www.riigikogu.ee/rito

Riigikogu Toimetised

RiTo 29 / 2014

Riigikogu Toimetised

Riigikogu Kantselei 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, 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 Riigikogu Toimetised (RiTo) = the Journal of the Estonian parliament 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.

Toimetuskolleegium:
Olav Aarna – tehnikateaduste doktor, Sihtasutuse Kutsekoda juhatuse liige, Isamaa ja Res Publica Liit
Küllo Arjakas – linnaarhivaar, Tallinna Linnaarhiivi juhataja
Eiki Berg – PhD, Tartu Ülikooli rahvusvaheliste suhete teooria korraline professor
Igor Gräzin – PhD, Riigikogu liige, Eesti Reformierakond
Rita Hillermaa – Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse juhtiv spetsialist
Aivar Jarne – Eesti E-tervise Sihtasutuse kommunikatsioonijuht
Ülo Kaevats – PhD, Tallinna Tehnikaülikooli emeriitprofessor
Aare Kasemets – MA, Sisekaitseakadeemia sisejulgeoleku instituudi teadur
Marika Kirch – PhD, Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakonna nõunik
Raul Narits – PhD, Tartu Ülikooli võrdleva õigusteaduse professor
Helle Ruusing – ajaloolane
Allan Sikk – PhD, Londoni Ülikooli Slaavi ja Ida-Euroopa Uuringute Kolledži Baltimaade poliitika lektor
Ivar Tallo – MA, E-riigi Akadeemia uuringute juht, nõukogu liige
Anu Toots – PhD, Tallinna Ülikooli võrdleva halduspoliitika professor

Toimetus:
Peatoimetaja: Mart Raudsaar
E-post: mart.raudsaar@riigikogu.ee

Tegevtoimetaja: Marje Jõeste
E-post: marje.joeste@riigikogu.ee

Keeletoimetaja: Viime Laanpere
Tõlkijad: Mari Ets, Helve Trumann, Mari Vihuri
Kunstivalik: Eesti Kunstnike Liit, http://www.eaa.ee
Kujundaja: Ülo Emmus, AS Loom
Tehniline toimetaja: Marika Kuldkepp, Eesti Rahvusraamatukogu
E-post: marika.kuldkepp@nlib.ee
Küljendaja: Kadri Possul
Trükk: AS Printon Trükikoda

Riigikogu Toimetiste aadress:
Riigikogu Kantselei, Lossi plats 1a, 15165 Tallinn, Eesti/Estonia
Telefon 631 6382; faks 631 6354
E-post: RiTo@riigikogu.ee

Autoriõigus – Riigikogu Kantselei, 2014
Autoriõigus – OÜ Visible Solutions, 2014

Sisukord

Peatoimetaja veerg

Eesti võimaluste kümnend – *Mart Raudsaar* 5

I. Essee

Mistahes abi, isegi struktuuriabi, pakutakse vaid selleks, et omal jalal edasi minna. Kas jaksame? – *Kersti Kaljulaid* 9

II. Poliitika

„Pehme jõud" Eesti julgeoleku teenistuses – *RiTo vestlusring* 17

Euroopa raha võlu ja valu – *Urmas Varblane* 25

Nutikas jätkusuutlik Eesti – *Jaak Vilo* 40

Kuidas rakendada tulemuslikku kasinuspoliitikat valijate negatiivse reaktsioonita: Eesti kogemus 2008–2011 – *Viljar Veebel* 49

Sisseränne Eestisse 2008–2013 – *Kristina Kallas, Triin Pohla* 57

III. Põhiseaduslikud institutsioonid

Ühinemiste mõju kohalike omavalitsusüksuste finantsilisele jätkusuutlikkusele – *Janno Reiljan, Annika Jaansoo, Aivo Ülper* 71

Mida näitavad Riigikontrolli auditid Eesti omavalitsuste jätkusuutlikkuse kohta – *Airi Mikli* 85

IV. Uuringud

Ettevõtlusest ja ettevõtlikkusest – Globaalse Ettevõtlusmonitooringu uuring Eestis* – *Kadri Paes, Mervi Raudsaar, Tõnis Mets* 97

Nutikas spetsialiseerumine: kas Eesti teadus-, arendus- ja innovatsioonipoliitika kuldvõtmeke aastail 2014–2020? – *Erkki Karo, Rainer Kattel, Veiko Lember, Kadri Ukrainski, Hanna Kanep, Urmas Varblane* 116

Loomemajandus maailmas ja Eestis: dilemmad ja võimalused* – *Külliki Tafel-Viia, Erik Terk, Silja Lassur, Andres Viia* 137

V. Kultuur ja haridus

Hea õpetaja peaks olema valmis õppima ka õpilastelt – *Urve Läänemets, Katrin Kalamees-Ruubel, Anu Sepp* 163

Kohaliku omapära kasutamisest Vana Võromaa ettevõtluses – *Külli Eichenbaum* 171

VI. Kodanikuühiskond ja riigivõim

Vabaühenduste sisedemokraatia: liikmete ja sihtrühmade kaasamine poliitikakujundamisse – *Maiu Uus* 179

Kaasava eelarve abil linna parema mõistmiseni – *Indrek Mustimets* 193

VII. Kirjandus ja andmebaasid

Parlamentaarsed uudised – *Piret Viljamaa* 203

Eesti veebiarhiiv rahvusliku kultuuripärandi säilitajana – *Jaanus Kõuts* 219

X. Summaries in English 235

XI. Nimeregister 251

RiTo 29 kunstigalerii

Visible Solutions OÜ. Lipu heiskamine. Foto-*performance*, 24.02.2010, Hobusepea galerii, Tallinn (A4 värvifoto) 7

Visible Solutions OÜ. Lipu heiskamine. Foto-*performance*, 3.07.2010, Cēsis Art Festival, Cēsis (A4 värvifoto) 15

Visible Solutions OÜ. Lipu heiskamine. Foto-*performance*, 31.01.2012, B-galleria, Turu (A4 värvifoto) 69

Visible Solutions OÜ. Lipu heiskamine. Foto-*performance*, 1.06.2012, Manifesta 9, Genk (A4 värvifoto) 95

Visible Solutions OÜ. Lipu heiskamine. Foto-*performance*, 15.09.2013, Steirischer Herbst, Graz (A4 värvifoto) 161

Visible Solutions OÜ. Ligudik, Väärtusmõõdik ja Kunstiteos, mis koosneb vaid iseenda väärtusest (tellitud Steirischer Herbsti festivalile 2013; installatsioon, 3 telki, neoonreklaam, klaaskuplid, üherattalised postamendid, inimrasv, sarv, elektroonika) 177

Visible Solutions OÜ. Ligudik (2013, installatsioon, inimrasv, klaasanum; 155 × 100 × 100 mm) 201

Visible Solutions OÜ. Väärtusmõõdik (2013, installatsioon, sarv, hõbe, elektroonika; 180 × 140 × 55 mm) 223

Visible Solutions OÜ. Kunstiteos, mis koosneb vaid iseenda väärtusest (2013, mõõdud kohaldamatud) 231

Visible Solutions OÜ. Adam Smithi lemmik nähtamatu käsi puuris (2010, installatsioon, vineer, klaas, video, tekst valguskastil; 1018 × 1430 × 640 mm) 249

Eesti võimaluste kümnend

Mart Raudsaar, peatoimetaja

Maikuus selgusid Euroopa Parlamendi valimistulemused Eestis. Olenemata sellest, mida keegi arvab Euroopa Parlamendi tähtsusest või valimistulemustest, ootavad Eesti esindajaid Brüsselis ja Strasbourgis ees viis väga olulist aastat. Õigupoolest on need aastad olulised meile kõigile.

Aastal 2018 asub Eesti Euroopa Liidu eesistujamaa rolli. Olime tunnistaja Leedu eesistujaperioodile, mis on pälvinud kuluaarides rahvusvahelist heakskiitu. Leedu näitas eesistujana end võimeka diplomaadi ja administraatorina, kes suutis ühendada riigi ja Pan-Euroopa huve. Mõeldes Rail Baltica saagale Vilniuse ühendamise teemal, võib öeldu tunduda mõnele uskumatu, ent kindlasti aitas Leedu eesistuja rolli õnnestumisele kaasa president Dalia Grybauskaitė tegevus. Meenutagem, et Grybauskaitė oli Leedu esimene volinik Euroopa Komisjonis, esialgu hariduse ja kultuuri, hiljem rahastamisprogrammide koostamise ja eelarve vallas.

Aastal 2018 on Eestil uus president. Erinevalt Euroopa Parlamendi mandaadi saanud Eesti saadikutest on Eesti uut presidenti praegu raskem ennustada. Tõsi, tema roll Eesti põhiseaduse järgi on Leedu presidendiga võrreldes palju tagasihoidlikum, ent seda enam on oluline meie Euroopa Parlamenti minevate saadikute, Riigikogu ja valitsuse hea koostöö.

Euroopa Liidu suurimaid probleeme on vähenev konkurentsivõime Ameerika Ühendriikide ning Hiina ja Aasia tiigritega võrreldes. Millenniumivahetusel vastu võetud Lissaboni strateegia, mille eesmärk on parandada Euroopa Liidu globaalset konkurentsivõimet, pole eesmärki suutnud täita. Eestil on öelda oma sõna; võimalik, et algatades uue Euroopa Liidu põhiseaduse/alusleppe arutelu.

Nii või teisiti, ent nagu öeldi Vana-Kreekas, ei saa avaliku poliitikaga tegeleda see kodanik, kelle enda majapidamine pole korras. Eelseisev Euroopa Liidu eelarveperiood on suure tõenäosusega viimane Eesti jaoks helde eelarveperiood. Kuna meie elatustase Euroopa Liidu keskmisega võrreldes pidevalt paraneb, saab meist pigem andja kui saaja. Seega tuleb juba praegu hakata mõtlema Euroopa Liidust pisut teisiti kui Eesti eelarve täiendavast rahakotist.

Süvenemata teemasse, milline oli Euroopa Liidu raha roll Eesti majanduskriisi ületamise edulool, on praegu aeg mõelda sellele, kuidas võtta Euroopa Liidu eelseisvast eelarveperioodist maksimum, seda mitte rehepaplikus võtmes. Mitmed selle Riigikogu Toimetiste numbri kirjatükid käsitlevad teemat, kuidas Euroopa Liidu toetusi paremini kasutada, et tulemus oleks võimalikult jätkusuutlik. Eks ikka selleks, et Eesti konkurentsivõime oleks parem nii Euroopa Liidus kui ka maailmas tervikuna.

Kahjuks ei jõudnud sellesse numbrisse Geomedia lubatud lugu omavalitsuste jätkusuutlikkusest, ent sellega haakuval teemal on huvitava artikli pealkirjaga „Ühinemiste mõju kohalike omavalitsusüksuste finantsilisele jätkusuutlikkusele” kirjutanud Janno Reiljan, Annika Jaansoo ja Aivo Ülper. Ilmneb, et mehaanilise liitumise järel suurenenud omavalitsused ei ole ilmtingimata veel jätkusuutlikumad, kui ülejäänud rahastamise mängureeglid jäävad muutmata.

Jätkusuutlikkuse teemadel arutledes väärivad tähelepanu kaks eelretsenseeritud artiklit. Neist üks on Külliki Tafel-Viia, Erik Tergi, Silja Lassuri ja Andres Viia kirjatöö, mis uurib loomemajanduse võimalusi Euroopas ja Eestis. Loomemajanduse mõistet, mis pärineb 1997. aastast Suurbritanniast, defineeritakse kui majandussektorit, mis põhineb individuaalsel loovusel, oskustel ja andel ning mis on võimeline looma heaolu ja töökohti intellektuaalse omandi loomise ja kasutamise kaudu.

Loomemajanduse võimaluste maksimaalne kasutamine eeldab ettevõtlikkust. Teine eelretsenseeritud artikkel käsitleb ettevõtlikkust. Kadri Paes, Mervi Raudsaar ja Tõnis Mets näitavad rahvusvahelisele uuringule tuginedes – kus Eesti osales esimest korda –, et Eesti elanikud on Euroopa keskmisega võrreldes ettevõtlikumad. Seega on Eesti lähtepositsioon avanevate majanduslike võimaluste kasutamiseks üsna hea, samal ajal on globaalselt mõeldes ja lokaalselt tegutsedes mõistlik või suisa nutikas mõelda spetsialiseerumisele.

Nutikast spetsialiseerumisest kirjutavad selles Riigikogu Toimetiste numbris Erkki Karo, Rainer Kattel, Veiko Lember, Kadri Ukrainski, Hanna Kanep ja Urmas Varblane. Nad avavad kontseptsiooni, mis ongi loodud selleks, et arutleda Euroopa Liidu ning Ameerika Ühendriikide ja Kagu-Aasia riikide vahel 1990. aastatest ilmnenud tööjõu tootlikkuse lõhe üle. Kontseptsioon soovitab spetsialiseerumiseks „ettevõtlikku avastamist" ja fookuse hoidmist üldotstarbelistel tehnoloogiatel, nagu nanotehnoloogia ja infotehnoloogia.

Nutikas spetsialiseerumises kombineerituna Euroopa Liidu võimalustega võib peituda Eesti arengu võti eelseisvatel kümnenditel. Nagu kirjutab Jaak Vilo: „Teiste riikide, edukate ettevõtjate ja investorite, innovatsioonikeskuste ning piirkondade (Silicon Valley) näitel teame, et uus ettevõtlus on kõige edukam siis, kui kokku saavad väga hea haridus, teadus, disain ja ettevõtlikkus". Kindlasti ei tohiks sealjuures alahinnata kohalikku initsiatiivi, mida käsitleb oma kirjatükis Külli Eichenbaum Vana Võromaa näitel. Kokkuvõtteks: taas kord võib osutuda kasulikuks Eesti väiksus, mis võimaldab meil tegutseda kiiresti – seda muidugi konsensuse korral olulistes küsimustes.

Niisugust arutelukohta võimaliku konsensuse kujundamiseks tahabki Riigikogu Toimetised jätkuvalt pakkuda. Siinsetel veergudel võivad päevapoliitilise paineta ja teadusele mõnikord omase eluvõõruseta kohtuda poliitiline ja teaduslik mõte, mille ühine siht on leida parimad vahendid ja strateegiad Eesti riigi põhiseadusliku eesmärgi täitmiseks.

Head lugemist ja kaasamõtlemist!

Mistahes abi, isegi struktuuriabi, pakutakse vaid selleks, et omal jalal edasi minna. Kas jaksame?

Kersti Kaljulaid

Kümme aastat Euroopa Kontrollikoja liikmena on õpetanud paremini nägema Euroopa Liidu eelarvega seotud riske. Sellepärast on siin loos vähe juttu uue, 2014–2020 ühtekuuluvuspoliitika positiivsetest külgedest – keskendumine eesmärkide saavutamisele, tulemustasu, lihtsustatud deklareerimine 100-protsendilise riigihankega kaetud kulude ja väiksemate projektide puhul, võimalus kasutada erinevaid fonde sama eesmärgi hüvanguks, ühine regulatsioon ühtekuuluvusfondide ja maaelu arengu vahendite puhul jms. Riigis, kus väga suur osa avalikest investeeringutest tehakse Euroopa Liidu rahaga, ei saa kuidagi mööda vaadata nendega kaasnevatest riskidest. Järgnev kirjatükk on kahtlemata mõjutatud autori ametist ja lähtub lootusest, et ehk õnnestub õppida teiste vigadest ja jätta vähemasti suureformaadilised eksisammud ise tegemata.

Hispaania valitsus pani tänavu müüki ühe lennujaama. Hind 100 miljonit eurot, soetusmaksumus kümme korda enam. Ehitamist finantseeris Euroopa Liit. Kui lennujaama müüa ja lennujaamana kasutada ei õnnestu, rakenduks põhimõtteliselt eelmiste finantsperspektiivide ainuke tulemusel põhinev abikõlblikkuse kriteerium: objekt peab olema sihtotstarbelises kasutuses, selleks et olla abikõlblik. Rakenduks. Kas ka tegelikult rakendub, on teadmata, sest objekt on ammu lõpetatud ja niipalju lennukeid suutis Hispaania sinna lennujaama esimestel aastatel ikka suunata, et objekt oleks abikõlblik. Lennukitega on lihtne, lähevad, kuhu kästakse. Veega on keerulisem: võid küll ehitada veejaotussüsteemi, aga kui see ikka kuival on, siis ei suuda isegi mitte abikõlblikkuse perioodiks kusagilt leida neid hädavajalikke miljoneid kuupmeetreid, mida kontrollivatele Euroopa Liidu ametnikele ette näidata. Need ja teised hädad viisid Hispaania olukorda, kus 1999. aastal lõppenud finantsperspektiivi struktuurivahenditele rakendati 1,8 miljardi euro suurust finantskorrektsiooni, millest, tõsi küll, tegelikuks tagasimakseks kujunes 155 miljonit, ülejäänu jõudsid riik ja regioonid uute projektidega „ära katta" (Annual reports on the EU budget and the European Development Funds by European Court of Auditors, Chapter 1). Sellegipoolest ei olnud poliitikutele meeldiv 2012. aastal leppida asjaoluga, et enam kui kümme aastat tagasi tehtu eest oluline rahaline „karistus" määrati.

Seda vana lugu tasub meenutada sellepärast, et 2014–2020 finantsperspektiivi reeglite järgi tulnuks hispaanlastel tagasi maksta kõik see 1,8 miljardit osalt valesti, osalt kasutult kulutatud raha. Ühtegi neist korrektsioonidest ei määratud Hispaania „enesekaebuse" alusel ega leitud jooksva aruandlusaasta jooksul või sellele järgnenud paari kuu jooksul, kui uues perioodis eelmine aasta suletakse. Uuel perioodil vaikib muusika 15. veebruaril ning sellel hetkel fikseeritakse kõik head ja vead. Mis on deklareeritud ja seda väärib, makstakse kinni Euroopa Liidu eelarvest. Kui on deklareeritud abikõlbmatuid kulusid, siis loomulikult raha välja ei maksta, aga erinevalt aastal 2013 lõppenud ja veel varasematest finantsperspektiividest ei saa liikmesriik pärast aasta sulgemist vigade avastamisel enam hakata mängima mängu „proovi uuesti".

Seni sai ikka ja alati esitada uue kuludeklaratsiooni kasvõi juba riigieelarvest valmis ehitatud objektile ja Euroopa Komisjon maksis jälle välja, kui projekt oma eesmärkidelt sobis põhimõtteliselt ühtekuuluvusfondist rahastamiseks. Euroopa Komisjon ei olnud seejuures eriti pirtsakas. Näiteks õnnestus leedulastel vahetada säästliku energiatarbimise projektid

helikopterite ostmise vastu, et vältida raha kaotsiminekut haldussuutmatuse tõttu; selline vangerdus tekitas pahameelt küll Leedu ajakirjanduses, aga mitte Euroopa Komisjonis.

Mingeid olulisi piiranguid eelmistel perioodidel ei olnud, tagasi lükatud deklaratsioonide asemel sai esitada uusi taotlusi kuni finantsperspektiivi lõpuni ja olenevalt liikmesriigist veel kaks või kolm aastat pärast seda, kusjuures koos uue perioodi rahade avanemise viibimisega pikendati seda viimastki tähtaega veel kuue kuu võrra 2009. aastal. Pidi olema püstisuutmatu, et neil tingimustel oma raha mitte kätte saada – Hispaanial jäigi tõesti see 155 miljonit saamata, sest aeg sai otsa. Arvatavasti ei jõua ka Rumeenia talle eraldatud ümbrikku perioodil 2007–2013 ära kasutada, sest niivõrd massiliselt esitatakse vigadega kuludeklaratsioone, et sellel vaesel riigil pole lihtsalt suutlikkust tehtud vigu uute ja paremate projektide kuludeklaratsioonidega asendada. Samasugused riskid on Tšehhis.

Vaesemal riigil ei ole ka oma eelarvest võtta realiseeritud, kuid põhimõtteliselt abikõlblikke projekte. Suuremad ja jõukamad lausa hoiavadki teatud hulga investeeringutest „euroreservis", mis võimaldab kiiresti asendusi teha ja tagab eraldatud ressursi viimseni ärakasutamise. Need projektid tehakse oma rahaga, kuid euronõudeid arvestades.

Vana süsteem oli poliitikutele väga mugav. Nii kaua kui kestab finantsperspektiiv ja pole lõppenud sellega seotud programmide sulgemine (2007–2013 perioodis kestab sulgemisfaas arvatavasti aastani 2020), ei ole kellelgi mingit „lõpparvet". See tähendab, et ühtegi valitsust Euroopas ei saa süüdistada suutmatuses Euroopa Liidus struktuurivahendeid ära kasutada. Kui pilt on selge, siis on raha kasutamisperioodi algusest – reaalselt aastast 2009 – möödas mitu valimistsüklit ja tehtu seotus konkreetsete valitsuste konkreetsete tegudega jääb häguseks.

Uus rahastusmudel on palju põnevam: juba aasta jooksul pärast üheaastase aruandlusperioodi sulgemist saab suuremas osas selgeks, kui palju Euroopa Komisjon või Euroopa Kontrollikoda leiab kuludeklaratsioonides vigu. Praeguse Euroopa Parlamendi ja ka komisjoni tõlgenduses on see raha liikmesriigi jaoks kadunud. Uues reeglistikus on netokorrektsioonide osa sõnastatud ebaselgelt, kuid Euroopa Parlament palus Euroopa Komisjonilt 2012. aasta majandusaruande kinnitamise raames täpsustavat tõlgendust ning selle komisjoni poolt ametlikult vastu võetud selgituse kohaselt ühtegi pärast sulgemist avastatud viga enam andeks ei anta. Iga liikmesriigi administratiivset suutlikkust ei näita muidugi mitte ainult see, kui vähe suudetakse eksida, sest eks tegijal ikka juhtub. Oluliseks muutub, kui palju probleeme ise avastatakse ja kuludeklaratsioonidest kõrvaldatakse või õigeaegselt komisjonile ette kantakse – enne iga-aastast „sulgemisprotseduuri" saab endiselt uusi kuludeklaratsioone esitada.

Ühelt poolt on uue perioodi reeglid palju karmimad, teiselt poolt on liikmesriigid ja parlament võtnudki 2014–2020 finantsperspektiivi vastu nii, et kulutamislubadusi on rohkem, kui eelarvetulusid on planeeritud, vahe on peaaegu 52 miljardit eurot (Council Regulation (EU, EURATOM) No 1311/2013 of 2 December 2013 …). Juba selles perspektiivis igal aastal süvenevale aastalõpu likviidsuskriisile võib 2020. aastaks lisanduda see, et raha eelarves lihtsalt lõpeb. Praegu on parlament alati saanud nõuda, et liikmesriigid suurendaksid aasta lõpus sissemakseid eelarvesse perioodi esimestel aastatel tegemata jäänud maksete katmiseks. Aga mis saab siis, kui 2020. aastaks on legitiimseid kuludeklaratsioone enam, kui eelarves raha oligi? Sellega kavatsetakse ilmselt tegelda siis, kui raha otsas.

Näeme, et vähem kui kümne aastaga on Euroopa Liidu eelarve kasutamisega seotud põhiküsimused muutunud. Aastani 2010 oli Euroopa Parlament komisjoni tegevuse suhtes

pidevalt kriitiline, sest see ei suutnud eelarves olevat raha välja maksta – liikmesriigid esitasid vähem kuludeklaratsioone, kui aasta alguses oli loodetud. Nüüd on palju rohkem huvi raha otstarbeka või vähemasti juriidiliselt korrektse kasutamise vastu ja väljamaksete väike maht ei tee muret kellelegi peale nende riikide, kellel on palju saada ja vähe võimekust kulutada. Arvatavasti jääb praegu alanud finantsperspektiivi lõpus nii mõnelgi riigil oma ümbrik täies mahus kätte saamata, sest tehtud vigade arvelt enam aastaid hiljem uusi kulutusi deklareerida ei saa, perioodi jooksul peatab komisjon makseid kergekäelisemalt kui seni ning rakendab meelsasti üldisi finantskorrektsioone vähendamaks vajalikke väljamakseid, et jääda napi eelarve piiridesse. Kas neis tingimustes realiseerub ka selleks perioodiks antud lubadus, et viie protsendi ulatuses kogu eelarvest võib maksta nii-öelda tulemuspreemiat raha eeskujulikele kasutajatele, on esialgu ebaselge. Kuid kiire ja puhas endale eraldatud ümbrikusisu kulutamine muutub väga oluliseks, tagasiside kiiremaks ja ka netosaajate riikide poliitikutel tekib senisest suuremaid ja märksa kiiremini realiseeruvaid reputatsiooniriske seoses Euroopa Liidu eelarve kasutamisega. Kellegi arvelt peab see puuduolev 52 miljardit eurot ju lõpuks kokku hoitud saama.

Poliitikud peavad vastutama selle eest, kui palju lubatud tehnilisest abist kasutatakse Euroopa Liidu eelarve administreerimiseks liikmesriigis. Pealtnäha tundub igati loogiline kasutada ära kogu lubatud neli protsenti tehnilist abi – kui ta kord juba lubatud on. Aga kas oleme kindlad, et meie põllumehed – maaelu arengufondi toetuse saajad – on nõus ja aru saanud, et Eesti kasutab (nagu ka vanas perioodis) maksimaalse lubatud neli protsenti neile määratud vahenditest selleks, et see raha põllumeesteni toimetada? On liikmesriike, kes võtavad endale kohustuse katta abi administreerimisega seotud kulutusi, nii nagu ka liikmesriike, kes sadade kaupa töölevõetud ametnikke vormistavad palgasaajateks tehnilise abi arvelt, vähendades sedasi Euroopa Liidu eelarvest abisaajateni jõudvat summat. Lihtsam on tehnilise abi täies mahus kasutamist põhjendada ühtekuuluvusfondide administreerimisel, sest need vahendid on ju ajutised, Eesti elujärje lähenemisel Euroopa keskmisele vähenevad summad eelduste kohaselt juba pärast 2020. aastat. Maaelu arengufondiga on aga teisiti: kogu põllumajandussektorile antav tugi on delegeeritud alaliselt Euroopa Liidu eelarvesse, täiendavate toetussummade määramine liikmesriigi enda eelarvest on piiratud; niisiis vähendab tehniline abi alati abisaajateni jõudvat rahasummat, sest vastavatele ametnikele ei taha riik – poliitilise otsusega – riigieelarvest palka maksta. Nii võib, nii on legaalne, aga see suurendab pisut veel abisummade ebavõrdsust liikmesriikide vahel: Prantsusmaa katab kogu maaelu arenguga seotud abi administreerimise kulud ise, sama teed läheb uuel perioodil näiteks Ungari.

Eesti Rahandusministeerium on palunud planeerida ühtekuuluvusfondide kulutusi arvestusega, et 2020. aasta jääb Eestile viimaseks „suurte toetuste" aastaks. Riigi investeeringud tee-ehitusse, haiglavõrku jm ei saa aga lakata, nii nagu ei saa lakata aktiivsed tööturumeetmed või vaesusega võitlemise meetmed. Perioodil 2014–2020 suureneb kõikides riikides Euroopa Liidu käsul sotsiaalfondi kulutuste määr ühtekuuluvusvahenditest mitte vähem kui 23,1 protsendini (Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013…). Eestis tõuseb sotsiaalfondi maht 390 miljonilt eurolt 587 miljonile uuel perioodil (http://www.struktuurifondid.ee/public/EL_toetuste_infograafika_2014-2020.jpg). On selge, et suur osa sotsiaalfondi alt üles ehitatud meetmeid tuleb kohe riigieelarvesse üle võtta, kui Euroopa Liidu finantseerimise maht väheneb. Arutleda võib selle üle, kas regionaalfondi kulutused on sellise iseloomuga, et neid oleks vaja ligikaudseltki sarnases mahus pärast 2020. aastat jätkata, aga negatiivse otsuse puhul peab arvestama selle otsuse mõju teatud majandussektoritele. Ilmselt jätkub 2014–2020 perioodi väljamakseid aastani 2023 ja midagi

saab ka järgmises perioodis, aga uue perioodi prioriteedid võivad suuresti erineda vanadest, mis koos väheneva summaga võib avaldada majandusele olulist mõju. Seega on rahandusministeeriumi soovitus kasutada nn viimsepäevaplaneerimist põhjendatud.

Euroopas on üks riik, mis on läbi elanud suure struktuurivahenditest võõrutamise – õnnetuseks koos globaalse finantskriisiga. Järgmised statistilised andmed pärinevad Euroopa Komisjoni rahastatud uuringust, mis valmis just nimelt sellise grandi raames, mille alt püütakse uurida ja ennustada ühtekuuluvuspoliitika mõju Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele (Ferry 2013). Niisiis igati kohane materjal käsitlemiseks hoiatava eeskujuna.

1994. aastal oli Hispaania sisemajanduse kogutoodang inimese kohta 78,6 protsenti Euroopa Liidu toonasest keskmisest. 2003. aastaks, vahetult enne võrdlusbaasi olulist muutumist, oli Hispaania saavutanud 87 protsenti Euroopa Liidu keskmisest sisemajanduse kogutoodangust inimese kohta. Riigi majandus arenes pidevalt kiiremini kui Euroopa Liitu kuulunud riikide keskmine, see trend jätkus aastani 2007. Perioodil 2000–2007, võttes nüüd juba arvesse EL 25 näitajaid, saavutas Hispaania sisemajanduse kogutoodang inimese kohta taseme, mis ületas Euroopa Liidu keskmist, kasvades 105 protsendini. Hispaania, kuhu läks koguni 27 protsenti perioodi 2000–2006 tõukefondide vahenditest ja kes sai ligikaudu veerandi kogu struktuuripaketist ka varasemal perioodil, saavutas struktuurivahendite toel olukorra, kus Hispaania majanduse suurim „spetsialiseerumine" oli suunatud infrastruktuurirajatiste ehitamisele. Juba 2000. aastal oli Hispaania ehitussektori osakaal majanduses (mõõdetuna tööhõive kaudu) palju suurem kui Euroopa Liidus keskmiselt – 11,1 protsenti *vs* 7 protsenti. 2007. aastaks saavutati uus rekord – 13,1 protsenti kõigist riigi töötajaist sai oma sissetuleku ehitussektorist. Euroopa Liidu keskmine, nüüd juba EL 27 keskmine, oli sel ajal ainult 7,7 protsenti. Viimases otsas ei aidanud enam kaasa ainult Euroopa tõukefondid, globaalne rahanduskliima soosis ka kinnisvaralaenude võtmist, mida kahtlemata omakorda julgustas peaaegu 15 aastat kestnud konvergents Euroopa Liidu tugevamate majandustega ja oluliselt tõusnud sissetulekute tase.

Periood 2009–2014 on Hispaaniale olnud keeruline. Kõige vähem kannatavad aga need seitse regiooni, kes juba algusest peale (aastast 1989) ei kvalifitseerunud massiivse struktuuriabi saajatena ja kus ehitussektori osakaal ei tõusnud kunagi tasemele, mis saavutati suuremat abi saanud piirkondades. 1989. aastal, kui algas Hispaania abistamine struktuurivahendite toel, oli suurem osa Hispaaniast, 17 regiooni (77% riigi territooriumist), abikõlblik kui majanduslikult vähearenenud piirkond (Objective 1 piirkond). Sellel perioodil läks struktuuriabi eranditult infrastruktuuri ehitamiseks. Tõsi, seda abi oli veel võrdlemisi vähe, 1994–1999 perioodiks pakuti Hispaaniale enam kui kaks korda rohkem struktuuriabi kui eelmisel perioodil, 188 eküüd *per capita*. Kogu pealtnäha positiivsest arengust hoolimata ei muutunud Hispaania majanduse struktuur Euroopa Liidu abi toel sugugi konkurentsivõimelisemaks: aastal 2000, kui Hispaania oli juba saavutamas Euroopa Liidu keskmisega võrreldavat sisemajanduse kogutoodangut inimese kohta, investeeriti selles riigis ikka veel teadus-arendustegevusse ainult 0,9 protsenti sisemajanduse kogutoodangust, 2010. aastal 1,37 protsenti. Hispaania jäi ka pärast esimest abiperioodi, mis lõppes 1994, saama valdavalt infrastruktuuriabi – üle poole struktuurivahenditest kulus jätkuvalt tee-ehitusele ja linnade infrastruktuuriprojektidele, kuna seda peeti endiselt suurimaks pudelikaelaks Hispaania arengus. Vähem raha suunati aktiivsete tööturumeetmete juurutamiseks, kuigi tööpuudus oli Hispaanias kaunis kõrge ka juba Euroopa Liidu eelarveperioodil 1994–1999. Ettevõtluse arendamiseks ja majanduse struktuuri moderniseerimiseks ei kulutatud peaaegu mitte midagi, kui välja arvata põllumajandussektori ettevõtete subsideeritud investeeringud. Pilt oli pisut parem Objective 2 (abi suunatud piirkondliku konkurentsivõime ja tööhõive kasvatamisele) regioonides.

1994–1999 perioodi prioriteetideks said küll tee-ehituse asemel tööstuspiirkondade looduskeskkonna taastamine, kommunikatsiooniinfrastruktuur ja transpordiprojektid, aga ettevõtete restruktureerimiseks määratud vahendite kasv jäi siiski tagasihoidlikuks. 2000–2006 perioodi tähtsamateks objektideks kujunesid raudtee-, mere- ja õhutranspordi infrastruktuuriprojektid. Tähelepanuväärne on, et kui regioonides, mis enam Objective 1 abi ei saanud, tõusis sel perioodil oluliselt majanduse moderniseerimisele suunatud vahendite osakaal, siis vaesemad piirkonnad jäid ikkagi valdavalt betoonrajatiste juurde. Kellel enam teid vaja polnud, rajas veepuhastus- ja veevarustussüsteeme. Hispaania ei saa sugugi vähe ühtekuuluvusvahendeid ka 2007–2013 perioodil (35 miljardit eurot), aga Euroopa Komisjoni soovituste põhjal liikus riik järsult muude meetmete suunas, niisiis suundus tähelepanu tehnoloogiale ja innovatsioonile, ka keskkonnahoiu meetmetele. Raha hulk 2000–2006 aastatega võrreldes vähenes 60 miljardilt eurolt (2004. aasta hindades) 35 miljardile ja sellestki ei lubatud enam valdavalt betooni valada. 2009. aastal lisandus finantskriis ja kadus Hispaania suutlikkus hoida ehitussektorit vee peal eelarverahaga, haihtus inimeste laenuvõime ja kinnisvaramull ühes sellega.

Kuigi Hispaania majandus arenes Euroopa Liidu tulusiirete toel kiiremini kui Euroopa Liidus keskmiselt, puudub sel avaliku sektori investeeringul oluline kasvu soodustav efekt – Hispaania sai rohkem kui ühe protsendi oma sisemajanduse kogutoodangust tõukefondidest, lisaks abi mehaanilisele mõjule hinnatakse, et sisemajanduse kogutoodangule lisandus kõigest 0,78 protsenti majanduskasvu aasta kohta kogu perioodil 1989–2006 (Sosvilla-Rivero, Herce 2004). On koguni leitud, et vaesemate regioonide paranenud infrastruktuur ei aidanud üldse kaasa sealse majandustegevuse elavnemisele, vaid vastupidi – suurenes imporditavate kaupade pakutud konkurents kohalikule toodangule. Ja kuigi Hispaania majanduskasv kiirenes, ei saavutatud ühtekuuluvuspoliitika üht peamist eesmärki – arengu erinevuste vähenemist regioonide vahel Hispaanias endas. Regioonide suhteline panus Hispaania sisemajanduse kogutoodangusse ei ole muutunud. Vaesemate sissetulekud lähenesid küll Euroopa keskmisele, kuid Hispaania enda rikkamate regioonide sissetulekud kasvasid samuti kiiresti. Nii ei vähenenud palgataseme erinevus regioonide vahel sugugi. Ka tööpuudus ei vähenenud Objective 1 ehk vaesemates regioonides rohkem kui mujal. Veelgi hullem – majanduse struktuur ei muutunud, kui välja arvata ehitussektori eelisareng! Mistõttu on loogiline, et kohe kui pärast laienemist hakkas struktuuriabi Hispaaniale vähenema, suurenes mahajäämus Euroopast, koos tööpuuduse järsu kasvuga eriti ehitussektoris, millele Hispaania oligi struktuurivahendite toel spetsialiseerunud!

Eelöeldust on lihtne tuletada mõned mõõdikud, mis aitavad meil aastal 2020 aru saada, kuidas õnnestus Euroopa ühtekuuluvuspoliitika rakendamine Eestis perioodil 2004–2020. Näiteks selline loetelu.

– Eesti majandus on kasvanud kogu perioodi vältel palju kiiremini kui kogu Euroopa Liidus ja oluline osa on selles struktuurivahendite efektil. Palgakonvergents muu Euroopaga ei jää maha majanduse üldisest konvergentsist ning on jaotunud regionaalselt ühtlaselt.

– Eesti majanduse struktuur on arenenud kõrgema lisandväärtusega tootmise suunas ja seejuures on oluline Euroopa struktuurivahendite (ning teadus-arendusrahade) efekt.

– Eesti 2021. aasta riigieelarve on tasakaalus ja Euroopa Liidu vahendite vähenemist (tulenevalt saavutatud konvergentsist Euroopa Liidu keskmise sisemajanduse kogutoodangu tasemega) suudetakse kompenseerida jooksva aasta tuludest. Perioodil 2017–2020 on Eesti valmistunud toetuste vähenemiseks ning viinud ellu ülejäägiga eelarve poliitikat nii, et

vajalike meetmete jätkuv rahastamine juba Eesti enda eelarve tuludest ei vii eelarvet tasakaalust välja (hea küll – viib, aga vaid kuni kolmeks aastaks, kuid selleks ongi 2017. aastast reserve kogutud).

– Eestis ei suurene Euroopa Liidu toe vähenemisel tööpuudus sektorites, mis on enim mõjutatud struktuurivahendite sissevoolust. Aktiivsed tööturumeetmed on valmistunud reageerima ja pakkuma täiendus- ning ümberõpet.

– Oluliselt ei lange sotsiaalset turvatunnet pakkuvate meetmete tase sellest hoolimata, et Euroopa Sotsiaalfondi tugi järsult kahaneb.

– Euroopa Liidu vahenditest püsikulusid loovaid objekte rahastanud omavalitsustes ei ole langenud muude vajalike kulutuste tase, objektide ülalpidamine ei ole eelarvest välja tõrjunud sotsiaal- ega hariduskulutusi.

– Perioodil 2007–2013 rajatud meditsiini- ja sotsiaalobjektid ei ole haigekassa eelarvest välja tõrjunud palga maksmiseks vajalikke vahendeid, arstide ja muu meditsiinipersonali palgatõus on olnud oluline.

– Eesti riigieelarve ja kohalike omavalitsuste eelarvete koostamine on ühtekuuluvusabi kasutamise tõttu igal pool lihtsam, mitte keerulisem.

Päris lõpuks julgeksin küsida: miks anname aru Euroopa Liidu vahendite kasutamise kohta peamiselt Brüsselisse? Miks ma ei leia internetist kaarti, mis näitaks kogu ühtekuuluvusvahendite ja maaelu arenguks mõeldud ressursside kasutamist Eesti kaardil? Valin välja linna või küla ja näen kohe, kuidas seal on inimestele Euroopa rahadega head tehtud, mida on rajatud, keda on koolitatud, kui palju on tulnud toiduabi, millised riigihanked on euroabi tarbeks olnud vajalikud ja kes need võitis, kui palju õigupoolest läks maksma küla serval seisva vana lossi renoveerimine? Seda mõtet olen kõrgematele riigiametnikele Eestis varemgi tutvustanud – on meil siin e-riik või ei ole? Tehkem see tegelikult oluline raha rahvale lihtsalt nähtavaks! Ei maksa unustada, et sotsiaalne kontroll on avaliku raha kasutamisel oluline abimees – veel enne, kui Euroopa Kontrollikoda asutati, söe- ja teraseliidu perioodil, valvas Euroopa vahendite otstarbekuse järele tihti kohalik kogukond: kui toetustest võimaldati endistele kaevuritele ehitada tagasihoidlikke ühepereelamuid, et vältida endiste kaevanduspiirkondade tühjenemist, jälgis kohalik kogukond usinasti, et abi saaksid need, kellel tõesti peenike pihus, ja et ehitatavad majad ei oleks liiga uhked!

Kasutatud allikad

Annual reports on the EU budget and the European Development Funds by European Court of Auditors, Chapter 1.

COUNCIL REGULATION (EU, EURATOM) No 1311/2013 of 2 December 2013 laying down the multiannual financial framework for the years 2014-2020.

Ferry, M. (2013). Cohesion Policy and Its Components: Past, Present and Future. WP 8 Task 2: Cohesion Policy Lessons from Earlier EU/EC Enlargements. Spain Case Study Report.

REGULATION (EU) No 1303/2013 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 17 December 2013 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund and the European Maritime and Fisheries Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1083/2006.

Sosvilla-Rivero, S., Herce J. A. (2004). La Política de Cohesión europea y la economía española: evaluación y prospectiva. Documento de Trabajo 2004-20R, FEDEA, Madrid.

„Pehme jõud" Eesti julgeoleku teenistuses – RiTo vestlusring

Arto Aas, Riigikogu liige
Liisa-Ly Pakosta, Riigikogu liige
Mailis Reps, Riigikogu liige
Rannar Vassiljev, Riigikogu liige

Ukraina sündmused on muutnud väga palju julgeolekuolukorda maailmas ja Eestis. Kaarel Kaas Rahvusvahelisest Kaitseuuringute Keskusest on öelnud, et Eesti ei ole Ukraina, ning loetlenud põhjuseid, miks siin ei saa sealsed sündmused korduda. Aprilli viimases „Välis-ilma" saates ütles NATO maavägede ülem kindralleitnant Ben Hodges, et me näeme Ukrainas teistsugust, tänapäevast sõda: peale soomustehnika on oluline „pehme jõud" – võitlusväljale on toodud majandus, inimeste heaolu ja nende sotsiaalne olukord.

Mida me peaksime muutunud julgeolekupoliitilises olukorras silmas pidama, arutlesid Riigikogu Toimetiste 30. aprilli vestlusringis esindajad kõikidest Riigikogu fraktsioonidest: Arto Aas (Reformierakond), Liisa-Ly Pakosta (Isamaa ja Res Publica Liit), Mailis Reps (Keskerakond) ja Rannar Vassiljev (Sotsiaaldemokraatlik Erakond). Neid usutles Riigikogu Toimetiste peatoimetaja Mart Raudsaar.

Mart Raudsaar: Eesti sisejulgeolekust kõneldes ei räägi me politsei tugevdamisest, vaid võime viidata president Toomas Hendrik Ilvese kõnele, kus ta rääkis tervisest ja haridusest julgeolekukontekstis. Mida peaksime silmas pidama Eestis tulevikuarenguteks valmistudes?

Liisa-Ly Pakosta: Läbi aegade on julgeolek muidugi kõiki neid komponente hõlmanud, tuletame meelde kasvõi Uku Masingu tööd Jüriöö ülestõusust. Ta otsis arhiividest välja tolleaegse kirjavahetuse, kuidas kinnisvarahinna allasaamiseks lavastati rahutused, et maa odavamalt kätte saada. Propaganda ja pehmete väärtustega mängimine, sõjategevus ja maadevallutused on kogu aeg käsikäes käinud.

Mart Raudsaar: Ma nõustun sellega. Kui vaatame Teise maailmasõja järgset aega, siis Marshalli plaanita poleks ilmselt Euroopa Liitu praegusel kujul olemas.

Arto Aas: Täiesti nõus! Ma arvan, et tänapäeval ei ole ühtegi mõjuvõimsat riiki, kes ei kasutaks majandushoobasid oma huvide kaitsmiseks. Ka Venemaa agressiooni puhul näeme, kuidas eelkõige nafta- ja gaasimüügist saadav tulu võimaldab neil sõjaväe ülesehitust ning agressiooni naaberriikides. Teisest küljest annab see agressioon võimaluse rahvast ära petta ning peita majandusprobleeme uue probleemi loomise taha.

Kui presidendi kõne juurde tulla, siis loomulikult on tervis, haridus ja julgeolek kolm üliolulist komponenti, aga ilma majanduse ja sissetulekuta ei ole ühtegi neist võimalik alal hoida – minu hinnangul on majandus pehme jõu poole pealt kõige olulisem komponent.

Teiseks on tähtis kultuuriline võimekus, mille alla liigitaksin ka keeleruumi, sest keele kaudu ei anta edasi ainult informatsiooni, vaid kujundatakse ka väärtushinnanguid ja hoiakuid. Praegu näeme, et Vene propagandamasin, Vene meedia, mis sisuliselt on allutatud Kremli režiimi tahtele, on pooleldi juba selline „kõva jõu" instrument. Ka läänemaailmas, kus

kindlasti sõjalist agressiooni ei kasutata, käib meeletu kultuuride võitlus, näiteks Prantsusmaal ingliskeelse ruumi vastu.

Rannar Vassiljev: Ühtpidi on Venemaa käitumine traditsiooniline rünnak, ent paljude varasemate agressioonidega võrreldes pööratakse rohkem tähelepanu sellele, mida ümberringi arvatakse. Mulle tundub, et Venemaa üritab panustada palju energiat sellesse, et ühe või teise piirkonna vallutamine oleks kuidagi põhjendatud, seda nii riigi kui ka rahvusvahelisel tasandil. Seni on niisugune tegevus piirdunud teatud piirkondadega, kus nähakse, et rahva meelsus ja kogu sotsiaal-majanduslik taust võiks olla soosiv ning mida saaks ka lihtsamalt vallutada, kui otsest relvade kasutamist oleks vähem. Kindlasti muudab see olukorra mõnes mõttes raskemaks, sest sellisele agressioonile on keerulisem reageerida – see toimub järk-järgult.

Mailis Reps: Kui tulla Ukraina ja Eesti paralleeli juurde, siis loomulikult on Eesti 15–20 aastat Ukrainast ees. Aga kui vaatame süvapoliitilisi, sisepoliitilisi asju, mida on Ukrainas mõjutatud ja mida on erinevad jõud väljastpoolt ära kasutanud – Venemaa ei ole siin kindlasti ainukene –, siis mängivad kummastavad jõud ka Eestis. Ma usun, et ma ei ole ainuke, kes on kogenud ka Eestis üsna kummalisi kirjavahetusi meie elanikega …

Mart Raudsaar: Kas jutt käib kirjavahetusest saadikutega?

Mailis Reps: Jutt käib valijatest, Eesti elanikest, kes kirjutavad oma arvamusi nimeliselt, mitte anonüümselt. Ma tulen selle juurde tagasi, ent mis on Ukrainat mõjutanud – loomulikult väga tugev sotsiaalpoliitiline lõhe. Seda on lihtsustatult nimetatud korruptsiooniks, ent see on enamat. Ukrainas eksisteerivad nähtavad vahed suure võimsa auto ja suure territooriumiga lossi, võib-olla isegi maitsetute losside omanike ja tavaelanike vahel, kes ei suuda oma igapäevase palgavaesusega ots otsaga kokku tulla. Need tavaelanikud käivad viis-kuus korda nädalas tööl, võib-olla isegi mitmel töökohal. Tänavale ei tulda mitte üksnes nostalgiliste meenutuste ajel, vaid võib-olla ei nähta ka oma olukorrale konkreetseid lahendusi.

Kui tuua see paralleel Eestisse lihtsustatult, siis selliseid inimesi, kes sama tunnetavad, on Eestis väga, väga palju. Kunagi olid nad valmis nii-öelda kartulikoori sööma, aga nüüdseks ei ole nad suutnud palgavaesusest välja tulla ega näe lahendusi oma järgmisele põlvkonnale. Eriti, kui tegemist on mitme lapsega üksikemaga, kes ei näe järgmisel põlvkonnal võimalust vaesusringist väljuda. Selle kontingendiga on ka meil võimalik manipuleerida.

Ukraina tänavail nähtav rahvamass, see kahuriliha, on pahurad, enamasti noored, kes ei saa endaga hakkama või ei näe perspektiivi. Kas me oleme selle paralleeli enda jaoks Eestis läbi analüüsinud, selles ma ei ole väga kindel. Ma arvan, et oleme teinud sellest puhtjulgeolekupoliitilise kokkuvõtte ja kõnelenud meie militaarettevalmistusest ning oleme õigustatult tegelenud NATO kiirreageerimistemaatika ja kõige säärasega.

Me ei ole suutnud viimaste kuude jooksul endale selgeks teha, mida meie venekeelne elanikkond tegelikult tunneb või arvab. Me räägime lihtsustatult, et Ukraina sündmused ei saa Eestis korduda, sest meie elanikkond on veidi teistsugune. Kindlasti ongi veidi teistsugune, aga kas me oleme andnud noorele siin sündinud ja kasvanud põlvkonnale sellise perspektiivitunnetuse, et ta seoks oma tuleviku Eestiga?

Liisa-Ly Pakosta: Jah, ma olen Mailisega nõus, sa nimetasid õigeid asju. Eestis on tõesti olukord, kus meil on sissetulekute vahe väga suur, sellega peame kahtlemata tegelema. Ent

Eesti õpilaste õpitulemused ei sõltu eriti näiteks pere sotsiaal-majanduslikust olukorrast, meil on noorte stardiplatvorm üllatavalt ühesugune. Samas on noorte stardiplatvormis asju, mis teevad ka noortele muret, näiteks huviringiraha, võimalus saada positiivseid eduelamusi ka siis, kui ollakse koolis keskmine kolmemees. [Liisa-Ly Pakosta kõneleb pikemalt kahe viimase aja koalitsioonileppe erinevustest, huvihariduse kättesaadavusest ning sellest, et viimase kümne aasta jooksul on lastevanemate koormus huvihariduse eest maksmisel kasvanud üle 30 korra.]

Ma olen täiesti nõus presidendiga, kes ütleb, et haridusreformi lõpuleviimine on üks nendest pehme julgeoleku alustaladest. Teisalt peame panustama, et noored inimesed tunneksid, et Eesti on riik, mis seondub nende edutunnetusega. Ent kui president oma kõnes ütles, et tulevikus on töökohad madala- ja kõrgepalgalised, siis faktid näitavad seda, et madalapalgalised töökohad on tööturult kadumas. Peaaegu kõik uued avanevad töökohad nõuavad kas kõrget kutsekvalifikatsiooni, kõrgharidust või siis väga head kutsehariduses omandatud spetsialisti taset. Praegune haridusmudel enam ei toimi.

Kui 2011. aasta Eesti inimarengu aruanne pakub, et umbes iga viies poiss jääb põhiharidusega või ei lõpeta sedagi, siis on meil probleem. Mida need inimesed praegu meie ümber reaalselt teevad? Nad võivad olla äärmiselt rahulolematud, sest tegelikult nad ei leia tööd. Ja neil ei olegi võimalusi tööd leida, kuni nad ei omanda mingitki kvalifikatsiooni.

Vaja on nii kahureid kui ka ujulaid

Mart Raudsaar: Lugupeetud vestlusringis osalejad, kui te nägite aprillis viimase „Välisilma" Lätist rääkinud saadet, siis Lätis toimub praegu huvitav julgeolekupoliitiline debatt. Teatavasti ei ole lätlased täitnud lubadust eraldada riigikaitsekulutusteks kaks protsenti sisemajanduse kogutoodangust ja nüüd arutatakse, et võib-olla ei olegi mõtet pingutada, pigem võiks jätta ühe laeva või mingi kahuri ostmata ja panustada hoopis pehme julgeoleku tagamisse. Mida sellest arvata?

Mailis Reps: Selline debatt on tavaline. Kui vaatame Euroopa riike läbi kriisiaastate, siis neid riike, kes ei läinud kaitsekulutuste kallale, võib ühe käe sõrmedel kokku lugeda. Nad läksid kas protsendi kallale või siis suurendati kaitsekulutuste sildi all näiteks noorte sporditegevuse rahastamist, väites, et see, et nad oskavad kiiresti joosta, ongi julgeolekuline ettevalmistus. Sellist tendentsi võis näha absoluutselt igal pool.

Rääkides Läti majandusest, siis on nad hiljuti kogenud üsna tugevaid kärpeid. Ka meie kogesime neid kärpeid, aga meil oli rohkem sisepoliitilist survet, Lätis tuli surve paljuski väljastpoolt, IMF-ilt. Peame arvestama, et kui me räägime haridusest ja tervishoiust, siis Läti rahastamisalused on veidi teistsugused. Nüüdseks on majandus kaks aastat veidi kasvanud ja kuna Lätis on parlamendivalimiste eelne aeg, on sellised debatid arusaadavad. Kui aga lõpuks istutakse maha ja hakatakse reaalselt koalitsiooni tegema, siis mõistetakse, et tegutseda tuleb veidi teistmoodi, ükskõik kas Ukraina sündmuste või NATO enda survel.

Arto Aas: Ma arvan, et see on debatt, mida me Eestis pidama ei peaks. Õnneks on meil tõepoolest olnud küllaltki laiapõhjaline poliitiline üksmeel, et kaitsekulutused peavad olema kokkulepitud tasemel. Aprilli lõpus toimunud Lennart Meri konverentsil oli päris palju juttu sellest, et ilus ja uinutav „külma sõja" järgne aeg Euroopas lõppes 2008. aastal Gruusias. Seda märkasime meie Ida-Euroopas, ent suured riigid kas ei märganud või ei tahtnud märgata. Sellest ei tehtud piisavalt järeldusi, aastake läks mööda ja suhetes Venemaaga taastus

tavapärane *business*. Tegelikult oleksid riigid pidanud hakkama juba sellel hetkel oma kaitsekulutusi viima vähemalt kokkulepitud tasemele.

Nüüd kõlas äratuskell palju valjemini ja me ei tohiks mingil juhul lasta sellel kriisil raisku minna kogu Euroopa jaoks. Me oleme ise saavutanud päris palju, et juba NATO väed, Ameerika Ühendriikide väed on reaalselt meil kohal, mis kindlasti suurendab meie julgeolekut. Kurb, et Lätil ja Leedul mõlemal on kaitsekulutuste tase alla ühe protsendi SKT-st. Leedukad on kokku leppinud, et 2020. aastaks tõuseb see kahe protsendini. Tahaks näha, et see tõus oleks kiirem, sest meie ei tohiks anda liitlastele NATO-s või Euroopa Liidus mitte ühtegi võimalust öelda, et kuulge, te ei ole täitnud oma kokkuleppeid!

Eesti on täitnud kokkuleppeid ükskõik millises valdkonnas, olgu need Euroopa Liidu reeglid teatud rahandusküsimustes või NATO kokkulepped. Meie täidame neid ja see annab meile ka moraalse õigustuse hiljem küsida vastuteeneid või abi. Seega peaks seda poliitikat kindlasti jätkama.

Liisa-Ly Pakosta: Mistahes pehme julgeolek saab tugineda ainult turvatundele, et sa ei pea parasjagu püssitoru eest ära jooksma. Sul peavad olema tagatud Maslow' vajaduste püramiidi alumised astmed (füüsiline ellujäämine), seejärel tuleb kõik muu. Mis puudutab kaitsekulutuste jaotust, siis Eesti on teinud märkimisväärseid investeeringuid küberturvalisusesse. Gruusia näitel nägime, kuidas Gruusia sõda algas massiliste küberrünnakutega. Iga inimene, kes on saanud põhimõttelise väljaõppe, kuidas käituda mingis ohuolukorras, võib olla Eestile ülivajalik. Jah, muidugi on Eestil väga hea kutseline armee ja peabki olema, ent selle kõrval peab olema ka kohustuslik üldine sõjaväeteenistus, et meie kaitsetahe heidutaks vaenlast.

Arto Aas: Remark kaitseväeteenistuse integreeriva ja patriotismi suurendava mõju kohta. Ajaloolise mälu huvides meenutagem, et suur osa Eesti mehi on käinud kohustuslikus korras Nõukogude armees ja ma arvan, et see patriotismi suure Nõukogude Liidu vastu ei tekitanud. Ma ei taha muidugi mitte mingil juhul Eesti kaitseväge ja Nõukogude Liidu sõjaväge võrrelda, need on väga erinevad asjad.

Rannar Vassiljev: Mis puutub professionaalsesse sõjaväkke, siis praegu Venemaa demonstreeritavas ebatraditsioonilises sõjategevuses osaleb rünnaku poolel kindlasti professionaalne armee. Kaitse poolel on aga oluline roll üldisel kaitsetahtel ja sellel, et see seltskond, kes on võimeline vastu astuma, ei piirdu väga väikese hulga inimestega. Kindlasti on ründaval poolel ka natuke keerulisem reageerida, kui kaitsevõimekate ja kaitsetahet omavate inimeste seltskond paikneb laiali ebakorrapäraselt. [Rannar Vassiljev räägib veel Euroopa Liidu julgeolekupoliitilisest dimensioonist: ka väikese eurogrupi liikmesriigi ründamine võib kaasa tuua majanduslikke tagajärgi tervele eurotsoonile ning mõjutada seeläbi suuri liikmesriike, näiteks Saksamaad rohkem reageerima.]

Mart Raudsaar: Üleüldine eurotsooni majanduslik olukord on kahtlemata oluline. Ent kui Liisa-Ly Pakosta mainis Maslow' vajaduste püramiidi, siis selle püramiidi jalami oluline osa on just nimelt täis kõhul, mille annab töö. Aprilli lõpus ütles SEB-i analüütik Ruta Arumäe, et meid võib oodata ees ajutine tööpuuduse suurenemine. Kui vaatame konsultatsiooni- ja koolituskeskuse Geomedia kaarti, mis räägib kohalike omavalitsuste võimekusest pensioni ja palgatulude puhul elaniku kohta 2009–2012 (vt Geomedia, kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse indeks 2012, https://www.siseministeerium.ee/public/KOV_indeks__2013_aruanne_final.pdf kaart 13), siis

elatakse suhteliselt hästi mitte ainult Tallinna ümbruses, vaid ka näiteks Hiiumaal (plastitööstus), Tartu ümbruses ja Ida-Virumaal Sillamäe lähedal. Samal ajal on Eesti piirialadel tööhõivega probleeme, nii lõunas kui ka idas, iseäranis Narva linnas. Mida teha nende piirkondadega, et sealsetel inimestel oleks tööd?

Liisa-Ly Pakosta: Sellel joonisel (vt Geomedia, kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse indeks 2012, https://www.siseministeerium.ee/public/KOV_indeks__2013_aruanne_final.pdf kaart 13) on hõlmatud ka pensionisaajad. Kui seda võrrelda joonistega, mis tutvustavad töökohtade arvu (kaart 14) ning teiseks registreeritud töötute osakaalu (kaart 15), siis on näha, et töötuse joon ja toimetulekutoetuste joon ei jookse kokku. Nendes piirialade valdades on väga suur pensionäride osakaal, seal on vähemalt neli omavalitsust, kus ei ela ühtegi alla 18-aastast isikut ja nii edasi.

Mart Raudsaar: Ma olen sellega nõus, et vaadates Narva linna, kus ma olen aasta aega töötanud, siis sealne elanikkond on oluliselt vähenenud ning suurenenud on pensionäride osakaal. Aga nii või teisiti me näeme seda, et meie mainitud vaesusringis olevate inimeste hulk on murettekitavalt suur. Ilmselgelt pole väljapääs neile raha jagamises, vaid oleks vaja anda õng, et soovijad saaksid teha mingisugust tööd, mida nad oskavad.

Mailis Reps: Omavalitsuse võimekuse üle pole ehk eriti vaja muretseda. Narva näite puhul on tegemist Eesti ühe suurema linnaga ning küsimus ei ole üleüldises võimekuses. Võib-olla mainin kõrvalmärkusena väikest nüanssi, et ettevõtlusest praegu vald ju otseselt ei teeni.

Kõige esimesena nimetaksin, et oleme väga uhked töötuse vähenemise üle. Kindlasti on see kohati ka õigustatud, kui me otsime võrdlusi. Samal ajal maksutulude laekumise, eriti sotsiaalmaksu tulu laekumise puhul, ei ole arvud sellised, nagu võiks eeldada.

Järelikult peame arvestama, et töötute arvu vähenemise taga, eriti piirkondlikult, võib olla heitunuid ja väga tugevalt heitunuid (pikaajaline töötu, keda ei registreerita enam töötuna).

Kontaktidest paljude valijatega julgen kinnitada, et nii see kahjuks on. Kui inimene saab tööpakkumise ja ta loobub sellest, siis arvatakse ta töötute kirjast välja ja ta kaotab ravikindlustuse. Need on keskustest väljaspool elavad inimesed, kellel on niikuinii arstiabi kättesaadavusega aeg-ajalt probleeme.

Teiseks me võiksime arvestada, et töötute arvus on ka Eestist lahkunud inimesed. Tegelikult läksid välismaale tööle väga paljud. Mindi lihtsate tööde peale – koristama, võib-olla kui väga hästi läks, siis saadi ehitusele või bussijuhiks. Need inimesed tulevad tagasi kodupiirkonda ainult siis, kui neil on kohapeal arvestatav töö. See on palgateema küsimus: kui sa sõidad lõpuks töötasu maha, ei ole ju mõtet tööle minna, siis sa heitud ja võõrandud sotsiaalselt.

Praegu ei ole meil hoobasid, mis sunniks või ka õhutaks kohalikke omavalitsusi ettevõtlust looma. Kui me analüüsime ettevõtluse ja kohaliku omavalitsuse sidusust, siis see on pehmelt öeldes üsna kehvakene. Teiseks oleme Eestis joondunud hoiakust, et me ei toeta ettevõtlust, et ettevõtlus on turumajanduslik hoob, mida keskustest väljaspool ei ole vaja toetada. Samal ajal on Euroopa väga tugevalt eri astmetel andmas riigiabi, eriti kui saajad on keskusest väljas. See võimalus on olemas, me võime seda taotleda, me ei ole seda kunagi teinud otseses mõttes, välja arvatud mõned EAS-i või PRIA meetmed.

Mina olen kindlalt arvamusel, et keskusest välja ei lähe ükski ettevõte, kui ta ei ole põllumajanduslik. Isegi toiduainete tootmine kontsentreerub juba lõpuks siia Harjumaale või Tartu ümbrusesse.

Kolmandaks on küsimus teenustes. Hoobadeks (et tuua maale ettevõtlust) võivad olla ka näiteks meie elektrilevi, interneti ulatus, teede olukord, teede rahastamise suurendamine.

Arto Aas: Arvan, et tänase vestlusringi põhifookus on seotud Ida-Virumaaga rohkem just tulenevalt pehme jõu ja siseturvalisuse ning julgeoleku teemast. Ma olen kindlalt seda meelt, et majanduslik heaolu, palgad ja pensionid on ülioluline osa sellest pehmest jõust, meie julgeolekust, ja ma arvan, et meie strateegiline huvi peaks olema, et lõhe Narva jõe ida- ja läänekaldal iga aastaga pigem suureneks. Kui inimene läheb üle Vene piiri, siis ta näeb, et teda ei oota seal mingi paradiis. Tegelikult on Eestis parem elada ja igal aastal võiks meie majanduskasv olla üks kuni kaks protsenti kiirem. Liberaalina ma loomulikult ei toeta seda, et vabasse turumajandusse sekkumine toimuks kahe käe ja jalaga. Niisugune sotsialistlik-kleptokraatlik mudel, nagu seda Ukrainas on 20 aastat arendatud, ei vii kuhugi. Olen samas seda meelt, et riiki võiks olla Ida-Virumaal rohkem. Päris palju asju on tehtud juba Jõhvis. Riiki – ja miks mitte isegi Euroopa Liitu – peaks olema rohkem näha Narvas. Kohtumisel Euroopa Komisjoni siseasjade voliniku Cecilia Malmströmiga sai kuu aega tagasi kergelt huumorivõtmes öeldud, et me peaks Euroopa IT-agentuuri, mis asub Tallinnas, rajama hoopis Narva. Siis oleks Euroopa Liit esindatud ka Narvas ja agentuur oleks nagu piiripunkt, mida kaitsta.

Ettevõtlusel on Ida-Virumaal minu arvates meeletult potentsiaali. Sealsed kohalikud omavalitsused ei ole seda piisavalt ära kasutanud. Elanike arvus ju pole küsimus, Narvas, Jõhvis, Kohtla-Järvel on elanikke oi-oi kui palju ning nad on ometi võimekuse tabelis kaugel maas Haapsalust, Kuressaarest! Midagi on tehtud valesti vahepealsete aastate jooksul.

Kui me mõtleme ajalooliselt sealset tööstuspotentsiaali, kasvõi Eesti Energiat või Viru Keemia Gruppi, siis on kõik need suured tööstusettevõtted muljetavaldavad. Samuti on maavarad selles piirkonnas muljetavaldavad. Vaadates geograafilist asukohta, turismi, siis on juba nüüd päris kenasti näha, et Narva-Jõesuu on arenenud väga kiirelt. Potentsiaali on seal piirkonnas tohutult, ehkki tundub, et piirkond on Põhja-Eesti või Lääne-Eesti arengust 3–5 aastat maas. Aga küllap need kenad ajad sinna jõuavad.

Aga jah, ettevõtlusega meil üldiselt riikliku maksukeskkonna mõttes probleemi ei ole, oleme igasugustes rahvusvahelistes võrdlustabelites väga kõrgel kohal, samuti majandusvabaduste osas. Võti, kuidas kohalik omavalitsus suudab konkureerida teiste Eesti kohalike omavalitsustega, on loomulikult kohalike inimeste kätes.

Liisa-Ly Pakosta: Ma arvan veidi teisiti: mida suuremaks muutub elatustaseme vahe Narva jõe kallastel, seda halvemaks muutub Eesti julgeoleku olukord ja seda väga lihtsal põhjusel: Venemaa võimud muutuvad alati väga agressiivseks, kui nende majandus on kehvas olukorras. Loomulikult, me tahame, et Ida-Virumaal ja kõikides Eesti maakondades läheks elujärg palju paremaks, aga tegelikult on Eesti julgeoleku huvides ka see, et Venemaal toimiks normaalne korruptsioonivaba ja inimestele normaalset palka maksev majandus.

Arto Aas: Aga seda me (Eesti poolt) kahjuks ise muuta ei saa.

Liisa-Ly Pakosta: Jah, seda me kahjuks ise muuta ei saa, aga meie huvides on see kahtlemata normaalne, toimetulev, demokraatlik naaber. Eestis on kõige lihtsam muuta suhtumist, ja seda tuleb muuta. Me ei saa öelda tööandjatele, et makske siin kaks korda suuremat palka, aga me saame muuta üldist vaimset suhtumist nendesse inimestesse, kes väga väärtuslikku tööd teevad. Iga töökätt on vaja, absoluutselt iga inimene, kes läheb hommikul tööle, on Eesti elu edendamiseks hädavajalik.

Kui rääkida heitunud inimestest, siis kohtusin paar päeva tagasi noore emaga, kelle mees töötab Soomes, lasteaed on kümne kilomeetri kaugusel. Ta on töötuna arvel, tema laps on saanud aasta ja seitse kuud vanaks, kohalik omavalitsus leidis talle isegi lasteaiakoha kümne kilomeetri kaugusel. Kuna peres on olemas auto, siis sõidab naine kümme kilomeetrit lasteaeda, seejärel kümme kilomeetrit tagasi. Töötukassa pakub talle lähimat tööd teises suunas, kodust 25 km kaugusel ning seda tööd pakutakse palga eest 300–500 eurot. See naine ütleb, et tal ei ole mõtet tööle minna, ta peab niipalju sõitma, lasteaed on teisel pool.

Me näeme, et väga oluline on noorel inimesel kiiresti esimene töökoht leida. Samuti peame muutma suhtumist ka nendesse, kes peavad hooldama perekonnaliiget või last. Nii ütlen, olles käinud ka Ida-Virumaa töötukassas kohapeal ja tutvunud lugudega, miks inimesed heituvad. [Liisa-Ly Pakosta räägib veel alkoholiprobleemidest maakondades, mis väärib omaette debatti.]

Rannar Vassiljev: Arvan, et oht ida poolt oleks kindlasti väiksem, kui seal oleks mõistlik, demokraatlik juhtimine. Ent mõttekäik, et mida nõrgem on Venemaa majanduslikult, seda agressiivsemaks ta muutub, tegelikult paika ei pea. Kui Venemaal on võimul autoritaarne või isegi totalitaarne režiim, siis on pigem näha olnud seda, et Venemaa muutub agressiivseks siis, kui tal on võimekus agressiivseks muutuda – mitte aga siis, kui ta on sisemiselt lõhestunud ja ebastabiilne. Selle piirkonna imperialistlik vaim kipub võimaluse tekkel välja tulema.

Kõige olulisem on Venemaa puhul ikkagi see, et seal oleks mõistlik, demokraatlik kord. See on meie julgeolekugarantii. Aga ma ei ole ka ülemäära optimistlik, et meie roll selles (Venemaa demokratiseerumises) oleks suur, kuigi me panustame nii palju kui võimalik. Kindlasti saame natukene midagi teha tänu meie integreeritusele kõikides rahvusvahelistes organisatsioonides.

Mis puutub Eesti igapäevaellu, siis selles olen Mailisega nõus, et ma ei näe mitte mingit probleemi, kui me toetaksime kuidagi ettevõtluse arengut piirkondades, kus loomulikul, vaba konkurentsi teel ettevõtlust ei teki või mis on objektiivses mõttes nii-öelda alaeelistatud. Arvan, et maksusoodustustega on ettevõtluse elavdamise eesmärki regioonides palju keerulisem saavutada. EAS-i kaasamine või miks mitte ka regionaalpoliitiline meede oleks igati mõistlik.

Kui aga vaadata sama Geomedia koostatud omavalitsuste võimekuse indeksit, siis on meile kuidagi ekslik mulje jäänud, et Ida-Virumaal on (kõik) kohalikud omavalitsused sellised äpud, kes kuidagi toime ei tule. On ka edulugusid. Ja kui võtta indeksist töötuse pool välja ja jätta alles ainult kohaliku omavalitsuse teenused, siis näeme, et Ida-Viru ei ole kõige nutusem piirkond. Ma arvan, et see on pigem regionaalpoliitiline küsimus, ja usun, et meil on võimekus muuta kasvõi sedasama väikest Narva linna väärtuslikumaks.

Üht-teist on võimalik teha kohe

Mart Raudsaar: Lugupeetud vestlusringis osalejad, mis peaks olema lühikese perspektiivi või pika perspektiivi meede, mida me saaksime teha?

Mailis Reps: Nii lühikeses kui ka pikas perspektiivis on meil vaja erinevaid meetmeid. Näiteks seesama ettevõtlustoetus, piirkondlikud arengutoetused, haridus, kommunikatsioonid. Me võime olla (poliitiliste jõududena) eriarvamusel, aga tegelikult meie kommunikatsioonid piirkonniti ei ole väga head. Kõigi nende meetmetega saaksime vähendada Eestis palgavaesust, et me ei sunniks oma inimesi tegema mõttetuid valikuid, kui neil pole võimalik tööl käia. Me võime Narva teemal ju palju vaielda, aga tegelikult on sealse olukorra põhjus sektoraalne tööpuudus ehk siis väga suur hulk ühe ja sama kompetentsi või väga väikese kompetentsiga inimesi kaotas väga lühikese perioodi jooksul töö.

Mart Raudsaar: Kreenholmi pankrot.

Mailis Reps: Täpselt. Ütleme nii, et mitu sajandit kestnud ühe ettevõtte kesksus ja selle väga kiire surm on tegelikult olnud põhihoovaks, mis vallandas seal juhtunu. Sellises vanusestruktuuris ja selliste oskustega inimestele (nagu endised tekstiilitöölised) leida mingeid lahendusi ongi väga raske. Aga olgu see lihtsalt kõrvalmärkusena.

Muidugi, kui me hakkame Eesti omavalitsuste võimekuse tabeleid vaatama, siis näiteks Kohtla-Järve kõrval on vald, mis on väga väike, kellel ei ole tegelikult mitte mingit sotsiaalstruktuuri, alates muusikakoolist, huviharidusest, haiglavõrgust, polikliinikust – millest iganes –, aga kes saab meeletu ressursimaksu, kuid kõiki kalleid sotsiaalteenuseid võtab sellestsamast keskusest, kes ressursimaksu ei saa sentigi.

Teemaks on just palgavaesuses olevatele inimestele perspektiivi pakkumine, mis seondub osaliselt ka keeleoskusega, aga mitte ainult. See ei ole ainult eesti-vene teema, sest näiteks Lõuna-Eestis ei ole ju küsimus, et nad eesti keelt ei oska – nad räägivad murret –, aga seal on ju majanduslik olukord samasugune (nagu Ida-Virumaal). Ka vanausuliste piirialadel ei ole küsimus, et nad eesti keelt ei oska, tegemist on piirkondliku perspektiivitusega. Tegelikult peame Eesti riigis otsustama, mis saab nendest piirkondadest.

Arto Aas: Kordan kokkuvõtteks: tugev majandus, kasvavad sissetulekud ja madal tööpuudus on ülioluline aspekt meile sisejulgeoleku ning üldise julgeoleku mõttes. Arvestades seda, et Eesti majandus on viimasel kümnel aastal olnud Euroopa Liidu kõige kiiremini kasvav majandus, rääkimata lõhest, mis on tekkinud paarikümne aastaga endiste Nõukogude Liidu liikmesriikide vahel, siis nende faktide taustal ma ei näe põhjust teha kardinaalseid muudatusi meie majanduspoliitikas. Asjad liiguvad õiges suunas.

Lõpuüleskutseks ütlen, et väikese riigina, kes soovib olla maailmas tuntud ja kasutada oma pehmet jõudu, ei saa me loota üksnes sellele, et Eesti riigi huvide esindamisega või sidemete tekitamisega tegeleb ainult peaminister ja mõned Riigikogu väliskomisjoni liikmed. See peab olema üks osa nii ettevõtjate kui ka kultuuri- ja haridustöötajate tööst. Kõigi tööst, et nad oskaksid rääkida Eesti lugu välismaal. Ma arvan, et meil on juudi kogukonnalt, Iisraeli riigilt tohutult õppida. Kõik teavad nende suurt ajaloolist lugu. Aga et teataks ka Eesti lugu – kes me oleme ja mis on meie soovid ja mured –, siis selleks peavad kõik 1,3 miljonit elanikku panustama nii-öelda rahvadiplomaatia korras.

Rannar Vassiljev: Rääkides julgeolekust üldiselt, siis oleme olnud tublid erinevate rahvusvaheliste organisatsioonidega integreerujad. Kindlasti on meie jaoks igas mõttes

positiivne, kui oleme oma rahvusvahelisi kohustusi täitnud. Oleme osalenud sellistel välisoperatsioonidel, et meil on moraalne õigus – juhul kui meil kunagi peaks abi vaja minema –, abi küsida ja loodetavasti seda ka saada.

Üldises plaanis ma arvan, et taasiseseisvunud aja jooksul oleme ka majanduslikus mõttes päris normaalselt arenenud. Ka selles osas ei ole põhjust väga kriitiline olla. Koht, kus minu meelest on meil veel vakantsi edasi areneda, on regionaalpoliitiline aspekt. Ma arvan, et kõige olulisem asi regionaalpoliitikas on muukeelsete elanike jätkuv kaasamine ühiskonnaellu, kuhu võiksime kõige rohkem panustada.

Liisa-Ly Pakosta: Kui julgeolek on tagatud, siis järgmine samm on inimeste elatustase. Siin ma ei vaidle, vaid kriipsutan seda alla. Elatustaseme tõus, palkade kasv sõltub tänapäeval väga palju heast haridusest, mitte ainult sellest, kellele on juhtunud mustema mullaga maalapp – nii nagu see oli 150 aastat tagasi. See tähendab paremat haridust algusest peale (lasteaiast ja algkoolist), mis lahendab ka keeleküsimused.

Teiseks oluliseks asjaks on kahtlemata haldusreform – et kohalikud omavalitsused oleksid tugevamad ja suudaksid pakkuda paremaid sotsiaalteenuseid. Siin toodi näide pisikesest vallast, kes saab väga suuri summasid maavarade kaevandamise eest, aga ei paku ikkagi sotsiaalteenuseid. Kui elanike arv oleks juba suurem ja vald saaks pakkuda paremat palka, siis oleks vallas korralik lastekaitsetöötaja, korralik sotsiaaltöötaja, kes inimesi aitab. Samamoodi seda ema, kellest jääb lasteaed kümne kilomeetri kaugusele ning pakutav töökoht 25 kilomeetri kaugusele.

Kolmandaks, tulles tagasi sotsiaalse turvatunde juurde, on parim mõõdupuu ikkagi ainult laste sünd. Kui inimestel on turvatunne, saavad sündida ka lapsed. Me ei lahenda oma demograafilisi probleeme üksnes pikema eluea abil.

Euroopa raha võlu ja valu

Urmas Varblane, Tartu Ülikooli rahvusvahelise ettevõtluse professor

Välistoetused on muutunud Eesti riigieelarves põhiliseks investeerimisallikaks, kattes neist ligikaudu kolm neljandikku. Meil tuleb teadvustada, et toetussõltuvus on probleem.

Mõni aeg tagasi võeti vastu Euroopa Liidu järgmise seitseaastaku, 2014–2020 eelarve. Seekord hoopis teises olukorras kui 2005. aasta sügisel, kui arutati 2007–2013 rahastust. Tookord oli kõik stabiilne, eurosüsteem toimis, riikide võlad kasvasid aeglaselt ja majanduskasv oli turvaliselt kahe protsendi ümber. Nüüd tuli teha otsuseid tormilises keskkonnas, kus on palju määramatust ja riikide valitsused tugeva surve all. Enam pole võimalik elada vanaviisi ja kulutada rohkem kui teenid. Esimest korda on eelarve maht väiksem kui eelmisel seitseaastakul.

Niisuguses taustsüsteemis olid ka Euroopa Liidu tõukefondide edasise kasvu väljavaated tagasihoidlikud ja ilmselt järgmise, 2021–2027 perioodi eelarve saab veel tugevamad piirid. Praegune Euroopa Liidu eelarve moodustamise mudel hakkab ammenduma, sest eelarvepiirangutes vaevlevad riigid on järjest vähem valmis andma oma panust teiste riikide rahastamisse. Meenutuseks Eesti seisukohad enne Euroopa Liidu eelarve lõplikku heakskiitmist, kui tollane peaminister ütles 21. novembril 2012 Riigikogu infotunnis, et Eestil on Brüsselisse minekul soov saavutada võimalikult hea netopositsioon (Riigikogu 2012). Selline eesmärk oli loomulikult kõigil riikidel. Edaspidi saab lahenduseks olla vaid kompromiss, kus kokkuvõttes tuleb leppida väiksema eelarvega ja kõik riigid peavad millestki loobuma. Juba sellel Euroopa Liidu eelarve arutelul nõuti ühtekuuluvusfondist saadavale toetusele lage. Selles valguses on Eesti seisukoht, et kavandatava ühtekuuluvusfondi lae tase meid ei rahulda, arusaadav, kuid mitte veenev. „Tunneme, et meid karistatakse kiirete reformide eest, mis pole meie jaoks vastuvõetav," ütles meie peaminister (Riigikogu 2012). Võib-olla on lae kehtestamine hoopis vajalik samm, mis aitab senisest paremini teadvustada, et Eesti (nagu ka mitu teist uut liikmesriiki) on sattunud toetussõltuvuse küüsi. Eesti riik on aasta-aastalt üha suurema osa oma eelarvest katnud välisabi arvelt. Euroopa Liidu tõukefondid annavad ligikaudu kolmveerandi ning põllumajandus ja maaelutoetused veerandi Eesti välistoetustest. Kasulik on heita pilk sellele, kuidas Eesti on seni välisabi kasutanud, ning analüüsida ulatusliku välisabiga kaasnevat positiivset ja negatiivset mõju.

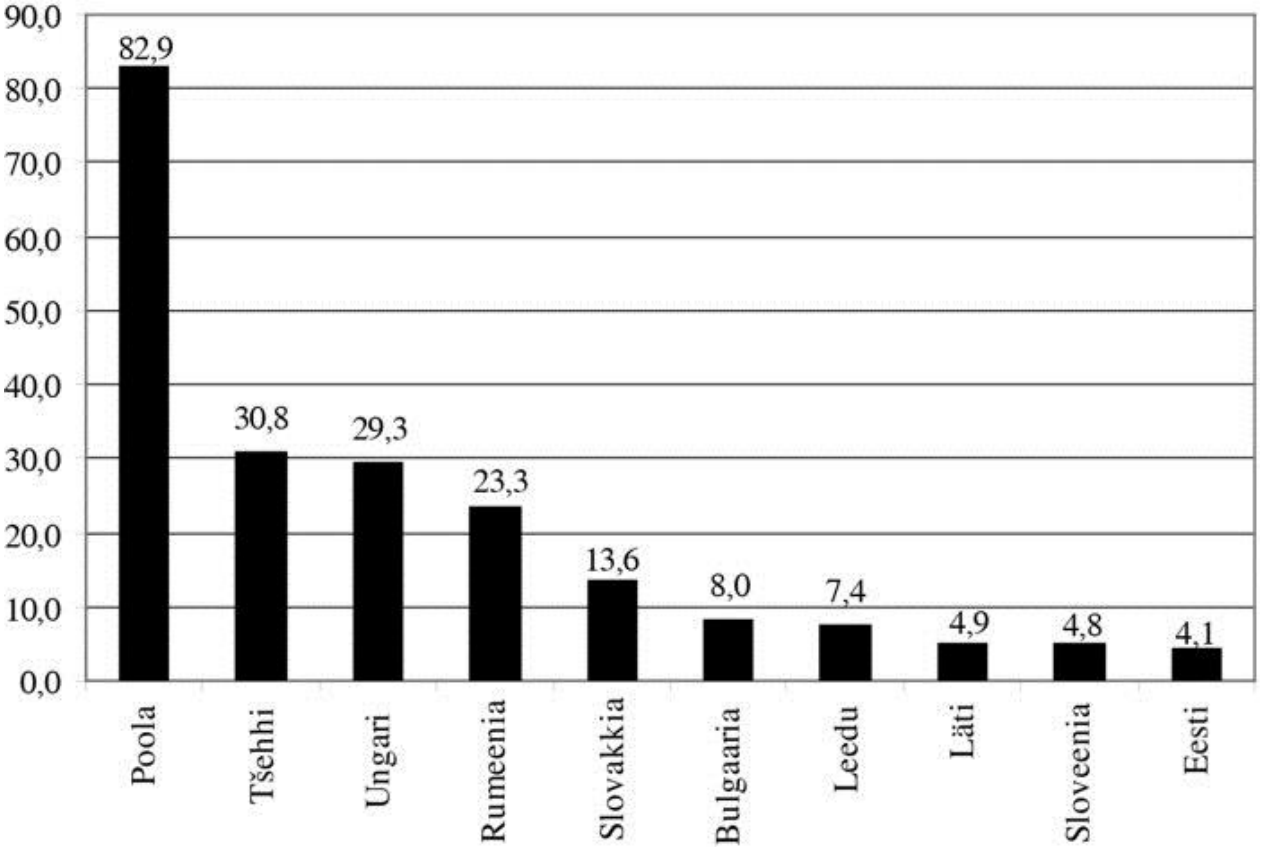
Välistoetuste allikad ja Eesti positsioon Euroopa Liidu toetuste kasutamisel

Arutelu alustuseks tuleb meenutada, millal ja milleks tõukefondid loodi. Tõukefondid said alguse 1994. aastal pärast seda, kui Euroopa Liiduga olid ühinenud Kreeka (1981), Portugal ja Hispaania (1986), kelle tulutase oli sellel ajal ligikaudu 60 protsenti Euroopa keskmisest. Leiti, et tuleb pakkuda tuge uutele liikmesriikidele, kelle turud avanesid konkurentsile. Euroopa Liidu regionaalpoliitika raames kujundati välja nn ühtekuuluvuspoliitika (*cohesion*) põhiseisukohad. Eesmärk oli aidata kaasa Euroopa mahajäänud regioonide konvergentsiprotsessile ehk nende tulutaseme ühtlustumisele. Ühtekuuluvusfondide puhul on selgelt märgitud, et tegemist on täiendava rahastusega, mis on ajutise iseloomuga. Seda raha ei tohi kasutada riigi enda põhitegevuse rahastamiseks. Tänapäeva sõnavaras tähistab seda nõuet „abikõlblikkuse" vajadus (The Multiannual Financial Framework 2014–2020 – European Union Committee).

Eesti välistoetuste allikad võib jagada kolme rühma. Esimene toetusallikate rühm on Euroopa Liidu tõukefondid (*structural funds*), millel on kolm alamfondi: Euroopa Regionaalarengu Fond (ERDF), Ühtekuuluvusfond (CF) ja Euroopa Sotsiaalfond (ESF). Teise rühma moodustavad Euroopa Liidu põllumajanduspoliitika fondid: varem oli üks fond – Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfond (EAGGF) –, alates 1.01.2007 asendavad seda Euroopa Põllumajanduse Tagatisfond (EAGF) ja Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfond (EAFRD), millele lisandub veel Euroopa Kalandusfond (EFF). Kolmanda rühma moodustavad väiksema mahuga abiprogrammid (Norra, Šveitsi koostööprogrammid jms). Rahalises arvestuses on esimese toetusallikate rühma osatähtsus kaks kolmandikku, teise üks kolmandik ja kolmanda roll väga väikene – alla ühe protsendi.

Kõige tähtsamad on Euroopa Liidu tõukefondid. Joonisel 1 on esitatud Euroopa Liidu uutele liikmesriikidele perioodiks 2007–2013 eraldatud tõukefondide maht miljardites eurodes koos kaas- ja omafinantseeringuga (KPMG 2013).

Joonis 1. Euroopa Liidu uutele liikmesriikidele perioodiks 2007–2013 kavandatud tõukefondide maht miljardites eurodes koos kaas- ja omafinantseeringuga

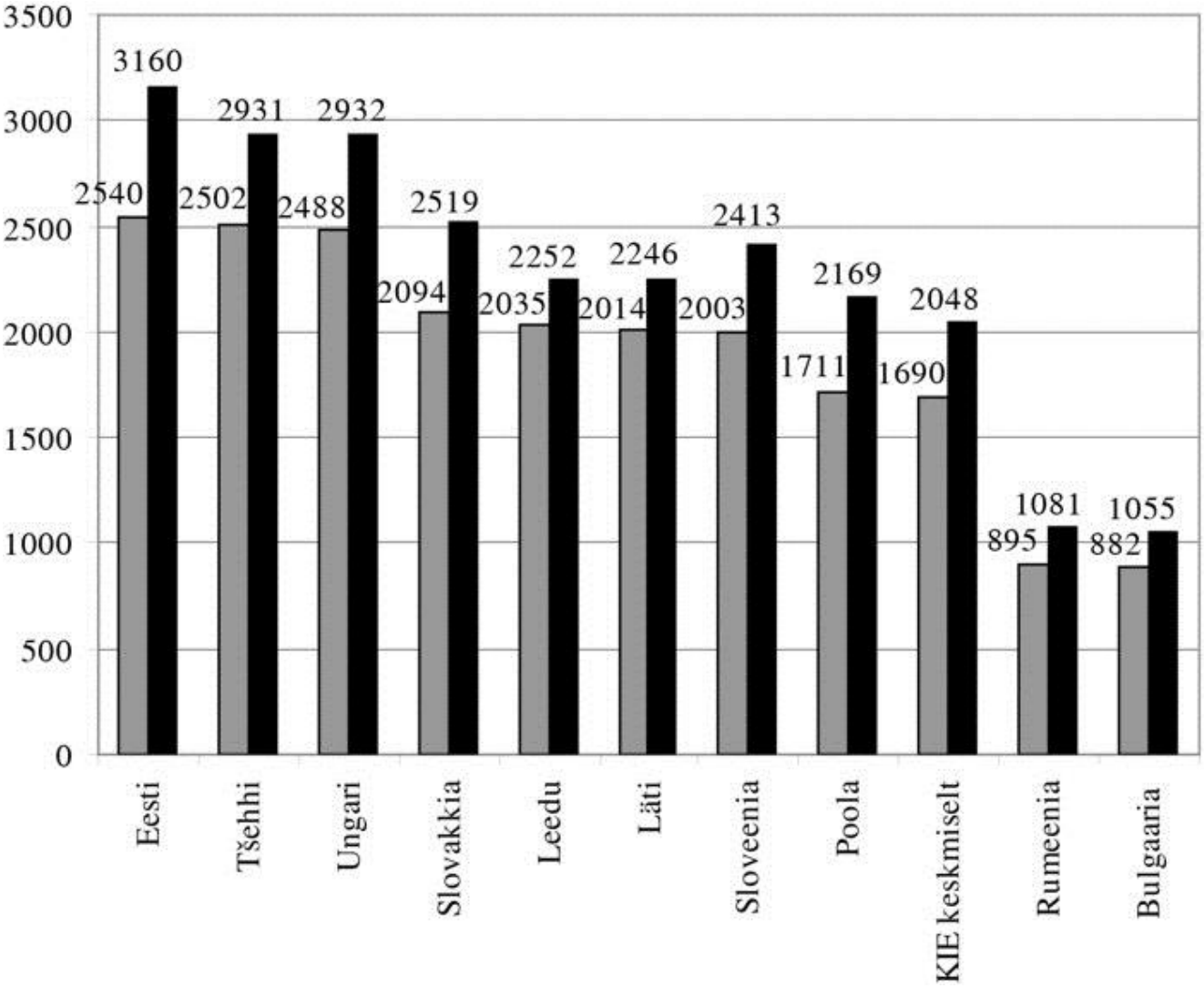


ALLIKAS: KPMG 2013.

Kõige suurema välisabi saaja 82,9 miljardi euroga on Poola ja kõige väiksema 4,1 miljardi euroga Eesti. Need summad sisaldavad ka nõutavat riigi kaasfinantseeringut, mis Eesti puhul moodustas kokku 0,67 miljardit eurot ehk Euroopa Liidu toetusraha oli kokku 3,5 miljardit.

Riikide suhtelisest paiknemisest annab parema ettekujutuse tõukefondidest saadava abi arvestus ühe elaniku kohta. Joonisel 2 ongi kõigi uute Euroopa Liidu liikmesriikide ühe elaniku kohta saadav abi tõukefondidest. Vasakpoolne tulp on Euroopa Liidu eelarvest saadav tõukefondide osa ja parempoolne tulp koos riigi kaas- ja omafinantseeringuga. Perioodiks 2007–2013 oli Eestile tõukefondidest kokku kavandatud toetus ühe elaniku kohta 2540 eurot, mis koos kaasfinantseerimisega tõusis 3160 euroni. Nende näitajatega on Eesti suhteliselt kõige suuremat tõukefondidest abi saav Euroopa Liidu liikmesriik. Ka Tšehhi ja Ungari tase on ligilähedane, kuid Läti, Leedu ja Poola saavad Euroopa Liidu eelarvest ühe elaniku kohta toetust ligikaudu 2000 eurot ning Bulgaaria ja Rumeenia 900 euro piires (viimased kaks riiki liitusid Euroopa Liiduga hiljem).

Joonis 2. Euroopa Liidu tõukefondidest (ERDF, CF, ESF) uutele liikmesriikidele 2007–2013 kokku kavandatud toetused ühe elaniku kohta eurodes (vasakul Euroopa Liidu eelarvest saadav toetus, parempoolne koos riigi kaas- ja omafinantseeringuga)



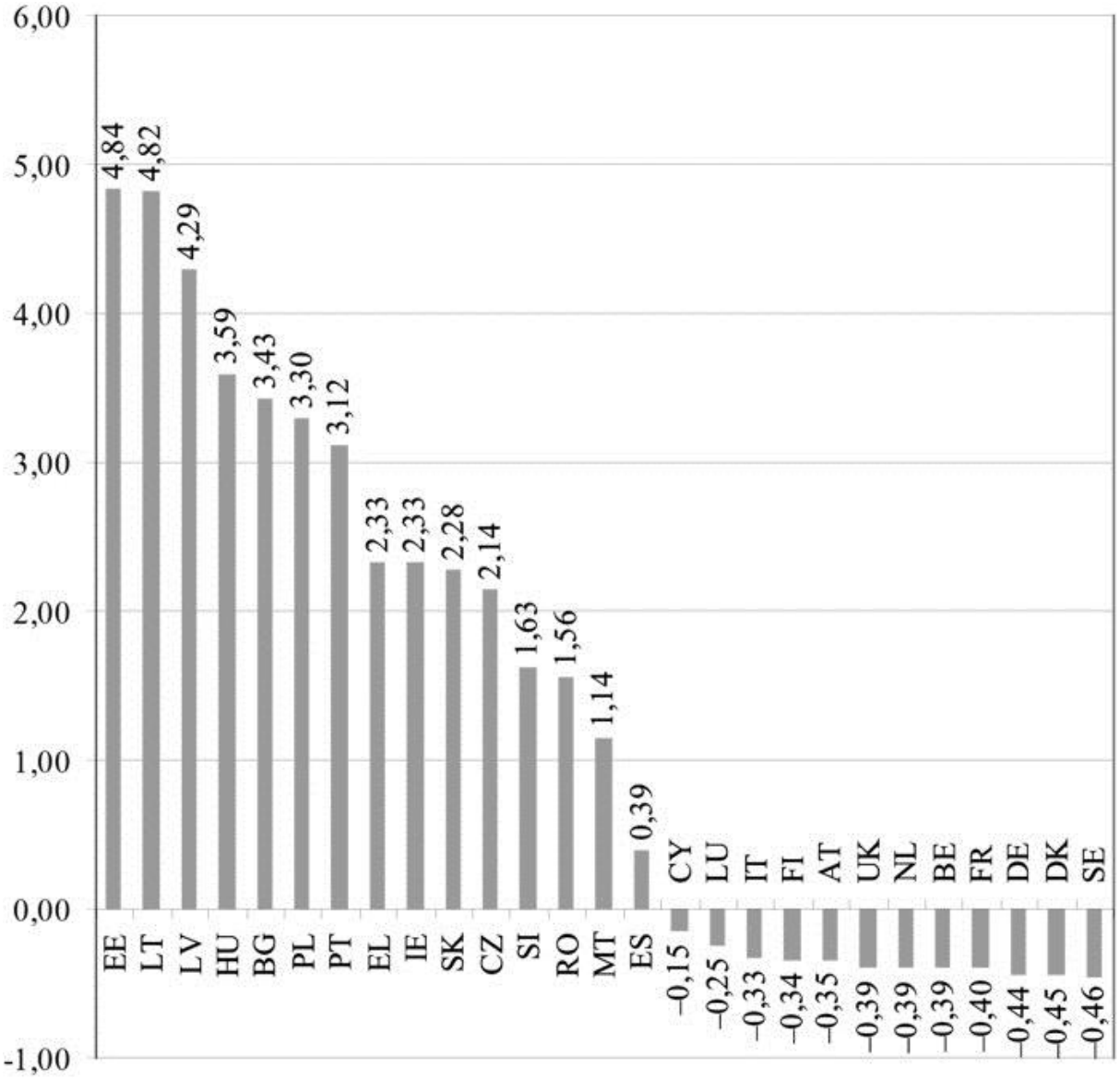
Seega võib Eesti oma suhtelise positsiooniga olla väga rahul ja selle arvel peaks ka majanduslik arenguvõimekuse kasv olema suurem kui mitmes teises uues liikmesriigis.

Eesti on olnud väga edukas Euroopa Liidu tõukefondide raha kasutamisel, lepingute sõlmimisel ja väljamaksete sooritamisel. 2013. aasta lõpu seisuga on Euroopa Liidu

tõukefondide projekte heaks kiidetud 96,5 protsenti ja toetusi välja makstud 81,3 protsenti määratud vahenditest. Selle näitajaga on Eesti kõige edukam tõukefondide kasutaja. Järgnevad Leedu 78,8, Poola 67,9 ja Läti 66 protsendiga (Erste 2014).

Eesti on toetuste väljamaksmise hea võimekuse tõttu saavutanud viimaseil aastail kõige suurema positiivse saldo Euroopa Liidu eelarve suhtes. Joonisel 3 on kujutatud kõigi Euroopa Liidu liikmesriikide netopositsioon Euroopa Liidu eelarve suhtes 2012. aastal (riigi Euroopa Liidu eelarvest saadud ja sinna makstud summade vahe on jagatud riigi SKT-ga). Seega on Eesti saanud 2012. aastal 4,84 protsenti meie SKT-st toetusi rohkem, kui oleme ise Euroopa Liidu eelarvesse maksnud. Koos meiega on eesotsas Leedu 4,82, Läti 4,29 ja Ungari 3,59 protsendiga riigi SKT-st. Kuid positiivse bilansiga on näiteks ka väga kõrge elatustasemega Iirimaa (2,33%), põhiliselt põllumajandustoetuste tõttu, ja Kreeka (2,33%). Samal ajal oli Rootsi bilanss kõige suuremas miinuses ehk Rootsi maksis Euroopa Liidu eelarvesse 0,46 protsenti SKT-st rohkem, kui ise sai. Järgnevad suuremad doonorid Taani (–,45%), Saksamaa (–0,44%) ja Prantsusmaa (–0,40%).

Joonis 3. Riikide netopositsioon Euroopa Liidu eelarve suhtes 2012 osakaaluna SKT-st protsentides (riikide Euroopa Liidu eelarvest saadud ja sinna makstud summade vahe jagatuna riigi SKT-ga)



Märkus: EE – Eesti, LT – Leedu, LV – Läti, HU – Ungari, BG – Bulgaaria, PL – Poola, PT – Portugal, EL – Kreeka, IE – Iirimaa, SK – Slovakkia, CZ – Tšehhi, SI – Sloveenia, RO – Rumeenia, MT – Malta, ES – Hispaania, CY – Küpros, LU – Luksemburg, IT – Itaalia, FI – Soome, AT – Austria, UK – Suurbritannia, NL – Holland, BE – Belgia, FR – Prantsusmaa, DE – Saksamaa, DK – Taani, SE – Rootsi.

Välistoetuste tähtsuse kasv Eesti riigieelarves ja toetussõltuvuse väljakujunemine

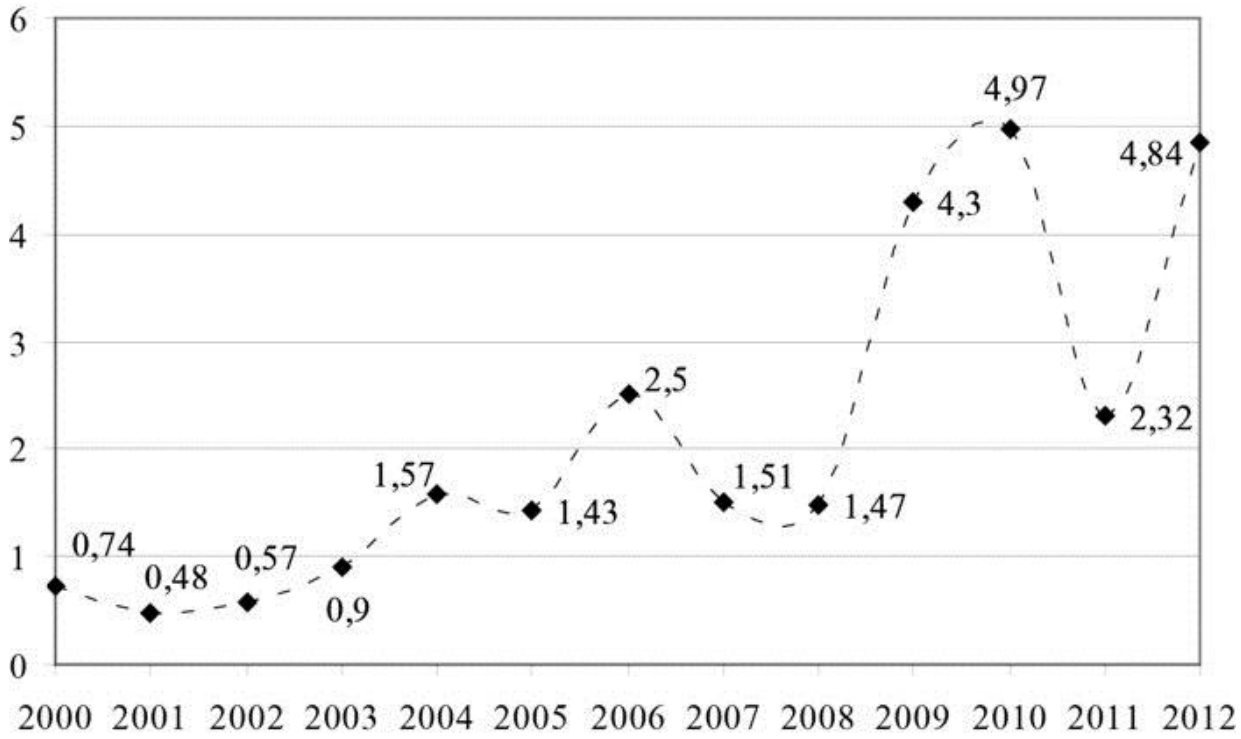
Eestile eraldatava välistoetuse maht on kiiresti kasvanud. Esimesed välisabi summad laekusid meile 1991. aastal, oluliseks muutus välistoetuste maht alles 2000. aastal, kui käivitusid Euroopa Liidu kandidaatriigile ettenähtud PHARE, ISPA ja SAPARD-i programmid.

Ajavahemikus 2004–2006 sai Eesti tõukefondidest toetusi 802 miljonit eurot. Järgmisel perioodil 2007–2013 sai Eesti kasutada tõukefondidest 3,4 miljardit eurot, millele lisandus riigi kaasfinantseering 0,67 miljardit eurot. Kokku on ajavahemikus 1.01.2000–31.12.2013 Eesti jaoks heaks kiidetud välisvahendeid 6,009 miljardit ja välja makstud 5,134 miljardit eurot. See summa on vaid veidi väiksem kui 2013. aastal Eesti kogutud maksutulu ja teeb ühe Eesti elaniku kohta üle 4500 euro.

Muidugi tuleb arvestada, et Eesti peab ka ise Euroopa Liidu eelarvesse maksma. Iga Euroopa Liidu liikmesriigi makstavate omavahendite osakaal oleneb riigi rahvaarvust ja rikkuse tasemest, mis on Eestile viimaseil aastail andnud kohustuse maksta ligikaudu 0,15 protsenti Euroopa Liidu eelarvest. Näiteks 2012. aastal maksis Eesti Euroopa Liidu eelarvesse 175,7 miljonit eurot, kuid jättes kõrvale meie kogutud tollimaksutulud, mis automaatselt kuuluvad ülekandmisele Euroopa Liidu eelarvesse, oli meie panus kokku 153,5 miljonit eurot.

Võttes arvesse nii Euroopa Liidust saadud kui ka sinna makstud summad, saame arvutada toetustena saadud puhastulu aastas. Seda on võrdluse huvides mõistlik esitada suhtena antud aasta SKT-sse. Joonisel 4 esitataksegi need andmed ajavahemikust 2000–2012. Arvutuste puhul on kasutatud Euroopa Liidu ametlikku statistikat, kus kajastatakse tegelikult välja makstud summasid (kasutatakse mõistet *operating budgetary balance*), seetõttu ei lange need kokku saadud toetuste andmetega. Näiteks 2011. aastal on meil väga väike toetuste maht, sest Eestis peatati ajutiselt Euroopa Liidu toetuste väljamaksed. Eesti saadavate toetuste suhtelise osakaalu mõttes meie SKT-st saab eristada kolme perioodi. Esimesel perioodil 2000–2003 oli sõltuvus välisrahast väga väike, kõigest 0,5 ja ühe protsendi vahel SKT-st. Teine etapp algas 2004 ja kestis 2008. aastani, kui aasta keskmiselt moodustasid toetused 1,5 protsenti SKT-st. Sellel etapil suurenesid kiiresti ka meie oma maksulaekumised, mistõttu välisvahendite suhteline roll jäi siiski mõõdukaks. Kolmas etapp algas 2009 ja kestab siiani, kusjuures nüüd on aastakeskmine toetuste osakaal tõusnud viie protsendini SKT-st. See on erinev eelmiste perioodidega võrreldes, sest majanduskriisi aastail said välistoetused täiesti uue tähenduse, olles avaliku sektori investeeringute peamine allikas meie oma maksulaekumiste kahanemise tingimustes.

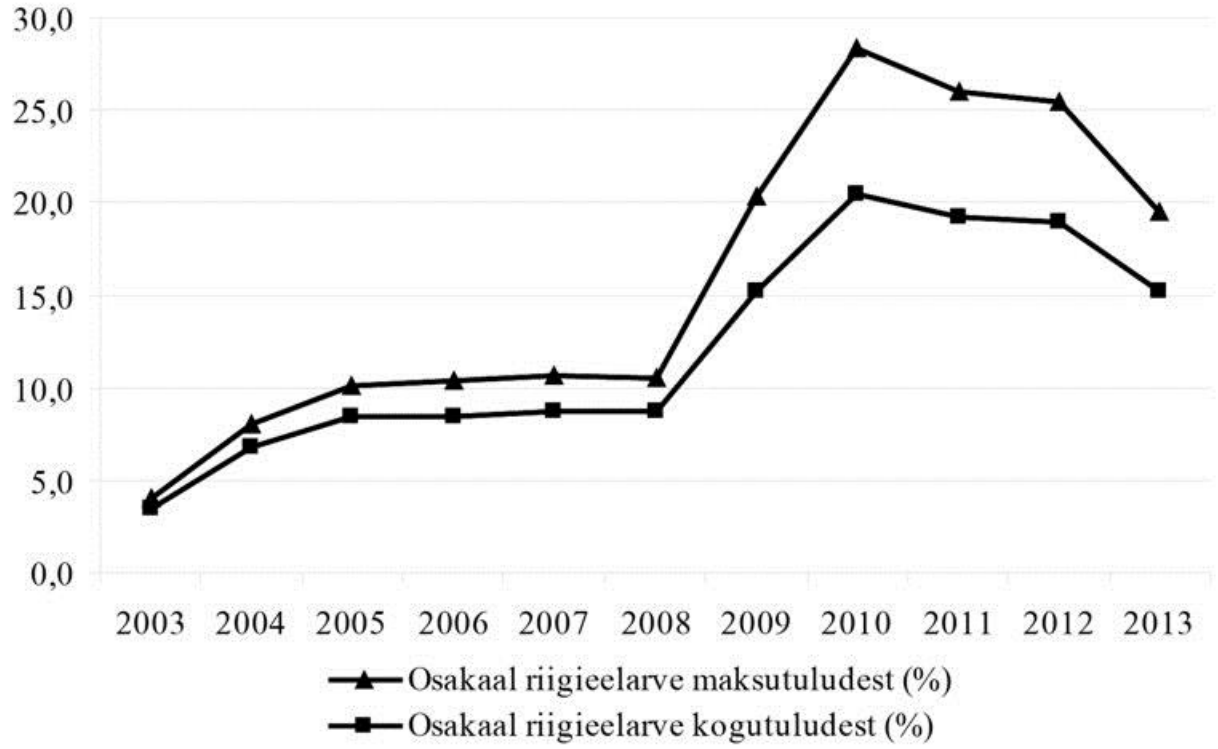
Joonis 4. Euroopa Liidu eelarvest saadud puhastulu protsendina Eesti SKT-st (Euroopa Liidu eelarvest saadud-makstud summad jagatuna SKT-ga)



Aasta-aastalt on Euroopa Liidu toetuste maht Eestile suurenenud ja sedavõrd on kasvanud välisabi suhteline osatähtsus Eesti riigieelarves. Järgnevalt analüüsitakse välistoetuste suhtelise tähtsuse muutust Eesti riigieelarves. Kuna Eesti riigieelarve koostamise põhimõtteid 2013. aastal muudeti (riigieelarvega liideti töötuskindlustuse maksed, kohaliku omavalitsuse eraldised, kogumispensioni maksed jms), siis andmete võrreldavuse huvides võeti analüüsi aluseks Eesti Statistikaameti kodulehelt riigieelarve kulud ja tulud ning ei kasutatud rahandusministeeriumi kodulehelt Eesti riigieelarve kassapõhiste tulude ja kulude statistikat. Teatavasti on riigieelarvel kaks suurt tulude rühma: maksutulud (tulumaks, käibemaks, aktsiisid jms) ja mittemaksulised tulud (saadud toetused, kuid ka riigilõivud ja tulud varadelt). Alates 2013. aastast on riigieelarves ka edasiantavad maksud, näiteks kohalike omavalitsuste tulumaks, töötuskindlustusmaksed, kogumispensionimaksed.

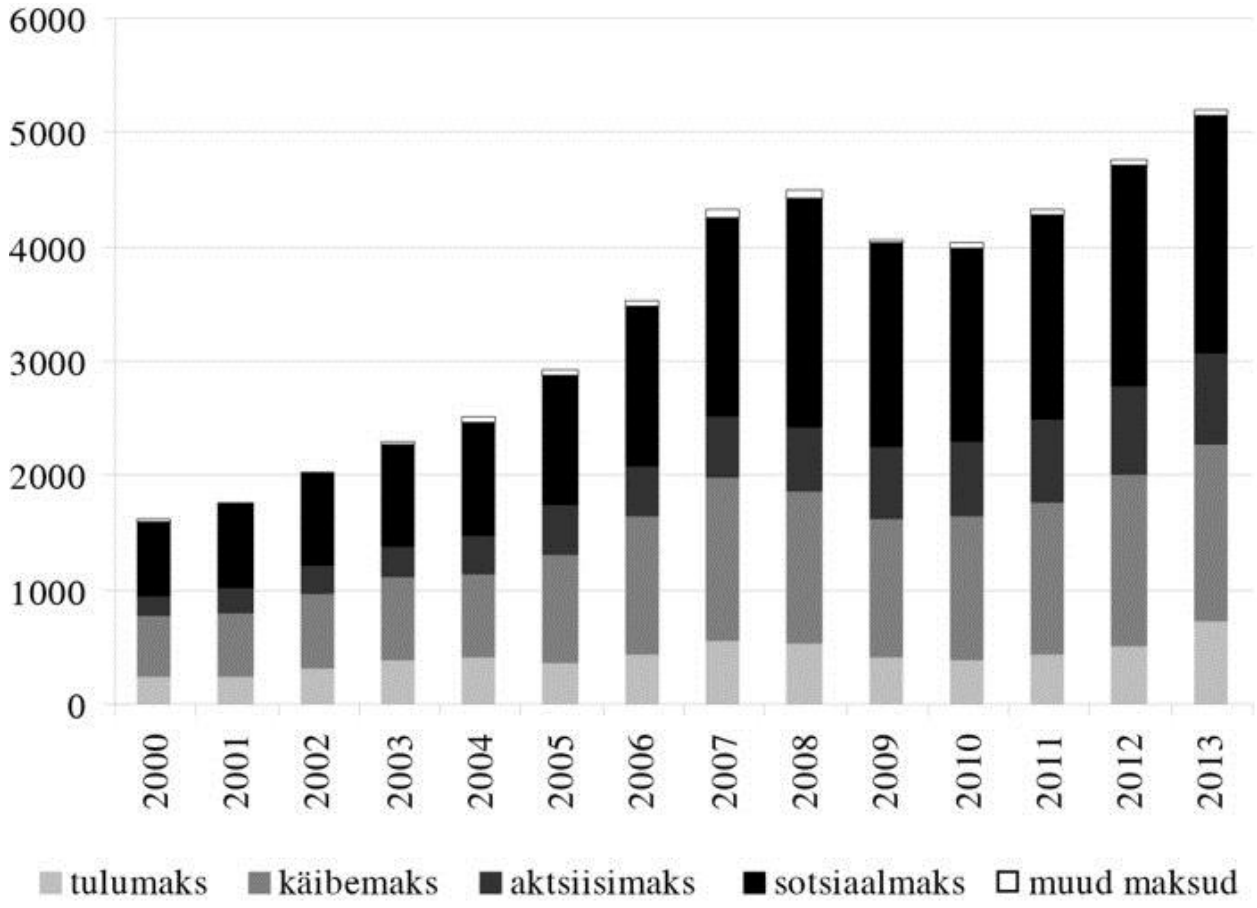
Statistikaameti andmete alusel koostati joonis 5, millel on näidatud välistoetuste suhet Eesti riigieelarve kogutuludesse ja riigieelarve maksulaekumistesse. Jooniselt 5 on näha, kuidas 2005–2008 oli välistoetuse osakaal ligikaudu 10 protsenti riigieelarve kogutuludest ja seejärel tõusis 2010. aastal koguni 20,4 protsendini. Viimastel aastatel on see veidi langenud, kuid ka 2013. aastal oli 15 protsenti. Sealjuures ei ole arvesse võetud saastekvoodi müügist saadud tulusid, mis samuti on erakorralised tulud ja toetasid enam kui 360 miljoni euroga meie riigieelarvet aastail 2011–2013.

Joonis 5. Toetuste osakaal Eesti riigieelarve kogutuludest ja maksutuludest 2003–2013 (%)



ALLIKAS:
http://pub.stat.ee/pxweb.2001/Database/Majandus/14Rahandus/08Valitsemissektori_rahandus / 06Riigieelarve/ 06Riigieelarve.asp

Joonis 6. Eesti maksutulud 2000–2013 miljonites eurodes peamiste maksude kaupa



Märkus: Andmete võrreldavuse tagamiseks on 2013. aasta puhul välja jäetud töötuskindlustusmaks, kogumispensioni maksed ja eraldis kohalikele omavalitsustele, mis liideti 2013. aasta riigieelarve maksutulude arvestusse.

ALLIKAS: Eesti Statistikaamet 2014.

Et paremini aru saada Euroopa Liidu toetuste suhtelisest tähtsusest, võrreldakse neid toetusi meie maksutuludega. Tabelis 1 on vasakul pool meie maksutulud ja paremal toetused. Arvutuste aluseks võetakse 2012. aasta andmed, sest selle aasta toetuste suurus 1,2 miljardit eurot peaks olema küllalt lähedane Eestile 2014–2020 perioodil keskmiselt aastas eraldatava summaga. Tabelist 1 selgub, et toetused kokku moodustasid 81 protsenti kogu laekunud käibemaksust või 156 protsenti kõigist laekunud aktsiisimaksudest.

Kuidas edaspidi suurendada tulusid, et meil oleks eelarves miljard eurot enam? Iga Eesti elaniku kohta peaks lisanduma maksutulusid ligikaudu 850 eurot aastas ehk iga töötava elaniku kohta ligikaudu 2000 eurot makse aastas. Muidugi on võimalik eelarvekulusid vähendada, kuid sellist lahendust on keerukas ühendada taotlustega suurendada ühiskonna heaolu.

Küll aga leevendab Eesti olukorda asjaolu, et pärast 2021. aastat osa toetusi, näiteks põllumajandustoetused, ei kao. Kindlasti on vaja lisada, et 2013. aastal koguti maksutulusid 353 miljonit eurot ehk 6,1 protsenti rohkem kui 2012. aastal ja toetusi maksti 220,4 miljonit eurot ehk 20,2 protsenti vähem kui 2012. aastal (vt maksutulude arengut jooniselt 6). Seega

oli 2013. aasta Eestile nõrgema Euroopa Liidu toetuste sõltuvusega aasta. Kuid Euroopa Liidu toetuste mahu vähenemine oli maailmamajanduse nõrkuse kõrval teine oluline tegur, miks Eesti majanduskasv oli 2013. aastal ainult 0,8 protsenti.

Tabel 1. Eesti maksutulud ja toetused 2012. aastal miljonites eurodes

MAKSUTULUD	4778,0	TOETUSED	1216,2
Tulumaks	518,6		
sh füüsilise isiku tulumaks	266,2		
juriidilise isiku tulumaks	252,4		
Sotsiaalmaks	1932,7		
Käibemaks	1493,7		
Aktsiisimaksud	776,2		
sh alkoholiaktsiis	195,3		
tubakaaktsiis	158,3		
kütuseaktsiis	389,8		
elektriaktsiis	32,6		
Hasartmängumaks	20,7		
Tollimaks	29,4		

ALLIKAS: Rahandusministeerium 2013.

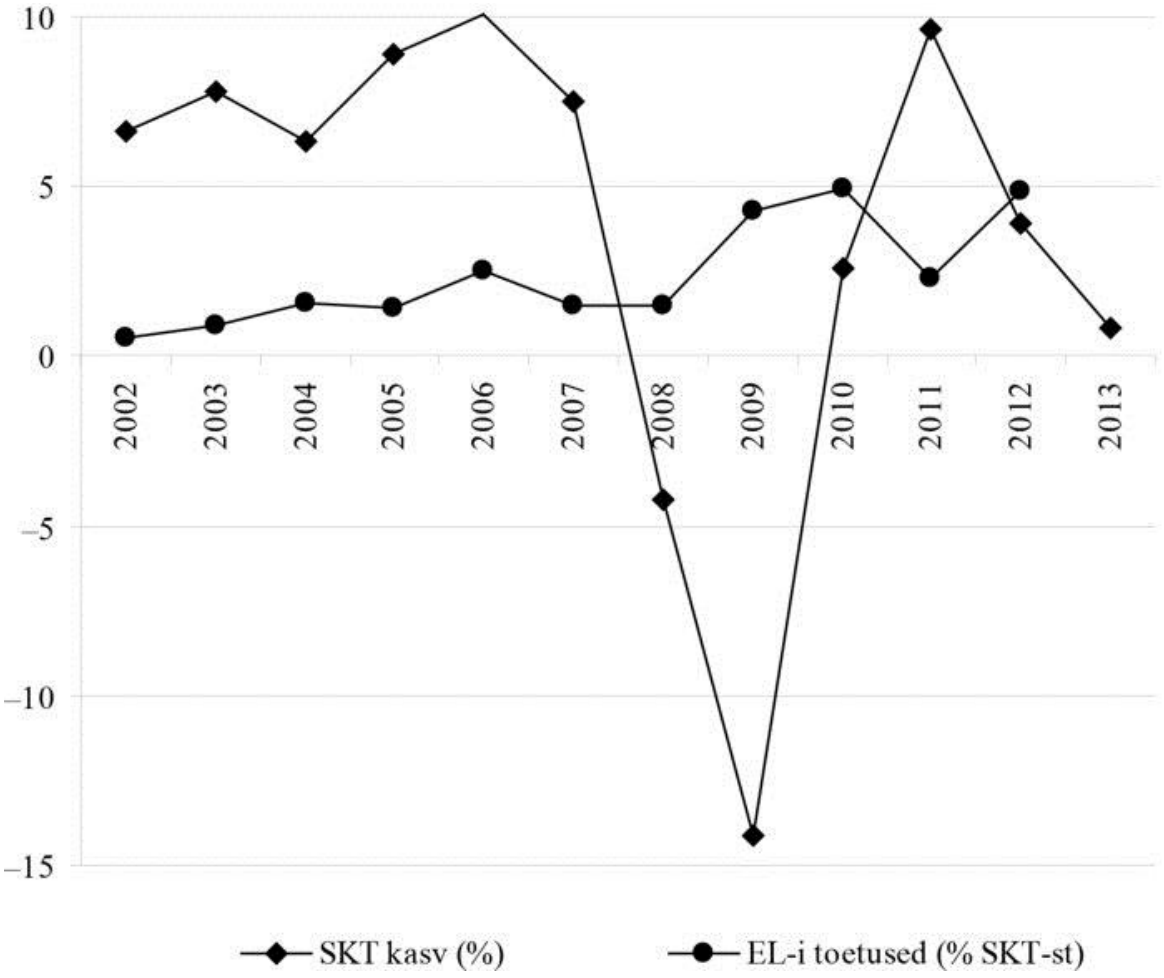
Välisabi kasutamise positiivsed küljed

Viimase kümmekonna aasta jooksul on välistoetustest olnud Eestile väga suur abi. Meie riigi arengu seisukohalt on võimalik välja tuua hulk positiivseid seisukohti välisabi kasutamise toetuseks. Eesti tulutase oli Euroopa Liiduga ühinedes 2004. aastal ainult 57 protsenti Euroopa Liidu keskmisest. Meie põllumajandussektori olukord oli keeruline, sest turg oli olnud kaua avatud Euroopa Liidust tulevale subsideeritud impordile, kuid samal ajal oli meie põllumajandustoetuste tase Euroopa Liidu riikidega võrreldes väga madal. Seetõttu võis Euroopa Liidu tõukefondide rakendamist vaadata kui olulist instrumenti, mis pidi kiirendama meie jõudmist Euroopa Liidu keskmisele tasemele ning põllumajanduspoliitika ühtlustamist. Teatud mõttes on Euroopa Liidu tõukefondide kasutamise loogikat võimalik võrrelda Marshalli plaaniga pärast Teist maailmasõda, kui USA soovis arendada välja tugevad partnerriigid, kellega edaspidi majanduses vastastikku kasulikku tööjaotust arendada. Tõukefondidest antav abi peaks lähendama riikide tulutaset Euroopa Liidus.

Nagu eespool kirjeldati, on Eestile eraldatava välistoetuse maht kiiresti kasvanud. See on võimaldanud avaliku sektori võlga kasvatamata suurendada igal aastal Eesti riigieelarvet. Kui me poleks saanud kuut miljardit toetusraha, oleksime pidanud olulise osa sellest laenama, et

oma arengut rahastada. See oleks suurendanud meie välisvõlga ja me ei oleks uhked ainult 10-protsendilise välisvõla üle. Eriti suureks abiks oli toetusraha viimase majanduskriisi aastail, kui selle abil sai katta riigi maksutulude järsku kahanemist. Näiteks 2009. aastal vähenesid Eesti riigieelarve jooksvad maksutulud 2008. aastaga võrreldes 421 miljoni euro võrra, kuid samal ajal kasvasid Euroopa Liidu toetused 359 miljoni euro võrra. Seega võib öelda, et Eesti valitsuse oluline kriisijuhtimise abivahend oli välisabi, mida saime Euroopa Liidu eelarvest. Tänu Euroopa Liidu toetusraha kasutamisele sellel perioodil suudeti leevendada majanduslangust (joonis 7). Kui me poleks saanud 2009. ja 2010. aastal kasutada välisvahendeid peaaegu viis protsenti SKT-st, oleks majanduslangus olnud palju tõsisem.

Joonis 7. Eesti SKT kasv 2002–2013 ja Euroopa Liidu (puhas)toetus (% SKT-st)



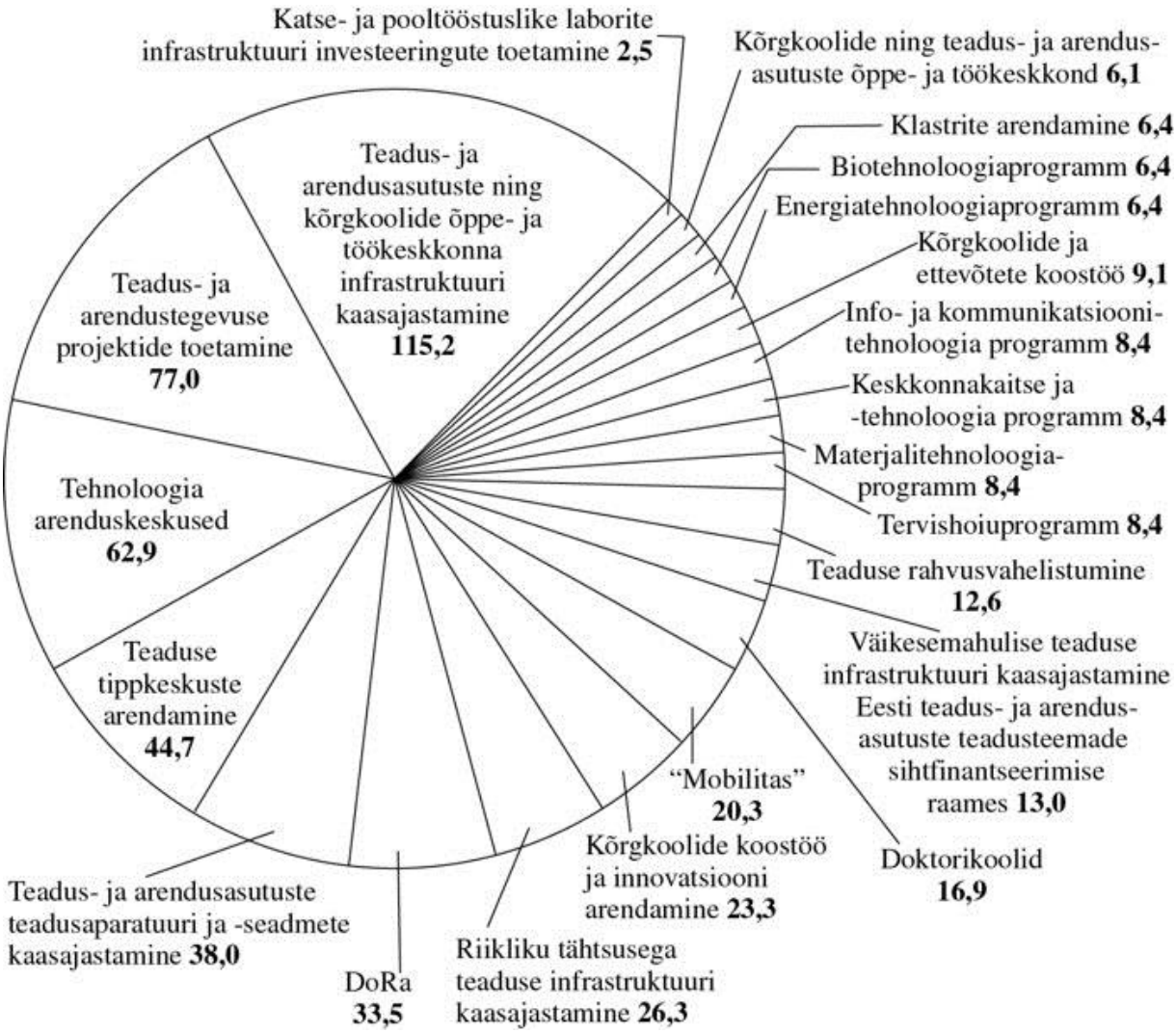
Euroopa Liidu tõukefonde saab kasutada väga paljude valdkondade arenguks, nagu haridus, tööturg, teadus- ja arendustegevus, ettevõtlus, infoühiskond, haldusvõimekus, keskkonnahoid, transport, energiamajandus, regionaalne ja kohalik areng, tervishoid ja hoolekanne. Välistoetust saavad veel põllumajandus ja kalandus, neid toetatakse Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika raames. Seega on suur osa meie majandusest „abikõlblik" ning tasapisi on välja kujunenud toetussõltuvus ehk olukord, kus juba ligikaudu 75 protsenti avaliku sektori investeeringutest tehakse välisabi rahast. Tänu välisabile (tõukefondidele) on Eesti riik säilitanud võime investeerida ning maaelutoetused ja kaudselt ka põllumajanduse otsetoetused on riigi regionaalpoliitika oluline rahastamisallikas. Tasapisi on tekkinud olukord, kus asendame oma maksutuludest tehtud kulutused, eriti investeeringud, Euroopa Liidu tõukefondide rahaga. Mitmetes valdkondades tuleb peaaegu kogu investeeringuraha

Euroopa Liidu toetustest. Eesti ettevõtluse toetusskeemid on näiteks 90–95 protsendi ulatuses rahastatud Euroopa Liidu toetustest. Tekib paradoksaalne olukord, kus Euroopa Liidu rahastuse lõppedes ei olegi enam Eesti riigi ettevõtluse tugisüsteemi. Kuidas siis majanduse konkurentsivõimet arendada ja tootlikkust suurendada?

Eesti teaduse rahastamise sõltuvuse kasv Euroopa Liidu toetustest

Eesti teadustegevuse riigipoolne rahastamise areng viimasel kümnendil on sobiv näide, et osutada keerulistele otsustele, mis tuleb langetada tulevikus, kui enam ei ole võimalik Euroopa Liidu toetusraha senises mahus kasutada. Ajavahemikus 2008–2014 on Eesti lausa kahekordistanud teaduse rahastamist nominaalses arvestuses ehk aastakeskmine teaduse rahastus on suurenenud 80 miljonilt 150 miljonile eurole aastas. See on märkimisväärne kasv, selle raha eest on loodud nüüdisaegne teadustaristu, käivitatud teaduse rahastamise meetmeid, mis aitavad kaasa teaduse taseme tõusule (joonis 8).

Joonis 8. Eesti teaduse rahastamine Euroopa Liidu tõukefondidest perioodil 2007–2013 miljonites eurodes



ALLIKAS: Riigikontroll 2012.

Tähelepanuväärv areng, kuid kas see on kestlik? Kogu Eesti teaduse rahastamises on sellel perioodil Euroopa Liidu tõukefondide osakaal peaaegu viis korda suurenenud: 2008. aastal oli Euroopa Liidu tõukefondide osakaal Eesti teaduse kogurahastusest 12 protsenti, 2014. aastal on see jõudnud 54 protsendini, oma- ja kaasfinantseerimist arvestades koguni 59 protsendini. Eesti oma maksutuludest suudame 2014. aastal rahastada 68 miljonit ehk nominaalselt veidi vähem kui 2008. aastal. Kuid arvestades seda, et ajavahemikus 2008–2013 on kumulatiivne tarbijahindade tõus olnud 28,6 protsenti, võib väita, et Eesti maksutuludest teaduse rahastamine on 2008. aastaga võrreldes isegi vähenenud.

Sõltuvus Euroopa Liidu tõukefondidest erineb teadusvaldkonniti. Joonisel 9 on Eesti neli suurt teaduse valdkonda: bio- ja keskkonnateadused (joonisel BK); loodusteadused ja tehnika (LT); terviseuuringud (TU) ning ühiskond ja kultuur (ÜK). Joonis näitab igaühe osakaalu kogu Eesti teaduse rahastamisest, eraldi on välja toodud Euroopa Liidu tõukefondidest (viirutatud) ja Eesti maksutuludest (viirutamata) rahastatud osa. Näiteks loodusteadused

kokku saavad 41 protsenti teaduse rahastusest – 24 protsenti Eestist ja 17 protsenti Euroopa Liidu tõukefondidest. Analoogiliselt on ka teiste teadusvaldade puhul need kaks osa eraldi välja toodud. Kui Euroopa Liidu toetusfondidest teadust enam ei rahastataks, langeksid kõik neli viirutatud osa välja ehk teaduse rahastamine kahaneks ligikaudu kaks korda. Sellise stsenaariumi realiseerimise korral peaks Eesti teadus kõvasti kokku tõmbama, hinnanguliselt kolmandik teadlasi lahkuma. Teadlased peaksid veelgi enam taotlema raha otse Euroopa Liidu programmidest või tegema rohkem rakenduslikku uurimistööd Eesti ja välisettevõtlusele.

Millised on välistoetuste kasutamisega kaasnevad võimalikud ohud?

Välistoetuste mahu kiire kasv viimaseil aastail on kaasa toonud hulga probleeme. Kõige olulisem neist on seotud suhtumisega välisabirahasse, mida käsitletakse kui võõrast ehk nn euroraha, mis tuleb mujalt ja mille kasutamise tõhususe eest ei ole vaja hoolt kanda. Tegelikult on see teiste riikide maksutulu, mis on käibemaksuna, aktsiisidena, tulumaksuna jms kokku kogutud ning seejärel Euroopa Liidu eelarve kaudu meile üle kantud. Tähtis on, kui targalt ja oma riigi võimekusi arendavalt seda raha kasutame. Eesti omafinantseeringu nõue sunnib veelgi enam läbi mõtlema, kuhu raha paigutada, et omafinantseering asja ette läheks. Eesti-poolset oma- ja kaasfinantseeringut vajab enamik Euroopa Liidu abirahast. Seega, kui välisabist rahastatav projekt Eesti arengule tublisti kaasa ei aita, läheb kaasfinantseeringuna käiku ka arvestatav hulk Eesti riigieelarvesse kogutud maksutulusid. Veel rohkem on Eesti maksutulusid vaja edaspidi, sest Euroopa Liidu toetuste abiga rajatud suuremahulisi taristuid – maanteed, raudteed, teaduskeskused jms – tuleb ülal pidada, ülalpidamine pole aga enam „abikõlblik", sellega peame ise hakkama saama. See paneb meie 2020+ aastate eelarved väga tugeva surve alla.

Järgmise probleemina on vaja arvestada, et välisabi taotlemise, kasutamise, aruandluse ja järelevalvega on seotud suur hulk hästi koolitatud tööjõudu nii avalikus sektoris toetusskeemide haldamises kui ka erasektoris projektikirjutajate ja täitjatena. Puudub ülevaade, kui palju inimesi on seotud välisabi rakendamise ja kasutamisega. Mõned näited ligikaudsest töötajate arvust Euroopa Liidu toetuste rakendusüksustes 2013. aasta lõpus: SA EAS 285 töötajat, PRIA 363 töötajat, SA Innove 180 töötajat, SA Archimedes 126 töötajat, SA KIK 104 töötajat, Eesti Teadusagentuur 52 jne. Nendes üksustes töötab palju hea haridusega ja korraliku teenistusega inimesi (tabel 2). Eesti on väikeriik, kas suudame lihtsustada tõukefondide kasutamist, vähendada administreerimiskoormust ja vabastada tööjõudu? See pole ainuüksi rakendusüksuste küsimus, vaid ka ettevõtlussektori probleem. Puudub ülevaade, kui palju ettevõtlussektori töötunde kulub tõukefondidest toetuste saamiseks. Praegusel, 2014–2020 tõukefondide perioodil võiksime läbi mõelda, missugune on otstarbekas bürokraatia määr tõukefondide kasutamisel.

Välisabi kasutamine võimaldab valitsusel leevendada hetkeolukorda ja viivitada muudatustega riigi juhtimises ja poliitikavaldkondades. Sisuliselt saab kasvava välisabi arvel vältida näiteks muudatusi riigi poliitikates ja hoida *status quo*'d. Pidev toetusraha sissevool on loonud olukorra, kus pikka aega mitmeid poliitikavaldkondi ei arendatud ja reforme lükati edasi. Näiteks riigi regionaalpoliitikal, kohaliku ettevõtluse arendamise sidumisel koolivõrguga, spordirajatiste ja muu infrastruktuuri loomisel ei ole olnud selget visiooni. Tulemus on tõukefondide abil ehitatud koolimajad, spordisaalid jms, mida selleks otstarbeks ei kasutata, sest kool on suletud või rajatisi kasutatakse tagasihoidlikult. Teine näide on pikaajaline riigi maksusüsteemi arendamisega seotud arutelu pidurdamine. Väidet „maksudega ei mängita" saab esitada siis, kui ligi 15 protsenti eelarvest on välistoetused, mis

aitavad eelarvet tasakaalus hoida. Niipea kui neid laekumisi pole, tuleb kohe mõelda, kuidas riigieelarvet edasi rahastada.

Toetussõltuvuse negatiivne kaasmõju Eesti ühiskonnas on arutelude pidurdumine, sest saab ka ilma hakkama, tuleb Euroopa raha ja sellega lahendame probleemid. Juba nüüd tuleks aga läbi mõelda ja arutleda selle üle, mida ette võtta, missugused on võimalused ja põhisuunad Eesti elu jätkamiseks siis, kui me ei saa igal aastal miljard eurot abiraha. Teisiti öeldes, millised on toetussõltuvusest väljumise strateegiad?

Ilmnenud on probleem ettevõtetega. Kasvavad ja üha mitmekesisemad toetusskeemid annavad ka osale erasektori ettevõtetele väärsignaale, et hakkama saab ainult toetustega ning esmatähtis pole turu tunnustus. Kommertspankade laenukonsultantide hinnangul on turule tulnud üha rohkem taotlejaid, kelle äriplaani keskne osa on Euroopa Liidu toetus. Kui see ära langeb, pole ettevõte enam arenguvõimeline. Seega võiks Eesti riigi majanduse liigituses majandussektorite (tööstus, kaubandus, transport jt) kõrval rääkida juba omaette välistoetuste sektorist, mille maht on aukartustäratav miljard eurot aastas ja kus töötab tuhandeid inimesi (täpset arvu ei saa öelda, sest seda pole uuritud).

Tabel 2. Eurotoetusi jagavate asutuste töötajate keskmiste palkade suhe Eesti keskmisse

Sihtasutus	Suhe Eesti keskmisse	Täistööajale taandatud töötajate arv
Riigi Infokommunikatsiooni SA	2,2	59
SA Keskkonnainvesteeringute Keskus	2,0	91
Ettevõtluse Arendamise SA	1,8	281
Maaelu Edendamise SA	1,6	17
SA Archimedes	1,6	114
Integratsiooni ja Migratsiooni Sihtasutus Meie Inimesed	1,4	36
Elukestva Õppe Arendamise SA Innove	1,3	151
Keskvalitsuse sihtasutused ilma toetusi jagavate sihtasutusteta	*1,4*	*8 807*
Keskvalitsuse ameti- ja hallatavad asutused	*1,2*	*33 700*

ALLIKAS: Rahandusministeerium. 2014. a riigieelarve seaduse seletuskiri.

Kuidas olukorda muuta

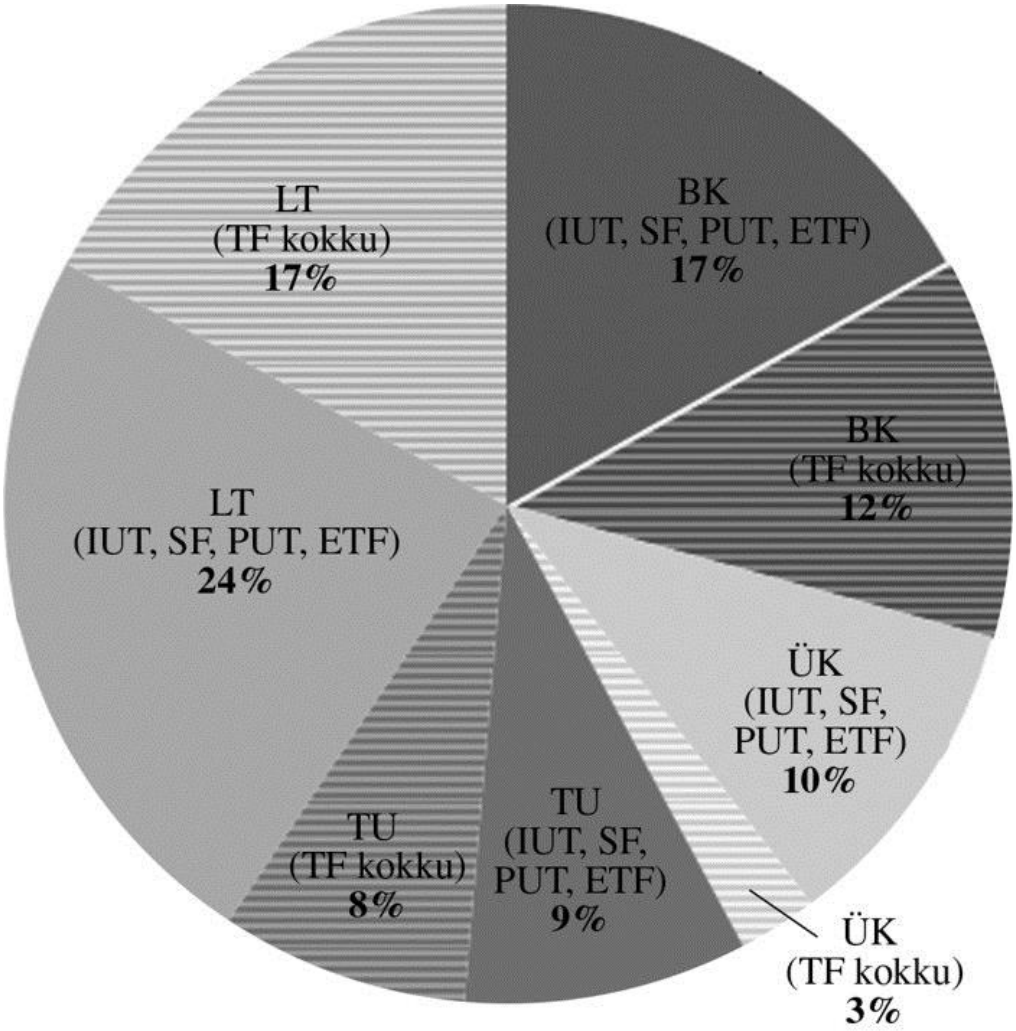
Esimese sammuna tuleb teadvustada, et toetussõltuvus on Eesti ühiskonnas probleem. Vajame läbimõeldud tegevuskava, kuidas hakkama saada siis, kui me igal aastal enam ei saa ligikaudu 15 protsenti riigieelarve tuludest välisabist.

Teise sammuna on vaja 2014. aastal teha ära suur töö järgmise Euroopa Liidu seitseaastaku, 2014–2020 toetusraha sisulise kasutamise kavadega. Selleks perioodiks on meil koos oma kaasfinantseerimisega kasutada 5,9 miljardit eurot (joonis 9). Just nende aastatega saab selgeks, kas oleme osanud Euroopa teotusraha nii kasutada, et meie riik saab tugevamaks ja rikkamaks. Eelmisel perioodil kasutasime ära 4,1 miljardit eurot, kuid meie tulutase kasvas 70 protsendilt Euroopa Liidu keskmisest tasemest 2007. aastal ainult 71 protsendile 2012. aastal.

Muidugi võib väita, et 2007. aastaks saavutatud tulutase oli majanduse laenubuumi tõttu kunstlikult kõrge ja Eestit tabas seetõttu majanduskriis palju tõsisemalt kui Euroopa Liidu teisi liikmesriike. Kuid on tõsiasi, et meie tulu taseme järelejõudmine Euroopa Liidu keskmisele on eriti 2012. ja 2013. aastal murettekitavalt aeglustunud. Tootlikkus hõivatu kohta Euroopa Liidu keskmisest moodustas 2010. aastal 69 protsenti, 2011. aastal 69,8 protsenti ja 2012. aastal 69,9 protsenti (vt Riigi eelarvestrateegia 2015–2018, lk 116). Sellise kasvutempoga ei pruugi me isegi selle kümnendi lõpus ületada 75 protsendi taset Euroopa Liidu keskmisest, mis on mitmete Euroopa Liidu toetuste puhul piirmäär, millest allapoole jäävad regioonid saavad toetusi taotleda. Ka pole praegused märgid lootustandvad: 2013. aastal kasvas Eesti majandus 0,8 protsenti ja EL 28 majandus 0,1 protsenti. Nii väike kasvuvahe ei anna vajalikku tulutaseme konvergentsikiirust. See tähendaks, et Eesti jääb edasi ühtekuuluvusfondi abisaajate hulka ning polegi vaja rääkida Euroopa Liidu toetussõltuvusest ja meie väljumisstrateegiatest.

Kolmanda sammuna tuleb lähiaastail keskenduda Eesti majanduse konkurentsivõime suurendamisele, mille keskmes on Eesti majanduse tootlikkuse kasv. Tootlikkuse sisulise kasvatamise asemel tegeldakse pigem abstraktse eesmärgiga. Konkurentsivõime kavas „Eesti 2020” on märgitud, et 2015. aastal peab tootlikkus olema 73 protsenti ja 2020. aastal 80 protsenti Euroopa Liidu keskmisest. Tootlikkuse suurendamise terviklik käsitlus puudub. Milliste tegevuste abil eesmärgini jõuda? Läheneda tuleb probleemikeskselt, määrata kindlaks ministeeriumide ühistegevused, mis aitavad konkurentsivõimet suurendada. Selleks on vaja senisest paremat ministeeriumide koostööd, millest praegu ei piisa, ning tugevdada nende ülest koordineerimist (nt Riigikantselei strateegiabüroo), et vältida vastutuse hajumist. Arvestada tuleks negatiivset kogemust, mis ilmnes eelmisel perioodil riiklike programmide elluviimisel. Samuti tuleks kaasata ettevõtlust nutika spetsialiseerumise toetussuundade määramisel, nii nagu see oli kavandatud, kuid kahjuks ellu ei viidud.

Joonis 9. Teaduse rahastamine valdkonniti ja rahastuse allikate kaupa protsentides kogu Eesti teaduse rahastusest (Eesti maksutuludest rahastatud osa on viirutamata, EL-i tõukefondidest saadud osa viirutatud)



Märkus: BK – bio- ja keskkonnateadused, LT – loodusteadused ja tehnika, TU – terviseuuringud, ÜK – ühiskond ja kultuur; IUT – institutsionaalne uurimistoetus, SF – sihtfinantseerimine, PUT – personaalsed uurimistoetused, ETF – Eesti Teadusfondi grandid, TF – tõukefondid.

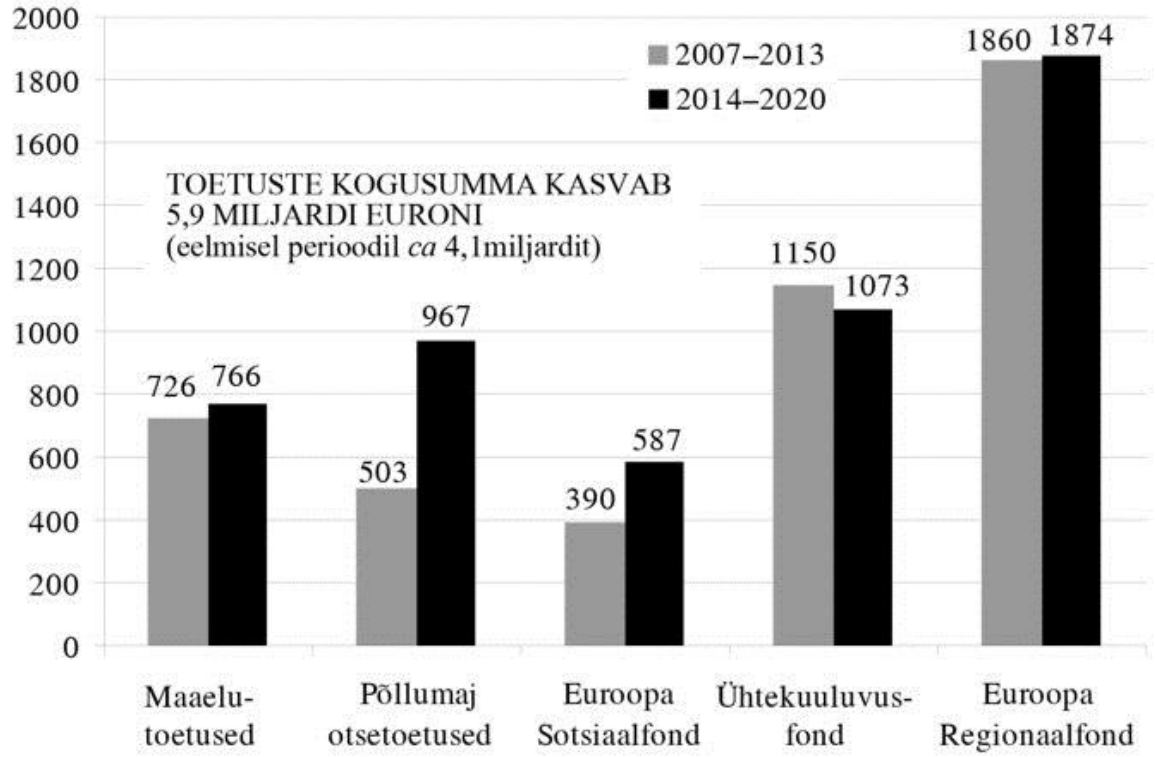
ALLIKAS: Eesti Teadusagentuur 2014.

Kokkuvõtteks

Välistoetuste tähtsus on pidevalt kasvanud ja muutunud hädavajalikuks Eesti riigi tegevuste rahastamise osaks. Välistoetustega oleme püüdnud kompenseerida oma riigi vähest võimekust. Välistoetused on muutunud Eesti riigieelarves põhiliseks investeerimisallikaks, kattes neist ligikaudu kolm neljandikku. Tänu välistoetustele saab jätkata senist majanduspoliitikat. Kuid toetuste kasutamisega kaasnevad võimalikud negatiivsed mõjud, nagu toetussõltuvus, mida ühiskonnas on vaja teadvustada. Toetussõltuvusest väljumiseks

tuleb 2013–2020 suurendada majanduse tootlikkust ja elanikkonna tulutaset, et riik oleks 2022. aastal võimeline ise Euroopa Liidu toetusteta investeerima.

Joonis 10. Euroopa Liidu toetused 2014–2020 fondide kaupa



ALLIKAS: Rahandusministeerium 2014. Euroopa Liidu toetused 2014–2020.

[1] Artikkel on valminud teadus- ja innovatsiooniseire programmi raames (vt täpsemalt www.tips.ut.ee).

Kasutatud kirjandus

Eesti Statistikaamet (2014). – http://pub.stat.ee/pxweb.2001/Database/Majandus/14Rahandus/08Valitsemissektori_rahandus/06Riigieelarve/ 06Riigieelarve.asp

Eesti Teadusagentuur (2014). Teaduse- ja arendustegevuse rahastamine Eestis. – http://www.etag.ee/analuus/statistika/teadus-ja-arendustegevuse-rahastamine-eestis/

Erste (2014). Cohesion Policy and other EU assistance programmes in 2014-2020. Special analysis. – https://www.erstegroup.com/en/Press/Press-Releases/Archive/2014/3/11/EU-Cohesion-Polica-2014-2020~Research-Zentral-Osteuropa

Konkurentsivõime kava „Eesti 2020”. – http://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/strateegia/_b_konkurentsivoime-kava_b_/_b_eesti-2020-strateegia/Eesti%202020%20(2012%20uuendamine)/eesti%202020.pdf

KPMG (2013). EU Funds in Central and Eastern Europe. Progress report 2007–2012.

Rahandusministeerium (2014). Euroopa Liidu toetused 2014–2020. – http://www.struktuurifondid.ee/el-toetused-2014-2020/

Rahandusministeerium (2014). Riigieelarve kassapõhised tulud-kulud 2006–2012 (seisuga 31.12.2012). – http://www.fin.ee/riigieelarve-2012

Rahandusministeerium (2014). Riigi eelarvestrateegia 2015–2018. Tallinn 29.04.2014. – http://www.fin.ee/riigi-eelarvestrateegia

Rahandusministeerium. 2014. a riigieelarve seaduse seletuskiri. – http://www.fin.ee/riigieelarve-2014

Riigikogu (2012). Pressiteated 21.11.2012. Infotunnis oli kõne all Euroopa Liidu finantsperspektiiv. – http://www.riigikogu.ee/index.php?id=174791

Riigikontroll (2012). Riigi tegevus teadus- ja arendustegevuse võtmevaldkondade edendamisel. Kuidas Eesti on viinud ellu strateegias „Teadmistepõhine Eesti” toodud riiklikke teadus- ja arendusprogramme? Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn, 7. märts 2012.

Nutikas jätkusuutlik Eesti

Jaak Vilo, akadeemik, bioinformaatika professor, Tartu Ülikooli arvutiteaduse instituudi juhataja

Kõrghariduse tähtsaim arendusülesanne on garanteerida, et ülikoolides on parimad õppejõud-teadlased ja tudengitel parimad õppimis- ja töötingimused ning et nad kõik realiseeriksid end maksimaalselt.

Eestis on koostatud arvukaid analüüse, strateegiaid, visioone, plaane, soovitusi ja raporteid ning seatud prioriteete. Nende ning otsuste ja tegude vahel haigutab aga tihti kuristik. Artiklis püüan sõnastada ja argumenteerida põhiprintsiipidest alates lihtsaid eesmärke ja suuniseid, kuidas teaduse, kõrghariduse, innovatsiooni ja nutika spetsialiseerumise abil Eesti riigi kestlikule arengule kaasa aidata. Kõik ei ole saavutatav kiiresti ja kohe .Kõrgharidus, teadus ja innovatsioon vajavad pikaajalist vaadet, stabiilsust ja keskendumist. Võtmerollis on inimesed, kelle võimekus ja talent muutub tegelikuks väärtuseks alles pika pühendumuse kaudu. Selleks et oma tööd hästi teha, on vaja ennekõike head füüsilist ja inimlikku töökeskkonda, vahendeid ning motivatsiooniks tunnustust.

Teadus tegeleb kõikvõimaliku uue avastamise, mõtestamise ja loomisega, seega tuleb just teadusest otsida tulevikku arendavat jõudu ja edendajat .Teadus ise ei ole suunatud kitsalt majanduse hetkemurede lahendamisele, vaid uue teadmise loomisele. Teadusest turule on rakendusuuringute ja tootearenduse ning innovatsiooni kaudu käia pikk käänuline tee. Majandust hoiavad käigus võimekad ettevõtted, mis tarbivad ja arendavad edasi maailma parimat hetketeadmist, et selle baasil luua paremaid tooteid ja teenuseid. Millised on tegevuste täpsed piirid ja millistes organisatsioonides või tingimustes uus luuakse, varieerub suuresti. Erialati on võimalused teadustulemusi tootestada erinevad. Ravimiuuringutest, tumeaine osakeste füüsika tulemustest, kultuuri analüüsist või keskkonnaohtude teadvustamisest majandusliku väärtuse loomiseni (loe: sisemajanduse kogutoodangu kasvuni) on erinev tee. Ka IT-oskused on otseseoses teaduse ja tehnoloogia arenguga, sest IT areng põhineb uutel tehnoloogiatel ja tulemustel, mille põhitõdesid arendatakse edasi teadus- ja arendustegevuse kaudu.

Majandust ja riiki arendavad inimesed

Kuidas on teadus- ja arendustegevus seotud õpetamise, õppimise ja nutika majanduse arendamisega? Teaduse ja tehnoloogia õppimise ja edasiarendamise vundament rajatakse ülikoolis, elu jooksul kogu aeg ennast täiendades. Ise saab ka õppida, kuid nii võivad sisse jääda lüngad. Heade alusteadmiste najal on lihtsam uusi oskusi õppida.

Ülikoolid on läbi aegade olnud ennekõike uue teadmise loomise ja edasiandmise keskused. Ülikoolidesse koondusid inimesed, kes pühendusid avastamisele ja maailma seletamisele. Nende juurde tuldi õppima, omandama sedasama maailma mõistmise ja avastamise kunsti. Sama kehtib ka praegu – ülikooli tullakse omandama vastava eriala tippteadmist, õppima maailma mõtestama, pidevalt juurde õppima, et elus hästi hakkama saada. Mõned ülikooli erialad annavad ameti – tunnistuse töötada litsentsi nõudval alal (arstiteadus, juura jms). Paljude ametite jaoks pole aga kõrgharidus tingimata vajalik. Võib tunduda, et raamatute ja internetis vabalt kättesaadavate videoloengute kaudu on kogu haridus iseenesest kõigi

käeulatuses ning ülikoolide roll võiks hakata vähenema. Selles arutelus läheb aga kaduma õppima ja avastama õppimise protsess ise.

Ülikool peab andma teadmisi ja selle kõrval õpetama, kuidas tippteadmisi rakendada ja võimekust omandada ning ka ise uusi teadmisi luua ja sünteesida. Oskust luua on vaja kasvõi selleks, et avaldatud teadustulemustes täita puuduvaid detaile – *„on lihtne näha, et”* tüüpi laused matemaatikas, lühikesed algoritmide kirjeldused infotehnoloogias, mille baasil luua sadade tuhandete koodiridadega päris tarkvara, või korrata katseid, eeskujuks vaid kompaktsed laboriprotokollid. On naiivne arvata, et kõik vajalikud teadmised ja info saab panna ühte (paksu) raamatusse (internetti) või videosse ja öelda ‚et igaüks, kes sellest aru saab või oskab selle vajaduse korral üles otsida, teab ja oskabki juba kõike piisavalt.

Ülikooli roll on koolitada inimesi, et nad elus hakkama saaksid, andes kaasavaraks baasteadmised ja oskused, mille abil oma teadmisi täiendada. Kuid seda rolli saab täita ainult sama protsessi ise läbi käies, uue teadmise omandamise oskuste õpetamise kaudu. Ülikool ise teaduse tegemise võimekuseta ei saa õppimis- ja loomisvõimelisi isikuid õpetada.

Teadus ja õpetamine peavad ülikoolis käima käsikäes

Maailma kollektiivsed teadmised muutuvad järjest mahukamaks ja komplekssemaks. Selleks et majanduses edukas ja konkurentsivõimeline olla, tuleb kõigepealt aru saada, missugune on teadmiste tase maailmas, ja teiseks proovida ise seda taset edasi nihutada, see tähendab avastada ja luua uut teadmist, saada uut konkurentsieelist. Ülikooli peamine roll peaks olema õpetada baasteadmisi, kuid samal ajal viia õppurid võimalikult kiiresti selle piirini, kust edasi algab tundmatu maa, kus nad peavad ise oma mõistuse, leidlikkuse ja ideede alusel katsetama ja avastama, õppima uut looma. See tähendab ka võimekust töötada teadaoleva ja tundmatu piiril. Ülikooli töö ei saa selles mõttes kunagi valmis. Parimate teadmiste ja oskusteta pole võimalik parimaid teadmisi ja oskusi õpetada. Seega peavad teadus ja õpetamine ülikoolis käima käsikäes. Teaduseta ei ole ülikoolivääriliste õpetamist. Muidugi õpetavad ülikoolid väga palju ka aastakümnetetaguse teaduse alustõdesid. Kui need põhitõed on kogu praeguse teadmise jaoks olulised ja fundamentaalsed, siis tuleb need omandada.

Teadus ja haridus on ühelt poolt kitsas ja spetsialiseerunud, teisalt vajab laia silmaringi. Hariduses kasutatakse pööratud T-tähe näidet – laiad baasteadmised ja kitsas spetsiifiline erialateadmine. Ei ole ühtegi inimest, kes suudaks sügavalt teada paljude erialade ja suundade seisu. Kuid teadust ei vii edasi ainult ühe kitsa teadmise või oskuse arendamine. Paljud suured läbimurded tekivad mitme valdkonna teadmise kombineerimisest. Tänapäeval on paljudel aladel vaja just koostööd mitmete eri oskustega inimeste ja tiimide vahel, eriti kui tegeldakse mingi üldise probleemi lahendamisega. Alternatiiv on väiksemas rühmas või koguni individuaalselt ühe kitsama mõtte ja idee arendamine.

Teadusliku tõe kriteerium on tõestus. Argumentide või eksperimentidega tuleb ise veenduda ja teisi veenda avastatu õigsuses. Selleks et uusim teadmus jõuaks edasiarendamisse ja kasutusse, peavad selle omandama paljud inimesed. Samuti tuleb koolitada töö jätkajaid. On otstarbekas, et parimad teadlased kasutavad osa oma ajast oskuste edasiandmisele.

Õpetada ei saa kriitikata, ainult „õpikutõdesid”. Sageli kajastavad need lihtsustatud keskmist või juba ammu teada teadmust. Õpikuni jõuab uus info kõige kiiremini ligikaudu viie aastaga. Sama on ka tehnoloogiaga – teooria loomisest selle rakendamiseni võib kuluda kümme aastat.

Vahel küsitakse: kas Eesti peaks olema tehnoloogia arendaja või rakendaja? Siin on peidus teatav vastuolu – edukalt saab rakendada neid tehnoloogiaid, mida on ise piisavalt uuritud, et teada nende nõrku ja tugevaid külgi, ning alles siis, kui osatakse rakendamise käigus ette tulevad tehnilised detailid lahendada. See tähendab vähemalt arusaamist, kuidas vastav tehnoloogia on loodud ja millised on selle rakendamise piirid.

Ülikooli tugevust näitab ainult see, kui head teadlased ja õppejõud ülikoolis töötavad ning kui hästi omandavad noored võimalikult head teadmised ja oskused. Ülikooli konkurentsivõime määrab üheselt võimekus ligi meelitada ja hoida talenti. Ülikooli töö tulemusena kasvatatakse ideaalsel juhul generatsioon generatsiooni järel küpseid, heade teadmiste ja oskustega kodanikke, kes edendavad majandust ja ühiskonda.

Eeldame, et ülikoolil on õnnestunud värvata tööle maailma parimad teadlased ja õppejõud. Kuna teaduses ja kõrghariduses on igal alal tippteadlasi vähe, siis peab mõtlema sellele, kuidas need inimesed saaksid pühendada rohkem aega sisulisele tegevusele, mitte pelgalt administreerimisele. Administraatorite palkamine ei lahenda probleemi, sest siis läheb ebaproportsionaalselt suur hulk vahendeid sama tegevuse peale. Helilooja loob väärtust heliteoseid luues, mitte lõpututes juhtorganites ja komiteedes olles, riigihankeid korraldades, aruannete täitmiste, enesehindamiste ja evalveerimiste käigus. Vähendaks neid asendustegevusi?

Teadus ja kõrgharidus on kallis, veel kallim on selle puudumine

Eeldame, et Eesti parimad talendid tulevad õppima ülikooli. On kuritegu, kui me ei anna neile parimat võimalikku haridust. Eesti väikese inimeste arvu juures raiskame talentide elu, kui nad ei omanda kõrgeimat võimalikku teadmiste ja oskuste kombinatsiooni, mis aitab neil elus paremini hakkama saada. Seega kõrghariduse strateegiliselt kõige tähtsam arendusülesanne on garanteerida, et ülikoolides on parimad teadlased-õppejõud ja tudengitel parimad õppimis- ja töötingimused ning nad tõesti realiseerivad end maksimaalselt. Kui andekas inimene ei pühenda end oma võimete vääriliselt treeningutele, ei jõua ta kunagi tippu. Eestis loeb iga inimene.

Kogu pika sissejuhatava jutu mõte on jõuda tõdemuseni, et meil tuleb selgemalt tunnetada ja sõnastada ülikoolide rolli Eestis: mida neilt oodata ja loota ning kuidas neid arendada. Kuidas tagada, et ülikoolid meie kõrged ootused ja lootused parimal viisil ellu viivad. Milline on Eesti strateegia ülikoolide – kõrghariduse ja teaduse – suhtes? Seda olukorras, kus Eestil on tulevikku vaadates äärmiselt suured probleemid: halb demograafiline olukord, väike hulk inimesi peab tagama suurema hulga abisaajate vajadusi; tehnoloogiad arenevad pidevalt ja isegi kannul püsimiseks tuleb üha kiiremini ise tegutseda, ebastabiilsus regioonis kasvab, ressursinappus vaevab jms. Kõrgharidussüsteem peab Eesti arengule kaasa aitama, kuid vajab samal ajal ise kindlust tuleviku suhtes.

Järeldusi

– Meie ainus tõeline vara on inimesed, seega ei tohi „raisata" õppureid ega õpetajaid – kõik peavad saama maksimaalselt keskenduda põhitööle.

– Parimate meelitamiseks ja konkursi tekitamiseks peab ülikool olema piisavalt atraktiivne töö- ja õppimise koht.

– Töö- ja õppekeskkond peab soosima pingutamist.

– Julgemalt tuleb käsitleda teadust ja kõrgharidust kui tervikut.

– Teadus ja kõrgharidus vajavad ühtset karjäärimudelit, mis tagaks huvi selle töö vastu, motivatsiooni ja turvatunde.

– Toimima peab terve konkurents.

– Teaduses on vaja kvaliteetset mitmekesisust.

– Ülikoolid peavad arenema ja arendama end aktiivselt.

– Prioriteetide seadmisel tuleb lähtuda sellest, et ainult kvaliteedi baasil saab kasvatada kvantiteeti.

– Tudengite arvu kahanedes tuleb arendada kvaliteeti.

Teaduse ja kõrghariduse üldised vajadused

Teaduse ja kõrghariduse rahastamises on hiljuti toimunud suured muutused.

Esiteks on fundamentaalseid vajadusi väga suures mahus arendatud Euroopa tõukefondide rahaga. Teaduse omariiklik rahastamine on viimased 6–7 aastat sisuliselt taandarenenud – praegune rahastuse tase jääb alla 2008. aasta taset. Jooksevhindades on Eesti enda rahastus kahanenud 25 protsenti.

Samal ajal on tõukefondide kasutus tugevasti kasvanud. Tippkeskuste, riiklike programmide, doktorikoolide, tehnoloogia arenduskeskuste jms abil on suurenenud Eesti teaduse võimekus ja tulemuslikkus. Tekkinud on ka pingeid, kuidas tulevikus jätkusuutlikult uut tuumikut üldse rahastada. Kahtlemata on tegu uute võimekustega ning kõigel sellel minna lasta oleks lausraiskamine. Eesti teadus ei ole oma mahult veel ka koos struktuurivahendite panustega maailma teaduse kõrgliigas. Kvaliteedinäitajad on arenenud õnneks jõudsamalt. Mis omakorda tõestab Eesti seniste panuste positiivset mõju.

Teiseks on kõrghariduses viidud ellu tasuta õppe reform. Kuigi on õige põhimõte, et õppida peavad saama kõik võrdsetel alustel ja raha eest ei tohi end ülikooli „sisse osta", on reformi käigus lisandunud riiklik raha sisuliselt asendanud vaid senist eraraha. Vastutusvaldkondade, kvaliteedipõhiste tulemusnäitajate ja fookustamisega ei ole veel kuigi kaugele jõutud. Seega pole kindel, kuidas kõrgharidus edasi areneb.

Kolmandaks on ellu viidud teaduse rahastamise reformi esimene etapp – loodud on Sihtasutus Eesti Teadusagentuur ning senine siht- ja baasfinantseerimine on asendatud institutsionaalse ja personaalse finantseerimisega. Realiseerunud ei ole üks aspekt, nii-öelda täiskulupõhisus. Eeldus oli, et teadust hakatakse rahastama mahus, mis vastab teadlase tervikvajadustele. Kahjuks see eeldus – kuna raha oli süsteemis ka enne liiga vähe – on osutunud valeks ka praegu. Saab hoopis selgeks, et Eesti oma teadusraha oligi ainult ligikaudu 650 inimese „täiskulu" tarbeks. Reformi olnuks märksa mõistlikum ja ainuõige läbi viia nii, et järjekindlalt oleks kasvanud ka terviklik rahastuse maht. Praegu jäävad rahata väga head taotlused, sest väga hea teaduse osakaal Eestis on tõusnud.

Kogu Eesti teadust ja isegi haridust vaevab meeletu projektipõhisus. Struktuurifondide kasutuselevõtuga on see ehk olnud möödapääsmatu, kuid ei pea tingimata nii olema riigi enda tegevuste puhul.

Võrdleme näiteks Tartu Ülikooli ja Helsingi Ülikooli. Helsingiga on hea võrrelda, see on meile lähim maailma esisajas olev ülikool (sisuliselt igas ülikoolide pingereas). Helsingi Ülikool on ligi kaks korda suurem – nii tudengite vastuvõtu ja koguarvu kui ka väljastatud kraadide poolest, samuti õppejõudude-teadustöötajate ja personali koguarvus (kõigub 1,8–2,5 vahel). Kuid on ka olulised erinevused. Esiteks doktorantide koguarv ja doktorikraadi saanute arv on Helsingis koguni 3,4 ja 4 korda suurem. Teiseks, eelarve on ligikaudu 4,7 korda suurem, mis on seletatav laias laastus nii suuruse (kaks korda suurem) kui ka palkadega (üle kahe korra kõrgemad(. Väga suur vahe on aga eelarve struktuuris: Eestis on ülikooli eelarveline rahastus ligikaudu 1/3 kogueelarvest (tegevustoetus, residenditasud jms), Helsingi Ülikoolis 2/3. Kokku on Helsingi Ülikooli eelarveline rahastus lausa kümme korda suurem kui Tartu Ülikoolil. Just see kümnekordne erinevus (viis korda tudengi kohta keskmiselt) näitab suurimat struktuurset probleemi Eesti ülikoolide rahastuses. Ülikoolil on raske määrata pikaaegseid arendusprioriteete, kui nii suur hulk raha sõltub projektidest, mis omakorda söövad eelarvelise raha pealt oma- ja kaasfinantseeringut.

Soovitus: praegu tuleks suurendada kindlasti nii Eesti oma teaduseelarvet (institutsionaalne uurimistoetus + personaalne uurimistoetus + baasfinantseerimine) kui ka ülikoolide stabiilset tegevustoetust. Eesti kõrghariduse rahastus tudengi kohta on praegu Euroopas suurte mahajääjate hulgas. Sellest sõltub aga otse kvaliteet; kohati on õppejõude liiga vähe (nad on ülekoormatud) ja teiseks on õppejõud palkade poolest alarahastatud. Rahastust võib võrrelda pigem koolide rahastusega koolilapse kohta. Kindlasti jääb see kaugele maha näiteks Tallinna rahvusvahelise kooli planeeritud kulust, koguni kolm korda, ja on väiksem kui eralasteaedades kohatasu. Samal ajal peavad ülikoolis õpetama rahvusvahelised maailmakuulsad õpetlased.

Kuidas arendada Eesti teadust, kõrgharidust ja innovatsiooni, kui loodame seda teha peamiselt „võõra" raha ja projektide abil? Ülikooli karjääri valinud inimesed, kes teevad maailma tasemel tööd, tahavad omada perspektiivi ja pikaajalise karjääri võimalust.

Järgmiseks keskendun Eesti majanduse ühele nähtavamale osale, info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) sektorile, ning selle näitel prioriteetide seadmisele ja ülehaipimisele Eestis.

IKT sektor toodab majanduskasvu, kuid vaevleb tööjõupuuduses

Statistikaameti järgi hõlmab info ja side kogu tööhõivest 19 700 inimest (3,2% .(Viimase 4–5 aastaga on kasv olnud ligi 5000 inimese võrra. Erasektorist on hõive protsent suurem, ligikaudu 4,5 protsenti ning keskmine lisandväärtus 40 000 eurot töötaja kohta ehk kaks korda kõrgem Eesti keskmisest .Seega räägime praegu kokku ligikaudu 20 000 inimesest, kes on tootnud kogu senise Eesti IKT eduloo ja kasvatavad Eesti sisemajanduse kogutoodangut kaks korda kiiremini kui keskmine töötaja. Kusjuures viimase viie aastaga on sektor kasvanud ligi 1000 inimese võrra aastas. Muidugi on siin omad agad: keskmisi ei ole olemas ning suures statistikas on koos nii telekomisektor, programmeerimisfirmad kui ka uued iduettevõtted – kõik väga erinevad. Samuti on meie erasektori IT tööhõive vaid kuni pool edukate tugevate IT riikide suhtelisest tasemest. Seega struktuurselt peakski see kasvama vähemalt kaks korda.

Startupi ettevõtete juhtide klubi (SLC) koostas enda jaoks ülevaate Eesti nii-öelda #Estonian-Mafia idufirmadest. Eesti juurtega idufirmad annavad tööd 1000 inimesele, maksavad tänavu palkadeks 15 miljonit ja maksudeks 10 miljonit eurot. Tänavu plaanitakse juurde palgata veel 300 töötajat (Äripäev, 24.04.2014). Hiljuti raporteeriti ajakirjanduses, et 2013. aastal on idufirmad kaasanud ligikaudu 30 miljonit eurot kapitali, kaks korda rohkem kui 2012. aastal (BNS, 17.03.2014). Mitmed edukamad plaanivad suurendada oma töötajate arvu veel 2014. aasta jooksul 20–30 protsenti. Seega on kasvupotentsiaal meeletu.
[http://e24.postimees.ee/2730768/eesti-idufirmad-kaasasid-mullu-30-miljonit-eurot-lisakapitali

http://www.aripaev.ee/article/2014/4/24/vaata-milline-eesti-idufirma-annab-enim-tood]

Huvitav tähelepanek on ka see, et Eesti IT-firmad on loonud täiesti uusi ja unikaalseid tehnoloogiaid ja tooteid, võisteldes sellega täiesti uuel tasemel (näiteks Zero Turnaround, Transferwise, Plumbr, Guardtime, Cybernetica/Sharemind). Sellised konkurentsieelised toodavad pikemat aega suuremat lisandväärtust kui lihtsamad teenused, mida on kergem kopeerida.

Kogu Eesti IT-sektorit vaevab aga krooniliselt üks ühine mure – ei jagu inimesi, keda palgata. Nii juba kümme aastat järjest. Paraku on Eestis IKT tööhõive üle kahe korra väiksem kui meist edukamates võrdlusriikides (nt Põhjamaad, USA(. Seega ei realiseeri me kaugeltki oma võimalusi, kui töötajaid on palju vähem kui teistes riikides.

Skeptikud võivad küsida, kas rohkem ongi vaja? Kas IT-buum üle ei lähe? Võin kinnitada, et IT siseneb meie igapäevaellu üha jõulisemalt. Avalikkus näeb ja tunneb Google'i, nutitelefonide ja sotsiaalvõrkude fenomeni. Kuid üha suurem osa IT-d luuakse väljaspool IT-firmasid. Samuti ei tooda suured IT-firmad ise sisu, mida internetis primaarselt „tarbitakse", vaid üksnes võimaldavad ligipääsu väärtuslikule sisule. Teistesse valdkondadesse siseneb IT märkamatult – autode, kodutehnika, robotite jms siseste arvutite hulk kasvab ja nende baseerumine IT-l on ammu teada. Samuti on klassikaline tootmine tänu arvutijoonestusele, 3D printimisele ja automatiseeritud tootmisliinidele muutunud sisuliselt IT võimendatud tegevuseks. Kõikides valdkondades toodetakse üha rohkem andmeid – teadus ja tehnoloogia ei saa enam areneda IT-komponendita. Näiteks genoomika ja tervishoid – esimene toodab andmeid eksponentsiaalselt palju kiiremini, kui arvutite kiirus järele tuleb. Andmete kogumise ja salvestuse võimekused ning mahud kasvavad praegu kiiremini, kui lisanduvad arvutusvõimsused.

Unistus, et Eestis võiks aastal 2020 olla juurde tulnud 20 000 töötajat, kes kõik võiksid toota Eesti keskmisest 20 000 eurost kõrgemat lisandväärtust, väärib läbimõtlemist. Kui see tõesti realiseeruks, tähendaks see Eestile ligikaudu 400 miljonit eurot kõrgemat lisandväärtust aastas. Kui palju ja kuidas oleksime valmis investeerima sellesse unistusse praegu?

Uuringute põhjal (Praxis) on IKT sektoris erialase kõrgharidusega ainult ligikaudu 1/3 töötajaist. Seega suudab sektor tööd anda ka teiste erialade taustaga või iseõppinud või õpingud pooleli jätnud inimestele. Sama arvutuse järgi peaks aga näiteks 20-000 st vaid ligikaudu 6000 olema IT erialadelt. Praegu lõpetab IKT erialadel (bakalaureus, magister, doktor) kokku 560 tudengit aastas. Tõsine küsimus on nende kvaliteet. IT valdkonnas on tavaline, et inimeste tööviljakus erineb rohkem kui kümme korda. Koodiridade arv on halb tööviljakuse näitaja – kvaliteet seisneb lahenduse ülesehituses, efektiivsuses, korrektsuses. Lühem, selgem, lihtsam ja õigel abstraktsioonil põhinev programm on palju parem kui pikk,

lohisev ja vigane. Seega peame tagama võimalikult kvaliteetse hariduse. Uusi tehnoloogiaid luuakse seal, kus on kompetentsid.

Kvaliteetne kõrgharidus vajab piisaval arvul häid õppejõude ja häid tudengeid

Paraku on ülikoolide vana riiklik koolitustellimus ja praegune tegevustoetus tudengi kohta liiga madala pearahaga. Vana riikliku koolitustellimuse ajal oli loodus- ja täppisteaduste ning tehnoloogia valdkonna bakalaureusetaseme rahastus ligikaudu 3000 eurot aastas. Samal ajal oli eralasteaedade kuutasu juba 400–500 eurot (aastas 5000 eurot lapse kohta) ning Tallinna rahvusvahelise kooli loomisel hinnati õppeaasta maksumuseks ligikaudu 9000 – 10 000 eurot lapse kohta. Ülikoolide tegevustoetusele üleminekuga anti kogu otsustusvastutus ülikoolidele, kuid see ei tähenda, et ülikoolid üksi saaksid üleöö radikaalselt kokku tõmmata paljusid erialasid, et toetada väheseid riigile eriti vajalikke. Seda enam, et riigi tasemel neid otsuseid pole varem tehtud. Alarahastus ei pitsitanud ainult IT valdkonda.

Kahjuks suudab 3000 eurot aastas tudengi kohta tagada õppejõudude keskmiseks palgaks 1200–1500 eurot 15:1 tudengite-õppejõudude suhtarvu juures ning arvestades ka muud kulustruktuuri, mida ülikoolid peavad ülal pidama (taristu, raamatukogud, tugistruktuur jms). See palk on ainult pool programmeerimise valdkonna keskmistest palkadest (rääkimata suurtest kasumlikest kõrgemat palka maksvatest ettevõtetest). Selline ebakõla riikliku rahastuse ja tööturu situatsiooni vahel ning välisõppejõudude toomise vajadus oli ka peamisi IT Akadeemia käivitamise põhjusi. IT Akadeemia on IT-hariduse kiirema mahu ja kvaliteedi kasvatamise programm Tartu Ülikooli ja Tallinna Tehnikaülikooli valitud õppekavade edendamiseks. IT Akadeemia egiidi all on Eesti edukamaid rahvusvahelisi magistrikavasid – tarkvaratehnika ja küberkaitse .IT Akadeemia lisarahastus oli käivitamise esimesel poolaastal 1,5 ja järgmisel aastal 2,7 miljonit eurot. Sellest kuni üks miljon eurot kulub tudengite stipendiumidele (160–300 eurot kuus ehk 1600–3000 eurot aastas). Ülejäänuga püütakse tagada piisav arv õppejõude, projektipõhiselt suurendada õppejõu ameti atraktiivsust ja palgata uusi välisõppejõude. Võrdluseks: aastal 2013 kaasasid ainuüksi Eesti idufirmad 30 miljonit eurot kapitali, sellest ligikaudu 25 miljonit eurot väljastpoolt Eestit ning maksid 10 miljonit eurot makse.

Parim tugi Eesti IT-firmade arendamiseks on edendada IT-haridust

IT Akadeemia jõupingutused on suunatud ennekõike programmeerimise ja küberkaitsega seotud tudengite ettevalmistamisele, mitte kõigile IKT erialadele – selleks pole lihtsalt piisavalt raha. Esimesed IT Akadeemia käivitamise algul 2012. aastal vastu võetud bakalaureuseõppe tudengid lõpetavad ülikooli järgmisel aastal (2015). Magistrantuuris on välistudengite arv aasta-aastalt kasvanud ja ületab sel aastal vastuvõtus kaugelt 50 protsendi piiri. 2014 kandideerib Tartu Ülikooli ja Tallinna Tehnikaülikooli ühisesse tarkvaratehnika magistrantuuri üle 300 tudengi, neist ainult 13 Eesti päritolu. Seejuures enamik tudengeid töötab juba õppimise ajal, IT tööjõu vajadus firmades on lihtsalt nii suur. Siin ülikooli lõpetanud välismaalastest on mitmed jäänud tööle Eestisse ja asutanud isegi oma firmasid, andes omakorda tööd teistele. Seega aitab välismaalaste kaasamine vahetult kaasa kvaliteedi ja mahu parandamisele Eesti ülikoolides ning hiljem omakorda riigi majandusedule.

Võib küsida, kas senine kõrghariduse rahastuse maht tudengi kohta – ligi 9000 eurot riikliku koolitustellimuse ajal bakalaureusekraadi omandamise „kulu" kolme aasta jooksul ning nüüd lisandunud IT Akadeemia ja IKT riikliku programmi projektid – on palju või vähe? Ei tohi

unustada, et hea haridusega programmeerija aitab IT-sektoris luua 50 000 – 60 000 eurot lisandväärtust aastas. Tiimis võib ühe väga hea liidri väärtus olla kaugelt suurem.

Investeeringud IT-haridusse on riigile selles mõttes riskivabad, et programmeerimise alal võib spetsialist väga kergelt vahetada töökohta ja hakata tootma tarkvara mõne teise sektori tarbeks. Kui üks idufirma läheb pankrotti, on omandatud kogemused seda suurema väärtusega mõnes uues ettevõttes. Riik „investorina" ei võta äririske, vaid lihtsalt edendab IT-ettevõtete toimimiskeskkonda, kasseerides otseste ja kaudsete maksude ja üldise majanduskasvu vilju.

Tundub, et iga investeeritud euro puhul on garanteeritud selle iga-aastane korduv tagasiteenimine. Millisel muul investeeringul võib pidada tasuvusajaks üht aastat hetkest, kui „toode" (koolitatud inimene) on turule tulnud? Seejuures unustame isegi selle, et võimalus on ka *jackpot*'iks – korrata Skype'i, Playtechi edu. Või soomlaste Rovio ja Supercelli edu (viimane kasvatas kolme aasta jooksul oma firmaväärtust ligi 2 miljoni euro võrra päevas, olles ise vähema kui 100 inimesega ettevõte). Selliseid edulugusid, nagu võib oodata Transferwise'i, Zero Turnaround', Fortumo jt firmade poolt, saab tiivustada vaid piisavalt suurel hulgal väga hea haridusega inimeste olemasolu.

Soovitusi Eestile IKT hariduse alal

Seniste tegevuste põhjal võib hinnata, et IT-hariduse rahastusmeetmed, eriti IT Akadeemia, on täitnud oma esmase rolli. Valdkond on saanud lisatähelepanu ning paranenud on koolituse maht ja tase. Kuid õhus on ka ohu märke – sektori buum kestab edasi ja jätkuvalt tuleb teha pingutusi, et ka õppejõu amet oleks atraktiivne. Atraktiivne peab olema karjäär nii alustava, maailmataseme poole pürgiva õppejõu kui ka rahvusvaheliselt tunnustatud ja välisõppejõu jaoks.

Suurenenud tudengite hulk vajab jätkuvalt häid lisaõppejõude. Kust neid tuleb, kui seni on Eestis doktorantuur olnud pigem kesine? Seega tuleb suurendada doktorantuuri vastuvõttu ning parandada doktoriõppe tingimusi. Ilmselgelt ei ole 384-eurone stipendium IT-doktorandile (ega ühelegi doktorandile Eestis) piisav palk pika pingutuse ja töö eest oma pere loomise viljakamates aastates. Praegu kombineeritakse IT-doktorantidele veidi kõrgem töötasu mitmest allikast, nii teaduse kui ka õpetamise kaudu. Seetõttu kipub aga õppeaeg venima.

IT erialade vastuvõtuarvude suurenemise tõttu võib paraku ka osa tudengite erialane huvi ja motivatsioon kannatada, sest nii mõnigi võib olla valinud selle eriala populaarse kaasajooksmise või ainult kõrgema palga soovist lähtudes. Olukorda saab jällegi parandada ainult piisava arvu väga heade õppejõudude abil, kes aitaksid tekitada ja kasvatada huvi IT kui äärmiselt põneva, mitmekülgse ja intellektuaalse distsipliini vastu.

Samuti peab järele tulema IT-hariduse taristu. Tartu Ülikoolis, IT Kolledžis ja Tallinna Tehnikaülikoolis on jõutud õppe- ja tööruumide füüsiliste piirideni. Kui IT-sektori töökohad meelitavad võimalikult heade töötingimustega, siis ülikoolis pole tudengitel kohta, kus loengute vahel olla, puudu on suurtest ja väikestest auditooriumidest, pole tudengite koostööprojektide jaoks pindu jms. Õppekeskkond peab olema motiveeriv ja kohane. Sama lugu on teadlaste ja õppejõudude töökabinettidega.

IT kompetentsikeskused

Teiste riikide, edukate ettevõtjate ja investorite, innovatsioonikeskuste ning piirkondade (Silicon Valley) näitel teame, et uus ettevõtlus on kõige edukam siis, kui kokku saavad väga hea haridus, teadus, disain ja ettevõtlikkus. Seda üritatakse ühendada mitmetes ülikoolides (nt Aalto ülikool), tehnoloogiaparkides, kiirendites.

Eesti vajab lisaks NATO küberkaitsekeskusele ja Euroopa Liidu IT Agentuurile paari suurt rahvusvahelist teadus- ja arendusüksust. Kui NATO ja Euroopa Liit on suhteliselt suletud organisatsioonid ning nende töötajaid ei värvata primaarselt Eestist, siis kohalikud teadus- ja arendusüksused kaasaksid just siinseid inimesi ning sellega aitaksid koolitada Eestis uue tippspetsialistide generatsiooni. See on võimalik ainult siis, kui siin on soosiv keskkond ja jätkub talente, keda üksus saab palgata. Igal juhul ei jää siin koolitatud, doktorikraadiga inimesed tööta.

Mis on atraktiivse kompetentsikeskuse koostisosad? Vaja on koondada piisav hulk talendikaid inimesi – tudengeid, teadlasi, disainereid, ettevõtjaid – ning luua neile keskkond, kus kõik omavahel ka vabas ja koostööd soosivas ümbruses kokku saavad. Kui meile meeldib näha hästi läbimõeldud innovatsioonikeskusi välismaal, siis mis takistab nende loomist Eestis?

Praegune ruumikitsikus ja keldris töötamine tuleb asendada atraktiivse modernse töökeskkonnaga, kus on ruumi tudengitele, et nad ei tahagi õppehoonest lahkuda, vaid tegelevad õppimise, rühmatööde ja koostööprojektidega; õppejõududele ja teadlastele, et nende tingimused ei jääks alla eraettevõtete omadele; interdistsiplinaarsetele üksustele, kes toovad sisse kompetentse (nt disain, psühholoogia vmt) või ägedaid projekte (biomeditsiin, e-tervise lahendused, geoinformaatika jne); uudsetele haridustehnoloogiatele – stuudiod *online* kursuste loomiseks jne. Ülikool peaks IT-hariduse ja interdistsiplinaarse arendamise vajadused koondama „ühe katuse alla ,"et tagada maksimaalne sünergia IT-ga kõige rohkem seotud alade vahel.

Eriti atraktiivne oleks, kui sama katuse all saaksid kokku ka ettevõtjad – uued idufirmad ja eriti ettevõtted, millel on suur teadus- ja arendustegevuse komponent või spetsiaalsed teadus- ja arendusüksused (nt Samsungi, IBM-i vmt firma). Võimalus luua teadus- ja arendusüksus otse eduka ülikooli õppe- ja teadushoone vahetusse lähedusse peaks meeldima nii mõnelegi suurele firmale. Praegu on ka tehnoloogia arenduskeskused erapindadel, kuigi sellised ülikoolide ja ettevõtete koostöövormid peaksid pigem sobituma ülikooli vahetusse lähedusse. Selline era- ja avaliku sektori koostöö vajab aga head rahastusplaani ning julgust teha „suuri asju".

Euroopa Liidu struktuurivahendite lühiajaline võimekus 2014–2020 aitaks panna aluse pikaajalise väärtuse loomisele, näiteks rajada unistuste IKT kompetentsikeskus. Tartu praegust ruumikitsikust arvestades oleks IT-firmadel kindlasti huvi vähemalt 500 uue töökoha loomiseks järgmise 4–5 aasta perspektiivis. Investeerida tuleb nii betooni kui ka ajudesse.

IT on Eestis üle haibitud

Intrigeeriva vahepealkirjaga tahan juhtida tähelepanu sellele, et Eestis räägitakse IT-st tunduvalt rohkem, kui riigi tasemel IT-haridusse ning teadus- ja arendustegevusse investeeritakse. IT on tootnud suuri edulugusid ning põhiliselt sellest räägitaksegi. Mõnele võib jääda mulje, et muud ei tehtagi.

Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse (EAS) kaks viimast, lühikese ja väga lühikese karjääriga juhti ütlesid enne tööle asumist, et Eesti on panustanud liiga palju ainult IKT valdkonda. Näiteks Andres Rannamäe „avaldas arvamust, et võib-olla on liiga palju keskendutud IT ja telekommunikatsiooni valdkonnale, kuid Eesti jaoks on perspektiivikad ka n-ö materiaalsemad alad, näiteks materjaliteadus, inseneriteadus, bio- ja meditsiinitehnoloogia jne". (ERR, 13.03.2014.)

See pani ajakirjanik Margus Maidla esitama EAS-ile teabenõude, mille vastused on allpool toodud (EAS, 17.03.2014):

Kasutame vastamiseks järgmiseid tegevusala koode, mida oleme liigitanud info- ja kommunikatsioonitehnoloogia alla:

– *EMTAK 61- Telekommunikatsioon*

– *EMTAK 62- Programmeerimine*

– *EMTAK 63- Infoalane tegevus*

Kokku oleme nimetatud tegevusaladesse perioodil 2007–2013 toetuseid otsustanud eraldada ***34,8 miljonit eurot****. Protsentuaalselt moodustab see samal perioodil* ***11,1%*** *kogu ettevõtluse- ja innovatsioonivaldkonnale eraldatud toetustest.*

Kokku oleme ***innovatsioonivaldkonnale*** *toetuseid eraldanud 2007–2013 perioodil* ***170,8 miljoni euro väärtuses****. Sellest Eesti riigieelarvelisi vahendeid on 21,1 miljonit eurot.* ***Tehnoloogia arenduskeskuseid*** *oleme 2007–2013 perioodil toetanud* ***60,1 miljoni euro*** väärtuses (see sisaldub nimetatud innovatsioonivaldkonna toetustes.(

Perioodil 2007–2013 on TjaA toetustest ***6,6%*** läinud ülikoolidele ja teadusasutustele. ***Erasektorile*** *on läinud seega* ***93,4%*** *finantseeritud toetustest.*

Innovatsioonivaldkonna *2007–2013 perioodi toetusteks eraldatud eelarve täitmise suhe EASi sama perioodi kogueelarvesse on* ***16,2%*** *(EASi 2007–2013 perioodi kogueelarve on 1052 miljonit eurot).* ***TjaA toetuseid*** *oleme samal perioodil otsustanud finantseerida* ***61,2 miljoni euro*** väärtuses *(see sisaldub nimetatud innovatsioonivaldkonna toetustes).*

Kogu ettevõtluse ja innovatsiooni valdkonda on rahastatud ligikaudu 313,5 miljoni euroga (34,8 miljonit on 11,1%), sellest innovatsioonivaldkonda 170,8 miljoni euroga. Lahutades ettevõtlusest ja innovatsioonist tehnoloogia arenduskeskuste osa, saame IKT osakaalu väljaspool tehnoloogia arenduskeskuste programmi:

(34,8 – (0,26 x 60,1)) / (313,5 – 60,1) = 0,0757 ehk 7,6%.

Kas neid 11,1 või 7,6 protsenti saab tõesti pidada liiga suureks prioriteedi väljenduseks majandusharu suhtes, mis toodab juba praegu kuni üheksa protsenti sisemajanduse kogutoodangust ja on kõige suurem tuleviku majanduskasvu võimaldaja (nutika spetsialiseerumise analüüs)?

Kokkuvõtteks

Eesti peab jätkuvalt analüüsima teaduse, kõrghariduse ja majanduse käekäiku ning tegema otsuseid, mis aitavad luua majandusele pikaajalisi kasvustrateegiaid. Projektipõhiselt saab investeerida võimekuste kiiresse kasvatamisse ja taristusse. Samal ajal tuleb valmis olla investeerima põhitegevustesse senisest palju suuremas mahus ka Eesti riigi raha. Strateegiate elluviimist ei saa jätta ainult teiste (loe: Euroopa maksumaksja) hoolde.

Kuidas rakendada tulemuslikku kasinuspoliitikat valijate negatiivse reaktsioonita: Eesti kogemus 2008–2011

Viljar Veebel (RiTo 29), Kaitseväe Ühendatud Õppeasutuste dotsent

Kasinuspoliitikas on Euroopa finantskriisi ajal nähtud makseraskustes riikide stabiliseerimise ideaalmudelit.

Majanduslikust ratsionaalsusest hoolimata järgiti kasinuspoliitikat (ingl *austerity*) sotsiaalse surve ja poliitiliste riskide tõttu nii euroalal kui ka Euroopa Liidu liikmesriikides siiski vähe. Kasinuspoliitikat vajavate, kuid seda mitte rakendavate valitsuste peamine õigustus ei olnud kartus, et kasinusmeetmed ei toimi, vaid arvamus, et kasinuspoliitika viib suure tõenäosusega valijate negatiivse reaktsioonini ja sellega kaasneva valimiskaotuseni.

Eesti valitsuskoalitsioon, kellel oli ka varasem järskude majandusreformide kogemus, oli üks väheseid Euroopa Liidus, kes otsustas kasinuspoliitikat rakendada täies ulatuses, kõigi sellest tulenevate sotsiaalsete ja poliitiliste tagajärgedega. Kasinuspoliitika eesmärkide täitmisele lisaks õnnestus valitsuskoalitsioonil saavutada valimistulemus, mis kindlustas võimule jäämise.

Artikli eesmärk on analüüsida ja selgitada selle mõneti ootamatu valimiskäitumise põhjuseid ja loogikat, vastates küsimusele, kas valijate negatiivse reaktsiooni puudumise põhjus oli tingitud Eesti ajaloolisest ja kultuurilisest eripärast või valitsuskoalitsiooni aktiivsest ja edukast tegutsemisest ning kommunikatsioonist kasinuspoliitika rakendamisel.

Uuring põhineb eeldusel, et kasinuspoliitika on valitsuskoalitsiooni poolt teadlikult ellu viidav lühiajaline radikaalne poliitiline valik, mille tagajärgede eest valitsus ka valijate ees vastutab (Gourevitch 1986; Pierson 1998). Seega ei ole kasinuspoliitika puhul tegemist maksevõimetusest pealesunnitud olukorraga, mille lahendamiseks valitsusel muid võimalusi pole (Guajardo, Leigh, Pescatori 2011, 3).

Artikkel uurib, millised tegurid mõjutasid Eesti valijate käitumist kasinuspoliitika olukorras, kus valitsuskoalitsiooni eelarvelised otsused kutsusid esile sotsiaalse surve, kuid millele erinevalt teoreetilistest prognoosidest ei järgnenud valimistel valijate negatiivset reaktsiooni.

Kuidas kasinuspoliitikat mõistavad ja sellele reageerivad valijad

Teooriapõhine analüüs peab selgitama, kas Eesti valijate ootamatu negatiivse reaktsiooni puudumine kasinuspoliitika suhtes oli ajaloolis-kultuurilistest asjaoludest tingitud eripära või pigem valitsuse juhitud oskuslik teoreetilistele mudelitele vastav protsess, mida on vajaduse korral ja vajalike eeltingimuste olemasolul võimalik korrata ka teistes euroala liikmesriikides.

Reaktsioonid kasinuspoliitikale ja kaasnevale sotsiaalsele survele sõltuvad eelkõige poliitilisest kultuurist – traditsioonidest, kogemustest, ootustest, ühiskonna väljakujunenud stressitaluvusest ning stressikäitumise kultuurilistest ja moraalsetest hoiakutest. Albert Hirschman osutab, et sotsiaal-majandusliku rahulolematuse käigus on valijatel valida lahkumise või osalemise vahel (mis omakorda jaguneb olukorraga leppimise ja aktiivsete muutuste poolt hääletamise vahel), valiku tegemise peamine mõjutaja on seejuures valijate

lojaalsus (Hirschman 1994, 272–273). Valik sõltub peale eelistuste ka võimalustest ning rahvuslikest traditsioonidest ja kogemusest. Lahkumise valinute puhul on peamine probleem see, et lahkuvad kõige mobiilsemad ja võimekamad. Jääjatele on valimised kõige otsesem valitsusele tagasiside andmise võimalus. Seejuures ei ole oluline valimiste tüüp või siduvus, kriitika näitamiseks valitsusele sobivad ka kohalike omavalitsuste ja Euroopa Parlamendi valimised. Oluline on seejuures ajafaktor – reageeriv hääletamine leiab aset kas ebameeldiva poliitika teostamise ajal või vahetult selle järel (Kittel, Obinger 2003).

Koalitsiooni karistava valimisotsuse tegemise eeldus on valijatele ratsionaalselt aktsepteeritavate võimaluste olemasolu parteimaastikul. Kui sobiv alternatiiv puudub, kasvab valimistel mitteosalejate hulk (Lipset, Rokkan 1967). Valijate mobiliseerumine sõltub ka nende meelestatusest ,harilikult on negatiivselt meelestatud valijad aktiivsemad osalejad kui positiivselt meelestatud ning kõige aktiivsem rühm on isikliku negatiivse kogemusega valijad. Samuti on keskmisest aktiivsemad oma lemmikparteis pettunud valijad. Negatiivne reaktsioon on tõenäolisem, kui samasuguses või veelgi komplitseeritumas olukorras naaberriigid väljuvad kriisist kasinuspoliitikat kasutamata) Guajardo, Leigh, Pescatori 2011, 5–6).

Objektiivsete asjaolude kõrval sõltub valijate reaktsioon ka valitsuse käitumisest kriisisituatsiooni kuvandi loomisel ja valitsuse rolli määratlemisel (Evans, Rueschemeyer, Skocpol 1985). Nii võib ootamatu toetus valitsusele tekkida kriisiolukorras, kui valijate ootused olid olnud veelgi negatiivsemad või kui enamikul valijail ei tekkinud isiklikku negatiivset kogemust. Kui valitsus soovib hoiduda reformide käigus negatiivsest valimistulemusest, on mõistlik luua võimalikult negatiivne esmakuvand kriisist ja seejärel vältida vähekindlustatud, kuid rohkearvuliste rühmade (näiteks pensionärid) isiklikku negatiivset kogemust. Teine võimalus negatiivsetest häältest pääseda on Peter Katzensteini pakutud variant, kui valitsus loob kriisisituatsioonist kuvandi kui osalisest *force majeure'*st, milles valitsus on piiratud valikutega osaleja, mitte aktiivne poliitika määraja ja valikute tegija, kes ei saa täiel määral vastutada tagajärgede eest (Katzenstein 1985).

Olulist rolli mängib samuti poliitiline kultuur, kui valijad peavad otsustama, kas ebameeldivate reformide korral valimisi ignoreerida, valimistele panustada või täiendavalt muid osalemise vorme kasutada (Almond, Verba 1989). Gabriel A. Almond ja Sidney Verba toovad välja, et harilikult on passiivsem osalus ja alluv poliitiline osalemine omased lühema demokraatiakogemusega riikidele. Ka kalduvad lühema demokraatiatraditsiooniga riikide kodanikud enam toetama võimul olevat koalitsiooni, sõltumata otseselt valimisperioodil tehtud otsustest. Seega, mida lühem on valijate demokraatiakogemus, seda vähem peab koalitsioon pelgama valijate karistavat käitumist kasinuspoliitika puhul.

Valijate hinnangutes eelarvepoliitikasse on olulised ka laiemad väärtushinnangud, mis mõjutavad suhtumist eelarvedefitsiiti, võlatasemesse ja inflatsiooni; mõned ühiskonnad eelistavad traditsiooniliselt sotsiaalselt tundlikumat ja kaasavamat mudelit, teised jällegi thatcherlikku mudelit kokkuhoidliku õhukese sotsiaalsfääriga, kuid tasakaalus eelarvega (Pierson 1996, 176).

Kas kasinuspoliitika oli majanduslikult põhjendatud

Järgnev majandusanalüüs keskendub kahele küsimusele. Esiteks, kas 2008. aasta kasinuspoliitika rakendamise Eestis tingis väljapääsmatu riigirahanduslik olukord, eripärased rahandussüsteemi piirangud või oli kasinuspoliitika üks võimalus kriisist väljuda. Teiseks, kas

valitsus käitus kasinuspoliitika valiku tegemisel ja rakendamisel iseseisva osalejana või oli sundolukorras finantsturgude surve tõttu.

Finantskriisi olukorras piirasid valitsuse valikuid eelkõige Eestis kasutatav valuutakomitee süsteem ja kohustus võtta vastu tasakaalustatud riigieelarve. Seega puudusid valitsusel hoovad rahapakkumise või intressimäärade mõjutamiseks. Võlataseme kasvu suhtes otsene piirang puudus, kuid kaudselt piiras seda eelarvetasakaalu nõue ja valitsuse võlakirjade väljaandmise traditsiooni puudumine. Eeltoodud piiranguid tasakaalustasid aga pretsedenditult väikseim riigivõlg Euroopa Liidus, ülejäägiga eelarve 2007. aastal ja 447 miljoni euro suurune stabiliseerimisreserv 2008. aasta kolmandas kvartalis. Täiendavatest majanduslikest asjaoludest mõjutasid valitsuse tegevuspiire ka majanduse suhteline avatus ja kommertspankade üheksakümne protsendini ulatuv kuulumine välisomanikele.

Kasinuspoliitika vältimatute ellukutsumise põhjustena saab välja tuua 2009. aasta sügavat majanduslangust (–14,1%), 2008. aasta rekordilist eelarvedefitsiiti (–2,9%), 2008. aasta kõrget inflatsiooni (10,4%) ja 2007–2009 ligemale kahekordistunud valitsussektori võlga (Statistikaamet 2013a). Nimetatud näitajate erakordsus ilmneb aga ainult Eesti eelneva stabiilsuse ja kasvu perioodiga võrreldes. Kui aga võrrelda Eesti näitajaid naaberriikide ja euroala keskmisega, ei ole olukord enam sugugi erakordne. Nii oli sisemajanduse kogutoodangu (SKT) langus Lätis ja Leedus 2009. aastal suurem kui Eestis, ulatudes vastavalt –17,1 ja –14,8 protsendini. SKT languse kolmeaastane kestus ei olnud aga omane mitte ainult Eestile, vaid enamikule euroalast (Statistikaamet 2014). Kui Eestis ulatus rekordiline eelarvedefitsiit 2,9 protsendini, siis Lätis 9,8 ja Leedus 9,4 protsendini. Euroala kriisiaastate 2008–2011 keskmine defitsiit ulatus 4,2 protsendini, sama perioodi Eesti keskmine defitsiit oli kõigest 0,87 protsenti. Keskvalitsuse võlg kasvas Eestis maksimaalkõrgusele 2009. aastaks, jõudes 7,2 protsendini SKT-st, sama aasta Läti valitsuse võlg SKT-st oli 36,1, Leedu valitsusel 29,1, Soome valitsusel 44,0, Poola valitsusel 51,0 ja euroala võlg keskmiselt 80,0 protsenti (Rahandusministeerium 2012; Statistikaamet 2014). Lisaks suurenes teiste riikide võlg ka järgmistel aastatel, samal ajal kui Eesti võlg vähenes.

Viimase põhiindikaatorina vaatleme inflatsiooni. Eesti kõrgeim tulemus küündis 10,4 protsendini 2008. aastal ja kriisiaastate keskmine inflatsioon oli 4,5 protsenti, Läti kõrgeim tulemus oli 15,3 ja keskmine 5,4 protsenti, Leedu vastavad näitajad 11,2 ja 4,9 protsenti; euroala kõrgeim inflatsioon aga 3,3 ja keskmine 2,0 protsenti (Statistikaamet 2014).

Eelkõige soov täita euroalaga liitumise kriteeriumid

Eesti olukorda naaberriikide ja euroalaga võrreldes objektiivsed vältimatud vajadused kasinuspoliitikaks selle ellukutsumise ajal puudusid. Küll aga oli kasinuspoliitika mõistetav valik, kui valitsus soovis võimalikult kiiresti täita euroalaga liitumiseks vajalikud Maastrichti kriteeriumid, sest see võimaldas ühtaegu alla suruda inflatsiooni ja vältida eelarvedefitsiiti. Kas valitsus oli kasinuspoliitika rakendamisel aktiivne otsuste langetaja ja vastutaja, kes mõjutas kulude taset, sissetulekuid, tööhõivet ja sotsiaalset kindlustatust?

Vastusena kahanevale väliskapitali sissevoolule ja sellega kaasnevale SKT langusele 2008. aasta algul otsustas Riigikogu valitsuse ettepanekul 2008. aasta juunis vähendada jooksva eelarveaasta kulusid 384 miljoni euro võrra, mis tõi kaasa eelkõige avaliku teenistuse palkade ja töökohtade vähendamise, aga ka investeeringute ja riigihangete peatamise või edasilükkamise (Rahandusministeerium 2012). Siiski otsustas valitsus jätkata pensionite tõstmist kõikidel kasinuspoliitika aastatel ning mitte võtta täies ulatuses kasutusele

stabiliseerimisreserve. Tulemuseks oli täiendav majanduslangus ja maksutulude kahanemine, mis sundis valitsust järgmistele kokkuhoiumeetmetele. Küsimuses, kas saavutada eelarveline tasakaal kulude kahanemise või tulude tõusu teel, jäi võitjaks esimene, seejuures kahandati kulusid üsna ühtlaselt, välja arvatud pensionid ja kaitse-eelarve. Peamised kokkuhoiuallikad 2009–2010 olid riigipoolsete sissemaksete külmutamine pensionisammastesse ja arstiabi mahtude vähendamine, samuti lükati edasi haridustöötajate palgatõus. Siiski jäi 2008. aasta eelarve 2,9-protsendisesse ja 2009. aasta eelarve 2,0-protsendisesse defitsiiti, mis samal ajal oli piisav euroalaga liitumise kriteeriumite täitmiseks. 2011. aastal jätkas valitsus konservatiivse eelarve planeerimist ja eelnevate meetmete tulemusel saavutati aasta lõpuks eelarveülejääk 1,2 protsenti, samal ajal kui keskmised palgad ja ka pensionid suurenesid.

Kirjeldatud meetmed näitavad, et eelkõige oli kasinuspoliitika suunatud euroalaga liitumise kriteeriumite täitmisele ehk samaaegsele ülemäärase eelarvedefitsiidi ja inflatsiooni vältimisele. Seejuures peeti silmas, et täitmata ei jääks lubadus kahe protsendi kaitsekulude osas ning et tundlikum osa valijatest – pensionärid – ei saaks isiklikku kogemust kulude kokkuhoiuga. Paralleelselt toimunud valitsusliikmete kommunikatsioonis oli siiski pigem domineeriv sõnum, et mitmete euroala liikmesriikide ülelaenamisest tekkinud finantskriisis on ainus lahendus ulatuslik kasinuspoliitika ja valitsusel valikuid ei ole. Seda, et majanduses tegelikult sügavamaid fundamentaalprobleeme ei nähtud, näitavad valitsuse liikmete hilisemad seisukohad (Ansip 2012), et kriisiga saadi hästi hakkama ja ülejäänud Euroopa võiks Eestilt õppida. Samuti ei planeeritud reforme samalaadsete tulevaste kriiside ennetamiseks.

Kasinuspoliitika sotsiaalne mõju

Valitsuse otsustavatest kasinusmeetmetest hoolimata jätkus sotsiaalkulude tõus SKT-s, kasvades 2007. aasta 12 protsendilt 2009. aastal 18 protsendile (OECD 2011). Mõju tööturule tekkis aga viitajaga ja oli võrdlemisi lühiajaline, 2008. aasta lõpus oli tööpuudus endiselt kõigest 5,6 protsenti, tõusis 2009. aastal 13,8 protsendile, saavutas 2010. aastaks tipptaseme 16,9 protsendiga ja langes 2011. aastal 12,5 protsendile (Masso, Espenberg 2013). Keskmine palk suurenes 2008. aastaks 825 euroni, vähenes aasta hiljem 783 euroni, kuid hakkas siis taas suurenema ja ületas 2011. aastal 839 euroga juba kriisieelse taseme (Statistikaamet 2013a). Summeeritud palgakasv 2008–2011 jäi siiski alla tarbijahinnaindeksi kasvule.

Keskmisest rohkem mõjutas kriis avaliku sektori palku, mis 2007. aastal olid ulatunud 108 protsendini keskmisest palgast, kuid langesid kriisi käigus 96 protsendile keskmisest. Tegemist oli suhteliselt erandliku olukorraga, näiteks Lätis ja Leedus ei küündinud avaliku sektori palgad keskmise palgani ei enne kriisi ega kriisi ajal. Küll aga suurenesid kogu kasinuspoliitika vältel pensionid, 226 eurolt 2007. aastal 305 eurole 2011. aastal, ületades sellega ka sama perioodi tarbijahinnaindeksi kasvu (Statistikaamet 2013a). Finantskriisi ja kasinusmeetmete järel 2011. aasta lõpuks kuulus OECD andmetel 60 protsenti Eesti elanikest 20 protsendi Euroopa Liidu vaeseimate hulka, elades vaesusriskis, Eesti üldine jõukustase moodustas aga 17 protsenti euroala keskmisest, olles sellega eespool ainult Slovakkiast (OECD 2011).

Kasinusmeetmete raames vähenes arstiabi kättesaadavus ja pikenesid ravijärjekorrad. Kui 2008. aastal keeldus Haigekassa 54 patsiendi operatsioonist raha vähesuse tõttu, siis 2011 ulatus keeldumiste hulk juba 2000-ni, samal ajal kasvas ravi ootavate patsientide arv 170 000-lt 250 000-le. Kulude kahanemise tõttu lahkus 2011. aastal 2,5 protsenti eriarstidest tööle Soome ja Rootsi (Masso, Espenberg 2013, 6–7). Arstide väljaränne oli siiski ainult osa

laiemast protsessist, immigratsioon kasvas 2010. aastal 25 protsenti, 2011. aastal 20 protsenti ja 2012. aastal koguni 80 protsenti. Keskmine väljarändesaldo oli 2007–2012 aga 7000 inimest aastas (neist 5500 kodanikud ja 1500 mittekodanikud). Lisaks töötas 50 000 – 60 000 eestlast regulaarselt Soomes, Rootsis või Norras (Statistikaamet 2013b).

Hoopis positiivsemana paistavad Eesti kasinuspoliitika tulemused inimarenguindeksis ja Legatumi jõukusindeksis. 2011. aasta tulemuste põhjal (2012. aasta raportis) paiknes Eesti inimarenguindeksis 34. kohal, olles sellega kuus kohta kõrgemal kui kaks aastat varem ja kolm kohta kõrgemal kui 2007. aasta indeksis (Eesti inimarengu aruanne 2010/2011). Eestist olid tagapool nii Läti (44.) ja Leedu (41.) kui ka Poola (39.), kes kriisiaastail ka positsioone kaotasid. Kriis vähendas tugevasti vahet Soomega, mis langes kriisieelselt 12. positsioonilt 21. kohale. Legatumi jõukusindeksis (Legatum Institute 2013) paiknes Eesti 2012. aasta raportis (2011. aasta andmete põhjal) 35. kohal, olles eespool Lätist (47.) ja Leedust (43.), kuid jäädes maha nii Poolast (32.) kui ka Soomest (7.). Legatumi indeksis olid kõik Balti riigid, Soome ja Poola vaadeldud nelja-aastase tsükli jooksul (2008–2011 andmed) ühtlaselt langejad (Eesti ja Poola kaotasid 4, Soome ja Leedu 3, Läti 6 kohta).

Kokkuvõttes väljendus mõõdetav sotsiaalne surve kasinuspoliitika aastail eelkõige tööpuuduse suurenemises, palkade seisakus ja arstiabi kättesaadavuse halvenemises. Peamised kaotajad olid avaliku teenistuse töötajad, kõige vähem puudutas kokkuhoid pensionäre. Peamise reaktsioonina suurenes väljaränne. Komplekssete indeksite tulemused osutavad, et kuigi teatav tagasilangus kriisiaastail toimus, ei olnud see Eestis naabritega võrreldes suurem, pigem suutis Eesti ühiskond kriisiga paremini kohanduda.

Valijate poliitilised reaktsioonid

Valijate esimene võimalus anda tagasisidet valitsuskoalitsiooni poliitikale olid Euroopa Parlamendi valimised 2009. aasta märtsis. Tulemuste puhul tuleb märkida valimisaktiivsuse kasvu eelmiste Euroopa Parlamendi valimistega võrreldes ja ka aktiivsuse kõrget taset Euroopa Parlamendi valimiste keskmisega võrreldes (Eesti osalus 43,2%, Euroopa Liidu keskmine 42,8%). Euroopa Parlamendi valimiste suurima häältesaagi said kasinuspoliitika kriitilised Eesti Keskerakond (26,1% võrreldes 17,5%-ga 2004. aasta valimistel) ja protestikandidaat Indrek Tarand (25,8%). Koalitsioonierakonnad kogusid kokku veidi üle veerandi häältest (Reformierakond 15,3% ja IRL 12,1%). Siiski ei olnud valimistulemus oluline kaotus koalitsioonile. Peamine häälte kaotaja oli Sotsiaaldemokraatlik Erakond, kes kogus 8,7 protsenti häältest varasema 36,8 protsendi asemel (Vabariigi Valimiskomisjon 2013). Euroopa Parlamendi valimiste tulemusi mõjutas nii mittekodanike osalemisõigus kui ka elektroonilise hääletamise kasutuselevõtt. Kuigi Euroopa Parlamendi valimistel puudus otsene seos valitsuse kasinuspoliitikaga, andsid valimistulemused siiski märku koalitsiooni vähesest populaarsusest valijate hulgas.

2009. aasta kohalike omavalitsuste valimistel toimus peamine ideoloogiline vastandumine Tallinnas ja Tartus. Tallinnas, kus valimisaktiivsus (60,5%) oli taas kõrgem kui eelmistel kohalikel valimistel, kogus Keskerakond võitjana 53,5 protsenti häältest (12,5% rohkem kui 2005. aastal). Reformierakond kogus teisena 16,6 protsenti häältest (4,1% vähem kui 2005), IRL 15,4 protsenti ja Sotsiaaldemokraatlik Erakond 9,8 protsenti varasema 11,1 asemel. Seega andsid Tallinna valimistulemused selge sõnumi kodanike ja mittekodanike summeeritud toetusest koalitsioonile ja opositsioonile. Tartu valimistulemused sarnanesid enam Riigikogu kohtade jaotusega: Reformierakond sai 30,8 protsenti häältest ja koalitsioonipartner IRL 23,5 protsenti, kasinuspoliitika suhtes kriitilised opositsiooniparteid

Keskerakond ja Sotsiaaldemokraatlik Erakond kogusid vastavalt 17,4 ja 15,9 protsenti häältest (Vabariigi Valimiskomisjon 2013).

Peamine valitsuse poliitika hindamise võimalus kasinuspoliitika perioodil olid aga 2011. aastal toimunud Riigikogu valimised. Taas oli osalus aktiivsem (63%) kui neli aastat varem (61%). Valimised võitis koalitsiooni juhtpartei Reformierakond, saades 28,6 protsenti häältest (+0,8%, võrreldes 2007. aastaga), teine koalitsioonipartner IRL kogus 20,5 protsenti häältest (+2,6%, võrreldes 2007. aasta valimistega); tulemusest piisas koalitsioonile koha ja enamuse saavutamiseks Riigikogus. Peamise opositsioonierakonna ja kasinuspoliitika kritiseerija Keskerakonna tulemus 23,3 protsenti oli ligemale 3 protsendi võrra väiksem 2007. aasta tulemusest. Suurepärase tulemuse saavutasid sotsiaaldemokraadid, kes olid olnud kasinuspoliitika suhtes kriitilised, kogudes 17,1 protsenti häältest .Huvitava asjaoluna puudus aga seos valitsuskoalitsiooni toetuse ja üldise rahulolu vahel sotsiaal-majandusliku arenguga, mis Eesti inimarengu aruande järgi langes 2007. aasta 56 protsendilt 42 protsendile 2009. aastal ja 28 protsendile 2011. aastal (Eesti inimarengu aruanne 2010/2011).

Hea valimistulemus võimalik ka kasinuspoliitika tingimustes

Teoreetiline analüüs tõi välja peamised põhjuslikud seosed majanduspoliitiliste otsuste, kaasnevate sotsiaalsete muutuste ja valijate poliitiliste reaktsioonide vahel ning kinnitas, et edukas valimistulemus kasinuspoliitika tingimustes on võimalik, kui seda toetavad korraga sotsiaal-kultuurilised aspektid ja valitsuse läbimõeldud poliitika. Peamised sotsiaal-kultuurilised tegurid valijate käitumise mõjutajana olid osalemistüüp, demokraatia kogemuse tase ning sotsiaal-majanduslike võimaluste olemasolu kriisi algusjärgus. Peamised valitsuse elluviidud eesmärgistatud tegevused olid kriisi kujutamine *force majeure*'i olukorrana, milles valitsusel on piiratud valikuvõimalused, kasinuspoliitika esitlemine suhteliselt paremaid tulemusi pakkuva lahendusena (võrreldes naaberriikidega) ning moraalsuse ja jätkusuutlikkuse argumendi rõhutamine.

Majandusotsuseid, reforme ja tulemusi hindav analüüs tõi välja, et kriisi algul polnud Eestil vajadust kasinuspoliitika järele. Eelarvetasakaalu, riigivõla ja reservide olukorrast tulenevalt oli Eesti Euroopa Liidus finantsaspektis stabiilseimaid riike. Kasinuspoliitika vajadust ei tekkinud ka finantskriisi käigus, seega ei olnud kasinuspoliitika motiveeritud mitte fiskaalsetest hädavajadustest, vaid valitsuse soovist täita euroalaga liitumiseks vajalikud Maastrichti kriteeriumid ja kasutada selleks võimalusi, mida kasinuspoliitika pakub eelkõige inflatsioonikriteeriumi kohta. Seega oli valitsus aktiivne kasinuspoliitika rakendaja, kellel samal ajal olid olemas ka muud eelarvepoliitilised võimalused.

Finantskriisi ja kasinuspoliitika sotsiaalseid mõjusid hindav analüüs näitas, et kriis mõjutas eelkõige tööpuuduse ja migratsiooni kasvu ning halvendas arstiabi kättesaadavust, vähenesid reaalpalgad (eelkõige avalikus sektoris), samal ajal kui kogu kriisiperioodi vältel pensionid suurenesid. Komplekssed inimarengut, jõukust ja üleminekuprotsesse hindavad indikaatorid näitasid Eesti suhtelist edukust nii globaalses kui ka regionaalses võrdluses. Seega finantskriis ja kasinuspoliitika põhjustasid täiendavat sotsiaalset ja majanduslikku stressi, kuid see oli lühiajaline ega olnud suurem naaberriikides kogetust. Stressi mõju oli ühiskonnarühmades erinev: need kodanikud, kes tajusid ühiskondlikku ja majanduslikku ebaõiglust, hääletasid jalgadega ja emigreerusid, samal ajal kui pensionärid ja erasektoris töökoha säilitanud kogesid piisavalt vähe stressi, et mitte mobiliseeruda aktiivselt valitsuse vastu.

Valijate reaktsiooni uuring näitas, et kasinuspoliitika ei muutnud valijaid ignorantsemaks (valimisaktiivsus suurenes kõikidel valimistel) ega mobiliseerinud neid koalitsiooni vastu hääletama. Üldiselt jäid valijad lojaalseks oma traditsioonilistele valikutele, mittekodanikud ja pensionärid hääletasid kasinusvastase Keskerakonna poolt, nooremad valijad jätkasid koalitsiooni toetamist. Ainus mõjuv muutus oli nn jalgadega hääletamine, kasinuspoliitika tippaastail lahkus Eestist peaaegu 10 000 inimest aastas.

Valimistulemuste komplekssel vaatlemisel ühest mustrit reageeringutes koalitsiooni poliitikale (sealhulgas kasinuspoliitikale) ei tekkinud, kui jätta kõrvale asjaolu, et muutused olid eelmiste valimistega võrreldes väiksed: valitsev koalitsioon võitis Riigikogu valimised, Keskerakond jälle Tallinna valimised ning Euroopa Parlamendi valimistel sai taas üks kandidaat silmapaistva tulemuse, ületades üksi koalitsiooni häältesaagi. Teise olulise aspektina väärib märkimist, et valimisaktiivsus kasvas kõikidel valimistel ning seetõttu ei esinenud Eesti valijate käitumises sotsiaalsest survest, poliitilisest kultuurist ega lühikesest demokraatiakogemusest tingitud poliitilist ignorantsust (Almond, Verba 1989), kuigi oma roll oli selles ka elektroonilise hääletamise võimaldamisel.

Miks Eestis ei tekkinud kodanike negatiivset reaktsiooni

Hirschmani kategooriates, kus valijatel oli kriisisituatsioonis võimalik kas lahkuda, koalitsiooni toetada või koalitsiooni vastu olla, olenevalt nende lojaalsustasemest, osutus just valijate lojaalsus ootamatult mõjuvaks teguriks. Näiteks Riigikogu valimiste tulemustele ei avaldanud märgatavat mõju ei pensionite pidev kasv ega riigiametnike palkade kärpimine kriisiaastail, vanuselise analüüsi andmeil oli koalitsiooni summaarne toetus endiselt suurim vanuserühmades 31–35 aastat (48,6%) ja 18–25 aastat (39,5%) ning väikseim vanuserühmades 51–55 (23,7%) ja 61–65 aastat (28,6%) (ENES. Estonian National Election Study 2011). Need varasemad pooldajad, kes koalitsiooni poliitikas pettusid, otsisid endale pigem uue töö ja elukoha väljaspool Eestit.

Valitsuse kasuks töötas ka asjaolu, et mittekodanikud, kes Riigikogu valimistel hääletada ei saanud, olid koalitsioonile vähem lojaalsed ning tundsid koalitsiooni vastu suuremat vastumeelsust. Mittekodanike roll valimistulemuse kujundamisel osutus tähtsaks aga Euroopa Parlamendi ja Tallinna kohalikel valimistel, kus võis tajuda selgelt suuremat opositsiooni või protestikandidaatide toetust. Mittekodanike protestihäälte rohkust saab siduda ka nende proportsionaalselt väiksema väljarände suurenemisega kasinusaastail (Eesti inimarengu aruanne 2010/2011).

Teiseks, valitsusel õnnestus efektiivselt järgida Peter Katzensteini ja Paul Piersoni kommunikatsiooni ja kriisipildi loomise soovitusi ning esitleda olukorda esialgu sedavõrd kriitilisena, et kasinuspoliitika ei paistaks mitte valitsuse tehtava ühe valikuna mitme seast, vaid ainuvõimaliku väljapääsuna. Sellega vähendas valitsus vastutust kaasnevate sotsiaalsete kulude puhul, kuid jättis endale kriisi lahendaja maine. Ootamatult ei rikkunud seda kuvandit ka naaberriikide suutlikkus väljuda kriisist sujuvamate meetmete abil. Valijad oleksid võinud pahandada eelkõige selle üle, et valitsus võimendas kriisi kuvandit ja näitas kasinuspoliitikat ainsa lahendusena, samal ajal kui 2011. aastal, kui toimusid Riigikogu valimised, pehmendas negatiivset kogemust taasalanud majanduskasv ja edukustunne euroalaga liitumisest. Lisaks kasutas valitsus oskuslikult enda kasuks klassikalist riigirahanduse jätkusuutlikkuse debatti heaoluriigi mudeli ja thatcherliku kasinusriigi mudeli vahel.

Eesti kasinuspoliitika poliitilise edukuse võtmekomponendid

Taasiseseisvumise järel on Eesti sümboliseerinud Kesk- ja Ida-Euroopa riikide hulgas eelkõige majanduslikku avatust, riskijulgust ja konservatiivset eelarvepoliitikat. Kui Euroopa Liiduga ühinemise järgsed kasvuaastad pakkusid mõnetist kiusatust suurendada tarbimise ja valitsuse kulusid, siis kriisiaastad 2008–2011 esitasid taas väljakutse eelarve- ja majanduspoliitilistele põhiväärtustele. Taas valiti radikaalne lahendus kasinuspoliitika näol ja suudeti selle raames saavutada nii makromajanduslikud eesmärgid kui ka olla edukas valimistel. Millised olid Eesti kasinuspoliitika poliitilise edukuse peamised võtmekomponendid ja kas kogemused on kasutatavad Euroopa Liidus laiemalt?

Miks ei reageerinud Eesti valijad kasinuspoliitikale negatiivselt ja kas kogemust kasinuspoliitika elluviimisest järgmisi valimisi kaotamata on võimalik laiemalt kasutada? Esiteks oli ideoloogiline lõhe koalitsiooni ja opositsiooni erakondade vahel nn karistavaks hääletamiseks liiga lai. Teiseks oli kodanike lojaalsus nii valitsuserakondadele kui ka kasinuspoliitika kontseptsioonile kõrge. Kõige tähtsamaks osutus aga valitsuse kalkuleeritud mainekujundus, mis näitas kasinuspoliitikat kui ainsat kõige moraalsemat ja jätkusuutlikumat lahendust ning kus valitsuse rolli kujutati vajaliku poliitika rakendajana, mitte mitme võimaluse vahel valijana. Valitsuse loodud kuvandit toetas laiem thatcherliku kasinusriigi ja heaoluriigi kontseptsioonide jätkusuutlikkuse vastandumine. Valijate reaktsioon oli tingitud ka asjaoludest, et kriisi sotsiaalne mõju ei olnud pikaajaline ega puudutanud enamikku valijaid, ning nende hulgas, kes said isikliku kogemuse, oli lojaalsus valitsusele kõrge.

Valitsusel õnnestus valijate karistavat hääletamist vältida, sest alalise elamisloaga valijad, kes olid valitsuse suhtes kriitilisemad, ei saanud Riigikogu valimistel osaleda, ning kodanikud olid valitsuse poliitika suhtes kas lojaalsed, ignoreerisid valimisi või olid otsustanud majandusliku migratsiooni kasuks.

Eesti kogemuse laiem tähtsus ja rakendatavus teistes Euroopa Liidu liikmesriikides sõltub ühelt poolt majanduslike eelduste ja poliitilise kultuuri elementide olemasolust ning teisalt valitsuse võimekusest ja tahtest eesmärgistatud tegevusteks kasinuspoliitika legitimeerimisel.

Kasutatud kirjandus

Almond, G. A., Verba, S. (1989). The Civic Culture Revisited. Newbury Park, CA: Sage Publications.

Ansip, A. (2012). Peaminister Ansipi poliitiline avaldus 2013. aasta riigieelarve üleandmisel Riigikogule, 27. september. – http://valitsus.ee/et/valitsus/peaminister-ja-ministrid/andrus-ansip/peaministri-koned-ja-seisukohad/71892/peaminister-ansipi-poliitiline-avaldus-2013.-aasta-riigieelarve-%C3%BCleandmisel-riigikogule,-27.-september-2012

Eesti Pank (2013). Majanduse põhinäitajad 2004–2013. – http://statistika.eestipank.ee/?lng=en#listMenu/1017/treeMenu/MAJANDUSKOOND

Eesti inimarengu aruanne 2010/2011. – http://kogu.ee/public/eia2011/EIA_2011.pdf

ENES. Estonian National Election Study 2011. – www.enes.ee

Evans, P. B., Rueschemeyer, D., Skocpol, T. (eds) **(1985).** Bringing the State Back In. Cambridge University Press.

Gourevitch, P. A. (1986). Politics In Hard Times. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Guajardo, J., Leigh, D., Pescatori, A. (2011). Expansionary Austerity: New International Evidence. IMF Working Paper 11/158.

Hirschman, A. (1994). Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms Organizations, and States. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Katzenstein, P. (1985). Corporatism and Change. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Kittel, B., Obinger, H. (2003). Political Parties, Institutions, and the Dynamics of Social Expenditure in Times of Austerity. – Journal of European Public Policy, vol 10, issue 1, pp 20–45.

Legatum Institute (2013). – http://www.prosperity.com/#!/?aspxerrorpath=%2Fcountry.aspx

Lipset, S. M., Rokkan, S. (1967). Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignment: An Introduction. – Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives. Edited by Seymour Martin Lipset and Stein Rokkan. New York Free Press.

Masso, J., Espenberg, K. (2013). Early Application of Fiscal Austerity Measures in the Baltic States. – D. Vaughan-Whitehead (ed). Public Sector Shock. The Impact of Policy Retrenchment in Europe. Edward Elgar Publishing, pp 84–133

OECD (2011). Pro- and anti-social behaviour. – OECD, Society at a Glance 2011: Social Indicators. OECD Publishing.

Pierson, P. (1996). The New Politics of the Welfare State. – World Politics, vol 48, no 2, pp 143–179.

Pierson, P. (1998). Irresistible Forces, Immovable Objects: Post-industrial Welfare States Confront Permanent Austerity. – Journal of European Public Policy, vol 5, issue 4, pp 539–560.

Rahandusministeerium (2012). – http://www.fin.ee/riigieelarved-2001-2010

Rahandusministeerium (2013). – http://www.fin.ee/riigieelarve-2012

Statistikaamet (2013a). Peamised majandusindikaatorid. – http://www.stat.ee/main-indicators

Statistikaamet (2013b). Rahvaloenduse tulemused. – http://www.stat.ee/65371

Statistikaamet (2014). Valik Euroopa Liidu statistikat. – http://www.stat.ee/29957

Vabariigi Valimiskomisjon (2013). Valimistulemuste arhiiv. – http://www.vvk.ee/

Sisseränne Eestisse 2008–2013

Kristina Kallas, Balti Uuringute Instituudi juhatuse liige

Triin Pohla, Balti Uuringute Instituudi projektide assistent, Tartu Ülikooli võrdleva poliitika magistrant

Viimaseil aastail on sisseränne Eestisse kasvanud, kuid rändesaldo on püsivalt negatiivne. Väljastpoolt Euroopa Liitu tuleb siia rohkem inimesi kui Euroopa Liidu liikmesriikidest.

Tööandjad on viidanud vajadusele soodustada tippspetsialistide sisserännet ja oskustööliste puudusele. Välistudengite ja -teadlaste sisserände soodustamisest on rääkinud ülikoolid ja tippkeskuste uurimisrühmad. Sisserände kohta on antud mitmesuguseid hinnanguid, harvem on esitatud täpset informatsiooni sisserändajate kohta. Artikkel püüab olemasolevate andmete põhjal anda pildi sisserändest Eestisse viimase kuue aasta jooksul.

Eestisse sisserände analüüsimisel tuleb kättesaadavasse statistikasse suhtuda teatava ettevaatlikkusega. Euroopa Liidu kodanike kohta on nende liidusisese vaba liikumise õiguse tõttu raske usaldusväärseid statistilisi andmeid koguda. Seetõttu on Euroopa Liidu kodanike rände analüüsimiseks kasutatud rahvastikuregistri elukoha registreerimise kannete andmeid. See tähendab, et sisserändajaks on loetud need Euroopa Liidu liikmesriigi ning Norra ja Šveitsi kodanikud, kes on aastail 2008–2013 registreerinud oma elukohana aadressi Eestis. Tõenäoliselt on nende hulgas märkimisväärne hulk inimesi, kes on Eestisse tulnud vähem kui aastaks. Kolmandate riikide kodanike uurimiseks on kasutatud politsei- ja piirivalveameti koondatud andmeid aastail 2008–2013 tähtajaliste elamislubade positiivsetest otsustest. Tuleb aga silmas pidada, et tähtajaliste elamislubade positiivsete otsuste arv ei kajasta tegelikku rännet ning seetõttu võib Eestisse elama asunud inimeste hulk olla mõnevõrra väiksem. Näiteks võib andmestikus olla isikuid, kelle suhtes on tehtud positiivne elamisloa väljastamise otsus Eestisse elama asumiseks, kuid isik siia elama ei asunud. Samuti isikuid, kes juba elavad Eestis, kuid on muutnud siinviibimise põhjust ja seetõttu taotlenud teisel alusel uut elamisluba, ning isikuid, kes ei pidanud elamisloa uuendamise tähtajast kinni ja seetõttu taotlesid riigis viibimise jätkamiseks uut elamisluba.

Alates Eesti ühinemisest Euroopa Liiduga on inimesed hakanud rohkem liikuma: aasta-aastalt suureneb arvuliselt nii sisseränne, väljaränne kui ka Eesti kodanike tagasiränne. Analüüsimisel on selgelt näha sisserände sõltuvus Eesti geograafilisest asukohast: viimasel kuuel aastal moodustasid Soome (28% Euroopa Liidu kodanikest) ja Venemaa Föderatsiooni kodanikud (40,5% kolmandate riikide kodanikest) märkimisväärse osa Eestisse sisserändajatest ning suure tõenäosusega see nii ka jätkub .

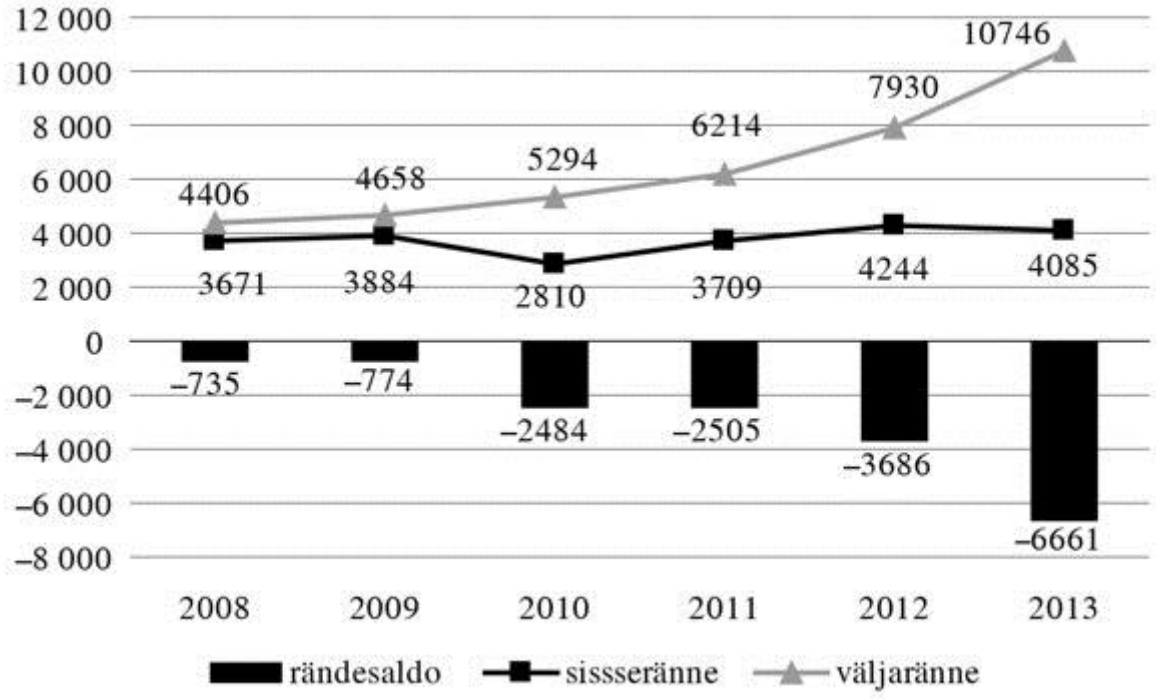
Rändesaldo

Kuigi viimaseil aastail on sisseränne Eestisse kasvanud, on kokkuvõttes rändesaldo Eesti kahjuks, sest väljaränne ületab märgatavalt sisserännet. 2013. aastal oli rändesaldo varasemast kõrgeim, kokkuvõttes –6661 inimest (joonis 1). Maailma majanduse raskeimatel aastatel (2008–2009) sisse- ja väljaränne Eestis lähenesid arvuliselt, sest siseturul oli nõudlus välistööjõu järele vähenenud. Juba 2010. aastal hakkas väljaränne suurenema ning sisserändega võrreldes suureneb jõuliselt. Väljarände hüppelise kasvu põhjuseid viimaseil aastail tuleks uurida põhjalikumalt.

Riigiti vaadeldes on Eesti rändesaldo positiivne ainult Venemaa ja Ukrainaga ning Euroopa Liidu riikidest Lätiga. Sisse- ja väljarännet teiste riikidega võrreldes on Eesti rändesaldo negatiivne ning eriti märkimisväärne Soome, Suurbritannia ja väiksemal määral Saksamaa puhul – tunduvalt rohkem inimesi rändab nendesse riikidesse kui nendest riikidest Eestisse (joonis 2). Eestlaste ränne Suurbritanniasse ja Soome on seletatav kõrgemate töötasude ja sealse parema hoolekandesüsteemiga (Statistikaamet 2012).

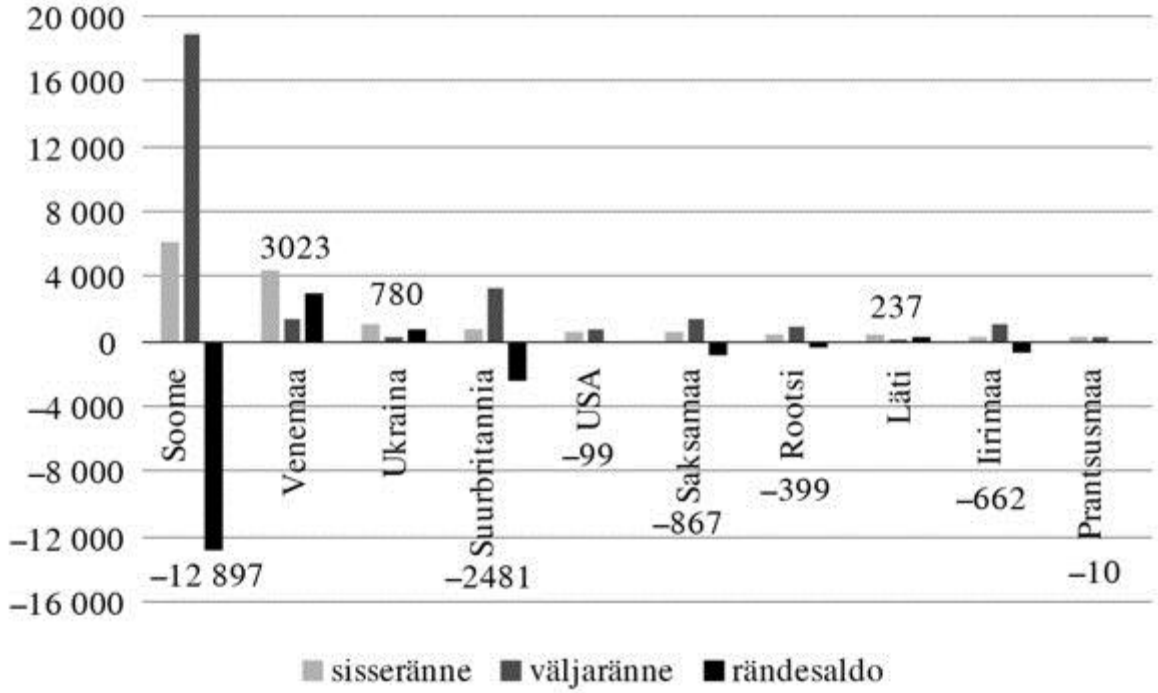
Kuigi väljaränne on äratanud avalikkuses suurt tähelepanu ja tekitanud teravaid poliitilisi debatte, ei vaadelda artiklis Eestist lahkujaid, vaid keskendutakse peamiselt Eestisse tulijate kohta täpsema informatsiooni edastamisele.

Joonis 1. Ränne 2008–2013



ALLIKAS: Statistikaamet.

Joonis 2. Kümme peamist sisserände lähteriiki ja rändesaldo, 2008–2012



ALLIKAS: Politsei- ja piirivalveamet.

Euroopa Liidu kodanike sisseränne

Euroopa Liidu kodanike ränne Eestisse on viimaseil aastail võrdlemisi stabiilselt suurenenud, kuid kasv on olnud väike ning suuremat huvi Eestis töötamise või õppimise vastu teiste Euroopa Liidu riikide kodanikud aastate jooksul üles näidanud ei ole. Suurim tõus Euroopa Liidu kodanike sisserändes oli aastal 2013, kui eelmise aastaga võrreldes kasvas Eestis elukoha registreerinud Euroopa Liidu kodanike arv ligikaudu 800 inimese võrra (3375 *vs* 2577 aastal 2012). Aastail 2008–2013 oma elukoha aadressi Eestisse registreerinud Euroopa Liidu kodanikest moodustasid ligikaudu kolmandiku Soome kodanikud (3839 inimest, 28%) (tabel 1), neile järgnesid Saksamaa (1545 inimest, 11%) ja Läti kodanikud (1487 inimest, 11%).

Soolises võrdluses ei ole Euroopa Liidu kodanike ränne viimaseil aastail muutunud: naiste osakaal moodustab viimase kuue aasta kokkuvõttes ligikaudu ühe kolmandiku (36%) ja mehi on ligikaudu kaks kolmandikku. Veidi üle poole (ligikaudu 56%) Euroopa Liidu kodanike sisserändest moodustavad peamiselt tööealised vanuses 25–64 eluaastat. Olulise vanuserühmana võib eraldi välja tuua 20–24-aastased noored, kes moodustavad omakorda ligi kolmandiku (30%). Need on ajutiselt Eestisse õppima asunud noored Euroopa Liidu kodanikud. Kuni 20-aastaste ja vanemaealiste (üle 65 eluaasta) ränne on palju väiksem, hõlmates kokku ligikaudu 13 protsenti sisserändest. Seejuures on naiste keskmine vanus sisserändajate seas meestega võrreldes veidi madalam: suurima osakaaluga vanuserühm meeste seas on 30–49 ning naiste seas 15–29 eluaastat.

Sisserände sihtkoht ehk paik, kuhu Euroopa Liidu kodanikud oma elukoha registreerisid, on peamiselt tiheda asustusega linnastunud alad Harju, Tartu ja Ida-Viru maakonnas, sinna asus elama vastavalt 62, 17 ja 6 protsenti Euroopa Liidu kodanikest. Linnapiirkonda elama asumise populaarsus on suuresti selgitatav rände peamise põhjusega – siia tullakse kas tööle või õppima.

Tabel 1. Euroopa Liidu kodanike sisseränne kodakondsuse järgi. Kümme esimest riiki, 2008–2013

	Riik	Kokku	%
1	Soome	3839	28
2	Saksamaa	1545	11
3	Läti	1487	11
4	Itaalia	751	5
5	Prantsusmaa	714	5
6	Rootsi	631	5
7	Leedu	634	5
8	Suurbritannia	576	4
9	Poola	560	4
10	Hispaania	486	4

ALLIKAS: Rahvastikuregister.

Sisseränne väljastpoolt Euroopa Liitu

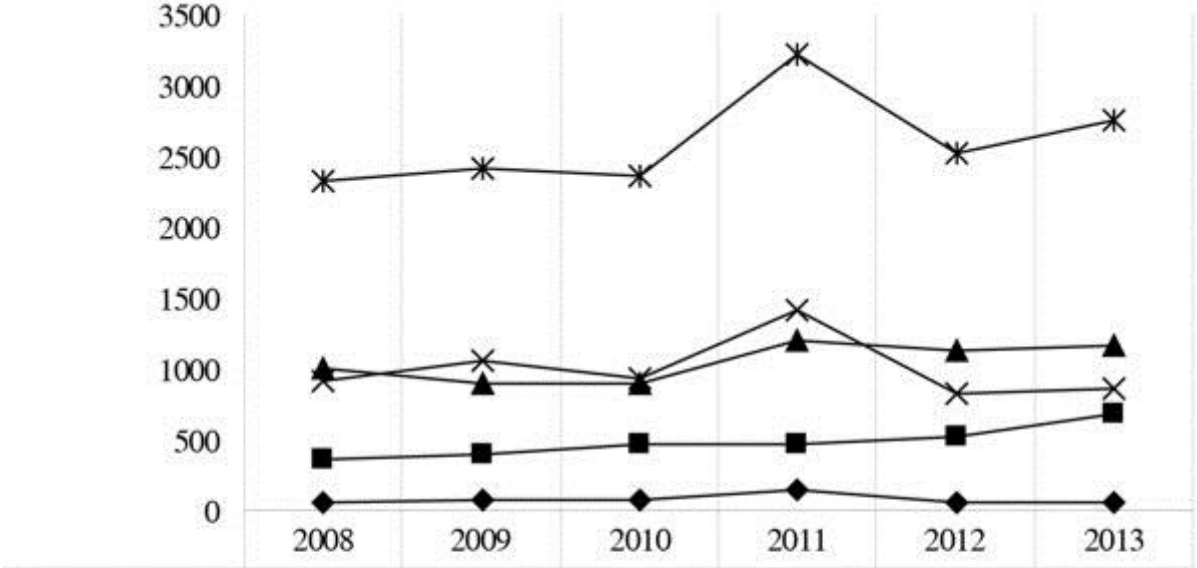
Kolmandate riikide kodanike sisserännet piiravatest regulatsioonidest hoolimata tuli viimase kuue aasta jooksul väljastpoolt Euroopa Liitu Eestisse rohkem inimesi kui Euroopa Liidu liikmesriikidest. Mõistes sisserändepiirangute negatiivset mõju Eesti majanduse konkurentsivõimele, on 2013. aastast alates välismaalaste seaduse esimese muudatusteringiga lihtsamaks tehtud kõrge kvalifikatsiooniga spetsialistide tööleasumine Eestisse. Kuidas seadusemuutus mõjutab kõrge kvalifikatsiooniga spetsialistide sisserännet, on veel vara öelda.

Kolmandate riikide kodanikke saabub Eestisse enim Venemaalt (2008–2013 kokku 6315 inimest; 40,5%) ja Ukrainast (3698 inimest; 23,7%) (tabel 2). Nende riikide kodanikud moodustavad väljastpoolt Euroopa Liitu tulijatest ligikaudu kaks kolmandikku. Neile järgnevad USA (6,2%), Hiina (4%) ja Türgi (3,1%) kodanikud.

Kolmandate riikide kodanike sisseränne Eestisse on olnud võrdlemisi stabiilne ja viimaseil aastail veidi suurenenud (joonis 3). Silma paistab 2011. aasta, kui hüppeliselt suurenes positiivsete otsuste arv elamislubade väljastamiseks. Järsk tõus ja sellele järgnenud kiire

langus on eriti ilmne just ettevõtlusega seotud positiivsete otsuste puhul, seetõttu on alust arvata, et tõusu ja languse põhjused peituvad suuresti 2011. aasta lõpus avalikuks tulnud elamislubade väärkasutamises (Postimees 2012).

Joonis 3. Positiivsed otsused kolmandate riikide kodanikele tähtajaliste elamislubade väljastamiseks kategooriate kaupa, 2008–2013



	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ettevõtlus	56	72	68	142	61	54
õpiränne	349	391	457	463	516	677
pereränne	1007	887	896	1195	1118	1162
tööränne	908	1061	937	1415	828	857
kokku	2320	2411	2358	3215	2523	2750

ALLIKAS: Politsei- ja piirivalveamet.

Eestisse tullakse pere juurde elama või tööle: Venemaalt peamiselt perega taasühinemise tõttu, Ukraina ja USA kodanike seas on ülekaalukalt Eestisse tööle asujaid. Sisserännanud Hiina kodanike seas on märkimisväärselt nii õppureid kui ka töötajaid, kuid perega ühinejaid ja ettevõtjaid minimaalselt (tabel 3).

Kolmandate riikide kodanike seas on soolises ja vanuselises võrdluses Euroopa Liidu kodanikega sarnased trendid: meeste osakaal sisserännanute seas ületab märkimisväärselt naiste oma (vastavalt 60% ja 40%) ning sisserännanud naiste keskmine vanus on meestega võrreldes madalam.

Tabel 2. Kolmandate riikide kodanike sisseränne kodakondsuse ja tähtajaliste elamislubade positiivsete otsuste kategooriate järgi. Kümme esimest riiki, 2008–2013

	Riik	Tööränne	Ettevõtlus	Õpiränne	Pereränne	Kokku	%
1	Venemaa	1561	366	506	3882	6315	40,5
2	Ukraina	2613	50	183	853	3698	23,7
3	USA	493	5	238	242	978	6,2
4	Hiina	261	0	322	45	628	4
5	Türgi	49	0	377	68	494	3,1
6	Valgevene	162	11	56	243	472	3
7	Gruusia	101	0	243	86	430	2,7
8	India	122	2	71	61	256	1,6
9	Iisrael	72	2	6	86	166	1
10	Armeenia	33	0	26	82	141	0,9

ALLIKAS: Politsei- ja piirivalveamet.

Tabel 3. Kümme esimest riiki kodakondsuse ja väljastatud elamislubade järgi, 2008–2013.

	Rahvus	Töö	Ettevõtlus	Õpingud	Perede taasühinemine	Kokku	%
1	Venemaa	1561	366	506	3882	6,315	40,5
2	Ukraina	2613	50	183	854	3,699	23,7
3	USA	493	5	238	242	978	6,2
4	Hiina	261	0	322	45	628	4,0
5	Türgi	49	0	377	68	494	3,1
6	Valgevene	162	11	56	243	472	3,0
7	Gruusia	101	0	243	86	430	2,7
8	India	122	2	71	61	256	1,6
9	Iisrael	72	2	6	86	166	1,0
10	Armeenia	33	0	26	82	141	0,9

ALLIKAS: Politsei- ja piirivalveamet.

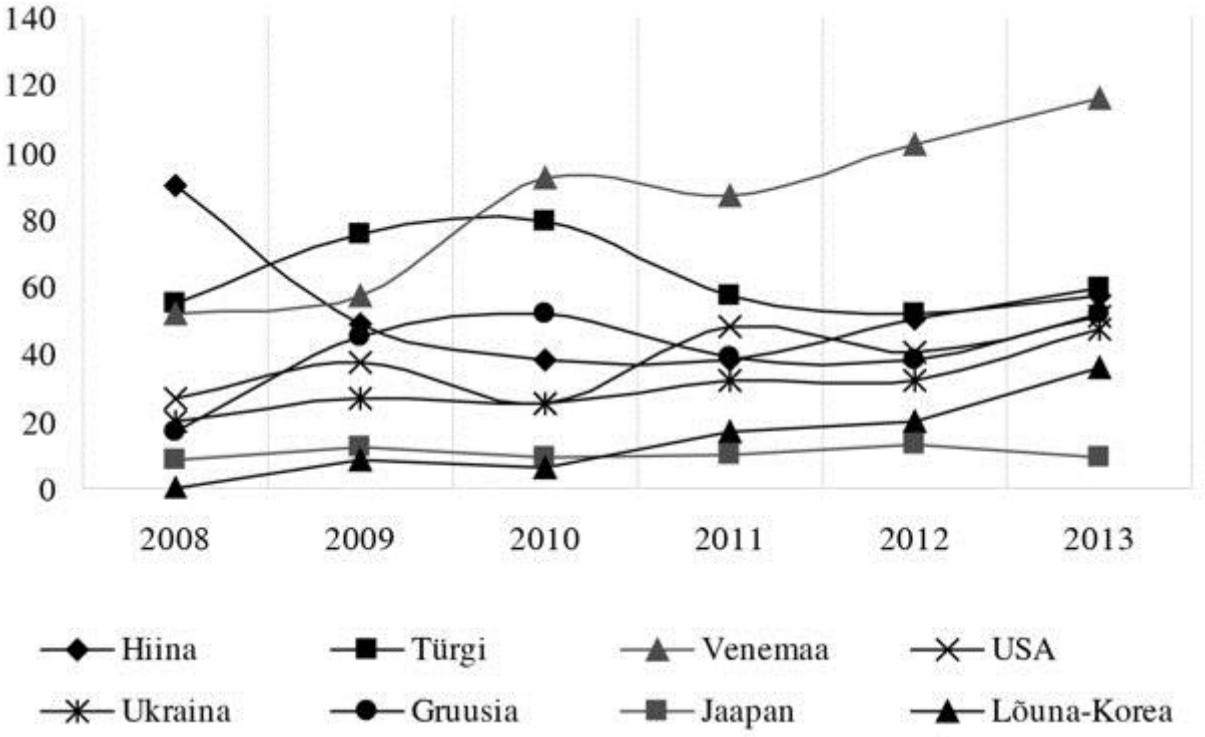
Õpi- ja tööränne

Õpiränne

Õpirände puhul on politsei- ja piirivalveameti elamislubade statistikale (PPA) lisaks kasutatud Eesti Hariduse Infosüsteemi (EHIS) andmeid. Eesti kõrgharidusstrateegias aastateks 2006–2015 on üheks eesmärkide täitmise indikaatoriks seatud Eestis täisajaga õppivate välisüliõpilaste arvu suurenemine 2015. aastaks vähemalt 2000 välistudengini (Eesti kõrgharidusstrateegia aastateks 2006–2015 heakskiitmine, 2006). Eesti Hariduse Infosüsteemi andmete kohaselt on eesmärk täidetud: 2013/2014. õppeaastal õpib Eesti kõrgkoolides kokku üle 3500 välistudengi, sealhulgas 2230 tasemeõppes ning üle 1200 Erasmuse vahetustudengi (Ranne, Lugus 2014).

Euroopa Liidu kodanikest tasemeõppesse saabujate arvukus on aastail 2008–2013 stabiilselt suurenenud ning peamised riigid, kust tudengid Eesti kõrgkoolide tasemeõppesse õppima asusid, on Soome (1375 välistudengit), Läti (170), Saksamaa (57), Leedu (50) ja Suurbritannia (30) (Ranne, Lugus 2014). Stabiilselt on kasvanud ka kolmandate riikide kodanikest välistudengite arv: kui aastal 2008 tegi politsei- ja piirivalveamet 349 positiivset otsust tähtajalise elamisloa väljastamiseks õppimise eesmärgil, siis aasta-aastalt kasvades jõudis 2013. aastal õppimiseks väljastatud tähtajaliste elamislubade positiivsete otsuste arv juba 679-ni. Kuigi välistudengite sisserändes võib riigiti täheldada erinevaid trende, suurenes 2013. aastal välistudengite arv kõigist rändearvult suurimatest lähteriikidest (joonis 4), välja arvatud Jaapanist.

Joonis 4. Positiivsete otsuste arv kolmandate riikide kodanikele elamislubade väljastamiseks õppimise eesmärgil, kodakondsuse alusel, 2008–2013



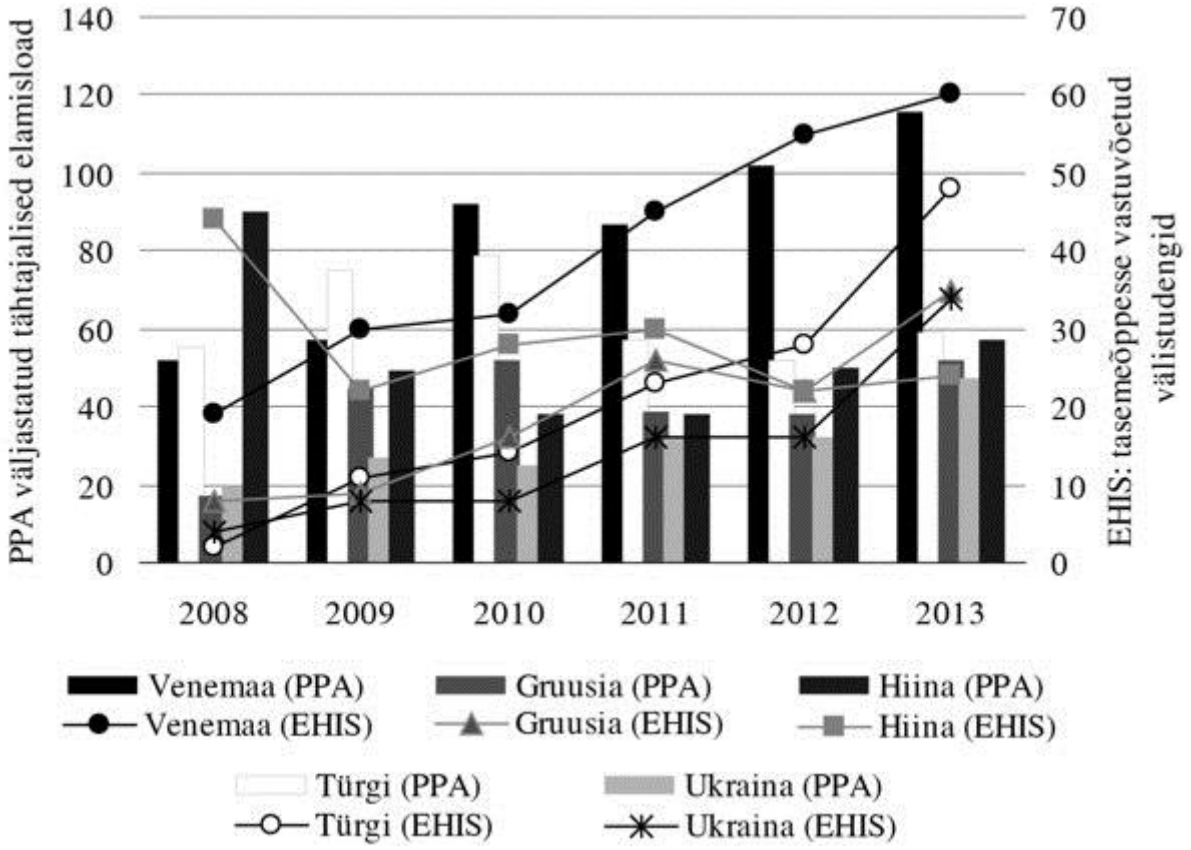
ALLIKAS: Politsei- ja piirivalveamet.

Eesti Hariduse Infosüsteemi ning politsei- ja piirivalveameti andmete võrdlus (joonis 5) näitab, et Eesti kõrgkoolide tasemeõppesse asub õppima keskmiselt ligikaudu pool kolmandate riikide kodanikest, kelle kohta on vastaval aastal langetatud positiivne otsus elamisloa väljastamiseks õppimise tarbeks. Siiski tuleb arvestada asjaoluga, et aeg positiivse otsuse kohta elamisloa väljastamiseks ja õppima asumise aeg ei pruugi langeda ühele ja samale aastale, seetõttu ei ole andmed üks ühele kõrvutatavad. Näiteks tegi politsei- ja piirivalveamet aastail 2008–2013 Venemaa kodanikele tähtajalise elamisloa õppimiseks 506 positiivset otsust, Eesti Hariduse Infosüsteemi andmeil asus samal perioodil Eesti kõrgkoolidesse tasemeõppesse õppima 241 välistudengit, kelle saatjariigiks oli märgitud Venemaa. Türgist ja Gruusiast pärit õppuritest vastavalt 377 (politsei- ja piirivalveamet) ja 126 (EHIS) ning 243 (politsei- ja piirivalveamet) ja 116 (EHIS). Seejuures selgub ka riike võrreldes, et ehkki positiivsete otsuste arv tähtajaliste elamislubade väljastamiseks õppimise eesmärgil aastate jooksul suuresti varieerub, on tasemeõppesse õppima asuvate välistudengite arv suurenenud aastail 2008–2013 võrdlemisi stabiilselt (joonis 5). 2008. aastal sihiks seatud sihtturgudelt Türgist, Hiinast, Venemaalt, Ukrainast, Gruusiast ja USA-st ning 2012. aastast alates ka Indiast saabub Eestisse tasemeõppesse enim välistudengeid ning nende arvukus järjest kasvab (Tamtik, Kirss, Kaarna, Beerkens 2011; Maasing 2012).

Kolmandate riikide kodanikest välisõppurite seas ei ole suuri soolisi erinevusi: meeste ja naiste osakaal on peaaegu võrdne nii tervikuna (vastavalt 52% ja 48%) kui ka riikidepõhiselt. Eranditena võib välja tuua Venemaa, kus naiste osakaal on meestega võrreldes märkimisväärselt suurem, ja Türgi, mille kodanike seas on positiivseid otsuseid tähtajaliste elamislubade andmiseks õppimise jaoks väljastatud rohkem meestele (joonis 6).

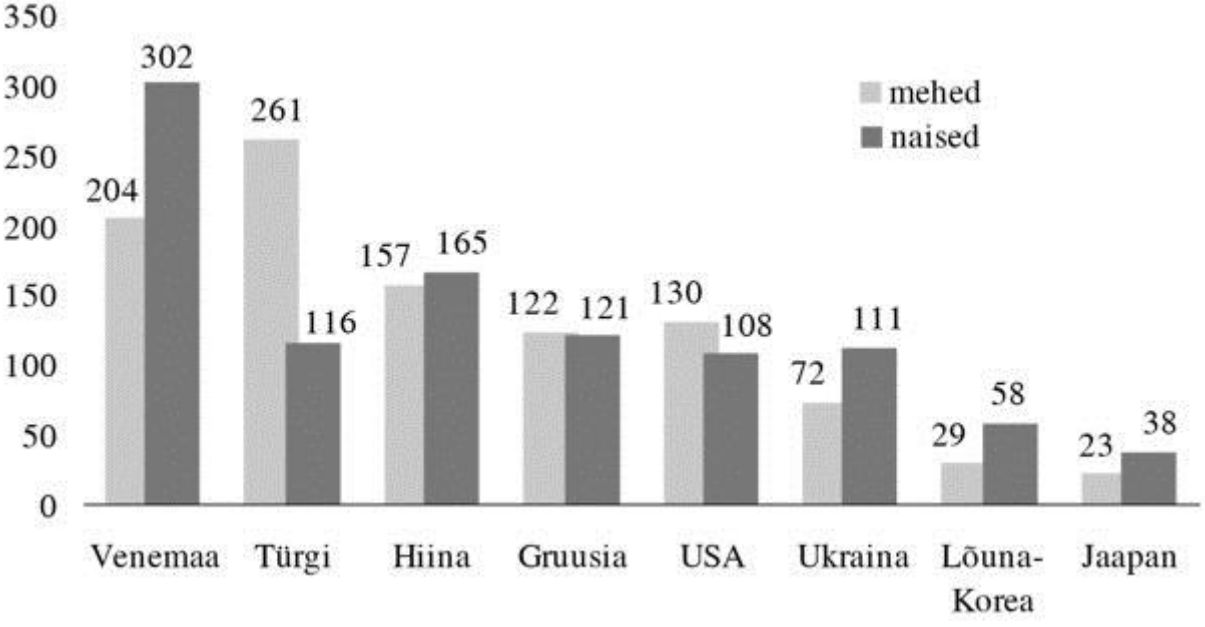
Kokkuvõtvalt saabub Eestisse kõige rohkem välistudengeid Soomest ja Venemaalt, vähemal määral Türgist, Lätist ja Hiinast. Välistudengite arv on suurenenud igal aastal ning tõenäoliselt kasvab ka järgmistel aastatel.

Joonis 5. Kolmandate riikide kodanike õpiränne, 2008–2013



ALLIKAS: Politsei- ja piirivalveamet, Eesti Hariduse Infosüsteem.

Joonis 6. Positiivsed elamisloa otsused õppimiseks kolmandate riikide kodanikele, soo järgi, 2008–2013



ALLIKAS: Politsei- ja piirivalveamet.

Tööränne

Viimasel kuuel aastal väljastatud elamislubadest on 38,1 protsenti antud Eestis töötamiseks, see moodustab pererände järel (39,7% positiivsetest otsustest) teise suurema sisserändajate kategooria. Aastail 2008–2013 on kõige rohkem positiivseid elamisloa otsuseid töötamiseks tehtud Ukraina (2613), Venemaa (1561) ja USA kodanikele (493) (tabel 4). Kõik kolm riiki eristuvad töörände põhjuste poolest: Ukraina kodanikud saabuvad Eestisse peamiselt tööle (tulijate hulgas on üle 80% töötajaid või lähetatud töötajaid), Venemaa ja Valgevene kodanike seas on palju isikuid, kellele on elamisloa positiivne otsus tehtud seoses tööga ettevõtte juhtorgani liikmena. Juhtorgani liikme elamislubade arvukus tuli ilmsiks nn elamislubade skandaaliga 2011. aastal (Postimees 2012). USA kodanikele on elamisloa positiivne otsus väljastatud töötamiseks järgmistel alustel: vaimulik/nunn/munk (kokku 234 elamisluba), õpetaja/õppejõud (67) ning sportlane/treener/kohtunik (53).

Töörändest moodustavad lõviosa Ukraina ja Venemaa kodanikud, kelle suhtes langetati 2008–2013 kokku üle kahe kolmandiku (69,5%) positiivsetest otsustest tähtajalise elamisloa andmise kohta. Hüppeline kasv elamislubade otsustes nimetatud kahe riigi kodanikele 2011. aastal on seotud nn elamislubade skandaaliga (joonis 7). Teiste riikide kodanike suhtes tehti aastate lõikes võrdlemisi stabiilselt elamislubade väljastamise positiivseid otsuseid. Vaid Hiina kodanikele, kellele on aastail 2008–2013 väljastatud keskmiselt 30 tähtajalist elamisluba töötamiseks aastas, on 2009. aastal väljastatud töölube ligi neli korda rohkem (114 luba). Õpetajana/õppejõuna töötamiseks või teadustöö tegemise eesmärgil on väljastatud 4,5 protsenti elamislubadest töötamiseks.

Eestis töötamise luba taotlenud kolmandate riikide kodanike seas domineerivad mehed: 2008–2013 on väljastatud elamisluba meestele 9446 korral (59,9%) ja naistele 6331 korral (40,1%). Kui keskmiselt on kõikide riikide puhul naisi ligikaudu poole vähem kui mehi, siis Ukraina kodanike seas on sugude vahe enam kui kolmekordne: elamisloa väljastamise positiivseid otsuseid tehti aastail 2008–2013 kokku 2858 mehele ja ainult 849 naisele. Suur meeste osakaal sisserännanute hulgas on selgitatav sellega, et Ukrainast saabuvad Eestisse tööle oskustöölised, kes on enamuses mehed. Venemaa kodanike hulgas on teistega võrreldes suurem osakaal pererändega tulijatel, ning sellega on selgitatav suurem naiste osakaal.

Tabel 4. Kolmandate riikide kodanikele väljastatud elamisload töötamiseks, 2008–2013

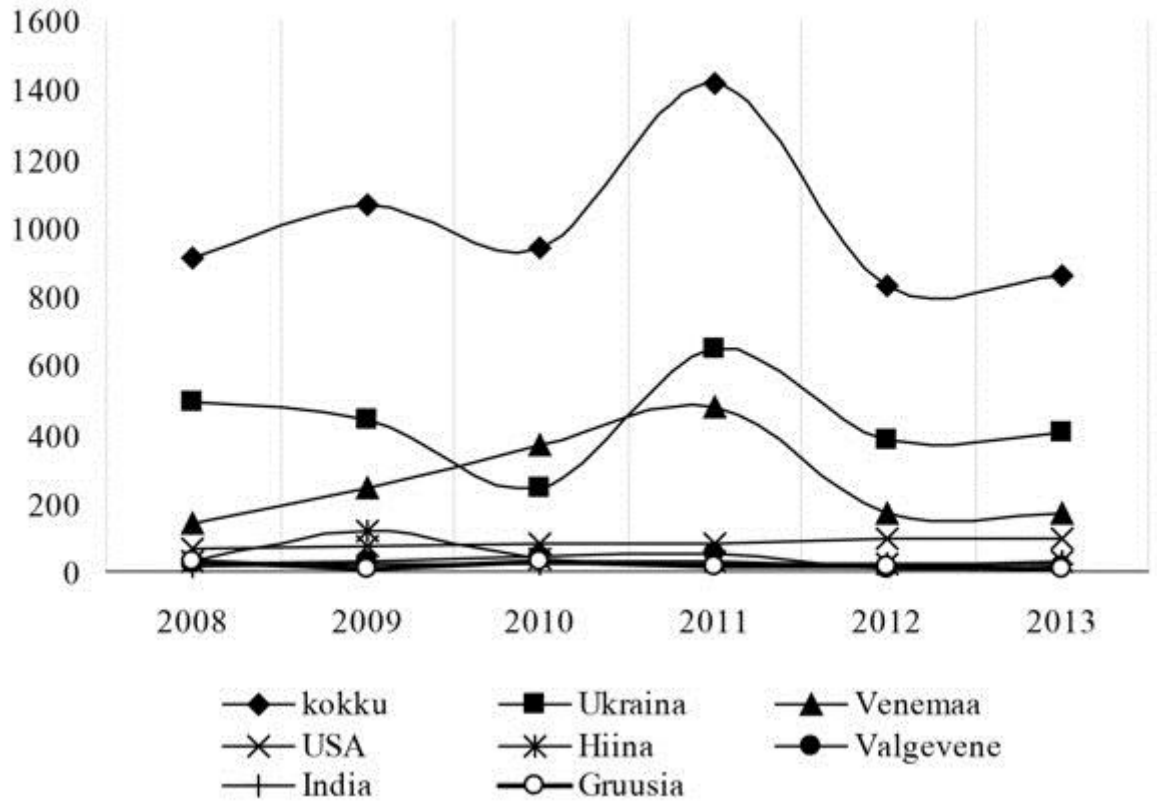
	Juht-organi liige	**Töötamine**	**Lähetatud töötaja**	**Ekspert / nõustaja / konsultant**	**Õpetaja / õppejõud**	**Teaduslik tegevus**	**Muu***	**Kokku**
Ukraina	323	1082	1071	29	2	11	95	2613
Venemaa	1102	111	65	91	18	29	145	1561
USA	49	24	15	31	67	12	295	493
Hiina	94	45	74	18	12	13	5	261

Valge-vene	101	16	5	11	1	5	23	162
India	26	49	2	24	2	15	4	122
Gruusia	63	16	3	4	0	0	15	101
Iisrael	20	17	2	21	4	1	7	72
Muud riigid	179	134	28	86	40	39	115	3 234
Kokku	1957	1494	1265	315	146	125	704	6006

Märkus: *Muud kategooriad – sportlane/treener/kohtunik, vaimulik/nunn/munk, loominguline tegevus, seadmete paigaldaja/oskustööline, Euroopa Liidu sinine kaart, akrediteeritud ajakirjanik, Euroopa Liidu liikmesriigi pikaajaline elanik, rahvusvaheline koostööprogramm ning 2013. aastast tippspetsialist ja Eestis kõrgkooli lõpetanud.

ALLIKAS: Politsei- ja piirivalveamet.

Joonis 7. Kolmandate riikide kodanikele väljastatud elamisload töötamiseks kodakondsuse järgi, 2008–2013



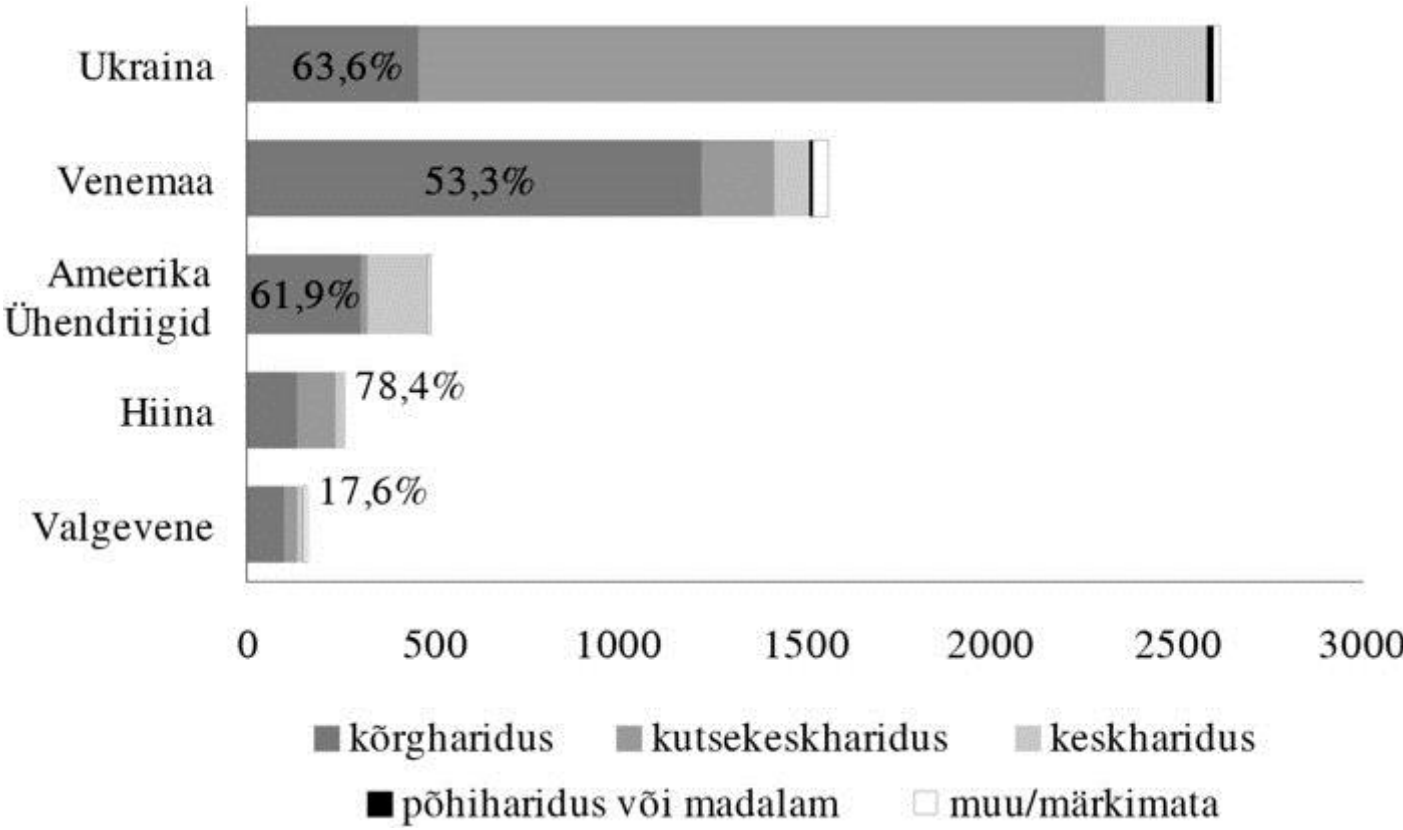
ALLIKAS: Politsei- ja piirivalveamet.

Kõrgelt haritud spetsialistide sisseränne

Varasematel aastatel (enne 01.07.2013) ei eristatud eraldi tähtajalise elamisloa alusena töötamist tippspetsialistina, seetõttu on analüüsis aluseks võetud sisserännanud kolmandate riikide kodanike haridustase. Andmed isikute hariduse kohta on ütluspõhised, inimesed ise andsid hinnangu oma haridustasemele. Kolmandate riikide kodanikest, kelle kohta 2008–2013 tehti positiivne otsus väljastada tähtajaline elamisluba töötamiseks, moodustasid ligikaudu poole (45,8%) kõrgharidusega isikud. Kõrgelt haritute osakaal riigiti on üldjuhul võrdlemisi sarnane, jäädes 50–80 protsendi vahele (joonis 8). Erand on jällegi Ukraina kodanikud, kelle seas on kõrgharitute osakaal ainult 17,6 protsenti. Ligikaudu kahel kolmandikul (70,6%) Ukraina kodanikest, kes said oma taotlusele positiivse otsuse töötada elamisloa alusel, on kutseharidus. Tööle tulijate seas on keskharidusega või madalama haridustasemega isikute osatähtsus siiski küllaltki väike, mida võis ka eeldada, arvestades töötamiseks väljastatava tähtajalise elamisloa saamiseks esitatavaid palgakriteeriume (keskmise palga ja koefitsiendi 1,24 korrutis).

Alates 2011. aastast saavad väljastpoolt Euroopa Liidu liikmesriike pärit isikud, kes soovivad Eestis töötada kõrget kvalifikatsiooni nõudval töökohal ning vajaduse korral minna samal eesmärgil teise liikmesriiki, taotleda siia tööle tulemiseks elamisluba Euroopa Liidu sinise kaardi alusel. Seda võimalust on Eestis viimase kolme aasta jooksul kasutanud 29 isikut: 2011. aastal väljastati Euroopa Liidu sinise kaardi alusel ainult üks, 2012. aastal 16 ja 2013. aastal 12 tähtajalist elamisluba. Euroopa Liidu sinisele kaardile lisaks on Eestis 2013. aasta septembrist, pärast välismaalaste seaduse muudatuste jõustumist, võimalik kõrgelt haritud spetsialistidel ning Eestis kõrgkooli lõpetanutel taotleda lihtsustatud tingimustel elamisluba töötamiseks. Pärast muudatuste kehtima hakkamist väljastati 2013. aastal nelja kuuga kaks elamisluba Eestis kõrgkooli lõpetanutele ja kaheksa tippspetsialistidele.

Joonis 8. Kolmandate riikide kodanikele väljastatud elamisload töötamiseks haridustaseme järgi, 2008–2013



ALLIKAS: Politsei- ja piirivalveamet.

Kokkuvõte

Euroopa Liidu kodanike sisseränne on rändetakistuste puudumisest hoolimata olnud kolmandate riikide kodanike rändest tagasihoidlikum. Seega võib oletada, et Euroopa Liidu kodanike meelitamiseks Eestisse on veel kasutamata võimalusi. Kolmandate riikide kodanike seas moodustavad suurima sisserändajate rühma pere- ja töörändega tulijad (vastavalt 39,7 ja 38,1% kõigist kolmandate riikide kodanikele väljastatud tähtajalistest elamislubadest). Töötamise eesmärgil on kõige enam positiivseid elamislubade väljastamise otsuseid langetatud Ukraina ja Venemaa kodanike kohta ning enamik tööle tulijaist on just Ukraina oskustöölised. Enne 2013. aasta juulis jõustunud välismaalaste seaduse muudatusi polnud võimalik tööle asujate seas eristada tippspetsialiste, välja arvatud Euroopa Liidu sinise kaardi saajad, keda aga kolme aasta jooksul on olnud kokku ainult 29. Ameerika Ühendriikidest, arvuliselt kolmandast lähteriigist, on elamisluba töötamiseks taotletud sootuks tootmis- ja teenindussektorite välistesse valdkondadesse, nagu vaimulikkond, sport, õpetamine ja teadustöö.

Igal aastal on õpperänne stabiilselt suurenenud, õppe eesmärgil Eestisse saabujate hulgas domineerivad Soome ja Venemaa kodanikud. Kolmandate riikide kodanikest asub Eesti kõrgkoolidesse õppima keskmiselt pool isikutest, kellele on sel aastal antud tähtajaline elamisluba õppimiseks. Kui õppimiseks väljastatud elamislubade positiivsete otsuste arvukus

on viimastel aastatel riigiti pigem kõikunud, siis tasemeõppesse saabujate arvukus on kasvanud stabiilselt. Õpetajana/õppejõuna töötamiseks või teadustöö tegemise eesmärgil on positiivseid otsuseid tehtud 4,5 protsenti kõigist töötamiseks antud elamislubadest, mis Eesti riigi strateegilisi eesmärke arvestades võiks olla palju suurem.

Kasutatud kirjandus

Eesti kõrgharidusstrateegia aastateks 2006–2015 heakskiitmine. – Riigi Teataja I 2006, 52, 386.

Maasing, H. (2012).Välistudengite ränne – Eesti aruanne. Sisekaitseakadeemia migratsiooniuuringute keskus, Tallinn. – www.sisekaitse.ee/public/ERV/TudengiRanne_layout_est_veeb.pdf

Postimees (2012). Skandaal vähendas drastiliselt väljastatavate elamislubade arvu, 22.05.2012.

Ranne, R., Lugus, M. (2014). Tasemeõppe välistudengid Eesti kõrgharidusasutustes 2005–2013, SA Archimedes.

Statistikaamet (2012). Enamik Eestist väljarändajaid läheb endiselt Soome. Pressiteade, 22. mai 2013.

Tamtik, M., Kirss, L., Beerkens, M., Kaarna, R. (2011). Kõrghariduse rahvusvahelistumise strateegia vahehindamine. Lõpparuanne. Poliitikauuringute Keskus Praxis, Tartu. – http://praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Haridus/RVhind/KH_RVstrateegia_vahehindamine_lopparuanne.pdf

Kuidas rakendada tulemuslikku kasinuspoliitikat valijate negatiivse reaktsioonita: Eesti kogemus 2008–2011

Viljar Veebel (RiTo 29), Kaitseväe Ühendatud Õppeasutuste dotsent

Kasinuspoliitikas on Euroopa finantskriisi ajal nähtud makseraskustes riikide stabiliseerimise ideaalmudelit.

Majanduslikust ratsionaalsusest hoolimata järgiti kasinuspoliitikat (ingl *austerity*) sotsiaalse surve ja poliitiliste riskide tõttu nii euroalal kui ka Euroopa Liidu liikmesriikides siiski vähe. Kasinuspoliitikat vajavate, kuid seda mitte rakendavate valitsuste peamine õigustus ei olnud kartus, et kasinusmeetmed ei toimi, vaid arvamus, et kasinuspoliitika viib suure tõenäosusega valijate negatiivse reaktsioonini ja sellega kaasneva valimiskaotuseni.

Eesti valitsuskoalitsioon, kellel oli ka varasem järskude majandusreformide kogemus, oli üks väheseid Euroopa Liidus, kes otsustas kasinuspoliitikat rakendada täies ulatuses, kõigi sellest tulenevate sotsiaalsete ja poliitiliste tagajärgedega. Kasinuspoliitika eesmärkide täitmisele lisaks õnnestus valitsuskoalitsioonil saavutada valimistulemus, mis kindlustas võimule jäämise.

Artikli eesmärk on analüüsida ja selgitada selle mõneti ootamatu valimiskäitumise põhjuseid ja loogikat, vastates küsimusele, kas valijate negatiivse reaktsiooni puudumise põhjus oli tingitud Eesti ajaloolisest ja kultuurilisest eripärast või valitsuskoalitsiooni aktiivsest ja edukast tegutsemisest ning kommunikatsioonist kasinuspoliitika rakendamisel.

Uuring põhineb eeldusel, et kasinuspoliitika on valitsuskoalitsiooni poolt teadlikult ellu viidav lühiajaline radikaalne poliitiline valik, mille tagajärgede eest valitsus ka valijate ees vastutab (Gourevitch 1986; Pierson 1998). Seega ei ole kasinuspoliitika puhul tegemist maksevõimetusest pealesunnitud olukorraga, mille lahendamiseks valitsusel muid võimalusi pole (Guajardo, Leigh, Pescatori 2011, 3).

Artikkel uurib, millised tegurid mõjutasid Eesti valijate käitumist kasinuspoliitika olukorras, kus valitsuskoalitsiooni eelarvelised otsused kutsusid esile sotsiaalse surve, kuid millele erinevalt teoreetilistest prognoosidest ei järgnenud valimistel valijate negatiivset reaktsiooni.

Kuidas kasinuspoliitikat mõistavad ja sellele reageerivad valijad

Teooriapõhine analüüs peab selgitama, kas Eesti valijate ootamatu negatiivse reaktsiooni puudumine kasinuspoliitika suhtes oli ajaloolis-kultuurilistest asjaoludest tingitud eripära või pigem valitsuse juhitud oskuslik teoreetilistele mudelitele vastav protsess, mida on vajaduse korral ja vajalike eeltingimuste olemasolul võimalik korrata ka teistes euroala liikmesriikides.

Reaktsioonid kasinuspoliitikale ja kaasnevale sotsiaalsele survele sõltuvad eelkõige poliitilisest kultuurist – traditsioonidest, kogemustest, ootustest, ühiskonna väljakujunenud stressitaluvusest ning stressikäitumise kultuurilistest ja moraalsetest hoiakutest. Albert Hirschman osutab, et sotsiaal-majandusliku rahulolematuse käigus on valijatel valida lahkumise või osalemise vahel (mis omakorda jaguneb olukorraga leppimise ja aktiivsete muutuste poolt hääletamise vahel), valiku tegemise peamine mõjutaja on seejuures valijate

lojaalsus (Hirschman 1994, 272–273). Valik sõltub peale eelistuste ka võimalustest ning rahvuslikest traditsioonidest ja kogemusest. Lahkumise valinute puhul on peamine probleem see, et lahkuvad kõige mobiilsemad ja võimekamad. Jääjatele on valimised kõige otsesem valitsusele tagasiside andmise võimalus. Seejuures ei ole oluline valimiste tüüp või siduvus, kriitika näitamiseks valitsusele sobivad ka kohalike omavalitsuste ja Euroopa Parlamendi valimised. Oluline on seejuures ajafaktor – reageeriv hääletamine leiab aset kas ebameeldiva poliitika teostamise ajal või vahetult selle järel (Kittel, Obinger 2003).

Koalitsiooni karistava valimisotsuse tegemise eeldus on valijatele ratsionaalselt aktsepteeritavate võimaluste olemasolu parteimaastikul. Kui sobiv alternatiiv puudub, kasvab valimistel mitteosalejate hulk (Lipset, Rokkan 1967). Valijate mobiliseerumine sõltub ka nende meelestatusest ,harilikult on negatiivselt meelestatud valijad aktiivsemad osalejad kui positiivselt meelestatud ning kõige aktiivsem rühm on isikliku negatiivse kogemusega valijad. Samuti on keskmisest aktiivsemad oma lemmikparteis pettunud valijad. Negatiivne reaktsioon on tõenäolisem, kui samasuguses või veelgi komplitseeritumas olukorras naaberriigid väljuvad kriisist kasinuspoliitikat kasutamata) Guajardo, Leigh, Pescatori 2011, 5–6).

Objektiivsete asjaolude kõrval sõltub valijate reaktsioon ka valitsuse käitumisest kriisisituatsiooni kuvandi loomisel ja valitsuse rolli määratlemisel (Evans, Rueschemeyer, Skocpol 1985). Nii võib ootamatu toetus valitsusele tekkida kriisiolukorras, kui valijate ootused olid olnud veelgi negatiivsemad või kui enamikul valijail ei tekkinud isiklikku negatiivset kogemust. Kui valitsus soovib hoiduda reformide käigus negatiivsest valimistulemusest, on mõistlik luua võimalikult negatiivne esmakuvand kriisist ja seejärel vältida vähekindlustatud, kuid rohkearvuliste rühmade (näiteks pensionärid) isiklikku negatiivset kogemust. Teine võimalus negatiivsetest häältest pääseda on Peter Katzensteini pakutud variant, kui valitsus loob kriisisituatsioonist kuvandi kui osalisest *force majeure'*st, milles valitsus on piiratud valikutega osaleja, mitte aktiivne poliitika määraja ja valikute tegija, kes ei saa täiel määral vastutada tagajärgede eest (Katzenstein 1985).

Olulist rolli mängib samuti poliitiline kultuur, kui valijad peavad otsustama, kas ebameeldivate reformide korral valimisi ignoreerida, valimistele panustada või täiendavalt muid osalemise vorme kasutada (Almond, Verba 1989). Gabriel A. Almond ja Sidney Verba toovad välja, et harilikult on passiivsem osalus ja alluv poliitiline osalemine omased lühema demokraatiakogemusega riikidele. Ka kalduvad lühema demokraatiatraditsiooniga riikide kodanikud enam toetama võimul olevat koalitsiooni, sõltumata otseselt valimisperioodil tehtud otsustest. Seega, mida lühem on valijate demokraatiakogemus, seda vähem peab koalitsioon pelgama valijate karistavat käitumist kasinuspoliitika puhul.

Valijate hinnangutes eelarvepoliitikasse on olulised ka laiemad väärtushinnangud, mis mõjutavad suhtumist eelarvedefitsiiti, võlatasemesse ja inflatsiooni; mõned ühiskonnad eelistavad traditsiooniliselt sotsiaalselt tundlikumat ja kaasavamat mudelit, teised jällegi thatcherlikku mudelit kokkuhoidliku õhukese sotsiaalsfääriga, kuid tasakaalus eelarvega (Pierson 1996, 176).

Kas kasinuspoliitika oli majanduslikult põhjendatud

Järgnev majandusanalüüs keskendub kahele küsimusele. Esiteks, kas 2008. aasta kasinuspoliitika rakendamise Eestis tingis väljapääsmatu riigirahanduslik olukord, eripärased rahandussüsteemi piirangud või oli kasinuspoliitika üks võimalus kriisist väljuda. Teiseks, kas

valitsus käitus kasinuspoliitika valiku tegemisel ja rakendamisel iseseisva osalejana või oli sundolukorras finantsturgude surve tõttu.

Finantskriisi olukorras piirasid valitsuse valikuid eelkõige Eestis kasutatav valuutakomitee süsteem ja kohustus võtta vastu tasakaalustatud riigieelarve. Seega puudusid valitsusel hoovad rahapakkumise või intressimäärade mõjutamiseks. Võlataseme kasvu suhtes otsene piirang puudus, kuid kaudselt piiras seda eelarvetasakaalu nõue ja valitsuse võlakirjade väljaandmise traditsiooni puudumine. Eeltoodud piiranguid tasakaalustasid aga pretsedenditult väikseim riigivõlg Euroopa Liidus, ülejäägiga eelarve 2007. aastal ja 447 miljoni euro suurune stabiliseerimisreserv 2008. aasta kolmandas kvartalis. Täiendavatest majanduslikest asjaoludest mõjutasid valitsuse tegevuspiire ka majanduse suhteline avatus ja kommertspankade üheksakümne protsendini ulatuv kuulumine välisomanikele.

Kasinuspoliitika vältimatute ellukutsumise põhjustena saab välja tuua 2009. aasta sügavat majanduslangust (–14,1%), 2008. aasta rekordilist eelarvedefitsiiti (–2,9%), 2008. aasta kõrget inflatsiooni (10,4%) ja 2007–2009 ligemale kahekordistunud valitsussektori võlga (Statistikaamet 2013a). Nimetatud näitajate erakordsus ilmneb aga ainult Eesti eelneva stabiilsuse ja kasvu perioodiga võrreldes. Kui aga võrrelda Eesti näitajaid naaberriikide ja euroala keskmisega, ei ole olukord enam sugugi erakordne. Nii oli sisemajanduse kogutoodangu (SKT) langus Lätis ja Leedus 2009. aastal suurem kui Eestis, ulatudes vastavalt –17,1 ja –14,8 protsendini. SKT languse kolmeaastane kestus ei olnud aga omane mitte ainult Eestile, vaid enamikule euroalast (Statistikaamet 2014). Kui Eestis ulatus rekordiline eelarvedefitsiit 2,9 protsendini, siis Lätis 9,8 ja Leedus 9,4 protsendini. Euroala kriisiaastate 2008–2011 keskmine defitsiit ulatus 4,2 protsendini, sama perioodi Eesti keskmine defitsiit oli kõigest 0,87 protsenti. Keskvalitsuse võlg kasvas Eestis maksimaalkõrgusele 2009. aastaks, jõudes 7,2 protsendini SKT-st, sama aasta Läti valitsuse võlg SKT-st oli 36,1, Leedu valitsusel 29,1, Soome valitsusel 44,0, Poola valitsusel 51,0 ja euroala võlg keskmiselt 80,0 protsenti (Rahandusministeerium 2012; Statistikaamet 2014). Lisaks suurenes teiste riikide võlg ka järgmistel aastatel, samal ajal kui Eesti võlg vähenes.

Viimase põhiindikaatorina vaatleme inflatsiooni. Eesti kõrgeim tulemus küündis 10,4 protsendini 2008. aastal ja kriisiaastate keskmine inflatsioon oli 4,5 protsenti, Läti kõrgeim tulemus oli 15,3 ja keskmine 5,4 protsenti, Leedu vastavad näitajad 11,2 ja 4,9 protsenti; euroala kõrgeim inflatsioon aga 3,3 ja keskmine 2,0 protsenti (Statistikaamet 2014).

Eelkõige soov täita euroalaga liitumise kriteeriumid

Eesti olukorda naaberriikide ja euroalaga võrreldes objektiivsed vältimatud vajadused kasinuspoliitikaks selle ellukutsumise ajal puudusid. Küll aga oli kasinuspoliitika mõistetav valik, kui valitsus soovis võimalikult kiiresti täita euroalaga liitumiseks vajalikud Maastrichti kriteeriumid, sest see võimaldas ühtaegu alla suruda inflatsiooni ja vältida eelarvedefitsiiti. Kas valitsus oli kasinuspoliitika rakendamisel aktiivne otsuste langetaja ja vastutaja, kes mõjutas kulude taset, sissetulekuid, tööhõivet ja sotsiaalset kindlustatust?

Vastusena kahanevale väliskapitali sissevoolule ja sellega kaasnevale SKT langusele 2008. aasta algul otsustas Riigikogu valitsuse ettepanekul 2008. aasta juunis vähendada jooksva eelarveaasta kulusid 384 miljoni euro võrra, mis tõi kaasa eelkõige avaliku teenistuse palkade ja töökohtade vähendamise, aga ka investeeringute ja riigihangete peatamise või edasilükkamise (Rahandusministeerium 2012). Siiski otsustas valitsus jätkata pensionite tõstmist kõikidel kasinuspoliitika aastatel ning mitte võtta täies ulatuses kasutusele

stabiliseerimisreserve. Tulemuseks oli täiendav majanduslangus ja maksutulude kahanemine, mis sundis valitsust järgmistele kokkuhoiumeetmetele. Küsimuses, kas saavutada eelarveline tasakaal kulude kahanemise või tulude tõusu teel, jäi võitjaks esimene, seejuures kahandati kulusid üsna ühtlaselt, välja arvatud pensionid ja kaitse-eelarve. Peamised kokkuhoiuallikad 2009–2010 olid riigipoolsete sissemaksete külmutamine pensionisammastesse ja arstiabi mahtude vähendamine, samuti lükati edasi haridustöötajate palgatõus. Siiski jäi 2008. aasta eelarve 2,9-protsendisesse ja 2009. aasta eelarve 2,0-protsendisesse defitsiiti, mis samal ajal oli piisav euroalaga liitumise kriteeriumite täitmiseks. 2011. aastal jätkas valitsus konservatiivse eelarve planeerimist ja eelnevate meetmete tulemusel saavutati aasta lõpuks eelarveülejääk 1,2 protsenti, samal ajal kui keskmised palgad ja ka pensionid suurenesid.

Kirjeldatud meetmed näitavad, et eelkõige oli kasinuspoliitika suunatud euroalaga liitumise kriteeriumite täitmisele ehk samaaegsele ülemäärase eelarvedefitsiidi ja inflatsiooni vältimisele. Seejuures peeti silmas, et täitmata ei jääks lubadus kahe protsendi kaitsekulude osas ning et tundlikum osa valijatest – pensionärid – ei saaks isiklikku kogemust kulude kokkuhoiuga. Paralleelselt toimunud valitsusliikmete kommunikatsioonis oli siiski pigem domineeriv sõnum, et mitmete euroala liikmesriikide ülelaenamisest tekkinud finantskriisis on ainus lahendus ulatuslik kasinuspoliitika ja valitsusel valikuid ei ole. Seda, et majanduses tegelikult sügavamaid fundamentaalprobleeme ei nähtud, näitavad valitsuse liikmete hilisemad seisukohad (Ansip 2012), et kriisiga saadi hästi hakkama ja ülejäänud Euroopa võiks Eestilt õppida. Samuti ei planeeritud reforme samalaadsete tulevaste kriiside ennetamiseks.

Kasinuspoliitika sotsiaalne mõju

Valitsuse otsustavatest kasinusmeetmetest hoolimata jätkus sotsiaalkulude tõus SKT-s, kasvades 2007. aasta 12 protsendilt 2009. aastal 18 protsendile (OECD 2011). Mõju tööturule tekkis aga viitajaga ja oli võrdlemisi lühiajaline, 2008. aasta lõpus oli tööpuudus endiselt kõigest 5,6 protsenti, tõusis 2009. aastal 13,8 protsendile, saavutas 2010. aastaks tipptaseme 16,9 protsendiga ja langes 2011. aastal 12,5 protsendile (Masso, Espenberg 2013). Keskmine palk suurenes 2008. aastaks 825 euroni, vähenes aasta hiljem 783 euroni, kuid hakkas siis taas suurenema ja ületas 2011. aastal 839 euroga juba kriisieelse taseme (Statistikaamet 2013a). Summeeritud palgakasv 2008–2011 jäi siiski alla tarbijahinnaindeksi kasvule.

Keskmisest rohkem mõjutas kriis avaliku sektori palku, mis 2007. aastal olid ulatunud 108 protsendini keskmisest palgast, kuid langesid kriisi käigus 96 protsendile keskmisest. Tegemist oli suhteliselt erandliku olukorraga, näiteks Lätis ja Leedus ei küündinud avaliku sektori palgad keskmise palgani ei enne kriisi ega kriisi ajal. Küll aga suurenesid kogu kasinuspoliitika vältel pensionid, 226 eurolt 2007. aastal 305 eurole 2011. aastal, ületades sellega ka sama perioodi tarbijahinnaindeksi kasvu (Statistikaamet 2013a). Finantskriisi ja kasinusmeetmete järel 2011. aasta lõpuks kuulus OECD andmetel 60 protsenti Eesti elanikest 20 protsendi Euroopa Liidu vaeseimate hulka, elades vaesusriskis, Eesti üldine jõukustase moodustas aga 17 protsenti euroala keskmisest, olles sellega eespool ainult Slovakkiast (OECD 2011).

Kasinusmeetmete raames vähenes arstiabi kättesaadavus ja pikenesid ravijärjekorrad. Kui 2008. aastal keeldus Haigekassa 54 patsiendi operatsioonist raha vähesuse tõttu, siis 2011 ulatus keeldumiste hulk juba 2000-ni, samal ajal kasvas ravi ootavate patsientide arv 170 000-lt 250 000-le. Kulude kahanemise tõttu lahkus 2011. aastal 2,5 protsenti eriarstidest tööle Soome ja Rootsi (Masso, Espenberg 2013, 6–7). Arstide väljaränne oli siiski ainult osa

laiemast protsessist, immigratsioon kasvas 2010. aastal 25 protsenti, 2011. aastal 20 protsenti ja 2012. aastal koguni 80 protsenti. Keskmine väljarändesaldo oli 2007–2012 aga 7000 inimest aastas (neist 5500 kodanikud ja 1500 mittekodanikud). Lisaks töötas 50 000 – 60 000 eestlast regulaarselt Soomes, Rootsis või Norras (Statistikaamet 2013b).

Hoopis positiivsemana paistavad Eesti kasinuspoliitika tulemused inimarenguindeksis ja Legatumi jõukusindeksis. 2011. aasta tulemuste põhjal (2012. aasta raportis) paiknes Eesti inimarenguindeksis 34. kohal, olles sellega kuus kohta kõrgemal kui kaks aastat varem ja kolm kohta kõrgemal kui 2007. aasta indeksis (Eesti inimarengu aruanne 2010/2011). Eestist olid tagapool nii Läti (44.) ja Leedu (41.) kui ka Poola (39.), kes kriisiaastail ka positsioone kaotasid. Kriis vähendas tugevasti vahet Soomega, mis langes kriisieelselt 12. positsioonilt 21. kohale. Legatumi jõukusindeksis (Legatum Institute 2013) paiknes Eesti 2012. aasta raportis (2011. aasta andmete põhjal) 35. kohal, olles eespool Lätist (47.) ja Leedust (43.), kuid jäädes maha nii Poolast (32.) kui ka Soomest (7.). Legatumi indeksis olid kõik Balti riigid, Soome ja Poola vaadeldud nelja-aastase tsükli jooksul (2008–2011 andmed) ühtlaselt langejad (Eesti ja Poola kaotasid 4, Soome ja Leedu 3, Läti 6 kohta).

Kokkuvõttes väljendus mõõdetav sotsiaalne surve kasinuspoliitika aastail eelkõige tööpuuduse suurenemises, palkade seisakus ja arstiabi kättesaadavuse halvenemises. Peamised kaotajad olid avaliku teenistuse töötajad, kõige vähem puudutas kokkuhoid pensionäre. Peamise reaktsioonina suurenes väljaränne. Komplekssete indeksite tulemused osutavad, et kuigi teatav tagasilangus kriisiaastail toimus, ei olnud see Eestis naabritega võrreldes suurem, pigem suutis Eesti ühiskond kriisiga paremini kohanduda.

Valijate poliitilised reaktsioonid

Valijate esimene võimalus anda tagasisidet valitsuskoalitsiooni poliitikale olid Euroopa Parlamendi valimised 2009. aasta märtsis. Tulemuste puhul tuleb märkida valimisaktiivsuse kasvu eelmiste Euroopa Parlamendi valimistega võrreldes ja ka aktiivsuse kõrget taset Euroopa Parlamendi valimiste keskmisega võrreldes (Eesti osalus 43,2%, Euroopa Liidu keskmine 42,8%). Euroopa Parlamendi valimiste suurima häältesaagi said kasinuspoliitika kriitilised Eesti Keskerakond (26,1% võrreldes 17,5%-ga 2004. aasta valimistel) ja protestikandidaat Indrek Tarand (25,8%). Koalitsioonierakonnad kogusid kokku veidi üle veerandi häältest (Reformierakond 15,3% ja IRL 12,1%). Siiski ei olnud valimistulemus oluline kaotus koalitsioonile. Peamine häälte kaotaja oli Sotsiaaldemokraatlik Erakond, kes kogus 8,7 protsenti häältest varasema 36,8 protsendi asemel (Vabariigi Valimiskomisjon 2013). Euroopa Parlamendi valimiste tulemusi mõjutas nii mittekodanike osalemisõigus kui ka elektroonilise hääletamise kasutuselevõtt. Kuigi Euroopa Parlamendi valimistel puudus otsene seos valitsuse kasinuspoliitikaga, andsid valimistulemused siiski märku koalitsiooni vähesest populaarsusest valijate hulgas.

2009. aasta kohalike omavalitsuste valimistel toimus peamine ideoloogiline vastandumine Tallinnas ja Tartus. Tallinnas, kus valimisaktiivsus (60,5%) oli taas kõrgem kui eelmistel kohalikel valimistel, kogus Keskerakond võitjana 53,5 protsenti häältest (12,5% rohkem kui 2005. aastal). Reformierakond kogus teisena 16,6 protsenti häältest (4,1% vähem kui 2005), IRL 15,4 protsenti ja Sotsiaaldemokraatlik Erakond 9,8 protsenti varasema 11,1 asemel. Seega andsid Tallinna valimistulemused selge sõnumi kodanike ja mittekodanike summeeritud toetusest koalitsioonile ja opositsioonile. Tartu valimistulemused sarnanesid enam Riigikogu kohtade jaotusega: Reformierakond sai 30,8 protsenti häältest ja koalitsioonipartner IRL 23,5 protsenti, kasinuspoliitika suhtes kriitilised opositsiooniparteid

Keskerakond ja Sotsiaaldemokraatlik Erakond kogusid vastavalt 17,4 ja 15,9 protsenti häältest (Vabariigi Valimiskomisjon 2013).

Peamine valitsuse poliitika hindamise võimalus kasinuspoliitika perioodil olid aga 2011. aastal toimunud Riigikogu valimised. Taas oli osalus aktiivsem (63%) kui neli aastat varem (61%). Valimised võitis koalitsiooni juhtpartei Reformierakond, saades 28,6 protsenti häältest (+0,8%, võrreldes 2007. aastaga), teine koalitsioonipartner IRL kogus 20,5 protsenti häältest (+2,6%, võrreldes 2007. aasta valimistega); tulemusest piisas koalitsioonile koha ja enamuse saavutamiseks Riigikogus. Peamise opositsioonierakonna ja kasinuspoliitika kritiseerija Keskerakonna tulemus 23,3 protsenti oli ligemale 3 protsendi võrra väiksem 2007. aasta tulemusest. Suurepärase tulemuse saavutasid sotsiaaldemokraadid, kes olid olnud kasinuspoliitika suhtes kriitilised, kogudes 17,1 protsenti häältest .Huvitava asjaoluna puudus aga seos valitsuskoalitsiooni toetuse ja üldise rahulolu vahel sotsiaal-majandusliku arenguga, mis Eesti inimarengu aruande järgi langes 2007. aasta 56 protsendilt 42 protsendile 2009. aastal ja 28 protsendile 2011. aastal (Eesti inimarengu aruanne 2010/2011).

Hea valimistulemus võimalik ka kasinuspoliitika tingimustes

Teoreetiline analüüs tõi välja peamised põhjuslikud seosed majanduspoliitiliste otsuste, kaasnevate sotsiaalsete muutuste ja valijate poliitiliste reaktsioonide vahel ning kinnitas, et edukas valimistulemus kasinuspoliitika tingimustes on võimalik, kui seda toetavad korraga sotsiaal-kultuurilised aspektid ja valitsuse läbimõeldud poliitika. Peamised sotsiaal-kultuurilised tegurid valijate käitumise mõjutajana olid osalemistüüp, demokraatia kogemuse tase ning sotsiaal-majanduslike võimaluste olemasolu kriisi algusjärgus. Peamised valitsuse elluviidud eesmärgistatud tegevused olid kriisi kujutamine *force majeure*'i olukorrana, milles valitsusel on piiratud valikuvõimalused, kasinuspoliitika esitlemine suhteliselt paremaid tulemusi pakkuva lahendusena (võrreldes naaberriikidega) ning moraalsuse ja jätkusuutlikkuse argumendi rõhutamine.

Majandusotsuseid, reforme ja tulemusi hindav analüüs tõi välja, et kriisi algul polnud Eestil vajadust kasinuspoliitika järele. Eelarvetasakaalu, riigivõla ja reservide olukorrast tulenevalt oli Eesti Euroopa Liidus finantsaspektis stabiilseimaid riike. Kasinuspoliitika vajadust ei tekkinud ka finantskriisi käigus, seega ei olnud kasinuspoliitika motiveeritud mitte fiskaalsetest hädavajadustest, vaid valitsuse soovist täita euroalaga liitumiseks vajalikud Maastrichti kriteeriumid ja kasutada selleks võimalusi, mida kasinuspoliitika pakub eelkõige inflatsioonikriteeriumi kohta. Seega oli valitsus aktiivne kasinuspoliitika rakendaja, kellel samal ajal olid olemas ka muud eelarvepoliitilised võimalused.

Finantskriisi ja kasinuspoliitika sotsiaalseid mõjusid hindav analüüs näitas, et kriis mõjutas eelkõige tööpuuduse ja migratsiooni kasvu ning halvendas arstiabi kättesaadavust, vähenesid reaalpalgad (eelkõige avalikus sektoris), samal ajal kui kogu kriisiperioodi vältel pensionid suurenesid. Komplekssed inimarengut, jõukust ja üleminekuprotsesse hindavad indikaatorid näitasid Eesti suhtelist edukust nii globaalses kui ka regionaalses võrdluses. Seega finantskriis ja kasinuspoliitika põhjustasid täiendavat sotsiaalset ja majanduslikku stressi, kuid see oli lühiajaline ega olnud suurem naaberriikides kogetust. Stressi mõju oli ühiskonnarühmades erinev: need kodanikud, kes tajusid ühiskondlikku ja majanduslikku ebaõiglust, hääletasid jalgadega ja emigreerusid, samal ajal kui pensionärid ja erasektoris töökoha säilitanud kogesid piisavalt vähe stressi, et mitte mobiliseeruda aktiivselt valitsuse vastu.

Valijate reaktsiooni uuring näitas, et kasinuspoliitika ei muutnud valijaid ignorantsemaks (valimisaktiivsus suurenes kõikidel valimistel) ega mobiliseerinud neid koalitsiooni vastu hääletama. Üldiselt jäid valijad lojaalseks oma traditsioonilistele valikutele, mittekodanikud ja pensionärid hääletasid kasinusvastase Keskerakonna poolt, nooremad valijad jätkasid koalitsiooni toetamist. Ainus mõjuv muutus oli nn jalgadega hääletamine, kasinuspoliitika tippaastail lahkus Eestist peaaegu 10 000 inimest aastas.

Valimistulemuste komplekssel vaatlemisel ühest mustrit reageeringutes koalitsiooni poliitikale (sealhulgas kasinuspoliitikale) ei tekkinud, kui jätta kõrvale asjaolu, et muutused olid eelmiste valimistega võrreldes väiksed: valitsev koalitsioon võitis Riigikogu valimised, Keskerakond jälle Tallinna valimised ning Euroopa Parlamendi valimistel sai taas üks kandidaat silmapaistva tulemuse, ületades üksi koalitsiooni häältesaagi. Teise olulise aspektina väärib märkimist, et valimisaktiivsus kasvas kõikidel valimistel ning seetõttu ei esinenud Eesti valijate käitumises sotsiaalsest survest, poliitilisest kultuurist ega lühikesest demokraatiakogemusest tingitud poliitilist ignorantsust (Almond, Verba 1989), kuigi oma roll oli selles ka elektroonilise hääletamise võimaldamisel.

Miks Eestis ei tekkinud kodanike negatiivset reaktsiooni

Hirschmani kategooriates, kus valijatel oli kriisisituatsioonis võimalik kas lahkuda, koalitsiooni toetada või koalitsiooni vastu olla, olenevalt nende lojaalsustasemest, osutus just valijate lojaalsus ootamatult mõjuvaks teguriks. Näiteks Riigikogu valimiste tulemustele ei avaldanud märgatavat mõju ei pensionite pidev kasv ega riigiametnike palkade kärpimine kriisiaastail, vanuselise analüüsi andmeil oli koalitsiooni summaarne toetus endiselt suurim vanuserühmades 31–35 aastat (48,6%) ja 18–25 aastat (39,5%) ning väikseim vanuserühmades 51–55 (23,7%) ja 61–65 aastat (28,6%) (ENES. Estonian National Election Study 2011). Need varasemad pooldajad, kes koalitsiooni poliitikas pettusid, otsisid endale pigem uue töö ja elukoha väljaspool Eestit.

Valitsuse kasuks töötas ka asjaolu, et mittekodanikud, kes Riigikogu valimistel hääletada ei saanud, olid koalitsioonile vähem lojaalsed ning tundsid koalitsiooni vastu suuremat vastumeelsust. Mittekodanike roll valimistulemuse kujundamisel osutus tähtsaks aga Euroopa Parlamendi ja Tallinna kohalikel valimistel, kus võis tajuda selgelt suuremat opositsiooni või protestikandidaatide toetust. Mittekodanike protestihäälte rohkust saab siduda ka nende proportsionaalselt väiksema väljarände suurenemisega kasinusaastail (Eesti inimarengu aruanne 2010/2011).

Teiseks, valitsusel õnnestus efektiivselt järgida Peter Katzensteini ja Paul Piersoni kommunikatsiooni ja kriisipildi loomise soovitusi ning esitleda olukorda esialgu sedavõrd kriitilisena, et kasinuspoliitika ei paistaks mitte valitsuse tehtava ühe valikuna mitme seast, vaid ainuvõimaliku väljapääsuna. Sellega vähendas valitsus vastutust kaasnevate sotsiaalsete kulude puhul, kuid jättis endale kriisi lahendaja maine. Ootamatult ei rikkunud seda kuvandit ka naaberriikide suutlikkus väljuda kriisist sujuvamate meetmete abil. Valijad oleksid võinud pahandada eelkõige selle üle, et valitsus võimendas kriisi kuvandit ja näitas kasinuspoliitikat ainsa lahendusena, samal ajal kui 2011. aastal, kui toimusid Riigikogu valimised, pehmendas negatiivset kogemust taasalanud majanduskasv ja edukustunne euroalaga liitumisest. Lisaks kasutas valitsus oskuslikult enda kasuks klassikalist riigirahanduse jätkusuutlikkuse debatti heaoluriigi mudeli ja thatcherliku kasinusriigi mudeli vahel.

Eesti kasinuspoliitika poliitilise edukuse võtmekomponendid

Taasiseseisvumise järel on Eesti sümboliseerinud Kesk- ja Ida-Euroopa riikide hulgas eelkõige majanduslikku avatust, riskijulgust ja konservatiivset eelarvepoliitikat. Kui Euroopa Liiduga ühinemise järgsed kasvuaastad pakkusid mõnetist kiusatust suurendada tarbimise ja valitsuse kulusid, siis kriisiaastad 2008–2011 esitasid taas väljakutse eelarve- ja majanduspoliitilistele põhiväärtustele. Taas valiti radikaalne lahendus kasinuspoliitika näol ja suudeti selle raames saavutada nii makromajanduslikud eesmärgid kui ka olla edukas valimistel. Millised olid Eesti kasinuspoliitika poliitilise edukuse peamised võtmekomponendid ja kas kogemused on kasutatavad Euroopa Liidus laiemalt?

Miks ei reageerinud Eesti valijad kasinuspoliitikale negatiivselt ja kas kogemust kasinuspoliitika elluviimisest järgmisi valimisi kaotamata on võimalik laiemalt kasutada? Esiteks oli ideoloogiline lõhe koalitsiooni ja opositsiooni erakondade vahel nn karistavaks hääletamiseks liiga lai. Teiseks oli kodanike lojaalsus nii valitsuserakondadele kui ka kasinuspoliitika kontseptsioonile kõrge. Kõige tähtsamaks osutus aga valitsuse kalkuleeritud mainekujundus, mis näitas kasinuspoliitikat kui ainsat kõige moraalsemat ja jätkusuutlikumat lahendust ning kus valitsuse rolli kujutati vajaliku poliitika rakendajana, mitte mitme võimaluse vahel valijana. Valitsuse loodud kuvandit toetas laiem thatcherliku kasinusriigi ja heaoluriigi kontseptsioonide jätkusuutlikkuse vastandumine. Valijate reaktsioon oli tingitud ka asjaoludest, et kriisi sotsiaalne mõju ei olnud pikaajaline ega puudutanud enamikku valijaid, ning nende hulgas, kes said isikliku kogemuse, oli lojaalsus valitsusele kõrge.

Valitsusel õnnestus valijate karistavat hääletamist vältida, sest alalise elamisloaga valijad, kes olid valitsuse suhtes kriitilisemad, ei saanud Riigikogu valimistel osaleda, ning kodanikud olid valitsuse poliitika suhtes kas lojaalsed, ignoreerisid valimisi või olid otsustanud majandusliku migratsiooni kasuks.

Eesti kogemuse laiem tähtsus ja rakendatavus teistes Euroopa Liidu liikmesriikides sõltub ühelt poolt majanduslike eelduste ja poliitilise kultuuri elementide olemasolust ning teisalt valitsuse võimekusest ja tahtest eesmärgistatud tegevusteks kasinuspoliitika legitimeerimisel.

Kasutatud kirjandus

Almond, G. A., Verba, S. (1989). The Civic Culture Revisited. Newbury Park, CA: Sage Publications.

Ansip, A. (2012). Peaminister Ansipi poliitiline avaldus 2013. aasta riigieelarve üleandmisel Riigikogule, 27. september. – http://valitsus.ee/et/valitsus/peaminister-ja-ministrid/andrus-ansip/peaministri-koned-ja-seisukohad/71892/peaminister-ansipi-poliitiline-avaldus-2013.-aasta-riigieelarve-%C3%BCleandmisel-riigikogule,-27.-september-2012

Eesti Pank (2013). Majanduse põhinäitajad 2004–2013. – http://statistika.eestipank.ee/?lng=en#listMenu/1017/treeMenu/MAJANDUSKOOND

Eesti inimarengu aruanne 2010/2011. – http://kogu.ee/public/eia2011/EIA_2011.pdf

ENES. Estonian National Election Study 2011. – www.enes.ee

Evans, P. B., Rueschemeyer, D., Skocpol, T. (eds) **(1985).** Bringing the State Back In. Cambridge University Press.

Gourevitch, P. A. (1986). Politics In Hard Times. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Guajardo, J., Leigh, D., Pescatori, A. (2011). Expansionary Austerity: New International Evidence. IMF Working Paper 11/158.

Hirschman, A. (1994). Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms Organizations, and States. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Katzenstein, P. (1985). Corporatism and Change. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Kittel, B., Obinger, H. (2003). Political Parties, Institutions, and the Dynamics of Social Expenditure in Times of Austerity. – Journal of European Public Policy, vol 10, issue 1, pp 20–45.

Legatum Institute (2013). – http://www.prosperity.com/#!/?aspxerrorpath=%2Fcountry.aspx

Lipset, S. M., Rokkan, S. (1967). Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignment: An Introduction. – Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives. Edited by Seymour Martin Lipset and Stein Rokkan. New York Free Press.

Masso, J., Espenberg, K. (2013). Early Application of Fiscal Austerity Measures in the Baltic States. – D. Vaughan-Whitehead (ed). Public Sector Shock. The Impact of Policy Retrenchment in Europe. Edward Elgar Publishing, pp 84–133

OECD (2011). Pro- and anti-social behaviour. – OECD, Society at a Glance 2011: Social Indicators. OECD Publishing.

Pierson, P. (1996). The New Politics of the Welfare State. – World Politics, vol 48, no 2, pp 143–179.

Pierson, P. (1998). Irresistible Forces, Immovable Objects: Post-industrial Welfare States Confront Permanent Austerity. – Journal of European Public Policy, vol 5, issue 4, pp 539–560.

Rahandusministeerium (2012). – http://www.fin.ee/riigieelarved-2001-2010

Rahandusministeerium (2013). – http://www.fin.ee/riigieelarve-2012

Statistikaamet (2013a). Peamised majandusindikaatorid. – http://www.stat.ee/main-indicators

Statistikaamet (2013b). Rahvaloenduse tulemused. – http://www.stat.ee/65371

Statistikaamet (2014). Valik Euroopa Liidu statistikat. – http://www.stat.ee/29957

Vabariigi Valimiskomisjon (2013). Valimistulemuste arhiiv. – http://www.vvk.ee/

Ühinemiste mõju kohalike omavalitsusüksuste finantsilisele jätkusuutlikkusele

Aivo Ülper, Tartu Ülikooli majandusteaduskonna doktorant

Annika Jaansoo, Tartu Ülikooli majandusteaduskonna doktorant

Janno Reiljan, Tartu Ülikooli välismajanduse professor

Omavalitsuste ühendamise mõju on vähe analüüsitud ja prognoositud, kuigi haldusreform on Eestis päevakorral olnud juba aastaid.

Artikkel püüab olukorda veidi parandada ning vaatleb valdade ja linnade ühendamise mõju nende finantsilisele jätkusuutlikkusele.

Eesti omavalitsusüksused on pindalalt küllaltki suured (keskmiselt 200 km^2), kuid madala asustustiheduse (keskmiselt 29 inimest km^2 kohta) tõttu elanike arvult väikesed (keskmiselt veidi üle 5900 elaniku). Keskvalitsuse institutsioonid on erinevatel põhjustel pidevalt kritiseerinud omavalitsusüksuste väiksust (Reimaa 2007), kuid seda on käsitlenud arengupidurina ka rahvusvahelised institutsioonid (Council recommendation … 2012; OECD 2011). Kriitikast tulenevalt näib omavalitsuste arenguprobleemide lahenduseks olevat omavalitsuste ühinemine.

Aastail 1992–2013 ühinesid Eestis 51 omavalitsust, mille tulemusena on nende arv vähenenud 255-lt 226-le (tabel 1) ja keskmine pindala suurenenud 177 km^2-lt 200 km^2-le. Samal ajal on omavalitsuste keskmine rahvaarv püsinud Eesti elanikkonna olulise vähenemise tõttu muutumatuna.

Artikli eesmärk on kompleksselt analüüsida ja hinnata omavalitsuste ühinemise mõju nende finantsilisele jätkusuutlikkusele. Selle eesmärgi saavutamiseks on püstitatud järgmised uurimisülesanded:

– anda ülevaade teaduskirjanduses avaldatud uuringute tulemustest omavalitsuste suuruse mõjust nende arengule;

– anda ülevaade omavalitsuste ühinemistest Eestis ja ühinemiste tulemuste uurimisest;

– viia läbi omavalitsuste ühinemise finantstulemuste kompleksne analüüs nii eelarve tulu- kui ka kulupoolelt vaadatuna ühinevate omavalitsuste tüüpide lõikes;

– hinnata empiiriliselt omavalitsuste ühinemise mõju nende rahanduslikule olukorrale pärast ühinemist ühinemiseelse ajaga võrreldes.

Analüüsi aluseks on Eesti Statistikaameti andmed.

Teaduskirjanduses avaldatud uuringute tulemused

Teaduskirjandusest leiab omavalitsuse optimaalse suuruse kohta vastandlikke seisukohti, ühed rõhutavad suurte, teised väikeste üksuste eeliseid. Kohaliku ja

regionaalse demokraatia juhtkomitee raportis (Steering … 2001) tuuakse välja suurte omavalitsuste pooldajate kolm peamist majanduslikku argumenti: kuluefektiivsuse suurenemine, majanduskasvu kiirenemine ja heaolu jaotuse paranemine.

Kuluefektiivsuse suurenemine

Laialt levinud arvamuse kohaselt sõltub efektiivsus omavalitsuse suurusest: suuremad omavalitsused on mastaabisäästust tulenevalt väiksematest omavalitsustest efektiivsemad. Näiteks Neil Marshall *et al* (1999) väidavad, et kõigi riikide kogemused kinnitavad omavalitsuste ühendamisest tulenevat kulude kokkuhoidu. Osa uuringuid aga väidab, et mastaabisääst ilmneb ainult teatud piirsuuruseni, mille ületamisel võib efektiivsus vähenema hakata. Väljapakutud piirsuurused on erinevad, ulatudes 20 000 – 25 000 elanikust (Gabler 1969; Bish 2001; Katsuyama 2003; Southwick 2012) kuni enam kui 115 000 elanikuni (Bodkin, Conklin 1971; Hayashi 1995).

Sedavõrd suured erinevused omavalitsuse optimaalse suuruse hindamisel tulenevad peamiselt omavalitsuste asustustihedusest. Randall G. Holcombe ja DeEdgra W. Williams (2009) näitasid, et kui asustustiheduse mõju mitte arvestada, siis omavalitsuste tegevuses kulude mastaabisäästu ei ilmne. Mary M. Edwards ja Yu Xiao (2009) leidsid aga, et väikese asustustihedusega omavalitsuste liitmisel sõltub muutus inimese kohta tehtavate kulutuste tasemes pindala muutuse suhtest asustustiheduse muutusesse. See tähendab, et omavalitsuste suuruse ja efektiivsuse positiivse seose puhul on tegemist hoopis väärkorrelatsiooniga.

Omavalitsuste kulutasemete erinevused võivad tuleneda ka pakutavate teenuste struktuuri erinevustest. Mitmed autorid (Byrnes, Dollery 2002; Holzer *et al* 2009; Reingewertz 2012; Southwick 2012) väidavad, et omavalitsuste suurenemise tulemusena võib avalike teenuste pakkumisel esineda nii kulutaseme langus kui ka tõus (U-kujuline kulukõver), ühtede avaliku sektori pakutavate teenuste puhul võib omavalitsuste suurenemisest tuleneda kulusääst, teiste puhul kulutaseme tõus (Dollery, Crase 2004). Ehk avalike teenuste pakkumisel on kulutaseme seisukohalt optimaalse suurusega territoorium erinev. Järelikult ühe omavalitsuse pindala ei saa olla optimaalse suurusega kõigi pakutavate teenuste kuluefektiivsuse tagamiseks.

Eeltoodust tulenevalt on kaheldav, kas mastaabisäästu argumenti saab üldse kasutada omavalitsuste liitmise tulemusel saavutatava kuluefektiivsuse prognoosimisel või hindamisel (Bailey 1999; Fox, Curley 2006).

Majanduskasvu kiirenemine

Omavalitsuste suurendamise vajalikkuse majandusliku põhjendamise teise peamise argumendina väidetakse, et suurematel omavalitsustel on paremad võimalused oma territooriumil majanduskasvu toetada nii suuremate investeeringute kaudu kui ka omavalitsuse töötajate spetsialiseerumisega, millega kaasneb ametnike professionaalsuse ja töö kvaliteedi kasv avaliku sektori juhtimis-ülesannete lahendamisel (Aalbu *et al* 2008). Investeerimisressursi taseme tõus

inimese kohta sõltub aga omavalitsuse pakutavate teenuste kulude säästmise võimalusest omavalitsuse suurenemisel, samuti omavalitsuse välise rahastamise tingimuste paranemisest, mis sõltub riigi konkreetsest majandus- ja eelarvepoliitikast. Mingit üldist ja alati igal pool ilmnevat positiivset seost omavalitsuse suuruse ja majanduskasvu kiiruse vahel ei ole leitud.

Heaolu jaotuse paranemine

Omavalitsuste suurendamise kolmanda argumendina esitatakse väide, et suuremates omavalitsustes on paremad võimalused tagada omavalitsuse pakutavate teenuste ja kehtestatavate maksude õiglasem jaotus (Steering Committee ... 2001). Selle põhjendusena väidetakse, et omavalitsuste ühendamisel saab internaliseerida avalike teenuste pakkumise välismõjud. Samas tuleb aga arvestada, et eeltoodust tõhusam võib olla teenuste pakkumise jaotuse õiglus- ja tõhususprintsiipe tasakaalustav teenuste jaotuse korrastamine keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste vahel, välismõjudest puudutatud omavalitsuste koostöö arendamine ning valitsussektori siseste rahastamismehhanismide täiustamine. Mis puutub aga maksude kehtestamisse, siis väikestes riikides ning ka suurte regionaalsete arenguerinevustega riikides on kohalike omavalitsuste maksuautonoomia paratamatult väike.

Omavalitsusüksuste suurendamist õigustavate käsitluste vastandina on esindatud ka lähenemisviisid, mis rõhutavad väikeste omavalitsusüksuste eeliseid. Sellesuunalistest teooriatest on tuntuim kohalike kulude teooria (Tiebout 1956), mille järgi omavalitsusüksuste arv ja nende elanikkonna suurus määratakse omavalitsustevahelise konkurentsiga kohalike omavalitsuste eelarvetulude mahu ja struktuuri (maksud, lõivud) ning väljaminekute (kohalike teenuste mahu ja struktuuri) kujundamisel. See teooria on põhjendatud kriitika objekt, sest selle eeldused ei vasta tegelikele tingimustele: kuigi omavalitsusüksused omavahel konkureerivad (Oates 1981), ei vasta tegelikkusele teooria eeldus elanike täielikust arusaamisest omavalitsusüksustes valitsevate tingimuste erinevuste olemusest ja inimeste täielikust mobiilsusest (ühest omavalitsusüksusest teise kolimise võimalustest). Veelgi enam, administratiivne detsentraliseerimine ja kooskõlastusmehhanismide puudumine võib konkureerivates omavalitsusüksustes kaasa tuua oma võimalusi ületava ebaefektiivse kulutamise, mis viib arengut kahjustavate negatiivsete nähtusteni, nagu näiteks eelarve defitsiit, laenukoormuse suurenemine ja intressitaseme tõus (Poterba, Rueben 1999; de Mello 2000, 2001). Arvestada tuleb ka eespool välja toodud võimalust, et vähemalt mõnel juhul ja teatud ulatuses ilmneb mastaabisääst suuremates omavalitsusüksustes (Bish 2001; Southwick 2012; Byrnes, Dollery 2002; Holzer *et al* 2009; Reingewertz 2012; Southwick 2012).

Kokkuvõtteks võib öelda, et omavalitsuste suurusele rõhuvad lähenemisviisid kujutavad endast teineteise peegelpilti: ühe lähenemisviisi tugevused on teise nõrkuseks ja vastupidi. Nimetatud lähenemisviiside puudused on kergesti mõistetavad, sest nende tõestamisele suunatud uuringud käsitlevad omavalitsuste ühendamise mõju liiga kitsalt ja lihtsustatult, mille tõttu ei ole uuringute tulemused võrreldavad. Usaldusväärsete andmete tagamiseks tuleks omavalitsuste

ühendamise rahanduslikke mõjusid käsitleda komplekssselt ja süsteemselt, eelarvete sissetulekute ja väljaminekute vastastikuseid seoseid arvestades.

Ülevaade finantsilise jätkusuutlikkuse määratlustest ja nende kasutamise võimalustest Eesti omavalitsuste hindamisel on toodud Janno Reiljani ja Peter Friedrichi (2008) uurimuses. Selle lähenemisviisi kohaselt iseloomustab jätkusuutlikkust olukord, milles pikas perspektiivis ühelt poolt omavalitsus sisemiselt tugevneb ja teiselt poolt positsioon konkurentide suhtes paraneb. Artiklis kasutatakse seda määratlust omavalitsuste ühinemise poolt finantsilisele jätkusuutlikkusele avaldatava mõju analüüsimisel.

Ülevaade omavalitsusüksuste ühinemisest

Alates 1990. aastatest on iga uus regionaalminister esitanud kohaliku valitsemistasandi reformi kohta oma nägemuse (Aru 1998; Loodus 2001; Õunapuu 2003; Reimaa 2007; Kiisler 2009). Kõik need keskvalitsuse tasandilt välja pakutud reformikavad on jäänud paberile, seetõttu on seni Eestis järgitud põhiseaduse sätet, et omavalitsused ühinevad nende elanikkonna tahteavalduse alusel.

Aastani 2013 liitus Eestis 22 omavalitsust, mille tulemusena vähenes nende arv 29 võrra (tabel 1).

Eesti omavalitsuste ühinemiste tulemusi on käsitletud kolmes uurimuses (Geomedia 2001; Sootla *et al* 2008; Viks 2012), kõiki neid rahastas haldusreformi eest vastutav siseministeerium.

Geomedia (2001) uuringus vaadeldi kuut aastail 1996–1999 toimunud kaheksast ühinemisest. Valikut uuringus ei põhjendata. Uuringus toodi välja muutused ühinenud omavalitsuste administratiivses struktuuris ja eelarves (investeeringud, sissetulekud, väljaminekud), võrreldes üht aastat enne ja üht aastat pärast ühinemist. Uuringu tulemused olid järgmised:

– administratiivkulud vähenesid ametnike arvu vähenemise tõttu;

– vähenesid omavalitsuste vahelised maksed seni ühinemisosalistelt tellitud teenuste eest;

– suurenesid kulutused kultuurile ja haridusele peamiselt administratiivkulude vähenemise arvel.

Uuringus ei arvestata keskvalitsuse ühekordsete ühinemistoetuste mõju eelarvele (kanti üle ühinemisjärgsel aastal). Need lisasissetulekud muutsid ühinemiseelse ja -järgse aasta finantsnäitajad mittevõrreldavaks. Uuringu autorid nimetavad teisigi ühinemiseelsete ja -järgsete finantsnäitajate mittevõrreldavuse põhjusi, näiteks ametnike koolituseks eraldatud vahendid, koondamistasud jms (Geomedia 2001, 32).

Georg Sootla, Kersten Kattai ja Ave Viks (2008) analüüsisid nelja kaheksast 2005. aastal toimunud ühinemiste tulemusena kujunenud omavalitsusest. Valimisse olid

võetud ainult need ühinemised, mis hõlmasid enam kui kahte omavalitsust. Selle uuringu eesmärk oli analüüsida ühinemise tagajärjel administratiivprotsessis toimunud muutusi (varasem koostöö ja selle mõju ühinemisele, administratiivse võimekuse muutumine, administreerimise stiili muutumine jms). Analüüsiti ka kulude taseme (elaniku kohta) muutumist aastail 2004–2007 ehk siis üks aasta enne ja kaks aastat pärast ühinemist. See uuring sarnaneb nii olemuselt kui ka tulemustelt Geomedia uuringuga.

Kolmanda uuringu (Viks 2012) korraldas siseministeerium ja see haaras kõiki ühinemisi aastail 1996–2009. Uuring vaatles ühinenud omavalitsuste kulusid neli aastat enne ja viis aastat pärast ühinemist. Selles uuringus kontsentreeruti omavalitsuste administratiivkulude osatähtsuse analüüsile omavalitsuste eelarves (% eelarvekuludest). Uuringu tulemus langeb kokku kahe eelmise uuringuga: administratiivkulude osatähtsus eelarves vähenes ning kultuurile ja vabale ajale suunatud kulutuste osatähtsus suurenes.

Kokkuvõtteks võib öelda, et varasemad uuringud omavalitsuste liitumiste kohta Eestis kontsentreerusid peamiselt ühinemise tagajärjel administratiivkulude tasemes toimunud muutuste analüüsile (vähenesid ligikaudu 25% ametnike arvu vähenemise tõttu), kultuurile ja vabale ajale suunatud kulutuste muutumisele (selles valdkonnas toimus administratiivkulude kokkuhoiu arvel suurenemine) ja organisatsioonilises struktuuris toimunud muutustele (ametnike spetsialiseerumise süvenemine, elanikega kontaktide vähenemine jms). Ühinemiste pikemaajalise finantsmõju analüüs ei olnud seniste uuringute eesmärk.

Tabel 1. Omavalitsuste liitumine Eestis aastani 2013

	1993	1996	1998	1999	2002	2005	2009	2012
Liitumiste arv	–	1	1	6	5	8	1	–
Ühinenud omavalitsuste arv	–	2	2	12	11	22	2	–
Omavalitsuste koguarv	255	254	253	247	241	227	226	226
Eesti elanike koguarv (tuhat)	1 511	1 406	1 379	1 372	1 356	1 345	1 340	1 340
Omavalitsuste keskmine elanike arv	5927	5535	5452	5555	5627	5924	5930	5928
Omavalitsuste keskmine pindala (km^2)	177	178	179	183	188	199	200	200

ALLIKAS: Eesti Statistikaameti andmebaas (2012), autorite arvutused.

Omavalitsuste ühinemise finantsmõjud

Omavalitsuste finantsides ühinemise tulemusena toimunud muutuste mõistmiseks tuleb võtta vaatluse alla võimalikult pikk periood enne ja pärast ühinemist. Sellest aspektist piirab analüüsi võimalusi 2002. aastal omavalitsuste eelarvete sissetulekute ja väljaminekute arvestuses tehtud reform. Sissetulekute suuremad allikad (maksutulud, füüsilise isiku tulumaks, riigieelarvelised eraldised ja tasandusfond) on võrreldavad alates 1997. aastast. Väljaminekute struktuuris toimus aga põhimõtteline kulukirjetelt kuluvaldkondadele üleminek ning väljaminekute andmed on seega võrreldavad alles 2003. aastast.

Ühinemiste mõjude analüüsi aluse loomiseks leiti ühinenud omavalitsuste ühinemiseelsete andmete põhjal uute moodustatud üksuste sissetuleku- ja väljaminekunäitajatega analoogsed koondnäitajad. See võimaldab vaadelda uute omavalitsuste sissetulekuid aastail 1997–2010 ja väljaminekute poolelt administratiivkulusid aastail 2003–2010. Kokku vaadeldi 22 ühinemisest 20, välja tuli jätta esimene ühinemine aastal 1996 ja viimane ühinemine aastal 2009, sest esimesel ei saa vaadelda moodustatud omavalitsuse finantsseisundit ühinemiseelsel ja teisel ühinemisjärgsel perioodil. Ühinemiste mõju väljatoomiseks leiti iga moodustatud omavalitsuse sissetulekute ja väljaminekute analüüsitava liigi osatähtsus Eesti riigi ja kodumaakonna kõigi omavalitsuste vastava liigi kogutuludes või -väljaminekutes. Omavalitsuse osatähtsus riigis (analoogselt ka kodumaakonnas) leiti

valemiga:

$$SIE_{i,mt} = \frac{x_{i,mt}}{X_{i,t}}$$

,milles $SIE_{i,mt}$ on

omavalitsuse m finantsseisundit iseloomustava indikaatori i osatähtsus riigis (kodumaakonnas) aastal t; $x_{i,mt}$ on indikaatori i väärtus omavalitsuses m aastal t ning $X_{i,t}$ on indikaatori i koguväärtus riigis (kodumaakonnas) aastal t.

Seejärel leiti ühinemise teel moodustunud omavalitsuste analüüsitavate finantsindikaatorite keskmine osatähtsus riigis (kodumaakonnas) enne ja pärast nende moodustamist järgmise valemi abil:

$$SASIEBA_{i,g} = \sum ASIEBA_{i,m}$$

,

milles $ASIEBA_{i,m}$ on omavalitsuse m indikaatori i keskmine osatähtsus riigis enne ühinemist, t_a on omavalitsuse ühinemiseelne viimane aasta (viimane aasta, kui ühinemise osalistel oli iseseisev eelarve) ning t_o on esimene aasta pärast ühinemist, mille kohta indikaatori väärtus on teada.

Võrreldes ühinemisel tekkinud uue omavalitsuse osatähtsust riigis (kodumaakonnas) analüüsitava indikaatori alusel enne ja pärast ühinemist, saame välja tuua ühinemise mõju omavalitsuse osatähtsusele riigis (kodumaakonnas) analüüsitava indikaatori alusel.

Iga üksiku liitumise teel moodustunud omavalitsuse finantsseisundi muutuste analüüs oleks aeganõudev ja esitus liiga mahukas. Pealegi tuleb üldistele seaduspärasustele lisaks arvestada, et igal liitumisel on ka spetsiifilised jooned, mis võivad uue omavalitsuse finantsseisundit eri suunas mõjutada. Seetõttu analüüsiti ühinemiste mõju üldisemalt suuremates mingil määral ühetaolistes omavalitsuste rühmades:

$$SASIEBA_{i,g} = \sum ASIEBA_{i,m},$$

milles $SASIEBA_{i,g}$ on uute moodustatud omavalitsuste rühma g osatähtsus riigis (kodumaakonnas) enne moodustamist indikaatori i alusel.

Uute omavalitsuste osatähtsuse muutust maakonnas analüüsitakse selleks, et elimineerida maakonna positsiooni võimaliku muutuse mõju liitumise mõjust omavalitsuse finantsindikaatoritele. Eraldi toodi välja omavalitsuste arv rühmades, mille osatähtsus maakonnas ühinemise tulemusena kasvas, ja omavalitsuste arv, mille osatähtsus kahanes. Eesmärk on näidata, et omavalitsuste liitumistest tulenevate keskmiste muutuste üldise suuna taga on sageli erisuunalised muutused omavalitsuste finantsseisundis.

Liitumise teel moodustunud omavalitsused grupeeriti suuruse, liitumise tüübi ja uue omavalitsuse asukoha järgi:

– elanike arvu alusel toodi välja kolm rühma: alla 5000 elaniku (N = 9), 5000 kuni 10 000 elanikku (N = 9) ja üle 10 000 elaniku (N = 2);

– liitumistüübi alusel määratleti kaks rühma: linn ühines vallaga (N = 16) ja liitusid vallad (N = 4);

– uue omavalitsuse asukoha alusel määratleti kaks rühma hiljutise pendelrände uuringust (Ahas *et al* 2010) lähtudes: tööhõivekeskused või linnalised regioonid (N = 5) ja omavalitsused väljaspool linnalisi regioone või tööhõivekeskusi (N = 15).

Kuidas muutus liitunud omavalitsuste eelarve kogutulude osatähtsus

Kõigepealt analüüsiti liitumisel moodustunud omavalitsuste eelarve kogutulude osatähtsuse muutumist riigis ja kodumaakondades (tabel 2). Tabelist nähtub, et liitumisel moodustunud omavalitsuste eelarve kogutulude osatähtsus riigi kõigi omavalitsuste kogutuludes liitumisjärgsetel aastatel vähenes keskmiselt enam kui viie protsendi võrra. See vähenemine näib tulenevat keskvalitsuse eelarve tasandusfondi eraldiste (tabel 6) ja keskvalitsuse sihtfinantseeringute (tabel 5) vähenemisest uute omavalitsuste eelarvetes. Vahest on keskvalitsuse finantseeringu liitumisjärgne vähenemine üks põhjusi, miks arvukatest ühinemisplaanidest ja -kõnelustest hoolimata on omavalitsuste vabatahtlikud ühinemised nii haruldased. Peale kartuse, et omavalitsuse kaugenemine inimestest vähendab kohaliku võimu huvi elanikkonna vajadusi arvestada, võib keskvalitsuse finantseeringu vähenemine kaasa tuua omavalitsuste pakutavate avalike teenuste mahu kokkutõmbamist ja kvaliteedi halvenemist.

Tabelist 2 selgub, et liitumisest kaotasid kogusissetulekutes kõige enam uued väikesed (alla 5000 elanikuga) omavalitsused (kogutulude osatähtsuse vähenemine 17,3%). Peamised „võitjad" olid uued omavalitsused elanikkonna arvuga 5000 – 10 000 (kogutulude osatähtsuse tõus 1,7%). Väiksemate uute omavalitsuste kogutulude vähenemine tulenes peamiselt riigieelarveliste eraldiste osatähtsuse vähenemisest nende eelarves (tabelid 4, 5 ja 6).

Huvipakkuv on tabelist 2 ilmnev asjaolu, et finantsiliselt kaotasid ka ühinemiste tulemusena kujunevad enam kui 10 000 elanikuga omavalitsused (kogutulude osatähtsus vähenes 4,7%). See tulenes keskvalitsuse toetuste vähenemisest (v.a investeeringutoetused) (tabel 4) ja langusest maksutulude osatähtsuses (tabel 3).

Märkimisväärselt erinevad olid ühinemise rahanduslikud tagajärjed linnaregioonis moodustunud uutel omavalitsustel (tulude osatähtsus vähenes 0,7%) ja väljaspool linnu moodustunud omavalitsustel (tulude osatähtsus langes 7,8%).

Tabeli 2 kahest viimasest veerust ilmneb, et uute moodustunud omavalitsuste sissetulekute osatähtsus kodumaakonna kõigi omavalitsuste kogutuludes on muutunud erinevalt: 14 (70%) omavalitsuse osatähtsus kodumaakonnas vähenes ja 6 (30%) osatähtsus suurenes. Vastandliku suunaga muutused iseloomustasid seejuures kõiki omavalitsuste rühmi, kuigi proportsioonid on rühmades erinevad. Linnaregioonis moodustunud 5 omavalitsusest suurendas oma tulude osatähtsust kodumaakonnas 4 (80%), väljaspool linnu moodustunud 15 omavalitsusest suurenes tulude osatähtsus kodumaakonnas ainult kahel (15%).

Tabel 2. Uute omavalitsuste kogutulude osatähtsuse muutus riigi ja kodumaakonna omavalitsuste kogutuludes

Ühinenud omavalitsuste rühm	Osatähtsus riigis (%)			Arv kodumaakonnas	
	enne ühinemist	pärast ühinemist	suhteline muutus	osatähtsus suurenes	osatähtsus vähenes
Kõik uued omavalitsused	9,00	8,52	–5,3	6	14
Kuni 5000 elanikku	2,75	2,27	–17,3	2	7
5000 – 10 000 elanikku	4,55	4,62	1,7	3	6
Üle 10 000 elaniku	1,70	1,63	–4,7	1	1
Omavalitsus moodustus linna ja valla (valdade) ühinemisel	7,64	7,23	–5,4	5	11
Omavalitsus moodustus valdade ühinemisel	1,35	1,29	–4,7	1	3
Omavalitsus moodustus linnaregioonis	3,15	3,13	–0,7	4	1
Omavalitsus moodustus väljaspool linnaregiooni	5,84	5,39	–7,8	2	13

ALLIKAS: Eesti Statistikaameti andmebaas, autorite arvutused.

Kogumaksutulude ja füüsilise isiku tulumaksu osatähtsuse muutus

Järgmisena analüüsiti ühinemiste tulemusena moodustunud uute omavalitsuste kogumaksutulude ja füüsilise isiku tulumaksu (FIT) osatähtsuse muutust riigi ja kodumaakonna kõigi omavalitsuste kogumaksutuludes ja FIT-s (tabel 3). Ilmneb, et uute omavalitsuste osatähtsus riigi omavalitsuste kogumaksutuludes suurenes keskmiselt 5,9 protsendi võrra ja FIT-s koguni 10,6 protsendi võrra. Tulemust võib tõlgendada kui uute suuremate omavalitsuste suuremat atraktiivsust töökohti loovatele ettevõtetele, mille tulemusena FIT-i laekumised kasvasid uutes omavalitsustes kiiremini kui Eestis üldiselt. Maamaks ja kohalikud maksud aga ühinemise tulemusena ei muutunud, seetõttu kogumaksutuludes kujunes osatähtsuse suurenemine FIT-ga võrreldes ligikaudu poole võrra väiksemaks.

Ühinemise mõjul suurenes kõige enam kogumaksutulu maavaldade ühinemisel tekkinud omavalitsustel, mille osatähtsus riigi kõigi omavalitsuste kogumaksutuludes suurenes 14,4 protsendi ja FIT-s 20,9 protsendi võrra. Elanike arvu alusel moodustatud rühmadest suurenes keskmise suurusega (5000 – 10 000 elanikku) uute omavalitsuste osatähtsus maksutuludes 10,2 protsendi võrra ja FIT-s 15,6 protsendi võrra, samal ajal kui enam kui 10 000 elanikuga uute omavalitsuste osatähtsus riigi kõigi omavalitsuste kogumaksutuludes hoopiski vähenes 5,7 protsendi ja FIT-s 4,9 protsendi võrra. Põhjuseks ei ole siin arvatavasti mitte omavalitsuste liitumisprotsessi negatiivne mõju, vaid suuremate ja rikkamate omavalitsuste töökohad ja sissetulekud said väiksemate ja vaesemate omavalitsustega võrreldes enam kannatada omavalitsuste moodustamise järgsesse perioodi langenud majanduskriisis.

Ka tabeli 3 kahest viimasest veerust ilmneb, et üldise keskmise muutuse taga peituvad ühinemise finantstagajärgede suured erinevused. 12 (60%) ühinemise puhul ilmnes uute omavalitsuste maksutulude osatähtsuse kasv kodumaakonna kõigi omavalitsuste maksutuludes, kaheksa (40%) ühinemise tagajärjel aga vähenemine. Niisugused erinevused olid peaaegu kõigis omavalitsuste rühmades, ainult kõigi nelja maavaldade ühinemise puhul oli finantstulemus sama – moodustunud omavalitsuste osatähtsus kodumaakonna maksutuludes suurenes. Uute omavalitsuste FIT-i osatähtsuste muutustes ilmnesid aga veelgi suuremad erinevused: kuigi uute omavalitsuste rühmad olid muutuste suunalt homogeensemad, olid rühmadevahelised erinevused suuremad kui kogumaksutulude puhul.

Tabel 3. Uute omavalitsuste kogumaksutulude ja FIT-i osatähtsus riigi ja kodumaakonna kõigi omavalitsuste kogumaksutuludes ja FIT-s

Ühinenud omavalitsuste rühm	Osatähtsus riigis (%)			Arv kodumaakonnas	
	enne ühinemist	pärast ühinemist	suhtelin e muutus	osatähts us suurenes	osatähts us vähenes
Kogumaksutulud					
Kõik uued omavalitsused	7,27	7,70	5,9	12	8
Kuni 5000 elanikku	1,76	1,89	6,9	5	4
5000 – 10 000 elanikku	3,93	4,33	10,2	6	3
Üle 10 000 elaniku	1,58	1,49	–5,7	1	1
Omavalitsus moodustus linna ja valla (valdade) ühinemisel	6,15	6,42	4,4	8	8

Omavalitsus moodustus valdade ühinemisel	1,12	1,28	14,4	4	0
Omavalitsus moodustus linnaregioonis	2,93	2,98	1,8	3	2
Omavalitsus moodustus väljaspool linnaregiooni	4,34	4,72	8,7	9	6
Füüsilise isiku tulumaks					
Kõik uued omavalitsused	6,93	7,67	10,6	15	5
Kuni 5000 elanikku	1,58	1,81	14,8	8	1
5000 – 10 000 elanikku	3,74	4,32	15,6	7	2
Üle 10 000 elaniku	1,61	1,54	–4,9	0	2
Omavalitsus moodustus linna ja valla (valdade) ühinemisel	5,91	6,43	8,9	11	5
Omavalitsus moodustus valdade ühinemisel	1,02	1,23	20,9	4	0
Omavalitsus moodustus linnaregioonis	2,97	3,05	2,6	2	3
Omavalitsus moodustus väljaspool linnaregiooni	3,96	4,61	16,7	13	2

ALLIKAS: Eesti Statistikaameti andmebaas, autorite arvutused.

Omavalitsuste tuludes oluline osa riigieelarvelistel eraldistel

Kohalike omavalitsuste tuludes moodustavad olulise osa riigieelarvelised eraldised investeeringuteks, sihtkulude katteks ja tuluerisuste tasandamiseks. Järgnevalt analüüsitakse omavalitsuste ühinemise mõju nendele eraldistele (tabelid 4, 5 ja 6).

Tabelist 4 ilmneb, et ühinenud omavalitsuste riigieelarveliste investeeringute osatähtsus Eesti kõigi omavalitsuste riigieelarvelistes investeeringueraldistes suurenes kokku üle 10 protsendi. Samas nähtub üksikjuhtude vaatlusest, et

riigieelarveliste investeeringueraldiste puhul jagunevad kodumaakondades „võitjad” (11) ja „kaotajad” (9) pooleks ning mingist üldisest tendentsist pole põhjust rääkida. Võitjaks osutusid peamiselt suurema ja keskmise elanike arvuga rühma kuuluvad uued omavalitsused, väiksemad uued omavalitsused osutusid kaotajaks. Eraldi uurimist vajaks küsimus, kas suuremad omavalitsused demonstreerivad suuremat võimekust investeerimistoetuste taotlemisel või eelistab keskvalitsuse investeerimispoliitika vahendite eraldamisel suuremaid üksusi. Riigieelarvelisi investeerimiseraldisi said enam linna osalusega ja linnaregioonis paiknevad uued omavalitsused, kaotasid aga kõik maavaldade ühinemisel tekkinud ja üle poole väljaspool linnaregiooni paiknevad uued omavalitsused.

Keskvalitsus jaotab kohalikele omavalitsustele sihtfinantseeringuid, millest põhiosa on ette nähtud hariduskulude (õpetajate palgad ja täienduskoolitus, õppematerjalid jms) katteks üldhariduskoolides, et tagada kogu riigis õpetajate ühtlane palgatase. Hariduse sihtfinantseeringu eraldamise valem on üldiselt suunatud väikeste kodulähedaste koolide säilitamisele väikestes maavaldades. Väikeste omavalitsuste ühinemine suuremaks tähendaks, et nad kaotavad vähesest õpilaste arvust tingitud kulutaseme kompensatsiooni ja õpilase kohta eraldatud keskvalitsuse sihtfinantseeringu summas.

Tabel 4. Uute omavalitsuste riigieelarvest rahastatud investeeringute osatähtsus riigi ja kodumaakonna kõigi omavalitsuste riigieelarvest rahastatud investeeringutes

Ühinenud omavalitsuste rühm	Osatähtsus riigis (%)			Arv kodumaakonnas	
	enne ühinemist	pärast ühinemist	suhteline muutus	osatähtsus suurenes	osatähtsus vähenes
Kõik uued omavalitsused	13,31	14,67	10,2	11	9
Kuni 5000 elanikku	4,57	4,00	–12,4	5	4
5000 – 10 000 elanikku	6,83	7,10	3,9	4	5
Üle 10 000 elaniku	1,91	3,57	86,6	2	0
Omavalitsus moodustus linna ja valla (valdade) ühinemisel	10,78	12,97	20,3	11	5
Omavalitsus moodustus valdade ühinemisel	2,53	1,70	–32,8	0	4

Omavalitsus moodustus linnaregioonis	4,52	6,74	49,2	4	1
Omavalitsus moodustus väljaspool linnaregiooni	8,79	7,93	–9,8	7	8

ALLIKAS: Eesti Statistikaameti andmebaas, autorite arvutused.

Ühinemised on rahanduslikust aspektist halvasti ette valmistatud

Tabelist 5 nähtub, et uute omavalitsuste osatähtsus keskvalitsuse sihtfinantseeringutes vähenes ühinemiseelse ajaga võrreldes keskmiselt 12,04 protsendilt 9,69 protsendile, see tähendab ligi viiendiku (19,5%) võrra. Keskmise muutuse varju jäävad aga suured erinevused, mida iseloomustavad kahes viimases veerus toodud andmed erisuunaliste osatähtsuse muutuste kohta maakondades. Tegelikult oli võitjaid ja kaotajaid sellest aspektist hinnatuna ühepalju (10 : 10). Peamised kaotajad olid väikesed (kuni 5000 elanikuga) uued omavalitsused, mille osatähtsus keskvalitsuse sihfinantseeringutes vähenes keskmiselt üle 40 protsendi, kuigi selle suurusrühma üheksast uuest omavalitsusest kuulusid kolm võitjate hulka (s.t ülejäänute kaotus oli keskmisest suurem). Mõlemad üle 10 000 elanikuga uued omavalitsused olid ka kaotajate hulgas – keskmine osatähtsuse vähenemine sihtfinantseeringutes 13,7 protsenti. Mõneti üllatuslikult kaotasid oma osatähtsust sihfinantseeringutes kõige vähem keskmise suurusega uued omavalitsused (keskmine kaotus 3,4%) ja selle grupi üheksast omavalitsusest kuulusid koguni seitse võitjate hulka. Keskmisest enam kaotasid osatähtsust (32,3% võrra) maavaldade liitumisel tekkinud uued omavalitsused. Sedavõrd suured lahknevused ühinemise mõjus uute omavalitsuste finantsolukorrale näitavad, et ühinemised olid rahanduslikust aspektist halvasti ette valmistatud ja paljude uute omavalitsuste olulised finantskaotused kujunesid ilmselt ühinemisprotsessile vastureklaamiks.

Tabelist 6 selgub, et uued omavalitsused kaotasid osatähtsust ka keskvalitsuse tasandusfondi eraldistes, keskmiselt 9,2 protsendi võrra. Aga ka selles valdkonnas oli tulemus vastuoluline: suurest osatähtsuse keskmisest vähenemisest hoolimata kuulus 20-st uuest omavalitsusest 12 võitjate hulka, see tähendab, et kaotajate osatähtsuse vähenemine tasandusfondi eraldistes oli keskmisest mitu korda suurem. Seejuures on kaks üle 10 000 elanikuga omavalitsust oma osatähtsust tasandusfondi eraldistes suurendanud (keskmiselt 18,5%), keskmise suurusega uued omavalitsused kaotasid aga üle 15 protsendi ja väikesed omavalitsused üle 11 protsendi oma osatähtsusest tasandusfondi eraldistes. Põhilised kaotajad olid maavaldade ühinemisel tekkinud uued omavalitsused, kes kaotasid ligi 33 protsenti oma osatähtsusest tasandusfondi eraldistes. Ühinemisest võitjate ja kaotajate jaotus omavalitsuste rühmades näitab ka siin, et keskmine muutus on paljude suuremate vastandlike muutuste tulemus. Ka sellest aspektist kujutab ühinemisprotsessi tulemus endast tõhusat ühinemisvastast reklaami.

Ühinemise finantsmõju eelnevalt terviklikult ei analüüsitud

Tabelites 5 ja 6 esitatud omavalitsuste ühinemisprotsessi tulemused näitavad, et ühinemised toimusid ühinemise finantsmõju eelneva süsteemse ja tervikliku analüüsita. Keskvalitsus ei olnud võimeline tagama sihtfinantseeringute ja tasandusfondi eraldiste ühinemisjärgset stabiilsust, mistõttu uued omavalitsused mitte lihtsalt ei kaotanud oma osatähtsust nendes eraldistes ühinemiseelse ajaga võrreldes, vaid tulemuste erinevused osutusid omavalitsuste lõikes suureks. Osatähtsuse kaotus keskvalitsuse eraldistes on juba iseenest potentsiaalsetele tulevastele ühinejatele antireklaam. Finantstulemuste prognoosimatus seniste ühinemiste tulemuste suurte erinevuste tingimustes kujutab endast kindlasti raskesti ületatavat ühinemisvastast takistust. Seniste ühinemiste ajal kasutatud sihtfinantseerimise ja tasandusfondi eraldiste jaotusvalemid olid ühinemiste finantsmõju tulemuste alusel hinnatuna kõlbmatud. Need valemid mitte ainult ei hinnanud ühinemise teel moodustunud omavalitsuste finantsolukorda tegelikust tugevamaks (sellest tulenes nende keskmise osatähtsuse vähenemine eraldistes), vaid põhjustasid ühinemiste finantstulemuste väga suure erinevuse omavalitsustele. Seda asjaolu tuleks omavalitsusreformi ettevalmistamisel arvestada. Adekvaatsete keskvalitsuse finantsmehhanismideta kujuneb omavalitsuste ühinemine liitujatele rahanduslikuks „vene ruletiks". Tundub, et omavalitsustel puudub soov selles mängus osaleda. Vabatahtlikule ühinemisele võiks loota, kui ühinemise positiivne finantstulemus on piisava kindlusega garanteeritud. Keskvalitsus peab hoolitsema ühinejatele rahanduslikku kindlustunnet loovate finantseerimisreeglite väljatöötamise eest. Ainult usust ja loosungist, et „suurem on parem", nii oluliste poliitiliste otsuste põhjendamiseks ei piisa.

Analoogselt varasemate uuringutega analüüsiti ka liitumiste mõju omavalitsuste administratiivkuludele. Selgus, et uute omavalitsuste osatähtsus Eesti kõigi omavalitsuste administratiivkuludes vähenes keskmiselt 15,5 protsendi võrra. See kinnitab varasemates uuringutes saadud tulemusi, kuigi positiivne efekt ei osutunud kokkuvõttes nii suureks kui varasemate uuringute alusel võinuks oodata. Kui arvestada, et administratiivkulud moodustavad ligikaudu 10 protsenti omavalitsuste kogukuludest, on kokkuhoid kogukuludest ligikaudu 1,5 protsenti. Samas vähenesid uute omavalitsuste tulud liitumiseelse ajaga võrreldes keskmiselt 5,3 protsendi võrra. Seega on ühinemisest tulenev tulude vähenemine uutel omavalitsustel keskmiselt üle kolme korra suurem administratiivkulude kokkuhoiust.

Tabel 5. Uute omavalitsuste riigieelarveliste sihtfinantseeringute osatähtsus riigi ja kodumaakonna kõigi omavalitsuste riigieelarvelistes sihtfinantseeringutes

Ühinenud omavalitsuste rühm	Osatähtsus riigis (%)			Arv kodumaakonnas	
	enne ühinemist	pärast ühinemist	suhteline muutus	osatähtsus suurenes	osatähtsus vähenes

Kõik uued omavalitsused	12,04	9,69	–19,5	10	10
Kuni 5000 elanikku	4,65	2,76	–40,7	3	6
5000 – 10 000 elanikku	5,36	5,18	–3,4	7	2
Üle 10 000 elaniku	2,03	1,76	–13,7	0	2
Omavalitsus moodustus linna ja valla (valdade) ühinemisel	9,89	8,24	–16,7	9	7
Omavalitsus moodustus valdade ühinemisel	2,15	1,46	–32,3	1	3
Omavalitsus moodustus linnaregioonis	3,94	3,43	–12,8	2	3
Omavalitsus moodustus väljaspool linnaregiooni	8,10	6,26	–22,8	8	7

ALLIKAS: Eesti Statistikaameti andmebaas, autorite arvutused.

Tabel 6. Uute omavalitsuste riigieelarveliste tasandusfondi eraldiste osatähtsus riigi ja kodumaakonna riigieelarvelistes tasandusfondi eraldistes

Ühinenud omavalitsuste rühm	Osatähtsus riigis (%)			Arv kodumaakonnas	
	enne ühinemist	pärast ühinemist	suhteline muutus	osatähtsus suurenes	osatähtsus vähenes
Kõik uued omavalitsused	14,81	13,45	–9,20	12	8
Kuni 5000 elanikku	5,71	5,04	–11,75	5	4
5000 – 10 000 elanikku	7,01	5,93	–15,36	5	4
Üle 10 000 elaniku	2,09	2,48	18,5	2	0
Omavalitsus moodustus linna ja valla (valdade) ühinemisel	12,75	12,07	–5,39	10	6

Omavalitsus moodustus valdade ühinemisel	2,06	1,38	–32,76	2	2
Omavalitsus moodustus linnaregiooni s	3,44	3,40	–0,92	3	2
Omavalitsus moodustus väljaspool linnaregiooni	11,38	10,05	–11,69	9	6

ALLIKAS: Eesti Statistikaameti andmebaas, autorite arvutused.

Kokkuvõte

Eesti omavalitsuste tase on äärmiselt ebaühtlane, seetõttu on sisuliselt võimatu luua omavalitsuste oma maksudel põhinevat autonoomset rahastamissüsteemi. Maksuautonoomia tulemuseks oleks omavalitsuste tulude taseme (inimese kohta) ja sellest tulenevalt pakutavate teenuste mahu ja kvaliteedi taseme suured erinevused. Seetõttu toetub omavalitsuste rahastamissüsteem Eestis suurel määral eraldistele, mida keskvalitsus riigieelarvest kohalikele omavalitsustele suunab.

Riik on omavalitsustele delegeerinud paljude teenuste pakkumise, millest vahetult sõltub elanike heaolu. Rahastamise madal tase paneb omavalitsused raskesse olukorda, mida veelgi raskendab omavalitsuste tagasihoidlik koostöö. Omavalitsuste rahastamistaseme parandamise asemel propageerib keskvalitsus nõrkadest teoreetilistest alustest lähtuvat omavalitsuste ühinemist kui nende finantsilise jätkusuutlikkuse parandamise ainsat võimalust.

Eestis 2013. aastani toimunud 51 omavalitsuse ühinemise tulemusena tekkinud 22 uue üksuse finantsolukorra muutus ühinemiseelse ajaga võrreldes annab olulist infot ühinemiste tegelike finantsmõjude kohta. Eestis tehtud uuringud on vaadelnud ühinemiste mõju omavalitsuste administratiivkuludele ning leitud on hinnanguliselt 25-protsendine kokkuhoid ühinemiseelse ajaga võrreldes. Uuringuid käsitletakse kui tõendit mastaabisäästu olemasolust kohalike avalike teenuste pakkumisel, kuigi administreerimisteenus moodustab keskmiselt ainult kümnendiku kogu teenuste mahust. Artikli autorid leiavad, et selline lähenemisviis on liiga kitsas, sest omavalitsuste finantsiline jätkusuutlikkus oleneb eelkõige nende tulude vastavusest seadustega pandud ülesannete täitmise kuludele ja mastaabisäästu ilmnemine kohalike avalike teenuste pakkumisel ei ole kindlat teaduslikku tõestust leidnud.

Artiklis analüüsiti kõigepealt teaduskirjanduse alusel kohalike avalike teenuste pakkumisel mastaabisäästu ilmnemise küsimust seostatult suurte ja väikeste omavalitsuste tegevuse majandusliku efektiivsusega. Teadusallikad esitavad

vastandlikke tulemusi. Mõnede teenuste puhul võib mastaabisääst ilmneda, teiste puhul mitte ja kolmandate puhul võib omavalitsusüksuse suurenemisega kaasneda hoopis efektiivsuse langus.

Empiirilise analüüsiga kontrolliti ühinemise teel moodustunud uute üksuste tululiikide osatähtsuse muutust riigi ja kodumaakonna kõigi omavalitsuste vastavates sissetulekuliikides. Ilmnes, et uute üksuste osatähtsus tõusis füüsilise isiku tulumaksu (FIT) laekumistes keskmiselt 10,6 protsendi võrra ja selle tulemusena ka kogumaksutulude laekumises 5,9 protsendi võrra. Samal ajal ilmnes aga uute omavalitsuste osatähtsuse keskmine vähenemine 5,3 protsendi võrra Eesti kõigi omavalitsuste kogutuludes. Negatiivne tulemus uute üksuste kogutulude osatähtsuse muutumises oli põhjustatud nende osatähtsuse vähenemisest keskvalitsuse riigieelarvelistes sihtfinantseeringutes ligikaudu 20 protsendi võrra ja tasandusfondi eraldistes ligikaudu 10 protsendi võrra. Seega oli keskvalitsuse rahastamispoliitika (sihtfinantseeringute ja tasandusfondi eraldiste jaotamise valemid omavalitsuste vahel) otseselt ühinenud omavalitsustele kahjuliku mõjuga, mis on ilmselt omavalitsusüksuste liitumise antireklaam.

Üldisele „keskmisele" negatiivsele finantsmõjule lisaks ilmnes, et ühinemiste tagajärjed on omavalitsuste lõikes erinevad: ühed parandasid oma positsiooni tulude jaotuses, teised kaotasid seda suuremas ulatuses. Keskvalitsuse riigieelarveliste eraldiste jaotusvalemid olid tegelikult omavalitsuste ühinemise aspektist hinnatuna kõlbmatud ja kujutasid endast sisuliselt ühinemisprotsessi takistust.

Omavalitsuste ühinemiste finantstulemuste suured erinevused ja vastuolud nõuavad nende põhjuste kompleksset ja süsteemset analüüsi, et töötada välja omavalitsusreformi finantsilist jätkusuutlikkust tagav raamistik. Sellele toetudes saaks luua tingimused, mis muudaks ühinemised omavalitsustele ja nende elanikele majanduslikult kasulikuks. Demokraatlikku ühiskonda ei sobi keskvalitsuse katsed sundida administratiivvõimuga omavalitsusi ühinema, kuigi see on keskvalitsuse enda fiskaalpoliitika tõttu ühinejatele rahanduslikult kahjulik.

[1] Originaal: Janno Reiljan, Annika Jaansoo, Aivo Ülper. The Impact of Amalgamation on the Financial Sustainability of Municipalities in Estonia. – Public Finance and Management, 2013, vol 13, no 3, pp 167–194.

Kasutatud kirjandus

Aalbu, H., Böhme, K., Uhlin, Å. (2008). Haldusreform. Argumendid ja väärtused. – http://www.siseministeerium.ee/public/Haldusreform. Argumendid ja v rtused Nordregio_2008.pdf (15.01.2013).

Ahas, R., Silm, S., Leetmaa, K., Tammaru, T., Saluveer, E., Järv, O., Aasa, A., Tiru, M. (2008). Regionaalne pendelrändeuuring. – https://www.siseministeerium.ee/public/Regionaalse_pendelrandeuuringu_lopparuanne.pdf (15.01.2013).

Aru, P. (1998). Avaliku halduse arendamise alused. – https://www.siseministeerium.ee/public/avaliku_halduse_arendamise_alused_20070425010413.doc (18.01.2013).

Bailey, S. J. (1999). Local Government Economics: Principles and Practice. London: Macmillan Press.

Bish, R. (2001). Local Government Amalgamations: Discredited Nineteenth-Century Ideals Alive in the Twenty-First. C.D. Howe Institute Commentary, no 150.

Bodkin, R. G., Conklin, D. W. (1971). Scale and Other Determinants of Municipal Government Expenditures in Ontario: A Quantitative Analysis. – International Economic Review, vol 12, no 3, pp 465–481.

Byrnes, J., Dollery, B. (2002). Do Economies of Scale Exist in Australian Local Government? A Review of the Research Evidence. – Urban Policy and Research, vol 20, no 4, pp 391–414.

Council Recommendation on the National Reform Programme 2012 of Estonia and delivering a Council Opinion on the Stability Programme of Estonia, 2012-2015 (2012). Council of the European Union. – http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st11/st11251.en12.pdf (16.05.2013).

de Mello, L. R. Jr. (2000). Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis. – World Development, vol 28, no 2, pp 365–380.

de Mello, L. R. Jr. (2001). Fiscal Decentralization and Borrowing Costs: The Case of Local Governments. – Public Finance Review, vol 29, no 2, pp 108–138.

Dollery, B., Crase, L. (2004). Is Bigger Local Government Better? An Evaluation of the Case for Australian Municipal Amalgamation Programs. – Urban Policy and Research, vol 22, no 3, pp 265–275.

Edwards, M., Xiao, Y. (2009). Annexation, Local Government Spending and the Complication Role of Density. – Urban Affairs Review, vol 45, no 2, pp 147–165.

Eesti Statistikaameti andmebaas. – http://www.stat.ee

Fox, W. F., Gurley, T. (2006). Will Consolidation Improve Sub-National Governments? World Bank Policy Research Working Paper, 3913.

Gabler, L. R. (1969). Economies and Diseconomies of Scale in Urban Public Service. – Journal of Land Economics, vol 45, no 4, pp 425–434.

Geomedia (2001). Omavalitsuste ühinemise mõju valla haldussuutlikkusele. (Kuue 1996–1999 ühinenud omavalitsuse näitel). – https://www.siseministeerium.ee/public/UURING_hinenud_valdade_haldussuutlikkus.doc (16.01.2013).

Hayashi, M. (1995). Economy of Scale in Provision of Local Government Service. – Economics and Trading, vol 168, pp 73–90.

Holcombe, R. G., Williams, D. W. (2009). Are There Economies of Scale in Municipal Government Expenditures? – Public Finance and Management, vol 9, no 3, pp 416–438.

Holzer, M., Fry, J., Charbonneau, E., Van Ryzin, G., Wang, T., Burnash, E. (2009). Literature Review and Analysis Related to Optimal Municipal Size and Efficiency. – http://www.nj.gov/dca/affiliates/luarcc/pdf/final_optimal_municipal_size_&_efficiency.pdf (3.12.2012).

Katsuyama, B. (2003). Is Municipal Consolidation the Answer? (or ... Is Bigger Always Better?). – Municipal Reseach News, pp 1–5. – http://www.core2012.net/wp-content/uploads/2012/06/Municipal-Research-Summer-2003.pdf (18.05.2013).

Kiisler, S. (2009). Haldusterritoriaalse korralduse reformi seaduse eelnõu. – http://portaal.ell.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=14427/Kiisleri+eeln%F5u.pdf (19.02.2013).

Kohaliku omavalitsuse kohustuslike ülesannete maksumuse hindamine. Lõpparuanne (2000). Eesti Regionaalarengu Sihtasutus ja Taani Kommuunide Liit. – https://www.siseministeerium.ee/public/hindamine.pdf (10.02.2013).

Loodus, T. (2001). Haldusreform kohaliku omavalitsuse valdkonnas. – http://www.siseministeerium.ee/public/haldusref.rtf (19.01.2013).

Marshall, N., Witherby, A., Dollery, B. (1999). Management, Markets and Democracy: Australian Local Government Reform in the 1990s. – Local Government Studies, vol 25, no 3, pp 34–57.

Oates, W. E. (1981). On Local Finance and the Tiebout Model. – The American Economic Review, vol 71, no 2, pp 93–98.

OECD (2011). Estonia. Towards a Single Government Approach. Assessment and Recommendations. OECD Public Governance Reviews. – http://www.valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/uldinfo/dokumendiregister/Uuringud/PGR_Estonia%20_Assessment_and_Recommendations.pdf (16.05.2013).

Poterba, J. M., Rueben, K. (1999). State Fiscal Institutions and the U.S. Municipal Bond Market. – J. M. Poterba, J. von Hagen (eds). Fiscal Institutions and Fiscal Performance. Chicago: University of Chicago Press, pp 181–208.

Reiljan, J., Friedrich, P. (2008). Regional Fiscal Sustainability of Estonias's Municipalities. – M. Raudjärv (ed). Discussions on Estonian Economic Policy XVI, Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag; Tallinn: Mattimar, pp 181–205.

Reimaa, V. (2007). Regionaalhalduse probleemid Eestis. – Riigikogu Toimetised 16, lk 34–39.

Reingewertz, Y. (2012). Do Municipal Amalgamations Work? Evidence from municipalities in Israel. – Journal of Urban Economics, vol 72, no 2, pp 240–251.

Steering Committee on Local and Regional Democracy (2001). Relationship between the size of local and regional authorities and their effectiveness and economy of their action. – https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?Index=no&command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1163626&SecMode=1&DocId=1344260&Usage=2 (22.01.2013).

Sootla, G., Kattai, K., Viks, A. (2008). Kohalike omavalitsuste 2005. aasta ühinemiste ja selle tagajärgede analüüs. Uurimisaruanne. – https://www.siseministeerium.ee/public/Valdade__hinemine_L_ppfail_09_01_09.doc (14.02.2013).

Southwick, L. (2012). Economies of Scale in Local Government: General Government Spending. – iBusiness, vol 4, no 3, pp 265–278.

Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. – The Journal of Political Economy, vol 64, no 5, pp 416–424.

Viks, A. (2012). Eestis aastatel 1996–2009 ühinenud kohalike omavalitsuste finantsmõjude analüüs. – https://www.siseministeerium.ee/public/KOV_uhinemiste_finantsmojude_analuus_1996-2011.pdf (14.02.2013).

Õunapuu, J. (2003). Regionaalhalduse reformi kontseptsioon. – https://www.siseministeerium.ee/public/regionaalhalduse_reformi_projekt.rtf (14.02.2013).

Mida näitavad Riigikontrolli auditid Eesti omavalitsuste jätkusuutlikkuse kohta

Airi Mikli, Riigikontrolli peakontrolör

Kohalike omavalitsuste jätkusuutlikkusele avaldavad negatiivset mõju valdade ja linnade suutmatus oma arengut kavandada, valdkondlike erialateadmistega inimeste puudus ning sisemise kontrolli ja demokraatia nõrkus. Elujõulise omavalitsuse saavutamiseks on muudatuste tegemine möödapääsmatu.

Riigikontrolli auditeid aluseks võttes on võimalik hinnata, kas kohalikud omavalitsused on Eestis elujõulised, see tähendab jätkusuutlikud, kestlikud. Riigikontrolli ülesanne ei ole otsesõnu lahterdada valdu ja linnu elujõulisteks ja väetiteks või viletsateks, ent auditid sisaldavad hulgaliselt materjali, et ka sellisele küsimusele vastamiseks ainest ammutada. Kaheksa aasta jooksul, kui Riigikontroll on täitnud Riigikogu ja avalikkuse ees ülesannet anda objektiivne hinnang kohalike omavalitsuste tegevusele, oleme audititega katnud kõik kohaliku omavalitsuse tegevusvaldkonnad. Vähemalt korra oleme nende käigus kokku puutunud kõigi valdade ja linnadega, seetõttu söandan auditite põhjal teha üldistusi Eesti kohalike omavalitsuste peamiste probleemide ja tervikuna kohaliku omavalitsuse korralduse elujõulisuse kohta.

Artiklis keskendun eelkõige valdkondadele, mis Riigikontrolli arvates määravad kohaliku omavalitsuse jätkusuutlikkuse ja mille toimimiseta ei ole kohalik omavalitsus suuteline oma rolli täitma. Esmalt tuleb küsida, mis on peamine ülesanne, milleks kohalikku omavalitsust vaja on. Vastus kõlab järgmiselt: eelkõige on kohaliku omavalitsuse ülesanne seista hea kohalike huvide ja vajaduste rahuldamise eest, arendada ja suunata kohalikku elu, pidades silmas kohalikke eripärasid. Omavalitsuse rollist tulenevalt on võimalik, et riigi ja iga üksiku valla või linna huvid ei pruugi alati samasuunalised olla: ühe paikkonna inimeste huvide esikohale tõstmine ei tarvitse olla kooskõlas riigi üldiste huvidega, nagu ka riigi üldised huvid võivad põrkuda mõne paikkonna inimeste huvidega. Parim näide on diskussioon Rail Balticu kulgemise üle. Uus ja kiire rongiühendus on saanud valdava poolehoiu osaliseks, kuid aruteludel konkreetsete trassikoridoride asukoha üle on kogetud tugevat vastuseisu, sellel eesmärgil on organiseeritud paikkonniti lausa kodanikualgatusi. Kokkuvõttes on inimeste soovidki Eestit Euroopa südamega ühendava rongiühenduse suhtes vastuolulised: rongid sõitku, kuid mitte minu aia tagant, ja sõitku kiiresti, kuid peatugu meie külas.

Resümeerides riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse vahekorra, väljendub selle peamine raskuspunkt avaliku võimu tasakaalus, kuidas kohalikke huve arvestades viia ellu riigi üldisi eesmärke. Kohalike omavalitsuste roll on riigivõimu kui tugevama ja tsentraliseerimisele orienteeritu tasakaalustamine.

Miks ei ole omavalitsused riigile tugev partner

Avalikkus ei küsi enam ammu, kas Eesti kohalikud omavalitsused suudavad riigivõimu tasakaalustada, vaid miks Eesti kohalikud omavalitsused seda ei suuda. Seda, et kohalikud omavalitsused ei ole riigivõimule samaväärne partner, kinnitab tõik, et riigieelarvete koostamise käigus valitsuskomisjoni ja Omavalitsusliitude Koostöökogu vahel peetavatel läbirääkimistel, mille eesmärk on tagada kohalikele omavalitsustele ülesannete täitmiseks,

jätkusuutlikuks arenguks ja vajalikeks investeeringuteks stabiilne tulubaas, ei suuda läbirääkijad aasta-aastalt väga paljudes küsimustes konsensust leida. Eelkõige puudutab see kohalike omavalitsuste rahastamist. Saavutamata jäänud kokkulepped riigi ja kohalike omavalitsuste vahel täidetakse valitsuse seisukohtadega. Aasta-aastalt tugevama õigust rakendades ei teki ka partnerite usaldust, millest lõppkokkuvõttes kaotab Eesti ühiskond tervikuna.

Miks ei ole kohalikud omavalitsused riigile tugev partner? Just partner, mitte vastane. Seda, et vastasseis ei vii edasi, näeme riigi ja Tallinna linna poliitilisest kemplusest. Tallinn on suur, siin on töökohad, inimesed ja raha, seetõttu on linnal olnud võimalik luua oma paralleelühiskond: ombudsman, ajalehed, televisioon, pood, pank. Kuigi Tallinn suudab ette võtta järjest uusi algatusi, ei ole see rahalises mõttes jätkusuutlik isegi Tallinna linnale. Ei hakka tooma näiteid katkistest tänavatest ja puuduolevatest lasteaiakohtadest, milleks raha ei jätku. Viimane tekitab küsimuse, kas kohaliku omavalitsuse võimalus võtta endale vabatahtlikke ülesandeid on piiritu ja kas ei tuleks seadusega omavalitsusele pandud kohustuslikud ülesanded täita enne vabatahtlikke. Mis üldse juhtub, kui kohalik omavalitsus jätab oma kohustuslikud ülesanded täitmata? See probleem puudutab kõiki Eesti kohalikke omavalitsusi. Riigikontroll on neid küsimusi esitanud ka varem, kuid selgeid vastuseid ei ole siiani. Kohaliku omavalitsuse mõne ülesande valikulisel täitmisel võivad olla erinevad põhjused, kuid kohaliku omavalitsuse korralduse jätkusuutlikkusele mõjuvad sellest tulenevad tagajärjed põhjustest olenemata kindlasti. Riigikontrolli auditid näitavad, et valdade ja linnade jätkusuutlikkust mõjutavad suuresti ka valdade ja linnade suutmatus oma arengut kavandada, valdkondlike erialateadmistega inimeste puudus ning sisemise kontrolli ja demokraatia nõrkus.

Vallad ja linnad ei suuda oma arengut kavandada

2012. aastal investeerisid Eesti kohalikud omavalitsused kokku 217,6 miljonit eurot, mis on ligikaudu 30 protsenti omavalitsuste maksutulust. Et nii suurel hulgal investeerida, peab investeering olema hästi kavandatud, et selle elluviimine ja haldamine oleks hiljem jätkusuutlik. Kohane on jätkusuutlikuks pidada kohalikku omavalitsust, kes teab, mis on tema vajadused, ja suudab vajalikke investeeringuid suunata. Samuti on tähtis, et tehakse eelkõige neid investeeringuid, mida kohalik kogukond vajalikuks peab. Paraku näitavad nii üksikute valdade ja linnade kohta tehtud analüüsid kui ka kohalike omavalitsuste finantsplaneerimise süsteem tervikuna, et omavalitsused ei suuna suures osas oma arengu kohta tehtavaid finantseerimisotsuseid. Juba varasemas auditis (Riigikontroll 2007) on Riigikontroll leidnud, et analüüsitud 30 kohaliku omavalitsuse arengukava sai investeeringute kavandamisel aluseks võtta vähem kui kolmandiku puhul. Pooled auditeeritud kohalikud omavalitsused olid teinud ühe või mitu üle 100 000-kroonise maksumusega investeeringut, mis ei kajastunud arengukava investeeringuid käsitlevas osas. Analüüsides olukorda samade omavalitsuste seast valitud 13 omavalitsuses aastail 2010–2012 (Riigikontroll 2013a), selgus, et olukord ei olnud muutunud: taas olid rohkem kui pooled neist investeerinud korra või enam üle 20 000 euro eesmärgil, mida ei kajastanud nende arengukava investeeringuid käsitlev osa.

Analüüsile tuginedes võib selle üheks mõjutajaks pidada riigi tegevust, mis on vähendanud kohalike omavalitsuste finantsilist iseseisvust. 2007. aastaga võrreldes on omavalitsuste investeeringud vähenenud majanduskriisi ja üksikisiku tulumaksust omavalitsustele eraldatava osa vähendamise tõttu aastail 2009 ja 2010 (tabel 1). Rohkem investeeritakse taas 2012. aastast alates. Riigilt omavalitsustele eraldatud sihtotstarbeliste investeeringutoetuste absoluutsumma püsis aastail 2007–2010 samas suurusjärgus, suurenes seejärel 2011. aastal

eelmise aastaga võrreldes peaaegu 10 protsenti ja 2012. aastal koguni 50 protsenti. Investeeringute suurenemist võib seletada sooviga otsustada 2013. aasta lõpuks ära, milleks kulutada Euroopa Liidu programmiperioodil 2007–2013 toetusmeetmeteks ettenähtud raha, sest hiljem seda raha enam kasutada ei saa. Kohalike omavalitsuste oma raha ja laenu eest tehtud investeeringute osakaal kõikide omavalitsuste investeeringutest vähenes aastail 2007–2011 järjepidevalt, 2012. aastal see veidi tõusis. Kui 2007. aastal tegid kohalikud omavalitsused ligikaudu 70 protsenti investeeringuid oma rahaga, siis 2012. aastaks oli see näitaja vähenenud 36 protsendile.

Need arvud näitavad, et omavalitsuste roll oma investeeringute suunamisel on viimastel aastatel palju kahanenud ning investeeringute planeerimine sõltub järjest enam sellest, milliste investeeringute tegemiseks on võimalik saada toetust. Selline riigi rolli suurenemine tähendab, et riigil on 2007. aastaga võrreldes võimalik kohalike omavalitsuste investeeringuid rohkem suunata. Riigi rolli suurenemist konkreetsete omavalitsuste investeerimistegevuses näitab ka Riigikontrolli analüüs, kus 13-s auditeeritud omavalitsuses järjestati aastail 2010–2012 tehtud kolm suuremat investeeringut. Üksnes 15 protsenti (2007. aastal 42%) neist investeeringuist oli tehtud välisraha abita. Kuigi on arutatud, kuidas uuel Euroopa Liidu programmiperioodil (2014–2020) jagada raha nii, et vähendada omavalitsuste sõltumist tõukefondidest ning parandada samal ajal nende investeerimisvõimekust, ei näe rahandusministeerium, kuidas seda eesmärki täita seni, kuni omavalitsuste rahastamise süsteemi või tulubaasi ümberkujundamise asjus ühtne arusaam puudub.

Riigi nõudmised omavalitsuse finantsplaneerimisele on suurenenud, kuigi valdade ja linnade võime suunata iseseisvalt oma investeeringuid on aja jooksul vähenenud ning investeeringud sõltuvad üha enam sellest, milliste investeeringute elluviimiseks on võimalik väljastpoolt raha saada. Nimelt on valdadel ja linnadel kohustus 2012. aastast alates koostada eelseisvaks neljaks eelarveaastaks eelarvestrateegia ning esitada selle olulised näitajad ühtses vormis rahandusministeeriumile. Eelarvestrateegias tuuakse välja omavalitsuse sotsiaal-majandusliku keskkonna analüüs, tulubaasi ülevaade ja prognoos, põhitegevuse kulude prognoos, kavandatavad investeeringud, planeeritavad kohustused ning omavalitsustest sõltuvate üksuste finantstegevus. Riigikontrolli jaoks on kõige tähtsam küsimus, kuidas jõuaks eelarvestrateegiates olev info vajalikul kujul analüüsituna omavalitsustele investeeringutoetusi jagavate asutusteni, et need saaksid oma meetmeid selle järgi planeerida ja kontrollida, et rahastatud investeeringuobjekti elluviimine ning hilisem haldamine oleks jätkusuutlik. Seni ei ole rahandusministeerium kahjuks eelarvestrateegiate näitajaid süsteemselt analüüsinud.

Eelarvestrateegias esitatud andmed peavad lisaks investeeringuvajadusele võimaldama rahandusministeeriumil kindlaks teha kohaliku omavalitsuse finantssuutlikkust, arvutades selleks valla või linna netovõlakoormuse määra. 2013. aasta järelauditi (Riigikontroll 2013a) käigus selgus, et vallad ja linnad kajastasid oma eelarvestrateegia tabelis peamiselt võetud laene ning kapitalirenti. Ükski auditeeritud kohalik omavalitsus, kes peale laenude ja kapitalirendi oli võtnud ka muid pikaajalisi kohustusi, mis nõuavad tulevikus raha väljamaksmist (nt toetuse andmise kohustused, mittekatkestatav kasutusrent kauemaks kui üks aasta), ei kajastanud neid oma eelarvestrateegias ega arengukavas. Näiteks oli Elva linn jätnud kajastamata 25 protsenti oma pikaajalistest kohustustest ning see võib tähendada viga Elva linna netovõlakoormuse arvutamisel .Kohaliku omavalitsuse finantsjuhtimise seadus ei nõua omavalitsuste finantsvõimekuse kindlakstegemisel enne 2012. aasta algust sõlmitud lepingutest tulenevate rendikohustuste arvestamist netovõlakoormuses. Riigikontrolli analüüs näitas, et seetõttu jääb arvestamata märkimisväärselt palju kohalike omavalitsuste kohustusi. Näiteks Jõhvi valla netovõlakoormuse arvutamisel ei arvestata rendilepingut SA-ga Eesti

Kontsert summas ligikaudu 2,1 miljonit eurot, mis moodustab 31 protsenti kõikidest valla pikaajalistest kohustustest, ning Türi vallal toetuse andmise kohustust summas ligikaudu 3,1 miljonit eurot, mis moodustab 67 protsenti valla kõikidest pikaajalistest kohustustest. Selliste kohustuste arvestamata jätmine finantsdistsipliini tagamise näitajate arvutamisel ei pruugi anda adekvaatset ülevaadet valla või linna finantsolukorrast ning võib raskendada finantsplaneerimist.

Tabel 1. Kohalike omavalitsuste investeeringud (miljonites eurodes)

Eelarverea nimetus	Aasta					
	2007	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Materiaalse põhivara ja immateriaalse põhivara soetamine ja renoveerimine (rida 15)	259,0	277,0	196,2	135,7	137,0	217,6
Sihtotstarbelised toetused põhivara soetamiseks (rida 3502)	80,8	89,2	81,4	84,0	92,1	138,3
Toetuste osakaal (% investeeringutest)	31	32	42	62	67	64

ALLIKAS: Rahandusministeerium (http://www.fin.ee/kov-eelarved-ulevaated).

Väikestel ja keskmistel kohalikel omavalitsustel pole oma varast ülevaadet

Valdadel ja linnadel peab olema ülevaade oma kohustustest ja ka varast, mida kasutatakse omavalitsuse ülesannete täitmiseks. Valdade ja linnade varast moodustab enamiku põhivara. 2013. aastal lõppenud audit (Riigikontroll 2013b) näitas, et kohalike omavalitsuste peale kokku oli 2012. aasta oktoobrikuu seisuga omavalitsustel põhivara bilansilises maksumuses ligikaudu 3,1 miljardi euro väärtuses (sh Tallinna linnal ligikaudu 1,1 miljardi euro eest). Põhivaraga seotud väljaminekud (investeeringud ja jooksev majandamine) moodustasid ligi kolmandiku kohalike omavalitsuste eelarvetuludest.

Omavalitsuse rahaline olukord ja valikud, mida omavalitsusjuhid on nende kätte usaldatud rahaga teinud, selgub linnade ja valdade finantsaruannetest. Finantsaruanded peavad pakkuma kasutajatele õiget teavet, vastasel korral võib see viia vigadeni aruannete põhjal tehtavates otsustes. Sellele lisaks esitatakse omavalitsuste põhiliste finantsaruannete andmed kokkuvõetuna riigi majandusaasta koondaruandes, mille kinnitab Riigikogu ja millest saab ülevaate avaliku sektori kui terviku rahandusnäitajatest. Seega sõltub põhivara arvestusest suuresti, milline paistab välja omavalitsuse varaline seis .

Riigikontrolli audit (Riigikontroll 2013b) näitas, et kolmeaastases perioodis (2009–2011) olid auditeeritud 10 omavalitsusest ainult kolmel finantsaruannetes põhivara kohta õiged andmed. Ülejäänutel tuvastas Riigikontroll ühel või mitmel aastal aruannetes vigu. Võrdluses riigi andmekogudega nagu riiklik teeregister, kinnistusraamat ja liiklusregister tuli välja, et kuuel omavalitsusel 10-st ei olnud raamatupidamises arvel kõiki teid või tänavaid või kõiki kinnistuid. Omavalitsuste varasem praktika näitab, et teede väärtus võib nende tervikliku arvelevõtmise ja ümberhindamise tulemusena suureneda mitu korda.

Riigikontrolli arvates leidis kinnitust ka vandeaudiitorite ja rahandusministeeriumi ametnike seisukoht, et raamatupidamiskorraldusega on probleeme rohkem väikese ja keskmise suurusega omavalitsustes. Mis on need omavalitsused selleni viinud? Valdade ja linnade vara üle arvepidamine ei ole midagi eripärast võrreldes riigisektori arvepidamisega, mida suudetakse juba aastaid pidada nii, et audiitoritel ei ole riigile olulisi märkusi. Põhjust ei ole keeruline ära arvata – väikestel ja keskmise suurusega valdadel ja linnadel ei ole hea ettevalmistusega raamatupidajat lihtne leida ega palgata.

Omavalitsuse pidamine erialainimesteta ei ole jätkusuutlik

Julgen väita, et enamikule omavalitsustest on mis tahes valdkonnas raske leida vajaliku ettevalmistusega inimest. Üks põhjusi on väiksema omavalitsuse rahaline kitsikus – heale spetsialistile ei maksta head palka –, teiseks ei paku selline töö heale spetsialistile piisavalt väljakutseid, koormust ja enesearendamise võimalusi, mis ametialaselt ei ole vähem tähtis. Siinkohal rõhutan volikogude rolli, kes ainsana saavad seada prioriteete, otsustada, milline valla- või linnavalitsuse ülesehitus tagaks parima omavalitsusülesannete täitmise ja annaks eelarves selleks piisavalt raha. Valla- ja linnavalitsustesse vajalike ametioskustega inimeste leidmine ei ole viimaste aastate ega viimase kümne aasta probleem. Probleem oli see ka varem, kui hakati rääkima, et Tallinn ja Harjumaa tõmbavad inimesed maalt ära, ning kui hüppeliselt kasvas Eestist välismaale lahkujate hulk.

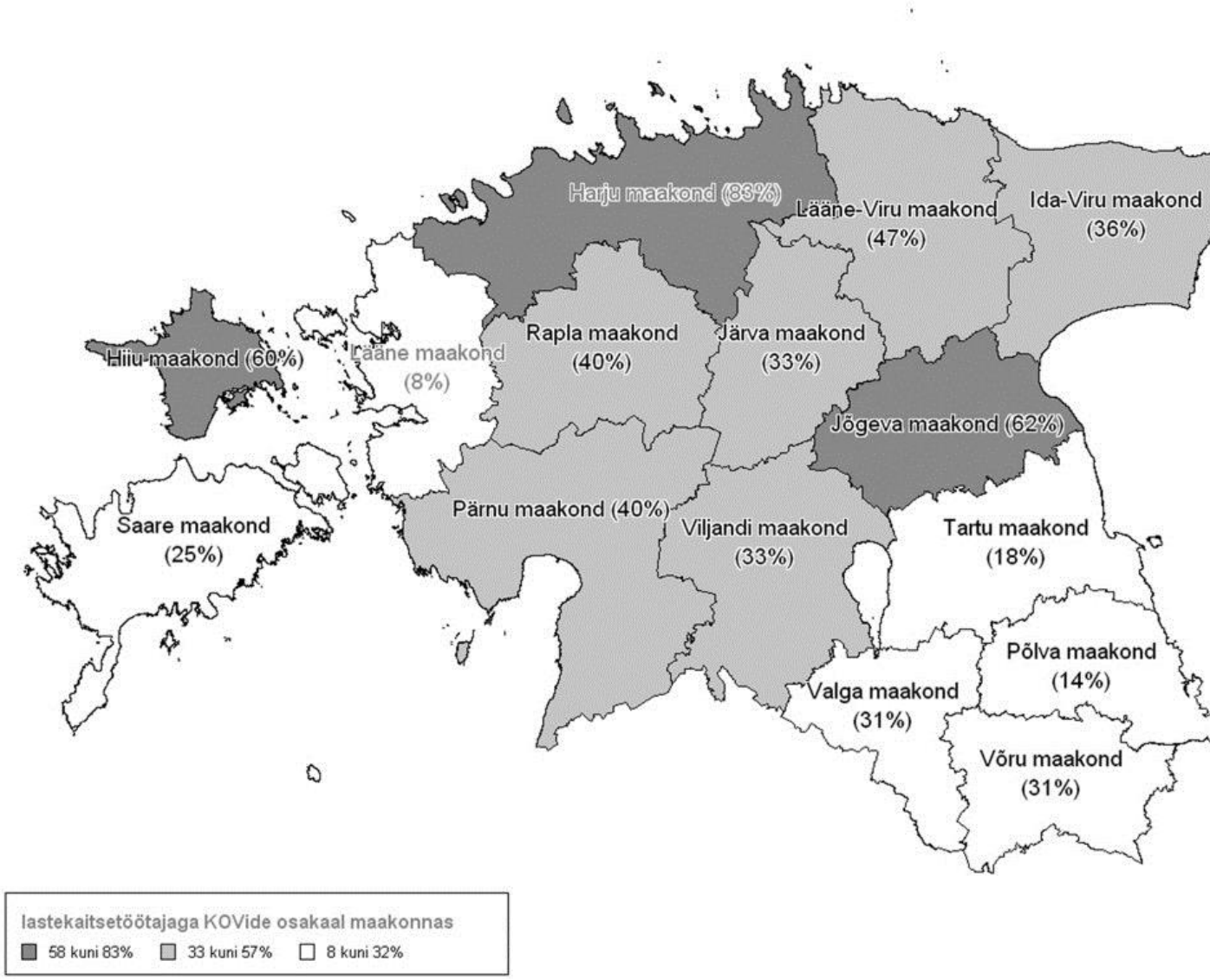
Toon näite sugugi mitte kõige väiksemast Eesti vallast, kus vallavalitsuses on koos vallavanemaga ette nähtud 4,6 ametikohta, mida juba aastaid täidavad geodeesia, sekretäritöö ja raamatupidamise ning ülerõivaste rätsepa väljaõppega inimesed. Kahtlemata annavad nad iga päev endast parima, et kohusetundlikult täita kõiki kohalikule omavalitsusele pandud ülesandeid. Sotsiaaltöö ,lastekaitse, vanurite hooldus, haridus, kultuur, sport ,ruumiline planeerimine, ehitus, kohalikud teed, kommunaalteenused, riigihanked – need on ainult osa ülesannetest, millega 4,6 inimest peavad iga päev hakkama saama. Kas see on võimalik?

Tegelikkus näitab, et see viib omavalitsuse ülesannete valikulise täitmiseni. Kas saab sellist omavalitsust pidada jätkusuutlikuks? Toon näite ka omavalitsuse tuumülesannet täitvate planeeringuspetsialistide kohta. 2011. aastal oli ainult 56 vallas ja linnas kas arhitektuuri, maastikuarhitektuuri või geograafia eriala lõpetanud planeeringuspetsialist (Siseministeerium 2011, 8). Jätkusuutlikuks ei saa pidada, kui ühe eriala inimene peab täitma viie valdkonna ametikoha ülesandeid, mis ilmselt võib kaasa tuua vigu või tegematajätmisi, mida kohe ei märgata.

Ka laste hoolekande ja lastekaitse tööd analüüsides rõhutas Riigikontroll (Riigikontroll 2013c), et lapse heaolu ja arengut ohustavad probleemid kasvavad ja kanduvad täiskasvanuikka ,kui neid aegsasti ei märgata ega lahendusi leita. Kuidas saakski iga omavalitsus lapsi ohustavaid probleeme õigel ajal märgata, kui eraldi lastekaitsetöötaja oli ainult 38 protsendil omavalitsustel ning viiendik Eesti lastest (ligikaudu 44 000) elas

omavalitsustes, kus lastekaitsetöötajat ei olnud (joonis 1). Kokku elas 60 protsenti Eesti lastest omavalitsustes, kus lastekaitsetöötajat ei olnud või ei olnud neid piisavalt. Ilmselt ei olegi igal pisivallal võimalik oma lastekaitsetöötajat palgata. Tähtsam on, et iga Eesti laps oleks vajaduse korral kompetentse lastekaitsetöötaja vaateväljas. Selleks soovitas Riigikontroll auditi tulemusena kehtestada reeglid, mille järgi iga laps oleks seotud kindla lastekaitsetöötajaga. Kui omavalitsusel ei ole lastekaitsetöötajat, peaks ta tegema koostööd teiste omavalitsustega, kus töötaja on olemas.

Joonis 1. Lastekaitsetöötajaga omavalitsuste osakaal maakondade kaupa 2011. aasta lõpus



Kohaliku omavalitsuse hakkamasaamist pole võimalik mõõta

Maksumaksja ootab Riigikontrollilt tihti hinnangut, kui hästi kohalik omavalitsus on oma ülesandega hakkama saanud .Eesti kohalikud omavalitsused on ühetasandilised, seega peaksid samu teenuseid suutma osutada ühtviisi nii suured linnad kui ka väiksed vallad. Riigikontroll on analüüsinud keskustest kaugemal asuvate ja väikeste omavalitsuste pakutavaid teenuseid (Riigikontroll 2012). Nende hulgas on teenuseid, mis on inimesele tagatud põhiseadusega

ning peavad olema kättesaadavad elukohast sõltumata. Selleks et omavalitsusele hinnangut anda, peab olema kindlaks määratud iga teenuse minimaalne tase. Seda üldjuhul tehtud ei ole. Kuni riik ei ole enamikus valdkondades omavalitsuste osutatavate teenuste kvaliteedile ega teenuseid osutavatele ametnikele mingeidki nõudeid määranud, ei ole võimalik objektiivselt hinnata, kas omavalitsused suudavad oma ülesandeid täita. Kulukate teenuste arendamine eeldab muidugi vähemalt teatud hulka tarbijaid.

Omavalitsuste ülesannete ja rahastamise tasakaal ei ole teada

Omavalitsuste rahastamise süsteem peab olema üles ehitatud nii, et omavalitsuste ülesanded on tuludega piisavalt kaetud. Riigieelarve koostamise käigus peetavatel läbirääkimistel vaidlevad riik ja omavalitsused igal aastal, milline osa füüsilise isiku tulumaksust (tulumaksuosa) tuleks arvata kohalike omavalitsuste tulubaasi. Seni kõrgeim tulumaksuosa ulatus 2009. aasta algul 11,93 protsendini, kuid majanduskriisi tõttu alandati seda sama aasta aprillist 11,4 protsendini. Majandusolukorra paranedes hakati seda aasta-aastalt taas tõstma, nii et 2014. aastal on see 11,6 protsenti, mis jääb siiski alla 2009. aasta alguse taset. Siinjuures ei tohi unustada, et viimaste aastate tulumaksumäära tõus ei ole seotud tulubaasi taastamisega üldiselt, vaid 2013. ja 2014. aasta tulumaksuosa tõstmisega hüvitab riik kõikidele omavalitsustele võrdsetel alustel maamaksu laekumise vähenemise (299 SE seletuskiri, 5).

Kohalike omavalitsuste tulude peamine allikas – tulumaksuosa – on ühtne kõigile omavalitsustele. See teeb valdadest ja linnadest konkurendid, sest nende tulu sõltub sellest, kuhu inimesed registreerivad oma elukoha. Millised peaksid olema omavalitsuste tulubaasi aluspõhimõtted, et nad saaksid oma ülesannetega hakkama? Kas omavalitsuste tulu sõltumine ainult inimese elukoha registreerimisest on optimaalne lahendus, on hoopis eraldi teema. Tegelikult ei tea me seost ülesannete ja raha vahel, sest riik ja omavalitsused ei ole süsteemselt hinnanud, kui palju kohalike omavalitsuste ülesannete täitmiseks raha kulub ja kas olemasoleva raha eest suudavad omavalitsused oma ülesandeid täita.

Kohalikud omavalitsused täidavad ka neile pandud riiklikke ülesandeid, mille kulud tuleb põhiseaduse järgi katta riigieelarvest. Kui riiklike ülesannetega seotud kulusid omavalitsustele ei hüvitata, jääb neil selle võrra vähem raha muude ülesannete täitmiseks ning teenuste kättesaadavus ja kvaliteet võib kannatada. Näiteks leidis Riigikontroll, et omavalitsuste poolt riigi andmekogudele andmete esitamine (Riigikontroll 2013d) on riiklik ülesanne, mille kulud omavalitsustes on arvestuslikult suurusjärgus üks miljon eurot. Riigikontrolli analüüsi olid hõlmatud aadressiandmete süsteemi infosüsteem (vastutav töötleja maa-amet), Eesti hariduse infosüsteem (haridus- ja teadusministeerium), majandustegevuse register, riiklik ehitisregister (mõlemal majandus- ja kommunikatsiooniministeerium), sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregister (sotsiaalministeerium), riiklik teeregister (maanteeamet) ning rahvastikuregister (siseministeerium). Riigieelarve toetusfondist on auditeeritud andmekogude pidamisel makstud omavalitsustele raha ainult rahvastikuregistri toimingute eest. 2013. aastaks oli hüvitise suurus omavalitsuste peale kokku ligikaudu 17 500 eurot (1,76 eurot sündmuse kohta). Teiste andmekogude puhul registritoimingutega seotud kulusid riigieelarvest korrapäraselt ja otseselt ei kompenseerita, kuid riigieelarve toetusfondist saavad omavalitsused veel raha näiteks sotsiaalteenuste ja -toetuste osutamiseks. Probleem ulatub tegelikult kaugemale auditis käsitletud andmekogude teemast ning puudutab omavalitsuste ülesannete liigitust ja rahastamist laiemalt. Omavalitsuste rahastamissüsteemi korrastamisel on riigil veel pikk maa minna.

Sisemise kontrolli ja demokraatia arendamisel palju teha

Kohalike omavalitsuste jätkusuutlikkuse aspektist on ohukoht ka valdade ja linnade võime ise oma vigu avastada ja neid parandada. Auditid näitavad, et suutlikkus oma tegevuses potentsiaalseid riskikohti leida ja tööprotsesse korrigeerida ning volikogu soov valitsuse tegevust kontrollida on vähene. Omavalitsuste sisemiste kontrollisüsteemide auditeerimine (Riigikontroll 2009) on näidanud, et revisjonikomisjonid ei ole sisuliselt tööle rakendunud, seetõttu poliitiline järelevalve õiguspärasuse ja otstarbekuse tagajana ei toimi. Teenistuslikku järelevalvet on korraldatud üksikutes omavalitsustes.

2013. aastast vastutab volikogu kogu omavalitsuse sisemise kontrollisüsteemi loomise eest ja volikogu ülesanne on korraldada siseaudiitori tegevust, kui viimane on otsustatud omavalitsusse tööle palgata. Seni on siseaudiitor tööle võetud üksikutes valdades ja linnades. Enamasti ei ole kohaliku omavalitsuse juhid teadvustanud, millist kasu võiks siseaudiitori töö neile anda või on omavalitsus nii väike, et sellise ametikoha loomine pole tundunud otstarbekas. Kui vald või linn otsustab siseauditit rakendada, siis tuleb siseaudiitori töö korraldamisel lähtuda audiitortegevuse seadusest ning siseaudiitor peab sooritama kutseeksami. Kohalikel omavalitsustel ei ole kohustust professionaalse siseaudiitori teenust kasutada, seetõttu võib juhtuda, et esitatavaid nõudmisi nähes otsustavad omavalitsused siseauditist hoopis loobuda. Kahjuks on selle kohta tuua ka näide: kutsenõuete täitmisest pääsemiseks nimetas üks volikogu senise siseaudiitori ametikoha ümber sisekontrolöri ametikohaks.

Harvad ei ole juhtumid, kus volikogu liige on pöördunud Riigikontrolli poole, sest tal ei ole võimalik tutvuda otsuste aluseks olevate andmete või materjalidega. Pöördumisi on ka selle kohta, kui volikogu revisjonikomisjoni koosseisu keeldutakse nimetamast opositsiooni esindajaid või mõnd ilmsele rikkumisele viitavat asjaolu ei peeta vajalikuks kontrollida. Hulk pöördumisi puudutab volikogu liikmeks valitud valla või linna asutuse juhte, kes näiteks revisjonikomisjonis tegutsedes peavad otsustama enda juhitavas asutuses kontrolli tegemise üle. Seadus keelab olla ühel ajal volikogu liige ja valla või linna ametiasutuse ametnik või töötaja, kuid keeld ei puuduta hallatava asutuse töötajat, kes võib tegutseda volikogu liikmena. Abipalvega on Riigikontrolli poole pöördunud ka selliste valdade elanikud, kus aastaid võimu juures olnud seltskonnale ei olegi volikogus mingisugust opositsiooni ja otsuseid tehakse muid arvamusi ära kuulamata. Ette on tulnud juhtumeid, kus Riigikontrolli leitud vead vaikitakse maha või auditis volikogule suunatud soovitusi ei panda volikogu istungil arutamiseks päevakordagi. Viimast tegema ei saa Riigikontroll kedagi sundida. See tähendab, et vallaelanikud ei saa teada, kuidas plaanitakse leitud vead parandada. Soovimata üksiku näitega olukorda omavalitsustes üldistada, räägib kohaliku avaliku võimu teostamise jätkusuulikkusest ühes Eesti vallas kõnekalt vallaeelarve arutelul toimunu. Volikogu istungil arutati eelarve eelnõu nii, et see tehti kättesaadavaks ainult võimul oleva poole volikogu liikmetele, opositsiooni esindajatele seda ei näidatud. See seik ei pärine paarikümne aasta tagusest ajast, vaid aastast 2014. Kõik kirjeldatud juhtumid näitavad, et osal kohalikel omavalitsustel on juhtimise ja demokraatia arendamisel hulgaliselt arenguruumi.

Mida tuleks Eesti linnade ja valdade jätkusuutlikuks toimimiseks teha

Osa probleemide kõrvaldamiseks ei ole justkui mingeid otseseid takistusi – valla või linna juhtidel tuleb otsustavalt muuta oma suhtumist ja juhtimiskultuuri. Ma ei usu eriti, et aastakümneid vanu tavasid saab teadlikkuse kasvu ja sisemise motivatsiooni toel kergelt muuta. Veel keerulisem on kohalikel omavalitsustel endil teha muudatusi omavalitsuskorralduse süsteemis või mõjutada investeeringuteks jagatava raha senist projektipõhist korraldust või omavalitsuste võimekust oma investeeringuid ise rahastada.

Põhjendamatu on oodata, et kõik Eesti omavalitsused, mille elanike arv ja tulude suuruse vahe erineb üle 4000 korra, saaksid hakkama samade ülesannetega, ja milleks see peakski vajalik olema. Kohaliku omavalitsuse korralduse arendamine ei ole aastakümneid olnud riigi prioriteet, pigem on seda teemat tõrjutud. Elujõuline omavalitsus Eestis peaks olema riigi eesmärk, millega ei saa oodata, muudatusi tuleb teha ja need peavad arvestama praeguse reaalsusega.

Kasutatud kirjandus

Koduomanikke maamaksust vabastava maamaksuseaduse muutmise seaduse, maamaksuseaduse ja tulumaksuseaduse muutmise seaduse 299 SE seletuskiri. – http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=7ad6faf0-d689-4d2a-a70e-81b7c8df29b2&

Riigikontroll (2007). Kohaliku omavalitsuse üksuste investeeringud: Kas vallad ja linnad kavandavad investeeringuid ja teevad neid kavandatuga vastavuses? Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn, 30. august. – http://www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?FileId=10249&AuditId=2002

Riigikontroll (2009). Revisjonikomisjoni tegevuse, teenistusliku järelevalve ning siseauditi korraldus valdades ja linnades: Kas valdades ja linnades tehakse sisemist kontrolli ning kas see kontroll toimib? Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn, 28. mai. – http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2092/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx

Riigikontroll (2012). Avalike teenuste pakkumise eeldused väikestes ja keskustest eemal asuvates omavalitsustes: Kas teenuste pakkumise kvaliteeti omavalitsustes saab hinnata? Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn, 31. jaanuar. – http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2210/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx

Riigikontroll (2013a). Järelaudit investeeringute kavandamise kohta valdades ja linnades: Kas vallad ja linnad kavandavad investeeringuid seaduse kohaselt ning viivad neid ellu kavandatuga vastavuses? Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn, 25. november. – http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2308/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx

Riigikontroll (2013b). Põhivara arvestuse korraldus valdades ja linnades: Kas auditeeritud omavalitsustes on arvestus põhivara üle korraldatud nii, et see tagab õiged andmed finantsaruannetes? Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn, 8. märts. – http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2275/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx

Riigikontroll (2013c). Laste hoolekande korraldus valdades ja linnades: Kuidas on omavalitsustes korraldatud laste hoolekanne ja kas omavalitsuste tegevus sellel alal vastab seaduse nõuetele? Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn, 29. jaanuar. – http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2272/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx

Riigikontroll (2013d). Andmete esitamine riigi andmekogudele valdades ja linnades. Kas andmekogude pidajad korvavad omavalitsuste kulusid ning tegutsevad piisavalt selle nimel, et andmekogudes oleks täielikud ja õiged andmed? Milline on omavalitsuste koormus ja kulud andmete esitamisel riigi andmekogudele? Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn, 31.

oktoober. – http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2304/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx

Siseministeerium (2011). Ülevaade planeerimisalasest olukorrast riigis. – https://www.siseministeerium.ee/ulevaade-planeerimisalasest-olukorrast-riigis-2011-4/

Ettevõtlusest ja ettevõtlikkusest – Globaalse Ettevõtlusmonitooringu uuring Eestis*

Kadri Paes, Tartu Ülikooli majandusteaduskonna ettevõtluse õppetool, GEM-i analüütik

Mervi Raudsaar, Tartu Ülikooli doktorant, majandusteaduskonna ettevõtluse õppetooli juhataja kohusetäitja

Tõnis Mets, Queenslandi Tehnoloogiaülikooli Marie Curie teadur, Tartu Ülikooli ettevõtluse professor

Ettevõtlus on ühiskonna tähelepanu all. Jätkusuutliku ettevõtluse eesmärk on ettevõtja ja ühiskonna huvide ühitamine.

Viimaste aastate jooksul on Eesti ühiskonnas suurenenud teadlikkus ettevõtlusest kui ühiskondliku aktiivsuse allikast ja majandusliku heaolu eeldusest üleilmses majanduskonkurentsis. Sellest annavad tunnistust nii ettevõtluskompetentside tähtsustamine haridussüsteemis ja ajakirjanduses kui ka avalikkuse tähelepanu. 1990. aastate algusest alates on ettevõtluses nähtud vahendit võitluses töötusega ja võimalust luua endale töökoht, viimased 10–15 aastat pööratakse tähelepanu innovaatiliste ideede leidmisele ja kasvupotentsiaaliga rahvusvaheliste ettevõtete loomisele. Näiteks on Eestis Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus (EAS) jaganud ettevõtluse auhindu aastast 2000 (EAS 2013), ühendused (EKTK, ETTK) ja omavalitsused tunnustavad ettevõtjaid. Sama tehakse Euroopa tasemel (EC 2013) aastast 2006.

Ettevõtlusega seonduvad mõisted

Sissejuhatuseks lühike ülevaade, millises tähenduses ettevõtlusega seonduvaid mõisteid eesti keeles kasutatakse ja kuidas need suhestuvad teadusliku keelekasutusega teistes keeltes. Eesti keeles nagu teiste postsovetlike maade keeltes tähistab ettevõtlus sageli äri. Analoogilist keelekasutust võib kohata ka mõne naabermaa ülikooli kodulehel, kus õppekava „Transpordiettevõtlus" ei sisaldanud ühtegi ettevõtlusainet (diskreetsuse säilitamiseks jätavad autorid kooli nime märkimata). Olukorda selgitab osalt meie ajalooline tagamaa (Varblane, Mets 2010), sest Nõukogude Liidus oli äritegevus kuni Mihhail Gorbatšovi perestroikani kriminaalkorras karistatav, seega avalikult hukkamõistetav tegevus. Mõiste sellist tõlgendust on süvendanud ettevõtja definitsioon 1995. aastal vastu võetud äriseadustikus: „[e]ttevõtja on füüsiline isik, kes pakub oma nimel tasu eest kaupu või teenuseid ning kaupade müük või teenuste osutamine on talle püsivaks tegevuseks, ning seaduses sätestatud äriühing". Sealt on see kandunud teistesse seadustesse, tulumaksuseaduse (1999) järgi maksustatakse ettevõtlustulu, mitte äritulu jne. Samuti omistab äriseadustik juriidilisele isikule – äriühingule – ettevõtja omadused.

Järgnevalt käsitletakse ettevõtlust ja ettevõtjat traditsioonilises (ingliskeelses) teaduskirjanduses toodud tähenduses. See viitab vajadusele avada ettevõtlusega seonduvat laiemalt. Artikkel avab ettevõtluse nüüdisaegse käsitluse ja tutvustab Globaalse Ettevõtlusmonitooringu (GEM) uuringu tulemusi Eestis.

Ettevõtluse olemusest ja ajaloost

Ettevõtja mõiste (*entrepreneur*) pärineb keskajast (Landström 2005). Tavamõiste seob ettevõtja tegutsemisega äris kasu saamise eesmärgil, riskides sealjuures isiklike investeeringute kaotamisega. Hiljem on mõiste sisu laienenud ettevõtja tegutsemise eesmärkidest ja tegevusvaldkonnast tulenevalt. Ettevõttena on mõistetud iseseisvat majandusüksust, mida iseloomustab varade lahusus omanike varast, iseseisev juhtimine ning tööjõu ja kapitali olemasolu. Tänapäeval on jõutud ettevõtluse laiema käsitluseni, mis sisaldab nii ettevõtjaga seotud protsesse kui ka süsteemi ettevõtluse arendamiseks ühiskonnas. Distsipliinina uurib ettevõtlus ettevõtlusega seonduvaid nähtusi ühiskonnas.

Joseph Schumpeter seob ettevõtja mõiste innovatsiooniga: „Ettevõtja on innovaator, kes loob uue ressursside kombinatsiooni" (1934). Tänapäeva suuremaid juhtimisteaduse mõtlejaid Peter Drucker (1998) peab innovatsiooni ettevõtluse eriliseks funktsiooniks, mille kaudu ettevõtja loob väärtustloova ressursi või täiendab olemasolevaid ressursse kõrgema potentsiaaliga. Järelikult on lisaks eeltoodule ettevõtjale omane „uute ideede kasutamine konkurentsivõimelise toote või teenuse pakkumiseks turul, uue või täiustatud tehnoloogia, meetodite või jaotusprotsessi rakendamine tootmises ja teeninduses". Sellisena mõistab innovatsiooni Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon (OECD 2005, 31).

Ettevõtluse kui distsipliini arengu on Lundi Ülikooli professor Hans Landström jaotanud kolme perioodi (2013):

– majandusteaduse ajastu 1870–1940,

– sotsiaalteaduse ajastu 1940–1970,

– juhtimisteaduse ajastu aastast 1970.

Igale perioodile vastab koolkond, mille käsitlused kanduvad tänapäeva. Teaduskirjanduses võib kohata ettevõtluse käsitlusi, mis lähtuvad erinevatest koolkondadest. Esimese koolkonna teadlased on käsitlenud ettevõtlust eelkõige makromajanduse tasandil ja avanud ettevõtja majandusliku rolli.

Edasised uuringud viisid ettevõtja isiksuseomaduste uurimiseni. Ettevõtlust ja ettevõtjat tähtsustati eelkõige suurte ettevõtete tasandil. Sellesse perioodi kuulub ka arusaam, et ühiskonna heaolu ja arengu eestvedajad on suured kompaniid. Valitses arvamus, et ainult suured firmad kui progressi mootorid suudavad läbi viia innovatsioone, mille tulemus on uute toodete ja protsesside efektiivne rakendamine (Galbraith 1967).

Murrang saabus juhtimisteaduse ajastul pärast David Birchi (1979) uuringuraporti „Töökohtade loomine" avaldamist 1979. aastal. Kuigi 54-leheküljelist raportit müüdi vaid 12 eksemplari, oli selle mõju majanduspoliitikale tohutu. Raport muutis arusaama väikeettevõtete rollist ja uute ettevõtete loomise vajadusest ühiskonnas, tõi välja, et enamik uusi töökohti luuakse firmades, kus on kuni 20

töötajat, s.t väikeettevõtetes. Sellest alates nähakse ettevõtluses põhilist tööhõive ja ühiskondliku rikkuse kasvu võtit (Landström 2013).

Ettevõtluse tänapäevane käsitlus

Tänapäevane ettevõtluse käsitlus saab alguse 1990. aastate algul. William Gartner (1990) tõdes, et ettevõtlus on heterogeenne valdkond: on palju ettevõtjaid ja väga palju viise alustamaks ettevõtjana. Samuti on palju ettevõtteid ja keskkondi, kus need ettevõtted tegutsevad. Üha rohkem pööratakse tähelepanu ettevõtja isikult ettevõtluse protsessile, seonduvatele protsessidele ja laiemale ühiskondlikule kontekstile.

1990. aastail loodi esimesed ettevõtluse õppetoolid ülikoolides, hakati uurima ettevõtluse kui ühiskonna nähtuse olemust, oluliseks uurimisteemaks sai ettevõtluspoliitika. Ettevõtlust hakkasid uurima paljude valdkondade teadlased. Seda perioodi iseloomustab ettevõtluse õpetuse ja uuringute killustatus, kuid see oli ühtlasi ettevõtluse uurimise ja ettevõtlushariduse keskkonna väljakujunemise periood. Loodi kursuste programmid ja õppekavad, valitsused hakkasid valdkonna arendamist rahastama. Ülikoolid teadvustasid ettevõtliku ülikooli kontseptsiooni ja oma rolli ettevõtluse arendamisel regioonis (Landström 2013).

2000. aastail jõuab ettevõtlus kui teaduslik distsipliin küpsuse faasi, mida iseloomustab tunnustamine teadus- ja haridussüsteemis, uuringute põhinemine teooriatel. Seni killustunud käsitlused korrastatakse ühtsesse süsteemi. Ettevõtluses eristatakse mitmeid valdkondi, näiteks sotsiaalne ettevõtlus, siseettevõtlus jt.

Tõdetakse, et ettevõtja ja ettevõtluse mõisted on olemuselt mitmetahulised ning kõiki aspekte pole lihtne siduda ühte definitsiooni. Ollakse seisukohal, et ettevõtluse erinevaid valdkondi ja tüüpe ühendav mõiste ja ettevõtluse põhitunnus on ettevõtlusprotsess, millega luuakse uut väärtust kliendile ja ühiskonnale (Wiklund *et al* 2011; Kuura *et al* 2014).

Ettevõtlusprotsessi tunnus on see, et ettevõtja käivitab uue ettevõtmise, mis võib seisneda (Bygrave 2010, 2–3):

– uue toote toomises turule,

– olemasoleva toote toomises uuele turule ja/või

– uue äri/organisatsiooni loomises.

Kuigi ettevõtlusprotsess saab alguse ettevõtlusvõimaluse ehk äriidee loomisest või äratundmisest, on ettevõtlusprotsessi eeldused seotud ettevõtja kui indiviidi isikuomaduste, ettevõtja meeskonna võimekuste ja tulemuslikkusega ning sõltuvad teguritest, mis mõjutavad kogu ühiskonda. Selle protsessi etapid on ärivõimaluse äratundmine, tegutsemisotsus, ressursside hankimine ja korrastamine, ettevõtte või äri käivitamine, ettevõtte kasvu juhtimine ning lõpuks

hüvitis ehk käivitatud ettevõtmisest tulu saamine ja ärist väljumine (Baron, Shane 2008, 13–17).

Eelnevast tulenevalt saame vaadelda ettevõtlust kui isiku enesele suunatud käitumismudelit, aga ka kui väikefirma loomist ja juhtimist – omanikuks olemist. Traditsiooniliselt on väikeettevõtte juhtimist vaadeldud kui ettevõtlust. Kas see on õigustatud, peaks vastuse andma ettevõtlusprotsessi olemasolu. Väikeettevõtte puhul nähakse tihti vajadust pidevaks keskkonnaga kohanemiseks, järelikult peab juht selles situatsioonis olema ettevõtja/ettevõtlik. Sama võib öelda suurte korporatsioonide liidrite kohta, kuigi nende motivatsioon võib erineda väikeettevõte juhi omast. Ettevõtja rollis suurte korporatsioonide juhid-visionäärid juurutavad täiesti uusi väärtusi. Korporatiivne ettevõtlus tähendab ettevõtlusprotsessi ja ettevõtlikku käitumist korporatsiooni tasandil (McFadzean *et al* 2005). Siseettevõtlus (*intrapreneurship*) võib olla eelmisega seotud, kui siseettevõtja (*intrapreneur*) tegevuse tulemusel ettevõttesisene protsess käivitab ettevõtte senistest piiridest väljuva ettevõtlusprotsessi. Seda viimast varianti võime tuvastada mitmesuguste organisatsioonide, sealhulgas ülikoolide ja firmade puhul, kui käivitatakse nn pungunud ehk *spin-off* firma.

Eraldi käsitletakse sotsiaalset ja naisettevõtlust, samuti kogukonna ettevõtlust ja maaettevõtlust. On ka nn meeskonna ettevõtlust: meeskonnad viivad ideid ellu ühiselt. Sotsiaalses ettevõtluses juhindub ettevõtja sotsiaalsest missioonist, tasakaalustab sotsiaalsete eesmärkide saavutamise organisatsioonilise ja majandusliku jätkusuutlikkusega, uurib ja otsib võimalusi parema sotsiaalse väärtuse loomiseks klientidele, maksimeerib loodavat sotsiaalset väärtust, on innovatiivne, proaktiivne ja riskivõttev (Mort *et al* 2003). Viimased omadused iseloomustavad kõikide valdkondade ettevõtjaid. Kogukonna ettevõtluses on eesmärgipüstitus ja käitumisviis sarnased, ettevõtja võib olla kogukonda kuuluv rühm või kogukond tervikuna. Mõned autorid käsitlevad ettevõtlust kui kapitalismi ja sotsialismiga konkureerivat ideoloogiat. Ettevõtlus on „uuendamise ja loomise protsess ühiskondliku lisaväärtuse tekkimiseks isiklike ärihuvide realiseerimise kaudu" (Kao, Kao, Kao 2002). Leitakse, et jätkusuutliku ettevõtluse eesmärk on ettevõtja ja ühiskonna huvide ühitamine, ettevõtlus teeb „maailma paremaks" (Sarasvathy, Venkataraman 2011; McMullen 2011).

Ettevõtluse kompetentsina käsitletakse „… indiviidi võimekust viia ideid ellu. See sisaldab loovust, innovaatilisust ja riski kui ka võimekust planeerida ja juhtida projekte eesmärkide saavutamiseks" (Recommendation 2006, 17). Kirjanduses eristatakse ettevõtlikkust (*enterprise*) kui teatavat hoiakut (sagedamini *entrepreneurial attitude*) ja sellel põhinevat käitumisviisi (*enterprising behaviour*), ühtlasi ettevõtluse käitumislikku kompetentsi, s.t ettevõtlus on ettevõtliku käitumisviisi rakendus sotsiaal-majanduslikus (sh kultuuri-)kontekstis. Ettevõtlusaktiivsus (*entrepreneurial activity*) sisaldab kõiki ettevõtluse elemente ja sobib eesti keeles ka ettevõtlikkuse kui käitumisviisi tähistamiseks. Ettevõtluskompetentsus omandatakse hariduse teel (Bygrave 2010). Eestis juurutatakse ettevõtlust kui üht kõrghariduse komponenti aastast 2013.

Ettevõtlikkuse mõõtmine

Eri maade ettevõtlust ja ettevõtlikkust võrrelda pole lihtne. Riikide statistikaandmed kajastavad erinevaid ettevõtlusega seotud aspekte – erinevad nii ettevõtte juriidilised vormid, statistilise info kogumise viisid kui ka ettevõtete registritoimingud. Samuti on erinevused ettevõtete elutsüklite vahel traditsioonilistes turumajandustes ja üleminekuriikides. Ühest vastust ettevõtlusest ei anna ka Euroopa Liidu (EC 2012) avaliku arvamuse küsitlus *Flash Eurobarometer* hoiakutest olla enesele tööandjaks.

Kõik riigid koguvad ettevõtetega seotud andmeid, kuid need ei ole enamasti rahvusvahelisel tasandil võrreldavad. Sellest tuleneb vajadus üldisema metoodika järele. Globaalse Ettevõtlusmonitooringu (GEM) tugevus on standardne metoodika ja rahvusvaheline võrreldavus (Acs *et al* 2008, 267). GEM ei sea ettevõtluse määratlemisel ettevõtte või ühingu vormile piiranguid, arvesse võetakse ka need ettevõtjad, kes ei ole oma ettevõtet registreerinud (Acs *et al* 2008, 265–267). Eestis on ka varem tehtud katset mõõta ettevõtlikkust GEM-i metoodika sarnaselt (Lepane, Kuum 2004), kuid sellele ei järgnenud regulaarset ettevõtlikkuse seiret.

Eesti Arengufond ühines GEM-iga 2012. aastal. Samal aastal osaleti 69 liikmesriigi ühises ettevõtluse seires standardsete küsimustega, genereeriti töörühmi huvitavaid teemaplokke, et kaardistada Eesti ettevõtluse tahke. GEM-i asutasid septembris 1997 Babsoni Kolledž ja Londoni Ärikool Kauffmani Fondi toetusel. Ettevõtlusaktiivsuse ja selle mõju analüüsi kaasati peale USA veel üheksa arenenud tööstusriiki (Kanada, Taani, Soome, Prantsusmaa, Saksamaa, Iisrael, Itaalia, Jaapan ja Ühendkuningriik) (Zacharakis *et al* 1999). GEM töötab järgmiste eesmärkide nimel (Xavier *et al* 2013, 12):

– võimaldada riikidel võrrelda ettevõtlusaktiivsuse taset ja vastavaid karakteristikuid;

– määrata kindlaks ulatus, mil määral mõjutab ettevõtlusaktiivsus majanduskasvu igas riigis;

– teha kindlaks faktorid, mis soodustavad või takistavad ettevõtlust;

– aidata kaasa tõhusate ja sihipäraste, ettevõtlust stimuleerivate poliitikate loomisele.

GEM on esimesi uuringuid maailmas, mis käsitleb ettevõtlusalaseid hoiakuid, hinnanguid ja kavatsusi. Kogutakse inimeste hinnanguid oma tutvusringkonna suhtumise kohta võimaluste ärakasutamisse, edukusse, ebaõnnestumistesse ja ettevõtlusse (Xavier *et al* 2013, 18). Uuritakse nii individuaalseid kui ka ühiskonna tasandi hoiakuid. Seega võimaldab GEM ettevõtlusaktiivsusele lisaks analüüsida elanikkonna üldist ettevõtlikku meelelaadi.

Maailma Majandusfoorumi (*World Economic Forum*, WEF) klassifikatsiooni järgi maailma konkurentsivõime raportis jagab GEM uuringus osalenud riigid rühmadesse. Eristatakse kolme arenguetappi: faktori-, investeeringu- ja

innovatsioonipõhise majandusega riigid. Jaotus põhineb kahel näitajal: SKT *per capita* ja toorainete osakaal ekspordis (Xavier *et al* 2013, 14). Selline jaotus kajastab ettevõtluskeskkonna mõju ettevõtlusaktiivsusele riikide majandusarengu faasides. 2012. aasta uuringus on kasutatud viiest jaotust, s.t eraldi on välja toodud riikide rühmad, mis siirduvad ühest arengufaasist teise. Eesti kuulub siirderiikide hulka, mis liiguvad investeeringutepõhiselt innovatsioonipõhisele majandusele (Xavier *et al* 2013, 19).

Ressursipõhise majanduse puhul on peamised poliitikaeesmärgid seotud tervishoiu, majandusliku stabiilsuse ja põhihariduse kättesaadavusega. Nende riikide majanduses on vähe innovatsiooni nii koduturul kui ka ekspordis. Investeeringupõhises majanduses on valitsuse tähelepanu keskmes kõrgharidussüsteem, kaupade ja tööjõu turg. Innovatsioonipõhises arengustaadiumis saab töökohtade loomisel ja majandusarengus üldisemalt määravaks tehnoloogiline innovatsioon (Masso, Vahter 2008, 245–253). Riigi arengustaadiumi kohaselt võivad esineda erinevad seosed GEM-i indikaatorite ja majanduse arengut iseloomustavate näitajate vahel, seega on uuringutulemuste analüüsil tähtis silmas pidada, millises arenguetapis riik on. 2013. aasta GEM-i raport hõlmab 1/3 kõigist maailma elanikest ja 90 protsenti kogu SKT-st (Amorós, Bosma 2014, 10).

Ettevõtlus kui protsess

GEM-i üldine kontseptsioon põhineb inimeste (analüüsitav valim on uuringus osalenud tööealised elanikud vanuses 18–64) käitumise uurimisel ettevõtete asutamisel, käsitledes ettevõtlust protsessina, mis hõlmab ettevõtte elutsüklit (Reynolds *et al* 2005, 209). GEM defineerib ettevõtlust kui igasugust uue ettevõtte loomise algatust, sealhulgas olemasoleva ettevõtte laiendamist ühe indiviidi või inimeste rühma poolt (Bosma 2013, 70). Joonisel 1 on kujutatud ettevõtlusprotsessi käsitlust GEM-i järgi ning lisa 1 illustreerib, kuidas elanikkonna küsitluse vastustest saadakse andmed tärkavate ettevõtjate, uusettevõtjate ja väljakujunenud ettevõtjate kohta.

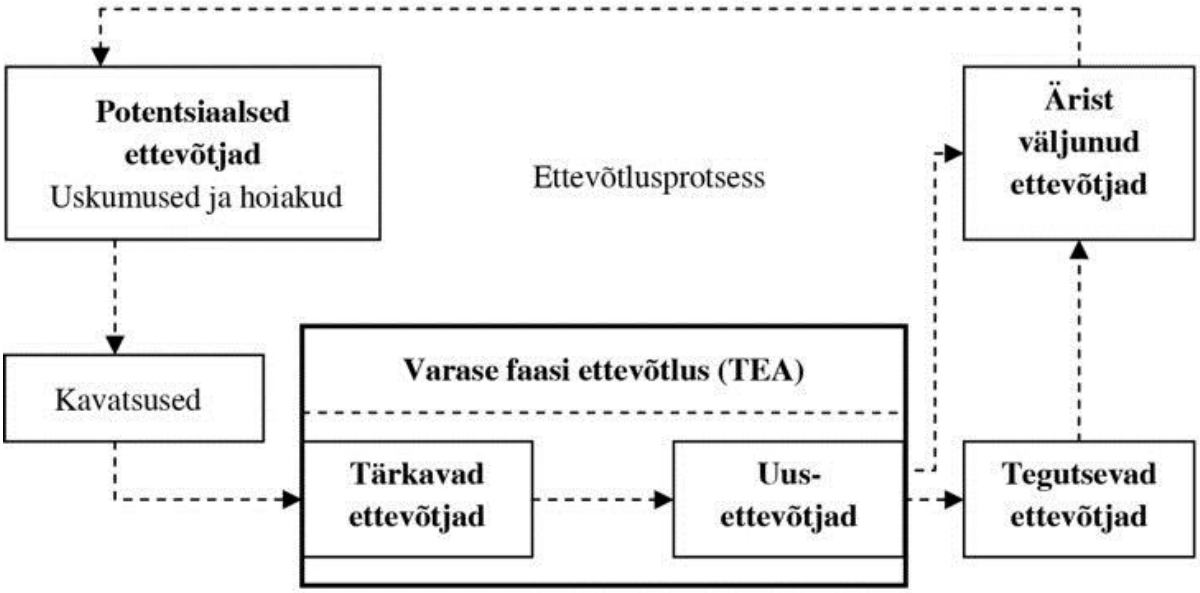
GEM-i järgi on potentsiaalsed ettevõtjad need, kes on väljendanud kavatsust alustada uue ettevõttega üksi või koos kaaslasega lähema kolme aasta jooksul. Tärkavate ettevõtjate tunnus on viimase 12 kuu jooksul uue ettevõtte alustamiseks tehtud reaalsed tegevused (nt seadmete ost, meeskonna ja äriplaani koostamine vm) või kuni kolme kuu jooksul töötasude maksmine. Seega viib reaalsete tegevuste tegemine ettevõtja kontseptsiooni faasist ehk kavatsuste juurest edasi tärkava ettevõtluseni. Järgmine üleminek toimub siis, kui ettevõte hakkab tegutsema. Uusettevõtjate hulka arvatakse need, kes on tegutsenud ettevõtjana 4–42 kuud ehk kuni 3,5 aastat. Varase faasi ettevõtlusaktiivsus ehk TEA (*Total Entrepreneurial Activity*) indeks sisaldab nii tärkavaid kui ka uusettevõtjaid, ka nende kattuvat osa, mistõttu ei ole tegemist kahe näitaja summaga (Reynolds *et al* 2005, 210).

Märksõna, mis iseloomustab varase faasi ettevõtjate üleminekut tegutsevateks ettevõtjateks, on püsivus. Väljakujunenud ehk tegutsevateks ettevõtjateks loetakse need, kes on tegutsenud üle 3,5 aasta. Ettevõtlusega lõpetamise ehk ärist väljumise

all on küsitluses mõeldud viimase 12 kuu jooksul ettevõtte müüki või selle tegevuse lõpetamist muul viisil või ettevõttest lahkumist (Reynolds *et al* 2005, 209–210). Sealjuures eristatakse, kas ettevõte jätkas oma tegevust või mitte. Tegutsevate ettevõtjate ja ärist väljunud ettevõtjate väljatoomine on oluline ka seetõttu, et nad on teiste ettevõtjate jaoks tähtis võtmeressurss, pidades silmas näiteks finantseerimise (äriinglina), mentorluse ja nõustamisega seotud tegevusi ning muid toetusvorme (Xavier *et al* 2013, 13).

Võttes arvesse tõsiasja, et riikides mõjutavad ettevõtlust mitmed tegurid, ei saa järeldada, et ettevõtja liigub sujuvalt ühest protsessietapist teise. Näiteks võib ühes riigis olla suur hulk potentsiaalseid ettevõtjaid, mis aga ei tähenda, et kõik on aastate pärast varase faasi ettevõtjad. Seega iseloomustab joonis 1 pigem püüdlusi ehk võimalikke liikumissuundi ja on seetõttu märgitud katkendlike joontega (Xavier *et al* 2013, 13).

Joonis 1. Ettevõtlusprotsess GEM-i järgi (Xavier et al 2013, 13)



GEM-i näitajate vaatlemine poliitika kontekstis

Asjaolu, et ettevõtlusaktiivsus soodustab majanduskasvu, kehtib GEM-i ettevõtlusaktiivsuse näitajate puhul riikide kohta, kus on kõrge SKT *per capita*. TEA indeks ei ole majanduse arenguga lineaarses seoses (Acs 2007, 97–107; Hessels *et al* 2008, 323). Seetõttu on TEA otsesel kasutamisel riigi ettevõtluskäitumise üldise näitajana omad piirid, seda ei tohiks kasutada riikide ettevõtlustaseme pingerea alusena. GEM-i uurimismudeli alusel ei saa väita, et kõrgem TEA tase on alati parem. Näiteks võib madalama arengutasemega ressursipõhistes majandustes TEA määra kahanemine olla hea märk vajadusest ajendatud ettevõtluse määra langemisest. TEA määra kasvu võib aga esile kutsuda üldine majanduse kasvutsükkel ja

turuvõimaluste avardumine (Amorós *et al* 2013, 129). Eelnev kehtib ka teiste ettevõtlusaktiivsust protsessipõhiselt iseloomustavate näitajate kohta (Arro *et al* 2013, 18), välja arvatud ettevõtlusega lõpetanud ettevõtjate puhul. Varasemates GEM-i uuringutes on leitud, et ärist väljumise määr väheneb majandusarengu taseme kasvades, sest kui ettevõtluse varastes faasides on rohkesti ettevõtjaid, on ka ärist väljunute osakaal suurem (Amorós, Bosma 2014, 35). Seega ei piisa ettevõtluse ning ettevõtlusaktiivsuse hindamisel ja seostamisel majanduskasvuga lihtsatest kvantiteeti iseloomustavatest näitajatest nagu ettevõtjate arv või osakaal, vaid käsitleda tuleb ettevõtlusega seotud aspekte spetsiifilisemalt.

Samas on seisukohti, et ettevõtluspoliitika ei tohiks keskenduda ainult ambitsioonikatele kasvuettevõtetele, sest majanduskasv tervikuna saavutatakse tõenäoliselt siiski üldise ettevõtluskeskkonna arendamise teel, arvestades eri suurusega ja eri arengufaasis olevaid ettevõtteid. Ambitsioonikust ei tohiks ka üle tähtsustada, sest ülioptimistlikud ettevõtjad ja ebarealistlikud lootused võivad viia ettevõtte enneaegse läbikukkumiseni (Stam *et al* 2007, 19–20). Samuti ei ole ettevõtete reaalne innovatiivsus sageli seotud ei nende absoluutse ega suhtelise suurusega (Sepp 2002, 29). Seega on poliitikate kujundamisel oluline mõista üleminekuid ambitsioonidest tegutsemiseni ning tegutsemisest reaalsete tulemusteni.

GEM-i raames kogutakse ettevõtlusest andmeid, mida saab kasutada ettevõtlusaktiivsuse taset ja kvaliteeti tõstvate poliitikate kujundamiseks. GEM-i uuringu tulemusena valmib ühe riigi seisukohast võetuna mitu andmebaasi: riiklik (TEK), rahvusvaheline ja riikliku ekspertküsitluse (EK) andmebaas. Sageli tehakse nende uuringutulemuste põhjal konkreetseid poliitikasoovitusi, võttes arvesse riigi eripära ja samal ajal tulemusi teiste riikidega võrreldes (Policy impact 2014).

Eesti ettevõtlusaktiivsus läbi GEM-i prisma

Eestis on GEM-i tehtud aastail 2012 ja 2013, mõlemal aastal küsitleti üle 2000 elaniku. Järgnevalt toome välja peamised Eesti ettevõtlust iseloomustavad aspektid, alustades ettevõtlusaktiivsusest ja Eesti ettevõtete spetsiifikast ning lõpetades elanikkonna üldise ettevõtliku meelelaadi kirjeldamisega. Siinkohal tuleb silmas pidada, et näitajate varieerumine võib olla juhuslik ning kahe aasta uuringutulemused ei iseloomusta ilmtingimata pikaajalisi trende, kuid lubavad arutleda võimalike arengutendentside üle.

Tabelis 1 on näha, kuidas suurem osa Eesti ettevõtlusaktiivsust iseloomustavatest näitajatest on aastal 2013 mõnevõrra madalama väärtusega kui aastal 2012 ning kogu ettevõtlusaktiivsus on vähenenud peamiselt tegutsevate ettevõtete arvelt ($\alpha \leq 0{,}1$). Ühe variandina võib eeldada, et Eesti ettevõtluskeskkonnas toimuvad struktuursed muudatused, mis ei soosi endist tüüpi ettevõtlust või neid ettevõtjaid, kes juba tegutsevad, kuid samal ajal võib näha uute potentsiaalsete ettevõtjate osakaalu kasvu. Viimasteks loetakse neid elanikke, kes vastasid jaatavalt küsimusele: „Kas Te kavatsete järgneva 3 aasta jooksul üksinda või koos kaaslastega alustada uue ettevõttega, sealhulgas mistahes tegevus FIE-na?" Samuti on varase faasi ettevõtluse ehk TEA indeks suurem kui võrdlusrühmades

keskmiselt ning seda just tärkavate ettevõtjate puhul. Väidet toetab see, et statistiliselt ($\alpha \leq 0{,}1$) on vähenenud äritegevusest väljunud ettevõtjate hulk, kelle ettevõte pärast väljumist ei jätkanud oma tegevust. Ärist väljunud ettevõtjateks loetakse need, kes vastasid jaatavalt küsimusele: „Kas Te olete viimase 12 kuu jooksul ettevõtte, mis kuulus Teile ja mida Te juhtisite, maha müünud, sulgenud, selle tegevuse lõpetanud, sealt lahkunud või loobunud mistahes tegevusest FIE-na või kellelegi kaupade või teenuste müümisest?" Võimalik, et viimastel aastatel on selliseid ärist väljujaid olnud tavapärasest rohkem ning praegu näitaja taas langeb.

Teise variandina võib pakkuda, et hoolimata tõsiasjast, et Eesti elanikud on ettevõtlikud, ei jõua suur hulk alustavaid ettevõtjaid mingil põhjusel oma tegevusega küpsemasse faasi. Sellisel juhul võib väike äritegevusest väljujate hulk viidata tõsiasjale, et ettevõtlusplaanidest loobutakse pigem varakult, enne suuremate investeeringute ja tegevuste alustamist, mistõttu küsitlusele vastanud ei peagi seda sageli otseselt ärist väljumiseks. Kui võrrelda näitajaid teiste lähimate riikidega (tabel 2), on näha, et Eestis on suhteliselt suur potentsiaalsete ja tärkavate ettevõtjate osakaal, aga kõige väiksem väljakujunenud ettevõtjate osakaal.

Eestis domineerib varase faasi ettevõtjate seas võimalusest ajendatud (võimaluspõhine) ettevõtlus (10,4%), mis tähendab võimaluse nägemist ja soovi oma sissetulekut või sõltumatust suurendada. Vajadustest ajendatud (vajaduspõhine) ettevõtlus (1,9%) viitab alternatiivsete võimaluste puudumisele sissetuleku saamiseks või säilitamiseks. Lätis ja Leedus on vajaduspõhiseid varase faasi ettevõtjaid vastavalt 2,8 ja 2,9 protsenti, kuid Soomes üks protsent ja Rootsis 0,8 protsenti. Kuigi ettevõtlusega alustatakse enamasti häid võimalusi tajudes, siis nii aastal 2012 kui ka 2013 oli peamine ettevõtluse lõpetamise põhjus vähene kasumlikkus, sarnaselt teiste Kesk- ja Ida-Euroopa riikidega. Võrdluseks võib tuua Skandinaaviamaad, kus tähtsaim põhjus on pensionile jäämine.

Potentsiaalseid ettevõtjaid on keskmisest rohkem 18–34-aastaste, tärkavaid ettevõtjaid 18–44-aastaste ning väljakujunenud ettevõtjaid 35–64-aastaste hulgas. Väljakujunenud ettevõtjate seas on kõrgharidusega ettevõtjaid teistest rohkem. Ettevõtjate jaotus soo põhjal näitab ligi kahekordset erinevust meeste ja naiste ettevõtlusaktiivsuses. Põhja-Eestis on keskmisest suurem potentsiaalsete ettevõtjate osakaal, väljakujunenud ettevõtjate osatähtsus on suurem maapiirkondades. Jagades ettevõtlustegevuse nelja sektorisse[1] (hankiv sektor, transformeeriv sektor, ettevõtlusele suunatud teenused ja tarbijatele suunatud teenused), võib öelda, et Eesti ettevõtjad tegutsevad peamiselt teenindussektoris, samas on väljakujunenud ettevõtjaid mainitud sektoris vähem kui teistes sarnase ja kõrgema arengutasemega riikides.

Tabel 1. Ettevõtlusprotsessi etapid ja neile vastavad osakaalud Eesti tööealisest elanikkonnast aastail 2012 ja 2013, võrdlus EL-i riikidega (%)

Ettevõtlusprotsessi etapp	Eesti 2012	Eesti 2013	Teiste EL-i siirderiikide keskmine 2013*	EL-i keskmine 2013**
Potentsiaalsed ettevõtjad	20,1	22,9	22,8	15,1
Tärkavad ettevõtjad	9,5	8,8	6,3	4,7
Uusettevõtjad	5,1	4,5	5,0	3,2
Varase faasi ettevõtjad (TEA indeks)	14,3	13,1	11,2	7,8
Tegutsevad ettevõtjad	7,2	5,0	7,7	6,5
Kõik ettevõtjad	20,7	17,8	18,6	14,0
Ärist väljunud ettevõtjad, ettevõte jätkas tegevust	1,5	0,8	1,3	0,9
Ärist väljunud ettevõtjad, ettevõte lõpetas tegevuse	2,5	1,3	2,2	1,8

Märkus: * Investeeringutepõhiselt majanduselt innovatsioonipõhisele majandusele siirduvad EL-i riigid (lisaks Eestile): Läti, Leedu, Poola, Ungari, Horvaatia.

** 2013. aasta GEM-i uuringus osales 21 EL-i riiki: Eesti, Läti, Leedu, Horvaatia, Ungari, Poola, Belgia, Tšehhi, Soome, Prantsusmaa, Saksamaa, Kreeka, Iirimaa, Itaalia, Luksemburg, Madalmaad, Portugal, Sloveenia, Hispaania, Rootsi, Ühendkuningriik.

ALLIKAS: Autorite arvutused riikidevahelise 2013. aasta TEK-i põhjal.

Tabel 2. Ettevõtlusprotsessi etapid ja neile vastavad osakaalud Eesti tööealisest elanikkonnast aastal 2013, võrdlus teiste riikidega (%)

	Potentsiaalsed ettevõtjad	Tärkavad ettevõtjad	Uusettevõtjad	Varase faasi ettevõtjad (TEA indeks)	Väljakujunenud ettevõtjad	Ettevõtjad kokku	Ärist väljunud ettevõtjad
Eesti	22,9	8,8	4,5	13,1	5,0	17,8	2,1
Leedu	25,7	6,1	6,4	12,4	8,3	20,4	3,5
Läti	26,7	8,1	5,3	13,3	8,8	21,7	3,5
Poola	21,4	5,1	4,3	9,3	6,5	15,5	4,0

Ungari	17,4	6,0	3,7	9,7	7,2	16,5	2,9
Rootsi	11,0	5,9	2,5	8,2	6,0	14,0	2,4
Soome	9,3	2,7	2,7	5,3	6,6	11,7	2,0

ALLIKAS: Riikidevaheline TEK 2013.

Tabel 3. Eesti täisealise elanikkonna individuaaltasandi ettevõtlusalased hoiakud ja nende võrdlus meeste ja naiste lõikes ning teiste EL-i riikide keskmisega

Näitaja	Kirjeldus	„Jah" vastanute osakaalud (%)					
		Eesti 2013	EL-i keskmine	Mehed		Naised	
				2012	2013	2012	2013
Alustavate ettevõtjate teadmine	osakaal vastanutest, kes teavad isiklikult kedagi, kes on viimase 2 aasta jooksul ettevõttega alustanud	36,8	30,8	41,2	38,2	34,1	35,4
Heade ettevõtlus-võimaluste tajumine	osakaal vastanutest, kes arvavad, et nende piirkonnas on järgmise 6 kuu jooksul head võimalused ettevõttega alustada	46,1	29,3	50,7	45,5	**40,1**	**46,6**
Heade ettevõtlus oskuste tajumine	osakaal vastanutest, kes arvavad, et neil on teadmised, oskused ja kogemused, mida on vaja, et uue ettevõttega alustada	40,0	41,7	**52,1**	**46,0**	34,9	34,3
Hirm ettevõtluses läbi-kukkumise ees	osakaal vastanutest, kes tajuvad oma piirkonnas küll häid ettevõtlusvõimalusi, kuid kes hoiduksid	47,8	47,5	**37,3**	**43,0**	50,7	52,4

	ettevõttega alustamisest, sest kardavad ebaõnnestuda						

Märkus: Allatõmmatud joonega on tähistatud meeste ja naiste vaheline statistiliselt oluline erinevus, $\alpha \leq 0{,}1$; jämeda kirjaga kahe aasta vaheline statistiliselt oluline erinevus, $\alpha \leq 0{,}1$.

ALLIKAS: GEM TEK 2013 ja autorite arvutused riikidevahelise 2013. aasta TEK-i põhjal.

Eesti ettevõtjate ambitsioonikus läbi GEM-i prisma

Lisaks protsessipõhisele ettevõtjate määratlemisele on GEM-i raames võimalik eristada ettevõtjate ambitsioone, uurides neilt näiteks järgmiste aspektide kohta:

– kui suur osakaal (märgitud vahemikhinnanguna) ettevõtte (potentsiaalsetest) klientidest asub välismaal;

– millise geograafilise ulatusega turgudel kavatseb ettevõtja järgmise kolme aasta jooksul oma tooteid/teenuseid müüa;

– kui palju plaanib ettevõtja palgata töötajaid järgmise viie aasta jooksul;

– kas pakutav toode/teenus on uudne kõikide, mõnede või mitte ühegi (potentsiaalse) kliendi jaoks;

– kas sarnast toodet/teenust pakkuvaid ärikonkurente on palju, vähe või ei ole üldse;

– kas toote/teenuse jaoks vajalikud tehnoloogiad või protseduurid on olnud kättesaadavad vähem kui üks aasta, 1–5 aastat või kauem kui 5 aastat.

Kahe aasta põhjal on joonistunud välja tendents, et varase faasi ettevõtjad on tuleviku suhtes ambitsioonikamad kui tegutsevad ettevõtjad. Näiteks ligikaudu kolmandik varase faasi ettevõtjatest väidab, et nende klientidest 25 protsenti asub väljaspool Eestit, pooled väidavad, et nende toode/teenus on vähemalt mõnede klientide jaoks uus. 60 protsenti varase faasi ettevõtjatest arvab, et neil on vähe või pole üldse ärikonkurente ning kolmandik neist plaanib viie aasta jooksul palgata üle viie töötaja. Siinkohal tuleb silmas pidada, et ettevõtjate ambitsioonid ei näita alati nende realiseerumist, vaid peegeldavad teatavat optimismi. Sarnaste ambitsioonide esinemist tegutsevate ettevõtjate puhul on ligikaudu poole vähem, kuigi mõneti sarnasemad on osakaalud ärikonkurentide väite puhul, mis võib viidata sellele, et tegutsetakse kindlakskujunenud valdkondades.

Eesti elanike ettevõtlusalased hoiakud

Nii ettevõtlusaktiivsuse kui ka ambitsioonikama ettevõtluse puhul võib olla määrav elanike üldine ettevõtlikkus, s.t nende erinevad ettevõtlusalased hoiakud. Tabelis 3 toodud näitajatest kolm esimest iseloomustavad ettevõtlikkust, kuid hirmu ettevõtluses läbikukkumise ees peetakse ettevõtlust takistavaks teguriks. Kui vaadelda Eesti täisealise elanikkonna ettevõtlushoiakuid, võib näha, et need ei erine Euroopa Liidu keskmisest, kuigi Eesti paistab silma nende suure osakaaluga, kes tajuvad oma piirkonnas häid ettevõtlusvõimalusi (46,1%). Lätis on vastav näitaja 34,8, Leedus 28,7, Soomes 43,8 ja Rootsis 64,4 protsenti.

Toodud osakaalud kogu Eesti kohta ei erine statistiliselt palju 2012. aasta vastavatest näitajatest, kuid võib märgata meeste ja naiste hoiakute ühtlustumist, mis muu hulgas võib viidata ka sellele, et tulevikus erinevused ettevõtlusaktiivsuse näitajates vähenevad. Samas on naistel endiselt sagedamini hirm ettevõtluses läbi kukkuda, samuti tajutakse meestest harvemini häid ettevõtlusoskusi.

GEM-i raames analüüsitakse ka inimeste arvamusi ühiskonna tasandi hoiakute kohta, mille poolest eristub Eesti Euroopa Liidu keskmisest peamiselt seetõttu, et väitega „need, kes on uue ettevõttega alustamisel edukad, on Eestis kõrge staatusega ja au sees" on vähem nõustujaid (Eestis 58,6% ja EL-is 62,4%). Samamoodi saab öelda, et väitega „te näete Eestis tihti ajakirjanduses lugusid edukatest uutest ettevõtetest" nõustujate hulk Eestis on mõnevõrra väiksem kui Euroopa Liidu riikides keskmiselt (vastavalt 40,7% ja 43,7%).

Aastal 2012 oli GEM-i uuringusse lisatud ettevõtlusõppe osa, millest selgus, et ligi kolmandik Eesti elanikkonnast on mainitud õppes osalenud, kas ametliku tasemeõppe raames või läbinud spetsiaalse koolituse või kursuse. Ettevõtlusõppe läbimine, eriti kutsekesk- ja kõrghariduse raames võib olla positiivselt seotud ettevõtlike hoiakute kujunemise, varase faasi ettevõtlusaktiivsuse ning ambitsioonikama ettevõtlusega.

Ettevõtlikkuse sotsiaalne prisma

Tänapäevane ettevõtluse käsitlus on traditsioonilisest märksa laiem, pöörates tähelepanu ka sotsiaalse kasu saamisele või eneseteostusele. Kui eneseteostus on oluline „kasu" loomemajanduses, mis valdkonnana on viimastel aastatel kiiresti arenenud, siis sotsiaalsele ettevõtlusele ja sotsiaalse tulemi kasvatamisele on pööratud vähem tähelepanu. Tänu 2012 aasta GEM-i uuringule on saadud esimesed andmed, mis eeltoodud tavapärase ettevõtlusega võrreldes näitavad Eesti elanikkonda veelgi aktiivsemana sotsiaalses ettevõtluses. Sotsiaalset ettevõtlust tõlgendatakse tegelikult laiemalt kui tavamõistes „sotsiaalne", hõlmates eri valdkondi (nt keskkond, kogukond, kultuur, piirkond, haridus ja loomulikult ka sotsiaalvaldkond). Sotsiaalsest ettevõtlusest on Eestis tehtud mõned pilootuuringud, näiteks „Eesti sotsiaalse ettevõtluse kogemuste ja olukorra kaardistamine" (Lillemets 2011), lühiuuring „Sotsiaalse talupidamise teenused Eesti maapiirkonnas" (Maamajanduse Infokeskuse tellitud, 2011), „Kolmas sektor arvupeeglis: Küsitlus- ja statistikaandmeid mittetulundusühenduste ja nendes osalejate kohta 2004–2007", 2008).

Sotsiaalset ettevõtlust on GEM-i raames uuritud 2005. ja 2006. aastal Suurbritannias, 2009. aastal 49 riigis (Terjesen *et al* 2012) ning 2012 ka Eestis.

Sotsiaalse ettevõtluse olemusest

2011. aastal ilmunud „Kodanikuühiskonna arengukava 2011–2014" (lk 29) avab teiste kesksete kodanikuühiskonna mõistete kõrval ka sotsiaalse ettevõtluse mõiste: „[sotsiaalne ettevõtlus on] reeglina kodanikuühenduste majandustegevus, mille eesmärgiks on ühiskondliku probleemi lahendamine ettevõtluse kaudu. Kodanikuühenduse partneriks võivad sotsiaalses ettevõtluses olla ka äriühingud."

Kui tsiteeritu järgi on sotsiaalne ettevõtlus midagi peamiselt kolmandale sektorile omast, siis maailmas on hulk käsitlusi, mille kohaselt ei pea sotsiaalne ettevõte olema heategevusorganisatsioon, vaid võib olla sotsiaalse mõõtmega äriorganisatsioon: tegemist on põhimõtteliselt erineva lähenemisega, mis võimaldab organisatsioonil olla isemajandav ja kiiresti kasvada (Porter, Kramer 2011, 70; Yunus 2007, 53).

Erinevused on märgatavad ka riigiti, kus nii seadusandluses kui ka tavapraktikas mõistetakse sotsiaalset ettevõtlust erinevalt. See on tingitud riikide sotsiaalpoliitika mudelite, majandusliku ja poliitilise ning kolmanda sektori traditsioonide erinevusest, millest omakorda johtuvad sotsiaalsete ettevõtete ühiskondlikud eesmärgid ja väljundid (Mair 2010). Liberaalse sotsiaalpoliitika mudeli kasutajale Suurbritanniale tähendab see näiteks äri, mille peamine eesmärk on sotsiaalne (mitte kasumi teenimine omanikele) ning kasum reinvesteeritakse eesmärkide saavutamiseks. Seal on loodud eraldi ettevõtlusvorm *Community Interest Companies* (CIC; ühiskonna huvides tegutsev ettevõte). Sotsiaaldemokraatlikku sotsiaalpoliitika mudelit kasutavates maades on sotsiaalne ettevõtlus piiritletud kitsamalt, näiteks Soome sotsiaalne ettevõte (*sosiaalinen yritys*) tähendab organisatsiooni (juriidilised vormid varieeruvad), kelle töötajaist on vähemalt 30 protsenti erivajadustega või pikaajalised töötud ning lisaks juriidilistele vormidele on neil võimalus registreerida end sotsiaalse ettevõttena.

EMES (*EMergence des Entreprises Sociales en Europe)* European Research Network on sotsiaalse ettevõtluse defineerimiseks rahvusvahelises kontekstis välja pakkunud järgmised kriteeriumid. Organisatsiooni hinnangul on tegemist sotsiaalse ettevõtlusega, kui see evib järgmisi majanduslikke, sotsiaalseid ja juhtimiskriteeriume (Defourny, Nyssens 2008, 2012):

– majanduslikud kriteeriumid: 1) jätkusuutlik tootmine/teenindamine, 2) suur majanduslik risk, 3) minimaalne palgatöö;

– sotsiaalsed kriteeriumid: 1) eesmärk on teenida kogukonda, 2) initsiatiiv tuleb ja viiakse ellu kodanike poolt, 3) kasumi jaotamisel on piirangud;

– juhtimise kriteeriumid: 1) kaasatus, tegevusse on haaratud inimesed, keda antud tegevus otseselt puudutab (nt riskirühmad), 2) otsustusõigus ei põhine osakapitali jaotusel, 3) otsustusautonoomia olemasolu.

Sotsiaalse ettevõtluse teema on erinevalt arenenud ka tegevusvaldkonniti, esile tuleks tõsta põllumajandussektorit. Selles sektoris on välja kujunenud sotsiaalne talupidamine. Sotsiaalse talupidamise raames kasutatakse põllumajanduslikku tegevust kui teraapiavahendit tervise-, sotsiaal- ja haridusteenuste pakkumisel ühiskonnas rohkem haavatavale sihtrühmale. Sotsiaalse talupidamise sihtrühm võivad olla nii noored kui ka täiskasvanud, kes kannatavad vaimse tervise probleemide, füüsiliste puuete, õpiraskuste ja narkootikumide või alkoholisõltuvuste all. Sotsiaalne talupidamine võiks anda põllumajandustootjatele ja talupidajatele uusi võimalusi oma ettevõtte tegevuse mitmekesistamisel (Maamajanduse infokeskus 2012).

Sotsiaalse ettevõtluse valdkond on lai, Eestis pole sotsiaalse ettevõtluse definitsioonis kokkuleppele jõutud. Käesolevas uuringus kasutatakse seetõttu terminit „sotsiaalne ettevõtlus". Sotsiaalse ettevõtluse alla kuuluvad GEM 2012 uuringu kontekstis kogukondlikud, kodanikuühiskonna ja ärilised ettevõtmised, mis on algatatud mõne ühiskonnaprobleemi lahendamiseks või missiooni täitmiseks. Seega on tegemist laiema mõistega kui kodanikuühiskonna arengukavas nimetatu või sotsiaalse talupidamise mõiste, mis mõlemad mahuksid EMES European Research'i sotsiaalse ettevõtluse katusdefinitsiooni alla.

Tulles tagasi EMES European Research'i sotsiaalse ettevõtluse definitsiooni juurde, võib tõdeda, et sotsiaalne ettevõtlus võib olla omane kõigile ettevõtlusvormidele, samuti mittetulundustegevusele. Seetõttu tasub uurida, kui palju on Eestis registreeritud organisatsioone ning kuidas on muutunud nende arv viimase viie aasta jooksul (tabel 4).

Andmete kasutamisel kodanikuühiskonna hetkeseisu hindamiseks tuleb silmas pidada, et mittetulundusühendustest moodustavad märkimisväärse osa korteriühistud (aastal 2009 oli neid Eesti Korteriühistute Liidu andmetel ligikaudu 9000), mille loomise on tinginud möödapääsmatu vajadus esindada korteriomanike ühishuve kinnisvara haldamisel ja arendamisel. Teisest küljest ei registreerita äriregistris ega piirkondlikes maakohturegistrites kõiki vabatahtlikke organiseerumisvorme, näiteks seltsinguid, mis on üldisemas mõttes kodanikuühiskonna arengule olulised, eriti kogukondlikul tasandil, ning millel võib olla samuti kokkupuuteid sotsiaalse ettevõtlusega. Kolmanda sektori kasvu võib seletada ka Euroopa Liidu tõukefondide toetusmeetmetega kodanikuühiskonnale, kus toetuse saamise eeldus oli juriidilise isiku olemasolu: MTÜ või SA.

Tabel 4. Eestis registreeritud organisatsioonid aastatel 2006–2013

Aasta	FIE	Täis-ühing	Usaldusühing	OÜ	AS	Tulundus-ühistu	MTÜ	SA
2006	20 642	380	758	76 852	5799	669	24 164	717
2010	34 797	509	1505	108 603	4819	607	31 208	851

2011	34 022	758	1725	118 752	4449	602	32 628	871
2013	33 362	1745	1894	128 067	4149	592	30 770	799

ALLIKAS: Eesti Statistikaamet.

Tabel 5. Vanuseline ja sooline protsentuaalne jaotus ettevõtjarühmade lõikes

Vanus	Sotsiaalsed ettevõtjad		Tavaettevõtjad, kes on ka sotsiaalsed ettevõtjad		Tavaettevõtjad	
	mehed	naised	mehed	naised	mehed	naised
18–24	12	30	8	4	16	6
25–34	12	19	16	7	19	10
35–44	9	20	14	10	16	8
45–54	13	22	13	5	20	6
55–64	17	22	7	4	8	6
65+	22	21	5	1	5	3

ALLIKAS: Autorite arvutused TEK-i 2012. a andmete alusel.

Sotsiaalne ettevõtlus Eestis GEM-i järgi

2009. aastal osales GEM-i sotsiaalse ettevõtluse uuringus 49 riiki, kahjuks polnud Eesti veel konsortsiumiga liitunud ja seetõttu Eesti kohta andmed puuduvad. Kõige kõrgem oli sotsiaalse ettevõtluse aktiivsus Islandil (6,10%), aktiivsed on soomlased (5,13%). Üle nelja protsendi oli aktiivsus Šveitsis (4,33%) ja Inglismaal (4,23%), üllatuslikult alla ühe protsendi jäi aktiivsus Hispaanias. Ida-Euroopa riikides oli sotsiaalse ettevõtluse aktiivsus kõige kõrgem Horvaatias (4,41) ja Ungaris (3,90); Läti näitaja oli 2,82 protsenti (Terjesen *et al* 2012).

Järgmised Eesti andmed ei ole üksüheselt võrreldavad 2009. aasta sotsiaalse ettevõtluse GEM-i andmetega, sest Eesti andmestik hõlmab ka vanuserühma 65+ ning meie küsitlus ei võimaldanud arvesse võtta palgamaksmist ja töötajate olemasolu.

Sotsiaalse ettevõtluse uurimiseks 2012 Eestis kasutati suuresti 2006. aasta Suurbritannia uurimismetoodikat. Samamoodi kui Suurbritannia uuringus võeti analüüsiks ankeedid, millele vastajad vastasid jaatavalt ühele järgmistest küsimustest:

1. Kas olete üksinda või koos kaaslastega hiljuti proovinud alustada mistahes sotsiaalset, vabatahtlikku või kogukondlikku teenust, tegevust või algatust?

2. Kas olete üksinda või koos kaaslastega hiljuti proovinud oma palgatöö raames alustada mistahes sotsiaalset, vabatahtlikku või kogukondlikku teenust, tegevust või algatust?

3. Kas olete üksinda või koos kaaslastega hiljuti pakkunud mistahes ühiskondlikku tegevust, vabatahtlikku või kogukondlikku teenust, tegevust või algatust?

Eesti GEM 2012 uuringu andmete analüüsi põhjal on selgunud, et vähemalt ühele eespool mainitud küsimustest vastas positiivselt 524 küsitletut (26,2% koguvalimist), kes on seotud sotsiaalse ettevõtlusega. Ainult sotsiaalse ettevõtlusega tegeleb 360 vastanut ja 164 on tegevad nii tava- kui ka sotsiaalses ettevõtluses. 16,7 protsenti koguvalimist juba tegutseb sotsiaalse ettevõtlusega ning 17,5 protsenti soovib tulevikus panustada sotsiaalsesse ettevõtlusse (milleks on mistahes sotsiaalne, vabatahtlik või kogukondlik teenus, tegevus või algatus). Lisada tuleb, et sotsiaalne ettevõtlus hõlmab käesoleva uuringu raames nii kodanikuühiskonna organisatsioonilist tegevust (MTÜ ja SA, mis ei ole äriseadustikus kajastatud ettevõtlusvormidena ning on registreeritud kohturegistris) kui ka seltsinguid, mis ei pea üldse olema registreeritud.

Eraldi tuleks tähelepanu pöörata vanemaealiste (283 vastanut, s.t 14% koguvalimist) kaasatusse sotsiaalsesse ettevõtlusse – vanuserühmas 65+ on jaatavalt vastanuid 66 (60 tegutsevad ainult sotsiaalse ettevõtlusega ning kuus tegelevad nii tava- kui ka sotsiaalse ettevõtlusega). Võrdluseks võib tuua tavaettevõtluse, kus vanemaealisi ettevõtjaid on ainult 10 vastanut.

Sotsiaalsed ettevõtjad (tabel 5) on jaotunud üsna võrdselt vanuserühmade vahel ja erinevusi ei esine. Kõige enam sotsiaalseid ettevõtjaid on 18–24-aastaste naiste seas (30%), tavaettevõtlusega tegelevaid naisi on selles vanuserühmas vaid kuus protsenti. Kõrgemad sotsiaalsete ettevõtjate määrad on naiste 45–54 ja 55–64 vanuserühmades (22%) ning meeste 65+ vanuserühmas (samuti 22%); need on oluliselt kõrgemad tavaettevõtluse samade vanuserühmadega võrreldes: naiste 45–54 ja 55–64 vanuserühmades kuus protsenti ja meeste 65+ rühmas viis protsenti. Vastupidiselt tavaettevõtlusele on sotsiaalses ettevõtluses aktiivsemad naised (55,9%). Üllatavalt palju on sotsiaalseid ettevõtjaid vanemaealiste vanuserühmas, kus ka mehed on nooremate vanuserühmadega võrreldes aktiivsemad.

Sotsiaalses ettevõtluses hõivatusest annab ülevaate joonis 2. Sotsiaalses ettevõtluses on aktiivsem mittehõivatute rühm kokku, sealhulgas kodused (27,6%), õpilased ja üliõpilased (30,2%) ning mittetöötavad inimesed (27,6%). Suurimad erinevused ilmnevad hõivatuses vanadus- või töövõimetuspensionil olevate rühmas, kus rohkem on esindatud sotsiaalse ettevõtlusega tegelejaid ning vastupidi iseendale tööandjaks olijate rühmas, kus sotsiaalset ettevõtlust on vähe.

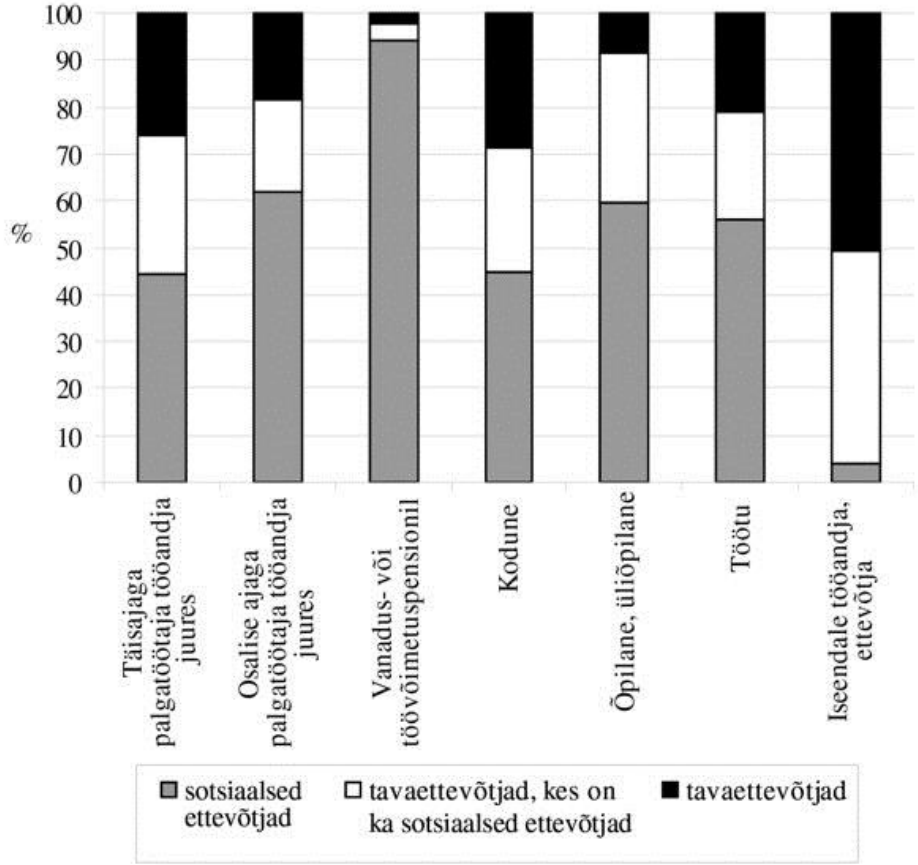
Sissetuleku järgi ainult sotsiaalsete ettevõtjate puhul erinevusi ei olnud. Erinevused ilmnesid tavaettevõtjate puhul, kes tegelevad ka sotsiaalse ettevõtlusega, keskmisest vähem oli madalama sissetulekuga (5%) ja keskmisest rohkem suure sissetulekuga inimesi (14%). Intervjuu keele järgi oli enam sotsiaalseid ettevõtjaid eestlaste hulgas (28%). See näitaja on sarnane ka

tavaettevõtja profiiliga, kus muude rahvuste esindajaid on samuti vähe. Sotsiaalse ettevõtluse geograafilist levikut vaadates tuleb välja, et enam sotsiaalseid ettevõtjaid on linnapiirkondades (66%) (joonis 3).

Sotsiaalset ettevõtlust on kõige enam Kesk-Eestis (30%), järgnevad Lõuna-Eesti (30%), Lääne-Eesti (26%) ja Põhja-Eesti (25%), ning kõige vähem Kirde-Eestis (19%).

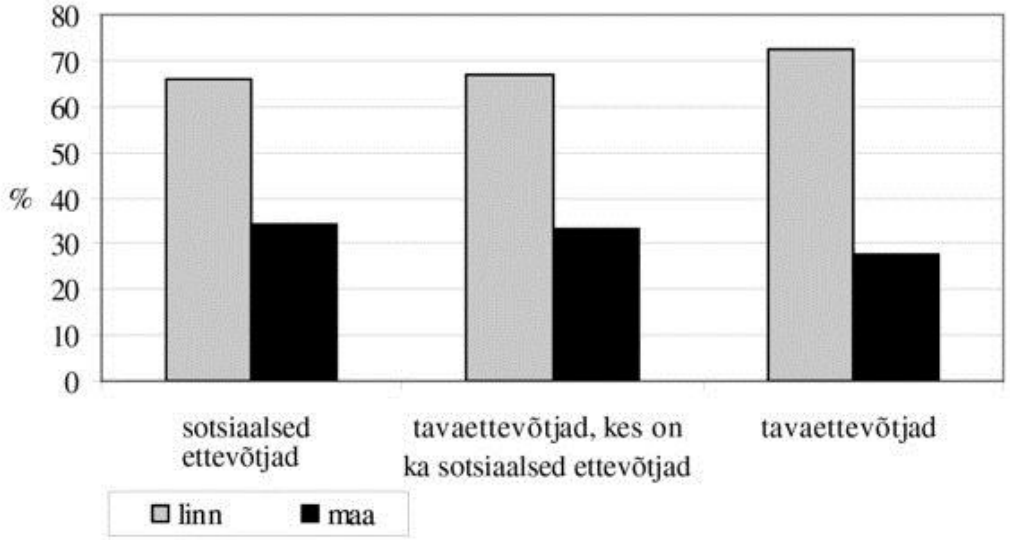
Nagu eeltoodust nähtub, esineb sotsiaalset ettevõtlust ühiskonnas varjatud kujul (sellise ettevõtluse üle ei peeta tavaettevõtlusega võrreldaval määral statistikat), ent tegemist on ühiskonnas laiemalt levinud fenomeniga, mille spektri ühes otsas tegutsevad ettevõtjad ei pruugi teadvustada, et nende tegevuses on sotsiaalse ettevõtluse jooni, ning teises otsas tegutsevad kodanikuühiskonna aktivistid ei pruugi taibata, et nende tegevus on omandanud ettevõtluse dimensiooni.

Joonis 2. Ettevõtlusega tegelevate vastanute hõivatus ettevõtjarühmade lõikes



ALLIKAS: Autorite arvutused TEK-i 2012. a andmete alusel.

Joonis 3. Protsentuaalne piirkondlik jaotus ettevõtjarühmade lõikes



ALLIKAS: Autorite arvutused TEK-i 2012. a andmete alusel.

Mida õppisime GEM-i uuringust

Majandusteaduse ja äriõpetusega võrreldes on ettevõtlus noor distsipliin, mis on välja kujunenud Eesti taasiseseisvumise ajal. Turumajandusega riigiks kujunemisel on ettevõtlusel olnud laiem tähendus kui vanemates turumajanduslikes (heaolu)riikides. Ühiskonna arengu mootorina on ettevõtlust kui ühiskonnanähtust eri ühiskondades võrdlevalt uuritud alles viimased viisteist aastat, sealhulgas GEM-i raames. On jõutud mõistmiseni, et ettevõtlusel on ühiskonnas laiem tähendus kui heaolu kasv ärilise edukuse toel. Nüüd mõistame paremini ühiskonda tervikuna, sest varem polnud meetodeid, mille abil end teistega võrrelda. GEM-i kahe aasta seire tulemused aitavad murda müüte inimeste madalast ettevõtlikkusest ja negatiivsest suhtumisest ettevõtjasse Eesti ühiskonnas.

Esiteks, kuigi juba tegutsevate ettevõtjate osakaal (5%) Eesti tööealisest elanikkonnast aastal 2013 on mõnevõrra madalam Euroopa Liidu (6,5%) ja võrreldavate siirderiikide keskmisest (7,7%), on Eestis valmisolek ettevõtjana (ettevõtluse varases faasis) tegutseda (13,1%) kõrgem kui Euroopa Liidus (7,8%) ja siirderiikides (11,2%). Iseäranis kõrge (Euroopas kõrgeim) on võimalustest ajendatud ettevõtlusaktiivsus aastatel 2012 ja 2013, vastavalt 11,3 ja 10,4 protsenti. See iseloomustab positiivselt Eesti ettevõtluskeskkonda ja tajutavaid ärivõimalusi.

Teiseks, kuigi ettevõtja staatus Eesti avalikkuse silmis on madalam kui paljude arenenud riikide ettevõtjatel oma kodumaal, on see kõrgem enamikust Euroopa siirderiikidest. Üle poole (2013. a 58,6%) küsitletutest hindab ettevõtja staatust kõrgeks.

Kolmandaks, naabermaadega võrreldes iseloomustavad Eesti alustavat ettevõtjat madalamad kasvuootused. Ühemõtteliselt pole selge, kas selle põhjus on realistlikumad või liialt tagasihoidlikud hoiakud või jääb puudu pädevusest.

Neljandaks, ettevõtlus on Eestis kodanikuühiskonna nähtus ja seotud ettevõtlikkuse ilmingutega ühiskonnas laiemalt kui eri motiividel äritegevuse käivitamine. Ühiskondliku suunitlusega ehk eri vormis sotsiaalne ettevõtlus on omane enamale (26,2%) vastanutest kui varase faasi tavaettevõtlus (14,3%) aastal 2012. Ligi kolmandik sotsiaalsetest ettevõtjatest on ka tavaettevõtjad GEM-i järgi – see viitab nende ettevõtlusvormide tihedale seosele. Tavaettevõtlusega võrreldes on sotsiaalses ettevõtluses rohkem naisi (vastavalt 1/3 ja 55,9%), esindatus on kõrgem nii vanemaealiste naiste kui ka meeste hulgas.

Poliitikasoovitused ja kokkuvõte

Kuigi GEM-i tulemused näitavad ettevõtlusaktiivsust Eestis suhteliselt heas valguses, vajab kasvu- ja innovatsioonitaotlus suuremat ettevõtjate kompetentsi ja ambitsioonikamaid hoiakuid. See nõuab kasvuettevõtjate rollimudeli toetamist ja süstemaatilist teadvustamist ühiskonnas, eriti noorte hulgas.

Ettevõtlusprotsessi analüüs tõi välja, et peamised kitsaskohad esinevad varase faasi ettevõtluses, kui minnakse üle ideelt tegutsemisele, samuti nende tegutsevate ettevõtjate puhul, kes on sunnitud ärist väljuma, kuigi on võimalik, et teatud juhtudel ei ole see otstarbekas ning piisaks ettevõtte tegevuse restruktureerimisest või täiendavast arenguinvesteeringust. Seega tuleb julgustada nii ettevõtlusega alustajaid kui ka suunata oma võimekust parandama pikemaajalisi tegutsejaid.

Ettevõtlusambitsioonide ja püüdluste suur lõhe varase faasi ja tegutsevate ettevõtjate vahel võib tähendada nii esimeste liiga suurt optimismi kui ka teiste ülemäärast alalhoidlikkust. Eri arenguetappides asuvaid ettevõtjaid tuleb suunata koostööle, mis ideid, ambitsioone ja kogemusi kombineerides annab paremaid tulemusi kui sarnastes arenguetappides asuvate ettevõtjate koostöö.

Elanike ettevõtlik meelelaad ja ettevõtjate kasvuambitsioonide kujunemine on seotud ettevõtlusõppega ning teadmiste levikuga ühiskonnas. Mida laiemalt on nimetatud valdkond kajastatud haridussüsteemis, meedias jm, mida kättesaadavamad on valdkonnainfo ja suhtlusvõrgustikud, seda julgemalt astutakse ettevõtluse ja innovatsiooniga seotud samme. Kuigi sooliste erinevuste tendents ettevõtluses väheneb, vajavad endiselt rohkem toetust naised ja naisettevõtjad, kellel enda meelest on meestest vähem häid ettevõtlusoskusi ja kes sagedamini tunnevad hirmu läbikukkumise ees.

Sotsiaalsel ettevõtlusel on Eestis oluline kandepind, see on ressurss, mida saab Eesti ühiskonna hüvanguks paremini kasutada. Seepärast tuleb pöörata tähelepanu sotsiaalse ettevõtluse toetuste süsteemile ja tugistruktuuridele. Paraku on Euroopas, sealhulgas Eestis, teadmised tagasihoidlikud, et toetada parimal viisil ettevõtlusprotsessi ja seonduvate põhjuse-tagajärje seoste väljaarendamist (Eurofound 2012). Meetmete väljatöötamiseks ja asjakohase seire väljaarendamiseks ettevõtluse kõigis valdkondades on rahvusvahelisele GEM-i

uuringule lisaks vajalikud laialdased Eesti-spetsiifilised valdkonna uuringud, mis tagaksid nii ettevõtlushariduse kui ka ettevõtluse toetusmeetmestiku parima tulemuslikkuse.

Esimene GEM-i uuring aastal 2012 aitas ületada müüte eestlaste vähesest ettevõtlikkusest. 2013. aasta uuring näitas, et ettevõtlikkus ei pruugi olla püsiv nähtus, mis koos muu taustainfoga võib viidata loomuliku ettevõtlikkuse ressursi ammendumisele ühiskonnas. Küsimusele, kas see on nii ja millised on ettevõtluse toetamise võimalused, mis viivad innovatsioonipõhisesse teadmusmajandusse, vastamine nõuab GEM-ile lisaks teiste ettevõtlusuuringute järjekindlat väljaarendamist Eestis. Ettevõtlushariduse, ettevõtluse ja innovatsiooni pikaajaliste strateegiate süsteemne väljaarendamine saab põhineda ainult laiaulatuslikul ja komplekssel lähenemisel.

* Eelretsenseeritud artikkel.

[1] Hankiv sektor sisaldab majandusharusid nagu põllumajandus, metsandus, kalandus ja kaevandamine. Transformeeriv sektor sisaldab töötlevat tööstust, ehitust, transporti, kommunikatsiooni, kommunaalteenuseid ja hulgikaubandust. Ettevõtlusele suunatud tegevused (äriteenused) sisaldavad harusid nagu rahandus, kindlustus, kinnisvara ja muud äriteenused. Tarbijatele suunatud teenused sisaldavad jaekaubandust, mootorsõidukite remonti, majutust, toitlustust, isikuteenuseid, tervist ja vaba aega.

Viidatud allikad

Acs, Z. J. (2007). How is Entrepreneurship Good for Economic Growth? – Innovations, vol 1, no 1, pp 97–107.

Acs, Z., Desai, S., Klapper, L. F. (2008). What Does "Entrepreneurship" Data Really Show? A Comparison of the Global Entrepreneurship Monitor and World Bank Group Datasets. – Small Business Economics, vol 31, no 3, pp 265–281.

Amorós, J. E., Bosma, N. S. (2014). Global Entrepreneurship Monitor 2013 global report. Fifteen years of assessing entrepreneurship across the globe. – http://www.gemconsortium.org/docs/download/3106

Amorós, J. E., Bosma, N. S., Levie, J. (2013). Ten Years of Global Entrepreneurship Monitor: Accomplishments and Prospects. – International Journal of Entrepreneurial Venturing, vol 5, no 2, pp 120–152.

Arro, T., Elenurm, T., Küttim, M., Liigus, E., Masso, J., Mets, T., Paes, K., Raudsaar, M., Rebane, K., Reino, A., Põder, K., Venesaar, U. (2013). Globaalne ettevõtlusmonitooring 2012 Eesti raport. Tallinn: Eesti Arengufond.

Baron, R. A., Shane, S. A. (2008). Entrepreneurship. A Process Perspective. Mason, Ohio: Thomson/South-Western.

Birch, D. G. W. (1979). The Job Generation Process. MIT Program on Neighborhood and Regional Change.

Bosma, N. S. (2013). The Global Entrepreneurship Monitor (GEM) and Its Impact on Entrepreneurship Research. – Foundations and Trends in Entrepreneurship, vol 9, no 2, pp 143–248.

Bygrave, W. D. (2010). The Entrepreneurial Process. – W. D. Bygrave, A. Zacharakis (eds). The Portable MBA in Entrepreneurship. 4th edition. John Wiley & Sons, Inc. Hoboken, New Jersey, pp 1–26.

Defourny, J., Nyssens, M. (2012). The EMES Approach of Social Enterprise in a Comparative Perspective. EMES working papers. – http://www.emes.net/fileadmin/emes/PDF_files/Working_Papers/WP_12_03_Defourny-Nyssens.pdf

Drucker, P.F. (1998). The Discipline of Innovation. – Harvard Business Review, vol 76, no 6, pp 149–157.

EAS (2013). Ettevõtluse Auhind 2013. – http://www.eas.ee/et/eas/ettevotluse-auhind/auhind-2013

EC (European Commission) (2012). Entrepreneurship in the EU and beyond. Country report: Estonia. Flash Eurobarometer 354.

EC (European Commission). (2014). European Enterprise Promotion Awards. – http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/best-practices/european-enterprise-awards/index_en.htm

Eesti Korteriühistute Liit. (2009). Eesti Korteriühistute Liidu arengukava 2015. EBS Juhtimiskoolituse Keskus OÜ.

Eesti Statistikaamet. Andmebaas. – http://pub.stat.ee/px-web.2001/dialog/statfile2.asp

ESA (2014). Ettevõtlus, IV kvartal 2013. Pressiteade. – http://www.stat.ee/pressiteated-2014

Eurofound. (2012). Born global: The potential of job creation in new International businesses. Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Galbraith, J. K. (1967). The New Industrial State. New Jersey: Princeton University Press.

Gartner, W. B. (1990). What Are We Talking about When We Talk about Entrepreneurship. – Journal of Business Venturing, vol 5, no 1, pp 15–29.

Hessels, J., Van Gelderen, M., Thurik, R. (2008). Entrepreneurial Aspirations, Motivations, and their Drivers. – Small Business Economics, vol 31, no 3, pp 323–339.

Kao, R. W., Kao, K. R., Kao, R. R. (2002). Entrepreneurism: A Philosophy and a Sensible Alternative for the Market Economy. London: Imperial College Press.

Kodanikuühiskonna arengukava 2011–2014 (2011). Siseministeerium, Tallinn. – https://www.siseministeerium.ee/public/KODAR_VV_.pdf

Kolmas sektor arvupeeglis: Küsitlus- ja statistikaandmeid mittetulundusühenduste ja nendes osalejate kohta 2004–2007 (2008). Tallinna Ülikooli rahvusvaheliste ja sotsiaaluuringute instituudi kodanikeühiskonna uurimis- ja Arenduskeskus. – http://www.ngo.ee/arhiiv/www.ngo.ee/orb.aw/class%3Dfile/action%3Dpreview/id%3D22832/Kolmas%2Bsektor%2Barvupeeglis.pdf

Kuura, A., Blackburn, R.A., Lundin, R. A. (2014). Entrepreneurship and Projects – Linking Segregated Communities. – Scandinavian Journal of Management, vol 30, issue 2, pp 214–230.

Landström, H. (2005). Pioneers in Entrepreneurship and Small Business Research. New York: Springer.

Landström, H. (2013). What Makes Entrepreneurship "interesting"? Learning from the Past. Presentation on the ESU Conference, Lisbon, 22 August 2013.

Lepane, L., Kuum, L. (2004). Eesti elanike ettevõtlikkus. Tallinn: Eesti Konjunktuuriinstituut.

Lillemets, A. (2011) Eesti sotsiaalse ettevõtluse kogemuste ja olukorra kaardistamine. Tallinn: Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit ja Heateo SA. – http://www.ngo.ee/sites/default/files/files/Eesti%20sotsiaalse%20ettev%C3%B5tluse%20kogemuste%20ja%20olukorra%20kaardistamine.pdf

Maamajanduse infokeskus (2012). Sotsiaalse talupidamise teemaleht. – http://www.maainfo.ee/?page=3469

Mair, J. (2010). Social Entrepreneurship: Taking Stock and Looking Ahead. – IESE Business School, WP-888, pp 1–11.

Masso, J., Vahter, P. (2008). Technological Innovation and Productivity in Post-Transition Estonia: Econometric Evidence from Innovation Surveys. – European Journal of Development Research, vol 20, no 2, pp 240–261.

McFadzean, E., O'Loughlin, A., Shaw, E. (2005). Corporate Entrepreneurship and Innovation Part 1: The Missing Link. – European Journal of Innovation Management, vol 8, no 3, pp 350–372.

McMullen, J. S. (2011). Delineating the Domain of Development eEtrepreneurship: A Market-based Approach to Facilitating Inclusive Economic Growth. – Entrepreneurship Theory and Practice, vol 35, pp 185–215.

Mort, G. S., Weerawardena, J., Carnegie, K. (2003). Social Entrepreneurship: Towards Conceptualization. – International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing, vol 8, no 1, pp 76–82.

OECD (2005). The measurement of scientific and technological activities. Oslo Manual. – http://www.oecd.org/dataoecd/35/61/2367580.pdf

Policy impact. Global Entrepreneurship Monitor (GEM). – http://www.gemconsortium.org/policy-impact

Porter, M. E., Kramer, M. R. (2011). Shared Value: How to Reinvent capitalism and Unleash a Wave of Innovation and Growth. – Harvard Business Review, vol 89, no 1, pp 62–77.

Recommendation 2006/962/EC of the European parliament and of the council of 18 December 2006 on key competences for lifelong learning. Off J Eur Union L, pp 10–18.

Reynolds, P., Bosma, N., Autio, E., Hunt, S., De Bono, N., Servais, I., Lopez-Garcia, P., Chin, N. (2005). Global Entrepreneurship Monitor: Data Collection Design and Implementation 1998–2003. – Small Business Economics, vol 24, no 3, pp 205–231.

Sarasvathy, S. D., Venkataraman, S. (2011). Entrepreneurship as Method: Open Questions for an Entrepreneurial Future. – Entrepreneurship Theory and Practice, vol 35, no 1, pp 113–135.

Sepp, J. (2002). Tööstuspoliitika teooria ja rahvusvaheline praktika. Tartu Ülikooli majandusteaduskond. – http://www.mtk.ut.ee/doc/Struktuuripoliitika_uus.pdf

Schumpeter, J. A. (1934). The Theory of Economic Development. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Stam, E., Suddle, K., Hessels, S. J. A., van Stel, A. J. (2007). High Growth Etrepreneurs, Public Policies and Economic Growth. – Jena Economic Research Papers, no 2007-019.

Zacharakis, A., Reynolds, P. D., Bygrave, W. D. (1999). Global Entrepreneurship Monitor. National Entrepreneurship Assessment: United States of America 1999 Executive Report. Babson College.

Terjesen, S., Lepoutre, J., Justo, R., Bosma, N. (2012). Global Entrepreneurship Monitor Report on Social Entrepreneurship Executive Summary. Universidad del Desarrollo. – http://gemconsortium.org/docs/download/376

Tulumaksuseadus. – Riigi Teataja I 1999, 101, 903; Riigi Teataja I, 23.12.2013, 23.

Varblane, U., Mets, T. (2010). Entrepreneurship Education in the Higher Education Institutions (HEIs) of Post-Communist European Countries. – Journal of Enterprising Communities: People and Places in the Global Economy, vol 4, issue 3, pp 204–219.

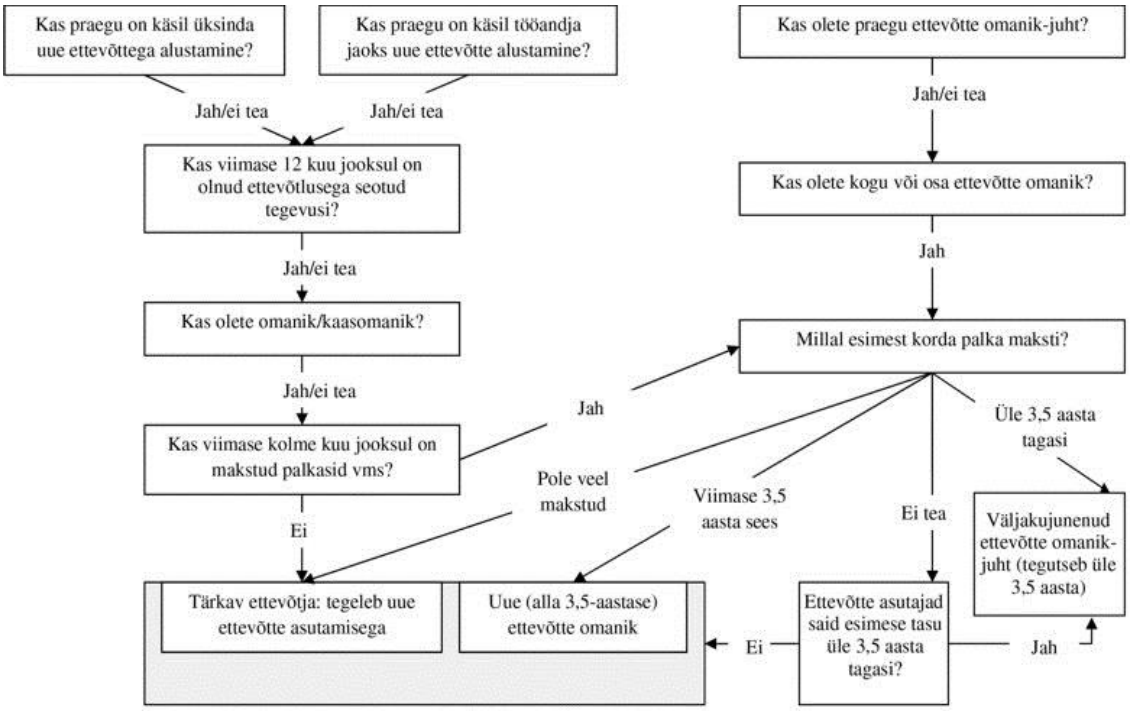
Wiklund, J., Davidsson, P., Audretsch, D. B., Karlsson, C. (2011). The Future of Entrepreneurship Research. – Entrepreneurship Theory and Practice, vol 35, issue 1, pp 1–9.

Äriseadustik. – Riigi Teataja I 1995, 26, 355; Riigi Teataja I, 21.03.2014, 21.

Xavier, S. R., Kelley, D., Kew, J., Herrington, M., Vorderwülbecke, A. (2013). Global Entrepreneurship Monitor 2012, Global Report.

Yunus, M. (2007). Creating a World Without Poverty. Philadelphia: Perseus Books.

Lisa 1. Ettevõtjate identifitseerimine GEM-i uuringu küsimuste põhjal



ALLIKAS: Reynolds *et al* 2005, 215; Arro *et al* 2013, 13.

Nutikas spetsialiseerumine: kas Eesti teadus-, arendus- ja innovatsioonipoliitika kuldvõtmeke aastail 2014–2020

Erkki Karo, Tallinna Tehnikaülikooli Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituudi teadur

Hanna Kanep, Tartu Ülikooli majandusteaduse doktorant

Kadri Ukrainski, Tartu Ülikooli majandusteaduskonna vanemteadur, riigimajanduse ja majanduspoliitika õppetooli juhataja

Rainer Kattel, Tallinna Tehnikaülikooli Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituudi innovatsioonipoliitika professor

Urmas Varblane, Tartu Ülikooli rahvusvahelise ettevõtluse professor

Veiko Lember, Tallinna Tehnikaülikooli Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituudi vanemteadur ja direktor

Käesoleva Euroopa Liidu struktuurivahendite perioodi (2014–2020) üks eeltingimusi (*ex ante conditionality*) on Euroopa Liidu seatud nutika spetsialiseerumise (*smart specialisation*) strateegiate olemasolu struktuurivahendeid kasutavates riikides ja regioonides. Lihtsustatult võib öelda, et edukas rahataotleja tugineb nutika spetsialiseerumise strateegiale. Seetõttu võib mõista, et terminit on hakatud laialdaselt kasutama ning otstarbekas oleks alustuseks selgitada selle kujunemislugu ja olemust.

Nutikat spetsialiseerumist tuleks käsitleda ennekõike kui poliitikakontseptsiooni ja vähem kui ühtsel teaduslikul arusaamal põhinevat majandusarengu protsesse avavat teoreetilist või loogilist mudelit.[2] Seda võib tõlgendada ka kui Euroopa Liidu katset leida uus poliitikakujundamise retoorika nn uue majanduspoliitika arendamiseks (*new industrial policy*) ühtse raha- ja piiratud ulatusega fiskaalpoliitilises raamistikus, mis peaks viima Euroopa Liidu konkurentsi- ja ekspordivõime kasvuni.

Nutika spetsialiseerumise kontseptsiooni loomist ajendas 1990. aastatel avaldunud Euroopa Liidu süvenev tootlikkuse kasvu mahajäämus Ameerika Ühendriikidest ja Kagu-Aasia riikidest. Algatati arutelu tootlikkuse lõhe (*productivity gap*) põhjuste üle. Miks Euroopa Liit Ameerika Ühendriikidest tööjõu tootlikkuselt maha jääb? Selle arutelu käigus ilmnes, et üks põhjus on Euroopa Liidu ettevõtlussektori teadus- ja arendustegevuse (edaspidi: TA) nõrkus ning ebapiisav koostöö ülikoolide ja muude teadusasutustega.

2005. aastal Euroopa Komisjoni loodud ekspertrühm Knowledge for Growth (K4G) nägi Euroopa konkurentsivõime ühe peamise probleemina, et Euroopa riikide ja regioonide teadustegevuse spetsialiseerumine on võrdlemisi nõrk (kõik tegelevad kõigega). Riigid kasutavad traditsioonilise tulevikuseire vahendeid ja see loob samasuguseid eelistusvaldkondi kõikidele riikidele (Foray, 2008). Euroopa Liidu riigid ja regioonid üritavad arenenumaid piirkondi kopeerida, kasutades horisontaalseid poliitikaid, mis üritavad arendada teaduslikku ja majanduslikku

kompetentsi suhteliselt samades valdkondades – info- ja kommunikatsiooni-, bio- ja nanotehnoloogia – selgete spetsiifiliste prioriteetide ja valikuteta.

Lahendusena liigsele killustatusele ja horisontaalsusele nähtigi suuremat spetsialiseerumist, üritades samal ajal teadusinvesteeringuid ja -tegevusi paremini ühildada riigi või regiooni seniste investeeringutega tootmisvahenditesse, et arendada kohalikke võimekusi ning saada kasu riikide ja regioonide vahelisest suuremast ja efektiivsemast tööjaotusest. [3]

1. Nutikas spetsialiseerumine kui poliitikakontseptsioon

Euroopa Liidu poliitikakujundamise kontekstis on sellest spetsiifilisest lahendusest ühele konkreetsele probleemile saanud tunduvalt hägusem käsitlus ja instrument, mida üritatakse rakendada palju laiema probleemirägastiku lahendamiseks regionaal-, ühtekuuluvus-, teadus-, arendus- ja innovatsioonipoliitika vähem arenenud regioonides. Loomulikult tähendab selline kontseptsiooni „venitamine", et selle terviklikkus ja sobivus kõikide nende probleemide lahendamiseks on ühtse teoreetilise ja empiirilise tõestuseta ja erinevates kontekstides vaieldav (vt ka järgmine alapunkt).

Nutika spetsialiseerumise kui poliitikainstrumendi loogika põhineb kahel omavahel tugevalt seotud põhimõttel.

Esiteks, **spetsialiseerumisprotsess peaks toimuma „ettevõtliku avastamise"** (*entrepreneurial discovery*) **kaudu**, mis ei ole puhtalt ülevalt alla ettekirjutatud spetsialiseerumine ega ka automaatselt alati alt üles tekkiv spetsialiseerumiste avastamise protsess, sest eri regioonides või riikides võivad ettevõtlikkust nii visioonide seadmisel kui ka kasvupotentsiaali mõistmisel jm üles näidata kas ettevõtjad ise, teadlased või ka avalik sektor.

Teiseks, **spetsialiseerumise oluline fookus on üldotstarbelistel tehnoloogiatel,** näiteks infotehnoloogia, nanotehnoloogia, ja spetsialiseerumisvõimalusi avastatakse ning võimekusi arendatakse

a) nende tehnoloogiate sees, mis on omane pigem arenenud riikidele ja regioonidele või

b) nende tehnoloogiate kasutamise kaudu uudsetes kombinatsioonides eri majandusvaldkondades, mis on omane pigem vähemarenenud riikidele ja regioonidele.

Kokkuvõtvalt pakub nutikas spetsialiseerumine esmapilgul lihtsat raamistikku (riiklike) strateegiate, sh teaduse ja innovatsiooni paremaks sidumiseks, kuid ei paku universaalseid lahendusi kõikidele Euroopa riikidele ja regioonidele ei spetsialiseerumise sisulistes küsimustes ega ka poliitika kujundamise ja spetsialiseerumise avastamise protsesside puhul. Seega on igal riigil või regioonil vajadus seda instrumenti kohandada lähtuvalt oma sisulistest ja ka poliitika kujundamisega seotud probleemidest ning vastavalt riigi majanduspoliitilisele

arenguloogikale ja võimalustele; samal ajal tõestades, et lähtutakse ka Euroopa üldistest huvidest.

Kesk- ja Ida-Euroopa (KIE) Euroopa Liidu liikmesriikide kontekstis avalduvad nutika spetsialiseerumise käsitluses mitmed piirkonnaspetsiifilised väljakutsed, mida tuleks nutika spetsialiseerumise instrumendi kasutamisel ja väljakujundamisel arvesse võtta. Järgnevalt käsitleme neist kolme.

Esiteks, **rahvusvaheline spetsialiseerumine ning teaduse ja majanduse võimekused.** Nagu eespool juba märgiti, püüti algselt nutika spetsialiseerumise abil vähendada Euroopa Liidu teadus-, arendus- ja innovatsioonipoliitika (TAI) killustatust USA vastavate arengusuundadega võrreldes. Kuid see pole nii lihtne. Peaks arvestama ka alternatiivseid analüüse, mis rõhutavad, et USA ja Euroopa erinevuste mõistmiseks ja Euroopa TAI süsteemi killustatuse vähendamiseks ei piisa ainult TAI süsteemide spetsialiseerumiste erinevuste kaardistamisest ning USA poliitikate kogemuse kopeerimisest.

Tähelepanu tuleks pöörata ka laiematele teadus- ja majandussüsteemide struktuursetele ja institutsionaalsetele erinevustele, muu hulgas võimekustele kui teguritele, mis on eri riikide või regioonide seniseid arenguid ja praegust spetsialiseerumist mõjutanud. See muudab USA kogemuse kiire kopeerimise suhteliselt võimatuks. Näiteks A. Bonaccorsi (2007) väidab, et Euroopa teadus on tervikuna, ennekõike oma võimekustes või kvaliteedis, vähem spetsialiseerunud valdkondadele, mida võiks käsitleda kui üldotstarbelisi tehnoloogiaid ja mis on nutika spetsialiseerumise fookuses kui tehnoloogiad, millel on kõige suurem potentsiaal riikide majandusarengut mõjutada.

Teaduse spetsialiseerumiste väljakujunemine on väga pikaajaline protsess ja selle muutmine eeldab muutusi sisulises teaduspoliitikas, mille all on ka teaduse rahastamis-, hindamis-, ja karjäärisüsteemide loodavad motivaatorid. Teisisõnu ei pruugi nutika spetsialiseerumise instrumendi loogika avada kõikide riikide või regioonide peamisi tõrkeid ja väljakutseid, mida TAI poliitika peaks lahendama.

Lisaks väidavad Dosi ja kolleegid, et ka kogu Euroopa ettevõtluse palju nõrgem struktuur, suurus ning finants-, TA- jt võimekused ei võimalda luua selliseid kommertsialiseerimise ja muid ettevõtete ja ülikoolide koostöömudeleid nagu on USA-s.[4] Neid konkureerivaid tõlgendusi arvestamata jättes võib tekkida oht nutika spetsialiseerumise instrumendi kasutamisega keskenduda tehnoloogiatele ja tegevustele, kus ülekandeefekt teistesse valdkondadesse ja sektoritesse on väike või puuduvad erasektoris võimekused tehnoloogiaid ja lahendusi edukalt turustada ning eksportida, sest erasektoris on väike nõudlus.

See probleemistik avaldub KIE riikides nutika spetsialiseerumise metoodilistes küsimustes. Need riigid või regioonid on oma võimekuselt liiga väikesed, et rahvusvahelises võrdluses millelegi selgelt spetsialiseeruda ning riigisisene valdkondade võrdlus ja spetsialiseerumiste tuvastamine võib olla rahvusvahelises kontekstis veelgi eksitavam. Metoodika probleemide kõrval on isegi põhimõttelisem küsimus teaduse ja ettevõtluse võimekuste täiendavusest. Nutika spetsialiseerumise käsitlus eeldab, et

a) jõutakse valdkondadeni, milles on teaduse ja ettevõtluse vahel potentsiaali tihedateks seosteks ning

b) neis valdkondades on ka ettevõtetel potentsiaali ja võimekusi uusi tehnoloogiaid ja lahendusi eksportida.

Kumbki nendest eeldustest ei saa aga KIE riikide seniseid arengutrajektoore arvesse võttes olla enesestmõistetav. Kui Euroopa Liidu probleem nutika spetsialiseerumise võtmes seisneb selles, et spetsialiseerumised on liiga kaugel tehnoloogia arengu ja sellega seotud majandusliku konkurentsivõime eesliinist, mida määrab peamiselt USA, ning osaliselt ka teaduse ja ettevõtluse vahel nõrgalt ühildatud, siis KIE probleem on sisuliselt veelgi suurem. Mahajäämus ja struktuursed probleemid, eelkõige väikene teaduse ja ettevõtluse ühisosa, on veelgi võimendatumad.[5]

Nutika spetsialiseerumise analüüsi üheks osaks või eelduseks peaks olema ka nende majanduse struktuursete probleemide sidumine nutika spetsialiseerumise lähenemisega: kuidas tagada, et 'ettevõtlik avastusprotsess' välistab liigse spetsialiseerumise praegustesse ning tehnoloogia eesliini arengute mõttes potentsiaalselt hääbuvatesse võimekustesse, mis ei aita majanduses struktuurseid muutusi kaasa tuua.[6]

Teiseks, **sektor *vs* regioon *vs* riik.** Nutika spetsialiseerumise käsitluse rakendamisel Euroopa Liidu poliitikatesse on fookus sektoraalsetelt küsimustelt liikunud regionaalsetele küsimustele. Euroopa liikmesriikide sees ja ka üleselt peaksid regioonid seda loogikat kasutama, et panustada Euroopa kui terviku TAI ja majandusarengu võimekustesse.

Samal ajal eeldab algne kontseptsioon, et nutika spetsialiseerumise protsesside „peal" toimub traditsiooniline pikaajaline ja ennekõike riiklik TAI poliitikate kujundamine, ennekõike alusteaduse uute arengusuundade rahastamine ja toetamine, haridus-, tööturu- jt horisontaalsed poliitikameetmed, aga ka tööstuspoliitika jms. Sealjuures on nutikas spetsialiseerumine pigem praeguse ja lähituleviku potentsiaali rakendamise ja ärakasutamise võimendamine ennekõike loomulikul teel väljakujunenud regioonides ja piirkondades, näiteks nendes piirkondades, kus on juba tekkinud tugevad klastrid.

Euroopa Liidu struktuurivahendite poliitika kontekstis võib seega nutikat spetsialiseerumist mõista täiendava instrumendina senises TAI poliitika süsteemis ennekõike regionaalpoliitikale suunatud ressursside fookustatumaks kasutamiseks. See on ka Euroopa Liidu struktuurivahendite poliitika üks keskne fookus KIE riikides perioodil 2014–2020.

Nutika spetsialiseerumise instrumendi ülekandmisel KIE riikide ja Euroopa Liidu struktuurivahendite poliitika konteksti tuleb aga arvesse võtta, et üldiselt on KIE riikide regionaalsed TAI poliitikad olnud tunduvalt tsentraliseeritumad kui nn vanas Euroopas. Näiteks Balti riikides Euroopa Liidu mõistes regionaaltasandi TAI poliitikat ei eksisteeri. Teistes KIE riikides on regionaalne TAI poliitika tihti keskvalitsuse tasandilt suunatud,[7] ning Euroopa Liidu struktuurivahendeid

suunatakse pigem lähtudes statistilistest regioonidest (NUTS2) kui loomuliku sotsiaalmajandusliku arengudünaamikaga piirkondadesse.[8]

Seega ei paikne nutika spetsialiseerumise instrument KIE riikide TAI poliitikas regionaalpoliitika kontekstis. Eriti kehtib see Eesti kohta, mis on Euroopa NUTS2 regionaalse liigituse alusel vaadeldav kui üks regioon. Pigem on KIE riikide jaoks Euroopa Liidu struktuurivahendid muutunud peamiseks investeeringute allikaks nii TAI poliitikates kui ka laiemalt – poliitikakujunduse kontekstis, kus regionaalsed ja üleriiklikud prioriteedid ning fookused on üha rohkem läbi põimunud ning neid kujundatakse ja arendatakse sisuliselt samal ajal ja isegi samade poliitikameetmete kaudu.

Sellisel tsentraliseeritumal poliitikakujunduse tasandil nõrgeneb aga nutika spetsialiseerumise instrumendi suutlikkus põhjendada TAI poliitikas ja meetmetes spetsialiseerumisi konkreetsete tehnoloogiate sees. Näiteks kui praegu võib riigi spetsialiseerumine avalduda biotehnoloogia ühe olemasoleva suuna ja toiduainetööstuse seostes. Kuid nutika spetsialiseerumise instrument ise ei paku vastavat analüüsiraamistikku ega välista, et pikaajaliselt võiks nende võimekuste tugevdamise kõrval TAI poliitikad arendada või toetada ka näiteks biotehnoloogia avastusliku või eksperimentaalsuunaga tegevusi biotehnoloogia teistes ja alles esilekerkivates alavaldkondades.

Samamoodi piiravad KIE riikide poliitikakujunduse tunnused ka nutikaks spetsialiseerumiseks optimaalsete piiride – regionaalse fookuse – seadmist. Instrument eeldab, et spetsialiseerumise ja avastamise protsessid toimuvad loogiliselt väljaarenenud regioonides, mis aga KIE regionaalpoliitika mõistes ei ole tihti üheselt esile kerkinud ega mõistetavad, sest ühelt poolt on struktuurivahendid suunatud riigisisestesse administratiivsetesse regioonidesse (NUTS2), kuid samal ajal on majanduslik integratsioon toimumas isegi riikideülestes regioonides.

Näiteks kuigi Eesti majandus kontsentreerub riigi üksikute piirkondade ümber – kus selgelt domineerib Tallinn –, siis tervikuna ollakse üha rohkem põimitud Läänemere regiooni väärtusahelatesse, mille arengusuundi määravad pigem enam arenenud Skandinaavia majanduste arengutrajektoorid ja spetsialiseerumised ning Eesti riigisisene spetsialiseerumine võib olla otsesemalt mõjutatud ka nendest trendidest (vt täpsemalt ka järgmised peatükid).[9]

Seega on KIE riikide TAI poliitikate kujundamise kontekstis nutika spetsialiseerumise instrumendi roll ja paiknemine poliitikakujunduse süsteemis tunduvalt hägusem ning vajab selgemat positsioneerimist ja ühildamist seniste poliitikakujunduse tavade ja instrumentidega, mis ei pruugi aga KIE seniseid TAI poliitika trajektoore arvesse võttes olla lihtne ülesanne.

Kokkuvõtvalt peaksid KIE riigid, sh ka Eesti, sünkroniseerima nutika spetsialiseerumise raamistiku ja instrumendi oma kohaliku TAI süsteemiga, arvestades kogu süsteemi tugevusi ja nõrkusi.

Kolmandaks, **nutikas spetsialiseerumine ja TAI poliitikakujunduse võimekused.** Eelnevaid teoreetilisi ja praktilisi probleeme arvestades võib öelda, et nutikas spetsialiseerumine KIE riikide kontekstis ei ole lihtsalt tehniline ülesanne ja instrument, vaid pigem katse ühildada suhteliselt objektiivsete kriteeriumide põhine ja osalt poliitiliste kriteeriumide põhine TAI poliitikakujunduse viis. Objektiivse kriteeriumina võib vaadelda praeguseid võimekusi, poliitiliste kriteeriumide alla kuuluvad näiteks strateegilised tulevikukujutlused ja uute arenguvõimaluste tagamine.

Seega pole tegemist pelgalt poliitikakujunduse instrumendiga, mis põhineb ettevõtjate ärakuulamisel ja nende ootuste täitmisel, vaid pigem pikaajalisel *dialoogil* teadlaste, ettevõtjate, riigi jt osapoolte vahel, mis üritab leida ühisosi nii akadeemilise TA, ettevõtluse TA kui ka ettevõtluse ekspordivõimekuste vahel.

Oluline on nimetada, et ettevõtliku avastamise idee ei erine palju meetodist, mida majandus- ja innovatsioonipoliitika raames arutati juba kümme aastat tagasi.[10] Viimase puhul on aga tihti tõstatatud kriitiline küsimus, et millistel avaliku ja ka erasektori institutsioonidel, eriti arenevates regioonides, on olemas võimekused selliseid protsesse edukalt läbi viia; seda nii informatsiooni kogumise ja läbitöötamise võimekuste kui ka TAI ja seotud poliitikate mõjutamise võimekuste tähenduses.[11]

Näiteks võiks ka Eesti senist turuloogikatel põhinevat majanduspoliitika koordineerimist paradoksaalselt mõista kui kõige ideaalilähedasemat ettevõtlikku avastusprotsessi. Horisontaalsed ja avatud konkursipõhised poliitikameetmed – mille puhul Eesti on suuresti järginud ka Euroopa parimaid praktikaid – ei ole sisuliselt piiranud ega suunanud ettevõtjate ja majanduse spetsialiseerumist. Nutika spetsialiseerumise ideede võrdlemisi lihtne omaksvõtt nii ettevõtjate kui ka poliitikakujundajate poolt viitab aga sellele, et senise avastusprotsessi (mille üheks osaks võib pidada ka nt riiklike tehnoloogiaprogrammide kujundamise ja elluviimise raskusi) ja selle tulemustega ei ole oldud piisavalt rahul.

Seega KIE riikide kontekstis eeldab nutikas spetsialiseerumine nii avaliku sektori sees kui ka ettevõtete ja riigi suhtluses ning koordinatsioonis tegevusi ja võimekusi, mida varasemad poliitikatsüklid – turuloogikatel ja ekstsellentsusel ehk teaduslikul oivalisusel põhineva mudeli rakendamine teaduspoliitikas 1990-ndatel ja innovatsioonipoliitikas 2000-ndatel – ei ole praktiliselt tähtsustanud.

Kokkuvõtvalt võib nutikas spetsialiseerumine aidata TAI poliitikaid parendada dialoogi, praktikate ning võimekuste arendamise kaudu nii avaliku sektori sees kui ka ettevõtete ja riigi suhtluses poliitikakujunduse eri tasanditel:

a) prioriteetide seadmise koordineerimispraktikate ülevaatamine – konkreetsemad majanduslikud argumendid ja nutika(s) spetsialiseerumise dialoog;

b) TAI poliitika instrumentide ülevaatamine, mh pakkumis- ja nõudluspoolsete meetmete tasakaal;

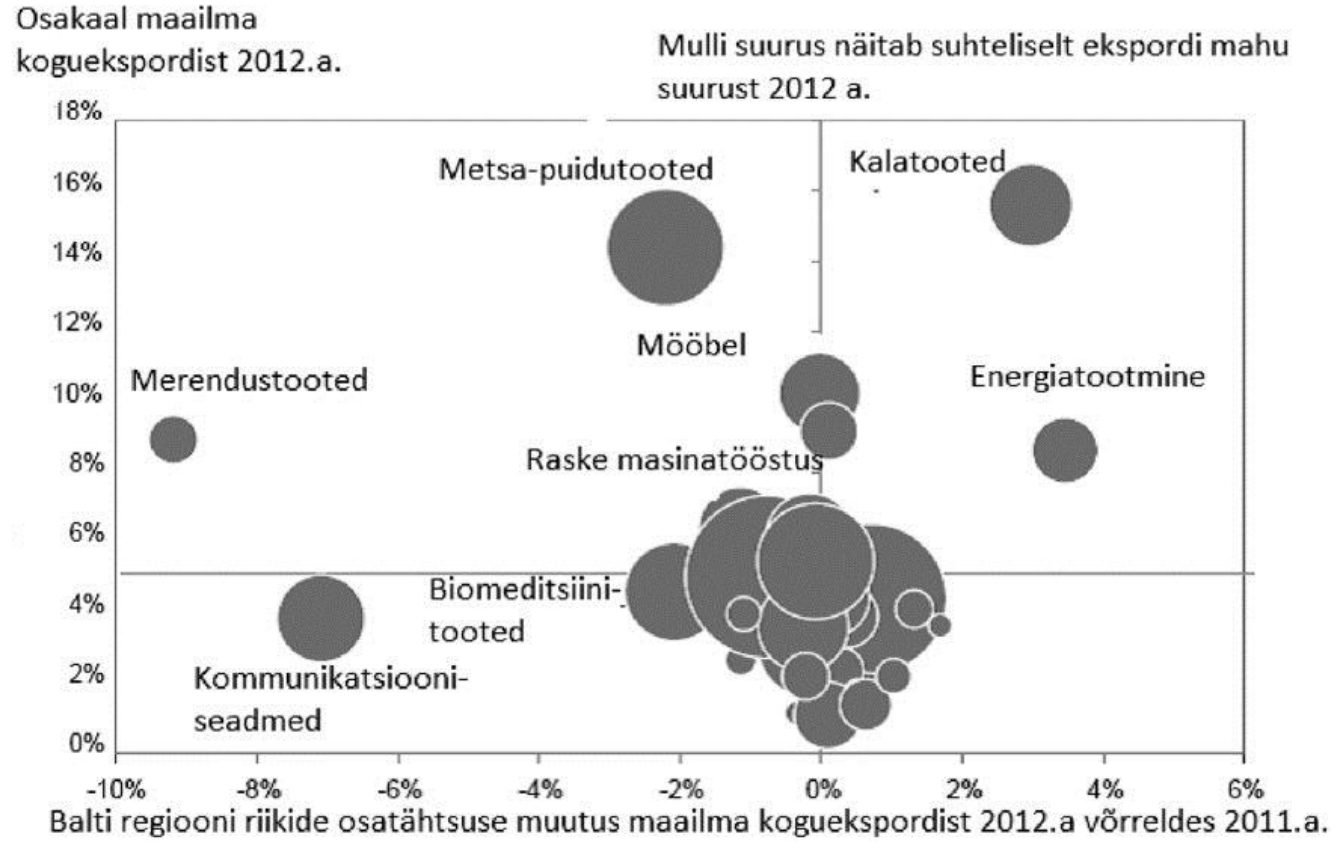
c) TAI poliitikate dünaamilisuse ja kohanemisvõime arendamine uute tagasisidemehhanismide väljatöötamise ettevõtliku avastusprotsessi kaudu.

2. Kuidas on spetsialiseerunud Eesti majandus ja teadus?

Majandusliku spetsialiseerumise puhul on Läänemere regioon tervikuna globaalses plaanis spetsialiseerunud võrdlemisi traditsioonilistele harudele ning võib väita, et see spetsialiseerumine süveneb (vt joonis 1). Väga suurt osatähtsust maailmaturul omatakse metsa-puidusektoris, kalanduses, mööbli ja merendusega seotud toodete valmistamisel, kuid ka energia tootmisel ja masinaehituses.

Nendest majandusharudest on Eestisse tegutsema asunud kümned suured multinatsionaalsed kontsernid (nt Ericsson, Stora Enso, ABB), mistõttu ka Eesti majanduse ekspordi mootoriks on töötleva tööstuse harud, mis spetsialiseeruvad samadesse valdkondadesse (puit, mööbel, masinad, kommunikatsiooniseadmed jne) kui kogu Läänemere regioon. (Võrdle tabeliga 1.)

Joonis 1. Läänemere regiooni ekspordi spetsialiseerumine, 2012



Allikas: State of the Region Report 2013, lk.40

ALLIKAS: State of the Region Report 2013, lk 40.

Tabel 1. Eesti ekspordi suurimad kaubagrupid 2004–2013 (miljonites eurodes) ja ekspordi kasv grupiti võrreldes 2004. aastaga (protsentides)

Kaubagrupp (kahekohaline kood)	2004	2008	2011	2013	Kasv 2013–2004 (%)
85 Elektrimasinad ja -seadmed	1071,5	1255,6	2416,8	2498,7	233,2
27 Mineraalne kütus, mineraalõlid	203,5	968,1	2018,9	1235,5	607,2
44 Puit ja puittooted	611,3	718,2	923,8	1054,2	172,4
84 Masinad ja mehaanilised seadmed	209,6	591,5	874,6	960,0	457,9
94 Mööbel; madratsid	407,2	544,0	702,9	781,0	191,8
87 Maismaatranspordivahendid	223,7	592,4	503,6	538,2	240,6
73 Mustmetalltooted	132,8	321,2	332,2	367,7	276,9
39 Plastid ja plasttooted	105,3	217,2	277,3	307,0	291,5
72 Mustmetallid	180,7	466,1	428,3	274,5	151,9
90 Optilised, mõõte-, meditsiiniseadmed	92,3	142,0	244,9	256,3	277,6
89 Laevad, paadid	24,0	38,0	56,6	224,9	937,0
22 Joogid (veed), alkohol	49,9	180,1	175,4	223,6	447,8
04 Piimatooted; munad; mesi	77,9	132,2	164,0	209,9	269,4

ALLIKAS: Autorite arvutused Eesti Statistikaameti elektroonilise andmebaasi põhjal.

Viimase 20 aasta arengute taustal ei ole niisugune spetsialiseerumine kuigi üllatav, arvestades eriti Põhjamaade välisinvesteeringute rolli Eesti majanduse arengus. Samal ajal on see pilt mõneti ka eksitav, jättes mulje, justkui baseeruks Eesti tööstus ja eksport ainult Põhjamaade ettevõtetele tehtaval allhankel.

See oli nii 2000. aasta keskpaigani, kuid praeguseks on olukord järk-järgult paranenud. Eesti tööstusettevõtete hulgas on juba arvestataval määral ka neid ettevõtteid, kes tegelevad tootearendusega ja pakuvad tugevalt spetsialiseeritud tootmisteenuseid. See tähendab, et tegemist on komplekssete toodete ja protsessidega, aga samas ka nišitoodete ning sellest tulenevalt väikeste tootmismahtudega, mille tsüklilisus on paratamatu. Kui lisada siia, et lõviosa sisenditest on imporditud ehk kohapealsed väärtusahelad on nõrgalt välja

arendatud, siis näeme olukorda, kus ekspordi kasvul nii mahu kui ka lisandväärtuse mõttes ning selle mõjul majanduse arengule on suhteliselt selged piirid ees.

Järgnevalt vaadeldakse nutika spetsialiseerumise teist olulist osalist – Eesti teadust –, mille spetsialiseerumist iseloomustab asjaolu, et see on väga erinev majanduse spetsialiseerumisest. Sellist teaduse ja ettevõtluse lahkukasvamist on ennekõike võimendanud konkurentsipõhine ning teaduse oivalisusele või ekstsellentsuse arendamisele keskendunud teaduse rahastamise süsteem. Majanduse spetsialiseerimise pinnalt võiksime eeldada märkimisväärset teaduse rahastamist ja arendamist puidutöötlemise, energiatootmise, põlevkivikeemia, elektroonika jt valdkondades, sarnaselt Eesti ettevõtluse tugevate valdkondadega.

Joonisel 2 on horisontaalteljel HTM-i sihtfinantseerimise ja vertikaalselt Eesti Teadusfondi grantide suhteline rahastamine aastatel 2005–2012. Teljestikul on nulltasemeks vastava laiema teadusvaldkonna keskmine. Eeldame, et sellisel juhul on valdkonna sees tagatud parem võrreldavus. Teaduse alamvaldkondade paigutamiseks joonisele kasutame ilmutatud suhtelise eelise (RCA) mõõtmise metoodika alusel leitud indikaatorit. Andmepunkti suurus joonisel näitab keskmist aastast finantseeringut perioodil 2005–2012. Joonisel 2 paremal ülal asuvad oma valdkonna keskmisest paremini rahastatud valdkonnad.

Näiteks loodusteaduste valdkonnas on suurem rahastamine füüsika, keemia ja keemiatehnika, maateaduste, protsessitehnoloogia, materjaliteaduse ja arvutiteaduste alal. Bio- ja keskkonnateaduste valdkonnas on enam rahastatud ökoloogia, biosüstemaatika ja -füsioloogia; biokeemia ning bio- ja keskkonnateadustega seotud uuringud. Sotsiaal- ja humanitaarteadustest on enim rahastust saanud filoloogia ja lingvistika, ajalooteadused ja arheoloogia ning kultuuriuuringud. Meditsiini valdkonnas on suurema rahastusega biomeditsiin ja kliiniline meditsiin. Väga tagasihoidlikult on rahastatud näiteks metsandus- ja toiduteadust, veterinaarmeditsiini, mehhanotehnikat, automaatikat, elektroonikat.

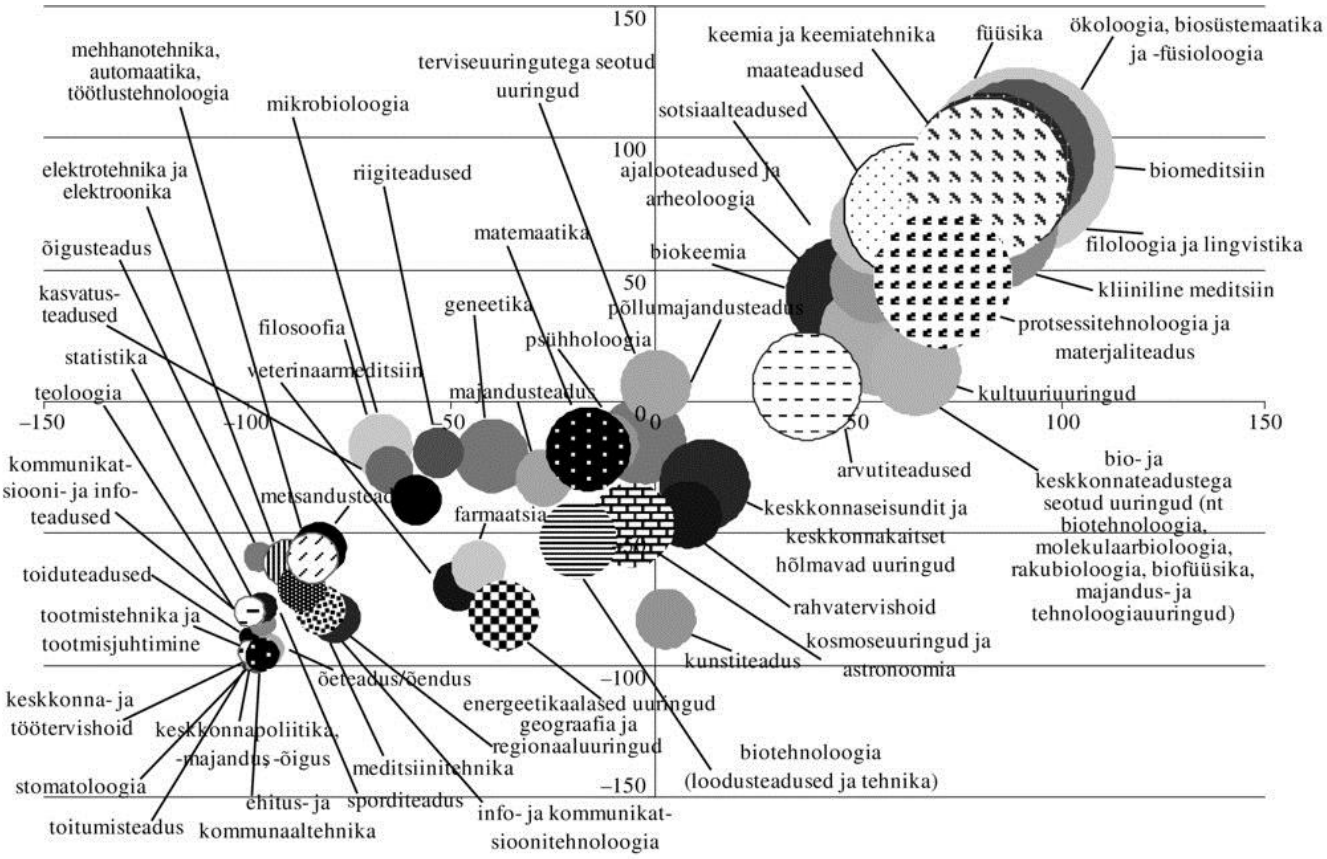
Teaduse tippkeskuste meede, mida eelnev joonis ei kajasta, on ootuspäraselt veelgi enam teaduse oivalisusele orienteeritud ja konkurentsipõhisusest väljakasvanud teemadele fokuseeritust võimendanud. Kuid Eesti ühiskonna kestlik areng vajab mitmekesist teadmusbaasi ehk vajadust rakendada erinevate instrumentide kombinatsiooni: nii ekstsellentsusele rõhuvat kui ka ettevõtlusega tihedamalt seotud rakendusliku teaduse rahastamist.

Alates 2000. aastate keskpaigast on teaduse rahastamises kasutusele võetud ka mitmeid rakenduslikuma fookusega meetmeid, ennekõike tehnoloogia arenduskeskused – TAK-id – ja riiklikud programmid, kuid ka nende meetmete puhul on olulisel kohal olnud ekstsellentsuse fookus. Näiteks TAK-i meedet on ellu viidud avatud taotlusvoorudes ning varasemad hindamised on välja toonud mõnede rahastatud TAK-ide liigset keskendumist alusteaduslikule uurimistööle;[12] riiklike programmide puhul on rahastatud nii alus- kui ka rakendusliku fookusega uuringuid. Ehk vaatamata meetmete olemasolule ning olulisele rahastamise mahule (nt TAK programmi rahastatus oli 2007–2013 kokku 62,9 miljonit eurot), ei

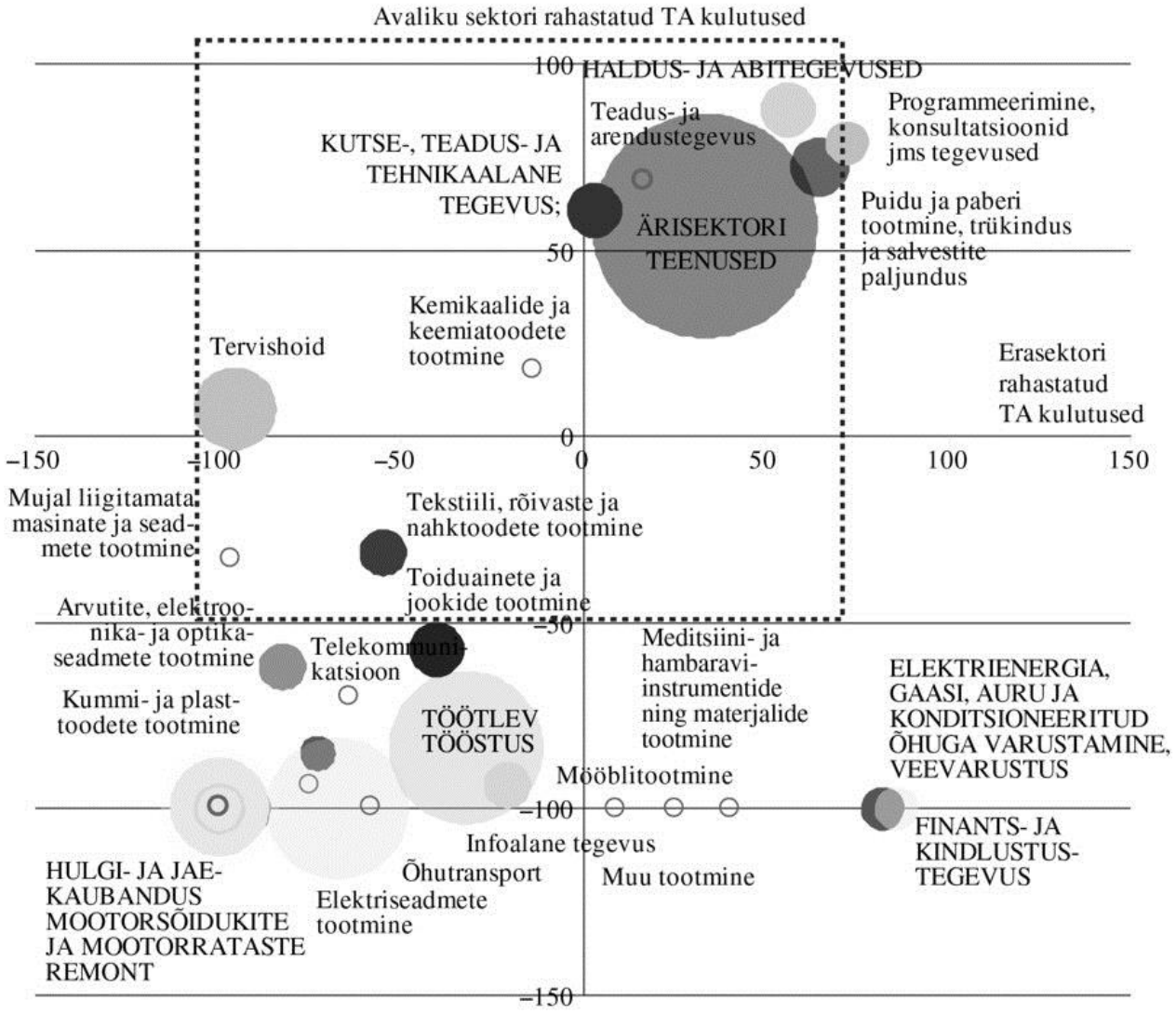
pruugi see tähendada laiaulatusliku ja süstemaatilise rakendusliku fookusega teadussüsteemi olemasolu Eestis.

Pigem on Eesti ettevõtete praeguse nõudluse jaoks lühiajalises perspektiivis potentsiaalselt tähtis rakenduslik teadustegevus kontsentreerunud ja spetsialiseerunud üksikutesse uurimisgruppidesse või instituutidesse, kuid see ei ole olnud siiani juhitud või riiklikest poliitikatest tugevasti mõjutatud areng, vaid turupõhine avastusprotsess ka teadussüsteemis.

Joonis 2. ETF-i grantide ja sihtfinantseerimise jaotus teadusvaldkondade keskmisega võrreldes 2008–2012



Joonis 3. Eesti ettevõtete teadus- ja arendustegevuse kulutused rahastajate kaupa, 2010



ALLIKAS: Ukrainski, Kanep, Masso (2012: 29).*

Kokkuvõtvalt võime ka teaduse finantseerimisel märgata paradokse, kus rahvusvahelisele ekstsellentsusele suunatud rahastamis- ja juhtimismehhanismid viivad teatavas mõttes enklaavistuva teaduseni, millel puudub kodumaine praktiline väljund ning millel on nõrgad kokkupuutepunktid ettevõtluse ja majandusega.[13]

Majanduse ja teaduse spetsialiseerumismustreid vaadates võime öelda, et nende mustrite vaheliste lõhede ületamiseks on vajalik senisest fokuseeritum tegevus majanduse ja teaduse kokkupuutepunktide suurendamiseks mõlemalt poolt. Joonis 3 toob välja TA kulutused finantseerija alusel, kus vertikaalteljel on toodud riigipoolne TA kulutuste subsideerimine ja horisontaalteljel ettevõtete endi TA kulutuste finantseerimine. Nulltase peegeldab joonisel Euroopa Liidu vastava haru

keskmisi kulutusi. Andmepunkti suurus väljendab töötajate arvu vastaval tegevusalal.

Seega paremal üleval on valdkonnad, kus nii era- kui ka avalik sektor on suhteliselt tugevalt investeerinud. 2010. aastal nii Eesti avaliku kui ka erasektori TA oli Euroopa keskmisega võrreldes aktiivsem kõrgtehnoloogilistes teenustes, nagu programmeerimine, konsultatsioonid jms.[14] Eesti nutika spetsialiseerumise prioriteetidest paistab silma veel tervishoid, kus erasektori TA kulud on kaugelt väiksemad Euroopa Liidu keskmisest.

Töötlevast tööstusest on rahvusvahelises võrdluses esindatud puidusektor. Võrreldes Euroopa Liidu keskmisega, võib öelda, et Eesti erasektori investeeringud töötlevasse tööstusesse on tervikuna vähem maha jäänud kui riigipoolne TA. Võttes arvesse riigi ja erasektori TA investeeringute vastastikust täiendavust, võib prognoosida, et riiklike TA toetuste ümbersuunamine teenustelt tööstusele võib tuua Eesti töötleva tööstuse TA tegevuste finantseerimise mõttes Euroopa Liidu keskmisele lähemale.

Samal ajal on teaduse ja majanduse kokkupuutepunktid harvad ja juhuslikud. Eestis teevad 50 ettevõtet ligikaudu 90 protsenti kogu Eesti ettevõtlussektori teadus- ja arendustöö investeeringutest. See suhteliselt väike arv jaguneb omakorda eri valdkondade vahel äärmiselt ebaühtlaselt – peamised panustajad on infotehnoloogia ja nüüd ka põlevkivikeemia ettevõtted. Järelikult on ka TA-põhise ettevõtluse ja teaduse vahelised seosed pigem üksikjuhud, kuna ka erinevates TA valdkondades ei ole palju rohkem teadusgruppe ning need spetsialiseeruvad oma valdkondade sees võrdlemisi laialt.[15]

Lihtsustatult võib öelda, et nutika spetsialiseerumise kontseptsioon saabki olla nende teaduse ja majanduse ühenduskohtade tugevdamise tööriistaks. Samas võivad nii teaduse kui ka majanduse probleemid olla erinevates spetsialiseerumise valdkondades väga erinevad ning vajada spetsiifilist lähenemist. Senised nutika spetsialiseerumise analüüsid ja poliitikasoovitused on aga endiselt pigem horisontaalset laadi ning ei keskendu konkreetsete spetsialiseerumisvaldkondade majanduse ja teaduse spetsiifilistele probleemidele.[16]

3. Lühiülevaade viimase 20 aasta jooksul kujunenud Eesti teadus-, arendus- ja innovatsioonipoliitika (TAI) raamistikust

Eelnev arutelu viitab, et nutikas spetsialiseerumine ei saa olla riikideüleselt ühtne metodoloogiline lähenemine, vaid eeldab selle sidumist seniste majanduse ja teaduse spetsialiseerumise ning ka poliitikakujunduse rutiinide ja võimekustega. Üldistatult paikneb nutikas spetsialiseerumine Eestis ligi 20 aasta jooksul tekkinud TAI poliitika raamistikus, mida võime kokkuvõtvalt iseloomustada järgmiselt[17]:

a) kuni riiklike tehnoloogiaprogrammide tekkeni iseloomustas Eesti TAI poliitikaid suuresti nende ***horisontaalsus:*** erialasid ja valdkondi ei koheldud teaduse, arendustegevuse ja innovatsiooni toetamisel erinevalt; nutikas spetsialiseerumine eeldab vastupidist tegutsemist;

b) horisontaalsusest tulenevalt on enamik meetmetest olnud ***konkurentsipõhised***; see on aga tähendanud, et riigi dialoog sotsiaalsete partneritega on olnud lünklik, peamiselt enne meetmete väljatöötamist ja pärast lõppemist; nutikas spetsialiseerumine eeldab ka siin vastupidist tegutsemist, kus riik peab olema suuteline järjepidevat sisulist dialoogi nii ettevõtjate kui ka teadlastega üleval hoidma; see eeldab aga meetmete ülesehituse loogika muutmist, konkurentsipõhisust peavad osaliselt asendama ja täiendama pikemaajalised kompleksmeetmed, läbirääkimine ja paindlikkus[18];

c) Eesti TAI-süsteemi üks märkimisväärseid iseloomujooni on ***institutsionaalne asümmeetria*** teaduse ja arendustegevuse vahel. Teaduse pool on 1990-ndate algusest olnud tugevalt organiseeritud ning nüüdseks on ülikoolide kõrval kujunenud tugevateks partneriteks Rektorite Nõukogu ja Eesti Teadusagentuur, kellel on märkimisväärne roll teaduspoliitika kujundamisel ja elluviimisel. Arendustegevuse poolel nendesarnaseid usaldusväärseid ja kompetentseid partnereid ei ole tekkinud; EAS on seni näidanud ennast pigem rakendus- kui poliitikakujunduse üksusena. Nutikas spetsialiseerumine peaks olema aga eelkõige ettevõtluse spetsialiseerumisi tugevdav lähenemine, mis on praeguses TAI-süsteemis aga keeruline, kuivõrd süsteem on pigem teaduse poolele kaldu tagasiside tugevuse ja dialoogi sisukuse osas.

d) See on viinud olukorrani, kus teaduse rahastamisel domineerib ***rahvusvaheline teaduse oivalisus*** ehk ***ekstsellentsus*** kui peamine kriteerium ning rakendusuuringute rahastamine on kujunenud võrdlemisi juhuslikuks ning proportsionaalselt madalamaks. Nutikas spetsialiseerumine peaks aga just rakenduslike tegevuste toetamiste kaudu ettevõtlusele kaasa aitama. See on keeruline, sest eelnevad kogemused on pigem juhuslikud ja nõrgad. Lisaks tähendab TAI poliitikate kujundamine nutika spetsialiseerumise kaudu, et teaduse ekstsellentsuse traditsioonilised mõõdikud (bibliomeetria) muutuvad juhtimisinstrumendina järjest vähem informatiivseteks, sest fookus liigub üha rohkem ettevõtete poolt sõnastatud ja eeldatavalt interdistsiplinaarsete probleemide suunas.

e) Nutika spetsialiseerumise loogika kontekstipõhist kasutamist ja spetsialiseerumist mõjutab paradoksaalselt ka ***välismaiste allikate kasvav osakaal Eesti teaduse rahastamises,*** ennekõike Euroopa Liidu struktuuritoetused ning ka teadusraha, näiteks 7. raamprogramm ja Horizon 2020. Välismaiste allikate puhul, isegi sel juhul kui neid jagavad välja Eesti ministeeriumid ja agentuurid, on rahastamisotsuste tegemisel tunduvalt vähem valikuruumi kui riigi ressursside kasutamisel.[19]

f) Viimast asjaolu peegeldab ka ***haruministeeriumide nõrk roll TAI süsteemis nii juhtimise kui ka rahastamise mõttes***. Nutikas spetsialiseerumine peaks suutma mobiliseerida ka haruministeeriumid, et saada praktilisi valdkondlikke sisendeid ning võimendada rahastamist. See eeldab aga haruministeeriumides kompetentside ülesehitamist ning koordineerimismehhanismide arendamist. Eestis on mitmeid tehnoloogiamahukaid sektoreid, kus haruministeeriumide roll tehnoloogia kasutuselevõtul ja arengu mõjutamisel on määrav (nt meditsiin), kuid

kus vastav tehnoloogiapoliitika kas puudub üldse või on alles kujunemisstaadiumi alguses.

g) Samamoodi on oluline ***lähiregiooni rahvusvaheliste koostöövõrgustike arvestamine*** nutika spetsialiseerumise juures, sest tulenevalt riigi väiksusest ja teadussüsteemi valdkondades kitsastest spetsialiseerumise suundadest võib osutuda vajalikuks TA hankimine laiemalt, näiteks ettevõtete ja haruministeeriumide nõudluse jaoks rakendusuuringute sisseostmine lähiregiooni uurimisasutustelt või rahvusvahelises koostöös. Teadaolevalt on ka Eesti teadlaste sidemed lähiregiooni riikidega tugevamad, mistõttu on seda teadmuse vahendamist, samuti näiteks õppejõudude kasutamist lihtsam korraldada. Eesti teadussüsteem on enamikus valdkondades killustunud. Näiteks on leitud, et Eestis võib spetsialiseerumisest rääkida bioteadustes ning maateaduses ja kosmoseuuringutes, teistes valdkondades ei ole spetsialiseerumist võimalik tuvastada kriitilise massi teadlaste või publikatsioonide puudumise tõttu või ka temaatilise killustatuse tõttu. Seetõttu võib ka Eesti teadlaste roll teiste riikide teaduse vahendamisel kohalikele ettevõtjatele olla väga oluline.

Mõningaid väljatoodud probleeme, nagu haruministeeriumide kaasamine, teaduse sotsiaal-majandusliku olulisuse suurendamine, üritab ka uus TAI strateegia 2014–2020 otseselt leevendada (Eesti TAI, 2014). Teisi probleeme üritab omakorda ületada uus ettevõtluse strateegia 2014–2020, tegevusi rohkem kontsentreerides ning toetavaid ettevõtteid eristades (Eesti ettevõtluse, 2014). Seega on nutika spetsialiseerumise protsessi lõpliku väljakujunemisetagi selge, et TAI poliitikas üritatakse rakendada senisest fokuseeritumat lähenemist.

Peamine küsimus on selles, millist sisulist ja koordineerivat rolli saab ja peab nutikas spetsialiseerumine Eesti TAI poliitikas üldse mängima?

4. Nutika spetsialiseerumise juhtimine ja koordineerimine Eesti TAI süsteemis 2014–2020

Uues TAI strateegia eelnõus on nutika spetsialiseerumise võtmevaldkonnad defineeritud järgmiselt:

a) **Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia** (IKT) horisontaalselt läbi teiste sektorite: näiteks IKT kasutamine tööstuses, sh automatiseerimine ja robootika, küberturvalisus, tarkvara arendamine.

b) **Tervisetehnoloogiad ja -teenused**: näiteks biotehnoloogia, e-tervis, sealjuures IT kasutamine meditsiiniteenuste ja -toodete arendamiseks.

c) **Ressursside efektiivsem kasutamine**: näiteks materjaliteadus ja tööstus, innovaatiline ehitus ehk „tark maja", tervist toetav toit, keemiatööstus, sh põlevkivi tõhusam ja mitmekülgsem kasutamine.

Neid spetsialiseerumisvaldkondi eelneva arutelu konteksti pannes võib välja öelda, et valdkondade määratlemisel on nutikat spetsialiseerumist selgelt käsitletud pigem poliitikakontseptsioonina kui teoreetilise mudelina, et teadvustada eespool

käsitletud probleeme Eesti TAI süsteemis ja vajadust neid lahendada. Arengufondi juhtimisel tehtud kvantitatiivne analüüs põhines peamiselt majanduse spetsialiseerumise analüüsil ja sellele lisandus kvalitatiivne ekspertarvamuste kogumine nii majanduse kui ka teaduse potentsiaali täpsustamiseks, mis küll tingimata ei põhinenud ühtsel arusaamal nutika spetsialiseerumise loogikast.[20]

Teaduse spetsialiseerumise küsimused on siinkohal jäänud tagaplaanile: pigem on selle taustaks olnud osaliselt õigustatud eeldus, et teaduse ülesanne on pakkuda majanduse olulisematele valdkondadele vajalikku sisendit ja tuge. Samas pole Eesti teadussüsteemis, ennekõike selle rahastamis- ja hindamissüsteemis olnud see peaaegu kunagi sisuline eesmärk.

Lisaks **ei ole ka TAI süsteemides tavaliselt lühiajaliselt valmidust ja võimekust täiendavate teadus- ja haridusvõimsuste loomiseks ega muutmiseks ja ka vajadusel institutsionaalseks või regionaalseks ümberpaigutamiseks, mis toetaks valitud spetsialiseerumisvaldkondi inimkapitali ja TA pakkumise poole pealt**. Seda aspekti on eraldi rõhutanud ka nutika spetsialiseerumise kontseptsiooni autorid kui kogu nutika spetsialiseerumise idee realiseerimise ühte süsteemset probleemi.[21]

Kuna avaliku sektori poolne TA ja inimkapitali pakkumine ei ole võimeline kiiresti kohanema ja reageerima turusignaalidele, siis saab ettevõtlik avastusprotsess toimuda ennekõike olemasoleva TA pakkumise raamides. Idee poolest vajab teaduse spetsialiseerumise muster Euroopas, sh Eestis kohandamist selleks, et paremini ära kasutada kohaliku majanduse konkurentsieeliseid[22]. TA pakkumise kohandamiseks võib vaja minna riigipoolseid lisainvesteeringuid, kuid samuti on vaja neid riigi plaane avalikustada ja seletada laiemale osalejate ringile – ettevõtjatele, teadlastele, omavalitsusametnikele jt –, et neil oleks võimalik oma tegevusi vastavalt joondada.

Teisisõnu, nutika spetsialiseerumise protsess saab mõjusalt toimida ainult osana laiemast TAI poliitika kujundamisest ja elluviimisest, pakkudes platvormi majanduse nõudluse ja TAI poliitikate terviklikuks koordineerimiseks.

Sellest tulenevalt saab nutika spetsialiseerumise protsessi järgmistel etappidel – juhtimissüsteemi, sekkumisloogikate ja meetmete väljatöötamisel – üheks esimeseks ja oluliseks küsimuseks, **kuidas siduda teaduspoliitika ja kõrghariduspoliitika juhtimine nutika spetsialiseerumise raamistikku ja mida uut saab nutika spetsialiseerumise protsess omakorda neile valdkondadele pakkuda**. Ilma selle sisulise muutuseta on selge oht, et nutikas spetsialiseerumine jääb endiselt pigem ettevõtjate jaoks horisontaalsete probleemide lahendamiseks eri valdkondade üleselt, kuigi probleemide intensiivsus võib olla valdkonniti erinev. Näiteks IKT tarkvaralise arengu toetamisel nii horisontaalse lähenemise, e-tervise kui ka innovaatilise ehituse puhul on teaduspoliitiliste küsimuste kõrval hoopis olulisemad sellised kõrgharidus- ja tööturupoliitika küsimused nagu spetsialistide puudus, võõrtööjõud jne.

Samal ajal majanduslikult senisest võimekamad biotehnoloogia, materjalitehnoloogia ja energiatööstus võivad vajada hoopis selgemat

teaduspoliitilist fookust rakenduslike küsimuste, prioriteetide seadmise, rahastamise ja juhtimise osas. Pigem võib horisontaalne lähenemine nutika spetsialiseerumise kaudu lahendatavatele probleemidele jätkata ka seniste koordineerimispraktikate püsimist. Lihtsustatult, ettevõtlus ja teadus jätkavad oma probleemide ja prioriteetide määratlemist vanade rutiinide alusel, mille tulemuseks võib olla ressursside koondumine võtmevaldkondadesse teiste valdkondade arvelt, ilma sisuliste muutusteta poliitika kujundamisel ja elluviimisel ning reaalmajanduslikes mõjudes.

Nutika spetsialiseerumise koordineerimise lihtsustamiseks tasuks kaaluda valdkondade lahtimõtestamist nõudluse olemuse defineerimise ja täpsustamise kaudu erinevates spetsialiseerumise valdkondades.

Nutika spetsialiseerumise idee tänapäevase Eesti kontekstis eeldab mõneti seda, et riik kui TA nõudluse peamine suunaja püüaks koostöö ja dialoogi kaudu ettevõtjatega tulevikus TA nõudluse kujundamisel enam arvestada olemasolevate turuvõimekustega ehk potentsiaalsete TA tulemuste kasutajate võimekustega. Selle tulemusena tekiks enam kokkupuutepunkte teaduse ja majanduse vahel, mis omakorda peaks viima ettevõtete suurema motivatsioonini TA kasutamiseks. Samas aga tuleks selle loogika rakendamisel arvestada ka n-ö teise poole nõudlusega ehk teguritega, mis mõjutavad sektoraalseid investeerimisotsuseid – (välis)investeeringute iseloom ja allikad või ekspordituru struktuur ja dünaamika. Suuresti just nõudluspoolsed tegurid määravad ära Eesti ettevõtete tagasihoidliku vajaduse TA tegevuse järele. Teisisõnu, ilma nõudluse iseloomu adresseerimata võib jätkuda olukord, kus horisontaalse poliitikakujunduse tingimustes jätkavad teadus ja majandus spetsialiseerumist omaenda loogikaid arvestades ning suuremate kokkupuutekohtadeta.

Lihtsustatult võib praegu sõnastatud nutika spetsialiseerumise võtmevaldkondade nõudlust või selle eeldusi jagada kolmeks:

1) **Vastamine turu otsesele tänapäevasele nõudlusele**: nutika spetsialiseerumise poliitika elluviimisel on oluline silmas pidada, et TAI strateegias määratletud valdkondade vahel erineb nõudluse iseloom märgatavalt. Kui näiteks tervise ja põlevkiviga seotud tegevustes on määrav eeskätt riigi ja riigiettevõtete käitumine, siis IKT või uute materjalide kasutamine tööstuses sõltub eeskätt regionaalsete ja globaalsete väärtusahelate suundumustest ning välisinvesteeringute iseloomust. Samamoodi erinevad ka poliitikaalased väljakutsed. Näiteks IKT horisontaalne levik teistesse sektoritesse eraldi eesmärgina võib poliitikakujunduse tasandil tekitada järgmise paradoksi. IKT horisontaalne levik ei eelda ennekõike IKT sektori valmisolekut viia oma lahendusi ja tehnoloogiaid teistesse valdkondadesse või selle toetamist, vaid pigem teiste valdkondade – tööstussektori, tervishoiu, ehituse ja puidusektori – valmisolekut ja võimekust neid lahendusi tellida ja kasutusele võtta.

Nagu ka nimetatud, sellises kontekstis saab avalikel poliitikatel olla IKT sektoris endas suhteliselt piiratud roll, kuhu kuuluvad ennekõike kvalifitseeritud tööjõu küsimused, aga ka IKT ettevõtete ekspordivõimekuste arendamine. Poliitika kujundamisel peab pigem keskenduma traditsiooniliste sektorite nõudluse

toetamisele ja suunamisele näiteks finantsinstrumentide või regulatsioonide ja standardite muutmise kaudu.

Samas on erinevad EAS-i meetmed osaliselt neid protsesse ka siiani toetanud, kuid sektoraalsete eripärade analüüsi pole horisontaalsete meetmete kohandamiseks palju kasutatud. Näiteks IKT lahenduste kasutamine tervishoius eeldab suuresti sotsiaalministeeriumi ja haigekassa kui peamiste turunõudluse suunajate kaasamist, samas kui IKT lahenduste kasutamine targa maja kontseptsiooni arendamisel eeldab nii erinevate avaliku sektori tellijate koordineerimist kui ka erasektori nõudluse toetamist.

2) **Turunõudluse pikaajaline tekitamine ja tugevdamine**: enamikku nutika spetsialiseerumise valdkondi iseloomustab väljakutsena siiski teaduse ja ettevõtluse vaheline nõrk side. Ühelt pool on selle põhjuseks Eesti ettevõtete madal teadmuspõhisus ning teiselt poolt Eesti teaduse arengu vähene suunatus rakendusuuringutele. Seega on poliitikate väljakutseks majanduse teadmuspõhisuse võimendamine nendes sektorites. Kui siiani on ettevõtluse teadmuspõhisust üritatud toetada võrdlemisi horisontaalselt, ilma valdkondade probleeme detailsemalt eristamata, ennekõike EAS-i ettevõtete toetamismeetmete kaudu, siis nutika spetsialiseerumisega saaks nende võimekuste arendamist kujundada lisaks ka avaliku sektori nõudluse kaudu, näiteks:

a) uute küberturve lahenduste tellimine riigiasutustele ning nende laiema arendamise ja ekspordi hilisem toetamine;

b) targa maja arendamise ja innovaatilise ehituse toetamine energiatõhususe nõuete karmistamise kaudu. Siin on abiks ka Euroopa Liidu seadustest tulenev liginullenergia kohustuse rakendumine 2019. aastast uutele avalikele hoonetele ning 2021. aastast kõikidele uutele hoonetele;

c) uute funktsionaalse toidu lahenduste tellimused, kasutades avalikku koolide toitlustusvõrku ning nende toodete ekspordi hilisem toetamine;

d) kõrgemate standardite kehtestamine valdkondades, kus on arenenud kodumaine ettevõtlusvõimekus, või eranõudluse iseloomu teadlik mõjutamine, näiteks tarbijagruppide teadlik suunamine uute lahenduste kasutamisele.

Kuigi nii biotehnoloogia kui ka materjalitehnoloogia arendamise puhul on poliitilises retoorikas olulisel kohal teaduse kommertsialiseerimine, *spin-off*-ettevõtete loomine jne, sarnaselt IKT ärimudelite retoorikaga, siis nendes valdkondades leidub pigem üksikuid edulugusid ettevõtlusest, näiteks bakterite kasutamine piimatööstuses, mille ekspordivõimet jms saaks nutika spetsialiseerumise raames sihilikult võimendama hakata. Võimalik oleks edukaimate TAK-ide arendamine ekspordiklastriteks, soodustades suurema riskiastmega investeeringuid. Samas nõuab mõlema tehnoloogiavaldkonna elutsükkel infotehnoloogiaga võrreldes pikaajalisema poliitikakujunduse ajahorisondi kasutamist, näiteks materjalitehnoloogiate arengu ja nende leviku toetamist pikaajaliste keskkonnastandardite poliitika kaudu, samuti ka suurema riskiastmega rakendusliku TA planeerimist ja juhtimist.

Pikaajalise nõudluse toetamise abil saab tekitada vajalikke nišiturge, mis aitaksid ettevõtetel vähendada barjääre TA investeeringute tegemiseks. See eeldab aga suuresti sektoraalse lähenemise kasutamist nutika spetsialiseerumise poliitika elluviimisel. Näiteks kehtestades mõne konkreetse tehnoloogia puhul kõrgemaid standardeid ja seega muutes kohalikku TA nõudlust, võib eeldada ja toetada selle tehnoloogiaga seotud ettevõtete ekspordivõimekuste kasvu konkreetses sektoris. Kuid hoolikalt tuleb jälgida, et mõne teise tehnoloogia ja sektori puhul võib selline sekkumine viia pelgalt impordi suurenemiseni, sest kodumaist võimekust ei ole ega teki juurde.

3) **Avaliku sektori nõudluse fokuseerimine:** mõnede nutika spetsialiseerumise näidete – e-tervis, põlevkivi parem väärindamine – puhul võib öelda, et nende valdkondade TA lahenduste ja uute tehnoloogiate peamiseks tellijaks või sisuliseks rahastajaks on ja jääb pigem avalik sektor, ennekõike haruministeeriumide või näiteks haiglate ja riigiettevõtete otsetellimustega. Nutika spetsialiseerumise peamiseks küsimuseks saab siin TAI-töö koordineerimine haruministeeriumidega rakenduslike uurimisküsimuste, tehnoloogiate arendamise, testimise jms vallas.

See võib eeldada ka poliitikameetmete-üleseid poliitilisi kokkuleppeid – näiteks Eesti Energia ja TTÜ koostöö tugevdamine, TAI horisontaalne koordineerimine haruministeeriumide ja HTM-i vahel jne. Need on ka suuresti valdkonnad, kus Eesti ühiskonna ees seisavad n-ö suured väljakutsed: energiaga varustatus, vananev elanikkond. Need ei kujuta endast mitte üksnes ühiskondlikke probleeme, vaid pikaajaliselt ka uusi turge ja võimalusi ettevõtetele probleemidele lahenduste väljatöötamises, kuivõrd nendega sarnased väljakutsed on ka mujal Euroopas. Ühelt poolt annab see riigile võimaluse võtta TA-alaseid riske ja õigustada neid, teisalt võib eeldada, et tulenevalt nende väljakutsetega seotud suurest määramatusest on just avaliku sektori nõudlus üks peamisi viise tehnoloogiliste riskide hajutamisel ning ettevõtete kaasamisel hangetesse, investeeringutesse, regulatsioonide ja standardite loomisse.

Kokkuvõtvalt tuleks igas nutika spetsialiseerumise alamvaldkonnas (ka TAI strateegiast välja jäänud, kuid hilisemates debattides esile kerkida võivates valdkondades) universaalsete, horisontaalsete vaadete kõrval keskenduda ka valdkonnaspetsiifilisse analüüsi, mis

a) kaardistaks valdkonna potentsiaalse nõudluse tunnused – nõudluse olemus ja maht, peamine rahastaja jne, teadusmahukuse ja rakenduslike väljundite potentsiaal, ekspordipotentsiaal, mh konkurentsipositsioon Läänemere või muudes relevantsetes väärtusahelates, ning määratleks avalike poliitikate sekkumise võimalused, sh investeeringud, hanked, uute standardite tekke soodustamine ja regulatsioonide loomine, eranõudluse stimuleerimine, osapoolte vahendamine; sisuliselt on tegemist ettevõtliku avastusprotsessi ja selle koordineerimisega ning eelnev erinevat tüüpi nõudluse ja nõudlusprobleemide avamine viitab, et see avastusprotsess ja koordineerimine võib võtta väga erinevaid vorme, kus nii riik kui erasektor kui ka teadlased saavad olla protsesside kõige optimaalsemateks vedajateks;

b) kaardistaks enne konkreetsete sekkumisloogikate ja meetmete väljakujundamist ka võtmepartnerid, kellega koostöös sekkumisloogikaid ja meetmeid arendada, või nende puudumise nii konkreetsete TA asutuste seas uurimisgruppide, keskuste, instituutide tasandil kui ka ettevõtluses – ettevõtted, nende assotsiatsioonid, klastrid – ja avalikus sektoris – ministeeriumid, agentuurid, riigiettevõtted. See võimaldab potentsiaalsel TA tulemuste tarbijail, seega ettevõtetel ja avalikul sektoril mõjutada TA arengutrajektoore otsesemalt kui see praegusajal on võimalik, ning tekitada otseseid tagasisidestusmehhanisme reaalmajandusliku nõudluse sõnastamiseks ja kohandamiseks. Võib öelda, et nüüd on Eesti TA tellimuse kujundajaks suures osas teadlased ise, mis aga arvestab pigem ühiskonna pikaajalisi väljakutseid ning tingibki selle vähese sidususe praeguse majanduse ja ühiskonnaga.

5. Kevadised soovitused uute struktuurivahendite meetmete planeerimiseks

Nutika spetsialiseerumise protsesside juhtimine ja koordineerimine. Võib öelda, et Eestis on nutika spetsialiseerumise juhtimisel ja koordineerimisel peamiseks väljakutseks poliitikate kujundamisse sekkumise võimu ja analüütiliste võimekuste arendamise tasakaalustamine. Nutikas spetsialiseerumine viitab ühelt poolt sellele, et TAI poliitikaid peaks kujundama teistsuguse loogika alusel, seetõttu oleks kasulik, kui nutika spetsialiseerumise juhtinstitutsioonil on võimekus erinevate institutsioonide tööd mõjutada, ning teistsuguse informatsiooni ja sisendite baasil ehk tuleks sõnastada spetsiifiline avaliku ja erasektori nõudlus siiani kogutava TAI statistika kõrval. Arengufondi positsioon Eesti TAI süsteemis ei pruugi tagada piisavat võimu mõjutamaks poliitikakujundust, kuid vähemalt nutika spetsialiseerumise juhtkomitee tasandil peaksid lisaks ettevõtetele olema esindatud MKM, HTM, haruministeeriumid ning ka EAS, ETAG (võib olla ka TAN). Üllatav on EAS-i ja ETAG-i esindajate puudumine praegusest nutika spetsialiseerumise juhtkomiteest.

Teiselt poolt peaksid analüütiliste võimekuste arendamiseks olema kaasatud Arengufondi nutika spetsialiseerumise valdkonnajuhid vaatlejatena ennekõike teaduse spetsialiseerumise osas nii ETAG-iga seotud ekspertkomisjonide töösse, EAS-i nutika spetsialiseerumisega seotud meetmete juhtimisse kui ka haruministeeriumide TAI-alaste strateegiate ja tegevuste väljatöötamisse ja juhtimisse.

Nutika spetsialiseerumise meetmete koordineerimine. Nagu eelnevalt mainitud, tasuks nutika spetsialiseerumise valdkondade arendamisel lähtuda eespool mainitud nõudluse määratlemise tüpoloogiast, sealjuures turu tänase *vs* pikaajalise nõudluse toetamine ja arendamine ning avaliku sektori nõudluse fokuseerimine ehk valdkondlike analüüside käigus täpsustada nutika spetsialiseerumise sisemist fookust, kuidas ja mis loogika järgi toetada konkreetseid spetsialiseerumisi ning valdkondade praeguseid arengutrajektoore ja -prognoose.

Teiselt poolt viitab see tüpoloogia ka tõsiasjale, et nutikas spetsialiseerumine on sisuliselt ja potentsiaalselt seotud laiema tegevuste või meetmete loeteluga kui TAI planeerimisel otseselt *nutika spetsialiseerumise stipendiumiprogrammis* ja *nutika*

spetsialiseerumise riiklikus TA programmis välja toodud. HTM-i poolelt saab neile kahele meetmele selgelt lisada ka haruministeeriumide riiklike programmide meetme, eriti avaliku sektori nõudluse fokuseerimise, aga ka pikemaajalise turunõudluse arendamise toetuseks).

MKM-i tegevuste poolelt saab nutika spetsialiseerumisega siduda ka *klastrite ja TAK meetme,* sest mõned TAK-id või klastrid võivad olla loogilised nutika spetsialiseerumise arenduskeskused, Samuti annab nutika spetsialiseerumise siduda *innovatsioonipoliitika meetmetes* nii turu kui ka avaliku sektori nõudluse arendamise tegevustega), nutika spetsialiseerumise edulugude puhul sobivad ka *ekspordi arendamise meetmed*.

Siinkohal ei ole esmatähtis kõikide meetmete sidumine nutika spetsialiseerumise käsitlusega, vaid

a) dubleerimise välistamine, et haruministeeriumide TA, TAK-ide, nutika spetsialiseerumise meetmed ei rahastaks rohkem või vähem kattuvaid tegevusi ja võrgustikke;

b) meetmetevahelise täiendavuse tagamine. Näiteks rakendusliku fookusega TA projektide kõrval, mida võivad ellu viia ka ülikoolide teadusgrupid, oleks mõistlik kaaluda ka pikemaajalisi nõudlusepoolseid meetmeid, näiteks innovaatilisi hankeid, valdkonnaga seotud ettevõtete spetsiifiliste riskide maandamiseks ja rakendusuuringutest konkreetsete lahenduste tootmise rahastamiseks.

Samal ajal võivad mõlemad toetused olla seotud ka konkreetse TAK-i või klastri partnerite tööga ning TAK-i kaudu saab täiendavalt rahastada doktorantide osalemist rakendusuuringutes jms. Lisaks saaks kohaliku nõrga rakendusliku TA võimekusega valdkondades stipendiumimeetme abil rahastada ka Eesti doktorantide, noorteadlaste ja inseneride teadustööd või praktikat välismaa TA asutustes ja ettevõtetes. Avaliku sektori nõudluse kontekstis saab samamoodi siduda ja fookustada haruministeeriumide TA programmi ja nõudlusepoolsete meetmete tegevusi.

Nutika spetsialiseerumise meetmete juhtimine. Nutikas spetsialiseerumine eeldab varasemast selgemat nõudluse ja rakenduslike arengusuundade sõnastamist nii meetmete väljatöötamisel kui ka meetmete raha jagamisel. Sisuliselt peaks selgemad eesmärgid ja fookus eelnema meetmete väljatöötamisele või vähemalt taotlusvoorude jms väljakuulutamisele. See omakorda tähendab, et **meetmete juhtimisel ja fookuste määratlemisel peaks meetme olemuse alusel olema senisest suurem osakaal kas haruministeeriumide või ettevõtete ja haruliitude esindajatel, mis vähendaks tõenäosust ja ohtu, et teadlased suunavad meetmete tegevuste sisu lähtuvalt enda pikaajalistest rutiinidest ja arusaamadest.** Muidu ei pakuks nutika spetsialiseerumise meetmed ja juhtimissüsteem olulist lisandväärtust senisele TAI poliitikale.[23]

Lahendusena võiks siin

a) rakenduslike projektide väljakuulutamisel kasutada Euroopa Liidu raamprogrammide uurimisteemade defineerimise loogikat, mis sõnastab konkreetselt rahastatavate tegevuste piirid, oodatud tulemused;

b) vähendada teaduse bibliomeetriliste mõõdikute tähtsust valikukriteeriumides ja aktsepteeritud tulemustes;

c) lubada rakendusliku fookusega uuringute puhul ka välismaiste TA asutuste osalemist, kuid nõudes samal ajal ka konsortsiumilaadset koostööd Eesti TA asutustega.

Ühelt poolt võib eeldada, et praegused TAK-id hõlmavad suurt osa Eesti rakendusliku uurimistöö võimekusest ning nende jätkumine või fookuste muutmine mõjutab ka nutika spetsialiseerumise rakenduslike uuringute programmi dubleerimise tõenäosusi, aga ka komplementaarsuse võimalusi, muuhulgas ka nõudlusepoolsete meetmete kasutamisel. Teiselt poolt määrab haruministeeriumide nõudluse ja nutika spetsialiseerumise seoste arenguvõimalusi ministeeriumide valmisolek koostööks HTM-iga, et võimendada senist valdkondliku TAI tegevust.

Siinkohal võiks osaliselt kaaluda haruministeeriumide rakendusliku fookusega nõudluse rahastamist nutika spetsialiseerumise, aga ka nõudlusepoolse innovatsioonipoliitika meetmest tingimusel, et haruministeeriumid teevad koos HTM-iga koostööd valdkondlike TAI programmide arendamisel, rahastades sellega pigem strateegilisi ja pikemaajalisi eesmärke. Sisuliselt eeldaks see haruministeeriumitelt oma valdkonna arenguid suunava teadliku TA- ja tehnoloogiapoliitika kujundamist ning selle ellukutsumise järjekindlat soodustamist, n-ö poliitilise tellimuse sõnastamist.

Oluline oleks sellise koordinatsiooni abil välistada projektide sisulist dubleerimist ning tagada, et erinevate meetmete fookused toetaksid nutika spetsialiseerumise võtmes erinevate poolte vajadusi, tagades ennekõike avaliku sektori ja TA asutuste investeeringute vajadused ning maandades valdkonnaga seotud ettevõtete tururiskid.

Kokkuvõte

– Nutikas spetsialiseerumine saab Eesti kontekstis olla pigem TAI tegevuste koordineerimisele suunatud poliitikakontseptsioon kui iseseisva mõjuga poliitika või tegevuste programm: nutika spetsialiseerumise potentsiaalne loogika ja mõjuulatus on suurem kui konkreetsed vastavanimelised poliitikameetmed.
– Nutikas spetsialiseerumine võimaldab koordineerida mitmete TAI poliitika institutsioonide, nagu MKM, HTM, haruministeeriumid, EAS, ETAG tegevusi ja arengusuundi TAI

strateegia sotsiaal-majandusliku mõjususe suurendamise eemärgi saavutamiseks.
– Nutikas spetsialiseerumine võimaldab lisaks nutika spetsialiseerumise TA programmi ja stipendiumimeetmele koordineerida sekkumisloogikate ja juhtimisinstrumentide väljatöötamist ministeeriumidele. MKM-i valitsemisala TAI poliitika instrumentidest tuleksid kõne alla klastrite ja Tehnoloogia Arenduskeskuste (TAK) meetmed, nõudlusepoolsed innovatsioonipoliitika meetmed, ekspordi arendamise meetmed ning HTM valitsemisala TAI poliitika instrumentidest haruministeeriumide TA programmid.
– Nutikas spetsialiseerumine eeldab haruministeeriumide TA-võimekuse arendamist, milleta on keeruline suurendada olemasoleva TAI süsteemi reaalmajanduslikku olulisust.
– Nutika spetsialiseerumise juhtimisse – tegevuste planeerimisse ja elluviimisse – peaks lisaks ettevõtetele kaasama MKM, HTM, haruministeeriumide, Arengufondi, EAS-i ja ETAG-i esindajad.
– Nutika spetsialiseerumise analüütilise võimekuse suurendamiseks peaks Arengufondi nutika spetsialiseerumise valdkonnajuhid olema kaasatud vaatlejatena nii ETAG-iga seotud ekspertkomisjonide töösse, EAS-i nutika spetsialiseerumisega seotud meetmete juhtimisse kui ka haruministeeriumide TAI-alaste strateegiate ja tegevuste väljatöötamisse ja juhtimisse.

[1] Poliitikaanalüüs on valminud TIPS-i programmi uuringute 2.2, 4.1, 5.3, 6.2, ja 7.2. baasil (vt täpsemalt www.tips.ut.ee) Tartu Ülikooli ja Tallinna Tehnikaülikooli teadlaste koostöös. Kommentaarid analüüsile on oodatud erkki.karo@ttu.ee.

[2] Kontseptsiooni autorite käsitlus sellest muutusest ning kontseptsiooni teaduslikest väljakutsetest: Foray, D., David, P. A. and Hall, B. (2011). Smart Specialisation: From academic idea to political instrument, the surprising career of a concept and the difficulties involved in its implementation, *MTEI Working Paper*, Ecole Polytechnique Federale de Lausanne.

[3] Foray, D., David, P. and Hall, B. (2009). 'Smart specialisation – the concept', *Knowledge economists policy brief* 9: http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/kfg_policy_brief_no9.pdf.

[4] Vt Dosi, G., Llerena, P. & Labini, M.S. (2006). „The Relationships between Science, Technologies and their Industrial Exploitation: An Illustration through the Myths and Realities of the So-Called 'European Paradox'", *Research Policy* 35 (10): 1450–1464.

[5] Vt ka Karo, E. ja Kattel, R. (2010). „The Copying Paradox: Why Converging Policies, but Diverging Capacities in Eastern European Innovation Systems?", *The International Journal of Institutions and Economies,* 2(2): 167–206.

[6] Alternatiivseid lähenemisi on siin viimasel ajal käsitletud nt uue struktuuriökonoomika võtmes (*new structural economics). Vt nt* Lin, J.Y. (2012). *New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development and Policy*. The World Bank. Kahe mudeli võrdluse ja sobilikkuse kohta KIE riikides vaata ka Karo, E. ja Kattel R. (ilmumas) „New Structuralism and Evolving Policy Capacities in the Eastern European EU Member States", *Journal of Economic Policy Reform.*

[7] Vt nt Technopolis (2006). *Strategic Evaluation of Innovation and the knowledge based economy in relation to Structural and Cohesion Funds, for the programming period 2007–2013*. Synthesis Report.

[8] Regionaalarengu uurijad väidavad, et tuues nutika spetsialiseerumise sektoraalsest kontekstist regionaalsesse arengudebatti, võivad mitmed mudeli aluspõhimõtted muutuda: nt enim arenenud regioonid spetsialiseeruvad äärmisel laialt ja mudel ei paku poliitikaanalüüsi olulist väärtust; vähem arenenud regioonid võiksid mudeli loogikast kõige enam võita, kuid seal ei pruugi ettevõtliku avastusprotsessi jaoks olla piisavalt võimekusi. Vt nt McCann, P. and Ortega-Argiles, R. (2011). „Smart specialization, Regional Growth and Application to EU Cohesion Policy", *Economic Geography Working Paper,* University of Groningen: https://community.oecd.org/docs/DOC-35950.

[9] EL-i kui terviku seisukohalt tekitab piirideülene vaade lisaks paradoksi: kui nutikas spetsialiseerumine üritab muuta rahvusvahelist tööjaotust EL-i sees järjest tõhusamaks (et EL tervikuna oleks konkurentsivõimeline maailmaturul), siis liikmesriikide poliitikate eesmärk (tulenevalt sellest, et EL-is puuduvad sisulised konkurentsivõime kasvu ümberjagamise mehhanismid) on sisuliselt konkureerida regioonide ja riikide vahel. Eesti TAI poliitika eesmärk on muutuda järjest Skandinaavia riikidega sarnasemaks ning järk-järgult võtta üle nende roll globaalsetes väärtusahelates. Teisisõnu eeldab nutikas spetsialiseerumine, et EL toimib kui rahvusriik ja spetsialiseerumised selle sees on loomulik tööjaotus, mille negatiivset mõju ('kasumi' kontsentreerumine väärtusahelate üksikutesse elementidesse) tasakaalustavad muud (majandus- ja sotsiaal-) poliitikad.

[10] Vt Hausman, R. and Rodrik, D. (2003). „Economic development as self-discovery", *Journal of Development Economics:* 603–633.

[11] Vt nt kriitikad endise Maailmapanga peaökonomisti sarnastele ideedele: Lin, J.Y. (2012). *New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development and Policy*. The World Bank.

[12] Technopolis (2008). Mid-Term Evaluation of the Competence Centre Programme, *Innovation Studies* 12: http://www.mkm.ee/innovatsiooniuuringud/.

[13] Selline olukord on väikeriigi puhul mõneti paratamatu, kuid ometi tekib küsimus, kas Eesti ei subsideeri rahvusvahelist TA süsteemi ehk rahvusvahelisel tasemel tehtavat ja (väljaspool Eestit) rakendatavat teadust rohkem kui eksportivad tööstusettevõtted suudavad kodumaiselt kasutusele võtta rahvusvahelise TA uuendusi.

[14] Eesti analüüsi moonutab suurte TA investeeringute andmete salastatus (see on sarnane ka teiste riikidega), mistõttu nt põlevkiviõli tootmise arendamisse tehtud investeeringud 2010. aastal ei kajastu analüüsis.

[15] Vt ka Karo, E. jt (2014). Eesti teadusfinantseerimise instrumendid ja teaduse rakendatavus majanduses: poliitikaanalüüs tänase TAI-süsteemi väljakutsetest ja võimalustest, *TIPS poliitikaanalüüs* (ilmumas).

[16] Vt Arengufond (2013). Nutikas spetsialiseerumine – kitsaskohtade ja uute võimaluste analüüs: http://www.arengufond.ee/wp-content/uploads/2013/06/AF_kitsaskohad_final2.pdf

* Ukrainski, K., Kanep, H., Masso, J. (2013). Eesti teaduse rahastamise rahvusvaheline võrdlevanalüüs, http://www.tips.ut.ee/index.php?module=32&op=1&id=3561

[17] Vt ka Roolaht jt (2012). Lõppeva teadus- ja arendustegevuse ning innovatsioonistrateegia hindamine. TIPS raport: http://www.tips.ut.ee/index.php?module=32&op=1&id=3532

[18] Lisaks eeldab konkurentsipõhisus teatud ***kriitilise massi*** potentsiaalsete taotlejate olemasolu (mis on mitmetes nutika spetsialiseerumise valdkondades pigem kaheldav), kuid see omakorda võimendab ka uurimisasutustevahelist konkurentsi ja strateegilist (sealhulgas ka dubleerimist säilitavat) käitumist ning see ei pruugi viia just seesuguse institutsionaalse (samuti regionaalse) TA pakkumise kontsentratsioonini, mis oleks riigile tervikuna otstarbekas. Nutika spetsialiseerumise elluviimiseks oleks vaja määrata konkreetsed teadus- ja kompetentsikeskused, kes alt üles ettevõtjatepoolsele initsiatiivile vastaksid ja oleksid ka vastutavad temaatilises mõttes laiemate teadusteemade eest (võrdluseks praegune kitsas projektipõhine lähenemine), mis omakorda võimaldab tihedamalt siduda tegevusi ka kohaliku arenguga (Arengufondi kitsaskohtade analüüs toob välja mitmete kompetentsikeskuste ja spetsialiseerumisvaldkondade seosed, milles on ainest paremaks sidumiseks regionaalarenguga).

[19] Vt ka Ukrainski, K., Kanep, H., Masso, J. (2013). Eesti teaduse rahastamise rahvusvaheline võrdlevanalüüs,

http://www.tips.ut.ee/index.php?module=32&op=1&id=3561; Karo, E. jt (2014). Eesti teadusfinantseerimise instrumendid ja teaduse rakendatavus majanduses: poliitikaanalüüs tänase TAI süsteemi väljakutsetest ja võimalustest, *TIPS poliitikaanalüüs* (ilmumas).

[20] Arengufond (2013). Nutikas spetsialiseerumine – kvalitatiivne analüüs: http://www.arengufond.ee/upload/Editor/Publikatsioonid/Nutikas%20spetsialiseerumine%2020_02_2013.pdf

[21] Foray, D., David, P.A., Hall, B. (2009). „Smart Specialisation – The Concept", *Knowledge Economists Policy Brief* no 9, June: http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/kfg_policy_brief_no9.pdf

[22] Vt nt. Bonaccorsi, A. (2007). „Explaining Poor Performance of European Science: Institutions versus Policies", Science and Public Policy 34 (5): 303–316); Bonaccorsi, A. (2009). „Towards an appropriate policy mix for specialisation", Pontikakis *et al* (eds) *The Question of R&D Specialisation. Perspectives and policy implications*, JRC EC: 63–69; Foray, D. (2009). „Understanding 'Smart Specialization'", Pontikakis *et al* (eds) *The Question of RjaD Specialisation. Perspectives and policy implications*, JRC EC: 19–27.

[23] Vt eelmise perioodi meetmete juhtimise osas nimetatud kriitikat Karo, E. jt (2014). Eesti teadusfinantseerimise instrumendid ja teaduse rakendatavus majanduses: poliitikaanalüüs praeguse TAI süsteemi väljakutsetest ja võimalustest, *TIPS poliitikaanalüüs* (ilmumas).

Kasutatud kirjandus

Arengufond. (2013). Nutikas spetsialiseerumine – kitsaskohtade ja uute võimaluste analüüs. – http://www.arengufond.ee/wp-content/uploads/2013/06/AF_kitsaskohad_final2.pdf

Bonaccorsi, A. (2007). Explaining Poor Performance of European Science: Institutions versus Policies, Science and Public Policy 34 (5), 303–316.

Bonaccorsi, A. (2009). Towards an appropriate policy mix for specialisation, Pontikakis *et al* (eds) The Question of R&D Specialisation. Perspectives and policy implications, JRC EC: 63–69.

Dosi, G., Llerena, P., Labini, M. S. (2006). The Relationships between Science, Technologies and their Industrial Exploitation: An Illustration through the Myths and Realities of the So-Called 'European Paradox, Research Policy 35 (10), 1450–1464.

Eesti ettevõtluse kasvustrateegia 2014–2020. (2014). Riigi Teataja III, 25.03.2014, 8. – https://www.riigiteataja.ee/akt/325032014008

Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni strateegia 2014–2020 Teadmistepõhine Eesti (2014). Riigi Teataja III, 29.01.2014, 2. – https://www.riigiteataja.ee/akt/329012014002

Foray, D. (2009). Understanding Smart Specialization, Pontikakis *et al* (eds) The Question of RjaD Specialisation. Perspectives and policy implications, JRC EC: 19–27.

Foray, D., David, P., Hall, B. (2009). Smart specialisation – the concept, Knowledge economists policy brief 9. – http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/kfg_policy_brief_no9.pdf

Foray, D., David, P. A., Hall, B. (2011). Smart Specialisation: From academic idea to political instrument, the surprising career of a concept and the difficulties involved in its implementation, MTEI Working Paper, Ecole Polytechnique Federale de Lausanne.

Hausman, R., Rodrik, D. (2003). Economic development as self-discovery, Journal of Development Economics: 603–633.

Karo, E. jt (2014). Eesti teadusfinantseerimise instrumendid ja teaduse rakendatavus majanduses: poliitikaanalüüs tänase TAI süsteemi väljakutsetest ja võimalustest, TIPS poliitikaanalüüs (ilmumas).

Karo, E. ja Kattel R. (ilmumas). New Structuralism and Evolving Policy Capacities in the Eastern European EU Member States, Journal of Economic Policy Reform.

Lin, J.Y. (2012). New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development and Policy. The World Bank.

McCann, P. and Ortega-Argiles, R. (2011). Smart specialization, Regional Growth and Application to EU Cohesion Policy, Economic Geography Working Paper, University of Groningen. – https://community.oecd.org/docs/DOC-35950

Roolaht jt (2012). Lõppeva teadus- ja arendustegevuse ning innovatsioonistrateegia hindamine. TIPS raport – http://www.tips.ut.ee/index.php?module=32&op=1&id=3532

State of the Region Report 2013. The Top of Europe – Plowing Ahead in the Shadows of a Fractured Global Economy (2013) Copenhagen, Baltic Development Forum. – http://www.bsr2013.eu/wp-content/uploads/BDF_SotRR_2013_web.pdf

Technopolis (2006). Strategic Evaluation of Innovation and the knowledge based economy in relation to Structural and Cohesion Funds, for the programming period 2007–2013. Synthesis Report.

Technopolis. (2008). Mid-Term Evaluation of the Competence Centre Programme, *Innovation Studies* 12. – http://www.mkm.ee/innovatsiooniuuringud/

Ukrainski, K., Kanep, H., Masso, J. (2013). Eesti teaduse rahastamise rahvusvaheline võrdlevanalüüs. – http://www.tips.ut.ee/index.php?module=32&op=1&id=3561

Varblane, U. (2014). Eesti teaduse kestlikust rahastamisest toetussõltuvuse taustal. Ettekande slaidid, Tartu,14.02.2014. – http://www.akadeemia.ee/_repository/file/TEGEVUS/ETTEKANDED/2014/E_Varblane.pdf

Loomemajandus maailmas ja Eestis: dilemmad ja võimalused*

Külliki Tafel-Viia

Andres Viia, Tallinna Ülikooli Eesti Tuleviku-uuringute Instituudi teadur

Erik Terk, Tallinna Ülikooli Eesti Tuleviku-uuringute Instituudi direktor

Silja Lassur, Estonian Business School'i doktorant, Tallinna Ülikooli Eesti Tuleviku-uuringute Instituudi projektijuht

Loomemajanduse arendamine tähendab sektoriülese poliitika kujundamist. Selleks tuleb loomemajanduspoliitika (paremini) siduda ettevõtlus-, innovatsiooni-, turismi- jt poliitikatega, eelduseks on koostöö ja paindlikkus.

Mõiste loomemajandus, millega tähistatakse kultuuri ja majanduse kattuvusala ja milles ühenduvad mõlema valdkonna tunnusjooned, on rahvusvahelises kasutuses juba enam kui kümmekond aastat. Mõiste esilekerkimist on ajendanud mitmed kultuurilised, aga ka sotsiaal-majanduslikud nihked (vt Kast 1). Mõiste teket seostatakse kõige enam 1997. aastal Suurbritannia leiboristliku valitsuse algatusel toimunud loomemajanduse töörühma kokkukutsumisega ja loomevaldkondade kaardistusuuringuga (Hartley *et al* 2013, 58–59, 79). Selles kaardistusuuringus kasutati esimest korda terminit 'loomemajandus', mida määratleti kui majandussektorit, mis põhineb individuaalsel loovusel, oskustel ja andel ning mis on võimeline looma heaolu ja töökohti intellektuaalse omandi loomise ja kasutamise kaudu (Creative Industries … 1998). Defineeriti 13 loomemajanduse valdkonda: reklaam, arhitektuur, kunst ja antiik, arvutimängud ja meelelahutustarkvara, käsitöö, disain, moedisain, film ja video, muusika, etenduskunstid, kirjastamine, tarkvaraarendus, televisioon ja raadio.

Austraalias tuli analoogiline termin kasutusse juba 1990. aastate algul, sellega tähistati kommertslike kultuuriliste tegevuste ja tärkava uue meedia valdkonna tihedat seostumist tehnoloogia arengu tulemusena (Foord 2008, 94). USA-s on aastast 1990 üritatud mõõta intellektuaalomandil põhinevate sektorite (*copyright industries*) majanduslikku ulatust. Need on sektorid, kus luuakse intellektuaalomandile toetuvaid kaubeldavaid majanduslikke (varalisi) õigusi ja nende majanduslike õiguste kasutamisest saadavat sissetulekut (WIPO 2013; Siwek 2013). Põhjamaades kasutatakse elamusmajanduse terminit (*experience economy*) (Power 2009). Ehkki see haarab peale brittide käsitluses toodud valdkondade ka näiteks turismiteenuseid ja gurmeekokakunsti, on suur osa käsitletavaid valdkondi siiski samad.

Loomemajanduse termini ja end loomemajanduspoliitikatena määratlevate poliitikate ülikiirest rahvusvahelisest levikust hoolimata ei saa väita, et diskussioonid, eriti teoreetikute hulgas, oleksid loomemajanduse mõiste ja sisu ümber vähenenud. Vaidlused loomemajanduse kategooria piiride määramisel on nii tehnilist laadi kui ka kontseptuaalsed. Jaotame need diskussioonid tinglikult vaidlusteks loomemajanduse kategooria välimiste ja sisemiste piiride üle.

Kast 1. Olulised nihked kultuuris ja majanduses, mis on ajendanud loomemajanduse kategooria tekkimist ja tähelepanu keskpunkti kerkimist, on järgmised.

– Käsitlus kultuurist ja selle funktsioonidest on muutunud mitmekesisemaks ja vähemelitaarseks. Varasem arusaam, et kultuuri on võimalik jaotada selgelt kõrgkultuuriks ja massikultuuriks ning riigi roll peaks piirduma valdavalt kõrgkultuuri doteerimisega, on muutunud (Hartley *et al*2013).

– Digitaliseerimise ja IKT valdkonna arenguga seoses võib täheldada muutusi kultuurivaldkondades nii produkti tootmise kui ka tarbijaga seotud aspektist (Westerlund, Kaivo-oja 2012; Garnham 2005; Hesmondhalgh 2007). Esimesel juhul on muutunud paljude loomevaldkondade tööprotsessid ja vahendid, teisel juhul on digitaliseerimine loonud (mõnedele) loomemajanduse harudele varasemast paremad võimalused oma produkte kommertsialiseerida ja suurematele (rahvusvahelistele) turgudele jõuda.

– Loovuse suurem väärtustamine ühiskonnas: loovust tähtsustatakse järjest rohkem kui olulist eri valdkondade sisendressurssi, nii laiemas – uute olemise, mõtlemise ja koostoime viiside levik (Potts 2011, 2) – kui ka kitsamas mõttes, näiteks disain tööstuse ja kunstiteraapia meditsiini jaoks.

– Mitmed majanduses, sealhulgas tarbimises, toimunud muutused aitavad kaasa kultuuri ja loomega seotud tegurite tähtsuse tõusule. Elatustaseme tõusuga on nn heaoluühiskondades muutunud üha olulisemaks selliste toodete tarbimine, mis demonstreerivad inimese eripära ja kuuluvust ning võimaldavad isiklikku eneseteostust – selle eest ollakse nõus maksma (Jensen 1999; Morgensen 2006). Majanduse muutumine valdavalt teenusemajanduseks (mitte ainult nn puhaste teenusesektorite osatähtsuse, vaid eriti teenuste osa suurenemine tööstussektoris) suurendab vajadust interdistsiplinaarsete ja komplekssete oskustega tööjõu järele (Kuosa, Westerlund 2012). Majanduse dünaamilisuse suurenemine nõuab paindlikku ja loovat lähenemist ehk „kastist välja" mõtlemist – integratsioonis loomevaldkondadega nähakse teed selle saavutamiseks.

– Meedia ja disainiga seotud tegevusalade esilekerkimine ja jõuline ekspansioon. Just nendega seoses teadvustus äriringkondades loomevaldkondade suur potentsiaal majandusliku efekti saavutamisel (Kuosa, Koskinen 2012; Participative … 2007; The economy … 2006).

– Mitme majandusvaldkonna puhul võib täheldada uusi koostöömustreid nagu tootja ja tarbija sulandumine (*producer + consumer = prosumer*) ja kaastootmine (*co-producer, co-designer*), kus tarbija, lõppkasutaja, osaleb produkti tootmises/loomises. Sarnased protsessid toimuvad ka kultuurivaldkondades, kus loomingulise teenuse pakkuja ja tarbija loovad koos produkti (nt osalusteater) (Toffler, Toffler 2006). See loob ettevõtlusele hea aluse õppida kultuurivaldkondade praktikatest.

– Tähtsat rolli loomemajanduse arusaamade kujundamisel ja selle valdkonna tähtsustumisel on mänginud viimaste aastakümnete linnade arendamise praktika, eriti vanade tööstuslinnade ümberkujundamine (Fleming *et al* 2006; Rutten 2006; Evans 2009). Just avaliku ruumi kujundamisel ja vanade linnaruumiosade regenereerimisel on tulemusrikkalt kasutatud kultuuri- ja loomevaldkondade võimalusi. On loodud mitmekülgseid ja multifunktsionaalseid kooslusi nagu kultuuritehased ja loomelinnakud. Viimased pakuvad häid võimalusi loomealade omavaheliseks integratsiooniks ja sünteesiks, vähemalt potentsiaalis ka integratsiooniks teiste valdkondadega.

Välimised ja sisemised piirid

Nn välimise piiri määramise probleem tekib sellest, et loovus on põhimõtteliselt keskse tähtsusega komponent kunstis ja kultuuris, kuid need ei ole ainsad valdkonnad, mis loovusele pretendeerivad. Loovusel on keskne koht ka teadus- ja kõrgtehnoloogia valdkonnas ning innovaatiliste ärimudelite väljatöötamisel ja rakendamisel, mis kõik on majanduslikus mõttes üliolulised tegevused. Loomemajanduspoliitika dokumentides neid teemasid harilikult ei käsitleta. Seda ei saa väita mitme teoreetilise käsitluse kohta, millest üks tuntuimatest on Richard Florida loovklassi käsitlus (vt kast 1).

Florida (2002, 68, 69), jagab loovklassi kaheks ja paigutab loovklassi tuumikusse (*Super-Creative Core*) teadlased, insenerid, ülikoolide professorid, kirjanikud, kunstnikud, meelelahutustöötajad, näitlejad, disainerid ja arhitektid, samuti uurijad ja analüütikud. Loovklassi teise osa moodustavad loovad professionaalid (*creative professionals*), kes töötavad teadmistepõhistes majandusharudes (Florida 2002, 69). John Howkins (2002) hõlmab loovmajanduse (kasutab terminit *creative economy*) alla kõik nn loovate kaupadega toimuvad tehingud ning lisab valdkondade nimistusse kogu teadus- ja arendustegevuse. Loomemajanduse valdkondade nimistutes käsitletakse seni loomemajandusharudena enamasti neid valdkondi ja tegevusi, mis seostuvad sümbolite loomise ja identiteedi kujundamisega. Samal ajal on just Florida tööd tõstatanud küsimuse eri laadi loomevaldkondade integratsiooni vajalikkusest.

Teine jätkuv vaidlusteema, nimetame selle sisemiste piiride teemaks, on küsimus, kuhu tõmmata piir kultuuriloome – loometegevuse – ja loomemajanduse kui kultuuriloome tulemuse majandusliku realiseerimise või selleks tegevuseks majanduslike tingimuste loomise vahel. Kas loomemajandus peaks hõlmama mõlemat või tuleks pigem valida eristamise suund. Piiri tõmbamine on osutunud keeruliseks ülesandeks. Näiteks tundub lihtne eristada kirjandust ja kirjastustegevust või kujutavat kunsti ja kunstikaubandust põhimõttel, et kirjanik või maalikunstnik ei pruugi loomeprotsessis mõelda oma tulevase raamatu või maali ostjale ja äriedule (kas ta seda teeb või ei tee, sõltub loovisiku väärtustest ja arusaamadest), küll peab seda tegema aga kirjastaja või galerist. Kuid ka siin tõusetuvad küsimused erijuhtudest, nagu näiteks kultuuriajakirjanduse kirjastamine, millel on ka laiem ühiskondlik ja rahvavalgustuslik taotlus ning mis ainult ärilistele alustele tuginedes tõenäoliselt ei toimiks. Ka filmivaldkonna puhul võib edukusest rääkida nii filmi kommertsedu võtmes – menukus masspubliku seas – kui ka filmifestivalidel saadud (rahvusvahelise) tunnustuse kaudu. Arhitekti ja disaineri puhul on tarbija vajaduste ja soovide, see tähendab turu nõudmistega arvestamine vältimatu.

Piiride tõmbamiseks on loomevaldkondi püütud jagada ka rühmadeks. Tuntuim on David Throsby (2008) kontserniliste ringide mudel, milles eristatakse loovaid tuumikvaldkondi (nt kirjandus, muusika, kaunid kunstid), teisi tuumik kultuurivaldkondi (nt film, galeriid), laiemaid kultuurivaldkondi (pärand, televisioon ja raadio) ning seotud sektoreid (reklaam, arhitektuur, disain). Liigitusi on teisigi, üldjuhul põhinevad nad kõik loogikal, et eristada nn tuumik- ja teisi valdkondi. Erinevate jaotuste olemasolu näitab, et piir on hajus. Teatud ulatuses sõltub see valdkonnast, aga ka tegevuse tüübist (nišiturule suunatud kunstiväärtuslik film *versus* masstarbijale suunatud meelelahutuslik film) ja tegevuse organiseerituse vormist (loovindiviid *versus* loomeettevõte).

Kunagi ennustasid Frankfurdi koolkonna filosoofid, et kapitalismi tingimustes kultuuriloome produktid standardiseeruvad ja nende loomine muutub sarnaseks tööstusliku tootmisega (Adorno 2001). Praegu võib väita, et täiel määral see must prognoos ei ole täitunud.

Lähtekohtade paljusus

Loomemajanduse mõiste tuli käibesse poliitikakujundamise tasandil ning alles seejärel aktualiseerus uurimisvaldkonnana akadeemilistes ringkondades (Flew 2013, 1). Sellest ka põhjused, miks ühist arusaama loomemajandusest on raske kujundada. Kultuuri ja majanduse kokkupuutepunktide käsitlused on laiali mitmetes teadusvaldkondades – majandusteadustes, sotsioloogias, linna ja ruumi regenereerimisteooriates, kultuuriteooriates – ning mõtestamise kontekstid äärmiselt erinevad ka teadusvaldkonna sees. Loomemajandus ei ole otse ühegi teadussuuna pärusmaa (Hartley *et al* 2013) ja seetõttu pole loomemajandust akadeemilise diskussiooni tasandil (veel) läbi suudetud vaielda.

Näiteks tegeleb kultuuriökonoomika (*cultural economics*) – kunstivaldkondade majandusteadus – sellega, kuidas kultuuritegevust ja -institutsioone majandada (Throsby 1994, 1–2); seda ei saa samastada loomemajandusega, mille puhul

peetakse silmas mitte lihtsalt kultuuriloomet, vaid sellega seotud tulu teenimisele suunatud tegevust. Neoklassikalisel majandusteoorial põhinedes on kultuuriökonoomika alustalaks eeldus, et majandussüsteemide nõudlus ja pakkumine on tasakaalus. Kultuurituru puhul on sageli turutõrkeid – nõudlus on väiksem kui pakkumine, mille lahendust nähakse avaliku sektori sekkumise kaudu. Austraalia loomemajanduse uurijad (Jason Potts, John Hartley jt) leiavad, et loomemajandusele iseloomulike kaasmõjude ja võimendusefektide tõttu sobib käsitluseks mitte nn peavoolumajandusteadus (neoklassikaline majandusteooria), vaid pigem uus arenev majandusteaduse haru nagu evolutsiooniökonoomika (Potts 2011). Sellest lähtudes käsitletakse loomemajandussektorit majandusprotsesside muutumise kontekstis, nähes nendel olulist rolli struktuursete muutuste ja innovatsiooni toetajana, kohandajana, aga ka muutuste ellukutsujuna (nt uute ärimudelite teke). Avaliku sektori sekkumise asemel loodavad selle suuna esindajad turupõhistele lahendustele, tõmmates paralleeli näiteks meediafirmade ja riskikapitali vahel, nähes neil sarnast turu „korrastaja", koordineerija ja vahendaja rolli.

Tuues majandusteooriate kõrvale näiteks linna ja ruumi regenereerimisteooriate käsitlused, üritavad nende lähenemiste eestkõnelejad integreerida ja mõtestada kultuurivaldkonna ja ruumi arengu protsesside läbipõimumist ja vastastikust võimendust. Briti urbanist Charles Landry arendas välja loova linna kontseptsiooni (Landry, Bianchini 1995), et pakkuda linnadele uut tüüpi planeerimisparadigmat. Ta hõlmas loova linna kontseptsiooniga uut tüüpi majanduse arendamise, loovuse ergutamise kõikidel elualadel, linna infrastruktuuri arendamise ning esteetilist, meelelahutust pakkuvate ja loovust ergutavate keskkondade loomise, kokkuvõttes kõigi linnaelu valdkondade arendamise.

Richard Florida tegeleb samuti linna arenguga, tähtsustades selles loovate indiviidide, nn loovklassi rolli (Florida 2002, 225–227). Ta keskendub küsimusele, miks loovklassi esindajad kalduvad koonduma teatud paikadesse ning kas ja millisel määral suudavad erinevad kohad – linnad – meelitada ligi uue majanduse esindajaid, kelleks ta peab loovklassi, millest kokkuvõttes sõltub linna konkurentsivõimelisus. Viimase väite tõestuseks tehtud empiirilised uuringud on kinnitust leidnud mitmete USA linnade uuringutes (Florida 2002, 2004), Euroopa kontekstis on loovklassi koondumise ja majandusliku konkurentsivõime vahelist seost suudetud vähem tuvastada (Cooke 2007; Martin-Brelot *et al* 2010; Hansen 2014; Andersen *et al* 2014).

Loomemajanduspoliitika kujunemise verstapostid

Loomemajanduse arendamise strateegilistest ilmingutest ehk loomemajanduspoliitikast võib rääkida ajast, kui poliitikates saab tuvastada märke loovuse ja kultuuri tähtsustamisest instrumentaalses võtmes – kultuuri võimalikust majanduslikust tähtsusest, kultuuri olulisusest (linna)keskkondade arendamisel, ühiskonna sidususe suurendamisel. Enam kui paarikümneaastase perioodi jooksul on loomemajanduse toetuspoliitikate dünaamikas võimalik täheldada nelja olulist arengunihet:

a) loomemajanduspoliitika kujunemise esimesi märke oli see, kui loovuse lätteks hakati traditsiooniliselt avaliku sektori toetatavate kultuurivaldkondade kõrval pidama ka kommertslikel alustel toimivaid kultuuritegevusi ning leiti, et need peaksid olema (kultuuri)poliitika objektiks (Hartley *et al* 2013, 70). Muutuse alged ulatuvad 1940. aastatesse, kui Frankfurdi koolkonna esindajad Max Horkheimer ja Theodor W. Adorno rääkisid kultuuri kommertsialiseerumise ja kaubastumise ohtlikest tagajärjedest (Hesmondhalgh 2007, 16);

b) teine oluline verstapost on nn kultuuri juhitud (*culture-led*) linnade ja regioonide uuenemise poliitikate esilekerkimine kohalikul tasandil 1980. aastatel. Selle tingis vajadus võtta midagi ette linnast väljakolinud tööstuse tagajärjel tekkinud sotsiaalselt ja majanduslikult allakäinud ruumiga. Nende linnakeskkondade ümberkujundamise ja tänapäevastamise võtmerolli hakati nägema kultuuril ja loovusel (Sasaki 2013, 136). Sellesuunalised levinud strateegilised tegevused on kultuurikvartalite ja -klastrite arendamine, mida võib täheldada paljudes Euroopa linnades, ning kultuuripärandi rakendamine kultuuriturismi edendamise teenistusse (Pratt 2010);

c) otsesõnu loomemajanduspoliitikast võib rääkida siis, kui - loomevaldkondade arendamisel hakati selge sõnaga rääkima majanduslikest eesmärkidest: panustada riiklikku koguprodukti, tööhõivesse, eksporti jms. Seda suundumust on nimetatud ka kultuuripoliitikaks 2.0 (Sacco 2011), millega kaasnes (kultuuri)poliitikadokumentides kultuuri tuumikvaldkondade (*core arts*) ja loovtööstuste (*creative industries*) eristamine (Throsby 2010). Aja jooksul on kahese jaotuse (tuumik *versus* teised) asemel liigutud järjest diversifitseerituma jaotuse suunas. Kuna traditsiooniliste kultuurivaldkondade kõrval hakati hõlmama teisi sektoreid (nagu videomängud, moetööstus) ja paljusid ärilistel alustel toimivaid valdkondi, tekkis vajadus uue poliitika – loomemajanduspoliitika – järele, mis suudaks neid sektoreid ühendada. Oluline on rõhutada, et tegu on ikkagi sektoripõhise poliitikaga: loomemajanduse kui ühe (väikesemahulise) sektori arendamisega teiste tööstus- ja teenindussektorite kõrval;

d) neljas oluline nihe on laiapõhjalise loomemajanduspoliitika kujunemine. See tähendab, et poliitika lähtekoht on loomemajanduse integraalne ja paljude positiivsete kõrvalmõjudega iseloom (Sacco 2011; Stern, Seifert 2008). Loomemajandussektor ei ole üks sektor teiste kõrval, vaid pigem teiste sektorite arengu soodustaja või isegi vedaja (nt disain kui tööstussektori lisandväärtuse suurendaja).

Loomemajanduspoliitika ei asenda kultuuripoliitikat, ükskõik mis arenguetapi kontekstis me sellest räägime; loomemajanduspoliitika kriitilistes diskussioonides kasutatakse just seda paljudel juhtudel loomemajanduspoliitika kontraargumendina. Loomemajanduspoliitika on tekkinud ja kujunenud kultuuripoliitika kõrvale, et seda täiendada ja mitmete teiste poliitikatega ühendada. Kuigi kultuuri- ja loomemajanduspoliitika võivad kattuda, ei saa rääkida ühe asendumisest teisega. Kui see juhtuks, lõikaks loomemajanduspoliitika läbi oma juured.

Nõuded loomemajanduse arendamise valitsemislikele valikutele

Loomemajanduse strateegilisel arendamisel (viimase aja rahvusvahelise praktika arenguid loomemajanduse arendamisel vaata lähemalt kastist 2) on riigid ja linnad sattunud silmitsi mitmete probleemidega. Traditsioonilised (kultuuripoliitikale sobivad) valitsemisstruktuurid ei kipu sobima loomemajandussektori toetamiseks (Lange 2009; Balducci 2004; Kunzmann 2004) ning loomemajanduse arendamine eeldab muutusi poliitikakujundamises ja valitsemises tervikuna. Ajendeid, mis uusi nõudmisi valitsemisele esitavad, on mitmeid.

1. Loomemajandussektori iseärasused

Sageli tuuakse esile loomemajandussektori toimimise teatavaid iseärasusi (Balducci 2004; Kunzmann 2004; Lange 2009). Loomemajandussektor hõlmab eri tasandeil eri tegevusloogikaga tegutsejaid: avalikku teenust pakkuvaid organisatsioone (nt raamatukogu) ja puhtalt ärialustel toimivaid ettevõtteid (nt reklaamifirma), ka nende kombinatsioone (nt teater); tegutsejad on nii indiviidid (loovisikud, kunstnikud), organisatsioonid (nt loomeettevõtted) kui ka võrgustikud (nt loovklastrid). Sageli viidatakse loomeettevõtete erisustele. Loomeettevõtete eripärade all peetakse silmas nende toote/teenuse põhinemist unikaalsusel, produkti sümbolilist väärtust, ettevõtte sotsiaalsete eesmärkide tähtsust (majanduslike eesmärkide kõrval) (Malem 2008; Curran, Blackburn 1994; Gray 1998), võrgustikupõhiseid organisatsioonilisi praktikaid (Neff, Stark 2003; Barabasi 2002), aga ka kasvustrateegiate mitmekesisust (Grabher 2004; Bilton 2006; Tafel-Viia *et al* 2011a). Tuleb rõhutada, et loomeettevõtete eripära sõltub paljuski võrdlusbaasist. Loomeettevõtted on valdavalt mikro- ja väikeettevõtted, seetõttu erinevad need suuresti keskmistest ja suurettevõtetest; produkti sümbolilise väärtuse tähtsus teeb loomeettevõtted erinevaks teiste sektorite mikro- ja väikeettevõtetest. Innovaatilisuse poolest on nad teatud osas sarnased tehnoloogiapõhiste ettevõtetega, kuigi viimaste riskitegurid ja elutsükkel on erinevad. Tehnoloogiaettevõtte riskiaste võib olla loomeettevõtte omast uurimus- ja arendustööde pikkusest tulenevalt suurem, kuid nende turg on üldjuhul vähem subjektiivne ning tulemus tavaliselt tiražeeritav, sealhulgas rahvusvaheliselt. Seetõttu on investoritel suurem huvi paigutada raha kõrge riskiga tehnoloogiaprojektidesse kui investeerida loomeettevõtetesse (Tafel-Viia *et al* 2011a).

2. Põimumine teiste poliitikavaldkondadega

Teine põhjus on loomemajanduspoliitika eesmärkide spektri paljusus ja põimumine teiste (poliitika)valdkondadega. Varasemaid uuringuid ning riikide ja linnade loomemajanduspoliitika praktikaid üldistades võime eristatada nelja põhilist loomemajanduspoliitikale seatavat eesmärki (Tafel-Viia *et al* 2013). Esimene seostub majandusliku uuenemisega: loomemajandust nähakse ühe (tuleviku)majanduse kasvualana (Garnham 2005) ja innovatsiooni ergutajana (Foord 2008), olles seeläbi tihedalt seotud (muu) majandus- ja ettevõtluspoliitika eesmärkidega. Teine seob loomemajanduse arendamise (linna)ruumi arendamisega: loomemajanduspoliitika eesmärk on allakäinud ruumi elavdamine ja atraktiivsuse suurendamine ruumile täiendavate või uute funktsioonide

andmise kaudu (Power, Jansson 2006). Kolmas on sotsiaalne uuenemine loomemajanduse arendamise kaudu, mis seisneb kultuurilise mitmekesisuse ja kultuurivaldkondade ülese koostöö ergutamises (Florida 2002; Evans 2005; Rutten 2006; Baycan-Levent 2010), sageli eeldusega, et sidusam kogukond on konkurentsivõimelisema majanduse eeldus (Landry 2000). Neljas eesmärk on seotud rahvusvahelistumisega. See võib seonduda nii turismi- ja kohaturunduse strateegiatega (Bilbao linna ümberkujundamine Guggenheimi muuseumi arendamise teel on tuntumaid selle suuna näiteid) kui ka loomevaldkondade ekspordivõimekuse kasvatamisega (Power, Jansson 2006).

Eesmärkide mitmekesisus annab poliitikakujundajatele hulgaliselt valikuid, aga tähendab ka loomemajanduspoliitika teatavat hägusust. Seotus teiste traditsiooniliste poliitikate nagu turismi- või ettevõtluspoliitika eesmärkidega tekitab küsimuse, kust maalt ei räägita enam turismi- ja ettevõtluspoliitikast, vaid loomemajanduspoliitikast ning kuhu tõmmata piir. Poliitikavaldkondade põimumine tõstatab omakorda küsimuse, kas eraldiseisev loomemajanduspoliitika on vajalik või pigem on oluline teiste poliitikate uuendamine, et need kannaksid ja arvestaksid loomevaldkondade eesmärke. Kui esimese valiku kitsaskoht on uue „silotornitüüpi" ehk eraldiseisva poliitika tekitamine, siis teise valiku oht on kahtlemata loomemajanduslike eesmärkide teistes poliitikates lahustumine.

3. Institutsionaalsete lahendite leidmise keerukus

Kolmas põhjus on sobivate institutsionaalsete lahendite leidmise keerukus loomemajanduspoliitika integraalsusest, sektoriülesest iseloomust tulenevalt. Riikide ja linnade praktikas on nii sektoripõhiseid kui ka -üleseid lähenemisi. Brittide „ülemvõimust" loomemajanduse arendamisel ja mitmetest loomemajanduse teoreetilistest käsitlustest (Howkins 2002) tulenevalt on loomemajanduse arendamisel olnud domineeriv sektoripõhine lähenemine (Flew, Cunningham 2010). Kuid valdkondade põimumisest võib rääkida ka sektoripõhise lähenemise puhul, sest loomemajandus iseenesest tähistab kultuuri ja majanduse kattuvusala, rääkimata tänapäevastest lähenemistest, mis rõhutavad veelgi enam loomemajandussektori esindajate võrgustumist, tihedat seotust teiste valdkondadega ning kultuuri ja loovuse kõikehõlmavat, valdkondadeülest iseloomu (Hearn *et al* 2007; Evans 2009; Trip, Romein 2010). Poliitikakujundamise seisukohalt tähendab see, et loomemajanduse arendamine on sektoriülese iseloomuga, mistõttu ei saa loomemajanduspoliitikale seada kitsaid valdkonnapõhiseid eesmärke. Kuigi sektoriülene poliitika ei ole iseenesest midagi uut, võib öelda, et loomemajanduse kontekstis on sektoriülesusega hakkamasaamiseks sobivate institutsionaalsete lahenduste leidmine keerukam. Loomemajanduse arendamine tähendab majanduse ja kultuuri seoste (ümber)defineerimist ja kokkupuutepunktide tekitamist eri tüüpi tegevussfääride vahel (Engeström 1987; Tuomi-Gröhn *et al* 2003), mis poliitikatasandil on traditsiooniliselt asunud vastaspoolustel ja olnud vastandlike eesmärkidega institutsioonide hallata: kaunite kunstide subsideerimine *versus* majandusliku tasuvuse saavutamine. Sõltuvalt loomemajanduse arendamise rõhuasetustest, kas (linna)keskkonna atraktiivsuse suurendamine või loomemajanduse arendamine majanduse uuenemise vedajana, võivad need olla realiseeritavad nii kohaliku, regionaalse kui ka riigi tasandi poliitikana. Seega tähendavad loomemajanduse

arendamiseks sobivad institutsionaalsed valikud eri valitsemise tasandeid integreerivaid lahendusi.

Kokkuvõttes on loomemajanduspoliitika puhul oluline arvestada kaht momenti. Esiteks funktsioneerib loomemajanduspoliitika tihedas seoses teiste poliitikatega, osalt ka teiste poliitikate kujundatavas ruumis. Valitsemise seisukohalt on oluline, kuidas lahendada poliitikatevahelise seotuse küsimus. Peale kultuuripoliitika tuleb nimetada veel näiteks hariduspoliitikat, regionaalpoliitikat, majanduspoliitika raamidesse jäävaid tööstuspoliitikat (*industrial policy*), innovatsioonipoliitikat, turismipoliitikat, ekspordi toetamise poliitikat jms. Loomemajanduspoliitikat on keeruline arendada jäigalt sektoripõhiste valitsemisstruktuuride toel. Seega eeldaks loomemajanduspoliitika arendamine ja rakendamine erinevatele valitsemise struktuuridele seatud vastutusalade piiride hägustamist ja organisatsioonilist läbipõimumist (Jessop 1995; Rhodes 1996), ametkondade tihedat koostööd ja sektoriüleste poliitikate väljatöötamist (O'Connor 2009; Potts, Cunningham 2008; Throsby 2008), vahendavate ja eri struktuure ühendavate institutsioonide rolli suurenemist (Costa *et al* 2009) ning võrgustikupõhist valitsemiskorraldust (Lange 2008; Kalandides 2007). Riikide ja linnade loomemajanduse praktikad näitavad, et loomemajanduse arendamine on kaasa toonud mitmeid valitsemise praktikate muutusi, nagu näiteks uute – detsentraliseeritud ja võrgustikupõhise – valitsemisvormide loomise; koostöö tugevdamise valitsussektori üksuste vahel; kolmanda ja erasektori esindajate ning kodanike suurema kaasamise poliitikakujundamisse (Rhodes 1996; Mulcahy 2006; Costa *et al* 2008).

Teine valitsemise seisukohalt oluline moment on arvestamine loomemajandusele omase tendentsiga kontsentreeruda piirkondlikult, eriti suurematesse linnadesse (kultuurikvartalid, boheemlaslinnaosad jms). Tugeva seotuse tõttu lokaalse ruumiga on loomemajanduspoliitika ühel ajal nii riigi kui ka kohalike võimuorganite tähelepanu areaalis. Valitsemislike väljakutsete seisukohalt on seega põhiküsimus vastutusala jaotamine kohaliku (regionaalse) ja riigi tasandi vahel, rõhuasetusega sellel, kuidas riigi ja linna tasandilt kujundatavad toetuspoliitikad haakuvad ja üksteist toetavad.

Eesti loomemajanduslike näitajate vaatevinklist

Eestis on loomemajanduse termin kasutusel kümmekond aastat. Poliitilisse diskursusesse tuli see 2004. aastal kokkuleppeliselt *creative industries* tõlkena. Riigi tasandil lähtutakse Eesti loomemajandussektori määratlemisel Suurbritannia lähenemisest. Selle kohaselt on loomemajandus majandussektor, mis põhineb individuaalsel ja kollektiivsel loovusel, oskustel ja andel ning mis on võimeline looma heaolu ja töökohti intellektuaalse omandi loomise ja kasutamise kaudu (Eesti … 2013). Eestis arvatakse loomemajanduse hulka 13 valdkonda (tabel 1).

Loomemajandussektori majandusnäitajaid hakati hindama aastast 2005, teiste majandussektoritega võrreldes küllalt hilja. Eesti loomemajandusvaldkondade majandusnäitajaid on kaardistanud Eesti Konjunktuuriinstituut kolm korda (2005, 2009, 2013) (tabel 2).

Nendel aastatel on loomemajanduse osakaal majanduse kogutoodangust samana püsinud, ligikaudu kolme protsendi juures SKT-st (Eesti … 2013), mis on võrreldav sellise majandussektoriga nagu finantsvahendus (3,4%; 2012), aga suurem kui majutus- ja toitlustussektor (1,7%; 2012) või mäetööstuse sektor (1,3%; 2012 statistikaameti andmed). Aastate jooksul on loomemajandussektoris suurenenud töötajate ja ettevõtete arv. Toodud arvud sisaldavad ainult loomemajanduse primaarset majanduslikku mõju – loomemajandussektori ettevõtete ning töötajate arvu ja käibe suurust. Arvestades, et loomemajandussektori panus väljendub suurel määral otseste ja kaudsete sotsiaal-majanduslike kõrvalmõjude kaudu, nagu teiste sektori toodete ja teenuste lisandväärtuse suurendamine, innovatsiooni hoogustamine teistes sektorites jpm (Tafel-Viia *et al* 2011b), võib eeldada, et loomemajanduse osakaal Eesti majanduses võib olla suurem, kui näitavad primaarsete majanduslike näitajate kaardistused.

Tabel 1. Loomemajanduse valdkonnad

Valdkond	Allvaldkond
Arhitektuur	arhitektuur sisearhitektuur maastikuarhitektuur
Film ja video	kinofilmide ja videote tootjad telesaadete tootjad kinofilmide, videote ja telesaadete järeltootmisega tegelejad kinofilmide, videote ja telesaadete levitajad ning telejaamadele kinofilmide ja videote linastajad
Ringhääling	raadioringhääling teleringhääling
Disain	tööstus- ja tootedisain graafiline disain
Etenduskunstid	teater tants festivalid
Kirjastamine	raamatute, brošüüride, kataloogide kirjastamine

	õpikute, sõnaraamatute jm teatmeteoste kirjastamine ajalehtede, ajakirjade jm perioodika kirjastamine kaartide, piltide, kalendrite, reklaammaterjalide jm kirjastamine
Käsitöö	
Muuseumid	
Raamatukogud	
Kunst	kujutav kunst tarbekunst
Meelelahutus-tarkvara	mobiili-, *online*-, arvuti- ja konsoolimängud meelelahutuskeskkonnad
Muusika	autorid ja interpreedid tootmine (kirjastamine, fonogrammitootmine, stuudiod) agentuurid ja kontserdikorraldajad festivalid
Reklaam	

ALLIKAS: Eesti loomemajanduse olukorra uuring ja kaardistus, 2013.

Tabel 2. Loomemajanduse näitajate* dünaamika

	2003	**2007**	**2011**
Ettevõtete ja organisatsioonide arv	2 307	4 921	7 066
% ettevõtetest	6,3	9,4	11,4
Töötajate arv	19 891	27 951	29 200
% hõivatutest	3,4	4,3	4,8
% SKT-st	2,8	2,9	2,7

Märkus: * Näitajate arvestamisel on haaratud professionaalne tegevus, mis annab põhisissetuleku, välja on jäetud harrastustegevus.

ALLIKAD: Eesti loomemajanduse kaardistus ja analüüs 2005; Eesti loomemajanduse olukorra uuring ja kaardistus 2009 ja 2013.

Eesti loomemajandussektori maht teiste riikidega võrreldes

Euroopa Komisjoni andmetel (vt http://ec.europa.eu/dgs/connect/en/content/creative-industries-promoting-innovation) on Euroopa Liidu keskmine loomemajanduse osakaal SKT-st 3,3 protsenti, seega on Eesti oma ligikaudu 3 protsendiga SKT-st Euroopa Liidu keskmisel tasemel. Euroopa suurriikidega (tabel 3) võrreldes ei ole Eesti positsioon halb. Arvestada tuleb, et Suurbritannia on Euroopa juhtivaimaid loomemajandust arendavaid riike ning teistel riikidel on märkimisväärselt suurem koduturg, mis toetab loomemajandussektori arengut. Lisaks tuleb silmas pidada, et loomemajandussektori suurust mõjutab kahtlemata see, milliseid sektoreid selle alla loetakse ning riikide ja linnade vahel on suured erinevused. Mitmetes riikides arvatakse loomemajandussektori hulka kogu IT-sektor (Suurbritannias), aga ka turism ja toit (restoranid, kohvikud). Kui ka Eestis oleksid need sisse arvatud, räägiksime palju suuremahulisemast sektorist.

Eesti loomemajandussektori potentsiaali uuriti laiemas võtmes lähemalt Eesti Tuleviku-uuringute Instituudi ja Tallinna Ülikooli Eesti Humanitaarinstituudi uuringus „Eesti loomemajanduse potentsiaal ja arenguks vajalikud riiklikud toetusmeetmed" (2009). Hinnati kõiki loomemajanduse allvaldkondi majanduslikust, hariduslikust, keskkondlikust, sotsiaalsest, rahvusvahelistumise ja innovaatilisuse mõõtmest lähtudes. Uuringu tulemus oli, et allvaldkondade potentsiaal on mõõtmeti erinev ning ka kõrge potentsiaal tuleb esile eri tüüpi potentsiaalide hindamise kaudu. Võttes aluseks näiteks mastaabi (tegijate, tegevuste, harrastajate hulk) ja rahvusvahelisuse, eristub muusika valdkond. Kui siia lisada kolmas mõõde – võime kaasata palju loomevaldkondi –, saab lisada filmivaldkonna (filmi mastaapsus tulebki teiste valdkondade kaasamise kaudu). Kui võtta aluseks võimenduse pakkumine teistele, loomemajanduse hulka mittekuuluvatele majandussektoritele, võib välja tuua disaini ja ka pärandi valdkonnad. Kui disain annab lisandväärtust tööstus- ja teenindusettevõtetele, siis pärand (käsitöö ja muuseumid) annab olulise sisendi turismisektorile. Võttes aluseks atraktiivse töö- ja elukeskkonna loomise võimekuse – muuta elukeskkond atraktiivseks omainimestele ning meelitada ligi talente, turiste, investoreid mujalt –, siis on olulist potentsiaali arhitektuuril ja pärandivaldkonnal. Kahtlemata mängivad olulist rolli mitmekesise ja kvaliteetse avaliku ja eluruumi tekitamise seisukohalt ka kunstid: visuaal-, rakendus- ja esituskunst. Allvaldkondade potentsiaali hindamise tulemused tõid selgelt esile loomememajandussektorite potentsiaali mitmepalgelisuse: peale majandusliku potentsiaali on loomemajanduse valdkondadel suur roll keskkonna atraktiivsemaks muutmisel, sektorite koostöö hoogustamisel jms, mida majanduse primaarsete näitajatega, mille põhjal loomemajandussektori võimekust hinnatakse, mõõta ei saa.

Potentsiaali mitmepalgelisus avaldub ka loomeettevõtete tasandil. Loomeettevõtete eripärasid, sealhulgas kasvueripärasid, uuriti 2011. aastal Tallinna Ülikooli Eesti Tuleviku-uuringute Instituudi uuringus Tallinna ja Tartu loomeettevõtete seas. Uuriti mõlema linna loomeinkubaatorites tegutsevaid ettevõtteid ning küsimus oli, kuivõrd ja mille poolest loomeettevõtted teistest ettevõtetest erinevad ning mida see peaks tähendama toetuspoliitika kujundamises.

Tulemused näitavad loomeettevõtete tegevuspraktika ja arengumudelite küllalt suurt mitmekesisust; erinevusi ja ühisjooni leiti nii teiste väikeettevõtetega kui ka alustavate kõrgtehnoloogiaettevõtetega. Arvestataval osal loomeettevõtjatest võis täheldada kasvu- ja laienemistaotlust, kuid mõnevõrra teistsuguses vormis, kui see on iseloomulik nn tavaettevõtetele (vt kast 3).

Tabel 3. Eesti loomemajanduse osakaal tööhõivest ja SKT-st valitud Euroopa riikide võrdluses

	Eesti*	Suur-britannia	Prantsus-maa	Saksa-maa	Itaalia	Hispaania
% hõivatutest	4,3	5,4	3,7	4,1	3,6	3,5
% SKT-st	2,9	6,2	4,9	4,2	3,8	3,6

Märkus: * Eesti puhul on kasutatud 2009. a kaardistuse andmeid, teistel riikidel 2008. a andmed.

ALLIKAD: Eesti loomemajanduse olukorra uuring ja kaardistus, 2009; Tera Consultants (2010). Building a Digital Economy: The Importance of Saving Jobs in the EU's Creative Industries. – http://www.droitechnologie.org/upload/dossier/doc/219-1.pdf

Kesk- ja Ida-Euroopa eripärad ning Eesti loomemajanduspoliitika kujunemine

Enamiku Kesk- ja Ida-Euroopa riikide, sealhulgas Eesti loomemajanduspoliitika kujunemist on suunanud eelkõige kaks mõjutegurit. Ühelt poolt Suurbritannia jõulised pingutused juurutada neile omast loomemajanduse lähenemist ja poliitikat Kesk- ja Ida-Euroopa riikides (Jürisson 2007; Primorac 2006; Suciu 2009). Nende riikide seisukohalt vaadates tähendab see, et loomemajanduspoliitika näol on tegu poliitika ülekandega (*policy transfer*) ja ülalt alla juurutatava poliitikareformiga (Tafel-Viia *et al* 2013; Lassur *et al* 2010). Seega on poliitikaanalüüsi seisukohalt oluline küsimus, millisel määral ja kujul on poliitika ülekanne toimunud ning milliseid omaksvõtu strateegiaid on selleks rakendatud.Teine tegur on rajasõltuvuse (*path-dependency*) määravus loomemajanduspoliitika kujunemisel (Bontje, Musterd 2008). Kuna loomemajanduse toetuspoliitika on küllaltki koha- ja kultuurispetsiifiline ning

tihedalt seotud kohalike kultuuri eripärade ja keskkonna nõudmistega, tõstatub küsimus, kui määrav on konkreetse riigi sotsiaal-majanduslik ja kultuuri kontekst loomemajanduspoliitika valikute tegemisel.

Kesk- ja Ida-Euroopa riikides sattus lääneliku loomemajanduspoliitika juurutamine aega, kui nende turumajandus oli alles arenemas, seetõttu erineb nende riikide sotsiaal-majanduslik kontekst märkimisväärselt pikaajalise turumajanduse kogemusega lääneriikidest ja on tekitanud tõrkeid uue poliitika juurutamisel. Üks konfliktiallikas on traditsioonilise elitaarse kultuuripoliitika ning turule ja tarbijale suunatud loomemajanduse paradigma sobitamine. Kesk- ja Ida-Euroopa riikides käsitleti kultuurisektorile suunatud poliitikat toetuspõhise poliitikana ja kultuurivaldkonda kuluartiklina erinevalt loomemajandusparadigmale omasest lähenemisest, mis nägi kultuuri kasumiteenimise valdkonnana (Primorac 2006). Aja jooksul on arusaamad muutunud, kuid diskussioonid ei ole oma aktuaalsust kaotanud. Teiseks, Kesk- ja Ida-Euroopa riikide puhul aktualiseerus loomemajanduse arendamine ajal, kui neis maades oli tegu alles üleminekumajandustega (või oldi just sellest perioodist väljutud), samal ajal kui lääneriikide majanduses domineerisid postmaterialistlikud väärtused ja uut tüüpi ärimudelid, mis soodustasid loomemajanduse arengut (Tomic-Koludrovic, Petric 2005). Kolmandaks, postsotsialistlikes riikides puudusid sobivad institutsionaalsed struktuurid uue integraalset tüüpi poliitika kujundamiseks. Kesk- ja Ida-Euroopa riikide valitsemisstruktuurid olid loodud selleks, et kultuurisektorit avaliku sektori vahenditest subsideerida, mitte loomeettevõtlust arendada (Jürisson 2007). Neljandaks, Kesk- ja Ida-Euroopa riikide majanduses domineerinud sekundaarsektori (tööstus) märkimisväärne langus postsotsialistlikul perioodil andis neile riikidele ja linnadele küll tugeva tõuke majandusstruktuuri muutmiseks ja keskkonna reorganiseerimiseks, kuid selle realiseerumist on takistanud finantside puudumine (Tafel-Viia *et al* 2013).

Eesti loomemajanduspoliitika kujunemisloo algus ulatub 2000. aastate algusse. Selles protsessis võib eristada nelja suuremat etappi (Lassur *et al* 2010) (tabel 4).

Tabel 4. Eesti loomemajanduspoliitika kujunemise perioodid

Periood	Keskne institutsioon	Olulised sündmused, tegevused
2004–2006	Loomemajanduse kontseptsiooni jõudmine Eesti poliitika diskursusesse	
	Kultuuriministeerium	Briti Nõukogu jõuline initsiatiiv kultuuriministeeriumi suunal. Brittide loomemajanduse definitsiooni kasutuselevõtt, sellesse täiendavalt kollektiivse loovuse klausli lisamine: loomemajandus on majandussektor, mis põhineb individuaalsel ja kollektiivsel

		loovusel, oskustel ja andel ning mis on võimeline looma heaolu ja töökohti intellektuaalse omandi loomise ja kasutamise kaudu. Esimesed uuringud: Eesti loomemajanduse olukorra uuring ja kaardistus (2005), Eesti Konjunktuuri Instituut; Loomemajanduse arendamine Eestis – ettepanekud tulevikuks (2005), Eesti Tuleviku-uuringute Instituut.
	Tallinna linn	Tallinna aktiivne seotus Põhjala riikidega erinevate programmide ja projektide kaudu – loomemajanduse levik kohaliku tasandi poliitikasse elamusmajanduse (*experience economy*) nime all. Loomemajanduse temaatika sissekirjutamine strateegiasse „Tallinn 2025": elamusmajandus: üks ettevõtluse tulevikusuundi, kultuuri, turismi ja meelelahutusega seotud ettevõtlus.
2006–2007	Loomemajanduse sissekirjutamine EL-i struktuurivahendite strateegiasse	
	Kultuuriministeerium ning majandus- ja kommunikatsiooni-ministeerium	Loomemajanduse arendamiseks rahaliste vahendite kaasamine läbi EL-i struktuurivahendite; Ametliku partnerina majandus- ja kommunikatsiooni-ministeeriumi kaasamine struktuurivahendite jaotamise eest vastutava halduspartnerina.
2007–2008	Algatused kohalikul tasandil	
	Kohalikud omavalitsused	Loomemajanduse arendamise sissekirjutamine kohaliku tasandi arengustrateegiatesse, sh Tallinna innovatsiooni strateegia; Tallinna vanalinna arengukava; Tallinna väike-ettevõtluse programm; Tartu kultuuri, spordi ja noorsootöö arengukava aastateks 2008–2013; Viljandi kultuuri arengukava 2008–2015.

	Loomemajandussektori esindajad	Mitme kultuuritehase teke nagu Kultuurikatel ja Telliskivi Loomelinnak Tallinnas, Pärmivabrik Tartus. Esimeste valdkondlike arenduskeskuste, Eesti Disainikeskuse ja Eesti Arhitektuurikeskuse asutamine.
2009–	Otse loomemajanduse arendamisele suunatud poliitikameetmete teke ning kohalike omavalitsuste ja loomemajandussektoris tegutsejate kasvav aktiivsus	
	Kultuuriministeerium, majandus- ja kommunikatsiooniministeerium, Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus	Riigi tasandi meetmete arendamine: loomemajanduse tugistruktuuride meede; loomemajanduse teadlikkuse programm (ettevõtlus- ja innovatsiooniteadlikkuse programmi osa); loomemajanduskoolitused (teadmiste ja oskuste arenguprogrammi raames). Loov Eesti – loomemajandusalase teadlikkuse tõstmise programmi loomine. Loomemajanduse arendamise jõudmine riigi tasandi arengudokumentidesse, nagu nt konkurentsivõime kava Eesti 2020, disainivaldkonna riiklik tegevusplaan 2012–2013; kultuuripoliitika põhialused aastani 2020; Eesti ettevõtluse kasvustrateegia 2014–2020.
	Tallinna, Tartu, Viljandi linn	Tallinna loomeinkubaatori, Tartu loomemajanduskeskuse, Viljandi loomeinkubaatori asutamine. Loomemajanduse arendamise sissekirjutamine Põhja-Tallinna linnaosa arengukavasse 2011–2015.
	Teised kohalikud omavalitsused	Loomemajanduse märksõna lisandumine arengukavadesse: Lõuna-Eesti turismi arengukava aastani 2020; Põlva maakonna arengukava 2011–2017; Hiiumaa loomemajanduse lähtekohad ja väljavaated 2009–2012; Pärnu linna kultuuri arengukava aastani 2025.
	Loomemajandussektori esindajad	Mitme uue initsiatiivi teke nagu Läänemaa loomekeskus ning loome- ja

		tervisemajanduse klaster, Hiiumaa loomekobar. Uute valdkondlike arenduskeskuste asutamine: Eesti Muusika Arenduskeskus, Eesti Kaasaegse Kunsti Arenduskeskus, Pärnumaa Loomemajanduse Tugiüksus jt.

Tallinna ja Tartu loomemajanduspoliitika erinevused

Eesti loomemajanduspoliitika arengu kohta saab hinnanguid anda eeskätt kohaliku tasandi perspektiivis, sest seni on põhjalikult analüüsitud Eesti linnade, eeskätt Tallinna ja Tartu loomemajanduspoliitikat. Uuringu *Creative Metropoles*'i tulemusena konstrueeritud kolme loomemajanduspoliitika ideaaltüübi (vt kast 1) toel saab Tallinna puhul rääkida uue näoga linna ja loomeettevõtluslinna tüübi kombinatsioonist (Tafel-Viia *et al* 2013). Seega on loomemajanduse arendamine Tallinnas olnud ühelt poolt suunatud linnakeskkonna arendamisele: vanade tööstuspiirkondade elavdamisele (nt Kultuurikatel, Rotermanni kvartal) ja linna merele avamisele (nt Lennusadama rekonstrueerimine). Arvestades, et sellesuunalised tegevused ei ole (läbinisti) strateegiliselt suunitletud ja koordineeritud ega ka piisaval määral finantsiliselt toetatud ning pigem toimunud üksikute arendustena, ei anna need välja uue näoga linna tüübi mõõtu. Lisaks on keskkonna elavdamise kõrval tegeldud loomeettevõtluse toetamisega, mida näitab selgelt loomemajanduse sissekirjutamine ettevõtlus- ja innovatsioonistrateegiasse, aga ka Tallinna loomeinkubaatori asutamine. Need tegevussuunad teevad Tallinna loomeettevõtluslinna tüübiga sarnaseks.

Kas Tallinna loomemajanduspoliitikat saab pidada edukaks poliitika ülekande näiteks või kontekstist ja vajadustest kujunenud poliitika uuendamiseks? Tallinn on loomemajanduspoliitika kujundamisel tegutsenud aktiivselt. Seda kinnitab loomemajanduse sissekirjutamine linna arengudokumentidesse. Lähenemine loomemajanduse arendamisele on küllalt laiapõhjaline, sidudes loomemajanduse arendamise nii linnakeskkonna elavdamise kui ka loomeettevõtluse arendamise ja majandusliku konkurentsivõime tõstmisega. Samal ajal ei saa täheldada, et loomemajanduse arendamist toetaks uut tüüpi valitsemislike lahendite kujundamine, mis soodustaks integraalse iseloomuga loomemajanduspoliitika arendamiseks vajalikku institutsioonide koostööd.

Teine poliitikakujundamise kitsaskoht puudutab vastuolusid loomemajanduspoliitika eesmärkide ja selle elluviimiseks kasutatavate meetmete vahel. Tallinn on küll loomemajanduse arendamise sisse kirjutanud nii linna üldstrateegiasse, arengukavasse kui ka innovatsioonistrateegiasse ja vanalinna arengukavasse, kuid rakendatavad meetmed kipuvad jääma sektoripõhiseks. Need seonduvad eeskätt loomemajandussektori võimekuse suurendamisega ega toeta piisavalt sektorite koostöö tihenemist.

Kolmas poliitikakujundamise kitsaskoht puudutab vähest jõupingutust loomemajanduspoliitika omaksvõtu suunal. Poliitikaülekandena tekkinud ja

ülevalt alla juurutatav poliitikareform eeldaks pidevat selgitustööd poliitika nn lõppkasusaajate ehk loomemajandussektori, aga ka teiste seotud sektorite esindajate seas. Viimasel ajal saab siiski täheldada aktiivsemat koostööd era- ja kolmanda sektoriga, eeskätt valdkondade esindusorganisatsioonide (nt erinevad arenduskeskused) tasandil.

Kokkuvõttes saab Tallinna kontekstis rääkida poliitikate ülekande seisukohalt ennekõike eesmärkide ja üksikute meetmete (nt loomeinkubaator) ülekandmisest. Valitsemise puhul on tegu aga eelmiste perioodide praktikate jätkumisega. Loomemajanduse arendamiseks on püütud kohandada olemasolevaid meetmeid ja organisatsioonilisi struktuure poliitikakujundamise sisulise uuendamise ja uut tüüpi valitsemislike lahenduste juurutamise asemel.

Tartu puhul on loomemajanduspoliitika areng olnud mõnevõrra teistsugune. Loomemajanduspoliitika tüübi poolest ühendab Tartu kultuurikireva linna ja loomeettevõtluslinna tunnusjooni (Lassur *et al* 2012). Kuigi kõrgest multikultuursusest ja kosmopoliitsusest Tartu puhul rääkida ei saa, on Tartu ikkagi tuntud kui Eesti kultuuri ja hariduse keskus. Arengudokumentide tasandil on loomemajanduse arendamine sisse kirjutatud (erinevalt Tallinnast) kultuuri arengukavasse, mis näitab kultuurilise dominandi tähtsust loomemajanduspoliitikas. Loomeettevõtluslinnale omastele tunnusjoontele viitab aga kasvav tähelepanu loomeettevõtete arengu toetamisele. Selle selge ilming on 2009. aastal asutatud Tartu loomemajanduskeskus. Erinevalt Tallinnast ei ole Tartu puhul loomemajanduse arendamisel kesksel kohal olnud linnakeskkonna arendamise fookus (mis ei tähenda, et seda ei tehtaks, kuid seda ei tehta loomemajanduspoliitika sildi all), mis omakorda kinnitab, miks Tartu loomemajanduspoliitikat saab iseloomustada just nimelt kultuurikireva linna ja loomeettevõtluslinna tüüpide kombinatsioonina ja mitte uue näoga linna tüübi esindajana.

Tallinna ja Tartu mõnevõrra erinevad loomemajanduspoliitika valikud peegeldavad hästi loomemajanduspoliitika kujundamises valitsevat kirjusust, aga kinnitavad ka rajasõltuvuse olulisust loomemajanduse arendamiseks sobivate valikute tegemisel.

Riigi tasandi loomemajanduspoliitika

Riigi tasandi poliitikakujundamise analüüsimiseks linnade loomemajanduspoliitika ideaaltüüpe üle kanda on keerukas, sest riigi tasandi poliitika rõhuasetused on komplekssemad ja võimaldavad vähem selgepiirilisi rõhuasetusi. Siiski saame linnade loomemajanduspoliitika tüüpide baasilt Eesti riigi tasandi loomemajanduspoliitika senise arengu kohta üht-teist olulist väita.

Arengudokumentide tasandil hakkab silma erinevus kohaliku tasandi arengutest. Riigi tasandi arengudokumentidesse on loomemajanduse arendamine sisse kirjutatud pigem üksikjuhtudel kui süsteemse tegevuse tulemusena, kuigi viimastel aastatel aktiivsemalt. Ühte põhidokumenti esile tuua ei saa. Viiteid loomemajanduse arendamisele leiab nii kultuuripoliitika arengudokumendist „Kultuuripoliitika põhialused aastani 2020" kui ka majanduspoliitika

dokumentidest – konkurentsivõime kavast „Eesti 2020" ja „Eesti ettevõtluse kasvustrateegia 2014–2020". Teatud ulatuses peegeldavad loomemajanduse arendamise taotlusi ka Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse kureeritavatele loomemajanduse meetmetele seatud eesmärgid. Institutsioonide tasandil on kogu kümneaastase arenguperioodi jooksul pearolli etendanud kultuuriministeerium, püüdes arendada koostööd ka majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumiga. Viimase roll on jäänud siiski tagasihoidlikuks, olles eeskätt Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse kuulumise kaudu ministeeriumi haldusalasse ettevõtlusmeetmete koordineerija rollis.

Eelnevast võib järeldada, et loomemajanduse arendamise fookus on olnud valdavalt loomeettevõtluse arendamisel, kuivõrd poliitikadokumendid rõhutavad kesksete märksõnadena loomevaldkondade ettevõtete konkurentsivõime, sealhulgas nende ekspordivõimekuse suurendamist, aga ka loomemajandussektoris ettevõtlusaktiivuse suurenemist tervikuna. Lisaks jookseb arengudokumentidest keskse teemana läbi koostöö arendamine loomemajanduse ja teiste sektorite vahel, mis, tõsi küll, meetmete tasandil ei ole piisavalt toestatud.

Loomemajanduspoliitika valitsemislikust aspektist on tegu huvitava kombinatsiooniga, kus keskne institutsioon on kultuuriministeerium, aga poliitika fookuseks ettevõtluse arendamine. Süvitsi analüüsimata võiks olukorda pidada positiivseks integraalse poliitikakujundamise ilminguks. Samas võib täheldada kitsaskohti, mis tulenevad loomemajanduspoliitikat kujundavate institutsioonide vähesest sisulisest koostööst. Üheks selliseks on loomemajanduspoliitika toetamise mõõdupuu valik, milleks on peaasjalikult primaarse majandusliku võimekuse näitajad, nagu organisatsioonide arvukuse ja käibe kasv. Koostöövõiduks tuleb kahtlemata pidada seda, et uue perioodi Euroopa Liidu struktuurivahendite meetmete tingimustest on ära võetud töötajate arvu kasvu nõue. Primaarse majandusliku võimekuse näitajate kasutamise üle loomeettevõtete edukuse peegeldajana võib vaielda ning teatud ulatuses on nende aluseksvõtmine ka õigustatud. Peamine probleem seisneb aga selles, et kiputakse lähtuma üksnes ja ainult traditsioonilistest ettevõtluse kasvunäitajatest. Viimased ei võimalda võtta arvesse mitmeid teisi arenguefekte nagu võrgustumine, teiste sektorite innovaatilisuse suurendamine jms, mis iseloomustavad loomeettevõtete arengut ja võimekust paremini. Senise loomemajanduspoliitika praktika valguses on juhtroll loomemajanduse arendamisel tegelikkuses kaldunud hoopis ettevõtlust ja majandust kureerivate institutsioonide kätte. Uusi valitsemislikke institutsionaalseid lahendusi loomemajanduspoliitika esilekerkimine kaasa ei ole seni toonud. Koostööpõhiste institutsionaalsete lahenduste puudumine võib olla ka põhjusi, miks loomemajanduspoliitika arendamine seni tasakaalustatult ei ole toimunud. Arvestades, et Eesti riigi tasandi loomemajanduspoliitika puhul on tegemist ennekõike poliitika ülekande teel kujunenud poliitikaproduktiga, on loomemajanduspoliitika edasisel kujundamisel vaja enam tähelepanu pöörata kohalikest vajadustest, nõudmistest, aga ka võimekustest lähtuvate eesmärkide sõnastamisele ja meetmete väljatöötamisele.

Eesti loomemajanduse arendamise perspektiiv

Loomemajanduse perspektiivsuse hindamise teeb keerukaks valdkonna mitmepalgelisus. Loomemajanduse potentsiaali realiseerumine sõltub paljuski selle arendamisel tehtavatest valikutest.

1. Laienev käsitlus

Domineerivalt sektoripõhine loomemajanduse käsitlus loomemajanduspoliitika lähtekohana annab vähem võimalusi majanduslike efektide saavutamiseks kui laiapõhjaline ja integraalset tüüpi loomemajanduse käsitlus, mis tähendaks loomemajanduse arendamise põimimist teiste sektorite poliitikate ja arengutega. Sellise lähenemise puhul oleks loomemajanduse arendamise keskmes teistele valdkondadele sisendi andmine ja võimekuse suurendamine, mis võimaldab ka loomemajandussektori potentsiaali, sealhulgas majanduslikku potentsiaali näha palju suuremana. Rahvusvaheline areng näitab, et järjest enam liigutakse loomemajanduse laiapõhjalisema käsitluse suunas. Ka Eestis saab seda täheldada; ennekõike on selle nihke tekitamisel mänginud rolli Euroopa Liidu tasandil püstitatud prioriteedid: loomemajanduse arendamisse suunatavad järgmise perioodi Euroopa Liidu struktuurivahendid on seadnud üheks peamiseks eesmärgiks loomemajandussektori sidumise teiste sektoritega.

2. Mõõdikutest sõltuv võimekus

Rahvusvahelise kogemuse arvestamise loomemajandussektori majandusliku osatähtsuse ja potentsiaali hindamisel teeb keerukaks see, et statistika riikide loomemajanduse koosseisu ja suuruse kohta ei ole hästi võrreldav. Näiteks see, kas IT-valdkond arvatakse sisse tervikuna või mitte, mõjutab loomemajanduse mahu hinnangut. Eesti ligi kolme protsendi osakaaluga SKT-st (NB! IT-st loetakse sisse üksnes meelelahutustarkvara, mille osakaal on Eestis väga väike) on enam-vähem Euroopa arenenud riikidega ligilähedasel tasemel.

Võimalik indikaator loomemajandussektori majandusliku võimekuse hindamisel on loomeettevõtjate sissetulekute ja rikkuse tase. Loomemajandussektoris tegutsejad ei hakka silma üldises kõrge sissetulekutega isikute pingeridades, küll on neid aga märkimisväärselt palju noorte (kuni 40) rikaste edetabeli tippude seas. Ajakirja Forbes andmetel moodustasid saavutatud rikkuse (*self-made wealth*) miljardäride edetabelis loomemajandussektoris tegutsejad isegi kuni 39 protsenti, seda finantssektori, metallitööstuse ja transpordisektori esindajate kõrval (Potts 2011).

Hinnangud loomemajandussektori (majanduslikule) tähtsusele ja perspektiivikusele sõltuvad sellestki, kui pikka mõjuahelat üritatakse vaatluse alla võtta. Kas mõõdame tema suurust vaid loomemajandussektori mõiste alla koondatud tegevusalade vahetu osatähtsuse kaudu majanduses kui tervikus (käibena, lisandunud väärtusena, tööhõivena jne) või püüame selgitada loomemajanduse tähtsust koos kõigi otseste ja kaudsete mõjudega ning võimalike ülekandeefektidega (*spillover effects*). On selge, et viimasel juhul saame kujutelma palju võimekamast sektorist. Arvestades Eesti turu väiksust, on meil mõttekas

võtta loomemajandussektori võimekust hinnates vaatluse alla kogu tema mõjuahel, mitte opereerida üksikharude mahunäitajatega.

3. Rahvusvahelistuv iseloom

Loomemajanduse perspektiivsusest rääkides rõhutatakse sageli selle rahvusvahelistuvat iseloomu. Nii Eesti kui ka teiste riikide kohta saab väita, et rahvusvahelistele turgudele jõudmise ambitsioon on ka nendel ettevõtetel, kes ei näe oma ettevõtte arengut mehaanilises kasvamises. Jõulisem ja massilisem sisenemine välisturgudele osutub siiski komplitseerituks ning vajatakse mitte üksnes ekspordi algteadmisi, vaid haruspetsiifilise ja sihtturgude eripära arvestavat abi. Muutuvate majandusmudelite ja globaliseeruva majanduskeskkonna taustal tuleks seda tüüpi ettevõtete toetamist pidada kahtlemata perspektiivseks. Rahvusvahelistumisega seoses ei tohiks piirduda rääkimisega üksnes loomeettevõtete välisturgudele siirdumise ambitsioonidest, vaid arvestada tuleks ka võimendust loomemajandussektori ja turismisektori vahel. Eriti oluline on see väikeriikide kontekstis ja nende maade puhul, kus turistide päritolumaa elatustase on turismi sihtriigiga võrreldes palju kõrgem, nagu see on Eesti puhul. Sel juhul aitab arenenud turismimajandus suurendada maksuvõimelist nõudlust loomevaldkondade toodetele ja teenustele. Eestis, eriti Tallinnas kui põhilises välisturistide sihtpunktis, moodustavad turistid juba praegu arvestatava osa loomemajanduse toodete tarbijaskonnast (nt kontsertide publik või galeriide klientuur), samas ei ole seda potentsiaali piisavalt kasutatud. Vähe tegeldakse kultuuriturismi kui turismi spetsiifilise haru arendamisega, pärandi ja turismi arendamise parem sidustamine annaks suuremaid (finantsilisi) võimalusi ka pärandivaldkonna arendamiseks.

4. Teiste sektorite teadlikkus

Loomemajanduse arendamise potentsiaal sõltub sellest, kuidas suudavad muutuda teised valdkonnad. Samaväärselt loomemajandussektori esindajate kooperatsioonivalmidusega sõltub koostöö edukus teiste valdkondade avatusest koostööks. Seni on puudujääke mõlemal pool. Jätkuvalt on aktuaalne koostööpunktide ning ühise keele leidmine: loomevaldkondade esindajate endi vajalikuks tegemise võimekus ning teiste sektorite tahe näha koostöö vajadust. Siin on tähtis osa teadlikkuse tõstmisel – nii loomevaldkondade kui ka teiste sektorite seas. Küllalt edukalt on loomemajanduse ideoloogia võtnud omaks loomevaldkondade esindajad (mida näitab näiteks loomevaldkondade tegutsejate koondumine ja valdkondlike arenduskeskuste teke). Selles osas on olulist toetavat rolli mänginud programmi „Loov Eesti” ja selle alusel loodud arenduskeskuse tegevus. Kitsaskohaks on siiani teavitustöö teistes sektorites, mis ongi seatud uue Euroopa Liidu struktuurivahendite perioodi teadlikkuse suurendamise meetme prioriteediks. Teiste sektorite teadlikkuse kasvatamine on eriti oluline, kui tähtsustada loomemajandussektori rolli just teistesse valdkondadesse sisendi andjana, nende konkurentsivõime tõstjana. Investorite teadlikkuse suurendamisest sõltub omakorda loomemajandussektori võimekuse kasv, kuidas suudetakse leida erasektori vahendeid (riskikapitali) loomeettevõtete ja -algatuste uuenduste arendamiseks ja turuletoomiseks.

5. Institutsioonide koostöö ja meetmete paindlikkus

Loomemajanduse potentsiaali realiseerumist mõjutab suurel määral seegi, kuivõrd suudetakse muuta valitsemise praktikaid Eestis. Loomemajandussektori ja teiste majandussektorite teadlikkuse kõrval on oluline roll avaliku sektori teadlikkusel. Eestis on loomemajanduse temaatika jõudnud suuresti ainult nende institutsioonideni, kes otseselt tegelevad valdkonna kureerimisega, kuigi ka siin on puudujääke, eriti majanduse ja ettevõtluse poole pealt. Traditsiooniliste kasvunäitajatega piirdumine loomeettevõtete tulemuslikkuse hindamisel püstitab loomeettevõtete puhul ebareaalseid ootusi, näitab poolikut pilti, aga võib anda ka väära indikatsiooni arengute suunast. Senine Eesti loomeettevõtluse toetamise praktika, mille keskne loomemajanduspoliitika praegu paljuski on, peegeldab kalduvust olla arengute hindamisel kinni traditsioonilistes ettevõtte kasvu näitajates. Loomeettevõtted nagu ka mitut muud liiki innovaatilised ettevõtted, sealhulgas (kõrg)-tehnoloogia ettevõtted, toimivad majanduse kui terviku katalüsaatoritena, see on ka oluline põhjus nende arengut toetada. Samuti tuleb arvestada loomeettevõtete ärimudelite eripära. Üldise ettevõtluspoliitika võimalused abistada loomeettevõtteid on siiski piiratud, osa toetusskeeme peaksid olema kohandatud loomeettevõtete spetsiifikale ja nende ettevõtete arengustaadiumide vajadustele. Küsimust võib võtta ka laiemalt: ettevõtluse toetamise poliitikas on vaja arvestada senisest enam loovusel ja innovatsioonil põhinevate ettevõtete vajaduste eripäraga.

Selleks et muuta valitsemise praktikaid loomemajandussektorit toetavamaks ja selle potentsiaali realiseerivamaks, on kesksed märksõnad institutsioonide koostöö ja meetmete paindlikkus. Teiste maade praktika näitab, et meetmete kompleks võib olla küllalt mitmepalgeline, paljudes maades kuuluvad sinna ühe meetmetegrupina ka maksusoodustused.

Kokkuvõtteks

Hoolimata perspektiivide varieeruvusest loomemajanduse potentsiaali hindamisel, ei saa mööda vaadata olulistest sotsiaal-majanduslikest arengutest, mis räägivad majandusstruktuuri ja -mudelite muutumisest, loovuse kasvavast tähtsustumisest ning tarbimis- ja käitumismudelite individualiseerumisest. Nende trendide taustal ja Eesti majandusstruktuuri arvestades on raske loomemajanduse arendamise tähtsusest mööda vaadata.

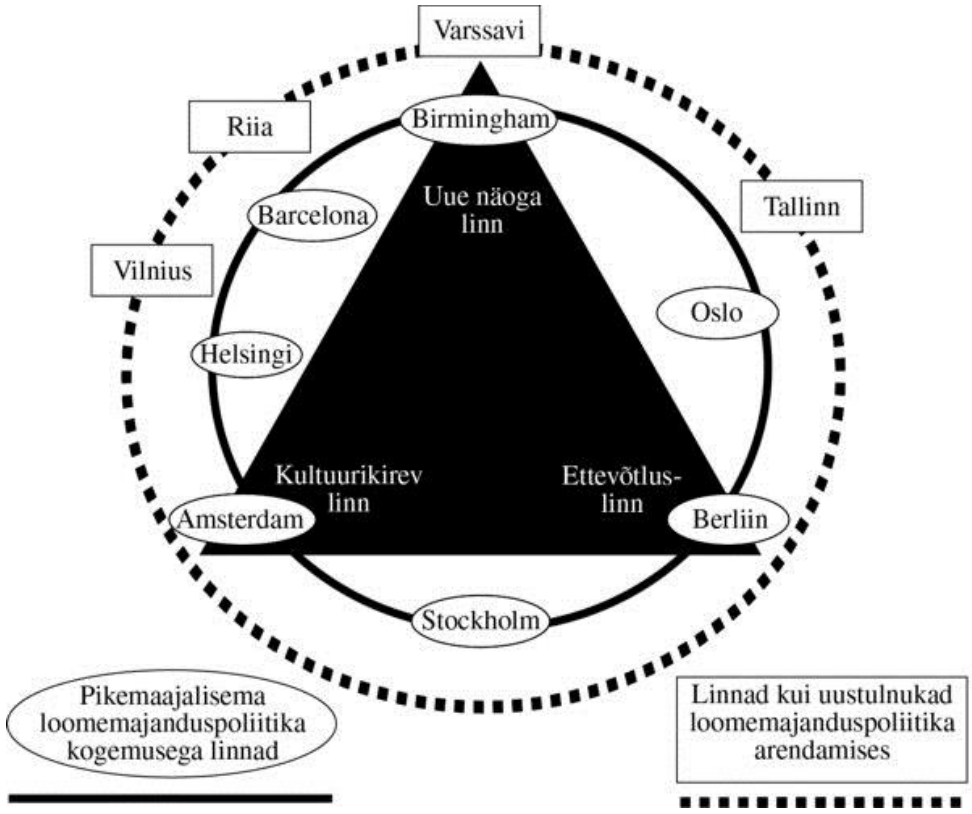
Kast 2. Ühtteist Euroopa linna (Amsterdam, Barcelona, Berliin, Birmingham, Helsingi, Oslo, Riia, Stockholm, Tallinn, Vilnius, Varssavi) hõlmanud uuring Creative Metropoles (2010) kaardistas selleks väljatöötatud metoodika abil (mille eestvedajate hulka kuulusid ka artikli autorid) nende linnade loomemajanduspoliitikaid. Uuringu tulemusena leiti, et linnade loomemajanduspoliitikate erisused määravad
kolm põhiparameetrit (joonis A)

1) **poliitika üldine fookus**, mille puhul eristati kolme põhivalikut: (a) loova atmosfääri arendamine ja kultuuriliste tegevuste mitmekesistamine; (b) loomeettevõtluse arendamine, majandusliku võimekuse suurendamine; (c) linnaruumi (laiaulatuslik) ümberkujundamine loomevaldkondade arendamise teel;

2) **strateegilise lähenemise tüüp**, mille puhul on samuti kolm alternatiivi: (a) sektoripõhine lähenemine, (b) klastripõhine lähenemine ja (c) integraalset tüüpi loovate tegevuste toetamine;

3) **hõlmatud valitsemistasandite hulk ja nendevaheline koostöö**, mille puhul eristatakse kaht alternatiivi: (a) loomemajanduspoliitika põhikoordinaatori roll lasub linnal ning (b) regionaalsetel ja/või riigi tasandil on märkimisväärne mõju linna tasandi loomemajanduspoliitikale.

Joonis A. Loomemajanduspoliitika kolm ideaaltüüpi ning neist lähtuvalt linnade loomemajanduspoliitikate positsioneerumine



Kolme parameetri ja vastavate variatsioonide toel konstrueeriti loomemajanduspoliitika kolm nn ideaaltüüpi (Tafel-Viia *et al* 2013).**Kultuurikirevas linnas** (*Cultural Creative City*) on loomemajanduspoliitika kultuuri fookusega. Loomemajanduse

arendamine on laiapõhjaline, suunatud allvaldkondade, tegutsejate ja tegevuste toetamisele ning eesmärk on nii linna üldise atmosfääri loovamaks muutmine, kultuurivaldkondade koostöö kui ka loomeettevõtluse toetamine. Seda tüüpi loomemajanduspoliitika realiseerumise eeldus on soodustavate ajalooliste faktorite olemasolu nagu kosmopoliitne atmosfäär, rahvusvaheliseks (ajalooliseks) kultuurikeskuseks olemine jne. Poliitikakujundamisel on keskne roll regioonil ning linna ja regiooni suhetel. Tähtis on ka loomevaldkondade iseorganiseerumisvõime ja rohujuure tasandi aktiivsus.

Uue näoga linna (*City with new face*) puhul on loomemajanduspoliitika ruumi uuendamise fookusega. Äärmuslikel juhtudel võib loomemajanduspoliitika eesmärk olla linna kui terviku ümberpositsioneerimine loomemajanduse arendamise kaudu. Loomemajandust arendatakse koos teiste valdkondadega, kesksed märksõnad on linnakeskkondade ja klastrite arendamine. Seda tüüpi loomemajanduspoliitika eeldab linnalt terviklikku lähenemist (nn *grand plan*'i), aga ka suuremahuliste finantside suunamist loomemajanduse arendamisse. Linna loomemajanduspoliitika on tihedalt põimunud regiooni ja riigi tasandi poliitikatega, mis finantsmahukuse tõttu on sageli ainuvõimalik viis seda tüüpi loomemajanduspoliitikat ellu viia.

Loomeettevõtluslinnas (*CI entrepreneurial City*) on selge majandusliku fookusega loomemajanduspoliitika, milles loomemajandust arendatakse kui sektorit. Poliitika on orienteeritud loomeettevõtluse toetamisele: majanduslikult jätkusuutlike loomeettevõtete tekke ja arengu toetamisele, nende konkurentsivõime tõstmisele ja nende kui tööandja rolli suurendamisele. Poliitikakujundusel on keskne roll linna tasandil, aga linn teeb seda koostöös sektoriorganisatsioonidega.

Üheteistkümnest uuritud linnast sobitusid kolm rohkemal või vähemal määral nimetatud kolme ideaaltüübiga, ülejäänute puhul oli tegu kombinatsiooniga kahest ideaaltüübist.

Kast 3

Uuring näitas, et alustavate loomeettevõtjate puhul on harilikult tegemist teatud loomevaldkonnast väljakasvanud ja seal kogemust omavate inimestega (osal oli seos loomevaldkonnaga ka hobipõhine), kes on otsustanud muuta oma tegevuse pelgalt erialal tegutsemisest ettevõtluspõhiseks. Domineerivad kõrgharidusega inimesed. Motiiv pole elatise teenimine (nn

hakkamasaamisettevõtlus, ettevõtjaks hakkamine häda sunnil, sest muud võimalust elatist teenida ei ole), vaid soov end iseseisvalt armastatud erialal teostada. Kõrge on eneseteostusmotiiv, oluliseks peetakse ühiskondlikke väärtusi nagu kultuurilise mitmekesisuse suurendamine, ruumi atraktiivseks muutmine, ka ökoloogiliselt vastutustundlik käitumine. Ettevõtte edukust hindasid pooled intervjueeritud ettevõtted peamiselt mitterahaliste kriteeriumide alusel: käibe- ja kasuminäitajatest enam tähtsustatakse klientide positiivset tagasisidet ja laiema tuntuse saavutamist. Erinevalt tavaettevõtetest ei konkureeri loomeettevõtted niivõrd toote/teenuse hinna alusel, vaid panustavad oma produkti unikaalsusele. Küllalt hästi suhtutakse koostöösse ja kompetentside kombineerimisse teistega. Puhtaid elustiiliettevõtteid oli küsitletute hulgas veidi üle kahe kolmandiku, klassikalisi („puhtaid") kasvuettevõtteid natuke alla viiendiku. Viimastele lisandub sama palju nn kasvutunnustega loomeettevõtteid, kelle puhul kasvumotiiv on tihedalt seotud eneseteostusmotiiviga konkreetse loomevaldkonna raames ning läbi sotsiaalse ja sümbolilise kapitali kasvu ehk kasvamine tuntumaks, kuulsamaks, sõlmeks sotsiaalsetes võrgustikes. Kasvumotiivi seostatakse ekspordiga ja välisturule laienemisega. Samal ajal ei nähta kasvu ja arengut niivõrd organisatsiooni suuruse, töötajate arvu suurendamisega, pigem kaubamärgi ja brändi väärtuse kasvatamisega. Murrangumomendiks ettevõtte arengutsüklis võib pidada eraldi tegevjuhi palkamist. Probleemiks võib kujuneda täiendavate finantside kaasamine ettevõtte laiendamiseks, finantsinvestori kaasamisele omanike ringi harilikult mõeldud pole. Laienemisfaasis tekib sellistel ettevõtetel sageli vajadus turgudele sisenemise konsultatsiooni, sealhulgas loomevaldkonna spetsiifilise teadmuse järele. Kasvuettevõtteid ja nn kasvutunnustega loomeettevõtteid võib leida enam tehnoloogilistelt ja multimediaalsetelt loomeettevõtluse aladelt nagu animatsioon, film jm audiovisuaalvaldkond. Tõsi, audiovisuaalvaldkonna sektoriuuring (Tafel-Viia *et al* 2012) täpsustas tulemust, näidates, et ka selles valdkonnas on esindatud kõik kolm ettevõtte tüüpi.

* Eelretsenseeritud artikkel.

Kasutatud kirjandus

Adorno, T. (2001). The Culture Industry: Selected Essays on Mass Culture. New York: Psychology Press.

Andersen, K. V., Bugge, M. M., Hansen, H. K., Isaksen, A., Raunio, M. (2014). One size fits all?: applying the creative class thesis to a Nordic context. – C.

Mellander, R. Florida, B. T. Asheim, M. Gertler (eds). The Creative Class Goes Global (Regions and Cities). New York: Routledge.

Balducci, A. (2004). Creative Governance in Dynamic City Regions. – DISP, 158, 21–26.

Barabasi, A.-L. (2002). Linked: The New Science of Networks. Massachusetts: Perseus.

Baycan-Levent, T. (2010). Diversity and creativity as seedbeds for urban and regional dynamics. – European Planning Studies, vol 18, no 4, pp 565–594.

Bilton, Ch. (2006). Creative Systems: implications for management and policy in the creative industries. – Management and Creativity: from creative industries to creative management. Oxford: Blackwells.

Bontje, M., Musterd, S. (2008). The Multi-Layered City: The Value of Old Urban Profiles. – Tijdschrijft voor de Economische en Sociale Geografie, vol 99, no 2, pp 248–255.

Cooke, P. (2007). Technology, Talent and Tolerance in European Cities: A Comparative Analysis: Full Research Report ESRC End of Award Report. – RES-000-23-0467. Swindon: ESRC.

Costa, P., Magalhães, M., Vasconcelos, B., Sugahara, G. (2008). On 'creative cities' governance models: a comparative approach. – The Service Industries Journal, vol 28, no 3, pp 393–413.

Costa, P., Seixas, J., Roldao, A. (2009). From 'Creative Cities' to 'Urban Creativity'? Space, Creativity and Governance in the Contemporary City. – Paper presented at EURA/UAA Conference on City Futures '09 – City Futures in a Globalizing World, Madrid, Spain, 4–6 June. Conference Paper. – http://www.cityfutures2009.com/PDF/10_Costa_Pedro.pdf

Creative Industries Mapping Document (1998). Creative Industries Task Force. – http://www.culture.gov.uk/global/publications/archive_1998/Creative_Industries_Mapping_Document_1998.htm?properties=archive_1998%2C%2Fglobal%2Fpublications%2Farchive_1998%2F%2C&month (accessed 26 October 2008)

Creative Metropoles – Public Policies and Instruments in Support of Creative Industries (2010). INTERREG IVC project's research report. Tallinn: Tallinn University, Estonian Institute for Futures Studies.

Curran, J., Blackburn, R. A. (1994). Small Firms and Local Economic Networks: The Death of the Local Economy. London: Paul Chapman.

Eesti loomemajanduse kaardistus ja analüüs (2005). Tallinn: Eesti Konjunktuuriinstituut.

Eesti loomemajanduse olukorra uuring ja kaardistus (2009). Tallinn: Eesti Konjunktuuriinstituut.

Eesti loomemajanduse olukorra uuring ja kaardistus (2013). Tallinn: Eesti Konjunktuuriinstituut.

Engeström, Y. (1987). Learning by expanding: An activity-theoretical approach to developmental research. Helsinki: Orienta-Konsulti.

Evans, G. (2005). Measure for measure: Evaluating the evidence of culture's contribution to regeneration. – Urban Studies, vol 42, no 5/6, pp 959–983.

Evans, G. (2009). Creative cities, creative spaces and urban policy. – Urban Studies, vol 46, no 5&6, pp 1003–1040.

Fleming, T., Ghilardi, L., Napier, N. K. (2006). Rethinking small places – urban and cultural creativity: examples form Sweden, the USA and Bosnia-Herzegovina. – D. Bell, M. Jayne (eds). Small Cities: Urban Experience Beyond Metropolis, Routledge: Oxon, pp 185–202.

Flew, T. (2013). Global creative industries. Wiley & Sons.

Flew, T., Cunningham, S. D. (2010). Creative industries after the first decade of debatte. – The Information Society, vol 26, no 2, pp 1–11.

Florida, R. (2002). The Rise of the Creative Class. And How it's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life. New York: HarperCollins.

Florida, R. (2007). The Flight of the Creative Class. The New Global Competition for Taletn. New York: Basic Books.

Foord, J. (2008). Strategies for creative industries: and international review. – Creative Industries Journal, vol 1, no 2, pp 91–113.

Galbraight, J. K. (1967). The New Industrial State. Princeton University Press.

Garnham, N. (2005). From cultural to creative industries. An analysis of the implications of the "creative industries" approach to arts and media policy making in the United Kingdom. – International Journal of Cultural Policy, vol 11, no 1, pp 15–29.

Grabher, G. (2004). Learning in Projects, Remembering in Networks? Communality, Sociality and Connectivity in Project Ecologies. – European Urban and Regional Studies, vol 11, no 2, pp 99–119.

Gray, C. (1998). Enterprise and Culture. London: Routledge.

Hansen, H. K. (2014). Florida's creative class in a Swedish context: the probleem of measuring tolerance and amenity-driven growth. – C. Mellander, R. Florida, B. T.

Asheim, M. Gertler (eds). The Creative Class Goes Global (Regions and Cities). New York: Routledge.

Hartley, J., Potts, J., Cunningham, S., Flew, T., Keane, M., Banks, J. (2013). Key Concepts in Creative Industries. London: Sage.

Hearn, G., Roodhouse, S., Blakey, J. (2007). From value chain to value creating ecology. Implications for creative industries development policy. – International Journal of Cultural Policy, vol 13, no 4, pp 419–436.

Hesmondhalgh, D. (2007). The Cultural Industries. Second Edition. London: Sage.

Howkins, J. (2002). The Creative Economy. How People Make Money from Ideas. London: Penguin Books.

Jensen, R. (1999). The Dream Society: How the Coming Shift from Information to Imagination Will Transform Your Business. USA: McGraw-Hill books.

Jessop, B. (1995). The regulation approach, governance and post-Fordism. – Economy and Society, vol 24, no 3, pp 307–333.

Jürisson, V. (2007). The Creative Economy and Offside in Cultural Policy: An Economies in Transition Perspective Paper presented to the VII Annual Conference of Estonian Social Sciences, Tartu, 28.–29. November 2007.

Kalandides, A. (2007). For a stricter use of the term „gentrification". – Geographies, vol 13, pp 158–172.

Kunzmann, K. R. (2004). An Agenda for Creative Governance in City Regions. – DISP, vol 158, pp 5–10.

Kuosa, T., Koskinen, J. (2012). Design Tree. – T. Kuosa, L. Westerlund (eds). Service Design. On the Evolution of Design Expertise. Lahti University of Applied Sciences Series A, Research reports, part 16.

Kuosa, T., Westerlund, L. (eds) **(2012).** Service Design. On the Evolution of Design Expertise. Lahti University of Applied Sciences Series A, Research reports, part 16.

Landry, C. (2000). The Creative City: A Toolkit for Urban Innovators. London: Earthscan.

Landry, C., Bianchini, F. (1995). The Creative City, Bournes Green: Comedia.

Lange, L. (2008). Accessing markets in creative industries – professionalization and social-spatial strategies of culturepreneurs in Berlin. – Creative Industries Journal, vol 1, no 2, pp 115–135.

Lange, L. (2009). Re-scaling governance in Berlin's creative economy. – Creative Encounters Working Paper, vol 39, pp 3–28.

Lassur, S., Tafel-Viia, K., Summatavet, K., Terk, E. (2010). Intertwining of drivers in formation of new policy focus: case of creative industries in Tallinn. – Nordic Journal of Cultural Policy, vol 1, no 13, pp 59–86.

Lassur, S., Tafel-Viia, K., Viia, A. (2012). The development potential of cultural and creative industries in: Cottbus, Klaipeda, Linköping, Zielona Gora and Tartu. Proposals for action plan within the framework of the Urban Creative Poles project. Tallinn: Tallinn University Estonian Institute for Futures Studies.

Malem, W. (2008). Fashion designers as business: London. – Journal of Fashion Marketing and Management, vol 12, no 3, pp 398–414.

Martin-Brelot, H., Grossetti, M., Eckert, D. Gritsai, O., Kovacs, Z. (2010). The Spatial Mobility of the 'Creative Class': A European Perspective. – International Journal of Urban and Regional Research, vol 34, no 4, pp 854–870.

Mogensen, K. E. (ed) **(2006).** Creative Man. The future consumer, employee and citizen. The Copenhagen Institute for Futures Studies.

Mulcahy, K. V. (2006). Cultural policy. – B. G. Peters, J. Pierre (eds). Handbook of Public Policy. London: Sage, pp 265–279.

Neff, G., Stark, D. (2003). Permanently beta – Responsive Organisation in the Internet Era. – P. Howard, S. Jones (eds). The Internet and American Life, Thousand Oaks, CA: Sage, pp 173–188.

O'Connor, J. (2009). Creative industries: a new direction? – International Journal of Cultural Policy, vol 15, no 4, pp 387–402.

Participative Web: User-Created Content (Working Party on the Information Economy): OECD (April 2007). – www.oecd.org/dataoecd/57/14/38393115.pdf

Potts, J. (2011). Creative Industries and Economic Evolution. UK: Edward Elgar.

Potts, J., Cunningham, S. (2008). Four models of the creative industries. – International Journal of Cultural Policy, vol 14, no 3, pp 233–247.

Power, D. (2009). Culture, creativity and experience in Nordic and Scandinavian cultural policy. – International Journal of Cultural Policy, vol 15, no 4, pp 445–460.

Power, D., Jansson, J. (eds) **(2006).** Creative Directions – A Nordic framework for Supporting the Creative Industries. Sweden: The Swedish Institute for Food and Biotechnology.

Pratt, A. (2010). Creative cities: Tensions within and between social, cultural and economic development. A critical reading of the UK experience. – City, Culture and Society, vol 1, no 1, pp 13–20.

Primorac, J. (2006). The position of cultural workers in creative industries: The south-eastern European perspective. Amsterdam: European Cultural Foundation.

Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. – Political Studies, XLIV, pp 652–667.

Rutten, P. (2006). Culture & Urban Regeneration. Cultural Activities & Creative Industries. A Driving Force for Urban Regeneration. Finding & Conclusions on the Economic Perspective. – http://www.mdrl.ro/urbactII/urbact/projects/cultural_activities/UC-Perspective%20eco.pdf

Sacco, P. L. (2011). Culture 3.0: A new perspective for the EU 2014–2020 structural funds programming. Produced for the OMC Working Group on Cultural and Creative Industries, April 2011.

Sasaki, M. (2013). Creative industries and creative city policy in Japan. – L. Lazzaretti (ed). Creative Industries and Innovation in Europe. Concepts, Measures and Comparative Studies, pp 136–150.

Siwek, S. E. (2013). Copyright Industries in the U.S. Economy: The 2013 Report. Prepared for the International Intellectual Property Alliance (IIPA), November 2013, – www.iipa.com

Stern, M. J., Seifert, S. C. *(2008)*. From creative economy to creative society. Philadelphia: The Reinvestment Fund.

Suciu, M.-C. (2009). Creative Economy and Creative Cities. – Romanian Journal of Regional Science, vol 3, no 1, pp 83–91.

Tafel-Viia, K., Lassur, S., Terk, E., Viia, A., Sooväli, H., Pikner, T., Tuvike, T., Pehk, T., Inkinen, S. (2009). Eesti loomemajanduse potentsiaal ja arenguks vajalikud riiklikud toetusmeetmed. Uuring. – www.tlu.ee/UserFiles/Eesti%20Tuleviku-uuringute%20Instituut/loomemajandus/loomemajanduse%20potensiaali%20uuring_loppraport.pdf

Tafel-Viia, K., Viia, A., Terk, E., Ibrus, I., Lassur, G. (2011a). Väike- ja mikroloomeettevõtete arengutsükkel. Tallinn: Tallinna Ülikooli Eesti Tuleviku-uuringute Instituut. – www.tlu.ee/UserFiles/Eesti%20Tuleviku-uuringute%20Instituut/loomemajandus/loomeettevotluse%20uuring_loppraport_TLY%20ETI_2011.pdf

Tafel-Viia, K., Viia, A., Purju, A., Terk, E., Keskpaik, A., Lassur, G. (2011b). Creative industries spillovers, ESSnet Culture project, Tallinn: Tallinn University Estonian Institute for Futures Studies. – www.tlu.ee/UserFiles/Eesti%20Tuleviku-uuringute%20Instituut/loomemajandus/creative%20industries%20spillovers_EIFS_2011.pdf

Tafel-Viia, K., Lassur, S., Ibrus, I., Viia, A., Terk, E. (2012). Audiovisuaalvaldkonna klasterdumise perspektiivid. Tallinn: Tallinna Ülikooli Eesti Tuleviku-uuringute Instituut. – www.tlu.ee/UserFiles/Eesti%20Tuleviku-uuringute%20Instituut/loomemajandus/AV%20uuring_raport.pdf

Tafel-Viia, K., Viia , A., Terk, E., Lassur, S. (2013). Urban Policies for the Creative Industries: A European Comparison. – European Planning Studies, DOI:10.1080/09654313.2013.772755.

Tera Consultants (2010). Building a Digital Economy: The Importance of Saving Jobs in the EU's Creative Industries. – http://www.droitechnologie.org/upload/dossier/doc/219-1.pdf

The economy of culture in Europe (2006). KEA European Affairs, Study prepared for the European Commission. – http://ec.europa.eu/culture/key-documents/doc873_en.htm#bad_nodepdf_word/economy_cult/executive_summary.pdf

Throsby, D. (1994). The Production and Consumption of the Arst: A View of Cutlural Economics. – Journal of Economic Literature, XXXII, March, pp 1–29.

Throsby, D. (2008). The concentric circles model of the cultural industries. – Cultural Trends, vol 17, no 3, pp 147–164.

Throsby, D. (2010). The Economics of Cultural Policy, Cambridge: Cambridge University Press.

Toffler, A., Toffler, H. (2006). Revolutionary Wealth. Knopf.

Tomic-Koludrovic, I., Petric, M. (2005). Creative industries in transition: Towards a creative economy. – N. Svob-Dokic (ed). The Emerging Creative Industries in Southeastern Europe. Zagreb: Institute for International Relations, pp 7–24.

Trip, J. J., Romein, A. (2010). Creative city policy: Bridging the gap with theory. – http://www.dur.ac.uk/resources/geography/conferences/eursc/17-09-10/TripandRomein.pdf

Tuomi-Gröhn, T., Engeström, Y., Young, M. (2003). From Transfer to Boundary-crossing Between School and Work as a Tool for Developing Vocational Education: An Introduction. – T. Tuomi-Gröhn, Y. Engeström (eds). Between School and Work: New Perspectives on Transfer and Boundary-crossing. Oxford: Pergamon Press, pp 1–15.

Westerlund, L., Kaivo-oja, J. (2012). Digital Evolution – From Information Society to Ubiquitous Society. – T. Kuosa, L. Westerlund (eds). Service Design. On the Evolution of Design Expertise. Lahti University of Applied Sciences Series A, Research reports, part 16.

WIPO (2003). Guide on Surveying the Economic Contribution of the Copyright-Based Industries. Geneva.

Hea õpetaja peaks olema valmis õppima ka õpilastelt

Anu Sepp, Helsingi Ülikooli doktorant

Katrin Kalamees-Ruubel, Tallinna Ülikooli doktorant

Urve Läänemets, filosoofiadoktor, vabakutseline konsultant

Õpetajakoolituses muudatusi kavandades tuleb tähelepanu pöörata sellele, mida arvavad õpilased õpetaja oskustest, kõlbelisusest ja isikuomadustest.

Kiiresti muutuv ühiskond ootab 21. sajandi õpetajalt palju. Erinevate ülesannetega silmitsi seistes peab õpetaja rohkem kui varem mõistma, et ka tema roll muutub ning vastutus aina suureneb (OECD 2005, 2010). Kui lähtuda haridusest kui moraalsest tegevusest (*a moral enterprise*; Pinar *et al* 1995), on mõistetavad paljude riikide püüdlused saavutada hariduse kvaliteeti, sealhulgas pedagoogilist meisterlikkust (*educational excellence*), et tagada loodusliku, sotsiaalse ja kultuurikeskkonna jätkusuutlikkus. Õpetaja tänapäeva nõudmistele vastava, see tähendab teisenenud rolli (ülesanded, teadmised, oskused, isikuomadused jms) mõtestamine ja kirjeldamine tingib ka kriteeriumide valiku, mille alusel õpetaja sobivust sellesse rolli hinnata.

Õpetaja teisenenud rolli kirjeldamist suunab asjaomastes ringkondades kõneldu ja arutletu kõrval ka meedia – eelkõige seetõttu, et hariduspoliitilistes dokumentides minnakse õpetaja töö täpsemast sisust ja süsteemist tavaliselt mööda. Näiteks põhikooli- ja gümnaasiumiseadus (2010 ja järgmised variandid) sätestab põhikooli ja gümnaasiumi ülesanded, koolikohustuse täitmise, õppeainete lõimimise, õppekeskkonna loomise jms (§ 4, 6), kuid õpetajat kui riigi hariduspoliitika elluviimise võtmeisikut ei käsitle.

Eesti meedias pakutav õpetaja kuvand on eriti viimastel aastatel anonüümne ja selgelt kahetine. Trafaretset, kuigi veenvate argumentideta kriitikat pälvib vanameelne, kulunud ja arenemisvõimetu võhik „kaasaegsetes õpetamisvõtetes", kelle ajale jalgu jäänud töö näib olevat suurim takistus Eesti hariduse eduloo kujundamisele. Temale vastandatakse nn uue aja õpetaja, kellel väidetavalt juba ainuüksi seetõttu, et ta pole „vana", on olemas kõik, mida arvatakse vaja minevat tänapäeva pedagoogil: innovatiivsus, loomingulisus, lapsesõbralikkus jms. Seejuures pole aga kombeks kõnelda tema võimalikust professionaalsest suutlikkusest, metoodilisest pagasist ja erialateadmistest. Niisugust eristust ilmestab ka loosung „Igaüks võib õpetajaks hakata", mida toetab näiteks haridus- ja teadusministeeriumi kodulehel (http://www.hm.ee/index.php?047647) Ameerika päritolu programmi „Noored kooli" tutvustus (kirjaviis muutmata): „Kahe aasta jooksul võtavad noored ette õpetajaameti, et arendada oma juhtimisoskusi ning hoida Eesti koolielu põneva ja väärtuslikuna. Peale kaht aastat on nad vabad tegema mida iganes kuid on omandanud koolis haridusteadlikkuse ja jätkavad Eesti haridusellu kasutoomist enda erialalt."

Seega kasutatakse lühiajalist koolis viibimist oma juhivõimete (ilmselt on need olemas) arendamiseks, mille käigus muidu igav ja tuim koolielu põnevaks muutub – kuni tuleb järgmine juhikandidaat koos uue põnevusega … Juba koolis töötavatel

(mõni neist pikematki aega) inimestel kulus „haridusteadlikkuse" omandamiseks paraku palju rohkem aega, vajalikuks osutusid põhjalik erialane kõrgharidus ja ka praktika. Nii tulebki tõdeda, et arvamusi, hoiakuid ja trende kujundavad inimesed ja organisatsioonid levitavad tihtipeale (moes olevat) asjatundmatust. Asjatundmine ei tule küll ainult ise koolis töötades, ent viimane koos erialase ettevalmistuse ja üldise pedagoogilise haritusega on siiski igasuguse seisukohavõtu, ka kaugelt pärit uue idee propageerimise eeldus.

Nagu arstid annavad ametisse asumise eel juba sajandeid Hippokratese vande, nii oli ka Eesti Vabariigis enne Teist maailmasõda kasutusel õpetaja ametitõotus. Artikli autorite arvates on asjakohane seda praegugi lugeda ja tõdeda, et tõotus kannab tänapäeval aktsepteeritavaid ja hinnatavaid väärtusi: „Mina tõotan ja vannun ustavaks jääda Eesti demokraatlikule vabariigile ja tema seaduslikule valitsusele ning oma südametunnistuse järele ausasti täita kõiki neid kohuseid, mis minu kätte usaldatud amet mulle peale paneb, teades, et seadus ametikohuste rikkumist karistab." (Haridusministri määrus …1931.)

Paljudes riikides, eriti Euroopas, on hariduspoliitika fookusse tõusnud võtmeküsimusena õpetajaharidus, milles keskendutakse kolmele aspektile: innovatsioon, lõiming ja täiustamine (vt Policy on the Continuum of Teacher Education 2011, 8). Kui kavandatakse muudatusi õpetajakoolituses, et see vastaks kiiresti muutuva ühiskonna vajadustele ja toetaks riigi hariduspoliitika elluviimist, on kohane pöörata tähelepanu ka õpilaste arvamustele. Kuigi neil pole ette näidata oma asjatundlikkust tõendavaid dokumente, puutuvad just nemad päevast päeva kokku erinevate õpetajatega. Peamiselt isiklikule kogemusele, mõnikord ka nn koolimüütidele tuginedes kujuneb kiiresti oskus eristada õpetajatüüpe ja kaaluda võimalusi koostöö kujunemiseks, mida vajavad nii õpilased kui ka õpetaja.

Oleme veendunud, et õpilaste arvamused sisaldavad olulist informatsiooni tegeliku õppeprotsessi ja selles valitsevate (võimu)suhete kohta. Mõlemad aspektid peaksid leidma koha õpetajahariduse sisus, et mitmekesistada õpetajate professionaalseid oskusi õppeprotsessi juhtimisel.

Miks on õpetajauuringud vajalikud

Õpetajat kui õppeprotsessi võtmeisikut on palju uuritud: tähelepanu on pööratud õpetajakoolituse sisule ja kvaliteedile (Moore 2004; Fullan *et al* 2006; Fullan 2007; Conway *et al* 2009; Vitikka *et al* 2012), õpetaja isiksuseomadustele (Stronge *et al* 2011), tema professionaalsusele ja selle kriteeriumidele (Kansanen 1995, 2011; Kansanen *et al* 2000; Richardson, Placier 2001). Eestis on õpetamise kvaliteedi ja õpetaja töö tulemuslikkuse hindamiseks kasutada mitmeid Edgar Krulli uuringuid, eelkõige „Õpetamise tõhususe hindamine" (1998).

Õpetajauuringud pakuvad hariduse tõhususe või professionaalse täiuslikkuse kohta mitmesuguseid tõlgendusi, eri hariduskultuurides seatakse esiplaanile õpetajate erinevaid oskusi ja teadmisi. Näiteks Iirimaa õpetajate 33 kriteeriumist koosnev ja eetilistele väärtustele (austus, hoolivus, ausus, usaldusväärsus) tuginev kutsestandard toimib kui „õpetajaid juhtiv kompass, et nad järgiksid eetilist ning austusväärset kurssi kogu oma karjääri jooksul ning sellega hoiaksid kõrgel

õpetajaameti au ja väärikust" (Code of Professional Conduct for Teachers 2012, 3). Professor Tero Autio arvates meeldib „kõike kontrollida armastavatele poliitikutele inimesi jälgida, lahtritesse määrata, nende professionaalsusse ja töö tulemuslikkusesse mitte uskuda". Soomes õpetaja standardeid pole ja Tero Autio (2013) ei näe „arukat põhjendust", miks hästi korraldatud õpetajakoolituse puhul neid tarvis oleks.

Eestis on üsna kaua õpetajaid atesteeritud ja neile ametijärke omistatud. Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse uuendatud versiooni järgi (2013) 1. jaanuarist 2014 enam nii ei toimita, haridus- ja teadusministri Jaak Aaviksoo (2013) sõnul on „aukraadide ja ametijärkude süsteem vana Preisi süsteemi igand". Meedias ja aruteludel on vastuolulisi hinnanguid pälvinud koostatav õpetaja kutsestandard, ent alles tööjärgus oleva dokumendi kvaliteeti või otstarbekust hinnata on ennatlik.

Käsitades õpetamist kui keerukat loomingulist, sealhulgas reflektiivset tegevust, on seda määratletud ka kui pedagoogilist kunsti (Leppik 2008), mida ainult formaalsete näitajatega mõõta ei saa. Eriti oluline on, et õpetaja oleks vastuvõetav isiksusena ja tunnustatud professionaalina eelkõige õpilaste seas. Õpetajate pedagoogilist suutlikkust kajastavat kirjandust ja uuringuid on arvukalt. Ann Marie Ryan (2006) ning Ana María Villegas ja Tamara Lucas (2002) arutlevad õpetajate oskuse üle toimida vastavalt kultuurikontekstile. Maria Lukjanova (2004), Heinz Klippert (2004), Michael Uljens (1997) ja Thomas Gordon (2006) analüüsivad didaktilisi ja psühholoogilisi lähenemisviise, mida õpetajad saavad praktilises tegevuses kasutada. Õpetajate ja õpilaste suhete dünaamikat on uurinud näiteks Reinhold Miller (2003), see on eriti tähenduslik koostöös õppimise puhul, milleks sobiva keskkonna loob õpetaja.

Koostöös õppimine pole pelgalt õpitehnika, see tähendab õpetaja mõtteviisi, pürgimaks kvaliteetse hariduse, sealhulgas pedagoogilise meisterlikkuse poole. Koostöös õppimise põhimõtete kohaselt tuleb arvestada ja toetada iga rühmaliikme võimeid ning osalust ühises tegevuses. Tähtis on, kuidas jagada juhtimist ja sellega koos ka vastutust, ent veelgi tähtsam on konsensuse saavutamine erinevaid, ent sobivaid õpivorme ja -tegevusi valides.

Bob Moon, Ann Shelton Mayes ja Steven Hutchinson seletavad näiteks õpetaja professionaalsust nelja karakteristiku abil:

– austus teiste vastu (*respect for others*): professionaalne õpetaja respekteerib inimeste individuaalsust ja saavutab sellega õpilaste austuse;

– nõudlikkus ja toetus *(challenge and support)*: professionaalne õpetaja on piisavalt range, kuid toetab õppimist ja innustab õpilasi, tehes kõik endast oleneva, et igal õpilasel oleks võimalik olla edukas;

– kindlustunne (*confidence*): professionaalne õpetaja sisendab kindlustunnet ja eneseusku;

– usalduse loomine (*creating trust*): professionaalne õpetaja loob turvalise keskkonna, kus õpilased julgevad oma arvamust avaldada, eksida ja oma vigadest

õppida. Õpetaja peab antud lubadusi täitma ning olema järjekindel ja aus (Moon *et al* 2002, 58–60).

Soov analüüsida ja määrata koostööd toetavaid õpikeskkondi viiski meid mõtteni uurida õpilastelt kui olulistelt koostöös osalejatelt, mida nad õpetajatelt ootavad. Oleme seisukohal, et õpilaste tähelepanekud on tähtsad, sest need peegeldavad ka iga õpetaja ametioskusi ja isikuomadusi kui eeldusi kujuneda professionaaliks.

Valim, uurimismaterjali kogumise põhimõtted ja metoodika

Uurimuse valimi moodustasid õpilased Eesti 26 üldhariduskoolist, kus töötavad õpetajatena Delta Kappa Gamma Rahvusvahelise Organisatsiooni Eesti ühingu liikmed, kes korraldasid arvamuste ja esseede kirjutamise. Respondentide arv (n = 972) kujunes oodatust suuremaks ja seega representatiivsemaks, sest ülesanne pakkus õpetajate sõnul õpilastele suurt huvi ning õpilased kirjutasid meelsasti. Uurimus tehti 2011/2012. õppeaastal, valdavalt kevadsemestril.

Et eristada vanuserühmade arvamusi, jagasime uuringus osalenud õpilaste tööd kaheks: ühe rühma moodustasid 6.–9. klassi õpilased vanuses 13–15 aastat (n = 324, N 191, M 133), teise 10.–12. klassi õpilased (16–19-aastased, n = 648, (N 367, M 281). Noorem vanuserühm kirjutas eestikeelse arutluse, gümnaasiumiõpilased kirjutasid ingliskeelse essee. Nii arutluse kui ka essee pealkiri oli sama: „Milline on hea õpetaja?".

Arutluse teema esitamine küsimusena oli taotluslik, et õpilastel (ka nooremates klassides) oleks võimalik koostada oma tekst küsimuse vastusena, seadmata kirjutamisele märgatavaid piire, see tähendab esitada just neid seiku (uurijate ettepanekul vähemalt 2–3), mida nad pidasid kõige tähtsamaks. Nooremate õpilaste kaasamise tõttu peeti silmas ka jõukohasuse põhimõtet: keerukam või peidetum ülesande sõnastus oleks võinud kirjutajaid eksitada. Aega kirjutamiseks oli 30–40 minutit, tööle pidi õpilane märkima ainult oma klassi ja soo.

Kirjeldatud lähenemise tingis ka riiklikes eesti keele ja kirjanduse ainekavades sätestatu: arutlust kui kas või esmatasandil argumenteeritud teksti loomist nimetatud ainekavad ette ei näe, kuigi suulist ja kirjalikku arutlemist eeldatakse nii teises kui ka kolmandas kooliastmes (põhikooli riiklik õppekava 2010, lisa 1). Analüüsitud noorema vanuseastme arutlustes võiski tõdeda, et väidete esitamise asemel (koos sobiva näite või põhjendusega) kasutati sageli kirjeldust, eelkõige õpetaja tegevuste puhul. Gümnaasiumi eesti keele ainekavas on arutlemine esindatud nii alustekstipõhisena kui ka teemast või probleemist lähtuvalt, näiteks kursuses „Praktiline eesti keel II" (Gümnaasiumi riiklik õppekava 2010, lisa 1, lk 9–10).

Põhjus, miks eesti keeles kirjutanud õpilaste ülesannet nimetatakse arutluseks, inglise keeles aga määratletakse tekstitüüpi kui *essay*, on nii mõiste kasutuses kui ka sisus. Eesti keeles käsitatakse esseena „lühemat subjektiivses laadis kunstipärast teadusliku, ühiskondliku või kirjanduskriitilise sisuga kirjutist" (vt Eesti kirjakeele seletussõnaraamat) ning see ei kuulu üldhariduskoolis käsitletavate tekstiliikide hulka.

Esseed kui töövormi on nimetatud gümnaasiumi võõrkeelte ainekavades, see on 1997. aastast alates ka üks riigieksami ülesannetest.

Artiklis tutvustatav uurimus tugineb hermeneutilisele analüüsile (Van Manen 1991, 1992, 1997), sest see võimaldas analüüsida teksti mitte ainult kitsalt selle objektiivsest tähendusest lähtudes, vaid pöörata tähelepanu eelkõige vastaja isiklikule kogemusele ja väärtushinnangutele, see tähendab jälgida teksti tähendust selle looja jaoks. Oluline oli jälgida ka õpikeskkonna peegeldust loodud tekstides, mis annab Max Van Maneni arvates „olukorras eneses olles võimaluse peatuda ja mõelda" (Van Manen 2008, 7).

Artiklis kirjeldatava interpreteeriva analüüsi kolm kriteeriumi – õpetaja kui isiksus, õpetaja kui professionaal, õpetaja kui eetiline inimene – kujunesid uurimismaterjali esmasel analüüsil selgelt domineerivaks. Nii kriteeriumide kui ka analüüsitulemuste suurema valiidsuse tagamiseks kasutati uurijatriangulatsioonist (3 uurijat) lähtuvat lähenemist: kõik ülevaateartikli autorid jätkasid pärast esmast analüüsi tööd individuaalselt: selekteerisid tekstidest kriteeriumidepõhise materjali nii sõna, fraasi kui ka lause tasandil ning seejärel kategoriseerisid selle. Pärast tulemuste võrdlemist kategoriseeriti ja süstematiseeriti materjal lõplikult.

Milline on õpilaste silmis hea õpetaja

Mõlemas vanuserühmas olid õpilaste arvamused sarnased, kuid rühmade võrdluses erinesid ootuspäraselt väljendusviisi ja -oskuse poolest. Noorem rühm kirjeldas head õpetajat enamjaolt konkreetsest isikust lähtudes ja nii-öelda äraspidiselt, kasutas eitavat kõnet, et rõhutada, mida hea õpetaja kunagi *ei teeks* või *ei peaks* tegema. Emotsionaalsetes hinnangutes on otsekõnet, hüüumärke ja allajoonimist, et kompenseerida vajakajäämisi sõnavaras või arutleva teksti loomise oskuses. Gümnaasiumiõpilased keskendusid enam hea õpetaja professionaalsetele oskustele ja isiksuslikele omadustele, mis ilmselt on seotud nende pikema kooli- ja elukogemusega, aga ka enam arenenud keele- ja argumenteerimisoskusega. Ka sõnavara, sealhulgas tabavate võrdluste kasutamine, oli mõistetavalt mitmekesisem, kuigi kirjutati võõrkeeles. Suurem üldistusoskus võimaldas paljudel gümnasistidel luua hea õpetaja koondkuju, hinnatavaid omadusi nimetati ja põhjendati juba teadlikuma õppijana, kes vajab õpetajat kui koostööpartnerit, teadmiste vahendajat ning silmaringi rikastajat.

Analüüsitud tekstidest ilmneb, et negatiivset ja soovimatut on koolis üllatavalt palju. Kindlasti teevad noored maksimalistlikult mõne närvilise ja ebasõbraliku või vähese ainepagasiga õpetaja alusel vahel liiga ulatuslikke üldistusi, sageli on õpilaste ootused liiga kõrged, näiteks õpetaja riietuse, maailmanägemise või individuaalse tähelepanu suhtes. Ent nende oskus märgata toimuvat ja seda analüüsida areneb aasta-aastalt. „Õpetajad peaksid teadma, et õpilased hindavad nende tööd igas tunnis, vaatamata sellele, et nad inimestena ja oma võimetelt on erinevad." (12. klass.) Kui arvestada, et suur osa koolipäevast möödub õpilastel keskkonnas, mille meeldivuse või talumatuse kujundavad täiskasvanud ja milles nad peavad end iga 45 minuti järel „ümber lülitama", on mõistetav, et oodatakse ning vajatakse tähelepanu, tuge ja lugupidamist. See tähendab, et oodatakse

kohtumist hea õpetajaga, kes kas või osaliselt vastaks õpilaste loodud ideaalkuvandile.

„Uskuge või mitte, aga õpilased tõesti armastavad mõnesid õpetajaid. Hea õpetaja on nagu sõber, kellele võid kindel olla ja kellega koos õppides ongi koostöö. Aga selline õpetaja peab ise olema lahke ja soe inimene." (12. klass.)

Järgnevalt esitatakse kriteeriumipõhised uurimustulemuste analüüsi kokkuvõtted koos näidetega õpilaste kirjutistest.

1. Õpetaja kui isiksus

Kõige sagedamini märgiti mõlemas vanuserühmas järgmisi iseloomuomadusi: sõbralikkus (n = 509), mõistvus/hoolivus/empaatiavõime (n = 428), rahulikkus/tasakaalukus (n = 396), positiivsus/heatujulisus (n = 304). Vastanud hindasid kõrgelt õpetaja huumorisoont (n = 309): „Huumorimeel lisab lihtsalt tundi soojust ja head olekut." (9. klass.)

Gümnaasiumiõpilased märkisid veel teadmisi ja laia silmaringi, „ilusat eesti keelt"; nooremad aga, et õpetaja peab olema hea, aga „natuke" range. Harvem nimetati mõlemas vanuserühmas kannatlikkust, andestamist, kaastundlikkust, tähelepanelikkust ja õnnelikkust – mõtlemapanevad vajakajäämised laste ja noorte silmade kaudu. „Paljutki, mida saaks koolis õppida läbi nalja ja naeru, õpitakse pisarsilmil." (9. klass.) Õpetaja emotsionaalsus on paljudele õpilastele hinnatav väärtus, seda nimetati seotuna nii professionaalsuse kui ka inimliku aspektiga. Kui aga emotsioonid seondusid õpilaste õiglustunde riivamisega, olid hinnangud väga negatiivsed (vt ka Tileston 2003).

– Õpetajal peab ikka olema oskus lastega töötamiseks. Sõbralikkus ja heatahtlikkus pole õpitavad, see peab olema kaasa sündinud. Kõigil seda kahjuks pole (12. klass).

– Kui õpetaja on ülbe, talumatu, vihane või õel, siis ta sellest ise aru ei saa, aga ta kaevab endale auku, ja mida kurjem ta on, seda sügavamaks see auk läheb ja sellest on väga raske välja saada (8. klass).

– Ta ei ela iialgi oma viha välja õpilaste peale, mida praegu teeb kahjuks enamik õpetajaid (9. klass).

– Sellistel õpetajatel on arvatavasti endal probleemid, kes õpilastega ükskõikselt käituvad ja keda nende tegevused ei huvita (8. klass).

2. Õpetaja kui professionaal

Analüüsitud materjalist kerkis esile kolm aspekti, mida märgiti seoses õpetaja professionaalse tegevusega: hea õpetaja teeb õppimise huvitavaks, põnevaks, mitmekülgseks (n = 604); oskab kõike arusaadavalt selgitada (n = 587) ja oma ainet hästi õpetada (n = 436). Õpilased ei kirjeldanud küll spetsiifilisi õpivõtteid, mida

õpetajad nende oskuste demonstreerimiseks võiksid kasutada või kasutavad, kuid valdava enamiku ootused koondusid selgelt nimetatud aspektide ümber.

Oluliseks peeti tunniks ettevalmistuse kõrval „valmisolekut muuta plaane", „õpilastelt õppida", „klassiga suhtlemist, mitte klassile rääkimist" (8. klass), usuti, et hea õpetaja „ikka loodab, et me hakkame aru saama", saab aru, „et me vajame harjutamiseks aega" (10. klass).

– Õpetaja peab olema intelligentne, muud võimalust ei ole. Muidu ei saagi temaga mingit tähendust omavat vestlust arendada (12. klass).

– Õpilased ei hinda sellist õpetajat, kes vaid raamatust maha loeb ja midagi lisaks ei oska öelda ega muud lugemist soovitada (11. klass).

– Ta võib olla väga lahke ja kena inimene, aga kui ta ikka oma ainet õpetada ei oska, siis on ta kasutu (12. klass).

– Meie õpetaja on kaval, ta püüab meie teadmisi nii-öelda möödaminnes laiendada. Küsib uudiste, teatri, kontsertide jpm kohta, isegi kui ise pole igal pool käinud. Aga meeldiv, et ta meie tegemiste vastu huvi tunneb. Ja siis peamegi rääkima inglise keeles, mida ju vaja ongi (11. klass).

– Õpetaja, kellel on kõrge kvalifikatsioon (kraad vms), ei tarvitse veel osata hästi õpetada. Aga ilma ainet tundmata ei saa ka siis, kui oled „lahe tädi". Õpetaja peab oskama nõnda õpetada, et meie aru saame. Selle jaoks ju õpetajad on (12. klass).

– Ma arvan, et õpetajad peaksid teadma rohkem psühholoogiast. See aitaks neil suhelda ning mis veelgi tähtsam, tundi organiseerida. Vahel tundub, et tunnis läbiviidud tegevused oleksid tõhusamad, kui need toimuksid teises järjekorras. Aga mul pole õigust õpetajale ütelda, kuidas tundi planeerida. Aga ta võiks seda vahel küsida (12. klass).

3. Õpetaja kui eetiline inimene

Selle kriteeriumi alla koondatud materjal tõi kõige enam esile koolikeskkonna tõsised ja tähelepanu väärivad probleemid. Domineerivaim õpetaja eetilisuse kirjeldaja oli õiglus hindamisel (n = 517). Vastanute jaoks oli väga tähtis ka tähelepanu pööramine kõigile õpilastele ja nende probleemidele (n = 408). Õpilased soovisid, et õpetajad ei kohtleks neid kui häirijaid, ei karjuks nende peale, ei mõnitaks neid, ei alaväärista nende saavutusi või ettepanekuid (n = 317). Samuti eeldati, et hea õpetaja ei pane hindeid välimuse, käitumise ega sotsiaalse päritolu järgi (n = 194). Väga oluliseks peeti õiglustunde kõrval ka õpetaja ausust ja usaldusväärsust (n = 152).

„Eesti õpetajaeetika koodeksis" (2005), mida nimetatakse dokumendis õpetajatevaheliseks kokkuleppeks, loetletakse õpetaja eetiliste väärtustena samuti väärikust, ausust, õiglust ja iseseisvust. Õpetaja ja õppija kohta on öeldud järgmist (*ibid*, 2): „Õpetaja suhtub kõikidesse õpilastesse õiglaselt ja loob positiivse

õhkkonna. Õpetaja innustab õppijat ning märkab ja tunnustab õpilase pingutusi. Õpetaja toetab õppija kohustuste ja vastutuse tasakaalu leidmist. Õpetaja arvestab õpilase isikupära ning püüab mõista tema tegutsemismotiive ja mõtteviisi. Ta oskab mõjutada õpilase arengut ning väärtushinnangute kujunemist, õpetaja kohtleb õpilase isikut ja eraelu taktitundeliselt."

Eelmisega haakub ka haridus- ja teadusministri Tõnis Lukase väidetu „Eesti õpetajahariduse strateegia" eessõnas (2009, 3): „Olen veendunud, et lapse esimesest ja hiljem ka kõigist teistest õpetajatest sõltub väga palju, milline inimene temast saab, kuidas ta hiljem ellu ja ühiskonda suhtuma hakkab."

Õpilased soovivad õpetajas näha samuti eetilist inimest, seda ilmestavad järgmised näited.

– Alavääristav on see, kui õpetaja jagab tööd kätte paremuse järjekorras (8. klass).

– Kui sa tunned, et õpetaja sind austab ning peab sinust lugu, siis ka sina austad teda ning hoolid temast. Kuid paljud õpetajad arvavad, et nad on suured ja kõikvõimsad (9. klass).

– Igasugused pealtkuulamised ja nuhkimised on väga nõmedad (9. klass).

– Kõige ebaprofessionaalsem asi, mida nad tihtilugu teevad, on see, et nad hindavad õpilast tema välimuse ja iseloomu, mitte õpitulemuste järgi (9. klass).

– On tõesti raske midagi õppida õpetajalt, kes on kogu aeg nagu närvivapustuse äärel. Kui tervis ikka ei luba, tuleb muu töö valida (11. klass).

– Õpetaja peab näitama, et ta hoolib sinust. Kui ta vaatab sinust üle, siis tunned, et sind nagu polekski olemas tema jaoks (10. klass).

– Ta peaks käituma viisakalt ja mitte karjuma, kuid justkui see üks pilk, mis suunatakse õpilasele, peaks olema piisav, et panna ta vaikima ja suunata ta tähelepanu jälle klassi ette. See on justkui võluvõime, mis peab olema õpetajal, kes on kõige parem (8. klass).

– Õpilane ei peaks ennast kunagi oma muredega üksi tundma. Vahel tundub kõik nii võimatu – tahad, et keegi lohutaks. Aga kõikide õpetajatega ei saa muresid jagada. Ükskõikne õpetaja ei tohiks klassijuhataja olla (10. klass).

Esialgne kolmele kriteeriumile tuginev analüüs suunab õpilaste arvamusi edasi uurima, sest õpilaste hinnangud väärivad tähelepanu ja seostuvad ka selliste tähtsate teemadega nagu õpetaja töökoormus, motivatsioon, sobivus tööks üldhariduskoolis ning professionaalsed oskused. Samuti võimaldavad õpilaste arvamused piisava konkreetsusega eristada õpetaja ainespetsiifilisi tegevusi, mille analüüsist võiks õpetajal olla tuge tema igapäevatöös.

Kokkuvõtteks

Õpilaste arvamused õpetajate professionaalsete oskuste, kõlbelisuse ja isikuomaduste kohta väärivad tähelepanu, sest õpilased on olulisim sihtrühm, kelle jaoks õpetaja koolis töötab. Loodetavasti suunab selline informatsioon õpetajat sügavamale eneseanalüüsile ja annab lähtematerjali ka praeguste õpetajakoolituse õppekavade sisu nüüdisajastamiseks. Õpetajatel on kindlasti vaja teada, mida õpilased neilt ootavad ja kuidas nad võiksid sellest lähtudes oma professionaalset arengut kavandada. Mõistetavalt lubab kogutud materjal edasist laiemat analüüsi, eelkõige aga teadvustab hea õpetaja omadusi. Hea õpetaja on avara maailmapildiga kõlbeline intellektuaal ja professionaal eelkõige oma ainevaldkonnas.

Kasutatud kirjandus

Aaviksoo, J. (2013). Õpetajate ametijärgud on Preisimaalt pärit igand. – Eesti Päevaleht, 19. juuni. – http://epl.delfi.ee/news/eesti/minister-jaak-aaviksoo-opetajate-ametijargud-on-preisimaalt-parit-igand.d?id=66311828

Autio, T. (2013). Soome õpetaja on seni veel standardiseerimata. – Õpetajate Leht, 5. apr. – www.nlib-digar_118603.pdf

Code of Professional Conduct for Teachers (2012). The Teaching Council. – http://www.teachingcouncil.ie/_fileupload/Professional%20Standards/code_of_conduct_2012_web%2019June2012.pdf

Conway, P. F., Murphy, R., Rath, A., Hall, K. (2009). Learning to Teach and its Implications for the Continuum of Teacher Education: A Nine-country Cross-national Study. The Teaching Council, Ireland. – http://www.teachingcouncil.ie/_fileupload/Publications/LearningToTeach-ConwayMurphyRathHall-2009_10344263.pdf

Eesti kirjakeele seletussõnaraamat. – http://www.keelevara.ee/login/?d=seletav&q=essee&sne.x=-462&sne.y=-315

Eesti õpetajaeetika koodeks (2005). Eesti Õpetajate Liit. – www.opetajateliit.ee

Eesti õpetajahariduse strateegia 2009–2013 (2009) [eessõna: Tõnis Lukas]. [Tallinn]: Archimedes. – http://erb.nlib.ee/?kid=25143840&oid=15551d15

Fullan, M. (2007). Change the Terms for Teacher Learning. – Journal of Staff Development, vol 28, no 30, pp 35–36.

Fullan, M., Hill, P., Crevola, C. (2006). Breakthrough. Thousand Oaks: Corwin Press.

Gordon, T. (2006). Õpetajate kool. Tartu: Väike Vanker.

Gümnaasiumi riiklik õppekava (2010). – Riigi Teataja I 2010, 6, 21. Määruse lisad. – https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/0000/1327/2925/13275399.pdf

Haridusministri määrus õppejõu ametitõotuse andmise kohta (1931). – Riigi Teataja 1931, 71, 559. – http://www.hm.ee/Haridusseadused-1918-1940/hsscan/1931ametitoutus1938.pdf

Juurak, R. (2013). Õpetaja kutsestandard kütab kirgi. – Õpetajate Leht, 5. apr. – http://opleht.ee/4769-opetaja-kutsestandard-kutab-kirgi/

Kansanen, P. (1995). Teachers' Pedagogical Thinking – What Is It About? – C. Stensmo, L. Isberg (eds). Omsorg och engagemang. Uppsala: Uppsala Universitet, pp 32–45.

Kansanen, P. (2011). The Curious Affair of Pedagogical Content Knowledge. – B. Hudson, M. A. Meyer (eds). Beyond Fragmentation: Didactics, Learning and Teaching in Europe. Opladen & Farmington Hills, MI: Barbara Budrich Publishers, pp 77–90.

Kansanen, P., Tirri, K., Meri, M., Krokfors, L., Husu, J., Jyrhämä, R. (2000). Teachers' Pedagogical Thinking. Theoretical Landscapes, Practical Challenges. New York: Peter Lang.

Klippert, H. (2004). Lehrerbildung. Unterrichtsentwicklung und der Aufbau neuer Routinen. Weinheim, Basel: Beltz.

Krull, E. (1998). Õpetajakoolitus II. Õpetamise tõhususe hindamine. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

Leppik, P. (2008). Õpetajatöö psühholoogilisi probleeme. Õpetamine kui looming. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

Лукьянова, М. И. (2004). Психолого-педагогическая компетентность учителя: Диагностика и развитие. М: ТУ Сфера.

Miller, R. (2003). Beziehungsdidaktik. Weinheim, Basel: Beltz.

Moon, B., Shelton Mayes, A., Hutchinson, S. (2002). Teaching, Learning and the Curriculum in Secondary Schools. A Reader. London, New York: RoutledgeFalmer.

Moore, A. (2004). The Good Teacher: Dominant Discourses in Teaching and Teacher Education. New York: RoutledgeFalmer.

Noored kooli. Õpetades liidriks (2013). Haridus- ja Teadusministeerium. – http://www.hm.ee/index.php?047647

OECD (2005). Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers. – http://www.oecd.org/education/school/45139005.pdf

OECD (2010). Educationg Teachers for Diversity: Meeting the Challenge. – http://www.oecd.org/edu/ceri/educatingteachersfordiversitymeetingthechallenge.htm

Pinar, W. F., Reynolds, W. M., Slattery, P., Taubman, P. M. (1995). Understanding Curriculum: An Introduction to the Study of Historical and Contemporary Curriculum Discourses. New York: Peter Lang.

Policy on the Continuum of Teacher Education (2011). The Teaching Council. – http://www.teachingcouncil.ie/_fileupload/Teacher%20Education/FINAL%20TC_Policy_Paper_SP.pdf

Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus (2013). – Riigi Teataja I, 13.12.2013, 21. – http://www.riigiteataja.ee/akt/13332410?leiaKehtiv

Põhikooli riiklik õppekava (2010). – Riigi Teataja I 2010, 6, 22. Määruse lisad. – https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/0000/1327/3133/13275422.pdf

Richardson, V., Placier, P. (2001). Teacher Change. – V. Richardson (ed). Handbook of Research on Teaching. Washington, DC: American Educational Research Association, pp 905–947.

Ryan, A. (2006). The Role of Social Foundations in Preparing Teachers for Culturally Relevant Practice. – Multicultural Education, vol. 13, no 3, pp 10–13.

Seelye, H. N. (1994). Teaching Culture: Strategies for Intercultural Communication. Chicago: National Textbook.

Stronge, J. H., Ward, T. J., Grant, L. W. (2011). What Makes Good Teachers Good? A Cross-Case Analysis of the Connection between Teacher Effectiveness and Student Achievement. – Journal of Teacher Education, vol 62, no 4, pp 339–355.

Tileston, D. W. (2003). What Every Teacher Should Know About Effective Teaching Strategies. Thousand Oaks, California: Corwin Press.

Uljens, M. (1997). School Didactics and Learning: A School Didactic Model Framing an Analysis of Pedagogical Implications of Learning Theory. Hove, East Sussex: Psychology Press.

Van Manen, M. (1991). The Tact of Teaching: The Meaning of Pedagogical Thoughtfulness. Albany, NY: SUNY Press.

Van Manen, M. (1992). Reflectivity and the Pedagogical Moment: The Normativity of Pedagogical Thinking and Acting. – The Journal of Curriculum Studies, vol 23, no 6, pp 507–536.

Van Manen, M. (1997). Researching Lived Experience: Human Science for an Action Sensitive Pedagogy. London, Ont: The Althouse Press.

Van Manen, M. (2008). Pedagogical Sensitivity and Teachers Practical Knowing-in-Action. Peking University Education Review. – http://www.maxvanmanen.com/files/2011/04/2008-Pedagogical-Sensitivity-Teachers-Practical-Knowing-in-Action.pdf

Villegas, A. M., Lucas, T. (2002). Preparing Culturally Responsive Teachers: Rethinking the Curriculum. – Journal of Teacher Education, vol 53, no 1, pp 20–32.

Vitikka, E., Salminen, J., Annevirta, T. (2012). Opetussuunnitelma opettajankoulutuksessa. Opetussuunnitelman käsittely opettajankoulutuksen opetussuunnitelmissa. Helsinki: Edita Prima Oy.

Kohaliku omapära kasutamisest Vana Võromaa ettevõtluses

Külli Eichenbaum, Võru Instituudi projektijuht

Kultuuripärandile ja traditsioonilisele eluviisile ning kohalikule ressursile tuginev ettevõtlus loob töökohti, mis koos puhta elukeskkonnaga on aluseks piirkonna majandusarengule ja seob noori oma kodukohaga.

Võru Instituut uuris 2013. aastal ajaloolise Võrumaa ettevõtjatelt, kuidas nad kasutavad oma tegemistes kohalikku kultuuripärandit. Uuringu eesmärk oli selgitada välja Vana Võromaa kultuuripärandile toetuva ettevõtluse arengupotentsiaal ja saada teada, millist tuge ootavad Võrumaa ettevõtlikud inimesed riigilt oma plaanide elluviimiseks. Uuringut toetas siseministeerium regionaalministri valitsemise vahenditest.

Vana Võromaa on piirkond, kus räägitakse võru keelt ning mida võib pidada võrokeste kultuuriruumiks. Vana Võromaa koosneb kaheksast ajaloolisest kihelkonnast: Karula, Hargla, Urvaste, Rõuge, Kanepi, Põlva, Räpina ja Vastseliina.

Uuringu käigus küsitleti ettevõtjaid kõigist Vana Võromaa kaheksast kihelkonnast, kus kaugus keskustest on aidanud säilitada paikkonna tavasid, kohalikku põlist piirkonnakeelt ja rikkalikku kultuuripärandit. Uuringu ettevalmistamisel koguti infot omavalitsustelt, arendusasutustelt ja valdkondade võtmeisikutelt. Nii leiti ettevõtjad, kes valmistavad pärandtoitu, pakuvad paikkonna pärandil põhinevat turismiteenust, teevad käsitööd ja käsitöötarvikuid, rajavad hooneid traditsioonilistest materjalidest ja kasutavad ehituses pärandtehnoloogiaid; tarvitavad ettevõtluses kohalikke ressursse, pakuvad põlistel kommetel põhinevaid elamusi ja meelelahutust, koonduvad kogukonnavõrgustikesse, viljelevad elulaadi- ja sotsiaalset ettevõtlust ning tegutsevad mittetulundusühendustes.

Metoodiliselt oli tegemist valikuuringuga, kus eesmärgi kohaselt vaadeldi ettevõtteid, kellel on selles valdkonnas tegutsemise kogemus. Vaatluse alla ei võetud äsja alustanud või vähese praktikaga ettevõtteid. Ettevõtjaid intervjueerisid Külli Eichenbaum ning ettevõtluse konsultant Jako Jaagu.

Mida uuriti?

Vana Võromaa kultuuripärandile toetuva ettevõtlussektori valikuuring tehti piirkonnas, kuhu kuulub 26 omavalitsust neljast (Võru, Põlva, Valga ja Tartu) maakonnast. Uuringu eesmärk oli selgitada, (1) kuidas ja kui palju kasutavad Vana Võromaa ettevõtted praegu oma toodetes ja teenustes kohaliku kultuuripärandi võimalusi, (2) milline on selles sektoris tööhõive, (3) millised on olnud probleemid kohaliku omapära ressursi kasutamisel ja (4) milliseks hinnatakse võimalusi oma tegevuse laiendamiseks. Uuriti ka ettevõtete tegevusplaane ning arenemist ja laienemist takistavaid asjaolusid.

Uuring jagunes viieks alateemaks: 1) ülevaade ettevõtetest, 2) *umaperä pruukmine ettevõtlusen*, 3) müük ja reklaam, 4) koostöö, 5) arenguvajadused.

Uuringu meetod oli kvalitatiivne, seega ei saa aruandes väljatoodud protsentuaalseid jaotusi otse kõigile Vana Võromaa selle segmendi ettevõtetele üle kanda. Küll aga saab uuringu tulemusi ja järeldusi üldistatult laiendada Vana Võromaa kultuuripärandit kasutavale ettevõtlusele.

Ettevõtted

Intervjueeriti 20 ettevõtjat ja üht eraisikut, nende hulgas oli teenuse pakkujaid ja tootjaid ning ka neid, kes tegid mõlemat. Ettevõtjatest pooled (53%) pakkusid nii teenust kui ka toodet, põhitegevusvaldkondi oli 80 protsendil küsitletutest enam kui kaks. Kaetud oli suurem osa kogu Vana Võromaa kultuuriruumist: 11 küsitletut olid Võru maakonnast, 8 Põlva maakonnast ning 3 Valga maakonnast. Kõik ettevõtjad on pika kogemusega, tegutsenud oma valdkonnas enam kui viis aastat ja neil on üldist ettevõtluskogemust ligi kümme aastat. Olulise näitajana ilmnes uuringust, et 90 protsendil vastanutest läheb enda hinnangul hästi, nad on rahul sellega, mida teevad.

Palgatööjõudu kasutavad pooled ehk 52 protsenti vastanuist, töötajaid on neil mediaankeskmiselt 5. Ettevõtjatest 86 protsenti annab tööd endale või kasutab tööjõudu oma perest. Ettevõtte kohta on hõivatud pereliikmeid mediaankeskmisena 1,5 inimest. Ettevõtte tegevusvaldkonnas jätkamise vastu on nooremal põlvkonnal suur huvi – nõnda hindas seda vastanuist 48 protsenti.

Kultuuripärandile toetuva ettevõtluse jaoks on need head näitajad – ettevõtjad on oma tegevusega rahul ning järgmised põlved perekonnas jätkavad samas valdkonnas. Ettevõtjad vaatavad positiivselt tulevikku: 66 protsenti vastanuist soovib laieneda, kasutades võimaluse korral ühe ressursina kohalikku omapära. Tööandjaina on ettevõtjad selles sektoris pigem tagasihoidlikud, ainult pooled neist kasutavad palgatööjõudu; kuid need, kes palgatööjõudu kasutavad, annavad tööd mediaankeskmisena 5 inimesele ning see on selles piirkonnas arvestatav hõivenäitaja. Positiivne on ka see, et oma peres on tööga hõivatud keskmiselt 1,5 inimest.

Umaperä pruukmine

Vastanuist 95 protsenti ütles, et kasutab oma tegevuses üht või mitut kultuurilist eripära või loodusrikkust. Enam kui pooled küsitletuist kasutavad paikkonna traditsioonilist käsitööoskust, pooled kohalikku loodusvara. Tavasid ja keelt kasutatakse samuti sagedasti, enamasti koos teiste valdkondadega. 66 protsendil vastanuist on soove ja plaane ka edaspidi uusi tooteid ja teenuseid turule tuua, tuginedes siinsele eripärale ja loodusvarale. Korduvalt tuli esile vajadus ühise tugevama identiteedi ning ühtse mainekujunduse ja tootearenduse järele.

Potentsiaali tegevuste laiendamiseks võib hinnata kõrgeks: kuni 80 protsenti vastanuist oli veendunud, et turul on nõudlust enam kui pakkumist. Ettevõtjate hinnangul on turul tegutsemiseks ruumi palju, nii kasvuks kui ka uutele tulijatele.

Kohaliku omapära ressursi rakendamisel on takistuseks tavapärased ettevõtlusprobleemid, nagu tööjõupuudus, finantsvahendite nappus ja kehv

infrastruktuur. Suurematekst spetsiifilisteks probleemideks võib nimetada seadustest tulenevaid piiranguid kultuurilist eripära rakendavale väiketootjale. Kõige rohkem probleeme on väiketootjatel tekkinud juustutootmisega, traditsioonilise alkoholi *hansa* tootmisega, toorpiima kasutamisega, metsamajandamisel kändude kasutamisega, villa mahedaks tunnistamisega ning sellega, et eraisikult ei lubata liha osta jms.

Paaril korral tuli vestluses esile ka vajadus pärandkultuuril põhineva ettevõtlusnõustamise järele. Nõustamine võiks laiemas plaanis keskenduda kahele alavaldkonnale – taluarhitektuurile (ehitamisest mööblini) ja toidukäitlemisele.

Müük ja reklaam

Soovisime saada ülevaadet, kuidas kultuuriomapära kasutavad ettevõtjad müüvad ja reklaamivad oma tooteid ja teenuseid ning kuidas hinnatakse ja kasutatakse kaubamärke ja tunnustusi.

Valimi põhjal tuli esile, et enamik Vana Võromaa kultuuriruumis toimetavatest ettevõtjatest kasutab peamise kanalina müüki klientidele enda juurest (47%). Vähem tähtis ei ole ka müümine internetikeskkonna kaudu: 21 protsendil on see peamisi kanaleid ning aeg-ajalt tuleb sel viisil müüki ette 37 protsendil vastanuist. Kui vaadelda olulisimat müügikanalit ning aeg-ajalt ettetulevaid müügikanaleid koos, siis müük internetikeskkonna kaudu moodustab 58 protsenti (sotsiaalmeediavõrgustikku Facebook kasutab oma ettevõtte reklaamimiseks ja müügiks 43 protsenti ettevõtjatest) ja müük laatadel 57 protsenti. Positiivne on ka see, et kuigi ainult 15 protsendile ettevõtjatest on müügi puhul olulised katusorganisatsiooni või koostöövõrgustiku võimalused, kasutab aeg-ajalt seda ikkagi 31 protsenti ettevõtjaist. See viitab sellele, et vastava organisatsiooni ja võimaluse korral kasutaksid sel viisil müümist paljud ettevõtjad.

Kõigil uuritud ettevõtteil on oma koduleht (100%). Parimaks reklaamikanaliks nimetati klientide levitatavat infot (95%) ning sõprade ja tuttavate teavitamist (57%). Aktiivset turundust tehakse siiski vähe või ei tehta üldse. Kaks sagedasemat müügikanalit (klientide kaudu leviv suust suhu info ja sõprade-tuttavate teavitamine) viitavad Vana Võromaa kultuuripiirkonna ühele eripärale, milleks on kogukondlikkus ehk kogukonnasisene tihe suhtlemine. Enamik ettevõtteid kasutab või sooviks kasutada oma toodete müügil mõnda riiklikku või piirkondlikku kaubamärki. 33 protsenti vastanuist ei kasuta sellist kaubamärki ega tunnustust. 14 ettevõtjat kasutab kaubamärke. Kõige sagedamini kasutatakse piirkondlikke märke: Rohelisem Märk on viiel ja Uma Mekk neljal ettevõtjal. Pooled märgi kasutajaist olid veendunud, et märk aitab neil kaupa paremini müüa.

Koostöö

Piirkonna ettevõtjad teevad aktiivset koostööd: 62 protsenti ettevõtjaist ostab enam kui poole endale vajalikust sisse teistelt kohalikelt ettevõtjailt. Koostööpartnereid on kaks või enam.

Ettevõtetevahelist konkurentsi on vähe või puudub see üldse: ettevõtjate hinnangul nende tegutsemisvaldkonnas konkurents kas puudus (38%) või nähti konkurendina hoopis koostööpartnerit (38%). See on iseenesest tähelepanuväärv ja viitab arvestatavale laienemisvõimalusele ja potentsiaalile tööhõive kasvuks selles valdkonnas. Võimalik, et sellise hinnangu põhjused on ka nimetatud kogukondlikkus, suurem läbikäimine ja ühtehoidmine. Koostöö laienemisele oli kõige suuremaks takistuseks see, et saadava kauba/teenuse kvaliteedi suhtes oldi ebakindlad, 41 protsenti nägi selles probleemi. Vähesel määral peeti takistuseks ka seda, et vajalikku kaupa või teenust ei olnud võimalik kohapealt osta.

Ühe pärssiva asjaoluna ilmnes infopuudus, mis oli veerandile vastajaist probleemiks, samal ajal 35 protsendile see probleem ei olnud. See veerand, kes tunneb, et neil pole infot piirkonnas tegutsevate ettevõtjate kohta, on siiski arvestatav suurus piirkonna jaoks. Selle sektori üks võimalikke kasvukohti on nii toodete ja teenuste kvaliteedi tagamine kui ka info kättesaadavus piirkonnas tegutsevate ettevõtjate kohta.

Koostöövõrgustikke kasutavaist ettevõtjaist 38 protsenti kuulub kolme või enamasse võrgustikku ning enamik neist on valmis kaasa lööma niisugustes tegevustes (k.a uue loomises) ka edaspidi. Koostööd on ettevõtjad kõige enam nõus tegema koolituste puhul (61%), oluliseks peeti ka võimalust õppida teiste riikide kogemustest (61%), ühiselt turustada (55%) ja ühist reklaami teha. 55 protsenti pidas ühise koostöö arendamisel oluliseks tuge aktiivse eestvedaja saamiseks.

Arenguvajadused

Uurisime ka ettevõtjate koolitusvajadusi ja investeerimisplaane: kas ollakse teadlikud, kuidas toetusi taotleda ja mis valdkondades tuge soovitakse. 62 protsenti vastanuist pidas oluliseks töötajate koolitamist ja väljaõpet, 42 protsenti leidis, et tavapärasele töökoolitusele lisaks võiks töötajaile anda teadmisi ka teistes valdkondades, näiteks arvutiõppes, finantsalal jms. Üllatav oli see, et toetusvõimalusi kasutatakse vähe, 33 protsenti vastanuist ei olnud kasutanud ühtegi regionaal- või ettevõtlustoetust. Viimase viie aasta jooksul on investeerinud peaaegu pooled ehk 43 protsenti ettevõtjaist, investeeringu suuruseks nimetati enam kui 25 000 eurot. Üle 25 000 euro plaanib järgmise viie aasta jooksul investeerida 66 protsenti küsitletuist. Kuigi investeeringute summad viie aasta perspektiivis ei ole väga suured, võib seda pidada siiski piisavaks kinnituseks, et ettevõtjad plaanivad edasi tegutseda ja laieneda. Samal ajal on ettevõtlussektor üks neist, kus tuleks toetusmeetmetest ja taotlemisvõimalustest rohkem teavitada.

Uuringu aruande täistekst on Võru Instituudi kodulehel – http://wi.ee/img/picture/projektid/uma_arenguprogramm/Vana_Vorumaa_uuring2013_aruanne.pdf

Uma programm

Uuringu jätkuna koguti 2013. aasta lõpus piirkonnaüleselt ettevõtlusplaane ja -ideid. Teemade kaupa (kohalik toit, traditsiooniline ehitus, lambavilla kasutus,

elamusturism, käsitöö) täpsustusid ideed ja plaanid, mida ettevõtjad ja muidu ärksad inimesed kultuuripärandile toetudes sooviksid ära teha.

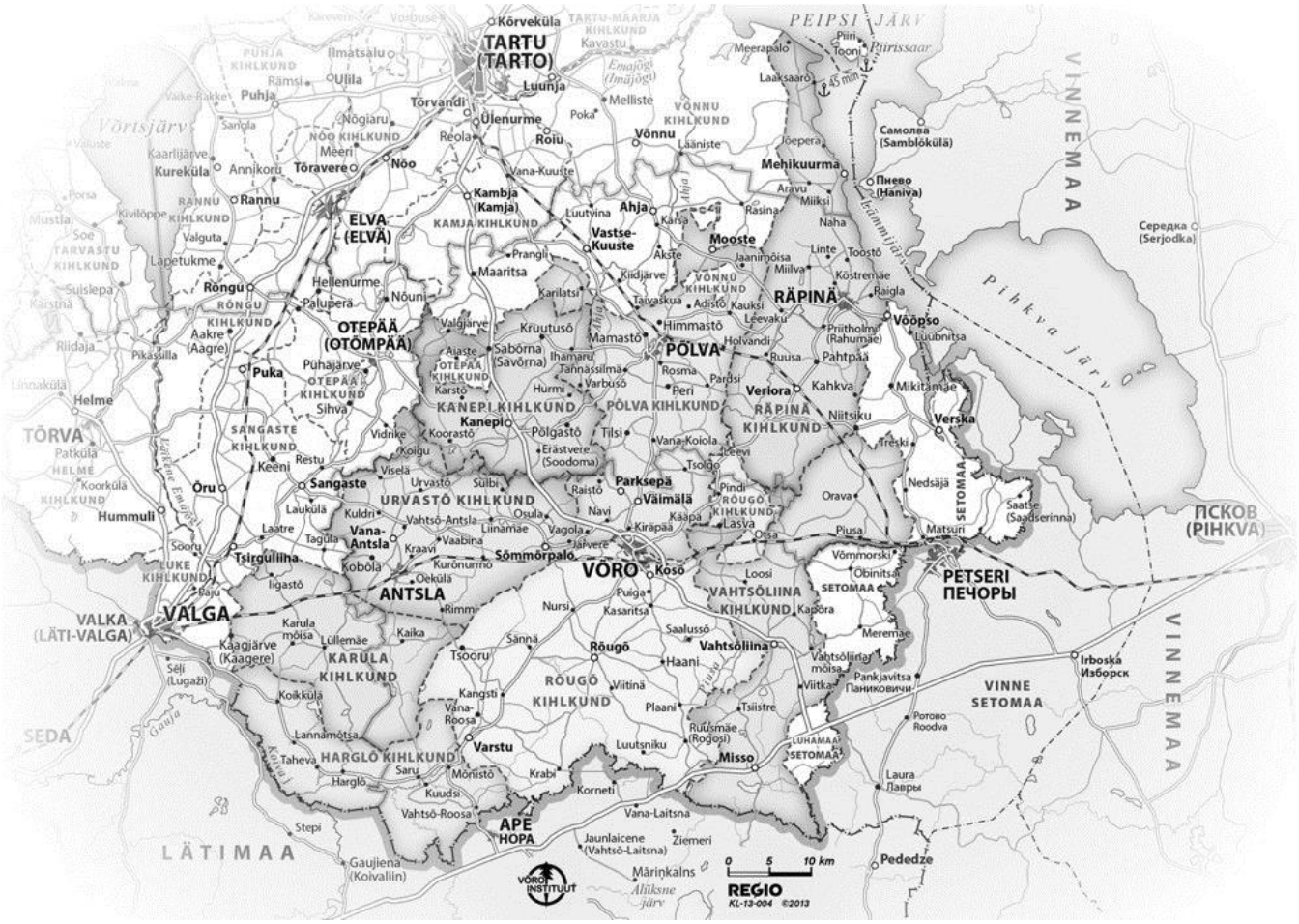
Uuringu tulemused ja ideevoorus esitatud leidlikud mõtted on selge märk, et ettevõtjad on huvitatud kohaliku kultuuri- ja looduspärandi kasutamisest. Uuring ja ideevoor on osa Vana Võromaa arenguprogrammi (Uma programm) väljatöötamisest, millega alustati juba 2011. aastal.

Riik rahastab Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse (EAS) kaudu kolme piirkondlikku arenguprogrammi: väikesaarte programm, Peipsiveere programm ja Setomaa arengu programm. Vana Võromaa arenguprogrammi loomise eestvedaja on olnud Võru Instituut. Vajadus niisuguse piirkondliku programmi järele on olemas, programmi käivitumine sõltub valitsuse ja parlamendi otsustest.

Uma programmi eesmärk on väärtustada Vana Võromaa keelelist, kultuurilist ja looduslikku omapära nii kohalike inimeste kui ka külaliste jaoks. Kultuuripärandile ja traditsioonilisele eluviisile ning kohalikule ressursile tuginev ettevõtlus loob töökohti, mis koos puhta elukeskkonnaga on aluseks piirkonna majandusarengule ja seob noori oma kodukohaga. Uma programm toetaks valitsuse tegevusprogrammi eesmärke tõsta maapiirkondades tegutsevate mittepõllumajanduslike ettevõtete osakaalu, suurendada tööhõivet maapiirkondades ning atraktiivsust elukeskkonnana.

Vana Võromaa piirkonnas on säilinud palju omapära. Tuntuim neist on võru keel, mille kõnelejaid on 2011. aasta rahva ja eluruumide loenduse andmeil 75 000. Laiemalt on tuntud ka Võrumaa suitsusauna traditsioon: kombestik, mis on esitatud UNESCO vaimse kultuuripärandi nimistu kandidaadiks. Kui lisada veel loodusväärtused – Eesti suurimad puud, kõrgeimad mäed ja sügavaimad järved –, on selge, et Vana Võromaa kohalik kultuuri- ja looduspärand on nii omanäoline, et väärib igati hoidmist. Hoiame seda siis koos!

Kaart: Vana Võromaa kihelkonnad. Regio.


TARTU (TARTO)
ELVA (ELVÄ)
OTEPÄÄ (OTOMPÄÄ)
PÕLVA
RÄPINÄ
VÕRU
ANTSLA
VALGA
VALKA (LÄTI-VALGA)
PETSERI ПЕЧОРЫ
ПСКОВ (PIHKVA)
VÕRU INSTITUUT
REGIO
KL-13-004 ©2013
0 5 10 km
PEIPSI JÄRV
VÕRTSJÄRV
PIHKVA JÄRV
VINNEMAA
SETOMAA
LÄTIMAA
SEDA

Vabaühenduste sisedemokraatia: liikmete ja sihtrühmade kaasamine poliitikakujundamisse

Maiu Uus, Poliitikauuringute Keskuse Praxis valitsemise ja kodanikuühiskonna analüütik

Vabaühenduste sisedemokraatia teema on seda aktuaalsem, mida aktiivsemalt ühendused osalevad poliitikakujundamises ja mõjutavad otsuseid.

Vabaühenduste roll poliitikakujundamises on muutunud üha nähtavamaks. Selle taustal kerkib üles intrigeeriv küsimus: mis on vabaühenduste sisedemokraatia ja kuidas vabaühendustes endis inimesi poliitikakujundamisse kaasatakse? Nendele küsimustele vastuse saamiseks korraldas Poliitikauuringute Keskus Praxis uuringu „Vabaühenduste sisedemokraatia: liikmete ja sihtrühmade kaasamine poliitikakujundamises osalemisel" (www.praxis.ee).

Varem on analüüsitud kaasamist ja osalemist, et selgitada välja kasutatavaid kaasamispraktikaid, kaasavate ametnike ja osalevate partnerite hoiakuid ja arvamust (Uudelepp *et al* 2010). Käesolev analüüs uurib kaasamispraktikaid järgmisel tasandil – poliitikakujundamises osalevates vabaühendustes. See aitab avada nende organisatsioonide töö telgitaguseid, teha seda arusaadavamaks avalikkusele, poliitikutele ja ametnikele, toetades sellega vabaühenduste legitiimsuse kasvu.

Uuring lähtub 2002. aastal Riigikogus kinnitatud Eesti kodanikuühiskonna arengukontseptsiooni (EKAK) põhimõtetest ja kodanikuühiskonna arengukava senistest eesmärkidest. EKAK määrab kindlaks avaliku võimu ja kodanikualgatuse vastastikku täiendavad rollid ning koostoimimise põhimõtted avaliku poliitika kujundamisel ning kodanikuühiskonna ülesehitamisel. Muu hulgas peetakse oluliseks, et organiseerunud kodanikuühiskond kaasab rohujuuretasandi ühendusi ja organiseerumata algatusi. See paneb esindus- ja liikmesorganisatsioonid kaasama oma tegevusse sihtrühmi ja liikmeid. Kaasamise põhimõte puudutab ka poliitikakujundamises osalemise tegevusi, kaasarääkimist ja ettepanekute koostamist. Viimases kodanikuühiskonna edendamise aluseks olevas arengukavas 2011–2014 (KODAR) on rõhutatud, et kaasamise arendamine on lahutamatult seotud valitsusväliste partnerite suutlikkusega osaleda poliitikakujundamises, riigi otsuste ettevalmistamises ning nende eestkosterolliga oma liikmete kaasamisel.

Demokraatia käsitlused

Akadeemilises debatis võib eristada demokraatia kitsamat ja laiemat käsitlust. Kitsama, minimalistliku käsitluse pooldajad peavad demokraatlikuks kõiki režiime, mis on taganud üldise valimisõiguse, kus valimistel esineb konkurents ning valimised on vabad, õiglased ja regulaarsed (Welzel, Inglehart 2008). Demokraatia määratlemisel on selline lähenemine domineeriv – sellise käsitluse alusel on demokraatiat lihtne mõõta ja klassifitseerida. Samas pole selle alusel võimalik hinnata demokraatia kvaliteeti (Held 1995; Uhlin 2006; Norris 2011). Demokraatia laiem, maksimalistlik käsitlus aga rõhutab demokraatliku autonoomia printsiipi, inimese õigusi ja kohustusi (sh sotsiaalseid ja

majanduslikke), mis tagavad inimeste võrdsed osalusvõimalused poliitikas (Held 1995; Sørensen, Torfing 2009). Selle suuna pooldajad väidavad, et demokraatia on rohkem kui õigus hääletada ning selle kvaliteet sõltub suuresti sotsiaalsetest eeldustest (Welzel, Inglehart 2008; Sørensen, Torfing 2009). Käesolev uuring toetub demokraatia laiemale käsitlusele.

Kui mõttevahetus demokraatia üle siduda jäigalt ainult (modernse) riigi tasandiga, jääb tähelepanuta hulk huvitavaid ja olulisi protsesse teistes ühiskonnasfäärides, mis kokkuvõttes avaldavad riigile tervikuna märkimisväärset mõju (Uhlin 2006). Üks neist on vabaühenduste sisedemokraatia, millel on positiivne seos riigi üldise demokraatlikkusega (Uhlin 2009). Sellele eeldusele on rajatud ka käesolev uurimistöö. Vabaühenduste sisedemokraatia vaatlemine võimaldab mõista demokraatliku riigikorra toimimist kogu ühiskonnas.

Kodanikualgatuslikel vabaühendustel on ühiskonnas funktsioone, mida nad täidavad paremini kui avaliku või ärisektori organisatsioonid. Traditsiooniliselt on kodanikuühiskonna ülesandeks peetud riigivõimu kontrollimist ja tasakaalustamist. Alexis de Tocquevillelt (1995) pärineb idee, et kodanikuühiskond annab võimaluse riigivõimu piirata ja tasakaalustada kodanike „harimise" ning poliitikas osalusvõimaluste pakkumise kaudu. Eestis on sama ideed toetatud kodanikuhariduse nimetuse all. Aktiivne osalemine muudab tavainimese võimekamaks riikliku tasandi küsimuste üle otsustamisel ning rahvaesindajate tegevuse hindamisel (Sørensen, Torfing 2009). Arenenud demokraatiates eeldatakse, et osalusdemokraatia põhimõtete järgi tuleks poliitikakujundamisse kaasata need sihtrühmad, keda otsus puudutab ja kelle eluolu mingil moel muuta saab. Mida laiema mõjuga on planeeritavad otsused, seda suuremat hulka elanikkonnast tuleks kaasata. Vabaühendused toovad otsustuste tegemisse nende kogemusi, teadmisi ja ootusi, keda teema puudutab. Kodanikuühiskonnal on nii poliitilisi, sotsiaal-majanduslikke kui ka harivaid ja arendavaid rolle (Jakobson *et al* 2011), kuid käesolevas uuringus on fookuses vabaühenduste poliitikakujundamisega seotud rollid: poliitikasse kaasamine, avaliku arutelu väljatoomine ja hoidmine, (avaliku) võimu kontrollimine, teabe vahendamine.

Nende rollide puhul tuleb arvesse võtta ka vabaühenduste tegevuskeskkonda ja muutusi selles. Näiteks kolme sektori erisused on vähenenud ning üha rohkem tekib nii-öelda hübriidorganisatsioone, mida ühte või teise sektorisse paigutada on raske (nt sotsiaalne ettevõtlus, vabaühendused avalike teenuste osutajatena). Vabaühenduste sisedemokraatiat mõjutavad aga ka ühiskonna üldised kultuuriväärtused ja demokratiseerituse tase. Christian Welzeli ja Ronald Ingleharti (2008) järgi iseloomustavad ühiskondi, kus domineerivad ellujäämisega seotud väärtused, vähene majanduslik ja füüsiline turvatunne, vähene usaldus teiste inimeste vastu ning materiaalsete väärtuste esileseadmine. Demokraatia toimib aga pigem ühiskondades, kus on tugevad eneseväljenduslikud väärtused ja palju tegutsemisvahendeid (*action resources*) (Welzel, Inglehart 2008; Realo 2013). Ressursside suurenemine parandab seejuures inimeste võimalusi eliidile survet avaldada.

Vabaühenduste legitiimsus ja sisedemokraatia

Akadeemilises kirjanduses on palju tähelepanu pööratud ühenduste (eriti rahvusvaheliselt tegutsevate ühenduste) legitiimsusele ehk tunnustusväärilisusele. Legitiimsuse (õigemini selle puudumise) küsimus on tekkinud seoses ühenduste mõjukuse suurenemisega poliitikakujundamises, aga ka (avalike) teenuste pakkujana. Kui varem oli poliitikakujundamine selgelt riigiinstitutsioonide pärusmaa, siis nüüd töötavad kolmanda sektori organisatsioonid koos valitsustega ja valitsuste jaoks (Vedder 2007; Collingwood, Logister 2005; Atack 1999). Prognoositakse vabaühenduste rolli ja võimu edasist laienemist (Anheier 2013; NIC 2012).

Teisisõnu näeme poliitilise võimu kandumist organisatsioonidele, mis harjumuspärases mõttes ei vastuta kodanike ees, nad pole saanud mandaati valimistel. Seega peab nende tegevuse legitiimsus rajanema teistel alustel. Vabaühendustel ja valitsustel on erinev roll, vastutus ning legitiimsusallikad (Atack 1999). Vabaühenduste tegevuse ja poliitikakujundamisse sekkumise puhul võib eristada nende väljapoole ja sissepoole suunatud legitiimsust.

Michael Edwardsi (2000) käsitlusviis on hea alus sisedemokraatia ja legitiimsuse seoste selgitamiseks. Tema lähenemist on kasutanud ka suurimaid rahvusvahelisi vabaühenduste katusorganisatsioone CIVICUS. Edwardsi järgi rajaneb poliitikakujundamisse sekkuvate ühenduste legitiimsus neljal alusel: (a) läbipaistvus (*transparency*), (b) sisedemokraatia (*internal democracy*), (c) vastutavus ehk aruandekohustus (*accountability*), (d) täpsus ehk asjakohasus (*accuracy*). Läbipaistvus on seotud subjektide (isikute, organisatsioonide) identiteediga, keda vabaühendus väidab end esindavat. Oluline on teada, kes vabaühenduse kaudu kõneleb ja kas tema nõuded on ühiskonnas juurdunud. Sisedemokraatia tähistab vabaühenduse (liikmesorganisatsioonide) legitiimsust tavaliste demokraatlike protseduuride ja sanktsioonide kaudu, mis tagavad, et ühendus esindab oma valijaid ja on vastutav nende ees. Vastutavus tähendab, et ühendus peab aru andma oma tegevusest ja tulemusest avalikkusele, sihtrühmale oma missiooni täitmise kohta. Vabaühenduste aruandekohustus on sageli nõrk, sest pole ühtainsat võimuorganit, kellele ta peab oma tegevusest aru andma – vastutus sõltub avalikust arvamusest ja eneseregulatsioonist. Vabaühenduste tegevuse ja tulemuste täpsus ehk asjakohasus kirjeldab nende põhitegevusi.

Seega ei seisne vabaühenduste legitiimsuse küsimus selles, et nende tegevus ühiskonnas oleks kahtluse alla seatud – ühendustest on saanud tänapäeva ühiskonna demokraatlike protsesside vaieldamatu osa –, vaid selles, et nende tegevusel ja mõjul ei ole automaatset legitiimsust. Tunnustusväärilisuse saavutamiseks peavad nad vastama teatud tingimustele ning selle tugisammas on sisedemokraatia. Mida suurem on nõudlus vabaühenduste poliitikakujundamises osalemise järele, seda suurem on tähelepanu organisatsioonisisesel demokraatial.

Kui nn väline legitiimsus iseloomustab ühenduse ja väliste osaliste suhet, siis sisedemokraatia puudutab ennekõike otsusetegemisega seonduvat „režiimi" ühenduse sees (Uhlin 2009). Vabaühenduste sisedemokraatia analüüsimisel on vaatluse all mitmed aspektid. Tähelepanu on pööratud sellele, kui konsensuslik on

ühenduse organisatsioonikultuur ning kuidas toimub otsuste vastuvõtmine, juhtimine ja liidrite valimine (Diamond 1999). Uuritud on, milline on organisatsiooni juhtimisstiil, kui võrdsed, avatud ja opositsiooni sallivad on ühendusesisesed otsustusprotsessid, kui pluralistlik agenda paikapanemise struktuur ning kuidas kujundatakse ühenduse nimel esitatavaid seisukohti. Sisedemokraatia uurimisel on olulistena välja toodud liikmete informeeritus ja ajalised võimalused otsuste ja seisukohtade alternatiivide selgitamisel (Dahl 2000; Dahl 2005). Vabaühenduste sisedemokraatia analüüside fookuses on ühtaegu liikmete ja sihtrühmade kaasamine. Sisedemokraatia uurimisel selgitatakse lisaks mehhanisme, kuidas ühenduse otsuste ja tegevuse eest on (olenevalt organisatsiooni ja valdkonna spetsiifikast) määratud vastutus liikmete, sihtrühma ja avalikkuse ees.

Käesoleva uuringu eesmärk on analüüsida sisedemokraatia olulisi komponente ja nende teadvustamist Eestis poliitikakujundamises osalevates vabaühendustes.

Fookus huvikaitsega tegelevatel mittetulundusühingutel

Kuigi liikmete ja sihtrühmade kaasamine on tähtis kõigile vabaühendustele, on Praxise värskes uuringus luubi all mittetulundusühingud, kelle põhitegevuste hulgas on huvikaitse- ja katusorganisatsioonidele iseloomulikud toimingud: huvide ja väärtuste eest seismine, valdkondliku poliitika arendamine, kodanikualgatuse arendamine, vabakonna ja vabaühenduste maine kujundamine. Kodanikuühiskonna sõnastikus on Mikko Lagerspetz määratlenud terminit „eestkoste (ka huvikaitse)" (*advocacy*) järgmiselt: ühenduse liikmete ja teiste selle sihtrühma kuuluvate inimeste huvide ja väärtuste kaitsmine suhetes avaliku võimu, ärisektori ning avaliku arvamusega. Samal ajal tähendab Eesti õigusruumis termin „eestkoste" juriidiliselt piiratud teovõimega isiku õiguste ja huvide kaitset ning esindamist kohtu otsusega määratud seadusliku esindaja ja hooldaja ehk eestkostja poolt. Mõnikord nimetatakse huvikaitseühendusi ka lobiorganisatsioonideks, kuid need on siiski erinevad: huvikaitse on ühenduse tegevus avaliku agenda, avaliku arvamuse ja õigusaktide kujundamisel, lobitöö on ühenduse tegevus otsesel seadusandliku protsessi mõjutamisel, mitte avalikult, vaid pigem nii-öelda tagatrepluse korras (vt vabaühenduste elujõulisuse indeks – http://ngo.ee/indeks).

Praxise uuringu tarvis koostati mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri andmetest väljavõte ning pärast andmete puhastamist sisaldas uuringu loend ligikaudu 1500 sobivat organisatsiooni. Uuritav valim oli 335 ühendust. Ankeetküsitlusega selgitati Eesti huvikaitse- ja katusorganisatsioonide sisedemokraatiat ning kirjeldati organisatsioonide tegutsemisviise liikmete ja sihtrühmade kaasamisel. Küsitlustulemused tuvastasid olulisi seoseid sisedemokraatia ja organisatsiooni tunnuste vahel.

Teemat on vähe uuritud, seetõttu täiendas küsitlust kolme juhtumi analüüs. Eesmärk oli analüüsida sisedemokraatiat kujundavaid tegureid, et täpsustada teemat, küsimusepüstitusi ja anda võimalikele seostele seletusi, arvestades ühendustega seotud osaliste hinnanguid. Analüüsiti huvikaitsega tegelevaid katusorganisatsioone, millel on erinevad eesmärgid, sihtrühm, liikmeskond,

juhtimisstruktuurid, töökorraldus jms, kuid mis on viimase kahe aasta jooksul saanud oma tegevusega ohtralt avalikkuse tähelepanu. Need on vabaühenduste liit (Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit, EMSL) ja tema osalus erakonna seaduse muutmise eelnõu koostamises, mis oleks seadustanud planeeritavad demokraatia arendamise sihtasutused (DASA); Eesti Üliõpilaskondade Liit ja osalus kõrgharidusreformis; Eesti Arstide Liit ja tervishoiutöötajate töötüli. Analüüsitulemusi valideeriti ning järeldusi ja soovitusi arendati asjatundjate fookusrühma arutelul.

Huvikaitseühenduste tegutsemisvormid erinevad

Kolmandat sektorit käsitletakse enamasti homogeense tervikuna, millel on ühetaoline missioon ja väärtused, tegutsemisvorm, tulemuslikkus ning mis on *a priori* riigisektorist sõltumatu. Praktikas varieeruvad vabaühenduse tegutsemisvormid aga suuresti (Uhlin 2009).

Huvikaitseorganisatsioonide küsitlusele vastanuist 59 protsenti märkis maksimaalse võimaliku ehk viis tegevust, ainult kuus protsenti piirdus ühe-kahe tegevusega. Levinuimad tegevused on huvide ja väärtuste eest seismine (72%), teavitustegevused (69%), koolitus ja nõustamine (64%), liikmete ja sihtrühma abistamine (teenused, vahendid, hüved jm) (60%), valdkondliku poliitika arendamine ja õigusloomes osalemine (51%) ning kodanikualgatuse arendamine (36%).

Mõnevõrra selgem on huvikaitseühenduste valdkondlik kuuluvus: 42 protsenti märkis ühe valdkonna, ülejäänud kaks-kolm. Kõige rohkem huvikaitseühendusi tegutseb kultuuri, spordi ja meelelahutuse valdkonnas – 31 protsenti (nt nii üle-eestilised kui ka piirkondlikud spordialade liidud, loomeliidud jt). 18 protsenti märkis end ettevõtlusliidu ja kutseorganisatsioonina, 10 protsenti olid ametiühingud ja -liidud.

Poliitikakujundamises osalevate ühenduste puhul on küsitud, kuivõrd nad tegutsevad liikmete, kuivõrd avalikes huvides. Kuna avalikes huvides tegutsemisel on tänapäeval jätkuvalt tõlgendusruumi, on analüüsis kasutatud ühenduste juhtide hinnangut, kas nende organisatsioon tegutseb pigem avalikes või liikmete huvides või mõlema huvides. Küsitluses osalenud organisatsioonidest 16 protsenti tegutseb avalikes ja 27 protsenti liikmete huvides ning 58 protsenti mõlema huvides.

Üle 70 protsendi uuringu küsitlusele vastanud huvikaitsega tegelevate vabaühenduste juhtidest märkis, et nad küsivad liikmete arvamust organisatsiooni seisukohavõttude ja arvamuste koostamiseks, moodustavad töörühmi liikmetega sisuliste küsimuste arutamiseks ning esindavad liikmete huve õigusloomes ja poliitiliste dokumentide koostamisel. Neid tegevusi märgiti kõige sagedamini ka oma tugevusena. Näiteks 31 protsenti vastanuist pidas liikmete arvamuse küsimist tugevuseks. Praegustest tegevustest nähti kõige suuremat arenguruumi liikmete huvide esindamises poliitikakujundamisel osaledes (26%) ning uuringute ja analüüside tegemisel (20%).

Huvikaitsega tegelevate vabaühenduste juhtimine ja liikmete staatus

Kui vabaühendused on üles ehitatud liikmesorganisatsioonidena, tuleneb nende legitiimsus demokraatlikest valimistest ja sanktsioonidest, mis tagavad, et ühendus esindab oma valijaid ja on vastutav nende ees. Küsitluse tulemused näitavad, et huvikaitsega tegelevad organisatsioonid on pigem juhikesksed. 80 protsenti organisatsioonides mõjutavad juhatuse/juhtorgani liikmed (valitud ja volitatud esindajad) kõige rohkem seda, milliste teemadega, probleemidega, prioriteetidega, eesmärkidega ja tegevustega ühendus tegeleb. Poole vähem vastanuid arvas, et liikmetel on kõige suurem mõju otsustele otse, näiteks üldkogul.

79 protsendis organisatsioonides vahetub juhatuse koosseis perioodiliselt, levinum juhtimisperiood on kolm aastat. Juhatus ei vahetu perioodiliselt kõige väiksemates (1–10 liiget) ja kõige nooremates ühendustes (asutatud 2000 ja hiljem).

86 protsendi juhtide hinnangul on nende organisatsiooni juhatuse valimised läbipaistvad, õiglased ja ausad. Enamikus huvikaitsega tegelevates organisatsioonides on lihtliikmetel võrdne võimalus seada kandidaate, valida ja saada valituks esindusorganitesse. Uuringus võtame aluseks vabaühenduste demokraatia käsitluse, mille kohaselt ei piisa sisedemokraatia toimimiseks ainult põhiõiguste tagamisest ja regulaarsete esinduskogu valimiste toimumisest. Liikmete osalus ühendusesiseses otsusetegemise protsessis peaks olema laiem kui õigus valida esindusisikuid ja juhtorganite liikmeid ning ise kandideerida. On positiivne, et enamik kõigist vastanud huvikaitseorganisatsioonide juhtidest peab oluliseks, et kõigil ühenduse liikmeil oleks võimalus otse mõjutada, milliste teemadega, probleemidega, prioriteetidega, eesmärkidega ja tegevustega ühendus tegeleb.

Organisatsiooni suutlikkus sõltub ressurssidest

Et vabaühendus saaks kodanike poliitilise „harimisega" ja osalemisvõimaluste loomisega tuua kaasa muutusi ühiskonnas, on vaja ühiskonna valmisolekut.

Analüüsitulemustest võib järeldada, et ressursside piisavuse ja kvaliteedi määr eristab organisatsioonide tegutsemist liikmete ja sihtrühmade kaasamisel, sisedemokraatia väärtuste praktikasse rakendamisel ning poliitikakujundamises osalemisel. Näiteks inim-, aja- ja finantsressursse heaks või väga heaks hinnanud juhtidega organisatsioonide puhul kaasatakse liikmeid poliitikakujundamisse alati või tihti. Liikmeid kaasatakse mõnevõrra harvem organisatsioonides, kus ressursse peetakse väheseks. Ressursside piisavuse ja kvaliteedi hinnangud on korrelatsioonis juhtide hinnangutega organisatsiooni suutlikkusele.

Ühendusesisese demokraatia toimimine eeldab teatud ressursside olemasolu, ennekõike suurtes liikmes- ja katusorganisatsioonides, nagu nägime kolmest juhtumiuuringust. Tugeva tegevbüroo olemasolu tõid olulise aspektina esile ka juhtumianalüüsi käigus intervjueeritud ühenduste esindajad. Inimressursile lisaks peaks organisatsioon panustama tehnilistele vahenditele. Majandustegevuse arendamine omavahendite teenimiseks tugevdab organisatsiooni ressursibaasi ja

võimaldab tegelda rohkem sisedemokraatia arendamisega. Küsitlustulemused näitasid, kui mitmekesine on huvikaitseorganisatsioonide tegevus: enamik neist tegutseb mitmes valdkonnas ja nimetab mitmeid põhitegevusi lisaks huvikaitsele ja poliitikakujundamises osalemisele. Selline mitmekesisus on Eesti vabaühendustele loomulik ja tuleneb osalt sellest, et leitud on omavahendite teenimise võimalused huvikaitse põhitegevuse toetamiseks.

Vabaühendustel ei jätku inimressurssi

Kuna üks kolmest suurest probleemist poliitikakujundamises osalemisel on vabaühenduste jaoks juba kümme aastat ebapiisav inimressurss, siis vaatame inim- ja ajaressursiga seotud küsimusi. Inimressursi all peame silmas organisatsiooni juhtivorganite liikmete ja töötajate teadmisi ning oskusi ning nende hõivatust ja aega panustada organisatsiooni töösse. Võimaluse korral tuleb luua tasustatud (täis tööajaga) töökohad, et oleks inimesed, kes pühenduvad organisatsiooni arendamisele. Hea näide on Eesti Üliõpilaskondade Liit: juhatuse liikmed ja kontoritöötajad töötavad tasustatud täistööajaga, mis võimaldab keskenduda organisatsiooni juhtimisele, liikmete kaasamisele, info jagamisele, nõustamisele jms.

Viimaste aastate uuringud näitavad, et Eesti elanikkond on muutunud ühiskondlikult aktiivsemaks. Varasemad uuringud toovad välja, et liikmete aktiivsus parandab vabaühenduse mainet (s.t välist legitiimsust ja toetust ühenduse tegevusele) ning rahulolu ühenduse tegevusega ka liikmete endi silmis (nt Cycle Plan 2009). Seetõttu on positiivne, et huvikaitseorganisatsioonides on levinumad arendustegevused suunatud liikmetele ja organisatsiooni sisemisse arendusse. Kõige enam, 67 protsenti mõtleb liikmete aktiviseerimisele, mis on nii mõistetav kui ka vajalik organisatsiooni suutlikkuse, inimressursi kvaliteedi ja sisedemokraatia parandamise seisukohalt. Selle kõrval näiteks 50 protsendi juhtide huvi suurendada ühenduste liikmete arvu on arendustegevusena ja eraldi eesmärgina pigem tagaplaanile jäänud. Passiivsete liikmete suurem arv ei paranda organisatsiooni suutlikkust ega mõju sel moel nagu investeeringud inimeste kvaliteeti ja aktiivsesse osalusse. On liikmes- ja katusorganisatsioone, millele suur liikmeskond võib anda kriitilisel hetkel nii-öelda tugevama löögijõu ja kindlama tagala. Ilmekas näide on Eesti Arstide Liit ja selle liikmete pingutused tervishoiutöötajate tööseisaku korraldamisel.

57 protsenti vastanuist arvas, et liikmed on aktiivsed, sealhulgas 31 protsenti vastas, et liikmed on alati väga aktiivsed neile loodud kaasarääkimise võimaluste kasutamisel.

Küsitlustulemuste kohaselt peavad organisatsiooni juhid liikmete vähese aktiivsuse põhjuseks (just poliitikakujundamisel osalemisel, seisukohtade kujundamisel) ebapiisavaid ressursse (54% huvikaitseühendustes). Koguni 45 protsenti juhtidest arvab, et liikmete osavõtmatus on märk sellest, et juhtkonda usaldatakse ja nad teevad oma tööd hästi. Vaadeldud juhtumitest kõik tõid mingil moel välja liikmete passiivsusega seotud problemaatika, mis pärsib ühendusesisest arutelu ega lase tekkida järelkasvul. Otsustusvõim koondub vähese hulga aktiivsete kätte, kellel on tahtmist ja võimalust ühenduse asjadega tegelda. Kogu

liikmeskond ei pruugi sellist asjade käiku aga toetada ja organisatsioonisisene legitiimsus nõrgeneb. Juhtumiuuringust ja ka küsitlustulemusest võib kokkuvõttena järeldada, et igal organisatsioonil tuleb leida enda jaoks parim liikmete aktiivsuse määr, mis võimaldab panustada organisatsiooni eesmärkidesse soovitud mahus ja tulemusega.

Liikmete ja sihtrühmade kaasamine saab alguse väärtustest

Liikmete ja sihtrühma kaasamine saab alguse sisedemokraatiat soodustavate institutsionaalsete väärtuste ja normide olemasolust ühenduses. Sisedemokraatiat toetavad väärtused, nende rakendamise mehhanismid võivad kajastuda formaliseeritult ühenduse juhtimisstruktuuris ning põhikirjas vm alus- ja töödokumentides, samuti eraldi sisedemokraatiat puudutavaid väärtusi ja põhimõtteid kajastavates dokumentides (nt eestkoste hea tava, ühendusesisesed liikmete kaasamise mudelid jm).

Avalikus poliitikas osalevate vabaühenduste tegevuse läbipaistvus ja legitiimsus on suurem, kui organisatsioonis on kokku lepitud põhimõtted liikmete kaasamiseks organisatsiooni avalike ja poliitiliste seisukohtade kujundamisse. Põhimõtted on kokku lepitud 81 protsendil huvikaitsega tegelevates organisatsioonides. Enamasti on liikmete kaasamise põhimõtted toodud organisatsiooni põhikirjas – nii vastas 50 protsenti huvikaitseühenduste juhtidest. See võib aga tähendada ka mittetulundusühingute seaduses kohustuslikke põhikirjapunkte, millel ei ole suurt seost ühenduse igapäevategevusega, sealhulgas liikmete kaasamisega poliitikakujundamisse. Juhtumiuuringutest selgus, et põhikirjas võivad liikme osalemise võimalused piirduda ainult õigusega esitada kandidaate, ise kandideerida ja valida liikmeid ühenduse juhtorganitesse/esinduskogudesse. Siin võib tuua paralleeli Eesti poliitikutele ja valitsusele suunatud kriitikaga ja nõudmistega, mille kohaselt rahvas ootab kaasamist ka valimistevahelisel ajal ning kaasamise võimalusi tuleb ülaltpoolt toetada. Liikmete kaasamise põhimõtted puuduvad 19 protsendil ühendustest ja see on mõnevõrra iseloomulikum üksikisikust liikmetega ja ebapiisava ressursitasemega vabaühendustele.

Juhtumiuuringutest selgub, kui erinevalt on võimalik fikseerida põhimõtted, mille alusel liikmed organisatsiooni juhtimises ja seisukohtade kujundamises osalevad. Eesti Üliõpilaskondade Liit on kokkuleppeid eeskujulikult kirja pannud, kuid liiga täpsed ettekirjutused on muutnud organisatsioonisisese arutelu pigem paindumatuks ja bürokraatlikuks ning hakkavad aktiivsust takistama. Vabaühenduste liidus on koostatud eraldi dokument „Kuidas EMSL kaasab liikmeid?"; kõigist vabaühendustest on ainult viis protsenti EMSL-i sarnaselt kaasamise põhimõtted ja korra eraldi kirja pannud.

Iga organisatsioon peab leidma endale sobiva tasakaalu osalemisprotseduuride detailsuse astmes, et süsteem oleks selge ja soodustaks osalemist. Kui organisatsioonikultuur toetab liikmete ja sihtrühma osalust, võib osalemise põhimõtete kirjapanek tunduda üleliigsena. Suuline kokkulepe on levinud 37 protsendil huvikaitseorganisatsioonides. Avaliku poliitika kujundamises osalevate ühenduste puhul on aga kokkulepitud reeglite fikseerimine oluline lisaväärtus. See aitab suurendada organisatsiooni tegevuse läbipaistvust huvide esindamise ja

poliitika kujundamise protsessis, kasvatades sellega ka oma tegevuse ja kujundatavate poliitiliste otsuste (välist) legitiimsust. Ei saa oodata ühesugust liikmete kaasamise korraldust. Küll on aga tähtis, et kokku lepitakse aluspõhimõtetes ja neid ka järgitakse.

Tähtis kokku leppida aluspõhimõtetes

Suure organisatsiooni puhul on kaasamine sageli ajamahukas. Kuid kui avalikult võimult nõutakse otsuste langetamisel kaasamist, isegi kui see aeglustab otsuse tegemist, tuleb ühendustel olla enda vastu sama nõudlik. 21 protsenti vastanuist kaasab oma organisatsiooni liikmeid alati otsuste ja poliitikate väljatöötamisse eelnõusid kommenteerides ja täiendades, 44 protsenti kaasab tihti, 25 protsenti harva ja 4 protsenti ei kaasa mitte kunagi, 8 protsenti ei osanud vastata. Liikmeid kaasavad sagedamini hea või väga hea ressursitasemega organisatsioonid; katusorganisatsioonid, kus on ainult juriidilisest isikust liikmed; organisatsioonid, mis pole puhtalt kodanikualgatuslikud, vaid asutajate hulgas on ka teisi vabaühendusi, riigi või kohaliku omavalitsuse asutusi jt; sagedamini kaasatakse liikmeid enne 1992. aastat ja aastast 2000 asutatud ühendustes.

Liikmete kaasamise sagedus on seotud ka hoiakute ja väärtustega. Näiteks kaasatakse seda sagedamini, mida olulisemaks peab vabaühenduse juht liikmete võimalust saada infot organisatsiooni kaudu valdkonnapoliitika arengute kohta ja avaldada oma arvamust arutatavate teemade kohta.

Küsitlustulemused näitavad, et poliitikakujundamises osalemisel kasutatakse liikmetelt arvamuste ja tagasiside kogumiseks enamasti e-kirjavahetust ja e-liste (81% vastanuist). Elektroonilistele kanalitele lisaks 29 protsenti kasutab ühenduste veebilehte uudise ja üleskutse levitamiseks, e-uudiskirjad / e-infokirjad on 20 protsendil ja arutelude foorum oma veebilehel ainult 5 protsendil vastanuist. Sotsiaalmeedia kanaleid (ennekõike Facebook) märkis 15 protsenti. Teine levinum arvamuse ja tagasiside kogumise viis on koosoleku kokkukutsumine (67% vastanuist). Otsesuhtlus toimib kõigis organisatsioonides, seda on vaja, et täiendada teisi kommunikatsiooni- ja materjalide vahetamise kanaleid. Keskmiselt märgiti 2,43 kanalit. Keskmiselt kõige vähem arvamuse ja tagasiside kogumise kanaleid märkisid ainult avalikes huvides tegutsevad organisatsioonid, kõige väiksemad liikmesorganisatsioonid (1–10 üksikisikust liiget) ning viimase kahe aasta jooksul poliitikakujundamises mitteosalenud organisatsioonid. Kõige rohkem kanaleid märkisid organisatsioonid, kes tegutsevad nii piirkondlikul, üle-eestilisel kui ka rahvusvahelisel tasandil.

Enamikus heade või väga hea ressurssidega organisatsioonides on liikmetega läbi arutatud ja kokku lepitud, kuidas toimub ühenduse algatatud seisukohtade kujundamine, ühenduse osalemine õigusloomes, töörühmades ja komisjonides, kuidas juhatus vastab liikmete ettepanekutele jms. Need ühendused annavad sagedamini liikmetele infot valdkondlike arengute ja organisatsiooni seisukohtade kohta. Peaaegu kõik vastanuist peavad väga oluliseks, et kõigil organisatsiooni liikmeil ja laiemal sihtrühmal oleks võimalus saada infot poliitikate ja otsuste ning nende tagajärgede kohta (64% vastanutest) ning avaldada oma arvamust organisatsioonis arutatavate teemade kohta (74%).

Kui organisatsiooni põhikirjaline eesmärk on konkreetse sotsiaalse rühma huvide esindamine avaliku poliitika kujundamises, on soovitav luua põhimõtted ja mehhanismid selle sihtrühmani jõudmiseks ja kaasamiseks. Küsitlustulemuste järgi arvab vaid 24 protsenti vabaühendustest, et nende poliitikakujundamise protsessides esitatavad seisukohad esindavad alati laiema sihtrühma ja kasusaajate huve. Sihtrühmade kaasamise põhimõtete ja mehhanismide loomine annab kindluse nii organisatsioonile kui ka poliitikakujundajatele ja avalikkusele, et ühenduse seisukohad kajastavad sihtrühma vajadusi ja soove. Kui organisatsioon ei pea laiaulatuslikku kaasamist mõistlikuks ega võimalikuks, on alternatiiv analüüsivõimekuse arendamine, et ammutada teadmisi sihtrühma heaolust ja vajadustest teistest allikatest. Need põhimõtted peaksid sisaldama muu hulgas liikmetega arutatud ja kokku lepitud juhiseid, mis küsimustes ja millal selgitatakse välja laiema sihtrühma huvid ning vajadused.

Küsitlustulemused näitasid organisatsiooni juhtide üsna kõrget enesehinnangut, mis puudutab sisedemokraatiat loovate ja arendavate praktikate elluviimist organisatsioonis. Kui võrrelda sisedemokraatia komponente, siis kõige vähem tegeldakse vastutavuse ehk aruandluskohustusega organisatsiooni siht- ja sidusrühmade, poliitikakujundajate, rahastaja ja laiema avalikkuse ees. Selgemini on mõtestatud ja tegevustega toetatud organisatsiooni tegevuse läbipaistvuse ja legitiimsuse arendamine ehk laiema avalikkuse heakskiidu saamine.

Osalemine avaliku poliitika kujundamises ja õigusloomes

83 protsenti vastanud huvikaitse- ja eestkosteorganisatsioonidest on viimase kahe aasta jooksul osalenud poliitikakujundamises: nii omal algatusel kui ka ministeeriumi või selle valitsemisala asutuse, kohaliku omavalitsuse asutuse või põhiseadusliku institutsiooni (nt Riigikogu) kutsel osalenud töörühmades, nõuandvas kogus, avalikel aruteludel, e-infolistide debattides ning esitanud organisatsioonipoolset tagasisidet, kommentaare ja ettepanekuid. Poliitikakujundamises osalemine on statistiliselt seotud hinnanguga ressurssidele (koondhinnang inim-, aja- ja finantsressurssidele): suurem osa viimaseil aastail osalenud ühendusi hindas oma ressursse heaks-keskpäraseks (48%), mitteosalenuil olid enamasti keskpärased-nõrgad ressursid (47%).

Poliitikakujundamises on ülekaalus organisatsioonid, kes tegutsevad enda hinnangul nii oma liikmete kui ka avalikes huvides (60%).

Poliitikakujundamises ja õigusloomes osalemiseks on huvikaitseorganisatsioonide seas levinuim viis kohtuda ja pidada läbirääkimisi ametnike või poliitikutega, Riigikogu fraktsioonide ja komisjonidega – selliselt tegutseb 61 protsenti. 57 protsenti vastanuist on viimasel kahel aastal osalenud poliitikadokumentide avalikes konsultatsioonides ja kommenteerinud seaduseelnõusid, 52 protsenti osalenud eelnõusid ettevalmistavates töörühmades ja komisjonides, 43 protsenti teinud seadusemuudatustele ettepanekuid. Osaleda võib ka kaudselt, suunates oma sõnumid avalikkusele: 53 protsenti vastanuist on kirjutanud artikleid ja esinenud muul moel meedias. Jõulisi osalemisviise on kasutatud vähem, näiteks on meeleavaldusi korraldanud ainult viis protsenti vastanud vabaühendustest (joonis 3).

Osalemine on seotud ka vabaühenduse ressurssidega: mida madalam on hinnang organisatsiooni inim-, aja- ja finantsressurssidele, seda vähem märgiti osalusvorme. Ressurssidest sõltumata on huvikaitsega tegelevatel vabaühendustel võrdne ligipääs ainult kohtumistele ja läbirääkimistele poliitikakujundajatega (sh Riigikogus), petitsioonidele allkirjade kogumisele ning kaebustega kohtusse pöördumisele. Katusorganisatsioonid on kõige sagedasemad osalejad konsultatsioonides ja seaduseelnõude kommenteerimisel (71%), eelnõusid ette valmistavates töörühmades osalemisel (69%, regulaarselt 59%), manifestide koostamisel valijate mõjutamiseks (22%).

Poliitikakujundamises osalemiseks peavad huvikaitseorganisatsioonid investeerima palju ressursse, peamiselt inimesi ja aega. Seetõttu on ka organisatsioonide suurim probleem ebapiisav inimressurss (63% vastanuist). Poliitikadokumentide ja eelnõude läbitöötamiseks, töörühmades osalemiseks jm on inimesi puudu ühtmoodi neil organisatsioonidel, kes alati või tihti kaasavad oma liikmeid poliitikakujundamisse, kui ka harva või mitte kunagi liikmeid kaasavatel organisatsioonidel. Ebapiisav inimressurss kimbutab ka 45 protsenti ühendustest, kes oma ressursse ja nende kvaliteeti hindavad kokkuvõtlikult väga heaks. Küsitluse tulemused viitavad aga kaasamise edendamise valupunktile. Jätkuvalt peavad vabaühendused suurimateks probleemideks eelnõude kommenteerimise liiga lühikest ajavaru (41%) ning vähest eelinfot õigusaktide eelnõude ja poliitikadokumentide ettevalmistamise kohta (42%). Samad kaasamise probleemid olid esikolmikus ka 2004. ja 2010. aastal. Kümne aastaga ei ole suudetud riigi tasandil siht- ja huvirühmade kaasamist arendada sedavõrd, et kaasamisprotsess arvestaks oluliste valitsusväliste partnerite vajaduste, võimaluste ja ressurssidega.

Vabaühenduste rolli suurenemisega ühiskonnas kõrgenevad nõudmised legitiimsusele, läbipaistvusele ja vastutavusele. Küsitluse alusel peab viimase kahe aasta jooksul poliitikakujundamises osalenud ühendustest kolmandik oma mõju valdkonna arengu suunamisel ja muutuste loomisel väga oluliseks, pool pigem oluliseks – seega on põhjust sisedemokraatia uurimist alustada ka Eestis. Fookusrühma arutelul osalejad leidsid, et ühenduste sisedemokraatia ja legitiimsuse teema on seda aktuaalsem, mida aktiivsemalt nad osalevad poliitikakujundamises ning mõjutavad otsuseid. Seega avalikkuse ootused, et poliitikakujundamises osalevate huvikaitseorganisatsioonide sisedemokraatia toimib kõrgel tasemel, on põhjendatud.

Peaaegu kõik huvikaitsega tegelevate organisatsioonide juhid peavad vabaühenduste tegevuse demokraatlikkust väga oluliseks, väiksem osa vastanutest leidis, et juba tegutsetakse ootustele vastaval demokraatiatasemel. Valdavalt toetavad vastanute hoiakud organisatsioonides sisedemokraatia arendamist ja liikmete kaasamist, kuid paljudes ühendustes pigem ei vasta tegevused ja töökorraldus veel nendele hoiakutele ja normidele, põhjuseks kas teadmiste, oskuste ja kaasava juhtimise kogemuste puudumine või muude ressursside, peamiselt aja ja finantsvahendite nappus. Võib järeldada, et enamasti on poliitikavaldkonna arendamisega tegelevates vabaühendustes legitiimsuse (seisukoha heakskiit liikmetelt või liikmete arvamuse esinduslikkus) ja

sisedemokraatia asemel esikohal tegutsemise efektiivsus (otsuse tegemise kiirus ja vähene kulukus).

Huvikaitseühenduste rolli selgus poliitikakujundamises

Uuring käsitleb ka huvikaitseorganisatsioonide rolli ning ootusi nende tegevusele. Uurimist alustades oli hüpotees, et need organisatsioonid on kord eksperdi, kord eestkostja/huvikaitsja rollis. Tegutsetakse nii avalikult sõna võttes kui ka ametnikega ühise laua ääres poliitikat kujundades. Ekspertarvamus väljendab ühenduse juhatuse / „kontori" seisukohta. Kuid puhtal kujul huviesinduse rolli täitmine tähendab (ühiste) seisukohtade esitamist, mis on eelnevalt liikmete ja sihtrühmaga läbi arutatud. Huvikaitsega tegeleva vabaühenduse juhtkond võib olla nii seisukoha ja info looja kui ka vahendaja rollis. Arusaamu rollist ja rolliootustest aitab selgitada küsimus poliitikakujundamises osalemise eesmärgist.

Kõige rohkem märkisid ühendused osalemise eesmärgina oma organisatsiooni liikmete (60%) ning oma sihtrühma huvide kaitsmist (58%). Kolmas eesmärk (44 protsenti) oli leida osalemise kaudu kogu ühiskonnale parimad lahendused. Vastajad leidsid, et poliitikakujundajatele on tähtis see, et kaasatud huvirühmad esindaksid valdkonda ja sihtrühma (69% hinnangul). Peaaegu sama palju märkis põhimõttena ka kaasatud osaliste pädevust, professionaalsust ja konstruktiivsust (65%). Lisaks tunnetavad ühenduste esindajad poliitikakujundajate soovi leida lahendusi probleemidele (50%) – need kirjeldavad aga pigem eksperdi rolli täitmist. Küsitluse tulemused viitavad, et kaks eri eeldustega rolli on tegelikkuses omavahel tihedalt seotud.

Analüüsitud juhtumitest nähtub, et vabaühenduse sees puudub sageli selgus ühenduse ühiskondliku rolli kohta – kas täidetakse rohkem eksperdi või (huvi)esindaja rolli või mõlemat. Enamik Eesti huvikaitseühendusi on hübriidsed: neil on nii üksikisikust kui ka juriidilisest isikust liikmeid, nad tegutsevad nii avalikes kui ka liikmete huvides, nende asutajaliikmed on nii üksikisikud kui ka juriidilised isikud, nad tegutsevad nii kohalikul, piirkondlikul, üle-eestilisel kui ka rahvusvahelisel tasandil. Paljud ühendused tegutsevad samal ajal mitmes poliitikavaldkonnas ja peale huvikaitse on neil muid põhitegevusi. Selline hübriidsus võib hägustada avalikkuse arusaama organisatsiooni olemusest ja tegevusest.

Fookusrühma arutelus viidati, et poliitikakujundajaid huvitab ühenduse seisukohtade esinduslikkus ja legitiimsus enamasti siis, kui koostöös on ilmnenud küsitavused või tõrked. Probleem tekib, kui osalistel on eri ootused ja arusaamad ülesannetest. Näiteks EMSL-i liikmete nägemus liidu rollist on selge, kuid poliitikakujundajatele jääb tema avalikes huvides ja vabakonna eksperdina tegutsemise tegelik sisu mõnevõrra arusaamatuks. Praktikas võib tekkida olukord, kus poliitikakujundaja ootab ühenduselt liikmetega läbiräägitud seisukohti, kuid ühendus esitab vaid juhatuse liikmete (ekspert)arvamusele tugineva seisukoha. Seega tuleb soove selgelt väljendada. Poliitikakujundaja peaks tundma huvi, kuidas kaasatud ühenduse seisukohad on kujunenud, ja väljendama ka ise arvamust kujundatavate seisukohtade kohta. Poliitikakujundaja peaks teadma, kas soovitakse ekspertarvamust või peaks ühendus kaasama ja küsitlema laiemat

sihtrühma ulatuslikuma info saamiseks. Alati ei ole vaja (ulatuslikku) kaasamist korraldada, küll aga peaks vabaühendus alati olema võimeline selgitama tausta, kuidas mingi otsus ühenduses on kujunenud. Mida läbimõeldumad on seisukohad organisatsiooni sees, seda lihtsam on asjaolusid kirjeldada ja põhjendada ka väljapoole.

Juhtumianalüüsid näitasid, et poliitikakujundajad ei edasta süsteemselt oma ootusi kaasatud vabaühendustele, vaikimisi eeldatakse, et arutelulaua taga olevad esindusorganisatsioonide inimesed on omavahel teemad, küsimused, seisukohad läbi arutanud. Teine äärmus on olukord (mida on ette tulnud Riigikogu liikmetega koostöös, aga ka ministeeriumite ametnikega), kui vabaühendustel palutakse omavahel „kokku leppida" ja esitada poliitikakujundajale „kodanikuühiskonna arvamus". Selline soov võib ametniku tööd lihtsustada, kuid demokraatlikus riigis on kõigil õigus oma arvamust avaldada ja selline praktika ei ole põhjendatud. Vabakonna eripära on mitmekesisus, mis tuleneb sellest, et ühendused tegutsevad erinevate teemade ja sihtrühmadega.

2010. aasta kaasamispraktikate uuringust (Uudelepp *et al* 2010) selgus, et üks koostöö ja kaasamise tahet pärssivaid kogemusi ametnikele on see, kui kaasatud huvi- ja sihtrühmad on oma seisukohtades ja tagasisides lähtunud kitsastest era- või ärihuvidest. Kuna ametnikel tuleb lähtuda avalikest huvidest, siis huvikaitsjate kitsam lähenemine takistab kokkulepete tegemist, konsensusele jõudmist ja otsuste langetamist avalikest huvidest lähtuvalt. See ei tähenda aga, et huvikaitseorganisatsioonid peaksid oma huvidest loobuma, neid varjama või mitte avaldama. Möödarääkimisi, probleeme ja kaasamisest kõrvalejätmist saab ühendus ennetada, kui ta avalikult ja argumenteeritult väljendab oma huve. Kui ühendus väidab end tegutsevat vaid avalikes huvides, siis tuleb seda oma organisatsiooni struktuuri, juhtimise, tegevuse, seisukohtade, avatuse jt väärtuste ning hoiakutega toetada ja järjepidevalt kinnistada.

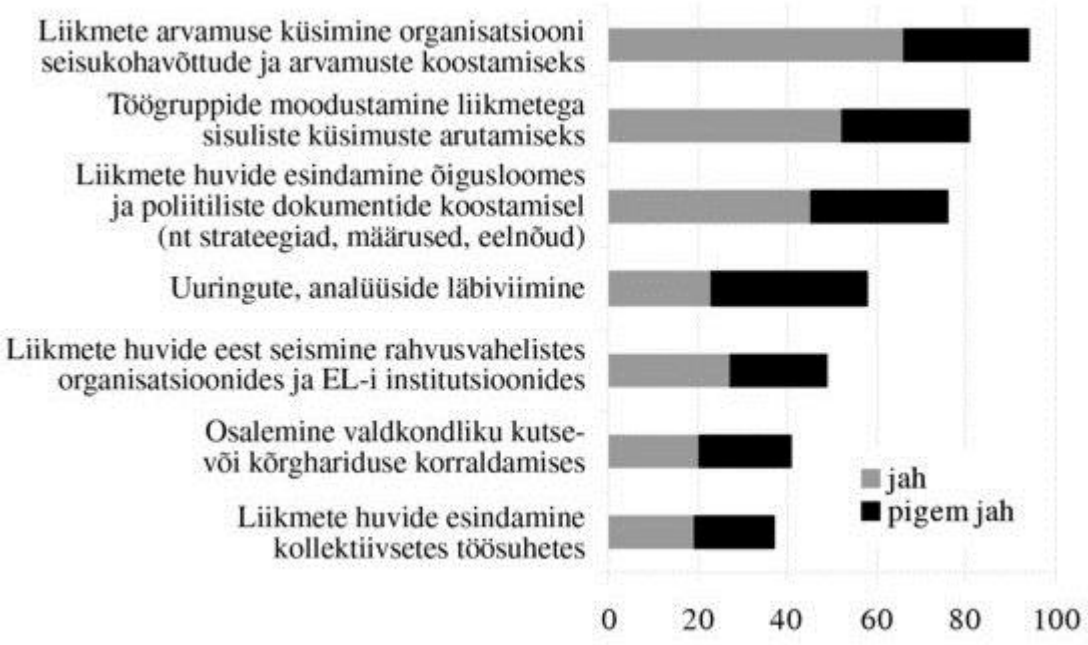
Kokkuvõtteks

Uuringu tulemused on aluseks vabaühenduste kaasamise ja suutlikkuse arendamisele lähiaastatel, samuti EKAK-i ühiskomisjonile, kelle eesmärk on tagada EKAK-is toodud prioriteetide ja põhimõtete elluviimine, probleemide arutamine ja ettepanekute tegemine avaliku võimu ja kodanikualgatuse koostöös.

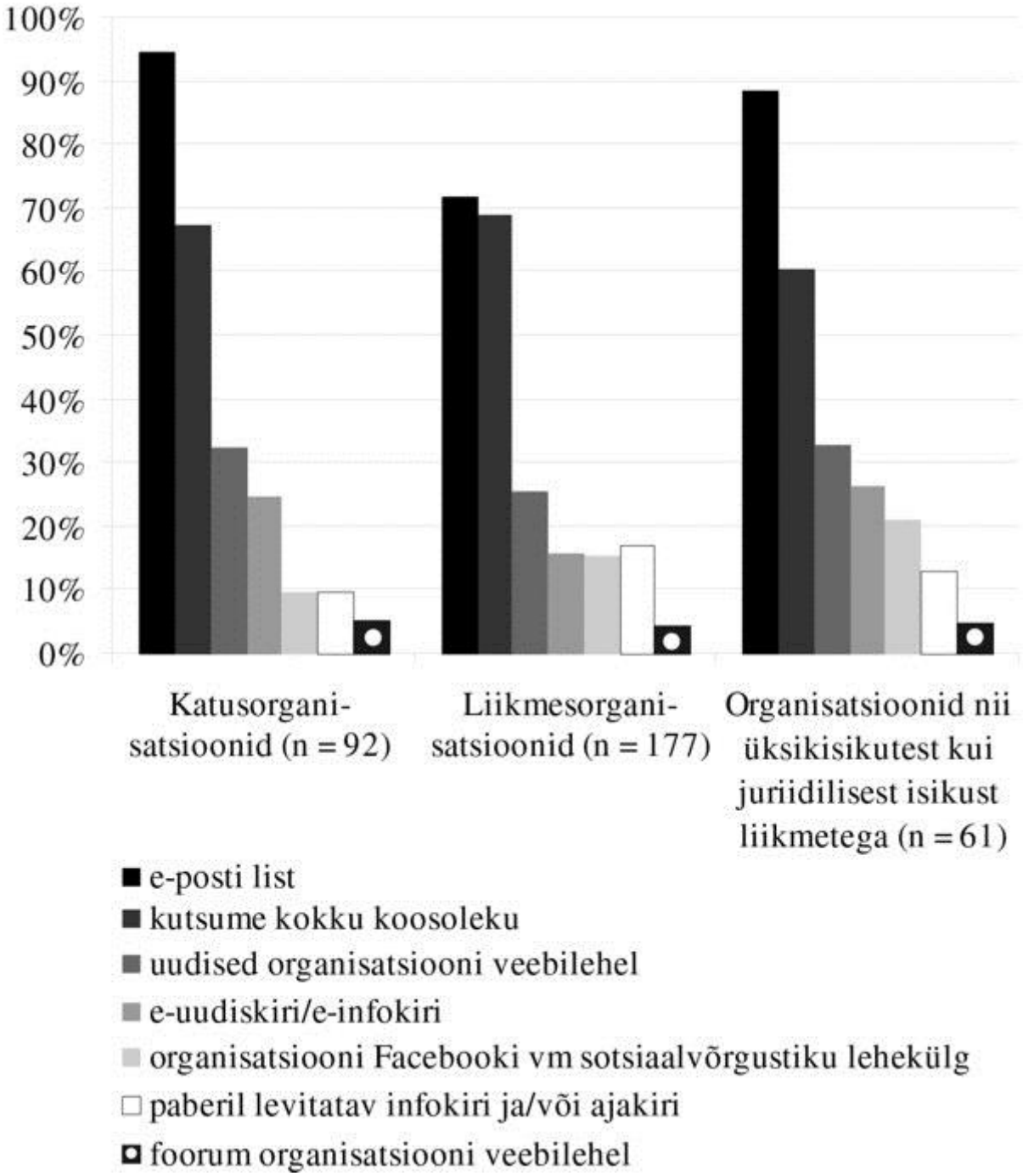
Uuringu tulemused aitavad poliitikuid ja ametnikke mõista huvikaitse- ja katusorganisatsioonide tegevust. Näiteks teadvustada erinevaid, kuid igati põhjendatud sisedemokraatia ja liikmete kaasamise vorme. Poliitikakujundajad peavad teadvustama – ja arvestama nii kaasamisprotsessides kui ka teotusmeetmete loomisel –, et valdav osa poliitikakujundamises osalevaid huvikaitseorganisatsioone tegutseb enda hinnangul nii liikmete kui ka avalikes huvides, huvikaitsega tegelevate organisatsioonide põhitegevused on mitmekesised ning ühendused osalevad avaliku poliitika kujundamises nii eksperdi kui ka teatud sotsiaalse rühma esindajana. Et ennetada möödarääkimisi koostöös ja parandada ühenduste tegevuse läbipaistvust, on soovitav iga koostöö korral poliitikakujundajal selgelt väljendada oma ootusi kaasatud ühenduse rolli ja

tegevuse suhtes, organisatsioonidel tuleb aga ametnikele ja poliitikuile selgemalt ja sagedamini oma tegevusi ja rolle valdkonnas kirjeldada.

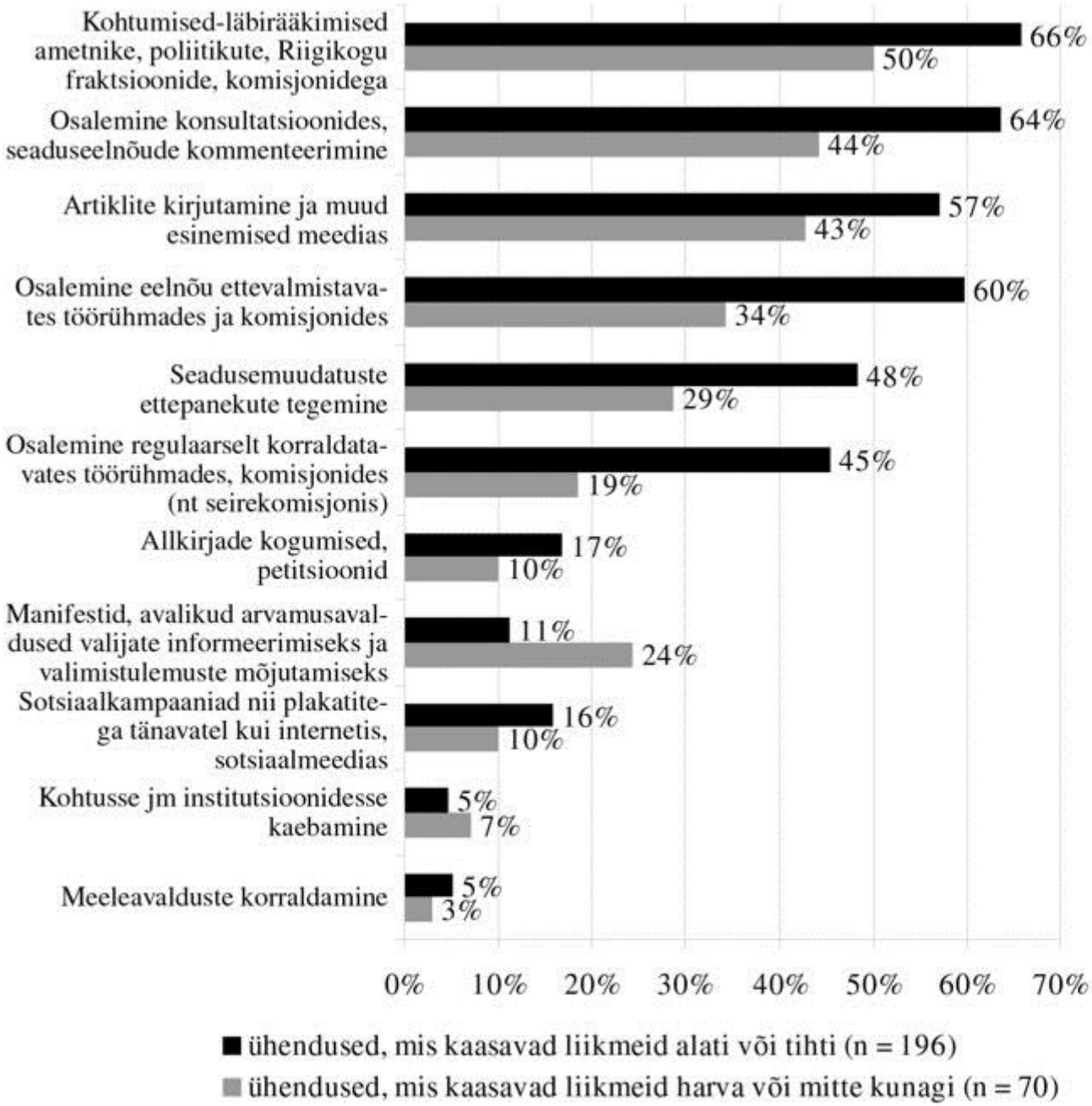
Joonis 1. Kas teie organisatsioon tegeleb järgmiste huvikaitse tegevustega? (%)



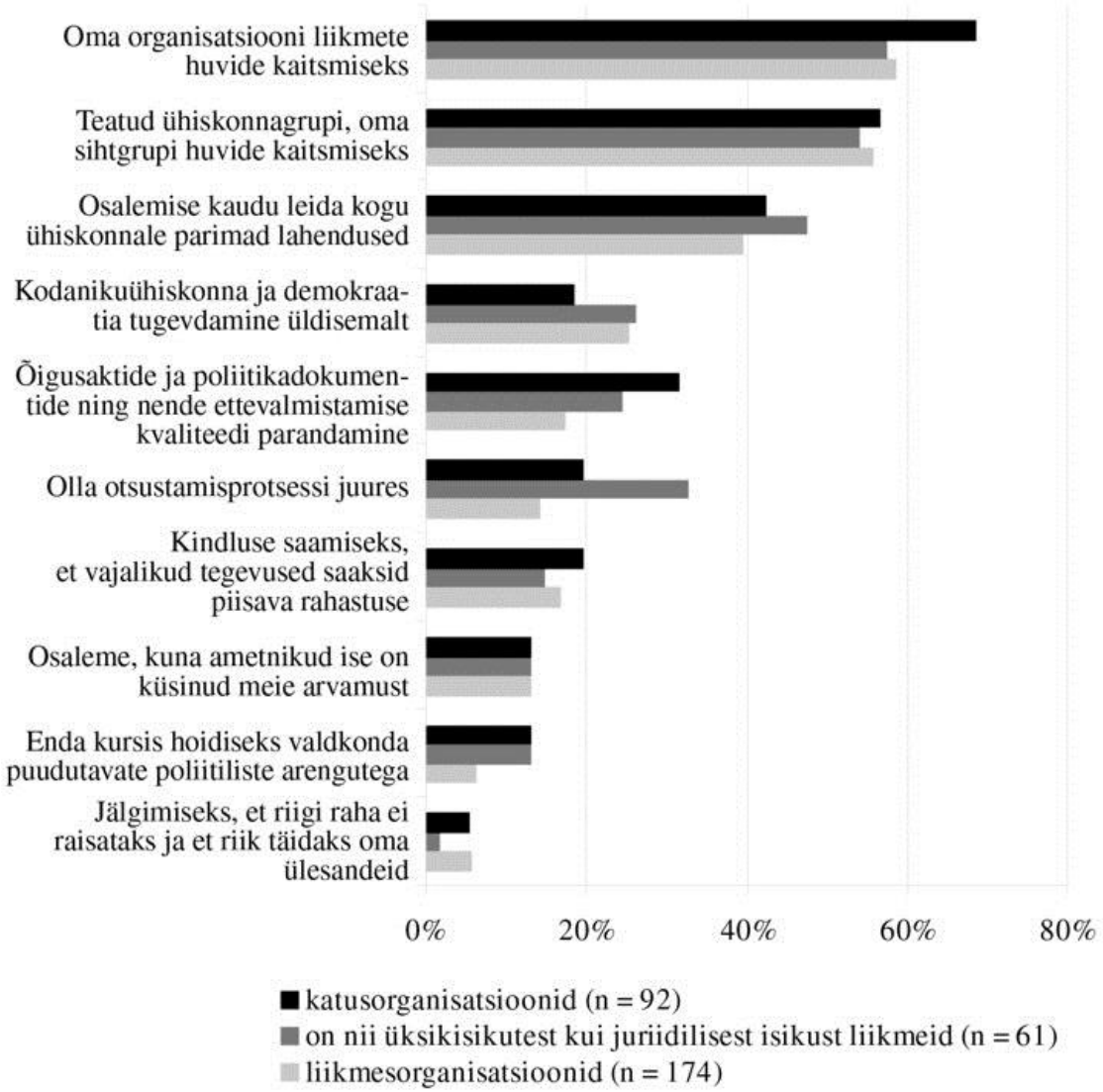
Joonis 2. Milliseid kanaleid peamiselt kasutate liikmetelt arvamuste ja tagasiside kogumiseks, kui organisatsioon osaleb poliitikakujundamises? (N = 335)



Joonis 3. Millisel moel on teie organisatsioon viimase kahe aasta jooksul osalenud poliitikakujundamises ja otsuste väljatöötamises? (N = 266)



Joonis 4. Mis eesmärgil teie organisatsioon osaleb avalike poliitikate ja otsuste väljatöötamises?



Kasutatud kirjandus

Anheier, K. H. (2013). The Nonprofits of 2025. Stanford Social Innovation Review. – http://www.ssireview.org/articles/entry/the_nonprofits_of_2025.

Atack, I. (1999). Four Criteria of Development NGO Legitimacy. – World Development, vol 27, no5, pp 855–864.

Collingwood, V., Logister, L.(2005). State of the Art: Addressing the INGO 'Legitimacy Deficit'. – Political Studies Review, vol 3, issue 2, pp 175–192.

Cycle Plan OÜ, Hill & Knowlton Eesti AS, Poliitikauuringute Keskus PRAXIS (2009). Ettevõtlusorganisatsioonide haldussuutlikkuse analüüs ja sidusgruppide ootuste ja vajaduste uuring. Tallinn.

Dahl, A. R. (2000). On Democracy. Yale University Press.

Dahl, A. R. (2005). What Political Institutions Does Large-Scale Democracy Require? – Political Science Quarterly, vol 120, no 2), pp 187–198.

Diamond, L. (1999). Developing Democracy: Toward Consolidation. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Edwards, M. (2000). NGO Rights and Responsibilities: A New Deal for Global Governance. London: Foreign Policy Centre.

Held, D. (1995). Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance. Stanford, Calfornia: Stanford University Press.

Jakobson, M. L., Kalev, L., Lumi, O., Ruutsoo, R., Saarts, T., Sootla, G., Toots, A., Vetik, R. (2011). Poliitika ja valitsemise alused. Tallinn: Tallinna Ülikooli Riigiteaduste Instituut.

Lagerspetz, M. (2007). Kodanikuühiskonna lühisõnastik. Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit: Tallinn. – http://www.ngo.ee/sonastik

NIC (2012). Global Trends 2030: Alternative Worlds. – http://info.publicintelligence.net/GlobalTrends2030.pdf

Norris, P. (2011). Democratic Deficit. Critical Citizens Revisited. Cambridge University Press.

Realo, A. (2013). Väärtused. – M. Heidmets (toim). Eesti inimarengu aruanne 2012/2013. Eesti Koostöökogu.

Sørensen, E., Torfing, J. (2009). Making Governance Networks Effective and Democratic through Metagovernance. – Public Administration, vol 87, no 2, pp 234–258.

Tocqueville, A. de (1995). Tähelepanekuid Ameerika demokraatiast. Tallinn: Hortus Litterarum.

Uhlin, A. (2006). Post-Soviet Civil Society. Democratization in Russia and Baltic States. Routledge.

Uhlin, A. (2009). Which Characteristics of Civil Society Organizations Support What Aspects of Democracy? Evidence from Post-communist Latvia. – International Political Science Review, vol 30, vol 3, pp 271–295.

Uudelepp, A., Uus, M., Noor, K., Mänd, K., Trummar, A., Uus, K., Tatar, M., Kask, M. (2010). Valitsusasutuste kaasamispraktikate analüüs. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

Vedder, A. (ed) **(2007).** NGO Involvement in International Governance and Policy: Sources of Legitimacy. Nijhoff Law Specials.

Welzel, C., Inglehart, R. (2008). The Role of Ordinary People in Democratization. – Journal of Democracy, vol 19, no 1, pp 126–140.

Kaasava eelarve abil linna parema mõistmiseni

Indrek Mustimets, Tartu Linnavalitsuse avalike suhete osakonna juhataja

Linnakodanike kaasamine eelarve koostamisse lähendab neid riigile ja viib parema kodanikuühiskonnani.

Tartu linnavalitsus oli mõne aasta eest partner europrojektis, mille teemad olid e-valitsemine ja e-kaasamine. Osalesime töötubades, aruteludes ja konverentsidel ning pidasime nõu, kuidas riik ja kohalik omavalitsus saaksid kodanikule lähemale minna ning kuidas kodanik riiki paremini mõistaks. Riikideülene europrojekt näitas, et kodanike huvi riigi toimimise ja riigi valitsemismehhanismide vastu on kõikjal suur, küsimuse lahendused riigiti erinevad. Eestis ümbritsevad meid uued ja moodsad e-lahendused ja e-väljad, kuid kui palju mahub nende vahele silmast silma suhtlemist ja kõike seda, mis kõnetaks mõlemaid pooli? Mis viiks meid parema kodanikuühiskonnani ja annaks mõlemale suhtluspoolele arusaama heast kaasamisest?

Mis linn see on, millel ei ole kodanikele küsimusi, ja mis kodanikud need on, kes ei huvitu linnast, linna toimimisest ja arengust? Üks mu sõber on öelnud: hea linn on see, kus kodanik saab hakkama linna abita, kõik toimib justkui iseenesest, märkamatult. Samamoodi võiks kirjeldada ka head riiki: riik ei sega sind ja sa oled kindel, et kui sul teda vaja on, leiad ta kergesti üles. Mõnikord on linnal siiski vaja teada, kuidas kodanikud linna ette kujutavad, milliseid murekohti tunnetavad ja mis põhjustel end selle linnaga seovad. Tartu linnavalitsus on kodanikelt sageli küsinud, mida linnavalitsus saaks teha, et selles linnas parem elada oleks, ning kodanikud on meile heal meelel vastanud. Ka vastupidi: kuidas saab linnakodanik linnale teada anda oma soovidest ja tähelepanekutest, olla kaasatud ja osaline linnas tehtavates otsustes? Kaasamist on nimetatud juba ka moesõnaks – tegevuseks tegevuse pärast – ning kohati tundub, et seda sõna kasutataksegi mõtlematult ja kergekäeliselt. Pole midagi lihtsamat kui üks kena ja vajalik idee sõnasõja ja möödarääkimistega pihuks ja põrmuks teha.

Tartlasi on ikka huvitanud linnaasjades kaasalöömine ja -rääkimine ning kindlasti ei ole see viimaste aastate huvi. Linnavalitsus on pakkunud mitmeid kaasarääkimise lahendusi ja võimalusi, nagu 1990. aastate lõpus loodud rubriik „Ametnik vastab”, heakorratelefon 1789, elementaarsed avalikud arutelud, veebiküsitlused, kohtumised linnakodanikega ja ideede kogumised. Hiljuti küsisime tartlastelt arvamust ja kaastööd Tartu arengustrateegia kohta (www.tartu.ee/2030), kevadel käivitub Tartu teine kaasava eelarve menetlus (www.tartu.ee/kaasaveelarve).

Linnavalitsuse osakondades ja allasutustes on rohkelt seda, mille kohta kodanikud on õigustatud küsima, kuidas üht või teist asja korraldatakse ning millised on tegevuste põhjendused (miks asfalteeritakse just see tänavalõik, kuidas leitakse uuele sillale parim asukoht, miks ehitatakse lasteaed just sellesse linnaosasse, kes kehtestab linnas takso hinnad jne). Õnneks on Tartu küllalt väike linn, kodanikud saavad oma küsimustele kiiresti vastused. Oleme aga tunnetanud, et kodanikud võiksid linnaasjade korraldamises märksa rohkem kaasa rääkida. Üks võimalus

kodanikke kaasata on kutsuda nad koostama eelarvet – dokumenti, mida peetakse kõige igavamaks ja eluvõõramaks dokumendiks üldse. Eelarve on kõige olulisem dokument, mis puudutab otseselt meie kõigi igapäevaelu.

Osa linnaeelarvest kodanike jagada

Riigi- või kohaliku omavalitsuse eelarve koostamises ei ole midagi uut. Aastast aastasse korduvast rutiinsest tegevusest on saanud argine tegevus, eelarvete ümber toimuvast ei mäletagi muid emotsioone kui ööistungid, kirglikud arutelud ja poliitilised kurvastamised, miks üks või teine poliitiline jõud oma prioriteete rahastatud ei saa. Või mäletab mõni Riigikogu liige, et on olnud plaan minna riigieelarve projektiga kodanike juurde ning tutvustada riigieelarve koostamise põhimõtteid, prioriteete, riigi võimalusi ühtesid või teisi tegevusi planeerida jms. Poliitilist sõnasõda, et juhtiv koalitsioon ei anna raha, on ikka oma valijateni viidud, kuid kas keegi mäletab riigimehelikku ja riigiülest riigieelarve tutvustamist? Rahandusminister Jürgen Ligi alustab riigieelarve avalikku videotutvustust sõnadega: „Me oleme hoidnud suures pildis struktuurse ülejäägi raami."

Tartu linnavalitsuse osakonnajuhatajana osalen linnaeelarve koostamises. Minu ülesanne on ühe osakonna eelarve koostamine ja selle täitmine. Loomulikult huvitun ma ka sellest, mida teevad teised. Pean nõu kolleegidega, kuid mitte kunagi ei ole me läinud eelarve koostamiseks nõu küsima tänavale või linnakodanike kodudesse. Jah, valitsejail on alati võimalus (ka linnavalitsejail) öelda, et rahajagamise volitused saime valimistel ning kodanikud rääkigu taaskord valimistel; vahepealsel ajal jäetagu meid rahule.

Teame, et Tartu linnakodanikel on palju häid ideid ja lahendusi, kuidas linna paremaks teha. Kodanikud on soovinud ka ise käed külge lüüa ja midagi ära teha. Oleme jõudnud arusaamisele, et võiksime linnakodanikke kaasata linnaeelarve koostamisse ning neil võiks olla rohkem teadmisi linna rahakoti suurusest ja võimalustest. Võtsime vastu otsuse hakata tegelema Tartu linna kaasava eelarve projektiga. Esimesel korral justkui õpitoana, kuid samas kõige ehtsamal moel – üks protsent linna investeeringute eelarvest jäägu linnakodanike jagada ja otsustada. Esimesel korral oli selleks summaks 140 000 eurot.

Nüüd, kui alustame uue kaasava eelarve menetlusega, tutvustan esimese korra õppetundi, kogemusi ja muudatusi, mida soovime sellel aastal teha. Aasta eest kaasava eelarvega alustades ei osanud me ette näha allhoovusi, mida seesugune suur protsess endas varjab ning milliseid võimalusi avab kodanike ja kohaliku omavalitsuse lähendamiseks ning kaasarääkimise parandamiseks. Tekkinud on täiesti uus tase linnale olulise teemavaldkonna aruteludeks ja ideede vahetamiseks. Järgnevalt heidame pilgu lõppenud kaasava eelarve menetlusele ning tutvustame uue kaasava eelarve muudatusi ja eesmärke.

Kuidas kaasavat eelarvet tegime?

Kaasav eelarve ei sündinud Tartus üleöö. Alustasime teadmiste ja kogemuste kogumist juba 2011. aastal seminaride, koosolekute ja infootsingutega teistest

riikidest. Kaasav eelarve on olnud teemaks ka seoses rahvusvahelise projektiga eCitizen II, milles Tartu linnavalitsus aastail 2010–2012 osales ja kus oli fookuses e-kaasamise kogemuste vahetamine Euroopa linnade vahel. Selles projektis kõneldi kaasavast eelarvest teoreetiliselt, sest ükski projektis osalev Euroopa linn ei olnud kaasavat eelarvet rakendanud ja praktiline kogemus puudus. 2013. aastal moodustas linnavalitsus uue eelarvemenetlemise rakendamise analüüsimiseks töörühma, kes hakkas välja töötama Tartule sobilikku kaasava eelarve mudelit.

Kaasavat eelarvet kasutab veidi enam kui 1000 linna. Lõuna-Ameerikast Brasiilia väikelinnast Porto Allegrest alguse saanud idee kogub üle maailma jõudsalt populaarsust. Ei ole üht ja ainust head mudelit, linnade lõikes mudelid varieeruvad. Tartu linn valis kaasava eelarve projekti nõustajaks ja partneriks E-Riigi Akadeemia, kes tegi analüüsi ja koostas projekti lõppedes raporti. Komisjonis olid kõigi volikogus esindatud erakondade esindajad, linnapea ja abilinnapead, linnasekretär, avalike suhete osakonna töötajad ja õigusteenistuse juhataja. Ühiste läbirääkimiste tulemusena oli lõplikus valikus kolm mudelit, millest linnavolikogule kinnitamiseks otsustati esitada üks, mida peeti Tartule sobilikuks. Esimest katsetust nimetasime pilootprojektiks, sest ajaliselt ei sobitunud see linnaeelarve üldise koostamise ajagraafikusse ning polnud kogemust, mida kaasava eelarve protsess endaga kaasa toob ja milliseid probleeme võib ilmneda. Küsida polnud kelleltki, Balti riikides ega teistes lähiriikides ei ole kaasavat eelarvet tehtud.

Kaasava eelarve menetluse kuus etappi

Esimest kaasavat eelarvet menetleti kuues etapis: ideede esitamine, analüüs, tutvustamine ja hääletamine, otsuse kinnitamine ja idee realiseerimine. Järgnevalt igast etapist koondkokkuvõte.

I etapp. Ideede esitamine

Ideid võis esitada igaüks 21. augustist 10. septembrini 2013 Tartu kodulehel (www.tartu.ee/kaasaveelarve). Üleskutses rõhutati kahte põhimõtet: oodatud on ideed, mis kvalifitseeruksid eelarve mõttes investeerimistegevuseks ning oleksid eeldatava maksumusega kuni 140 000 eurot. Kokku esitasid tartlased kaasava eelarve protsessi 158 ideed.

II etapp. Ideede analüüs

Tartu linnavalitsuse 2013. aasta 24. septembri korraldusega nr 962 (http://bit.ly/1lEfYYH) moodustati ideede hindamise ekspertrühm. Ekspertrühma valimisel lähtuti eelkõige esitatud ideedest, see tähendab põhimõttest, et ekspertide hulgas oleksid esindatud eelkõige spetsialistid, kelle valdkonda esitatud ideed kuuluvad. Ekspertrühma kutsuti nii linnavalitsuse ametnikke (16) kui ka eksperte väljastpoolt (5). Linnavalitsuse ekspertide ülekaal oli põhjendatud ka sellega, et kaasava eelarve idee elluviimiseks planeeritakse raha linnaeelarvesse, idee peavad ellu viima linnaametnikud, kellel on otsuse langetamiseks kõige rohkem infot ja kogemusi.

Esitatud ideid analüüsiti 2013. aasta septembris ja oktoobris linnavalitsuses ning ka ühistel koosolekutel ekspertidega, sisult sarnased ideed koondati ning iga idee puhul hinnati selle realiseeritavust. 158 idee hulgast valisid eksperdid hääletusele 74 ideed (valiti välja 99, sarnased ideed grupeeriti). Välja jäi 59 ideed. Eksperdid lähtusid otsuse tegemisel ainult idee teostatavusest: kas idee on 140 000 euroga 2014. aasta jooksul elluviidav ning kas tegemist on investeeringuga.

Ideedele anti eksperthinnang. Kui idee oli arusaadav ja igati teostatav, pandi idee hääletamisele minevate ideede nimekirja ja põhjalikumat eksperthinnangut ei lisatud. Ideedele, mis jäid hääletusnimekirjast välja, lisati selgitus, miks idee hääletamisele ei lähe. Eksperthinnangud olid lühikesed ja konkreetsed. Mõlemad nimekirjad avalikustati Tartu kodulehel. Ideede esitajatele anti tagasisidet.

III etapp. Ideede tutvustamine

Ideede tutvustamiseks varustati kõik hääletusele minevad ideed fotodega ja kokkuvõtlike tutvustustekstidega. Fotosid saatsid ideede esitajad vähe ja osa neist olid ebakvaliteetsed, seetõttu pildistasid avalike suhete osakonna töötajad koos vabatahtliku abilisega kõik objektid uuesti.

Ideedega sai 2013. aasta novembris tutvuda Tartu kodulehel. 19. novembril kella 17.30–19 korraldati Tartu Loomemajanduskeskuse saalis ideede tutvustusüritus, kus ideede autoreil oli võimalik oma ideed esitleda. Seda võimalust kasutas 15 inimest, tutvustati rohkem kui 20 ideed. Ürituselt tehti ka veebiülekanne ja salvestus, millega saab tutvuda kaasava eelarve veebilehel (www.tartu.ee/kaasaveelarve).

IV etapp. Ideede hääletamine

Kõik ideed, mis olid realiseeritavad ja mahtusid eelarve piiresse (kokku 74 ideed), läksid 2.–8. detsembril 2013 hääletusele. Hääletada võis iga vähemalt 16-aastane isik, kelle elukoht oli hääletuse ajal rahvastikuregistri andmeil Tartu linn.

Elektrooniliseks hääletamiskeskkonnaks oli kohalike omavalitsuste istungite süsteem VOLIS (www.volis.ee/), kus sai hääletada ID-kaardi või mobiil-ID abil. Hääletada võis ööpäeva ringi. Pabersedeliga oli võimalik hääletada Tartu linnavalitsuse infokeskuses (raekoja I korrusel). Tööpäeval pikendati infokeskuse lahtiolekuaega kella 18-ni, infokeskus oli avatud ka nädalavahetusel. Hääletamine lõppes 8. detsembril kell 18. Olime juba varem alustanud läbirääkimisi siseministeeriumi haldusalas arendatava kohalike omavalitsuste istungite infosüsteemi VOLIS rakendamiseks Tartu kaasava eelarve hääletamiskeskkonnana. VOLIS-e kasutamise kasuks rääkisid mitmed aspektid: tegemist on avatud lähtekoodiga keskkonnaga, kuhu lisarakenduse tegemine ei ole nii kulukas kui läbinisti uue süsteemi arendamine; VOLIS kasutab osalt samasugust keskkonda nagu riigiportaal eesti.ee, on sellega liidestatud, mis tähendab, et päringute tegemise võimalus rahvastikuregistrist oli juba olemas; olemas oli ka ID-kaardi ja mobiil-ID-ga autentimise osa; siseministeerium oli huvitatud VOLIS-sse kaasava eelarve lisarakenduse tegemisest, mida võiksid kasutusele võtta ka teised omavalitsused ning seetõttu võttis riik osa arenduskuludest enda kanda jms.

Hääletas 2645 inimest, neist 2370 andis hääle elektrooniliselt ja 275 pabersedelil. Enim hääli said idee nr 34 „Investeering Kultuurikvartali esitlustehnikasse" (773 häält), nr 20 „Lasteaedade mänguväljakute ühishange" (602 häält) ja nr 28 „Sportimisvõimaluste parandamine dendropargis" (277 häält). Hääleõiguslikke tartlasi (alates 16. eluaastast) osales kaasava eelarve menetluses 80 000. Seega käis hääletamas 3,3 protsenti hääleõiguslikest kodanikest.

V etapp. Otsuse kinnitamine

Otsuse kinnitas volikogu eelarve vastuvõtmisega 19. detsembril 2013 (http://info.raad.tartu.ee/webaktid.nsf/web/viited/VOLM2013121900003).

VI etapp. Idee realiseerimine

Hääletustulemuse kohaselt kuulub 2014. aastal realiseerimisele idee nr 34 „Investeering Kultuurikvartali esitlustehnikasse". Aasta algul kohtuti idee esitajatega ja arutati, kuidas investeeringut teha, millist tehnikat soetada ning millised on soetamise ja kasutamise tingimused.

Meie õppetunnid

Tartu linna esimesse kaasava eelarve menetlusse kaasatud E-Riigi Akadeemia koostas meie tellimusel projektiaruande, mis käsitleb põhjalikult kogu protsessi, sellega saab tutvuda Tartu linna kaasava eelarve veebilehel (www.tartu.ee/kaasaveelarve). Aruanne on põhjalik ning jälgib ja analüüsib protsessiga kaasaskäinud kommunikatsioonisuhtlust, kodanike arvamusi, korraldustööd ja võtab kokku soovitused, mida linn peaks edaspidi arvestama. Oleme ka ise põhjalikult analüüsinud, millised olid esimesed õppetunnid ja möödarääkimised, ning usume, et kogemus on hindamatu väärtusega. Järgnevalt on välja toodud olulisemad tähelepanekud.

– Kaasava eelarve pilootprojekt ei täitnud üht oma eesmärki – tutvustada linlastele linnaeelarve koostamise põhimõtteid. Tõepoolest ei jõutud pilootprojektis eelarvepõhimõtetega nii põhjalikult tegelda, kui algul sooviti, mis oli tingitud eelkõige aja- ja tööjõunappusest. Linnaelanike harimine linnaeelarve koostamise kohta vajab põhjalikumat läbimõtlemist, kindlasti tuleks eelarvepõhimõtete selgitamisel kasutada eelarve visualiseeringuid. Juba sellel aastal soovime kodanikele visualiseeritud lahendite abil seletada, millest linnaeelarve koosneb ning millist rolli täidab selles üksikisik, kodanik, tema pere ja tegevusotsused. Linnakodanikul peab olema linnaeelarvest lihtne aru saada ja eelarve teemadel kaasa rääkida. Eelarve võiks olla vahend, mille abil saab aimu linna toimimisest. Mingil hetkel võime jõudagi selleni, et kogu eelarveprotsess, mitte ainult osa sellest on kaasav. Ei saa öelda, et protsess oma eesmärki ei täitnud. Kindlasti on paranenud paljude tartlaste arusaam, mida kujutab endast investeeringute eelarve ja millised ettevõtmised kvalifitseeruvad investeeringuna, milline on avalik ruum, mille puhul linlased kaasa räägivad ning kuidas sünnivad otsused, mis mõjutavad kõiki linnakodanikke. Kuid linnavalitsuses on teisigi valdkondi, milles soovime kodanike suuremat osalust ja kaasatust. Ärgem unustagem sedagi, et Tartu linnakeskkond üha enam rahvusvahelistub.

– Kaasava eelarve protsess ei olnud piisavalt kaasav. Osalt on etteheited kindlasti õigustatud, kuid infovahetus ideede esitajatega oli pidev ning tartlastele anti protsessi käigust pidevalt teavet. Samuti oli kõigil võimalik tutvuda ideedega nii Tartu kodulehel kui ka tutvustusüritusel. Kaasamine on aja- ja ressursimahukas tegevus, nimetatud olukorras anti maksimum, et osalised oleksid informeeritud ja võimalused kaasarääkimiseks olemas. Silmas tuleb pidada sedagi, et nii nagu igal kampaanial, on ka sellel oma kulud: reklaamikulu, nõustamiskulu, hääletuskeskkonna loomise kulu jms.

– Tehnilised probleemid hääletuskeskkonna VOLIS kasutamisel. Tehnilisi tõrkeid esines valdavalt hääletuse esimestel päevadel. Tegemist oli uue ja keerulise rakendusega, milles on suurt tähelepanu pööratud turvalisusele. VOLIS kasutab osalt samasugust keskkonda nagu riigiportaal eesti.ee, on sellega liidestatud ning seetõttu on tehnilised põhimõtted osalt sarnased. Probleemid kaasava eelarve hääletuses olid seotud eelkõige „sessiooni küpsistega" (*cookies*), mis on vajalikud süsteemi turvalisuse pärast, sest need kontrollivad, et keegi teine ei saaks kätte kasutaja toimingu andmeid, nii-öelda teavet vahelt lõigata. Kui isik on hääletanud, jääb „küpsis" kasutaja veebilehitsejasse selle sulgemiseni ning seetõttu võib pärast väljalogimist olla pärsitud infosüsteemi avalike osade kasutamine. Kindlasti tehakse tänavuses projektis järeldused hääletuskeskkonna tehnilise toimimise kohta ja arendatakse süsteemi edasi, et sääraseid tõrkeid edaspidi ei tekiks. Tõrgeteta töötas linnavalitsuse infokeskus, kus kodanikud said silmast silma keskkonnas oma häält anda.

– Väike hääletajate arv. On ette heidetud, et hääletajaid oli liiga vähe. Hääletajaid oli 2645, seega 3,3 protsenti hääleõiguslikest kodanikest. Lootsime suuremat osalust, aga teiste maade samalaadsete projektidega võrreldes osalus siiski väga väike ei olnud. Mingis mõttes võib seda protsessi võrrelda kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses sättega, mis ütleb, et vähemalt ühel protsendil hääleõiguslikel valla- või linnaelanikel on õigus teha kohaliku elu küsimustes valla- või linnavolikogu või -valitsuse õigusaktide vastuvõtmiseks, muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks algatusi. Selle järgi pole 3,3 protsenti kehv tulemus. Analoogset projekti pole varem tehtud, seetõttu võrdlusvõimalust ei olnud ja ootused olid suuremad.

– Hääletusel oli liiga palju ideid. Suured projektid tõmbasid ära enamiku hääli ja väikeprojektid jäid häältest ilma. Oleme selle aasta kaasava eelarve menetluse eelnõus näinud ette ka võimaluse, et lõpphääletusele pääseb kuni 20 ideed; nii jõuaksid kodanike hääled ka väikeste projektideni. Võimalik on kasutada nn kolme hääle süsteemi: kodanikul on hääletamisel kolm häält, mida oma eelistatud projektidele anda, sellega joonistuvad paremini välja tartlaste huvid ja hääletajate arvamusel on rohkem kaalu.

Kuidas tänavu kaasavat eelarvet teeme

Linnavalitsuse moodustatud töörühm on valmis saanud selle aasta kaasava eelarve projekti kirjelduse ning esitanud aprillis peetavale volikogu istungile määruse eelnõu menetlemise kohta. Sügisel valitud linnavolikogu on moodustanud ka kaasava linnajuhtimise komisjoni ning koos komisjoni liikmetega oleme arutanud

protsessi detaile ja korraldamist. Samuti oleme arvestanud kodanike ja huvirühmade märkustega uue kaasava eelarve menetluse määruse koostamisel.

Suuremad muudatused on järgmised:

– Täpsustati kaasava eelarve eesmärke:

1) arusaam linnaeelarvest ja selle kujunemisest paraneb;

2) kogukondadevaheline koostöö paraneb;

3) mõni oluline valupunkt linnas leiab lahenduse ja/või viiakse ellu mõni uus idee.

– Pilootprojektis heideti kõige enam ette vähest linnarahva kaasamist ja arutelude hulka kogu protsessi jooksul ning linnaeelarve koostamise põhimõtete vähest tutvustamist, seetõttu on neile aspektidele eraldi tähelepanu pööratud:

1) esimese aastaga võrreldes on stsenaariumi lisatud avalik infopäev, kus tutvustatakse nii kaasavat eelarvet kui ka linnaeelarve koostamise põhimõtteid;

2) linlased saavad kodulehel avaldada arvamust esitatud ideede kohta, mis on sisendiks järgnevatele aruteludele;

3) toimuvad arutelud ekspertide ja ideede esitajate osavõtul, mille eesmärk on vähendada ka hääletusele minevate ideede hulka. Pilootprojekti puhul oli oluline etteheide, et hääletusele läks liialt palju ideid ja nendega ei jõutud tutvuda.

– Hääletuse suurim muudatus: igal hääletajal on kolm häält ning hääletuse ajal ei ole hääletustulemus näha.

– Kaasava eelarve tulemusena realiseeritav objekt peab olema avalikus linnaruumis kõigile linlastele kasutatav ning linnaeelarve mõistes liigituma investeerimistegevuseks. Objekt peab olema seotud Tartuga, pakkuma avalikku hüve ja olema linnaruumis avalikus kasutuses, objektist ei tohi tekkida ebamõistlikke kulusid linna järgmiste aastate eelarvetele.

– Kui möödunud aastal sai ideena esitada vaid objekte, siis selle aasta uuendusena võivad kandideerida ka üritused. Kaasava eelarve protsessi tulemusena korraldatav üritus peab toimuma Tartus 2015. aasta jooksul, olema suunatud linnaelanikele ja/või suurendama Tartu kui turismisihtkoha tuntust. Rahvahääletusel toetust leidnud ürituse korraldab idee esitaja. Ürituse puhul hinnatakse veel unikaalsust ja originaalsust, üritusest osasaajate hulka, ürituse võimalust elavdada kogukondade koostööd, märgatavust Tartu linna elus, realiseeritavust. Nii ürituse kui ka objekti eelarve tohib olla kuni 70 000 eurot, mis tagab omakorda vähemalt kahe põneva teo teostumise 2015. aastal Tartus.

Meilt on küsitud, kas 140 000 eurot ei ole liiga suur summa, et saada sellist õppetundi. Julgen väita, et olulisem kui kulutatud raha (pealegi ei ole see raha

linna ega linlaste jaoks kaotsi läinud, vastupidi!) on kodanike teadvustamine ja osaluse kasvatamine, linlaste lähemale toomine linnaasjade korraldamisele ja osalustunde tekitamine. Tartlased on ägedad ideede tekitajad, kaasav eelarve on üks võimalusi muuta oma kodulinn toredamaks, sõbralikumaks ja elamisväärsemaks.

Olen veendunud, et kaasava eelarve protsessist arusaamisele kulub kindlasti aastaid, iga kogemus toob linlasi (olgu nad poliitikud, üliõpilased, klubiinimesed, lapsevanemad, turistid või meditsiinitöötajad) üksteisele lähemale, tekitab avalikke diskussioone ja head sünergiat. Nende pisikeste kildude kaudu me ju linnana paremaks kasvamegi.

Tartu 2015. aasta eelarve menetlus linnulennult

Tartu linn on avaldanud soovi rakendada 2015. aasta eelarve koostamisel kaasava eelarve menetlust. Tartu linna 2015. aasta eelarve koostamisel arvestatakse kaasava eelarve osa suuruseks kuni 140 000 eurot. Kokkuvõtvalt näeb 2014. aastal kaasava eelarve protsess välja järgmine: linnavalitsus tutvustab menetlust avalikkusele, korraldab selleks vähemalt ühe avaliku infopäeva ja kutsub isikuid esitama ideid kaasava eelarve tarbeks hiljemalt 15. maiks 2014. Idee võib esitada igaüks.

Esitatud ideid analüüsitakse ja hinnatakse 2015. aastal. Ideede esmase analüüsi ja hindamise tulemused avaldatakse Tartu linna veebilehel. Igaühel on võimalik ideede kohta Tartu linna veebilehel arvamust avaldada. Idee, mis ei vasta nõuetele ja ületab ilmselgelt rahalist mahtu või ei ole realiseeritav, kõrvaldatakse menetlusest.

Ideede sõelumiseks jagatakse need teemarühmadesse. Iga teemarühma ideid sõeluvad vastava rühma ideede esitajad ja eksperdid koos, arvestades arvamusi, mis veebilehel nende kohta esitatud. Sõelumisel võib sarnaseid ideid liita ja ideed täiendada. Igast teemarühmast valitakse välja kuni viis ideed, mis pannakse realiseerimisele kuuluva idee väljaselgitamiseks rahvahääletusele.

Rahvahääletusel saab osaleda iga vähemalt 16-aastane isik, kelle elukoht on Eesti rahvastikuregistri andmetel rahvahääletuse väljakuulutamise kuupäeva seisuga Tartu linn.

Iga rahvahääletusel osalev isik saab hääletada kuni kolme endale meelepärase idee poolt. Rahvahääletus viiakse läbi elektrooniliselt. Hääletada saab isiklikult, identifitseerides ennast isikutunnistusega või mobiil-ID-ga, või Tartu linna infokeskuses, kasutades infotöötaja abi. Tartu linna infokeskuses hääletades tuleb esitada isikut tõendav dokument. Hääletamine on avalik.

Rahvahääletuse tulemusena reastatakse ideed saadud häälte arvu järgi, alustades enim hääli saanud ideest. Realiseerimisele kuulub üks või mitu paremusjärjestuses enam hääli saanud ideed, mis lähtuvalt idee eeldatavast maksumusest mahuvad kaasava eelarve protsessi summa sisse. Võitnud idee või ideed realiseeritakse 2015. aastal.

Kohalike omavalitsuste infosüsteem VOLIS

E-valitsus toimib Eesti riigis juba ammu, nüüd on aeg see samm astuda ka omavalitsustel. Tegemist on tulevikku suunatud infosüsteemi esimese versiooniga. Viimastel valimistel sai kohalikesse volikogudesse palju noori, kes on harjunud arvutit ja internetti efektiivselt kasutama. VOLIS-e testimisel Jõgevamaal on õppinud selle kasutamise ära ka pensionieas volikoguliikmed.

VOLIS võiks kasutusel olla kõikides Eesti omavalitsustes. Kasu sellest saavad eelkõige elanikud: volikogude tegevus muutub valijatele läbipaistvamaks ja kergemini jälgitavaks, annab piirkonna inimesele täiendavaid võimalusi piirkonnale oluliste otsuste kujundamises kaasa rääkida, ettepanekuid teha, istungimaterjalidega tutvuda ning ka volikogus toimuvaid arutelusid koduarvuti tagant lahkumata jälgida.

Teisest küljest muudab see ka volikogude töö paindlikumaks – kõik vajalikud materjalid on volinikele kättesaadavad ühtses keskkonnas. Volikoguliige saab volikogu töös ja hääletamises osaleda ise füüsiliselt istungitesaalis viibimata, näiteks kodus haigena, tööl hõivatuna või puhkusereisil olles. VOLIS seob kokku avaliku algatuse ja sellele järgneva protsessi ning annab pidevalt tagasisidet, kuidas meie valitud esindajad meie tahet täidavad. VOLIS peab pidevalt arenema elanike soovidele ja vajadustele kaasa, sest tehnoloogia on pidevas arengus ja võimalusi uute koostöövormide loomiseks kohaliku elu asjade otsustamisel tekib järjest juurde.

Kaasava eelarve menetlus, mille pilootlahendus Tartu linnas VOLIS-e abil teostati, on näide sellest, kuidas elanikud saavad anda oma vahetu panuse kohaliku elu küsimuste otsustamisse. Inimesed esitavad ettepanekuid, kuidas nende omavalitsuse eelarve investeeringuid kasutada, teised omavalitsuse elanikud saavad ettepanekute poolt oma toetushääle anda. Kõige realistlikumad ning enim toetust saanud ettepanekud võtab kohalik võim töösse ning edasisele otsustamisele, mis ja kuidas. VOLIS-e puhul saab kogu protsessi teha ühes kohas ehk esitatud ettepaneku saamist rahvaesindajate häältega kinnitatud otsuseks on võimalik jälgida ajas nii dokumentide kui ka koosolekute ja istungite videosalvestiste näol.

Kõigepealt määrab kohalik võim perioodi, mille jooksul omavalitsuse elanikud saavad teha ettepanekuid, mida võiks omavalitsus nende summadega peale hakata, mis on eelarves rahvahääletuse tulemuste alusel investeerimiseks mõeldud. Seejärel läbivad ettepanekud nn ekspertide faasi, kus neid analüüsitakse teostatavuse, õiguspärasuse jm seisukohast, ning hääletusele minevad ettepanekud eraldatakse teistest (ka see on avalik tegevus, hääletusele mitteläinud ettepanekud on näha koos põhjendusega). Ettepanekute menetluses toimuvaid koosolekuid on võimalik VOLIS-s videoülekandes avalikkusele näidata ning need jäävad salvestisena alaliselt järelvaadatavaks. Hääletus toimub omavalitsuse määratud perioodil, VOLIS avab ja sulgeb hääletuse automaatselt. Hääletuse ajal saavad omavalitsuses sissekirjutatud elanikud (VOLIS-s on rakendatud sellekohane rahvastikuregistri kontroll) anda oma toetushääle ning saada sellele tarkvaralt kinnitus, et hääl on arvestatud. Häält on võimalik muuta kogu hääletusperioodi

ajal. Hääletamine on võimalik ka valimisjaoskonnas, selleks pole enam vaja sedelit kasti lasta, vaid piisab ühest allkirjast ja isikukoodist, mille järel jaoskonna töötaja annab hääletajale ette privaatse ekraanivaate, kus ta saab teha oma valiku ja hääletada ning soovi korral oma antud hääle kinnituse ka välja trükkida. VOLIS-e avalik vaade näitab kõikide antud häälte jaotust reaalajas, see tekitab hääletustulemuse lõplikul selgumisel avalikkuses hasarti ja huvi ning omakorda soodustab seda, et järjest enam elanikke osaleb valikute hääletamisel. Pärast hääletusperioodi lõppemist hääletustulemused kinnitatakse ning edukaks osutunud ettepanekud menetletakse reaalseteks otsusteks ja lepinguteks omavalitsuse otsustusorganites; kõigist neist koosolekuist saab teha ülekandeid ja avaldada teemaga seotud dokumentatsiooni.

Kaasav eelarve on üks võimalus, kuidas VOLIS-t elanikkonna suuremaks kaasamiseks rakendada. VOLIS-e abil võib kohalik võim küsida rahva arvamust ja seisukohti ka valimistevahelisel ajal, rahva toetushääli ükskõik millisele planeeritud tegevusele või lasta näiteks inimestel valida alternatiivide, mõne kohalikku elu puudutava regulatsiooni või uue detailplaneeringu vahel. Analüüsimisel on lahendus, mis annaks VOLIS-e kaudu võimaluse ka suuremate rahvaküsitluste ja referendumite läbiviimiseks, mille tulemus oleks kohalikule võimule siduv.

Parlamentaarsed uudised

Piret Viljamaa, Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist

Välisriikide parlamentide uudiseid 2013. aasta novembrist 2014. aasta märtsi lõpuni.

Uudistest valiku tegemisel on kasutatud uudisteagentuuride ja meediaväljaannete ning parlamentide kodulehtedel leiduvaid materjale.

Afganistan

Jaanuaris võttis Afganistani parlament vastu uue kriminaalmenetluse seadustiku, mille artikkel 26 keelab kriminaalprotsessis kasutada süüdistatava lähedaste tunnistusi. Muudatus kutsus esile inimõiguste kaitsjate protestid, sest piirang halvendaks naiste olukorda, muutes võimatuks näiteks koduvägivalla tõestamise. President Hamid Karzai allkirjastas küll seadustiku, kuid protestijate survel lisas täienduse, mille kohaselt võivad lähedased kohtus tunnistusi anda vabatahtlikult, ning kitsendas lähisugulase mõistet. Viimasel ajal on riigi ametkonnad ja parlament üritanud muuta naiste õigusi tagavaid seadusi, näiteks eelmise aasta novembris valmistasid justiitsministeeriumi ametnikud ette seaduseelnõu, mis oleks karistuseks abielurikkumise eest taastanud avaliku hukkamise kividega surnuks loopimise teel. Eelnõu väljatöötamine katkes pärast meediasse jõudmist.

The Guardian, 17.02.2014, „Campaigners welcome Hamid Karzai's intervention on domestic abuse law". – http://goo.gl/1YjAae

Jurist, 05.03.2014, „Women's rights in Afghanistan must be steadfastly respected". – http://goo.gl/l4mxvM

Ameerika Ühendriigid

USA Rahvusliku Julgeolekuagentuuri (NSA) luureskandaali tõttu kohtusid eelmise aasta novembris senaator Chris Murphy ja Kongressi Esindajatekoja liige Gregory Meeks Saksamaa välisministri Guido Westerwelle ning *Bundestag*'i liikmetega. Asjaolu, et erilise jälgimise all oli Saksamaa liidukantsler Angela Merkel, halvendas märgatavalt Saksamaa ja Ameerika Ühendriikide suhteid. Angela Merkel Kongressi esindajatega kohtuda ei soovinud. Chris Murphy kaitses USA tegevust, kuid kinnitas, et edaspidi olukord luurega paraneb, ning vihjas vajadusele tõhustada julgeolekukoostööd Euroopaga. Kongressi liikmed külastasid ka Euroopa Parlamenti, kus rõhutasid vastastikuse usalduse taastamise vajadust. Pärast pool aastat kestnud uurimist võttis Euroopa Parlament märtsis 544 häälega vastu resolutsiooni (vastuhääli anti 78), mille kohaselt on ohus Euroopa Liidu ja USA vahelise vabakaubanduslepingu heakskiitmine, kui NSA jälgimistegevust ei lõpeta; resolutsiooni lisati ka ettepanek, et Euroopas töötataks välja oma IT-lahendused, mis võimaldaksid jälgimist piirata.

Spiegel Online International, 26.11.2013, „Non-apology tour: US lawmakers in Berlin over NSA scandal" . – http://goo.gl/IRQKtA

Euroopa Parlament: uudised, 27.11.2013, „EU and US must restore trust to help trade talks, say MEPs and US congressmen" . – http://goo.gl/aMd2mt

Euroopa Parlament: uudised, 12.03.2014, „Ebaseaduslikud jälgimisprogrammid tuleb peatada". – http://goo.gl/iNyfnm

Kongressi Esindajatekoda võttis vastu seaduseelnõu, mis kohustab vastuvõetud seadusi ka jõustama. Eelnõu, mis sai 233 poolt- ja 181 vastuhäält, sätestab, et kui president ei jõusta Kongressis vastu võetud seadust, võivad seadusandjad anda asja kohtusse. Poolt hääletas ka viis demokraati. Vabariiklased pole rahul president Barack Obama tegevusega näiteks immigratsiooni ja tervishoiu valdkonnas ning leiavad, et seadusi ei viida täide. President lubas eelnõule veto panna, kui see temani peaks jõudma. Eelnõu kriitikud on nimetanud seda poliitiliseks.

The Washington Times, 12.03.2014, „House GOP passes 'Enforce the Law' Act to battle Obama's imperial presidency". – http://goo.gl/x48mU6

Armeenia

Veebruaris võttis Armeenia parlament 75 poolthäälega vastu seaduse (vastuhääli anti 3), millega luuakse gaasiga varustamise, hinnapoliitika ning impordiga tegelev ajutine komisjon. Eelnõu algatas valitsev Vabariiklik Partei pärast opositsiooni samasisulise eelnõu tagasilükkamist. Viimase kahe aasta jooksul on riigil tasumata gaasitarnete tõttu tekkinud 300 miljoni dollari (u 218 miljoni euro) suurune võlg. Detsembris kiitis parlament heaks Venemaa ja Armeenia valitsuste vahelise lepingu, mis sätestas 20 protsendi ArmRosGazpromi aktsiate müügi Gazpromile, tagades sellega Gazpromile ainuosaluse. ArmRosGazprom nimetati ümber Gazprom-Armeniaks.

Postimees, 17.01.2014, „Armeenia allutas oma gaasifirma Gazpromi kontrollile" . – http://goo.gl/LJlnyQ

Xinhua, 26.02.2014, „Armenian parliament votes for establishing gas commission" . – http://goo.gl/s9In5H

Bangladesh

Parlamendivalimiste eel puhkenud vägivallas sai surma sadakond inimest. Rahutused vallandas valimisi boikoteeriva Bangladeshi Rahvuspartei (BNP) juhitava opositsiooni üleskutse korraldada protestistreik valimiste vastu. Opositsioon nõudis mitteparteilist ajutist valitsust. Awami Liiga saavutas lihtsa valimisvõidu, sest enam kui pooltes valimisringkondades polnud neil

vastaskandidaate ja valimisaktiivsus oli väike. Enam kui 300 valimisjaoskonnas tuli hääletamine vägivalla tõttu katkestada. Valitsev Awami Liiga võitis parlamendi 300-st otsevalitavast kohast 231, paremuselt teise tulemuse sai Jatiya Partei 34 kohaga. Kohti on parlamendis kokku 350, ülejäänud 50 on reserveeritud naistele, need jagatakse parteide vahel proportsionaalselt valimistulemuste järgi. Valitsusjuhiks valiti tagasi peaminister šeik Hašina.

ERR uudised, 04.01.2014, „Bangladeshis on valimiste eel vägivallas hukkunud sadakond inimest" . – http://goo.gl/6snrJt

Euroopa Parlament, 15.01.2014, „Euroopa Parlamendi resolutsioon hiljutiste valimiste kohta Bangladeshis (2014/2516(RSP)" . – http://goo.gl/gLeylm

Inter-Parliamentary Union, „Bangladesh" . – http://goo.gl/P0uAjQ

Belgia

Detsembris võttis parlament vastu kuuenda riigireformi teise osa, mis annab regioonidele ja kogukondadele suurema otsustusõiguse paljudes küsimustes. Näiteks saavad kogukonnad otsustusõiguse puuetega inimeste ja peretoetuste ning noori käsitlevates küsimustes. Reformiga seotud eelnõude heakskiitmine nõudis Esindajatekojas kahe kolmandiku liikmete toetust. Reformis lepiti kokku pärast 2010.–2011. aasta valitsuskriisi, kui valitsuse moodustamine võttis aega rekordilised 541 päeva.

Le Soir, 19.12.2013, „La sixième réforme de l'État est adoptée" . – http://goo.gl/FjZ6P1

Expatica, 20.12.2013, „Parliament passes state reform bill" . – http://goo.gl/ks5Tor

La Chambre des représentants, „Sixième Réforme de l'Etat'phase deux. Textes adoptés à la Chambre des représentants le 19/12/2013". – http://goo.gl/yVSlQ7

Veebruaris võttis parlamendi alamkoda vastu palju vaidlusi tekitanud laste eutanaasiat lubava seaduseelnõu. Selle poolt hääletas 86, vastu oli 44 ja erapooletuks jäi 12 Esindajatekoja liiget. Eelnõu toetasid liberaalid, sotsialistid, rohelised ja mõned flaami rahvuslased, vastu olid kristlikud demokraadid. Senat kiitis eelnõu heaks detsembris (50 poolt, 17 vastu). Eelnõu menetlemise ajal avaldasid selle vastu protesti näiteks lastearstid, ühiskondlik arvamus oli suuresti toetav. Seaduseelnõu allkirjastas ka kuningas. Umbes 200 000 katoliiklast üle Euroopa pöördusid tema poole palvega eelnõu mitte välja kuulutada. Belgiast sai esimene riik maailmas, kus eutanaasial pole vanusepiirangut. Lapsevanem peab andma nõusoleku ning erialaarst ja psühholoog või psühhiaater hinnangu, et lapse tehtud otsus on langetatud täies teadlikkuses; tegu peab olema lootusetu meditsiinilise juhtumiga, mis põhjustab väljakannatamatuid piinu, mida pole võimalik leevendada ja mis põhjustab lühikese aja jooksul vältimatult surma. Eutanaasia on lubatud Belgias, Hollandis ja Luksemburgis, sealhulgas Hollandis üle 12-aastastele lastele. Kümne aasta jooksul on alaealised seal esitanud viis eutanaasiataotlust.

Expatica, 14.02.2014, „‘Right-to-die’: Belgium one the world’s frontrunners” . – http://goo.gl/MHq8Ju

Expatica, 28.02.2014, „‘200,000 Europeans’ sign petition to put pressure on King Filip” . – http://goo.gl/4RdCJa

Bulgaaria

Detsembris võttis parlament eelnevate debattideta vastu seadusemuudatuse, millega kehtestati taastuvenergia tootjatele 20 protsendi suurune tulumaks. Maksu kehtestamist toetas 116, vastu oli 38 parlamendiliiget. Vastava ettepaneku tegi Ataka partei esimees Volen Siderov 2014. aasta riigieelarve menetlemise käigus. Maksu kehtestamise vastu protesteerisid taastuvenergia tootjad. Nende väitel on paljud neist võtnud oma ettevõtete arendamiseks laenu ning maksu kehtestamine seab nad raskesse olukorda ja peletab investorid eemale.

Novinite, 05.12.2013, „Bulgaria MPs ok 20% renewable energy tax, defy protests” . – http://goo.gl/bp92Bq

Gruusia

Veebruaris võttis parlament vastu kohaliku omavalitsuse reformi seaduse. Seaduseelnõu toetas 77, selle vastu hääletas 7 parlamendiliiget. Menetlemise käigus suuresti muudetud eelnõu näeb ette 12 linnapea ning kohalike omavalitsusjuhtide otsevalimise alates käesolevast aastast. Seni oli otsevalitav ainult Thbilisi linnapea.

Märtsis võttis parlament vastu reformi rakendamiseks vajalikud valimisseaduse muudatused. Opositsioon hääletusel ei osalenud, protestiks nende seisukohtade mittearvestamise ja opositsiooniliikmete valimiste-eelse survestamise vastu. Opositsioon polnud muu hulgas nõus piiranguga, mille kohaselt ei saa omavalitsusjuhi ametikohale asuda sõltumatud kandidaadid. Muudatuste kohaselt on omavalitsusjuhtidel valituks osutumiseks vaja saada 50 protsenti antud häältest. See küsimus põhjustas menetluse käigus kõige enam vaidlusi. Gruusia Unistuse juhitav koalitsioon pooldas madalamat künnist, kuid peaminister Irakli Garibašvili andis parlamendivälise opositsiooni nõudmistele järele ja nõustus 50 protsendiga. Samas langetati parteinimekirjade valimiskünnis seniselt viielt protsendilt neljale.

Civil Georgia, 05.02.2014, „Parliament adopts self-governance bill” . – http://goo.gl/ozt543

Georgian News TV, 13.03.2014, „Parliament adopts changes in Election Code” . – http://goo.gl/ueoA33

Valitsuskriitilise Ühtse Rahvusliku Liikumise parlamendiliige Nugzar Tsiklauri teatas enda vastu suunatud rünnakust. Tema sõnul tungisid märtsi lõpus kella kolme ajal hommikul kodu juures talle kallale kaheksa maskides meest. Elektrišokirelva kasutanud mehed proovisid teda kaasa viia. Nugzar Tsiklauri

osutatud vastupanu ja naabrite sekkumise tõttu tuli inimröövlitel põgeneda. Parlamendiliige pöördus haiglasse, kus tal raviti arvukaid haavu näol ja kehal. Nugzar Tsiklauri sõnul käitusid ründajad distsiplineeritult ja oskuslikult, mis vihjas tellimustööle, ning ta süüdistas juhtunus endist ja praegust peaministrit.

InterPressNews, 31.03.2014, „National Movement released statement with regard to MP Nugzar Tsiklauri's attack". – http://goo.gl/lQzI7w

Civil Georgia, 31.03.2014, „UNM MP Tsiklauri Attacked" . – http://goo.gl/fBPXRU

Hiina

Hiina Rahvakongress kinnitas Kommunistliku Partei reformid. Näiteks tehti järeleandmisi ranges ühe lapse poliitikas. Edaspidi võivad abielupaarid saada kaks last, kui üks vanematest on ainus laps. Kaotatakse ka ümberkasvatamine töölaagrites, nn *laojiao* süsteem. 1957. aastast kehtinud korra kohaselt võis politsei väiksemates kuritegudes süüdistatud inimesi kuni neli aastat kohtuotsuseta kinni pidada. Alates 1996. aastast on sellise karistusviisi vajalikkuses kahtlema hakatud ning juristid ja teadlased on seda nimetanud politseivõimu kuritarvitamiseks. Ka Rahvakongressi liikmed on hakanud istungitel rohkem arutlema ning oma arvamust väljendama.

China Daily, 28.12.2013, „China's top legislature ends bimonthly session" . – http://goo.gl/z55n1z

China.org, 03.01.2014, „Lawmakers approve ending laojiao system" . – http://goo.gl/bymReT

Xinhua, 12.03.2014, „Xinhua Insight: Criticisms and suggestions pour from China's lawmakers". – http://goo.gl/Uvg8Z2

Holland

Pärast kohalikke valimisi toimunud rahvakogunemisel esinenud Vabaduspartei juht, parlamendiliige Geert Wilders põhjustas marokolaste vastaste kommentaaridega paljudes riigi elanikes pahameelt. Wilders küsis partei toetajatelt, kas nad tahavad Hollandisse rohkem või vähem marokolasi ja kui rahvas laulis vastuseks: „vähem, vähem", lubas, et tema partei hoolitseb selle eest. Mitu liiget on seetõttu parteist välja astunud, näiteks lahkus parlamendifraktsioonist Roland van Vliet. Wilders keeldus vabandamast ning lubas riigi islamiseerimise vastast võitlust jätkata, selleks muu hulgas vabatahtlikku tagasirännet soodustades.

News Daily, 20.03.2014, „Dutch rightist politician quits over anti-Moroccan chants" . – http://goo.gl/AA4q5V

Reuters, 22.03.2014, „Dutch right-wingers leave party over anti-Moroccan chant" . – http://goo.gl/KMdLxx

Iisrael

Jaanuaris korraldati Knesseti juures ligikaudu 10 000 osavõtjaga mitmepäevane meeleavaldus. Aafrika pagulased protestisid rangete kinnipidamisseaduste vastu ja nõudsid oma varjupaigataotluste läbivaatamist. Samal ajal toimus ka peamiselt Eritrea ja Sudaani päritolu põgenike streik. Nende 1800 asüülitaotlusest pole Iisrael ühtki rahuldanud. Detsembris võttis parlament vastu seaduse, mis lubab ebaseaduslikke Aafrika immigrante aasta aega kohtuotsuseta kinni pidada ja keelab töötamise väljaspool kinnipidamiskeskust. Knesseti spiiker protestijate delegatsiooni parlamenti ei lubanud. Hinnanguliselt on Iisraelis ligikaudu 53 600 Aafrika põgenikku või migranti, kes tulid riiki Egiptuse kaudu. Pärast piirile tõkke ehitamist on nende vool lakanud.

The Knesset, 10.12.2013, „Knesset approves anti-infiltration bill" . – http://goo.gl/Uju6Tv

The Guardian, 08.01.2014, „Israeli parliament shuts its doors on protesting African refugees" . – http://goo.gl/uf1bnm

Märtsis võttis Knesset vastu seaduse, mis kohustab edaspidi sõjaväeteenistuse läbima ka seni sellest vabastatud ultraortodoksseid ehk haredi juute. Seaduseelnõu poolt hääletas 65, vastu oli üks parlamendiliige ning opositsioon lahkus protestiks hääletuse ajaks saalist. Ortodokssed juudid teenivad endi hinnangul oma riiki palvete ja pühakirja õppimisega, et säilitada kultuuripärandit. 1948. aastal, kui erand seadustati, oli ultraortodoksseid juute umbes 400, nüüd aga 10 protsenti elanikkonnast. 2012. aastal otsustas Ülemkohus, et erandite tegemine on põhiseadusevastane. 5200 ultraortodoksset meest peavad teenistusse asuma 2017. aastast, kõrvalehoidjatele esitatakse kriminaalsüüdistus. Uue korra vastu toimus ultraortodokssete juutide meeleavaldus.

BBC News, 12.03.2014, „Israel ends ultra-Orthodox military service exemptions" . – http://goo.gl/nlZ2Ao

ERR uudised, 12.03.2014, „Knesset kiitis heaks ortodokssete juutide armeeteenistusse sundimise" . – http://goo.gl/yRmDEj

Xinhua, 12.03.2014, „Israeli parliament approves ultra-orthodox draft bill" . – http://goo.gl/p8Nvwz

Knesset võttis vastu ka seaduse, mille kohaselt vajab Iisraeli maavalduste loovutamine mõne tulevase rahuleppe raames heakskiitu rahvahääletusel. Eelnõu sai lõpphääletusel 68 koalitsiooni kuuluva parlamendiliikme toetuse, opositsioon boikoteeris hääletust. Vastavasisuline seadus küll juba kehtib, kuid nüüd muudeti see põhiseadusliku staatusega alusseaduseks. Seadus ei käsitle Läänekalda ala.

The Times of Israel, 12.03.2014, „Knesset passes referendum law for land concessions" . – http://goo.gl/wcgHko

Xinhua, 13.03.2014, „Israeli parliament approves referendum bill" . – http://goo.gl/ulUDpW

India

Detsembris võttis India parlament vastu seaduse, millega loodi korruptsiooniga võitlemise eesmärgil ombudsmani (nn Lokpali) ametikoht. Seaduses sätestati, et ombudsman võib uurida kõigi riigiametnike, kaasa arvatud peaministri tegevust. Tegemist on ajaloolise otsusega, sest ametikoha loomise idee on üle neljakümne aasta vana, kuid siiani ei suudetud seadust vastu võtta.

Prsindia.org, „All about the Lok Pal Bill" . – http://goo.gl/Ws80SM

Xinhua, 18.12.2013, „Lower House of Indian Parliament passes historic Ombudsman bill". – http://goo.gl/H7hnuy

Veebruaris tekitas meediakära vahejuhtum parlamendi alamkojas. Kongressiparteisse kuuluv parlamendiliige Lagadapati Rajagopal kasutas alamkoja töö segamiseks pipragaasi. Alamkoja hoones asuvad inimesed evakueeriti ja paljud vajasid haiglaravi. Andhra Pradeshist pärit Rajagopal protestis nii Telangana osariigi loomise vastu. Enda sõnul kaitses ta ennast ründajate vastu. Pärast Telangana eraldumist tõmbus ta poliitikast tagasi. India ajalehed nimetasid toimunut häbiväärseks. Eelnõu vastuvõtmise ajal mõni päev hiljem ei tehtud saalist tavalist televisiooni otseülekannet, milles süüdistati tehnilist riket, aga nähti ka taktikalist käiku. Parlamendi ülemkojas põhjustas eelnõu samuti ägedaid proteste, näiteks rebiti selle tekst ribadeks. Seadus võeti siiski vastu.

BBC News, 14.02.2014, „Indian media criticise 'shameful' parliament disruption" . – http://goo.gl/2QMLso

NDTV, 18.02.2014, „Lagadapati Rajagopal, the 'pepper spray MP', quits politics to protest against Telangana" . – http://goo.gl/tbqR4R

Xinhua, 18.02.2014, „Indian Parliament passes bill to form new state amid TV blackout" . – http://goo.gl/tB4yCR

India Today, 20.02.2014, „Parliament gives its approval to carve out Telangana" . – http://goo.gl/NQAAPP

Iraak

Veebruaris pääses parlamendi spiiker Osama al-Nujaifi vigastamatult, kui Nīnawā provintsis plahvatas tema autokolonni juures tee äärde paigaldatud lõhkekeha. Iraagi ühe rahutuma piirkonna Nīnawā kuberner on spiikri vend Atheel al-Nujaifi, keda on samuti mitu korda tappa püütud. Spiikri kaks ihukaitsjat said rünnakus viga. Terrorismiaktid on viimasel ajal sagenenud, eelmisel aastal sai neis surma 8868 inimest, tänavu esimese kuuga tapeti juba üle tuhande inimese.

Gulf News, 10.02.2014, „Iraq speaker targeted in blast as 21 militants killed" . – http://goo.gl/1bd216

Xinhua, 12.02.2014, „UN envoy condemns attack on Iraqi parliament speaker" . – http://goo.gl/7x55HK

Island

Eelmise aasta lõpus rahuldas Islandi parlament Alþingi 19 inimese kodakondsuse taotluse (esitati 56). Seitse uut kodanikku on sündinud Iraagis, kolm Armeenias ja kaks Brasiilias, üks Ameerika Ühendriikides, Vietnamis, Poolas, Slovakkias, Sri Lankal ning Islandil.

Icelandreview, 18.12.2013, „Nineteen new Icelanders" . – http://goo.gl/4dsZC5

Jaanuaris kiitis Alþingi heaks vabakaubanduslepingu Hiinaga. Selle poolt oli 56 parlamendiliiget, vastu hääletas kaks. Piraadipartei liikmed kritiseerisid lepingut inimõiguste rikkumiste pärast Hiinas. 2013. aasta aprillis sai Islandist esimene Euroopa riik, mille valitsus Hiinaga vabakaubanduslepingu sõlmis. Lepingu sõlmimise läbirääkimised algasid 2006. aastal, kuid katkesid 2009. aastal Islandi Euroopa Liiduga liitumise plaani tõttu.

Icelandreview, 30.01.2014, „Free Trade Agreement with China approved by parliament" . – http://goo.gl/D2qocL

Xinhua, 30.01.2014, „Icelandic parliament passes China-Iceland Free Trade Agreement" . – http://goo.gl/gHbHvB

Veebruaris teatasid Alþingi koalitsiooni kuuluvad Iseseisvuspartei ja Progressiivne Partei valmisolekust katkestada ühinemiskõnelused Euroopa Liiduga ning lubasid esitada vastava otsuse-eelnõu. Aasta tagasi peatas valitsus kõnelused, kuid kavas oli korraldada selleteemaline referendum. Nüüd sooviksid poliitikud referendumi ära jätta. Selline suund on kutsunud esile rahva pahameele, parlamendi ette on pidevalt kogunenud meeleavaldajad ning arvamusuuringute kohaselt soovib 82 protsenti elanikest referendumi korraldamist. Märtsis oli vastavasisulisele petitsioonile allkirja andnud 53 000 islandlast.

Icelandreview, 28.02.2014, „EU accession dominates headlines in Iceland" . – http://goo.gl/Vq9pLg

Icelandreview, 24.03.2014, „EU referendum protests continue, 53,000 sign petition" . – http://goo.gl/CcR4JW

Itaalia

Novembris hääletas Senat maksupettustes süüdi mõistetud Silvio Berlusconi väljaheitmise poolt. Otsust toetas 192, selle vastu oli 113 Senati liiget. Seaduse järgi ei tohi raskes kuriteos kriminaalkaristuse saanud isik olla parlamendiliige, kuid

tema mandaadist ilmajätmine nõuab parlamendihääletust. Berlusconi ise nimetas end vasakpoolsete ohvriks.

CNN, 27.11.2013, „Italian Senate votes to expel Berlusconi" . – http://goo.gl/Iny9v5

Deutsche Welle, 28.11.2013, „Berlusconi vows to fight after being thrown out of the Senate" . – http://goo.gl/nRDB0s

Veebruaris arutlesid alamkoja liikmed küberkiusamise teemal ning leidsid, et vaja oleks seadust, mis piiraks internetis toimuvat kiusamist. Arutelu põhjuseks oli sotsiaalvõrgustikus Ask.fm solvatud 14-aastase tüdruku juhtum, kes endalt elu võttis. Nimetatud sotsiaalvõrgustikku on pärast eelmisi enesetapuga lõppenud kiusamisjuhtumeid teravalt kritiseeritud jätkuva võimaluse eest anonüümselt postitusi lisada.

BBC News, 12.02.2014, „Cyberbullying suicide: Italy shocked by Amnesia Ask.fm case" . – http://goo.gl/57kHyy

Veebruaris Itaalia noorimaks peaministriks saanud Matteo Renzi kavatseb teha hulga reforme, millega tema eelkäija hakkama ei saanud. Peaminister lubas muuta tööseadust, alandada makse ning reformida valimissüsteemi ja Senatit. Märtsis kiitis alamkoda heaks valimisseaduse eelnõu, mis annab alamkojas eelise suurematele parteidele ja tugevamatele koalitsioonidele. Eelnõu ajendiks sai eelmistel valimistel tekkinud patiseis ja asjaolu, et ülemkohus tunnistas valimisseaduse mõned sätted põhiseadusevastaseks. Eelnõu on kritiseerinud ka Renzi Demokraatliku Partei liikmed, kes leiavad, et Silvio Berlusconi parteile on nende toetuse tagamiseks tehtud liiga suuri järeleandmisi. Eelnõu ei käsitle Senati valimisi, sest Renzi plaanib selle põhjalikult reorganiseerida. Eelnõu menetlemine jätkub Senatis.

Reuters, 12.03.2014, „In a boost for PM Renzi, Italy approves new electoral law" . – http://goo.gl/B5UeV2

Jaapan

Eelmise aasta lõpus võttis Jaapani parlament vastu seaduse, mis karmistab karistusi riigisaladuste lekitamise eest. Ametnikke, kes riigikaitselisi, diplomaatia või terrorismiga seotud saladusi lekitavad, võib edaspidi oodata kuni kümne aasta pikkune vangistus, seni oli maksimum aastane vanglakaristus. Lekitamises võib süüdistada ka ajakirjanikke. Kriitikat põhjustasid muu hulgas valitsusele ja ametkondadele antavad ulatuslikud volitused riigisaladuse defineerimisel. Ülemkoda kiitis seaduseelnõu heaks detsembri algul, samal ajal protestisid eelnõu vastu ajakirjanikud, teadlased ja paljud tavakodanikud. Eelnõu menetlemine oli kiire, alamkojas võeti see vastu kuu varem. Peaminister Shinzo Abe pidas seaduse vastuvõtmist riigi kaitsevõime tugevdamisel üliloluliseks, üks eesmärke oli tugevdada julgeolekualast koostööd Ameerika Ühendriikidega. Seaduse vastuvõtmine vähendas peaministri populaarsust.

Bloomberg, 06.12.2013, „Japan's Abe secures passage of Secrecy Law as opposition revolts" . – http://goo.gl/whd6l7

The Economist, 14.12.2013, „An unpopular new secrecy law dents the prime minister's popularity" . – http://goo.gl/K657Pn

Kenya

Kenya parlamendis võeti kasutusele biomeetriline sõrmejälgede lugemise süsteem. Spiiker eitas kuuldusi, nagu oleks uue korra rakendamine seotud pettustega kohaloleku registreerimisel, ning väitis, et see kiirendab protsessi ja suurendab julgeolekut. Kenya parlamendis makstakse istungitel osalemise eest tasu, nädalas võib selle eest saada umbes 170 eurot.

BBC News, 11.02.2014, „Kenyan MPs fingerprinted to show parliamentary attendance" . – http://goo.gl/b49wsd

Märtsis võttis parlament vastu perekonnaseaduse muudatused, millega viiakse seadus igapäevaeluga kooskõlla, see tähendab seadustatakse polügaamia. Meessoost parlamendiliikmed hääletasid välja eelnõu esialgses variandis olnud kohustuse arvestada olemasoleva partneri/partnerite nõusolekut ning muutsid seda nii, et mees võib abielluda nii mitme naisega kui tahab, oma naise/naiste nõusolekut küsimata. Umbes 30 naissoost parlamendiliiget 69-st väljusid protestiks saalist. Eelnõu menetlemise käigus ei kiidetud heaks naiste ja meeste võrdseid omandi- ja pärimisõigusi. Abiellumiseks vajalik vanuse alampiir on nüüd 18 aastat. Naiste õiguste eest seisjad ja kristlikud kirikud on avaldanud eelnõu vastu protesti. Seaduse jõustumiseks on veel vaja presidendi allkirja.

BBC News, 21.03.2014, „Kenyan polygamy law: female MPs storm out of parliament" . – http://goo.gl/dc6Qy7

Kreeka

Novembris võttis 300-kohaline parlament vastu ravimite hinnakujundust reguleeriva seaduseelnõu. Eelnõu, millega vähendatakse ligikaudu 6000 ravimi hinda, võeti vastu 164 poolthäälega. Vastu oli 72 seadusandjat. Vaidlused jätkusid ka pärast hääletustulemuste teatamist, opositsioonilise SYRIZA liikmed ei pidanud hääletamist reeglitele vastavaks. Ravimimüüjad hoiatasid, et miinimumhinna kaotamine võib tekitada ravimite puuduse.

Xinhua, 27.11.2013, „Greek parliament approves bill on pharmaceutical pricing amidst protests" . – http://goo.gl/FBDBIP

Detsembris võttis parlament vastu omandimaksu seaduse muudatused. Seaduse vastuvõtmise poolt oli 152 parlamendiliiget. Koalitsiooni toetajaskond kahanes 153-le, sest üks eelnõu vastu hääletanud Uue Demokraatia liige heideti fraktsioonist välja. Seadusemuudatused asendavad mitut varasemat maksu ja laiendavad maksubaasi, kogu kinnisvara maksustatakse selle väärtuse järgi. Üle 300 000 euro suurusele omandile rakendub lisamaks. Esimest korda

maksustatakse ka põllumajandusmaa ja -hooned. Mõte maksustada kinnisvara esimesest ruutmeetrist (erandeid tehakse näiteks töötutele, võlgades peredele, kel on lapsed, ning puuetega inimestele) tekitas vastuväiteid ka koalitsiooni kuuluvate parlamendiliikmete hulgas. Kinnisvaramaaklerid hoiatasid, et maksud kahjustavad majanduskriisis niigi kannatanud sektorit veelgi.

Xinhua, 21.12.2013, „Greek parliament passes new property tax, ruling coalition loses one MP" . – http://goo.gl/YtnNTc

Xinhua, 23.12.2013, „Greek new property tax ratified by legislators, receives mixed reviews by taxpayers" . – http://goo.gl/j6LTzD

Parlamendis juhtus äpardus: parlamendi aseesimees tunnistas politseiseaduse muutmise eelnõu vastuvõetuks, kuid opositsiooni nõudel kontrolliti hääletustulemused üle ning ilmneski, et vastuhääli anti rohkem kui poolthääli. Poolt oli 126 Uue Demokraatia liiget ja vastu 127 parlamendiliiget, sest koalitsiooni liige PASOK ei toetanud eelnõu. Valitsusel ei jää muud üle kui eelnõu muudetud kujul uuesti esitada.

Kathimerini, 07.03.2014, „Error in Parliament as bill is passed without majority" . – http://goo.gl/e3CgNb

Märtsi lõpul kiitis parlament napi enamusega (152 poolthäälega) heaks järjekordsed majandusreformid. Peaministri partei Uus Demokraatia viskas fraktsioonist välja veel ühe liikme, kes ei hääletanud partei juhtnööride järgi, pärast seda on valitsusel parlamendis vaid kahekohaline enamus. Samuti koalitsioonis olev PASOK piirdus aga kahe dissidentliku liikme noomimisega. Reformi kiire menetlemise ajal toimusid parlamendi juures meeleavaldused. Opositsioon esitas rahandusministrile umbusaldusavalduse eelnõu, mida spiiker aga menetlusse ei võtnud. Reformis sisalduvad muudatused puudutavad näiteks pankade rekapitaliseerimist ja apteegikaupade müügireeglite leevendamist, nii et teatud osa neist võib müüa ka supermarketites. Ette nähakse ka abimeetmed vaestele. Kreeka sai kätte järgmise rahvusvahelise laenu väljamakse.

Reuters, 30.03.2014, „Greece passes reform bill, government majority shrinks to two seats" . – http://goo.gl/fBCCqy

Xinhua, 31.03.2014, „Greek parliament passes new reform bill to clear next bailout tranche disbursement" . – http://goo.gl/4EAq8m

Kõrgõzstan

Detsembris ratifitseeris Kõrgõzstani parlament lepingu, millega nõustuti võlgades riigiettevõtte Kõrgõzgaz müügiga Venemaa Gazpromile ühe dollari eest. Selle poolt hääletas 78 parlamendiliiget. Mõni parlamendiliige kahtles Kõrgõzgazi maavalduste loovutamise otstarbekuses. Valitsused sõlmisid sellekohase lepingu 2013. aasta juulis. Gazprom saab 100 protsenti aktsiatest, 25 aastaks ainuõiguse Kõrgõzstani tarbijate gaasiga varustamisel ning maksab ettevõtte võlad, mis küündivad vähemalt 29 miljoni euroni. Kõrgõzstan loodab, et Gazprom kindlustab

tarbijate katkematu varustamise maagaasiga, investeeringud ja geoloogilised uuringud. Selle aasta jaanuaris ratifitseerisid lepingu ka Venemaa parlamendi mõlemad kojad ning müügitehing leidis aset aprillis.

Itar-Tass, 11.12.2013, „Kyrgyz parliament okays deal to sell 100 percent stake in Kyrgyzgaz to Gazprom". – http://goo.gl/zUAgaV

Oil&Gas Eurasia, 20.01.2014, „Russian lower chamber ratifies Russia-Kyrgyzstan gas deal". – http://goo.gl/hcS3pM

RT, 10.04.2014, „Gazprom buys out Kyrgyzgaz for $1" . – http://goo.gl/fc7J6u

Küpros

Veebruaris ei võtnud parlament vastu eelnõu, mis oli vajalik Maailma Valuutafondi, Euroopa Keskpanga ja Euroopa Komisjoni abipaketi järgmise väljamakse saamiseks. Eelnõu oleks lubanud kolme valdkonna ettevõtete erastamist. Eelnõu poolt hääletas 25 ja vastu sama palju parlamendiliikmeid. Viis endise koalitsioonipartneri Demokraatliku Partei liiget ei hääletanud, sest nende ettepanekuid erastatavate ettevõtete töötajatele garantiide andmise kohta ei arvestatud. Samal ajal korraldasid nende ettevõtete töötajad parlamendi juures protestimeeleavalduse. Märtsis õnnestus erastamiseelnõu siiski vastu võtta. Selle poolt anti 56-liikmelises parlamendis 30 häält. Esialgsele eelnõule lisati töötajate õigusi tagavad punktid. Seaduse kohaselt muudetakse riigi elektrimüügi-, telekommunikatsiooni- ja sadamaettevõtted aktsiaseltsideks.

Deutsche Welle, 28.02.2014, „Cyprus parliament vote throws EU, IMF bailout into doubt" . – http://goo.gl/jz0KtB

Reuters, 04.03.2014, „Cyprus approves privatizations needed for bailout" . – http://goo.gl/U2TQGX

Leedu

Novembris võttis parlament 70 häälega vastu parteiseaduse muudatused. Partei loomiseks on edaspidi vaja senise 1000 asemel 2000 asutajaliiget. Parteidele, mille nimekirjas on praegu nõutust vähem liikmeid, anti kaks aastat aega olukorra parandamiseks, vastasel juhul need likvideeritakse.

Lithuanian Parliamentary Mirror. Newsletter, November 2013, „New version of the Law on Political Parties has been adopted". – http://goo.gl/zftvaZ

The Lithuania Tribune, 26.11.2013, „Lithuania increased members' quota required for a political party to be registered" . – http://goo.gl/qCZxXl

Liibüa

Liibüa ajutise Rahvuskongressi volitused pidid läbi saama veebruaris, kuid seadusandjad otsustasid oma ametisolekuaega uue põhiseaduse väljatöötamiseks

aasta lõpuni pikendada. See kutsus esile rahutused ja protestid, mistõttu parlament nõustus ennetähtaegsete valimiste korraldamisega, kuid ei kuulutanud välja valimispäeva. Märtsi algul tungis rahvahulk protestijate väidetava kinnipidamise tõttu parlamendihoonesse ja vigastas mitut parlamendiliiget, neist kahte tulistati. Märtsi lõpus võttis Rahvuskongress vastu valimisseaduse, mis avab tee järgmistele valimistele.

Deutsche Welle, 03.03.2014, „Two lawmakers shot in Libya as protesters storm parliament" . – http://goo.gl/J6SqGJ

Reuters, 30.03.2014, „Libyan parliament passes law to organize new elections" . – http://goo.gl/QJDGNc

Märtsis tagandas Rahvuskongress ametist peaministri Ali Zeidani, sest tema valitsus ei suutnud peatada Põhja-Korea tankerit, millega mässulised naftat vedasid. Riigi naftarikka idaosa Cyrenaica piirkonnale suuremat autonoomiat nõudvate mässuliste kontrolli all olevast sadamast väljunud tankeril õnnestus läbi blokaadi murda. Peaminister põgenes pärast tagandamist Euroopasse.

Reuters, 12.03.2014, „Ousted Libyan PM flees country after tanker escapes rebel-held port" . – http://goo.gl/9rF2My

Läti

Novembris saatis president Andris Bērziņš Seimile tagasi oktoobri lõpus vastuvõetud immigratsiooniseaduse muudatused, nimetades neid vastuolulisteks. 2010. aastast on Lätis kasutusel süsteem, mis võimaldab kolmandatest riikidest pärit investoritel saada Läti elamisloa näiteks kinnisvarasse või aktsiatesse investeerimise eest. Oktoobris vastuvõetud eelnõu piiras selliste lubade andmise hulka, tõstis elamisloa saamiseks soetatava kinnisvara miinimumväärtust, samas aga tagas riigikassasse 50 000 euro suuruse makse teinud välisinvestorile viieaastase elamisloa. Presidendi sõnul pole kindla summa maksnud isikutel enam huvi edasisi investeeringuid teha. Jaanuaris lükkas Seim asja arutamise edasi.

Latvijas Republikas Saeima, 01.11.2013, „Saeima restricts issuance of residence permits" . – http://goo.gl/oIfLh6

Itar-Tass, 10.11.2013, „Latvian president sends residency permit law back to parliament" . – http://goo.gl/y6UF6h

Latvijas Republikas Saeima, 06.12.2013, „Saeima amends conditions for issuing residence permits to foreigners who invest in Latvian companies" . – http://goo.gl/ak2JMr

The Baltic Course, 30.01.2014, „Latvia postpones review of Immigration Law amendments till April" . – http://goo.gl/QS8824

Detsembris muutis Seim endiste presidentide seadust. Näiteks tõsteti nende pension 85 protsendile ametisoleva presidendi palgast (enne 50 protsenti), mida ta

ei saa aga sel ajal, kui töötab Seimi või valitsuse liikmena või parlamendisekretärina. Enam ei pea riik endistele presidentidele ametikorterit pakkuma, vaid nad saavad selle ise valida. Auto on riigi poolt, kuid selle väärtus ei tohi ületada riigiametniku auto kahekordset väärtust ning kui tal on mingi muu ametiauto, peab ta nende vahel valima. Endised presidendid võivad hüvedest kas osaliselt või täielikult loobuda. Seadusel pole tagasiulatuvat jõudu, muudatused hakkavad kehtima järgmisest presidendist alates.

Latvijas Republikas Saeima, 05.12.2013, „Saeima amends the Law envisaging social benefits of former Presidents of Latvia". – http://goo.gl/26ti7z

Malta

Novembris võttis Esindajatekoda vastu kodakondsuse seaduse muudatused, mis lubavad väljaspool Euroopa Liitu elavail isikuil 650 000 euro ning täiendavate investeeringute eest omandada Malta kodakondsuse. Seaduse vastuvõtmist toetas 37 parlamendiliiget, vastu oli 30. Opositsioon ei välistanud seaduse tühistamiseks referendumi korraldamist. Nad nõudsid, et kodakondsuse saamise üks eeltingimusi oleks vähemalt viie aasta pikkune Maltal elamine ning protestisid kodakondsuse ostnute salastamise vastu. Seadus kutsus esile ka Euroopa Liidu terava kriitika, Euroopa Komisjon kutsus Maltat üles programmist loobuma. Malta valitsus andis lõpuks järele, lubades nõuda kodakondsuse taotlejalt vähemalt aastast riigis elamist. Parlament pole muudatusi veel vastu võtnud.

Xinhua, 14.11.2013, „Malta's controversial cash-for-citizenship program approved by parliament" . – http://goo.gl/WTUrWV

Legal-Malta, 06.01.2014, „Malta Citizenship Scheme" . – http://goo.gl/mjcTWD

FOX News, 29.01.2014, „Malta bows to EU pressure; passports will be sold to foreigners only after 1-year residency". – http://goo.gl/jNQf83

Nicaragua

Nicaragua parlamendis sai 66 poolt- ja 20 vastuhäält valitsuse leping, mis lubab Venemaa, Ameerika Ühendriikide, Kuuba, Mehhiko, Venezuela ja Dominikaani Vabariigi sõjalaevadel ja lennukitel narkootikumide vastu võitlemise operatsioonide käigus Nicaragua vetes ja õhuruumis 2014. aasta jaanuarist juunini patrullida.

Itar-Tass, 27.11.2013, „Nicaragua's parliament votes for Russian military presence" . – http://goo.gl/ZSEFr3

RIA Novosti, 27.11.2013, „Nicaragua lets Russian, US navies conduct coastal anti-drugs ops" . – http://goo.gl/fuXFuZ

Prantsusmaa

Detsembris võttis Rahvusassamblee vastu pensionireformi, mille Senat oli varem kaks korda tagasi lükanud. Prantsusmaa pensionisüsteem vajab lisaraha, seetõttu pikendati pensioni väljateenimiseks vajalikku tööstaaži 2035. aastaks seniselt 41,5 aastalt 43 aastale. Euroopa Komisjon kritiseeris reformi, pidades seda väheefektiivseks.

Xinhua, 19.12.2013, „Pension reform adopted by French parliament" . – http://goo.gl/7heX0C

Reuters, 18.12.2013, „French parliament approves pension reform" . – http://goo.gl/DaAk8T

Rahvusassamblee võttis veebruaris vastu president François Hollande'i poolt töölistele lubatud eelnõu, mis nõudis tehastelt enne kasutoova ettevõtte sulgemist vähemalt kolme kuu vältel ostja otsimist, vastasel juhul oli ette nähtud trahv (20-kordne miinimumpalk, üle 28 000 euro iga vallandatud töötaja kohta). Seadus reguleeris üle 1000 töötajaga ettevõtete sulgemist. Senat ei kiitnud nn Florange'i seaduse eelnõu (koha järgi, kus Hollande presidendikampaania ajal vastava lubaduse andis) heaks, kuid Rahvusassambleel on suurem otsustusõigus. Märtsis kuulutas Konstitutsioonikohus seaduse osaliselt põhiseadusega vastuolus olevaks.

Expatica, 24.02.2014, „France passes law punishing hasty plant closures" . – http://goo.gl/GhX7V7

L'Express: L'Expansion, 24.02.2014, „La loi Florange adoptée par le Parlement" . – http://goo.gl/YcvUig

Bloomberg, 27.03.2014, „French court strikes down law giving labor a say in asset sales". – http://goo.gl/jU1ps3

Rumeenia

Märtsis hääletas Saadikutekoda endiselt rahandusministrilt, opositsiooniliselt liberaalilt Daniel Chitoiult saadikupuutumatuse võtmise vastu. Endist ministrit süüdistatakse ametiseisundi kuritarvitamises ühe erakindlustusfirma huvides tegutsemisel. Väidetavalt andis valitsus tema mahitusel välja määruse, mille eesmärk oli vähendada riikliku finantsjärelevalve komisjoni (ASF) liikmete arvu, nii et kindlustussektoriga tegelev ametikoht kaoks. 108 alamkoja liiget oli temalt immuniteedi võtmise ning 248 selle säilitamise poolt. Eelmisel aastal mõisteti Rumeenias üle 1000 isiku korruptsioonis süüdi (võrreldes 2012. aastaga 41 protsenti rohkem). Korruptsioonis on süüdi mõistetud ka näiteks endine peaminister Adrian Năstase; uurimise all või vangi on mõistetud 28 seadusandjat. Detsembris proovis parlament vastu võtta seaduseelnõu, mis oleks kaitsnud parlamendiliikmeid altkäemaksuvõtmise süüdistuste eest. Konstitutsioonikohus tunnistas selle põhiseadusega vastuolus olevaks.

The New York Times, 15.01.2014, „Romania court strikes down bill shielding MPs from graft charges" . – http://goo.gl/mTN8u4

Reuters, 11.03.2014, „Romanian MPs block corruption investigation of ex-finance minister" . – http://goo.gl/ne4KNd

Saksamaa

Pärast eelmise aasta üldvalimisi ametisse astunud valitsus leidis, et parlamendil oleks internetiga seonduvate probleemide arutamiseks vaja eraldi komisjoni. Veebruaris nõuandev komisjon *Bundestag*'is ka loodi, et arutada digiteerimise ja internetiga seonduvaid interdistsiplinaarseid poliitikaid. Varem kuulusid internetiga seonduvad küsimused kultuurikomisjoni uue meedia valdkonda.

The Local, 18.12.2013, „Parliament creates 'internet committee' ". – http://goo.gl/CGLl1H

Zeit Online, 13.02.2014, „Ausschuss Digitale Agenda: Wo Netzpolitiker von Augenhöhe träumen" . – http://goo.gl/qYf8DC

Deutscher Bundestag, „Committee on the Digital Agenda" . – http://goo.gl/n5DcaY

Serbia

Märtsis toimunud ennetähtaegsed parlamendivalimised võitsid paremtsentristid. 250-kohalises parlamendis sai 158 kohta Progressiivne Partei, mille juht Aleksandar Vučić on valimisvõidu korral lubanud jätkata majandusreforme ja töötada Euroopa Liiduga ühinemise nimel. 44 kohta sai valimisliit, kuhu kuuluvad Serbia Sotsialistlik Partei, Serbia Pensionäride Liit ja Ühendatud Serbia. Demokraatlik Partei sai 19 ja valimisliit Uus Demokraatlik Partei – Rohelised 18 kohta. Parlamenti pääses kokku seitse nimekirja. Valimisaktiivsus oli 53 protsenti. Serbia uus valitsusjuht seisab silmitsi eelarvedefitsiidi ja 20-protsendilise tööpuudusega.

ERR uudised, 17.03.2014, „Serbia parlamendivalimised võitsid paremtsentristid" . – http://goo.gl/qm8eZT

InSerbia, 25.03.2014, „Serbia: RIK announces final results of parliamentary vote" . – http://goo.gl/YMyqrG

Slovakkia

Parlament täiendas põllumajandusmaa kasutamise ja kaitse seadust, et takistada viinamarjaistanduste muutmist ehituskruntideks. Viimasel ajal on muutunud tavaliseks, et viinamarjakasvanduste omanikud jätavad hooldamata tulusad krundid, et need võssakasvanuna ehitusmaana maha müüa. Viimase 12 aasta jooksul on viinamarjaistanduste all olev ala kahanenud 742 hektari võrra. Seadusemuudatuste vastu oli Ameerika Kommertskoda, mis kutsus presidenti üles nende hinnangul välisinvestoreid peletavat seadust mitte allkirjastama. President kuulutas seaduse välja.

The Slovak Spectator, 12.02.2014, „President inks law to protect vineyards, slammed by AmCham" . – http://goo.gl/bIhWGu

Veebruaris kukkus läbi opositsiooni katse peaminister Robert Ficole umbusaldust avaldada. Peaministrit süüdistati seoses tema esimese valitsuse suurimaks skandaaliks peetava saastekvootide müügiga 2008. aastal. Opositsioon soovis eelnevalt müügi asjaolusid erakorralisel istungil arutada, kuid Smer ei olnud päevakorraga nõus. Opositsioon leidis, et peaminister varjab müügi asjaolusid, Fico süüdistas opositsiooni katses teda kui presidendikandidaati mustata. Riik müüs üleliigsed kvoodid alla turuhinna tundmatule Interblue Groupi nimelisele firmale ning sai tehinguga 47 miljonit eurot kahju. Umbusaldamise poolt oli 49 parlamendiliiget, vastu 78. Märtsis toimunud presidendivalimistel jäi Fico alla sõltumatule Andrej Kiskale.

The Slovak Spectator, 04.02.2014, „Fico could face no-confidence vote over emissions case" . – http://goo.gl/Zye6EL

The Slovak Spectator, 06.02.2014, „Interblue mystery begins to unravel" . – http://goo.gl/aJNHCo

The Slovak Spectator, 13.02.2014, „Fico survives no-confidence vote". – http://goo.gl/n5z3tb

The Economist, 31.03.2014, „Fico's surprising defeat" . – http://goo.gl/U0WXsl

Suurbritannia

Aasta algul avaldas parlamendi kaitsepoliitika erikomisjon aruande, milles kritiseeriti riigi julgeolekupoliitikat. Parlamendiliikmete hinnangul ei tohiks Briti sõjalist võimekust määrata ainult eelarvelised kaalutlused. Komisjon rõhutas vajadust strateegia järele, mis seaks sihid, kuhu Suurbritannia maailmapoliitikas soovib paigutuda. Eelnev, 2010. aasta strateegia oli ajendatud eelarvekulude kokkuhoiust mingit visiooni pakkumata. Kärped põhjustasid ka Ameerika Ühendriikide kriitika. Märtsis viitas kaitsepoliitika erikomisjon seoses Ukraina kriisiga uuesti vajadusele säilitada valmisolek maailmas ootamatult puhkeda võivateks konfliktideks.

Xinhua, 08.01.2014, „British parliament criticizes national security policy" . – http://goo.gl/SU7lnP

Reuters, 26.03.2014, „Ukraine shows Britain should not cut military too far - lawmakers" . – http://goo.gl/svt6T9

Märtsis hääletasid parlamendi kolm suuremat parteid sotsiaalkulutustele ülempiiri seadmise poolt, kuigi sotsiaalkindlustussüsteemi tuleviku osas lahknesid arvamused suuresti. 520 parlamendiliiget pooldas ja 22 oli vastu ülempiiri seadmisele puuetega inimeste abirahadele ning laste- ja eluasemetoetustele, mis moodustavad sotsiaalkulutustest ligikaudu poole. 2015/2016. aastaks kehtestati laeks 119,5 miljardit naela. Poliitikavaatlejad pidasid hääletust katseks peibutada

Leiboristlikku Parteid valitsuse plaani vastu hääletama, mis oleks võimaldanud süüdistada neid nõrgas fiskaaldistsipliinis, kuid opositsiooni väitel olid nad ammu tundnud vajadust sellise piirangu järele. Opositsioon on valitsusele ette heitnud suutmatust pidurdada elatustaseme langust.

Reuters, 26.03.2014, „UK lawmakers vote to cap welfare spending despite political divides" . – http://goo.gl/29CVtf

Varem alamkojas vastu võetud Euroopa Liidust eraldumise referendumi korraldamise eelnõu ei saanud Lordide Koja toetust. James Whartoni algatatud eelnõu menetlemise lõpetamise poolt anti 180 ja selle vastu 130 häält. Peaminister David Cameron lubas eelnõu uuesti parlamenti tuua ning referendumi 2017. aastal igal juhul läbi viia. Eelnõu kriitikud märkisid, et tegemist on pretsedenditu juhtumiga, kui peaminister proovib põhiseadust muuta parlamendiliikme algatatud eelnõu abil.

BBC News, 31.01.2014, „Cameron says Tories will bring back failed EU bill" . – http://goo.gl/5dgQDz

Šotimaa

Novembris võttis Šoti regionaalne parlament vastu seaduseelnõu, mis lubab korraldada iseseisvumisreferendumi. Referendumi korraldamise kuupäevaks määrati 18. september 2014.

Xinhua, 15.11.2013, „Scottish parliament passes independence referendum bill" . – http://goo.gl/HGjfKv

Šoti regionaalne parlament arutas Euroopas aasta-aastalt kasvavat naiste ümberlõikamise probleemi. Suurbritannias arvatakse selle ohvreid olevat 66 000. Sellise protseduuri läbiviijat ja abistajat ootab kuni 14-aastane vangistus. Seni pole Suurbritannias naiste ümberlõikamises mitte kedagi süüdi mõistetud. Parlament kutsus valitsust üles kiiresti reageerima ja meetmeid tarvitusele võtma.

BBC News, 08.02.2014, „Schools enlisted to combat female genital mutilation" . – http://goo.gl/RjUriA

Tai

Märtsis kuulutas Tai Konstitutsioonikohus veebruaris toimunud alamkoja valimised kehtetuks, tunnistades need põhiseaduse vastaseks. Valimisi ei saanud läbi viia 28 ringkonnas Tai lõunaosas, kus kandidaadid ei saanud end registreerida valitsusvastaste meeleavaldajate blokaadi tõttu. Tais on juba mitu kuud kestnud tänavaprotestid peaminister Yingluck Shinawatra ametist tagandamiseks. Peaministrit süüdistatakse riisi ebaõnnestunud subsideerimise kavas – riik ostis talunikelt riisi maailmahinnast 50 protsenti kõrgema hinnaga. Esialgu populaarne plaan kukkus läbi, sest eksport vähenes järsult ja riisi eest pole pikka aega raha makstud. Meeleavaldajad teatasid, et kui korraldatakse uued valimised, segavad nad taas nende läbiviimist. Märtsi lõpus valiti poolt Senatist (77 kohta 150-st), kuid

siis meeleavaldajad takistusi ei teinud, pidades Senati uuendamist oma eesmärgile kasulikuks. Senati ülejäänud kohad on määratavad. Valitsuse soov muuta Senat täies ulatuses valitavaks oli üks novembris puhkenud rahutuste ajenditest.

Reuters, 21.03.2014, „Thailand in limbo after election annulled; economy suffering" . – http://goo.gl/HP4XkC

Reuters, 25.03.2014, „Thai protesters hope vote for Senate will tee up PM's impeachment". – http://goo.gl/WP3LTL

Taiwan

Märtsis menetles Taiwani parlament Hiinaga sõlmitud kaubanduslepingut. Selle vastu protestisid tudengid, kelle väitel kahjustab kokkulepe Hiinaga Taiwani majandust ning teeb ta Pekingi survele haavatavaks. Tudengid hõivasid valitsuse peakorteri, mille vabastamiseks kasutas politsei veekahureid ja arreteeris ligi 60 inimest. Teine tudengite rühm okupeeris Taiwani parlamendi. Tudengid nõuavad, et tulevaste kokkulepete kohta antaks rohkem infot ja tühistataks praegune leping, mis lubab teineteise teenusteturule vabamalt investeerida. Protestijate juhid nõustusid presidendiga kohtuma, lepingu menetlemine jätkub.

Reuters, 18.03.2014, „Taiwan passes first stage of China trade deal – reports" . – http://goo.gl/0u3GUv

Reuters, 25.03.2014, „Taiwan protesters agree to meet president over trade deal" . – http://goo.gl/4emPlr

Tšehhi

Parlamendi alamkoja esimees keelas parlamendihoones alkoholimüügi istungite ajal. Vana kombe kohaselt müüdi poliitikute ja külastajate tuju tõstmiseks odavat alkoholi. Riigis, kus õlle tarbimine elaniku kohta on maailmas esirinnas, on alkoholi joomine tavaline. Esimehe keeld pole täielik – kaasa võib võtta isiklikku joogikraami. Vastuväitena toodi, et kuna parlamendiliige on tihti kauem tööl, ei saa ta alkoholi üldse tarbida.

Reuters, 06.03.2014, „Sober times arrive for Czech parliament with a ban on booze" . – http://goo.gl/eOUkzf

Tuneesia

Jaanuaris võttis parlament vastu uue konstitutsiooni. Naissoost parlamendiliikmed võitlesid välja seaduse, mis esimest korda Araabia riikides tagab parlamendis sugude võrdsuse ja kohustab kaitsma naisi vägivalla vastu. Vastavad paragrahvid põhjustasid mitme päeva jooksul väga elavat arutelu ja parteidistsipliini vastast hääletamist. Tuneesia seaduste ees on naised ja mehed võrdsed 1956. aastast alates. Konstitutsioon tunnistab riigi Araabia ja muslimi identiteeti, kuid garanteerib usuvabaduse. Riigi president peab olema muslim. Konstitutsioonile kirjutas alla ka president Moncef Marzouki.

Itar-Tass, 27.01.2014, „Tunisian president, parliament speaker sign new constitution". – http://goo.gl/L2jW1b

BBC News, 28.01.2014, „Tunisia's Ennahda and Ettakattol women MPs celebrate" . – http://goo.gl/AvNATL

Türgi

Veebruaris võttis parlament opositsiooni protestidest hoolimata vastu seaduse, mis tugevdab valitsuse kontrolli interneti üle. See annab valitsusele õiguse sulgeda veebilehti eelneva kohtuotsuseta. Riik kohustab internetiteenuse pakkujaid salvestama infot veebikasutajate viimase kahe aasta tegevuste kohta ja andma valitsusele vaba juurdepääsu sellele infole. Internetikasutus oli Türgis juba varem tugeva kontrolli all. Türgi peaministri Recep Tayyip Erdoğani internetivastane tegevus põhjustas meeleavaldusi mitmes linnas. Peaministrit ja ta lähikondseid süüdistatakse korruptsioonis, märtsis lisati Youtube'i väidetavalt peaministrit paljastavad salvestised, mis peaministri sõnul on tema rivaali Fethullah Güleni tellimusel valmistatud võltsingud.

Deutsche Welle, 06.02.2014, „EU criticizes Turkey's Internet law" . – http://goo.gl/9z90zo

Deutsche Welle, 08.02.2014, „Hundreds demonstrate against new Internet legislation in Turkey" . – http://goo.gl/i1cE9X

Reuters, 04.03.2014, „UPDATE 2-Turkish PM says rival will "pay price" as new recordings emerge" . – http://goo.gl/GTUkFA

Veebruaris võttis parlament vastu seaduse, mis annab justiitsministeeriumile kohtute üle suurema võimu. Parlamendis puhkes arutelu ajal kähmlus, milles ühel opositsiooniliikmel löödi nina puruks ja üks koalitsiooniliige murdis sõrmeluu. Opositsioon süüdistab peaministrit katses korruptsiooni uurimist raskendada. Peaminister Recep Tayyip Erdoğan on vandunud, et puhastab politsei- ja justiitssüsteemi vaimuliku Fethullah Güleni mõjust.

Deutsche Welle, 15.02.2014, „Turkish parliament passes bill giving more government control over judiciary". – http://goo.gl/EOLJX3

Bloomberg, 25.02.2014, „Erdogan gains upper hand as purge defangs islamist rivals" . – http://goo.gl/7ydqx2

Pärast internetikasutust piirava seaduse vastuvõtmist lubas peaminister Recep Tayyip Erdoğan keelustada Youtube'i ja Twitteri, mis kutsus esile järjekordsed protestid. President Abdullah Gül kuulutas seepeale, et ärakeelamine ei tule kõne allagi. Presidenti on kritiseeritud internetiseaduse allkirjastamise pärast. Türgi telekommunikatsiooniamet otsustas sotsiaalvõrgustiku Twitter blokeerida, kuid märtsi lõpus peatas kohus selle täitmise.

Reuters, 07.03.2014, „UPDATE 3-Turkish president rejects Facebook, YouTube ban over wiretaps" . – http://goo.gl/gmM8Dk

ERR uudised, 26.03.2014, „Türgi kohus tühistas Twitteri keelu" . – http://goo.gl/Ki2Lv3

Ukraina

Eelmise aasta novembris langetas president Viktor Janukovõtš otsuse peatada ühinemiskõnelused Euroopa Liiduga. Otsus vallandas riigis massilised rahutused, mille tulemusel Janukovõtš põgenes Venemaale ja Ülemraada tagandas ta. Venemaa annekteeris Krimmi.

Sündmuste kronoloogia

November 2013

Viktor Janukovõtš langetas otsuse peatada ühinemiskõnelused Euroopa Liiduga; Ülemraada ei võtnud vastu eelnõu, mis oleks lubanud Julia Tõmošenkol saada ravi välismaal – 226 poolthäält vajanud eelnõu sai ainult 195 häält. Sellele järgnesid esimesed protestid. Novembri lõpus osales Kiievis meeleavaldusel ligikaudu 100 000 inimest.

Xinhua, 21.11.2013, „Ukrainian parliament rejects Tymoshenko release bill" . – http://goo.gl/HCZw9X

BBC News, 30.11.2013, „Ukraine protests after Yanukovych EU deal rejection" . – http://goo.gl/wSaSbR

Detsember 2013

Opositsioon blokeeris Ülemraada töö, protestides meeleavaldajate ebaõiglase kohtlemise vastu. Meeleavaldustest võttis osa järjest rohkem inimesi, osavõtjaid oli kuni 800 000. Venemaa ja Ukraina president kirjutasid alla lepingule, mis tagas Ukrainale kolmandiku võrra odavama Vene gaasi müügi.

Itar-Tass, 04.12.2013, „Ukraine opposition decides to block work of parliament and go for rally". – http://goo.gl/sXowRm

BBC News, 18.12.2013, „Ukraine opposition demands Russia agreement details" . – http://goo.gl/pxn6HG

Xinhua, 18.12.2013, „Ukrainian opposition denounces deals" . – http://goo.gl/Uqnk9v

BBC News, 29.12.2013, „Fresh Ukraine protests draw thousands onto Kiev streets". – http://goo.gl/MiaVx0

Jaanuar 2014

Jaanuari keskel võttis Ülemraada vastu meeleavaldusi ja avalikke kogunemisi piiravad seadused ning nõukogude monumentide hävitamise vastase ja natsikuritegude eitamise karistamise seaduse. Surma said esimesed meeleavaldajad. Jätkuvate rahutuste tõttu tühistas Ülemraada 257 häälega natsikuritegusid ja nõukogude monumente käsitlevad seadused. Peaminister Mõkola Azarov astus tagasi ja Ülemraada tühistas 361 poolthäälega meeleavalduste vastased piirangud ning võttis 232 poolthäälega vastu amnestiaseaduse, seades tingimuseks, et protestijad lahkuvad valitsuse hoonest. Opositsioon ei nõustunud järeleandmisi tegema.

Itar-Tass, 16.01.2014, „Ukraine's parliament imposes punishment for denying crimes of fascism" . – http://goo.gl/Kzah1M

Itar-Tass, 16.01.2014, „Ukrainian parliament punishes vandals who destroy monuments to Soviet soldiers" . – http://goo.gl/jZPMvE

Euronews, 18.01.2014, „Ukraine: Protesters rally against 'dictatorial' anti-demo laws" . – http://goo.gl/KH4V0C

BBC News, 28.01.2014, „Ukraine crisis: Parliament abolishes anti-protest law" . – http://goo.gl/fO6W64

Itar-Tass, 28.01.2014, „Ukraine parliament cancels law on punishment for denial of Nazi crimes". – http://goo.gl/ATYFKF

BBC News, 29.01.2014, „Ukraine parliament passes protest amnesty law" . – http://goo.gl/ezZUKt

Expatica, 31.01.2014, „Ukraine repeals tough laws, army calls for 'urgent steps'" . – http://goo.gl/PdJIji

Veebruar 2014

Veebruari keskel vabastati kinnipeetud meeleavaldajad, kuid rahutused puhkesid uuesti, paari päeva jooksul sai surma ligikaudu sada inimest. President allkirjastas opositsiooniliidritega lepingu, mida meeleavaldajad aga ei tunnistanud. Järgmisel päeval president kadus ja 328 poolthäälega kuulutas Ülemraada ta ametist tagandatuks, misjärel president esines televisioonis ja väitis, et on toimunud riigipööre. Ülemraada nõustus 2004. aasta põhiseaduse juurde tagasi pöörduma. Julia Tõmošenko vabastati vanglast. Ülemraada nimetas spiikri Oleksandr Turtšõnovi presidendi kohusetäitjaks ja nõudis Venemaale põgenenud Janukovõtši vastutusele võtmist. Vene keelele riigikeele staatuse andnud seadus tühistati. Regioonide Partei kuulutas end opositsioonis olevaks, pärast rahutuste puhkemist oli fraktsioonist lahkunud 77 liiget. Parlamendiliikmed tagandasid ametist kuus Konstitutsioonikohtu kohtunikku 2004. aasta põhiseaduse vastu tegutsemise tõttu. 301 Ülemraada liiget pooldas oma privileegide kärpimist, näiteks kaotati endiste saadikute tasuta sõidu õigus.

Bloomberg, 21.02.2014, „Yanukovych hails pact to end crisis as rivals demand more" . – http://goo.gl/goxoav

Bloomberg, 22.02.2014, „Ukraine lawmakers oust fleeing leader as rival freed from prison" . – http://goo.gl/34iAES

RIA Novosti, 24.02.2014, „Ukraine ex-ruling party moves to opposition" . – http://goo.gl/tBpxjH

RIA Novosti, 24.02.2014, „Ukraine parliament sacks Constitutional Court judges". – http://goo.gl/vRqwJa

Itar-Tass, 28.02.2014, „Ukrainian parliament approves law on cancelling parliamentary privilege". – http://goo.gl/zcEh55

Märts 2014

Ülemraada ratifitseeris 280 poolthäälega Euroopaga sõlmitud lepingu, mille kohaselt Euroopa Liit annab Ukrainale 610 miljoni euro suuruse laenu. Algatati ka NATO-sse astumise eelnõu. Krimmi regionaalne parlament hääletas Venemaaga liitumise poolt ning pani paika referendumi toimumise aja. Ülemraada võttis 252 häälega vastu avalduse, milles kinnitati soovi Euroopa Liiduga ühineda. Ülemraada palus Ameerika Ühendriike ja Suurbritanniat kasutada kõiki vahendeid, kaasa arvatud sõjalisi, Venemaa agressiooni peatamiseks. Ülemraada võttis vastu ka otsuse luua riigi kaitseks Rahvuskaart ja kuulutas välja mobilisatsiooni. Pärast Krimmi annekteerimist Venemaa poolt tõmbus Ukraina sõjavägi sealt välja.

Xinhua, 04.03.2014, „Ukrainian parliament ratifies loan deal with EU" . – http://goo.gl/6sJpsP

EUobserver, 07.03.2014, „'Putin will go as far as the West allows him to'" . – http://goo.gl/2FlvxB

Itar-Tass, 13.03.2014, „Ukrainian parliament confirms policy towards integration into EU" . – http://goo.gl/Rt1nG1

Reuters, 17.03.2014, „Ukraine parliament backs mobilizing 40,000 reservists" . – http://goo.gl/Oflt6t

BBC News, 02.04.2014, „Ukraine crisis timeline". – http://goo.gl/UMUnUl

Ungari

Veebruaris ratifitseeris parlament Venemaaga kokkuleppe, mis annab Rosatomile õiguse ehitada Ungari ainsa tuumajaama juurde kaks uut reaktorit, mis peaks asendama nelja praegust. Leping sai 256 poolt- ja 29 vastuhäält. Venemaa annab Ungarile jaama ehitamiseks 10 miljardit eurot laenu. Opositsioonipartei LMP (tõlkes: Poliitika Võib Olla Teistsugune) takistas menetlemist, fraktsiooni liikmed kasutasid valjuhääldi sireeni, et midagi poleks kuulda. Lõpuks eemaldati nad

istungisaalist. Ka tänavatel toimus meeleavaldusi tuumajaama puudutava lepingu vastu.

Xinhua, 07.02.2014, „Hungarian parliament OKs nuclear plant deal with Russia" . – http://goo.gl/WPRLm3

Venemaa

Riigiduumas on menetlusel eelnõu, mis kohustaks blogijaid, kelle veebilehte vaadatakse päevas üle 10 000 korra, muretsema ametliku ajakirjaniku akrediteeringu. Tegemist on osaga plaanitavatest massimeediat ja internetti puudutavatest seadusemuudatustest.

RIA Novosti, 20.02.2014, „Russia considers forcing bloggers to get journalist accreditation" . – http://goo.gl/qku13Q

Föderatsiooninõukogu kiitis heaks president Vladimir Putini ettepaneku kasutada Krimmis Venemaa sõjaväge. Eelnevalt kutsusid parlamendi mõlema koja esimehed presidenti üles Krimmi olukorda sekkuma. Presidendi sõnul on see vajalik piirkonna etniliste venelaste kaitsmiseks. Riigiduuma otsust pole välismaal sõjaväe kasutamiseks vaja. Euroopa Liidu juhid kutsusid Venemaad üles austama Ukraina territoriaalset terviklikkust, Ameerika Ühendriikide president Barack Obama hoiatas, et sõjaväe kasutamisel on tagajärjed.

RIA Novosti, 26.02.2014, „Russian parliamentarians call on Putin to act in Crimea" . – http://goo.gl/bYljWn

Deutsche Welle, 01.03.2014, „Russian parliament approves use of armed forces in Crimea" . – http://goo.gl/lnkjxr

Märtsis ratifitseerisid Riigiduuma ja Föderatsiooninõukogu Krimmi annekteerimise lepingu ning president Vladimir Putin allkirjastas selle. Riigiduumas hääletas vastu üks liige – partei Õiglane Venemaa liige Ilja Ponomarjov. Tema sõnul hääletas ta vastu, sest kartis, et otsus võib viia suure verevalamiseni Euroopas ning reaktsioon tema tegevusele näitab, et sõltumatule mõtlemisele parlamendis kohta pole. Õiglase Venemaa fraktsiooni esimees Sergei Mironov sõnas, et Ponomarjov tegi lõpu oma poliitilisele karjäärile Venemaal ja võib Ameerika Ühendriikidesse emigreeruda. Eelnevalt võttis parlament vastu seaduse, mis lihtsustas võõrriikide territooriumide liitmist Venemaaga. Õiglase Venemaa fraktsiooni algatatud eelnõu sätestas abinõuna referendumi.

RIA Novosti, 28.02.2014, „Russian lawmakers push to simplify annexing new territories" . – http://goo.gl/wQiiXt

Reuters, 20.03.2014, „Russian lower house of parliament approves treaty annexing Crimea" . – http://goo.gl/vIsb49

BBC News, 21.03.2014, „Ukraine: Putin signs Crimea annexation" . – http://goo.gl/Q3tO7A

Itar-Tass, 23.03.2014, „Deputy Ilya Ponomaryov put an end to his political career in Russia – Mironov". – http://goo.gl/HmUaXr

Reuters, 25.03.2014, „Russian deputy isolated after opposing Crimea annexation" . – http://goo.gl/b0NIko

Märtsis võttis Riigiduuma vastu seaduse, mis tühistas seoses Krimmi Venemaa koosseisu tulekuga mitu Ukrainaga sõlmitud Musta mere laevastiku lepingut. 2010. aastal sõlmitud lepinguga lubas Ukraina odavama gaasi eest Venemaal oma laevastikku veel 25 aastat Sevastopolis pidada.

Xinhua, 31.03.2014, „Russian parliament terminates Black Sea fleet agreements with Ukraine" . – http://goo.gl/YEoRz7

Autoritest

Arto Aas, Riigikogu liige

Sündinud 1980 Tallinnas. *Haridus:* haldusjuhtimine, 2003 Tallinna Tehnikaülikool; teabelevi ja kommunikatsiooni magistriõpe 2003–, Tartu Ülikool. *Töö:* Tallinna Linnavalitsus, abilinnapea nõunik 2001–02; Eesti Reformierakonna kampaaniajuht 2002–07; Riigikantselei peaministri büroo juhataja 2007–11; XII Riigikogu liige 2011–. *Ühendused:* Eesti Reformierakond 1998–.

Külli Eichenbaum, Võru Instituudi projektijuht

Sündinud 1967 Võrus. *Haridus:* geoloogiainsener, 1990 Tartu Ülikool. *Töö:* Võru Instituut, teadur, asutuse juht ja projektijuht 1995–. Osaleb Eesti vaimse kultuuripärandi nõukogu ja Vana Võromaa kultuuriprogrammi nõukogu töös.

Annika Jaansoo, Tartu Ülikooli majandusteaduskonna doktorant

Sündinud 1977 Tartus. *Haridus:* sotsiaalteaduste bakalaureus, 2000 Tallinna Tehnikaülikool; doktoriõpe 2012–, Tartu Ülikool. *Töö:* Tallinna Tehnikaülikooli assistent 1997–2002; FK Teenused OÜ konsultant 2001–10; Otepää vallavalitsuse arendusnõunik 2010–12; Riigikontrolli audiitor 2012–.

Katrin Kalamees-Ruubel, Tallinna Ülikooli doktorant

Sündinud 1953 Tartus. *Haridus:* eesti filoloog, eesti keele ja kirjanduse õpetaja, 1976 Tartu Ülikool; pedagoogikamagister 2000, kasvatusteaduste doktoriõpe 2009–, Tallinna Ülikool. *Töö:* 1977–86 Tallinna Pelgulinna gümnaasiumi ja 1986–2004 Nõmme gümnaasiumi eesti keele ja kirjanduse õpetaja-metoodik; kirjastuse Avita õppekirjanduse autor ja toimetaja 2004–11.

Kersti Kaljulaid, Euroopa Kontrollikoja liige

Sündinud 1969 Tartus. *Haridus:* geneetika 1992, MBA (ärijuhtimine) 2001, Tartu Ülikool. *Töö:* peaminister Mart Laari majandusnõunik 1999–2002; Eesti Energia Iru elektrijaama finantsdirektor ja direktor 2002–04; Euroopa Kontrollikoja liige 2004–. Tartu Ülikooli kuratooriumi liige 2009–11; Raadio Kuku keskpäevatunni kaasautor 2002–04 ja eurominutite toimetaja 2007–; Tartu Ülikooli nõukogu esimees 2012–. Korporatsioon Filiae Patriae.

Kristina Kallas, Balti Uuringute Instituudi juhatuse liige

Sündinud 1976 Ida-Virumaal. *Haridus:* ajalugu, 2000 Tartu Ülikool; ajaloomagister 2002, Kesk-Euroopa Ülikool Budapestis; doktoriõpe 2005–, Tartu Ülikool. *Töö:* Sihtasutuse Archimedes Euroopa Liidu teadus- ja innovatsiooniprogrammi rahvuslik kontaktisik 1998–2002; Hill & Knowlton Eesti ühiskondlike teavituskampaaniate läbiviija, vanem-ekspert 2002–06; Tartu Ülikooli riigiteaduste instituudi lektor 2007–08; Balti Uuringute Instituudi juhatuse liige 2007–.

Vabatahtlikuna töötanud 2008–09 Ühiskonna, Majanduse ja Keskkonna Uurimise Instituudis Vietnamis Hanois.

Hanna Kanep, Tartu Ülikooli majandusteaduse doktorant

Sündinud 1978 Tartus. *Haridus:* rahvamajanduse bakalaureus 2001; majandusteaduse magister 2006, majandusteaduse doktoriõpe 2006–, Tartu Ülikool. *Töö:* Haridus- ja Teadusministeeriumi finantsekspert 2001–02 ; MTÜ Rektorite Nõukogu programmijuht 2006–11, tegevsekretär 2011–.

Erkki Karo, Tallinna Tehnikaülikooli Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituudi teadur

Sündinud 1983 Tartus. *Haridus:* PhD, avalik haldus ja tehnoloogia valitsemine, 2011 Tallinna Tehnikaülikool. *Töö:* Tallinna Tehnikaülikooli Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituudi teadur 2009–.

Rainer Kattel, Tallinna Tehnikaülikooli Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituudi innovatsioonipoliitika professor

Sündinud 1974 Tartus. *Haridus:* poliitilise filosoofia bakalaureus 1996, klassikalise filoloogia magister 1998, avaliku halduse PhD 2001, Tartu Ülikool. *Töö:* Tallinna Tehnikaülikooli professor 2002–; Eesti Teadusagentuuri hindamisnõukogu liige.

Jaanus Kõuts, Eesti Rahvusraamatukogu veebiarhiveerimise juhtiv spetsialist

Sündinud 1976 Viljandis. *Haridus:* infoteadus- ja raamatukogundus, 1997 Viljandi Kultuurikolledž; infoteaduste magister, 2005 Tallinn Ülikool. *Töö:* Rocca al Mare Kool, raamatukogu juhataja 2001–10; Eesti Rahvusraamatukogu õppeklassi juhataja 1999–2001, veebiarhiveerimise juhtiv spetsialist 2010–.

Silja Lassur, Estonian Business School'i doktorant, Tallinna Ülikooli Eesti Tuleviku-uuringute Instituudi projektijuht

Sündinud 1975 Viljandis. *Haridus:* sotsioloogiabakalaureus, 1999 Tartu Ülikool; doktoriõpe (juhtimisteadused) *Estonian Business School. Töö:* MTÜ Eesti Tuleviku-uuringute Instituudi teadur 1999–2008; Tallinna Ülikooli Eesti Tuleviku-uuringute Instituudi teadur, projektijuht 2009–.

Veiko Lember, Tallinna Tehnikaülikooli Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituudi vanemteadur ja direktor

Sündinud 1977 Kuressaares. *Haridus:* avaliku halduse bakalaureus (kõrvaleriala majandusteadused) 2000, avaliku halduse ja sotsiaalpoliitika magister 2002, Tartu Ülikool, PhD (avalik haldus) 2009, Tallinna Tehnikaülikool. *Töö:* Tartu Ülikooli avaliku halduse osakonna teadur 2002–04; Tallinna Tehnikaülikooli Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituudi teadur ja vanemteadur 2005–, direktor 2014–.

Urve Läänemets, filosoofiadoktor, vabakutseline konsultant

Sündinud 1947 Saare maakonnas. *Haridus:* inglise filoloog 1970, saksa filoloog 1979, pedagoogikakandidaat 1989, Tartu Ülikool. Täienduskoolitus: Londoni Ülikool 1994–95. *Töö:* Vabariikliku Õpetajate Täiendusinstituudi saksa keele metoodik 1980–85; Pedagoogika Teadusliku Uurimise Instituudi teadur 1985–89; Eesti Hariduse Arenduskeskuse õppeala asedirektor 1989–93; Tallinna Pedagoogikaülikooli dotsent 1993–96; Tallinna Nõmme Gümnaasiumi õpetaja-metoodik 1993–2012; *International Association of Curriculum Studies* sekretär ja Tartu Ülikooli lektor 2001–06; haridusministri nõunik 2002–04 ja 2005–07; Riigikogu Keskerakonna fraktsiooni nõunik 2004–05; Tallinna Tehnikaülikooli lektor 2006–; kirjastuse Avita konsultant 2008–10; Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia dotsent 2010–.

Tõnis Mets, Queenslandi Tehnoloogiaülikooli Marie Curie teadur, Tartu Ülikooli ettevõtluse professor

Sündinud 1952 Viljandis. *Haridus:* tööstuselektroonika 1976, Tallinna Tehnikaülikool, patendindus 1979, Patendiinstituut (Moskva), tehnikateaduste kandidaat 1987, Leningradi Põllumajandusinstituut. *Töö:* Eesti Teaduste Akadeemia Spetsiaalse Konstrueerimisbüroo Tartu filiaal (Tehnoloogiakeskus VEMO 1990): konstruktor 1984–89, direktor 1989–91. Ettevõtja ja konsultant-koolitaja 1988–2003, OÜ ALO. Audentese Ülikooli lektor ja dotsent 1999–2004; Tartu Ülikool: ettevõtluskeskus, dotsent 2003–08, juhataja 2003–13, professor 2008–, ettevõtluse õppetooli juhataja 2014–; Queenslandi Tehnoloogiaülikool, Austraalia Ettevõtlusuuringute Keskus, Marie Curie teadur 2014–. *Ühendused: European Council for Small Business and Entrepreneurship* (ECSB) juhatuse liige 2008–10.

Airi Mikli, Riigikontrolli peakontrolör

Sündinud 1964 Tallinnas. *Haridus:* õigusteadus, 1989 Tartu Ülikool. *Töö:* Justiitsministeeriumi peaspetsialist 1984–2001; Keila Linnavalitsus, linnasekretär 1997–2006; Riigikontrolli vanemaudiitor 2006, peakontrolör 2007–.

Indrek Mustimets, Tartu Linnavalitsuse avalike suhete osakonna juhataja

Sündinud 1970 Viljandis. *Haridus:* ajakirjandus 1996, ärijuhtimise ja turunduse magister 2008, Tartu Ülikool. *Töö:* Tartu Linnavalitsuse pressiesindaja 1992–94, teabeteenistuse juhataja 1998–99, avalike suhete osakonna juhataja 2008–; Stockholmi Eesti Päevalehe toimetaja 1994; Eesti Päevalehe arvamustoimetaja 2004–06; Eesti Kunstimuuseumi kommunikatsioonijuht 2006–07. *Ühendused:* korporatsioon Ugala; Eesti Ornitoloogia Ühing; Pärandkoosluste Selts; Tartu Ülikooli Kammerkoori laulja ja president.

Kadri Paes, Tartu Ülikooli majandusteaduskonna ettevõtluse õppetool, GEM-i analüütik

Sündinud 1989 Põlvas. *Haridus:* majandusteaduse magister, 2013 Tartu Ülikool. *Töö:* Tartu Ülikooli ettevõtluskeskuse projekti koordinaator 2012–13,

majandusteaduskonna ettevõtluse õppetooli projekti koordinaator 2014–, Ettevõtlus- ja Innovatsioonikeskuse (EIK) spetsialist 2014–. *Ühendused: European Academic Network for Open Innovation* (OI-Net) Tartu Ülikooli esindaja.

Liisa-Ly Pakosta, Riigikogu liige

Sündinud 1969 Tallinnas. *Haridus:* ajalugu, etnograafia, pedagoogika, 1993 magister, Tartu Ülikool; doktoriõpe, muinsuskaitse ja restaureerimine, 2006– Eesti Kunstiakadeemia. *Töö:* Eesti Välisministeeriumi infosekretär 1994–95; Tallinna Linnavalitsus: ameti juhataja, abilinnapea 1995–2001; Eesti Kunstiakadeemia projektijuht 2002–05; Suur Eesti Raamatuklubi AS, Ühinenud Ajakirjad AS, peatoimetaja 2004–08; Siseministeeriumi osakonna juhataja 2008–09; XI ja XII Riigikogu liige 2009–. *Ühendused:* Isamaa ja Res Publica Liit 2000–; Eesti Lastevanemate Liit; Eesti Lastekaitse Liit; Eesti Muinsuskaitse Selts; Kalamaja Selts.

Triin Pohla, Balti Uuringute Instituudi projektide assistent, Tartu Ülikooli võrdleva poliitika magistrant

Sündinud 1989 Tartus. *Haridus:* riigiteaduste bakalaureus 2012, võrdleva poliitika magistriõpe 2012–, Tartu Ülikool. *Töö*: Balti Uuringute Instituut, projektide assistent 2012–; Tartu Ülikool, õppeülesande täitja 2013–. Vabatahtlikuna osalenud mitmete noorteprojektide läbiviimises.

Mart Raudsaar, Riigikogu Toimetiste peatoimetaja

Sündinud 1973 Tartus. *Haridus:* ajakirjanduse bakalaureus, 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 Meediaorganisatsioonide Liidu juhatuse liige 2011–.

Mervi Raudsaar, Tartu Ülikooli doktorant, majandusteaduskonna ettevõtluse õppetooli juhataja kohusetäitja

Sündinud 1975 Tartus. *Haridus:* sotsiaaltöö bakalaureus 1997, sotsiaaltöö ja poliitika magister 2004, doktoriõpe sotsioloogia erialal 2006–, Tartu Ülikool. *Töö:* Tartu Ülikooli ettevõtluse assistent 2009–13, ettevõtluse nooremteadur 2013–14, ettevõtluse lektor 2013–, õppetooli juhataja kt 2014–, Ettevõtlus- ja Innovatsioonikeskuse peaspetsialist 2014–. *Ühendused: Nordforsk – Nordic NoE: Social Entrepreneurship Research Network for the Nordic Countries* Tartu Ülikooli esindaja 2011–.

Janno Reiljan, Tartu Ülikooli välismajanduse professor

Sündinud 1951 Võrumaal. *Haridus:* majanduskϋberneetika, 1975 (*cum laude*) Tartu Ülikool; majanduskandidaat, 1980 Moskva Ülikool; majandusdoktor, 1991 Tartu Ülikool. *Töö:* Tartu Ülikool 1975–: assistent, vanemõpetaja, majanduskϋberneetika ja statistika kateedri dotsent, maailmamajanduse ja välismajandussuhete

professor, majandusteaduskonna dekaan 1993–96, arendusprodekaan 1996–99, välismajanduse erakorraline professor 1999–2007 ning korraline professor 1992–99 ja 2007–; IX ja X Riigikogu liige 1999–2007. *Ühendused:* Eesti Majandusteaduse Selts; korp! Fraternitas Liviensis.

Mailis Reps, Riigikogu liige

Sündinud 1975 Tallinnas. *Haridus:* õigusteadus, 1998 (*cum laude*) Akadeemia Nord; sotsiaalteadused, 1997 Kalamazoo Kolledž (Michigan, USA); LLM 1999 (*cum laude*), Kesk-Euroopa Ülikool (Budapest); MA (Euroopa avalikud suhted) 2000 (*cum laude*), Maastrichti Ülikool, Euroopa Halduskorralduse Instituut; rahvusvahelise ja Euroopa õiguse doktoriõpe 2001–, Uppsala Ülikool. *Töö:* Riia Kõrgema Õigusteaduse Kooli rahvusvahelise ja võrdleva õiguse lektor 2000–; Euroopa Komisjoni halduse ja personali peadirektoraadi koolituse osakonna (Belgia) stažöör 2000–01; haridus- ja teadusminister 2002–03 ja 2005–07; X Riigikogu liige 2003–05, XI ja XII Riigikogu liige 2007–. *Ühendused:* Eesti Keskerakond 1998–; Eesti Juristide Liit.

Anu Sepp, Helsingi Ülikooli doktorant

Sündinud 1963 Tallinnas. *Haridus:* muusikaõpetaja, koorijuht, 1986 Tallinna Riiklik Konservatoorium; põhikooli inglise keele õpetaja 1994, pedagoogikamagister 2001, Tallinna Pedagoogikaülikool; doktoriõpe 2008–, Helsingi Ülikool. *Töö:* Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia koolimuusika instituudi lektor 2002–.

Külliki Tafel-Viia, Tallinna Ülikooli Eesti Tuleviku-uuringute instituudi teadur

Sündinud 1979 Tallinnas. *Haridus:* haldusjuhtimine 2001 (*cum laude*), MSc (haldusjuhtimine) 2003, doktoriõpe 2003–08, Tallinna Tehnikaülikool. *Töö:* MTÜ Eesti Tuleviku-uuringute Instituudi teadur 2002–08; Tallinna Tehnikaülikooli lektor 2003–05; Tallinna Ülikooli kasvatusteaduste instituudi teadur 2009–12, Eesti Tuleviku-uuringute Instituudi lepinguline teadustöötaja 2009–12, projektijuht/teadur 2012–13, teadur 2013–.

Erik Terk, Tallinna Ülikooli Eesti Tuleviku-uuringute Instituudi direktor

Sündinud 1952 Tallinnas. *Haridus:* tööstuse planeerimine, 1974 Tallinna Polütehniline Instituut; majandusteaduste kandidaat 1989, Eesti Teaduste Akadeemia; PhD 1989, Eesti TA Majanduse Instituut. *Töö:* Tallinna Polütehniline Instituut 1974–78; Eesti Majandusjuhtide Instituut, juhtimiskonsultant, projektijuht, laborijuhataja 1978–89; Majandusministeerium, ministri asetäitja 1989–92; MTÜ Eesti Tuleviku-uuringute Instituudi direktor 1992–2008; *Estonian Business School*'i teadusprorektor 2003–06; Tallinna Ülikooli Eesti Tuleviku-uuringute Instituudi direktor 2009–, riigiteaduste instituudi professor 2010–.

Kadri Ukrainski, Tartu Ülikooli majandusteaduskonna vanemteadur, riigimajanduse ja majanduspoliitika õppetooli juhataja

Sündinud 1974 Tartus. *Haridus:* majandusteaduse bakalaureus 1996, majandusteaduse magister 1998, PhD (majandusteadus) 2008, Tartu Ülikool. *Töö:* AS Silmet Turunduse peaspetsialist 1998–2000; Tartu Ülikooli majandusteaduskonna teadur, vanemteadur 2004–.

Maiu Uus, Poliitikauuringute Keskuse Praxis valitsemise ja kodanikuühiskonna analüütik

Sündinud 1983 Haapsalus. *Haridus:* sotsiaalteaduste bakalaureus, 2006 Tallinna Ülikool, lisaerialad projektijuhtimine ning kommunikatsiooni- ja suhtlemispsühholoogia. *Töö:* Poliitikauuringute Keskus Praxis: projekti assistent 2007–, valitsemise ja kodanikuühiskonna programmi analüütik 2008–. Kodanikuühiskonna Sihtkapitali SA nõukogu liige 2014–.

Urmas Varblane, Tartu Ülikooli rahvusvahelise ettevõtluse professor

Sündinud 1961 Mõisakülas. *Haridus:* majandusteadlane-küberneetik, 1984 (*cum laude*) Tartu Ülikool; majandusteaduste kandidaat 1989, Moskva Ülikool. Täiendanud ennast Augsburgi Ülikoolis, Bentley College'is (USA), Kieli Maailmamajanduse Instituudis, Londonis jm, Londoni ülikooli külalisõppejõud 1998–99. *Töö:* Tartu Ülikool 1984–: vanemõpetaja 1989–92, lektor 1992–93, dotsent 1993–2000, rahvusvahelise ettevõtluse õppetooli juhataja 2001–. *Ühendused: European International Business Academy*; *European Association for Comparative Economic Studies* juhatus; *International Institute for Applied Systems Analysis*; *Gesellschaft für Wirtschafts- und Socialwissenschaften*; *International Atlantic Economic Society*; Eesti Süsteemuuringute Assotsiatsioon; Eesti Majandusteadlaste Selts; Eesti Euroopa Uuringute Assotsiatsioon.

Rannar Vassiljev, Riigikogu liige

Sündinud 1981 Rakveres. *Haridus:* politoloogia, 2004 Tartu Ülikool. *Töö:* Rakvere abilinnapea 2005–09, linnapea 2009–10; XII Riigikogu liige 2011–. *Ühendused:* Sotsiaaldemokraatlik Erakond 2001–.

Viljar Veebel, Kaitseväe Ühendatud Õppeasutuste dotsent

Sündinud 1977 Roosna-Allikul. *Haridus:* politoloogia bakalaureus 1999, rahvusvaheliste suhete magister 2001, politoloogia PhD 2012, Tartu Ülikool; järeldoktorantuur 2012–13, Coimbra Ülikool (Portugal). *Töö:* Vabariigi Valitsuse nõunik Euroopa Tulevikukonvendis 2002–03; Tartu Ülikool, rahvusvaheliste suhete teooria ja Euroopa uuringute lektor 2004–12; Coimbra ülikooli külalisteadur 2012–13; Kaitseväe Ühendatud Õppeasutuste dotsent 2013–14.

Andres Viia, Tallinna Ülikooli Eesti Tuleviku-uuringute Instituudi teadur

Sündinud 1976 Tartus. *Haridus:* tootmistehnika 1995–97, MSc 2007, Tallinna Tehnikaülikool. *Töö:* Teataja Kirjastuse OÜ levijuht 2003–04; Tallinna Ülikooli Eesti Tuleviku-uuringute Instituudi projektijuht, teadur 2009–.

Piret Viljamaa, Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist

Sündinud 1971 Tallinnas. *Haridus:* infotöötaja, 1994 Tallinna Pedagoogikaülikool. *Töö:* Eesti Teaduste Akadeemia Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut 1994–2001; Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskus 2001–.

Jaak Vilo, akadeemik, bioinformaatika professor, Tartu Ülikooli arvutiteaduse instituudi juhataja

Sündinud 1966 Tallinnas. *Haridus:* rakendusmatemaatika (programmeerimine), 1991 Tartu Ülikool; PhD (arvutiteadus), 2002 Helsingi Ülikool. *Töö:* Helsingi Ülikool, 1989–90 ja 1991–99; Euroopa Bioinformaatika Instituut 1999–2002; aastast 2002 töötab Eestis. Osalenud mitme ettevõtte arendamises, loonud oma interdistsiplinaarse bioinformaatika ja IT uurimisrühma. Tartu Ülikooli arvutiteaduse instituudi professor 2007– ja juhataja 2009–. Eesti Teaduste Akadeemia liige 2012. Edendanud aktiivselt IT-haridust ja teadus-arendustegevusi.

Aivo Ülper, Tartu Ülikooli majandusteaduskonna doktorant

Sündinud 1987 Viljandis. *Haridus:* majandusteaduse bakalaureus 2008, magister 2010, doktoriõpe 2011–, Tartu Ülikool. *Töö:* MTÜ Mulgi Kultuuri Instituudi projektijuht 2011–.

Kunstnikest

OÜ Visible Solutions on kapitalistlik/antikapitalistlik kunstiteos-ettevõte, mille asutasid 2010 **Sigrid Viir** (sündinud 1979), **Taaniel Raudsepp** (sündinud 1986) ja **Karel Koplimets** (sündinud 1986). Majanduse ja kunsti alal tegutsedes lõid nad platvormi, et uurida neoliberaalset utoopiat ja selle mõju. Kunstnikerühmituse peamine subjekt on muutuvates vormides kapitalism.

Ettevõtte tegevust ja RiTo-s avaldatud töid aitavad kunstnike arvates kõige paremini selgitada kaks tsitaati, esimene on pärit Eesti Kaasaegse Kunsti Keskuse kodulehelt, selle autor on Hanno Soans, kes keskendub nähtamatu käe kujundile firma loomingus: „Üks olulisimaid korduvkujundeid OÜ Visible Solutionsi loomingus on Adam Smithi kõigeülene „nähtamatu käsi". Kuigi viimase majandusteadusele aluse pannud eeposes „Rahvaste rikkusest" figureerib see kujund vaid paar korda, on sellest mütologeemist saanud neoliberalistliku ettevõtlusutoopia põhiline retooriline argument, mis varjutab edukalt kiilu majandusvabaduste ja ühiskonna teistes sfäärides eksisteerivate vabaduste vahel. Põhiväide on siin vulgariseeritud variant Smithist, mille kohaselt iga indiviidi sekkumatu püüdlemine omakasu poole tagab paradoksaalselt ka maksimaalse kasu ühiskonnale. Kõikjal, kus OÜ Visible Solutions suleb mõne galerii, et avada oma ajutine tooteesitluskontor, viiakse läbi rituaal, aktsioon „Lipu heiskamine", mille käigus heisatakse kollektiivselt antud riigi rahvuslipp, mille foonile on välja lõigatud ideoloogilise dominandi, nähtamatu käe kujund."

Firma suhet ja hoiakuid kirjeldab üsna täpselt kuraator Cuauhtemoc Medina Manifesta 9 kataloogis: „See ettevõte vaatleb ideed, et kunst kui spekulatiivne, peegeldav ja vaba individuaalne tegevus, otsekui vanamoodne sotsialistlik luksus, on asendatud „paindliku tööstruktuuri" abil mittemateriaalsete toodete ja teenuste tootmisprotsessidega, mille tulemusena noored „boheemlased" on muudetud töötute vabakutseliste varuarmeeks.

Selle asemel, et võidelda töös n-ö sotsiaalsete tagatisteta jätmise vastu, kus „endised alternatiivsed elamis- ja töötamisviisid saavad sotsiaalse ülemvõimu", ühendas OÜ Visible Solutions loovettevõtjad – uue intellektuaalse klassi – skisofreenilise kapitalistliku vabaduse teenistuses, mis tähendab täielikku allumist turujõududele. Iga kord, kui OÜ Visible Solutions ületab uusi piire, et heisata oma lipp, Adam Smithi „nähtamatu käsi", toob see kaasa täies sisustuses kontori neoliberaalsete toodete ja hoiakutega."

Näitusi: 2010 Nähtamatu käe poliitikad, Tartu Kunstimaja; 2012 Kontori avamine Tartu Kunstimajas; 2012 Kontori avamine B-galeriis, Turu, Soome; 2012 Eesti kunstiskeenede arheoloogia ja tulevik, Kumu, Tallinn; 2012 Kontori avamine Manifestal, Genk, Belgia; 2013 1. Mai galerii, Tallinn; 2013 Steirischer Herbst Festival, Graz, Austria; 2014 Exodic, metamatic:taf, Ateena; 2014 Köler Prize 2014 nominentide näitus, Eesti Kaasaegse Kunsti Muuseum, Tallinn.

www.visiblesolutions.eu

Contents in English

Editor-in-chief's column

Estonia's Decade of Possibilities – *Mart Raudsaar* 235

I. Essay

Any Assistance, Even Structural Assistance, Is Meant for Getting You on Your Own Feet. Can We Do That? – *Kersti Kaljulaid* 236

II. Politics

"Soft Power" in the Service of the Security of Estonia – *RiTo conversation circle* 237

The Beauty and Pain of European Money – *Urmas Varblane* 238

Smart Sustainable Estonia – *Jaak Vilo* 238

How to Implement Successful Austerity Policy without Negative Reactions from Voters: Estonian Experience 2008–2011 – *Viljar Veebel*239

Immigration to Estonia 2008–2013 – *Kristina Kallas, Triin Pohla* 239

III. Constitutional institutions

The Impact of Amalgamation on the Financial Sustainability of Municipalities in Estonia – *Janno Reiljan, Annika Jaansoo, Aivo Ülper* 240

The Sustainability of the Local Governments of Estonia According to the Audits of the National Audit Office – *Airi Mikli*241

IV. Studies

Of Entrepreneurship and Enterprisingness – Global Entrepreneurship Monitor Study in Estonia* – *Kadri Paes, Mervi Raudsaar, Tõnis Mets* 242

Smart Specialisation: Golden Ticket of the Estonian Research, Development and Innovation Policy in 2014–2020? – *Erkki Karo, Rainer Kattel, Veiko Lember, Kadri Ukrainski, Hanna Kanep, Urmas Varblane* 243

Creative Economy in the World and in Estonia: Dilemmas and Possibilities* – *Külliki Tafel-Viia, Erik Terk, Silja Lassur, Andres Viia* 244

V. Culture and Education

A Good Teacher Should Be Ready to Learn Also from the Pupils –
Urve Läänemets, Katrin Kalamees-Ruubel, Anu Sepp 245

Using the Local Peculiarities of Old Võromaa – *Külli Eichenbaum* 246

VI. Civil society and state authority

Internal Democracy in Non-Governmental Organisations:
Involving Members and Target Groups in Policy Shaping – *Maiu Uus* 246

With the Help of Participatory Budget to Better Understanding of the City –
Indrek Mustimets 247

VII. Literature and databases

Estonian Web Archive Preserving National Cultural Heritage – *Jaanus Kõuts* 247

VIII. Contributors 225

IX. Contents in English 233

X. Summaries in English235

XI. Index of names 251

RiTo 29 art gallery

Visible Solutions LLC. Hoisting the Banner. Photo performance, 24.02.2010,
Hobusepea Gallery, Tallinn (A4 c-print)7

Visible Solutions LLC. Hoisting the Banner. Photo performance, 03.07.2010,
Cēsis Art Festival, Cēsis (A4 c-print) 15

Visible Solutions LLC. Hoisting the Banner. Photo performance, 31.01.2012,
B-galleria, Turku (A4 c-print) 69

Visible Solutions LLC. Hoisting the Banner. Photo performance, 01.06.2012,
Manifesta 9, Genk (A4 c-print) 95

Visible Solutions LLC. Hoisting the Banner. Photo performance, 15.09.2013,
Steirischer Herbst, Graz (A4 c-print) 161

Visible Solutions LLC. *Ligudik*, *Valuemeter* and *Artwork Consisting Only of its Value*,
commissioned by Steirischer Herbst, 2013 (installation, 3 fabric tents,
neons, glass bell jars, one-wheeled stands, human fat, horn, electronics) 177

Visible Solutions LLC. *Ligudik* (2013, installation, human fat, glass vessel,
155 × 100 × 100 mm) 201

Visible Solutions LLC. *Valuemeter* (2013, installation, horn, silver, plastic, custom electronics, 180 × 140 × 55 mm) 223

Visible Solutions LLC. *Artwork Consisting only of its Value* (2013, dimensions not applicable) 231

Visible Solutions LLC. Adam Smith's Pet Invisible Hand in a Cage (2010, installation, plywood, glass, video, text on lightbox, 1018 × 1430 × 640 mm) 249

* Peer reviewed research paper.

Summaries in English

EDITOR-IN-CHIEF'S COLUMN

Estonia's Decade of Possibilities

Mart Raudsaar, Editor-in-Chief of Riigikogu Toimetised

In 2018, Estonia will hold the Presidency of the Council of the European Union. We have witnessed the Presidency period of Lithuania, which has earned international praise behind the scenes. Lithuania as the presiding country showed itself to be an efficient diplomat and administrator who is able to join national and Pan-European interests. The activities of President Dalia Grybauskaitė greatly contributed to it.

In 2018, Estonia will have a new president, whose role according to the Constitution of Estonia is much more modest in comparison to the role of the president of Lithuania, but the more important the good cooperation between the Estonian Members of the European Parliament, the Riigikogu and the government will be.

One of the greatest problems of the European Union is its decreasing competitiveness in comparison to the United States and China. Maybe Estonia should initiate the discussion of a new Constitution or basic treaty for the European Union during its term of presidency. But certainly we should already now start thinking of the European Union a little differently, not as just a wallet supplementing Estonia's state budget. It is possible to combine the Pan-European and Estonian interests by dealing with the issues of competitiveness and entrepreneurship.

Several articles in this issue of *Riigikogu Toimetised* deal with using the European Union aid better in Estonia, so that the result would be sustainable and improve competitiveness as much as possible.

Janno Reiljan, Annika Jaansoo and Aivo Ülper write about the financial sustainability of the merger of local governments. It becomes evident that the local governments that have increased as the result of mechanical merger are not necessarily more sustainable if the rules of financing remain unchanged.

Two peer-reviewed articles on sustainability also deserve attention. The first of them is written by Külliki Tafel-Viia, Erik Terk, Silja Lassur and Andres Viia, and discusses the possibilities of creative economy. The concept of creative economy or creative industries, which was coined in 1997 in Great Britain, is defined as an economic sector which is based on individual creativity, skill and talent, and which has a potential for wealth and job creation through the generation and exploitation of intellectual property.

The second peer-reviewed article deals with entrepreneurship. Kadri Paes, Mervi Raudsaar and Tõnis Mets prove on the basis of an international study that the people of Estonia are more enterprising than the European average. Thus Estonia's starting position is quite advantageous for using the opening economic possibilities, at the same time it is reasonable or even smart to consider specialising when thinking globally and acting locally.

Erkki Karo, Rainer Kattel, Veiko Lember, Kadri Ukrainski, Hanna Kanep and Urmas Varblane write about smart specialisation. They open up the conception that was created for discussing the gap of the productivity of labour force between the European Union and the USA and the states of South-East Asia, which became apparent in the 1990s. The conception recommends "enterprising discoveries" and focusing on general purpose technologies, like nanotechnology and information technology, for specialisation.

The key to the development of Estonia in the coming decades may be hidden in smart specialisation combined with the possibilities offered by the European Union. As Jaak Vilo writes: "We know from the example of other countries, successful entrepreneurs and investors, innovation centres and regions (Silicon Valley) that new entrepreneurship is the most successful when excellent education, research, design and entrepreneurship meet." But at the same time we should never underestimate local initiative, which Külli Eichenbaum deals with in her article, using Old Võromaa as an example. In conclusion: the smallness of Estonia, which enables us to act quickly, may once again prove useful – if there is consensus in matters of importance.

The journal *Riigikogu Toimetised* wants to continue providing such a forum of discussion where the possible consensus can be shaped. On these pages, the political and scientific thought that have the common aim of finding the best means and strategies for achieving the constitutional objective of the state of Estonia can meet without the pressures of daily politics and the impracticality that is sometimes characteristic of science.

ESSAY

Any Assistance, Even Structural Assistance, Is Meant for Getting You on Your Own Feet. Can We Do That?

Kersti Kaljulaid, Member of the European Court of Auditors

EU financial perspective 2014–2020 continues to support Estonian investment into the objectives prescribed by the Cohesion Policy. The share of ESF measures will increase thanks to the common floor set by the Council decision. This allows the country to set into motion a stronger set of active job market measures, enhances social security, provides for poverty reduction measures in the country and supports continuous modernisation of infrastructure. This article deals with the potential risks related to high level of Cohesion expenditure, its potential effects

on the economy and the risks of sudden withdrawal. The case of Spain, as described in international literature, is presented. Similarities between the situation of Spain and Estonia are formulated into criteria that can be used for the future analysis of a country`s ability to benefit from the Cohesion expenditure and avoid ill effects relating to the spending itself or its withdrawal.

POLITICS

"Soft Power" in the Service of the Security of Estonia

Riigikogu Toimetised conversation circle

In Riigikogu Toimetised conversation circle on 30 April, representatives from all factions of the Riigikogu discussed what we should keep in mind in the changed security policy situation: Arto Aas (Reform Party), Liisa-Ly Pakosta (Pro Patria and Res Publica Union), Mailis Reps (Centre Party) and Rannar Vassiljev (Social Democratic Party). They were questioned by Mart Raudsaar, Editor-in-Chief of Riigikogu Toimetised. The theses of the participants in the conversation circle are summarised below.

Arto Aas: Today, there is no influential state who does not use economic levers to protect its interests. Certainly, health, education and security are three paramount components, but it is impossible to sustain any of them without economy and income. Second, cultural capacity is important, and I would rank also language space under it, because, through language, not only is information forwarded, but also values and attitudes are developed. Estonia has fulfilled agreements in every area, be it EU rules on certain financial issues, or NATO agreements, which also gives us moral justification to later ask for services or help in return. Strong economy, growing incomes and low unemployment are important for our internal security.

Rannar Vassiljev: Russia is trying to put much energy into justifying in some way, both at the national and international level, the conquering of one or another region. Up to now, such activity has been confined to regions where the sentiment and socio-economic background of the people would be favourable, and which could be conquered with little use of weapons. With Russia, the most important aspect is to achieve reasonable, democratic order. The most important aspect in Estonian regional policy is that the residents speaking other languages would be continuously involved in the life of society.

Mailis Reps: The problem in Ukraine is a profound socio-political split. In Estonia, too, there are people who have failed to overcome wage poverty and can see no solutions for their following generation. Certainly, the situation of Estonia is a little different, but have we given the generation of the young people who have been born and grown up here a sense of perspective that would motivate them to connect their future with Estonia? We might consider the creation of supporting levers that would encourage local governments to promote enterprise. Improvement of the condition of the spread of electricity, the Internet and roads is

what helps bring enterprise to the country. We have to decide in Estonia, what will become of the current “regions with no perspective”.

Liisa-Ly Pakosta: The completion of education reform is one of the pillars of soft security – that local governments would be stronger and would be able to provide better social services. Low-wage jobs are disappearing from the labour market. Nearly all new opening jobs require either a high professional qualification, higher education, or the level of a specialist acquired in vocational education. The current education pattern does not work any more. It is very important for young people to find their first job quickly. At the end of the day, the best yardstick for measuring social security is the birth of children.

The Beauty and Pain of European Money

Urmas Varblane, Professor of International Business,University of Tartu

The article deals with the role of foreign support in the state budget of Estonia and more broadly in the development of economy during the last decade. Estonia’s position in getting subsidies from the EU is compared to that of other new member states. The importance of the use of foreign resources is analysed from the standpoint of Estonian state budget. The positive results accompanying the subsidies that have helped to balance the state budget and made coming out of the economic crisis smoother are pointed out. But the possible negative impacts of such subsidies, or the emergence of the so-called support addiction, are also discussed. And finally the article calls to discuss the strategies of overcoming support addiction.

The importance of foreign support has continuously increased and has become an indispensable part of financing the activities of the state. We have tried to compensate our country’s small capacity for generating revenues with foreign support. Foreign support has become the main source of investments in the state budget of Estonia, covering nearly three fourths of them. Thanks to foreign support, it is possible to continue the existing economic policy and it has been possible to postpone several changes by waiting for the resources from the EU structural funds. The Estonian society has to become aware that support addiction is a problem. In order to solve that, it is necessary to use the subsidies of the EU structural funds for the period of 2014–2020 very efficiently, applying problem-centred approach. For that, the cooperation between ministries has to be better than it has been so far, the level of coordination across them has to be strengthened. The main way for overcoming support addiction is increasing the level of revenue and increasing productivity. It would enable to achieve the necessary financing capacity of the state already during the next decade, so that in 2022 it would be possible to invest without support from Europe.

Smart Sustainable Estonia

Jaak Vilo, Member of the Academy of Sciences, Professor of Bioinformatics, Head of Institute of Computer Science of the University of Tartu

The role of universities in society is to create new knowledge through research and development, and to teach educated people so that they would be able in the future to cope successfully in the changing world and develop the economy and science of Estonia. Research and higher education are directly linked and require common integrated approach at the state level.

Estonia has become greatly dependent on the grants from outside, and needs a more strategic approach in guaranteeing the sustainability and competitiveness of core activities. Stable development of diverse top-level research and development should be the strategic will of Estonia.

Young people who are presently acquiring university education must get the best possible basis for 40–50 years of work, including the ability, skill and readiness to learn and develop themselves for the rest of their lives.

Research and education are not expenses but direct investment to economic growth. For example, today the highly successful IT sector of Estonia cannot develop fast enough because the volume of training has been inadequate. The volume and quality of education are developed at the same time, but all this requires stable additional investments and people. At the same time, each euro invested in education is essentially capable of earning itself back in one or two year payback period thanks to the higher added value and the success stories of new developing enterprises. The too small IT sector of Estonia will otherwise become an obstacle to all other sectors of economy. The best the state can do today for promoting economy is to develop higher education that is based on high-quality research with strong long-term vision, if necessary focusing primarily on subjects that directly influence the Estonian economy.

How to Implement Successful Austerity Policy without Negative Reactions from Voters: Estonian Experience 2008–2011

Viljar Veebel, Associate Professor, Estonian National Defence College

In Europe, austerity policy was considered the ideal model for the stabilisation of states with payment difficulties during the global financial crisis which began in 2008. However, in spite of their economic reasonableness austerity measures were seldom applied in the Member States of the European Union because of the social pressure and political risks that accompany them. The main justified fear of the governments not implementing these measures was not that the austerity measures would not work, but rather the opinion that austerity policy would bring along the displeasure of the voters and that would result in losing the elections.

The government coalition of Estonia, who already had the experience of abrupt economic reforms, was one of the few in the EU who decided to implement

austerity measures to the full extent, with all their social and political results. Contrary to the widespread opinion, the government coalition managed both to meet the purposes of austerity policy and to win the parliamentary elections of 2011.

The aim of the article is to analyse the reasons and logic behind this somewhat unexpected voter behaviour, to study which factors influenced the behaviour of Estonian voters in the situation where the budgetary decisions proceeding from the austerity policy of the government caused social pressure but – unlike the theoretical predictions – were not followed by the negative reaction of voters at the elections.

The analysis showed that, first, the ideological gap between the parties of the coalition and the opposition was too wide for the so-called punitive vote. Second, the loyalty of citizens to both the government parties and the austerity policy was high. But the most important aspect was the calculated reputation management of the government which showed austerity policy as the only most moral and sustainable solution, and where the role of the government was depicted as implementing the necessary policy and not as choosing between several possibilities.

Immigration to Estonia 2008–2013

Kristina Kallas, Member of the Board, Institute of Baltic Studies

Triin Pohla, Project Assistant, Institute of Baltic Studies

Employers have pointed to the need to facilitate the immigration of top specialists, and to the shortage of skilled workers. Universities and research groups of centres of excellence have spoken about the facilitation of the immigration of foreign students and researchers. Different views on immigration have been expressed, but detailed information about immigrants is seldom given. The article gives a statistical overview of immigration into Estonia during the last six years. Available data about immigration have been presented both about the immigration of the citizens of the European Union and the immigrants from outside the European Union. The origin of immigrants, their gender and age distribution and the reasons for coming to Estonia are dealt with.

Since Estonia's accession to the European Union, movement of people has become more active: every year immigration, emigration and the returning of the citizens of Estonia increase by numbers. Analysis clearly shows the dependence of immigration on the geographical location of Estonia: during the last six years, the citizens of Finland (28% of the citizens of the EU) and the citizens of Russian Federation (40.5% of the citizens of third states) formed a significant part of the immigrants into Estonia, and most probably this tendency will continue. The citizens of the EU come to Estonia mainly to work or study, but among the citizens of third states there are many of those who come here for family reasons. Among

the immigrants from outside the European Union, the citizens of Ukraine stand out by being mainly skilled workers with vocational education who come here to work.

CONSTITUTIONAL INSTITUTIONS

The Impact of Amalgamation on the Financial Sustainability of Municipalities in Estonia

Janno Reiljan, Professor of Foreign Trade, University of Tartu

Annika Jaansoo, Doctoral Student, Institute of Economics, University of Tartu

Aivo Ülper, Doctoral Student, Institute of Economics, University of Tartu

The goal of the article is to analyze and assess the impact of amalgamations on the financial sustainability of municipalities in Estonia. The article consists of three sections. The first section provides an overview of the discussion in scientific literature, the second section examines the experience of amalgamating municipalities in Estonia and the final section is devoted to a comprehensive empirical analysis and discussion of the impact of amalgamation on the financial sustainability of municipalities based on the financial indicators of Estonian municipalities before and after the amalgamations.

On the basis of the analysis of municipalities' revenue side it was found that the decrease in grant transfers from the central government budget to local governments is remarkable after the merger of the municipalities, despite merger support from the central government. From the analysis it was therefore apparent that increases in the size of municipalities could have a significant impact on financial sustainability, but the direction of the impact appeared controversial. It was also found that the financial impact of mergers varied greatly in different groups of municipalities, and that financial indicators are sometimes controversial in one group of municipality in regard to a single indicator.

The empirical analysis of the expenditure side confirmed the results of previous studies done in Estonia – municipal administrative expenses decreased after the amalgamations. But the decrease in expenditures was about three times smaller than the overall decrease in revenues.

These kinds of results suggest that the central government policies governing the financial transfers do not increase the financial sustainability of the new municipalities created through amalgamation; rather, these policies are aimed at cost savings for the central government. The financial loss from amalgamation is especially remarkable for small rural municipalities. This also explains why so few mergers have occurred in Estonia during its 20 years of independence.

The Sustainability of the Local Governments of Estonia According to the Audits of the National Audit Office

Airi Mikli, Head of Local Governments Audit Department, National Audit Office

The audits conducted in the local governments by the National Audit Office give a good overview of the main problems of the local governments and enable to generalise the problems of the sustainability of the local government organisation in Estonia. The first question that arises is why the local governments are not able to perform their functions or perform them selectively. Another important question is why the local governments are not a strong partner for the state. The audits of the National Audit Office show that the sustainability of local governments is negatively influenced by three main problems: the inability of cities and rural municipalities to plan their development, the lack of people with specialist knowledge and the weakness of internal control and democracy.

In 2012, the local governments of Estonia invested altogether 217.6 million euro, which is about 30% of the tax revenue of the local governments. But the increasing impact of the state in directing the investments of local governments is a problem. In 2007 the local governments made around 70% of investments with their own money, but by 2012 this indicator had decreased to 36%. Although it has been discussed how to divide the financial resources during the new EU programme period (2014–2020) in such a way that it would be possible to reduce the dependence of local governments on structural funds and at the same time improve their investment capacity, it cannot be foreseen how that aim can be met until there is no common understanding of the reform of the financing system of local governments or their revenue base.

Most of the local governments have difficulties in finding people with necessary training. One reason for that is the financial constraint of smaller local governments – good specialists will not get a good salary – but on the other hand the work in a small local government does not offer a good specialist enough challenges, burden and possibilities for self-development, which are of no small importance from the professional point of view. This situation can be illustrated by an example from a rural municipality that is not the smallest in Estonia. In this municipality, there are 4.6 positions in the local government, together with the municipality mayor, and these positions have for years been filled by people who are trained in geodesy, secretarial work and accounting, and as a tailor of outerwear. They have to manage with organising social work, child protection, care for the elderly, education, culture, sports, spatial planning, construction, local roads, communal services, state procurements and other issues. Is this possible?

Another risky spot from the aspect of the sustainability of local governments is the ability of cities and rural municipalities to discover their mistakes and correct them by themselves. The audits show that the capability to find potential risky spots in their activities and to correct the work processes, and the wish of the council to control the activities of the municipality government are rather small.

What should be done? There are no real obstacles for liquidating some of the problems – the leaders of rural municipalities or cities just have to change their attitude and management culture decisively. It is more complicated for the local governments themselves to make changes to the system of the organisation of local government, or to influence the existing project-based procedure of allocating money for investments or the capacity of local governments to finance their investments by themselves. It is not reasonable to expect that all the local governments of Estonia, which differ by over 4000 times by their population and income, would be able to perform the same functions, and it should not even be necessary. Unfortunately developing the organisation of local governments has not been a priority for the state for decades, actually this issue has been avoided. Establishing sustainable local governments in Estonia should be the aim of the state and it must not be postponed, changes have to be carried out and they have to take into account the existing realities.

STUDIES

Of Entrepreneurship and Enterprisingness – Global Entrepreneurship Monitor Study in Estonia*

Kadri Paes, Faculty of Economics and Business Administration, University of Tartu, GEM analyst

Mervi Raudsaar, Doctoral Candidate, Acting Head of Chair of Entrepreneurship, Faculty of Economics and Business Administration, University of Tartu

Tõnis Mets, Marie Curie Research Fellow, Queensland University of Technology, Professor of Entrepreneurship, University of Tartu

During recent years, awareness of entrepreneurship as a source of social activeness and precondition for economic welfare in the global economic competition has increased in the Estonian society. Because of the historical context of Estonia, the terms “entrepreneurship” and “entrepreneur” are often used here in different meaning in comparison to traditional (English) scientific literature. This in turn influences the formation of wider social understanding of entrepreneurship. Today’s approach to entrepreneurship started in the beginning of the 1990s, when it was realised that entrepreneurship is a heterogeneous sphere of activity: there are many entrepreneurs and very many ways for starting as an entrepreneur, and there are different environments where the entrepreneurs operate. More and more attention is being paid to the process of entrepreneurship and wider social context than the person of the entrepreneur. The aim of sustainable entrepreneurship is combining the interests of the entrepreneur and the society.

It is not easy to compare the entrepreneurship and enterprisingness in different countries. All states collect data connected with enterprises, but usually these data are not comparable at the international level. This gap is filled by the Global

Entrepreneurship Monitor (GEM), which is an annual global study of entrepreneurship conducted in many countries. Estonia joined it in 2012. The general conception of GEM is based on studying the behaviour of working-age population in regard to starting of entrepreneurial activity, treating entrepreneurship as a process which involves the life cycle of an enterprise. As simple indicators characterising quantity, like the number or percentage of entrepreneurs, are often inadequate for assessing entrepreneurship and entrepreneurial activity, and connecting them with economic growth, GEM also treats several aspects connected with entrepreneurship more specifically. In addition to that, the data of 2012 allow studying social entrepreneurship in Estonia and comparing it to the so-called ordinary entrepreneurship.

Several conclusions can be drawn on the basis of the GEM study that has been conducted in Estonia for two years. The results of GEM help break myths of the low enterprisingness and negative attitude towards entrepreneurs in the Estonian society. In addition to that, entrepreneurship is a phenomenon of civic society and connected with the elements of enterprisingness in the society in a wider context than the different reasons for starting business activity.

The analysis of entrepreneurship showed that the main bottlenecks are in the early phase of entrepreneurship, when the transition from idea to activity takes place, and also in the case of the acting entrepreneurs who are forced to leave business, although it is possible that in certain cases it is not necessary. Thus, those who are about to start entrepreneurship should be encouraged and those who have been active for longer should be instructed how to improve their capabilities. The large gap between entrepreneurial ambitions and aspirations of the early phase and acting entrepreneurs may indicate both the too great optimism of the first and the excessive conservatism of the latter. Therefore the entrepreneurs in different stages of development should be encouraged to cooperate.

The enterprising way of thinking of the population and the formation of the growth ambitions of entrepreneurs are connected with entrepreneurship training and spreading of knowledge in the society. Although the tendency of gender differences in entrepreneurship is decreasing, women and female entrepreneurs still need more support because they feel they have less good entrepreneurship skills than men and more often have fear of failure.

Social entrepreneurship has a wide base in Estonia, it is a resource that can be better used for the improvement of the Estonian society. Therefore more attention should be paid to the supporting system and support structures of social entrepreneurship. However, it is clear that there are no simple solutions and the systemic developing of the long-term strategies for entrepreneurship training, entrepreneurship and innovation can only be based on comprehensive and complex approach.

Smart Specialisation: Golden Ticket of the Estonian Research, Development and Innovation Policy in 2014–2020?

Erkki Karo, Professor, Ragnar Nurkse School of Innovation and Governance, Tallinn Technical University

Rainer Kattel, Professor, Ragnar Nurkse School of Innovation and Governance, Tallinn Technical University

Veiko Lember, Director, Ragnar Nurkse School of Innovation and Governance, Tallinn Technical University

Kadri Ukrainski, Senior Researcher, Institute of National Economy, University of Tartu

Hanna Kanep, Programme Manager, Universities Estonia

Urmas Varblane, Professor of International Business, University of Tartu

One of the requirements set by the European Union for the current EU Structural Funds period (2014–2020) is the existence of smart specialisation strategies in the states and regions that use the structural funds. The article discusses smart specialisation as one of the instruments for shaping and managing the research, development and innovation (RDI) policy.

The article lists the main preconditions and obstacles in implementing this concept in Estonia; we will also discuss how these difficulties could be overcome and how a better focussed RDI policy could be shaped and implemented. The article is made up of five subdivisions:

1) Analysis of smart specialisation as a political concept

2) Overview of the specialisation of the Estonian economy and research

3) Short summary of the Estonian RDI policy framework shaped over the past 20 years

4) Management and coordination of smart specialisation in the Estonian RDI system in 2014–2020

5) Recommendations for planning new structural fund measures (April 2014).

The authors find the points of contact between research and economy in Estonia to be rare and sporadic. To improve the situation, the authors name three key fields of smart specialisation in the new RDI draft strategy: firstly, information and communication technology; secondly, health technologies and services; and thirdly, a more efficient use of resources. The key issue is how to integrate research policy and management of higher education policy in the framework of smart specialisation, and what innovations does the smart specialisation process offer to these fields in return.

In the context of smart specialisation, new European Union Structural Fund measures should be managed and focuses determined, with more weight given to the representatives of either the relevant ministries or businesses and associations of the field, which would reduce the probability and the risk of researchers directing the activities of the measures according to their own habitual routines and views.

Creative Economy in the World and in Estonia: Dilemmas and Possibilities*

Külliki Tafel-Viia, Research Fellow, Tallinn University Institute for Futures Studies

Erik Terk, Director of Institute for Futures Studies and professor at Institute of Political science and Governance, Tallinn University

Silja Lassur, Doctoral Candidate, Estonian Business School, Project Manager, Tallinn University Institute for Futures Studies

Andres Viia, Research Fellow, Tallinn University Institute for Futures Studies

Creative industries and their development have interested the policy shapers for more than twenty years. In spite of the fast international spreading of the concept of creative economy and creative economy policies, it cannot be said that the discussions, especially among the theoreticians, about the definition and contents of creative economy have grown lesser. Debates are still going on about the outer and inner boundaries of creative economy. Or on the one side, about which spheres of activity can be regarded as creative industries, and on the other side, about how to draw a line (at the level of policy shaping) between the creation of culture and creative activities, and promoting the economic realisation of creative economy as the result of the creation of culture.

Although there are many different points of view and the discussions are still going on, there has been a shift in creative economy from narrow policy that focuses on individual issues towards more and more wider and diverse policy. States and cities have faced several obstacles in developing creative economy. The main reason for these obstacles is that the existing political levers and governing structures are not suitable for supporting the creative economy sector. It is being said more and more often that changes in policy shaping and governance as a whole are necessary for the development of creative economy. The article discusses the development stages of the formation of creative economy policies and the requirements to the choices in developing creative economy.

The history of the development of creative economy in Estonia is about ten years long. It started from the initiative of the British Council to introduce their approach to and policy of creative economy in Estonia, and this gives a reason to treat the developing of creative economy as an example of policy transfer, and a policy reform that is implemented from top to bottom. Today the developing of

creative economy is included in the documents guiding the developments in entrepreneurship, innovation and culture, it is supported from the resources of the European Union Structural Funds, and specific measures have been elaborated for developing of creative economy. In Estonia, the developments at national and local level have followed different tracks; there are also significant differences at the level of different cities. The article sets out the important milestones in the development of creative economy policy, and discusses the peculiarities of developing of creative economy in cities and the reasons for them in making creative economy policy choices.

To sum up the article, the authors make conclusions about the perspective of developing of creative economy. The diversity of treatments of creative economy, and the great number of variables and actors influencing creative economy do not allow giving a simple answer. The authors highlight five issues that have an impact on the formation of the perspectives and which should be used as a basis for making the choices in developing Estonia's creative economy policy.

CULTURE AND EDUCATION

A Good Teacher Should Be Ready to Learn Also from the Pupils

Urve Läänemets, Associate Professor, Estonian Academy of Music and Theatre

Katrin Kalamees-Ruubel, Doctoral Student, Tallinn University

Anu Sepp, Doctoral Student, Helsinki University

The new role of teachers in the rapidly changing times and learning environments led the authors to the idea of studying students' opinions (n=972) on how they perceive relationships and teachers' professionalism in everyday school practice. The students were asked to write essays on the theme "What makes a good teacher" and to describe the positive characteristics of teachers able to create supportive learning environments. The research was based on hermeneutical analysis of the collected texts using three criteria: teacher as a person, teacher as a professional and teacher as an ethical individual. The students' opinions about teachers' personal characteristics and professional capabilities deserve attention as they clearly reflect expectations of the most meaningful target group the teachers work for. Hopefully such information will provide food for teachers' deeper self-analysis for their individual aspirations towards educational excellence, but also for updating teacher training curricula at colleges and universities in order to meet the ever growing demand for flexibility and higher level professional skills of educationists. The collected material enables further treatments, but primarily highlights the characteristics of good teachers. They are expected to be emphatic and ethical intellectuals with a wide range of knowledge and professional skills, especially in the field they are specialized in.

Using the Local Peculiarities of Old Võromaa

Külli Eichenbaum, Project Manager, Võru Institute

Old Võromaa is a region of heritage culture that has managed to preserve its specific character and identity, several peculiar ancient traditions are still alive here and the Võro language is spoken in the region. The region forms a whole by its heritage culture, but the development potential of its culture and nature have until now been little used as a development advantage. In summer 2013, the research and development institution Võru Institute (*Võru Instituut*) studied the use of cultural heritage and nature resources in the activities of the entrepreneurs of the region. The research was qualitative, experienced entrepreneurs active in different heritage sectors were represented in the cross-sectional sample of the region.

The companies of Old Võromaa that were studied greatly use the possibilities offered by the local cultural heritage in their work, making use of different possibilities at the same time – traditional handicraft skills, ancient traditions, the Võro language and local stories, local raw materials.

Half of the enterprises participating in the research used paid labour (in median average, they employ five people); jobs are given also to family members. This sector has potential for increasing employment; according to the estimation of those who replied, there was enough room on the market for extension and new comers, there was little competition, and the operators in the same field are in their own opinion more like cooperation partners than competitors. The entrepreneurs thought that the potential for extending their activities is high. Two thirds of those who participated in the research wish to extend their activities, bring new products and services to the market by using also the possibilities of the peculiarities of the region.

The problems in implementing the resources of local peculiarities were the legislative restrictions and obstacles, but also the small reputation management of Võromaa cultural space, and the small support to common marketing and product development.

The research is connected with the preparations for the regional support programme (*Uma programm*) planned for the benefit of the development of the region at the initiative of the local governments of Old Võromaa.

CIVIL SOCIETY AND STATE AUTHORITY

Internal Democracy in Non-Governmental Organisations: Involving Members and Target Groups in Policy Shaping

Maiu Uus, Analyst of Governance and Civil Society, Praxis Center for Policy Studies

The role of Estonian NGOs in policy-making processes has become increasingly visible in recent years. Due to that the questions related to their internal democracy are gaining importance. A recent study by Praxis Center for Policy Studies explored how internal democracy in NGOs works and how the members are involved within NGOs to obtain input for policy-making. The article presents the main conclusions of that research.

The study focused on the evaluation of internal democracy in non-profit organisations engaged in advocacy, acting in public interest, and participating in policy-making processes. Regarding such organisations, there are heightened expectations to ensure the democratic nature of their internal processes. Theoretical part of the article offers an overview related to the concept of internal democracy – its connection to NGOs' different roles and functions as well as its relation to different approaches of democracy are explored.

During the study, a quantitative poll was carried out among advocacy, umbrella and member organisations in Estonia. The article focuses on the results of the poll, although three case studies and a focus group debate of experts were also carried out.

The results of the study can be regarded as novel information for NGO leaders and members, officials, politicians, and donors of NGOs. The findings presented in this article will help the public, officials and politicians to understand better the internal processes of NGOs. The information is useful also for NGOs themselves, as they may learn about different practices related to facilitation of the participation of organization's members.

With the Help of Participatory Budget to Better Understanding of the City

Indrek Mustimets, Head of Department of Public Relations, Tartu City Government

Spending of public money is an issue that has always been of interest to the citizens. And they are also the ones who feel the results of decisions most clearly. Participatory budgeting has been implemented in order to involve the citizens in the drafting of local budget. Applying of participatory budgeting varies by countries, but its basic principle is clear and understandable: the local government council allocates a part of the local government budget to the local community who decides how the money should be used.

In planning the participatory budgeting process, Tartu has taken into account the experience of other countries of the world, the guidance material of e-Governance Academy and the opinions of several stakeholders. The pilot project was implemented for the first time in Estonia in 2013. The lessons learned from that

were used for planning a new model for 2014, with greater involvement and more discussions. It will probably take years before the model that is right for Tartu will be found. And most probably this, too, would have to change with the changes taking place in the society.

Tartu has learned a lot from its first experience, several discussions about involvement have been initiated in the city environment, communities have been brought together to speak about the management and budget of the city. The participatory budgeting process of Tartu has attracted attention both in Estonia and abroad.

LITERATURE AND DATABASES

Estonian Web Archive Preserving National Cultural Heritage

Jaanus Kõuts, National Library of Estonia, web archiving senior specialist

Cultural heritage being formed now is partly digital and a portion of it is published on the web only. Almost every aspect of the modern e-state society and culture has its own reflection on the web. Without preserving the web sites there will be significant gaps in the Estonian national cultural heritage. We can imagine a researcher in the year 2114 discovering from printed sources, TV and radio broadcasts of our time many links pointing to websites with no possibility to use these sources because they were not archived nor preserved.

The National Library of Estonia started to study the possibilities to create the web archive already in 1997. In 2000 a pilot project was launched and it was switched to a web archive in 2005. The Legal Deposit Act passed on 1 June 2006 granted the National Library of Estonia entitlement to archive Web publications as legal deposits and make them publicly accessible. The owner of archived material has the right to restrict access to his or her publications. Only a few countries in the world have so advanced legislation – Iceland, Slovenia, Croatia and Portugal.

The Estonian Web Archive was opened to the public in November 2013. It contains 1.6 TB of data (31 million URLs) collected from 2010 to the end of 2013. Due to the fact that only a small part of valuable sites can be gathered by the selection-based archiving, the archiving of the entire Estonian Web domain (.ee) is planned for 2014.

Web technologies are evolving fast and archiving software cannot keep up the pace, so there is a strong need for an IT-specialist with ability to solve emerging technical challenges. But the budget of National Library of Estonia allows to dedicate only 2.5 positions to web archiving, which is not enough for such a task.

Since the beginning of 2012 the National Library of Estonia is a member of the International Internet Preservation Consortium. The consortium is improving the tools, standards and best practices of web archiving.

In other countries the social scientists, linguists and computer scientists are using web archive collections as big data to get new knowledge. Researcher Kalev H. Leetaru (Georgetown University, USA) has suggested using the web archive materials in Estonian universities as big data in data mining exercises. There is also a request to make the public sector websites available as open data.

The researchers of tomorrow need the sources of today. Our mission is to collect and keep the heritage and pass it on to the next generation.

* Peer reviewed research paper.