, sisemiste ja väliste piirangute vallas. Seejärel määratakse, mida soovitakse tulevikus. Koolitusvajaduse kindlakstegemiseks hinnatakse, milline on lõhe hetkeolukorra ja tulevikus soovitava olukorra vahel (Watkins, Kaufman 1996, 10–13). Avaliku sektori koolitusvajaduse hindamisel tuleb peale konkreetsele organisatsioonile, ametikohale või indiviidile seatavate ootuste selgitada välja ka riigi ootused ametnikele ning hinnata, millised on kesksed koolitusvajadused riigi kui terviku seisukohast. Otsustamaks, kas konkreetses valdkonnas tasub panustada koolitusele või leppida olukorraga, et töötajate teadmiste ja oskuste arendamisest hoolimata ei ole võimalik organisatsiooni probleeme ja tõrkeid lahendada, tuleb lähtuda kulupõhisest lähenemisest. Selleks võrreldakse koolitusega seotud kulusid nende kuludega, millega tuleb arvestada siis, kui koolitusvajadust otsustatakse eirata (Kaufmann *et al.* 2001). Arvestades, et alati ei pruugi koolitus kaasa aidata organisatsioonis ilmnenud probleemide ja tõrgete

lahendamisele, on oluline valida niisugune koolituslõhe määramise meetodika, mis võimaldab välja selgitada nii olukorrad, kus koolitusega on võimalik kõrvaldada mingid puudujäägid, kui ka juhtumid, mil koolituse korraldamine ei aita kaasa soovitud tulemuse saavutamisele.

Koolitusvajaduse määramise vahenditest on teoreetilistes aruteludes (Moore, Dutton 1978; Gupta 1999) ja rakenduslikes uuringutes (Mosely, Heaney 1994) välja pakutud mitmesuguseid võimalusi. Üldjoontes võib eristada kolme lähenemist. Neist lihtsaim viis on korraldada koolituslõhe väljaselgitamiseks ankeetküsitlus, mille käigus töötaja hindab ise oma koolitusvajadust. Teise lähenemise puhul võrreldakse töötajalt saadud hinnanguid tema vahetu ülemuse hinnangutega ning küsitakse ekspertidelt arvamust üksuse, organisatsiooni ja valdkonna kui terviku koolitusvajaduse kohta. Kolmas võimalus on peale eelnimetatud hinnanguliste vahendite kontrollida ka töötaja tegelikke teadmisi (näiteks töötaja testimise, vaatluse vm vormis).

Igal hindamismeetodil ja -vahendil on nii eelseid kui ka puudusi, mida tuleks koolituslünkade määramisel arvestada. Kuna ankeetküsimustiku puhul jääb vastajale võimalus tõsta esile lemmikteemasid ja varjata oma nõrkusi, ei pruugi see anda objektiivset tagasisidet töötaja tegeliku koolitusvajaduse kohta. Töötaja enda, tema vahetu ülemuse ja ekspertide hinnangute kombineerimine võib edukalt toimida üksuse sees ühe valdkonna töötajate koolitusvajaduse võrdlemisel ja hindamisel, kuid üldises plaanis on ka siin tegemist indiviidide subjektiivsete hinnangutega enda/teiste koolitusvajadustele. Töötaja teadmiste kontrollimine annab küll hinnangutega võrreldes objektiivsema pildi tema hetketeadmistest ja kompetentsidest, kuid samas saab seda teha ikkagi üksnes piiratud ulatuses, samuti võib uuringu vastamismäär olla väiksem kui muude vahendite puhul.

Teaduskirjanduses on kõige rohkem kritiseeritud koolitusvajaduse väljaselgitamist

hinnangutele tuginedes, sest siis tekib probleem, et teadmisi ja oskusi võidakse üle- või alahinnata, samuti võidakse anda nn suunatud vastuseid. Igasugune hinnang hetke- ja tulevikus soovitava olekorrale sisaldab juba oma olemuselt määramatust: mida organisatsioon arvab tulevikus juhtuma hakkavat ja mis juhtub tegelikult, milline on töötaja praegune tööpanus ja milline on temalt tulevikus oodatav panus, millised on töötaja teadmised ja oskused ning mida peaks ta teadma või oskama tulevikus (Miller, Osinki 2002, 1). Näiteks kui tavapäraselt palutakse töötajal nimetada ankeetküsimustikus oma tööga seonduvaid koolitusvajadusi, kiputakse tihti nimetama hoopis koolitussoove (Cekada 2011, 29), mis ei pruugi aga ühtida koolitusvajadustega. Hinnangute puhul on suhteliselt tõenäoline, et ilmneb nn Dunning-Krugi efekt. Selle järgi võib nii teoreetilistele kui ka empiirilistele uuringutele tuginedes väita, et valimites on vastajate seas oluline hulk neid, kes kipuvad enda teadmisi ja koolitusvajadust tahtmatult või tahtlikult ala- või ülehindama (Kruger, Dunning 1999; Dunning *et al.* 2003). Üldises plaanis on enesekindlamad ja kalduvad oma teadmisi üle hindama just noored ja vähese töökogemusega töötajad. Enesehinnangute lahknevus arvatavate ja tegelike teadmiste osas tuleneb omalaadsest metakognitiivsest puudujäägist (nn kompetentsuse illusioon), mille kohaselt väheste teadmiste, oskuste ja kogemustega invidiidid ei oska oma teadmisi pädevalt hinnata, kuna „nad lihtsalt ei tea, kui palju nad teavad“ (Pazicni, Bauer 2014; Dunning *et al.* 2003). Rohkemate teadmiste ja kogemustega töötajad seevastu kipuvad oma teadmisi alahindama, sest eeldavad ekslikult, et ka kõik teised on teadmiste poolest samal tasemel nagu nad ise (Kruger, Dunning 1999). Lisaks ei pruugi töötaja isegi siis, kui ta on informeeritud enda teadmiste tasemest, olla piisavalt motiveeritud, andmaks enda kohta õigeid andmeid. Eelnevast tulenevalt on koolitusvajaduse väljaselgitamisel otstarbekas

kasutada küsitluspõhise uuringu subjektiivsuse tasakaalustamiseks ka arvuliselt mõõdetavat teadmiste ja oskuste kontrolli vormi.

Arvestada tuleb aga seda, et koolitusvajaduse määramise vahendite valik sõltub suuresti organisatsiooni profiilist, suuruselt, eesmärkidest, riigi õigusraamistikust, ressurssidest ja muudest teguritest (Cekada 2010, 29). Erasektori ettevõtte on oma otsustes ja strateegiatel kindlasti sõltumatum kui riiklik ettevõtte või avalik organisatsioon, kes peab oma personaliplaneerimises võtma arvesse erinevaid strateegiaid, valdkonnapõhiseid tegevuskavasid ja muid raamdokumente. Samuti on selge, et näiteks sadade töötajate intervjuerimine avalikus sektoris ei ole aja- ega kuluefektiivne. Võimekuslünkade selgitamisel tuleb valida selline meetodika ja vahendite kombinatsioon, mis võimaldab saada koolitusvajadustest igakülgselt pildi.

EESTI AVALIKU SEKTORI ERIPÄRAD EL-ALASTE VÕIMELÜNKADE KAARDISTAMISEL. Eesti ametnike ELi-alaste võimekuslünkade hindamisel on otstarbekas arvestada ka meie avaliku sektori eripära. Esmalt on oluline, et Eesti ametnikkond on suhteliselt noor, neil on võrreldes ELi tuumikriikide ametnikega vähem kogemusi rahvusvahelises koostöös osalemisel ja enamik neist on oma praegusel töökohal töötanud lühikest aega. 2012. aastal töötas Eesti avalikus teenistuses ligikaudu 27 000 ametnikku, kellest veidi üle 22 000 töötas riigi ametiasutustes ning üle 5000 kohalike omavalitsuste ametiasutustes. Ligi pool (49%) ametkonnast on alla 40aastased, ning säärane vanuseline struktuur avaldub ka riigiametnike puhul. Üle poole (54%) riigiametnikest on naised. Ehkki 52 protsenti riigiametnikest ja 52 protsenti kohalike omavalitsuste ametnikest on töötanud teenistuses rohkem kui 10 aastat, on märkimisväärne ka asjaolu, et 43 protsenti riigiasutuste ametnikest ning 28 protsenti kohaliku omavalitsuse ametnikest olid 2012. aasta

lõpu seisuga oma asutuse teenistuses olnud alla viie aasta (Avaliku teenistuse aastaraamat 2012, 33–39). Kuivõrd teooria põhjal võib eeldada, et oma teadmisi ja oskusi kalduvad üle hindama eeskätt noored ja vähese töökogemusega töötajad, tuleb Eesti ametnikkonna võimekuslünkade hindamisel arvestada ka ohuga, et ametnikud ei pruugi anda objektiivset hinnangut oma teadmiste, oskuste ja kompetentsusele. Ametnikul ei pruugi üldse olla objektiivset vaadet tulevikus vajaminevatele teadmiste, oskuste ja pädevusele või puudub tal motivatsioon anda oma koolituslünkade kohta õigeid andmeid. Sellest tulenevalt on oluline valida ametnike võimekuslünkade väljaselgitamisel selline vahend, mis lubab testida Dunning-Kruger efekti ilmnemist ning selle ulatust.

Teise kriitilise asjaoluna on avaliku teenistuse kui terviku küsimustega tegelemine olnud Eestis seni mõneti killustatud. See väljendub kasvõi alates 2004. aastast avaliku teenistuse reformide tegemise delegerimises eri ministeeriumitele ning järjepidevuse puudumises avaliku teenistuse reformistrateegiatel (vt Eesti avaliku teenistuse süsteemi ülesehitamise etappide kohta Sarapuu 2012; Tõnnisson, Randma-Liiv 2008). Killustatus ja mõnetine süsteemitus on ilmnunud ka avaliku teenistuse personalijuhtimise korralduses, eesmärkide seadmises ja vastutuse jaotuses eri institutsioonide vahel (Randma-Liiv 2008). Seega on Eesti avaliku sektori võimekuslünkade väljaselgitamisel vaja saada avaliku sektori eri asutuste koolitusvajadustest võimalikult ulatuslik ja süsteemne tervikpilt, mille eeltingimusena peaks ühtsetel põhimõtetel ja kriteeriumitel tehtav uuring hõlmama võimalikult suurt vastajateringi.

AMETNIKE EL-ALASE KOOLITUSVAJADUSE UURINGUD EESTIS AASTATEL 2002–2013.

Eesti ametnike ELi-teemalist võimekust on aastatel 2002–2013 selgitatud kolmes uuringus. 2002. aastal tegi koolituste korraldamisega tegelnud aktsiaselts

ESKO Koolitus ja Konsultatsioonid ametnike ELi-alase koolitusvajaduse esimese uuringu, mille põhjal valmis strateegia aastateks 2002–2005 (ELi õigusloomes ... 2002). Uuringus ja strateegias analüüsiti, milliseid Euroopa Liiduga seotud teadmisi läheb ametnikel vaja Eesti ELiga liitumise eel ja ajal ning millised peaksid olema tulemuse saavutamiseks vajalikud koolitusteemad ja koolitusmahud. Teise samateemalise uuringu tegi 2008. aastal akadeemilist täiendõpet pakkuv Tartu Ülikooli Euroopa Kolledž. Selles uuringus keskenduti Eesti kui juba aktiivse ELi liikmesriigi ametnike ELi-alaste teadmiste taseme ning koolitusvajaduse väljaselgitamisele ning koolitusprioriteetide määratlemisele järgnevateks aastateks (Euroopa Liidu otsustusprotsessides ... 2008). Viimase uuringu tegi 2013. aastal uurimiskeskus Praxis, analüüsides ametnike koolitusvajadust sellest vaatenurgast, et oleks tagatud nii tulemuslik Eesti ELi eesistumisperiood 2018. aastal kui ka Eesti võimekus rahvusvahelises koostöös üldisemas plaanis (EL otsustusprotsessiga ... 2013). Seega on iga uuring tehtud omas ajaetapis, silmas pidades Eesti Euroopa lõimumisprotsessis esilekerkinud vajadusi.

ESKO Koolituse uuringus jaotati teemad kolme ossa: üldkoolitus, valdkonnaspetsiifiline koolitus ja keelekoolitus. Vastajailt küsiti viiepallisüsteemis hinnangut, kui vajalikud on nimetatud teadmised tema töös ning milline on tema hinnang oma teadmiste või oskustele nimetatud valdkonnas. Võimelünkade leidmiseks kõrvutati vastajate arvates kõige vajalikumate teemade koondarvud nende antud hinnangute koondarvuga oma teadmiste kohta. Peamiste prioriteetidenä tõi vastanud välja täiendavat koolitusvajadust ELi otsustusprotsessides, ELi õigusloome, ELi dokumendihalduse ja komitoloogia¹ teemadel. Uuringu tulemusel osutusid mõneti vastuoluliseks, sest

ühelt poolt olid ametnikel nende endi hinnangul suhteliselt head teadmised nimetatud valdkondades, kuid sellest hoolimata sooviti ka koolitust. (ELi õigusloomes... 2002)

ESKO Koolituse tehtud uuringul oli kaks peamist tegurit, mis selle objektiivsust ja seletusvõimet kahandasid. Esiteks puudus uuringu tegijatel referentsbaas nn kompetentsimudeli näol, millega küsitluse tulemusi võrrelda, teiseks ei kasutatud

Koolitusvajaduse kindlakstegemiseks hinnatakse, milline on lõhe hetkeolukorra ja tulevikus soovitava olukorra vahel.

mõõdetavaid teadmiste hindamise vahendeid ja jäädi toetuma üksnes testitavate enesehinnangule. (*Ibid.*)

Teises, Tartu Ülikooli tehtud uuringus paluti vastajatel veebipõhises ankeetküsitluses hinnata enda teadmisi ja praktilisi oskusi ning koolitusvajadust 14 valdkonnas kuuepallisel skaalal. Lisaks küsiti vastajalt hinnangut oma kolleegide koolitusvajaduse kohta, mis on sotsioloogias üsna levinud meetod delikaatsete (näiteks sisetulekute, annetuste vms kohta) andmete kogumiseks². Peale ankeetküsitluse korraldati vastajate seas veebipõhiselt ELi-alaste põhiteadmiste test ja poolstruktureeritud grupiintervjuud kõrgemate ametnikega. Uuringu tulemuste põhjal hindasid ametnikud oma ELi-alaseid teadmisi ja oskusi üldiselt heaks. Euroopa Liiduga seotud teemade puhul tunnetati kõige teravamalt

1 Seadusandliku või korraldusliku EL komitee arvamuse taotlemise protseduur, juhtudel, kus nõukogu on oma seadusandlikud volitused delegeerinud komisjonile.

2 Näiteks küsitakse, kui palju eeldatavasti samal elujärgel inimesed teenivad ning saadakse seeläbi adekvaatsem tagasiside ka vastaja enda sisetulekute kohta, mida vastaja ehk otsesõnu enda kohta öelda ei tahtnud.

vajadust EL-i otsustusprotsessis osalemise ja partnerite mõjutamist käsitleva koolituse järele (vastavalt koolitusteemad „Eesti positsioonid ja poliitiline liin ELis” ning „EL-i otsustusprotsessis osalemine ja partnerite mõjutamine”). Intervjuude põhjal selgus ka täpsem vajadus koolituse järele konkreetsetes valdkondades (näiteks komitoloogia ja liidu liikmesriikide eripärad). Väikseim oli koolitusvajadus ametnike hinnangul Euroopa Liidu põhiteadmiste, insti-

Oma teadmisi ja oskusi kalduvad üle hindama eeskätt noored ja vähese töökogemusega töötajad.

tutsioonidega seonduvate üldteadmiste ja EL-i õiguse osas. Samas, tuginedes küsitluse raames tehtud testile, osutus ametnike teadmiste tase just nendes valdkondades lünklikuks. Samuti ilmnis uuringu põhjal, et siinsete ametnike vajakajäämised seisnevad pigem introvertsuses, esinemisjulguse puudumises ja nõrgas ühiskonnahariduslikus taustas, mitte aga EL-i alastes puudulikes teadmistes või oskustes. 2008. aastal tehtud intervjuudes avaldati ka arvamust, et spetsialistide tasemel ametnike koolitamine EL-i teemadel oli selleaegset tööturu olukorda arvesse võttes mõneti raskendatud või isegi ebaotstarbekas ning pigem toimus teadmiste omandamine töö käigus. Tartu Ülikooli tehtud uuringu raames saavutati esimese uuringuga võrreldes kõrgem objektiivsuse tase, kasutades baasteadmiste testi ja selle tulemuste kõrvutamist testitavate hinnangutega oma teadmiste, mis võimaldas teha järeldusi ka selles osas, kui võrd asjatundlikud nad on oma koolitusvajadust hindama. Uuringu kasulikkust vähendas aga selgete kompetentsikriteeriumite puudumine, millega saadud kompetentsustasemeid võrrelda.

Kolmandas, 2013. aastal tehtud koolitusvajaduse uuringus hinnati EL-i teemadega tegelevaid ametnikke sihtrühmade kaupa ametnike kompetentsimudeli alusel. Andmeid koguti veebipõhiselt. Saadud andmestikku analüüsiti Eesti eesistumise kompetentsimudeli (Eesti Euroopa Liidu Nõukogu... 2014) põhjal, võrreldes Eesti ametnike ja poliitikute praegust kompetentsustaset neile kompetentsimudelisse seatud ootustega. Uuringus küsiti vastaja hinnangut eesistumise pädevuste, tema enda koolitus- ja arendusvajaduste ja erinevate sihtrühmade kompetentsuse üldise taseme kohta. Täiendavalt korraldati nn 360kraadne hindamine, kus hinnati eri sihtrühmadest 20 inimest, kelle puhul kaardistati nende hindajad ja küsiti hinnatelt veebipõhiselt hinnanguid konkreetse sihtrühma liikme kompetentsustaseme ja koolitusvajaduse kohta. Euroopa Liiduga seotud teemadel nähti koolitusvajadust kõige rohkem EL-i institutsioonide ja otsustusprotsessi ning Eesti positsioonidega seotud teemade osas Euroopa Liidus. Väikseim oli koolitusvajadus konkreetseid poliitikavaldkondi ning riigivalitsemist tervikuna puudutavate teadmiste vallas. Esile toodi läbirääkimisoskuste täiendamisel ning avaliku esinemise, juhtimise, eestvedamise ja koostöövõrgustikes osalemise võimekuse arendamisel. Samuti tõi suur osa vastanutest välja vajaduse tõsta mingil määral oma keeleoskuse taset. Uuringu eri sihtrühmade kompetentsuse tase oli üsna varieeruv (EL-i otsustusprotsessiga ... 2013). Praxisel tehtud uuring toetus erinevalt eelnevatest uuringutest küll selgelt defineeritud kompetentsimudelile, kuid samas loobuti jällegi küsitletavate testimisest ja seega on tegemist pigem arvamusuuringu kui objektiivse koolitusvajaduse testimisega.

Kõikide uuringute tellija oli Riigikantselei ning ametnike EL-i alaste võimelünkade väljaselgitamise uuringutes kasutatud valimid koostasid uuringu läbiviijad samuti koostöös Riigikantseleiga või andis valimi neile ette Riigikantselei. Lisainfona täpsustuseks, et Euroopa Liidus on liikmesmaid esindavate

ametnike koolitamine iga riigi enda vastutada ning liikmesmaadele on jäetud vabad käed. Eestis vastutab avaliku teenistuse üldise arendamise, värbamise ja juhtimise eest Rahandusministeerium, kuid ametnike ELi-alast kesket koolitust korraldab Riigikantslei. Samal ajal on igal ministeeriumil õigus ise otsustada, kuidas ta oma ametnikke arendab, koolitab ja motiveerib ning milliseid väärtusi esile tõstab.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et igas uuringus kasutati erinevat metoodikat ning võimelünkade selgitamise vahendeid. Eri metoodikate kasutamise negatiivne külg on see, et selliste uuringute tulemused pole võrreldavad ajas, kuid just see annaks kindlasti lisaväärtust. Samas on mõistetav, et Eesti Euroopa-integratsiooni algusaastatel puuduski võimekus ametnike koolitusvajaduse hindamiseks detailides ning see kasvas alles lõimumise süvenedes. Kõigis kolmes uuringus kasutatud hindamisvahendid olid mõneti ühekülgse, sest peamine info koguti ankeetküsitluste abil ning enamiku lisavahendite puhul (nt ekspertintervjuud, 360-kraadi tagasiside) ei välistatud hinnangutest tulenevat subjektiivsust.

Jääb loota, et Eesti ametnikkonna koolitusvajadustest on kindlasti võimalik saada senisest parem ülevaade, kui järgmistes seda laadi uuringutes välistada metodoloogiline hüplikkus ning arvamusel või isiklikel hinnangutel põhinevate tulemuste domineerimine. Seda tuleb silmas pidada mitte üksnes ELi-alaste teadmiste-pädevuste hindamisel, vaid ka avaliku sektori võimelünkade uurimisel tervikuna.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED AMETNIKE VÕIMELÜNKADE TULEMUSLIKUMAKS UURIMISEKS. Tuginedes Eestis ametnikkonna ELi-alaste võimelünkade uuringutele aastatel 2002–2013, tuleb artikli autori hinnangul ametnike hindamisel – aga ka ametnikkonna teadmiste osas üldiselt – pöörata tähelepanu peamiselt kahele teemale. Esiteks

vajavad täiendamist ametnike teadmiste ja oskuste ning tulevikuvajaduste vahelise lõhe kindlakstegemise põhimõtted ning teiseks vajavad väljaarendamist metoodilised lahendused, mis vähendaksid teadmiste, võimete ja kompetentside üle- või alahindamist. Muidugi on olulisi nüansse veelgi (näiteks valimi koostamine ja info kogumine eri tasanditelt, hindamiskriteeriumid ja kasutatavad skaalad jm), kuid just koolituslõhe võimalikult täpne määramine ning teadmiste, oskuste ja kompetentside objektiivne hindamine tagavad selle, et jõutakse tegeliku koolitusvajaduse väljaselgitamiseni.

Tuginedes eelnevatele Eestis tehtud uuringutele ja teoreetiliste mudelite analüüsile, teeb artikli autor ametnike võimelünkade ja koolitusvajaduse objektiivsema hindamise tagamiseks alljärgnevad ettepanekud.

Andmete kogumise faasis tuleb töötajalt selgelt ja ühemõtteliselt küsida nende konkreetsete koolitusvajaduste, mitte igapäevatoos oluliste teemade, koolitussoovide vms kohta. Näiteks 2002. aastal korraldatud uuringus määratleti koolitusvajadus kui uuringule vastajate arvates kõige vajalikumate teemade ja vastajate poolt oma teadmiste antud hinnangute vahe. Seega ei küsitud 2002. aasta uuringus otseselt ametnike tööga seotud koolitusvajaduse järele. Kui niisugust lähenemist oleks kasutatud näiteks ka 2013. aastal koostatud uuringus, oleks tõenäoliselt jäänud üks peamistest koolitusvajadustest – Euroopa Liidu institutsioonide ja otsustusprotsessiga seonduv – määramata, sest teadmisi ELi institutsioonide ja otsustusprotsessi kohta hindasid nimetatud uuringus vastajad riigivalitsemisalaste teadmiste järel keskmisel tasemel olevaks (s.o suhteliselt heaks). Sellest hoolimata märgiti see ankeetküsitlustes ära ka kui valdkond, mille puhul peeti kõige vajalikumaks oma teadmisi arendada. Samuti on oluline, et uuringu koostajate ja uuringus osalevate töötajate – pikemas vaates ka koolituse tellijate ja koolitajate – arusaam terminitest

oleks ühesugune. Näiteks võivad uuringus üldsõnaliselt pealkirjastatud koolitus-teemad olla vastajate jaoks ebatäpsed või mingil põhjusel ebaolulised. Ilmekas näide on see, et koolitusteema üldine määratlemine stiilis „ELi baasteadmised” kajastab pealkirjana pigem sissejuhatavat koolitust, samas kui alternatiivina kasutatav „ELi baasteadmiste värskenduskursus” oleks sobiv ka juba kogenud ametnikule.

***Koolituslõhe täpne
määramine ning
teadmiste, oskuste ja
pädevuste objektiivne
hindamine tagavad,
et jõutakse tegeliku
koolitusvajaduse
väljaselgitamiseni.***

Andmete analüüsi faasis peab erinevate analüüsivahendite kasutamisega olema võimalik selgitada välja valdkonnad, kus koolituse korraldamine ei ole prioriteetne. Praktikast tuvastati selline olukord 2008. aastal tehtud uuringus, kus ankeetküsitluse tulemused näitasid suurimat koolitusvajadust sellistel teemadel nagu „seisukohtade kujundamine ja mõjude analüüs” ning „Euroopa Liidu institutsioonid ja otsustusprotsess”. Samal ajal väljendati poolstruktureeritud intervjuudes arvamust, et Eesti tõhusat esindamist ei piira mitte niivõrd vähesed teadmised Euroopa Liidu toimemehhanismidest või oma poliitikavaldkonnast, kuivõrd Eesti ametniku introvertsus, esinemisjulguse puudumine ja nõrk ühiskonnahariduslik taust ning vähene arusaam erinevate otsustusprotsessi faaside olulisusest, kronoloogilisest järjekorrast ja enda tegevuse mõjust Eesti ELi poliitikale. See viitab otseselt olukorrale, kus koolitusvajaduse uurimise käigus

on ankeetküsitluse põhjal koorunud välja esmased koolitusprioriteedid, kuid muude vahendite kasutamisel selgus, et algselt väljaselgitatud koolitusvajadustele keskendumine ei pruugi lahendada asutuste ees seisvaid probleeme ja puudujääke. Metodoloogiliselt on mõneti arusaamatu ka see, et 2013. aastal tehtud uuringus kasutati osakompetentsi vajaliku taseme hindamisel üksnes skaalat „väga hea”, „hea” ja „rahuldav”.

Töötaja teadmiste, võimete ja kompetentsuse ebaobjektiivse hindamise või nende üle- või alahindamise vältimiseks on uuringute tegemisel vajalikud alljärgnevad täiendused.

Esiteks küsitluspõhistele ja hinnangulis-tele uurimismeetoditele (ankeetküsitlused, intervjuud, ekspertarvamused) on soovitatav lisada teadmiste ja oskuste objektiivselt mõõdetav vorm (nt test või vaatlus). Eestis tehtud kolmest uuringust kasutati sellist vahendit ainult 2008. aastal: uuringus osalejatel paluti täita 30 küsimusest koosnev ELi baasteadmiste test, mis hõlmas küsimusi ELi institutsioonide, ajaloolise kujunemise, peamiste poliitikate, aktuaalsete arengute ning Eesti positsioonide ja huvidega seonduvate faktide kohta. 2013. aastal koostatud uuringus mööndi, et kuna enamikul valimi sihtrühma liikmetel vahetu kogemus puudub, võib uuringus antud hinnang olemasolevatele pädevustele olla ebatäpne (nt hinnang keeleoskusele ja pingetaluvusele), kuid samas võimaliku üle- või alahindamise ulatust otseselt ei hinnatud. Ka ei andnud selleks võimalust uuringu andmete kogumisel lisaallikana kasutatud nn 360-kraadi uuring, sest tegemist oli samuti hinnangulise vahendiga. Samas kajastas 2008. aastal tehtud uuring selgelt, et kalduvus oma teadmisi, oskusi ja pädevusi üle- või alahinnata on siinsete ametnike seas täiesti arvestatav. Tuginedes 2008. aasta uuringu tulemustele, kalduti üldise suundumusena oma ELi-alaseid põhiteadmisi pigem üle- kui alahindama ning teadmiste ülehindajateks olid pigem vähem kogenud ametnikud, kes väitsid,

et nad on valdkonnapõhiselt „head” või „väga head”, ning kinnitasid, et ei vaja erialast täiendkoolitust. Kogenud ja tihti koolitusel käivad ametnikud soovasti soovisid enamikus valdkondades täiendavaid koolitusi. Uuringu kohaselt polnud alust eeldada, et mõnes ministeeriumis hindavad ametnikud oma teadmisi läbivalt „heaks” või „väga heaks”. Samas ilmnes, et 2008. aastal erinesid subjektiivne hinnang oma teadmiste ja objektiivsed testitulemused kõige rohkem keskkonnaministeeriumi, põllumajandusministeeriumi ning haridus- ja teadusministeeriumi ametnike puhul ning langesid kokku Riigikogu ja Eesti Alalise Esinduse ametnike omaga. Kui võrrelda ametnike hinnanguid enda ja oma kolleegide teadmiste ja oskustega³, siis enamik vastanuid hindas oma teadmisi ja oskusi kõrgemalt ning koolitusvajadust madalamalt kui kolleegide vastavaid näitajaid, kusjuures tendents oli märgatavaim kaitse-, välis- ja justiitsministeeriumi puhul. Samas oli ka testitulemus just nendes ministeeriumites kõrgeim.

Teiseks välistamaks „soovitud” vastuste andmist, peavad uuringu tellija ja uuringu teostaja tegema uuringus osalevate ametnikega eeltööd juba uuringule eelnevas faasis (s.o uuringus osalejate teavitamine ja julgustamine) ning panustama kommunikatsiooni töötajate võimalike hirmude vähendamisse. Seda, et „soovitud” vastuste andmise probleem on Eesti ametnikel täiesti reaalne, kajastas 2008. aastal tehtud uuring, kus ametnikega tehtud intervjuude käigus küsiti muuhulgas põhjusi, miks antakse „soovitud” vastuseid. Tulemused olid järgmised (Euroopa Liidu otsustusprotsessides ... 2008 /intervjuude väljavõte): „ma

ei saa meie ministeeriumi halba valgusesse seada”, „kõik ametnikud juba on eksperdid ega vaja koolitust ning kui mina ütlen, et tahaksin koolitust, võidakse mind üles otsida ning mu positsioon võib olla ohus”, „kui kinnitan, et vajan koolitust ja meie üksuse keskmine koolitussoov on kõrge, võib see pärssida ametnike edutamist või vähendada palka”. Seega olukorras, kus lisaks teadmiste kuuluvad hinnatavate kriteeriumite hulka võimed, sobivus ja valmisolek teenistusülesandeid täita, on mõneti mõistetav hirm, et ametnik ei soovi anda enda kohta adekvaatseid hinnanguid ning oma teadmiste taseme kohta kiputakse andma pigem kõrgeid ja koolitusvajaduse kohta madalaid hinnanguid eeldades, et kui üksuse või asutuse keskmine hinne tuleb kõrge, saavad kõik premeeritud. Samuti võib ametnik alateadlikult arvata, et silmapaistvate tulemuste saavutamine võib kindlamalt tagada tema edutamise, eriti siis, kui on teada, et valim ühes asutuses on väga väike või ankeedid andmete järgi konkreetse isikuga seostatavad. Selline kartus esineb pigem keskmise või madalama kvalifikatsiooniga ametnike puhul. Omaette küsimuseks on siinkohal Eestis seni tehtud uuringute puhul see, et kõikide uuringute valimid olid koostatud kas koostöös uuringud tellinud Riigikantseleiga või nende poolt ette antud. Olukorras, kus uuringu tellijal on olemas info kõikide uuringus osalejate kohta (näiteks mitu inimest ja kes osalesid uuringus mingist konkreetsest ministeeriumist), on suhteliselt tõenäoline, et uuringus osalejad on motiveeritud andma „suunatud” vastuseid.

Samuti tuleks varasema vastastikuse kommunikatsiooniga välistada olukordi, kus uuringu teostaja on motiveeritud andma „suunatud” vastuseid. Kui uuringu teostaja peaks mingil põhjusel eeldama, et tellija hinnangul on ideaalne see, et kõik töötajad oleksid kõrgel tasemel ja täiendavaid koolitusi ei vaja, on võimalus, et see veendumus kandub üle ka koolitusuuringu tulemustesse, sõltumata sellest, kas see ka tegelikult nii on.

3 Näiteks küsitakse, kui palju eeldatavasti samal elujärgel inimesed teenivad ning saadakse seeläbi adekvaatsem tagasiside ka vastaja enda sissetulekute kohta, mida vastaja ehk otsesõnu enda kohta öelda ei tahtnud. Tegemist on sotsioloogias laialdaselt levinud meetodiga delikaatsete andmete (sissetulekud või annetused, eelistused või pahed) kogumiseks. Erialakirjanduses on hinnatud, et selline projitseerimine võimaldab saada andmeid pigem vastaja enda kui tema naabri/kolleegi vms kohta.

KASUTATUD KIRJANDUS

AVALIKU TEENISTUSE AASTARAAMAT 2012. (2013). Rahandusministeerium. – http://www.avalikteenistus.ee/public/statistika/ATAR_2012_v2.pdf

BARBAZETTE, J. (2006). Training needs assessment: Methods, tools, and techniques. Pfeiffer.

CEKADA, T. L. (2011). Need training? Conducting an effective needs assessment. Professional Safety, ASSE, December, 56 (12). – <http://web.b.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=51322099-68f1-4862-ac1c-b557d0335d04%40sessionmgr111&vid=1&hid=107>

CEKADA, T. L. (2010). Training needs assessment: Understanding what employees need to know. Professional Safety, ASSE, March. – <https://organized-change-consultancy.wikispaces.com/file/view/Training+Needs.pdf>

DUNNING, D., JOHNSON, K., EHRLINGER, J. E., KRUGER, J. (2003). Why people fail to recognize their own competence. – Current Directions in Psychological Science, 12 (3), 83–87.

EESTI EUROOPA LIIDU NÕUKOGU EESISTUMISE PERSONALISTRATEEGIA. (2014). Riigikantselei. – https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/EL/el_eesistumise_personalistrateegia.pdf

ELI ÕIGUSLOOMES EESTIT ESINDAVATE AMETNIKE KOOLITUSNÕUDLUSE ANALÜÜS. (2002). Esko Koolitus ja Konsultatsioonid.

EL OTSUSTUSPROTSESSIGA SEOTUD AMETNIKE JA POLIITIKUTE KOOLITUSVAJADUSE HINDAMINE EUROOPA LIIDU NÕUKOGU EESISTUMISE LÄBIVIIMISEKS VAJALIKE KOMPETENTSIDE ARENDAMISEKS. (2013). Praxis. – http://www.praxis.ee/file-admin/tarmo/Projektid/Valitsemine_ja_kodanike%C3%BCchiskond/EL_eesistumise_koolitusvajaduse_uuringu_raport.pdf

EUROOPA LIIDU OTSUSTUSPROTSESSIDES OSALEVATE AMETNIKE EUROOPA LIIDU ALASE TÄIENDKOOLITUSE VAJADUSE UURING 2008–2012. (2008). Tartu Ülikooli Euroopa kolledž. – http://avalikteenistus.ee/public/Uuringu_anal_si_tervikraport_24_aprill.pdf

GUPTA, K. (1999). A practical guide to needs assessment. Pfeiffer.

KAUFMANN, R., LEIGH, D., WATKINS, R. (2001). Useful educational results: Defining, prioritizing and accomplishing. Lancaster: Proactive Publications.

KRUGER, J., DUNNING, D. (1999). Unskilled and unaware of it. How difficulties in recognizing one's own incompetence lead to inflated self-assessments. – Journal of Personality and Social Psychology, 77 (6), 1121–1134.

MERI, L. (1996). Vabariigi Presidendi uusaastasooovid 1996/1997. – <http://vp1992-2001.president.ee/est/k6ned/K6ne.asp?ID=4122>

MILLER, J. A., OSINKI, D. M. (2002). Training needs assessment. International Society for Performance Improvement. – http://www.ispi.org/pdf/suggestedReading/Miller_Osinski.pdf

MOORE, M., DUTTON, P. (1978). Training needs analysis: Review and critique. – The Academy of Management Review, 3 (3), 532–545.

MOSELEY, J. L., HEANEY, M. J. (1994). Needs assessment across disciplines. – Performance Improvement Quarterly, 7, 60–79.

PAZICNI, S., BAUER, C. F. (2014). Characterizing illusion of competence in introductory chemistry students. – Chemistry Education Research and Practice, 15, 24–34.

RANDMA-LIIV, T. (2009). Avaliku teenistuse seaduse eelnõu (538SE): ekspertarvamus. – <http://www.riigikogu.ee/doc.php?55263>

SARAPUU, K. (2012). Administrative structure in times of changes. – International Journal of Public Administration, 35 (12), 808–819.

TÖNNISSON, K., RANDMA-LIIV, T. (2008). Public Management Reforms: Estonia. – G. Bouckaert, J. Nemec, V. Nakrosis, G. Hajnal, K. Tönnisson (eds). Public Management Reforms in Central and Eastern Europe, 93–118. Bratislava: NISPA (Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central Eastern Europe).

WATKINS, R., KAUFMAN, R. (1996). An update on relating needs assessment and need analysis. – Performance Improvement, 35 (19), 10–13.

Perevägivald nõuab jõulisemat juriidilist sekkumist



IRIS PETTAI
MTÜ Eesti Avatud Ühiskonna
Instituut



SILVIA KAUGIA
Tartu Ülikooli võrdleva
õigusteaduse lektor



RAUL NARITS
Tartu Ülikooli võrdleva
õigusteaduse professor

Perevägivald¹ on juba pikemat aega Eestis avalikkuse tähelepanu all ja üha rohkem on aruteludesse kaasatud nii tegevjuristid – prokurörid, kohtunikud, advokaadid jt – kui ka õigusteadlased ja Justiitsministeerium.

Eestis ei ole iseseisvat seadust perevägivald ennetamiseks ja see võib olla üks

1 Perevägivald (nimetatakse ka lähisuhtevägivald) hõlmab kõiki füüsilise, seksuaalse, psühholoogilise või majandusliku vägivalda akte, mis leiavad aset perekonnas, kodus või praeguste või endiste abikaasade või partnerite vahel hoolimata sellest, kas toimepanija elab või on elanud ohvriga ühel elamispinnal. (Euroopa Nõukogu naistevastase vägivalda ja perevägivalda ennetamise ja tõkestamise konventsioon 2011.)

põhjusi, miks meil pigem reageeritakse vägivalda tagajärgedele kui ennetamisele. Eesti ühinemine Istanbuli konventsiooniga seab Eesti ette uued väljakutsed: tuleb võtta kindel seisukoht suhtumises vägivallatsejasse ning suunata asjaomaste asutuste ja spetsialistide tegevus eelkõige ohvri toetamisele ja abistamisele, luues selleks vajalikud ressursid.

Perevägivald kuulub Eesti kriminaalpoliitika prioriteetide hulka. Nimelt märgitakse Eesti kriminaalpoliitika arengusuundades aastani 2018 punktis 4: „Kuna ühiskonnale tekitavad kõige suuremat kahju organiseeritud kuritegevus, sh majandus-, korruptsiooni-, küber- ja inimkaubanduse kuriteod, ning isikuvastased kuriteod, sh perevägivald, siis tuleb kõrgendatud tähelepanu pöörata nimetatud kuritegude ennetamisele ning neile reageerimisele” (Kriminaalpoliitika arengusuunad aastani 2018). Siin tõusetub õigustatud küsimus, milliste meetmete ja milliste õiguslike regulatsioonide abil oleks kõige tõhusam nimetatud ülesannet täita.

Euroopa Nõukogu naistevastase vägivalda ja perevägivald ennetamise ja tõkestamise konventsioon (Euroopa Nõukogu ... 2011), mis kannab koostamiskoha järgi ka Istanbuli konventsiooni nime, on riikide ülene kokkulepe, mis kohustab riiki pakkuma vägivalda tõttu kannatanutele võimalikult palju abi ja tuge. Kõnealuse konventsiooniga liitudes võtab riik endale kohustuse tagada vajalikud muudatused seadusandluses ja kõik tugiteenused perevägivalda ohvritele, sh perevägivalda pealt näinud lastele. Euroopa Nõukogu võttis

konventsiooni vastu 2011. aasta mais. Eesti endine justiitsminister Andres Anvelt allkirjastas konventsiooni 2. detsembril 2014. Eesti ühines konventsiooniga 37. riigina. (Justiitsminister allkirjastas ... 2015)

Peavad olema mingid põhjused, miks Eestis ei teavitata politseid kõigist, isegi mitte kõige raskematest perevägivaldajuhtumitest ning kriminaalsüüdistuseni või süüdimõistva kohtuotsuseni jõuab neistki vähene osa. Ometigi on viimase kolme

***Eestis ei teavitata
politseid kõigist, isegi
mitte kõige raskematest
perevägivaldajuhtumitest
ja süüdimõistva
kohtuotsuseni jõuab
neistki vähene osa.***

aasta võrdluses juhtumite registreerimises toimunud suur hüpe. Näiteks teatati 2014. aastal politseile perevägivaldast rohkem kui 9000 korral, mis on peaaegu 14 protsenti enam kui 2013. aastal.

Artikli autorid annavad endale aru, et asjaomase õigusmaastiku edasine korrasdamine on ainult üks võimalikest, kuid vajalik tee perevägivalda ärahoidmiseks. Ühiskond peaks tugevamalt vägivalda taunima. Ka koduseinte vahel pole vägivald normaalne.

Sotsiaalse nähtusena ei pööra perevägivaldale tähelepanu mitte ainult juristid. Eesti avalikkusele pakkus suurt huvi 2014. aasta lõpus korraldatud juristide ekspertküsitlus, mille eesmärk oli selgitada tegevjuristide suhtumist perevägivalda, selle praegusesse õigusregulatsiooni jms. Uuringu tulemuste üle diskuteeriti paljudes meediakanalites. Arutleti, kas ja kui võrd võivad juristide hoiakud ja suhtumised mõjutada juhtumite menetlemist ja õiglaste kohtulahendite leidmist. Oluline aspekt nimetatud

küsitluses oli ka küsimus perevägivalda õiguslike regulatsioonide piisavuse ja kompetentsi kohta. Need küsimused olid ka artikli kirjutamise ajendiks.

PEREVÄGIVALD SOTSIAALSE NÄHTUSENA. Perevägivald (kus peamisteks ohvriteks on naised) hakati maailmas tähelepanu pöörama suhteliselt hiljuti, 20. sajandi 60ndatel aastatel, kui selgus, et vägivaldajuhtumeid paarisuhetes on ootamatult palju. Naised kui ohvrid julgesid kodus toimunud vägivaldast rääkida ja abi otsida. Tekkisid ühiskondlikud organisatsioonid naiste kaitseks, nii näiteks loodi 1971. aastal Londonis „Pekstud naiste liikumine“, asutati esimesed naiste varjupaigad, kriisikeskused jms.

Tõsisemalt on perevägivald olnud sotsioloogide, kriminoloogide, psühholoogide, arstide jt uurimisobjektiks viimase 30 aasta jooksul. Kogunenud on üsnagi põhjalik materjal selle nähtuse kohta. „Perevägivald ei tunne klassi-, rassi- ega etnilisi piire. Haritud, edukad, peenetundelised mehed – arstid, poliitikud, firmajuhid – võivad samuti peksta oma naisei“ (Jacobson, Gottman 1998, 36). Samas on selgunud, et vägivaldale kalduvad sagedamini madala enesehinnangu ja madala sotsiaalse staatusega inimesed (vägivald võib nende puhul olla kompensatoorne roll), kes ei suuda kontrollida oma emotsioone, tarvitavad regulaarselt alkoholi. Ka näitavad uuringud, et need, kes lapsepõlves ise vägivalda kogesid, nägid, kuidas isa peksis ema, võivad ka ise olla vägivaldsed oma lähedaste suhtes. Tõestatud on, et vägivalda rakendav peremudel omandatakse lapsepõlves ja see võib korduda põlvest põlve. (Gustafsson *et al.* 2013)

Selle, kas ühiskond suhtub vägivalda taunivalt või kui paratamatusse ja loomulikkusse konfliktide reguleerimise viisi, määravad ära ühiskonnas valitsevad käitumisnormid. Uuringud näitavad, et patriarhaalses ühiskonnas, kus meestel on majanduslik võim ja naistel puudub võimalus lahutada, on vägivalda tase kõrgem,

perevägivalda suhtutakse kui millessegi loomulikku ja õiglasesse. Rohkem on vägivald levinud riikides, kus naiste inimõiguseid ei väärtustata, nagu Bangladesh, Kambodža, Mehhiko, Nigeeria, Pakistan, Tansaania, Zimbabwe, aga ka kõikides islamiriikides, kus patriarhaalne rollide jaotus peres ei ole lihtsalt traditsioon, vaid on religiooniga kinnistunud. (World report ... 2013)

Sellistes ühiskondades on mees perekonnapea, kes vastutab juriidiliselt ja majanduslikult pereliikmete eest ja kontrollib neid. Mehe kohus on hoida peres korda ja tal on õigus karistada neid, kes seda rikuvad. Teised pereliikmed peavad perekonnapeale alluma, tema autoriteet on vaieldamatu.

Islamiriikides, aga ka teistes patriarhaalsetes ühiskondades on arusaam, et kehalist karistust tuleb rakendada vaid äärmuslikel juhtudel. Samas võib naine regulaarselt vägivalla all kannatada, see võib olla talle eluohtlik ja mitte alati ei ole naisel võimalik kaitset saada. Uuringud, mis on tehtud patriarhaalse kultuuriga ühiskondades, näitavad, et sageli peavad naise kehalist karistamist õigeks ka naised ise, kui nende hinnangul on naine valesti käitunud. (Understanding and ... 2012)

Salliv suhtumine perevägivalda on omane ka Eestile. 90 protsenti Eesti elanikest küll taunib vägivalla kasutamist abikaasade ja elukaaslaste vahel, kuid kümne protsendi hinnangul on see mõnikord paratamatu. (Elanikkonna teadlikkuse ... 2014) Selgemalt avaldub salliv mõtlemisviis ohvrite süüdistamises. Enam kui pooled (54%) Eesti elanikest peavad ohvrit perevägivallas osaliselt süüdlaseks ja ligi poolte (47%) arvates põhjustavad naised ise oma riietusega vägistamise ohvriks langemise. (Eesti elanikkonna teadlikkuse uuring soopõhise vägivalla ja inimkaubanduse valdkonnas)

Sellise mõtlemisviisi esindajad arvavad, et kui ohver ei provotseeriks vägivallatsetjat näiteks pideva näägutamise või liiga väljakutsuva riietusega, saaks ta füüsilist või seksuaalset vägivalda ära hoida.

Selline arusaam toetab ja õigustab mehe vägivaldset käitumist ja paneb vastutuse ohvrile endale. Paljud uuringud, mis on tehtud Euroopas jt riikides, on tõestanud, et vägivalla põhjuseid ei tule otsida ohvri käitumisest, vaid ühiskonnas valitsevatest patriarhaalsetest hoiakutest ja arusaamadest. (Kimmel 2005)

Kui ühiskonnas valitsevad arusaamad, mille kohaselt võib ka naine toimunud vägivallas süüdi olla, takistab see õiguskaitseorganite tööd. Ebakindlus ja süüdistamise

Eesti on ühinenud Euroopa Nõukogu naistevastase vägivalla ja perevägivalla ennetamise ja tõkestamise Istanbuli konventsiooniga.

kartus on üks põhjustest, miks vägivalla all kannatav naine julgeb üliharva pöörduda õiguskaitseorganite poole. Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti naistevastase vägivalla uuringust selgus, et ainult 14 protsenti naistest pöördub politsei poole ka pärast kõige tõsisemat vägivallajuhtumit (Eestis 10%). Vaid iga kolmas naine pöördub meedikute poole pärast vägivallajuhtumit, 4–6 protsenti otsivad abi naiste varjupaikadest või ohvriabist. (Naistevastane vägivald: ... 2013)

VÄGIVALD NAISTE SUHTES² MAAILMAS JA EESTIS. Maailma Terviseorganisatsiooni (WHO) 2013. aastal 86 riigis tehtud ülemaailmse uuringu järgi on füüsilist ja/või seksuaalset vägivalda kogenud 35 protsenti naistest.

Maailmas pole riiki, kus puuduks naistevastane vägivald. Kõige enam on lähisuhte vägivalda Aasia riikides: Bangladesh, Ida-Timor, India, Birma, Sri Lanka, Tai – seal kannatab 43 protsenti naistest.

Järgnevad Lähis-Ida ja Sahara-tagune Aafrika – 40 protsenti. Austraalia ja Uus-Meremaa – 28 protsenti. Kõrge sissetulekuga riikides on kannatanud Põhja-Ameerikas 21 protsenti, Euroopa Liidus – 29 protsenti naistest (Global and ... 2013).

Vägivald on suurimaid naiste tervisekahjustajaid: surmad – kõigest tapetud naistest sureb 38 protsenti oma elukaaslase, partneri käe läbi. Euroopas tapetakse iga päev 18 naist. Neist 12 tapetakse elukaaslase/partneri poolt. Vigastused – 42 protsendile ohvritest tekitab tõsiseid vigastusi oma elukaaslane/partner. Tagajärjedena lisanduvad depressioon, alkoholism, soovimatud rasedused, abordid, sugulisel teel levivad infektsioonid (sh süüfilis, HI-viirus jt). (Violence against ... 2013)

Eestis on perevägivallaga tegeletud viimase 15 aasta jooksul. Esimese üle-eestilise perevägivalla uuringu korraldas 2001. aastal Eesti Avatud Ühiskonna Instituut, millest selgus, et aasta jooksul kannatas 9 protsenti naistest füüsilise ja 2 protsenti seksuaalse vägivalda all, 2/3 juhtumitest leidsid aset kodus, kolmandik väljaspool kodu. Meestest kannatas aasta jooksul 10 protsenti füüsilise vägivalda all, 91 protsendi juhtumitest toimusid väljaspool kodu, 9 protsenti kodus. (Pettai 2002)

Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti uurin-gust naistevastase vägivalda kohta Eestis 2012. aastal selgus, et Eestis on alates 15. eluaastast iga viies naine kogenud füüsilist ja/või seksuaalset vägivalda. (Naistevastane vägivald: ... 2013)

Vägivallast teavitatakse aasta-aastalt rohkem, 2014. aastal oli politseile teavitamisi kokku 9285 (2011. a oli see arv 5146). (Politseistatistika 2014) Registreeritud vägivalda juhtumeid oli 2011. aastal 1939 ja 2014. aastal 2721. Vägivallatsejatest

2 Naistevastane vägivald tähendab kõiki soolise vägivalda akte, mille tulemusena või võimaliku tulemusena tekita-takse naisele füüsilisi, seksuaalseid, psühholoogilisi või majanduslikke kahjusid või kannatusi, sh selliste aktidega ähvardamist, sundi või omavolilist vabadusest ilmajätmist sõltumata sellest, kas see leiab aset avalikult või eraelus (Euroopa Nõukogu naistevastase vägivalda ja perevägival-da ennetamise ja tõkestamise konventsioon 2011).

88 protsenti olid mehed ja ohvritest 82 protsenti naised. Enamik juhtumitest (75%) toimub praeguste või endiste abikaasade või elukaaslase vahel. Iga viies juhtum on korduvvägivalla juhtum. (Ahven *et al.* 2015)

Perevägivalla probleem on Eestis terav ja seda soodustab nii elanikkonna suur al-koholilembus, suhteliselt salliv suhtumine vägivalda kui ka patriarhaalsed hoiakud ja arusaamad naise rollist perekonnas. Eestis ei ole iseseisvat seadust perevägivalla ennetamiseks ja see võib olla üks põhjus, miks meil peamiselt reageeritakse vägival-la tagajärgedele, mitte niivõrd ennetamise-le. Ka on Eestis perevägivalla ennetamise, ohvri rehabiliteerimise ja vägivallatseja korrektsiooniprogrammidega tegelejaid vähe: ohvriabis töötab kokku vaid 28 spetsialisti üle kogu Eesti, loodud on 13 varjupaika naistele, lisaks on veel mõned nõustamisteenuseid osutavad MTÜd, mida kõike on paraku vähe, et toime tulla probleemiga riiklikus mastaabis.

PEREVÄGIVALLA ÕIGUSLIK KÄSITLUS JA REGULATSIOON.

Nii rahvusvahelised aktid kui ka riikide endi seadusandlus liigub spetsialiseerumise ja karmistamise suunas. See tähendab, et aasta-aastalt reguleeritakse üha konkreetsemaid õigusrikkumisi ning karistatavaks muutuvad ka varem reguleerimata või leebeks rikkumiseks peetud vägivallaaktid (nt jälitamine, vaimne või psühholoogiline vägivald). Samuti on perevägivald aja jooksul n-õ pere siseasjast, millega tegeles eraõigus, muutunud enamikus riikides kriminaal-kuriteoks, mis tähendab, et menetlust alustatakse ka ilma ohvri avalduse või kaebuseta. (Väli 2012)

1. jaanuarist 2015 on Eesti karistus-seadustikus esimest korda eraldi mõis-tena välja toodud perevägivald: kehalise väärkohtlemise all §s 121. Justiitsminis-teriumi selgituseks on, et „kuna sageli on lähisuhtevägivald varjatud ja korduv, karmistati karistusi lähi- või sõltuvussuhe-tes kehalise väärkohtlemise eest”. (Karis-tusseadustiku muudatused 2015) Oluline

on, et perevägivald on mõistena leidnud kajastamist kehtivas seaduses, mis osundab tunnetatud vajaduse realiseerimisele eristada perevägivalda kui spetsiifilist vägivalla liiki muudest vägivalla vormidest.

Lisaks nimetatud sättele kasutatakse vägivallatsejate vastutusele võtmiseks kõiki KarSi paragrahve, kus koosseisuliseks tunnuseks on vägivald. Kriminaalkorras on karistatav ähvardamine tapmisega, tervisekahjustuse tekitamisega või olulises ulatuses vara rikkumisega või hävitamisega, kui on alus karta ähvarduse täideviimist; teise inimese tervise kahjustamine, samuti löömine, peksmine või valu tekitanud muu kehaline väärkohtlemine ja järjepidevat või suurt valu põhjustanud kehaline väärkohtlemine.

Eestis puudub perevägivalda seadus. Samas riikidel, kes on selle seaduse vastu võtnud (Austria, Suurbritannia, USA, Austraalia, Saksamaa, Hispaania, Tšehhi, Sloveenia, Holland, Šveits, Bulgaaria, Leedu jt), on suuri eeliseid. Nimetatud riikides on perevägivalda seadus aidanud kasvatada õiguskultuuri ja õigusala mõtlemist, andes avalikkusele edasi selge sõnumi:

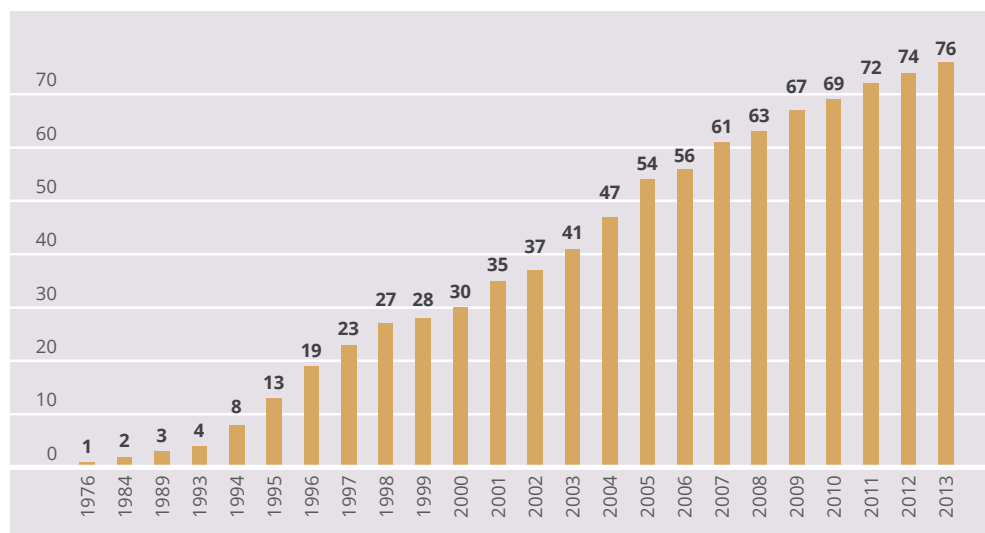
lähisuhtes toimepandud vägivald on tõsine kuritegu. Ilmselt on kõigis nendes riikides mõeldud õiguskorra kujundamisel sellele, et õiguskord peaks olema süsteemne ehk õigusnorm peaks leidma õiguskorras oma kõige õigema koha.

Riikide arv, kus perevägivalda seadus on vastu võetud, on järjepidevalt suurenenud (joonis 1). (de Silva de Alwis, Klugman 2015).

Julgustust perevägivalda seaduse vastuvõtmiseks saab lähinaabrit Leedult, kus 2011. aastal seadus vastu võeti. (Law on ... 2011) Nimetatud seadus on andnud häid tulemusi:

- ▶ aastaga vähenes Leedus tapmiste arv lähisuhte pinnal 30 protsenti: 2011. aastal 147 juhtumit, 2012. aastal 104 juhtumit;
- ▶ paranes teavitamine: 2012. aastal sai politsei 18 268 lähisuhtevägivalda kohta väljakutset ja algatas 7589 kriminaalmenetlust;
- ▶ 2011. aastal registreeriti 618 naist – vägivalda ohvrit; 2012. aastal kasvas ohvrite arv 4582ni.

Perevägivalda seadus on eeldus sellise süsteemse lähenemisviisi väljatöötamiseks,



JOONIS 1. Riikide arv, kus kehtib perevägivalda seadus (1976–2013)

Allikas: de Silva de Alwis, Klugman 2015

kus tagatakse objektiivse statistilise info kogumine, tuginetakse teaduslikele uuringutele ja analüüsidele ning pööratakse palju tähelepanu ennetavale, preventiivsele sekkumisele. Riigid, kus on lähisuhtevägivalla seadus vastu võetud, püüavad aktiivselt kaasata peale õigusorganite ka teisi juhtumitega kokku puutuvaid osalisi, nagu sotsiaaltöötajad, tervishoiutöötajad, kooliõpetajad, lasteaednikud jt, tagades neile vastava väljaõppe ja koolituse, õpetades

***Riikides, kus puudub
perevägivalla seadus,
on piiratud võimalused
kaitsta ohvrit
vägivalla eest ja panna
vägivallatsejat
kuriteo eest vastutama.***

neid vägivallajuhtumites orienteeruma, ohvreid võimalikest ohtudest informeerima ja nõustama ning teiste spetsialistidega koostööd tegema.

Riikides, kus perevägivalla seadus puudub, on piiratud võimalused efektiivselt kaitsta ohvrit vägivalla eest ja panna vägivallatsejat sooritatud kuriteo eest vastutama. Õigusbaas on nõrk ja ei toeta ohvrit, tõenäosus, et vägivall jätkub, on väga suur. Perevägivalla seaduseta riigid reageerivad peamiselt juba toimunud vägivallale, ennetus praktiliselt puudub.

**UUED RAHVUSVAHELISED NORMID
JA NÕUDED PEREVÄGIVALLA ENNETAMISEKS JA TÕKESTAMISEKS.**

Teatavasti on Eesti ühinenud Euroopa Nõukogu naistevastase vägivalla ja perevägivalla ennetamise ja tõkestamise konventsiooniga (nn Istanbuli konventsioon) (Euroopa Nõukogu naistevastase vägivalla ja perevägivalla ennetamise ja tõkestamise konventsioon 2011). Nime-

tatud konventsiooni õiguslik ideoloogia on ülimalt ambitsioonikas. Konventsiooniga soovitakse kaitsta naisi vägivalla kõigi vormide eest, karistada ja kaotada naistevastast vägivallad ja perevägivallad. Samuti tuleb konventsiooni ratifitseerinud riikidel töötada välja raamistik, poliitika ning meetmed naistevastase vägivalla ja perevägivalla kõigi ohvrite kaitsmiseks ja abistamiseks. Artikkel 5 kohustab riike võtma vajalikke seadusandlikke ja muid meetmeid, et ennetada, uurida, karistada ja hüvitada konventsiooni kohaldamisalasse kuuluvaid vägivallakte, mille on toime pannud mitteriiklikud toimijad. Artikkel 18 aga nõuab seadusandlike meetmete vastuvõtmist, et tagada vajalikud mehhanismid, mis kindlustaksid tõhusa koostöö kõigi asjassepuutuvate riigiasutuste, sealhulgas kohtunike, prokuröride, õiguskaitseorganite, kohalike omavalitsuste ning valitsusväliste organisatsioonide ja muude asjakohaste asutuste vahel. Ainuüksi paarist Istanbuli konventsiooni näitest piisab, et aduda olemuselt ühtse õigustloova akti vajalikkust Eestis.

JURISTIDE EKSPERTKÜSITLUSE TULEMUSTEST.³ Ekspertküsitlus tehti 2014.

aasta lõpus. Uuringu metoodika töötas välja Eesti Avatud Ühiskonna Instituut (Ivi Proos ja Iris Pettai) koostöös Tartu Ülikooli avaliku õiguse instituudiga (Silvia Kaugia, Raul Narits ja Jüri Saar). Uuringu tegemiseks koostatud veebiküsitluse ankeet oli suunatud prokuröridele, kohtunikele, advokaatidele ja teistele õigusspetsialistidele, samuti politseiuurijatele, kes puutuvad kokku perevägivalla ohvritega. Uuringu põhiprobleem oli selgitada

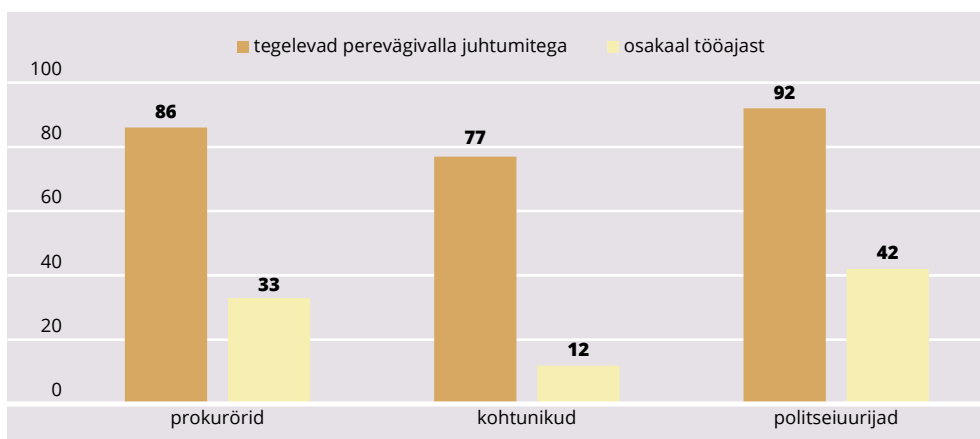
3 Ekspertuurong on tehtud Norra finantsmehhanismi ja Sotsiaalministeeriumi toetatud projekti „Ühtse süsteemi ülesehitamine lähisuhte vägivalla tõkestamiseks Eestis“ raames. Projekt algas detsembris 2013 ja kestab 24 kuud. Projekti elluvijaks on Eesti Avatud Ühiskonna Instituut, partneriteks Tartu Ülikooli õigusteaduskond (Avaliku Õiguse Instituut), Tartu Ülikooli arstiteaduskond, polikliiniku ja peremeditsiini õppetool, Sisekaitse Akadeemia, Politsei- ja Piirivalveamet, Tallinna Ülikooli sotsiaaltöö instituut, Resource Centre on Violence, Traumatic Stress and Suicide Prevention, Western Norway.

juristide ja politseiuurijate suhtumist praegusesse õigusregulatsiooni, valmisolekut ja suutlikkust perevähivallda ennetada ja tõkestada. Kokku küsitleti 203 juristi ja politseiuurijat. Juriste oli vastajate seas 61 protsenti, politseiuurijaid 39 protsenti.

Kokkupuuteid perevähivallaga igapäevatoos kajastab joonis 2. Valdav osa küsitlusele vastanud prokuröridest (86%), kohtunikust (77%) ja politseiuurijatest (92%) tegelevad perevähivallajuhtumitega. Samas

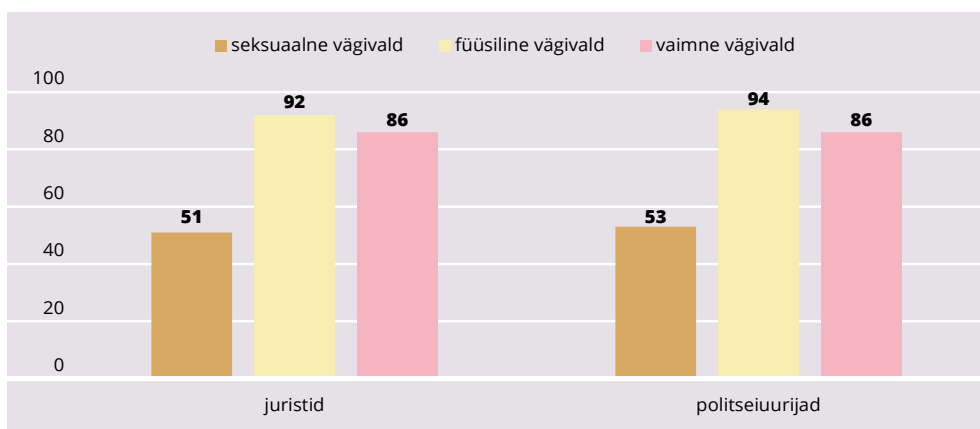
on perevähivallale kuluv osa tööajast märksa väiksem, politseinikel keskmiselt 42 protsenti, prokuröridel 33 protsenti ja kohtunikel kõigest 12 protsenti. Iga neljas kohtunik ei tegele perevähivalla juhtumitega üldse, minimaalselt (kuni 5% tööajast) tegeleb 41 protsenti küsitlusele vastanuist.

Juristid ja politseiuurijad ei alahinda naistevastast vähivallda, vaid peavad seda tõsiseks probleemiks kõigi vähivalla liikide lõikes (joonis 3).



JOONIS 2. Vastajad, kes oma igapäevatoos tegelevad perevähivalla juhtumitega (%)

Allikas: Eesti Avatud Ühiskonna Instituut 2014



JOONIS 3. Juristide ja politseiuurijate hinnangud naistevastasele vähivallale Eestis kui tõsisele probleemile (%)

Allikas: Eesti Avatud Ühiskonna Instituut 2014

Suurim probleem vastajate hinnangul on füüsiline vägivald, mida hindab tõsiseks üle 90 protsendi, vaimset vägivalda – 86 protsenti vastajatest. Märksa leebemalt hinnatakse seksuaalset vägivalda, tõsiseks probleemiks peab seda vaid iga teine vastaja.

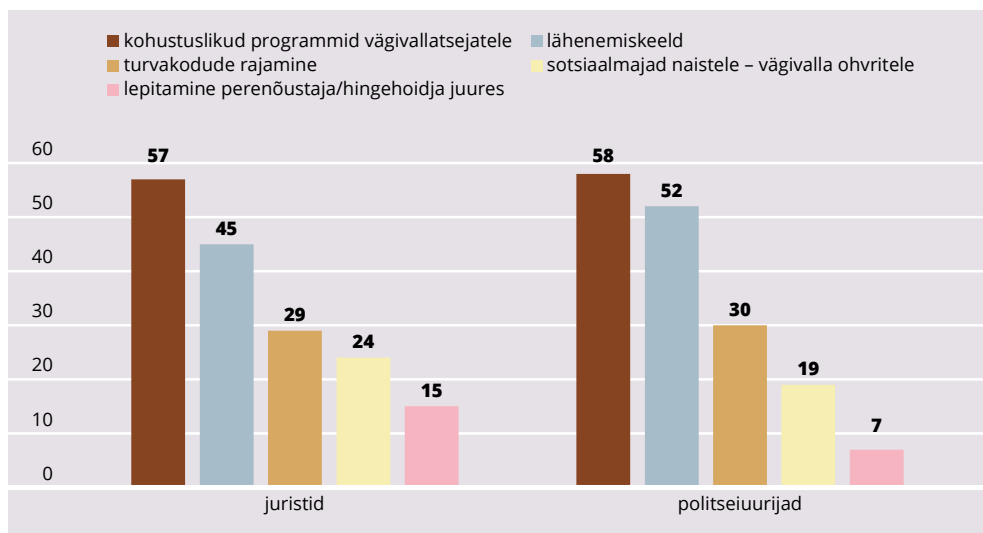
Küsitlusest selgus, et 47 protsendil juristidel ja 40 protsendil politseiuurijatel ei ole seisukohta seksuaalse vägivalda suhtes, mis näitab nii seda, et juhtumitega kokkupuuteid on palju harvem, kui ka seda, et tegemist on märksa peidetuma ja varjatuma vägivaldaga, mille puhul spetsialistidel puudub ülevaade.

Küsimusele „Mis tagaks ohvrile turvalisuse?“ antud vastused on näha jooniselt 4.

Palusime ekspertidel hinnata viit erinevat võimalust ohvrite turvalisuse tagamisel ja abistamisel. Kõige vähem usutakse esmase lahendusena lepitamise perenõustaja või hingehoidja juures, skeptilisemad on politseiuurijad, kellest pooldajaid on vaid seitse protsenti, juristidest 15 protsenti. Turvakodude rajamine ja sotsiaalmajade ehitamine saavad samuti abinõudena vähe toetust: turvakodude rajamine 29–30

protsenti ja sotsiaalmajade ehitamine 19–24 protsenti. Rohkem pakub ekspertide hinnangul ohvrile turvalisust lähenemiskeelu kehtestamine (45–52%). Kõige enam pooldatakse vägivallatsete suunamist kohustuslikesse programmidesse (viharavile), et aidata neil oma vägivaldsusega toime tulla (57–58%).

Viharavi on kogu maailmas, nii ka Eestis alles vähe rakendamist leidnud suhteliselt uudne meetod. Asjatundjate hinnangul tuleb vägivallatsete korrigeerimisprogramme kindlasti rohkem praktiseerida, samas ei tohiks neid üle hinnata. Korrigeerimisprogrammi tuleb vaadelda kui sanktsiooni ja parandavat meetodit, mitte aga kui kaitset ohvrile. Need programmid annavad tulemusi pika aja jooksul, üsna harva ja neid ei tuleks automaatselt samastada ohvri kaitsmisega, nagu ei taga ohvri kaitset ka perenõustamine. Vägivalda ennetamine, viharavi, suhtlemisioskuste arendamine, avalikkuse informeerimine jne – see kõik ei asenda efektiivset seadusandlust, vaid täiendavad seda. (Handbook for ... 2012)



JOONIS 4. Juristide ja politseiuurijate vastused küsimusele: „Kuidas tuleks Teie hinnangul naisi aidata ja vägivallatsete eest kaitsta?“ (Vastused skaalapunktile „seda eelkõige“, %)

Allikas: Eesti Avatud Ühiskonna Instituut 2014

Perevägivalla puhul rakendatakse maailma õiguspraktikas kaht peamist lähenemisviisi. Esimese puhul on eesmärk perekonda säilitada, kas poolte lepitamise, psühholoogilise nõustamise, viharavi jms abil. Teine regulatsioon on pigem karistava suunaga, eesmärgiga lõpetada vägivalla tsükel, eraldada vägivallatseja ja ohver teineteisest, karistada vägivallatsejat. Küsisime ekspertidelt, kumba regulatsiooni nad pooldavad.

Küsitlus näitab (joonis 5), et poolehoidu leiavad mõlemad regulatsioonid. Mõnevõrra enam on poolehoidjaid lepitaval regulatsioonis (46–50%), samas on arvestatav hulk vastajaid (37%) karistava regulatsiooni poolt. Üsna paljud (13–15%) on jäänud erapooletuks. Uuringust selgub, et kuigi lepitavat regulatsiooni pooldatakse mõnevõrra enam, on lepitusmenetlus ise vastajate jaoks problemaatiline ja juristid ei ole selle tõhususes veendunud.

Ekspertide hinnangul on lepitusmenetlusel tõsisem puudus. Põhiprobleemiks on kontrolli ja tagasiside puudumine: kas kokkulepped on olnud mõjusad, kas ohver sai vajaliku turvalisuse ja kas vägivallatseja käitumine on muutunud. Ekspertid leiavad, et kokkulepete sisu võib olla

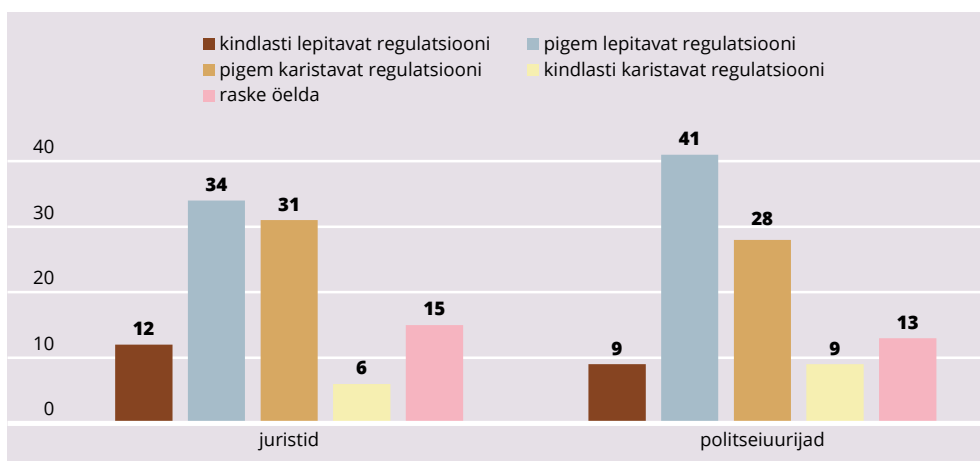
üldsõnaline ja ebamäärane, ei distsiplineeri vägivallatsejat, samuti on pool aastat liiga lühike aeg, et vägivallatseja oma käitumist muudaks.

Euroopa liigub lepitusmenetluse keelustamise suunas. Istanbuli konventsioonis, mille Eesti on allkirjastanud, on ka vastav paragrahv⁴, mis kohustab Eestit senist lepituspraktikat kriitilisemalt hindama.

Eestis jõuab kohtusse ainult iga neljas politseisse jõudnud lähisuhte vägivalla juhtum ehk 25 protsenti juhtumeist. Reaalse vanglakaristusega lõpeb omakorda vaid 13 protsenti juhtumitest. (Salla, Surva 2012). Miks see nii on, küsisime ekspertidelt.

Peamiseks põhjuseks on 2/3 vastajate hinnangul ohvri loobumine oma esialgsetest ütlustest. Oluliseks põhjuseks peab 44–52 protsenti vastajatest ka vägivallajuhumite rasket tõendatavust.

4 Artikkel 48 – Kohustusliku alternatiivse vaidluste lahendamise või karistuse määramise keelustamine. Konventsiooniosalisel võtavad vajalikke seadusandlikke või muid meetmeid tagamaks, et kõigi käesoleva konventsiooni kohaldamisalasse kuuluvate vägivalla vormide suhtes keelustatakse kohustuslik alternatiivne vaidluste lahendamine, sealhulgas vahendamine ja lepitus. Lepitusmenetlus naistevastase vägivalla puhul on põhimõtteliselt keelatud ka ÜRO juhendites: Handbook for Legislation on Violence against Women, *ibid*.



JOONIS 5. Juristide ja politseiuurijate vastused küsimusele: „Kas pooldate lepitavat või karistavat regulatsiooni õiguspraktikas?“ (%)

Allikas: Eesti Avatud Ühiskonna Instituut 2014

	Juristid	Politseiuurijad
Kontroll lepituse kokkulepete täitmise üle on nõrk ja ohvri ei ole piisavalt kaitset, et nõuda vägivallatsejalt kokkulepete täitmist	67	72
Kokkuleppemenetluse algatajatel (prokuratuur ja kohus) ei ole piisavalt tagasisidet, kui tõhus on kokkulepete täitmine ja kas vägivallatseja käitumine on muutunud	66	64
See on tõhus, sest vägivallatsejale tehakse ettekirjutused, mida ta peab poole aasta jooksul täitma	62	68
Pool aastat on liialt lühike aeg, et vägivallatseja oma käitumist muudaks	61	85
Kokkulepete sisu on tihti üldsõnaline ja ebamäärane, ei ole vägivallatsejat distsiplineeriv	58	59

TABEL 1. Kuidas Te hindate lepitusmenetluse tõhusust perevägivalda juhtumite puhul? (Vastused skaalapunktile „Jah, kindlasti” + “võib-olla”, %)

Allikas: Eesti Avatud Ühiskonna Instituut 2014

	Juristid	Politseiuurijad
I Peamine takistus		
Ohvrid loobuvad oma esialgsetest ütlustest	61	65
II Olulised takistused		
Perevägivalda juhtumeid on raske tõendada	52	44
Seksuaalse vägivalda juhtumeid on raske tõendada	34	46
III Vähem olulised takistused		
Perevägivalda tõendusmaterjal on sageli pealispinnaliselt kogutud ja ei võimalda kurjategijat vastutusele võtta	18	6
Perevägivalda juhtumid on tihti teisejärgulised, eelisjärjekorras tegeletakse raskemate kuritegudega	21	8
Perevägivalda juhtumitel puudub sageli kuriteo koosseis	6	6

TABEL 1. Miks naised/ohvrid loobuvad süüdistustest? (Vastused skaalapunktile „oluline põhjus”, %)

Allikas: Eesti Avatud Ühiskonna Instituut 2014

Muid võimalikke põhjuseid, nagu tõendusmaterjalide kogumise pealiskaudsus või perevägivalda juhtumite teisejärgulisus, ei peeta arvestatavateks. Kõige vähem on vastajad nõus väitega, et perevägivalda juhtumitel puudub sageli kuriteo koosseis.

Põhivastutus, miks perevägivalda juhtumitest ei jõua mitte kõik kohtuni ja süüdimõistva otsuseni, lasub ekspertide hinnangul ohvri endal. Selleks, et luua

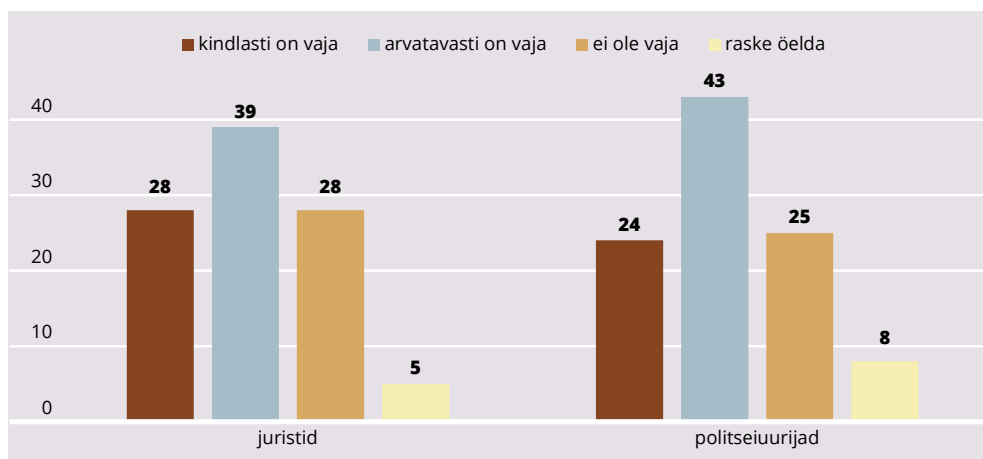
ohvrile suuremat turvalisust ja arendada õiguskaitseorganite koostööd ohvritega, on paljudes riikides (Hispaania, Suurbritannia, Austria, Kanada, Ameerika jt), asutatud spetsiaalsed politseiuurijate ja prokuratuuri osakonnad, kohtud, kus töötavad eriettevalmistuse saanud spetsialistid perevägivalda juhtumite käsitlemiseks. Säärased muudatused on end igati õigustanud, sest aitab luua paremat kontakti ohvritega,

suurendab kindlustunnet ja ohvreid on suudetud julgustada kohtuprotsessis lõpu- ni osalema. (Handbook for ... 2012)

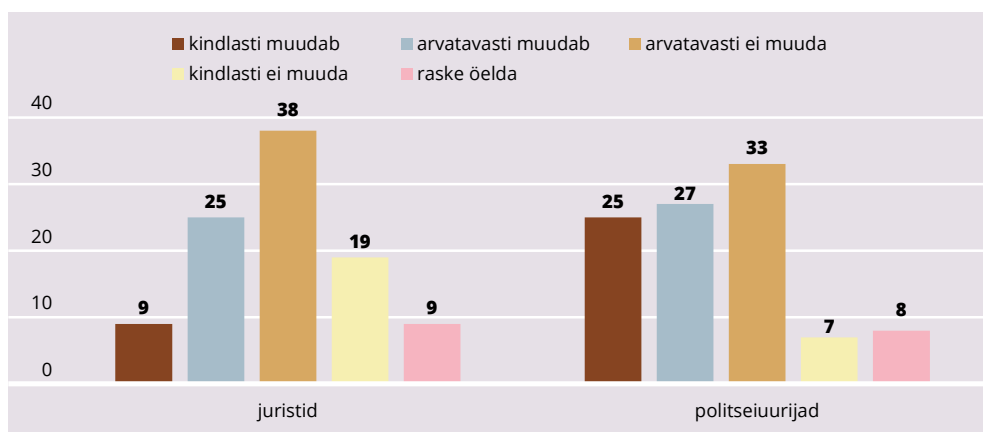
Vajadus spetsiaalse perevägivallaga te- geleva struktuuri järele õiguskaitseorgani- tes selgus ka ekspertuuringust, vt joonis 6.

2/3 vastajatest pooldab spetsiaalse pe- revägivallaga tegeleva struktuuri loomist, kus peale juristide töötaksid ka psühholoo- gid (pooldab 95%), sotsiaaltöötajad (pool- dab 88%), pedagoogid (pooldab 34%) jt.

Selgitasime uuringus ka vajadust eraldi perevägivalla seaduse järele (joonis 7), sest sellest oleks igapäevatoös abi. Seda, et niisugune seadus muudaks perevägivalla juhtumitega tegelemise tõhusamaks, arvab politseiuurijatest iga teine ja juristidest iga kolmas. Kindlalt on seaduse vastu iga viies jurist ja vaid seitse protsenti politseiuuri- jatest.



JOONIS 6. Kas Eesti õiguskaitseorganitesse oleks eraldi vaja perevägivallaga tegelevat struktuuri? (%)
Allikas: Eesti Avatud Ühiskonna Instituut 2014



JOONIS 7. Milline on Teie seisukoht, kas eraldi perevägivalla seadus muudaks Eestis perevägivalla juhtumitega tegelemise tõhusamaks? (%)
Allikas: Eesti Avatud Ühiskonna Instituut 2014

KOKKUVÕTE. Perevägivalda kui probleemi teadvustatakse üha rohkem nii rahvusvahelisel, riigisisel kui ka ühiskonna tasandil. Tegevjuristid puutuvad kõnealuse nähtusega kokku peaaegu iga päev, samas on perevägivallale kuluv osakaal nende tööajast suhteliselt madal, vaatamata sellele, et nad ei alahinda naistevastast vägivalda, vaid peavad seda tõsiseks probleemiks kõigi vägivalda liikide lõikes. Ka ei jõua kõik menetlusse võetud perevägivalla juhtumid otsuse langetamiseni, sest tihti peale ohvri loobub oma esialgsetest ütlustest, samuti on perevägivalla juhtumid raskesti tõendatavad.

Selleks, et luua ohvrile suuremat turvalisust ja arendada õiguskaitseorganite koostööd ohvritega, on mõttekas ka Eestis teiste riikide eeskujul (Hispaania, Suur-Britannia, Austria, Kanada, Ameerika jt) asutada spetsiaalsed politseiuurijate ja prokuratuuri osakonnad, kohtud, kus töötavad eriettevalmistuse saanud spetsialistid perevägivalla juhtumite käsitlemiseks. Spetsiaalses perevägivallaga tegelevas struktuuris võiksid peale juristide töötada ka psühholoogid, sotsiaaltöötajad, pedagoogid jt.

Eesti ühinemine Istanbuli konventsiooniga asetab meie riigi perevägivallaga tegelemise kontekstis täiesti uude olukorda – tuleb võtta kindel seisukoht suhtumises ohvrisse ja vägivallatsejasse ning suunata tegevus eelkõige ohvri toetamisele ja abistamisele. See on riigi jaoks suur ülesanne, mis nõuab ressursside koondamist nimetatud eesmärgi täitmiseks. Praeguste eksperthinnangute kohaselt pakub ohvrile enam turvalisust lähenemiskeelu kehtestamine. Ohvri ja vägivallatseja teineteisest distantseerimine eeldab aga võimalust pakkuda ohvrile turvalisem elukoht turvakodus või sotsiaalmajas, mis on Eestis praktiliselt olematu. Ka vägivallatseja suunamine kohustuslikesse programmidesse

(viharavile) nõuab vastavate institutsioonide võrgustiku väljatöötamist ja rahastamist. Samas tuleb korrektsiooniprogrammi vaadelda kui sanktsiooni ja parandavat meetet, mitte aga kui kaitset ohvrile.

Sama tähtis kui ressursid on ka suhtumise muutmine ohvrisse: kui perevägivalla ohvrit nähakse jätkuvalt ühtlasi ka perevägivalla süüdlasena, siis ei ole Istanbuli konventsiooni täitmine samuti võimalik, sest ei suudeta tuvastada, kes vajab peretulis kaitset. Ühiskonna suhtumise muutumine perevägivalla ohvrisse ja vägivallatsejasse võib stereotüüpidesse mähkununa võtta kaua aega. Ka on see seotud riigi suhtumisega perevägivalla osapooltesse. Perevägivalla ennetusmeetmed, sh viharavi ei asenda efektiivset seadusandlust, vaid täiendavad seda.

Meiega sarnase õiguskultuuriga riikides on perevägivalla probleem mitmel juhul leidnud oma juriidilise lahenduse seaduse tasemel.

Eesti võiks eeskuju võtta riikidest, kus perevägivalla seadusega on saadatud ohvritele selge sõnum: võite loota riigile, riik kaitseb nii teid kui ka teie lapsi vägivalda eest. Selget riigi sõnumit vajavad samuti vägivallatsejad: pereringis toime pandud vägivallad on kuritegu, mille eest tuleb anda karistust. Kõik see annaks oma panuse ka ühiskonna suhtumise kujundamisse perevägivalda ja selle osalistesse.

Eesti õigusorganitele võiks luua seadusliku võimaluse kohe sekkuda perevägivalla olukordadesse, võtta süüalused vastutusele ja kaitsta ohvrit vägivalla jätkumise eest. Seadusega võtab riik kohustuse vägivallad lõpetada, anda garantii, et kurjategija vastutuselevõtmine asub riigi, mitte kannatanu õlgadel.

Perevägivalla seadus aitaks Istanbuli konventsioonist tulenevaid nõudeid ja kohustusi täita.

KASUTATUD KIRJANDUS

- AHVEN, A., KLOPETS, U., KRAAS, K., KRUUSMAA, K.-C., LEPS, A., LINDSALU, P., PALU, K., ROHTLA, R., SALLA, J., SURVA, L., TAMM, K., EESTI ELANIKKONNA TEADLIKKUSE UURING SOOPÕHISE VÄGIVALLA JA INIMKAUBANDUSE VALDKONNAS. (2014). Sotsiaalministeerium: TNS Emor. – https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid_ja_tegevused/Norra_toetused/Koduse_ja_soopohise_vagivalla_vahendamise_programm/elanike_hoiakud_soopohise_vagivalla_ja_inimkaubanduse_valdkonnas2014_aruanne_tns_emor_loplik.pdf
- de SILVA de ALWIS, R., KLUGMAN, J. (2015). Freedom from violence and the law: A global perspective. – Working Paper, January. FXB Center. – <http://wapp.hks.harvard.edu/files/wapp/files/freedom-from-violence-and-the-law.pdf>
- EUROOPA NÕUKOGU NAISTEVASTASE VÄGIVALLA JA PEREVÄGIVALLA ENNETAMISE JA TÕKESTAMISE KONVENTSIOON. (2011). – Council of Europe Treaty Series, 210. Istanbul. – <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/convention-violence/convention/Convention%20210%20Estonian.pdf>
- GLOBAL AND REGIONAL ESTIMATES OF VIOLENCE AGAINST WOMEN: PREVALENCE AND HEALTH EFFECTS OF INTIMATE PARTNER VIOLENCE AND NONPARTNER SEXUAL VIOLENCE. (2013). World Health Organization.
- GUSTAFSSON, H. C., COFFMAN, J. L., HARRIS, L. S., LANGLEY, H. A., ORNSTEIN, P. A., COX, M. J. (2013). Intimate partner violence and children's memory. – Journal of Family Psychology, 27 (6), 937–944, doi: 10.1037/a0034592.
- HANDBOOK FOR LEGISLATION ON VIOLENCE AGAINST WOMEN. (2012). New York: UN Women. – http://www.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2012/12/unw_legislation-handbook%20pdf.pdf
- JACOBSON, N., GOTTMAN J. (1998). When men batter women. New York: Simon and Schuster.
- JUSTIITSMINISTER ALLKIRJASTAS ISTANBULI KONVENTSIOONI. (2015) – <http://www.just.ee/et/uudised/justiitsminister-allkirjastas-istanbuli-konventsiooni>
- KARISTUSSEADUSTIKU MUUDATUSED. (2015). Justiitsministeerium. – <http://www.just.ee/et/eesmargid-tegevused/kriminaalpoliitika/karistusoiiguse-revisjon/karistusseadustiku-muudatused>
- KIMMEL, M. (2005). The handbook of studies on men and masculinities. Sage Publications.
- KRIMINAALPOLIITIKA ARENGUSUUNAD AASTANI 2018. Kriminaalpoliitika portaal. – <http://www.kriminaalpoliitika.ee/et/kriminaalpoliitika/kriminaalpoliitika-arengusuunad-aastani-2018>
- LAW ON PROTECTION AGAINST DOMESTIC VIOLENCE. REPUBLIC OF LITHUANIA. (2011). – http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=410975
- NAISTEVASTANE VÄGIVALD: KOGU EUROOPA LIITU HÕLMAV UURING. (2013). FRA – Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet. – http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-factsheet_et.pdf
- PETTAI, I. (2002). Naistevastane vägivald – tabuprobleem Eestis. Vaikijate hääled. Tallinn: Eesti Avatud Ühiskonna Instituut.
- POLITSEISTATISTIKA. (2014). – <https://www.politsei.ee/et/organisatsioon/analus-jastatistika/>
- SALLA, J., SURVA, L. (2012). Perevägivaldsete retsidiivsus. – Kriminaalpoliitika analüüs, 8. – http://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/www.kriminaalpoliitika.ee/files/elfinder/dokumendid/perevagivallatsete_retsidiivsus_justiitsministeerium_2012.pdf
- TAMMISTE, B. (2015). Kuritegevus Eestis 2014. Tallinn: Justiitsministeerium. – http://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/www.kriminaalpoliitika.ee/files/elfinder/dokumendid/kuritegevuse_at_2015_0.pdf
- UNDERSTANDING AND ADDRESSING VIOLENCE AGAINST WOMEN. (2012). World Health Organization. – http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/77432/1/WHO_RHR_12.36_eng.pdf
- VÄLI, M. (2012). Perevägivald. – Riigikogu Kantselei Teemaleht, 9.
- VIOLENCE AGAINST WOMEN: FACT SHEET. (2013, October). World Health Organization.
- WORLD REPORT ON VIOLENCE AND HEALTH. (2013). Chapter 4: Violence by intimate partners. World Health Organization. – http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/global_campaign/en/chap4.pdf

Eesti kui väikese üleminekuühiskonna perepoliitika – ei uus Põhjala ega vana Euroopa



KAIRE PÕDER

Tallinna Tehnikaülikooli vanemteadur, Estonian Business Schooli professor



TRIIN LAURI

Tallinna Ülikooli riigi- ja poliitikateaduste doktorant ja lektor, Tallinna Tehnikaülikooli nooremteadur



KARMO KROOS

Estonian Business Schooli lektor ja Tallinna Tehnikaülikooli nooremteadur

Lastega seoses põimuvad isiklikud ja avalikud huvid ning seetõttu on perepoliitika eesmärgid, meetmed ja nende toime keerukas ühenduses valitseva peremudeli ja ühiskonna hoiakutega.

Peamisi dilemmasid perepoliitikas ongi see, mil määral on riigil moraalne õigus sekkuda niivõrd isiklikku sfääri kui laste muretsemine ja kasvatamine. Väikeses

rahvusriigis on madalad sündimusnäitajad eriti tundlik teema, mistõttu kerkib see teema ikka ja jälle esile. Tähelepanuväärne on seejuures asjaolu, et otsust lapsi muretseda¹ mõjutab ka valitsev peremudel – millist rolli mängivad lapsed argielus, kuidas on jagunenud rollid pere sees ja kuidas kindlustatakse ühiskonnas sotsiaalset turvalisust. Paljud argielu aspektid ei pruugi mõjutada esimese lapse sündi, saavad aga määravaks teise ja veelgi enam kolmanda lapse saamisel, mil saadakse teadlikuks otsestest ja eelkõige kaudsetest „kuludest”, mis lastega kaasnevad. Viimaste puhul on tegemist alternatiivkuludega, mille tulemusena lastega pere argine toimetulek erineb tugevasti lasteta perede omast nii ajakasutuse paindlikkuse, hoolduskohustuse kui ka muu säärase osas. Moodsas ühiskonnas ei anna „tulude” analüüs selgust, mil määral või kas üldse on lapsed lapsevanemate seisukohast käsitatavad investeeringuna või vanaduspõlve kindlustusena.

Kui laste saamisega seotud peresisese investeeringu mehhanism pole selge, siis sotsiaalse investeeringu võtmes on perepoliitika olulisust selgelt teadvustatud ning see on vananeva ühiskonna ja kahaneva

¹ „lapsi muretsema” viitab selgelt selle otsusega seotud murekohatadele.

maksubaasi valguses tugevalt päevapoliitilistes debattides ikka ja jälle esile kerkinud. Teise maailmasõja järgsed sotsiaalpoliitika hoovad ei suuda muutunud töö- ja peremustrite raames kindlustunnet tagada. Perepoliitikas nähakse üht võimalust moodsa ühiskonna sotsiaalsete probleemide ja väljakutsetega hakkamasaamisel. See tähendab, et riik püüab vähendada lõhet soovitud ja tegelike sündide vahel, parandada naiste positsiooni tööturul nii osalemise kui ka palgalõhe võtmes, samuti tegeleda laste ja/või üksikvanemate vaesusega. Meie võrdlev analüüs keskendubki selliste institutsionaliseeritud perepoliitika hoobade määramisele, mis üksteisega kombineeritult on suutnud tagada korraga nii kõrgeid sündimusnäitajaid kui ka naiste hea positsiooni tööturul. Samal ajal tuleb esile tuua, et üks oluline komponent, mis perede sündimusnäitajaid mõjutab – ühiskonnas juurdunud soorollid – vähemalt lühiajaliselt perepoliitika mõjuväljast ei sõltu. Ehk teisisõnu, ühiskonnas, kus domineerivad traditsioonilised soosuhted, on raske isegi heldete perepoliitika lahendustega, väärtushinnanguid muutmata sündimuskäitumise muutust esile kutsuda (Frejka *et al.* 2008). Seega asetame perepoliitika kõigepealt ajaloolisesse konteksti ja üritame väidelda praeguse Eesti peremudeli tagamaade kujunemise ja olemuse üle.

Artikli lõpuosas tehtud võrdlev analüüs kasutab uurimisviisina hulgateoreetilist häguskogumi meetodit² (edaspidi: fsQCA). Selle meetodi üks eeldusi on, et (pere) poliitika instrumentide mõju on suurema seletusvõime nimel mõistlik vaadelda konfiguratsioonilisena – erinevate hoobade mustritena. Kusjuures instrumendid võivad kombinatsioonides olla oodatud tulemusele erineva mõjuga. Lisaks eeldatakse uurijalt hinnangulise „tähenduse” omistamist (kalibreerimist) analüüsi peamistele muutujatele – kas hüvitis on helde, avalik lapsehoiu panus suur, isadele fookus

jõuline jne. Analüüsi eesmärk ei ole mitte niivõrd tendentside tuvastamine, kuivõrd pigem sarnaste radade ja mustrite väljatoomine soovitava tulemuseni jõudmisel. Valitud uurimismetoodika terminoloogiat kasutades võib öelda, et konkreetne uurimistöö otsib vastust küsimusele: millised on vajalikud ja piisavad poliitika kombinatsioonid (konfiguratsioonid), tagamaks perepoliitilisi eesmärke? Siin artiklis on perepoliitilisteks eesmärkideks eelnimetatud

Eesti väikese üleminekuühiskonna perepoliitika on kaugel unistuste uuest Põhjalast.

tud kõrgeid sündimusnäitajad ning väike sooline palgalõhe. Peamistest poliitika dimensioonidest keskendume vanemapuhkuse ja lapsehoiuga seotud näitajatele.³

Artikli järgmised osad on üles ehitatud nii, et esimeses kirjeldatakse ajaloolist rajasõltuvust, mis autorite arvates on viinud praeguse peremudeli kujunemiseni. Nagu alljärgnevalt täpsemalt näidatud, on Eesti perepoliitika kombinatsioon traditsioonilisest, klassiühiskonnale omasest ja liberaalsest peremudelist. Artikli teine osa annab ülevaate kirjandusest, kesken- dudes heaoluriigi rollile ja perepoliitika funktsioonidele selles. Kolmas osa on meie analüütiline panus kirjandusse ja poliitikaanalüüsi, kus võrdleva uurimuse keskmeks on 23 Euroopa riigi perepoliitikad ehk vanemahüvitise ja riiklikult pakutava lapsehoiuteenuse koosmõju nii sündimuskui ka naiste tööhõive näitajatele. Diskussiooni osa artikli lõpus arutleb selle üle,

3 Siinkohal ei ole väheoluline ära märkida, et termineid „hoid” ja „lapsehoid” kasutatakse siin ingliskeelse mõiste *care* eestindusena ja sellega ei viidata konkreetsele institutsionaalsele korraldusele Eestis, mis annab sellele sõnale võrreldes lasteaiaga n-ö vähem hariduslikku sisu.

2 Fuzzy-set Qualitative Comparative Method

kas Eesti senine perepoliitika võib kaasa aidata soovitud uue Põhjala tekkele.

AJALOOLINE KONTEKST. Funktsionalistlik-feministlik arusaam pere ja laste rollist on viimase sajandi jooksul kiiresti muutunud. Perekonnd on ajalooliselt olnud hakkamasaamise ja sotsiaalse turvalisuse mudel ja seda ka tootmissuhete korraldamise mõttes. Kirjeldatu on eriti omane agraarühiskonnale, kus igal nn laiendatud pere liikmel on kindel soopõhine funktsioon (näiteks koolitajana, hoolitsejana või töö tegijana), ametioskused pärandatakse põlvest põlve, varandus akumuleerub läbi inim põlvade ja seda päritakse tavaliselt primogenituurselt⁴. Industrialiseerimine, suurenev tööjaotus, linnastumine ja indiviidikesksed ideoloogilised arengud, mis kõik aitavad kaasa linnakodanluse ja keskklassi tekkele, on eelkirjeldatud perekonnamudelit muutnud. Industriaalühiskonna funktsionalistlik peremudel on paljuski mees-leivatooja keskne – leibkonnale teenib elatist vaid mees, samas kui kogu kodust elukorraldust puudutav, sh lastekasvatamine, söögi tegemine, riiete valmistamine ning kodu korrashoid jääb naise õlgadele. Erinevalt laiendatud perekonna tööjaotusest on nüüd soorollid määratud sotsiaalse klassi kaudu, mille jõukamale osale on jõukohane ka koduabiliste palkamine (mis omakorda võimaldab neil seisusekohaselt pühendada enam aega ja energiat seltskondlikule tegevusele). Seejuures ei erine industriaalühiskonna keskklassi alumine osa oluliselt nn töölisklassist (kus peavad äraelamiseks töötama ka naised), samas kui keskklassi ülemine osa näeb hirmsasti vaeva, et kõrgklassi elustiili matkida.

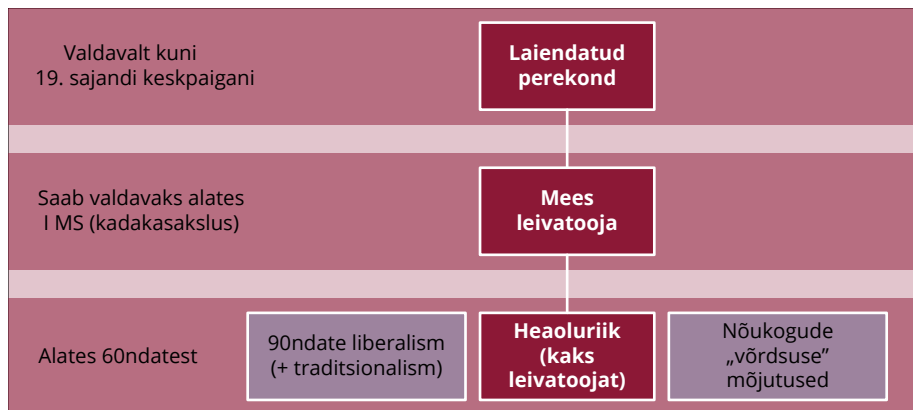
Vebleni (1899) kirjelduse järgi on ühiskond eputav-toretsev, kus eesmärk on

.....
⁴ Tava, kus esmasündinud poeg pärib vara. Selline institutsionaalne tava võib olla eelistatud alternatiividele vara kumuleerimise seisukohalt, näiteks talu maad peavad olema nii suured, et võimaldavad perekonnal ennast ära elatada.

saata ühiskonnale signaale oma sotsiaalse kuuluvuse kohta – kõrged kontsad ja pikad küüned signaliseerivad näiteks seda, et tööd ei ole tarvis teha. Sellise skemaatilise nägemuse põhjal on just keskmise keskklass ühiskonna dünaamiliseks ja samas kooshoidvaks osaks – nende pürgimused kõrgemale (nii kontsade kõrguse, auto hobujõudude, puhkusereiside või laste hariduse võtmes) ja hirm valedes otsustes ehk madalamale langemise eest hoiab ühiskonda n-ö õigel lainel. Keskklassi pered (just lastega pered) on turvalised laenukliendid pankadele ja telefonifirmadele, lojaalsed töötajad büroodes ja ühtlasi tsentri- või parem-tsentriparteide valijad. Paraku nende ambitsioonid ja ühtlasi sotsiaalse staatuse signaliseerimise vajadus lükkavad neid enast lõksu – raske on kõige sellega toime tulla. Tihti on lahenduseks vähe lapsi.

Moodsa klassiühiskonna veidrusi on ilmekalt kirjeldanud ka Bourdieu. Kuigi tema tuntumaks teoseks on *La Distinction*, mis avab Prantsusmaa kui moodsa klassiühiskonna ja selle sotsiaalseid klasse eelkõige tarbimiseelistuste kaudu (mistõttu seda kiputakse ka eespool nimetatud Vebleni mõtetega võrdlema), käsitleb Bourdieu (2005) soolist ebavõrdsust ühes oma viimastest teostest pealkirja all „Meesed domineerimine”. Täpsemalt analüüsib ta ajaloolis-võrdlevas kontekstis, kuidas mehed on suutnud sümboolse vägivalla abil vaikselt ja hiilivalt kehtestada oma eelisseisu erinevates ühiskonnavormides ja kultuurides. Kuigi see ei anna selget vastust küsimusele, mis on perepoliitika roll väikeriigis, pakub see (sarnaselt eelmainitud Vebleniga) siiski koos tema teiste teostega palju mõtteainet soolisest ebavõrdsusest, mille toimimisse sekku mine riikliku perepoliitika puhul eeldaks ühiskonna väärtuste põhjalikku muutust.

Teise maailmasõja järel satub Eesti Nõukogude Liidu koosseisu, mis püüab oma eksistentsi õigustada ning ehitada üles nõukogude ühiskonda, vastandudes avalikult klassiühiskonna ideoloogiale. Seejuures võetakse omaks nn pseudo-heaoluriigi



JOONIS 1. Peremudeli ajalooline dünaamika Eesti kontekstis

Allikas: autorite analüüs viidatud kirjanduse põhjal

lähenedamine, mis soosib nii meeste kui ka naiste osalust tööjõuturul ja tagab samas kõigile soovijaile kättesaadava lastehoiu (joonis 1). Kuigi see nõukogude ühiskonnale järelkasvu „tootmine” võtab mõnikord ka äärmuslikke vorme, mis pigem sarnanevad laste eraldamisega perest (näiteks nädalahoiud või pikad päevad söömes), on perede seisukohast hoolduskohustuse osaliselt riigi õlgadele võtmise puhul tegemist siiski pigem sotsialistliku ühiskonnakorralduse positiivse küljega. Analüüsi seisukohast on olulisim see, et nõukogude „perepoliitika” ei olnud suunatud sündimuse suurenemisele ega naiste emantsipeerimisele (nt peresiseste rollide ümbermängimise teel)⁵, vaid pigem katsele jõuda järele kapitalistlikele tööstusriikidele ning neist mööduda. Seda üritati tagada suurema tööhõivega⁶ ja kasvatades uut nõukogude inimest. Seega see, et naised omandavad Nõukogude Eesti tööjõuturul olulise

koha, on pigem ajastule omase tööstuspoliitika kõrvalprodukt kui eesmärgistatud ning sihikindlalt rakendatud sotsiaal- ja perepoliitika tulemus. Seetõttu säilisid ka selgepiirilised tööjaotused: professor, kirurg, täitevkomitee esimees ning isegi meisterkondiiter⁷ oli pigem meesterahvas, samas kui õpetaja, vanemõde, pioneeri-juht või kondiiter oli pigem naisterahvas. Teiste sõnadega, Nõukogude Eestis kinnistus üsna selgepiiriline soopõhine tööjaotus nii kodus kui ka tööl, kusjuures naised kandsid kahekordset koormat, olles rakkes nii nõukogulikus tööhõives kui ka traditsioonilistele soorollidele üles ehitatud perekonnaelus. Tulemuseks on sooliste tunnustega klaaslae fenomen, mille puhul naine tasakaalustab oma kahe- või isegi kolmekordset⁸ koormat tööjõuturul liigse ambitsioonikuse piiramisega.

Nii ongi 21. sajandi teise kümnendi keskpaigaks Eestis välja kujunenud peremudel, mis ei ole ei uue Põhjala ega vana Euroopa nägu. Pigem on omaks võetud ühelt poolt traditsioonilised arusaamad

5 Seda vaatamata sellele, et sooliste võrdsust toetavad metafoori tasemel lood soorollide vabast tööjaotusest, kus naistel ei ole piire ei parteitööl ega traktoriroolis.

6 Paradoksaalselt mängib see nõukogulik naiste töötamise soodustamine nüüd hästi kokku Euroopa Liidu Lissaboni eesmärkidega, mille keskmes on samuti tööturuosaliste arvu suurendamine ja mitmekesistamine. Viimane eeldab riiklikke teenuseid, kuid selle olulise vahega, et hoiule lisandub hariduse komponent.

7 RAUDNASK, V. (2013). Kuno Plaan ja Viru kringel. Tammerraamat.

8 Seda siis, kui eelnevale lisada väikekoodanluselt üle võetud traditsioonilised arusaamad ja pere soovib vastata daami sotsiaalsele kuvandile.

mehest kui leivatoojast ja naisest kui koduhoidjast ning sellise mõtteviisi juured viivad linnastumise ja kodanluse tekkeni. Seda kinnistab 90ndate alguse neotraditsionalismist kantud macho-meeste ühiskond (Pilvre 2014) ja (väike)kodanlik unistus abielunaisest kui kaunist haritud daamist, kes näeb alati hoolitsetud välja (vt ka Pilvre 2001–2009). Teiselt poolt liisandub nendele väärtustele 90ndatel maad võtnud liberalistlikust arusaamast veel ka ühiskondlik ootus, et „igauks on oma saatuse sepp ja oma õnne valaja”, mis justkui vabastaks meid soorollidest, aga tegelikult paneb suure osa lastega seotud kohustus-test pere (naise) õlgadele. Sarnaselt teiste üleminekuühiskondadega, kus toimuvad olulised muudatused stratifikatsiooni- ehk kihistumissüsteemis, leidub ka Eestis neid, kes soovivad imiteerida või kehtestada ennast kui jõukat ühiskonnakihti, kasutades selleks staatust rõhutavat ületarbimist (*conspicuous consumption*), millest räägib ka eespool nimetatud Veblen, või pingutades „õigete” aia- ja koolikohtade saamisel nimel (vaata näiteks Põder ja Lauri „Et lapsi ei peaks sõidutama” EPL 12.11.2014). Kokkuvõttes on Eestis välja kujunenud üsna unikaalne uus Põhjala, mis ei ole eriti uus ega ka mitte eriti põhjamaine, vaid pigem üleminekuühiskonna aktsendiga varakapitalistlik klassi- ja tarbimisühiskond, kus pere on segu traditsioonilistest, postkommunistlikest ja neoliberaalsetest arusaamadest ning praktikatest.

PEREPOLIITIKA KONTEKST. Kirjeldatud väärtustel põhinevas Eesti ühiskonnas on lastega peredel raske hakkama saada. Eestis leidub tänapäeval vähe peresid, kes saavad endale lubada sõltuvust vaid ühe leivatooja sissetulekust ja võimaldada seejuures pereemale tema soovitud sotsiaalsele seisusele vastavat daamilikkust ning perele tervikuna Põhjamaa keskklassiga sarnanevaid, aga siiski üleminekuühiskonna pitseriga tarbimisharjumusi.

Poliitikutel ja rahvuslastel, kes ei poolda liberaalset immigratsioonipoliitikat, tekib

eelnimetatu kontekstis paratamatult küsimus, kuidas vananeva rahvastiku ja väheneva maksubaasi tingimustes seda hõredalt asustatud ning riigi- ja haldusreformiga kinni jooksnud Eesti Vabariiki elus hoida. Lähtudes liberaalsest ühiskonnakorraldusest, on see perede enda mure, et nad on ennast sellisesse traditsioonide-ambitsioonide puntrasse mässinud. Kuna vastutus hakkamasaamise eest lasub liberaalse nägemuse või paratamatuse omaks võtnute puhul peredel, siis nad muretsevad väga vähe lapsi. Panustatud on küll vanemapalgale ja -puhkusele, kuid poliitikutel ja analüütikutel on raskusi leidmaks argumente, et nende poliitiliste meetmete abil on eestlasi nüüd rohkem. Ilmselt ei ole riikliku ja kohaliku poliitika kujundajad teadvustanud, millistest väärtustest lähtuvalt perekonnad järelkasvu planeerivad ning milliste hoobadega, kui üldse, oleks neid võimalik mõjutada.

Tavade ja väärtuste muutmine või isegi kujundamine on erakordselt keeruline ja näitab ära sotsiaalteaduste piiratud ühiskonnas toimuvate protsesside mõistmisel ja suunamisel. Siiski võib ühiskonnateooriale ja empiirilistele uuringutele tuginedes väita, et kollektiivne häälbimine on üksikindiviidile vähem kulukas ja valulik kui ükski sotsiaalsete normide vastu võitlemine.⁹ Seejuures tähendab võitlus siin seda, et teadlikult eiratakse mingit ühiskonnas omaks võetud tava (milleks siis normist häälbatakse või astutakse lausa samm selle muutmiseks). Näiteks kui traditsioonilist ühe leivatoojaga peremudeli muutust moodsaks kahe sissetulekuga pereks (ilmselt nõukogude perioodi tulemusena) võetakse tänapäeva Eestis suuresti loomulikult, siis märksa suuremat enesejulgust vajab tarbimisühiskonna ja reklaamitootjate agressiivselt pealesurutavate eelistuste

⁹ Siiski on oluline märkida, et võrreldes donquijoteliku tuulelohedega võitlusega, on uue normaalsuse tootmine konkreetse indiviidi tarbeks tunduvalt vähem kulukas või isiklikult valulik, juhul kui tema ümber on toetav võrgustik või kogukond.

teadvustamine ja nende eiramine. Selle loogika alusel võiks spekuloida, et kui uued normid, mis ei pööra nii palju tähelepanu tarbimisväärtustele ja klassiühiskonna ülesehitamisele, prevaleerivad, saavad pered endale enam lapsi lubada.

Kuigi evolutsioonilised või radikaalse sekkumise tulemusel tekitatavad muutused sotsiaalsetes normides on mingil määral võimalikud, on nende esilekutsumine väga aeganõudev, kulukas või nõuab nende jõustamine äärmiselt jõulist poliitilist sekkumist. Kui Eesti poliitika kujundajatel ei ole aega oodata, kas ja millises vormis uued, suuremat peret väärtustavad sotsiaalsed normid evolutsiooniliselt ise tekiksid, on nad suurema hüve saamise eesmärgil sunnitud kaaluma poliitilist sekkumist. See aga on ilmses vastuolus Eestis laialt omaks võetud liberaalse maailmavaatega. Seega näivad nad uskuvat, et pereplaneerimise juures on üks olulisi kriteeriume ratsionaalne kalkulatsioon, kuidas materiaalselt hakkama saada.¹⁰

Samal ajal tuleb aru saada, et riigi majanduslik jõukus ja sündivate laste arv ei ole otseses korrelatsioonis. Tõesti, pelgalt riigi jõukuse abil ei ole võimalik laste arvu peres ennustada. Kui läbi joonise 2 tõmmata mõtteline sirgjoon tõusuga 45 kraadi, siis kõigil selle joone alla jäävatel riikidel on sündimuskäivad ajas küll paranenud, aga samas ei ületa need siiski taastootmise piiri (2,1 last). Nende riikide hulka jäävad ka uue Põhjala jaoks näidismudeli riigid nagu Soome, Rootsi ja Norra. Taastootmise piiri ületavad 2000ndate teisel poolel vaid Iirimaa ja Island, samas kui absoluutsel skaalal on sündimus suurim raskesti defineeritaval riikide grupil, mille sekka jäävad Norra, Island, Iirimaa, Prantsusmaa ja Inglismaa.

Eelnimetatu põhjal paistab mõnes riigis

10 Eesti kontekstis toetab seda arusaama ka paratamatus, et Põhjamaade ja vana Euroopa võrreldes madal palgatase ei võimalda peredel ühest sissetulekust ära elada.

korrelatsioonis olema pigem pere suhteline rikkus ja laste arv. Näiteks sünnitavad Esping-Anderseni (2009) andmete järgi Põhjamaades enam lapsi naised, kelle hariduse ja sissetuleku tase on kõrgem, samas kui Lõuna-Euroopas on lapsi saavate emade vastavate tunnuste väärtused pigem vastupidised.¹¹ Eesti vanemahüvitise meetme kontekstis näib loogiline, et kuigi postkommunistliku siirde tulemusel on eestlaste ostuvõime suurenenud, on selle mündi teiseks pooleks paraku ka kõrge- mad laste kasvatamise alternatiivkulud, mida ei suuda kompenseerida ka varasemast sotsiaalmaksust sõltuvusse pandud vanemahüvitis lapse esimestel eluaastatel.¹²

Mitmed autorid on püüdnud valitsevat heaoluriikide meestekeskset tüpoloogiat kohendada ja kajastada ka pere muutunud rolli selles (vt nt Fraser 1994; Esping-Andersen 2002, 2009; Korpi 2000; Korpi *et al.* 2013; Leitner 2003; Orloff 1996). Laias laastus soovivad need nn soostatud (*gendered*) tüpoloogiad poliitikaid, mis muudavad naised rohkem meeste sarnaseks (võimaldavad riikliku hoolduskohustuse pakkumise kaudu tööturualust) või institutsionaliseerivad naiste

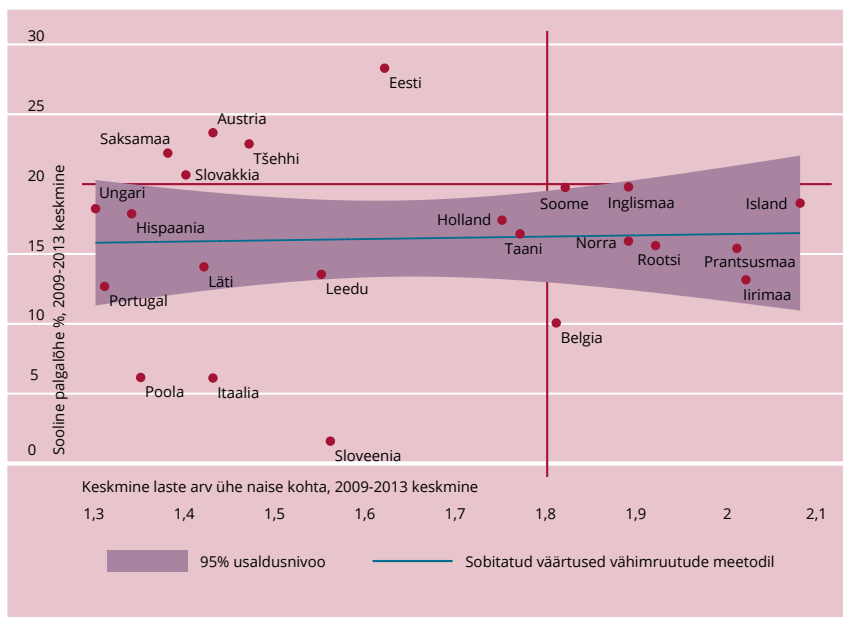
11 Selle alusel leiab Esping-Andersen (2009), et praeguses sotsiaalsete klassideta ideaalmaalmas, kus puuduvad väheharitud ja sotsiaalselt kindlustamata hoolitsetud hooldajad-teenijad ja haritud „ametis käiv“ ülemklass, on rahvusliku iibestatistika parandamise ainuvõimalikuks viisiks see, et naistele võimaldatakse tööelu elada ka laste kõrvalt.

12 Esping-Andersen (2009) väidab, et ühe lapse üleskasvatamine vähendab keskmiselt naise elu jooksul teenitud sissetulekut 60% ja iga järgmine laps omakorda 20%. Üldjuhul toimub lastega naiste väljatõrjumine tööelust kahes faasis. Kõigepealt võimaldatakse naistele jääda pikale sünnituspuhkusele, mille teeb nii mõnelgi juhul ühelt poolt atraktiivsemaks vanemahüvitise kompensatsioon ning teiselt poolt vähendab karjäärikatkestuse kaudu nende võimalusi tööjõuturul konkurentsist püsida. Seejärel väheneb ka naise läbirääkimispositsioon kodus nii laste kui ka kodutöödega seotud küsimustes. Seega mehe positsioon leivateenijana surub naist veelgi enam tasustamata kodutööde tegemisele. Selline spiraalne ahel aitab naise „vabatahtlikule“ karjäärist loobumisele kaasa või sunnib teda valima suurema turvalisuse kuid väiksema konkurentsi ja seega ka sissetulekuga töökohti avalikus ja kolmandas sektoris.



JOONIS 2. Keskmine sündimus Euroopas 1980ndate esimene pool võrreldes 2000ndate teise poolega

Allikas: Andmed Eurostat andmebaas, autorite analüüs



JOONIS 3. Sooline palgalõhe ja keskmine sündimus 23 Euroopa riigis

Märkus: punasega on märgitud konkreetse analüüsi kontekstis edumeelse poliitika lävendid, kusjuures positiivsete näidetena esile kerkivad riigid asuvad all paremal ning mõlema kriteeriumi järgi hinnates nõrgalt esinevad riigid asuvad üleval vasakul.

Allikas: Andmed Eurostat andmebaas, autorite analüüs

traditsioonilist rolli koduhoidjana (hüvitis hoiu eest). Mõlemad on naiste emantsipatsiooni mõttes küündimatud, sest ei suuda muuta prevaleerivat „tasuta“ hoolduskohustuse jaotust. Ehk teisisõnu, kui lapsed ja nendesse investeerimine on ühiskonna jätkumise võtmeküsimus, siis on elementaarne, et laste eest hoolitsemine on väärtustatud. Laenates Farser, Nancy (1994) sõnastust, ühiskonna silmis ei ole jäneist sõitjad perekohustuste tõttu mittetöötavad naised, vaid need ühiskonnaliikmed (sageli mehed ja/või lastetud), kes ei võta osa hoolduskohustustest. Küsimus pole niivõrd teatud gruppide häälmärgistamises, kui-võrd sellise sotsiaalpoliitika kujundamises, mis väärtustab hoidu ning soosib erinevate ühiskonnaliikmete kaasamist hoiukohustustesse. See eeldab eelkõige tööturukäitumise muutmist ning pere, riigi ja turu koostööd.

Cicca, Bleijenbergh (2014) on Fraseri (1994) eelviidatule tuginevalt tüpologiseerinud peremudeleid (ehk avanud joonisel 1 olevat „heaoluriigi“ kasti) järgmiselt. Esiteks, **mees-leivatooja** mudel (sh ka moodsam versioon sellest ehk nn **pool-teist-leivatooja**), mille puhul naine võtab enda peale hoolduskohustuse rolli. Teatud tingimustes (nagu nt rikkamad pered või riiklik hoolekanne) võimaldab rollijaotus ka naiste osalist (või projektipõhist) hõivet, kui selleks on olemas tööjõuturu toetavad institutsioonid. Teiseks, **hoolduskohustuse pariteet** ehk mudel, mille puhul säilivad n-õ vabatahtlikult traditsioonilised soorollid peres, kusjuures seda jõustatakse naistele hoolduskohustuse täitmise eest makstava riikliku helde kompensatsiooni kaudu (näiteks pikk ja helde emahüvitis või nn *cash for care*-tüüpi hüvitis). Kuna riiklikult toetatud lapsehoid algab alles teatud vanusest ja eeldab endiselt perede (emade) panustamist (haiguspäevade, huviringidesse viimise jms kaudu), siis kasutavad töölkäivad emad turulahendeid (sh tasustatud hoidjaid) ja püüavad ka turumehhanisme vältida (kaasates vanavanemad). Kolmandaks, **universaalne leivatooja**

ehk kahe-töövõtja mudel, mille puhul on naine sama „lahti-perestatud“¹³ kui mees. Ei ole oluline, kas seda tehakse turu või riigi abil, mõlemal puhul kodust hoolduskohustust ei väärtustata ja otsitakse pigem odavat koduvälist hoiuteenust. Neljandaks, **universaalne hoolduskohustust** ehk Põhjamaade mudel, mille puhul rõhutatakse hoolduskohustuse väärtuslikkust (Fraser 1994; Gornieck, Meyers 2009). Sellises nägemuses on rõhk tööturu võrdsuselt ja võrdsetelt võimalustelt nihkunud probleemi teistsugusele defineerimisele – tasuta hoolduskohustuse ebaõiglasele jaotusele.

PEREPOLIITIKA VÕRDLEV ANALÜÜS.

Perepoliitika võrdleva analüüsi kontekstis huvitume eelkõige sellest, kui-võrd on tagatud perede võimalus realiseerida laste saamisel n-õ tegelikke eelistusi. Küsimus ei ole ainult tööturu võrdsete võimaluste tagamises, mis Eestis on tegelikult võrdlemisi hästi seadustega tagatud, vaid ka laste ja vanurite hoolekande tööna arvestamises, selle väärtustamises ning erinevate ühiskonnagruppide vahel ühtlasemas jaotamises. Võib spekuloida, et Eesti peremudel ja seda kujundav perepoliitika kuulub hoolduskohustuste pariteedi alla. Poliitika kujundajad on valinud naiste (eelneva sotsiaalmaksu põhise) helde kompenseerimise kodusoldud aja eest. Samas ei ole poliitika selgelt defineerinud, kas hoolduskohustustuleks perest välja viia turu või avaliku sektori kaudu ja seega on ühiskonnas signaale nii ühe kui ka teise toetuseks.

Kuigi viimatimainitu on pealtnäha tehniline küsimus, on tegelikult valik nn odava turulahendi ja riiklikult korraldatud ning väärtustatud alushariduse vahel võtmedilemma nii hoolduskoormuse

.....
13 Nii mõnedki autorid on üritanud defineerida head perepoliitikat *defamiliseerimise* kontseptsiooni kaudu (vt ka Kutsar, Tarum 2014), mida võiks eestindada kui „lahtiperestamist“. Viimatimainitud defineeritakse kui hooldustegevuse liikumist pereliikmetelt teiste makstud töötajate kätte. Muidugi on võimalik asetada ka analüüsi kaasatud Euroopa riigid ühedimioonilisele skaalale: perestatud – lahtiperestatud.

tasakaalu kui ka tuleviku sotsiaalpoliitika mõttes. Kui probleemi sõnastada liberaal-traditsiooniliselt, mille puhul „odav” hoolitsustöö on lükatud naiste õlgadele, siis on ka pakutav lahendus „odav” – näiteks (nais)töötajate sisselubamine kolmandatest riikidest. Lähtudes kolonialistlikust ehk globaliseerumise kriitilisest vaatest tähendaks see, et rikka valge naise väheväärtustatud töö teeb ära muust rassist vaesem naine. Nüüdne esmane poliitiline valik on kaks leivatootjat ja riiklik hoolekanne versus kaks leivatootjat ja turulahendused. Seega ollakse ühes dimensioonis mõlema poliitika puhul üksmeeles – universaalne leivateenija. Paraku teises dimensioonis ollakse eri meelt ja see lähtub klassitundlikkusest ehk lihtsalt vastusest küsimusele, kas me peame hoolitsustöö pidamist n-ö odavaks tööks ja seega peaks tegema seda meie (keskklassi haritud naise) asemel keegi teine ehk odavam töötajad või mitte.¹⁴

14 Võiks ka küsida, kust tulevad nn hoolekande töö hinnad, kas lasteaiakasvatajate madalatest (kohalike omavalitsuse makstavatest) palkadest, mida saab pidada nn hoolekandetöö alternatiivkuluks. Hoolduskohutuse väärtustamine ja ühtlane jaotamine pole pelgalt Euroopa-est Eestile peale surutud „veidrus”.

Lihtsustatult võib väita, et poliitilise sekumise või sellest hoidumise võtmeküsimuseks on, kas ja millisel määral püütakse turulahendit ära hoida, turujõudude heale toimimisele kaasa aidata või selle tulemusel sündivat ebavõrdsust tasakaalustada. Konkreetsetes kontekstis tähendab see lapsehoiu puhul küsimust, kas töömahuka laste järelevalvamise vajaduse rahuldamiseks oldaks nõus ja valmis lõdvendma sisserände kriteeriume, lükates probleemid sisuliselt immigratsioonipoliitikale. Kui mitte, võib alternatiivina kaaluda ka Põhjamaade eeskujul kõrge kvaliteediga ja kõigile kättesaadavat, kuid maksumaksjale kulukat lapsehoiuteenust.

Joonis 4 püüab eeltoodud diskussiooni perepoliitilistest põhidilemmadest kanda kahemõõtmelisele väljale¹⁵. Selle olulisimad dimensioonid on: (1) hoolduskohutuse (riiklik) väärtustamine ja (2) ühiskonnas prevaleerivad soorollid. Kuna esimene neist on poliitikate loome tulemus, siis on oluline märkida, et hoiu riikliku toetamise argumente on mitu. Esiteks võimaldab

15 Vt Eesti konteksti tutvustust nt Kutsar ja Tarum (2011).



JOONIS 4. Perepoliitikate tüpologiseerimine kahe tunnuse alusel

Allikas: autorite süntees (Ciccia et al. 2012; Fraser 1994 alusel)

riiklik hoiusüsteem tagada kvaliteedi, esitades lapsehoiu töötajatele kvaliteedinõudeid ja kehtestades ühtse palgasüsteemi.¹⁶ Teiseks räägib riiklikult subsideeritud ja lapsevanema taskust minimaalselt toetatud hoiu kasuks just selle kättesaadavus. Samas on ka argumente, mis toetavad hoiutasu diferentseerimist sissetulekute alusel. See on oluline vältimaks nn väljatõrjeeffekti, kus rikkamad otsustavad hääletada jalga-dega ja valivad erahoiu (mis häbimärgistab riiklikku lasteaeda ja teeb sellest koht, mis on sotsiaalmajanduslikult nõrgemale).

Nagu eespool kirjeldatud, on see, kas ühiskond ja selle institutsioonid toetavad pigem traditsioonilisi soorolle või mitte, evolutsiooni küsimus. Siiski ei tähenda see, et ka siin ei oleks poliitilisi meetmeid, mis võivad pika aja jooksul muuta hoiakuid ja suhtumisi. Enamik nendest meetmetest on seotud sünni- ja perehüvitistega. Siiski on ka nende puhul hulk küsimusi, millele konkreetsetes poliitilises kontekstis antavad vastused koos riigi ja kohaliku omavalitsuse võimekusega neid rakendada, määravad teiste poliitikate koosmõjus lõpptulemuse. Olulisemad küsimused, millele antud vastused eristavad nii eraldi kui ka üksteisega kombineeritult Euroopa riikide perepoliitika, on järgmised: (i) kui pikalt sünni- ja perehüvitisi makstakse ja kui helded nad on?; (ii) kui pikalt võimaldavad või ajendavad nad vanemaid tööturult eemal olema?; (iii) milline on nende ülesehitus?; (iv) kas nad on vaid emale või ka isale suunatud?; (v) kas vanemahüvitist tuleks maksta kindla maksena või peaks see sõltuma ka eelnevast sissetulekust?; (vi) kas hüvitise korraldus võimaldab osajaga töötamist ja/või etappidena väljavõtmist?

Vaatamata perepoliitiliste analüüside esiletõusule feministlikus ja sotsiaalsel

võrdsust oluliseks pidavas akadeemilises kirjanduses, ei ole uurijad ülemäära tihti selgitanud mehhanismi, mis ühe või teise riigi puhul viib just tüpoloogias välja toodud perepoliitika jõustamiseni. Selle lünga täitmiseks asetame joonisel 4 X-teljele ühiskonna- ja pereliikmete arusaama soorollidest kui poliitikate suhtes pikaajaliselt endogeense teguri. Viimane mõjutab poliitiliste meetmete toimet lühiajaliselt. Sama joonise Y-teljel on kajastatud poliitikate läbiv ideoloogia ehk hoolduskohutuse väärtustamine või efektiivsusele suunatud poliitika. Konkreetse analüüsi eesmärk on astuda tüpoloogia konstrueerimisest ja kommenteerimisest samm edasi – vaagida erinevaid perepoliitika meetmeid ja nende võimet toetada teatud liiki peremudelite evolutsioonilist teket. Kuigi analüüs võimaldab näidata, kui palju üks või teine perepoliitiline idealtüüp leiab teistest andmete baasil empiirilist kinnitust, on peatähelepanu pööratud siiski perepoliitika konfiguratsioonide eesmärgipärasusele. Viimane tähendab, et analüüs vaatleb „edumeelse perepoliitika” tulemuslikkust ehk seda, kui palju suudavad perepoliitika meetmed tagada mõlemat – nii väikest soolist palgalõhet kui ka lapsi.

Konkreetses analüüsis leiavad tingimustena (sõltumatud muutujad) kasutatud riikliku lapsehoiuga ja vanemahüvitisega seotud poliitilised meetmed (tabel 1). Analüüsi tulemus ehk sõltuv muutuja on perepoliitika edumeelsus, mille alusel riikides peaks sündima suhteliselt palju lapsi ja naised on tööjõuturul süsteemi tasandil karjääri mõttes edukad. Teiste sõnadega, analüüsi uuritavaks (sõltuvaks) muutujaks on nn edumeelse perepoliitika tulemus ehk kombinatsioon sündimussuhtajatest ja naiste mõjuvõimust tööjõuturul ja pereelus. Viimast mõõdamisviisi palgalõhe kaudu. Edaspidi on väikese tähega märgitud see, kui tingimus ei ole täidetud ehk (kalibreeritud) muutuja väärtus on väiksem kui 0,5, suurte tähtedega – vastupidisel juhul. Analüüsi on kaasatud 23 Euroopa riiki, sealjuures kõik Balti riigid.

16 Vastupidi turuideooloogiale kasutatakse eriti Skandinaavia vastupidist retoorikat eesmärgiga hoolduskohustust väärtustada. Viimane on oluline sotsiaalse investeeringu paradigma võtmes, mille puhul nähakse alushariduses olulist ebavõrdsuse ohjamise ning tuleviku sotsiaalkulutuste vähendamise instrumenti.

Muutuja	Riik	Operatsionaliseerimine	Andmeallikas
Tulemus:			
<i>W</i>	Naiste mõjuvõimu indeks	Naiste palkade keskmine osakaal meeste palkadest, 2009–2013	Eurostat 2009–2013
<i>T</i>	Sündivus	Keskmiselt lapsi naise kohta (TFR – <i>total fertility rate</i>)	Eurostat 2009–2013
<i>M</i>	Hea perepoliitika tulemus	$M = \min(W, T)$	Autorite arvutus
Tingimused:			
<i>L</i>	Vanemahüvitis	Ema ja vanemahüvitise pikkus ja heldus täismakstud nädalates (FRE – <i>full rate equivalence</i>)	OECD 2013
<i>F</i>	Isahüvitis	Isahüvitise kohustuslikkus ja heldus täismakstud nädalates (FRE)	OECD 2013
<i>S</i>	Vanemahüvitise struktuuri indeks	Vanemahüvitise lagi ja selle suhe võrreldes keskmise palgaga (kui lagi on üle kahekordse keskmise või puudub, siis indeks = 100%)	OECD 2013
<i>C</i>	Hoiu riiklik finantseerimine	Subsideeritud % lastehoiu kuludest	Eurydice 2014
<i>P</i>	Riiklike hoiuasutuste osakaal	Riiklike hoiukohtade % kogu hoiukohtadest	Eurydice 2014
<i>Q</i>	Hoiuasutuste kvaliteet	Töötajaid/lapse kohta	Eurydice 2014

TABEL 1. Analüüsi kaasatud muutujad

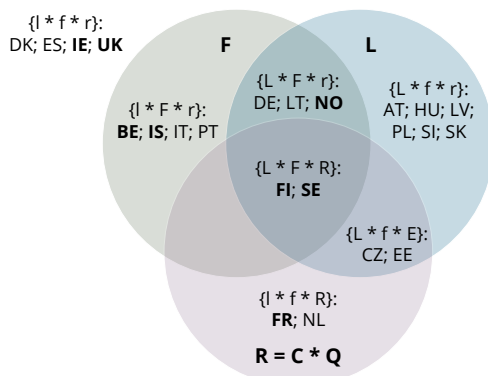
Allikas: autorite koostatud

Valitud tegurite ja riikide andmed andsid aluse 16 erineva perepoliitika konfiguratsiooni tekkeks (lisa 1), mis kinnitab perepoliitiliste valikute mitmekesisust. Tulemused näitavad, et perepoliitilisi eesmärgi (meie analüüsis sündnid ja väike palgalõhe) edukamalt täitvate konfiguratsioonide hulgas on nii helde ja pika vanemahüvitise riike (Soome, Rootsi ja Norra) kui ka neid, kus hüvitis on pigem napp (Inglismaa ja Iirimaa) või mõõdukas (Island). Hüvitise helduse kõrval on pigem dominantne hüvitise ühtlus (s) ehk hüvitise ja keskmise palga mõõdukas suhe. See näitab, et hoidu väärtustatakse sissetulekust sõltumata ja laste koduhoid toob riigile kaasa võrreldava kulu. Lisaks

hüvitise ühtlasele jaotusele paistavad oluliste teguritena veel silma tähelepanu suunamine isadele (isapuhkus on suhteliselt helde ja pikk) ja riikliku subsidiumi dominantsus nn kogu lapsehoiu kulu lõikes. Samas ei ole ükski nendest teguritest vajalik, sest leidub riike, mis suudavad perepoliitilises mõttes head tulemust saavutada ka ilma nendeta.¹⁷

Joonis 5 pakub teatud tunnuste rõhutamise ja/või koondamise abil lihtsustatud perepoliitikate tüpoloogia. Kui koondada

17 Nii näiteks on Norra ja Prantsusmaa vanemahüvitis pigem ebaühtlase jaotusega ning nii Iirimaa kui ka Inglismaa ei ole oma poliitikalikes isade pereellu lülitamist, vähemalt „võta või jäta“ hüvitistena, pidanud oluliseks.



JOONIS 5. Lihtsustatud tüpoloogia Venn'i diagrammis – heaolupoliitikate erinevad konfiguratsioonid 23 Euroopa riigis.

Märkus. L – vanemahüvitise heldus, F – isahüvitise heldus, R – kvaliteetne riiklik hoid. Suurte tähtedega on märgitud, kui tunnus esineb. Rasvases trükis on toodud riikide akronüümid, mille puhul perepoliitika tulemus on hea). Väljaspool F, L, R hulki (ükski kolmest tunnusest ei ole > 0.5) asuvad konfiguratsioonid on Taani, Hispaania, Kreeka ja Inglismaa.

Allikas: autorite analüüs tabel 1 ja lisa 1 andmete põhjal

kaks tunnust C ja Q ehk lapsehoiu helde riiklik toetamine ja selle kõrge kvaliteet, siis saame kolm olulist tunnust: emadele suunatud vanemahüvitise heldus (L); isadele fokuseeritud hüvitis (F) ja riiklikult väärtustatud hoid (R). Kuna rasvaselt on joonisel märgitud edukad riigid (kõrge sündimus ja väike palgalõhe), siis nähtub, et kõigi kolme tunnuse esinemine on täidetud vaid ringide lõikumispunktis – Soomel ja Rootsil. Silma paistab ka see, et keskendumine vaid heldele vanemahüvitisele (Ida-Euroopa ja suur osa Kontinentaal-Euroopast) ei ole edu toonud. Kui joonisel 5 toodud lapsehoiu väärtustamise „mull” (R) harutada alamkomponentideks, saame enam edukaid radasid.

Analüüs leidis kolm head perepoliitika rada kõrge sündimuse ja väikese palgalõhe võtmes. Oluline on märkida, et kõikide radade puhul on läbivalt olulised kaks komponenti: ühtlaselt jaotuv vanemahüvitis (s) ja hoiukohtade kõrge kvaliteet (Q, operatsionaliseeritud kui madal õpetajalapse suhe hoiukohas). See aga ei tähenda, et need komponendid eraldi edu tooksid:

1. Iirimaa perepoliitika rõhub helde hüvitise asemel riiklikult subsideeritud

kvaliteetsele hoiule (C ja Q)¹⁸:

$I * f * s * C * p * Q$

2. Islandi perepoliitikas on helde isahüvitis (F) kombinatsioonis avalikult pakutud kvaliteetsete hoiukohtadega:

$I * F * s * c * P * Q$

3. Rootsi ja Soome rada on nn sotsiaaldemokraatlikult külluslik, kus lisaks sissetulekuid võrdsustavale hüvitisele on riigil suur roll igas komponendis:

$L * F * s * C * P * Q$

Lisas 1 on toodud ära kõikide riikide perepoliitika kombinatsioonid ja ka tulemus ehk see, kas nimetatud riigi perepoliitika pakub „head” tasakaalu kõrge sündimuse ja naiste tööturu positsiooni vahel (vt ka joonis 3). Eraldi tähelepanu väärib Eesti perepoliitika muster. Kuna Eestis on naiste palgalõhe Euroopa suurim, siis perepoliitika ei kvalifitseeru „heaks” (kalibreeritud $T = 0,46$). Kui vaadata üksikuid perepoliitika komponente, siis Eesti on väga kõrge

18 Valemite lugemisel on oluline märkida, et korrutusmärk tähistab sellist tüüpi analüüsis „ja” ehk kombinatsioon toodab edu vaid kõigi tingimuste koostmõjul. Selles suhtes erineb hõguskogumi analüüs statistilisest analüüsist ehk eraldi ei mõõdata iga komponendi efekti suurus.

tulemusega peaaegu kõigis aspektides. Erandiks on siin isadele makstav hüvitis ning vanemahüvitise ühtlus ($L = 0,99$, $F = 0$, $S = 0,98$, $C = 0,99$, $P = 0,97$ ja $Q = 54$). Keskmise on ka lapsehoiu kvaliteedi näitaja, mis ühtlasi viitab hoiutöö tagasihoidlikule väärtustamisele.

Siiski ei too eelkirjeldatud kombinatsioon ehk $L * f * S * C * P * Q$ perepoliitikale edu. Milles võib olla probleem? Kirjandusest leiame mõned võimalikud põhjendused. Soolise palgalõhe hoiab kontrolli all vaid naiste mõjuvõimu tõus (ingl *bargaining power*), st isasid tuleb n-ö jõuga kaasata ja sundida peremustrit muutma, et hoiukohustus jaguneks ühtlasemalt (vt ka eespool Fraser'i 1994 arutlus „jänestest“). See annaks naistele karjäärivõimaluse ka laste kõrvalt ja aitaks nn klaaslagedeni viivat spiraali murda. Eestis on isade kaasatus lapsekasvatamisse küll kasvanud, kuid nn uut tüüpi isadus (hooliv isa) on nende jaoks ikkagi konfliktne teema (Pödder, Pödder 2015). Ka ei ole peredele appi mindud „võta või jäta“ ehk kohustusliku isahüvitise või isakvoodi kaudu, mida paljud riigid soovivad ja kasutavad (vt ka Biin *et al.* 2013). Saxonberg (2013) on rõhutanud, kuidas vanemahüvitise komponendid, sh isade fookus, paindlikkus, on võtmetähtsusega hüvitise mõjule soorollide taastootmisel. Lapsehoiu riiklik finantseerimine protsendina kogu lastehoiukuludest ja kaetus hoiukohtadega on suhteliselt sarnane Põhjamaadega, aga kvaliteedile panustatakse tunduvalt vähem.¹⁹

Eesti puhul võib välja tuua ka edukatest riikidest erineva ebaproportsionaalselt helde vanemahüvitise sõltuvuse ema varasemast palgatulust. Järelikult erineb Eestis lapsehoiu väärtus emade lõikes – hästiasustatud emad saavad ka oma last hoides palju enam tulu kui väiksepalgalised emad. Seega igal lapsel ja nende hoiul on eraldi „hind“, mida võib tõlgendada ka

nii, et kõrgepalgaliste vanemate lapsed on ühiskonna silmis rohkem väärtustatud. Kui kõigi nende tegurite kokkumäng ei ole vahest määrav esimese lapse sünni puhul, siis järgmiste puhul võib tulemuseks olla sünni edasilükkamine või ratsionaalne otsus last mitte saada. Võib ju väita, et Eesti sündimuse näitaja ei olegi nii halb ehk keskmiselt on peres (ühe naise kohta) 1,62 last ($T = 0,46$). Siiski näitab joonis 3, et

Eesti puhul võib välja tuua ka edukatest riikidest erineva ebaproportsionaalselt helde vanemahüvitise sõltuvuse ema varasemast palgatulust.

Eesti kuulub koos Ida-Euroopa saatusekaaslastega n-ö joonealuste riikide hulka, sest ei ületa edukate kaasuste²⁰ tuvastamiseks kasutatavat 0,5 ländit (toodud punase joonena).

DISKUSSIOON: KAS EESTI SENINE PEREPOLIITIKA VÕIB KAASA AIDATA SOOVITUD UUE PÕHJALA TEKKELE?

Eesti väikese üleminekuühiskonna perepoliitika on kaugel unistuste uuest Põhjalast. Kujunemisjärgus turumajanduse ja selle stratifikatsioonisüsteemis toimivate muutuste raames on ühiskonnas levinud arusaamad perest võtnud tavatuid vorme, mis ei sarnane ei Põhjamaade ega vana Euroopa omadega. Kuigi näib, et ühiskonna ja tema liikmete arusaamad soolisest

¹⁹ Ei ole võimalik üheselt öelda, kas riigi kulutused on helled või mitte ehk kas lapsehoiustusteemis on palju raha, vaid fookus on avaliku ja erapranuse suhtel.

²⁰ Joonepealsed ja edukad on lisaks Põhjamaadele ka heaoluühiskondade liberaalsed režiimid ehk Inglismaa ja Iirimaa. Ka väikeriik Island saab hästi hakkama ja see fenomen nõuaks ilmselt enam kvalitatiivsete uurijate tähelepanu.

rollijaotusest on pikaajaliselt valitsevate poliitikate suhtes sisetekkelised, on väikese rahvusriigi eksistentsi seisukohalt oluline küsida, milline on perepoliitiliste meetmete võimalik roll lõksust pääsemiseks, mida iseloomustavad ühelt poolt tagasihoidlikud iibenäitajad ja teiselt poolt naiste suhteliselt nõrk positsioon tööturul.

Selles küsimuses selguse saamiseks kasutasime analüüsis võrdlevat hāgusko-gumi meetodit, mis võimaldab sarnaste tulemuse saavutamist erinevate radade kaudu. Teiste sõnadega võtab nimetatud meetod aluseks eelduse, et ei ole üht ja ainust head (või halba) poliitikameetmete korvi, vaid edu puhul saavad oluliseks erinevate meetmete teatavad kombinatsioonid. Tulemused võimaldavad öelda, et isegi Põhjamaade (nagu Island, Soome ja Rootsi puhul, kus edu seisneb eelkõige panustamises isade kaasamisele ja lapsehoiu kvaliteedile) puhul on perepoliitilised rajad küllalt eripalgelised.

Eesti on iibe parandamiseks panustanud suuresti vanemahüvitise süsteemi, mis on ka rahvusvahelises võrdluses üsna helde (seda eriti kõrgepalgaliste naiste puhul). Nagu liberaalsetele ja enda panust rõhutavatele ühiskondadele omane, sõltub see hüvitis eelnevast palgasissetulekust ja ei ole solidaarne. Heldelt kompenseeritud emasid ei rahulda ilmselt ka see, et nende lapsehoiu hind kolme keskmise palga ulatuses hüvitatakse ja nad naasevad tööle, millele vihjab tendents, et pigem jäävad helde hüvitise lõksu nn keskklassi pered. See tähendab ka seda, et naised jäävad kauaks tööturult eemale, kaotavad karjääris

ja sissetulekus ning satuvad ka koduses rollijaotuses ebavõrdsesse positsiooni, mis paneb neid vabatahtlikult enam panustama otseselt kompenseerimata jäävatesse toimetustesse.

Põhjamaade näitel riikliku hoolduskohustuse olulisusele rõhumine võib jätta eksliku mulje, et autorite arvates tuleks pered igasugusest hoolduskohustusest vabastada, sest see on üks vähemakstud ja ebavõrdsust loov tegevuste pundar (nii lastevanemate kui ka lastega ja lasteta perede võrdluses). Selline ühemõõtmelisus (kus „lahtiperestamine” tähendab „edumeelset” elukorraldust) ei võimalda vaagida teisi komponente: (1) kas „lahtiperestamine” on tehtud turu või riigi kaudu; (2) milline on säilinud hoolduskohustuste jaotus meeste ja naiste vahel; ja jätab küsimata (3) kas pered sellist poliitikat üldse soovivad. Seega lähtuti eeltoodud analüüsis peamistest perepoliitika komponentidest: hüvitistest ja nende struktuurist ning hoiukohtade riiklikust pakkumisest, et leida edukaid perepoliitika mustreid. Kindlasti on veel kehtestatud mängureegleid, mis jäid analüüsist välja ja mis võivad tugevasti mõjutada poliitikate kokkumängu tulemusi.²¹ Nende oluliste perepoliitika komponentide analüüs peab aga ootama järgmisi uuringuid.

.....
21 Nendeks võivad näiteks olla tööandjad ja tööseadusandlus. Islandi edu puhul tuuakse välja tööandjate peresõbralikkus, st vanemad võivad lapsed alati kaasa võtta, hoiukohustust jagatakse tööandja ruumides kollektiivselt. Samas Soome puhul nimetatakse hoiukohustuse paindlikkust ehk mitmeid nn otsustuspunkte, kus pered võivad endale valida sobiva kombinatsiooni kodu-, era-, pere- või riiklikust hoiust.

KASUTATUD KIRJANDUS

- BOURDIEU, P. (2005). Meeste domineerimine. Tallinn: Varrak.
- BIIN, H., KARU, M., MASSO, M., VELDRE, V. (2013). Eesti vanemapuhkuste süsteemi analüüs. Aruanne. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.
- CICCIA, R., BLEIJENBERGH, I. (2014). After the male breadwinner model? Childcare services and the division of labor in European countries. *Social Politics*, 21 (1), 50–79.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1999). *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford: Oxford University Press.
- ESPING-ANDERSEN, G. (2009). *The incomplete revolution: Adapting to womens new role*. Cambridge: Polity Press.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- ESPING-ANDERSEN, G., GALLIE, D., HEMERIJCK, A., MYLES, J. (2002). *Why we need a new welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- FRASER, N. 1994. After the family wage: Gender equity and the welfare state. – *Political Theory*, 22 (4), 591–618.
- FREJKA, T., SOBOTKA, T., HOEM, J. M., TOULEMON, L. (2008). Summary and general conclusions: Childbearing trends and policies in Europe, 19 (7), 5–14.
- KARU, M., PALL, K. (2009). Estonia: Halfway from the Soviet Union to the Nordic countries. – S. B. Kamerman, P. Moss (eds). *The politics of parental leave policies*. Bristol: The Policy Press, 69–85.
- KORPI, W. (2000). Faces of inequality: Gender, class and patterns of inequalities in different types of welfare states. – *Social Politics*, 7 (2), 127–191.
- KORPI, W., FERRARINI, T., ENGLUND, S. (2013). Women's opportunities under different family policy constellations: Gender, class, and inequality trade-offs in western countries re-examined. – *Social Politics*, 20 (1), 1–40.
- KUTSAR, D., TIIT, E.-M. (2000). Comparing socio-demographic indicators in Estonia and the European Union. – L. Appleton (ed). *Spatio-temporal dimensions of economic and social change in Europe*. Cross-National Research Papers. Sixth Series: Improving Policy Responses and Outcomes to Socio-Economic Challenges: Changing Family Structures, Policy and Practice, 2, 27–34. Loughborough University: European Research Centre.
- KUTSAR, D., TARUM, H. (2011). Eesti vanemahüvitis Euroopa Liidu tööhõive strateegilise eesmärgi taustal. – *Riigikogu Toimetised*, 23, 170–177.
- LEITNER, S. (2003). Varieties of familialism. The caring function of the family in comparative perspective. – *European Societies*, 5 (4), 353–375.
- ORLOFF, A. (1996). Gender in the welfare state. – *Annual Review of Sociology*, 22, 51–78.
- PILVRE, B. (2001–2009). Müüt tugevast ja põhjamaisest Eesti naisest. *ESTONICA*. Entsüklopeedia Eestist. – http://www.estonica.org/et/Tugev_Eesti_naine_lakub_v%C3%B5rd%C3%B5iguslikkuse_haavu/M%C3%BC%C3%B5t_tugevast_ja_p%C3%B5hjamaisest_Eesti_naisest/
- PILVRE, B. (2014). Eesti mehelikkused. – *Vikerkaar*, 4 (5), 45–55.
- PÖDDER, H., PÖDER, K. (2015). The societal context of significant others: Comparative perceptions of mother- and fatherhood in Sweden, Finland and Estonia. – *European Scientific Journal*, 11 (11), 222–247.
- SAXONBERG, S. (2013). From defamilialization to degenderization: Toward a new welfare typology. – *Social Policy and Administration*, 47 (1), 26–49.
- TARUM, H. (2010). Eesti perepoliitika suundumused Euroopa heaolumudelite kontekstis: vanemahüvitise näide. *Bakalau-reusetöö*. Tartu Ülikooli riigiteaduste instituut.
- TRUMM, A. (2009). Perede rahaline toetamine Euroopa Liidus 2007. aastal. Uuringuraport. Tartu: Tartu Ülikooli sotsio-loogia ja sotsiaalpoliitika instituut. – http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/kogumik/pere-de_rahaline_toetamine.pdf
- VEBLEN, T. (1899). *The theory of the leisure class: An economic study of institutions*. New York: MacMillan.

Riik	Hea perepoliitika tulemus (M)	Vanemahüvitis (L)	Isahüvitis (F)	Hüvitise mitte-universaalsus (S)	Lastehoiu finantseerimine (C)	Riiklike hoiukohade küllus (P)	Hoiukvaliteet (Q)	Perepoliitika konfiguratsioon
Saksamaa	0,000	0,717	0,556	0,982	0,000	0,000	0,714	LFScpQ
Rootsi	0,789	0,911	0,945	0,000	0,997	0,789	0,978	LFsCPQ
Soome	0,518	0,847	0,848	0,000	0,544	0,919	0,989	
Leedu	0,444	0,985	0,500	0,982	0,000	0,972	0,499	LFScPq
Norra	0,772	0,635	0,993	0,000	0,000	0,000	0,499	LFscpq
Eesti	0,000	0,998	0,000	0,982	0,994	0,966	0,785	LfSCPQ
Tšehhi	0,000	0,971	0,000	0,806	0,768	0,971	0,608	
Slovakkia	0,000	0,942	0,000	0,982	0,000	0,961	0,499	LfScPq
Sloveenia	0,446	0,859	0,000	0,000	0,000	0,961	0,873	LfscPQ
Poola	0,400	0,708	0,000	0,982	0,000	0,852	0,499	LfScPq
Läti	0,415	0,959	0,000	0,982	0,000	0,952	0,499	
Austria	0,000	0,627	0,000	0,982	0,000	0,000	0,704	LfScpQ
Ungari	0,389	0,883	0,000	0,000	0,000	0,944	0,499	LfscPq
Itaalia	0,417	0,000	0,710	0,500	0,672	0,000	0,499	IFScpq
Portugal	0,391	0,000	0,991	0,880	0,000	0,000	0,776	IFScpQ
Belgia	0,537	0,000	0,556	0,000	0,980	0,000	0,499	IFsCpq
Island	0,600	0,000	0,961	0,000	0,000	0,875	0,990	IFscPQ
Prantsusmaa	0,799	0,000	0,000	0,982	0,746	0,860	0,499	IfSCPq
Holland	0,488	0,000	0,000	0,982	0,994	0,977	0,499	
Hispaania	0,398	0,000	0,000	0,982	0,000	0,000	0,776	IfScpQ
Iirimaa	0,886	0,000	0,000	0,000	0,997	0,000	0,940	IfsCpQ
Inglismaa	0,515	0,000	0,000	0,000	0,000	0,645	0,819	IfscPQ
Taani	0,493	0,000	0,000	0,000	0,000	0,649	0,995	

LISA 1. Euroopa Liidu kodanike sissetulek kodakondsuse järgi. Kümme esimest riiki, 2008–2013
Märkused: Analüüs on kasutatud muutujate kalibreeritud väärtusi. Ühte perepoliitika konfiguratsiooni kuuluvad Inglismaa ja Taani, Prantsusmaa ja Holland, Poola ja Läti, Eesti ja Tšehhi, Soome ja Rootsi. Rasvaselt on toodud need riigid, kelle perepoliitika toodab head tulemust nii sündimuse kui ka naiste mõjuvõime seisukohast. Joone peal vanemahüvitise mõttes helled riigid ja all mittehelded. Muutuja väärtus üle 0,5 näitab tunnuse esinemist.

Rohemajanduse tuleviku otsustab koostöö



JAAANUS UIGA

Eesti Arengufondi energia- ja rohemajanduse analüütik



PEEP SIITAM

Eesti Arengufondi energia- ja rohemajanduse suuna juht

Rikkuse kasvatamisele ja ressurtsiefektiivsele käitumisele suunatud rohemajanduslike põhimõtete rakendamine energiamajanduses kõigi turuosaliste (ettevõtlus, avalik sektor, teadlased, tarbijad) senisest tihedamas koostöös võib anda tõuke kogu Eesti majanduse hoogsamale arengule.

ROHEMAJANDUS. Rohemajandust võib defineerida mitmeti. Kui ÜRO keskkonnaprogrammis räägitakse vähese CO₂ heitega, ressursitõhusast ja ühiskonda kaasavast majandusest (Kuldna et al. 2012; UNEP 2011), siis OECD kirjeldab sarnase definitsiooni alusel rohekasvu (*green growth*) (Green growth ... 2014). Lihtsustatult võib öelda, et rohemajandus on majandamise viis, mille eesmärk on rikkuse suurendamisel ressursse säästvalt kasutada.

Rohemajandus kui majandamise viis muutub pidevalt ning võib hõlmata kõiki majandustegevusi. Kui näiteks energia- või

biomajanduse kontekstis on võimalik eristada olemasolevate majandustegevuste loetelu – EMTAK 2008 (EMTAK tegevusalad 2015) – alusel tegevusalad, mis suuremal või vähemal määral nimetatud majandamisviisidega on seotud, siis rohemajanduse kontekstis on sellist eristamist praktiliselt võimatu teha. Kõik majandussektorid, mis tegelevad tegevusefektiivsuse suurendamisega (ning millega kaasneb energia- ja/või ressursisääst) on rohemajanduse objektid.

Rohemajandusest ei saa mõelda kui kindlast sihttasemest või -punktist, kuhu eesmärkide täitmisel jõutakse, vaid tegu on pideva protsessiga. Sellegipoolest on tegevuste tulemuslikkust võimalik ning vajalik mõõta. Tuvastamiseks, kuidas panustab Eesti energiamajandus rohemajandusse, vaatleme Eesti rohemajandust OECD raportis „Green Growth Indicators 2014” (2014) kirjeldatud mõõdikute abil (tabel 1).

MÕÕDIKUD ENERGIA- JA ROHEMAJANDUSES. Rohemajanduse tulemuslikkuse mõõtmiseks võib kasutada nii olemasolevaid kui ka uusi sünteesmõõdikuid. Sealjuures võib riiklikke tulemusi võrrelda nii teiste riikide tulemustega kui ka indikaatorite varasemate väärtuste suhtes. Esimesel juhul on tähtis, et mõõdikute alusandmed oleksid kõigi riikide kohta kogutud samadel alustel.

Energiamajanduse kontekstis vaatleme edaspidi rohemajandust järgmiste indikaatorite abil:

1. Süsinikutootlikkus (*Carbon Productivity*)
2. Kodumaine materjalitootlikkus (*Domestic Material Production*)

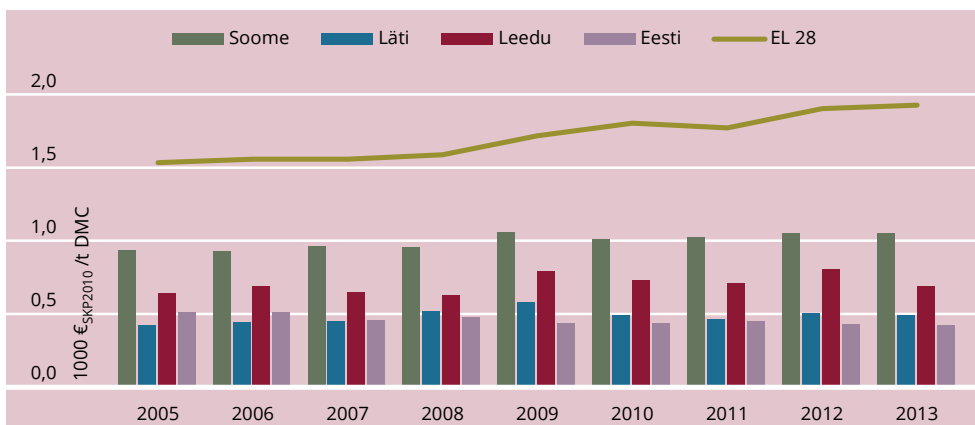
3. Majanduse energiamahukus (*Energy Intensity of Economy*).
 4. Sotsiaal-majanduslikud tegurid – majanduskasv ja selle struktuur.
- Kodumaine materjalitootlikkus (joonis 1) (DMC – *domestic material consumption*) näitab,

mitu lisandväärtuse eurot (SKP püsiväärtused on kirjeldatud 2010. aasta hindades) on suudetud luua ühe tonni materjali kasutamise abil. Jooniselt 1 on näha, et 2013. aastal toodeti Eestis ühe kasutatud kodumaise materjalitonna kohta ligikaudu

1.	The environmental and resource productivity of the economy	Carbon and energy productivity Resource productivity: materials, nutrients, water Multi-factor productivity
2.	The natural asset base	Renewable stocks: water, forest, fish resources Non-renewable stocks: mineral resources Biodiversity and ecosystems
3.	The environmental dimension of quality of life	Environmental health and risks Environmental services and amenities
4.	Economic opportunities and policy responses	Technology and innovation Environmental goods & services International financial flows Prices and transfers Skills and training Regulations and management approaches
Socio-economic context and characteristics of growth		Economic growth and structure Productivity and trade Labour markets, education and income Socio-demographic patterns

TABEL 1. Rohemajanduse indikaatoreid OECD käsitusel

Allikas: Green Growth Indicators 2014



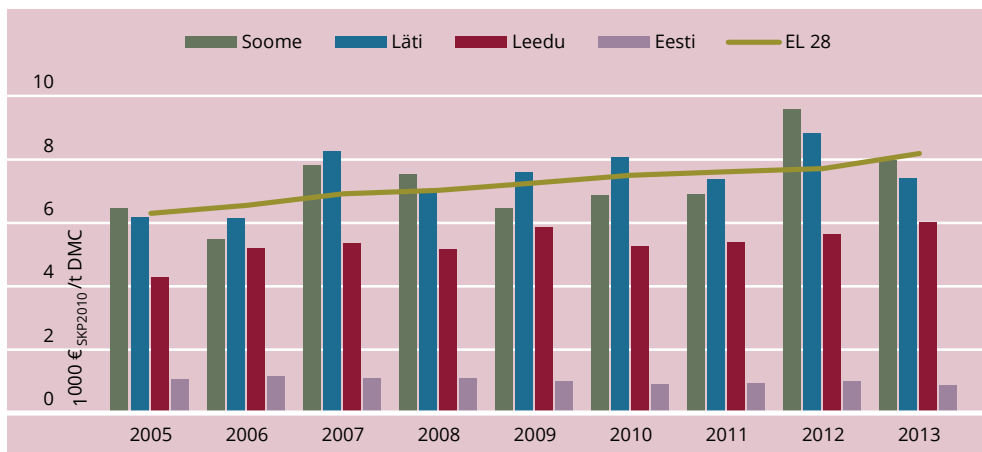
JOONIS 1. Kodumaine materjalitootlikkus 2005–2013

Allikad: Material flow accounts 2015; GDP and main components ... 2015

neli ja pool korda vähem lisandväärtust kui ELis keskmisena. Sealjuures on kodumaine materjalitootlikkus võrreldes 2005. aastaga vähenenud 18 protsenti. Eesti kodumaine materjalitootlikkus (2013. aastal 421 €_{SKP2010}/t DMC) on üks ELi madalamaid, ületades vaid Bulgaaria, Rumeenia ja Serbia vastavaid näitajaid. Võrdluses lähiriikidega näeme, et Lätil ja Eestil on läbi aastate olnud suhteliselt

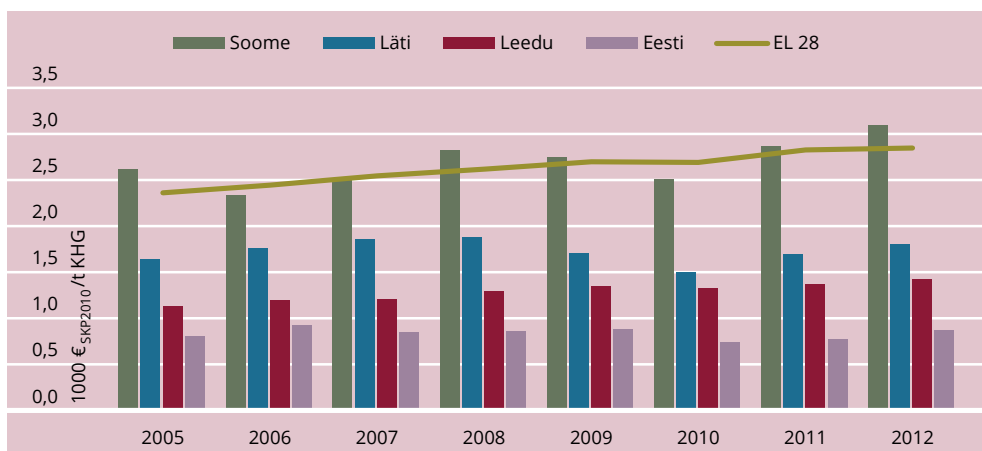
sarnased tulemused. 2013. aastal loodi Leedus ja Soomes kodumaise materjali-tonni kohta Eestist 1,5–2,5 korda rohkem lisandväärtust.

Eesti kodumaise ressursi madalat tootlust põhjustab peamiselt põlevkivi otsepõletamisel põhinev elektrienergia tootmine (Säästva arengu näitajad 2015) (vt joonis 2). Olukorra parandamiseks rakendatavate meetmete ettepanekud on



JOONIS 2. Kodumaine fossiilkütuste materjalitootlikkus 2005–2013

Allikad: Material flow accounts 2015; GDP and main components ... 2015



JOONIS 3. Majanduse süsinikutootlikkus

Allikad: GDP and main components ... 2015; Greenhouse Gas Emissions 2015

tehtud nii energiamajanduse arengukava (ENMAK 2030+ 2015) kui ka põlevkivi arengukava (Põlevkivi kasutamise ... 2013) eelnõudes. Põlevkiviressursi kasutusefektiivsuse suurendamine saab toimuda vaid valitsemissektori ja ettevõtjate koostöös.

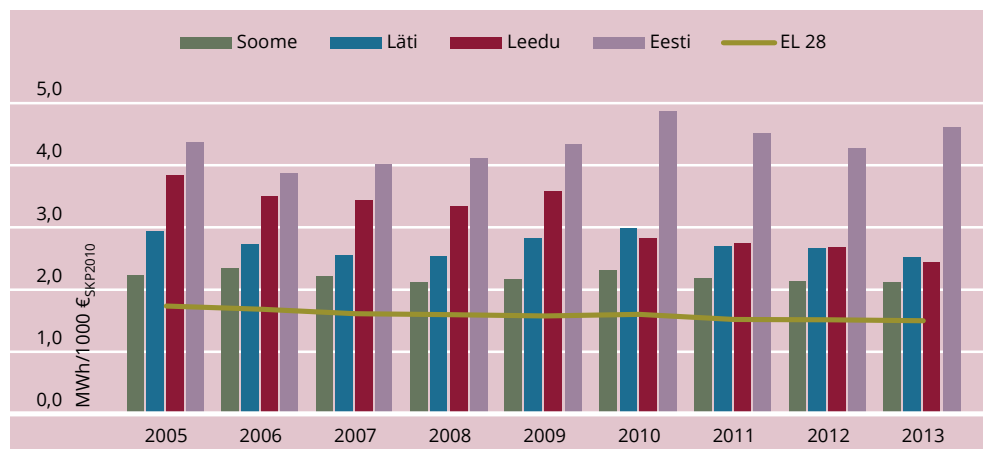
Majanduse süsinikutootlikkus (*Carbon Productivity*) (joonis 3) kirjeldab, mitu lisandväärtuse eurot on majanduses loodud ühe tonni kasvuhoonegaaside emiteerimise kohta riigi territooriumil. Võrreldes 2005. aastaga oli Eesti majanduse süsinikutootlikkus 2012. aastal 7 protsenti madalam. Samal perioodil suurenes ELis süsinikutootlikkus 20 protsenti võrra ning Lätis ja Leedus vastavalt 10 ning 26,5 protsenti võrra. 2012. aastal moodustasid energietikasektori süsinikuheitmed ligikaudu 88 protsenti Eesti kasvuhoonegaaside heitkogustest (Greenhouse Gas ... 2014).

Majanduse energiamahukus (*Energy Intensity of the Economy*) näitab, kui suur on sisetootmine primaarenergia kasutus lisandväärtuse loomisel. Eestis on majanduse energiamahukus vaadeldaval perioodil (2005–2013) suurenenud 5 protsenti, ulatudes 2010. aastal (joonis 4) 4,86 MWh-ni/1000 €_{SKP2010}. Võrreldes meie lähiriikidega ja ELi keskmisega, on Eesti majanduse energiamahukus ligikaudu 1,8 kuni 3 korda kõrgem.

ROHEMAJANDUS EESTIS ENERGIA-MAJANDUSES TEHTAVATE TEGEVUSTE TULEMUSENA. Vaadeldes joonistel 1–4 esitatut, näeme, et olenemata võrdlusmeetodist (võrdlus Eesti varasemate tulemustega; võrdlus teiste riikidega), ei ole vaadeldaval perioodil (2005–2013) Eesti energia- ja rohemajanduse vaadeldud põhiindikaatorite tulemused märkimisväärselt paranenud. Ka 1990. aastate alguses „saavutatud” ülikiire kasvuhoo- negaaside (KHG) heitkoguste vähenemine on alates 2000. aastate algusest kasvule pöördunud (joonis 5).

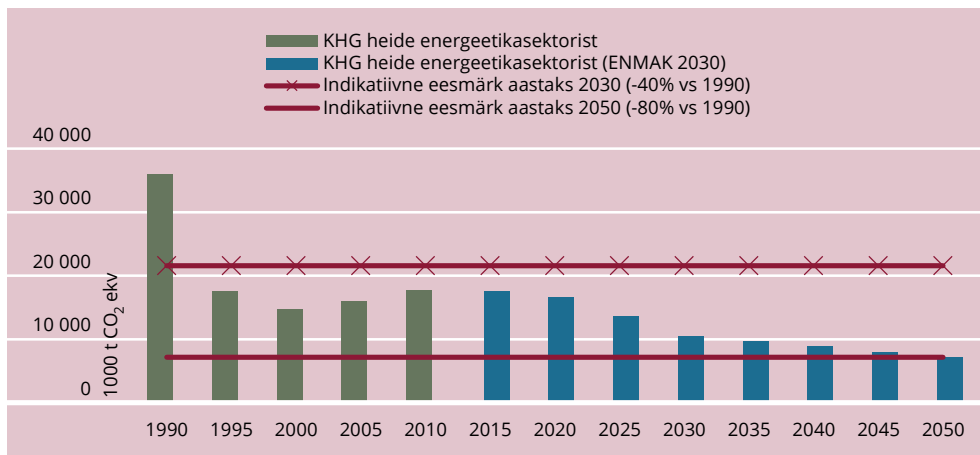
Samas ei saa väita, et Eesti energiamajanduse seisukord on sellel perioodil halvenenud, kuivõrd vaadeldavad mõõdikud on seotud riigi kui terviku majandusnäitajatega. Indikaatorid annavad vaid tunnistust asjaolust, et pelgalt varasemaid tegevusi jätkates me soovitud eesmärkideni (nt ELi 2020 eesmärgid) ei pruugi jõuda.

Eesti energiamajanduse arengukava aastani 2030 eelnõu (ENMAK 2030+ 2015) alusanalüüside tulemusena koostatud Eesti energiamajanduse 135 teekaardist valiti eelnõu jaoks välja stsenaariumite kombinatsioon, mis võimaldas nii ELi pikaajalise energia- ja kliimapolitiika eesmärkide täitmist (joonis 5) kui ka saavutada



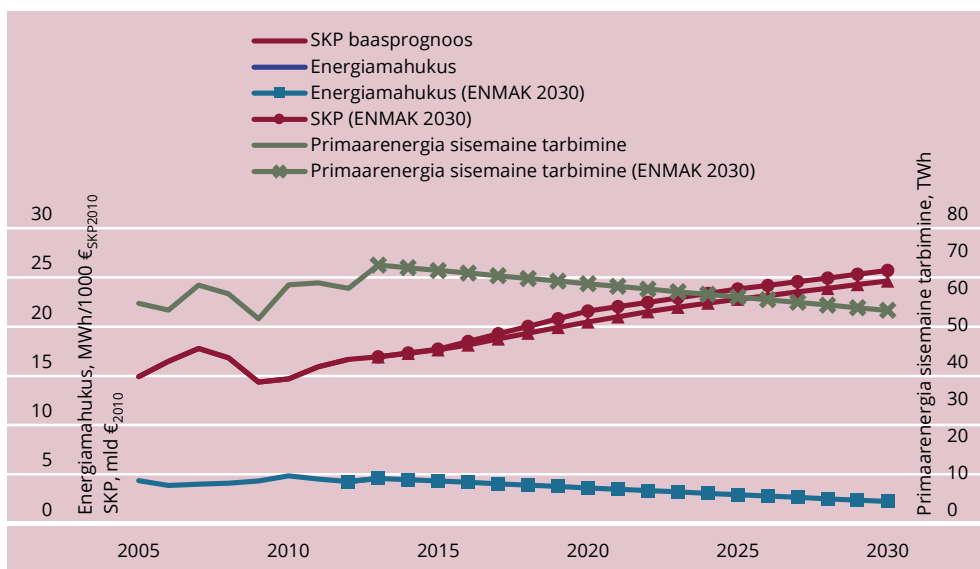
JOONIS 4. Majanduse energiamahukus

Allikad: GDP and main components ... 2015; Simplified energy balances ... 2015



JOONIS 5. Kasvuhoonegaaside heitkogused Eesti energietikasektorist – prognoos kuni 2050 ENMAK 2030+ tulemusena

Allikad: Greenhouse Gas Emissions ... 2014; ENMAK 2030+ 2015; Uiga, Org 2014



JOONIS 6. Eesti majanduse energiamahukus ENMAK 2030+ tulemusena

Allikad: The 2015 Ageing Report ... 2014; 2015 kevadine majandusprognoos 2015; Grünvald, Lakk 2014; Uiga, Org 2014

lisanduvat majanduskasvu energiamajanduses tehtavate tegevustega (joonis 6).

Tuues kahel eelneval joonisel esitatud tulemused rohemajanduse konteksti, näeme, et lisaks energiamajanduse süsinikumahukuse (seotud ka materjalitootlikkusega põlevkivienergeetikas) vähenemisele, taotletakse energiamajanduses tehtavate tegevustega lahutada majanduskasv energiatarbimise kasvust. ENMAK 2030+ eelnõu meetmete täiendamise rakendamise tulemusena väheneb Eesti majanduse energiamahukus ligikaudu 50 protsenti (2013. aastal oli Eesti majanduse energiamahukus ELi keskmisest kolm korda kõrgem).

Energiamajanduse tegevused panustavad seega märkimisväärselt rohemajanduse edendamisse. Nii energiamajanduse kui ka rohemajanduse tulemuslikkust mõõdetakse sünteesindikaatoritega, mis sisaldavad sektoriväliseid mõjureid (üldine majanduskasv). Tegevused või tegemata jätmised mõjutavad ühes valdkonnas otseselt teise valdkonna tulemuslikkust.

KOKKUVÕTE. Vaadeldes kolme energia- ja rohemajandusele ühist tulemuslikkuse mõõtmise indikaatorit (süsinikutootlikkus, majanduse energiamahukus, kodumaine materjalitootlikkus), selgus, et aastatel 2005–2013 ei ole Eesti tulemused märkimisväärselt paranenud (on pigem halvenenud) nii võrdluses teiste riikide kui ka Eesti enda varasemate tulemustega. Samal ajal ei saa väita, et Eesti energiamajanduse olukord oleks sellel perioodil halvenenud, sest vaadeldavad mõõdikud on seotud ka teiste makromajanduslike näitajatega. Analüüsinud lähimineviku suundumusi, võime väita, et pelgalt varasemaid tegevusi jätkates me rohemajandust Eestis ei edenda, mis tähendab, et liigume materjaliefektiivsuse vähenemise suunas. Kuna

efektiivse ressursikasutuse ja rohemajanduslike põhimõtete rakendamise kohta pole ühiskondlikku kokkulepet, ei saa üheselt väita, et Eesti majandusele sellega midagi ebasoovitavat kaasneks.

Arvestades globaalset suundumust ressursiefektiivsuse parandamisele, peaksime ka Eestis selgitama välja vastavad ressursiefektiivsuse ja majandusliku heaolu seosed ning sõlmima nende põhjal laiemapõhjalise rohemajanduslike eesmärgi käsitleva kokkuleppe.

***Eesti energiamajanduse
seisukord on paranenud,
kuid pelgalt varasemaid
tegevusi jätkates me ei
pruugi jõuda soovitud
eesmärgideni.***

Koostöö pole alati kõige lihtsam tee otsuste langetamiseks, siiani ongi avalik sektor riiklike strateegiatega seotud otsustusi peamiselt iseseisvalt teinud. Soolo on tinginud strateegiate vähese seotuse tegeliku eluga, millega omakorda kaasneb võimaluste kasutamata jätmine. Eesti energiamajanduse süvaanalüüsi põhjal võime väita, et positiivsed arengud sektoris on võimalikud vaid siis, kui kõik seotud osapooled (ettevõtlus, avalik sektor, teadlased ja lõpptarbijad) senisest palju enam koostööd teevad, austades üksteise huve ja vajadusi. Seepärast on ENMAK 2030+ rakenduslikus osas suurt tähelepanu pööranud osalisi kaasava pandliku koostöövormi edendamisele, mis on eriti oluline energiamajanduses kiires tempos toimuvaid muutusi arvestades.

KASUTATUD KIRJANDUS

- 2015 KEVADINE MAJANDUSPROGNOOS. (2015). Rahandusministeerium. – <http://www.fin.ee/majandusprognoosid>
- EMTAK TEGEVUSALAD. (2015). Registrate ja Infosüsteemide Keskus. – <http://www.rik.ee/et/e-ariregister/emtak-tegevusalad>
- ENMAK 2030+. (2015). Eesti Energiamajanduse arengukava aastani 2030. Eelnõu 13.02.2015. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. – http://www.energiatalgud.ee/img_auth.php/5/5b/ENMAK_2030_Eeln%C3%B5u_13.02.2015.pdf
- GDP AND MAIN COMPONENTS (OUTPUT, EXPENDITURE AND INCOME). (2015). Eurostat [nama_10_gdp]. – <http://ec.europa.eu/eurostat>
- GREEN GROWTH INDICATORS 2014. (2014). OECD Green Growth Studies. OECD Publishing. doi: 10.1787/9789264202030-en. – http://www.oecd-ilibrary.org/environment/green-growth-indicators-2013_9789264202030-en
- GREENHOUSE GAS EMISSIONS. (2015). Eurostat [env_air_gge]. – <http://ec.europa.eu/eurostat>
- GREENHOUSE GAS EMISSIONS IN ESTONIA 1990–2012. (2014). Keskkonnaministeerium. – <http://www.envir.ee/sites/default/files/est-2014-nir-15apr.zip>
- GRÜNVALD, O., LOKK, A. (2014). ENMAK 2030 majandusmõju analüüs. Arvutusmodel. – http://www.energiatalgud.ee/img_auth.php/a/a9/ENMAK_2030%2B_stsenaariumite_majandusm%C3%B5ju_anal%C3%BC%C3%BCs_Arvutusmodel.xlsx
- KULDNA, P., PETERSON, K., NÖMMANN, T. (2012). Rohemajanduse mõistest ja mõõtmisest. Säästva Arengu Foorum 2012. Tallinn: Säästva Eesti Instituut. – <http://www.seit.ee/publications/4420.pdf>
- MATERIAL FLOW ACCOUNTS. (2015). Eurostat [env_ac_mfa]. – <http://ec.europa.eu/eurostat>
- PÕLEVKIVI KASUTAMISE RIIKLIK ARENGUKAVA 2016–2030. (2013). Eelnõu 31.12.2013. Keskkonnaministeerium. – <http://www.envir.ee/et/polevkivi-kasutamise-riikliku-arengukava-2016-2030-koostamine>
- SIMPLIFIED ENERGY BALANCES – ANNUAL DATA. (2015). Eurostat [nrg_100a]. – <http://ec.europa.eu/eurostat>
- SÄÄSTVA ARENGU NÄITAJAD. (2015). Statistikaamet – <http://www.stat.ee/151234>
- THE 2015 AGEING REPORT: UNDERLYING ASSUMPTIONS AND PROJECTION METHODOLOGIES. (2014). European Commission. – http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/ee8_en.htm
- UNEP. (2011). Towards a green economy: Pathways to sustainable development and poverty eradication. A synthesis for policy-makers. – http://www.unep.org/greeneconomy/Portals/88/documents/ger/GER_synthesis_en.pdf
- UIGA, J., ORG, M. (2014). ENMAK 2030 teekaartide model. – http://www.energiatalgud.ee/img_auth.php/6/6b/ENMAK_2030_Teekaartide_model.xlsx

Eesti riigivapi lugu



GERT UIBOAED

Riigikantslei
sümboolikanõunik

Riigikogu võttis 19. juunil 1925. aastal vastu seaduse, millega kehtestati Eesti Vabariigi tunnus ja visuaalne nimi – riigivapp. Sellele eelnes seitsmeaastane riigitunnuse otsimine ja tormiline mõttevahetus. Kolme konkursi ja kümnete kunstnike enam kui 190 kavandi seast valiti välja lihtne, kuid väärikas riigivapp: kuldsele kilbil kolm sammuvat otsavaatavat lõvi.

KOLME LÕVI JÕUDMINE EESTISSE.

Eesti looduses lõvisid ei esine. Ometigi jõudsid siia kolm lõvikutsikat hiljemalt 1219. aastal, mil Taani kuningas Valdemar II jõudis Põhjale ristisõja käigus Eesti- maale. Nimelt kasutasid Taani kuningad alates 12. sajandi lõpust¹ oma tunnusena (punaste) vesiroosilehtedega puuderdatud (kuldset) kilpi, millel kolm sammuvat (kuldse) krooniga (sinist) lõvi. Valdemar II vapipitsatit Eestis säilinud ei ole, kuid tema järglaste pitsereid on säilinud küll².

1 Vanim teadaolev kolme lõviga Taani kuninga sümbol pärineb 1194. aastast kuningas Knut VI pitserist. Sellel on näha kolme krooniga lõvi, mida ümbritsevad vesiroosi lehed. (Nils G. Bartholdy. (1995). Danmarks våben og krone, lk 16.

2 Riigiarhiivi pitserikogus on näiteks Taani kuningas Valdemar IV Atterdagi vahapits. (EAA.2069.4.4).

Kuninga vapipitseriiga kinnitati tavapäraselt lepinguid, privileege, kohustusi ja muid olulisi dokumente. Kuna vallutuse tulemusel sai Põhja-Eestist Taani Kuningriigi ülemereprovint, siis kuningat esindas kohapeal kuninglik asehaldur (capitaneus). Asehaldur oli kuninga kõrge esindaja, kelle käes oli provintsis nii administratiivne kui ka sõjaline võim, samuti oli ta kõrgeim kohtunik. Kas asehaldur kasutas oma võimu legitimeerimiseks kuningavapi ja vastava legendiga pitserit, ei ole kahjuks teada.

Põhja-Eesti vallutamise järel kinnitas Valdemar II Eestimaa hertsogiks oma poja Knudi. Teadaolevalt puudus hertsogkonnal tol ajal veel vapp ja Eestimaa hertsogi tiitel lisati pitseri legendi (Saare 2004). Näiteks sisaldas kuningas Christoffer I (valitsemis- aeg 1252–1259) täistiitel eestlaste hertsogi nimetust.

Taani aeg Eestis sai läbi 1345. aastal Jüriöö ülestõusu järel ning Taani kuningavapi kasutamine Eestimaal lõppes.

KOLM LÕVI JÄID. On arvatud, et Taani kuningas andis oma vapiga väga sarnase vapi Tallinna linnale. (Vapid ja lipud 2004) Nimelt võttis Tallinna (toonane Reval) magistraat kasutusele kolme lõviga pitseri. 14. sajandist säilinud magistraadipitserites on näha³ (kuldsele) kilbil (kuldse) krooniga kolme (sinist) sammuvat lõvi. Seega ei ole see kuningavapp, kuid on kuningavapiga kahtlemata väga sarnane. Vapiõigusest tulenevalt ei ole aga loogiline, et kuningas

3 Kurkuse mõisa ürikute ja pitserite kogu (EAA.2069.4.19).

taluks oma tiitlivapiga väga sarnase tunnuse kasutamist mõne oma alama/alluva poolt. Kui Taani kuningas ei andnud oma kolme lõviga tunnust Tallinnale, siis võime tolleaegse tavaõiguse põhjal väita, et Tallinna linn võttis ise kasutusele kolm lõvi oma tunnusenä. Miks just kolm lõvi ning milline seos neil Taani kuningaga on, seda ei saa me tõenäoliselt kunagi teada. Võime vaid oletada, et kivilinnuse rajamine taanlaste poolt 1219. aastal oli fundamentaalse tähtsusega sündmus ning edaspidi kasutati kolme lõvi linna tunnusenä, meenutamaks Tallinna (Taani-linna) tekkimist, linna privileege ja seotust Taani kuningaga.

Lisaks Tallinnale võttis kolme lõviga tunnuse kasutusele Harju-Viru vasallkond (Saare 2002), hilisem Eestimaa Rüütelkond. Kas see võis toimuda juba Taani ajal ja mis põhjusel võeti kasutusele rüütelkonna tunnusenä kolm lõvi, jääb samuti vastusetä. Kolme lõviga vasallkonna tunnuse olemasolu kohta puuduvad otsesed tõendid enne 16. sajandit. Samas võib arvata, et andes end Rootsi kuninga kaitse alla, soovis toonane vasallkond rõhutada Taani kuningate poolt antud eesõigusi, võttes kasutusele kolme lõviga tunnuse.

Eestimaa liitumisel Rootsi Kuningriigiga sai Põhja-Eestist taas ülemereprovint ja taastati Eestimaa hertsogkond. 1606. aastal Karl IX kroonimise puhul vermitud kuldrukil on visuaalselt esitatud ka kuninga täistiitel, sealhulgas on toodud ka kolme kroonitud lõviga Eestimaa hertsogkonna vapp. Kuna Eestimaa hertsogkonna territoorium kattus Eestimaa kubermangu territooriumiga, siis hertsogkonna vappi kasutati ka kubermangu vapina.

Eestimaa liitumisel 1710. aastal Vene Keisririigiga võttis keiser endale Eestimaa hertsogi tiitli. Hertsogkonna vapp jäi samaks – see kehtestati 1882. aastal Vene Keisririigi vapi kinnitamisega. Juba varem, so 1856. aastal kinnitati Eestimaa kubermangule Revali eeskujul kolme lõviga vapp.

Põhja- ja Lõuna-Eesti ühendamisel Eestimaa kubermanguks 1917. aasta kevadel jäi kehtima Eestimaa kolme lõviga vapp.

EESTI VABARIIGI VAPI OTSINGUD.

Eesti Vabariigi väljakuulutamisele 24. veebruaril 1918. aastal järgnes kohe Saksa okupatsioon ning riigi tegelik ülesehitustöö algas 11. novembril samal aastal keskvalitsuse loomisega. Riigile oluliste sümboolite teemat arutas Ajutine Valitsus pea kohe ning juba 21. novembril määratigi riigilipuks sinimustvalge rahvuslipp (Ajutise Valitsuse ...protokollid, lk 27–28). 27. novembril arutati riigisümbolite teemat uuesti seoses maksevahenditega ning Rahaministeeriumile anti ülesanne moodustada komisjon rahatähtede, postmarkide, lippude ja muu sellise välja töötamiseks (Ajutise Valitsuse... protokollid, lk 41). 1919. aasta detsembri alguses leidsid Rahaministeeriumis kogunenud kunstnikud Nikolai Triik, Peet Aren, Kristjan Raud, Hans Laipman (Ants Laikmaa), Voldemar Päts ja Eugen Habermann, et Eesti Vabariigi vapi, paberrahade ja postimaksevahendite väljatöötamiseks tuleb korraldada konkurss (Tallinna Teataja nr 6, 6.12.1918). Konkursi korraldamine tehti Ajutise Valitsuse poolt ülesandeks Haridusministeeriumile.

I VAPIKONKURSS. 25. mail 1919. aastal kogunesid Eesti kunsti- ja kultuuritegelased⁴ Haridusministeeriumisse ette valmistama riigilipu ja –vapi konkurssi. Võistlustingimusteks seati riigivapi kavandil musta kotka, endise Eestimaa kubermangu vapi ja hõbedase vapikilbi kasutamine. Samal päeval kuulutati välja riigivapi ja –lipu konkurss. Tööde esitamise tähtaeg oli 10. juunil 1919. aastal. Peale konkursitööde laekumist vaadati esitatud kavandid nime- tatud komisjoni poolt läbi ning otsustati mitte ühtegi esitatud vapi kavanditest vastuvõetavaks tunnistada (Taska 1984, 40). Haridusminister selgitas, et riigivapi loomine ei olevat niivõrd kunstiloomine,

.....
4 Nõupidamisel osalesid K. Raud, P. Raud, N. Triik, A. Vabbe, C. Mey, E. Habermann, J. Kompus, M. Under, A. Adson, A. Alle, A. Mülber, dr Luiga, R. Nymann, A. Krims ja K. Veeber.

kuivõrd poliitiline otsus riigitunnuse kohta.

Konkursiga käsikäes toimus tuline arutelu riigivapi vormistamise üle ajakirjanduses. Konkursi järel pakkusid Johannes Kompus (Hanno Kompus) ja Kristjan Raud välja kaks vapikavandit. Kompuse idee kohaselt tuli riigivapp kombineerida endistest Eestimaa ja Liivimaa kubermanguvappidest. Ta selgitas, et kui oleme võimu enda kätte võtnud, võime võtta ka kompaktsed vapi, millega on seniajani meie maad tähistatud. Raua ideekavandil oli must põhjakotkas võitluses maoga. Ta leidis, et Eesti ei soovi tumedaid orjaaegu tagasi, ja eesti rahvas ei või tolleaegseid vappe omaks tunnistada. Uus vapp pidi kõnelema rahva aktiivsest elust ja tööst, kasvama välja muinasloost ning kajastama ideaale ja tulevikupüüdlusi. (Taska 1984, 41)

Haridusministeerium esitas mõlemad ideekavandid Vabariigi Valitsusele põhimõttelise otsuse langetamiseks. Ettepanekus selgitati, et kui valitakse ajalooline järjepidevus, siis kombineeritakse riigivapp endistest kubermanguvappidest ja konkurssi polegi vaja. Kui aga valitakse uussünnitis, siis on vaja poliitilist otsust uue sümboli sisu kohta. Riigisümbolite kindlaksmääramisel puudus laiem üksmeel, seepärast soovis Vabariigi Valitsus jätta riigisümboli valiku Asutava Kogu teha ning edastas Haridusministeeriumi ettepanekud 7. oktoobril 1919 Asutava Kogu juhatajale (Vabariigi Valitsuse ... protokollid, lk 58).

Kuna riigisümbolite kindlaksmääramine osutus keeruliseks, siis parema tulemuse saamiseks võeti aeg maha ning otsustati kaasata suurem ring asjatundjaid. Seepeale loobus Asutav Kogu riigivapi ja lipu kehtestamisest põhiseaduses. 6. veebruaril 1920. aastal kutsuti kokku välis-, sõja-, haridus-, kohtu- ning kaubandus- ja tööstusministri erikomisjoni Eesti Vabariigi lipu, vapi ja pitsatite kava valmistamiseks. (Vabariigi Valitsuse ... protokollid, lk 21) Peagi vahetus Vabariigi Valitsus (Tõnisson-Birk-Tõnisson) ning erikomisjoni töö katkes.

II VAPIKONKURSS. Riigivapi teema tõusetus taas 1921. aasta alguses. Ants Piibu juhitud valitsus moodustas Eesti vapi ja lippude lõpliku kuju väljatöötamiseks komisjoni, kuhu kuulusid haridus-, sise- ja sõjaminister. 4. märtsil 1921. aastal otsustatigi välja kuulutada vapikavandite võistlus, kusjuures pandi ette vapikujundiks võtta „Kalevipojas” esinev põhjakotkas ja lisaembleemina tarvitada endist Eestimaa kubermangu vappi. Lisaembleemi paigutus jäi võistleja välja pakkuda. Värvidena oli ette kirjutatud must kotkas hõbedasel väljal, lõvid sinised kuldseel põhjal. Võistluskavandite sisseandmise tähtajaks määrati 26. märts 1921. aastal. Esimese koha auhinnaks lepitati kokku 20 000 marka ja teisele kohale 10 000 marka. Auhindade määramiseks moodustati kunstnikest viieliikmeline žürii: Riigi Kunstiõpetuskooli juhataja Voldemar Päts, Tallinna linnaarhivaar Otto Greiffenhagen, Siseministeeriumi ehitus-peavalitsuse juhataja arhitekt Eugen Habermann ning kunstnikud Hans Laipmann ja Paul Raud.

Konkursile laekus tähtajaks kokku 138 kavandit, mille seast valis žürii 31. märtsil 1921. aastal välja seitse. Võistlustööde hindamise juures olid ka Vabariigi Valitsuse poolt moodustatud riigivapi välja töötamise komisjoni liikmed⁵. Kuna ükski esitatud kavanditest ei vastanud varem kokku lepitud nõuetele⁶, siis otsustas žürii esimest auhinda mitte välja anda. Kaks

5 Komisjoni juht oli haridusminister Heinrich Bauer, Väliministeeriumi esindaja oli Eduard Laamann, sõjaministri esindaja oli kindralstaabi polkovnik Juhan Tõrvand ja me-rejõudude juhataja esindaja asekapten Johannes Herm.

6 31.03.1921 lepitati kokku Vabariigi Valitsuse poolt moodustatud vapi lõpliku väljatöötamise komisjoni ja konkursitööde hindamisžürii ühisnõupidamisel järgmises: 1) kui ühele tööle I auhind määratakse, siis selle töö eest makstakse välja 20 000 marka ja seda summat ei jaotata kahe ehk rohkem töö vahel; 2) auhinna mõistmise juures võetakse arvesse tähtsamaid heraldika nõudmisi; 3) hindamisžüriile jääb vabadus väikesi kõrvalekaldumisi, mis ideed ei muuda, tähelepanemata jätta; 4) esimeses jões nõutakse kavandi otstarbekohasust ja iludust, kuna tehniline väljatöötlemine teisele kohale jääb. (Kirjavahe-tus Vabariigi Valitsuse ja kunstitegelastega Eesti riigivapi ja lipu kavandite võistluse asjus. (ERA.1108.5.117, lk 20)).

tööd – „Mõek” ja „Kaitsja (50)” – pälvisid žürii suurema poolehoidu ning kumbagi neist otsustati tunnustada 10 000 margase preemiaga. Ülejäänud 10 000 marka jaotati võrdsele ülejäänud viie töö vahel ära. Ümbrike avamisel selguvad ka tun-

nustatud võistlustööde autorid: Mõek – K. Raud; punane vapikontuur – H Rõneholm; Kaitsja(1) – A. Timus; Kaitsja (50) – E. Jacoby ja M. Baryschnikov; Taevataht – F. Kruusmann; 10 maakonda – K. Nymann; ja Põhja täht – G. Reindorf.



JOONIS 1. Joonis 1. 1921. a vapikonkursi kavandid: Kaitsja (50), Taevataht, Põhja täht, Kaitsja(1) ja Mõek

Seega ei andnud ka II vapikonkurss oodatud tulemust. 7. aprillil 1921. aastal pöördus haridusminister eespool nimetatud kunstnike poole ettepanekuga täiendada juba esitatud kavandeid või valmistada uued, arvestades järgmisi soovitusi: 1) vapipõhi olgu sinine (heledam); b) vapi kujunduses olgu tingimata hõbedased vormalised ja kullast põhjataht (täht olgu kiirteta); c) kotkale antagu loomulikkusele

enam vastav ja energiline ilme, kotka parem jalg hoidku mõõka, vasak jalg endist Eestimaa kubermanguvappi. Kilp olgu püsti ja sellel olevad lõvid horisontaalsed. Täiendatud või uute kavandite esitamise tähtaeg oli 23. aprilli 1921. Tähtajaks esitati 12 tööd, millest hindamisžürii valis tunnustamiseks välja Kristjan Raua kavandi „Assamalla” ja Frederik Kruusmani kavandi „Siirius”.



JOONIS 2. 1921. a vapikonkursi II vooru kavand Siirius I

LISAKONKURSS. Mai lõpus otsustas Vabariigi Valitsus teha Riigikantseleile ülesande kuulutada välja vapikavandite leidmise lisakonkurss. Sel puhul jäeti võistlejatele täielik vabadus vapikavandite loomisel. Vabariigi Valitsus otsustas moodustada riigivapi lõplikuks kindlaksmääramiseks erikomisjoni, kuhu kuulusid sise-, hariduse-, sõja- ja välisminister (Kirjavahe... lk 129). Komisjon vaatas läbi nii haridusministeeriumi poolt esitatud kui ka lisakonkursile laekunud riigivapi kavandid

ning tegi ettepaneku esitada Riigikogule neli kavandit ja viiendaks kavandiks lisajuurde kolme lõviga vapikavandi. (Riigivapi seaduse ... seletuskiri, lk 59–60)

SEADUSEELNÕU RIIGIKOGUS. Vabariigi Valitsus otsustas Riigikogule esitada riigivapi seaduse eelnõu viies variatsioonis, et seadusandja saaks ise valida riigisümboli. Esimesel vapikavandil oli taevakarva sinise põhjaga südamekujulisel teraval kilbil must lendav kotkas, kes hoiab pooleli



JOONIS 3. Riigitunnuseks pakuti välja erinevaid sümboleid, kujundeid meie kultuuriloost, loodusest ja põhitegevusaladelt. Esitatud kavandid pärinevalt tõenäoliselt 1921. a korraldatud lisakonkursilt.

allalastud mõõka ning väikest kilpi, mille kuldse põhjal kolm sinist leopardi. Kotka tiivad on ülespoole laiali laotatud ning lah-tise nokaga pea paremale poole pööratud. Kotka pea kohal on üle terve kilbi lookas hõbedased virmalised, ning virmaliste peal keset kilpi kuldne viieharuline täht. (Riigivapi seaduse eelnõu 1922, lk 56)

Teiseks vapikavandiks oli hõbedase põhjaga südamekujulisel teraval kilbil must lendav kotkas, kes hoiab kuldpärajaga mõõka ning kilpi, mille kuldse põhjal kolm sinist leopardi. Kilbi alumises osas on lookas sinised virmalised ning kuldne viieharuline täht. (Riigivapi seaduse eelnõu 1922, lk 57)

Kolmandaks vapikavandiks oli sinise põhjaga südamekujulisel teraval kilbil must allalastud tiibadega kotkas, kes hoiab pooleli allalastud mõõka ning kilpi, mille kuldse põhjal kolm sinist leopardi. Kotkas vaatab vasakpoole; tema pea kohal hõbe-dased virmalised. (Riigivapi seaduse eelnõu 1922, lk 58)

Neljandaks vapikavandiks oli sinise põhjaga südamekujulisel teraval kilbil kuldse purjega must laev hõbedastel me-relainetel. Laevanina on kotkapea taoline, laeva päral on püsti kotka tiib. Laeval on kaheksa sõudjat, nende raudmütsid pais-tavad kümne kilbi tagant, mis laevaparda küljes ripuvad. Kümme kilpi kujutavad maakondade vappisid. Laeva purjel on kolm sinist leopardi; masti otsas Vabaduse Risti aumärk sõjaliste teenuste eest ning masti lipuks – sama Risti pael hõbedaste äärtega. Laeva nina kohal on hõbedane täht. Kilbikandjateks on kaks raudmütsis ja raudriides meest, kes hoiavad ühes käes püsti mõõka ja teises Vabaduse Risti I liigi aumärgiga ning paeltega kroonitud kuld-set keppi; keppisid ühendab kilbi alumist osa ümbritsev tammepuu lehtedest pal-mik, millesse põimitud Vabaduse Risti III liigi paelad. Meestel on üle õla hundinahk; selja taga kummaldi kolm riigilippu, jalge ees adrad. Kilpi kroonivad kaks musta kot-ka tiiba, millede vahel tähed „EV“, hõbe viieharuline täht kiirtega ning virmalised. (Riigivapi seaduse eelnõu 1922, lk 59)

Viiendaks vapikavandiks oli kuldse põhjaga kilbil kolm sinist sammuvat lõvi. (Riigivapi seaduse eelnõu 1922, lk 60)

Riigikogu juhatus määras vapikavandite väljavalimise ülesande välisasjade- ja riigi-kaitse ühisele erikomisjonile. Komisjonid tegid 20. mail 1922. aastal ettepaneku esi-tada Riigikogule Vabariigi Valitsuse poolt esitatud riigivapi seaduse viies versioon, so kolm sinist lõvi kuldse kilbil. (Riigikogu välisasjade komisjoni kiri ..., lk 44). Eriko-misjoni ettepanek kiideti Riigikogu poolt esimesel lugemisel nähtava enamusega heaks ning eelnõu koos erikomisjoni väl-jaalitud vapikavandiga edastati Riigikogu üldkomisjonile edasiseks menetlemiseks.

Üldkomisjonis jäi aga riigivapi küsimus erimeelsuste tõttu soiku. Täpselt aasta pärast, so 21. juunil 1923. aastal pöördus Vabariigi Valitsus Riigikogu juhatuse poole sooviga esitatud seaduseelnõu läbi vaadata (Vabariigi Valitsuse kiri Riigikogu juhatuse-le, lk 41). Augustis arutati Vabariigi Valitsu-se esitatud eelnõu Riigikogu üldkomisjonis ja selle tulemusel nähti riigivapile ette kaks kuju (suur ja väike). Lisaks nähti ette riigivapi ja riigipitsati algkujude alleshoid-mine riigivapi seaduse algteksti juures. (Riigivapi seaduse 1923. a eelnõu seletuski-ri, lk 40). Seaduseelnõu esitati Riigikogule uuesti lugemiseks ning 9. oktoobril läbiski eelnõu esimese lugemise.

Seaduseelnõu teisel lugemisel 16. oktoob-ril otsustati see saata Riigikogu liikme Jaan Tõnissoni ettepanekul üldkomisjoni tagasi uute kavandite väljatöötamiseks ja komisjo-nile ettepanemise ja hindamise võimaldami-seks. (II Riigikogu protokoll nr 27 (7))

Riigikogu juhatus kutsus seepeale 18. oktoobril 1923. aastal kokku nõupidamise riigivapi asjus, kus püüti leida vapile sobiv peakujund. Nõupidamine jäi tulemuseta. Riigikogu üldkomisjoni poolt moodustati riigivapi kindlaksmääramise alamkomisjon. (Riigivapi alamkomisjoni protokoll nr 1, lk 15). Alamkomisjon kaalus veelkord kõiki esitatud vapikavandeid ning otsustas siis pöörduda Riigi Kunsttööstuskooli, Kunst-nikkude Liidu ja Kujutavate Kunstnikkude

Varia



JOONIS 4. Riigi Kunstitööstuskooli, Kunstnikkude Liidu ja Kujutavate Kunstnikkude Keskühingu poolt valmistatud riigivapi kavandid

Keskühingu poole ja palus esitada kõigil nimetatutel vähemalt kolm riigivapi kavandit, kusjuures vähemalt üks neist pidi olema koostatud heraldikareegleid järgides. Eelnevalt lepitati ka kokku vapikavandite kujunduse tingimustes: 1) vapp peab olema lihtne,

st mitte kirju; 2) vapi sisu on seotud Eestiga; ja 3) vappi peab saama praktiliselt tarvitada (ka vähendatult pitseris). Kui valida kotka motiiv, siis see oli alamkomisjoni arvates juba läbi töötatud. (Riigivapi alamkomisjoni protokoll nr 2, lk 18)



JOONIS 5. Schmidt'i teostatud riigivapi kavandid

Riigikogu üldkomisjoni riigivapi alamkomisjonile esitati kunstnike poolt kokku 25 kavandit. Pärast põhjalikku kaalumist jäi sõelale Eesti Kunstnikkude Liidu poolt esitatud tuletorni ja endiste kubermanguvappidega kavand. (Riigivapi alamkomisjoni protokoll nr 6, lk 20) Vastavalt alamkomisjoni liikmete ettepanekutele valmistas kunstnik Schmidt ette viis riigivapi kavandit (Riigivapi alamkomisjoni protokoll nr 7, lk 21), millest üldkomisjon valis 24. septembril 1924. aastal välja ühe: kuldsel väljal kolm stiliseeritud sinist lõvi, sinisel päisel hõbedane tuletorn üheteistkümne hõbedase tähe vahel. Vapikilpi ümbritses külgedelt ja alt kaks kuldset tammeoksa.

Sellea oli jõudnud riigivapi seaduse eelnõu seisu, kus vapikavand oli üldkomisjoni poolt välja selgitatud ning seaduseelnõu tekst valmis kirjutatud. Ometigi ei esitatud eelnõu veel Riigikogule lugemisele. Valminud eelnõu võeti sahtlist välja pärast Eesti saadiku 22. aprilli 1925. aasta Riiasaadetud kirja, milles saadik viitab eelseisvatele diplomaatilistele üritustele ning teeb ettepaneku riigivapi seadus vastu võtta. Riigikogu üldkomisjon esitab seepeale 1924. aastal ette valmistatud riigivapi seaduse eelnõu koos riigivapi kavandiga Riigikogule menetlemiseks.

Eelnõu teisel lugemisel tegi Riigikogu liige Artur Tupits ettepaneku jätta eelnõust välja tuletorn ja taevatähed. Riigikogu hääletas muudatusettepaneku poolt ja (II

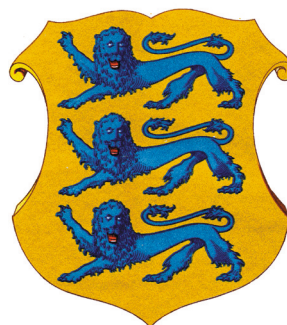
Riigikogu, 8. istungjärg. Protokoll nr 249 (32)) see tähendas, et Eesti riigivapp omandas tänapäevase kuju – kuldsel kilbil kolm sinist sammuvat otsavaatavat lõvi. Riigivapi seaduse eelnõu kolmandal lugemise võeti seadus 19. juunil 1925. aastal vastu.

23. juunil 1925. aastal edastas Riigikogu juhatus vastuvõetud riigivapi seaduse „Riigi Teatajale” avaldamiseks ning seadus jõustus 21. juuli 1925. aastal.

ETALONKUJUDEST. Koos 1925. aasta riigivapi seadusega avaldati ka riigivapi illustratiivne graafiline kujutis. Tegemist ei olnud etalonkujutisega ning see tingis riigivapi muutumise reprodutseerimisel. Näiteks lihtsustati riigivapi kuju Eesti rahatähtedel, postimaksevahenditel ja ka riiklike autasude kujunduses.

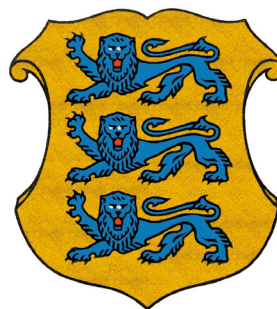
Eesti taasiseseisvumisel otsustati kehtestada riigivapi etalonkujutis. Selleks koristasid riigivapi kujutist kunstnikud Paul Luhtein, Arno Mäger ja Margus Haavamägi. Toona lihtsustati vapilõvide joonist, kuid säilitati kõik olulised iseloomulikud tunnused. 2000. aastate alguses tekkis vajadus digitaliseerida riigivapi etalonkujutis. Siis kaotati vapilõvide hõbedased silmad.

Kehtivad riigivapi etalonkujutised võimaldavad riigivappi kasutada tänapäevastes kommunikatsioonikanalites ning riigi sümbol mõjub hoolimata auväärsest east värske ja mõjusana.



JOONIS 6. 1925. a avaldatud pilt riigivapist

Märkus: Näidiste värvid võivad trükitehnilistel põhjustel etalonist erineda.

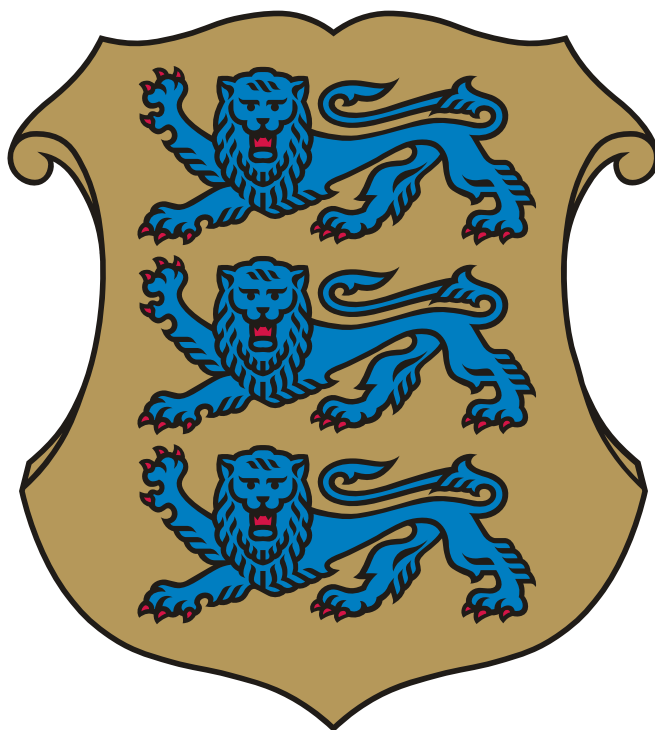


JOONIS 7. 1992. a avaldatud riigivapi etalonkujutis

Märkus: Näidised värvid võivad trükitehnilistel põhjustel etalonist erineda.



JOONIS 8. 2005. a avaldatud suure riigivapi etalonkujutis



JOONIS 9. 2005. a avaldatud väikse riigivapi etalonkujutis

KASUTATUD KIRJANDUS

- AJUTISE VALITSUSE KOOSOLEKUTE PROTOKOLLID. (ERA.31.1.8).
- KIRJAVAHETUS VABARIIGI VALITSUSE JA KUNSTITEGELASTEGA EESTI RIIGIVAPI JA LIPU KAVANDITE VÕISTLUSE ASJUS. (ERA.1108.5.117, lk 129).
- KURKUSE MÕISA ÜRIKUTE JA PITSERITE KOGU. (EAA.2069.4.19).
- II RIIGIKOGU, 2. ISTUNGIJÄRK. Protokoll nr 27 (7).
- II RIIGIKOGU, 8. ISTUNGIJÄRK. Protokoll nr 249 (32).
- RIIGIKOGU RIIGIKAITSE KOMISJONI KIRI RIIGIKOGU JUHATUSELE. (ERA.80.2.558, lk 44).
- RIIGIKOGU ÜLDKOMISJONI "RIIGIVAPI" ALAMKOMISJONI PROTOKOLLID NR 1, 2, 6 JA 7. (ERA.80.2.558).
- RIIGIVAPI SEADUSE 1922. AASTA EELNÕU SELETUSKIRI. (ERA.80.2.2965, lk 59–60).
- RIIGIVAPI SEADUSE 1923. A EELNÕU SELETUSKIRI. (ERA.80.2.558, lk 40).
- SAARE, T. (2002). Kust on pärit Eesti riigivapp. – Akadeemia, lk 451.
- SAARE, T. (2004). Taani lõvide salapärase tee Eesti vapile. – Horisont, 5.
- TASKA, A. (1984). Eesti vapp. Su üle jumal valvaku. Lund.
- VABARIIGI VALITSUSE KOOSOLEKUTE PROTOKOLLID. (ERA.31.1.15, lk 58; ERA.31.1.214, lk 21)
- VABARIIGI VALITSUSE KIRI RIIGIKOGU JUHATUSELE. (ERA.80.2.558, lk 41).
- VAPID JA LIPUD. (2004). – A ja O taskuteatmik, lk 5. Eesti Entsüklopeediakirjastus.
- VABARIIGI VALITSUSE POOLT RIIGIKOGULE 8.02.1922. A ESITATUD RIIGIVAPI SEADUSE EELNÕU. (ERA.80.2.558, lk 56).

Illustratsioonid

- Raud, K. kavand "Mõek". (EKM j2789 G5017).
- Kõik teised riigivapi kavandid. (ERA.31.5.1893a).
1925. a riigivapi piltkujutised (Riigi Teataja 1925, 117/118, 78).
1992. a riigivapi etalonkujutised (Riigi Teataja 1992, 43, 566, lk 1419–420).
2005. a riigivapi etalonkujutised (Riigi Teataja 2005, 20, 126, lk 753–754).

Riigiasutuste tellitud uuringud kui inforessurss tõenduspõhiste poliitikate loomiseks



ELVIINE UVERSKAJA
Tallinna Ülikooli Infoteaduste
Instituudi lektor

Eesti riigi tellitud teadusuuringute tulemusi ja aruandeid ei ole kerge leida ning ka poliitikute ja riigiametnike jaoks pole need piisavalt atraktiivsed. See võib olla üks põhjus, miks uuringuid nii vähe kasutatakse, kuigi riigi eesmärk on teadmispõhine ühiskond. Poliitikakujundajatele oleks abiks häätikorrasstatud andmebaas ja infotugi sealt vajaliku teabe leidmiseks.

Eesti üldises arengustrateegias „Säästev Eesti 21” on riigi olulise arenguiimpulsina nähtud liikumist teadmispõhise otsustamise suunas. Teadmusühiskonda teistest arengumudelitest eristavaks tunnuseks on peetud eelkõige püüdu allutada poliitilise otsustuse kujundamise protsess süstematiseeritud teadmisele (Säästev Eesti 21). Teadmiste allikaks olevaid süstematiseeritud andmeid ja informatsiooni säilitatakse inforessurssidena andmekandjatel, millele tänapäeval tagavad juurdepääsu infotehnoloogilised vahendid, infosüsteemid ja andmebaasid.

Eesti areng ja konkurentsivõime on otseses seoses relevantse, usaldusväärse, täpse ja õigeaegse teabe kogumise, süstematiseerimise, säilitamise, kättesaadavaks tegemise ja kasutamisega. Iga riigi konkurentsivõime, majandus- ja inimareng on seotud eelkõige avaliku teenistuse analüüsivõimekusega, usaldusväärse ja asjatundliku toimimisega õigusaktide, poliitikate ja programmide väljatöötamisel ning elluviimisel. Analüüsivõime tähendab oskust tuvastada, piiritleda ja lahendada probleeme ning langetada otsuseid teemakohaste andmete ja informatsiooni alusel.

Tõenduspõhise otsustamise ja poliitika kujundamise protsessis on eriline koht sotsiaaluuringutel, sh sotsiaalteaduslikel rakendusuuringutel, sest kogudes ja luues teavet ühiskonnas toimuva kohta, peegeldavad uuringud ühiskonna seisundit ja selles toimuvaid protsesse, tuvastades ühtlasi ka lahendamist vajavaid probleeme.

Märkimisväärse hulga Eestis tehtavatest uuringutest, eriti sotsiaaluuringutest tellivad riigiasutused. Seega peaks nende uuringute põhikasutajad olema poliitikakujundajad-ametnikud. Riigikontrolli aruandest aga selgub, et uuringuid kasutatakse tõenduspõhiste poliitikate väljatöötamisel suhteliselt vähe (Riigi tegevus ... 2015). Sotsiaalse informatsiooni vähese kasutamise probleeme Eesti õigusloomes

on tõstatatud juba alates 1998. aastast (Sotsiaalse informatsiooni kasutamine seadusloomes 1998).

Eestis ei ole tehtud uuringuid, mis selgitaks välja, kas ja kuidas kasutavad sotsiaaluuringuid muud sihtrühmad – poliitikud, ajakirjanikud, õpetajad, õppejõud ning sotsiaal- ja majandus-teadlased.

Artiklis keskendutakse uuringutele kui tõenduspõhise poliitika ja analüüsivõimekuse ühele olulisemale tegurile: käsitletakse uuringutele juurdepääsu ja nende kasutamisega seotud küsimusi uuringutes ja auditites, samuti uurimustulemuste ja informatsiooni kasutamist toetavate tugi-teenuste vajadust.

TEADMUS- JA TÕENDUSPÕHISED POLIITIKAD. Sõnast teadmus¹ on tuletatud paljud viimaste aastakümnete moesõnad: teadmusühiskond, teadmusmahukas majandus, teadmuspõhine integreerimine, aga ka teadmuspõhine poliitika. Üha enam kasutatakse riiklikes dokumentides teaduspõhise ja tõenduspõhise poliitikakujundamise mõisteid.

Poliitikate ja strateegiade teadmuspõhisus on avar mõiste, haarates nii teadmisi, väärtusi, probleemikesksust, analüütilisust,

siht- ja sidusrühmade kaasatust, teadusuuringute väärtustamist, järjepidevat ja süsteemset praktika ja meetmete uurimist ning tõhususe ja mõjususe hindamist kui ka teadus- ja tõenduspõhisust.

Mõiste tõenduspõhisus ehk tõendipõhisus on kitsam ja tähendab, et poliitikameetmed toetuvad usaldusväärsele informatsioonile, sh teadusuuringutele ja nende tulemustele, ühtlasi on uuringutel oluline osa poliitiliste prioriteetide, parima tava (*best practice*) ja valikuvariantide kindlaksmääramisel.

Teadusuuringute tulemuste rakendamise teema riigi tasandi otsustusprotsessides ja poliitikate kujundamisel on viimastel aastakümnetel paljudes riikides tõusnud päevakorda seoses teadmusühiskonna poliitilisi protsesse iseloomustava tõenduspõhise poliitika (*evidence-based policy making*) rakendamisega.

Suurbritannia valitsus määratles juba 1999. aastal tõenduspõhise poliitika poliitikana, mille raames tehtavad otsused peavad tuginema (Davies, Nutley 2001):

- ▶ ekspertteadmusele,
- ▶ avaldatud teadusuuringutele,
- ▶ olemasolevale statistikale,
- ▶ sidusrühmadega peetud konsultatsioonide tulemustele,
- ▶ varasemate poliitikate hindamistele ja mõjuhindamistele ning
- ▶ majandusmodelitele ja modelleerimisele.

Praegu on eestvedaja rolli asunud Euroopa Komisjon, mis rõhutab teaduslikule informatsioonile toetuva poliitika ja tegevuste rakendamist eri valdkondades ja õigusaktide keskkondlike, majanduslike ja sotsiaalsete mõjude hindamistel.

Näiteks Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD public ... 2011) hindamisaruanne viitab Eesti riigivalitsemise otsustusprotsessideks vajaliku analüütilise võimekuse piiratusele nii valitsuse, valitsusasutuste juhtimise kui ka ametnike tasandil. See tähendab, et ei osata vajalike ja kasulike järelduste tegemiseks leida ja

.....
¹ *Teadmuse* mõistet infoteaduses selgitab mudel, mis kannab **teadmiste püramiidi** nime, kus teadmuse mõiste on tuletatud informatsiooni mõiste kaudu. Selle mudeli kohaselt on **andmed** (*data*) kogumist, töötlemist, säilitamist ja edastamist võimaldavad märgid või nende kogumid, millel puudub iseseisev tähendus väljaspool konteksti. Informatsioon on konteksti asetatud andmed, millel on reaalne või oletatav väärtus vastuvõtja jaoks. **Informatsioon ehk teave** (*information*) on eelkõige mingil kandjal (paberil või digitaalselt) fikseeritud kirjeldusi, arutlusi, käsitlusi, ideid, teooriaid sisaldavad tekstid, aga ka pildid ja helid ning ka suuliselt (sealhulgas viipeekes) edastatavad ja vastuvõetavad sõnumid. **Teadmised** (*knowledge*) on tõlgendatud ja mõistetud informatsioon, mis lühema- või pikemaajaliselt on kinnistunud inimese mällus. **Teadmus** tähistab süsteemseid, korrastatud ja rakendatavaid teadmisi, mida saab kasutada eesmärkide saavutamiseks, ülesannete täitmiseks. Teadmus jaguneb väljendatavaks ja vaiketeadmuseks. Viimast seostatakse soorituste, kogemuste, vilumuste ja koguni intuitsiooniga. Teadmised ja teadmus omandatakse informatsiooni tõlgendamise, mõistmise kaudu. Teadmuse rakendatakse uue informatsiooni loomisel. Tavakasutuses kasutatakse sõna 'teadmus' sageli informatsiooni tähenduses.

kasutada infoallikaid ning saadavat teavet analüüsida ja sünteesida.

Lisaks märgitakse aruandes, et piiratud ressursside tõttu tuleb ametnikel tihti tegutseda mitmes poliitikavaldkonnas korraga, mistõttu ühes valdkonnas pole ega saa süvateadmisi välja kujuneda.

Just sellistel multifunktsionaalsetel töökohtadel, kus ametnik peab tegelema erisuguste tööloikudega, vajaksid Eesti ametnikud tegevust toetavaid infotugiteenuseid. See on teema, mida on tõstatatud, kuid mis siiani on tähelepanuta jäänud. (Uverskaja *et al.* 2005; Uverskaja 2007)

Ka 2007. aastal Euroopa Sotsiaalfondi toel loodud suuremale haldusvõimekusele suunatud programmi (Programm „Valitsuse ... 2014) „Valitsuse pikaajalise planeerimise süsteemi arendamine ja korrastamine” hinnates (Inimressursi arendamise rakenduskaava ... 2011) on toodud esile, et poliitikakujundamine ei lähtu piisavalt faktidest, uuringutest ja analüüsist ning üha vähem kasutatakse teadlaste, ülikoolide või teiste valitsusväliste analüütikute toodetud informatsiooni poliitiliste otsuste tegemisel.

OECD 2015. aasta raportis „Valitsuse ülese strateegilise suutlikkuse ja piirideüleste e-teenuste edendamine” on muuhulgas veel kord rõhutatud, et Eesti peab leidma lahenduse, kuidas tagada selline andmete analüüs, mis teiseks need poliitikas kasulikeks teadmisteks ja kuidas senisest enam võtta arvesse sõltumatuid andmeanalüüse ja teadusuuringuid, mis tagaksid otsuste tõenduspõhisuse. Samas aruandes on soovitatud otsuste ettevalmistamisel pöörata senisest rohkem tähelepanu mõjude analüüsile.

Ühe tõenduspõhise poliitika ja õigusloome põhielemendina on mõjude hindamine paindlik otsustusvahend, meetodite kogum, mille abil uuritakse valitsuse tegevuse tulemusi ja mõjusid ning edastatakse juhtidele infot otsuste kvaliteedi parandamiseks (Poliitika vahendite ... 2001; Kasemets 2006) arvestades võimalikku keskkondlikku, majanduslikku ja sotsiaalset mõju.

Mõjude hindamise peamine eesmärk on valitsuse otsustusmehhanismi kvaliteedi parandamine ja nn tõenduspõhisele teabele, s.o informatsioonile toetuvate poliitikate (*evidence-informed policies*) väljatöötamine ja elluviimine (Oxman *et al.* 2009).

Uurijad on Suurbritannia kogemuste põhjal välja toonud need põhieeldused, mida on vaja teaduslike tõendite paremaks kasutamiseks poliitikakujunduses (Nutley *et al.* 2002):

Eesti ametnikud tegutsevad tihti korraga mitmes poliitikavaldkonnas ja vajaksid seetõttu toetavaid infotugiteenuseid.

- kkokkuleppimine, mida ja millistes tingimustes tõendiks lugeda;
- strateegiline lähenemine prioriteetsetes valdkondades tõendite kogumisele ja loomisele eesmärgiga akumuleerida tugev teadmusbaas, mis sisaldab riiklikke ja rahvusvahelisi uuringuid ja statistikat, poliitikate hindamistulemusi, sotsiaal-majanduslikke mudeleid ja ekspertteadmist;
- efektiivne tõendusmaterjalide vahendamine ja levitamine sinna, kus seda on kõige rohkem tarvis;
- selliste tõhusate vahendite arendamine, mis tagaksid laialdase juurdepääsu teadmistele;
- algatused, et kindlustada tõendite arvessevõtmine poliitikate ja meetmete ellurakendamisel.

Tõenduspõhist poliitikat iseloomustab kolm aspekti (ESRC UK 2002):

- faktiandmed, mis tulenevad statistikast, uuringutest, poliitikameetmete järelhindamistest;

- ▶ analüütiline argumentatsioon, mis arvestab laiemat ühiskondlik-majanduslikku keskkonda,
- ▶ tõendumaterjal, mis hõlmab sidusrühmade arvamust.

Üldiselt tähendab tõenduspõhine lähenemine seda, et kõik avaliku sektori sekkumised toetuksid teaduslikele seaduspärasustele, põhjalikele teadusuuringutele, statistilisele analüüsile.

***Uuringud võivad
parandada
poliitikakujundajate ja
otsustajate arusaamu,
mõjutada neid
uut moodi mõtlema,
aidata kriitiliselt hinnata
poliitikameetmete
valikuid.***

Erinevalt muudest riikidest, kus mõjude hindamine on seotud eelkõige õigusloomega ning peamiselt erisektoritele ja individidele kaasneva halduskoormuse arvestamisega, on Eesti ametnikele kehtestatud mõjude hindamise metoodilises juhendis (Mõjude hindamise metoodika 2012) ette nähtud ka strateegiliste valdkondlike arengukavade mõjude eelhindamine. Seda kuues suures valdkonnas, kusjuures ainuüksi sotsiaalvaldkonnas on nimetatud kümme mõjuvaldkonda, mille võimalike mõjude avaldumise hindamine eeldab teadmisi alates vähemusgruppide olukorrast kuni teadmisteühiskonna arenguteguriteni.

Juhendis toodud võimalikud teabeallikad ei ole ilmselgelt piisavad, sest puuduvad näiteks rahvusvahelised teemakohased uuringud ja varem tehtud mõjuanalüüsid. Siinkohal on oluline juhtida tähelepanu ka sellele, et ühe probleemvaldkonna

teadusuuringud võivad hõlmata mitut teadusharu, alates sotsioloogiast ja majandusteadustest kuni meditsiini ja õigusteaduseni ning uuringutes kasutatakse metodoloogilised lähenemisviisid on suuresti erinevad. Nende kõigi teadmist ja tundmist oleks liigne nõuda üksikutelt riigiametnikelt, kes Eesti oludes tegelevad tavaliselt mitme spetsiifilisema teemaga.

Eestis on ametnikud need, kes paljudes riigielu puudutavates küsimustes täidavad eksperdi rolli. Sageli on mõne spetsiifilise valdkonna oskusteave koondunudki üksikute ametnike kätte.

Ametniku töö seaduste ja poliitikate ettevalmistamisel, analüüsil ja hindamisel põhineb paljuki info kogumisel ühiskonnast ja sõltub ametniku eksperditeadmistest, väärtushinnangutest ning senisest elukogemusest. Ametnike töö muudab keerukaks asjaolu, et ühiskonnaelu korraldamisega seotud probleemid, millega valitsus ja riigiasutused kokku puutuvad, ei kuulu kuigi sageli ainult ühe valdkonna piiresse.

Eestis on siht- ja sidusrühmade kaasamisele pööratud seni tunduvat enam tähelepanu kui sotsiaaluuringutele, mis on vajalikud poliitiliste otsuste ettevalmistamiseks, poliitikameetmete väljatöötamiseks ja poliitikavalikute hindamiseks.

Positiivne lahendus on kahtlemata nn rakkerühmad, mis koondavad eri elualade eksperte. Kui aga samal ajal ei tegeleta informatsiooni ning teadmuse kogumise ja säilitamisega taaskasutatavas vormis, on tegemist ressursside ebaotstarbeka kasutamisega. Arvestades info alakasutust, millele on viidatud Eestile antud hinnangutes, peaks rakkerühma kuuluma ka infospetsialist, kelle ülesanne on teemakohast informatsiooni koguda, analüüsida ja rühma liikmetele vahendada.

Poliitikate kujundamisel ja elluviimise koordineerimisel on eriliselt tähtis akumulierida institutsionaalne mälu ning eksperditeadmised.

Praegu puuduvad andmed, kas ja kui võrd ministriumides ja ametites toimub

järjepidev ja süsteemne nii oma riigi kui teiste maade praktika ja kogemuste uurimine, analüüs ja hindamine, et vastata küsimusele – mis töötab?

Võib oletada, et ka seda tegevust raskendab taas ajakohaste infotugiteenuste süsteemi puudumine. Informatsiooni laialdase leviku tõttu digitaalses vormis on hakatud paljudes riigiasutustes sulgema ja likvideerima raamatukogusid, kuid nende asemele ei ole loodud teabekeskusi, kelle peamine ülesanne oleks informatsiooni otsida, refereerida ja teha kättesaadavaks ametnikele. Teatavasti nõuab infootsing nii aega kui ka teadmisi ja oskusi. Info- ja teadmusjuhtimise olemust mõistmata ja omaks võtmata ning neid protsesse valdavate spetsialistide riigiasutustes tööle rakendamiseta vaevalt lähiajal midagi muutub.

Lisandväärtust andvat infotöötlust (refereatide, kokkuvõtete, teemalehtede, infopakete koostamine; indekseerimine ja metaandmete kirjeldamine) ja -vahendamist vajavad ka artiklis käsitletavad riigiasutuste tellitud uuringud, mille tähtsus kasvab, aga mida kasutatakse ebapiisavalt.

UURINGUD KUI TÕENDUSPÕHISE TEABE ALLIKAD. Poliitilises otsustusprotsessis kasutatavad uuringud on nende kasutusotstarbe alusel jagatud (Heidmets *et al.* 2001) viide klassi:

1. foonikirjeldus – uuringud, mille tulemused loovad otsustusprotsessi üldise fooni (nt avaliku arvamuse küsitluste tulemused, statistilised andmed);
2. võrdlusandmed – sobivad sotsiaalse informatsiooni esitamiseks, loovad tausta hinnangute kujundamiseks ja poliitikate väljatöötamiseks (nt Eesti inimarengu aruanded);
3. strateegia või poliitilise programmi kujundamine – riigiorгани tellitud uuringud, mille puhul uurija teeb olukorra analüüsi ja esitab selle põhjal ettepanekud poliitiliseks sekkumiseks (nt riiklik integratsiooniprogramm);
4. tagasiside – poliitilise otsuse või programmi mõju hindamine;

5. tulevikustsenaariumid – uuringud, mille raames koostatakse loend võimalikest arenguteedest ja kirjeldatakse juhtimisotsuseid, mis aitaksid neid ellu viia.

Poliitikate väljatöötamisel võib uurin-
gud ja hinnanguid ning ekspertide nõu kasutada mitmel eesmärgil. Näiteks võivad mõned rakendusuurin-
gud olla vahetuks sisendiks otsustamisele, poliitikameetme või tegevuse väljatöötamisele, aga uurin-
gud võivad parandada ka poliitikakujun-
dajate ja otsustajate arusaamu, mõjutada neid kontseptuaalselt uut moodi mõtlema, aidata kriitiliselt hinnata poliitikameetme-
te valikuid. Sotsiaalstatistilistel andmetel ja sotsioloogilistel uuringutel on alati ka laiem mõju – need pakuvad huvi meediale ja võimaldavad elanikel paremini mõista tegelikkust ja sotsiaalseid protsesse.

Riigikontrolli (Riigi tegevus ... 2015) aruandest selgub, et riigiasutustes kasuta-
takse uuringuid peamiselt taustainfona ja hoopis vähe poliitikate kujundamiseks. See tähendab, et nii poliitikutel kui ka ametni-
kel puudub sageli lihtsalt ülevaade problee-
midest ja/või sekkumisvaldkondadest.

Riigikogu Kantselei tellimisel analüüsiti juba 1998. aastal, kas ja kui võrd seadusloo-
jad kasutavad sotsiaalstatistilisi andmeid, majandusinformatsiooni ja sotsioloogiliste uuringute tulemusi (Sotsiaalse informatsiooni kasutamine seadusloomes 1998). Peamiste alakasutuse põhjustena nimetati sotsiaalse informatsiooni kättesaadavuse ja kvaliteedi puudusi: vajalikku informatsiooni kas ei olnud või ei osatud seda leida, ühtlasi kaheldi olemasoleva informatsiooni usaldusväärsuses.

Soome parlamendisaadikute hulgas 2012. aastal tehtud uuringust (Jussila 2012) selgus, et poliitikud saavad infot uuringute kohta meedia, seminaride ja neile saadetud pressiteadete alusel, aga neil pole aega mahukate aruannete lugemiseks. Seega on oluline uuringute refereerimine, nendest kergesti mõistetavate kokkuvõtete tegemine ja pakkumine poliitikutele.

Leedus analüüsiti (Mikulskiene 2013) uuringuid, mille olid tellinud Leedu

Majandusministeerium ning Haridus- ja Teadusministeerium ajavahemikul 2007–2009 poliitiliste otsustusprotsesside infoga varustamiseks (nt tervise edenduse, intellektuaalse omandi õiguse, väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete arengu teemadel).

Selgus, et ainuüksi hea teaduslik uuring pole piisav poliitiliste otsuste vastuvõtmiseks vajalike teadmiste omandamiseks. Ühelt poolt ei pruugi seadusandjatel olla

***Uurijad peavad oskama
arvestada ametnike ja
poliitikute ootusi
ning vajadusi,
muutes probleemid
teaduslikult
mõõdetavaks,
tulemused neile
arusaadavaks ja
rakendatavaks.***

oskusi uuringutulemuste tõlgendamiseks ja rakendamiseks, teiselt poolt ei arvesta teadlased piisavalt poliitilise konteksti ja otsustajate vajadustega. Seetõttu peaksid teadlased uuringute aruannetes tooma välja alternatiivseid võimalusi, arenguteid ja üldisi tegevusplaanid, mida otsustajad saaksid rakendada.

Järeldusele, et uurijad peavad oskama arvestada otsustajate ootusi, on jõutud ka Eestis (Heidmets *et al.* 2001). Näiteks sotsiaalteadlased peavad muutma sotsiaalelu probleemid teaduslikult mõõdetavaks ja hiljem tegema saadud tulemused poliitiku-tele arusaadavaks ja rakendatavaks.

Kuigi ideaalvariandina kirjeldatakse poliitiliste otsustuste protsesse ratsionaalsetena, takistavad seda mitmed piirangud: puudulikud teadmised, oskused ja väärtused,

huvide konfliktid, aja- ja vajalike finantside puudus, varasemad pretsedendid, mis pole uut lähenemist nõudnud, asjassepuutuvate isikute ja gruppide huvid, eelarvamused, eeldused ja ootused, aga suures osas just informatsiooni olemasolu või puudumine, informatsiooni otsimise tahe ja oskus, andmete kogumise ja töötlemise puudulikkus, lüngad organisatsiooni info- ja teadmusjuhtimises.

Õigusaktide eelnõude väljatöötamise ja mõjude analüüsi käigus kogutav ja vahendatav tõenduspõhine info (teave) ongi oluline selleks, et aidata vältida neid juhtumeid, kus „poliitiline tahe” eirab teaduslikke teadmisi, ekspertide nõuandeid jms. Just selliste vastuolude vältimiseks on tõenduspõhiste otsuste ettevalmistamine äärmiselt oluline. Eestis on nimetatud teemaga tegeletud seni peamiselt õigusloomet silmas pidades. 2012. aastal avaldatud mõjude hindamise metoodilises juhendis (Mõjude hindamise metoodika 2012) on ette nähtud ka strateegiliste valdkondlike arengukavade mõjude eelhindamine. Sotsiaalvaldkonna all loetletud võimalike mõjude hindamist saab teha vaid väga erialaspetsiifiliste teadmiste ja analüüsi oskuste korral.

Riigikantselei on küll kavandanud luua süsteemi poliitikakujundust ja selle elluviimist toetavate uuringutulemuste levitamiseks ning muuta uuringute kavandamine läbipaistvamaks, kuid üheski dokumendis ei peegeldu vajadus vastava infotöö järele, mis toetaks poliitikakujundajaid – ametnike ja seadusloomes osalejaid Riigikogus.

Analüüsivõimekus ei sõltu ainult andmekogumite olemasolust, andmete vahetamise võimalustest ja X-teest, vaid ka oskustest ja võimetest märgata probleeme, leida nende sügavamaid põhjuseid, näha tegevuste ja tulemuste omavahelisi seoseid.

RIIGIASUTUSTE TELLITUD UURINGUD – KAS INFORESSURSS? Inforessursid on teaduse ja inimeste praktilise tegevuse protsessis loodava, kogutava ja

korrapärase informatsiooni kogumid, mis leiavad kasutamist ühiskonna toimimisel ja juhtimisel. Inforessursside mõiste on kasutusele võetud alles eelmise sajandi teisel poolel.

Kahtlemata on riigiasutuste tellitavad ja tehtavad uuringud väärtuslik inforessurss, mille tähtsus tänapäevases poliitikajundamises üha kasvab. Ilmselt on aga tegemist halvasti korraldatud inforessurssiga, millele juurdepääsu probleematahtlusele on juhitud tähelepanu kümmekonna aasta vältel (Kasemets 2002; Uuringute avalikustamine 2005; Riigi tegevus ... 2015)

Riigiasutuste tellitud uuringute avalikustamise olukord uuringuid tellinud asutuste veebilehtedel on paranenud. Kui Riigikontrolli 2005. aasta auditi põhjal ei avalikustatud veebilehel nelja viiendikku uuringutest, siis aastatel 2010–2013 tellitud, kuid avalikustamata uuringute arv on vähenenud veerandini kõigist uuringutest (Riigi tegevus ... 2015).

Uuringute leitavuse puhul teeb Riigikontroll (Riigi tegevus ... 2015) järgmised järeldused: uuringute paiknemine riigiasutuste veebilehtedel eraldi valdkondlikel alamlehtedel või eraldi teemalehtedel muudab nendest ülevaate saamise keeruliseks; heaks lahenduseks ei peeta ka Haridus- ja Teadusministeeriumi praktikast avalikustada suurem osa tellitud uuringutest Tartu Ülikooli uuringute andmebaasis (digiarhiiv DSpace), kuna andmebaas ei anna kiiret ülevaatekkude pilti kõikidest tellitud uuringutest.

LEITAVUS RIIGIASUTUSTE VEEBILEHTEDEL. Riigiasutuste (ministeeriumide ja ametite) poolt aastatel 2004–2013 tellitud uuringute aruannete täistekstide leitavust ja leidumust uuriti ka TLÜ Infoteaduste Instituudis tehtud uuringus (Keskel 2014). Valimisse võeti ainult riigiasutuse välise täitja tehtud sotsiaaluuringud, mis olid tellitud riigiasutuse omavahenditest. Valim koosnes 488 uuringust.

Peale nende leitavuse väljaselgitamise uuringu tellinud asutuse oma veebilehel selgitati nende uuringute leitavus ka otsingumootori Google vahendusel, samuti nende leidumus digiarhiivis DIGAR.

Kuna juunis 2014 võtsid ministeeriumid kasutusele ühtse ülesehituse ja kujundusega veebilehed, analüüsiti veebilehti ka märtsis 2015 veebilehtede uudse infoarhitektuuriga kaasnenud muutuste väljaselgitamiseks.

Siinkohal mõned TLÜ uuringutest selgunud põhitulemused, mis tuginevad ministeeriumide veebilehtede analüüsile.

Uuringute leitavust selgitati lehitsemist (*browsing*) ja otsingut rakendades. Veebilehtede lehitsemise otsimeetodi rakendamisel selgus, et pärast riigiasutuste veebilehtede ühtlustamist on sarnasemaks muutunud ka uuringutele juurdepääsutee. Kahjuks ei selgu aga minimeeritud rubriikide arvuga uue vormiga veebilehtede avalehe, s.o kodulehe peamenüüst uuringute olemasolu, mis on vastuolus veebilehe infoarhitektuuri ja kasutuslikkuse (ehk kasutusmugavuse, -lihtsuse, ingl *usability*) põhimõtetega. Kasutuslikkus eeldab, et kogu olulise informatsiooni leidumus selgub juba avalehel.

Uuringud on enamiku ministeeriumide veebilehtedel paigutatud ülamenüü rubriigi (lingi) „Uudised ja pressinfo“, Siseministeeriumil „Pressinfo“, Haridus- ja Teadusministeeriumil „Tegevused“ alamlehele, Keskkonnaministeeriumi veebilehel ei juhata uuringuid sisaldava veebilehe juurde ükski avalehe link.

Pressinfo alla paigutamisega peetakse ilmselt tellitud uuringuid ministeeriumi kuvandi jaoks oluliseks vaid ühele kasutajarühmale – ajakirjanikele.

Enne juunis 2004 kehtestatud muutusi oli kolme ministeeriumi (Haridus- ja Teadus-, Justiits- ja Sotsiaalministeeriumi) veebilehtedel sõna 'uuringud' esitatud avalehe ülamenüü ühe lingina ja seega veebilehel liikujale kohe märgatav.

Ka praegu on kolme ministeeriumi (Justiits-, Haridus- ja Teadus-, Rahandusministeerium) uue vormiga avalehe allosas olevas

jalusmenüüs korratud ülamenüü linke alamtasandi linkide äranäitamisega. Üks alamtasandi link on „Analüüsid ja uuringud”. Mitmes veebikasutajate otsikäitumist käsitlevas uuringus on aga märgitud, et jalusmenüü jääb kasutajal sageli tähelepanuta.

Kõigi ministeeriumide veebilehed on varustatud otsinguvõimalusega. Sõnade 'uuringud', 'uurimus' sisestamisel otsinguribale kuvatakse kasutajale tulemused, mille kaudu pääseb uuringuteni. Need

***Teadmistepõhise
riigijuhtimise
infoteenuste tugisüsteemi
rajamine pole
valitsusasutustes
seni piisavat
tähelepanu pälvinud.***

kuvatakse kas ühtse tabelikujulise pealkirjade loendina (pealkirjal klikkides jõuab uuringu täistekstini), mõnel veebilehel aga pakutakse kõigepealt valdkondade alamlehtede valikud ja uuringute juurde pääseb nende kaudu.

Näiteks Justiitsministeeriumi veebilehel kuvatakse uuringute all vaid ühe valdkonna, kriminaalpoliitika uuringud ja analüüsid, ülejäänuid tuleb otsida valdkondade ühtsest ja väga pikast materjalide loendist, kus läbiseigi on esitatud kõigi muude valdkondade uuringud ning neile lisaks analüüsid, baromeetrid, üliõpilastööd ja koolitusmaterjalid.

Konkreetselt uuringu **pealkirja** sisestamine otsinguaknasse võimaldab uuringut leida (üldjuhul suunatakse kasutaja taas uuringute loendi juurde), otsing esimesena märgitud uuringut teostanud autori nime järgi viib samuti valdavalt uuringuni.

Veebilehe uuele vormile ülemineku käigus on mõne ministeeriumi veebilehelt paljude vanemate uuringute failid kõrvaldatud.

Näiteks Haridus- ja Teadusministeeriumi veebilehel on vaid aastate 2013–2015 uuringud. Vanemad uuringud on üle viidud Tartu Ülikooli digiarhiivi DSpace.

Siseministeeriumi veebilehel on alles vaid 2012.–2015. aasta uuringud ja ka Sotsiaalministeeriumi veebilehtedelt on paljud varasemad uuringud sootuks kadunud. Näiteks ei õnnestunud Siseministeeriumi veebilehelt enam leida uuringut „Hinnangud Eesti kodakondsuspoliitikale 2006” ja Sotsiaalministeeriumi veebilehelt uuringut „Vanemaealiste tööjõud tööturul ja tööelus 2004” ja paljusid teisi. Sotsiaalsete protsesside ja muutuste jälgimiseks ning analüüsimiseks oleks aga kindlasti vaja pika aja jooksul kogutud ja kirjutatud teavet.

**UURINGUTE TEGIJAD ARUANNETE
AVALIKUSTAJATENA.**

Riigiasutuste tellitud uuringute aruannete täistekstid on osaliselt kättesaadavad ka uuringute tegijate veebilehtedel.

Selgus, et 488st tellijate veebilehtede kaudu tuvastatud uuringu aruandest leidis 248, s.o 51 protsenti samaaegselt ka uuringu läbiviija veebilehel. Tehtud uuringud paigutavad oma veebilehtedele sellised uuringufirmad nagu Praxis, CentAR, TÜ RAKE ja Saar Poll OÜ. Näiteks Praxisel poolt riigi tellimusele tehtud valimisse kuulunud 42 uuringu aruandest leidsid 37 ka Praxisel veebilehel. Kõige rohkem oli uuringu tegija veebilehel Justiitsministeeriumi tellitud uuringuid – 92st analüüsitud uuringust 86 s.o 93 protsenti, Sotsiaalministeeriumi puhul oli see näitaja 63 protsenti, Siseministeeriumil 59 protsenti, Kultuuriministeeriumil 56 protsenti ning Haridus- ja Teadusministeeriumil 48 protsenti.

Seega võivad riigiasutuste veebilehtedelt kõrvaldatud vanemad uuringud olla kasutajatele kättesaadavad ka uuringu teostajate veebilehtede kaudu, juhul kui uuringu otsija ehk infovajaja teab, kes oli uuringu teostaja. Kui uuringut otsitakse selle täpse pealkirja järgi, juhatab Google reeglina nii tellija kui ka läbiviija veebilehele.

LEITAVUS GOOGLE'I ABIL. Uuringu pealkirja teadmine võimaldab seda otsida veebi otsisüsteemi Google abil. Selliselt leitud uuringute hulk oli suur – 488st valimisse kuulunud uuringust leidis 483 (99%) vastuseks kuvatud esimese 30 tulemuse seas. Tundes Google'i infokogumise põhimõtteid, ei olnud see tulemus üllatav.

Juhul kui infovajaja täpset pealkirja ei tea ja üritab uuringut leida uurimisobjekti iseloomustava sõna või sõnaühendi kaudu, võib tulemus olla tagasihoidlikum. Meie otsingute korral näitas Google esimese 30 tulemuse seas vaid 213 uuringut, s.o 44 protsenti valimi uuringute koguarvust.

LEIDUMUS DIGIARHIIVIDES. Digi-arhiive ehk repositooriume on hakatud looma avatud juurdepääsu ehk vabakasutuse (*open access*) põhimõtetest lähtuvalt. Aluseks on seisukoht, et teadusinfo avaldamine on maksumaksjate rahastatud avalik hüve ning selle tulemused peavad olema internetis kõigile tasuta ja juurdepääsupiiranguteta kättesaadavad nii info lugemiseks, kasutamiseks, viitamiseks, allalaadimiseks, kopeerimiseks kui ka levitamiseks. Põhimõte on sätestatud ka „Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni strateegias 2014–2020”: „... Soodustada avatud juurdepääsu (*open access*) avaliku rahastuse eest saadud uurimistöö tulemustele ja teadusandmetele” (Eesti teadus- ja ... 2014).

Oma digiarhiivid on loonud mitmed Eesti ülikoolid ning nagu selgus, kasutab Haridus- ja Teadusministeerium oma uuringute avalikustamiseks Tartu Ülikooli digiarhiivi DSpace. Selle arhiivi üks valdkondlik e-kogu kannabki Haridus- ja Teadusministeeriumi nime ja seal on kättesaadavaks tehtud nii ministeeriumi tellitud uuringud kui ka ministeeriumi oma töötajate tehtud analüüsid.

2004. aastal loodi Eesti Rahvusraamatukogu digiarhiiv DIGAR, kus arhiveeritakse ja tehakse kõigile kättesaadavaks sundeksemplari seadusega sätestatud digiinformatsioon.

E-väljaannete avalikustamise võimalust DIGARis pakutakse kirjastajate kõrval ka riigiasutustele.

Tallinna Ülikooli uuringus selgitati, kas ja kuidas riigiasutuste tellitud sotsiaaluuringud on jõudnud sellesse arhiivi.

Selgus, et digiarhiivis DIGAR olid kättesaadavad 106 uuringuaruannet 488st, s.o 22 protsenti. Nagu selgus DIGARi spetsialistidega tehtud intervjuudest, riigiasutused seda võimalust praktiliselt ei kasuta. Seega on veebiseire käigus ministeeriumide veebilehtedelt leitud uuringuaruanded digiarhiivi paigutanud selle arhiivi oma töötajad. DIGARis on kõige rohkem esindatud Sotsiaalministeeriumi tellitud uurin-guid – 119st valimis esindatud uuringust leidis digiarhiivis 52, mis on 44 protsenti, Haridus- ja Teadusministeeriumi uuringu-test leidis arhiivis 33 protsenti ja Justiits-ministeeriumi uuringutest 22 protsenti.

KOKKUVÕTTEKS. Nii Riigikontrolli (Riigi tegevus ... 2015) aruandes väljatoodu kui ka TLÜ infoteaduste instituudis tehtud uuringud võimaldavad teha järgmised järeldused.

- Uuringute aruandeid, analüüse ja ka näiteks eri valdkondades tehtud mõjude analüüse võib leida nii Riigikogu, Riigikantselei kui ka ministeeriumide ja ametite, sh valitsuse asutatud teadus- ja arendusasutuste veebilehtedelt.
- Riigiasutuste tellitud uuringud paiknevad praegu nende asutuste veebilehtedel hajutatult. Isegi ühe riigiasutuse uuringutest on sageli nende killustatud paigutuse tõttu raske ülevaadet saada.
- Mitme riigiasutuse veebilehtedel on uuringud esitatud pikkade lohisevate loenditena, kus läbisegi uuringute ja analüüsidega on ka teemahelad, kooolitus- ja muud materjalid.
- Poliitikate väljatöötamine ja/või mõjude hindamine eeldab igal juhul ametnikelt kurssi viimist ühiskonna-aelu eri valdkondadega. Praeguses

olukorras on see aja- ja ressursimahukas ülesanne.

- Konkreetse uuringu otsing võib olla Google'i otsisüsteemi kaudu tulemuslik, kuid seda vaid niikaua, kui uuringute failid on üleval veebilehtedel. Analüüs näitas, et pärast veebilehe uuele vormile üleminekut on mitmete riigiasutuste veebilehtedelt vanemad uuringud eemaldatud. Teadmisi sellest, milliseid uuringuid on tehtud, ei pruugi ametnikel olla. Teisalt ei vajata sageli kogu uuringuaruannet, vaid peamisi tulemusi või konkreetseid näitajad.

Püüdlus teadmispõhise ühiskonna ja tõendus põhiste otsuste poole eeldab muutust riigi suhtumises teadusuuringutesse ja nende käsitlemist olulise riikliku inforessursina õigusaktide, statistika ja andmekogude kõrval. See tähendaks avaliku sektori asutuste tellitud või tehtud uuringute koondamist eraldi andmebaasi, mida on soovitatud nii Riigikontrolli aruannetes kui ka Eesti teadusstrateegias.

Odavaima lahendusena võib välja pakkuda repositooriumi, kuhu uuringute deponeerimine oleks tehtud riigiasutustele kohustuslikuks. Repositooriumi kasutajaliidese kaudu oleks uuringud leitavad nii laiemate valdkondade ja teemade kui ka riigiasutuste kaupa. Infotöötluste läbinud uuringud oleksid kättesaadavad nii pealkirjade, autorite ja teostajate nimede järgi, uuringu läbiviija asutuse järgi, sisu avavate võtmesõnade ja märksõnade järgi. Iga uuringu kohta võiks olla võimalus vaadata sellest selgunud põhiaandmeid, sisu avavat lühiseloostust ehk refereeraati kui ka mõnevõrra pikemat sisukokkuvõtet.

Repositoorium võiks Eesti andmebaaside nimetraditsioonide kohaselt kanda näiteks RITU nime (riigiasutuste, riigi teadusuuringud). Sellisel viisil eraldi repositooriumi koondatuna võiks riigi tellitud uuringud kujutada endast tõepoolest korrastatud inforessurssi ja Eesti avaandmete olulist osa. Siinjuures jääb aga alles

küsimus, kes neid ressursse vahendama hakkab.

Analüüsitud on, mil viisil Eesti riiklikus sektoris loodavad andmeaadid aitaksid toetada poliitikakujundajate ja elluviijate otsuste kvaliteeti (Kotkas *et al.* 2003), aga teadmispõhise riigijuhtimise infoteenuste tugisüsteemi – infoteenistuste ja infotööd korraldavate mehhanismide rajamine pole valitsusasutuste vahelise küsimusena seni piisavat sisepoliitilist tähelepanu pälvinud.

Lisaks eeltoodule vajavad lahendamist küsimused, mida artiklis ei ole käsitletud, kuid mis riigi kui terviku toimimise seisukohalt on väga tähtsad ning vajaksid põhjalikke arutelusid ja reguleerimist.

Riigiasutuste tellitud uuringutele lisanduvad poliitikakujundajate ja avaliku sektori töötajate jaoks inforessursina ka muud Eestis või mujal tehtud teadustööd ja analüüsid. Info- ja teadmistöötajate üks funktsioone võiks olla ka selliste materjalide sihipärane otsing ja sihtgruppidele vahendamine olulisemates poliitikavaldkondades.

Kuigi teadmusjuhtimise paradigma ning teadmusbaaside loomine pole riigiasutustes veel kanda kinnitanud, tuleks seda järjepidevuse nimel hakata kasutama nn institutsionaalse mälu kogumiseks ja eksperteadmiste akumuliseerimiseks. Selline lähenemine aitaks leevendada personaliriske, sh tippametnike avalikust sektorist erasektoris liikumisega kaasnevat kompetentside kadu.

Jääb loota, et kui lähitulevikus lahendatakse uuringute andmebaasi (repositooriumi) küsimus ning kavandatakse poliitika kujundamise ja elluviimise seisukohast oluliste analüüsivõimade leviku võimalused, hakataks pöörama tähelepanu ka teguritele, mis avaliku halduse analüüsivõimekuse suurenemist ning eelkõige ametnike poolt uuringute kasutamist kergendaksid – info- ja teadmistööle.

Tõendus põhise poliitika kontseptsiooni kohaselt on igasugune informatsioon, teadmised, uuringud ja hindamised poliitiliste

otsuste ja tegevuste kavandamisel ning eluviimisel tähtsad. Poliitika eri valdkondade eksperditeadmised ei kujune iseenesest ega ka mitte ainult koolitustest, vaid neid

tuleb süsteemselt kindlustada ka riiklike ja rahvusvaheliste inforessurssidega ning nende süsteemipärase vahendamisega kindlatele sihtrühmadele.

KASUTATUD KIRJANDUS

- DAVIES, H. T. O., NUTLEY, S. M. (2001). Evidence-based policy and practice: Moving from rhetoric to reality. – Third International, Inter-disciplinary Evidence-Based Policies and Indicator Systems Conference, July. – <http://www.cem.org/attachments/ebe/P086-P095%20Huw%20Davies%20and%20Sandra%20Nutley.pdf>
- EESTI TEADUS- JA ARENDUSTEGEVUSE NING INNOVATSIOONI STRATEEGIA 2014–2020 „TEADMISTEPÕHINE EESTI”. (2014). Haridus- ja Teadusministeerium. – https://www.hm.ee/sites/default/files/59705_teadmistepohine_eesti_est.pdf
- HEIDMETS, M., KUTSAR, D., VETIK, R. (2001). Riigivalitsemine ja sotsiaalteadused. – Riigikogu Toimetised, 3.
- INIMRESSURSI ARENDAMISE RAKENDUSKAVA (IARK) PRIORITEETSE SUUNA 5 „SUUREM HALDUSVÕIMEKUS” TULEMUSLIK-KUSE HINDAMINE JA MÕJUDE ANALÜÜS. (2011). Hindamisaruanne lõppversioon. CPD OÜ. – http://www.struktuurifondid.ee/public/hindamine/Hindamisaruanne_Haldusvoimekus_CPD.pdf
- JUSSILA, H. (2012). Päättöksenteon tukena vai hyllyssä pölyttymässä? Sosiaalipoliittisen tutkimustiedon käyttö eduskuntatyössä. – Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia, 121.
- KASEMETS, A. (2002). Rakendusuuringute ja analüüside tellimine valitsusasutustes 1999–2001: teel teadmistepõhisema poliitika, õigusloome ja avaliku halduse poole. – Riigikogu Toimetised, 6. – <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=11929>
- KASEMETS, A. (2003). Sotsioloogilised uuringud kui peegeldus parlamendile, turule ja kodanikuühiskonnale. – Riigikogu Toimetised, 8. – <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=11401>
- KASEMETS, A. (2006). Teadmistepõhise ja säästliku avaliku poliitika institutsionaalsed eeldused Eestis. – Riigikogu Toimetised, 14. – <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=10991&op=archive2>
- KESKEL, A. (2014). Riigiasutuste tellitud veebilehtede leidumus ja leitavus veebis. Magistr töö. Tallinn: Tallinna Ülikool. Infoteaduste Instituut.
- KOTKAS, V., HAAV, H.-M., TEPANDI, J., ÖUNAPUU, E., GRAUBERG, J. (2013). Uurimisprojekti „Andmeaitade (teiseste andmekogude) loomise põhimõtete väljatöötamine”: lühikokkuvõte. – https://www.riigikantselei.ee/valitsus/valitsus/et/riigikantselei/strateegia/poliitika-analuusid-ja-uuringud/tarkade-otsuste-fondi-uuringute-kokkuvotted/Andmeidaid_1%C3%BChiko kkuv%C3%B5te_10%20lk.pdf
- MIKULSKIENE, B. (2013). Research-based knowledge for policy decision making: Maximizing the opportunities of impact. – European Integration Studies, 7, 35–41.
- MÕJUDE HINDAMISE METOODIKA. (2012). Justiitsministeerium ja Riigikantselei. – https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/mhm_03-12-12.pdf
- NUTLEY, S., DAVIES, H., VALTER, I. (2002). Evidence based policy and practice: Cross sector lessons from the UK. ESRC UK Centre for Evidence Based Policy and Practice. Working Paper 9. – <http://www.kcl.ac.uk/sspp/departments/politicaconomy/research/cep/pubs/papers/assets/wp9b.pdf>
- OECD PUBLIC GOVERNANCE REVIEWS. ESTONIA. (2011). Towards a single government approach. Assessment and recommendations. OECD. – https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/oecd_pgr_estonia_assessment_and_recommendations.pdf
- OXMAN, A. D., LAVIS, J. N., LEWIN, S., FRETHEIM, A. (2009). Support tools for evidence-informed health policymaking. – Health Research Policy and Systems, 7. – <http://www.health-policy-systems.com/content/pdf/1478-4505-7-S1-s1.pdf>
- POLIITIKA VAHENDITE TÕHUSTAMINE MÕJUDE HINDAMISE ABIL. (2001). – SIGMA, 31. – <http://www.sigmaweb.org/bylanguage/estonian/37090777.pdf>
- PROGRAMM „VALITSUSE TÕÖ PIKAAJALISE PLANEERIMISE SÜSTEEMI ARENDAMINE JA KORRASTAMINE”. (2014). Riigikantselei. – https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/TOF/programm_valitsuse_too_pikaajalise_planeerimise_susteemiarendamine_ja_korrastamine_2014.pdf
- RIIGI TEGEVUS UURINGUTE TELLIMISEL. (2015). Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn, 9. veebruar 2015. – <http://www.riigikontroll.ee/Riigikontrollipublikatsioonid/Audituaruanded/tabid/206/Audit/2345/language/et-EE/Default.aspx>
- SOTSIAALSE INFORMATSIOONI KASUTAMINE SEADUSLOOMES. (1998). Riigikogu Kantselei, Õiguspsühholoogide ja -sotsioloogide Tartu Ühing. – http://www.riigikogu.ee/msi_arhiiv/kenkmann_e.html

SÄÄSTEV EESTI 21. (2005). Eesti säästva arengu riiklik strateegia „Säästev Eesti 21“. – http://www.envir.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/se21_est_web.pdf

UURINGUTE AVALIKUSTAMINE. (2005). Kontrolliaruanne. Riigikontroll. – <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/1851/language/et-EE/Default.aspx>

UVERSKAJA, E. (2007). Otsime, valime, juhime, seirame, sõelume, tihendame, kaalume, pakmestame – millist infoteenust soovite? – Tallinna Ülikooli infojuhtimise konverents „Kas Google'ist piisab“ teeside kogumik, 9–10. Tallinn: TPÜ Kirjastus.

UVERSKAJA, E., PAPP, Ü.-M., LUHT, K. (2005). Infospetsialistid – kasutamata ressurss Eesti avalikus sektoris. – Informat-sioon. Kommunikatsioon. Ühiskond, 171–198.

Parlamentaarsed uudised



TIINA TAMMIKSALU
Eesti Rahvusraamatukogu
parlamendiinfo keskuse
info spetsialist

Välisriikide parlamentide uudiseid 2014. aasta novembrist 2015. aasta märtsi lõpuni.

Uudistest valiku tegemisel on kasutatud BNSi, teiste uudisteagentuuride ja meediaväljaannete ning parlamentide kodulehekülgedel leiduvaid materjale.

AFGANISTAN. Afganistani parlamendi ülemkoda kiitis novembris heaks kauaoodatud lepped USA ja NATOga, mis lubavad ligikaudu 12 000 lääneriikide sõdurit 2015. aastal riiki jätta. Alamkoda oli kahepoolse julgeolekukokkuleppe USAga ja samalaadse kokkuleppe NATOga kiitnud heaks juba mõni päev varem. Mõlemad lepped olid põhjendanud tõsiseid lahkkelisid Afganistani eelmise presidendi Hamid Karzai ja lääneliitlaste vahel, kuid septembris võimule tulnud uus president Ashraf Ghani kirjutas kokkulepetele alla juba esimesel ametipäeval.

Deutsche Welle, 23.11.2014, „Afghan parliament approves US, NATO military agreements“. – <http://dw.de/p/1Drnj>
AFP-BNS, 27.11.2014, „Afganistani senat kiitis heaks USA ja NATO vägede leppe“.

AMEERIKA ÜHENDRIIGID. Ameerika Ühendriikides toimusid novembris

vahevalimised. Valiti kongressi 100liikmelise ülemkoja 36 senaatorit ja kõik 435liikmelise alamkoja liikmed. Vabariiklased said esimest korda pärast kaheksat aastat senatis enamuse ehk 54 kohta. Demokraatidel on kohti 44 ning tööle asub ka kaks sõltumatut rahvaesindajat, kes on demokraatide leeris. Esindajatekojas, kus vabariiklastel on olnud enamuse alates 2010. aastast, saavutasid nad 247 kohta demokraatide 188 vastu. Viimati oli esindajatekojas vabariiklastel niivõrd suur enamuse demokraadist presidendi Harry Trumani ajal Teisele maailmasõjale järgnenud aastatel 1947–1949. Senati uues koosseis on naisi viiendik ehk 20 ja esindajatekojas 84.

AP-BNS, 04.11.2014, „USA vabariiklased tugevdasid kontrolli esindajatekoja üle“.

AP-BNS, 05.11.2014, „USA vabariiklased tagasid senatis enamuse“.

AFP-BNS, 06.01.2015, „USA kongressi uus koosseis koguneb avaistungile“.

AUSTRIA. Austria parlament kiitis detsembris heaks terrorismivastase seaduse, millega keelatakse äärmusrühmituse Islamiriik ja al-Qaeda sümbolika kasutamine. Seadus annab ka õiguse keelata islamiäärmuslaste organisatsioonidega liituda kavatsejatele reisimine Lähis-Ida. Samuti nähakse seadusega ette tühistada relvakonfliktis osalevate topeltkodakondsusega isikute Austria kodakondsus.

The Local, 11.12.2014, „Austria passes anti-terrorism law“. – <http://www.thelocal.at/20141211/austria-passes-anti-terror-law>

AP-BNS, 11.12.2014, „Austria parlament võttis vastu terrorismivastase seaduse“.

Austria parlament kiitis veebruaris heaks uue islamiseaduse, millega keelustatakse muu hulgas Austria mošeede ja islamiorganisatsioonide välismaine rahastamine. Uus seadus on ajakohastatud variant islamiseadusest, mis võeti vastu 1912. aastal. Islam on kõige kiiremini kasvav religioon Austrias. Ligikaudu seitse protsenti Austria elanikkonnast – umbes 560 000 inimest – identifitseerivad end kui moslemid. Riigi pealinnas Viinis on 12,5 protsenti elanikest moslemid. Austria välis- ja integratsiooniministri Sebastian Kurzi sõnul tahavad Austria seadusandjad vastu seista välisriikide poliitilisele mõjule. Seni oli mošeedes ligi 60 imaami, keda rahastas Türgi valitsus ja kes elasid Austrias ainult teatud perioodil, ei õppinud saksa keelt ja jutlustasid türgi keeles.

Deutsche Welle, 24.02.2015, „New Islamic laws sparks controversy in Austria“. – <http://dw.de/p/1EgTp>
 Deutsche Welle, 24.02.2015, „Austria pleases few with Islam law to ease jitters“. – <http://dw.de/p/1EhyY>
 BBC News, 25.02.2015, „Austria passes controversial reforms to 1912 Islamic law“. – <http://www.bbc.com/news/world-europe-31629543>
 AFP-AP-BNS, 26.02.2015, „Austria võttis vastu islamiühenduste välisrahastust keelustava seaduse“

IIISRAEL. Iisraeli parlament saatis end detsembris laiali ja ennetähtaegsed parlamendivalimised toimusid märtsis. Parlamendivalimised võitis ootamatult kindlalt peaminister Benjamin Netanyahu parempoolne Likud, kes võitis 120kohalises Knessetis 30 kohta. Opositsiooniline Sionistlik Liit sai 24 kohta. Iisraeli poliitilise süsteemi kohaselt peab valitsusel olema parlamendis enamus. Kuna Netanyahule kinnitas toetust kuus erakonda kokku 67 parlamendiliikmega, tegi Iisraeli president Reuven Rivlin senisele valitsusjuhile Benjamin Netanyahule ametliku ettepaneku uue valitsuse moodustamiseks.

AFP-BNS, 8.12.2014, „Iisraeli parlament saatis end ennetähtaegseteks valimisteks laiali“.
 AFP-BNS, 19.03.2015, „Likud kogus Iisraeli parlamendis 30 kohta“.
 AFP-BNS, 25.03.2015, „Iisraeli president tegi Netanyahule ülesandeks valitsuse moodustamise“.

ITAALIA. Itaalia parlament valis 2015. aasta alguses uut presidenti. Eelmine president, 89aastane Giorgio Napolitano astus jaanuaris enneaegselt presidendiametist tagasi, tuues põhjuseks oma vanuse ja tervise. Itaalia valimiskogu, mis koosneb Itaalia parlamendiliikmetest ja 58 regionaalsaadikust, ei suutnud esimesel katsel uut presidenti valida, sest ükski kandidaat ei kogunud võiduks vajalikku kaht kolmandikku häältest. Rohkem kui kolmandik valimiskogu liikmetest ei hääletanud üldse. 1009liikmeline valimiskogu valis jaanuari viimasel päeval toimunud neljandas valimisvoorus Itaalia uueks presidendiks konstitutsioonikohtu kohtuniku, 73aastase Sergio Mattarella, keda on peetud organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise sümboliks. Mattarella vajas neljandas valimisvoorus lihthäälteenamust. Teda toetas 665 valimiskogu liiget.

Interfax-AP-BNS, 30.01.2015, „Esimene katse Itaaliale uus president valida ebaõnnestus“.
 AFP-BNS, 31.01.2015, „Itaalia uueks presidendiks valiti Sergio Mattarella“.
 Reuters, 31.01.2015, „Italy elects senior judge Sergio Mattarella as president“. – <http://uk.reuters.com/article/2015/01/31/uk-italy-president-vote-idUKKBN0L40EB20150131>

JAAPAN. Jaapani peaminister Shinzo Abe kuulutas novembris välja ennetähtaegsed parlamendi alamkoja valimised, mis toimusid detsembris. Abe liberaaldemokraadid kindlustasid koos koalitsioonipartneri Komeitoga valimistel alamkojas kahekolmandikulise enamuse. Kahel võimuera-konnal on 475kohalises alamkojas kokku 326 kohta. Jaapani parlamendi alamkoda valis peaministriks uuesti Shinzo Abe. Abe peaministriks saamist toetati ka ülemkoja hääletusel.

AFP-BNS, 21.11.2014, „Jaapani alamkoda saadeti ennetähtaegsete valimiste eel laiali“.
 AFP-BNS, 14.12.2014, „Jaapani peaminister valiti ülekaalukalt tagasi“.
 AFP-BNS, 24.12.2014, „Jaapani parlament valis peaministriks taaskord Shinzo Abe“.

JAMAICA. Veebruaris võttis Jamaica parlament vastu paljuvaieldud seaduse,

mis lubab omada marihuaanat väikeses koguses (kuni 57 g) isiklikuks otstarbeks. Samuti võib ilma kriminaalkaristust kartmata kasvatada kuni viit kanepitaime. Seadusega on nüüd ka lubatud Jamaica rastaftaridel kasutada marihuaanat religioossetel eesmärkidel. Mitmed Ladina-Ameerika riigid ja USA osariigid on viimastel aastatel marihuaana dekriminaliseerinud.

ERR Uudised, 25.02.2015, „Jamaica leevendas marihuana seonduvaid seaduseid”. – <http://uudised.err.ee/v/ce4877bb-18e7-4467-af6a-439c73931079>
BBC News, 25.02.2015, „Jamaica decriminalises marijuana use”. – <http://www.bbc.com/news/world-latin-america-31618389>

KEENIA. Keenia parlament kiitis detsembris heaks vastuolulise terroritõrjeseaduse, mis väidetavalt võimaldab tõhusamalt terrorismi vastu võidelda ja mis annab ametivõimudele ulatuslikud volitused tegutsemiseks terrorismis kahtlustatute vastu. Kriitikute sõnul loob seadus aluse dissidentide mahasurumiseks.

AFP-BNS, 18.12.2014, „Keenia parlament kiitis heaks vastuolulise terroritõrjeseaduse”.
AP-BNS, 19.12.2014, „Keenia president allkirjastas vastuolulise terroritõrjeseaduse”.

KOSOVO. Kosovo parlament kiitis märtsis heaks seaduse, millega keelati Kosovo kodanikel osaleda teiste riikide relvajõududes, politseis või poolsõjaväelistes üksustes igasugustes konfliktides väljaspool Kosovot. Seaduse eesmärk on takistada noorte ühinemist pühasõdalaste rühmitustega Süürias ja Iraagis. Seaduserikkujaid ootab kuni 15 aasta pikkune vangistus.

AFP-BNS, 12.03.2015, „Kosovo keelab oma kodanikel võidelda välisriikide relvakonfliktides”.

KREEKA. Kreeka ennetähtaegsed parlamendivalimised peeti jaanuaris. Erakorralised valimised olid tingitud parlamendi suutmatusest valida kolmes voorus Kreekale uus president. Valimistel saavutas võidu kasinuspoliitikat vastustav opositsiooniline vasakpartei Syriza, kellel jäi

absoluutsest enamusest paar kohta puudu. Syriza sai 300kohalises parlamendis 149 kohta, teise tulemuse tegi senine võimupartei, konservatiivne Uus Demokraatia 76 kohaga.

AFP-BNS, 31.12.2014, „Kreeka parlament läks ennetähtaegsete valimiste eel laiali”.
AFP-BNS, 26.01.2015, „Syrizal jääb absoluutsest enamusest napilt puudu”.

KUUBA. Kuuba parlament ratifitseeris detsembris ühehäälselt Havanna ja Washingtoni vahelise kokkuleppe suhete normaliseerimise kohta pärast 50 aastat vastasseisu. Esimesed USA ja Kuuba vahelised otseläbirääkimised külma sõja aegse vastasseisu lõpetamiseks ja täiemahuliste sidemete taastamiseks toimusid jaanuaris.

AFP-BNS, 19.12.2014, „Kuuba parlament oli ühehäälselt USA-ga suhete normaliseerimise poolt”.
Havana Times, 20.12.2014, „Castro gets full support from Cuban parliament for new approach with USA”. – <http://www.havanatimes.org/?p=108056>
US News, 23.01.2015, „US-Cuba talks conclude in Havana”. – <http://www.usnews.com/news/articles/2015/01/23/us-cuba-talks-conclude-in-havana>

LEEDU. Leedu parlament võttis detsembris vastu kaitseministeeriumi esitatud seadustepaketi, millega sätestatakse sõjalise jõu kasutamine rahuajal ning reglementeeritakse konkreetsemalt relvade, lõhkeaine ja sõjatehnika kasutamist. Seaduseparandused loovad õiguslikud eeldused sõjalise jõuga reageerimiseks relvaintsidentidele maismaal ja Leedu õhuruumi ning mereterritooriumi rikkumistele, kui need kujutavad endast ohtu riigi julgeolekule.

ERR Uudised, 16.12.2014, „Leedu seim kiitis heaks seaduseparandused sõjalise jõu kasutamise kohta rahuajal”. – <http://uudised.err.ee/v/valimaa/d721b3c9-ce0c-4d78-8cf5-228f8811d86d>

Leedu seim kiitis märtsis heaks valitsuse esitatud seaduseelnõu, millega taastatakse alates 2015. aasta sügisest viieks aastaks ajateenistus. Leedu loobus kohustuslikust ajateenistusest 2008. aastal, neli aastat pärast astumist Euroopa Liitu

ja NATOsse. Seadusega nähakse ette igal aastal 3000–3500 noormehe vanuses 19–26 üheksaks kuuks väljaõppele kutsumist.

ERR Uudised, 19.03.2015, „Leedu poisid lähevad sügisest taas ajateenistusse”.

Leedu parlamendis kukkus märtsis läbi põhiseadusemuudatuse ettepanek, mille järgi oleks parlamendiliikmete arvu vähendatud 141-lt 101-le. Isamaaliidu–Leedu Kristlike Demokraatide koostatud ettepaneku poolt hääletas vaid 15 Seimi liiget, 8 oli vastu ja 30 jättis hääletamata. Leedus on parlamendiliikmete arvu üritatud ka varem vähendada, 111 ja 71 liikmeni.

BNS, 26.03.2015, „Leedu parlament ei nõustunud vähendada rahvaesindajate arvu”.

LIIBANON. Liibanoni parlament hääletas novembris oma mandaadi pikendamise poolt kuni 2017. aasta 20. juunini, põhjendades seda naaberriigi Süüria sõjast tingitud julgeolekuohuga. 95 parlamendiliiget 97st oli pikendamise poolt. See oli juba teine kord, kui mandaati pikendati. Parlamendivalimised oleksid tegelikult pidanud toimuma juba 2013. aasta juunis. Liibanon on olnud ka ilma presidendita alates maist 2014, sest seadusandjad ei ole suutnud presidendikandidaadi osas kokku leppida.

Reuters, 05.11.2014, „Lebanese parliament extends own term till 2017 amid protests”. – <http://www.reuters.com/article/2014/11/05/us-lebanon-parliament-idUSKB-N0IP18T20141105>

AFP-BNS, 05.11.2014, „Liibanoni parlament pikendas oma ametiaega 2017. aastani”.

LÕUNA-KOREA. Lõuna-Korea parlament kiitis detsembris heaks sigarettide 80protsendise hinnatõusu, mille eesmärk on vähendada tubakatoodete tarbimist. Valituse ettepanek tõsta sigaretipaki hinda 2500 wonilt 4500 wonile oli osa vastuvõetud 2015. aasta riigieelarvest. Lõuna-Koreas suitsetab ligikaudu 44 protsenti täisealistest meestest. Lõuna-Koreas olid enne ühed madalamad tubakatoodete hinnad OECD

riikide hulgas ja need olid muutumatuna püsinud 2004. aastast.

BBC News, 03.12.2014, „South Korea approves cigarette price hike”. – <http://www.bbc.com/news/world-asia-30305795>

AFP-BNS, 03.12.2014, „Lõuna-Korea parlament kinnitas sigarettide 80protsendise hinnatõusu”.

LÄTI. Läti paremtsentristliku võimuerakonna Ühtsus seimiliige Veiko Spolītis, kes enne asendusliikmena parlamenti jõudmist tabati detsembril alguses autoroolist 1,4promillise alkoholisisaldusega veres, lahkus jaanuaris erakonnast. Veel detsembris teatas ta parteiliikmesuse ajutisest peatamisest. Spolītis jätkas parlamendiliikme kohustuste täitmist sõltumatu saadikuna. Spolītisele määrati karistuseks viiepäevane haldusvangistus ja lisaks kaotas aastaks kehtivuse tema autojuhiluba. Saadikumandadist ta loobuda ei kavatse, sest „oma patud saab heastada ainult tööga”. Poliitik ja politoloog Veiko Spolītis on aastaid teinud kaastööd Eesti meediaväljaannetele.

BNS, 10.12.2014, „Joobes autoroolist tabatud Spolītis ei loovuta Läti seimi mandaati”.

BNS, 10.12.2014, „Läti võimuerakonna liige Spolītis peatas ajutiselt parteiliikmesuse”.

BNS, 13.01.2015, „Purjuspäi autoroolist tabatud seimiliige Spolītis lahkub erakonnast”.

Läti parlament kiitis veebruaris heaks seadusemuudatused, mis keelavad osaleda relvakonfliktides välismaal. Seadusemuudatused puudutavad lätlasi, kes lähevad võitlema terroriorganisatsioonide või relvastatud vastupanuliikumise ridadesse. Seega puudutavad seadusemuudatused näiteks Süüriasse ja Ukrainasse minejaid. Ühtlasi kriminaliseeriti konflikti osapoolte rahastamine, võitlejate värbamine ja koolitamine. Selliste kuritegude eest võidakse määrata 10aastane vanglakaristus.

BNS, 29.01.2015, „Läti parlament tahab keelustada osaluse välisriigi relvakonfliktis”

Saeima, 12.02.2015, „Saeima sets criminal liability for illegal participation in armed conflicts abroad”. – <http://www.saeima.lv/en/news/saeima-news/23108-saeima-sets-criminal-liability-for-illegal-participation-in-armed-conflicts-abroad>

MADAGASKAR. Madagaskari parlament kiitis 10. detsembril, rahvusvahelisel inimõiguste päeval, heaks surmanuhtlust keelustava seaduse. Madagaskarist sai Aafrika Liidu 18. liikmesriik, kus on keelustatud surmanuhtlus kõikide kuritegude eest. Seaduse jõustumiseks peab president seaduse veel allkirjastama.

Fiacat.org, 10.12.2014, „Madagascar abolishes the death penalty”. – <http://www.fiacat.org/press-release-madagascar-abolishes-the-death-penalty>
EU business, 13.12.2014, „Madagascar's parliament votes to end death penalty”. – <http://www.eubusiness.com/news-eu/madagascar-crime.z4s/>

MOLDOVA. Moldovas toimusid novembri lõpus parlamendivalimised. Euroopa-meelsed erakonnad saavutasid napi võidu Venemaaga tihedamaid sidemeid pooldavate parteide üle. Euroopa-meelsed Liberaaldemokraatlik Partei, Demokraatlik Partei ja Liberaalne Partei said vastavalt 23, 19 ja 13 kohta, seega kokku 55 mandaati 101liikmelises parlamendis. Sotsialistid said 25 ja kommunistid 21 mandaati.

AP-AFP-BNS, 30.11.2014, „Moldovas valitakse parlamenti”.
Interfax-BNS, 02.12.2014, „Moldova parlamendis saavad ülekaalu Euroopa-meelsed jõud”.

NIGER. Nigeri seadusandjad valisid novembris uueks spiikriks Amadou Salifou, kes varem kuulus Nigeri peamisse opositsiooniparteisse Rahvuslik Liikumine Areneva Ühiskonna Eest, kuid arvati sealt välja Nigeri presidendi toetamise pärast. Eelmine spiiker Hama Amadou põgenes Prantsusmaale, kui teda kahtlustati väike-laste salakaubaveo skandaalis.

Daily Mail, 24.11.2014, „Niger elects new parliament head after ex-speaker flees” – <http://www.dailymail.co.uk/wires/afp/article-2847799/Niger-elects-new-parliament-head-ex-speaker-flees.html>
AFP-BNS, 25.11.2014, „Nigeri parlament valis uue spiikri pärast eelmise põgenemist”.

NORRA. Norra parlamendis võeti detsembris napi häälteenamusega vastu vähemusvalitsuse koalitsiooni ettepanek

tühistada profipoksi keeld, mis oli Norras kehtinud juba alates 1981. aastast. Tühistamise poolt hääletas 54 Stortingi liiget ja vastu oli 48.

The Norway Post, 17.12.2014, „Norway lifts the ban on professional boxing”. – <http://www.norwaypost.no/index.php/sport/7-other-sports/30412>
The Economist, 17.01.2015 „Laws on boxing: Bouncing back”. – <http://www.economist.com/news/international/21639526-more-countries-are-allowing-professional-boxing-despite-risks-bouncing-back>

Norra seadusandjad hääletasid detsembris parlamendis selle poolt, et jätta 2015. aasta riigieelarvest välja 12 miljoni Norra krooni (1,31 miljoni euro) suurune toetus hülgeküttimisele. Hüljeste küttimine on Norras palju vaidlusi tekitanud ja ilma toetuseta võib hülgejaht parlamendi kaubandus- ja kalanduskomisjoni esimehe Geir Pollestadi sõnul hääbuda. Toetus moodustab hülgeküttide aastatulust 80 protsenti.

The Local, 12.12.2014, „Norway scraps subsidies to seal hunters”. – <http://www.thelocal.no/20141212/norway-scrap-subsidies-seal-hunting>
AFP-BNS, 12.12.2014, „Norra lõpetab 2015. aastal hülgeküttimise toetamise”.

PRANTSUSMAA. Prantsusmaa peaminister Manuel Valls otsustas veebruaris suruda tähtsate majandusreformide paketi parlamendis läbi ilma hääletuseta. See on erakorraline põhiseaduslik samm, mis lubab valitsusel heaks kiita seadusi ilma hääletuseta, kui parlamendi enamuse toetus on ebakindel, kuid mis võib kaasa tuua usaldushääletuse valitsusele. Viimati kasutati seda võimalust 2006. aastal. Parempoolne opositsioonierakond Rahvaliidumise Liit nõudis umbusaldushääletust, mille sotsialistlik valitsus võitis. Valitsuse umbusaldamist toetas 234 parlamendi alamkoja liiget, umbusaldusavalduse läbimiseks oleks vaja olnud 289 saadiku toetust.

AFP-BNS, 17.02.2015, „Prantsuse valitsus surub majandusreformide paketi parlamendis läbi”.
Reuters, 19.02.2015, „French government survives no-confidence vote”. – <http://www.reuters.com/article/2015/02/19/us-france-politics-vote-idUSKBN0LNU720150219>

Prantsusmaa parlament võttis märtsis vastu seaduse, mille kohaselt tuleb uute hoonete katused katta kas päikesepaneelide või taimkattega. Keskkonnaaktivistid nõuavad rohekatuse nõuet kõigile katusetele, uus seadus puudutab siiski ärihooneteks mõeldud ehitisi ja vaid osa katuse pindalast. Peale selle lubab seadus taimede asendamist päikesepaneelidega. Keskkonnateadlaste arvates toimib haljaskatus soojusisolatsioonina ja õhupuhastajana ning aitab vähendada küttekulusid.

The Guardian, 20.03.2015, „France decrees new rooftops must be covered in plants or solar panels”. – <http://www.theguardian.com/world/2015/mar/20/france-decrees-new-rooftops-must-be-covered-in-plants-or-solar-panels>

SAKSAMAA. Saksamaa parlamendi alamkoda kiitis novembris suure hääle-enamusega heaks 2015. aasta eelarve, mis esimest korda viimase 46 aasta jooksul on tasakaalus ega näe ette uute laenude võtmist. Riigieelarve tasakaalu viimine oli kantsler Angela Merkeli 2013. aasta valimistel antud lubadus. Opositsioon on seda kritiseerinud, et see ei ole majanduslikult otstarbekas ajal, kui on vaja kiirendada majanduskasvu ja suurendada investeerin-guid.

Deutsche Welle, 27.11.2014, „Bundestag approves 2015 budget with no new debt”. – <http://www.dw.de/bundestag-approves-2015-budget-with-no-new-debt/a-18099625>
AFP-BNS, 28.11.2014, „Saksamaa kinnitas tasakaalus eelarve”.

Saksamaa parlamendi alamkoda kiitis märtsis heaks seaduseelnõu, millega tahetakse suurendada naiste osatähtsust juhtivatel ametikohtadel. Seadus kohustab Saksamaa börsiettevõtteid moodustama alates 2016. aasta jaanuarist oma nõukogu nii, et 30 protsenti selle liikmetest oleksid naised. Otsus puudutab rohkem kui 108 Saksamaa tippettevõtet.

Deutsche Welle, 06.03.2015, „German parliament approves female boardroom quota”. – <http://www.dw.de/german-parliament-approves-female-boardroom-quota/a-18299539>
AFP-BNS, 06.03.2015, „Saksa parlament võttis vastu firma-nõukogude naistekvoodi”.

SLOVEENIA. Sloveenia parlament kiitis märtsis 51 poolt- ja 28 vastuhäälega heaks seaduse, mis legaliseerib samasooliste abielud ja annab sellistele liitudele võrdsed õigused heteropaaridega. Kolm aastat tagasi toimunud referendumil olid sloveenid öelnud „ei” samasugusele seadusele.

AFP-BNS, 03.03.2015, „Sloveenia parlament kiitis heaks samasooliste abielude registreerimise”
Reuters, 04.03.2015, „Slovenia allows same-sex couples to marry, adopt children”. – <http://www.reuters.com/article/2015/03/04/slovenia-gaymarriage-idUSL5N0W61JU20150304>

SOMAALIA. Somaalia peaminister Abdiweli Sheikh Ahmed kaotas detsembri alguses parlamendis usaldushääletuse. Ahmed oli juba kuude viisi tülis president Hassan Sheikh Mohamudiga. Detsembri lõpus kinnitas Somaalia parlament ametisse uue peaministri, Kanada ja Somaalia topeltkodakondsusega Omar Abdirashid Ali Sharmarke, kes moodustas uue valitsuse. Veebruaris kiitis Somaalia parlament uue valitsuse koosseisu heaks. Enne hääletust lasid relvastatud isikud Somaalia pealinnas Muqdishos maha parlamendiliikme Abdullahi Qayad Barre, kes oli esimene 2015. aastal mõrvatud rahvasaadik. 2014. aastal tapsid äärmuslased vähemalt viis parlamendiliiget.

AFP-BNS, 06.12.2015 „Somaalia peaminister kaotas parlamendis usaldushääletuse”.
Reuters, 17.12.2014, „Somalia's former prime minister nominated to post again”. – <http://www.reuters.com/article/2014/12/17/us-somalia-politics-idUSKBN0JV1PQ20141217>
BBC News, 09.02.2015, „Al-Shabab gunmen kill Somali MP Abdullahi Qayad Barre”. – <http://www.bbc.com/news/world-africa-31295958>

SOOME. Soome parlament kiitis detsembris teisel lugemisel sooneutraalse abielu-seaduse heaks hääletage 101:90. Soome on teadaolevalt ainus riik, kus samasooliste abielu legaliseeriv seadus jõudis parlamenti kodanikualgatuse korras, 166 851 inimest andis allkirja, et seaduseelnõu Eduskunnas menetlusse võetaks. Teistes Põhjamaades on sooneutraalne abielu juba

ammu legaliseeritud. Soome president kirjutas veebruaris alla abieluseaduse muudatusele, mis sätestab sooneutraalse abielu. Seadus jõustub 1. märtsil 2017.

STT-BNS, 12.12.2014, „Eduskund kiitis sooneutraalse abieluseaduse teisel lugemisel heaks”.
STT-BNS, 20.02.2015, „Soome president allkirjastas sooneutraalse abielu seaduse”.

SUURBRITANNIA. Suurbritannia parlamendis võeti veebruaris vastu seadus meditsiiniprotseduuri lubamiseks, mille tulemusena võivad sündida lapsed, kellel on kolm bioloogilist vanemat. Selle meetodiga, kus kasutatakse kolme inimese DNAd, saab ära hoida raskete geneetiliste haiguste ülekandumist emalt lapsele.

ERR Uudised, 03.02.2015, „Briti parlament hääletab, kas lubada sündida 3 bioloogilise vanemaga lapsel”.
BBC News, 24.02.2015, „UK approves three-person babies”. – <http://www.bbc.com/news/health-31594856>

TADŽIKISTAN. Märtsis toimunud Tadžikistani parlamendivalimistel võitis Rahvademokraatlik Partei, kes sai 63kohalises alamkojas 51 saadikukohta. Tadžikistani presidendi juhitud Rahvademokraatlik Partei hõivas parlamendis ka kõik juhtivad kohad. Parlamenti pääsesid veel Agraarpartei viie mandaadi, Majandusreformide Partei kolme, kommunistid kahe, Sotsialistlik Partei ja Demokraatlik Partei mõlemad ühe mandaadiga. Opositsiooniline Islami Taassünni Partei jäi parlamendist välja. Valimisi vaatles üle 500 vaatleja. Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsiooni teatel ei olnud valimised vabad ja õiglased. Vene valimisvaatlejate sõnul valimistel tõsisid rikkumisi ei esinenud.

AFP-Interfax-BNS, 1.03.2015, „Tadžikistani parlamendivalimisi varjutavad rikkumissüüdistused”.
Interfax-BNS, 02.03.2015, „Tadžikistani valimised võitis presidendi erakond”.
Interfax-BNS, 17.03.2015, „Rahmoni partei hõivas Tadžikistani parlamendi kõik juhtivad kohad”.

TAI. Tai parlament keelustas veebruaris välisriikidest pärit paaridele tailannadest surrogaatemade palkamise. Uue seaduse

järgi tohivad surrogaatemasid kasutada vähemalt kolm aastat abielus olnud Tai päritolu paarid või paarid, mille üks pool on Tai kodakondsusega. Ka tuleb paaril tõestada, et neil on võimatu lapsi saada ja et neil puuduvad sugulased, kes võiksid surrogaatemaks olla. Surrogaatema peab olema vähemalt 25aastane. Seaduse rikkumise korral võidakse karistada kuni 10 aasta pikkuse vanglakaristusega.

Reuters, 19.02.2015, „Thailand bans surrogacy for foreigners in bid to end „rent-a-womb” tourism”. – <http://www.reuters.com/article/2015/02/20/us-thailand-surrogacy-idUSKBN0LO07820150220>
AFP-BNS, 20.02.2015, „Bangkok keelas välismaalastele tailannadest surrogaatemade palkamise”.

TÜRGI. Türgi parlament kiitis märtsis pärast 16 tunni pikkust istungit heaks mõnevõrra lahjendatud versiooni riigisese julgeoleku eelnõust, mis annab politseiametnikele kriisisituatsioonis suurema võimu. 231 istungil viibinud parlamendiliikmest hääletas eelnõu poolt 199 ja 32 oli vastu. Opositsioon oli vastu eelnõu algversioonile, mis muutnuks nende väitel Türgi politseiirrigiks. Võimuerakond pani kompromissile minnes hääletusele osalise eelnõu. Kiideti heaks 69 artiklit ja ülejäänud 63 üle jätkatakse arutelu parlamendikomisjonis. Seadustati tulirelvade kasutamine massidemonstratsioonides osalejate vastu. Türgi kurdi kogukond kardab, et uut seadust võidakse kasutada nende vastu. Veebruaris puhkes mitu korda Türgi parlamendis kähmlus, kui opositsiooni liikmed üritasid viivitada selle vastuolulise julgeolekueelnõu arutelu. Peale rusikate läksid käiku ka spiikri haamer ja kell, mitu rahvaesindajat sai vigastada.

AP-BNS, 18.02.2015, „Türgi parlamendis sai kähmluses viga viis saadikut”.
AP-BNS, 20.02.2015, „Türgi parlamendis läks taas kähmluseks”.
ERR Uudised, 27.03.2015, „Türgi lubab edaspidi politsei meelevaaldajate vastu kasutada tulirelva”. – <http://uudised.err.ee/v/valismaa/edef7459-53f3-40b7-bb9c-b57e743d06fd>
AFP-BNS, 27.03.2015, „Türgi parlament kiitis heaks uue vastuolulise julgeolekueelnõu”.

UKRAINA. Ukraina ülemraada kiitis detsembris ülekaalukalt heaks neutraliteedist loobumise, astudes sellega ajaloolise sammu NATO liikmesuse suunas. Ukraina oli end Venemaa surve all 2010. aastal blokiväliseks kuulutanud. Blokivälisest staatusest loobumise poolt hääletas 303 Ülemraada liiget, vastu oli kaheksa.

AFP-Interfax-BNS, 23.12.2014, „Ukraina parlament kiitis heaks riigi blokivälise staatuse tühistamise“.

UNGARI. Ungari peaminister Viktor Orbáni partei Fidesz kaotas parlamendis nn superenamuse, kui järelvalimistel Budapestist edelas asuvas traditsiooniliselt konservatiivses Veszpremis võitis sõltumatu kandidaat Zoltán Készi. Fidesz on valitsenud koos kristlike demokraatidega Ungarit kahekolmandikulise ehk „superenamusega“ alates 2010. aastast, mis võimaldab neil muu hulgas muuta põhiseadust ilma opositsiooni abita. Järelvalimiste eesmärk oli täita sügisel Euroopa Komisjoni volinikuks suundunud Tíbor Navracsicsist vabanenud parlamendikoht.

AFP-STT-BNS, 23.12.2015, „Ungari valitsus kaotas superenamuse parlamendis“.

Ungari parlament kiitis märtsis heaks eelnõu, millega salastatakse 30 aastaks Ungari ainsa tuumajaama laiendamiseks Venemaaga sõlmitud lepingu üksikasjad. Ungari valitsuse sõnul tehti seda riiklikel julgeolekukaalutlustel ja lepingu salastamine on vastavuses teiste Euroopa riikide poliitikaga. Salastatud andmed puudutavad Venemaa Rosatomiga Paksi elektriijaama kahe uue tuumareaktori rajamiseks sõlmitud lepingu finants- ja tehnilisi üksikasju. Ungari ja Venemaa Rosatomi tuumareaktori teiepingu kritiseerijate arvates suurendab

see tehing Ungari energiasõltuvust Venemaast ja on seotud majanduslike riskidega.

AP-BNS, 03.03.2015, „Ungari salastas Moskvaga sõlmitud tuumaleppe üksikasjad“.

USBKISTAN. Usbekistanis toimusid detsembris parlamendivalimised, kus valiti 150liikmelist alamkoda. Neli kandideerinud erakonda – Liberaaldemokraatlik Partei, Rahvademokraatlik Partei, Rahvusliku Taassünni Demokraatlik Partei ja Sotsiaaldemokraatlik Partei Öiglus – võistlesid 135 parlamendikohta pärast. Kõik neli kandideerinud parteid toetasid autoritaarse presidendi Islam Karimovi poliitikat. Ülejäänud 15 parlamendikohta lähevad automaatselt 2008. aastal asutatud ökoloogialiikumisele, kuhu kuuluvad valitsusmeelsete keskkonna- ja terviseühenduste liikmed. OSCE vaatlusmissiooni teatel puudus sisuline valimiskonkurents, sest kõik erakonnad toetavad valitsust. Parima tulemuse tegi Liberaaldemokraatlik Partei, kes sai 47 kohta. 135 valimisringkonnast 22s ei kogunud ükski kandidaat võiduks vajalikul hulgal hääli, mistõttu neis ringkondades toimus jaanuaris teine voor.

AFP-Interfax-BNS, 21.12.2014, „Usbekistanis valiti parlamenti, võimud teatasid osalusprotsendiks 88“.

AFP-BNS, 22.12.2014, „OSCE: Usbekistani parlamendivalimistel puudus „sisuline konkurents““.

VENEMAA. Venemaa president Vladimir Putin esitas märtsis Vene–Eesti piirileppe riigiduumale ratifitseerimiseks. Eelnõu puudutab Eesti–Vene maismaa- ja merepiiri leppeid, mis määravad muu hulgas kindlaks piiri kulgemise ka Narva ja Soome lahes.

Interfax-BNS, 19.03.2015, „Putin esitas Vene–Eesti piirileppe riigiduumale ratifitseerimiseks“.

Autoritest

EVE EISENSCHMIDT,

Tallinna Ülikooli arendusprorektor

Sündinud 1963 Põltsamaal.

Haridus: algklasside õpetaja, 1988; kasvatusteaduste magister, 2000, Tallinna Pedagoogika-ülikool; PhD (filosoofia, kasvatusteadused), Tallinna Ülikool.

Töö: Taebla Kutsekeskkooli eesti keele õpetaja 1988–1990; Haapsalu Linna Algkooli algklassiõpetaja 1990–1998; Tallinna Ülikooli Haapsalu Kolledži direktor 1998–2011; Tallinna Ülikooli arendusprorektor 2011–.

Ühingud: hariduse kutsenõukogu liige, aseesimees 2010–; Euroopa õpetajahariduse poliitika võrgustiku liige (ENTEP) 2007–; Euroopa õpetajahariduse võrgustiku nõukogu liige (TEPE) 2007–; European Association for Research on Learning and Instruction (EARLI) liige 2007–.

HANNA-STELLA HAARISTO,

Praxise analüütik

Sündinud 1984 Tarvastus.

Haridus: BA (sotsioloogia, sotsiaaltöö ja sotsiaalpoliitika), 2007, sotsiaalpoliitika ja sotsiaaltöö magister, 2011, Tartu Ülikool.

Töö: Eesti Üliõpilaskondade Liidu sotsiaalpoliitika nõunik 2008–11; Poliitikauuringute Keskus Praxis: hariduspoliitika analüütik 2011–, hariduspoliitika valdkonna juhi kohusetäitja 2015–.

LEIF KALEV,

Tallinna Ülikooli riigiteooria professor

Sündinud 1976 Tallinnas.

Haridus: õigusteadus, avalik haldus ja politoloogia, 1999, sotsioloogiamagister 2002 (*cum laude*), Tartu Ülikool; PhD (filosoofia, riigi- ja poliitikateadused), 2006 Tallinna Ülikool.

Töö: Tallinna Ülikool: projektijuht 2001–05, õiguspoliitika lektor 2002–07, riigiteooria ja riigiõiguse dotsent 2007–12, sotsiaalteaduskonna riigiteaduste osakonna juhataja 2006–08, riigiteaduste instituudi direktor 2008–12, riigiteooria professor 2012–; Siseministeerium: korrakaitse- ja migratsioonipoliitika asekancler 2012–13, kancler 2013–2015.

Ühingud: Tartu Ülikooli Üliõpilasesinduse esimees 1997–98; Eesti Üliõpilaskondade Liidu juhatuse esimees 1998–99 ja 2000, avaliku poliitika tegevjuht 1999–2001; Eesti Sotsioloogide Liidu president 2002–11; Nõmme Tee Seltsi liige.

MERIKE KASEORG,

Tartu Ülikooli juhtimise lektor

Sündinud 1964 Tartus.

Haridus: BA (turundus ja kaubandus), 1995; MBA (ärijuhtimine), 2002, Tartu Ülikool.

Töö: Tartu Ülikooli majandusteaduskond: laborant ja vanemlaborant 1980–1996; majandusinformaatika assistent 1996–2004; majandusinformaatika lektor 2004–12; ettevõtetmajanduse lektor 2012–15; ettevõtetmajanduse eriala programmijuht 2014–; juhtimise lektor 2015–.

SILVIA KAUGIA,

Tartu Ülikooli võrdleva õigusteaduse lektor

Sündinud 1963 Tartus.

Haridus: õigusteadus, 1988, MA (sotsioloogia), 1994; *doctor iuris*, 2011, Tartu Ülikool.

Töö: Tartu Ülikool: õigusteaduskonna vanemlaborant 1988–1991; õigusteaduskonna võrdleva õigusteaduse lektor 1993–.

Ühingud: Rahvusvahelise Õigus- ja Sotsiaalfilosoofia Ühingu Eesti sektsiooni asutajaliige; Õiguspsühholoogide ja sotsioloogide Tartu Ühingu (ÕPS) asutajaliige; B.G. Forseliuse Seltsi liige; Saksa-Eesti Juristide Ühingu liige; Kriminallistika ja kriminoloogia uurimisgrupi liige (SKA).

KARMO KROOS,

Estonian Business Schooli majandusteooria ja rahanduse õppetooli lektor ning Tallinna Tehnikaülikooli majandusteaduskonna rahanduse ja majandusteooria instituudi nooremteadur

Sündinud 1976 Tallinnas.

Haridus: BA (rahvusvaheline majandus), 1998, Concordia Rahvusvaheline Ülikool Eestis; MA (politoloogia, kiitusega), 2000, politoloogia M.Phil. 2001, Kesk-Euroopa Ülikool; sotsioloogia doktoriõpe 2006–, Tallinna Ülikool.

Töö: Hollandi Kuninglik Suursaatkond Tallinnas, 2001–05; Estonian Business School, lektor 2004– ja Tallinna Tehnikaülikooli nooremteadur 2014–.

TRIIN LAURI,

Tallinna Ülikooli riigi- ja poliitikateaduste doktorant ja lektor, Tallinna Tehnikaülikooli nooremteadur

Sündinud 1973 Kärdlas.

Haridus: BBA, 2001, Estonian Business School; politoloogia magister, 2008, Tallinna Ülikool; Tallinna Ülikooli riigiteaduste instituudi doktoriõpe 2010–.

Töö: Estonian Business Schooli õppeosakonna juhataja 1999–2008; Telema ASi administratiivdirektor 2008–09; Tallinna Ülikooli lektor 2012–; Tallinna Tehnikaülikooli nooremteadur 2014–.

HELDUR MEERITS,

vabamõtleja ja investor

Sündinud 1959 Põltsamaal.

Haridus: majandusteadlane, eriala rahandus ja krediit, 1982, Tartu (Riiklik) Ülikool.

Töö: Tallinna Linnavalitsuse osakonnajuhataja 1982–1987; Eesti Panga osakonnajuhataja 1988–1991; Hansapanga ja Hoiupanga juhatuse liige 1991–1995; 1995–1997 Eesti Panga asepresident; peaministri majandusnõunik 1999–2002; mitmete tulunduslike ja mittetulunduslike organisatsioonide nõukogu liige 2003–.

RAUL NARITS,

Tartu Ülikooli võrdleva õigusteaduse professor

Sündinud 1952 Järvamaal Amblas.

Haridus: jurist, 1976, Tartu Riiklik Ülikool; õigusteaduste kandidaat, 1987, Moskva Riiklik Ülikool.

Töö: Tartu Ülikooli õigusteaduskonna avaliku õiguse instituudi juhataja, dotsent 1988–92, võrdleva õigusteaduse korraline professor 1992–, Münsteri Ülikooli külalisprofessor 1996. Rahvusvahelise Õigus- ja Sotsiaalfilosoofia Ühingu Eesti sektsiooni president, ajakirja *Juridica* toimetuskolleegium.

TIIU PAAS,

Tartu Ülikooli majandusteaduskonna professor

Sündinud 1949 Krasnõi Jari Venemaal.

Haridus: majandusteadlane-küberneetik, 1972, Tartu Ülikool (*cum laude*); PhD (majandusteadus), 1978, Eesti Teaduste Akadeemia, Majanduse Instituut.

Töö: Tartu ülikooli professor alates 1992; töötanud ka TÜ majandusteaduskonna rahvamajanduse instituudi juhatajana (1996–2005) ning teadusprodekaanina. Täiendanud ennast Praha Kõrgemas Majanduskoolis, Bentley College'is (USA), Kieli Ülikoolis ja Toronto Ülikoolis jm. Töötanud lühiajaliselt külalisõppejõuna Stockholmi Ülikoolis ning külalisuurijana Hamburgi Maailmamajanduse Instituudis. Osaleb Eesti Majandusteadlaste Seltsi, Statistikaseltsi, Põhjamaade Ökonomeetria Ühingu, Euroopa Regionaalteaduste Assotsiiooni jt erialaorganisatsioonide tegevuses.

IRIS PETTAI,

MTÜ Eesti Avatud Ühiskonna Instituut

Sündinud 1947 Rahinges.

Haridus: majandusteadus, 1972, Tartu Ülikool; majanduskandidaat, 1981, Eesti TA Majanduse Instituut.

Töö: Tartu Ülikooli Turu-uurimisrühma juht 1983–97; Tartu Ülikooli Turu-uurimisrühma juht 1983–97; Eesti Avatud Ühiskonna Instituudi projektijuht 1997–2001; Eesti Avatud Ühiskonna Instituudi sotsioloogiliste uuringute osakonna juht 2001–2009; Eesti Avatud Ühiskonna Instituudi teadusdirektor alates 2009; Eesti Avatud Ühiskonna Instituudi juhataja alates 2011.

Ühingud: Tööturu ja töötuse alaste uuringute grupi juht 2008–; Eesti sotsioloogide liidu liige 1997–.

KATRIN POOM-VALICKIS,

Tallinna Ülikooli kasvatusteaduste instituudi ülldidaktika dotsent

Sündinud 1969 Tallinnas.

Haridus: algklasside õpetaja, 1992; kasvatusteaduste magister 1994, Tallinna Pedagoogika-ülikool; PhD (filosoofia, kasvatusteadused), 2008, Tallinna Ülikool.

Töö: Riigi Kooliamet, õpetajahariduse nõunik 1994–1995; Avatud Eesti Fond, rahvusvahelise projekti “*Reading and Writing for Critical Thinking*” (RWCT) projektijuht 1997–2002; Tallinna Pedagoogikaülikool, kasvatusteaduste teaduskonna prodekaan, 2001–2003; Tallinna Ülikool: kasvatusteaduste teaduskond, ESF projektijuht, 2006–2008; kasvatusteaduste instituudi ülldidaktika dotsent, 2008–.

Ühingud: Eesti Kõrghariduse Kvaliteediagentuuri kõrghariduse hindamisnõukogu liige 2014–; European Association for Research on Learning and Instruction (EARLI) liige 2009–; Ajakirja “*Journal of Teacher Education for Sustainability*” toimetuskolleegiumi liige, retsensent

2003–; Eesti Akadeemilise Pedagoogika Seltsi liige 2001–; S/A Omanäolise Kooli Arenduskeskuse nõukogu liige .1999–.

KAIRE PÕDER,

Tallinna Tehnikaülikooli vanemteadur, Estonian Business School professor

Sündinud 1972 Tallinnas.

Haridus: MA (majandusteadus), 2003, Tallinna Tehnikaülikool; MA (politoloogia), 2005, Kesk-Euroopa Ülikool; PhD (majandusteadus), 2010, Tallinna Tehnikaülikool.

Töö: Tallinna Tehnikaülikooli vanemteadur 2008–; EBSi professor 2013–.

MART RAUDSAAR,

Riigikogu Toimetiste peatoimetaja

Sündinud 1973 Tartus.

Haridus: BA (ajakirjandus), 1996, Tartu Ülikool; meediauuringud MPhil, 2000, Oslo Ülikool.

Töö: ajakirja Favoriit toimetaja 1993–96; Elva Linnavolikogu liige 1993–2002; Tartu Ülikooli õppejõud 2001–11; ajakirja Politseileht peatoimetaja 2005–07; Tallinna Ülikooli õppejõud 2011–; Eesti Ajalehtede Liidu tegevdirektor 2010–; Eesti Meediaorganiatsiooni Liidu juhatuse liige 2011–.

JÜRI RIIVES,

Tallinna Tehnikaülikooli professor, IMECC juhatuse esimees

Sündinud 1951 Tallinnas.

Haridus: masinaehituse tehnoloogia ja metallilõikepinkide eriala, 1974, Tallinna Tehnikaülikool; aspirantuur, 1983, Tallinna Tehnikaülikool ja Moskva Tööpingiehituse Instituut (Mosstankin); tehnikakandidaat 1983; täiendanud end Saksamaal: Karlsruhe Tehnoloogia-instituut, EMPEL Academy.

Töö: Tallinna Tehnikaülikool: assistent, vanemõpetaja, dotsent ja masinaehitustehnoloogia kateedri juhataja 1974–92; dotsent ja vanemteadur TTÜ tootmistehnika õppetoolis. 2005–11; tootmistehnika õppetooli dotsent ja vanemteadur 2005–11; tootmissüsteemide professor 2011–; tootmissüsteemide õppetooli juhataja 2013–; AS Eesti Talleks arendusdirektor ja kvaliteedijuht 1992–2009; AS Eesti Talleks Nõukogu esimees 1997–2009; Tehnoloogia Arenduskeskuse IMECC juhatuse esimees 2009–.

Ühingud: Eesti Masinatööstuse Liidu juhatuse esimees 1999–2009; Masina-, metalli- ja aparaaditööstuse Kutsenõukogu esimees 1995–; Eesti Kvaliteediühingu liige.

VIIVE-RIINA RUUS,

Tallinna Ülikooli emeriitprofessor

Sündinud 1936 Tallinnas.

Haridus: eesti filoloogia, eesti keel ja kirjandus, 1960; pedagoogika aspirantuur, 1970; PhD (pedagoogika), 1982, Tartu Riiklik Ülikool.

Töö: emakeele ja kirjanduse õpetaja 1960–68; Pedagoogika Teadusliku Uurimise Instituudi teadustöötaja 1970–88; EV valitsuse konsultant hariduse alal 1988–90; Tallinna Ülikool: õppekava uurimise labori teadustöötaja ja projektijuht 1991–95; õppekava labori juhataja ja teadustöötaja 1995–97; koolipedagoogika õppetooli korraline professor 1997–2002; emeriitprofessor 2002–.

PEEP SIITAM,

Eesti Arengufondi energia- ja rohemajanduse suuna juht

Sündinud 1966 Sillamäel.

Haridus: ehitusinsener, 1991; Geoloogia Instituudi doktorant, 2010–, Tallinna Tehnikaülikool.

Töö: AS Merko Ehituse insenerehituse direktor, 1998–2007; OÜ Maardu Graniidikaevanduse juhatuse esimees, 2008–12; Eesti Arengufondi energia- ja rohemajanduse suuna juht, 2012–.

Ühingud: Eesti Ehitusinseneride Liit, 1991–.

TIINA TAMMIKSALU,

Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist

Sündinud 1965 Tallinnas.

Haridus: raamatukogundus ja bibliograafia, 1988, Tallinna Pedagoogiline Instituut.

Töö: Eesti Rahvusraamatukogu toimetaja 1988–94; Eesti Sõnumite korrektor 1994–95;

Sõnumilehe korrektor 1995–97; ajakirja Luup korrektor 1997–2000; Eesti Rahvusraamatukogu infospetsialist 2000–.

MARGE TÄKS,

Tartu Ülikooli ja Estonian Business Schooli (EBS) ettevõtluse õppetoolide lektor; Tartu Ülikooli haridusteaduste instituudi doktorant.

Sündinud 1968 Tallinnas.

Haridus: International Marketing Management (topeltdiplom), 2002, University of Professional Education, Rotterdam (Holland); BBA, (magistrikraadiga võrdsustatud, topeltdiplom), 2003, Estonian Business School; andragoogika, magistriõpe, 2010, Tallinna ülikool; PhD (haridusteadus), 2015, Tartu Ülikool.

Töö: Eesti Post AS: turundusosakonna juhataja; Saare Golfi müügi- ja turundusjuht 2005–09; Saaremaa Spa hotellide müügi- ja turundusjuht 2007–09; Tallinna Majanduskooli külalislektor 2004–14; Tallinna Tehnikakõrgkooli ettevõtluse, turunduse ja turu-uuringute lektor 2009–14; Tartu Ülikool ja Estonian Business School: ettevõtluse lektor 2014–.

GERT UIBOAED,

Riigikantselei sümboolikanõunik

Sündinud 1983 Tamsalus.

Haridus: BA (ajalugu), 2006, Tallinna Ülikool.

Töö: Riigikantselei sümboolikanõunik 2006–.

JAANUS UIGA,

Eesti Arengufondi energia- ja rohemajanduse analüütik // energiatalgud.ee projektijuht

Sündinud 1989 Tartus.

Haridus: BA (tehnikateadused, *cum laude*), 2012; tehnikateaduste magister (*cum laude*), 2014; tehnikateaduse doktorant alates 2014; Eesti Maaülikool.

Töö: Eesti Maaülikool, spetsialist, nooremteadur, ekspert, 2011–; Tartu Regiooni Energiaagentuur, ekspert, 2012–14; Eesti Arengufondi energia- ja rohemajanduse analüütik, energiatalgud.ee projektijuht, 2013–.

Ühingud: Eesti Elektroenergeetika Selts, 2012–.

JAAN URB,

Cumulus Consulting OÜ, konsultant

Sündinud 1983 Tartus.

Haridus: BSc (loodusvarade kasutamine ja kaitse), 2007, Eesti Maaülikool; MA (Euroopa õpingud, 2011, Tartu Ülikool).

Töö: Cumulus Consulting OÜ konsultant, 2007–; Euroopa Noortefoorumi koolitaja, 2013–; Tallinna Ülikooli Pedagoogilise Seminari lektor 2012–2014.

ELVIINE UVERSKAJA,

Tallinna Ülikooli infoteaduste instituudi lektor

Sündinud 1948 Tallinnas.

Haridus: raamatukogundus ja bibliograafia, 1971, Tallinna Pedagoogiline Instituut; bibliograafiateadus, aspirantuur, 1983, Leningradi Riiklik Kultuuriinstituut; teadusmagister, 1993, Tallinna Pedagoogikaülikool.

Töö: Tallinna Ülikool (Tallinna Pedagoogiline Instituut, Tallinna Pedagoogikaülikool); raamatukogu vanembibliograaf 1971–79; raamatukogunduse ja bibliograafia kateedri vanemõpetaja 1979–91; infoteaduste osakonna lektor ja dotsent 1992–2005; Tallinna ülikooli infoteaduste instituudi lektor 2005–.

Ühingud: Eesti Raamatukoguhoidjate Ühingu terminoloogiatoimkonna liige.

VILJAR VEEBEL,

Kaitseväe Ühendatud Õppeasutused dotsent

Sündinud 1977 Roosna-Allikul.

Haridus: BA (politoloogia), 1999, rahvusvaheliste suhete magister, 2001, PhD (politoloogia), 2012, Tartu Ülikool; järel doktorantuur 2012–2013, Coimbra Ülikool (Portugal).

Töö: Vabariigi Valitsuse nõunik Euroopa Tulevikukonvendis 2002–03; Tartu Ülikooli rahvusvaheliste suhete teooria ja Euroopa uuringute lektor 2004–12; Coimbra Ülikooli külalisteadur 2012–13; Kaitseväe Ühendatud Õppeasutuste dotsent 2013–.

VOOTELE VELDRE,

Poliitikauuringute Keskuse Praxis analüütik

Sündinud 1980 Valgamaal.

Haridus: usuteadus, 1999–2002; BA (psühholoogia), 2005, Tartu Ülikool.

Töö: Statistikaameti haridusvaldkonna juhtivstatistik 2007, rahvastikustatistika talituse juhataja kt 2008; Haigekassa rahaliste hüvitiste spetsialist 2008–10; Praxise analüütik 2010–.

Contents

<i>Mart Raudsaar</i> Estonia's Search for a Happy Industrialist	231
---	-----

■ **RiTo conversation circle**

<i>Riigikogu Toimetised conversation circle</i> Human Asset of Estonia: to Save, to Invest or to Loan?	232
--	-----

■ **Focus**

<i>Vootele Veldre</i> First Lessons of Work Capacity Reform	233
---	-----

<i>Jaan Urb</i> Performance of the Alumni of Estonian Universities in the Labour Market*	234
--	-----

<i>Hanna-Stella Haaristo, Laura Kirss, Miko Kupts, Reelika Leetmaa, Märt Masso, Liina Osila, Magnus Piirits, Mari Rell, Pirjo Turk</i> Labour Shortage in Estonia: Where should We Look for Solutions?	234
--	-----

<i>Jüri Riives</i> Industrie 4.0 and its Impact on Industry and Education in Estonia	235
--	-----

<i>Eve Eisenschmidt, Viive-Riina Ruus, Katrin Poom-Valickis</i> Teacher Training Perspectives – Current Situation and Challenges	236
--	-----

■ **Politics**

<i>Heldur Meerits</i> Like Water: Indescribable, Irreplaceable	237
--	-----

<i>Kaare Strøm</i> Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies	237
---	-----

■ **Studies**

<i>Merike Kaseorg</i> Knowledge Exchange through Internship Process*	238
--	-----

<i>Marge Täks</i> From Professional Learner to Learning Professional: Expectations, Preconditions and Means*	238
--	-----

<i>Leif Kalev</i> On Migration Policy Design. An Outline	239
--	-----

* Eelretsenseeritud artikkel

<i>Tiiu Paas</i>	
Immigration as Fuel for Future Economic Growth? Attitudes of the Estonian Population towards Immigration	239
<i>Viljar Veebel</i>	
Estonian Public Sector is Preparing for the EU Presidency: Ascertaining and Evaluation of the Capability Shortfalls of Officials	240
<i>Iris Pettai, Silvia Kaugia, Raul Narits</i>	
Domestic Violence: Social Phenomenon that Requires a more Forceful Legal Intervention	241
■ Varia	
<i>Kaire Pöder, Triin Lauri, Karmo Kroos</i>	
Family policy in the small transition society of Estonia	242
<i>Jaanus Uiga, Peep Siitam</i>	
Cooperation will Decide the Future of Green Economy	243
<i>Gert Uibo</i>	
The Story of the National Coat of Arms of Estonia	245
<i>Elviine Uverskaja</i>	
Studies Commissioned by State Agencies as Information Resource for Developing Evidence-Based Policies	245
Index of names	246

Summaries

EDITOR-IN-CHIEF'S COLUMN

Estonia's Search for a Happy Industrialist

MART RAUDSAAR,
Editor-in-chief of Riigikogu Toimetised

Estonia is starting to run out of people who have the skills to build something essential with their own two hands, like a stove, a well or a shed. Just think about your own life, remember your school days and ask yourself: which part of the school curriculum have you needed in real life, and what have you desperately wished you had learned?

I agree with Heldur Meerits, one of the authors published in this issue, who thinks that the curricula of general education schools has got catastrophically out of control. I also agree that every further school year improves the skills of the students to make connections between things – but does it increase their practical skills to the same extent? A person must be able to apply their theoretical skills to solving practical problems in everyday life.

We are starting to run out of people who know how to solve practical problems, and I am not talking only of manual tasks. We are starting to run out of people, period.

Jüri Riives, who is writing in this issue of RiTo about the future of mechatronics in Estonia and around the world, explained at a science and innovation conference on 8 May why Estonia would never

attract an industrial giant. He quoted a foreign producer of large aeroturbines who had presented the following arguments: 1. Estonia has a disadvantageous geographical location (far from the centres); 2. Estonia has no experience in large industrial plants; 3. Estonia does not have enough competent people who are familiar with massive production systems; 4. Estonia has too few people, in general; 5. Estonia is located too close to a certain other country which increases the political risk of investments.

Estonia needs a well thought out industrial policy. One of the components of such a policy is the training of intelligent and qualified people whose work offers the greatest possible added value.

Thirty two per cent of the alumni of Estonian universities do not use the learned skills or knowledge in their everyday work. And as if this was not enough, the 2011–2012 Gallup study results, taken from the essay of Heldur Meerits, say that 20 per cent of the Estonian labour force hates their work and only 14 per cent is happy with their work.

Of course, the state cannot magically make anyone happy, even by handing its citizens large lumps of cash. The state must think strategically on the macro level (smart specialisation; see RiTo No. 29), and on the micro level offer opportunities for limitless self-development to the people who are willing and able to take them.

CONVERSATION CIRCLE

Human Asset of Estonia: to Save, to Invest or to Loan?

RIIGIKOGU TOIMETISED CONVERSATION CIRCLE

The representatives of the six factions of the Riigikogu participated in the Riigikogu Toimetised (RiTo) conversation circle on 9 May and discussed the issues of human asset. According to the definition of the Estonian Cooperation Assembly Report of 2010, human asset consists of the health and work capacity of people, and also personal quality, a person's education, skills and abilities. Clearly the first thing that has to be dealt with is the demographic situation of Estonia. Too few people are born here, and unfortunately many of them die too early.

As after the parliamentary elections in March, there are six factions in the Riigikogu, six members of the Riigikogu took part in the conversation circle. They were: Jaak Aaviksoo (Pro Patria and Res Publica Union), Yoko Alender (Reform Party), Andres Ammas (Free Party), Aadu Must (Centre Party), Jevgeni Ossinovski (Social Democratic Party) and Henn Põlluaas (Conservative People's Party).

Henn Põlluaas: It is necessary to have a systemic approach that includes education, family issues, medicine, business, etc. All these have an impact on the demographic situation. It is the most important issue from the point of view of the survival of our people and our country, and so far it has not been systemically handled.

Yoko Alender: I would like to add the environmental issue. The young generation of today chooses the place where they live, and very many proceed from the quality of the surrounding environment when they make their choices on creating their families. The movement of people is not determined by jobs any

more, instead the talents move into the environment where it is good for them to live.

Andres Ammas: But maybe everything begins from the attitude of the state towards its people? Or perhaps the reasons for emigrating are not always economic, maybe they are also a little emotional. In my opinion we should all look at ourselves, and establish the codes of good practice for institutions. Commitment to good behaviour practice should be a norm in all state agencies, beginning from our own Riigikogu.

Jevgeni Ossinovski: If there are no hands to do the work, they have to be taken from somewhere. And as getting the hands to do the work through natural reproduction is not a perspective that can be counted on, because the results are visible only in 23 years, then the immigration to Estonia will probably increase.

Aadu Must: We must define clearly where we want to arrive. Is it necessary to continue speaking of a nation state? Regarding the migration policy, it can be said that migration reacts quite well to all reforms of policies, for example national policy. We should also compare ourselves with the regional policy of the Nordic Countries. Regional policy is one of the factors that clearly influence migration.

Jaak Aaviksoo: It would be wise to spend one's energy on the things that can be changed. Urbanisation in Estonia will continue, and I would not spend resources on trying to stop it. The issue is rather what the reasonable distribution of population and production is across Estonia. We could say already now that we are trying to preserve the county centres, the schools in all counties.

There are many more people of other nations living abroad, so that maybe the Estonians have not fared the worst. I think that we should direct our power towards influencing at least some of the people to return to Estonia.

FOCUS

First Lessons of Work Capacity Reform

VOOTELE VELDRE,
Praxis analyst

In 2014, the first legislative amendments were adopted in Estonia that will change the current policy of payment of the pension for incapacity for work – starting from 2016, the conditions for payment will be changed, and the requirements of being active will be established for people with partial capacity for work who receive the benefit. The related political process has been controversial, it has brought about demonstrations of disabled people, and a petition and a memorandum were submitted to the parliament.

The author studies the problematics of the work capacity reform in Estonia from the viewpoint of stakeholders and, relying on the concept presented in the work “Return to work stakeholders’ perspectives on work disability” by Young in 2013, brings out five main stakeholders, without whose contribution it is probably not possible to achieve the aim set for the reform – to increase employment of disabled persons. These groups are employees, employers, owners/administrators of funds that manage the risks of loss of health and work capacity, offerers of treatment and rehabilitation services, and the society more widely through its representative bodies.

Return to or entry into employment by people with health or work capacity loss can be successful only in the case when all abovementioned stakeholders fulfil their roles in the best possible way in this process. Employees who find themselves in a new situation due to loss of health can be helped effectively only if they are active and willing to apply the work capacity they still have, provided that this does not harm their health or treatment outcome.

Employees with loss of health and work capacity can enter or return to working life when the employer is motivated and sufficiently able to adapt to the renewed needs of the employee and is willing to hire also new employees whose needs and expectations of the work environment and organisation of work are different from those of people with no loss of health. The potential of people with loss of work capacity to act as entrepreneurs and to directly contribute to the creation of jobs must not be underestimated here.

Administrators/owners of funds can support the return to employment by valuing the activeness of the employee, providing early assistance, effectively cooperating with other parties who manage risks, and consistently contributing to prevention. Provision of treatment and rehabilitation services to introduce employees who have a health loss back into working life should take place as a logical and uninterrupted integral chain with no delays or interruptions where the person who needs help is in the focus of the provision of service.

All of the above can take place when there is also a party who observes, analyses, resolves discords, supports, and manages the risks of the parties – this is the expected role of the Government together with the governmental authorities network. The Government can initiate changes and motivate stakeholders to fulfil their role, whether the measures be stick or carrot. All that considered, the Government of a democratic state should also guarantee that the society has an understanding of the necessity of the changes done and approves the financial decisions that may postpone expected developments in other areas.

In the author’s view, when planning the reform, the Estonian Government has set out from “the position of one social security fund manager” but has failed to give content to the role that is actually

expected of it, the role of a coordinator who can mobilise all important parties to act towards a common goal in practice.

Young, A. E. (2013). Return to work stakeholders' perspectives on work disability. – Handbook of Work Disability. Prevention and Management, by Loisel, P. Anema, J. R. 409–23. New York: Springer. http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-1-4614-6214-9_25

FOCUS

Performance of the Alumni of Estonian Universities in the Labour Market?

JAAN URB,
Consultant, Cumulus Consulting OÜ

The universities have been studying how their alumni cope in the labour market since the beginning of the 2000s. However, a comprehensive simultaneous research covering all universities was conducted for the first time in 2011, when the graduates of 2009 were interviewed (Eamets, Krillo, Themás 2011). The alumni study of 2012 dealt with the factors influencing the choice of specialty, satisfaction with studies, working during studies, plans after graduation, success on the labour market and acquired competences. The assessment of foreign alumni of the higher education given in Estonia was also studied. The article focuses on two questions: 1) How do university graduates cope in the labour market? 2) To what extent are they satisfied with the studies they have completed?

The study was commissioned by the Ministry of Education and Research and the Archimedes Foundation.

The study is mostly based on primary data that were collected by both quantitative and qualitative methods. The data were mostly obtained from a web-based questionnaire that was compiled on the

basis of the questionnaire used in the 2009 alumni study to ensure comparability.

The final number of respondents was nearly 3300, which makes the response rate 30 percent. This is sufficient for making all-Estonian generalisations. Besides that, half-structured interviews with 20 foreign alumni were conducted.

After graduation from university, most of the respondents worked at a job that required the education level of the respondent. 65 percent of the graduates with bachelor's degree work at job where bachelor's degree is required. In the case of the graduates with master's degree, the relevant indicator is 58 percent. And 70 percent of the graduates with doctor's degree work at jobs requiring doctor's degree.

On the basis of the 2012 alumni study, it can be said that the graduates of Estonian universities generally cope well. The graduates are aware of their choice of specialty and the satisfaction with the studies completed is high. Two years after graduation, 82 percent of respondents have a job; the percentage of unemployed is around two, which is considerably lower than the Estonian average. The main reason for the choice of a job is its connection with the specialty studied. 75 percent of graduates work at a job requiring higher education. Most of the graduates are satisfied with their jobs.

The main problems that can be pointed out are not enough practice and shortages in certain general competences (e.g. managerial competence).

FOCUS

Labour Shortage in Estonia: Where should We Look for Solutions?

HANNA-STELLA HAARISTO, LAURA KIRSS,
MIKO KUPITS, REELIKA LEETMAA, MÄRT
MASSO, LIINA OSILA, MAGNUS PIIRITS,
MARI RELL, PIRJO TURK

Praxis analysts

The Estonian population is decreasing, and consequently so is the number of people of working age. This is mostly caused by the negative natural increase rate as well as emigration. Between 2015 and 2040, Estonia's population will decrease by 130,000, which equals a third of the total population of Tallinn, or that of Tartu, Rakvere and Viimsi combined. The share of people of working age in the total population will decrease even more sharply – while in 2015 Estonia has about 800,000 people of working age (aged 20–64), by 2040 the number will fall by 160,000. At the same time, the number of retired people is increasing, and the estimates say that by 2040 we will have only two people of working age for every retired person, instead of the current three. The productivity of Estonian labour force is also very low (61% of the European Union average) and in the past 10 years we have not improved our position much compared to other EU Member States. It is therefore vital to ask ourselves how we could alleviate the already threatening shortage of available workforce. After analysing the issue, this article reaches the conclusion that in a situation where it is not possible to affect the birth rate in short term, we need to make a commitment to bring those who are not in the labour force (back) to the labour market, increase our productivity, and improve the quality of our current (and future) labour force, as well as take advantage of migration – and all this in the same time. This article is an abridged version of a policy brief that Praxis Center for Policy Studies created before the 2015 parliamentary elections in Estonia, in order to improve the election debates by highlighting topical long-term problems and asking important questions from the candidates.

FOCUS

Industrie 4.0 and Its Impact on Industry and Education in Estonia

JÜRI RIIVES,

CEO of IMECC

The salient feature of the economy today is the extremely fast pace of development. It has become extremely important for businesses, organisations, regions and states alike to remain competitive and to ensure sustainability. With this in mind, Germany has taken the initiative in Europe. It has set itself the challenge to become the strong engine driving the European economy, and to take Europe with it on a path of more rapid progress. One of the crucial pillars of this realisation is the new, so-called fourth industrial revolution (INDUSTRIE 4.0) announced by the German Federal Chancellor Andrea Merkel. On the one hand, the objective of this new development engine is to improve the competitiveness of the European industry through a complex automation, and on the other, to apply completely novel economic models and to increase the importance of industrial internet. The list of key words of the new industrial paradigm starts with New Business Models, Internet of Things and Cyber-Physical Systems.

Yet, industry can be automated successfully only through a skilful introduction of the necessary equipment and systems. This is why the importance of robotisation and mechatronics as a whole has increased by leaps and bounds. It is lucky that the Estonian school system and industry have long valued mechatronics. Our curricula are sufficiently state-of-the-art, we have relevant professional standards, and Estonian industrial companies do well in the international competition. However, mechatronical systems are complicated, even more so on the top level. Development of mechatronics

and manufacturing of products with a high added value could in fact be one of the directions for developing Estonian economy and improving its competitiveness.

Mechatronics is a field that includes machine building, information technology and electronics. It has applications in all highly technological industries, such as medical equipment, car manufacturing, industrial automated systems, aviation and space technology, tool manufacturing, etc. All of these need huge amounts of complex components and significant competences. Industrie 4.0 should thus have a direct impact on Estonia, if only we were able to skilfully use it.

FOCUS

Teacher Training Perspectives – Current Situation and Challenges

EVE EISENSCHMIDT,

Tallinn University, Vice-Rector for Development

VIIVE-RIINA RUUS,

Tallinn University, Professor Emerita

KATRIN POOM-VALICKIS,

Tallinn University, Institute of Educational Sciences, Associate Professor of General Didactics

Estonia might lose its edge in education, which in turn would affect the competitiveness of the country, if no rapid and fundamental changes are made in the situation of teachers.

The most worrisome is the fact that teacher training is an unpopular choice and there is no competition to fill the student places for subject teachers in universities, while those who do choose it rarely do it as their first choice. Teacher training seldom attracts those who were among the best graduates or the most brilliant academically. Our labour market for teachers is out of balance – a large number of basic school teachers are forced to accept a smaller work load than they

would like, yet nearly half of the teachers work in schools where the directors feel that the school lacks good, highly qualified teachers. Teachers in Estonia tend to be older and female. And although the Estonian teachers might have certain objective reasons for being happy with their working conditions, such as the relatively short school year, small schools and classes, more or less homogeneous study environment in the cultural-linguistic sense, and fairly good opportunities for professional training, this is not enough to attract smart and bright young people to work in schools. Many issues cannot be solved within the field of education alone. There are many excellent examples of schools having tried to make teaching interesting by proposing and applying ideas for making teaching more creative, shape a student friendly and learning friendly environment, support the professional development of teachers, tighten cooperation between teachers, etc. Lots of energy has been spent and efforts made to improve, hone and promote the professional standard of teachers. Great hopes have been placed on improving the quality of basic and additional training for teachers. All this is important, indeed very important, but the current problem does not lie there.

The future prospects of the Estonian education suffer the most due to the ageing of the teachers and the fact that talented young people do not want to become teachers and do not join teacher training programmes. This problem cannot be solved by universities alone, no matter how much thought they put into their curricula or the results they expect, and no matter how flexible and accessible they make their teacher training programmes. The problem is also not solved by administrative means, such as creating certain units in the central authorities or agencies that regulate and direct education.

The problems surrounding teachers must be approached systematically, through

a non-declarative cooperation between the state, schools, universities and other parties, but under an expert and purposeful guidance of the state. We must conduct an in-depth analysis of the resources available in the field of education by asking questions regarding teaching jobs, support systems and, for example, education bureaucracy, as well.

POLITICS

Like Water: Indescribable, Irreplaceable

HELDUR MEERITS,
free thinker and investor

Education is sure to have a positive effect on a person, yet we cannot describe its specific working mechanism. Despite this, the time that is viewed as necessary for getting a good general education has kept on increasing over the centuries and decades. Maybe it has even become too long. Enthusiasts of different fields have each promoted their own discipline, which has continued to make the curricula longer and more detailed in content.

The society has started to fetishise the marks given at schools. Schools are ranked according to the results of state exams, and this has come to be viewed as the indicator of the quality of schools. People have an unfounded belief that a position near the top of the ranking is indicative of the level of teaching in the school. In fact, schools guarantee their success in the ranking largely by preselecting students. Dividing schools into elite schools and ordinary schools damages our society. The ranking should not be published, because the public draws wrong conclusions from it. This is also connected to our ability to measure social phenomena. Some things we can measure, others not. Sadly, we only see the part that can be measured in numbers. The rest remains hidden.

An increasing number of private schools has been founded, born out of a feeling that the general education in Estonia is not living up to the expectations. The plan of the Ministry of Education to reduce support to private schools does not solve the problems. This will help to reduce the expenses, but fails to address the fundamental problems of general education.

POLITICS

Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*

KAARE STRØM,
*Department of Political Science, University of
California, San Diego, USA*

Abstract. Parliamentary democracy has been widely embraced by politicians and especially by the scholarly community but remains less widely understood. In this essay, I identify the institutional features that define parliamentary democracy and suggest how they can be understood as delegation relationships. I propose two definitions: one minimal and one maximal (or ideal-typical). In the latter sense, parliamentary democracy is a particular regime of delegation and accountability that can be understood with the help of agency theory, which allows us to identify the conditions under which democratic agency problems may occur. Parliamentarism is simple, indirect, and relies on lessons gradually acquired in the past. Compared to presidentialism, parliamentarism has certain advantages, such as decisional efficiency and the inducements it creates toward effort. On the other hand, parliamentarism also implies disadvantages such as ineffective accountability and a lack of transparency, which may cause informational inefficiencies. And whereas parliamentarism may be particularly suitable for problems of adverse selection,

it is a less certain cure for moral hazard. In contemporary advanced societies, parliamentarism is facing the challenges of decaying screening devices and diverted accountabilities.

* European Journal of Political Research
37: 261–289, 2000.
© 2000 Kluwer Academic Publishers.
Printed in the Netherlands.

STUDIES

Knowledge Exchange through Internship Process

MERIKE KASEORG,
University of Tartu, Lecturer of Management

Collaboration between universities and businesses includes a variety of challenges, and one of these is internship. Internship involves a two-way knowledge exchange process whereby knowledge moves from one organisation to another and feedback is given constantly. Every organisation has knowledge, but the question is how we can share it, and how the leaders can manage knowledge. Successful internship means that all participants learn from the process and everyone will receive some new knowledge through sharing. This article analyses knowledge exchange during internship programmes from three perspectives: the interns and the university internship supervisors from five Estonian universities, and the site supervisors from various institutions who provide internship. The data from site supervisors and interns was collected through an online questionnaire, while the universities supervisors were interviewed. The European Social Foundation supported the research through the Research and Innovation Policy Monitoring Programme. The survey was carried out in 2012–2014. The sample consisted of 418 interns, 194 institutions providing

internship and 24 internship supervisors from universities. The data was analysed in SPSS 18.0, MS Excel 2013 and NVivo. The data has been discussed in the context of the related literature. This study shows that knowledge exchange takes place between a university supervisor and a student, less in contact with the site supervisor. In most cases, there is no collective knowledge exchange – organisations do not learn from internship.

STUDIES

From Professional Learner to Learning Professional: Expectations, Preconditions and Means

MARGE TÄKS,
Lecturer at the Chair of Entrepreneurship of the University of Tartu and the Department of Entrepreneurship of the Estonian Business School (EBS); PhD (Educational Science)

The development of society and technology creates new jobs and the need for specialists with new kind of competences. It means that the outdated, lecture-based traditional teaching methods that rely on theoretical models are not suitable for acquiring the competences that will be needed in the future.

The purpose of the article is to explain what preparation of professional experts who meet the needs of the labour market means, and what changes it requires in the organisation of education. Besides that, I will try to give a brief survey of what kind of knowledge, skills and attitudes should be developed with the help of general and basic education, and which means support the application of these changes. To get an overview of the situation, I posed three questions: 1) What kind of competencies do the workers of the future or learning professionals need? 2) What does becoming a learning professional of one's profession require?

3) What pedagogical instruments help achieve the new academic targets resulting from the changes in the economic environment? The article points out that in the preparation of the workers of the future or learning professionals, the developing of key competences is important. This has to be done resolutely and purposefully, because it is a long-time and complicated process. Principles of interactive pedagogy make a good framework for developing key competences. Among other things, it is important to remember that improving of entrepreneurship competences should not be undervalued in the course of developing of other key competences, because it may remain unclear to the learner how these competences should be applied in working life and/or as an entrepreneur, or in creating values for consumers or the society as a whole. Education system must support the changes resulting from the developing of key competences at all levels, and the teachers or lecturers are not the only ones responsible for it. The changes have to be essential, not formal.

STUDIES

On Migration Policy Design. An Outline

LEIF KALEV,
Professor, Tallinn University

The article discusses the context, underlying frameworks and mechanisms in designing migration policy. The focus is on the possibilities for steering legal migration based on generalised international experience. Also, some potential challenges for Estonian immigration policy are discussed.

Migration policy can be characterised in the framework of national-cosmopolitan and utilitarian-voluntaristic axes. In the near future, national and utilitarian emphasis is likely to be stronger in

Estonia. At the same time migration depends to a large extent on the choices of the people themselves. It will always be a point of consideration as to what extent the state should steer migration policy via clear targets, or leave a deregulated space for other actors.

In Estonia, the recent amendments of 2013 and 2015 to the Aliens Act have facilitated the conditions for the entry of talents and skills to Estonia and developed mechanisms to steer legal migration. The practice will depend on the interest and activities of enterprises, civil society, universities and other actors. The possible issues for further consideration in Estonian migration policy include the expected or preferred scope of immigration and integration.

STUDIES

Immigration as Fuel for Future Economic Growth? Attitudes of the Estonian Population towards Immigration

TIIU PAAS,
Professor of the University of Tartu

Increased international mobility of the labour force is a regular process that we should adapt to and handle within the common international rules in a way that would allow Estonia to achieve win-win results from the cross-border movement of labour force. Cross-border movement of labour force does not mean only emigration from Estonia, but also people willing to come to work in Estonia, particularly when our economic development affords us better living standards. We must therefore overcome our so-called fear of immigrants in Estonia and promptly formulate the national vision and our wishes on the type of immigrants we would like to receive and on how we plan to integrate them. We should find

encouragement from the knowledge that numerous theoretical treatments as well as earlier empirical analyses have shown that international movement of labour force has not, as a rule, led to significant economic consequences neither for the country of origin, nor the country of destination. Of course, the consequences of migration processes manifest in different ways over time and depend on many country-specific factors, such as the socio-demographic composition of the population, historical and cultural background, previously implemented socio-political measures, etc.

The focus of the article is on an analysis of the attitudes of the Estonian population towards immigration, with the aim of determining the factors that shape the attitudes towards immigrants and immigration. Awareness of these factors would help to better identify the measures that would allow for a better integration of the newcomers. Our studies have so far shown that in view of the possible effect of the immigrants on the national economy and culture, and the attractiveness of the area of residence, the Estonian population assesses immigration, by and large, at a level comparable to the other Estonian nations, even somewhat higher than certain Eastern European states, and significantly better than our big neighbour Russia. The Estonian population assesses the positive role of the immigrants on the cultural life even slightly higher than many other nations. The results of the analysis also show that the people who trust their country, as well as national and international institutions, are usually also more positive towards immigrants. This serves to confirm again that immigration and integration policy measures must be shaped with full awareness of the composition of the population and the idiosyncrasies of the economic and historical development, but that measures must also be implemented to increase the trust of the population in the national

as well as international institutions, and also in the stability of the socio-economic situation.

STUDIES

Estonian Public Sector is Preparing for the EU Presidency: Ascertaining and Evaluation of the Capability Shortfalls of Officials

VILJAR VEEBEL,

Associate Professor, Estonian National Defence College

One of the preconditions for efficient officials is relevant and objective evaluation of capability (and also capability shortfalls), and ensuring purposeful training and coaching on the basis of this. The forthcoming EU presidency of Estonia in 2018 enhances the need for efficient officials even more, therefore it is necessary that during the years preceding the EU presidency, the existing capability shortfalls of the officials connected with the EU are ascertained, and they are provided the training they need. The purpose of the article is to analyse how the evaluation of the EU-related capabilities and knowledge of the Estonian officials has been conducted since 2002, and what have been the main lessons.

First the article introduces the methodological problems that arose during the studies conducted in 2002–2013 to determine the EU-related training needs of the Estonian officials, and then offers solutions for improving the evaluation of the training needs of officials.

As a result of the research, two main spheres where development is needed were pointed out. First, the principles for ascertaining the gap between the knowledge and the skills of officials and the needs of the future have to be

improved, and second, the methodological solutions that would reduce over- or under-evaluation of knowledge, capabilities and competences have to be developed. Determining the training shortfalls as exactly as possible and objective evaluation of knowledge, skills and competences will ensure the ascertaining of the real training needs.

The author of the article makes the following suggestions for ensuring more objective evaluation of the capability shortfalls and training needs of officials. First, during the data collection stage, it is necessary to ask the officials clearly and unambiguously about their specific training needs, not about the important issues, training wishes, etc. of their daily work. Second, in the data analysis stage it should be possible, by using different analysis instruments, to ascertain the fields where organising trainings is not a priority. Third, it is recommended to add a format for objectively measuring knowledge and skills (e.g. a test or observation) to the questions-based and evaluating research methods (questionnaires, interviews, expert opinions). Fourth, in order to avoid the giving of “expected” answers, the commissioner and the performer of the study have to do preparatory work with the officials participating in the study already in the preparatory stage of the study (that is, inform and encourage the participants of the study), and to contribute to communication to reduce the possible fears of the officials. Fifth, there should be earlier mutual communication to preclude the situations where the performer of the study is motivated to give “targeted” answers. If the performer of the study should for some reason presume that in the opinion of the commissioner it would be ideal that all officials are on high level and do not need additional training, it is possible that this conviction will be transferred into the results of the training study, regardless of whether it actually is so.

STUDIES

Domestic Violence: Social Phenomenon that Requires a more Forceful Legal Intervention

IRIS PETTAI,

NGO Estonian Open Society Institute

SILVIA KAUGIA,

University of Tartu, Lecturer of Comparative Law

RAUL NARITS,

University of Tartu, Professor of Comparative Law

The article analyses the legal treatment and legal regulation of domestic violence. Domestic violence is rampant in Estonia, yet the police is not notified of every case, even the most brutal ones; and even in the reported cases, only a small percentage leads to a guilty verdict.

Estonia has no separate Act on the prevention of domestic violence, which might be one of the reasons why the attention is more on the consequences of domestic violence than on how to prevent it. There is also a shortage of institutions dealing with the prevention of domestic violence, rehabilitation of victims and providing correctional programmes for perpetrators.

The article cites the results of an expert survey conducted at the end of 2014, which aimed to determine the attitude of practising lawyers towards domestic violence, current legal regulation, and so forth.

The survey suggested that Estonia's legal bodies should be given the authority to intervene immediately in situation of domestic violence, prosecute the perpetrators and protect the victims from the continuation of violence. With an Act, the state would assume the responsibility for ending the violence by guaranteeing that the state, and not the victim, is responsible for holding the perpetrator accountable. Estonia could follow the lead of states who have sent a clear message to the victims

with an Act on domestic violence: you can rely on the state, the state will protect you and your children from violence. The perpetrators also need to receive a clear message from the state: violence against one's family members is a crime that will be punished. All this would also help to shape the attitude of the society towards domestic violence and those involved in it.

The states who have adopted a special Act (Austria, United Kingdom, USA, Australia, Germany, Spain, Czech Republic, Slovenia, Netherlands, Switzerland, Bulgaria, Lithuania, etc.) have major advantages. These countries have seen the Act on domestic violence contribute to an understanding on legal culture and legislation by sending the public a clear message: violence in an intimate relationship is a serious crime.

Estonia has acceded to the Istanbul Convention of the Council of Europe on prevention and combating violence against women and domestic violence, which sets our country in a completely new situation in the context of dealing with domestic violence – we have to take a firm stand in our attitude towards the victim and the perpetrator, and make it our priority to support and help the victim. This is a major challenge for the state, demanding that many resources be created and focused on fulfilling this objective.

An Act on domestic violence would constitute a significant contribution towards fulfilling the requirements and obligations arising from the Istanbul Convention.

VARIA

Family Policy in the Small Transition Society of Estonia

KAIRE PÕDER,

Tallinn University of Technology, Senior Researcher; Estonian Business School (EBS), Professor

TRIIN LAURI,

Tallinn University, Doctoral Candidate and Lecturer, Tallinn University of Technology, Junior Researcher

KARMO KROOS,

Estonian Business School (EBS), Lecturer; Tallinn University of Technology, Junior Researcher

The family policy of the small transition society of Estonia is far from a new Nordic country of our dreams. Within the framework of the developing market economy and the changes underway in its stratification system, the understandings of family prevailing in the society have taken unusual forms that are not similar to either those of the Nordic countries or those the old Europe. It seems that the understandings of the society and its members on the division of gender roles are autochthonous in regard to long-term policies. However, from the standpoint of the existence of a small nation state it is important to ask about the possible role of family policy measures in escaping the trap characterised on the one hand by modest birth rate indicators and, on the other, a relatively weak position of women in the labour market.

To achieve clarity in this issue, we used the comparative fuzzy set method in our analysis which enables to obtain similar results through different paths. In other words, this method is based on the presumption that there is no “one and only” good or bad set of policy measures, but certain combinations of different measures become important for success. The results allow to say that, even in the case of the Nordic countries (such as Iceland, Finland and Sweden where success has been achieved primarily by contributing to the involvement of fathers and the quality of childcare), the family policy paths are relatively varying.

To improve birth rate, Estonia has contributed largely to the parental benefit system which is relatively generous also

in international comparison (especially as regards high-salaried women). As is characteristic of liberal societies that stress individual contribution, this benefit depends on previous salary income and is not solidary. Generously compensated mothers are obviously not satisfied even when the price of their childcare is compensated to the extent of three average salaries and they return to work. This can be inferred from the tendency where “middle class” families are more prone to get trapped in the generous compensation. This also means that women stay away from the labour market for long periods and lose in terms of career and income. They also find themselves in an unequal position in domestic role division which makes them voluntarily contribute more to chores that are not compensated directly.

The emphasising of the importance of the caretaking obligation of the state on the example of the Nordic countries may give an erroneous impression that, in the opinion of the authors, families should be released from any caretaking obligation whatsoever because it is a bundle of underpaid activities that creates inequality (in the comparison of families with children as well as families without children). Such unidimensionality (where “defamilisation” means “progressive” organisation of life) does not allow for weighing of other components: (1) whether “defamilisation” has been done through the market or the state; (2) what the division of the remaining care obligations between men and women is like; and fails to ask (3) whether families wish such a policy at all. Thus, the abovementioned analysis was based on the main components of family policy: benefits and the structure thereof, and the state supply of childcare places, in order to find successful family policy patterns. There are certainly other established rules of the game that were not included in the analysis and that may strongly influence the results of the combining of policies. The analysis of

these important family policy components will have to wait for future research.

VARIA

Cooperation will Decide the Future of Green Economy

JAANUS UIGA,

Estonian Development Fund, analyst of energy and green economy

PEEP SIITAM,

Estonian Development Fund, head of energy and green economy section

Green economy is an economic model that promotes sustainable use of resources for increasing wealth.

A look at the three common performance indicators of energy and green economy (carbon production, energy intensity, domestic material productivity) shows that Estonia did not make much progress in 2005–2013. Indeed, the indicators have deteriorated in comparison with other countries as well as with the earlier Estonian indicators. This does not mean, however, that the situation of the Estonian energy economy has worsened during this period, as these indicators are also linked to other macro-economic indicators.

An analysis of trends in recent history tells us that we will not be able to develop green economy in Estonia purely by continuing our earlier activities, which means that we are moving towards a reduced material productivity. With no social agreement on the efficient use of resources or the implementation of the principles of green economy, there are no grounds to claim irrefutably that it would lead to unwanted results for the Estonian economy.

In view of the global trend towards improved resource efficiency, Estonia should investigate the links between resource efficiency and economic wellbeing, and use these as the foundation for achieving a broader agreement on green economy objectives.

Implementation of green economy principles directed at increasing wealth and promoting resource efficient behaviour in energy economy through a closer cooperation between all market participants – businesses, public sector, researchers and consumers – could accelerate the development of the Estonian economy as a whole.

VARIA

The Story of the National Coat of Arms of Estonia

GERT UIBOAED,

Symblics Adviser, Government Office of Estonia

On 19 June 1925, the Riigikogu passed the law that established the coat of arms of the Republic of Estonia. This was preceded by more than seven years of looking for the symbol of the state, and stormy exchange of ideas at debates and in the press. After three competitions, a simple but dignified coat of arms with three lions passant guardant on a golden shield was chosen from among more than 190 designs created by dozens of artists. The three lions arrived in Estonia with Valdemar II, the King of Denmark, in 1219. As a result of the conquest, Estonia became an overseas province of Denmark, where the King was represented by a vice-regent (*capitaneus*). Agreements, privileges, obligations and other important documents were usually authenticated with the seal of the King's coat of arms. Unfortunately it is not known whether the vice-regents used the seal with the royal coat of arms and the corresponding legend to legitimise their power. The Danish Rule and the using of Danish royal coat of arms ended with the St. George's Night Uprising in 1345.

But the three lions remained. It is believed that the King of Denmark gave the town of Tallinn a coat of arms that was very similar to his own coat of arms. We

can see the proof of that on the seals of the town council from the 14th century, because on the seal there are three (azure) lions passant guardant on a (golden) shield with a (golden) crown. Besides Tallinn, the coat of arms with three lions was also adopted by the knightages of Harria (Harju) and Wierland (Viru), and later the Estonian Knightage. In both cases we do not know exactly why and when the seal with three lions was taken into use for the first time. But we know for sure that when Estonia was annexed to Sweden, the coat of arms with three crowned lions became the symbol of the Estonian Duchy. Later it was transformed into the coat of arms of the Governorate of Estonia.

When Estonia became independent in 1918, the issue of the symbols of the Republic of Estonia was raised. First it was discussed whether Estonia should have any symbols at all, but soon the debate about the design of the national coat of arms began. According to the common understanding, the coat of arms had to be simple and Estonian-style. In spring 1919, the Ministry of Education declared a competition. Unfortunately no suitable designs resulted from that. The Minister of Education explained that creating a national coat of arms is not so much artistic creation as a political decision about the symbol of the Republic of Estonia.

Simultaneously with the competition, heated debates on the format of the national coat of arms were held: is the national coat of arms a traditional symbol or a modernistic emblem unfettered by any rules? Thus sending the issue to the Constituent Assembly would have been premature. In order to get the best results, it was decided to take time out and involve a larger circle of experts. In spring 1921, the Ministry of Education declared the second competition for the design of the national coat of arms. Altogether 138 drafts were submitted and put out on a public exhibition. To silence the critics, the State Office declared one more

competition for the national coat of arms. But none of the competitions yielded any results. The committee selected seven works that had been sent to the competition, and four of them were submitted to the Government of the Republic.

In the beginning of 1922, the Bill on the National Coat of Arms was submitted to the Riigikogu together with five drafts for the coat of arms. After a year and a half of discussions, the Riigikogu rejected all of these drafts. The Estonian Artists' Association, the Estonian Central Union of Visual Artists and the State Industrial Art School were called on to produce more drafts for the national coat of arms. The General Committee of the Riigikogu selected one design from among 25 drafts. Although the plenary of the Riigikogu supported the proposal of the General Committee, the design was made simpler and it acquired the form it has today. After that, on 19 June 1925, the Riigikogu approved the symbol of the Republic of Estonia – its national coat of arms.

VARIA

Studies Commissioned by State Agencies as Information Resource for Developing Evidence-Based Policies

ELVIINE UVERSKAJA,

Tallinn University, Lecturer of Information Science

The studies commissioned by the state, particularly in the social sphere, have a special place in the process of shaping knowledge-based decisions and evidence-based policies.

The 2011 and 2015 OECD reports and opinions on the administrative capacity programme draw attention to the underuse of the results of scientific research and other information by the Estonian authorities.

One of the reasons behind the underuse

is that there are no professional information specialists to provide information support services and mediate information to officials.

Access problems could be another reason behind the modest use of scientific research.

Both the 2015 audit report of the State Audit Office and the analyses conducted by the Institute of Information Studies of Tallinn University (2014, 2015) suggest that studies are more readily available on web pages of state authorities than before, yet these are often dispersed and fragmented. It can be difficult to find studies or get a comprehensive idea of what has been studied at all, as the studies might be set out in the form of long lists, or be interspersed among analyses, dossiers or training materials.

Search for a particular study might be successful through the Google browser, but only while the relevant file remains uploaded on a web page. The analysis showed that after the introduction of new web page formats, many older studies have disappeared from the homepages of authorities.

Striving towards a knowledge-based society and evidence-based decisions demands a change in the official attitude towards scientific research, which should be viewed as an important national information resource next to legal acts, statistics and databases.

Collecting the studies commissioned by the state authorities into one common repository would make these a readily accessible and open national information resource.

Nimede register

Aaviksoo, Jaak	7-8, 11-13, 15, 232	Ciccia, Rossella	175
Abdiweli Ahmed	220	Clayton, Berwyn	117
Abdullahi Qayad Barre	220	Clinton, Bill	87
Abe, Shinzo	216	Collier, Paul	130
Acton, lord vt. Dalberg-Acton, John E. E.		Dalberg-Acton, John E. E., lord	87
Adson, Artur	192	Dall'Alba, Gloria	114
Alender, Yoko	7-10, 12-15, 232	Darling-Hammond, Linda	52
Alle, August	192	Demidova, Olga	137
Allen, Jim	115	Diermeier, Daniel	82
Amadou, Hama	219	Dubner, Stephen J.	73
Ammas, Andres	7-9, 11, 14-15, 232	Eisenschmidt, Eve	51, 223, 236
Anvelt, Andres	156	Ericsson, K. Anders	118
Aquino Thomas vt. Thomas Aquinost		Esaiaasson, Peter	84
Aren, Peet	192	Esping-Andersen, Gøsta	173
Aristoteles	71	Fearon, James D.	87
Augustinus, Aurelius	71	Feddersen, Timothy J.	82
Augustinus, püha vt. Augustinus, Aurelius		Flanagan, Michael P.	87
Bagehot, Walter	80	Florida, Richard	138
Bailey, Thomas	103, 107	Fontenot, Gwen	104
Balatti, Jo	117	Ford, Henry	43-44
Barber, Michael	64	Fraser, Nancy	175, 180
Barrie, Simon C.	119	Gault, Jack	102
Baryschnik, M.	194	Geddes, Barbara	91
Bauer, Heinrich	193	Ghani, Ashraf	215
Bergman, Torbjörn	99	Gijbels, David	119
Berlepsch, Viola	138	Gilbert, Rob	117
Berlusconi, Silvio	96	Gillies, Robyn M.	106
Birk, Ado	193	Gilligan, Thomas	92
Blair, Tony	96	Greiffenhagen, Otto	193
Bleijenbergh, Inge	175	Haaristo, Hanna-Stella	32, 223, 234
Borgia, Carl R.	102	Haavamägi, Margus	198
Boshuizen, Henny P. A.	117	Haavikko, Paavo	70
Bourdieu, Pierre	170	Habermann, Eugen	192-193
Burke, Edmund	84	Halapuu, Vivika	137
Caldwell, Michael	90	Hassan Mohamud	220
Carey, John M.	80	Herm, Johannes	193
Christoffer I, Taani kuningas	191	Holmberg, Sören	84
Churchill, Winston	6	Ilves, Toomas Hendrik	72

Nimede register

Jacoby, Erich 194
 Jagland, Thorbjørn 97
 Jones, Anna 119
 Kalev, Leif 124, 223, 239
 Karimov, Islam 222
 Karl IX, Rootsi kuningas 192
 Karzai, Hamid 215
 Kaseorg, Merike 101, 224, 238
 Kasper, Hans 137
 Kaugia, Silvia 155, 160, 224, 241
 Kész, Zoltán 222
 Kirss, Laura 32, 234
 Knouse, Stephen B. 104
 Knud Valdemarsen 191
 Knut VI, Taani kuningas 191
 Kolb, David 101
 Kompus, Johannes 192–193
 Krehbiel, Keith 92
 Krims, Aleksander 192
 Kroos, Karmo 168, 224, 242
 Kruusmann, Frederik 194
 Kupts, Miko 32, 234
 Kurz, Sebastian 216
 Kutsar, Dagmar 176
 Laaman, Eduard 193
 Laamann, Eduard vt. Laaman, Eduard
 Laikmaa, Ants 192–193
 Laipman, Hans vt. Laikmaa, Ants
 Lauri, Triin 168, 224, 242
 Leetmaa, Reelika 32, 234
 Levitt, Steven 73
 Ligi, Herbert 10
 Ligi, Jürgen 10
 Liyanage, Champika 105
 Luhtein, Paul 198
 Luiga, Juhan 192
 Lupia, Arthur W. 90, 94, 99
 Luther, Martin 71
 Maertz Jr, Carl P. 107
 Makarenko, Anton 75
 Masso, Märt 32, 234
 Mattarella, Sergio 216
 McCoshan, Andrew 115
 McCubbins, Mathew D. 90, 94
 McEwan, Ian 118
 Meerits, Heldur 5–6, 70, 224, 231, 237
 Mei, Kristine 192
 Meri, Lennart 145
 Merkel, Angela 43, 220, 235

Mey, Christine vt. Mei Kristine
 Mikita, Valdur 14
 Moe, Terry M. 90
 Moore, Jennifer D. 102
 Mori, Tetsuro 45
 Mourshed, Mona 64
 Must, Aadu 7, 10, 13–15, 232
 Mäger, Arno 198
 Mühlberg, Aleksander vt. Mülber, Aleksander
 Mülber, Aleksander 192
 Müller, Wolfgang C. 99
 Napolitano, Giorgio 216
 Narits, Raul 155, 160, 225, 241
 Navracsics, Tibor 222
 Netanyahu, Benjamin 216
 Nyman, Roman 192
 Nymann, Roman vt. Nyman, Roman
 Orbán, Viktor 222
 Osila, Liina 32, 234
 Ossinovski, Jevgeni 7, 9–12, 14–15, 232
 Paas, Tiit 136, 225, 239
 Perot, Henry Ross 96
 Pettai, Iris 155, 160, 225, 241
 Piip, Ants 193
 Piirits, Magnus 32, 234
 Plaan, Kuno 171
 Plugge, P. Warren 102
 Pollestad, Geir 219
 Poom-Valickis, Katrin 51, 225, 236
 Proos, Ivi 160
 Putin, Vladimir 222
 Pöder, Kaire 168, 226, 242
 Põlluaas, Henn 7, 10, 14–15, 232
 Päts, Voldemar 192–193
 Raud, Kristjan 192–194
 Raud, Paul 192–193
 Raudnask, Valve 171
 Raudsaar, Mart 5, 8–9, 11–15, 226, 231
 Reich, Robert B. 116
 Reindorff, Günther 194
 Rell, Mari 32, 234
 Riives, Jüri 6, 42, 226, 231, 235
 Riker, William Harrison 84
 Rivlin, Reuven 216
 Rockman, Bert A. 93
 Rodríguez-Pose, Andrés 137
 Rostenkowski, Dan 87
 Ruhanita, Maelah 106
 Ruijters, Manon C. P. 117

Rustenbach, Elisa	142	Valk, Aune	57
Rutiku, Siret	116	Valls, Manuel	219
Ruus, Viive-Riina	51, 67, 226, 236	Watt, James	43
Rõivas, Taavi	71	Weaver, R. Kent	93
Rõneholm, Harry	194	Veblen, Thorstein	170, 172
Saar, Jüri	160	Veebel, Viljar	145, 228, 240
Salifou, Amadou	219	Veeber, Kuno	192
Saxonberg, Steven	180	Velden, Rolf van der	115
Schmidt, Hans	198	Veldre, Vootele	16, 228, 233
Schütz, Aire	137	Ventura, Jesse	96
Sharmarke, Omar Abdirashid Ali	220	Verney, Douglas V.	80
Shugart, Matthew Soberg	80	Whitehouse, Hilary	117
Siilak, Kristel	108	Young, Amanda E.	16, 233
Siitam, Peep	184, 227, 243		
Simons, P. Robert-Jan	117		
Skach, Cindy	80		
Skjæveland, Asbjørn	99		
Spolitis, Veiko	218		
Stepan, Alfred	80		
Strøm, Kaare	78, 237		
Tammaru, Tiit	137		
Tammiksalu, Tiina	215, 227		
Tarum, Häli	176		
Templeton, William K.	106		
Thomas Aquinost	71		
Thompson, James H.	106		
Timus, August	194		
Tovey, Janice	102		
Triik, Nikolai	192		
Truman, Harry	215		
Tsebelis, George	93–94		
Tucker, Marc S.	51–52		
Tulviste, Peeter 7	2		
Tupits, Artur	198		
Turk, Pirjo	32, 234		
Turner, Phil	117		
Tõnisson, Jaan	193, 196		
Tõrvand, Juhan	193		
Täks, Marge	114, 227, 238		
Tynjälä, Päivi	118–119		
Uihoaed, Gert	191, 227, 244		
Uiga, Jaanus	184, 227, 243		
Under, Marie	192		
Unt, Marge	108		
Urb, Jaan	6, 22, 228, 234		
Uverskaja, Elviine	203, 228, 245		
Vabbe, Ado	192		
Valdemar II, Taani kuningas	191, 244		
Valdemar IV, Taani kuningas	191		