



Marko Mäetamme ja Kaido Ole kunstiprojekt "100 betoonkohvrit" juhtis tähelepanu mööda maailma laiali läinud eestlastele. Pildil Jaan Manitski enda asutatud kunstimuuseumi juures Viinistus aprillilis 2007.

Foto: Mart Raudsaar

Hargmaistumine rahvastikupoliitika võimalusena



LEIF KALEV
Tallinna Ülikooli riigiteooria
professor



MARI-LIIS JAKOBSON
Tallinna Ülikooli
poliitikasotsioloogia dotsent

Hargmaisuse valitsemine kui rahvastikupoliitika võimalus sõltub paljus selles valdkonnas toimijatest, nende eesmärgistatud ja oskuslikust kaasamisest riigivõimu poolt ning koostöövõimest.

Rahvastikupoliitika oluline ressurss on hargmaisus, see tähendab piiriülene elu-, mõtte- ja tegevusviis. Hargmaisust leidub nii riigi sees kui ka väljas. Väljaspool elavad rahvuskaaslased, Eesti kogemusega inimesed ja Eesti sõbrad. Riigi sees elavad teistest rahvustest ja kirju taustaga inimesed, kellel on samuti võrgustikke ja sõprussuhteid üle riigipiiri.

Hargmaistumine on ühtaegu nii risk kui ka võimalus. Risk selles mõttes, et see soodustab identiteedikirjusust, mis omakorda võib viia rahvana suuremate sisse lahustumiseni. Võimalus selles mõttes, et saame oma arengusse kaasata rohkem inimesi ja energiat kui meil üksi oleks.

Nagu tavaliselt inimlike nähtuste puhul, sõltub suhtumine sellest, kui elujaatava hoiaku võtame. Klaas võib paista nii pooltühi kui pooltäis, ent on väga oluline, kumma pilguga seda vaatame.

Rahvastikupoliitika seisukohalt tähendab elujaatav vaade, et saame hargmaisust mõista rahvastiku tugevdamise ressursina. Seda nii Eestisse tagasipöördujate või motiveeritud elama asujate, ettevõtlike ja töövõimaluste, teadmiste ja oskuste vahendamise, aga ka laiemalt teadmus- ja kultuuriruumi arendamise ressursina. Niisugune arusaam on eesti ning eriti väliseesti keele- ja teadmusruumis globaalse eestluse ideena juba pikka aega käibel (Rand 1994), ent vajab ehk kodumaal tugevamat teadvustamist ja nüüdisoludele kohendamist.

Tänases avatud maailmas vajame inimeste Eestiga sidumiseks uut tüüpi lähenemist, mida võib nimetada hargmaisuse valitsemiseks. Riigid on püüdnud leida viise, kuidas hoida väljarännanute ühendust ja kujundada riigisisest sidusust nii sisserännanute lõimimise kui ka ühiskonna tervikliku toimimise tagamise tarbeks laiemalt. Samuti on piiriüleseid sidemeid ja võrgustikke rakendatud nii rahaliste kui ka teadmusinvesteeringute saamiseks, riigi tuntuse ja maine edendamiseks jne.

Tutvustame alljärgnevalt hargmaisuse põhijooni. Veidi põhjalikumalt vaatleme hargmaisuse valitsemise strateegiaid, poliitikavaldkondi ja -meetmeid ning institutsionaalset korralduslahendust. Arutleme, kuidas need kajastuvad

Riigikogu rahvastikupoliitika töörühma 2018. aasta mais valminud dokumendis „Rahvastikupoliitika põhialused 2035” ning millised on lisavõimalused ja kaalumiskohad.

HARGMAISUS: MÕISTE JA PÕHI-JOONED.

Hargmaine eluviis tähendab kohalolekut mitmes riigis korraga. Kohalolek võib olla nii füüsiline kui ka vaimne, passiivne või aktiivne, haakuda eraelu, õpingute, töö, ettevõtluse või poliitilise aktiivsusega. Hargmaisust iseloomustab põhiliselt see, et teatud viisil tegutseb inimene, organisatsioon või võrgustik mitmes ühiskonnas, kultuuri- ja teadmusruumis ning põimib kokku nende ruumide elemente.

Nüüdisaja hargmaisus põhineb inimeste võimalusel olla pidevalt kohal ja tegutseda mitmes riigis ning kultuuri- või allkultuuriruumis.

Tänu suurenenud liikumisvabadusele ja headele ühendusvõimalustele saavad inimesed olla korraga seotud mitme riigi ning teiste füüsiliste ja virtuaalsete ruumidega. See pole ajaloos päris uus, sõitis ju kasvõi Kolumbuski korduvalt Euroopa ja Ameerika vahet. Ent alates 20. sajandi teisest poolest on tänu uutele sotsiaalsetele ja tehnoloogilistele võimalustele (veebiajakirjandus ja sotsiaalmeedia, odavnenud kaugekõned, odavlennufirmad, rahvusvahelised rahasaadetised jne) võimalik sidemete ja tegevuse intensiivsus hoopis uuel tasemel.

Nüüdisaja hargmaisus põhineb inimeste võimalusel olla pidevalt kohal ja tegutseda

mitmes riigis ning kultuuri- või allkultuuriruumis. Lisaks otsesele liikumisele toetub see olulisel määral televisiooni-, interneti- ja sotsiaalmeediaühendusele ja tähendusloomele. Sellist hargmaisust on iseloomustatud kolme põhijoonega (Jakobson 2014):

- ▶ piiriülesus, st toimimine üle seniste kinnistunud piiride;
- ▶ samaaegsus, st osalus eri ruumides leiab aset korraga või samas ajaraamis;
- ▶ metodoloogilisest rahvusriiklusest laiem vaade, st tavapäraseid riigi- ja ühiskonnapõhiseid olekuid, suhteid ja tegevusi vaadeldakse laiemas kontekstis, mille loomulik osa on hargmaised olekud, suhted ja tegevused (Kalev *et al.* 2015).

Ränne ehk inimese otsene liikumine riikide jt ruumiliste üksuste vahel on iseloomustanud enamikku inimajaloost, ent hargmaisus on praeguseks lihtsalt teise kohta elama asumisest kaugele edasi arenenud. Tänapäeval saame rääkida nii rändelisest kui ka mitterändelisest hargmaisusest, sest füüsiline asukohavahetus pole piiriülese elu jaoks enam hädavajalik.

Rändepõhine, rändeline hargmaisus sai võimenduse eelmainitud side- ja liikumisvõimaluste hüppelisest paranemisest, mis aitas rändajal säilitada päritoluriigiga tiheda seose (Vertovec 2009; Faist *et al.* 2013). Nii tekkis riigivahetusega klassikalise rände kõrvale 20. sajandi teisel poolel uus, hargmaine ränne, mida iseloomustavad mitmekesised seosed, asukohad ja identiteedid.

Eriti on hargmaine ränne laienenud viimasel kahel kümnendil ja tänu vabale liikumisele Euroopa Liidus. Eestiski on kümnetel tuhandetel inimestel mitmes riigis korraga tegutsemise kogemus. Nüüdisajal kuuluvad siia ka inimesed, kes on Eestis teatud aja töötanud, õppinud või elanud ning kelle edasises tegevuses see kajastub või võiks kajastuda.

Ent ka nüüdisajal pole mitte kogu ränne hargmaine. Inimesed võivad minna teise riiki selge sooviga pöörata oma elus uus lehekülg ja jätta varasem selja taha. Ka

mõjutab teise kultuuriruumi sarnasus või erinevus, esimese korral on uude ühiskonda ja kultuuri lihtsam sulanduda. See iseloomustab arvestatavat hulka pärast taasiseseisvumist välja rännanud, kellest paljud on näiteks Soomes nii hästi põhirahvasse sulandunud, et neid võis juba kümnekonna aasta pärast pidada suuresti nähtamatuks, sulandunud vähemuseks (Liebkind *et al.* 2004). Ent Eesti küllalt arvukate väljandrändajate seas on ka teisi rühmi nagu ringrändlejad: välismaal olnud säilitavad sideme Eestiga ning on üsnagi varmad tagasi pöörduma (vt nt Zaiceva, Zimmermann 2016; Anniste, Tammara 2014).

Samas saame tänapäeval rääkida hargmaisusest, mis polegi tingimata rändepõhine. Inimesed võivad osaleda teises kultuuriruumis otseselt seal elamata. Nii on näiteks mitmenda põlve väliseestlastega, ent Eesti-sideme võivad säilitada ka teiste rühmade, nagu baltisakslaste või eestirootslaste järeltulijad. Selline diasporaalne hargmaisuus põhineb sihistatud organiseerumisel ja tähendusloomel ning füüsiline liikumine võib, ent ei tarvitse sellega kaasneda.

Mõistagi on nüüdisaegne hargmaisuus oluliselt laiem kui diasporaalne. See põhineb ka uutel võrgustikel, kus inimesed kuuluvad piirideülestesse kogukondadesse näiteks eriala, elustiili vm alusel, aga ka töövõtjatena nt hargmaistes ettevõtetes, ilma et nad ühest riigist teise koliksid. See seostub teabe, identiteediloomel ja kapitali liikumisega ning väljendub virtuaalkogukondades, hargmaistes ettevõtetes, kodanikeühendustes ja valitsemisvõrgustikes osalemisena jne.

Ka Eestiga seotus võib esineda rändelise ja kultuurilise aluseta, näiteks aukonsulite või e-residentide puhul. Samas võib mõni vähese kultuurilise ja füüsilise Eesti-kogemusega inimene anda meie ellu olulise panuse. Seda võiks nimetada Eesti sõprade või Eesti vahendajate hargmaisuseks. Selline suhteliselt praktiline hargmaisuus põhineb eeskätt spetsialiseerunud võrgustikel ja teabevahetusel.

Seega on hargmaisusel seotusastmest lähtudes kolm tasandit:

- ▶ rahvuskaslaste hargmaisuus;
- ▶ mitterahvuskaslaste hargmaisuus, nt rahvusvähemused, teatud aja Eestis töötanud, õppinud ja elanud inimesed jt;
- ▶ Eesti sõprade hargmaisuus, mis põhineb Eesti-sümpaatial, Eesti kontaktidel, võimaluste vahendamisel jm.

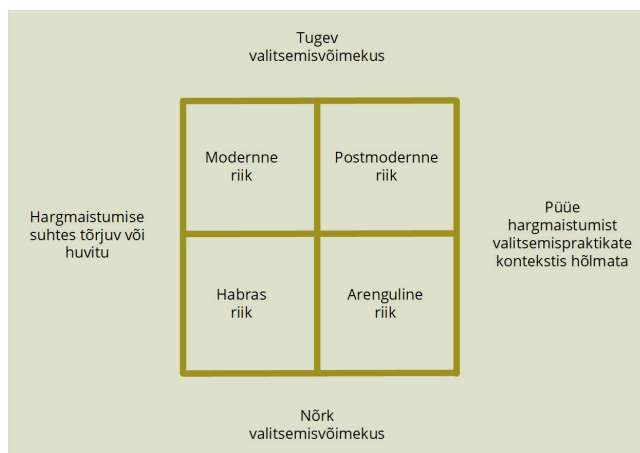
Tervikvaate jaoks on oluline arvestada kõigi tasanditega. See võimaldab lisaks tugevatele emotsionaalsetele ja rahvussidemetele võtta poliitikakujundamises tähelepanu alla ka õhematest, pragmaatilistest sidemetest tulenevaid võimalusi ja neid meie arengu heaks kasutada. Rahvussidemed on aluskihiks, ent arenguvõimendus võib tekkida pigem laiemast seotusest ja võimaluste vahendamisest. Eesti-sümpaatiaga inimesed saavad panustada meie keele- ja teadmusruumi arengusse, vahendada kontakte, toetada inimesi jne.

HARGMAISUSE VALITSEMINE.

Hargmaisust saab valitseda mitmeti, järgnevalt keskendume avaliku võimu tegevusele hargmaisuse korraldamisel. Valitsemise eri tahke saab kokkuvõtlikult iseloomustada eesmärkide, poliitika ja institutsionaalse korralduslahenduse kaudu.

Eesmärgistamine algab strateegilise joone ehk üldsuuna kujundamisega ja jätkub täpsemate eesmärkide seadmisega, mis peaksid sidusalt toetama üldeesmärki. Siinses artiklis on mõtet markeerida valikuruum, milleks sobib hästi joonisel 1

Üleilmastumine ja hargmaistumine ei too kaasa riikide kadu, küll aga muutusi riigivõimu tegevuses.



JOONIS 1. Riigivõimu strateegiad hargmaisuse valitsemisel

Allikas: Kalev, Jakobson (2013, 14)

visualiseeritud riigivõimu strateegiate tüpoloogia hargmaisuse valitsemisel.

Erinevalt aastatuhandevahetuse paiku levinud arvamustest ei too üleilmastumine ja hargmaistumine kaasa riikide kadu, küll aga muutused riigivõimu tegevuses. Inimeste suurema liikuvuse ja mitmekesisemate tegevuskohtadega seotud muutusi püütakse korraldada, tuginedes erinevale sekkumisloogikale. Riigivõimu strateegiliseks tegevusjooneks võib olla nii hargmaistumise valitsemisressursina ärakasutamine kui ka selle tõrjumine või ükskõiksus. Sellega tullakse toime paremini või halvemini, sõltuvalt valitsemisvõimekusest (Kalev, Jakobson 2013).

Strateegiavalikud on tänapäeval väga avarad, sest korraldatav valdkond on muutumises. Valitud strateegia mõjutab, missugustes **poliitikavaldkondades** ja missuguseid **meetmeid kasutades** riigivõim hargmaisuse korraldamisel toimib. Hargmaisuspoliitika võib korraldada kas ühes või mitmes riigi valdkondlikus arengu- ja tegevuskavas, aga ka killustatult.

Valikuruum on lai, teatud ülevaate võib saada näiteks diasporaapoliitikate indeksi (EMIX) 102 poliitikanäitaja põhjal, ent ka siia saab meetmeid lisada, eriti mitterändelise hargmaisuse valitsetuse osas. Samas ei

ole küsimus ainult sobivate poliitikate väljanappimises, vaid ka poliitika praktilises disainimises ning meie oludesse sobivaks ja töötavaks kujundamises (Peters 2015; Howlett 2011; Schneider, Ingram 1997).

Hargmaisuse valitsemisel saab eristada kahte viisi: modernsest rändest lähtuvat väliskogukondade korraldamist ning uuemat – hargmaiste inimeste, kogukondade ja võrgustike korraldamist. Esitame alljärgnevalt nende põhivaldkondade üldistatud käsitluse, arvestades juba olemasolevat hargmaisuspoliitika valdkondade ja meetmete käsitlust (Jakobson 2017, 114). Riigid saavad kujundada õiguslikke ja halduslikke raame, väliskogukonna liikmete olukorda, hargmaiseid võrgustikke, hariduse, majanduse ja heaolu küsimusi, nagu täpsemalt selgitatud tabelis 1. Hargmaisust korraldavad lahendused ei vaheta välja modernse rände omi, vaid pigem täiendavad neid.

Institutsionaalset korralduslahendust saab kokkuvõtlikult seletada terviklikkuse või killustatuse, korraldaja või koordineeri, partnerite ja osalejate kaasahaaramise ning ambitsioonikuse kaudu. Nagu nägime, läbib hargmaisuspoliitika eri poliitikavaldkondi ja seetõttu on riigil tulenevalt oma eesmärkidest ja väljarändekontekstist võimalik korraldada

Valdkond	Modernsest rändest lähtuva diasporaade korraldamise meetmeid	Hargmaiste inimeste, kogukondade ja võrgustike korraldamise meetmeid
Riikidevaheliste hargmaisust korraldavate õigus- ja halduslahenduste kujundamine	▶ Rahvusvahelised lepingud nt rahvusvahelises eraõiguses, topeltmaksustamise vältimiseks, sotsiaalkindlustuseks jm. ▶ Toimiva kodakondsuse põhimõtte mitmikkodakondsuse haldamiseks.	▶ Virtuaalkeskkondade loomine. ▶ Rahvastikuregistrite, Schengeni infosüsteemi jt andmebaaside loomine, automatiseeritud andmevahetus ja -kasutus.
Väliskogukonna liikmete seisund ja esindatus	▶ Õigus osaleda valimistel. ▶ Kodakondsuse laiendamine väliskogukondadele. ▶ Vajaduse korral väliskogukondade tsiviilõiguste kaitse.	▶ Hargmaiste kodanikega tegelevad institutsioonid. ▶ Tunnustamispoliitika. ▶ Mitmikkodakondsus ja teised uued liikmelisuse vormid. ▶ Muud institutsionaalse esindatuse vormid.
Hargmaiste võrgustike korraldamine ja kasutamine	▶ Rahvusaaslaste ühingute toetamine. ▶ Sõprusühingute toetamine. ▶ Aukonsulite jt sidusisikute ringi kujundamine ja arendamine. ▶ Lobi päritoluriigi huvides.	▶ Virtuaalressursside loomine ja võrgustikele kättesaadavaks tegemine. ▶ Võrgustike mitmekesistamine, eriti ekspertvõrgustike kujundamine ja toetamine. ▶ Avalik diplomaatia ja riigi kuvandi kujundamine hargmaiseid kogukondi kaasates. ▶ Rahvadiplomaatia.
Haridus ja kultuur	▶ Väliskogukondade elujõulisust tagav keele- ja kultuuri õpe. ▶ Kultuuriühingute ja -ürituste toetamine. ▶ Mälupoliitika.	▶ Mobiilsust arvestav hariduspoliitika ja mobiilsust võimaldavad hariduse pakku-mise vormid (kaugõpe, riiklikku õppeka-vaga koolid välisriikides, keeleõpe). ▶ Kultuuriekspord.
Majandus ja teadmus	▶ Välisrahasaadetisi kindlustavad meetmed.	▶ Töörändajate maksustamine. ▶ Hargmaise kogukonna investeeringute motiveerimine. ▶ Hargmaiste kodanike kaasamine ekspordipoliitikasse. ▶ Teadmussiirde programmid. ▶ Mobiilsust ja hargmaisust arvestav tööturupoliitika.
Heaolu ja tagasiränne	▶ Tagasirännet toetavad meetmed. ▶ Tagasipöördujatele sotsiaalsete õiguste tagamine.	▶ Lühiajalist rännet toetavad meetmed. ▶ Tagasipöördumist toetavad meetmed. ▶ Piiriülene tervise- ja töötuskindlustus. ▶ Liikuvust arvestav toetus- ja pensionisüsteem.

TABEL 1. Hargmaisuse valitsemise põhivaldkonnad

Allikas: autorite koostatud

hargmaisuspoliitikat mitmel viisil. Mõnes riigis on selles valdkonnas välja töötatud põhjalikud arengukavad, teises toimitakse üsna juhuslikult. Samuti pole hargmaisuspoliitika igal pool terviklikult korraldatud või isegi koordineeritud.

Korraldajaks ja koordineerijaks võib olla eraldi ministeerium, nagu Indias, teisel võib mõni eestvedaja olla ka hoopis kodanikeühendus (nt KEA Uus-Meremaal). Sagedamini on hargmaisuspoliitika aga mõne ministeeriumi või selle valitsemisalas asuva ametkonna vastutusel. Näiteks Eestis koordineerib rahvusaaslaste poliitikat haridus- ja teadusministeerium, Lätis kultuuriministeerium, Venemaal ja Lõuna-Koreas aga välisministeerium, Zimbabwes majandusministeerium, Tšehhis haridus-, noorsoo- ja spordiministeerium, Ghanas siseministeerium, Filipiinidel tööministeerium (Jakobson 2017, 114). Enamasti viiakse poliitikat ellu mitme ministeeriumi koostöös, vastutava ministeeriumi valik viitab üksnes rõhuasetusele.

Partnerlussuhete juhtimisel on klassikalise bürokraatiapõhise korraldamise kõrval esile kerkinud riigikeskne metavalitsetus (Bell, Hindmoor 2009). Riigikeskne metavalitsetus tähendab kokkuvõtlikult, et riigivõim otsustab,

missugust valitsetusviisi valdkonna või küsimuse korraldamisel kasutada, hindab valiku toimivust ja vajaduse korral vahetab valitsetusviisi vastavalt hinnangule ja kontekstile.

Põhilised valitsetusviisid on: (1) hierarhia ehk otsese riigipoolse korraldamise kaudu, (2) veenmise ehk tähendusloome, sotsiaalreklaami jm kommunikatsiooni kaudu, (3) turgude ja lepingute kaudu instrumentaalselt suunates, (4) kogukondade võimestamise kaudu ehk kaasates nad poliitikasse ja edendades suutlikkust selles soovitud rolli täita ning (5) organisatsioonide kaudu, näiteks tuginedes funktsionaalsetele, eriala-, kutse- või tegevusvaldkonnaga seotud ühendustele. Neid saab siis riigivõim valida ja vahetada (vt tabel 2).

Riigikeskse metavalitsetuse laiendamine on loomulik, sest valdkonnas on väga mitmekesine ring nii poliitikaga hõlmatavaid kui ka sinna panustajaid ning arvestatav osa neist asub väljaspool riigiaparaati. Samas võib metavalitsetus olla rohkem või vähem välja arenenud ning avalduda eri võtmes. Paljudes riikides panustavad peale riigiasutuste ja poolriiklike kehamite hargmaisuse korraldamisse ka ühendid, kogukonnad jt. Nii tuleb

Valitsetusviis	Hargmaisuse valitsemise loogika
Hierarhia kaudu	Riigivõim reeglistab ja korraldab hargmaisuse küsimusi ise, näiteks sõlmides kahepoolseid leppeid või palgates piirülelasi suhteid korraldavaid ametnikke.
Veenmise kaudu	Riigivõim loob otse või partnereid kaasates veebisisu, teeb teadlikkuse parandamise kampaaniaid ja sotsiaalreklaami, kasutab tunnustamispoliitikaid jm, edendades välisriikides ja Eestis huvi hargmaise tegevuse suhtes.
Turgude ja lepingute kaudu	Riigivõim määratleb tellimused ja vahendid, korraldab hanked ning n-ö ostab sisse teatud hargmaisust edendavaid tegevusi või selle toetamist.
Kogukondade kaudu	Riigivõim leiab kogukondadest partnerid, suurendab viimaste võimekust rahaeralduste, koolituste jm kaudu, levitab häid ja halbu kogemusi, võimaldades kogukondadel luua jätkusuutlikke piiriülelasi võrgustikke.
Organisatsioonide kaudu	Riigivõim leiab ühendustest partnerid ja korraldab nendega koostöös hargmaisuse teatud valdkondi. Ka võib selleks võimestada ühendusi.

TABEL 2. Hargmaisuse metavalitsemine

Allikas: autorite koostatud

hargmaisuspoliitika kui avaliku poliitika kujundamisel arvestada nii sisuliste kui ka institutsionaalsete tahkudega ning programmiloogetika ja korraldusmudeli loogika põimimisega (vt Knopfel *et al.* 2010).

Poliitika ambitsioonikis on seotud selle ulatusega. Kaaluda tuleb investeeringu ja kasu suhet. Mõlemad on laiemad kui üksnes rahaline panus, arvestada on mõtet ka keele-, kultuuri- ja teadmusruumi, partnerite panuse ning rahvusvahelise võrgustatuse ja riigi kuvandiga. Samas tuleb tegevusi kainelt ja soovitatavalt tervikuna läbi kaaluda. Teatud tegevustest võib olla kasu olla üksnes mitme tegevuse koostoi- mes, nii et hinnata tuleb neid kogumis. Mitte iga võimalikku tegevust ei pea ette võtma, eriti on see kaalumiskoht väheste ressurssidega väikeriikide jaoks. Samas on väikeriikidel oskuslikult korraldatud hargmaisuse valitsemisest suhteliselt kõige rohkem võita.

Eesti jaoks võiks üldine loogika olla investeerida vähemalt seal, kus sellest on eeldada arvestatavat võimendavat mõju. Siia kuulub näiteks vabatahtlike ühingute (nii väliseestlaste kui ka Eesti sõprade) võimestamine organisatoorse korralduse, tegevusvormide ja sidemete vallas. Samuti peaks olema võimalik kasutada mitmekesisemalt eksperdivõrgustikke. Sageli puutuvad eksperdid Eestiga kokku spetsiifilises rollis, näiteks kõrgharidust, teadust või teatud projektitaotlusi hinnates. Võiks analüüsida selle käigus tekkivate sidemete ja võrgustike mitmekesisema kasutamise võimalusi.

Oluline küsimus on rahvusliku ja arendusliku tasakaal. Ühelt poolt eeldab rahvastiku jätkusuutlikkust ja areng, et Eesti ühiskonnas ja riigis, keele-, kultuuri- ja teadmusruumis osaleks võimalikult palju inimesi, see viitab rahvusriiklikule lõimimise ja isegi sulandamise rõhuasetusele. Teisalt vajab majanduse areng ja jõukuse kasv kapitali, töökäsi, teadmisi ja oskusi, mida saab ligi tõmmata palju pragmaatilisemalt ja instrumentaalsemalt. Siin on rõhuasetus majanduse mahus, töökäte

vajaduses, investeeringute kaasamise ja lisandväärtuse loomise võimes, aga ka tegelikes kuludes (sh lõimumine, hilisema töötuse ja pensionide küsimused) jm. Need kaks ei välista teineteist, ent mõistagi on rõhuasetus erinev ning tasakaalu ja miks mitte ka koostoime leidmise võimalused tuleb oskuslikult kujundada avaliku poliitika ja valitsetuse lahendustega.

Seega vajab hargmaisuse valitsemine nii eesmärgi ja ambitsiooni sõnastamist, nendega sobivate poliitikate valikut kui ka institutsioonide ja poliitikate terviklikku kujundamist. Praegu on Eesti poliitika siin suhteliselt tükiline. Meil on väliseestlastele keskenduv rahvusaaslaste programm, mille rõhuasetus on ajalooliselt olnud keele- ja kunstikeskne. Eesti turundamine ja e-residentsusega seotud tegevused on rohkem majandusliku fookusega, ent suunatud pigem lühiajalistele või kitsas võtmes seostele (turism, digiautentimine). Kuigi teatud määral on neid meetmeid seotud, vajaks läbimõeldud hargmaisuse valitsemine enam.

HARGMAISTUMINE EESTI RAHVASTIKUPOLIITIKAS. Dokumendis

„Rahvastikupoliitika põhialused 2035” (2018) käsitleb hargmaistumist 7. peatükki, mis hõlmab laiemat rände, hargmaisuse ja lõimumise küsimusteringi. Eesmärk on aidata kaasa eesti rahvuse, keele, kultuuri ja majanduse arengule. Hargmaisuse kohta on eraldi välja toodud, et riigi väiksuse tõttu on rahvastiku piiriülese liikuvuse mõju Eestis tugevam kui suurtes riikides, mis on tekitanud vajaduse senisest terviklikuma hargmaisuspoliitika järele. Kuna rände, hargmaisuse ja lõimumise protsesse mõjutavad mitmekesised tegurid, on kavas pöörata süsteemselt tähelepanu eri valdkondade, nagu majanduse, hariduse, kultuuri, kodakondsuse, regionaal- ja sotsiaalvaldkonna jt koostoimele.

Hargmaisuspoliitika küsimusi on käsitletud kompaktselt põhialuste tegevussuunas 7.2, mis käsitleb nii väliseestlasi kui ka laiemat Eestiga seotud inimeste

ringi. Väljarände tulemusena on tekkinud eesti kogukonnad välismaal, lisaks on suurenenud ajutiselt teises riigis õppijate või töötajate arv. Nende inimeste tihedamaks Eestiga sidumiseks ja tagasirände soodustamiseks arendatakse eestikeelne ja Eestiga seoseid toetav teabe- ja suhtlusväli senisest mitmekesisemaks ning sisustatakse rohkem praktilise tegevusega. (*Ibid.*)

Lahendustena on kavas tugevdada e-riigi, sotsiaalseaduse ja teiste kanalite kaudu sidet Eestist lahkunud inimeste ja Eesti sõpradega kogu maailmas, et kõik soovijad saaksid osaleda Eesti teadmus- ja kultuuriruumi arendamises ka välisriigis viibides. Kujundatakse terviklik veebi-rakendus, mis sisaldab ajakohast teavet Eesti kohta, sealhulgas eksperdivõrgustikele ja ettevõtjatele mõeldud teavet, samuti digiteeritud Eesti kultuuripärandit ning muid materjale. Soodustatakse kõrge lisaväärtuspotentsiaaliga valdkondades Eesti-kogemusega asjatundjate senisest ulatuslikumat osalemist eksperdivõrgustikes. Riikidevaheliste kokkulepetega laiendatakse sotsiaalsete tagatiste ülekandmise võimalusi Eesti ja teiste riikide vahel. (*Ibid.*)

Hargmaisus on rahvastikupoliitika jaoks oluline ressurss, eriti väga väikeste riikide puhul nagu Eesti.

Peatükis tuuakse välja, et välismaal tegutsevate eesti koolide toetamise, õpilasvahetuse ja suvelaagrite korraldamise ning õppevahendite (sealhulgas e-õppevahendite) arendamisega toetatakse väljaspool Eestit kasvavate eesti laste emakeeleoskuse säilitamist ja eesti kultuurist osasaamist. Pööratakse tähelepanu nii varem siia asunute kui ka uute siserändajate lõimumisele, mille kontekstis

rõhutatatakse eri toimijate koostööd ja Eesti ühtluskooli võimestavat rolli. Samuti pööratakse tähelepanu tagasirände, mida eriti soodustab Eesti elatustaseme tõstmisele ja elukvaliteedi parandamisele suunatud tegevus. (*Ibid.*)

Hargmaisuse küsimused on rahvastikupoliitika aluste tekstis (2018) avatud kokkuvõtlikult ning rände ja lõimumisega suhestatult. See on hea poliitika koostoime mõttes, samas on hargmaisus rohkem kui ränne. Nii tuleb rakendamisel arvestada riski, et mitterändelisele hargmaisusele pööratakse vähem tähelepanu, kuigi selles võib Eesti jaoks sisalduda põhiosa võimalustest.

Rahvastikupoliitika põhialuste teksti kärbiti poliitilise konsensuse saavutamise nimel tugevalt ja nii on praegu markeeritud üksnes mõned hargmaisuse valitsemise tahud. See on mõistetav, sest strateegilistes alusdokumentides fikseeritaksegi põhisuunad ja valitakse rõhuasetused. Samas tähendab see, et alused vajavad tegeliku poliitikamõju saavutamiseks edasiarendamist. Tekkib küsimus, kus ja mis vormis seda teha, sellele aga alused ja seletuskiri praegu vastust ei anna.

Samuti on vähemalt üks tahk, kus tasub kaaluda selgemate suuniste andmist juba põhialuste kontekstis. Selleks on toimijate rollid ja koostööraamistik, mida pole praegu välja joonistatud. Nii ei teki alust hargmaisuse valitsetusele kui toimijate panuse ja koostoime põhisele nähtusele. Aluse võib juurde mõelda, ent selgem poliitikasuunis riigivõimule kui metavalitsetuse keskele ja koordineerijale teeks selgemaks nii ootused kui ka tasakaalustaks soovi, et just riigiasutused kõike ise teeks.

JÄRELDUSED. Eelneva põhjal peaks olema selge, et hargmaisus on rahvastikupoliitika jaoks oluline ressurss. Seda eriti väga väikeste riikide puhul nagu Eesti. Nägime võimaluste mitmekesisust ja leidsime pidepunkte, missugustest kaalutlustest lähtudes neid võimalusi kasutada.

Üldisel tasandil katab rahvastikupoliitika põhialuste dokument hargmaisuse küsimused alusstrateegia jaoks rahuldavalt, ehkki napilt ja mõnevõrra valikuliselt. On näha kaks võimalust, kuidas teksti kvaliteeti parandada.

Esiteks on otstarbekas luua selgem arusaam partnerlusest ja metavalitsetusest eri tasanditel. Kui saavad täpsemalt paika koostöösosalised neile seatud rolliootustega ning riigivõimu suhestumine koordineerija, toetaja, võimestaja või korraldajana, on poliitikaosalistel lihtsam end positsioneerida ja ka valitsemishierarhia järgmised tasandid saavad selgemini aru neile seatud ootustest. Samuti oleks mõtet paremini kajastada mitterändelise hargmaisuse kasutamist, mis praegu jääb napisõnaliseks.

Mõistagi on hulk kaalumiseruumi hargmaisuspoliitika meetmetes, mille mitmekesisust oli võimalik artiklis üksnes markeerida. Need võiksid siiski olla järgmise tasandi arengu- või tegevuskava küsimused. Kõigepealt on vaja selgust, kelle vastutusel ja missuguse kava toel hargmaisuse küsimusi korraldada. Kas muuta selleks oluliselt rahvuskaaslaste programmi fookust, kasutada mingil kujul loimumiskava, kujundada eraldi tegevuskava või leida mõni muu lahendus?

Teiseks tuleb tõdeda, et hargmaisus on valdkond, mis sõltub väga palju toimijatest, nende arusaamast, tegevusest ja suhetest. Niisuguseid valdkondi pole mõistlik

korraldada üksnes poliitika sisueesmärkidele tuginedes. Sisueesmärkideni jõudmiseks tuleb jätta piisavalt suur paindlikkusruum, mis võimaldab toimijatel ise kujundada sobivad viisid eesmärkide poole liikumiseks, suurendades sellega osalemismotivatsiooni ja poliitika legitiimsust.

Samas vajab niisugune riigiväliste toimijate ja kommunikatsiooni olulise rolliga valdkond teistest täpsemat koostöö- ja suunamisviiside väljajoonistamist. See võimaldab toimijatel mõista, kuidas oma rolli täita ja teistega suhestuda, samuti seda, mida oodata riigivõimult. Riigivõimu jaoks aga selgub, missugustes kohtades ja missuguses võtmes olla aktiivne, olgu siis otse tegutsedes või metavalitsetuse rolle täites.

Seetõttu oleks vaja pöörata oluliselt rohkem tähelepanu institutsionaalse disaini, valitsetuse jt küsimustele, mis polnud senise rahvastikupoliitika aluste teksti puhul esiplaanil. See pole nii üksnes hargmaisuse puhul, vaid teisteski valdkondades ning rahvastikupoliitikas tervikuna vajaksid rakendusmudelid selgemat läbimõttlemist. Kui tulevikus tekib soov põhialuste tekstiga edasi töötada, oleks mõistlik teha eraldi (ala)töörühm rahvastikupoliitika korraldusmudeli, poliitika-disaini ja valitsetuslahenduste tarvis. Vastasel juhul tuleb need küsimused lahendada täitevvõimu igapäevatöös.

KASUTATUD KIRJANDUS

ANNISTE, K., TAMMARU, T. (2014). Ethnic Differences in Integration Levels and Return Migration Intentions: A Study of Estonian Migrants in Finland. – Demographic Research, 30(13), 377–412.

BELL, S., HINDMOOR, A. (2009). Rethinking Governance. The Centrality of the State in Modern Society. Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, Sao Paulo, Delhi.

EMIX. Emigrant Policies Index (EMIX): New Dataset on Diaspora Policies. – <https://www.giga-hamburg.de/en/data/emigrant-policies-index-emix-dataset>.

FAIST, T., FAUSER, M., REISENAUER, E. (2013). Transnational Migration. Cambridge, Malden: Polity Press.

HOWLETT, M. (2011). Designing Public Policies. Principles and Instruments. London, New York: Routledge.

JAKOBSON, M.-L. (2014). Citizenship in Transformation. Political Agency in the Context of Migrant Transnationalism. Tallinn: Tallinna Ülikool. – <http://www.etera.ee/zoom/2005/view?page=3&p=separate&view=0,0,2067,2834>.

JAKOBSON, M.-L. (2017). Hargmaiuspoliitika. – T. Tammaru, R. Eamets, K. Kallas (toim). Eesti inimarengu aruanne 2016/2017. Eesti rändeajastul. Tallinn: Eesti Koostöö Kogu, 111–118.

KALEV, L., JAKOBSON, M.-L. (2013). Governing Transnationalisation and Transformation of State Sovereignty. European Consortium for Political Research 7th General Conference, 4.–7.09.2013, Sciences Po Bordeaux.

KALEV, L., VETIK, R., JAKOBSON, M.-L. (2015). Metodoloogiline rahvusriiklus ja selle kriitika. – Acta Politica Estica, 6, 20–36. – <http://publications.tlu.ee/index.php/actapoliticaestica/article/view/285/pdf>.

KEA. – <https://www.keanewzealand.com/>.

KNOPFEL, P., LARRUE, C., VARONE, F., HILL, M. (2010). Public Policy Analysis. Bristol, Portland: The Policy Press.

LIEBKIND, K., MANNILA, S., JASINSKAJA-LAHTI, I., JAAKKOLA, M., KYNTÄJÄ, E., REUTER, A. (2004). Venäläinen, virolainen, suomalainen. Kolmen maahanmuuttajaryhmän kotoutuminen Suomeen. Helsinki: Gaudeamus.

PETERS, B. G. (2015). Advanced Introduction to Public Policy. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.

RAHVASTIKUPOLIITIKA PÕHIALUSED 2035. [2018]. Riigikogu rahvastikupoliitika tööühma dokument. – <https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2018/03/Rahvastikupoliitika-pohialused-2035-PDF-680-kB.pdf>.

RAND, W. (1994). Eestlus on looming. Tallinn: Perioodika.

SCHNEIDER, A. L., INGRAM, H. (1997). Policy Design for Democracy. Lawrence: University Press of Kansas.

VERTOVEC, S. (2009) Transnationalism. London: Routledge.

ZAICEVA, A., ZIMMERMANN, K. (2016). Returning Home at Times of Trouble? Return Migration of EU Enlargement Migrants During the Crisis. – M. Kahanec, K. Zimmermann (Eds.). Labor Migration and the Great Recession: Adjustments in the Labour Market of an Enlarged European Community. Berlin, Heidelberg: Springer.