

Mida teha järjepideva rahvastikuarengu nimel¹

Kalev Katus (RiTo 15), rahvastikuteadlane

Eesti sündimustase on jätkusuutlikuks rahvastikutaasteks madal. Õppida võiks kogemusest, ennekõike vigadest. Eduka poliitika üldistatud kolmest suunast on tähtsaim ja kiiremini teostatav teabepõhisuse väljaarendamine.

Poliitilise pöörde ja vastasseisu lõppemise järel 1980. ja 1990. aastate vahetusel on Euroopas paljudes valdkondades taastunud koostöö. Ehkki osa rahvaid on Euroopa Liidu rüpes – praegune piir läheb muuseas üsna täpselt Hajnali liini mööda², osa endiselt (kuid kahaneva) Vene mõju all, kõneldakse enamikul teemadel juba mõnda aega ühise laua taga ideoloogia ja poliitika vahelesekumiset. Rahvastikuarengu vallas on asjalik riikidevaheline koostöö enam kui pooleteise kümnendi pikkune.

Valitsustevahelised üleeuroopalised konverentsid (Genf 1993 ja 2004, Budapest 1998 ning Strasbourg 2005) on tõsise arupidamise järel ühemõtteliselt piiritlenud Euroopa peamised rahvastikutaaste sõlmprobleemid teadlaskonna tööle toetudes ning mis eriti oluline – konsensuse põhimõttel.

Üks selline kahtlemata Euroopas muret tegev probleem on rahvastiku jätkusuutmatu sündimus(tase). Kõigil Euroopa rahvastel, välja arvatud Türgi, pole sündimus mitte ainult taastetasemest madalam, vaid sageli tugevasti allpool jätkusuutlikkuse joont: enamikus riikides moodustab sündimus ainult 55–65 protsenti nimetatud tasemest. Sellist madalat ja ülimaldat sündimust – vähem kui 1,3 pügalat summaarse sündimuskordaja järgi – saab lubada ühe–kahe, suuremate rahvaste puhul isegi kolme põlvkonna vältel, kuid mitte kauem, sest siis on rahvusena püsijäämine pöördumatult ohustatud. Selline olukord Euroopas ja Eestis on vastandlik maailma ülejäänud rahvastiku (ligikaudu 80%) seisundile – seal tuntakse muret pigem sündimuse kõrge taseme ja/või ebapiisava alanemiskiiruse ning sellega kaasneva kiire rahvaarvu kasvu pärast, mis mõnel äärmuslikul juhul ületab isegi majandusarengu tempo.

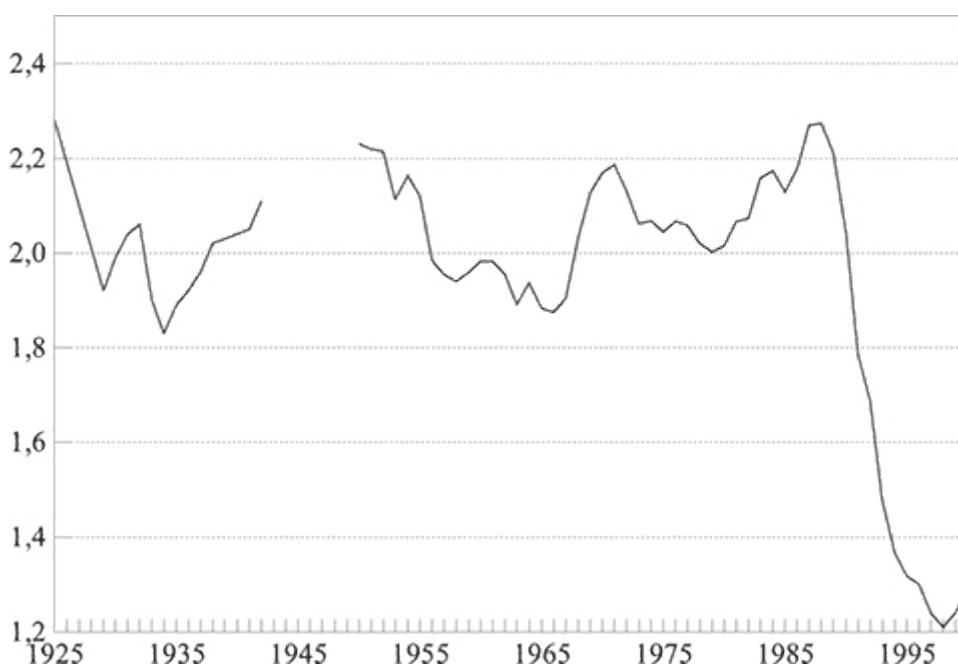
Demograafilise ülemineku võidukäik ja arusaam, et praegune olukord Euroopas on varem või hiljem ka kõigi teiste tulevik, on kaks näiliselt vastandlikku sündimuse probleemiasetust liitnud sisuliseks tervikuks. Enamgi veel, maailm jälgib, milliseid (poliitilisi) ümberkorraldusi on rahvastiku järjepidevuse tagamiseks vaja ja võimalik Euroopa (ja Eesti) näitel ette võtta. Viimase kolme–nelja kümnendi kogemus on õpetanud, et ümberkorraldused on tõepoolest tarvilikud. Lihtsate võtetega tulemust ei saavuta, vaja on muuta elukorralduse põhimõtteid.

Artiklis antakse lühiülevaade Eesti rahvastiku sündimusarengust kõige üldistavama joone – sündimustaseme – iseloomustamise kaudu, seejärel käsitletakse põhimõtteid, mida rahvastiku- ja sündimuspoliitikas võiks taunida ja mida rakendada. Poliitika vaatenurgast on Eesti senine pagas nõrguke, üht–teist on aga kõrva taha panna teiste Euroopa rahvaste kogemusest.

Sündimusarengu põhijooned

Eesti rahvastikule on omane Põhja- ja Lääne-Euroopa maadega sarnane varajane demograafilise ülemineku algus, seetõttu langes sündimustase taastetasemest allapoole juba 1920. aastate lõpus. Joonise 1 alguspunkt on paigutatud nimetatud ajale. Hilisemate suundumuste taustal on oluline rõhutada Eesti sündimusarengu sarnasust teiste samas rahvastikuarengu järgus olnud rahvastega kuni Teise maailmasõja lõpuni. Eriti silmatorkav oli säärane ühte sammu astumine Baltoskandia ruumis.

Joonis 1. Summaarne sündimuskordaja. Eesti 1925–2000



Rahvusvahelises võrdluses leiab 1930. aastate Eesti nelja-kuue madalaima sündimustasemega riikide hulgas. Juba pool sajandit varem täheldatud märkimisväärne erinevus Eesti ning Ida- ja Lõuna-Euroopa maade vahel oli kasvanud veelgi suuremaks. Eesti eristus selgepiirilisel idanaabrist, kelle sündimustase Teise maailmasõja eelõhtul jäi Eesti vastavast näitarvust juba üle kahe korra maha ehk teisipidi öeldes – vahe oli ligikaudu pool sajandit. Sarnasus Põhja- ja Lääne-Euroopa sündimusarenguga säilis ka sõja-aastail – samamoodi kui sõjajärgse jõulise beebibuumi läbi teinud maades tundub ka Eesti areng ilmutavat sündimuse tõusu sõja eel ja koguni selle ajal, 1930.–1950. aastate sündimuse lokaalne kõrgpunkt oli aasta 1942.

Sõjajärgne sündimusareng kulges Eestis seevastu erilist rada pidi, selle sügavaimad põhjused alles ootavad selgitamist. Teatavasti püsis sündimus Eestis – Euroopa üldisest arengust erinevalt – väike ka pärast sõja lõppu ehk teisisõnu, beebibuumi ei toimunud. (Hetkeks taastetasemele kerkinud sündimuse 1940. aastate teisel poolel võib arvatavalt kirjutada massilise sisserände arvele, sest tol ajal iseloomustas immigrante põlisrahvastikuga võrreldes märgatavalt suurem sündide arv.) Rahvastikutaaste seisukohalt on mõistagi oluline, et sündimus jäi perioodnäitajate kaudu mõõdetuna allapoole taastetasest. Nagu jooniselt nähtub, püsis sündimus Eestis perioodikeskmisena

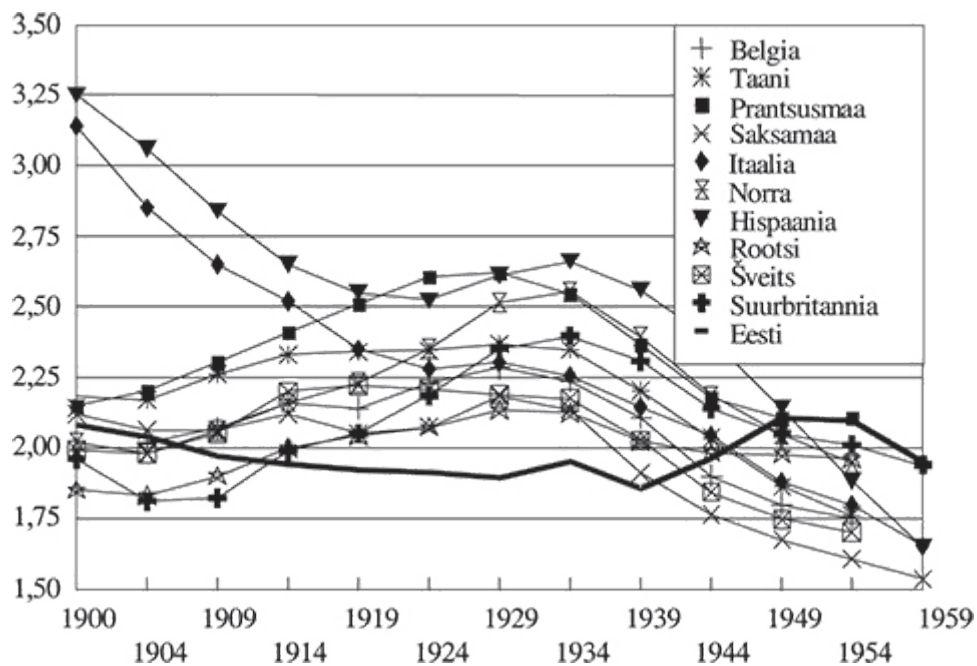
taastetasemest allpool veel paar aastakümnet, seetõttu iseloomustas 1950. aastail Eesti rahvastikku Euroopa ja mõistetavalt siis ka maailma madalamaid, kui mitte kõige madalam sündimus.

Eesti sündimusarengu eristumine Euroopa taustal jätkus ka hilisemal kümnendil. Nõnda jäi siinmail olemata teise demograafilise ülemineku algust kuulutanud suhteliselt järsk sündimuse vähenemine 1960. aastate teisel poolel. Vastupidi, kõnealusel perioodil põlisrahvastiku sündimus hoopis suurenes, kolme–nelja aasta jooksul peaaegu viiendiku võrra, ja mis veel tähtsam, ületas nelja kümnendi järel taastetaseme. Oluline on tõdeda, et nimetatud kasv polnud seejuures iseloomulik Eesti välispäritolu rahvastikule, kelle sündimus järgis üldjoontes päritolumaa(de) langustrendi. On tähelepanuväärne, et Eesti põlisrahvastiku sündimus jäi taastetasemest kõrgemale koguni kahekümneks aastaks. See polnud küll sõjajärgset beebibuumi iseloomustanud kõrgtase, kuid mõneti sarnane tolle etapiga. 1980. aastail algas välispäritolu rahvastiku sündimuse kasv ja kümnendi lõpus ületas Eesti kogurahvastiku vastav summaarne perioodkordaja koguni 2,2 piiri, jõudes Eestis viimase 80 aasta kõrgeimale tasemele. Euroopas oli tol ajal näputäis, pealegi hoopis hilisema demograafilise arenguga maid, kellega võis Eesti suurt sündide arvu võrrelda.

Metodoloogilisest vaatenurgast rõhutab sedalaadi asjaolu tarvidust Eesti põlis- ja välispäritolu rahvastiku eraldi analüüsi järele. Eesti kogurahvastiku sündimusareng avaneb sel juhul kahe eri suundumuse kokkuliitmise järel. Seejuures tuleb muidugi arvestada kummagi rahvastikurühma osakaalu ja vanuskoostise pidevat teisenemist.

Kuigi Euroopa kontekstis on silmapaistvad mõlemad Eesti sündimustrendi omapärad, on neile seni suhteliselt vähe tähelepanu pööratud – osalt nähtavasti seetõttu, et perioodnäitajais on niisugused võnked üsna ootuspärased ning seletuvad enamasti protsessi ajastuse, mitte sündimustaseme muutusega. Siiski kinnitab samu tõsiasi ka kohortteave³, tuues välja protsessi stabiilsuse küllaltki pika aja vältel. Just stabiilsuse järgi tunneb Eesti sündimustrendi Euroopa teiste rahvastega võrreldes ilmeksimatult ära (joonis 2). Joonisel on esitatud lõplik sündimuskordaja põlvkonnavaheemikus 1900–1964, s.t põlvkonnani, kes on sünnituseast väljunud ning kelle taastenaajatjad enam ei muutu.

Joonis 2. Summaarne sündimuskordaja. Euroopa sünnipõlvkonnad 1900–1964



Möödunud sajandi alguse põlvkonnad tähistasid enamikul joonisel kujutatud Euroopa rahvastel demograafilise ülemineku lõppjärku, kus aastakümneid pidevalt väldanud sündimuse vähenemine on peatunud või hakkab peatuma. Ülemineku ajastus pole kõigil punktipealt kokku langenud, kuid sajandivahetuse põlvkondade sündimustase on isegi mõnevõrra ootamatult sarnane. Joonisel moodustavad erandi Hispaania ja Itaalia kui kaks hilisema üleminekuajastusega maa näidet. Nende puhul annab kõnealune ajanihe tooni pikaajalises võrdluses, eriti varase üleminekuga riikide suhtes. Tegelikult on Hispaania ja Itaalia varal kaudselt esindatud enamik Kesk- ja Lõuna-Euroopa maid, selle piirkonnaga võrreldes on Ida-Euroopa sündimusareng olnud mõnevõrra hilisem.

Enam-vähem sarnane sündimustase sajandivahetuse põlvkondades ei jäänud kauaks püsima, sest Põhja- ja Lääne-Euroopa rahvastel hakkas sündimus järgmistes kohortides tõusma, Eestis jäi aga püsivalt madalaks. Kvantitatiivselt kasvas vahe päris suureks, mitme rahvaga koguni ühe lapseni kohortnäitajais, ning sisuline erinevus taastarengu seisukohalt – taastetasemest üles- või allapoole – toob Eesti omalaadsuse tähenduslikult esile. Kohortnäitajate kaudu mõõdetuna on sündimuse suurenemine Põhja- ja Lääne-Euroopas olnud lauge, perioodnäitajate tasemel aga teatavasti väga järsk, kujundades sõjajärgse beebibuumi. Ka kohortvaates on Eesti rahvastiku sündimus (kahe maailmasõja vahel sündinud põlvkondades) kõigist võrreldava demograafilise arengu ajastusega rahvaste sündimusest madalam ning nagu eespool öeldud, tõenäoliselt madalaim kogu maailmas.

Euroopas jäi beebibuum valitsema 20–25 aastaks, kuid sellele järgnenud sündimuse kahanemine ei peatunud sõjaeelsel tasemel, vaid viis Põhja- ja Lääne-Euroopa rahvaste sündimuse eelnevaga võrreldes märgatavalt madalamale. Joonisel esindavad uut olukorda põlvkonnad 1954–1963, kuid ka üheski järgmises pole siiani põhimõttelist tagasipööret toimunud. See etapp üleminekujärgses rahvastikuarengus, millega kaasnes perekonna-,

seksuaal-, töö-, soo- jpt suhete teisenemine, on saanud nime teine demograafiline üleminek.

Eesti jäi sellestki sündimusvõnkest kõrvale, põlisrahvastiku sündimus viidatud teise demograafilise ülemineku ajal hoopis kasvas ning Eesti rahvastiku sünnikohordid 1950–1959 lõpetasid oma sündimuskarjääri koguni 20. sajandi põlvkondadest kõrgeima tasemega. Ka võrreldavas demograafilises arengufaasis olevate rahvastega oli Eesti sündimus neis põlvkondades kõrgeim, vastupidi olukorrale eelmistes sünnikohortides. Samuti jõudis Eesti sündimustase neis põlvkondades küllaltki lähedale taastetasemele. Vahepeal aset leidnud imikusuremuse märgatava vähenemise tõttu olid sünnikohordid 1950–1959 varasematest aastakäikudest rahvastikutaasteliselt veelgi enam ees, kui pelgalt sündimustaseme põhjal otsustades paistab.

Nõnda on Eesti põlisrahvastiku kohortsündimus 1900–1965 liikunud Euroopa konteksti arvestades üsna kitsapiirilises vahemikus (umbes 1,9–2,1 summaarse kordaja järgi), jäädes kõrvale Põhja- ja Lääne-Euroopa rahvaid iseloomustanud tõusudest ja langustest. Mõneti paradoksaalselt ei kajastu põlvkondlikus sündimustrendis langusena isegi mitte Eesti ühiskonna arengu katkestanud sõda ja repressioonid.

Möödunud kümnendi algus tõi senisesse sündimustrendi järsu pöörde. Üheksa-kümne aasta jooksul vähenes elussündide arv 1980. aastate lõpu kõrgpunktiga võrreldes peaaegu kaks korda – veidi enam kui 25 000 sünnilt 12 269 sünnile (madalaim 1998. aastal). Summaarse perioodkordajaga mõõdetuna kahanes sündimus 2,26 lapselt 1,21 lapsele ehk keskmiselt ligi ühe lapse võrra. Pöörde peamine kandja on olnud 1970. aastate sünnipõlvkonnad, kelle hulgas võis perioodnäitajate vähenemise märke leida juba paar aastat enne üldise languse käivitumist. Need põlvkonnad on veel sünnituseas, seetõttu peegeldab langus sündimusintensiivsuse vähenemise kõrval – sageli on oletatud, et koguni ennekõike – protsessi vananemist.

Milliseks kujuneb kummagi teguri, taseme- ja ajastusmuutuse tegelik panus ning kui palju jääb 1970. aastate põlvkonna sündimus kohortperspektiivis taastetasemest allapoole, selgub käesoleva kümnendi jooksul, mille lõpus hakkavad ka asjaomased põlvkonnad oma sündimuskarjääri lõpetama. Edasisest arengust sõltumata on 1990. aastate sündide arvu vähenemine fikseerunud rahvastikukoostise sügava mõõnalainena, mis ühiskonnastruktuuride kaudu liikudes vältab vähemalt 70–80 aastat. Niisama kindlalt tuleb demograafiliselt arenenud rahvastel, sealhulgas Eestil, tegelda ühiskonna jätkusuutlikkust kahtluse alla seadva vaegsündimuse põhjuste ja võimalike vastuabinõude otsimisega.

Põhimõtted, mis pole edu toonud

Statistilise teabe kehvast kvaliteedist ja lubamatult suurtest erinevustest hoolimata on tõsiasi, et pikemas ajaraamis on sündimus liialt väike, et tagada Eesti rahvastiku jätkusuutlikku arengut. Sedasama tõdevad teisedki Euroopa rahvad, nii Euroopa Liidu liikmed kui ka mitteliikmed. Sellest vaatenurgast on Euroopa maade eesmärk üsna ühesugune. Siiski on poolsajandiks riikluse kaotanud Eestil võimalus õppida mitmelt riigilt, kes sõjajärgsete ja osalt juba sõjaeelsete kümnendite vältel on vähem või rohkem jõuliselt püüdnud sündimust

tõusu suunas mõjutada. Õppida ennekõike seda, millised võtted, meetodid ja vahendid ei näi eesmärgile viivat.

Tulemita või halva toimega poliitikaid ja võtteid sündimuse kasvu suunas saab üldistada mitmel viisil, ilma et üks liigitus teisele vastanduks. Järgnevalt on esitatud jaotus põhimõtete järgi, mis pole edu toonud kellelegi, kes neid on rakendanud. Iseenesest ei saa senise edu puudumine olla lõplik märk ühe või teise põhimõtte ebatäiuslikkuse ja mittetöötamise kohta, ent viimase 60–70 aasta vältel on liialt palju kogunenud negatiivset teavet. Nimetatavad põhimõtted on arusaadavad ning lihtsalt ja kiiresti rakendatavad, seetõttu on ootamatult suur hulk Euroopa rahvaid ja riike neid ikka ja jälle rakendada püüdnud. Siiski on viimase kümnekonna aasta (teadusringkondades küll palju pikema ajavahemiku) vältel Euroopa rahvad astunud või astuvad sündimuspoliitika elluviimisel teisele (järgmisele) tasandile, kus ahvatlevad ja loodetavalt kiiretoimelised võtted on tagaplaanile tõrjutud ning püütakse rakendada hoopis keerukamat metodoloogiat.

On teada, et demograafilise üleminekuga käsikäes on pulbitsenud majandusareng, tänapäeva rahvastikuarengu pioneerrigid on ühtlasi maailma rikkaimad maad. (Eesti ja tema saatusekaaslased moodustavad kahetsusväärse erandi, sest nende majandusareng oli pooleks sajandiks allutatud hoopis teisele, rahvastikuprotsesse eiravale loogikale.) Seega on sündimuspoliitika meetmeid rakendanud ennekõike parimate majandusvõimalustega maad.

Ometi pole ükski rahakeskne, resp raha nii või naa suunamisele või ümberjagamisele põhinev meede tulemusele viinud. Juba mõnda aega on see teadusringkondades selge ning viimase kümnendi jooksul on ka poliitikud aru saanud, et rahakesksed meetmed ei paku põhimõttelist lahendust. Pigem vastupidi, jõudu kogub argumentatsioon, et liigne panus raha(teenimisse), ennekõike ühiskonna, aga ka üksikisiku/perekonna tasemel võib segada või koguni vastanduda rahvastikuarengu jätkusuutlikkusele.

Rahakeskse sündimuspoliitika arvustamine nõuab vähemalt ühte ääremärkust, eriti Eestis, kus isegi asjaomasel ametnikkonnal ei ole mitte alati kombeks eristada sündimus- ja lastepoliitikat. On mõistetav, et lasterohkes peres on igapäevased ja –aastased väljaminekud suuremad kui väiksema laste arvuga või lastetus peres. Lapseas sissetulekuid teadagi veel pole ning seetõttu pakuvad kõik demograafiliselt arenenud maad (järjekorraspetsiifilist) lastetoetust, et võrdsustada laste kasvuaegset keskkonda. Jättes kõrvale ühiskonna loodava ja perele/lastele tasuta keskkonna kulud, makstakse enamikus riikides vanematele ka arvestatavat lastetoetust kuni lapse täisea saabumiseni. Osas riikides lapse vanusega kasvavalt, sest teismelise kulud on mõistetavalt väikelapse omast suuremad. Sedalaadi üldhumaanset lapsepoliitikat eristatakse ühemõtteliselt sündimust kasvatavast (või kahandavast) meetmekomplektist. Eriti selgelt tõuseb eristusvajadus esile riikides, kus ollakse sündimustasemega rahul või on võetud suund sündimuse vähendamisele.

Teine on üksiku meetme põhimõte, mille tulemuslikkus on osutunud väga väikeseks või olematuks. Nimelt pole ükski omaette seisev meede, ka mitte meetmekompleks, andnud tulemusi, ükskõik kui suurejooneliselt seda ellu viia on püütud. Teoorias on asi ilmselge: ükski meetmekompleks ei suuda võistelda ühiskonna mis tahes muudes valdkondades tehtavate lugematute otsustega, kui viimased pole rahvastikuarengu järjepidevust

eesmärgistanud või töötavad sellele (tahtmatult) koguni vastu. Samal ajal on mõistetav poliitikute ja ametnike püüdlus konkreetse(te) meetme(te) poole, mille elluviimist saab hästi plaanida ja korraldada, sealhulgas rahaliselt. Kuid imevahendi otsimine ja leidmine on edukas üksnes muinasjutus.

Kolmandat asjaolu – poliitika vähemalt põlvkondlikku kestvust – on enam-vähem algusest peale tunnustatud, aga Euroopa ajalugu on pigem selle põhimõtte eiramise lugu. Vahele on tulnud suur sõda, majandusvõnked, ennekõike siiski poliitikute tehtud suunamuutused demokraatiale olemusliku võimu kandumisega ühelt parteilt teisele vähegi pikema ajavahemiku jooksul. Sisuliselt saab ainult üks riik – Prantsusmaa – ette näidata põlvkonnaülese rahvastiku-, sealhulgas sündimuspoliitika ning just eelkõige selle teguriga seostatakse erandlikule, demograafilisele eduloole pürgivat riigikorraldust Euroopas. Kuigi taastetasemest madalam on sündimus ka Prantsusmaal, pole vahe suur ja protsessi tase ületab naabrite oma 30–40 protsendi võrra.

Nõnda on vahepeal riikluse kaotanud Eestil võimalik Euroopa teiste, samasuguse demograafilise arenguga (ja probleemiasetusega) riikide najal õppida, et rahakesksus, meetmekomplekti omaettesisvus ning garanteerimata kestvus pole põhimõtted, millele saab sündimuspoliitika edu toetuda.

Mida siiski teha

Eelnev ei ole kirjutatud hoiatamise–hirmutamise eesmärgil, nagu rahvastiku- ja sündimuspoliitikat ei saakski edukalt ellu viia. Vastupidi, et näidata – läbitud on esimene katsevoor ning veendunud lihtsakoeliste võtete–meetmete tagajärjetuses. Sellest on õppust võetud. Ühtlasi on selgunud tegevusliinid, mis tõenäoselt annavad hoopis paremaid tulemusi või koguni lahendavad sündimuse upitamise tagasi taastetasemele. Tõsi, kirjeldatutega võrreldes on need keerukamad, aeganõudvamad ja kokkuvõttes võib-olla ka kallimad ellu viia. Selliseid suundi on kolm.

1. Ühiskonnakorralduse rahvastikukesksus

Esimene rahvastikupoliitika suund nõuab ühiskonnakorralduse ja –toime ning rahvastikuarengu kooskõlla viimist. Tõepoolest, miks peaks lähtuma arusaamast, et rahvastiku- ja sündimusarengut tuleb muuta, ning jätma teised eluvaldkonnad muutmata. Sageli on mõistlik küsida, kas mitte mõni teine eluvaldkond ei nõua reformi, et paremini sobituda rahvastikutaaste käiguga. Sedalaadi lahkuarengut ja üksteise suhtes mitesobivust on tunnetatud enim kokkupuuteis majandusega, kus edu hinnatakse liiga sageli absoluutkasvu kajastavates näitarvudes, mis stabiilse või kahaneva rahvastiku tingimuses ei ole mõistagi parimad.

Objektiivse arengu paratamatuse tõttu tuleb eelistada ühiskonnakorralduse reformi ka juhtudel, kus rahvastiku- ja sündimuspoliitika on lihtsalt hiljaks jäänud või on rahvastikuprotsessi käik olnud hüplik. Sedalaadi tüüpolukord on rahvastikulaine, mis nüüdisoludes tekib ennekõike kiire sündimustaseme muutuse, aga ka sisse- või väljarände

puhangu korral. Teadaolevalt pakub hiljutine sündimusareng Eestis väga tugeva rahvastikulaine, olles selles vallas just kui õpikunäide.

Hiljuti kahanes sündimus ja sündinud laste arv Eestis ülikiirelt: kümne aasta, 1988–1998, vältel vähenes sünnikohordi suurus ligikaudu kaks korda. Kaasnenud sündimuse kahanemine on esitatud joonisel 1. Viidatud ajavahemik pole juhuslik: 1988. aasta oli tõepoolest sündimuse maksimumaasta, võimalik, et kogu 20. sajandi tipphari. Kõrgtaseme põhjustas mitme asjaolu kokkulangemine, peamine oli Eesti välispäritolu rahvastiku sündimuse kasv ühel ajal päritolumaa samalaadse trendiga. Selle rahvastikurühma sündimuse kasv Eestis oli märkimisväärne ning ületas 1980. aastate lõpupoolel koguni Vene Föderatsiooni (ning Ukraina ja Valgevene) sündimustaseme. Olukord on unikaalne kogu Euroopa ulatuses.

Mõnevõrra tõusis põlisrahva sündimus, aga arvestataval määral siiski vaid sündide arv kuuekümnendate lõpu ja seitsmekümnendate alguse ligikaudu 15 protsenti suuremate põlvkondade jõudmise tõttu sünnitusikka.

Mäletatavasti oli 1980. aastate lõpp aeg, mil üsna jõuliselt tõsteti esile mure rahvastiku säilimise pärast ning kavandati meetmeid olukorra parandamiseks. Tagantjärele tundub, et ka ajakirjandus läks meelevdi kaasa, vastandudes tänapäeva suhtumisele. Võib vist öelda, et Eesti vaimueliidi tähelepanu rahvastikuarengule ja sündimusele oli sel ajal kõrge, hiljem pole sellest poliitikute ringis mürdosagi järele jäänud. Riikliku poliitika kõrval langesid nimetatud ajale ka paljude ettevõtete pakutud meetmed, mis majandusolude muutumise järel (paratamatult) peaaegu täielikult kadusid. Kes teab, teatud määral võis sellisest üldisest ühiskondlikust tähelepanust johtuda ka perioodsündimuse tervenemine.

Aasta 1998 kujunes seevastu sündimuse madalseisuks, kiiresti toimunud langus peatus. Edaspidi viieks–kuueks aastaks sündimus stabiliseerus, kuid veidi kõrgemal tasemel kui 1998. aastal. Nõnda kahanes sündimus täpselt kümne aasta vältel ligi kaks korda. Mõistagi tekitas nii suur muutus tugeva demograafilise laine, kus 20. sajandi suurim ja väikseim sünnipõlvkond asuvad kalenderaja jaotuses üksteisele erakordselt lähedal. Oluline on mõista, et laine otsemõju säilib niikaua, kuni mõlemad põlvkonnad on elus, sisuliselt 21. sajandi lõpuni. Kaudne mõju ulatub hoopis pikemale perioodile, sest demograafiline laine kipub ennast taastootma sünnitatavate laste erineva kohortsuuruse kaudu.

Eestis on väikesearvuline sünnikohort läbinud ginekoloogilise teenindusetapi, lasteaiaa ning jõudnud üldhariduskooli. Edasi läbib see kesk- ja ülikooliaja, jõuab sõjaväeikka, töötee algusesse ning siis juba peremoodustamise (ja lastesaamise) ning tõsisema maksumaksmise ikka.

Tuleb tõdeda, et rahvastikupoliitika on demograafilise laine mõjutamiseks hiljaks jäänud – tagantjärele ei saa viie- või kümneaastasi lapsi sünnitada ja suhteliselt kõrvuti asetsevate põlvkondade suur arvuline erinevus jääb paratamatult püsima. Võimalik on aga ühiskonna eri eluvaldkondi demograafilise laine liikumisele õigeaegselt ette valmistada. Selle ülesande korraldamiseks saab luua asjaliku aluse, sest laine liikumissamm on üheselt määratud –

aastaga saab iga isik ühe aasta võrra vanemaks soost, ametist, rikkusest, usukuuluvusest või mis tahes muust tunnusest sõltumata.

Tänapäeva Eestis tunnetavad asjaomased riigistruktuurid demograafilise laine põhjustatavaid muutusi ja vajalikke ümberkorraldusi suhteliselt halvasti. Vähe on tunda- teada ettevaatamist, tegutsema on asunud alles olude sunnil. Näiteid on lihtne leida kooli- ja lasteaiavõrgu arengust, transpordikorraldusest, terviseasutuste paiknemise muutustest jpm. Kehva olukorra põhjusi tuleb otsida mitte ametkondade kesisest valdkonnapädevusest, vaid eelkõige sisulise riigiandmekorralduse puudumisest. Nimelt ei vastuta ükski asutus rahvastikuproгноosi koostamise, eriti tarviliku analüüsi ega eesootavate muutuste ühiskondliku tähenduse väljatoomise eest.

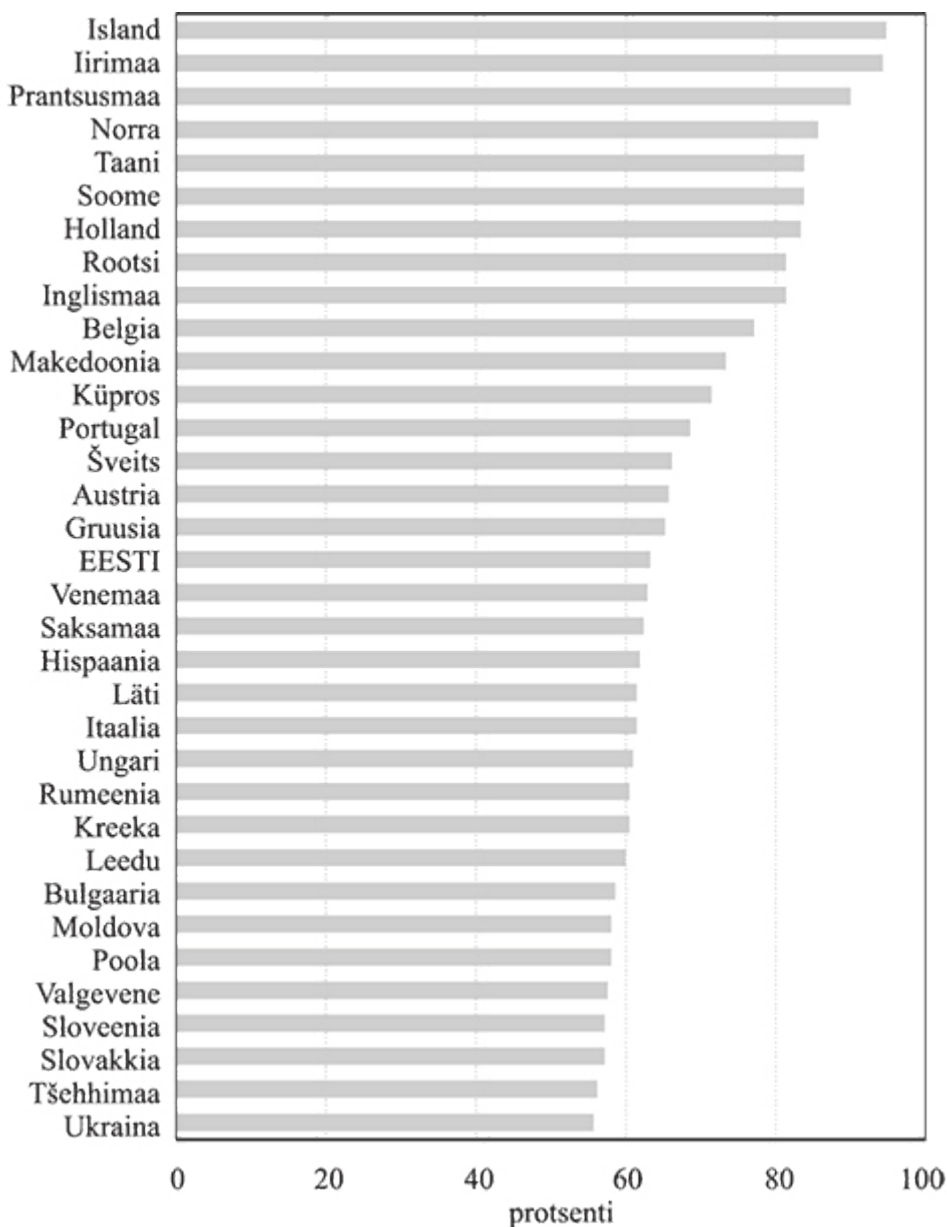
Kui tugevamad riigistruktuurid saavad ka omaette teha tarvilikke plaanimistöid ja sihikindlalt oma valdkonda ümber korraldada, siis andmekorralduse nõrkus (õigemini olematus) teeb raskeks või võimatuks eri valdkondade koordineeritud koostöö. Ühiskonnakorralduse ja –toime ning rahvastikuarengu kooskõlla viimine nõuab kõigi valdkondade üheaegset ja –suunalist ümbernihutamist. Vastasel juhul kasvavad disproportsioonid ning sedalaadi tegevust oleks (arvukatest) reformidest hoolimata võimatu ühiskonna ümberkorralduseks nimetada. Sageli tulevad disproportsioonid ilmsiks ennekõike väiksemates asulates.

Eesti viimase 15 aasta regionaalareng on näidanud selgelt eristuvat suundumust ning mitmelaadne piirkondade erinevus on ilmselt kõigi aegade suurim. Muu kõrval näitab see riigistruktuuride kehva koostööd, sellistes oludes on ühiskonna ja rahvastikuarengu kooskõla hoidmine – antud juhul demograafilise laine arvestamine järgmiste kümnendite vältel – raske, kui mitte võimatu. Rahvastiku- ja sündimuspoliitika teostamine kõnesoleval suunal peab algama ühekülgsuse kahandamisest: riigi ülevõimendunud vertikaalkorraldust tuleb vähendada ja horisontaalkorraldust tõhustada. Järgmine etapp tähistab (regionaalsele) rahvastikuproгноosile toetuvat konsensuslikku kava tarvilikest ümberkorraldustest koos ajaraami äranäitamisega, johtuvalt põlvkonnaarvukuse vaheldumisest järgmise 60–70 aasta vältel.

2. Püüdlus taastetaseme poole

Teine suund hõlmab mitmesuguseid tegevusi, et tõsta sündimus taastetasemele võimalikult lähedale. Eesti koos paljude teiste Euroopa rahvastega on sellest võrdlemisi kaugel, 35–40 protsenti (joonis 3).

Joonis 3. Sündimuskaugus taastetasemest. Euroopa, 21. saj algus



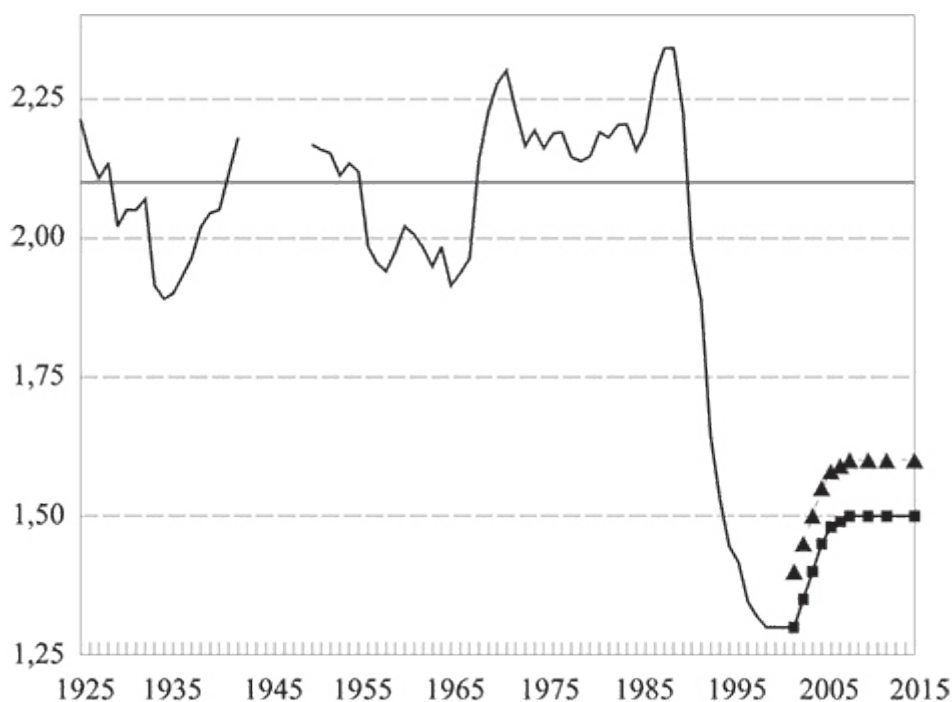
Mõistagi viib selline seis depopulatsiooni, mis ÜRO prognooside kohaselt on kogu Euroopa tulevik. Suurematele maadele pole rahvastiku arvu vähenemine mure iseeneses, pigem kaasnevad liigvananemine ja moonutatud vanuskoostis, mis muu kõrval seab kahtluse alla mitmed Euroopa Liidu arengustrateegiad. Eesti oludes väärrib meenutamist, et sisserändest pole lahendust oodata, see lükkab hädad nende tugevust kasvatades üksnes edasi. Muidugi ei saa rahvaarv kahaneda liialt pikalt, teatud põlvkond peab sündimuse taastetasemele tagasi viima, kui püsimisest ja jätkusuutlikkusest kõnelda.

Tegelikult tuleb eesmärgistada muidugi kohortsündimust. Harilikult toob perioodsündimuse mis tahes ülesvõnge hiljem kaasa samalaadse allavõnke ega saa seepärast olla lahendus, kuigi ühe-kahe valitsusperioodi vältel võib tõdeda positiivset suundumust.

Perioodsündimuse võnked on eriti aktuaalsed käesoleval ajal, sest kiire sündimuse vananemine Eestis hakkab lõppema, tuues kaasa olulise muutuse perioodsündimuses.

Nimelt algas Eestis kaks–kolm aastat tagasi perioodsündimuse tõus, mis on põhjustatud protsessi vahepeal ülikiire vananemise pidurdumisest. Kokku on 4–5 aasta jooksul oodata sündimuse kasvu ligikaudu 20 protsenti, s.t tasemele 1,50–1,60 summaarse kordaja järgi. Joonisel 4 on Eesti sündimusarengule lisatud lähituleviku prognoos, kus on arvestatud nimetatud ülesvõnget: kolmnurgad tähistavad arengut statistikaameti rahvaarvu, ruudud korrigeeritud rahvaarvu järgi. Muutuse toovad kaasa naispõlvkonnad, kes 1990. aastail loobusid sünnitamisest varasel noorusajal ning lükkasid nii esimese kui ka järgmiste laste ilmaletuleku (oluliselt) edasi. Sündimuse kasvu 21. sajandi esimese kümnendi keskpaiku on esile kutsunud osa – või maksimaalsel juhul kogu – plaanitud ja edasilükatud sündide asetleidmine.

Joonis 4. Summaarne sündimuskordaja. Eesti 1960–2015



Eesti teeb umbes 15 aastaga läbi arengu, mis Lääne- ja Põhja-Euroopa rahvastel võttis aega ligikaudu 30 aastat. Seejuures on tähelepanuväärne, et prognoos näitab sündimuse jõudmist tasemele 1,5, mida rahvastikuteadlased peavad nii-öelda maagiliseks piiriks. Kui sündimus (tegelik, mitte perioodsündimus) on langenud allapoole seda piiri, tuleb tõusu nimel teha juba mitu korda suuremaid jõupingutusi ja tulemuste tõenäosus jääb ikka kehvapoolseks.

Kuigi oluline, viib kirjeldatud sündimuse tõus vaid ligikaudu kolme neljandiku kaugusele taastetasemest. Teisisõnu, probleem ja ühiskonna ees seisev ülesanne jäävad sisuliselt endiseks. Eespool on nimetatud kolme põhimõtet – selles kontekstis eriti ühe või ka kümnest meetmest koosneva imerohu otsimist –, millele toetumine pole tulemust andnud ning seetõttu pole Eestiski põhjust rahvastiku- ja sündimuspoliitikat neile toetada. Tänapäeva

rahvastikuteaduse arusaamade kohaselt on ainult siis võimalik eesmärki saavutada, kui kõigi tähtsamate otsuste vastuvõtmisel Riigikogus, valitsuses ja omavalitsustes (eelis)arvestada rahvastikuarengut.

Taasiseseisvusajal on Eestis juurdunud iga tõsiseltvõetava ettepaneku ja projekti puhul finantsauditi koostamine. Sisuliselt tähendab rahvastikuarengu eelisarvestamine samasuguse auditi või ekspertiisi, nn rahvastikuauditi tegemist ning vastavast vaatenurgast otsuse tegemisel parima variandi eelistamist. Rahvastikuaudit on kutsutud hindama plaanitava otsuse kogu mõjukompleksi, eelkõige kaudmõjude toimet demograafilisele arengule, praegusel juhul sündimusele. Viidatud suunast nüüdisaja teadusmõtte arengus on võimalik lihtsalt – ning enamikku otsuspädevaid poliitikuid jaatavalt noogutama panevalt – kõnelda, kuid seda on keerukas ellu viia.

Esimene ja arvatavasti peamine põhjus on poliitilise iseloomuga. Rahvastikuauditi tulemuste arvestamine eeldab tõepoolest nimetatud valdkonna eelisarvestamist, milleks erakonnad peavad mitte sõnades, vaid tegudes valmis olema. 1990. aastate praktikat ja isegi retoorikat aluseks võttes – kui demograafiline olukord Eestis hüppeliselt halvenes – pole ülepea selge, millised erakonnad on tõepoolest nõus rahvastikuarengut eelisarvestama. Kahtedel viimastel Riigikogu valimistel tuli sinnakanti loosungiga välja enamik Eesti erakondi, kuid enam-vähem kõik oma tegude vastandina varasemal kümnendil ja ka viimase võimuperioodi vältel. Muidugi on hea mees seegi, kes lubab, kuid sündimust toetavast riigipoliitikast resp kõigi oluliste otsuste tegemisel rahvastikuarengu eelistamisest oleme praegu sama kaugel kui neli või viisteist aastat tagasi.

Teine põhjus on auditi teostus ja keskkond. Ühelt poolt on selle tegemiseks vaja oskusjõudu, aga tarviduse korral saab seda ellu viia ka välismaa asjatundjate abil, kui omamaist oskust ei soovita rakendada. Teisalt on tarvis andmestikku, mille abil kõnealuseid mõjutoimeid hinnatakse ja analüüsitakse. Selles vallas pole mujalt abi oodata. Olles rahvastiku- ja sündimuspoliitika kolmanda suuna teema, tuleb siinkohal siiski tõdeda, et auditi tegemiseks tarvilikku andmestikku Eesti riigiasutused – ei statistikaamet ega ministereeriumid – praegu ei kogu. Tegelikult ei võimalda riigiandmekorraldus või õigemini selle puudumine Eestis isegi niisugust ülesannet seada. Nõnda tuleks tunnistada tänapäeva sündimuspoliitika elluviimiseks tarviliku keskkonna ebaadekvaatsust ka juhul, kui erakonnad tõemeeli selle suuna valiksid.

3. Poliitika teabepõhisus

Kolmas suund hõlmab sihikindlat ja süsteemset rahvastikuarengu alase teabe kogumist ning (teadus)analüütilist seoste selgitamist, ennekõike poliitika rakendusvõimaluste vaatenurgast. Tegevussuunal on mitu tahku, mis annavad põhjendused eri arusaamadest ja vaatenurkadest ning on arvatavalt asjaolu taga, et just kõnealune suund on Euroopa koostöös valitud prioriteediks.

Alustuseks piisab harilikult üldnäitajaist, et teha järeltõlgimist liiga madala sündimuse kui tänapäeva probleemi ning selle tõsiduse kohta. Asjaomase poliitika teostamiseks on vaja kahe suurusjärgu võrra detailsemat informatsiooni. Tarvidus on arusaadav, sest tegusa

poliitika elluviimiseks tuleb kasutada mitmesuguseid kaudselt toimivaid meetmeid, arvestada paljude otsuste kaudmõju jms, otseseid käske anda ju ei ole võimalik. Kaudsete meetmete tulemuslikul rakendamisel on keskmiste tasemenäitajate (üldnäitajate) kõrval vaja teada suurt hulka keskmisi diferentseerivaid indikaatoreid rahvastikutunnuste kaupa, rääkimata toimetehhanisme kirjeldavatest näitarvudest.

Tuleb tõdeda, et nii eespool käsitletud esimese kui ka teise suuna eeldus on asjakohane, piisavalt detailne ja teadusanalüüsi võimaldav andmestik. Sellest vaatepunktist tuleb kolmas suund tunnustada kahe eelmise lähtekohaks, ilma milleta pole Euroopa teed pidi võimalik ülesannet edukalt lahendada. Siit tuleb otsida ka põhjust, miks enamik Euroopa riike on sellesse suunda panustanud, tõhustades andmekogumisel nii loendus-, sündmus- kui ka küsitlusstatistilisi võtteid ning tugevdades kõigi kolme panust integreeritud andmestike analüüsil. Veel enam kannab nimetatud iseloomu Euroopa rahvastikualane koostöö. Muidugi, riigiandmekorralduses enam edasijõudnud rakendavad ka esimese ja teise suuna elemente.

Tänapäeval on aastakümneid väldanud ebaedukaid katsetusi teadvustades võitnud arusaam, et kaudsete meetmete tõhusat toimet on mõistlik selgitada mitte ühe-kahe rahva najal, vaid võimalikult laiapõhjalise võrdluskäsitluse abil. Muu hulgas pisendab, õieti küll kõrvaldab võrdlus nii-öelda juhuslikult ühes kohas ja ühel ajal kogemata toimiva meetme väljaselekteerimise ning sellele panuse tegemise. Sedalaadi asjaolusid tõdedes on Euroopas käivitatud mitmed ulatuslikud programmid ja koostöö. Tuntuim on Euroopa pere- ja sündimusprogramm, mis käesoleva teise ringi ajal kannab põlvkonnaprogrammi nime.

Euroopa pere- ja sündimusprogramm on maailmajao metodoloogiline, andmeloov ja teadusanalüütiline koostöö. Algatus pärineb Euroopa demograafiainstituutidelt, otsus on riikidevaheline ja koordineerija ÜRO Euroopa Majanduskomisjon. Metodoloogiliselt rajaneb programm sündmusloolisele lähenemisviisile, mis on sotsiaalteadustes haaranud juhtrolli ning mille eeliseid pole vaja enam selgitada. Siiski võib rõhutada, et sündmuslooline metodoloogia käsitleb aega ja sündmusi toimumise järjekorras ning ajastuses, mis võimaldab seisundikäsitlusest suurusjärgu võrra tõsisemat põhjusanalüüsi, sest põhjus toimib alati (teatud ajaperioodi võrra) enne, kui tulemus on kirjeldatav. Nõnda võimaldab sündmusloolisus rahvastiku- kui kumulatiivprotsesside käsitlemisel arvestada nende endi objektiivset toimetoloogikat.

Programm hõlmas ja hõlmab ka edaspidi andmeloovat etappi – nõudliku retrospektiivse küsitlusstatistika kogumise kõrval lülitatakse andmestikku loendus- ja rahvastikustatistiline sündmusteave, käesolevas ringis ka rahvastikupoliitiline informatsioon. Muu kõrval annab inimelu pikkusega mõõdetava perioodi hõlmamine aluse andmetaasteks, eriti nende riikide tarvis, kus ühes või teises valdkonnas on andmelüngad. Programm tundub Eestile vajalik ja sobilik, sest meil on rahvusvahelistele määratlustele toetuv riigistatistika poole sajandi vältel sisuliselt puudunud (rahvastiku valdkonnas pole seda siiani loodud). Igatahes on Euroopa pere- ja sündimusuuringu esimese ringi võrdlusandmestik üle pika aja võimaldanud käsitleda ja hinnata Eesti rahvastikuarengut nii Euroopa kui ka piirkondlikult Baltoskandia taustal.

Eestil on põhjust rahuloluks, et Riigikogu ja valitsuse otsusel ühineti 1990. aastate algul Euroopa pere- ja sündimusuuringuga, mille kaudu alustati rahvusvaheliste määratluste toomist loendus-, sündmus- ja küsitlusstatistikasse. Esimene ring on edukalt läbitud, kõige muu kõrval tähendab see Eesti võrreldava teabe olemasolu rahvusvahelises andmepangas ning seda kasutavad kümned, õigemini sajad teadlased veel aastaid. Teise ringi tööd ei paku Eesti ametnikele huvi ning andmekorralduse nõrkuse tõttu tuleb statistikaameti arvamust käsitleda riikliku seisukohana. Nõnda on Eesti välja kukkunud Euroopa esmatähtsast andmekorralduslikust koostöövõrgust.

Näite varal on antud pilt, mis võib juhtuda, kui riigiandmekorraldus on nõrk ning statistikaameti juhid statistikakaugete erialade inimesed: oskust napib sel määral, et töö korraldamisel on statistikakriteeriumid asendunud mingite teistega. Viimane loendus – andmekvaliteedilt halvim senise kümne hulgas – on Eestis ainukese Euroopa riigina seni korrastamata, sündmusstatistikas on mõne võtmeprotsessi kohta andmekogumine lõpetatud (näiteks välis- ja siseränne, seetõttu on rahvaarv hinnatav ainult väga suure “kahvliga”) ning seni veel kogutava kvaliteet on päris palju halvenenud (hiljutise sündimus- ja suremusteabe kvaliteedianalüüsi tulemused), küsitlusstatistikast arusaamist kirjeldab eespool viidatud näide.

Kokkuvõtte asemel

Kurval kombel tuleb tunnistada, et Eesti rahvastiku- ja sündimuspoliitika esimene samm on välja vahetada statistikaameti juhtkond ja luua riigiandmekorraldus. Võib sõnastada ka teistmoodi: statistikaamet on vaja kujundada ühiskondlikult mõtlevaks ja statistiliselt pädevaks institutsiooniks. Alles selle administratiivse sammu järel saab edasi mõelda tarviliku andmestiku ülesehitamisele poliitikategevuse kolmanda suuna piires – eelkõige Euroopas toimivate koostööprogrammidesse lülitumise kaudu –, et hiljem jõuda ka sündimuspoliitika esimese ja teise suuna tööde-tegemiste juurde. Tugev külg iseenesest magedavõitu tegevuskava juures on esmasammu arusaadavus ja lihtsus.

Taasiseseisvunud Eesti olulisimaid probleeme seisneb asjaolus, et soovitakse panustada rahvastiku- ja sündimuspoliitika teise suuna lihtsakoelisse teostusse – võluvitsa otsimine ja proovimine –, mis pole aga (seni) kusagil tulemusteni viinud. Sama ülesandeni jõudmine kolmanda suuna kaudu – Euroopa nüüdisaja metodoloogia – on tõenäoliselt tundunud liiga pikaldasena, mis ei pruugi ühe valitsemisaja vältel tulemusi anda. Niiviisi jõuame samasse punkti, kuhu tõsisema riigikorralduse puhul sageli: järjepideva poliitika nõue on riigimehelik käitumine. Kui riigimehelikkust napib, pole põhjust loota ka rahvastikutaaste järjepidevuse kujunemisele ega sündimuse kasvule.

Kasutatud kirjandus

Anderson, B., Katus, K., Silver, B. D. (1994). Developments and Prospects for Population Statistics in Countries of the Former Soviet Union. – Population Index, Vol 60, No 1, pp 4–20.

Avramov, D., Cliquet, R. (2005). Integrated Policies on Gender Relations, Ageing and Migration in Europe. Brussels: CBGS Publications.

Calot, G., Sardon, J.-P. (1997). Etonnante fécondité suédoise. – *Futuribles*, no 217, pp 5–14.

CARMA (2004). *Care Services for Elderly: State of the Art and Perspectives*. Proceedings of the CARMA. Fano.

Coale, A., Watkins, S. (eds) (1986). *The Decline of Fertility in Europe*. Princeton: Princeton University Press.

COM (2005) 94 final. *Confronting Demographic Change: A New Solidarity between the Generations*. Brussels: European Commission.

Council of Europe (1999–2006). *Recent Demographic Developments in Europe 2000–2005*. Strasbourg: Council of Europe.

Demeny, P. (2003). *Population Policy Dilemmas in Europe at the Dawn of the Twenty-First Century*. – *Population and Development Review*, Vol 29, pp 1–28.

Dorbritz, J., Fux, B. (1997). *Attitudes toward Family Policy in Europe: Results of a Comparative Survey in the Countries of the European Comparative Survey on Population Policy Acceptance*. Munich: Harald Boldt Verlag.

Festy, P., Prioux, F. (2001). *An Evaluation of the FFS Project*. Paris: INED.

Hajnal, J. (1965). *European Marriage Patterns in Perspective*. – D. V. Glass, D. E. C. Eversley (eds). *Population in History*. Chicago: Aldine Publishing Company, pp 101–143.

Karro, H. (1999). *Reproductive Health and Pregnancy Outcome in Estonia*. Tartu: Tartu University Press.

Katus, K., Puur, A., Põldma, A. (2002). *Eesti põlvkondlik rahvastikuareng*. Tallinn: Eesti Kõrgkoolidevaheline Demouuringute Keskus.

Kelam, A. (1989). *Noor perekond: sotsioloogiline peegelpilt*. Tallinn: Eesti Raamat.

Lesthaeghe, R. J., van de Kaa, D. J. (1986). *Twee demografische transitities?* – D. J. van de Kaa, R. Lesthaeghe (eds). *Bevolking: groei en krimp*. Deventer: Van Loghum Slaterus, pp 9–25.

Pavlik, Z. (1999). *The Concept of Demographic Development*. – A. Kuijsten, H. de Gans, H. de Feijter (eds). *The Joy of Demography and Other Disciplines*. Amsterdam: Nethur, pp 335–348.

Põldma, A. (2000). *Rahvastikumõjune poliitika Eestis*. *Rahvastiku-uuringud*, sari E, nr 1M. Tallinn: Eesti Kõrgkoolidevaheline Demouuringute Keskus.

Sardon, J.-P., Calot, G. (1997). La reprise de la fécondité au milieu des années 1930, phénomène non perçu des observateurs du temps. Saint-Germain-en-Laye: Observatoire démographique européen.

Sobotka, T. (2004). Postponement of Childbearing and Low Fertility in Europe. Groningen: University of Groningen Press.

Märkused

¹Artikkel on valminud haridus- ja teadusministeeriumi sihtteema 0132703s05 raames.

²John Hajnali nimest tuletatud Euroopa abielukäitumisi eraldav linnulennuline Peterburi-Trieste joon, mis kujunes välja 18. sajandil.

³Kohort tähistab teatud sündmust ühel ja samal ajal läbielanud rahvastikku. Täpsustamata andmetel on tavapäraselt tegemist sünnikohordiga, s.t ühel ajal sündinud inimestega.