42/2020

Riigikogu Toimetised

www.riigikogu.ee/rito

Fookus

MÕELDES HOMSEST EESTIST

Strateegia „Eesti 2035“ koondab kaheaastases arvamuskorjes kogutud 17 000 inimese mõtted, milline peaks olema Eesti elu viieteistkümne aasta pärast ja kuidas selleni jõuda.

Tarmo Jüristo

PLANEERIMISEL TULEB VAADATA SUURT PILTI

Lähiajal uueneb Eestis enamik kehtinud valdkondlikke strateegilisi arengukavasid. See pakub suurepärase võimaluse värskendada poliitikakujundamise eesmärke ja plaane, aga ka vaadata kriitilise ja uuendusmeelse pilguga üle kogu raamistik, milles neid eesmärke ning plaane sõnastatakse.

Tea Danilov

RIIGIVALITSEMISE PROOVIKIVI

Koroonakriis kõigi oma ootamatustega on toonud kaasa olukorra, kus stsenaariumides sisalduvad arutluskäigud on tavapärasest kiiremini moraalselt vananenud.

Meelis Kitsing

HIINA – KAS OHT DIGITURULE?

Pakkumaks alternatiivi Hiina investeeringutele on võtmeteguriteks ELi koostöö ulatus ja võime arendada taristut, sealhulgas digitaristut kõige laiemas mõttes.

Ivo Suursoo

„EESTI 2035“ ON PIGEM VISIOON KUI STRATEEGIA

15 aastat on riigile lühike aeg – selle aja jooksul ei saa kõike muuta, aga kõiges saab muutuda natuke paremaks, saavutamata seejuures üheski valdkonnas eesmärke.

www.riigikogu.ee/rito

Riigikogu Toimetised

RiTo 42/2020

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 poliitikutele, teadlastele, õppejõududele, õpetajatele ja üliõpilastele, ametnikele, äri- ja mittetulundusühingute liikmetele 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 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, students, 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:
Maris Lauri – Riigikogu liige
Enn Eesmaa – Riigikogu liige
Raul Narits – Tartu Ülikooli võrdleva õigusteaduse professor
Tiina Randma-Liiv – Tallinna Tehnikaülikooli majandusteaduskonna professor, akadeemik
Anu Toots – Tallinna Ülikooli sotsiaalpoliitika professor
Kaire Põder – Estonian Business Schooli professor
Ivo Juurvee – Rahvusvahelise Kaitseuuringute Keskuse teadur
Priit Suve – Sisekaitseakadeemia professor
Henry Kattago – Riigikantselei strateegiadirektor
Kaido Jõgeva – Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakonna juhataja
Rita Hillermaa – Eesti Rahvusraamatukogu sotsiaalia ja parlamendiraamatukogu juhtivspetsialist
Tea Danilov – Arenguseire Keskuse juhataja

TOIMETUS:
Peatoimetaja: Tiina Kaalep | Tiina.Kaalep@riigikogu.ee
Tegevtoimetaja: Leeni Uba | Leeni.Uba@riigikogu.ee
Keeletoimetaja: Kaidi Saavan
Tõlkijad: Mari Ets, Helve Trumann, Mari Vihuri
Kujundaja: Ahto Meri
Nimeregistri koostaja: Kai Ellip
Kirjastamise projektijuht: Piret Pärgma, Eesti Rahvusraamatukogu | Piret.Pargma@nlib.ee
Küljendaja: Tarmo Rajamets
Trükk: Print Best OÜ

Riigikogu Toimetiste aadress:
Riigikogu Kantselei, Lossi plats 1a, 15165 Tallinn, Eesti/Estonia
Telefon +372 631 6382; faks +372 631 6354; e-post RiTo@riigikogu.ee
Autoriõigus: Riigikogu Kantselei 2020
Riigikogu Toimetiste koduleht veebis: rito.riigikogu.ee

Fotod: Andro Mänd, Andrew Keymaster, Arenguseire Keskus, erakogud, Erik Peinar, Jelena Rudi, Linda Liis Eek, Raul Mee, Riina Varol, Mana Kaasik, Medium, Politsei- ja Piirivalveamet; Riigikantselei, Riigikogu Kantselei, Shutterstock, Tallinnfilm, Unsplash.com, Välisministeerium

ISSN 1406-5665

Sisukord

Tiina Kaalep
Mis meid lahutab, mis meid ühendab 5

RiTo vestlusring

RiTo vestlusring
Strateegia „Eesti 2035“ suurim väärtus on tema koostamise protsess 7

Fookuses

Tarmo Jüristo
Kuidas planeerida strateegiliselt? 21

Henry Kattago
„Eesti 2035“ ehk strateegiline tervikvaade riigi arengu suunamiseks 27

Sven Kirsipuu
Riigi rahanduse väljakutsed ja valdkondlikud prioriteedid 39

Aune Valk
Haridus aastal 2035 49

Magnus Piirits, Kaupo Koppel
Eesti tervisekindlustussüsteemi valikud aastani 2035* 63

Kristina Reinsalu
Koosloome võimalused ja õppetunnid 73

Ivo Suursoo
Digi- ja innovatsioonipöörde roll strateegias „Eesti 2035” 85

Andro Mänd, Katrin Koov
Eesti linnade ruumilise arengu väljakutsed 95

Nele Nisu, Kristel Niidas
Tehnoloogilised uuendused ja isikuandmete kaitse 105

Uku Varblane
Eesti elanike liikuvusprofiilid globaalsete trendide taustal 119

Meelis Kitsing
Hiina investeeringud Euroopa digiplatvormidesse: millised on alternatiivsed tulevikud? 129

Tea Danilov
Milliste stsenaariumide poole oleme teel? 139

* Eelretsenseeritav artikkel

Poliitiline mõte

Tunne Kelam
Eesti teel muutuvasse Euroopasse **151**

Uuringud

Jaan Masso, Kadri Männasoo, Helery Tasane
Euroopa Liidu ettevõtlus- ja innovatsioonitoetused panustavad tootlikkuse kasvu ning hõivesse **159**

Diana Marnot
Balti julgeolekupoliitika alused **165**

Einar Värä
Viiepallise hindamissüsteemi arengulugu Eesti koolihariduses* **173**

Silvia Kaugia
Kuidas suhtuvad Eesti elanikud ja kohtunikud lähisuhtevägivalda **189**

Varia

Silva Kirsimägi
Abipolitseiniku õiguslikust vastutusest **201**

Jaak Juske
Toompea lossi Valges saalis on kujundatud Eesti ajalugu **209**

Rahvusvahelised parlamendiuudised

Piret Viljamaa
Parlamentaarsed uudised **211**

20 aastat Riigikogu Toimetisi

Aare Kasemets
Ajakirja Riigikogu Toimetised sihiseaded ja käimavedu **228**

Aivar Jarne
Toimetamised rohelise RiToga **236**

Helle Ruusing
Traditsioon on sündinud, et jääda **237**

Mart Raudsaar
Minu seiklusrikkad kaksteist numbrit **241**

Tiina Kaalep
On juhus, et minust sai 2020 talvel RiTo toimetaja **245**

Autoritest **247**
Contents **254**
Summaries **256**
Nimeregister **276**

* Eelretsenseeritav artikkel

Mis meid lahutab, mis meid ühendab

TIINA KAALEP
Riigikogu Toimetiste peatoimetaja

Ilmselt mäletame kõik võimlemistunni alul kõlanud käsklust, kus paaritud arvud ühte ja paaris arvud teise ritta pidid astuma. Nii tekkisid leerid algavaks lahinguks. Ühed teiste vastu. Muidu ei saanud sõda pidada, isegi mitte rahvastepallis.

Mõnevõrra üllatav, et keset suurt meditsiinikriisi tuleb meid kaheks lugeda, kuigi 58 protsenti küsitletutest* arvab, et abielureferendumil kõlav küsimus ei ole oluline riigieluline teema. Samas, kui referendum toimuks, hääletaks 46 protsenti selle poolt, et abielu oleks Eestis vaid mehe ja naise vaheline liit. Referendumi poliitiline loogika on arusaadav: kui erakond on valijale lubaduse andnud, on just valimiste eel tähtis end ses asjas näidata. Ja me kõik oleme selles näitamises nüüd tahes või tahtmata osalised. Samas on meditsiinikriis kogu maailmas süvenemas ja meilgi on haiglad kiirelt täitumas. Tänagi, kui neid ridu kirjutan, lisandus Eestis 274 uut COVID-19 nakatunut.

Me läheme neis kaheks loetud leerides vastu presidendi-, siis kohalikele ja lõpuks Riigikogu valimistele. Mil moel mõjutab kevadine referendum Eesti poliitilist kaarti lähitulevikus, näeme juba kohalikel valimistel. Ent sõltumata tulemuse kaldumisest ühele või teisele poole, on karta, et rahu majja see referendum ei too.

Selline on kontekst. Aga siit edasi läheb jutu toon palju optimistlikumaks, sest paradoksaalsel kombel on käesoleva RiTo fookusteema vastupidiselt eelräägitule mitte polariseeriv, vaid ühendav – rahvast, poliitikuid ja loodetavasti ka poliitikaid. Eesti tulevikku kujundav strateegia „Eesti 2035“ pole mitte ühe erakonna ega isegi koalitsiooni, vaid kogu Eesti arengudokument, mis kirjeldab Eesti strateegilisi sihte ja näitab, mida nendeni jõudmiseks teha.

On väga teretulnud, et ametis olev valitsus võttis strateegia koostamise oma tegevusprogrammi. Nii tekib Eestil lõpuks pikemaajaline plaan. See plaan peab olema tuntavalt pikem kui üks valimistsükkel ning ta peab ideaalis moodustama katusstrateegia lühema ajaperspektiivi ja kitsama teemapüstitustega riiklikele strateegiatele. Kitsamaid ja lühemaid meil jätkub – väidetavalt on meil ligi 50 erinevat poliitikadokumenti, mis hõlmavad 17 poliitikavaldkonda ja omavad erinevaid ajaraame. Tea Danilov kirjeldab oma artiklis, millised on viimase aja olulisemad arengustrateegiad ja mis neist on saanud. Soovitan lugeda. Nagu ka teisi, strateegia „Eesti 2035“ eri külgi käsitlevaid artikleid.

Kui loete poliitikute vestlusringi, näete, et erakondade esindajad suhtuvad

* Turu-uuringute AS, uuring avaldati 16. novembril 2020.

eelmainitud strateegiasse mõõduka optimismiga. Kes hindab protsessi, kes vastavust põhiseadusele, kes näeb konkreetsete teemade õigeid rõhuasetusi, aga üldine tonaalsus on hea. Muidugi ei ole strateegias mingeid rabavaid üllatusi. Ei saagi olla. Teame, kus oleme, nii oma regionaalpoliitiliste hädade, julgeolekuprobleemide, vananeva rahvastiku kui muuga. Strateegia maalib eri valdkondadest andmete ja analüüsi toel realistliku pildi ja annab suuna, kuhupoole liikuda. Asjaolu, et koos Riigikantseleiga valmistas dokumenti ette Rahandusministeerium, annab põhjust loota, et eesmärgid seotakse ka ressursiga. Kui tahta olla kriitiline, võib ju norida konkreetsete mõõdikute kallal, küsides, kas strateegia numbrilised eesmärgid pole mitte liialt suured ja kättesaamatud? Aga teisalt – mis mõtet on latile panna kõrgust, mille üleeile alistasid?

Strateegia ise saabus valitsusest Riigikokku justkui üleöö. Peaministri pidulik saatesõna, mis oli pigem strateegia tähtsust rõhutav kui konkreetseid sihte tutvustav, pälvis parlamendi rahutu nurina, justkui poleks saadud valmistuda, lugeda, arutada. Usun, et kui oleks tahetud, oleks siiski saanud. Dokument oli veebis kuid, oodates lugejaid. Ja enne seda korraldati arvamuskorje, milles osales 17 000 inimest kahe aasta jooksul. See on võimas number, mille toel loodetavasti Riigikogu strateegia ka vastu võtab, neelates alla mõru pilli, et saalis enam dokumenti muuta ei saa.

Ja siit jõuame ringiga tagasi alguse juurde. Midagi revolutsioonilist strateegia vastuvõtmine kaasa ei too, see on ilmselge. Aga on siiski lootust andev, et kõige üldisem arusaam Eesti tulevikust ulatub üle erakondade ja valitsuste ja toob paariks loetud inimesed kasvõi korraks ühte ritta tagasi.

* * *

Riigikogu Toimetised on ilmunud 20 aastat. Päris hea iga ühele ajakirjale. Seni on seda koos käesolevaga vedanud viis toimetajat. Numbri lõpust leiate ajaloorubriigi, kus oma võitlusi sõnade ja tegude rindel meenutavad Aare Kasemets, Aivar Jarne, Helle Ruusing ja Mart Raudsaar.

Strateegia „Eesti 2035“ suurim väärtus on tema koostamise protsess

Riigikogu Toimetiste vestlusringis 14. oktoobril olid Jaak Valge (EKRE), Riina Sikkut (SDE), Helir-Valdor Seeder (Isamaa) ja Erki Savisaar (Keskerakond)[1]. Diskuteeriti strateegia „Eesti 2035“ teemal. Vestlusringi juhatas Tiina Kaalep.

TIINA KAALEP: Riigikogu Toimetiste seekordne number on pühendatud strateegiale „Eesti 2035“. Toimetus on tellinud strateegia erinevaid aspekte puudutavaid artikleid, uurimuste kokkuvõtteid ja ülevaateid. Tänane poliitikute vestlusring on mõeldud ajakirja fookusteemat sisse juhatama ja arutlema selle üle, milline dokument strateegia „Eesti 2035“ õigupoolest on.

Ja alustuseks küsimus teile kõigile: mis on selle dokumendi kõige olulisem idee teie jaoks?

JAAK VALGE: Meie vaadetest on sees kaks tähtsat asja. Seal on sõnastatud ühe olulise eesmärgina, et Eestis eesti keelt emakeelena kõnelevate inimeste arv ei peaks langema. See on väga oluline ja see sinna meie ettepanekul ka sõnastati. Nii et kui me räägime sellest, et Eesti inimeste arvukus peaks kasvama ja me teame, et seda saab teha ka migratsiooniga, siis meie selle poolt ei ole. Migratsioon loomulikult peab toimuma, see on selge, aga sissetulevate inimeste hulk ei tohi olla nii suur, et eestlaste kui põlisrahvuse esindajate osakaal kohapeal vähemusse jääb.

Teine suur asi, mis meie ettepanekul sinna sisse on läinud, puudutab kaasamist. Sidusa ühiskonna toimimiseks Eestis ja kodanike kaasamiseks otsuste tegemisse on vajalik rahvaalgatuste ja rahvahääletuste hõlbustamine. Ja see on meie ettepanekul nüüd strateegias kahes kohas sees.

TIINA KAALEP: Aga rahvaalgatuse võimalus on meil ju kogu aeg olemas olnud.

JAAK VALGE: Vaat see on see, kuidas me seda defineerime. Rahvaalgatuse mõiste on meil olnud natukene ära kaaperdatud. Rahvaalgatus praeguses mõistes või nii nagu juristid sellest aru saavad, on tegelikult petitsiooniõigus. See on nagu heale tsaarile kirjutada üks palvekiri, mida võib arvestada, aga võib ka mitte. Rahvaalgatus Eesti traditsioonilises

[1] Reformierakonna esindajal ei olnud võimalik osaleda.

mõistes tähendab ikkagi seda, et teataval hulgal kodanikel on õigus esile kutsuda rahvahääletusi, mille tulemusena sünnivad siduvad poliitilised otsused.

RIINA SIKKUT: Minu meelest ei ole selle dokumendi väärtus konkreetses indikaatoris või käsitletud teemas, vaid selles, kuidas see peaks ühiskondliku kokkuleppena Eesti tulevikku suunama.

TIINA KAALEP: Kas see võiks olla Eesti ühiskondliku kokkuleppe raamdokument?

RIINA SIKKUT: Arvestades, kui lai on kaasamise ring olnud, näiteks ka maapiirkondade raamatukogudes ...

TIINA KAALEP: ... 14 000 inimest.

RIINA SIKKUT: Kõik nad said, öelda, mis on nende jaoks tähtis ja mida nad väärtuslikuks peavad. Selline kaasamine on Eesti jaoks ikkagi harukordne. Ja teine on taotlus olla erakondadeülene,

Tiina Kaalep

Foto: Erik Peinar

kasvõi rahvastiku teemal või keeleõppe küsimustes. Need on Eesti tuleviku jaoks kahtlemata sõlmteemad ja on siin nii probleemide kui ka arenguvajaduste osas lahti seletatud ja struktureeritud.

Aga ma tooksin välja ka selle, et kui arengukavade maastik on seni olnud väga isetekkeline, hästi kirju ja dokumendid olid erineva tugevusega, erinevaks perioodiks ja erineva detailsusastmega koostatud, siis nüüd see katusdokument aastani 2035 tuleb palju ühtlasem.

Eesti 2035 koostamise käigus on maailmas toimuvatest muutustest ja suurtest trendidest, Eesti elu murekohtadest ja kaasamise käigus kogutud mõtetest filtreeritud välja strateegilised sihid ja vajalikud muutused valdkondadeüleselt ehk ei ole me jaoks harjumuspärast „ministeeriumite“ jaotust. Seni on paljusid valdkondi juhtinud poliitika põhialused, mis on väärtuspõhised. Eesti 2035 haare ei ole sama lai kui poliitika põhialustel. Mina arvan, et seda [arengukavade] maastikku tuleks kindlasti korrastada ning ka tegevuste ja rahaga paremini siduda, on see siis metsanduses, hariduses või kultuuri valdkonnas. Aga kiiresti tegemise käigus millegi ära kaotamise oht on meil olemas.

TIINA KAALEP: Miks kiiresti tehes, seda on kaks aastat küpsetatud?

RIINA SIKKUT: Täpselt, kaks aastat on küpsetatud, aga see ei ole olnud Riigikogu kook. Nüüd see justkui peaks olema Riigikogu oma ...

TIINA KAALEP: Mitte ainult, lisad on ju valitsuse teema.

RIINA SIKKUT: Siiski, see anti Riigikogule üle valmisdokumendina, ilma et oleksime saanud kaasa rääkida ülesande püstituse osas. Ma ei ütle, et see on vale või halb, aga see on midagi, mida me peame meeles pidama, kui meie Riigikogu liikmetena arutame, kuidas edasi minna. Tegelikult on see meie teadlik otsus, kuidas strateegilise planeerimisega edasi minna: kas me nüüd usaldame, et Riigikogu roll Eesti strateegilise arengu juures jääb samaks või siis muutub, kas kahaneb või suureneb. Kui me vaatame presidendi sõnumit käesoleva istungjärgu avakõnes, siis peaks just Riigikogu pikemalt tulevikku vaatama, et Eesti sihte seada.

TIINA KAALEP: Riigikogu suures saalis oli selle dokumendi üleandmisel üsnagi

Tulevikustsenaariumi arutelul oli ka üks väike tuleviku tegija.

Foto: Erik Peinar

ärritunud atmosfäär. Mis võis olla selle põhjuseks?

RIINA SIKKUT: Ärritus ei olnud üldse seotud dokumendi ega selle sisuga, lihtsalt protseduuriga – miks peaminister ei soovinud vastata küsimustele, kas sellel oli mingi põhjus. Ma üldse ei loeks sellest midagi tugevamat välja.

TIINA KAALEP: Helir-Valdor Seeder: sama küsimus, mis selle strateegia kõige olulisem sõnum on?

HELIR-VALDOR SEEDER: Mina ei oska selle dokumendi tähtsust üle hinnata. Ma ei taha sellega ka väljendada seda, et sellist dokumenti ei oleks üldse vaja, kindlasti ongi vaja. Ma lugesin selle kaks korda läbi ja ma ei oska midagi esile tuua (nii nagu Jaak siin tõi esile üks või kaks detaili); see on kõikehaarav dokument, mis valdkondades jääb suhteliselt üldsõnaliseks. Mõned asjad on seal toodud välja ka numbriliselt ...

TIINA KAALEP: Lausa väga palju asju.

HELIR-VALDOR SEEDER: Ikkagi, kui ma lisad kõrvale jätan. Ka 2035 osas on mõned asjad toodud lausa protsendiliselt välja, aga üldiselt on ta väga üldsõnaline. Minu jaoks on sel dokumendil kaks väärtust: esiteks see, et maailm ongi järjest rohkem avatud ja integreeritud ning ka dokumendid peavad olema integreeritud. Kui me teeme kitsaid valdkondlikke arengukavasid, nägemata, mis laiemalt Eestis või maailmas toimub, siis need ei ole realistlikud ega hakka toimima. Peab nägema kogu taustsüsteemi ja minu arust see strateegiline arengudokument peakski olema selline, mis näeb tervikut ja mul on tunne, et seda on siin püütud taotluslikult saavutada. Mulle tundub, et teatud osas ongi saavutatud. Seal on vaadatud kõiki valdkondi, samuti väljaspool Eestit toimuvaid arenguprotsesse. Eeldatud, et see, mis on viimastel aastatel toimunud – rahvusvaheliste organisatsioonide tähenduse ja osakaalu vähenemine – seaks liikmesriigid uue olukorra ette nii välis- kui julgeolekupoliitika loomisel ja ka majanduses tekiks potentsiaalne oht protektsionismi kasvule riikides jne. Dokument vaatab laiemalt ja terviklikult kogu arengut, mis mõjutab ka Eestit ning see on minu arvates väärtus.

Erki Savisaar (Keskerakond)

Foto: Erik Peinar

Ja teiseks see, et oleks ka tasakaal erinevate valdkondade ja prioriteetide vahel. Kui me räägime eesti keelest ja rahvastikust, siis see sõltub väga paljudest asjaoludest väljaspool Eestit. See on seotud migratsioonipoliitikaga, kõrghariduse ja teaduse tegemise poliitikaga, peaaegu kõigega. Lisaks sellele, et dokument on kõikehaarav, on sel olemas ka tasakaal erinevate valdkondade vahel ja mulle tundub, et vähemalt rahuldaval tasemel on see õnnestunud.

Kaasamisprotsessi puhul olen nõus, et suur väärtus on see, et inimesed mõtlevad. Aga mina väga suurt tähendust sellele dokumendile praktilise reguleeriva õigusaktina tõepoolest ei omista. Paraku 15 aastaga muutub maailm tundmatuseni. Mõtleme täna 15 aastat tagasi – kes oleks suutnud neid protsesse ette näha, mis on toimunud Euroopa Liidu tasemel või ka meie riigi sees, rääkimata erinevatest majanduskriisidest, mis on kapitaalselt mõjutanud küll riigieelarve baasseaduste või riigieelarve koostamise põhimõtteid, kõiki muid asju, mida siin aeg-ajalt on mõeldud isegi põhiseaduse tasemel ära fikseerida. Väga hea, et me ei ole seda teinud, muidu me oleks väga jäigalt kinni regulatsioonides. Nii et see on ikka arenduslik ja ettevaatav dokument, mitte regulatiivne dokument. Eesti 2035 on filosoofiline, ettevaatav strateegiline dokument ja seda ülesannet ta minu meelest ka täidab.

TIINA KAALEP: Mind üllatas tegelikult selle strateegia elluviimise kava, mis näeb ette igal aastal kalendaarselt, millal ja kuidas sidustatakse muid planeerivaid dokumente 2035ga. Välja on töötatud

esialgne kalendaarium, kuidas mitte kaotada suurt pilti, mida 2035 ette näeb. Et kogu aeg meeles hoida ja vaadata, et nii riigieelarvestrateegia kui ka muud arengukavad oleksid strateegiaga seotud.

ERKI SAVISAAR: Üldiselt selline suure pildiga dokument peab igal juhul olema. Strateegiliste dokumentide suurim puudus on see, et nad jäävad riiulile seisma ja nendega heal juhul tegeldaks uuesti siis, kui tähtaeg läbi saab. Ma arvan, et need dokumendid võiksid olla pidevas muutuses, mitte et neid iga aasta läbi võtta, aga mingisuguse sammuga, nt viie aasta tagant – mis on läinud selle plaani järgi, mis on muutunud ning esitada uued eesmärgid. Üldiselt see visioon, kuhu minna, et Eesti oleks ühtsem, sidusam, tervem ja rikkam – need on minu meelest väga õiged eesmärgid. Ma arvan, et siin erakondade vahel mingisugust vaidlust ei ole. See ongi eesmärk, kuhu me kõik ju püüdleme. Jääb loota, et me leiame ka tegevuskava, kuidas nende eesmärkideni jõuda.

TIINA KAALEP: Miks mitte, siin ju mainiti võimalust selleks, et see oleks erakondadeülene dokument.

JAAK VALGE: Eks ta ju kajastab sellise esindusdemokraatia poliitika vektoreid, kus kõik erakonnad on olnud arvamuskorje käigus ka üks osa kõigist 17 000st. Hea kolleegi Riina poolt positiivselt hinnatud 17 000 inimest – see põhimõtteliselt tundub suur arv, aga küsimus on selles, kuidas seda käsitleda. Vaadake, kui Nõukogude Liidu 1977. aasta konstitutsiooni koostati, siis töökollektiividest tuli kindlasti märksa rohkem inimesi kokku kui meie raamatukogude 14 000. Konstitutsiooni koostajad võtsid arvesse neid arvamusi, mis nendele meeldisid ja teised lihtsalt lükkasid tagasi.

Tulime [EKRE – *toim*] protsessi juba siis, kui protsess käis ja meil ei olnud väga võimalust seda muuta. Meie arvates oleks olnud õigem nende sõlmküsimuste kohta siiski teha esindusliku valimiga uuringuid.

Kas me oleme valmis 2050. aastal kliimaneutraalsuseks? Siin on sõnastatud mõned väga idealistlikud eesmärgid, näiteks tervena elatud aastad – mis on natukene utoopiline. Praegu meil tervena elatud aastate arv on isegi stagneerunud ja ei ole alust arvata, et tavalise poliitikaga ta nii kõrgele tõuseks kui strateegias on sõnastatud. Oleks tulnud inimeste käest küsida, et kui me soovime nii sedavõrd kõrget tervena elatud aastate arvu, kas oleme nõus ka mööndusi tegema, nt alkoholipiiranguid ja muud sarnast. Arvamusküsitlusi tegelikult ei ole

See visioon, kuhu minna, et Eesti oleks ühtsem, sidusam, tervem ja rikkam – need on minu meelest väga õiged eesmärgid.

ERKI SAVISAAR

tehtud sõlmküsimuste kohta. Kaasamine on minu meelest siin natuke nagu võltsdemokraatia.

RIINA SIKKUT: Ega 14 000 inimese käest ei küsitud heakskiitu strateegiale. Küsiti, mis nende jaoks oluline on – kas näiteks looduskeskkond või kui palju sotsiaalseid väärtusi hinnatakse. Viis prioriteeti tulevadki selle pealt, et mida inimesed oluliseks peavad. Kuidas seda saavutada, kas tõhus on näiteks piirata alkoholi müüki või teha muud – neid valdkondlikke uuringuid peab tegema näiteks sotsiaalministeerium, et oma tegevusi planeerida.

HELIR-VALDOR SEEDER: Jättes selle konkreetse näite alkoholitarbimisega kõrvale, saan aru, et see vaidlus on olemuslik. Jaak soovib, et sisend oleks

nii-öelda rohujuure tasemel – küsitlused, rahva arvamused välja selgitatud.

TIINA KAALEP: Jaak Valge oletus on see, et on toimunud toimetamine, väljajätt, aga me ei tea, kas on toimunud või ei.

HELIR-VALDOR SEEDER: Dokumendi koostajad on lähtunud esindusdemokraatia mehhanismist, aga sina soovid seda otse- ehk rahvademokraatia mehhanismi rohkem.

JAAK VALGE: See on rahva arvamuse teadasaamine.

RIINA SIKKUT: Riigikantselei inimesed käisid meil fraktsioonis ja usun, et ju nad käisid kõikides fraktsioonides. Rääkisid, keda on kaasatud ja mida inimestelt küsiti. Need küsimused ei olnud sellise detail-

Väärtusküsimuste puhul ei ole poliitikud üldiselt targemad kui enamik kodanikke.

JAAK VALGE

susastmega, nagu sa ette kujutad. Pigem väärtused: kas te tähtsustate turvalisust, looduskeskkonda; hinnake 10-palli skaalal ...

JAAK VALGE: Mina tsiteerin strateegia koostajaid. Minu sellekohasele kriitikale vastasid nad niimoodi, et oli küll üleriigiline küsitlus, milles osales ligi 14 000 inimest. Küsimustikule vastajaid oli pea kõikides vanusegruppides, esindatud olid kõik maakonnad. Aga see ei tähenda, et see oleks olnud esinduslik valim. Üks asi on esindusliku valimiga tehtud küsitlus, kus me saame teada, mida eelistatakse ühes või teises vanusegrupis, kui suures proportsioonis midagi eelistatakse ning teine on lihtsalt lausaline, paljude inimeste küsitlus, kes Eesti keskmist ei esinda. Need on lihtsalt kaks eri asja.

ERKI SAVISAAR: Ega see dokument ei pretendeeri sotsioloogilisele uurimusele. See on visioonidokument, kuhu on juurde võetud natukene tunnetust rahva hulgast.

HELIR-VALDOR SEEDER: Mina ei räägi rakendatavatest meetmetest, mis on ka väga oluline. Kui me sellest arengustrateegiast räägime, kuidas seda ellu viia – ma toon ühe näite, et ega siin terviklikku süsteemi täna ei ole. Lihtsalt markeerin ühte valdkonda, millega eile natukene tegelesin. Meil on strateegia 2035, oletame, et see saab heakskiidu. Siis on olemas ühes valdkonnas PÕKA ehk põllumajanduse-kalanduse arengukava aastani 2030, millel otsest vajadust ei ole ei riigisiseselt ega ei tule sinna ka Euroopa Liidu rahalisi vahendeid, aga selle oleme ise tekitanud ametkondlikult sinna vahele, juhin tähelepanu, et aastani 2030. Siis tuleb praegu kehtiv MAK ehk maaelu arengukava ehk siis tulevikus majandusstrateegia, mis on mõeldud Euroopa Liidu finantsperioodi seitsmeaastase plaanina, mis on kohustuslik ja mille peab Euroopa Komisjon igale liikmesriigile heaks kiitma. See tuleb PÕKA juurde, kõrvale või alla, kuhu iganes. Siis tuleb nelja-aastane riigieelarve strateegia plaan ja siis tuleb iga-aastane riigieelarve. Ma küsin, kus see süsteemsus on? Ega väga olegi.

TIINA KAALEP: Me ju eeldame kodanikena, et nad on kõik seotud.

HELIR-VALDOR SEEDER: Mingil määral ongi, aga kõik on erinevate suunitlusega. Mõned tulevad Euroopa Liidu rahade kasutamise vajadusest, mis on kohustuslikud ja millel on oma loogika sees. Aga kõik on erinevate aegade ja sisuliste eesmärkidega. Minu arvates siin ei ole terviklikku lähenemist, siin ei ole süsteemset lähenemist ülemäära palju.

ERKI SAVISAAR: Kahjuks ma olen Heliriga nõus. Olen metsanduse arengukavaga pidanud tegelema ja see vaidlus on omadega metsas. Ei nähta metsast välja

Jaak Valge (EKRE)

Foto: Erik Peinar

ega metsa väljastpoolt, rääkimata suurest pildist. Mingisugune dokument peaks selle suure pildi kokku panema, mis oleks ülejäänutele sisendiks ja mis arvestaks nendega tulevikus.

Teistpidi on küsimus selles, kas me sellise dokumendiga püüame arengut suunata või püüame reageerida sellele, mida ühiskond arvab. Mingisugune suunamise ja teavitamise funktsioon võiks olla. Me ei saa teha ainult seda, mida rahvas kuskil arvab.

JAAK VALGE: Ma olen põhimõtteliselt nõus sellega, et loomulikult nendes dokumentides peab olema avangardistlikku sihiseadet. Nende dokumentide koostamisel ei saa poliitikud olla avaliku arvamuse järelkäru, aga ilmselgelt on teatavaid väärtusküsimusi, mille lahendus on [kaldu] ühele või teisele poole. Kas me eelistame Euroopa Liidu föderaliseerumist või mitte? Dokumendis oli esialgu selline sõnastus, et me eelistame Euroopa Liidu föderaliseerumist, aga meie ettepaneku kohaselt sõnastust pisut pehmendati.

Väärtusküsimuste puhul ei ole poliitikud üldiselt targemad kui kodanike enamus. Taoliste strateegiate väärtused ei tohi põhimõtteliselt oluliselt erineda kodanikena tunnetatutest. Vastasel korral jääb strateegia paberile, seda ei viida ellu. See peab tagasi kajama või kõlama kodanikkonna seas. Kodanikud peavad selle omaks võtma.

TIINA KAALEP: Mu taju on teie mõtete pealt, et see võiks olla just selline dokument. „Eesti 2035“ esindab

olulistes väärtusküsimus enam-vähem kodanikkonna arvamust.

RIINA SIKKUT: Ma unustasin esimese küsimuse juures lisada, et mind hämmastas, kui hästi on strateegia põhiseadusega kooskõlla viidud ja kokku kõlama pandud. See, mis puudutab eesti keelt ja kultuuri, mis puudutab õigusriiki. Tavaliselt hakkavad meil arengukavad kuidagi tühjast kohast või õhust peale, siin on tegelikult ring täis tehtud. Alustatakse põhiseadusest ja siis on sealt laiendatud ja mindud edasi detailsemate teemade juurde, mille puhul minu meelest ei ole konfliktseid väärtusküsimusi sisse toodud või lahendatud.

Mulle väga meeldib Erki mõte, et mis juhtub, kui küsida inimestelt, kas nad tahavad, et nende töö väga palju muutuks. Tuleb teile siin praeguse asemele digitaalne tööpink, inimene vastaks, et tal on praegune selgeks õpitud, ei ole vaja. Tema enda tervise huvides oleks digitaalne pink, kus on vähem mehaanilist jõudu vaja, parem. Aga ta ei taha õppida ja kardab muutust. Kas me peaks seda (Jaagu sõnul) arvestama ja riik ei tohiks tööstuse digitaliseerimist tagant tõugata? Tegelikult peaks ambitsioon olema suurem ja tulevikku näitama.

JAAK VALGE: Ma ei vastanda, ta peab olema nii ühte kui teist.

TIINA KAALEP: Probleemseks võib kujuneda selle strateegia vastuvõtmisel just nimelt mõõdikute utoopilisus. Need numbrid, mis on lisades toodud, kas teil on selle kohta kommentaare? Näiteks on prognoositud väga suur oodatava eluea kasv. Ja mis mind üllatuma pani – doktorikraadiga inimeste osakaal 25–64 aastaste inimeste seas – oodatav tõus on, ma ütleksin, pöörane.

HELIR-VALDOR SEEDER: Mina olen nõus, minu arvates on ka mõned asjad esitatud väga jõuliselt. Võib ju sellesse dokumenti suhtuda nii, et eesmärgid ja ideaalid peavadki olema väga kõrged, et kui me kätte ei saa, iseenesest ei ole suur õnnetus. Eesmärk on püstitatud ja selles suunas tuleb liituda.

Aga kaks asja. Esiteks, mõõdikud on kohati sellised, mille puhul on praegu väga raske uskuda, et me need saavutame. Teiseks, selles tekstis on väga palju ilusat juttu. Ideaalset ilusat juttu – ühiskonna sidususe alus on ühtne Eesti identiteet, mis põhineb põhiseaduslike väärtuste jagamisel, ühtekuuluvustundel ja jagatud kultuuriruumil, enese teadlikul määratlemisel Eesti ühiskonna liikmena ning ühiskonnas kehtivate normide ja seaduste austamisel jne, siin on pikalt räägitud, kuidas segregatsioon kaob meil ära.

Ma mõtlen nüüd arengule, mis on toimunud 30 aasta jooksul. Tunnistagem ausalt, et me ei ole 30 aasta jooksul, kus on terve uus põlvkond peale kasvanud, suutnud lahendada suurel määral ei haridusküsimusi ega ka poliitilist segregatsiooni küsimust selles mõttes, et venekeelne elanikkond hääletab mitte maailmavaateliselt, vaid selgelt keele ehk rahvuslikul printsiibil.

TIINA KAALEP: Aga halvemaks ei ole ju ka läinud?

JAAK VALGE: Kohati ka halvemaks, ma julgen öelda. 1990. aastate keskel oli venekeelsel elanikkonnal teatud ulatuses valmisolek nii-öelda riigikeelsele õppele või eestikeelsele õppele üleminekuks suurem, kui seda on praegu. Et järgmise 15 aastaga me astume niisuguse jõulise sammuga edasi, mina sellesse ausalt öelda ei usu, vaadates trende ka väljaspool, mis toimub laias Euroopas. Aga küsimus ei ole minu usus, ma lihtsalt tahtsin sellele küsimusele kommentaarina öelda, et mulle mitmed asjad tunduvad natukene teoreetilised, aga väga ilusad ja õiged ning ega see ei ole vale. Väga ilus ja õige, aga nad ei ole kättesaadavad realistlikult selles ajaraamistikus.

ERKI SAVISAAR: Olen nõus, et eesmärk peab ambitsioonikas olema, sest kui seame nõrgad eesmärgid, siis see ei motiveeri, mingisugusel hetkel hüppame sealt üle. Siis me ei mõtlegi selle peale, kuidas võiks jõuda eesmärgini. Ma hariduse vaidlusesse väga ei süveneks. Sellega on

hakatud tegelema viimasel neljal aastal, aga need varasemad 26 aastat tegelikult ei tegeletud sellega, vaid keskenduti vastandumisele. Kui me nüüd need järgmised 15 aastat suudame keskenduda sellele, et muutuda sidusamaks ja integreerida, siis ma isegi ei näe probleemi, me võime jõuda selle eesmärgini.

Doktorikraadid on muidugi tore mõõdik. Minule meeldiks, kui doktoritööd oleksid eesti keeles, mitte inglise keeles, aga see on tehniline detail. See on väga oluline keele arengule.

Ma ei välistaks, et doktorikraade võib nii palju tulla, sest teaduskraadide saamine on läinud oluliselt lihtsamaks kui see oli 15 või 20 aastat tagasi. Praegu enamik lõpetavad magistritasemel, mõningatel erialadel bakalaureust ei antagi, antakse vaid magistrikraad. Nii et viie aastaga oled magister ja siis mõtled, kas lähed tööle või õpid natuke veel ja oled doktor. Kui inimene tahab õppida, siis ta teeb selle kraadi ära.

TIINA KAALEP: Pigem on küsimus selles, kas Eesti tööjõuturg on valmis doktorikraadiga inimeste rakendamiseks?

ERKI SAVISAAR: Ma arvan, et valmisolek on olemas, probleem on rahastamismudelis, mille üle me tõenäoliselt kunagi vaidleme – kuidas magistri- ja doktoriõpet peaks rahastama. Ma arvan, et erasektori panus peaks siin olema märksa suurem ja tulevased magistrid ja doktorid peaksid töötama ettevõtete juures, aitama ettevõtetel välja töötada uusi innovaatilisi lahendusi või lahendada nende ärilisi probleeme. Kui me vaatame, kui palju meil ettevõtetesse seda uut teadmist on vaja, arvestades kas või rohepöörde temaatikat, siis ma arvan, et vajadus sellise hulga tarkade inimeste järele on Eestis kindlasti olemas. Küsimus on selles, kas me suudame need inimesed leida omade, eestlaste hulgast, või nad lihtsalt tulevad meile sisse.

JAAK VALGE: Siin on olnud üks meie oluline ettepanek, mida on strateegias arvesse võetud. Eesti haridussüsteem peaks töötama Eesti ühiskonna huvides. Mitte üleharitute osakaal ei ole ühiskonnas kõrge, vaid möödaharitute oma. Me harime neid inimesi, kelle jaoks meil tööturul ei ole kohta, kelle oskused ettevõtjate arvamuse järgi ei vasta nende vajadustele. Need on üleeuroopalised uuringud ja Eestis möödaharimise osakaal üks kõige suuremaid. Taoliste mõõdikute seadmine nagu doktorite osakaal, on natukene kaheldav. Erki juba tõi väga hästi välja selle, et see võib tegelikult tähendada, et me devalveerime haridustaset. Kui plaanitakse minna üle üldisele keskharidusele või üldisele doktorikraadi saamisele, siis mul on alati see küsimus, et kas need inimesed, kes seda planeerivad, näevad ette Eesti inimeste vaimse võimekuse tormilist kasvu lähemas tulevikus. Kui seda ette ei nähta, siis on tegelikult küsimus lihtsalt haridustaseme devalveerimises.

Üks oluline asi, mille puhul me tõesti ettepaneku tegime, aga mis jäi arvesse võtmata. Tervena elatud aastate puhul on mõõdik meestel 63 ja naistel 64,5 aastat, see on täiesti selgelt kättesaamatu. Rahvatervise arengukava aastaks 2009–2020 nägi 2020. aastaks ette meestel tervena elatud aastaid 60 ja naistel 65, kuid tegelikult on see näitaja meil stagneerunud või isegi alla läinud natukene. 2018 oli meestel 53 ja naistel 56 tervena elatud aastat. Selleks, et seda eesmärki saavutada, tuleks kasutada väga tugevaid meetmeid, kaasa arvatud minu poolt mainitud alkoholipiirangud.

Aga ma olen eelkõnelejaga nõus, et teinekord peabki selliseid ilusaid eesmärke sõnastama.

ERKI SAVISAAR: Vaimse võimekuse kohta tahaksin öelda, et doktoreid ei ole vähe mitte sellepärast, et eestlaste vaimne võimekus ei küüni doktoritööni, vaid küsimus on motivatsioonis. Miks ma istun ülikoolis doktorikraadi nimel ja mis ma sellega peale hakkan, kas ma hakkan saama kuskil kõrgemat palka? Tööhõives meil tegelikult teaduskraade ei väärtustata ja seetõttu ei ole ka motivatsiooni. Kui

me saame neid inimesi rakendada nii, et nad reaalse töö eest saavad korralikku palka, sealhulgas tehes oma doktori- ja magistritööd, siis on motivatsioon kindlasti suurem ja ma näen, et doktorikraadid võivad tulla.

HELIR-VALDUR SEEDER: Jaak, sa ütlesid, et hariduskorraldus ja haridussüsteem peaksid töötama ühiskonna heaks. See on väga lai ja abstraktne, mida tähendab ühiskonna jaoks? Strateegias on käsitletud ka üksikisikut – haridussüsteem peab olema ühelt poolt õpilase teenistuses või õppija jaoks ja teiselt poolt seotud tööturuga. Need võivad olla täiesti vastandlike huvidega asjad, aga ei pruugi olla. Kus sa valiku teed? Kui sa annad inimesele tema enda huvidele ja võimetele vastava võimaluse välja areneda, siis ta loob ise võib-olla endale töökoha, see on üks filosoofia. Teine on see, et vaatad mehaaniliselt, milline on majanduse struktuur ja tööjõu vajadus. Kus see tasakaalu piir läheb?

Inseneriharidust on vaja Eesti ühiskonnas tõsiselt senisest oluliselt rohkem tähtsustada ja panustada selle tasakaalustamiseks rahvusteadustesse.

HELIR-VALDOR SEEDER

Ma olen ilmselgelt nõus, et me koolitame liiga palju mööda. Eesti on väike – ma näen mitmeid inimesi, kes omandavad noorema keskeani paar erinevat haridust ja siis suunduvad praktilisse tegevusse ning täiendavad ja koolitavad ennast ümber vastavalt sellele vajadusele, et end ja peret ära elatada. Kas see on õige või vale mehhanism, on tõsine arutelukoht. Ressurssi kulub sellele küll hästi palju.

TIINA KAALEP: Me oleme kogu aeg lähtunud sellest hoiakust, et inimestel on õigus õppida, mida nad soovivad ja riik ei tohi kasutada sundi valikute tegemisel.

HELIR-VALDUR SEEDER: Mina arvan, et riik peab kaudselt ikkagi ühiskonna üldistes huvides protsessi mõjutama. Kust see piir ja tasakaal läheb, on tõsine vaidluste koht.

On kaks asja, mida Eesti ühiskonnas on tõsiselt vaja: inseneriharidust senisest oluliselt rohkem tähtsustada, mõeldes ka tulevikule, sest tulevik on tehnoloogiate arengu päralt, midagi ei ole teha. Teiselt poolt, selle tasakaalustamiseks on vaja panustada rahvusteadustesse.

Need kaks prioriteeti peaksid väga selgelt välja tulema.

Mulle tundub veel, et arvestades praegust Eesti majanduse struktuuri, siis ega Eesti tööjõuturg ei vaja niivõrd arendusinsenere, kuivõrd tootmisinsenere. Kui me räägime teadus- ja arendusinnovatsioonist, siis selle jaoks on Eesti tööjõuturul suhteliselt vähe nõudlust, küll aga on tootmisinseneride jaoks.

Teaduspõhist tegevust tehakse ikkagi suuremates ettevõtetes. Meie ettevõtted on väikesed ja keskmised, kus teadust väga ei tehta ning teadmispõhist innovatsiooni on väga vähe ning seetõttu tellimust ja ka ressurssi vähe. Erasektor paneb teadus- ja arendustegevusse mingi 0,5 või 0,6 protsenti SKTst. Väga ambitsioonikas eesmärk on jõuda kahe protsendini. Neljakordistada erasektoris! Eesmärk muidugi on õige, aga meie majanduse struktuur ei soosi seda.

ERKI SAVISAAR: Ettevõtetel ei ole jõudu, et ise doktoreid palgata ja see ongi erasektori ja riigi koostöö küsimus.

JAAK VALGE: Ma reageerin Heliri püstitatud filosoofilisele küsimusele üksikisiku ja ühiskonna huvi kohta väga hea meelega. Julgen arvata, et vähemalt pika sihikuga vaadates ei ole need

Helir-Valdor Seeder (Isamaa)

Foto: Erik Peinar

omavahel vastuolus. Toon ühe näite. Kui me võtame mingit humanitaarteadust õppima aastas 100 inimest ja teame, et selle eriala inimesi on Eestil vaja tegelikult 20 – riik ja ülikool siis natuke petavad, sest tegelikult ei ole kohta, kus see kõrgprofessionaal tööd saaks. See on tegelikult ju ka üksikisikule hea, et riik seda reguleerib.

RIINA SIKKUT: Tõesti, mõned indikaatorid tunduvad väga ambitsioonikad. Näiteks doktorantide arvu kasv on midagi sellist, mida saab raha eest osta. Esiteks, need absoluutarvud ei ole nii utoopilised, korralik stipendiumide süsteem, huvitavad uurimisteemad – eesti keeletehnoloogia või siis Eesti tööstuste jaoks vajalikud teemad. Kui väikeettevõttel endal ei ole võimalik teadus- ja arendustegevusse panustada, saab seda teha doktorant, kes nende jaoks olulist küsimust lahendab. Teiselt poolt, näiteks kui me tahame Eesti inimesi saada prügi sorteerima, see on hoopis keerulisem asi, mida lahendada. Mina vaataks neid indikaatoreid ka selle pilguga, et mõned asjad on sellised, mida riik seab prioriteediks ja neid on võimalik aastaks 2035 lahendada. Teised on sellised, mis tähendavad inimese jaoks väga suurt käitumise muutust, näiteks erasektori panus teadus- ja arendustegevusse. Riik võib siin naba paigast ponnistada, aga kuidas saada see kahele protsendile, kui erasektor ei ole seda „ära ostnud“. Nad lihtsalt ei ole veendunud selles, et kulutamine teadus- ja arendustegevusele tegelikult ka annab neile Eesti või välisturul eelise. Või et neil on üldse võimalik kapitali kaasata, kulusid ette teha, et pärast tulu suurendada.

TIINA KAALEP: Doktorite kaasamine tähendab ilmselgelt kulude tõusu.

RIINA SIKKUT: Tervena elatud eluaastad on tõesti väga ambitsioonikas eesmärk, aga kui me vaatame, kust tuleb Eesti elanike tervisekaotus, mis meie haigestumised ja surmad põhjustab, siis

Riina Sikkut (SDE)

Foto: Erik Peinar

on see enamasti toitumise ja liikumise küsimus. Me võiksime palju rohkem jala käia, mõistlikku füüsilist koormust endale nädala jooksul ette näha ja tervislikumalt toituda, vähem soola, suhkrut, rasva.

TIINA KAALEP: See on väga ilus mõte, aga protsess on aeglane.

RIINA SIKKUT: Jah, see on väga aeglane protsess. Kui me räägime seda tüüpi dokumendist ja kuidas me filosoofiliselt inimese ja riigi suhet mõtestame, siis hariduse näitel illustreerin seda nii: kui ühes skaala otsas on Marju Lepajõe, kes räägib, et haridus on püha ning igasugune haridus on kasulik, isegi kui see tööturul väljundit ei oma, sest sa oled parem ja targem inimene, sul on kurrulisem aju ning teed targemaid valikuid näiteks toidulauas; siis teises otsas on Jaak Nigul, kes ütleb, et kui tema makstud maksude eest koolitatakse inimesi, siis võiksid need olla inimesed, kes tema ettevõttes tööd suudavad teha.

TIINA KAALEP: Mitte ainult, ta juhib tähelepanu ikkagi täpsele sihtimisele.

JAAK VALGE: Kes ei leia oma omandanud haridusele vastavalt rakendust, need ju isiklikult ka kibestuvad. Me anname ülikoolides nendele ju sellise sõnumi, et olete valmis profid. Aga nii ju ei ole. Ja tulemus tekitab ühiskonnas frustratsiooni!

RIINA SIKKUT: Tasakaal ongi kuskil vahepeal. Tööturu vajadustele tuleb vastata, aga inimesel peab olema võimalik ka vabalt valida. Kui sa ikkagi ei ole insener, vaid muusikaõpetaja, siis sellised valikud võiksid olla ning see tasakaal tuleks kuidagi sõnastada.

Riigi suunavat rolli peab käsitlema sarnaselt – mitte nii, et kui räägime haridusest, siis riik peab suunama, et inimesed ei pettuks, aga tervistkahjustavate valikute puhul ei pea suunama.

See, milline on riik, on ikka mingitest põhimõtetest lähtuv kokkulepe ja see põhimõte võiks olla valdkondadeülene.

Kas see puudutab jäätmekäitlust, kuidas me paneme inimesed prügi sorteerima, kas see on vaba valik või riik võib suunata; milliste instrumentidega ja kui tugevalt?

TIINA KAALEP: Hakates kokku võtma seda keskustelu: ma näen, et on väga head eeldused, et suures saalis tuleb viljakas arutelu ja see dokument võetakse vastu. Millised on teie prognoosid? Meie ajakiri ilmub detsembri alguses ja tundub, et selleks ajaks on strateegia juba n-ö ära menetletud.

HELIR-VALDUR SEEDER: Küllap see dokument võetakse vastu.

ERKI SAVISAAR: Kas mõni arengukava on kunagi vastu võtmata jäänud?

TIINA KAALEP: Meie ajakirja toimetuskolleegiumi üks rahvaesindajast liige prognoosis jaanipäeva paiku, et suur saal ei võta seda arutuselegi, rääkimata vastuvõtmisest.

HELIR-VALDUR SEEDER: Mina arvan, et suur saal võtab selle vastu, kuigi mõni arvab, et see on täiesti mõttetu dokument. Ma arvan siiski, et suurem väärtus ongi see protsess. Nagu ütlesin, ma ei tähtsustaks seda dokumenti dokumendina üle, kuivõrd seatud eesmärgid pole praktiliselt kättesaadavad ja nii edasi. Aga see, et arutelu käigus tekib mõtlemine ühes suunas, otsitakse tasakaalu, vaieldakse nende mõõdikute üle ... Nagu ka tänane arutelu – see on see suur väärtus. Asja mõte on tegelikult aruteluruum, mitte niivõrd regulatiivne mõju ühiskonnale.

JAAK VALGE: Olen kolleeg Heliriga nõus, et küllap ta vastu võetakse. Mulle oleks meeldinud, kui me oleksime täiskogus saanud ka ettepanekuid teha. Kõige suurem legitiimsus, ei saa ma n-ö populistina lisamata jätta, oleks sellel dokumendil loomulikult siis, kui see võetaks vastu rahvahääletusel. Kindlasti oleks diskussioonid hoopis viljakamad ja sisulisemad, kui me oleksime selle esindusdemokraatia järjekindlalt läbi viinud. Antud juhul on häda selles, et me tegelikult ei tea täpselt ühiskonna eelistusi ja ka parlamendis ei saa selle üle diskuteerida.

TIINA KAALEP: Mingil moel on see siis usaldushääletus strateegiadokumentide koostajate suhtes.

HELIR-VALDUR SEEDER: Mina olen nõus sellega, et Riigikogul peaks niisuguste dokumentide puhul olema sisulise menetlemise pädevus ja õigus muudatuste tegemiseks – siis on dokument sisulisem ja praktilisem, muidu jääb ta liiga filosoofilisele tasemele. Kas ja millal, see on meie endi kätes. Peame arutama, et tulevikus muuta Eesti seadusi nii, et parlamendil on endal võimalik strateegiaid sisulisemalt menetleda.

Tervena elatud eluaastad on ambitsioonikas eesmärk, aga see, mis meie haigestumisi ja surma põhjustab, on enamasti toitumise ja liikumise küsimus.

RIINA SIKKUT

JAAK VALGE: See otsus on 2014. aastast, et dokumente ja strateegiaid Riigikogus ei muudeta. Olen mitu artiklit sel teemal kirjutanud, et parlament peaks sisuliselt menetlema.

RIINA SIKKUT: Mulle teeb muret, et nüüd saab sellest Riigikogu vastu võetud dokument, aga Riigikogu võimalused protsessis kaasa rääkida või arenguid suunata on olnud väga väikesed.

Kui koalitsioonierakondade esindajad ütlevad, et võetakse vastu, mis ma ikka vaidlen.

Heliriga olen selles osas eri meelt, et oluline on filosoofiline pool, aga reaalset

elu „Eesti 2035“ õieti mõjutama ei hakka. Olen arvamusel, et kui see ei hakka reaalseid otsuseid mõjutama, siis ei ole seda vaja ja saaks lasta senise süsteemiga edasi. Kui tahame tegelikult seotud lähenemist ja suundade seadmist, on vaja katust, mis päriselt töötab ja see võiks olla see katusdokument. Strateegia aga hakkab tööle ainult siis, kui tõesti Riigikogu, valitsus, kõik valdkonnad lähtuvad sellest oma plaanides.

JAAK VALGE: Juhul kui ühiskond laiemalt selle üle arutab ja sõlmküsimused otsustab, siis ta ka jälgib selle dokumendi saatust. Toonitan uuesti: kodanike osavõtt ja kodanike enamuse otsused on selliste dokumentide puhul üliolulised.

Kuidas planeerida strateegiliselt?

TARMO JÜRISTO
Poliitikauuringute Keskuse Praxis juhatuse esimees

Strateegilise planeerimise tulevikukindluse tagavad parimad teoreetilised teadmised ja kogemused ning laiem vaade üle valdkondade piiride.

Rääkides riigi tasandil strateegilisest poliitikakujundamisest – olgu siis Eestis või mujal –, kerkib sellega seoses tüüpiliselt üles kaks peamist probleemi: valdkondlik killustatus (tuntud ka mõistete „silotornid" ja „silostumine" all) ning valimistsüklist tulenev heitlikkus (tuntud ka mõiste „poliitika" all). Kummastki pole päriselt pääsu, kuid nende mõlema negatiivsete efektide leevendamiseks on võimalik ja vajalik seada poliitikakujundamisele üldised suunad, mis ulatuks üle tsüklite ning looks samas eri valdkondade vahel sidusust ja koordineeritust.

Praegu suunab Eesti poliitikakujundamist ja strateegilist arengut kokku ligi viiskümmend riiklikku dokumenti, mis käsitlevad rohkem kui17 poliitikavaldkonda. Kuigi enamjaolt on tegu strateegiliste arengukavadega, võib nende seas täheldada märkimisväärset variatiivsust, alates dokumentide nimedest ning õiguslikust staatusest, lõpetades nende sisulise ülesehituse ning suhestatusega riigieelarvesse. Lisaks mainitule on hetkel Riigikogu menetluses ka Eesti pikaajaline katusstrateegia „Eesti 2035", mille eesmärgiks on „koordineerida riigi pikaajalist strateegilist planeerimist ja finantsjuhtimist, arvestades riigi rahanduse võimalusi." (Seletuskiri 2020)

Kuigi levinud tarkusetera järgi on ka halb plaan parem kui plaani puudumine, on praeguse riikliku strateegilise juhtimise suhtes kriitilised sisuliselt kõik osapooled, kavandajatest elluviijateni. Ei ole üllatav, et peamisteks muredeks on kogu protsessi killustatus ja vähene koordineeritus, vähene tõenduspõhisus ning sellest tulenevad probleemid tulemuste ning rahakasutuse otstarbekuse hindamisel, juhtimissüsteemide ebaühtlus ja eri valdkondade puudulik koostöö – mis kõik üheskoos viivad pahatihti selleni, et dokumendis kirjeldatu ja vastavas valdkonnas tegelikkuses toimuv hakkavad kiirelt eri radu käima. Mõistetavalt kipub selle tagajärjeks omakorda olema see, et strateegiadokument jääb sahtlisse tolmu koguma, kuni see perioodi lõpul paratamatult saabuva *post-ex*-mõjuhindamise käigus välja võetakse ning kõigi osapoolte suureks meelehärmiks leitakse, et seatud eesmärgid on jäänud saavutamata. Paljud nimetatud hädad ei ole muidugi kuidagi

spetsiifiliselt arengukavandusega seotud, vaid peegeldavad selliseid avaliku sektori ning poliitikakujundamise kroonilisi muresid nagu silostumine, eesmärkide killustatus, eri valdkondade lonkav koostöö, konfliktsed huvid jne.

Kui vaadata ajas tagasi, siis võrreldes üle-eelmise planeerimisperioodiga on suund selgelt olnud arengukavade ja strateegiadokumentide arvu vähendamisele – praeguse 46 strateegiadokumendiga võrreldes oli aastal 2005 neid 119. Ootuste kohaselt see tendents jätkub ka tulevikus. Edaspidi saab suurem rõhk olema horisontaalsetel ning mitmeid eri poliitikavaldkondi lõimivatel arengustrateegiatel (näiteks on siin „Eesti teadus- ja arendustegevuse, innovatsiooni ning ettevõtluse arengukava 2021–2035“, mis seob endas Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi strateegilisi eesmärke ning tegevusi), mis võiks ühelt poolt vähendada strateegiadokumentide hulka ja teisalt aidata kaasa omavahel loomuldasa seotud poliitikavaldkondade strateegilise juhtimise suuremale sidususele ning sünergiale.

Suuremat rõhku hakatakse panema horisontaalsetele ning eri poliitikavaldkondi lõimivatele arengustrateegiatele.

Käesolev aasta märgib eelmise suurema strateegilise planeerimise tsükli lõppu – tänavu saab läbi 21 kokku 27st kehtivast riiklikust arengukavast. Eelmisest perioodist jäävad kehtima kliima, põlevkivi, energiamajanduse ja üleriigilise planeerigu (kõik aastani 2030) ning riigikaitse (2026) ja heaolu (2023) arengukavad. Neist kahe viimase uuendamise protsessid käivituvad vastavates ministeeriumites juba sel aastal. Tulemusena on oodata, et peale praeguse tsükli lõppemist jääb Vabariigi valitsuse tasandil strateegilist poliitikakujundamist raamistama 16–17 arengukava.

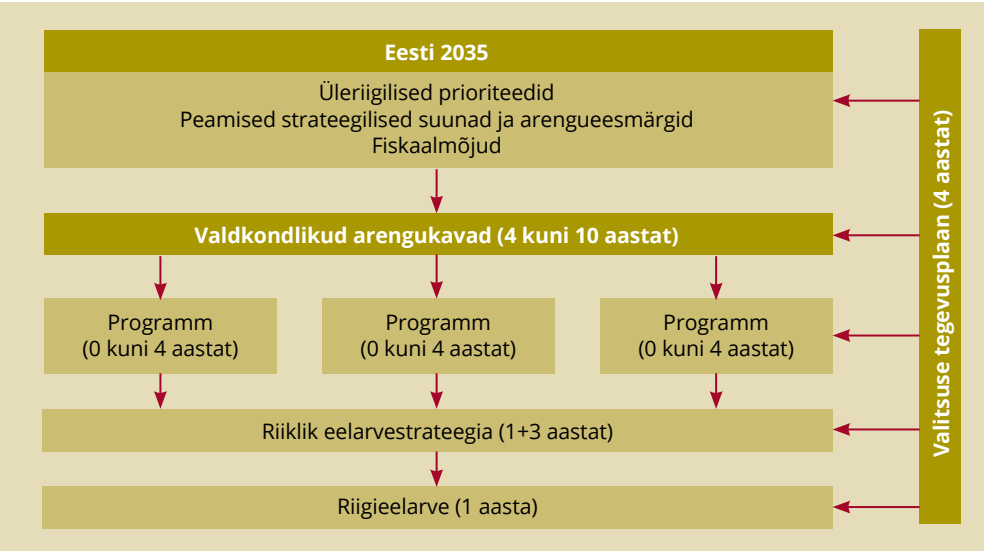
See olukord annab võimaluse Eestis sisuliselt ühekorraga märkimisväärselt värskendada kogu riikliku poliitikakujundamise strateegilise planeerimise raamistikku. Käesolev artikkel heidab senistele kogemustele tuginedes pilgu mõningatele võimalustele, mida võiks seejuures silmas pidada.

SUUR PILT

Oktoobris valitsuskabinetis heaks kiidetud ning Riigikogule aruteluks esitatud „Eesti 2035“ katusstrateegia (millest räägib lähemalt Henry Kattago artikkel siinses kogumikus, lk 27–38) üldine ülevaade on toodud joonisel 1. Siit nähtub eri planeerimistasandite spetsiifika ja seotus. Katusstrateegia dokument sätestab suured, üleriigilised prioriteedid, peamised strateegilised suunad ja eesmärgid ning kirjeldab ära fiskaalmõjud.

Nendest lähtuvalt vormuvad valdkondlikud arengukavad, mille planeerimisvälp on neli kuni kümme aastat. Need omakorda hargnevad kuni nelja aasta kestusega valdkondlikeks programmideks, mille eesmärgid ja neil põhinevad tegevuskavad on sisendiks riikliku eelarvestrateegia formuleerimisel. Eelarvestrateegia seab omakorda raami iga-aastasele riigieelarvele, samas kui strateegiaprotsessi kõik etapid on sisendiks valitsuse nelja-aastase tegevusplaani poliitikaeesmärkidele.

Kogu strateegia ülesehitus toetub tegevuspõhisele eelarvestamisele, mis lubab (või vähemalt tegelikult rakendudes peaks lubama) eelarve kulude ja investeeringute atribuuteerimist tegevuste ja eesmärkide, mitte kululiigi põhjal. See võimaldab omakorda koondada konkreetse eesmärgi



JOONIS 1. „Eesti 2035" strateegiavaade.

Allikas: Autori koostatud Riigikantselei materjalide põhjal

saavutamiseks vajalikud tegevused programmidesse, mis võivad olla nii valdkonnasisesed kui ka valdkondadevahelised.

Selline struktuur on mõeldud olema ühtaegu piisavalt üldine, et pidada vastu muutuvatele oludele, samas pakkudes paindlikkust konkreetsetes valdkondades, et kohaneda demokraatiale omase poliitilise konjunktuuri nihetega.

Kõige üldisemal tasandil tähendab **strateegiline juhtimine** kriitiliste eesmärkide seadmist, nende sidumist ressurssidega ning tulemuse seiret kogu protsessi tagasisidestamise eesmärgil. Protsessi esimese etapi võtmeküsimuseks on seega sõeluda välja **õiged probleemid**, mida lahendada; teise etapi puhul leida olemasolevate ressursside raames **õiged lahendused** neile olulistele probleemidele; kolmandas etapis jälgida, et leitud lahendused tõepoolest aitaksid kaasa eesmärkide saavutamisele (neid vajadusel korrigeerides ja täiendades) ning hinnata kogu protsessi edukust, millest saab omakorda sisend järgmisele planeerimistsüklile.

Ilmselgelt ei saa sedalaadi protsessi läbiviimiseks olla ühte, kõikidesse olukordadesse sobivat universaalset meetodit. Sellele vaatamata on siiski võimalik tuua välja mõningaid suhteliselt üldisi printsiipe, mille rakendamine võiks olla hea mõte enamikel juhtudel.

VÄHEM ON ROHKEM

Väga üldine strateegilise planeerimise põhimõte võiks olla vana hea vähem-on-rohkem-printsiip. Lahtiseletatult tähendab see keskendumist väikesele hulgale suure potentsiaalse mõjuga eesmärkidele. Kõige üldisemas plaanis on ettevaatavalt ideaaliks olukord, kus arengukavu on vähem, nad on pikemaajalised, omavahel tihedalt seotud ning ühiselt eesmärgistatud. Selle saavutamiseks on vaja esmalt valida väga hoolikalt strateegilised eesmärgid, kaaludes nende mõjukust; seejärel need eesmärgid konsolideerida ja liigendada.

Praktikas tähendab see poliitikakujunduses ja planeerimises vajadust panna vastu kiusatusele (ja tihtipeale ka otsesele survele) mahutada valdkonna arengustrateegia eesmärkidesse kõikide osaliste erinevad soovid ja nägemused. Selle paratamatu ebameeldiv tagajärg oleks fookuse kadu: kui kõik on prioriteetne, siis ei ole seda miski. Fookuse hajumine toob

endaga ka pühendumise erosiooni – üks eesmärk paljude teiste seas minetab oma tähtsuse ning selliselt on keeruline hoida tähelepanu ja mobiliseerida ressursse selle saavutamiseks. Kui aga see, et eesmärkideni ei jõuta, saab tavapäraseks, mõjutab see kogu strateegiat – ühele minnalaskmisele järgneb sageli teine ja tasapisi saavad algsetest strateegilistest eesmärkidest lihtsalt osaliste „unistused", mis võivad täituda või siis mitte.

Ideaaliks on olukord, kus arengukavu on vähem, nad on pikemaajalised, omavahel tihedalt seotud ja ühiselt eesmärgistatud.

Nagu juba eespool mainitud, on Eesti strateegiline poliitikakujundamine sellest printsiibist aastate jooksul juba ka juhindunud – arengukavade ja muude strateegiliste dokumentide arv on ajas vähenenud, arenguplaane on püütud konsolideerida ja liigendada. Vajadus tulevikus selles suunas edasi liikuda on teadvustatud nii keskselt Riigikantselei kui ka valdkondlikult ministeeriumite ja ametkondade tasandil, probleemiks on siin pahatihti aga praktiline poliitikakujundus. See viib meid järgmise punkti juurde.

EESMÄRGISTAMINE

Kõige põhimõttelisemaks ja loomulikumaks mooduseks erinevaid strateegilisi tegevusi ühtlustada, konsolideerida ja liigendada, on allutada nad ühistele üldistele eesmärkidele. Nagu juba eespool mainitud, võiks neid eesmärke olla pigem vähem – nende kaal ja tähtsus peaksid aga olema sedavõrd suuremad. Head strateegilised eesmärgid võiksid olla kõnekad ning mõõdetavad.

Kõnekuse all tuleb siin mõista seda, et eesmärk oleks sõnastatud moel, mis haarab konkreetse valdkonna või tegevuse sisulist suunda ja taotlust, jäämata kinni selle saavutamise moodustesse ja selleks vajalikesse meetmetesse või tegevustesse ning lähtuks sihtrühma vaatest. Näiteks ei ole hea mõte sõnastada strateegilise eesmärgina „tõsta pensione" – selle asemel oleks parem variant „parandada eakate majanduslikku toimetulekut". Kui esimene keskendub konkreetsele meetmele, siis teine võtab käsile laiema probleemi ning jätab selle konkreetse lahenduse (ning selle pakkuja) avatuks. See lubab eesmärkide poole liikudes olla järjepidev nende saavutamisel, samas paindlik selles, kuidas täpselt neid saavutada. Selline eesmärgipüstitus jätab rohkem ruumi, et kaasata eesmärgi täitmiseks vajalike tegevuste elluviijatena mitmesuguseid huvigruppe, mis võimaldab omakorda jätta ruumi eksperimenteerimiseks ja innovatsiooniks.

Kõnekate eesmärkide püstitamisel on tähtis, et nende saavutamist oleks võimalik hiljem üheselt mõistetavalt hinnata. Seetõttu ei ole ühe eesmärgi jaoks mitme mõõdiku kasutamine üldiselt hea valik. Ühtlasi kipub mitme mõõdikuga eesmärkide puhul nende fookus ka sisuliselt hägustuma. Kui mitme mõõdiku kasutamine tundub vältimatu, siis tasub kaaluda võimalust püstitada ühe eesmärgi asemel mitu eesmärki, pidades seejuures jätkuvalt silmas, et need oleksid sihtrühmade jaoks kõnekad. Lisaks eeltoodule peavad eesmärgid muidugi vastama vanadele headele SMART (Spetsiifiline, Mõõdetav, Ajastatud, Realistlik, Täpne) kriteeriumidele.

MISSIOONID

Ülalesitatud printsiipe järgides sõnastatud strateegilised eesmärgid lubavad neisse panustada eri moel ja osapooltel. Avaliku

sektori innovatsioonipoliitika kontekstis on viimastel aastatel sellise mõtteviisiga tähelepanu pälvinud missioonipõhise poliitikakujunduse raamistik (Mazzucato 2018a; Kattel, Mazzucato 2018; Mazzucato 2018b), mida on samas võimalik rakendada ka laiemalt. Lühidalt kokku võttes oleks see 1) julge, inspireeriv ja laia ühiskondliku relevantsusega, 2) selgelt sihistatud, mõõdetav ja ajaliselt piiratud, 3) ambitsioonikas, kuid realistlik, 4) interditsiplinaarne ja sektoriteülene ning 5) paljusid erinevaid, alt-üles lahendusi hõlmav poliitikate (sekkumiste, meedete, teenuste, toetuste jne) portfell (Mazzucato 2018, 812). Sageli viidatud näiteks on John F. Kennedy kuulsalt sõnastatud missioon „saata inimene Kuule". See oli kõneka ja lihtsalt mõõdetava tulemusega, ambitsioonikas, kuid realistlik strateegiline eesmärk, mis eeldas õnnestumiseks innovatsiooni mitmes eri sektoris ning suure hulga osapoolte ühist pingutust. Nagu Kattel ja Mazzucato (2018) ise rõhutavad, on sotsiaalsed missioonid üldjuhul märksa komplekssemad, kuna neid on keerulisem kitsalt piiritleda (ja seeläbi mõõta) ning nende edukus nõuab enamasti põhjalikke regulatiivseid ja/või käitumuslikke muutusi. Sellest hoolimata on missioonipõhine poliitikakujundamine huvitav ja paljulubav võimalus tekitada eri poliitikavaldkondade vahel suuremat sidusust ning seada ambitsioonikaid strateegilisi sihte, millel oleks potentsiaalselt suur mõju tervele ühiskonnale.

Missioonipõhisust on võimalik rakendada ka strateegilise poliitikakujunduse madalamatel tasemetel – nii oleks võimalik defineerida eesmärgistatud missioone näiteks sotsiaal-, majandus-, kaitse- või keskkonnapoliitikas jne.

DISAINIVAADE

Viimastel aastatel on Eesti avaliku sektori poliitikakujunduses jõudsalt populaarsust kogunud disainmõtlemine. Seejuures on tähelepanuväärne, et 2020. aasta Eesti disainiauhindade konkursil (kus tavaliselt on domineerinud eelkõige reklaamibürood) võitis vaid kaks aastat tagasi Riigikantselei juurde loodud Avaliku Sektori Innovatsioonitiim auhinnad koguni kolmes kategoorias.

Toote- ja teenusedisaini käsitlusviiside ning tööriistade ületoomiseks avalikku poliitikakujundusse on mõistagi ohtralt erisuguseid võimalusi. Kõige üldisem ja põhjapanevam nihe on seejuures aga kahtlemata juba eespool, eesmärgistamise juures mainitud poliitikakujundamine sihtrühma perspektiivist. Disaini ülesanne on seejuures tagada, et n-ö kasutaja perspektiivist moodustaksid kõik erinevad probleemi lahendamiseks rakendatavad tööriistad – toetused, teenused, hüved jne – tervikliku kogemuse, mis oleks samas paindlik, vastaks konkreetse inimese või sihtrühma konkreetse hetke vajadustele ning teeks seda lihtsal, mõistetaval, kättesaadaval ning efektiivsel moel.

Hea praktilise näitena võiks siinkohal nimetada Sotsiaalministeeriumi algatatud „Heaolu arengukava 2030" strateegilist

Kõnekate eesmärkide püstitamisel on tähtis, et nende saavutamist oleks võimalik hiljem üheselt mõistetavalt hinnata.

lähtekohta, milleks on **elukaare vaade**. „Heaolu" ei tähenda erinevatele inimestele sama asja ning võib ka samale inimesele tähendada erinevaid asju sõltuvalt sellest, millises rollis, olukorras või eluetapis ta parasjagu on. Kui riigi jaoks koosneb heaolu pakkumine ja tagamine konkreetsetest meetmetest (pensionid, vajaduspõhised toetused ja abirahad, üldised ja/või spetsiifilised hüved, teenused nagu

ohvriabi või ümberõpe jne) erisugustele inimrühmadele, siis inimese jaoks on see **üks katkestusteta tervik, mille sisu on ajas muutuv**. Tervikliku heaolustrateegia väljatöötamisel peaks tulemuseks olema see, et kogu inimese elukaar on kaetud ning et **üleminekud oleksid sujuvad**.

KOKKUVÕTTEKS

Käesoleval ja paaril lähemal aastal uueneb Eestis enamik selle kümnendi jooksul kehtinud valdkondlikke strateegilisi arengukavasid. See pakub suurepärase võimaluse mitte ainult värskendada poliitikakujundamise eesmärke ning plaane, vaid vaadata kriitilise ja uuendusliku pilguga üle ka kogu raamistik, milles neid eesmärke ning plaane sõnastatakse. Kindlasti ei ole siin praegu vajadust revolutsiooniliste muutuste järele ning paljus on põhjust jätkata juba varem seatud suundades. Teisalt pakub praegune hetk võimaluse, mis võib uuesti saabuda alles kümnekonna aasta pärast. Seepärast oleks tark püüda vaadata laiemalt ja kaugemale konkreetsete valdkondade piirest ning rakendada nii parimat teoreetilist teadmist kui ka meie ning teiste riikide senist praktilist kogemust – selleks, et muuta ka meie strateegiline planeerimine nii tulevikukindlaks, kui see meie heitlikus maailmas olla saab.

KASUTATUD ALLIKAD

KATTEL, R., MAZZUCATO, M. (2018). Mission-Oriented Innovation Policy and Dynamic Capabilities in the Public Sector. – Industrial and Corporate Change, 27(5), 787–801. DOI: 10.1093/icc/dty032

MAZZUCATO, M. (2018a). Mission-Oriented Innovation Policies: Challenges and Opportunities. – Industrial and Corporate Change, 27(5), October, 803–815.

MAZZUCATO, M. (2018b). Mission-Oriented Research & Innovation in the European Union. A problem-solving approach to fuel innovation-led growth. – https://www.obzor2020.hr/userfiles/Mazzucato%20Report%20Missions_2018.pdf

SELETUSKIRI (2020). Seletuskiri „Eesti 2035“ strateegia eelnõu juurde, 2. – https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/riigikantselei/strateegiaburoo/Eesti2035/eesti2035_seletuskiri_200612.pdf

„Eesti 2035“ ehk strateegiline tervikvaade riigi arengu suunamiseks

HENRY KATTAGO
Riigikantselei strateegiadirektor

Eesti ei vaja tingimata ambitsioonikaid tulemusnäitajaid, vaid hoopis väärtuspõhiseid strateegilisi sihte.

2018. aasta kevadel andis toonane valitsus Riigikantseleile ja Rahandusministeeriumile ülesande koostada riigi pikaajaline arengustrateegia „Eesti 2035“. Ka ametis olev valitsus on toetanud strateegia koostamist ning sätestanud selle valitsuse tegevusprogrammi ülesandena. Riigivalitsemise valdkonna asjatundjad on korduvalt viidanud, et Eestil on vaja pikemaajalist plaani, mis ulatuks kaugemale ühest valimistsüklist ning pakuks riigi valitsemise ja arendamise tervikliku visiooni. „Eesti 2035“ (2020) ongi kavandatud seda ülesannet täitma.

Riigid vajavad kaugemale vaatavaid strateegiaid selleks, et hoida sihti silme ees ning kavandada ja valmistada aegsasti ette muudatusi, mis riiki arendavad ning ravivad ühiskonna valupunkte. Eluvaldkondades, milles muutuste tegemine on aeganõudev, on sellised pikaajalised strateegiad paratamatud. Näiteks energeetika-, hariduse- või transpordivaldkonnas võtavad olulised reformid ja investeeringud aega aastaid. See tähendab ka valitsuskoalitsioonideüleseid kokkuleppeid ja suuna hoidmist.

Siinkohal tuleb aga veidi peatuda riigi strateegilise planeerimise ja juhtimise eripäral. Tihti arvatakse ekslikult, et riikide puhul on kohaldatav erasektori põhjal uuritud ja metoodiliselt kinnitatud strateegilise planeerimise ja juhtimise lähenemisviis. Erasektor hakkas strateegilisse planeerimisse teadlikumalt panustama eelmise sajandi teises pooles, sest leiti, et läbiarutamine – mida, miks ja kuidas me teeme – parandab ettevõtte tulemuslikkust. Sarnasel põhjusel hakkasid ka riigid, kus strateegiline planeerimine piirdus varem ennekõike militaarvaldkonnaga, suunama ressursse strateegilisse planeerimisse ja juhtimisse. Minnesota ülikooli professor John Bryson on koos kaasautoritega väitnud, et tänapäeval on riigi strateegiline planeerimine ja juhtimine pigem „strateegiline olemine“ *(being strategic)* kui formaalne, funktsionaalne või operatsionaalne planeerimine. Riigi strateegiline planeerimine ja juhtimine tähendab nende tõlgenduses kontseptsioonide, tegevuste, protseduuride, kommete ja tavade kogu, mis erinevalt kombineerides võimaldavad mitmesuguseid strateegilisi lähenemisi (Bryson *et al.* 2017). Seega pole mõistlik oodata riigi

strateegiliselt planeerimiselt erasektorile omast lineaarsust, efektiivsust, täpsust ja ressursside jaotamist, sest demokraatlike riikide puhul, kus poliitilised jõujooned regulaarselt muutuvad, ei ole sellised ootused lihtsalt realistlikud. Erinevalt ettevõtetest osalevad riigi strateegialoomes ja elluviimisel tavaliselt sajad kui mitte tuhanded inimesed ja huvigrupid. Riigi strateegiad peavad arvestama lisaks huvirühmade soovidele, teaduspõhistele eksperthinnangutele ja faktidele ka poliitiliste prioriteetidega, mida esindavad parasjagu ametis olev valitsuskoalitsioon ja/või parlament. Ei ole ju võimalik saada heakskiitu strateegiale, mille sisu on vastuolus poliitiliste juhtide veendumustega. Strateegia elluviimisega seotud ressursside täpne planeerimine terveks kehtivusajaks oleks küll ideaal, kuid päriselus kipuvad valitsejate eelarveprioriteete suunama mitte pikaajalised valdkondlikud arengukavad, vaid koalitsiooni enda strateegia – koalitsioonilepe, mille põhjal on koostatud valitsuse tegevusprogramm.

Nagu öeldud, „Eesti 2035“ kui riigi pikaajalise arengustrateegia koostamine on Eestis esmakordne. Tõsi, varem on mitmeid sarnase ambitsiooniga dokumente küll koostatud, kuid need on tihti jäänud pelgalt visiooniks (nt „Säästev Eesti 21“), millel puudub rakenduslik osa või mis keskenduvad liigselt konkreetsele poliitikavaldkonnale. „Eesti 2035“ mõtteliseks eelkäijaks võib pidada Vabariigi Valitsuse kinnitatud konkurentsivõime kava „Eesti 2020“ (Riigikantselei 2011), mis koosneb nii üldpõhimõtetest kui ka tegevuskavast ja on olnud viimasel kümnel aastal nii riigi konkurentsivõimet suunavaks dokumendiks kui ka Eesti vastuseks „Europe 2020“ strateegiale (European Commission 2010), mis kiideti Euroopa Liidus heaks 2010. aastal. „Eesti 2020“ oluliseks puudujäägiks on aga see, et selle koostamisse ja elluviimisesse pole kuidagi kaasatud Riigikogu ning samuti pole see kunagi katnud kõiki olulisi poliitikavaldkondi (näiteks ei ole selle strateegia koosseisus olnud kohta välis- ja julgeoleku- või ka maaelupoliitikale). Kuna „Eesti 2020“ rõhk on majanduspoliitilistel eesmärkidel, pole see ka kujunenud riigi valdkondadeüleseks pikaajaliseks arengustrateegiaks.

„Eesti 2020“ elluviimist saab strateegias seatud eesmärkide piires hinnata siiski edukaks. Nii näiteks on seal planeeritud ning ellu viidud meetmete ja tegevuste tulemusena saavutatud mitmete näitajate positiivne arengusuund: paranenud on Eesti tootlikkus ja tööhõive, inimeste elukestvas õppes osalemine ja mitmed teised näitajad. „Eesti 2035“ ambitsioon on aga suurem: sellest peab kujunema riigi pikaajaline arengustrateegia (mida on alati üks), mille elluviimisesse on kaasatud kõik valdkonnad ning Riigikogu ja Vabariigi Valitsus oma otsustusprotsesside kaudu. Selline koostööd toetav strateegia on hädavajalik riigi tasakaalustatud arengu ja konkurentsivõime tagamiseks. Kuna tegu on uut laadi strateegilise lähenemise ja arengudokumendiga, siis on vajalik selgitada nii „Eesti 2035“ kujunemise lugu, olemust kui ka sisu.

VALDKONDADEÜLESUS, VÄHEM BÜROKRAATIAT JA SEOS RIIGI EELARVESTRATEEGIAGA

„Eesti 2035“ koostamisotsust tehes andis valitsus suuniseks, et strateegias sisalduv peab olema laiapindselt kokku lepitud, see peab vähendama bürokraatiat ega tohi jääda pärast valmimist riiulile. Kuna 2020. aastal lõppevad Eestis paljud valdkonna arengukavad, mis on kujundanud poliitikat viimasel 7–10 aastal, siis on just praegu hea võimalus mõelda ja mõtestada uuesti läbi eesmärgid ja tegevussuunad riigi arendamiseks, kuid teha seda nii, et kujuneksid valdkondadeülesed eesmärgid. Selliste eesmärkide kokkuleppimine valdkondade vahel on olnud „Eesti 2035“ strateegialoome põhisisu. Strateegilise planeerimise mõttes tähendab see, et edaspidi tuleb täitevvõimu tasemel strateegiadokumente tehes lähtuda just „Eesti 2035s“ kokku lepitud pikaajalistest

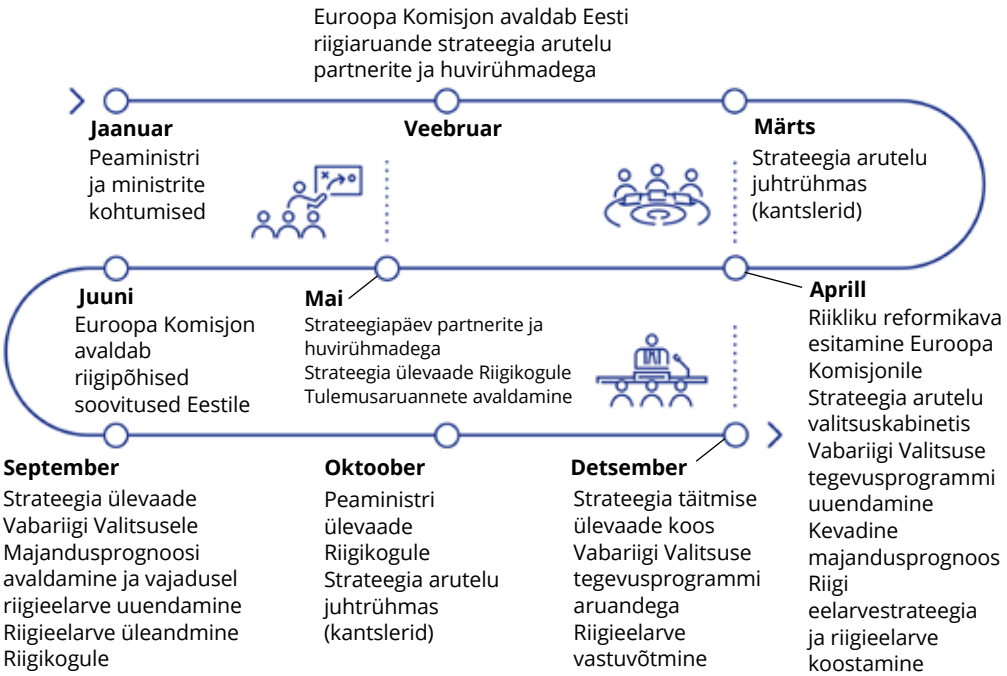
Riigikogu liikmed arutasid 22. jaanuaril 2020 Riigikogus Johannes Tralla juhtimisel strateegias „Eesti 2035" kavandatavaid muutusi tervise ja hariduse vallas.

Foto: Raul Mee

strateegilistest sihtidest (lisaks kehtivatele regulatsioonidele, lepingutele, tavadele ja kõigele muule, mis riigi strateegilist juhtimist mõjutavad). Arusaadavalt võib aga tegevuskava sihtide saavutamiseks ajas muutuda. Tänapäeva maailm on keerukas ja kompleksne, mistõttu on oluline, et ühiskonna probleemide paremaks valitsemiseks tehakse valdkondadevahelist ja -ülest koostööd. Aeg, kui ametniku igapäevatöö eesmärk oli arendada ainult oma kitsast valdkonda, olgu selleks siis looduskaitse, võrdsuspoliitikad, transpordiinvesteeringud või mistahes muu, võiks olla möödas. Poliitika planeerimise kontekstis räägitakse praegu nn nurjatutest (riukalikest) probleemidest *(wicked problems)*: ühiskonna suured proovikivid, mis oma keerukuselt on lahendamatud, kuid siiski valitsetavad (Rittel, Webber 1973). Sellistel mastaapsetel probleemidel on väga palju erinevaid põhjusi, mille lahendamiseks ei ole õigeid vastuseid ning seetõttu pole need ka lõplikult lahendatavad. Näiteks vaesus, terrorism, ebavõrdsus ühiskonnas, tervishoid, jäätmekäitlus jms.

Bürokraatia vähendamise vaatevinklist on „Eesti 2035" loomine andnud võimaluse korrastada riigi strateegiliste arengudokumentide maastik. Riigieelarve seaduse tähenduses on strateegilisteks arengudokumentideks poliitika põhialused, valdkonna arengukavad ja programmid. Viimase kümne aasta jooksul on õnnestunud märkimisväärselt vähendada valdkonna arengukavade ja teiste strateegiadokumentide hulka, mis aastaid tagasi ulatus üle saja ühiku. Ka on õnnestunud panna arengukavad rohkem ühte jalga käima. On ebatõenäoline, et selline strateegiate rägastik võimaldaks kellelgi riiki üldse strateegiliselt terviklikult juhtida. Ei ole võimalik ju ka lennujaamast lennata mitme eri sihtkoha suunas korraga. „Eesti 2035" koostamine on viinud selleni, et 2019. aasta sügisel otsustas Vabariigi Valitsus vähendada valdkonna arengukavade arvu alates 2021.

Strateegia elluviimine



JOONIS 1. „Eesti 2035" elluviimise protsess.
Allikas: Eesti 2035

aastast 16 ühikuni. See on ligi kahekordne vähendamine võrreldes perioodiga, mis käesoleval aastal lõpeb. Valitsuse taseme arengukavade drastiline vähendamine toob endaga kaasa ka vastava töömahu vähenemise ametkonnas ja suurendab valitsemisalade koostööd. Lisaks on „Eesti 2035" kasutatav platvormina riigi mitme teise planeerimisprotsessi tarbeks – see strateegia on alusdokument Euroopa Liidu struktuurivahendite kasutuselevõtuks Eestis uuel eelarveperioodil, Euroopa poolaasta majanduskoordinatsiooniprotsessi keskne dokument. Samuti ÜRO säästva arengu eesmärkide elluviimisel Eestis ning mitmel muul otstarbel, millega on kaasnenud vajadus luua eraldi koordineerimis- või aruandlussüsteeme. „Eesti 2035" toel on konsolideeritud eelkirjeldatud halduskoormus üheks tervikuks ning seeläbi väheneb märkimisväärselt töö maht, mida seni on sarnase eesmärgi nimel paralleelselt tehtud (nt riigi aruandluskohustuse täitmine Euroopa Komisjoni ja ÜRO ees).

Strateegiate loomisse pannakse suur energia, kuid hiljem ei kasutata neid oluliste otsuste tegemisel.

Strateegiate puhul kritiseeritakse, et need jäävad tihti pärast koostamist riiulile seisma. Nende loomisesse pannakse suur energia, kuid hiljem ei kasutata strateegiaid oluliste otsuste tegemisel. „Eesti

2035“ puhul on algusest peale loodud ka mehhanismi selleks, et riigi pikaajaline arengustrateegia saaks Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse otsustusprotsesside osaks (vt joonis 1). See tähendab strateegia sidumist riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve koostamise protsessiga. Riikide strateegilises planeerimises kasutatakse mitmetasandilist strateegialoomet. Valdkonna strateegia võib olla funktsionaalse-ratsionaalse planeerimise tulem, sellest veel kitsamad programmid ja tegevuskavad on tihti operatsiooniplaanid. Mitmele valdkonnale ühtseid arengusihte seadev strateegia ei pruugi aga olla üksüheselt seotud ressurssidega. Perspektiiv on pikk ja poliitilised prioriteedid ning meetodid seatud strateegiliste sihtide saavutamiseks võivad ajas muutuda ning tavaliselt ka muutuvad. Seetõttu ei ole mõistlik luua riigi juba olemasoleva eelarvestrateegia raamistikule lisaks eraldi pikaajalise arengustrateegia eelarvet, vaid pikaajalist strateegiat tuleks realiseerida olemasoleva kaudu.

Riigi pikaajalise plaani toomiseks eelarvepilti täiendatakse riigi eelarvestrateegia koostamise protsessi ülevaadetega sellest, mis suunas riik liikumas on, kuidas on muutunud Eesti pikaajalised proovikivid ning kuidas on viidud ellu poliitikad, meetmed ja tegevused, mille eesmärk on panustada riigi strateegiliste sihtide saavutamisse. Selline ülevaade antakse Vabariigi Valitsusele kevadel, kui alustatakse riigi eelarvestrateegia koostamisega, ning Riigikogule maikuus peaministri poolt. Septembris analüüsib Vabariigi Valitsus riigieelarvet koostades, missugused võimalused ja vajadused tagavad riigi pikaajalise arengustrateegia elluviimise. Oktoobris on kavas peaministri ettekanne Riigikogu ees, kus lisaks valitsuse tegevusprogrammi ja riigieelarve prioriteetide tutvustamisele antakse infot selle kohta, kuidas arvestab riigieelarve eelnõu riigi pikaajalisi arenguvajadusi ja sihte. Teretulnud on „Eesti 2035“ elluviimise regulaarsed arutelud Riigikogu komisjonides. Plaanitakse viia sisse ministrite Riigikogu ees peetavate ettekannete tava, et hoogustada Riigikogu liikmete ja valitsuse diskussiooni Eesti ühiskonna põletavatel teemadel. Aastas vähemalt korra peab iga minister käima Riigikogus tutvustamas oma tegevust ministrina ja vastutusvaldkondade juhina. Selle ülevaate käigus saavad Riigikogu liikmed informatsiooni valitsuse prioriteetidest konkreetses poliitikavaldkonnas, pildi valdkonna arendustegevuste elluviimisest, võimalikest takistustest, aga ka meetmetest, mis otsivad lahendusi Eesti pikaajalistele arenguvajadustele ja strateegilistele sihtidele. Seni on ministrite sellised ettekanded Riigikogu ees toimunud ainult mõnes valdkonnas (nt peaministri teadus- ja arendustegevuse ülevaade, välisministri välispoliitika ülevaade jms), mistõttu pole head valdkondadeülest tervikpilti riigist kujunenud.

Esimest korda koostati Eestis riiklik strateegiadokument koosloomes avalikkusega.

Tähelepanu väärib „Eesti 2035“ strateegialoome protsess iseenesest. Esimest korda koostati Eestis riiklik strateegiadokument koosloomes avalikkusega. Seni oleme harjunud rääkima peamiselt kaasamisest, kuid aastatega on kaasamine omandanud teatud negatiivse konnotatsiooni – kaasatavad kogevad, et ametkond käsitleb kaasamist formaalsusena ega arvesta sisuliselt ettepanekuid, mida partnerid ja huvirühmad on teinud. „Eesti 2035“ on pakkunud aga osalemisprotsessi ehk põhimõtteliselt on strateegia teksti

aidanud kirjutada ligi 17 000 inimest, mis on Eesti kontekstis tavapäratult suur hulk. See tähendab nii konkreetsete sõnade, kontseptsioonide ja väljendite lisamist, aga ka osalemist interdistsiplinaarsetel aruteluareenidel. Kõige laiapindsemalt on kokku lepitud strateegilised sihid, mille peamised märksõnad lähtuvad arvamuskorjel osalenud inimeste eelistustest.

Riigi pikaajalise strateegiana ei tööta tavaliselt visioonid, mis kõnetavad vaid kitsaid ühiskonnagruppe. Just seetõttu valisid strateegia koostajad algusest peale keerulisema teekonna ning tõid ühise laua taha Eesti tuleviku arutelusid pidama ametnikud, poliitikud, teadlased, organisatsioonid ja lihtsalt Eesti inimesed. Riigi tavapärane praktika on olnud, et strateegiaid arutavad isekeskis sama valdkonna või eriala inimesed – teadlane teadlasega, poliitik poliitikuga jne. Taotluslik koosloomeprotsess on aga „Eesti 2035“ protsessis toonud ühise laua taha kokku väga erineva ettevalmistuse ja tulevikunägemusega inimesed, kes arutelult lahkudes on omandanud kindlasti palju uusi teadmisi ja mõistavad Eesti riiki paremini. Sellise tervikpildi koosloome juurde on kuulunud ka Eesti eri piirkondades tehtud töötoad ja arutelud ning rahvaküsitlus riigi strateegiliste sihtide kompassi seadistamiseks. Need kirjeldatud meetodid on Eesti strateegilise planeerimise kultuuris uudsed. Tõsi, sellise lähenemise raskuseks on olnud kompromisside leidmine strateegia sõnastustes, kuid vaeva kaaluvad üles just leitud ühisosad.

ÜLEILMSED SUUNDUMUSED, ARENGUVAJADUSED JA STRATEEGILISED SIHID

Riigi pikaajaline arengustrateegia ei ole tulevikuprognoos, vaid strateegiline tervikvaade riigi arengu suunamiseks. Eesti väliskeskkond määrab paljuski selle, missuguseks kujunevad meie riigisisesed peamised proovikivid järgmise kümne-viiesteistkümne aasta jooksul. „Eesti 2035“ koostamise käigus läbiviidud analüüs üleilmsete suundumuste kaardistamiseks ning nende mõju hindamiseks nimetas Eestile kõige enam riske ja võimalusi andvateks üheksa peamist trendi: tehnoloogia kiirenev muutumine, kliimamuutuste jätkumine ja keskkonnaseisundi halvenemine, loodusvarade vähenemine, maailma rahvastiku vananemine ja kasvamine (Euroopas kahanemine), rahvusvaheliste institutsioonide nõrgenemine, Aasia osatähtsuse suurenemine ja riikide jõujoonte ümberkujunemine, poliitiliste süsteemide ja riigivalitsemise muutumine, rahvusvaheliste konfliktide ja julgeolekuolukorra teisenemine, rände ja linnastumise kasvamine, ärimudelite ja töö olemuse muutumine (Riigikantselei, Rahandusministeerium 2020).

Üleilmsed suundumused pakuvad meile edaspidi ilmselt vähe üllatusi. Suures plaanis on ju tegu arengutega, mis on meiega olnud viimased 10–20 aastat. Eesti kontekstis on vajalik aga mõista nende trendide muutuvaid rõhuasetusi. Nii näiteks tasub tehnoloogia kiiret muutumist vaadelda laiemalt, sest see on juba mõjutanud märkimisväärselt inimeste käitumist ja vaimset, aga ka füüsilist tervist. Eestis võib see areng kujuneda inimeste tervisekäitumise lisariskiks – tõusuteel on meeleolu- ja ärevushäirete esinemissagedus ning enesetapud moodustavad ligi 27 protsenti vigastussurmadest.

Soovides näha tehnoloogia kiires arengus aga võimalust, võib Eesti tulevikus lõigata kasu personaalmeditsiini arendamisest ning miks mitte olla oma teaduskompetentsiga maailmas esirinnas tehnoloogiliste seadmete ergonoomika kujundamisel või inimeste vaimse tervise probleemide ennetamisel. Sama moodi tuleb riigi igapäevaseid strateegilisi valikuid tehes kaaluda väliskeskkonna teiste trendide mõju meie tulevikule. Kui maailmas kahaneb rahvusvaheliste organisatsioonide mõjujõud, siis millele teeb Eesti väikeriigina oma panuse, et säilitada riigi mõjusus maailmas? Kui loodusvarasid järjest napib ja looduslik mitmekesisus on

„Eesti 2035“ strateegia koostamisest ja seatud sihtidest rääkis Riigikogu liikmetele 22. jaanuaril 2020 Riigikantselei strateegiadirektor Henry Kattago.

Foto: Raul Mee

ohus, siis kuidas säilitame Eesti elurikkuse ja rohelisuse? Kuidas oleme valmis kasvavaks rändesurveks, kui selle ignoreerimine ei ole võimalik? Need ja mitmed teised küsimused peaksid tekkima kõigil otsustajatel, kes riigi arengut päevast päeva tüürivad.

Eesti pikaajalisi arenguvajadusi argumenteerib analüüs ja statistika. Seetõttu ei ole siingi suuri üllatusi. On ju tihti neid kontekstist väljarebitult käsitletud, kuid jäetud päevapoliitiliste sündmuste tõttu murettekitavalt tagaplaanile. Eestil tuleb järgmistel aastatel kohaneda elanikkonna vananemisega, tagada riigi julgeolek ja turvalisus, luua eeldused targaks majanduskasvuks, parandada rahva kestlikkust, inimeste tervist ja tervena elatud eluiga, kujundada tänapäevaseid paindlikke õppimisvõimalusi, hoida mitmekesist looduskeskkonda, vähendada ühiskondlikke lõhesid, investeerida kvaliteetsesse taristusse ja avalikku ruumi ning valitseda koostöös rahvaga riiki. Need arenguvajadused on omamoodi Eesti „nurjatud probleemid“ – küllaltki keerukad, et oleks võimalik leida ainuvõimalikku ja kõikehõlmavat lahendust. Seetõttu on esmatähtis mõista nende omavahelisi seoseid. Nii näiteks, kui teame, et 2035. aastal on Statistikaameti 2019. aasta rahvastikuprognoosi järgi iga neljas eestimaalane 65aastane või vanem, tuleb võtta ette samme mitmes eluvaldkonnas, alates tervishoiust ja sotsiaalsest kindlustusest, lõpetades avaliku ruumi ja elukeskkonnaga, aga miks mitte ka avalike e-teenuste disainiga. Soovime ju, et vananeva elanikkonnaga riigis tuleksid elanikud tulevikus toime nii, et nende elukvaliteet

Viis strateegilist sihti

Inimene
Arukas, tegus ja tervist hoidev

Ühiskond
Avatud, hooliv ja koostöömeelne

Majandus
Tugev, uuendusmeelne ja vastutustundlik

Elukeskkond
Kõigi vajadusi arvestav, turvaline ja kvaliteetne

Riigivalitsemine
Uuendusmeelne, usaldusväärne ja inimesekeskne

Üleilmsed säästva arengu eesmärgid

Demokraatlik ja turvaline riik, kus säilib ja areneb eesti rahvus, keel ja kultuur

JOONIS 2. „Eesti 2035" viis strateegilist sihti.
Allikas: Eesti 2035

oluliselt ei halveneks. See hõlmab ligipääsetavuse teema lahendamist avaliku ruumi ja taristuinvesteeringute tegemisel, eeldab mõttemalli muutmist suhtumises vanemaealiste tööhõivesse ning tähendab täiendavaid kulusid sotsiaal- ja tervishoiusüsteemile ning palju muud. Sama seis on ka kõigi teiste eelnimetatud arenguvajadustega – selleks, et parandada rahva tervist, ei piisa ainult Sotsiaalministeeriumi ponnistustest, vaid oma panuse peavad andma ka kõik teised eluvaldkonnad. Selleks, et hoida mitmekesist looduskeskkonda ja samal ajal arendada majandust, tuleb võtta arvesse ka riigi julgeolekuriske. Meil juba on näide, kuis kaalukausil on taastuvenergeetika areng ja riigi julgeolek, sest investeeringuid teha sooviva ettevõtte taust kujutab ohtu riigi julgeolekule. Selliste põhimõtteliste kaalukohtade arv kasvab kindlasti veelgi, kas või seetõttu, et riigi majandust on üsna keeruline arendada nii, et sellega ei kaasneks teatud negatiivseid keskkonna- või julgeolekumõjusid.

Samal ajal pakuvad need probleemid Eestile ka märkimisväärselt võimalusi. Elanikkonna vananedes on potentsiaali n-ö hõbemajanduse arendamiseks ehk investeerimiseks teenustesse, mille järele on kasvav nõudlus. Riigi rohepöörde tegemine pakub uusi võimalusi roheliste tehnoloogiate arendamiseks, aga ka loodusvarade suuremaks väärindamiseks. Eesti ressursitootlikkus on pikalt olnud tasemel umbes 0,5 eur/kg, mis on tegelikult ju väga madal. Mis oleks, kui kolmekordistaks selle juba järgmise kümne aasta jooksul? Selle plaani realiseerimine eeldab märkimisväärset investeerimist teadus- ja arendustegevusse, mille vilju võiksid lõigata ettevõtjad. Eesti pikas perspektiivis

on küsimused, kuidas leida lahendusi invasiivsete liikide takistamiseks või loodusressursi väärindamiseks majanduslikust aspektist võib-olla sama tähtsadki kui arutelu selle üle, kui palju metsa raiutakse. Kokkuvõtlikult tundub, et riigi ees seisvad probleemid on komplekssed ja keerukad, kuid neis tuleb näha eelkõige võimalusi riigi arendamiseks. On ju Eesti tulevik meie endi kätes ning plaane, kuidas proovikividega hakkama saada, ei tee keegi teine meie eest.

Riigi strateegiliste sihtide sõelumiseks viidi 2019. aasta suvel läbi arvamuskorje, milles osales ligi 14 000 inimest. Küsiti, millist riiki tulevikus näha soovitakse? Üldine järeldus on, et Eesti inimesed soovivad sisuliselt heaoluriiki. Ja kuidas teisiti see saakski olla? Etteheide, et riigi strateegilised sihid on liiga ilusad ja positiivsed, on tegelikult ju mõistetav – kes tahaks arendada riiki või elada siin, kui seaksime sihiks olukorra pideva halvenemise. Siht peab olema positiivne ja edasiviiv. „Eesti 2035“ raskuspunkt on Eesti inimene – me ehitame riiki selleks, et Eesti inimesed siin end hästi tunneksid ja tahaksid siin elada. Strateegialoome käigus on sõnastatud Eesti viis strateegilist sihti, mis toetavad Eesti rahvuse, keele ja kultuuri elujõu suurendamist ning demokraatliku ja turvalise riigi edendamist (joonis 2). Sihid on seostatud ÜRO säästva arengu eesmärkidega.

Siht, et Eesti inimene peab olema arukas, tegus ja tervist hoidev, on kahtlemata ambitsioonikas, sest meie tervisekäitumine ei ole viimasel kümnel aastal toonud tervena elatud eluea pikenemist. Mida teistsugust võtta ette järgmistel aastatel, et see muutus esile kutsuda? Strateegias nähakse lahendusena personaalmeditsiini jõulist arendamist – eeldused selleks paistavad head, kuid kuidas saada tulemus? Praegu tundub, et märkimisväärseks takistuseks on kujunemas hoopis andmekaitse teemad. Neid lahendamata (sh Euroopa Liidu tasandil) pole loota ka uute avalike e-teenuste või muude inimeste ja riigi vahelist suhtlust hõlbustavate lahenduste sündi.

Inimesed soovivad elada avatud, hoolivas ja koostöömeelses ühiskonnas. Avatus ei tähenda siinkohal, et peaksime olema vastuvõtlikud massiimmigratsioonile. Avatus tähendab avatust uutele ideedele ja arengule. Hoolivuse all mõeldakse seda, et kedagi ei jäeta maha. Oodatakse, et igaühel on võimalus eneseteostuseks terve elukaare ulatuses ning olemas selleks vajalik tugivõrk.

Eesti majandust soovitakse näha tugeva, uuendusmeelse ja vastutustundlikuna. Millised me siis täna oleme? Rahvusvaheliste edetabelite põhjal tundub kõik ju olevat enam-vähem hästi. Eesmärgi ambitsioonikust peegeldab tegelikult kõige paremini vast Eesti ettevõtete tootlikkuse näitaja. Viimase kümne aastaga on see kasvanud umbes kümne protsendipunkti võrra 78,6 protsendi tasemele ELi keskmisest. Rõhutan: keskmisest, sest keskmiseni on veel pikk tee minna. Investeeringute osakaal on pika aja jooksul olnud suurim ehituse ning masinate ja seadmete valdkonnas. Ehituse osakaal koguinvesteeringutes on küll järk-järgult vähenenud, samas kui investeeringud masinatesse ja seadmetesse on suurenenud.

Investeeringud immateriaalsesse varasse on viimastel aastatel suurenenud, kuid on endiselt alla ELi keskmise.

Investeeringud immateriaalsesse varasse on viimastel aastatel suurenenud, kuid on endiselt alla ELi keskmise. Õnneks on investeeringute struktuur Eestis üha enam suunatud tootlikkusele. Just investeeringud tehnoloogia uuendamisse ja majanduse automatiseerimisse soodustavad tootlikkuse kasvu. See on soodne pinnas ka rohetehnoloogiatesse investeerimiseks.

Elukeskkonna kujundamisel tuleb seada esikohale inimeste vajadustega arvestamine ja lähtuda kvaliteetse ruumi põhialustest. Tagada tuleb ligipääsetavus nii füüsilises kui ka virtuaalses ruumis. Hinnatakse ohutust ja turvalisust ning elukeskkonna kvaliteeti – vananev elanikkond peab end oma riigis hästi tundma ning elukeskkond peab soodustama sündimust ja pereloomet.

Riigilt oodatakse ka usaldusväärsust ja uuendusmeelsust. Riik peab lähtuma inimeste vajadustest, mitte vastupidi. Nüüdseks on Eesti jõudnud sinna, kus meie kiirus ja paindlikkus võivad olla enam mitte voorus, vaid risk. Paljud Eestile omased lahendused on sellised, mida ei tasu kergekäeliselt muutma tõtata. Eriti just ettevõtjad ootavad enam stabiilsust selleks, et oleks võimalik teha pikemaajalisi ja mahukamaid investeeringuid. Uued investeeringud loovad aga töökohti, mis targalt juhtides võiksid kujundada Eestist riigi, kus teadlasi ja insenere on märkimisväärselt rohkem kui praegu.

Sellised riigi strateegilised sihid võivad tunduda küll ootuspäraselt suurelised, kuid küsigem, kui tihti me nendega oma igapäevaseid valikuid tehes tegelikult arvestame. Mööndes, et tegu on eelkõige väärtuspõhiste määratlustega, tuleb siiski seista selle eest, et neist sihtidest saaks omamoodi prisma valitsejate otsustusprotsessis. Ühtne parteideülene siht riigi ja ühiskonna kestmise ja arengu tagamiseks ei piira poliitilist tahet, kuni see on kooskõlas põhiseaduse mõttega seista ühiselt demokraatliku ja turvalise riigi eest, kus säilib ja edeneb eesti rahvus, keel ja kultuur. See tähendab, et nii Riigikogu kui ka Vabariigi Valitsuse tasemel võiksid need strateegilised sihid olla vähemalt 2035. aastani püsivad, kuid meetodid nende saavutamiseks võivad kindlasti muutuda. Kuidas neid sihte saavutada – see ongi ju poliitikute ja ekspertide mänguruum, sest ühte-teist eesmärki võib saavutada erinevate tegevuste tulemusel, mis lähtuvad poliitilisest maailmavaatest ja kõige värskemast pädevusest. Eesti pikaajalise arengustrateegia seisukohast on aga oluline, et lähtutaks väärtustest, mis riiki edasi viivad.

„Eesti 2035“ strateegiasse on seega planeeritud paindlikkus – strateegiline agiilsus. See tähendab, et arvestades kiiresti muutuvat välis- ja sisekeskkonda, tuleb olla valmis strateegia arenguvajaduste ja vajalike muutuste osa kohandamiseks, täiendamiseks ja ümberkujundamiseks. Parimal viisil saab seda tagada strateegia elluviimise protsessi kaudu. Selleks ongi nähtud ette, et strateegia elluviimist hinnatakse igal aastal, sellele annavad oma hinnangu nii Riigikogu kui ka valitsuse liikmed ning tegevuskavas on võimalik korrigeerida meetmeid ja tegevusi, mis strateegia sihte täita aitavad. Valmis tuleb olla ka selleks, kui mõne aasta pärast tingivad uued teadmised ja muutunud keskkond strateegiadokumendi suuremahulise ümbertegemise. Sellele ei saa kuidagi vastu olla, sest kaasaegses riigijuhtimises on strateegiline planeerimine kujunenud strateegiliseks olemiseks, kus strateegiad sarnanevad rohkem tegevusplatvormile kui lineaarsele juhisele. „Eesti 2035“ näol on meil olemas vundament riigi pikaajalise strateegilise planeerimise kultuuri loomiseks.

KOKKUVÕTE

„Eesti 2035“ on koostatud selleks, et kavandada ja kujundada riigi ja ühiskonna pikaajalist tasakaalustatud arengut, muutes strateegilise planeerimise kultuuri ja meetodeid. Mõtteviis, et pikki plaane pole vaja, sest homne on alati ebaselge,

Paide Arvamusfestivalil 9. augustil 2019 vahetasid teemal „Aasta 2053“ Ivo Visaku modereerimisel mõtteid President Kersti Kaljulaid, Riigikantselei strateegiadirektor Henry Kattago, OECD vanemnõunik Annika Uudelepp ning Praxise juht Tarmo Jüristo.

Foto: Linda Liis Eek

võiks jääda Eestis möödanikku. Oma riigi ehitamist ei tasu kunagi võtta enesestmõistetavana, veel vähem seada sellele lõpptähtaega. Vahel tundub, et otsitakse mingisugust tähtaegset visiooni või eesmärki, mis rahvast liidaks ja riiki edasi viiks. Arvestades aga Eesti praegust arengutaset, riigi suuremaid probleeme ja muutusi meie ümber, ei vaja Eesti tingimata ambitsioonikaid tulemusnäitajaid, vaid hoopis väärtuspõhiseid strateegilisi sihte. Milliseks riik kujuneb, määrab ju iga inimene päevast päeva oma valikutega. Selliseid valikuid on mõistlik suunata just väärtuspõhiste eesmärkide kaudu, sest need jõuavad iga Eesti inimeseni ja annavad tõlgendamiseks piisava otsustusvabaduse. Väga konkreetselt seatud-sõnastatud tulemus ei pruugi kõigile inimestele omada laiemat tähendust. Küll aga puudutavad tervis, töö, elukeskkond, julgeolek, riigivalitsemine ja paljud teised nimetatud teemad meid kõiki iga päev. Seetõttu tasub meil kõigil kaaluda oma valikuid, nii riigijuhtimisel, päevapoliitikat tehes kui ka igapäevastes tegemistes, sest see kõik kujundab Eesti tulevikku.

KASUTATUD KIRJANDUS

BRYSON, J. M., HAMILTON EDWARDS, L., VAN SLYKE, D. M. (2017). Getting Strategic about Strategic Planning Research, 15 Feb, 317–339. DOI: 10.1080/14719037.2017.1285111. – https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14719037.2017.1285111?scroll=top&needAccess=true

EESTI 2035. (2020). Strateegia „Eesti 2035“. Eelnõu. – https://www.riigikantselei.ee/et/Eesti2035.

EUROPEAN COMMISSION. (2010). Europe 2020. A European Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth. – https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf

RIIGIKANTSELEI. (2011). Eesti 2020. – https://www.riigikantselei.ee/et/konkurentsivoime-kava-eesti-2020

RIIGIKANTSELEI, RAHANDUSMINISTEERIUM. (2020). Maailm aastal 2035. – https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/riigikantselei/strateegiaburoo/Eesti2035/Maailm%20aastal%202035%20%E2%80%93%20globaalsete%20trendide%20kaardistus.pdf

RITTEL, H. W. J., WEBBER, M. M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. – Policy Sciences 4, 155–169. – DOI: 10.1007/BF01405730

Riigi rahanduse väljakutsed ja valdkondlikud prioriteedid

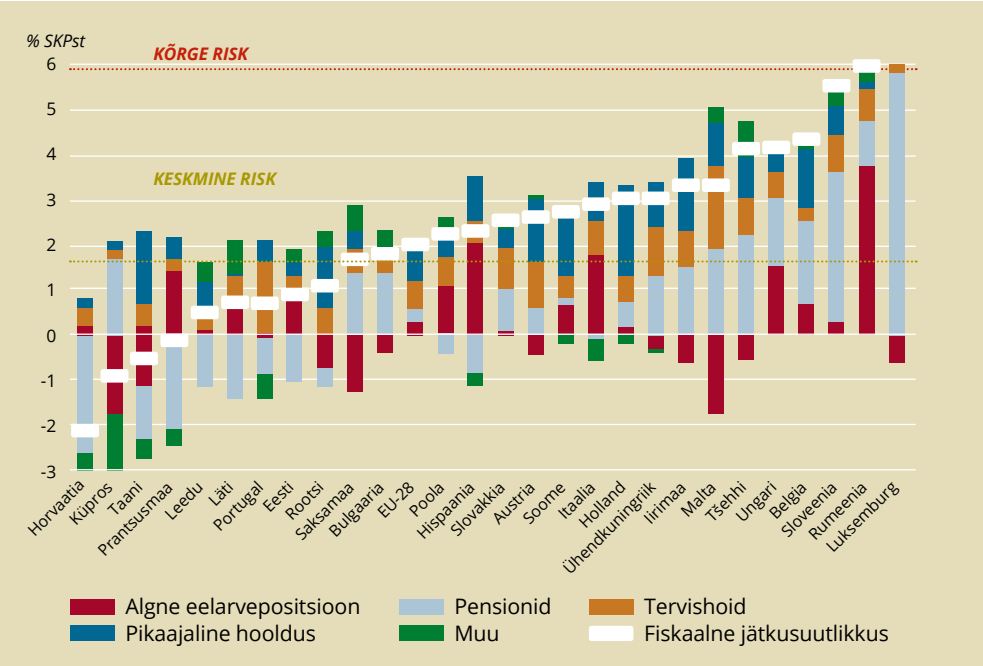
SVEN KIRSIPUU
Rahandusministeeriumi eelarvepoliitika asekantsler

Eelarvepoliitiliste valikute tegemisel on õige-vale skaala üldjuhul liiga lihtsustatud. Oluline on hinnata riske, mõista kõrvalekaldeid soovitud eesmärkidest, näha otsuste mõju.

Eelarvepoliitikat ja riigi rahandust on ajalooliselt ümbritsenud paljud keerulisena kõlavad kontseptsioonid, müüdid ja ebatäpsed tõlgendused. Kui majandusarengute puhul on üsna selge, et neljaprotsendiline kasv on parem kui kaheprotsendiline, siis eelarvepuudujäägi ja riigi võlakoormuse puhul on hea-halb skaala ebapiisav ja üldjuhul sõltub vastus kontekstist ja konkreetsest majandusolukorrast. Seetõttu levivad avalikkuses ka üksteisele vastukäivad arvamused võlakoormuse ja eelarvetasakaalu kohta, aga näiteks ka kontekstivälised hinnangud optimaalse maksukoormuse kohta, vaadates tihti mööda seosest riigi pakutavate teenuste mahuga. Lisaks võib paljudele jääda arusaamatuks, mida tähendab väide, et riigil ei ole raha ja kuhu siis kaob see raha, mis igal aastal riigieelarvesse juurde laekub. Mitmed nimetatud teemad saavad järgnevalt veidi põhjalikumalt käsitletud ja välja kooruvad ka Eesti senised valdkondlikud prioriteedid, kui võrrelda riigi kulude taset teiste Euroopa riikidega.

EELARVEPOLIITIKA EESMÄRGID

Kõige laiemalt on eelarvepoliitika eesmärgiks tasakaalustada majandusarengut ja teha seda kestlikul viisil. See tähendab majanduslanguse ajal eelarvepuudujäägiga kasvu stimuleerimist ja headel aegadel defitsiidi katteks võetud laenu tagasimaksmist või reservide kogumist. Seetõttu ei saa ka väita, et eelarvepuudujääk või võlakoormuse kasv on tingimata negatiivne. Majanduse toetamise kaudu hoitakse rohkem inimesi tööturul ja säilitatakse majanduse vereringes tarbimistaset näiteks suurenevate töötuskindlustushüvitistega või lisakulutuste ja -investeeringutega. Samas, nagu öeldakse, ei ole majandus pesumasin, millel on kasutusjuhend ja mille nuppe keerates teame täpselt, mida teeme ja mis on selle tulemus. Seetõttu võib olla põhjendatud

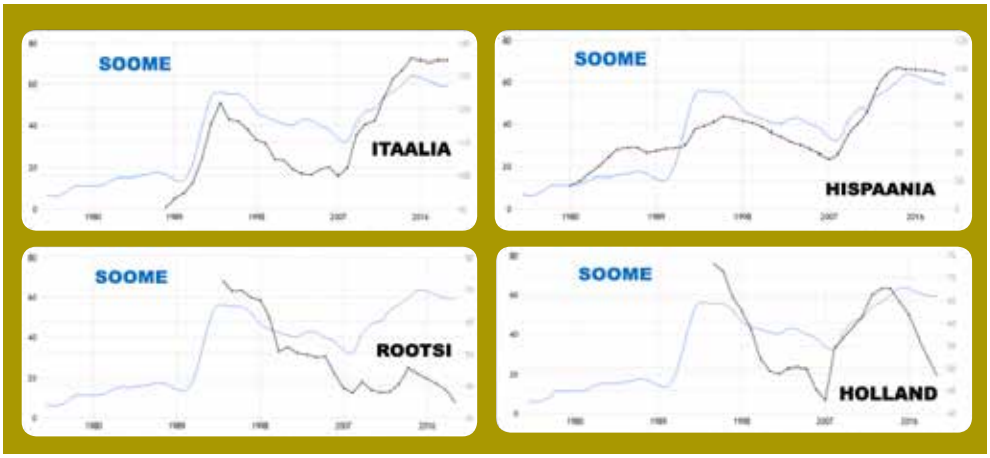


JOONIS 1. Eelarve jätkusuutlikkus Euroopa Liidus

Allikas: Euroopa Komisjon

ka hoiak, et majanduse struktuuri muutmisse tuleks uute meetmetega võimalikult vähe sekkuda ja lasta automaatsetel stabilisaatoritel (sh vähenevad maksutulud ja suurenevad töötutoetused) töötada. Toimub n-ö isepuhastumine ja ümberstruktureerumine, mistõttu kriisist väljutakse paremate majanduslike fundamentaalnäitajatega. COVID-19 viirusest põhjustatud kriis ei ole siiski makromajanduslike tekkepõhjustega ja ebaproportsionaalselt pihta saanud sektorite ajutine toetamine on erinevalt üldprintsiibist kontseptuaalselt põhjendatud. Oluline on riigi rahanduse jätkusuutlikule kursile tagasi jõudmine pärast kriisi möödumist ja see viitab kas võetud meetmete ajutisusele, riigi muude kulude kärpimisele või maksukoormuse suurenemisele. Viirusepuhangule eelnenud fiskaalse jätkusuutlikkuse võrdlused näitasid, et Eesti kuulub pigem madala riskiga riikide hulka. Nagu jooniselt 1 näha, sõltub jätkusuutlikkus eelkõige demograafilisest survest tervishoiu- ja pensionikuludele. Seega määrab riskitaseme riikliku pensionisüsteemi heldus, tervishoiuteenuste maht ja tööealise elanikkonna vähenemise ning rahvastiku vananemise määr. Samas ei räägi finantsiline jätkusuutlikkus loomulikult midagi sotsiaalsest jätkusuutlikkusest. Saksa ökonomisti järgi nime saanud Wagneri seadus nimelt viitab, et riikide elatustaseme kasvades suureneb ka ühiskonna soov paremate ja kvaliteetsemate avalike teenuste järele. Nii kasvab muuhulgas surve pensioni- ja tervishoiukulude kasvuks. Arvestades Eesti sotsiaalkulutuste suhteliselt madalat taset Euroopa Liidu keskmisega võrreldes, võib ka fiskaalsete riskide hinnangus tulevikus korrektiive tulla, kui Wagneri seadus peaks rakenduma.

Osaks riskianalüüsist on ka eelarvepositsioon, mis kriisi ajal võib anda muidugi ebaadekvaatse lähtekoha, kuid mõõdetuna tavapärase majandusolukorra juures viitab riigi laenuvajadusele ja seeläbi



JOONIS 2. Võlgade pikaajalised trendid

Allikas: Euroopa Komisjon, Almeco

potentsiaalselt kasvavatele intressikuludele. Viimaste suurenemine koos laenukoormusega võib kaasa tuua võlaspiraali. See on olukord, kus kasvav võlg tekitab turgudes intressimäärasid kergitavat ebakindlust, mis tõstab intressikulusid ja suurendab seetõttu defitsiiti ning see omakorda suurendab võlakoormust

Finantsiline jätkusuutlikkus ei räägi loomulikult midagi sotsiaalsest jätkusuutlikkusest.

jne. Kokkuvõttes tuleb eelarvepoliitika eesmärkide täitmiseks jälgida nii hetke majanduskonjunktuuri kui ka pikaajalisi (demograafilisi) trende. Seetõttu on oluline mitmeaastase eelarvestrateegia olemasolu ja kaugemale vaatavad prognoosid, mis võivad olla küll ebatäpsed, kuid siiski kasulikud. Nüansse eelarvepoliitikas on aga väga palju ja seetõttu vajab iga konkreetne kaasus või risk hinnangute andmiseks põhjalikumat analüüsi ning vastuseid päris paljudele detailsetele küsimustele.

EUROOPA LIIDU KOGEMUS VÕLATASEME JUHTIMISEL

Tihti kõlab avalikkuses küsimus, kas riigid peavad võetud laene ka kunagi tagasi maksma. Teoreetiliselt on muidugi võimalik, et võlakohustuse lunastamise hetkel emiteerivad riigid uued võlakirjad ja võlg ei vähenegi. Praktikas esineb lisaks palju näiteid, kus võlakoormus pikema aja jooksul mitte ainult ei püsi samal kohal, vaid aina kasvab. Siiski on enamiku Euroopa riikide puhul siiski näha püüdu teatud aja jooksul võlga vähendada, kuid tihti saab positiivne majandustsükkel enne läbi, kui võlakoormus piisavalt madalale tagasi langeb. Joonisel 2 on toodud näitena Soome võla dünaamika pikema aja jooksul ja seda on võrreldud Itaalia, Hispaania, Rootsi ning Hollandi vastava näitajaga. Soome puhul on näha, et vaatamata võla vähenemisele 1990. aastate keskpaigast 2009. aasta finantskriisini, on võlatase praeguseks suurem kui *lama* kõrgfaasis. Hispaania ja Itaalia trend on Soomega väga sarnane, kuid alguspunkt on oluliselt

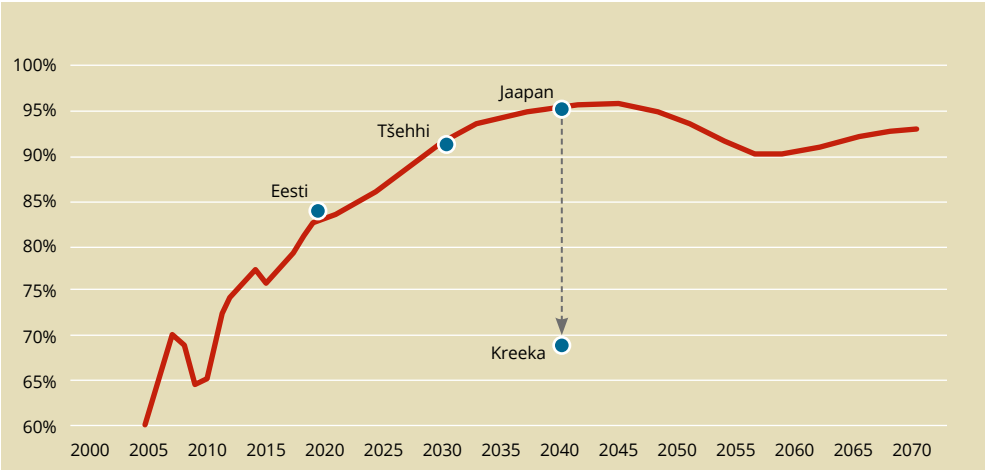
kõrgemal ja seetõttu on need riigid n-ö teises liigas. Rootsi on oma 1990. aastate alguse kriisi kõrgtaset märkimisväärselt suutnud vähendada, mis on teadliku struktuurse eelarveülejäägi hoidmise poliitika tulemus. Hollandi võladünaamika on erinevalt teistest riikidest väga suurte kõikumistega lühikese perioodi vältel, mis viitab agressiivsele eelarvestamisele ehk kiirele ja tugevale reageerimisele nii kriisides kui ka kriisist väljumisel pöördu-

Võlakoormuse ülemine piir on aegade jooksul muutuv ja olukord, mis mingil hetkel tundub väga äärmuslik, on järgmisel hetkel paratamatus.

maks tagasi jätkusuutlikule rajale. Ka selle väikese riikide valimi puhul joonistuvad välja üsna erinevad eelarvepoliitilised valikud, kuid loomulikult oleks liiga lihtsustatud üheselt öelda, milline poliitika on õige ja milline vale. See sõltub eelkõige sellest, mida eelarvepuudujäägi ja võla suurenemisega on riigis majanduslikult saavutatud ja kas puudujäägiga majanduskasvu stimuleerimine on kaasa toonud SKP kasvu (või languse vähenemise), mis kompenseerib suurenenud intressimaksed või on tegemist mitteproduktiivsete investeeringutega, mis majanduspotentsiaali tulevikus hoopis vähendavad. See analüüs vajaks aga eraldi diskursust, milleks käesolevas artiklis ruumi ei jagu.

Hoiatav näide Kreeka näol on samas kõigil meeles – pikkade aastate jooksul läks võlakoormuse kasv mittetootlikku mullistusse, millele järgnes paratamatu kõva kukkumine. Kui aastal 2007 oli Kreeka SKP *per capita* ostujõudu arvestades 95 protsenti ELi keskmisest, siis praeguseks on see kukkunud 68 portsendini ja võlakoormus on stabiliseerunud väga kõrge 180 protsendi juures SKPst. Iga hinna eest ennast „rikkaks laenata“ on kindlasti ebamõistlik ja vastutustundetu, kuid riigi laenu abil ajutiselt suurte turutõrgete vähendamine või potentsiaali avamine ei ole arusaadavalt midagi ennekuulmatut ega eos valet. Iseasi on see, kui kindlad me saame olla nende konkreetsete valikute mõjus SKPle. Samuti ei ole laenul üldjuhul silti küljes ja esialgsed kavatsused võivad muutuste tuules ajaga hägustuda, mistõttu mingil hetkel ei suuda enam keegi öelda eelarvepuudujäägi ja võlakoormuse kasvu põhjusi.

Ettevaatavalt kasvavad 2020. aasta kriisi tingimustes nii joonistel toodud kui ka paljude teiste Euroopa riikide võlakoormused väga kiiresti 10–20 protsendipunkti võrra SKPst. Selle põhjuseks on lisaks SKP (ehk murru nimetaja) vähenemisele ka eelarvepuudujääkide paisumine. Vähenevad maksutulud ja lisastiimulit andvad meetmed viivad Euroopa Liidu keskmise võlataseme tõenäoliselt üle 100 protsendi SKPst, mis (taas)tekitab arutelu selle üle, kas võlakoormusel on ka mingi ülemine piir, mis ei ole enam jätkusuutlik. Ajalugu on näidanud, et see piir on aegade jooksul muutuv ja olukord, mis mingil hetkel tundub väga äärmuslik, on järgmisel hetkel paratamatus, millega turuosalised tunduvad leppivat. Ka Eesti võlakoormus kasvab lähiaastatel samamoodi nagu Euroopa trendid ligi 20 protsenti SKPst, ulatudes septembris heaks kiidetud riigi eelarvestrateegia plaanide kohaselt umbes 31 protsendini SKPst aastaks 2024. Tulenevalt soodsast intressikeskkonnast kasvavad riigi intressikulud kõigest 0,1 protsenti SKPst ehk *ca* 20 miljoni euro võrra aasta kohta, kuid kindlasti esineb risk, et võla refinantseerimisel tulevikus



JOONIS 3. Eesti konvergents Euroopa Liiduga

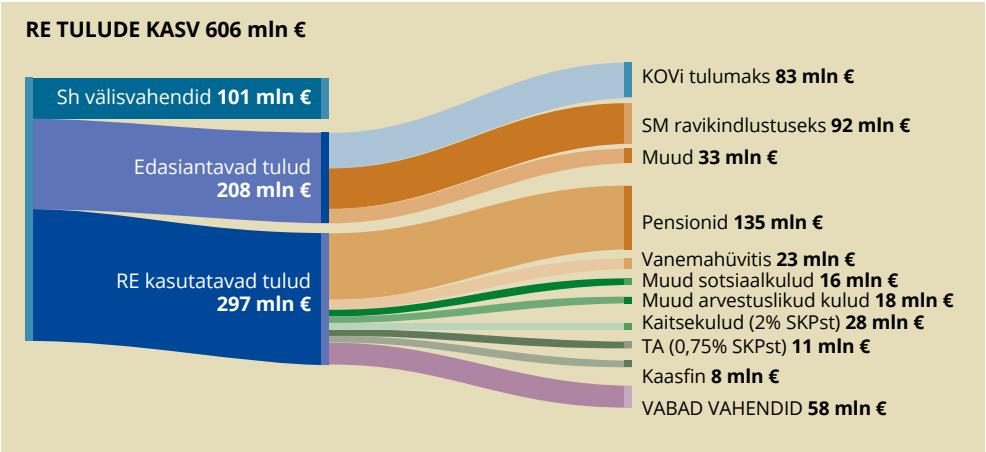
võivad kehtida juba kõrgemad intressimäärad. Juhul kui eelarvepuudujääk peaks jääma pikemalt kestma, lisab see survet maksukoormuse tõusule, et intressikulusid katta.

SKP EI PRUUGI NÄIDATA HEAOLU

Eespool on juttu olnud eelarvepoliitika ja majanduskasvu vahelistest seostest, kuid oluline on mõista, et kuigi SKPd võrdsustatakse tihti heaoluga, siis selle jaoks ei ole ta kõige parem näitaja. Erinevalt tavainimese jaoks abstraktseks jäävast SKPst, püütakse heaolu hinnata erinevate indeksite abil, millest levinuim on ehk rahvusvahelist võrdlust võimaldav ja OECD avaldatav heaolu indeks – *Better-Life-Index* (OECD 2020). Näiteks Jaapani ja Itaalia SKP *per capita* on ostujõuga korrigeerides Eestist oluliselt kõrgem, ulatudes vastavalt 93 protsendini ja 95 protsendini Euroopa Liidu keskmisest. Samas viidatud heaolu edetabelis on mõlemad Eestist tagapool – hinnates turvalisuse ja hariduse taset, eluaseme kättesaadavust, tervishoiu tulemusnäitajaid, töö- ja puhkeaja tasakaalu, ühiskonna turvavõrku jms näitajaid, on Eesti olnud edukam. Noorematest demokraatiatest edestab meid veel vaid Sloveenia, kes on edetabelis vahetult meie ees, kuid OECD kõigi riikide seas oleme siiski keskmikud.

Seetõttu on oluline mitte ära unustada, et kuigi eelarvepoliitika on suunatud majandusarengute kestlikule tasakaalustamisele, on selle kõrgem eesmärk ikkagi heaolu kasv seda loovate valdkonnapoliitikate jätkusuutliku rahastamise ning võimaluste ja riskide peegeldamise kaudu, mitte olles asi iseeneses. SKP ja heaolu vahel on kindlasti tugev korrelatsioon, kuid kujutage ette olukorda, kus näeme järgmised kümme aastat vaeva, et Euroopa Liidu keskmisele SKP tasemele läheneda, aga avastame ühel hetkel, et meie heaolu on hoopis vähenenud. Erinevaid riike võrreldes ei ole see kindlasti välistatud stsenaarium. Lisaks heaolu loovate valdkondade väljakutsetele

Eelarvepoliitika kõrgem eesmärk on heaolu kasv, mitte poliitika kui asi iseeneses.



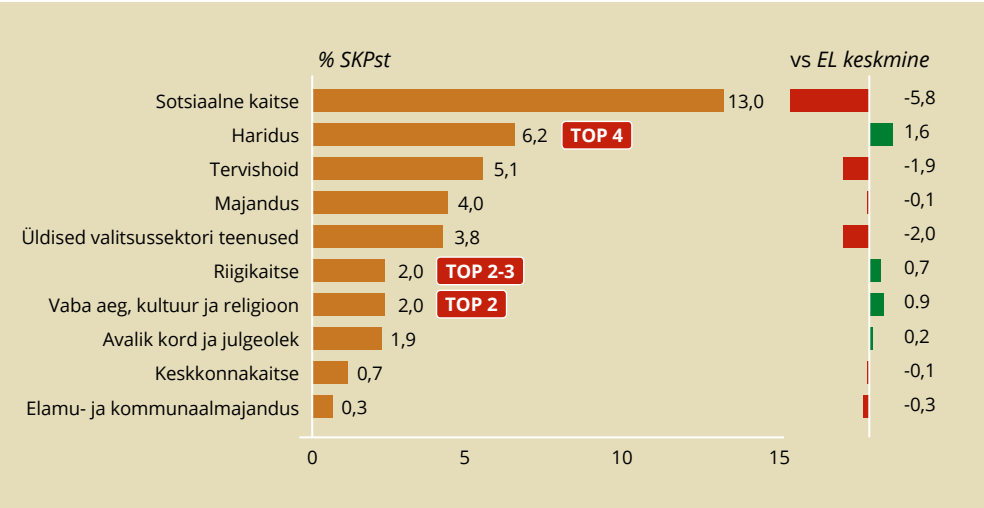
JOONIS 4. Riigieelarve tulude automaatne jagunemine

Allikas: Rahandusministeerium

takistab Eesti SKP konvergeerumist Euroopa Liiduga meie demograafia. Viimaste prognooside järgi vähendab Eesti rahvastiku kahanemine ja vananemine majanduskasvu potentsiaali sedavõrd, et meie lagi saabub enne, kui saavutame Euroopa Liidu keskmise taseme (joonis 3). Välja arvatud juhul, kui leiame mõne ebatavalise tootlikkust järsult tõstva võimaluse või niši, mis demograafilisi trende kompenseerivad, või pöördub tööealise elanikkonna arv tõusule. Tootlikkuse tõusu nimel tasub loomulikult vaeva näha ja seda riigi poolt toetada, sest isegi kui SKP ja heaolu ei ole üksüheses seoses, sõltub sissetuleku komponent heaolu indeksis valdavalt majandusarengu tasemest. Majanduskasvu kaudu vähendame absoluutset ja palgavaesust, kuid arusaadavalt ei muuda see suhtelist vaesust ega tähenda automaatselt kvaliteeditõusu kõigis heaolu tõstvates valdkondades.

EELARVE PAINDLIKKUS ON MADAL

Kõik viidatud heaolu loovad poliitikad vajavad rahastust, aga kui suur on üldse riigieelarve miljardite sees valikuvabadus? Käesoleva aasta riigieelarves esialgu prognoositud tulude maht oli 11,8 miljardit eurot, kasvades võrreldes 2019. aastaga ligikaudu 600 miljoni euro võrra. Arusaadavalt tekib küsimus, miks on iga-aastased eelarveläbirääkimised nii pingelised ja otsustusruumi tundub nende sadadesse miljonitesse ulatuvate kasvude ja miljardiliste tasemete sees olevat väga vähe. Rahalised võimalused määrab eelarvepositsiooni eesmärk, mille miinimumnõuded sätestab riigieelarve seadus, ja riigi tulude prognoos. Kui eeldada, et eelarvetasakaalu ei tule parandada, siis jääb üle analüüsida, mis toimub samal ajal riigieelarve kuludega. Teadupärast sisaldab riigieelarve erinevaid indekseeritud kulusid (näiteks pensionid ja kaitsekulud), mitmed kululiigid kasvavad automaatselt üldise majanduskasvuga kooskõlas (näiteks vanemahüvitis), teatud tulud kantakse otse teistele asutustele (näiteks ravikindlustuse sotsiaalmaks Haigekassale) ja välisvahenditega seotud tulude kasv on juba ette ära seotud konkreetsete valdkondlike projektidega. Kuigi viimaste puhul on kindlasti otsustusruumi, on see siiski sildistatud raha ja jääb allpool kirjeldatud arvestuses väljapoole täielikult vabu vahendeid. Joonisel 4 on kirjeldatud Riigieelarve kulude kasvu 2020. aastal ja seda, kuhu see tulu jaguneb. Toodud näite puhul jääb



JOONIS 5. Eesti riigi kulude tase ja võrdlus ELi keskmisega

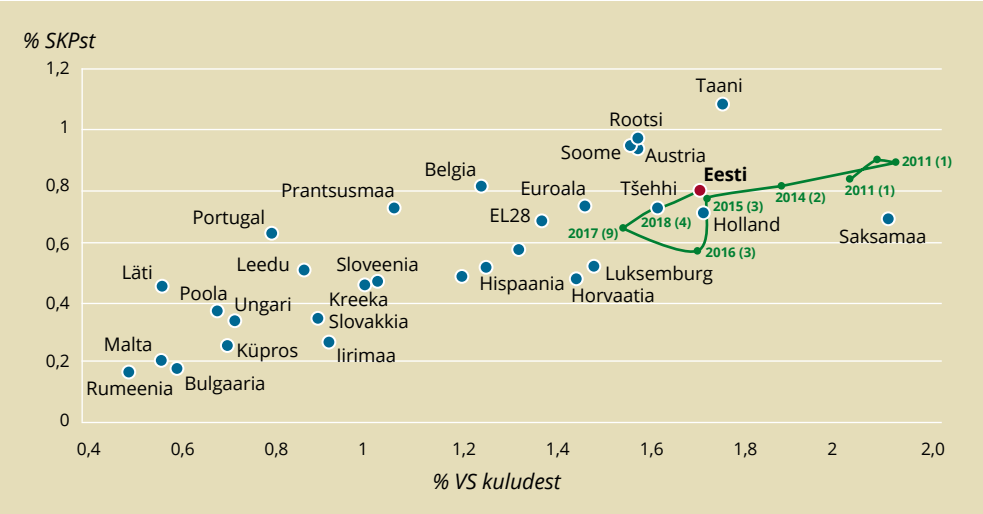
Allikas: Eurostat

vabu vahendeid ligikaudu 600 miljonist järele vaid 58 miljonit. Kui eelarvereeglid nõuaksid veel liikumist puudujäägist tasakaalus eelarve poole, siis see järele jääv 58 miljonit ehk *ca* 0,2 protsenti SKPst võib osutuda isegi liiga väikeseks sammuks ja tuleb teha ebapopulaarseid otsuseid kärbete või maksutõusude näol. Kokkuvõttes on eelarve vähene paindlikkus kindlasti väljakutse, kuid samas on võimalik kehtivaid indekseerimisi ja seosesid alati vähendada, sest nii mõnigi automaatselt kasvav kulu on kas kokkuleppeline või õigusaktidega muudetav. Kuna baaseelarve sees prioriteetide ümbertõstmist kelleltki raha ära võtmise kaudu kohtab harva, siis kujuneb eelarveläbirääkimiste käigus peamiseks debatiks uute tuluallikate leidmine või arutelu eelarvetasakaalu eesmärkide teemadel. Viimane loob paraku eeldused pidevaks riigieelarve baasseaduse muutmiseks, sest Eestis hetkel kehtivad reeglid on Euroopa tasandil tehtud kokkulepetest konservatiivsemad ja selles on võimalik näha vabu vahendeid poliitikate realiseerimiseks. Samas võib Eesti trendina langeva maksukoormuse taustal küsida ka maksude optimaalse taseme kohta, finantseerimaks soovitud poliitikamuudatusi.

Baaseelarves tõstetakse harva prioriteete ümber kelleltki raha ära võttes, pigem käib debatt uute tuluallikate leidmise või eelarvetasakaalu teemadel.

VALDKONDADE RAHASTAMINE KONKUREERIB JÄRJEST VÄHENEVALE TULUBAASILE

Eesti maksukoormus langeb prognoosi kohaselt viimaste aastate 33 protsendi lähistelt SKPst aastaks 2024 alla 32 protsendi taseme. Kindlasti on madalal maksukoormusel positiivne mõju majanduskasvu potentsiaalile ja



JOONIS 6. Teadus- ja arendustegevuse rahastamine Euroopas

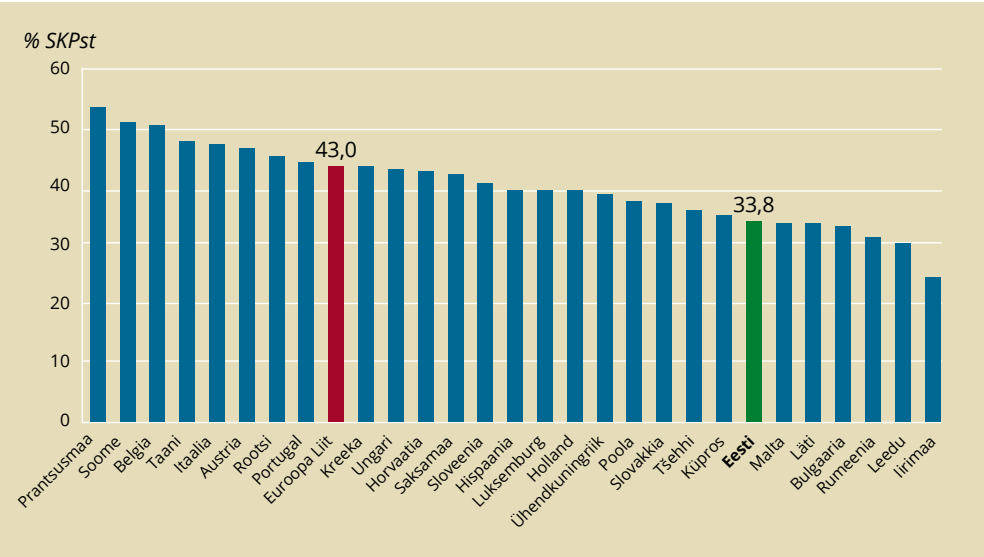
Allikas: Eurostat

konkurentsivõimele. Teisalt olles taseme poolest alumises veerandis Euroopa Liidu riikide seas, ei maksa imestada, et panustades hariduse, kaitse ja kultuuri-

Eurostati andmetel olid 2018. aastal Eesti valitsussektori kulutused vabale ajale, kultuurile ja religioonile Euroopa Liidus teisel kohal.

valdkonna kulutustes protsendina SKPst Euroopa Liidu tipu lähedal, jäi näiteks sotsiaalse kaitse valdkonna rahastus 2018. aastal Euroopa keskmisele alla 5,8 protsendiga SKPst ehk toonases vääringus ligi 1,4 miljardiga. Samas ei ütle see fakt loomulikult seda, kas tegemist on õige või vale tasakaaluga eelarve sees. Tuleb lihtsalt mõista, et madala maksukoormuse juures ja teatud valdkondi Euroopa tipu tasemel rahastades (joonis 5), ei saa eeldada, et ka teised valdkonnad maksumaksja raha eest võrreldavalt tähelepanu saavad. Prioriseerimine suhteliselt väikesemahulise eelarve sees võtab lisaks võrdluses teistega reljeefsemad jooned kui muidu. Eurostati andmetel olid 2018. aastal Eesti valitsussektori kulutused vabale ajale, kultuurile ja religioonile Euroopa Liidus teisel kohal, jäädes alla vaid Ungarile. Kaitsekulude puhul jagasime teist ja hariduskulude taseme poolest kolmandat kohta. Tuntavamalt keskmisele alla jäime lisaks sotsiaalsele kaitsele ka tervishoiu rahastamises.

Teadus- ja arendustegevuse rahastamisest on palju juttu olnud ja vastavalt kokkulepetele 2021. aasta eelarve sees tõuseb riigipoolne rahastus ühe protsendini SKPst. Siiski on ehk huvitav teada, et arvestades meie valitsussektori kulude taset, on teadus- ja arendustegevuse



JOONIS 7. Riigi avalike teenuste maht (kulud ilma investeeringuteta)

Allikas: Eurostat

kulud olnud Eesti jaoks juba aastaid prioriseerimise poolest Euroopa riikide tipus või selle lähedal. Suhtena eelarve kogukuludesse panustas aastatel 2011–2013 Eesti teadus- ja arendustegevusse Eurostati andmetel Euroopas kõige rohkem ja 2018. aastal olime neljandal kohal (joonis 6). Seega näiteks kõrgemal kui Soome, kuigi nende ligikaudu 10 protsenti SKPst kõrgem maksukoormus võimaldas neil suhtena SKPsse siiski rohkem vahendeid eraldada – ligi üks protsent SKPst. Kui vaadata Eesti riigi kogukulude taset, siis see on kooskõlas suhteliselt madala maksukoormusega ja toetatud olulisel määral Euroopa Liidu vahenditest. Paistame silma selle poolest, et Eesti investeeringute osakaal kogukuludes pikemaajalise keskmisena on kõige kõrgem ELis. Seega kui vaatame kulutusi muudele tegevustele peale investeeringute, siis on Eesti riik avalike teenuste mahu poolest pigem n-ö õhuke, jäädes riikide võrdluses alumisse veerandisse (joonis 7). Kuigi Iirimaa paistab silma väga madala kulutasemega, on see pigem nende SKP eripärast tingitud moonutus ja meist veel väiksemate kuludega riikide hulka kuuluvad Balti naabrid koos Bulgaaria ja Rumeeniaga ning Malta.

TULEB NÄHA TERVIKUT

Eelarvepoliitika väljakutsed on tihti seotud terviku nägemise keerukuse ja pikaajalise vaatega, mida ei ole lihtne hoomata ega selgitada. See tekitab erimeelsusi eelarvearuteludes nii riigi sektori sees kui ka avalikkuses ning arusaadavalt saadab debatte maailmavaateline argumentatsioon. Nagu artikli põhjal võib järeldada, on õige-vale skaala üldjuhul liiga lihtsustatud selleks, et eelarvepoliitilistele valikutele hinnanguid anda, kui äärmused välja jätta. Tihti tuleb järelduste tegemiseks analüüsida mitmeid tegureid ja otsuste koosmõju, mida on keeruline nii selgitada kui kõrvaltvaatajal mõista. Oluline on hinnata riske, näha kõrvalekaldeid soovitud eesmärkidest, mõista erinevate otsuste mõju nii makromajanduslikult kui ka ettevõtte või üksikisiku tasandil ning piiratud ressurss-side tingimustes piisavalt prioriseerida. Loodetavasti aitas see artikkel mõne eelarvepoliitikat puudutava teema tausta avada, anda kellelegi uusi teadmisi ja peegeldada erinevate eelarveliste valikute tagajärgi.

KASUTATUD ALLIKAD

EUROOPA KOMISJON. – https://ec.europa.eu/info/index_et

EUROSTAT. EUROPEAN COMMISSION. – https://ec.europa.eu/eurostat

OECD. (2020). Better-Life-Index. – http://www.oecdbetterlifeindex.org/#/11111111111

RAHANDUSMINISTEERIUM. – https://www.rahandusministeerium.ee/et

Haridus aastal 2035

AUNE VALK
Tartu Ülikooli õppeprorektor

Vaid väga hea haridusega saab riik olla uuendusmeelne, usaldusväärne ja inimesekeskne.

Haridus, sealhulgas nii see, mis omandatud koolis, aga ka laiem haritus, mis saadud lastetoaga kodust, sõpradega suheldes, muuseumis käies või filme vaadates jne, on olulisim tingimus kõigi meie tulevikuunistuste täitumiseks. Head haridust on vaja selleks, et luua hooliv, koostöömeelne ja avatud ühiskond, turvaline ja kvaliteetne elukeskkond ning tugev, uuendusmeelne ja vastutustundlik majandus. Vaid väga hea haridusega saab riik olla uuendusmeelne, usaldusväärne ja inimesekeskne. Need nimetatud ilusad eesmärgid on strateegia „Eesti 2035“ (2020) sihid.

Kuigi haridusele seatud sihid strateegias on oskuste- ja tööturukesksed, siis ülal loetletud eesmärgid näitavad, et haridus peab toetama ka inimeseks ja kodanikuks olemist – hoolivuse ja avatuse, keskkonnateadlikkuse ja vastutustunde kasvu. Kuigi nende ülesannete rõhutamine hariduse eesmärgina pole strateegias eraldi tähelepanu saanud, tuleb loota, et neisse panustatakse läbivalt paljude valdkondade kaudu.

Inimesed, kes 15 aasta pärast kujundavad meie tulevikku selle sajandi keskpaigaks ja pärast seda, käivad praegu koolis. Üks olulisemaid osi nende haridusest – väikelapseaastad kodus ja lasteaed – on juba möödas. On väga turvaline mõelda, et Eestis on alusharidus, mis enamikule olulistele oskustele ülikooliharidusega õpetajate toel aluse paneb, väga suures mahus avaliku rahastusega. See tagab võrdse ligipääsu alusharidusele ning võimaldab kaasata enamikku lastest. Ilma selleta ei oleks mõtet rääkida ka oskuste ja tööturu paremast seostamisest aastal 2035.

Ehkki käesolev artikkel keskendub lähtuvalt strateegia sihiseadest hariduse ja tööturu seostele, tuleb taustal meeles pidada, et sellest ei piisa. Esiteks, kitsalt tööoskuste koolitamine pole hariduse eesmärk, kaugel sellest. Riikide ja tööandjate ootus, et ülikoolid koolitaksid (utreeritult) massidele tööturuoskusi, on läinud paljude meelest selgelt liiga kaugele (van der Zwaan 2017).

Teisalt, ka oskused, mis esimese hooga tööga ei seostu, võivad olla tuleviku tööturul, kus tehnoloogia meie eest enamiku lihtsamaid asju ära teeb, võtmetähtsusega. Nii näiteks on muusika- ja kunstiharidusega, mis arendab laste kognitiivset ja metakognitiivset võimekust viisil, mis ühegi teise tegevusega pole võrreldavalt tehtav (Winner *et al.* 2013). Kunsti ja muusikaga tegelemine ning just nende

tegevuste füüsiline aspekt parandavad tähelepanu, püsivust, kujutlusvõimet. Analoogne mõju on ka spordil, mis lisaks eluliselt olulisele vaimse ja füüsilise tervise toetamisele õpetab ka ennast kokku võtma, minema oma mugavustsoonist välja, samuti arvestama teistega.

Lisaks, suur osa haridusest keerleb üld- ja ülekantavate oskuste ümber, olgu need siis nt digioskused või suhtlemisoskused, mis võivad osutuda töö leidmise või tegemise seisukohast olulisemaks kui spetsiifilised kutseoskused.

Seega ei tohi hariduse ja tööturu seoseid vaadata kindlasti kitsalt. Selle klausliga võtan järgnevalt ette strateegia „Eesti 2035“ eelnõus (8.10.2020) oskuste ja tööturu[1] vallas kavandatud kuus suuremat muutuste suunda ning analüüsin nende praegust seisu ja tulevikuvaateid, peamiselt rõhuga kõrgharidusel. Need suunad on:

- Muudame haridussüsteemi õppijast lähtuvaks ja paindlikuks
- Viime inimeste teadmised, oskused ja hoiakud kooskõlla tööturu vajaduste ning majanduse struktuurimuutustega
- Valmistume tulevikutööks
- Parandame kõrghariduse kvaliteeti ja tõhustame selle rahastamist
- Loome talendisõbraliku keskkonna
- Suurendame ühiskondlikku sidusust ja võrdseid võimalusi hariduses ja tööturul

MUUDAME HARIDUSSÜSTEEMI ÕPPIJAST LÄHTUVAKS JA PAINDLIKUKS

Eesti 2035 strateegia eelnõu näeb ette mitmesuguseid hariduskorralduslikke meetmeid (nt koolivõrgu korrastamine ning üldkesk- ja kutsekeskhariduse lõimimine), mis eeldatavalt muudavad meie süsteemi efektiivsemaks, kvaliteetsemaks ja kättesaadavamaks, et pakkuda individuaalsemat ja paindlikumat lähenemist, mis praeguses süsteemis on raskendatud.

Tulevikus saavad hariduse normaalseks osaks lühikesed õppekavad ehk mikrokraadid, VÕTA ja õpianalüütika.

Õppija vaates on siin minu hinnangul kolm tegevusliini, mis mingil kujul toimivad ka praegu, aga saavad eeldatavasti tulevikus normaalseks hariduse osaks. Need on: lühikesed õppekavad ehk nn mikrokraadid, VÕTA (varasemate õpingute ja töökogemuse arvestamine) ja õpianalüütika. Ehk õppida peab saama õppija jaoks sobivate ja vajadusel lühemate tsüklite kaupa; eri kohtades, sh arvestades töö käigus õpitut, ning õppe kohta kogutud andmed võiksid suunata õppijat talle sobiva õpiraja leidmisel.

Mikrokraadid

Kui veel 20 aastat tagasi valiti eriala kogu eluks ning elu jagati kordumatuteks osadeks, kus õpingutele järgnes tööelu ja sellele pensionipõlv, siis tulevikuvisioonid näevad ette, et õppimine, töötamine ja pikemad puhkused võiksid vahelduda mitu korda. 10–15 aastat töötamist võiks anda inimesele võimaluse võtta aastaks-paariks aeg maha ning puhata ja end täiendada või omandada uus eriala. Euroopa kõrghariduse tulevikuaruteludes on üheks märksõnaks saanud mikrokraadid (*microcredentials*). Meie ülikoolid räägivad neist praegu üheaastaste magistriõppekavadena, mida uus kõrgharidusseadus lubab omandada ka vaid

[1] On kindlasti märgilise tähtsusega, et haridusega seotud muutused on koondatud „oskuste ja tööturu“ pealkirja alla, andes selge vihje, millist haridust oodatakse.

kolmeaastase bakalaureuseõppe baasil. Ehk varasema 3+2 või 4+1 kõrghariduse kõrvale on tulnud 3+1 mudel. Kuna üheaastasele magistriõppele peab aga eelnema mitmeaastane erialane töökogemus, siis ongi see tee mitteametlikult varasema töökogemuse arvestamise, paindlikkuse ja õppijast lähtumise suunas. Mikrokraadid, mis võivad olla ka oluliselt lühemad ja paindlikumad kui ülal viidatu, on kindlasti hea lahendus inimestele, kel on juba kõrgharidus ja töökogemus ja kes tahavad ennast täiendada uuel erialal, omandada lisaoskusi, uuendada senist haridust. Euroopa aruteludes on mikrokraadide vaade aga oluliselt laiem, neid võiks pakkuda ka juba pärast keskharidust. Ohuna nähakse seejuures kõrghariduse devalveerumist ning ebavõrdsuse kasvu. Tekib n-ö täiskõrgharidus ja poolik haridus. Samuti võib juhtuda, et kui laia baasharidust ei omandatagi, siis tekib meil palju eriteadmiste ja oskustega spetsialiste, kes ei näe aga laiemat pilti ega suuda suhestuda teiste erialadega.

VÕTA – varasemate õpingute ja töökogemuse arvestamine on Eesti hariduses ja eriti kõrghariduses vana teema (Valk 2009). Pole sisulisi põhjusi, miks mujal õpingute või töö käigus omandatud oskusi ei peaks saama arvestada formaalõpingute osana juba praegu oluliselt suuremas mahus, küll aga on selleks hoiakulisi ja bürokraatlikke takistusi. Ikka püütakse näpuga järge ajada, mida keegi kuskil täpselt õppis, mitte ei vaadata, kas ta on omandanud vajalikud õpiväljundid. Ohuna nähakse diplomite müüki ja hariduse devalveerimist, kuid riigid, kes seni VÕTAt oluliselt laiemalt rakendanud, ütlevad, et VÕTA pole lahendus massidele, vaid pigem väga tugevatele eranditele, kes hariduse väärtuslikkust hoopis tõstavad. Selgelt reguleeritud tööturgudega suurte riikide (ÜK, Prantsusmaa) kõrghariduses muutus VÕTA oluliseks teemaks 1980. aastatel. Palju oli inimesi, kes ei saanud oma oskustest ja teadmistest sõltumata sobivat tööd või väärilist palka, kuna neil puudus nende teadmiste ja oskuste omandamist kinnitav paber. Nii loodi süsteem, mis võimaldas eri teel omandatud oskusi ja teadmisi hinnata. Eestis käsitleti VÕTAt esimest korda Ülikooliseaduses 2003. aastal. VÕTAt saab rakendada õppekava täitmise osana, kuid paljudes riikides toimiv VÕTA kasutamine sisseastumisel on Eestis ikka veel võimatu. Selle võimalikkust arutati tõsiselt viis aastat tagasi (vt Pärismaa 2016), kui töötati välja uut haridusseadust, kuid see debatt jäi eelnõu tasandile. Miks ei võiks nt neljaaastased bakalaureuseõpingud pooleli jätnutele anda võimalust õppida magistriõppes? See on ju ainult võimalus õppeks, mitte diplom? On märgiline, et ligi 20 aastat hiljem on VÕTA endiselt teema, mida tuleb strateegias rõhutada.

Õpianalüütika seevastu on tõsisemalt päevakorda tulnud viimasel kümnel aastal, kui eri andmestikud õppimise kohta on kasvanud. Õpianalüütika kõige traditsioonilisem kasutus on katkestamisohu märkamine ning selle vähendamine ennetustegevuste kaudu. Õpianalüütikat saab aga kasutada ka palju laiemalt: õppija õpiteede ja -strateegiate kavandamiseks, personaliseeritud ja õigeaegse tagasiside andmiseks, õppes läbiviidud muutuste tulemuslikkuse hindamiseks, õppijate enesereflektsiooni toetamiseks (SOLAR 2020). Üks suuremaid küsimusi õpianalüütika laialdasema kasutuse juures on eri andmesüsteemide ühendamine ning isikuandmete kaitse. Oleme ka Tartu Ülikoolis arendamas õpianalüütika lahendust, mis aitaks üles leida katkestamisriskis üliõpilasi, et neile parimat tuge pakkuda. Väljakutseks seejuures pole mitte töötava analüüsimudeli leidmine, vaid pigem see, kuidas leida üles tegelikud põhjused ning neid lahendada. Lisaks individuaalse lähenemise toetamisele aitab õpianalüütika kindlasti kaasa ka haridussüsteemi parendamisele ja paindlikkuse suurendamisele ehk võimaldab üles leida nõrku ja tugevaid kohti, olgu

siis institutsioone, õppekavu või protsesse. Ka süsteemi tasandil on võtmeküsimus, kuidas analüütikat kasutatakse. Haridus- ja Teadusministeeriumil (HTM) on mitmeaastane kogemus koolidele andmete kättesaadavaks tegemisega tulemusnäitajate ja koolikaardi märksõnade all (vt Haridussilm), kuid analüütika toimimise võti on ikkagi inimeses, kes seda kasutab.

Algav kümnend toob kaasa kindlasti mitmeid uudseid õpianalüütika kasutamise projekte eri haridustasemetel. Olles küll ise andmete ja analüüside usku, siis olen veendunud, et suurem probleem kui andmete ühilduvus ja keerukad analüüsimudelid on küsimus inimeste (õppijate, õpetajate ja kõigi teiste) oskuses ja tahtmises andmetest tuleneva teabe vastuvõtmisel. Ilma inimese otsuseta ei juhtu aga ka midagi, sest ilmselt ei soovi me, et õpianalüütika alusel hakkaksid masinad otsustama, kes, mida, kuidas või millal õpib.

Avatud hoiak, keelteoskus ja teadmised rahvusvahelise majanduse toimimisest annavad meile teistsuguse vaate tulevikule.

VIIME INIMESTE TEADMISED, OSKUSED JA HOIAKUD KOOSKÕLLA TÖÖTURU VAJADUSTE NING MAJANDUSE STRUKTUURIMUUTUSTEGA

Rääkides oskuste strateegilisest arendamisest, pole küsimus vaid olemasolevatele inimestele paremate või uute oskuste õpetamises. Nii on OECD oskuste strateegia (OECD 2019a) keskmes kolm teemat: õigete oskuste arendamine, oskuste efektiivne kasutamine ja oskustega inimeste kaasamine nii laiema hõive kui ka rände abil. OECD strateegia põhisuunad, mida liikmesriikidele soovitatakse, on inimeste kaasatuse kasv hõivesse terviseedenduse ja kodanikuaktiivsuse kaudu, töö tulemuslikkuse suurendamine, hõive kasvatamine headel töökohtadel, oskuste arendamise toetamine koos selge vastutuse jaotusega ning oskuste nõudlust ja pakkumist käsitlev info otsustajatele. Küsimused, mis siit selgelt üles kerkivad on: mis on õiged ehk tulevikus vajaminevad oskused, kuidas olemasolevaid oskusi efektiivsemalt kasutada ning kuidas kaasata uusi inimesi tööturule, olgu siis laiema hõive või läbimõeldud rändepoliitika kaudu.

Õiged ehk kasvava vajadusega oskused

OECD õppimiskompass 2030 (OECD 2020a) kirjeldab teadmiste, oskuste ja hoiakute arengutrende järgneval kümnendil, rõhutades nende omavahelist seotust. Teadmiste omandamiseks on vajalikud teatud kognitiivsed oskused, ning samas on teadmisi, sealjuures rõhutatult ka distsiplinaarseid teadmisi, vaja oskuste omandamiseks. Hoiakud ja väärtused loovad aluse sellele, milline on meie motivatsioon uute teadmiste ja oskuste omandamiseks ning milleks neid üldse vaja on – milline on meie arusaam heaolust, heaks kodanikuks ja inimeseks olemisest (Haste 2018). Näiteks, kui meil on avatud **hoiak**, keelte**oskus** ja **teadmised** rahvusvahelise majanduse toimimisest, on meil ilmselgelt teistsugune vaade ja ootused tulevikule, kui ilma nende eeldusteta.

Haridusstrateegia ettevalmistavas visiooniloomes sõnastasime tulevikuoskuste arendamise väljakutse haridusele lühidalt nii: „Tuleviku haridussüsteem peab „tootma“ tehnoloogiliselt kirjaoskajaid inimesi, kes rakendavad ja loovad uusi võimalusi ühiskonna arenguks ning

tunnevad nüüdisaegseid andmekogumise ja -analüüsi meetodeid. Kõigil haridustasemetel on olulised kohanemis- ja enesejuhtimisvõime, sotsiaalsed oskused, kriitilise mõtlemise oskus ning loovus, ettevõtlik eluhoiak ja visadus, kuna keskkond muutub üha kiiremas tempos. Nende oskuste omandamiseks on oluline muuta õpetamismeetodeid ja -keskkondi ning leida võimalused oskuste hindamiseks. Kasvav ebakindlus ja sellega seotud vaimse tervise probleemide risk toob kaasa vajaduse arendada eneseregulatsiooni, pingetaluvust jms enesekohaseid oskusi." (Valk 2018)

Oskuste parem kasutamine

Vaadates meie praeguseid haridustulemusi, pole tuleviku põhiküsimus vahest see, kas õpime veel veidi rohkem matemaatikat, vaid kuidas tagada, et koolis omandatud teadmisi ja oskusi suudetakse ka kasutada? Rahvusvaheline täiskasvanute oskuste uuring PIAAC (Halapuu, Valk 2013) tõi välja, et meie täiskasvanute infotöötlusoskused on rahvusvahelises võrdluses selgelt paremad kui nende oskuste kasutamine. Ka PISA uuringu puhul on sageli küsitud, miks ei kajastu meie laste maailma tipptasemel oskused analoogsetes tööturu näitajates ehk oluliselt kõrgemates palkades? Mõlema näite puhul võib süüdistada teadmistepõhise majanduse nõrkust, mis on ka laiemalt strateegia „Eesti 2035" fookuses, ehk puudus on keerukamast tööst. Inimeste oskused lubaksid teha rohkem, kui tööturg nõuab ja nii pole rahul ei inimesed, kes oskavad vahest „liiga" hästi lugeda ja arvutada, ega tööandjad, kel oleks vaja hoopis paremate keevitamis- või teeninduskustega töötajaid. Kuid tõenäoliselt ei tohi kõiki kive ka tööturu kapsaaeda visata. Rahvusvahelise kaheksandate klasside õpilaste kodanikuteadmiste ja oskuste uuringu ICCS (Toots 2017) üheks põhijärelduseks on küsimus, kuidas siduda head teadmised aktiivse osalusega. Kui meie õpilaste kodanikuteadmised olid ses uuringus maailmas esirinnas, siis nende hoiak valimistel osalemise suhtes oli üks madalamaid ja samuti osales väga vähe noori kodanikuühiskonna organisatsioonides. Uuringu tegijad peavad üheks põhjuseks õpetamise metoodikat ning pakuvad, et õpetamine tuleks viia sagedamini kooliseinte vahelt välja. Koolis omandatud oskuste pärisellu ülekande olulisust rõhutatakse ka mitmes uuringus (vt nt Abuzour *et al.* 2018; Benander 2018). Lihtsalt öeldes on selleks, et õpitud oskused paremini rakenduksid, vaja praktikat õpingute ajal ning mentorlust tööelu alustades.

Heade oskustega inimeste kaasamine

Suurema arvu inimeste kaasamine tööturule tähendab, et praegu kasutamata oskused leiavad rakendust, mis omakorda tähendab, et nende inimeste oskused arenevad edasi, mitte ei kao. Eestis tähendaks see praegu alahõivatud rühmade, sh noorte, vanemaealiste, erivajadustega inimeste ja venekeelsete hõive kasvu. RITA-rände projektis pakkusid Puur jt (2018) välja viis stsenaariumi, kuidas rohkem inimesi tööturule kaasata ning kombineerisid neis erinevaid mõjutegureid. Nad arvestasid, et lõimumine ja pensioniea tõus suurendaksid 2035. aastaks hõivemäära vastavalt 1,6 ja 1,7 protsendipunkti võrra. Euroopa parimad praktikad tööturumeetmetes omakorda 4,8 protsendipunkti võrra.

Teine viis tööturuvajadusi ja oskuste pakkumist kiiresti kooskõlla viia on kujundada sobiv rändepoliitika. Täna on kõige häälekamad välistööjõu eest seisjad põllumehed, kuid kriitilise tähtsusega on välistööjõud ka nt kõrghariduses ja IT-sektoris. Rändepoliitika, täpsemalt suhtumine töörändesse Euroopas, oli ka üks kahest võtmeteguriist Riigikogu Arenguseire Keskuse (Vallistu, Danilov 2018) tööturuuuringu lõppraportis, mis pakkus Eestile välja neli tulevikustsenaariumi. Meie oskuste poliitika tulevik sõltub sellest, kuidas oleme valmis rändevõimalusi ära

kasutama. Kui rändedebattides peetakse enamasti silmas reaalset füüsilist rännet, siis aina jõulisemalt on esile kerkimas – ning koroonakriis on seda ainult võimendanud – ka globaalne virtuaalne tööturg ja platvormimajandus, mis suurendab vajadust töötada mitmekeelsetes ja -kultuurilistes virtuaalsetes meeskondades ja arendada selleks vajalikke oskusi. See on ka tulevikus ebavõrdsuse ja polariseerumise allikas.

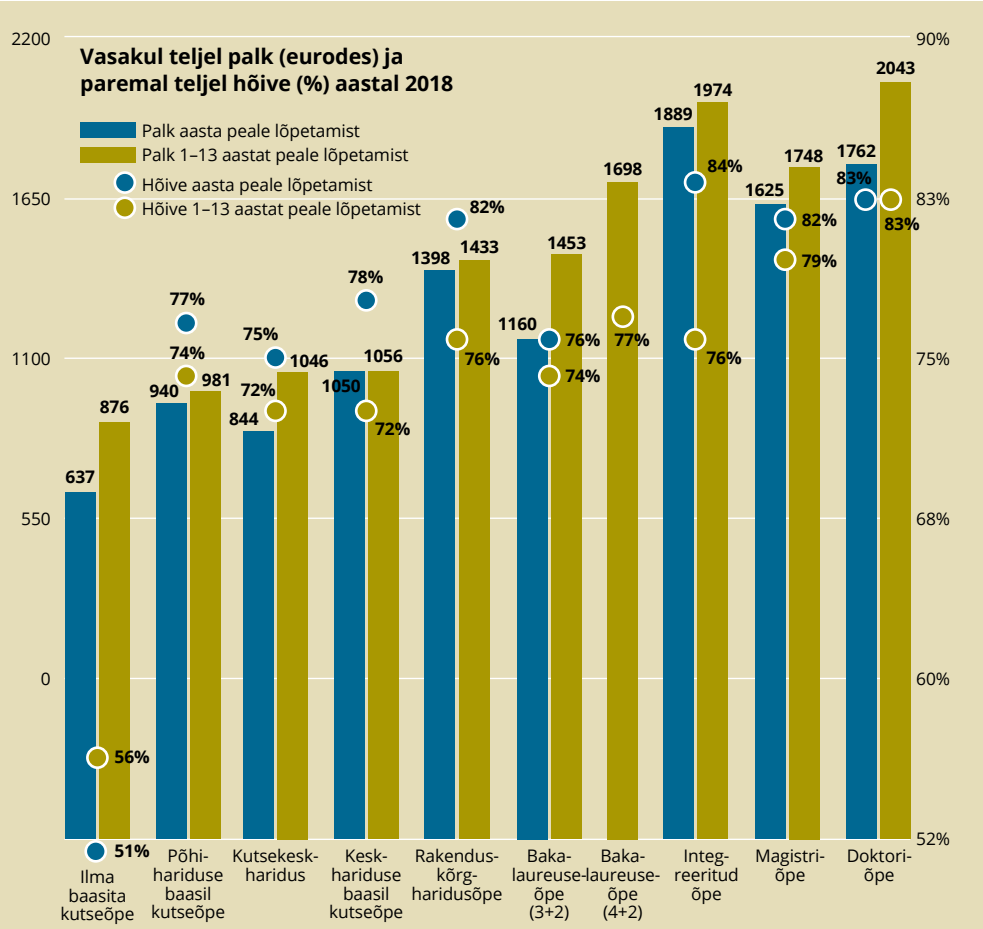
Ehkki tööandjad kurdavad kutseharidusega inimeste puudust, on tööturul võrdselt nõutud nii kutse- kui ka kõrgharidusega töötajad.

VALMISTUME TULEVIKUTÖÖKS

Trendid, mis lähikümnenditel tööturgu kujundavad, on lisaks kõige sagedamini nimetatud tehnoloogilisele arengule ka globaliseerumine, elanikkonna vananemine, linnastumine ning rohemajanduse kasv, samuti ebavõrdsuse kasv ja poliitiline ebakindlus (Bakhshi *et al.* 2017).

McKinsey instituudis avaldatud tulevikutöö aruande (McKinsey 2017a) järgi, mis peamiselt vaatas tehnoloogiast tulenevate muutuste mõju, aga tegi seda eraldi Eesti jaoks, pole ligi kümmet protsenti 2030. aastal vajalikest töökohtadest praegu veel olemas, mistõttu ei saa nendeks veel ka otseselt valmistuda. Ligi pool kogu tööst, mida me paar aastat tagasi veel tegime, on Eestis aastaks 2030 automatiseeritav. See puudutab lihtsamaid ja keskmisi oskusi nõudvatel ametikohtadel ligi 60 protsenti, keerukamate oskustega ametikohtadel veerandit tööülesannetest. Seega, isegi kui ametinimetus on 10 või 15 aasta pärast sama, mis praegu, on tehtava töö sisu märgatavalt muutunud. Bakhshi ja ta kaasautorite (2017) tulevikuoskuste analüüs, mis võtab arvesse eri trendide mõju, aga vaatab seda Ameerika Ühendriikide ja Ühendkuningriigi kontekstis, väidab, et 10 protsenti töökohtadest on sellised, mille järele vajadus aastaks 2030 kasvab ning ligi 20 protsenti sellised, mille järele vajadus kahaneb. Samas tervikuna arvatakse eri analüüsides (Frey, Osborne 2017; McKinsey 2017b), et täielikult kaob vaid 5–10 protsenti töökohti, kuid paljudel töökohtadel on muutused ja ebakindlus, mis neist saab.

Eesti konteksti arvestades annab kõige täpsema pildi lähima kümnendi muutustest OSKA uuring „Eesti tööturg täna ja homme 2019–2027". Selle järgi „kasvab kõrgharidusega spetsialistide töökohtade arv ning väheneb rutiinsemat tööd eeldavate ametite arv. Kasvab vajadus nutikate töötajate järele, kes oskavad tehnoloogiat erinevatel elualadel kasutusele võtta, arendada, hooldada ja hallata. Samuti on juurde vaja töötajaid, kes osutavad inimestele teenuseid. Vähemaks jääb ametikohti, kus täidetakse rutiinseid tööülesandeid, mida on lihtne tehnoloogiaga asendada." (OSKA 2020, 5) Kasvab andmeanalüüsi oskusi, aga ka empaatiavõimet ja loovust eeldavate ametikohtade arv. OSKA ennustab lähikümnendiks noorte arvu vähenemise tõttu kutse- ja eriti kõrgharidusega töötajate puudujääki. Kui kutsehariduses on aastas puudu ligi 500 lõpetajat, siis kõrghariduses ennustatakse iga-aastaseks lõpetajate defitsiidiks ligi 2200, mis on umbes pool kavandatud lõpetajate arvust (3800). OSKA hinnangul on koolilõpetajate puudus eriti suur tehnika, tootmise ja ehituse, loodus- ja täppisteaduste, hariduse ning põllumajanduse õppevaldkondades, täpsemalt vaadates ka arvutiteaduse ning juhtimise ja halduse õppekavarühmas.



JOONIS 1. Keskmine palk eurodes ja hõive protsentides eri haridustasemel lõpetanute kaupa 2018. aastal: 1 aasta peale lõpetamist ehk 2017. a lõpetanutel ning 1–13 aastat peale lõpetamist ehk 2005.–2017. a lõpetanutel

Allikas: Edukus tööturul andmestik, Haridussilm; autori arvutused

Kuid probleeme on peaaegu kõigis õppevaldkondades.

Ka praegune hõive ja palga pilt näitab, et ehkki tööandjad kurdavad enim kutseharidusega inimeste puudust, siis tööturul on võrdselt nõutud nii kutse- kui ka kõrgharidusega töötajad. Kui hõivemäärades võime rääkida kahest rühmast – kutsehariduse ja kõrghariduse I astme lõpetajad *vs.* magistri- ja doktoriõppe lõpetanud –, siis palgas eristub kolm rühma: kutseharitud ligikaudu 1000eurose palgaga, kõrghariduse I astme lõpetajad *ca* 1500eurose palgaga ning kõrghariduse II–III astme lõpetajad *ca* 2000eurose palgaga.

Kiirelt muutuvas ja ebakindlas tulevikus aitavad inimestel tööturul ümber orienteeruda laialdased n-ö ülekantavad pädevused, näiteks keeleoskus või programmeerimisoskus, mida on võimalik rakendada väga erinevates ametites. Samal ajal on vaja mõnes valdkonnas ka süvitsi minekut, et erialast tööd saada (T-tarkuse mudel, kus T-tähe katus tähistab valdkondadevahelisi oskusi ja püstkriips süvateadmisi). Tuleviku eripära on pigem

see, et süvateadmisi oleks vaja omandada mitmes valdkonnas, sest selliseid ameteid, mis kestavad eriala omandamisest kuni pensionini välja, tulevikus enam ei ole või on neid väga vähe. Elu lihtsalt muutub nii kiiresti, et suure tõenäosusega tuleb elukaare jooksul mitu korda ametit vahetada, juurde või ümber õppida (Eamets 2018). Hariduses tähendab see, et kitsast kutsele orienteeritud haridusest ei piisa. Juba praegu võib näha, et kui vahetult pärast lõpetamist on hõive ja palk kõrgem spetsiifilisema haridusega inimestel (kutsekeskharidus ja rakenduskõrgharidus), siis umbes viie aastaga see vahe tasandub ja hiljem on vastavalt üldkeskhariduse ja bakalaureusekraadiga inimeste palgad isegi kõrgemad (vt joonis 1 ja Leppik 2017).

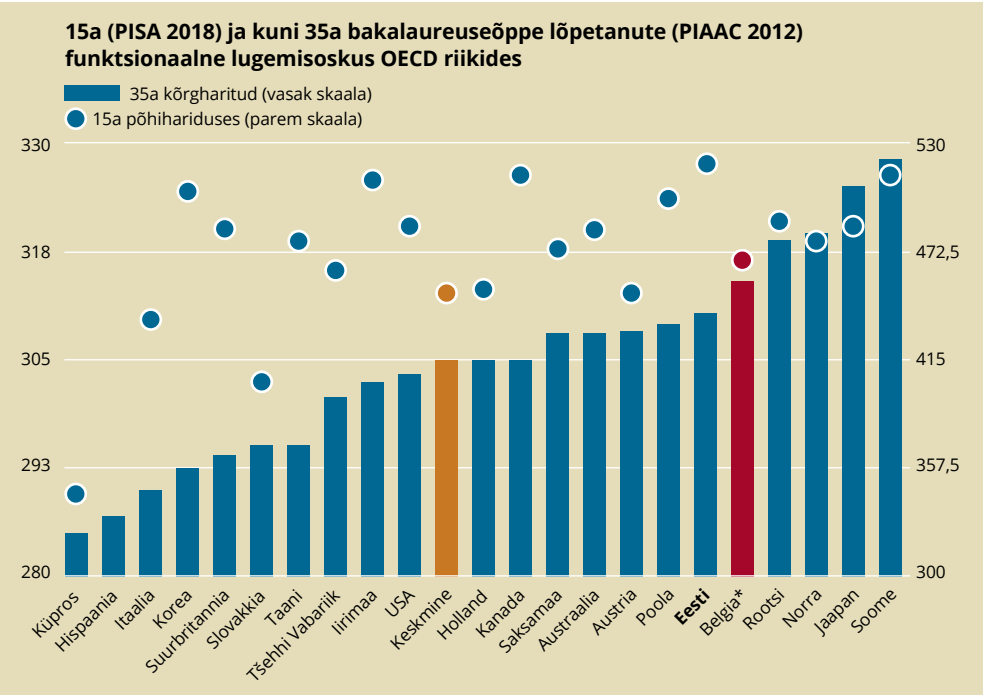
PARANDAME KÕRGHARIDUSE KVALITEETI JA TÕHUSTAME RAHASTUST

Eesti Kõrg- ja Kutsehariduse Kvaliteediagentuuri analüüsidele (Mattisen 2019) tuginedes võib väita, et **kõrghariduse** kvaliteet Eestis on hea. Väliseksperdid kiidavad aruannetes ajakohast taristut, kõrgkoolide strateegilist juhtimist, õppejõudude kvalifikatsiooni ja pühendumist ning teadustöö taset. Õppekavad on tasemel, õppemeetodid mitmekesised ning üliõpilaste nõustamise süsteemid välja arendatud. Esile tõstetakse kõrgkoolide koostööd tööandjatega ja lõpetajate konkurentsivõimet. Miinused on õppe dubleerimine eri asutustes ja välisõppejõudude nappus, üliõpilaste ja õppejõudude vähene õpiränne. Üldpädevuste, sh praktiliste oskuste kujundamisele pööratakse vähe tähelepanu, probleeme on hindamises ja õppekoormuse planeerimises, väljalangevus on väga suur. Viimase viie aasta saavutuseks võib lugeda loodus-, täppis- ja tehnikateaduste sisseastujate ja lõpetajate osakaalu kasvu, seda ennekõike IKT-õppijate tõttu. Kiiresti on kasvanud välisüliõpilaste osakaal. Kõrghariduse konkurentsivõimelisust näitab ka PIAAC-uuring. Võrreldes meie hiljuti kõrghariduse lõpetanute oskusi teiste OECD riikide lõpetanute omadega, selgub et oleme OECD keskmisest paremad. Meist paremad oskused on viie riigi lõpetanutel, mille hulka kuuluvad kolm Põhjamaad, Belgia ja Jaapan. Vt joonis 2. PIAACi andmed on küll piiratud – mõõdeti vaid üldisi infotöötlusoskusi, mitte erinevaid erialaseid oskusi, mida kõrgharidus annab (Valk, Silm 2015). Samuti hakkavad PIAAC-uuringu andmed vananema (kogutud Eestis aastatel 2011–2012), kuid uusi analoogseid tuleb veel ligi neli aastat oodata. Samas paremat objektiivset võrdlusbaasi kõrghariduse lõpetanute oskuste kohta pole kuskilt võtta.

Kui puudutada põgusalt kõrghariduse rahastamise teemat, siis riigid, kus kõrghariduse kvaliteet on tipus, eristuvad selgelt ka rahastamises. Soomes, Rootsis ning Norras on kõrgharidus tasuta ning riik panustab seal *ca* 1,5 protsenti SKPst kõrgharidusse. Belgias on riigi panus 1,2 protsenti SKPst, millele lisandub eraisikutelt 0,2 protsenti. Jaapanis on kõrgharidus suuresti tasuline ning eraisikute panus on umbes üks protsent SKPst, millele lisandub riigilt pool protsenti (OECD 2020b). Seega võib üldistatult öelda, et kvaliteetse kõrghariduse pakkumiseks kulub umbes 1,5 protsenti SKPst. Eestis oli kõrghariduse riigipoolne rahastamine sellisel tasemel aastal 2011 (HTM 2020). Kui rääkida tõsiselt kvaliteetsest kõrgharidusest, siis on riigil kaks valikut: kas leida puuduvad 75 miljonit, mis aitaks katta lõhet ühe ja pooleteise protsendi vahel ja jätkata tasuta kõrgharidusega või töötada välja mudel, kus riigiraha kasv on väiksem, kuid sellele lisanduks korraliku laenusüsteemi abiga üliõpilaste panus ehk Belgia või Hollandi mudel.

LOOME TALENDISÕBRALIKU KESKKONNA

Tuleviku hariduse ja tööturu ülevaadetes joonistub välja võistlus talentide pärast. „Globaalne talentide trendi ülevaade“ (Mercer 2019), mis igal aastal kirjeldab



JOONIS 2. Eesti noorte funktsionaalne lugemisoskus 15aastaselt põhikoolis (PISA 2018) ja kuni 35aastaselt pärast bakalaureuseõppe lõppu (PIAAC 2012) rahvusvahelises võrdluses OECD riikidega. Märkus: Kahe uuringu skoorid pole omavahel võrreldavad, küll aga saab võrrelda riike ühe uuringu sees. PIAAC uuringu skaalal on keskmine *ca* 270 punkti ja standardhälve 48 punkti; PISA uuringus on keskmine tulemus 500 ja standardhälve 100.

Allikas: Autori koostatud uuringute PISA 2018 ja PIAAC 2012 alusel

tuleviku töö stsenaariume ning nende mõju inimestele, ettevõtetele ja ühiskondadele, pidas 2019. aasta suurimaks ettevõtteid mõjutavaks sotsiaalmajanduslikuks muutuseks võrreldes varasemaga talentide rännet. Maailma rahvastik vananeb, töökohad muutuvad nii tehnoloogiaarengute kui ka töösuhete tõttu, ränne kasvab. See kõik tähendab, et spetsiifilisi oskusi nõudvatele, kiiresti muutuvatele töödele otsitakse inimesi üle kogu ilma ning inimesed otsivad kohta, kus oma annetele parimat rakendust leida.

Ka strateegia „Eesti 2035“ alusmaterjalid näevad ühe Eesti arenguvõimalusena atraktiivse talendikeskuse loomist, „mis aitab ennetada nii talentide lahkumist Eestist kui ka meelitada siia rohkem talente teistest riikidest, integreerides neid Eesti tööturule.“ Kui soovime näha struktuurset muutust majanduses ja liikumist keerukamate töökohtade suunas, tuleb tööjõu oskusi ja teadmisi mõnda aega ette arendada, kasvatades sellega oskuste mittevastavust tööturu hetkevajadustele.

Suur küsimus on muidugi, kes on talendid. Küsimusele võib vastata nii laialt kui ka kitsalt. Mäletame ju kõik suurt kära, mis tekkis projekti „Talendid koju!“ ümber. Kas kõik eestlased, kes elavad välismaal, on talendid? Ja kas selline suhtumine tähendab omakorda, et kodumaal olijad seda pole? Või on kõik inimesed, kes oma eripäraste annetega ühiskonda panustavad, Eesti jaoks talendid. Eestisuguses riigis on iga inimese väärtus ja

tema panus ühiskonda nii statistiliselt kui tunnetuslikult palju suurem kui suurtes riikides. Talent, hea hariduse ja oskustega aktiivne inimene tegutseb Eestis enamasti mitmel rindel ja nii on ta siin märksa väärtuslikum kui oleks mujal.

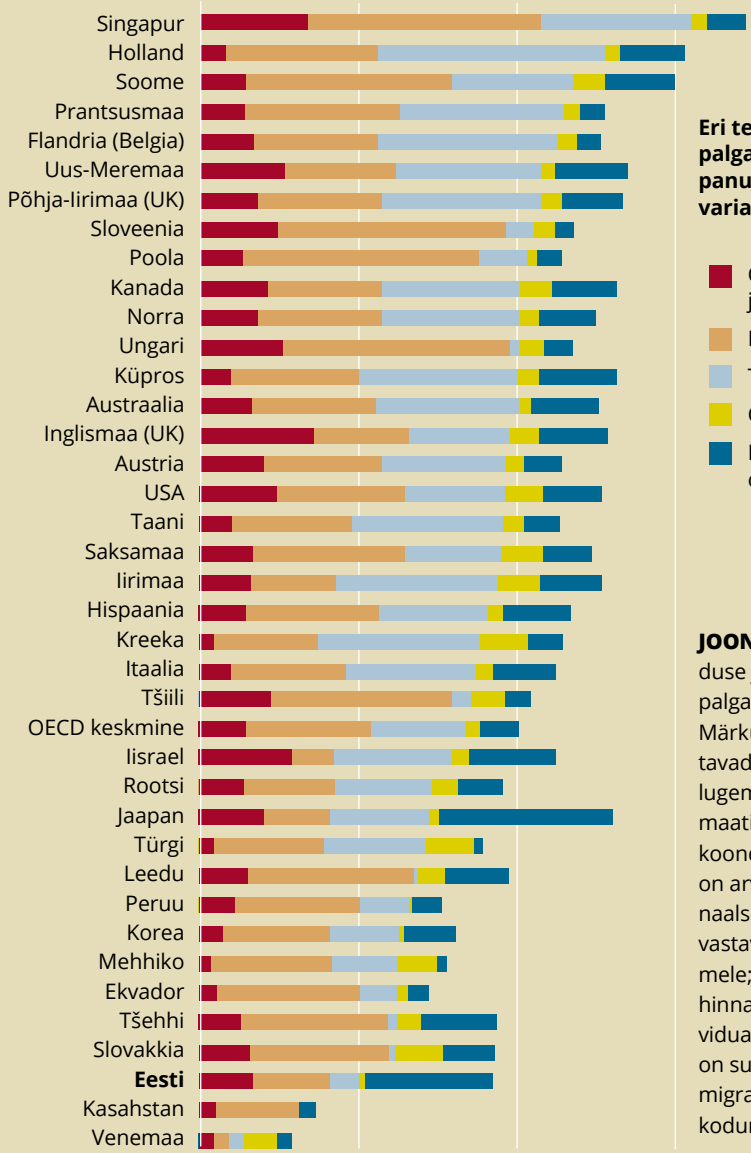
2014. aastal ilmus PIAAC uuringu andmete baasil ülevaade „Infotöötlusoskuste tipud ja mahajääjad Eestis“ (Masso *et al.* 2014), mis defineeris tipuna eri infotöötlusoskustes heade või väga heade oskustega inimesed. Analüüsi järgi oli Eestis nii infotöötlusoskuste tippe kui ka mahajääjaid veidi vähem kui uuringus osalenud peamiselt OECD riikides keskmiselt. Sarnane oli toona ka õpilaste oskuste pilt PISA uuringus, mille järgi Eestis oli (ja on) väga vähe mahajääjaid, kuid rahvusvahelises võrdluses oli pigem vähe ka tippsooritajaid. Õpilaste hulgas on tippude osakaal paranenud, samal ajal pole palju muutunud väga madalate oskustega õpilaste osakaal. Masso ja ta kaasautorite (2014) analüüsist ilmnes, et meie praegune tööturg tipuks olemist ei väärtusta. Ka rahvusvahelises võrdluses ilmneb, et Eesti tööturg väärtustab üldse teadmisi ja kogemusi pigem vähe: paremate oskuste, kõrgema hariduse ning pikema töökogemuse panus palgaerinevuste ennustamisel on väike. Kui Singapuris seletavad need kolm tegurit palgaerinevustest ligi 50 protsenti, Soomes 36 protsenti, siis Eestis vaid 15 protsenti (joonis 3).

Muutusteks majanduses tuleb tööjõu oskusi ja teadmisi arendada mõnda aega ette, isegi kui need ei vasta tööturu hetkevajadustele.

Teisalt individuaalsete erinevuste, sh soo ja koduse keele panus palgaerinevuste seletamisel on suur. See näitab, et tööturul on barjäärid, mis takistavad oskuste kasutuselevõttu ehk keskkonda saab muuta talendisõbralikumaks.

Üks kiire ja väga efektiivne viis tuua paremate oskuste ja kõrgema haridusega inimesi tööturule on rahvusvaheline kõrgharidus. 2019. aasta andmetel (SA 2019) jääb Eestisse pärast lõpetamist tööle 51 protsenti välisüliõpilastest, kõrgematel haridusastmetel enamgi: magistriõppe lõpetanutest töötab Eestis 57 protsenti ja doktoriõppe lõpetanutest 65 protsenti. Enim on Eestisse tööle jääjaid IT valdkonna lõpetajate hulgas. Oleme arvutanud, et kui ülikool maksab riigi rahaga kaheaastase õppe kinni, siis IT-sektorisse läinud töötaja, kelle palk on umbes 2000 eurot kuus, teenib selle maksudena riigile tagasi ligikaudu ühe aastaga, iga järgneva aasta maksud on puhas kasu riigile. Keskmise palga korral võtab see mõne kuu kauem aega. Sellele lisandub kasu, mida saavad ettevõtted. Riik pole pidanud investeerima nende inimeste alus-, põhi- ega keskharidusse ning enamasti ka mitte esimese astme kõrgharidusse, kuna enamik välisüliõpilastest õpib magistrantuuris. Andekate välisnoorte toomise üks tingimus on olnud anda neile tasuta õppimise võimalus. Tartu Ülikool on sellist võimalust seni pakkunud ligikaudu pooltele välisüliõpilastele ning liigume selles suunas, et kolme aasta pärast saaks tasuta koha umbes iga neljas välisüliõpilane. See oleks piisav müügiargument, et meelitada siia andekaid välisnoori, mitte vaid neid, kes jaksavad maksta. Seda süsteemi tahab riik ära kaotada. On see talendisõbraliku keskkonna loomine?

Teistpidi on küsimus selles, kuidas suudame oma andekaid noori Eestis hoida. Kui OECD andmetel õpib Eesti päritolu üliõpilastest ligi 8 protsenti teistes OECD riikides, siis rahvusvahelistel olümpiaadidel osalenutest pole Eestis ülikooli astunud 22 protsenti. Võib eeldada, et enamik neist on laias maailmas. Kindlasti ei hoia me oma



JOONIS 3. Oskuste, hariduse jt tegurite panus palga variatsioonile, %
Märkus: oskused tähistavad funktsionaalse lugemisoskuse ja matemaatilise kirjaoskuse koondskoori; haridus on arvestatud nominaalsetes õppeaastates vastavalt haridustasemele; töökogemus on hinnatud aastates, individuaalsete omaduste all on sugu, perekonnaseis, migratsioonitaust ning kodune keel.
Allikas: OECD 2019b

võimekaid noori kinni siin vaid argumendiga, et Eestis saab eesti keeles õppida. Kui see õpe pole nende annete arendamiseks piisavalt atraktiivne, väljakutseid pakkuv või tuleviku jaoks uksi avav, siis valitakse mõni ülikool, mis on Tartu Ülikoolist 100 või 200 koha võrra pingereas eespool. Põhjus, miks välismaale minna, ei tulene ka ainult hariduse kvaliteedist. Kui Praxis 2012. aastal abiturientidelt küsis, kas eelistatakse Eesti või välisülikooli, siis oli just loodus- ja täppisteaduse kallakuga õppe läbinute seas rohkem neid, kes eelistasid välisülikooli ja seda mitte seetõttu, et siinne õpe poleks nende hinnangul olnud hea, vaid seepärast, et oma tuleviku tööd nähti Eestist väljas ja taheti selleks valmistuda välismaal.

SUURENDAME ÜHISKONDLIKKU SIDUSUST JA VÕRDSEID VÕIMALUSI HARIDUSES JA TÖÖTURUL

Riigikontroll (2019) järeldas oma 2019. aasta auditis, mis koostati kahjuks vaid väga piiratud andmetel, et võrreldes reformieelse olukorraga pole võrdne ligipääs kõrgharidusele oluliselt muutunud. Sama teemat on käsitlenud ka regulaarselt läbiviidav üleeuroopaline kõrghariduse sotsiaalsetele küsimustele keskenduv üliõpilaste uuring Eurostudent (Koppel *et al.* 2020). Nii nagu mujal nii ka Eestis on üliõpilaste vanemad rahvastiku keskmisega võrreldes haritumad. Positiivne on see, et kolme aastaga on mõnevõrra suurenenud nende üliõpilaste osakaal, kelle kummalgi vanemal ei ole kõrgharidust, see trend puudutab aga vaid eesti emakeelega noori. Üheks olulisemaks teemaks võrdsete võimaluste tagamisel ongi venekeelsete noorte alaesindatus kõrghariduses. „Aastatel 2005–2020 õppis kolmandas kooliastmes vene õppekeeles 19 protsenti õpilastest, lisaks veel 4 protsenti eesti keelekümbluses (Haridussilm 2020), ent tudengkonnas moodustavad vene keeles põhihariduse omandanud õppijad kõigest 9 protsenti. /.../ Erinevalt eesti emakeelega noortest kalduvad venekeelse taustaga õppijad piirduma esimese astme kõrgharidusega ning magistriõppesse lähevad neist õppima väga vähesed“ (Koppel *et al.* 2020, 9), moodustades vaid 5 protsenti magistrantidest. Esimeseks ja peamiseks lahenduseks eri emakeelega noorte ebavõrdsuse kaotamisele on ühtne Eesti kool: kool, kus kõik lapsed saavad selgeks eesti keele ja ühtlasi loovad ka omavahelisi suhteid, mis on ülioluline hilisemates õpingutes ja tööl.

Esimene ja peamine lahendus eri emakeelega noorte ebavõrdsuse kaotamiseks on ühtne Eesti kool.

Üheks ebavõrdsuse teemaks hariduses on Eestis kindlasti sugu. See paistab ühelt poolt meeste väiksema osaluse ja lõpetamisena kesk- ja kõrghariduses. Teisalt aga sooliselt kallutatud erialavalikutes, kus erialadel, mida lõpetavad naised, makstakse väiksemat palka (Valk 2016; 2020). Kõige rohkem on kõrghariduses naiste suunas kaldu hariduse ja tervise valdkond, kus ligikaudu 90 protsenti lõpetajatest on naised. Kutsehariduses on vastupidi kallutatud valdkonnad energeetika, mehhaanika ja metallitööstus ning transporditehnika, nimetades vaid üksikuid suuremaid õppekavarühmi, kus üle 95 protsendi õppijatest on mehed. Sooliste lõhede kaotamiseks ühte võluvitsa kahjuks pole, aga abi on ka lihtsalt teavitusprogrammidest ning eeskuju näitamisest.

Pigem väike probleem on PISA uuringu järgi linna ja maa vaheline ebavõrdsus. Linnas õppivate õpilaste keskmine tulemus loodusteadustes oli viimases PISA uuringus vaid viie punkti võrra kõrgem kui maaõpilaste tulemus. Kui neli suuremat linna (Tallinn, Tartu, Pärnu ja Narva) välja arvata, siis ülejäänud linnades oli aga tulemus hoopis 14 punkti võrra maakoolidest madalam.

KOKKUVÕTE

Eesti 2035 strateegia seab hariduse põhiküsimuseks järgmisel 15 aastal tööturu ja oskuste vastavuse teema. Kindlasti ei tohi seda teemat kitsana võtta, sellest kaotaksid kõik teised Eesti arengu väljakutsed, aga ka tööturg.

Haridussüsteemi paindlikkuse suurendamiseks tuleks ära lahendada mõned vanad poolelijäänud ülesanded (VÕTA) ja ette võtta mõned uued teemad (mikrokraadid ja õpianalüütika). Minu hinnangul on

siin arengusuunad ennekõike hoiakute, mitte suure raha taga.

Tulevikutöö ja tulevikuoskuste võtmes on meie seniseid tulemusi vaadates probleem pigem õpitu paremas rakendamises ja uute inimeste kaasamises tööturule nii sooliste, keeleliste, vanuseliste kui ka tervisega seotud barjääride ületamise ja nutika rändepoliitika kaudu. Kuidas hoiame oma talente siin, kui nende jaoks atraktiivsed töökohad on mujal, ja kuidas loome keskkonna, et just parimad pead mujalt tahaksid Eestisse tulla, on võtmetähtsusega küsimused. Üks võti lahendamaks kasvavat puudujääki kõrgharidusega töötajate järele on valitud võimekate (ja rõhutan just seda) välisüliõpilaste Eestisse õppima toomine ja nende Eestisse tööle jäämise toetamine. Need lahendused on aga paljuski väljaspool hariduspoliitikat nagu OECD oma oskuste strateegias ka rõhutab.

Kõrghariduse kvaliteedi ja rahastamise kohta võib joonistada keerukaid kulumudeleid, kuid lihtne pilt ütleb, et Eestist paremates kõrgharidussüsteemides pannakse kas ainult riigi- või era- ja riigiraha kombineeritult kõrgharidusse ligikaudu 1,5 protsenti SKPst ehk 50 protsenti rohkem kui Eestis. Kas selles mahus rahastus tuleb ainult riigilt või riigi ja erasektori koostöös, on poliitiliste valikute küsimus.

Numbrid näitavad, et Eesti pole ei hariduses ega tööturul olnud talendisõbralik. Tuleme hästi toime tublide keskmiste koolitamisega ning saame üsna hästi hakkama nõrkade järeleaitamisega. Tippe aga on vähe ning paremaid oskusi ei hinnata ka tööturul, kus palgavahe/-lõhe tuleneb pigem soost ja kodusest keelest kui paremast haridusest ja oskustest. Kardetavasti pole siis ühte lihtsat lahendust, kuigi seda kindlasti otsitakse.

Eestist paremates kõrgharidussüsteemides pannakse kõrgharidusse ligi 1,5 protsenti SKPst ehk 50 protsenti rohkem kui Eestis.

Ka võrdsete võimaluste loomise põhifookuseks peaksid olema soolised ning kodusest keelest tulenevad klaaslaed, kuna just neist erinevustest tulenevad suurimad ebavõrdsused meie haridussüsteemis. Ühtne Eesti kool oleks siin kindlasti kõige jõulisem lahendus, mis lähiaastatel ette tuleks võtta, et saaksime 2035. aastaks mingeid muutusi näha.

KASUTATUD ALLIKAD

ABUZOUR, A., LEWIS, P., TULLY, M. (2018). Practice Makes Perfect: A Systematic Review of the Expertise Development of Pharmacist and Nurse Independent Prescribers in the United Kingdom. – Research in Social and Administrative Pharmacy, 14(1), 6–17. DOI:10.1016/J.SAPHARM.2017.02.002.

VALLISTU, J., DANILOV, T. (2018). Tööturg 2035. Tööturu tulevikusuunad ja -stsenaariumid. Tallinn: Arenguseire Keskus. – https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2018/08/tooturg_2035_tooturu_tulevikusuunad_ja_stsenaariumid_A4_veeb.pdf

BAKHSHI, H., DOWNING, J., OSBORNE, M., SCHNEIDER, P. (2017). The Future of Skills: Employment in 2030. London: Pearson and Nesta. – http://www.oecd.org/education/2030-project/about/documents.

BENANDER, R. (2018). A Literature Summary for Research on the Transfer of Learning. OECD. – http://www.oecd.org/education/2030-project/about/documents

EAMETS, R. (2018). Mis suunas areneb tulevikumajandus ja mis oskusi siis vajatakse? – Riigikogu Toimetised, 37, 31–42.

EESTI 2035. (2020). Strateegia. Eelnõu 8. oktoober. – https://www.riigikantselei.ee/et/valitsuse-toetamine/strateegia-eesti-2035/materjalid

FREY, C. B., OSBORNE, M. A. (2017). The future of employment: how susceptible are jobs to computerisation? – Technological Forecasting and Social Change 114, 254–280.

HALAPUU, V., VALK, A. (2013). Täiskasvanute oskused Eestis ja maailmas: PIAAC uuringu esmased tulemused. Tartu: Haridus- ja Teadusministeerium.

HASTE, H. (2018). Attitudes and Values and the OECD Learning Framework 2030: A Critical Review of Definitions, Concepts and Data. OECD – http://www.oecd.org/education/2030/.

HARIDUSSILM. [2020]. Haridus- ja Teadusministeeriumi ja Eesti Hariduse Infosüsteemi veebiportaal. – www.haridussilm.ee

HTM (2020). Valitsussektori hariduskulude osakaal % SKPst haridusliikide lõikes. – https://www.haridussilm.ee/

KOPPEL, K., HAUGAS, S., MÄGI, E. (2020). EUROSTUDENT VII: Eesti lühiülevaade. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

KRUSELL, S., ROSENBLAD, Y., MICHELSON, L., SA KUTSEKODA, LAMBING, M. (2020). Eesti tööturg täna ja homme 2019–2027. Uuringu lühiaruanne. SA OSKA.

LEPPIK, M. (2017). Kutse- ja kõrghariduse 2005. – 2014. aastal lõpetanute edukus tööturul aastal 2015. Tartu: Haridus- ja Teadusministeerium. – https://www.hm.ee/sites/default/files/edukus_tooturul.pdf

MASSO, M., JÄRVE, J., KASKA, M. (2014). Infotöötlusoskuste tipud ja mahajääjad Eestis. Tartu: Haridus- ja Teadusministeerium. – http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/45126/tipud_ja_mahajaajad.pdf?sequence=1

MATTISEN, H. (2019). Kõrgharidus: praegune olukord ja väljakutsed. Haridusstrateegia 2035 väärtuste ja vastutuse ekspertrühma töömaterjal. – https://ekka.edu.ee/wp-content/uploads/K%c3%b5rgharidus_praegune-olukord-ja-v%c3%a4ljakutsed_2019.pdf

MCKINSEY (2017a). Shaping the future of work in Europe's digital front-runners. McKinsey&Company.

MCKINSEY (2017b). A future that works: Automation, employment and productivity. McKinsey&Company.

MERCER (2019). Global talent trends 2019. – www.mmc.com/content/dam/mmc-web/insights/publications/2019/feb/gl-2019-global-talent-trends-study.pdf

OECD (2019a). OECD Skills Strategy 2019: Skills to Shape a Better Future. Paris: OECD Publishing. DOI: 10.1787/9789264313835-en

OECD (2019b). Skills Matter: Additional Results from the Survey of Adult Skills, OECD Skills Studies, Paris: OECD Publishing. DOI: 10.1787/1f029d8f-en.

OECD (2020a). OECD Future of Education and Skills 2030. – http://www.oecd.org/education/2030-project/

OECD (2020b). Public Spending on Education (indicator). DOI: 10.1787/f99b45d0-en

PUUR, A., PIIRITS, M., SAKKEUS, L., KLESMENT, M., EAMETS, R. (2018). Hõivatud hõivestsenaariumide ja EIA rahvastikuprognoosi taustal. – http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2018/02/rita_hoive_ja_rahvastik.pdf

PÄRISMAA, S. (2016). Töökogemus võib hakata pabereid asendama. – Õpetajate Leht, 29. jaanuar. – https://opleht.ee/2016/01/tookogemus-voib-hakata-pabereid-asendama/

RIIGIKONTROLL (2019). Kõrgharidusreform ja tööjõuvajadused. – https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2489/language/et-EE/Default.aspx

SA (2019). Kui suurt kasu toovad välisüliõpilased Eestile? – Statistikablogi. Statistikaameti ajaveeb. – https://statistikaamet.wordpress.com/2019/12/11/kui-suurt-kasu-toovad-valisuliopilased-eestile/

SOLAR [2020]. What is Learning Analytics? Society for Learning Analytics Research. – https://www.solaresearch.org/about/what-is-learning-analytics/#:~:text=LEARNING%20ANALYTICS%20is%20the%20measurement,even%20as%20the%20field%20has

TOOTS, A. (toim).(2017). Noorte kodanikukultuur muutuvas maailmas. Eesti tulemused IEA Rahvusvahelises Kodanikuhariduse Uuringus (ICCS 2016). Tallinn, Tartu: TLU, HTM.

VALK, A. (2009). Recognition of Prior and Experiential Learning in European Universities. – Assessment in Education: Principles, Policy and Practice, 16(1), 83–95. DOI: 10.1080/09695940802704146

VALK, A., SILM, G. (2015). Haridus ja oskused: PIAAC uuringu temaatiline aruanne nr 6. Tartu: Haridus- ja Teadusministeerium. – http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/46963/PIAAC6aruanne_haridus_oskused.pdf?sequence=1

VALK, A. (2016). Soolised lõhed hariduses. Tartu: Haridus- ja Teadusministeerium. – https://www.hm.ee/sites/default/files/haridusmin_soolised_lohed_hariduses.pdf

VALK, A. (koost). (2018). Tark ja tegus Eesti 2035. Kolme ekspertrühma visioonidokumentide kokkuvõte. Haridus- ja Teadusministeerium. – https://www.hm.ee/sites/default/files/tark_ja_tegus_kokkuvote_eestik_a4_veebi.pdf

VALK, A. (2020). Kõrgeima palgaga ülikoolilõpetajad. – Postimees, 22. juuli. – https://leht.postimees.ee/7000823/aune-valk-korgeima-palgaga-ulikoolilopetajad

VAN DER ZWAAN, B. (2017). Higher Education In 2040. A Global Approach. Amsterdam University Press.

WINNER, E., GOLDSTEIN, T., VINCENT-LANCRIN, S. (2013). Art for Art's Sake?: The Impact of Arts Education. Educational Research and Innovation. Paris: OECD Publishing. DOI: 10.1787/9789264180789-en.

Eesti tervisekindlustussüsteemi valikud aastani 2035*

MAGNUS PIIRITS
Arenguseire Keskuse ekspert

KAUPO KOPPEL
mõttekoja Praxis analüütik

Riikliku tervisestrateegia peaeesmärke on inimeste tervena elatud aja pikendamine, võimalused leida lisaraha tervisekindlustusse on olemas.

Viimasel kümnel aastal on eeldatav eluiga Eestis kasvanud kiiremini kui ELis keskmiselt. Samas on tervena elatud aastate arvu kasv pidurdunud ning erinevus meeste ja naiste vahel on suur – Eesti mees elab tervena keskmiselt 53 ja naine 55 aastat (Eurostat 2020). Seega elavad inimesed küll kauem, kuid haiguste ja tervisest tulenevate piirangutega, mis mõjutab nii inimeste tööturul osalemist kui ka riigi tervishoiukulude kasvu.

Pikemalt tervena elamine võimaldab pikemat tööelu, suuremat panust maksusüsteemi ja sealhulgas tervishoiutuludesse ning vähem tervishoiukulusid. Samuti on tervena elatud aastatega seotud teenusepaketi valik, mida tervisekindlustusest hüvitatakse. Näiteks, kas keskendumine ennetusele võiks pikemas perspektiivis tulusid suurendada ja kulusid vähendada kauem tervena elatud aja tõttu? Seetõttu on ka riiklikud tervisestrateegiad ja rahvusvahelised tervisepoliitika dokumendid seadnud üheks keskseks eesmärgiks tervena elatud aastate arvu kasvatamise.

Ka tervisekindlustussüsteemi eesmärk on parandada rahva tervist. Nii peab tervisekindlustuse muutustega seotud mõjutegurite analüüs juhinduma põhimõttest, kuidas tagada elanikele võimalikult hea tervis ja heaolu. Millised on tervisekindlustussüsteemi arengut enim mõjutavad tegurid ning milline on nende mõju tervena elatud aastatele? Järgnevalt käsitleme olulisemaid tegureid, mis mõjutavad Eesti tervisekindlustuse katvust, sügavust ja teenusepaketti. Samuti analüüsime, millised on võimalikud võtmeteguritega seotud arengusuunad Eesti jaoks ning mida võivad need

* Eelretsenseeritud artikkel

tähendada tervisekindlustuse kulude, tulude, teenuste valiku ja kättesaadavuse jaoks.

TERVISEKINDLUSTUST MÕJUTAVAD TEGURID

Tervisekindlustussüsteemi mõjutavad tegurid saab jaotada kaheks – need, mille areng mõjutab riiklikul või globaalsel tasandil tervisekindlustust, ent mida tervisekindlustussüsteem ise mõjutada ei saa *vs.* tegurid, mida saab muuta tervisekindlustussüsteemi muutmisega. Lihtsustatult võib neid siin käsitleda ka kui sisend- ja väljundtegureid. Artiklis antakse esmalt ülevaade olulisematest ning keskendutakse seejärel eraldi kolmele tervisekindlustuse tulevikuga enim seotud võtmetegurile.

Keskne Eesti tervisekindlustussüsteemi mõjutav tegur on rahvastiku vananemine ja vähenemine, mis mõjutab üheaegselt nii süsteemi kulusid kui ka tulusid.

Rahvastiku vananemine ja vähenemine mõjutavad üheaegselt nii tervisekindlustus-süsteemi kulusid kui ka tulusid.

Rahvastiku vananemine Eestis suurendab nõudlust mitmesuguste tervishoiuteenuste järele (Sotsiaalministeerium 2015, Kalda *et al.* 2015) ning survestab tervishoiusüsteemi finantsilist jätkusuutlikkust (Mets, Veldre 2017).

Kiire areng **personaalmeditsiinis, geenitehnoloogias ja biotehnoloogias** võimaldab ennetada haigusi, säilitada inimeste tervist ja pikendada eluiga (Kruus 2013). Nii võimaldavad IKT-vahendid tuua tervishoiu lähemale inimestele, kel seni on olnud keeruline neile teenustele ligi pääseda. Samas tuleb arvestada, et tehnoloogia on ka üks peamisi meditsiinikulude tõusu põhjuseid (Võrk, Habicht 2018). Arvestades esialgsete investeeringute suurust, tuleb seega laiendada tervishoiu rahastuse tulubaase, et avalikul sektoril oleks võimalik finantseerida tehnoloogilisi arenguid või digitaristu loomist ka tulevikus.

Teiste teguritega on läbi põimunud **tööturu areng ja töövormide muutumine**. Eesti tervisekindlustuse süsteem tugineb eelkõige traditsioonilise töötamisega seotud palgapõhisele sotsiaalmaksule ning disainiti algselt eelkõige tööealisele elanikkonnale mõeldes. Seevastu 2020. aastal kuuluvad umbes pooled ravikindlustatutest „kindlustatud inimestega võrdustatute“ rühma ning see osakaal on aasta-aastalt suurenemas. Samal ajal jätab katkendlik ja ebastabiiline töösuhe osa inimesi kindlustuskaitsest ilma ning reguleerimata töövormide hoogustuv levik tähendab maksutulude vähenemist (Erikson, Rosin 2018).

Töömaailma muutumise ja uute tehnoloogiate arengu kontekstis on tervisekindlustussüsteemi mõjur ka **elukestev õpe**, mis on seatud eesmärgiks nii Euroopa tasandil (Euroopa Komisjon 2020) kui ka Eestis (HTM 2014). Eestis on elukestvas õppes osalevate inimeste arv viimase kümne aasta jooksul Statistikaameti andmeil (tabel TT160) tõusnud kaks korda (10%-lt 20%ni). Kuivõrd elukestvas õppes osalemine suurendab inimeste võimalusi tööturul ja seeläbi suurendab tööjõumaksude laekumisest oleneva tervisesüsteemi tulusid, siis on eluline selle trendi jätkumine. Samas tõstatab see küsimuse, kuidas tagada õppivate inimeste kindlustuskaitse ka väljaspool formaalharidussüsteemi ning kuidas tagada süsteemi jätkusuutlikkus, kui

töötamise asemel ajutiselt õppes osalevate inimeste osakaal suureneb.

HOOGUSTUV LINNASTUMINE

(Siseministeerium 2014) seab kahtluse alla tervishoiuteenuste kättesaadavuse tõmbepiirkondadest väljaspool elavatele inimestele. Tervishoiuteenuste kättesaadavust mõjutab nii teenuste koondamine regionaalhaiglatesse kui ka perearstide ja apteekide nappus maapiirkondades. Maapiirkondades teenuste kättesaadavuse parandamiseks tuleb suurendada või suunata ümber kulusid, näiteks pakkuda patsiendile transporditeenust või võtta kasutusele uusi tehnoloogiaid. Neid meetmeid on nähtud lahendusena ka uues rahvastiku tervise arengukavas 2020–2030 (2020).

Ülemaailmseid kriise iseloomustab kiire levik ja väga suur personaalne ja riiklikul tasandil mõju. Nakkushaiguste leviku kasv põhjustab olukorra, kus tervishoiuteenuste kasutamine suureneb, kuid tervishoiutulud vähenevad, mistõttu kogu tervishoiusüsteem saab tugeva löögi. Seetõttu tuleb tuleviku tervisekindlustussüsteemi disainimisel arvestada potentsiaalsete kriisidega juba ennetavalt (OECD 2018). COVID-19 tervise- ja majanduskriis iseloomustab hästi riikide üldist võimekust ja tervisesüsteemide suutlikkust uute haiguste levimisel tekkivate kriisidega toime tulla. Tervishoiusüsteemi jätkusuutlikkuse seisukohalt on tarvis tagada loodava COVID-vaktsiini suur vaktsineerimismäär riskirühmades.

2035. aasta vaates võib oluline mõjur olla **rändekriis**, mis Euroopas viimasel kümnendil hoogustus (OECD 2018). Suur osa pagulasi on kehvas tervislikus seisundis, mistõttu nad vajavad tervishoiusüsteemi tuge, samal ajal ise tervishoiusüsteemi tuludesse panustamata. Kuid lisaks rahvusvahelise õiguse nõuetele on tervishoiuteenuste tagamine pagulastele pikas perspektiivis kasulik kogu ühiskonnale. Näiteks on leitud, et ennetav ja pikaajaline pagulaste ravi vähendab suures plaanis nende tervishoiukulusid (FRA 2015); samuti tagab hea tervis selle, et ka pagulased saavad panustada ühiskonda ja suurendada seeläbi riigi ja tervisekindlustuse tulusid (Hagen-Zanker 2017).

Peamine tegur riigis uute meetmete kehtestamisel või süsteemide arendamisel on poliitiline valik. Olenevalt poliitilistest vaadetest võivad ootused süsteemi universaalsusele, eraisikute panusele või paindlikkusele olla erinevad. Samuti on erinevaid valikukohti rahastusallikate leidmisel – näiteks tööjõu-, kapitali- või tarbimismaksude osakaal.

MILLISEID TEGUREID SAAB TERVISHOIUSÜSTEEM MÕJUTADA?

Alljärgnevalt on välja toodud need tegurid, mis on tervishoiusüsteemi muutustega mõjutatavad ja millega saab otseselt või kaudsemalt mõjutada ka tervena elatud eluaastate arvu.

Tervisekindlustussüsteemi disain mõjutab otseselt **ravikindlustuse katvuse** määra. Eesti kuulub riikide hulka, kus kõik elanikud ei ole ravikindlustusega kaetud. Samas mõjutab ravikindlustuse olemasolu tugevalt tervena elatud eluaastaid, aitab ennetada tõsisemaid haigusi ning võimaldab varakult sekkuda. Süsteemi disainiga sarnaselt mõjutatav tegur on ka **inimeste omaosalus** tervishoiu kogukuludes. Praegune keskmine omaosaluse määr 23,6 protsenti on jõudnud rahvastiku tervise arengukavas seatud maksimaalse piiri lähedale (25%). Süsteemi valikutega on mõjutatav **teenuste integreerituse** tase – nii aitab tervishoiusüsteemi eri tasandite (eriarstiabi, esmatasandi arstiabi, EMO, õendusteenused) omavahelise koostöö tõhustamine parandada nii arstiabi kvaliteeti kui ka kättesaadavust. Sealhulgas vajavad omavahelist integreerimist laste ja noorte tervishoiu-, sotsiaal- ja hariduse tugiteenused.

Süsteemi valikutega saab mõjutada ka **teenuste ja ravimite kättesaadavust**. Näiteks puuduvad Eestis usaldusväärsed hinnangud, kuivõrd on kaetud vaimse

tervise ravivajadus. Rahvusvaheliste hinnangute järgi võib arvata, et vähemalt iga teine ravi vajaja jääb abita.

EESTI TERVISEKINDLUSTUSSÜSTEEMI KOLM VÕTMETRENDI AASTAL 2035

Teistest eristuvad kolm trendi, mis mõjutavad tervisekindlustuse lähitulevikku kõige rohkem: tervisekäitumine ja väärtushinnangute muutumine; tervishoiu rahastamine; tervisetehnoloogia ja digitaristu areng ning kasutuselevõtt.

Rahvusvaheliste hinnangute järgi võib arvata, et vähemalt iga teine vaimse tervise teenuse vajaja jääb abita.

Tervisekäitumine on viimastel aastatel muutunud kahes suunas. Ülekaaluliste ja rasvunud inimeste osakaalult on Eesti nüüdseks Euroopas kolmas (OECD 2019). Vaktsineerimismäärad on viimase kümne aasta jooksul ühtlaselt langenud, olles jõudnud allapoole WHO soovituslikku taset (OECD 2019). Need on suurimad riskid rahvatervisele terves Euroopas. Samas on vähenenud episoodiline alkoholitarvitamine ja suitsetamine ning üle 150 000 inimesele on koostatud geenikaart. Seejuures tähendab parem tervisekäitumine lisaks individuaalse tasandi heaolu tõusule ka rahalist võitu – 2016. aastal kaotati Eestis alkoholist põhjustatud enneaegse suremuse ja haigestumuse tõttu ligi 51 300 eluaastat (Sotsiaalministeerium 2018). Seevastu kui aastane kaotatud eluaastate arv väheneks 40 000 eluaasta peale, võidaks riik sellest ligikaudu 700 miljonit eurot (Kallaste *et al.* 2015). Võrdluseks – kõikidele inimestele ravikindlustuse pakkumine tähendaks haigekassale kulude suurenemist 80 miljonit (Koppel *et al.* 2018).

Tervishoiu rahastamine mõjutab otseselt Eesti Haigekassa pakutavaid teenuseid ja juba lähiaastatel on ennustatav suur eelarvedefitsiit. Eesti tervishoiukulud moodustavad 6,5 protsenti SKPst, mis on väiksem Euroopa keskmisest. Ka inimese kohta on tervishoiukulud ligikaudu pool Euroopa keskmisest. Praegu toetub tervisekindlustuse rahastamine väga suurel määral sihtotstarbelisele sotsiaalmaksule, mis on omakorda seotud töötamisega. See ei ole demograafiliste muutuste ega uute töövormide taustal jätkusuutlik ning kuigi 2018. aastal lisatud eraldised mittetöötavate pensionäride eest on vajalik muutus, tuleb eraldiste mahtu järjest rohkem kasvatada. Haigekassa eelarve on tasakaalus kuni 2024. aastani, sealt edasi ületavad kulud kiiresti tulusid. Kui ei muudeta praegust eelarvemudelit, on Praxise pikaajalise ravikindlustuse prognoosimudeli põhjal haigekassa eelarve puudujääk 2035. aastal ligi 900 miljonit eurot aastas.

Tervisetehnoloogia ja digitaristu areng ja uute tehnoloogiate kasutuselevõtt on tõhusaks vahendiks haiguste ennetamisel ning varasel märkamisel. Samas on uued tehnoloogiad üks meditsiinikulude tõusu keskseid põhjusi. Selle toovad kaasa investeeringud uutesse seadmetesse, teadmistesse ja teadlikkusse. Ehkki Eesti on e-teenuste kasutamisel ja loomisel pigem eesrindlik, ei jõua digiteerimine, geenitehnoloogia ja e-tervise lahendused kõigi sihtrühmadeni ühtlaselt. Koondades teenuste disainis tähelepanu n-ö keskmisele elanikule, võivad praegune ebavõrdsus ja digilõhed veelgi suureneda.

Ka geeniandmete kasutamine ei ole veel väljendunud rahvatervise näitajates. Nii on paljud ennetatavate haiguste haigestumisnäitajad 100 000 elaniku kohta viimase kümne aastaga jäänud samaks või suurenenud. Samas on personaalmeditsiini järjest laialdasemal kasutamisel lähiajal oodata selle trendi muutust.

KUIDAS TERVISEKINDLUSTUSSÜSTEEM AITAB KAUEM TERVENA ELADA?

McGinnis ja ta kaasautorid (2002) on leidnud, et tervist mõjutab 40 protsenti inimeste enda käitumine ja elustiil, 30 protsenti geneetika, 20 protsenti üldine ja sotsiaalne keskkond ja 10 protsenti tervishoid. Kuigi tervishoiu enda roll tundub väike, tuleb täheldada, et ka teiste aspektide juures on oluline, kui kiiresti ja millistele teenustele inimene ligi pääseb. Tervisekindlustuse süsteem on miski, mida saab tervise sektoris poliitiliste valikutega muuta[1]. Üheks keskseks küsimuseks on, kuidas tervisekindlustussüsteem võiks toetada tervena elatud aastaid. Tervisekindlustuse süsteemi võib muuta mitmeti, aga tervise edendamise võimalused on:

- jätkata olemasoleva süsteemiga ja teha uusi kindlustusliike;
- laiendada perearstiteenust ja muuta see universaalseks (kõikidele inimestele kättesaadavaks), aga teised teenused jääksid ravikindlustatutele;
- muuta kogu tervisekindlustus universaalseks.

Jätkata sama süsteemiga ja võrdsustada uusi gruppe kindlustatutega. 2020. aastal kehtivas tervisekindlustussüsteemis on Eesti kindlustamata inimeste osakaal üks ELi suurimaid (Koppel *et al.* 2018). Samuti on Eestis ELi suurim rahuldamata vajadus arstiabi järele, mida peamiselt põhjustavad pikad ooteajad, mis on omakorda põhjustatud ravi vähesest koordineeritusest ja järjepidevusest. Seega oleks üks võimalusi kindlustamata isikute arvu vähendamiseks kindlustatud inimestega võrdsustatud gruppide loomine. Selline lahendus muudaks aga süsteemi keerukamaks, sest kindlustamise aluseid on juba üle 50 (*ibid.*).

Muuta perearstiteenus kõigile elanikele kättesaadavaks. Üks võimalusi terviseprobleemide varaseks tuvastamiseks oleks arstiabi esmatasandi tasuta kättesaadavus kõigile Eesti elanikele. Ehkki esmatasandi teenuste nimekirja on juba hakatud laiendama, saaks seda teha veelgi, et tegeleda kasvavate probleemidega nagu rasvumine ja vaimse tervise küsimused. Selline lahendus kindlustaks kõigile esmatasanditeenused, aga tekitaks kindlustamata isikutel ikkagi tõrkeid edasise ravi saamisel. Autorite arvutustel Praxise ravikindlustuse pikaajalise prognoosimudeli põhjal tähendaks universaalse kaetusega esmatasandi pakkumine riigile esimestel aastatel ligikaudu 11–15 miljoni võrra suuremaid kulusid.

Universaalse ravikaitse kehtestamine. Selline lahendus tagaks riiklikult pakutavad tervishoiuteenused kõigile alalistele elanikele. Kuna edaspidi oleks tervishoiuteenuste tarbijaid enam, siis ka kulud suureneksid – esimestel aastatel *ca* 80 miljonit aastas ja aastaks 2035 oleksid kulud ligikaudu 150 miljonit suuremad (Praxise ravikindlustuse prognoosimudel, 2019. aasta kulude andmed). Pikemaajaliselt võiks selline lahendus hoida paremini Eesti inimeste tervist ja tagada suuremad maksulaekumised parema tervise ning pikema ja produktiivsema tööturul osalemise tõttu.

MILLINE RAHASTUSVIIS TOETAB TERVIST PARIMAL VIISIL?

Eesti tervishoiukulud on võrreldes teiste ELi riikidega madalad – 1560 eurot

[1] Kuna tervisekindlustusel on tervishoius suur osa täita, siis edaspidi on kirjeldatud tervisekindlustussüsteemi võimalikud valikukohad.

inimese kohta aastas, mis on ligikaudu pool ELi keskmisest ja moodustab 6,4 protsenti SKPst (TAI 2019). Eesti kulutuste tase on sarnasel tasemel teiste Balti riikidega, aga peaaegu kaks korda madalam kui näiteks Rootsis – kulud on kolm protsendipunkti madalamad kui Soomes, viis protsendipunkti madalamad kui Rootsis (vt joonis 1). Kuna Eesti sotsiaalkaitsesüsteem sarnaneb enim liberaalse sotsiaalkaitsesüsteemiga, mida iseloomustavad vähene ümberjagamine, osamakselised sotsiaalkindlustussüsteemid ja eesmärk soodustada töötamist (Masso *et al.* 2018), siis seni on tervisekindlustuse rahastamine tuginenud kitsale tulubaasile ehk üksnes palgapõhistele maksetele, mistõttu on süsteem tundlik majanduslangustele ja rahvastiku vananemisele.

Eesti tervishoiukulud – 1560 eurot inimese kohta aastas – on ligikaudu pool ELi keskmisest.

Peamiselt rahastatakse tervishoiukulusid sotsiaalmaksu ravikindlustuse osaga (13%), millele lisanduvad riigi eelarvest eraldised ja omaosalus. Viimane suurem muudatus tehti 2018. aastal, kui tulubaasi laiendati riigi maksetega mittetöötavate pensionäride eest. Teise osa maksavad inimesed ise tervishoiuteenuse omaosalusena. Omaosalus katab veerandi kuludest (24,5%) ja põhiline omaosalus kulub ravimitele ja hambaravile. Euroopa Liidu keskmisest omaosalusest (15,8%) on Eesti omaosalus kaheksa protsendipunkti suurem ning on jõudnud ka tervise arengukavas sätestatud 25 protsendi ülempiiri lähedale. (OECD 2019).

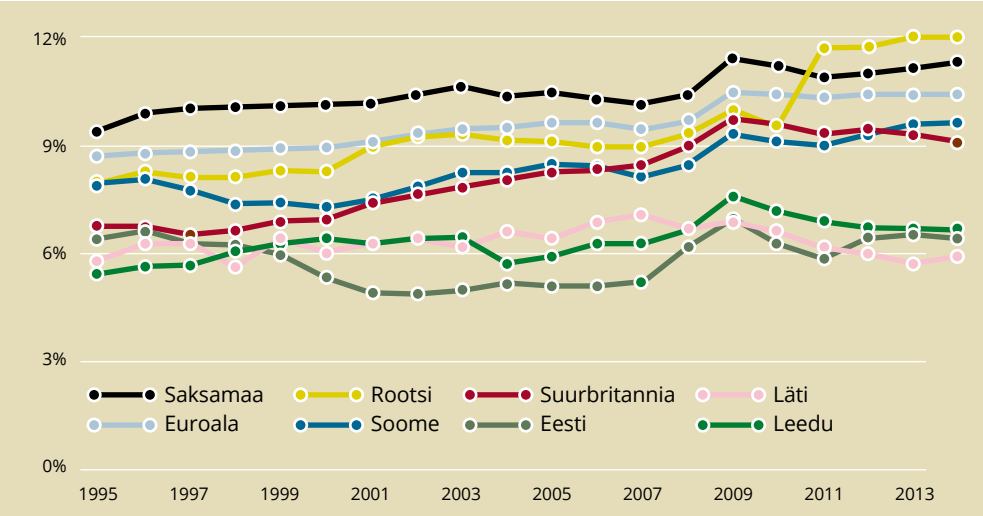
Kuna Eesti rahvastik on vähenev ja vananev ning töövormid muutuvad nii, et mitmetel juhtudel ei pea sotsiaalmaksu maksma, siis on tervisekindlustuse tulude pool tugeva surve all. Kulusid mõjutab eelkõige rahvastiku vananemine, mille tulemusena kasvavad vajadused ja suurenevad tervishoiukulud. Aastaks 2035 on prognoositud haigekassa eelarve defitsiidiks 700–900 miljonit eurot, kui maksusüsteemi ei muudeta ja uusi eraldisi ei tehta (Laurimäe *et al.* 2020). Seega olenemata tervisekindlustussüsteemi muutmisest on vaja tegeleda tervisekindlustuse rahastamise probleemidega juba praegu, sest lähiaastatel on haigekassa kulud ületamas tulusid.

Rahastamise muutmiseks on mitmeid teid, aga lähtuvalt Eesti senisest maksusüsteemist on olemas järgmised võimalused:

- teha uusi eraldisi, näiteks ühiskonnagruppide eest, kellel on tervisekindlustus tagatud – alla 19aastased;
- sotsiaalmaksu maksmine jagada edaspidi töötaja ja tööandja vahel (Masso et al. 2018);
- sotsiaalmaksu maksta edaspidi ka muude tulude pealt sama maksumääraga;
- sotsiaalmaksu maksta edaspidi ka muude tulude pealt erineva maksumääraga;
- ravikindlustuse sotsiaalmaks kaotada ja edaspidi rahastada tervishoidu läbi riigieelarve, aga sel juhul teised maksud suurenevad.

Iga variant muudab tervisekindlustuse rahastust vähemal või suuremal määral, muudab töötamise motivatsioone ja üldse inimeste käitumist. Alljärgnevalt on kirjeldatud iga variandi võimalikud mõjud.

Tehakse uusi eraldisi. Lühiajaliselt katab see rahastuse puuduolevad kohad



JOONIS 1. Valitud riikide ja euroala tervishoiukulud SKPst 1995–2014

Allikas: Maailmapank

ära, aga ei pruugi pikaajaliselt olla jätkusuutlik lahendus, sest ei suuda tegeleda juurprobleemiga (vananev rahvastik ja muutuv tööturg). Eraldised on riigieelarve rahastuse vahend, aga eraldise ülesehitus määrab, kas see aitab pikaajaliselt lahendada rahastuse probleemi. Üldiselt eraldised töötamise motivatsioonile mõju ei avalda. Näiteks 2018. aastast eraldis vanaduspensionäride eest tõi haigekassale raha juurde (sealjuures suurendati ka kohustusi ehk kulupoolt) 92 miljonit eurot, mis moodustas kõikidest tuludest seitse protsenti. 2035. aastaks suureneb eraldise osakaal kogutuludest 13,8 protsendini ehk 350 miljonini. Vanaduspensionäride eest makstav eraldis aitab leevendada vananemisest tekkivat rahastuse auku, aga pikaajalisest ainuüksi sellest ühest eraldisest haigekassa defitsiidi katmiseks ei piisa. Et katta 2035. aasta defitsiiti, peaks eraldise summa olema kolm korda suurem.

Sotsiaalmaksu makse jagatakse edaspidi töötaja ja tööandja vahel. Lahendus tööjõukulusid ja maksukoormist tervikuna laialdaselt ei mõjuta, aga muudab tööturu käitumist. Mõju eelarve puudujäägi leevendamisele puudub. Mõne riigi kogemuse kohaselt ei mõjuta selline lahendus tööhõivet, aga suurendab palgakasvu. (Masso *et al.* 2018).

Sotsiaalmaksu makstakse edaspidi ka muude tulude pealt sama maksumääraga. Pikemaajaliselt leevendaks töövormide muutumise probleemi, sest edaspidi peaks kõikidelt tuludelt (ravikindlustuse) sotsiaalmaksu maksma sama maksumääraga. Kindlasti mõjutaks see inimeste käitumist, sest töövormide maksude tase ühtlustub, aga ka pakutav ravikaitse laieneb suuremale osale ühiskonnast. Rahaliselt suurendaks see sotsiaalmaksu ravikindlustuse osa laekumist 190 miljoni euro võrra 2020. aastal. 2035. aastaks võiks lisanduv tulu olla võrdne vanaduspensionäride eraldisega ehk umbes 350 miljonit eurot. Kui kasutada erinevaid maksumäärasid, siis võimaldab see riigil paremini sihitada ja jälgida inimeste käitumist.

Tervisekindlustust rahastatakse riigieelarvest. Senimaani on nii Eesti sotsiaalkaitse laiemalt kui ka kitsamalt tervisekindlustuse rahastus püsinud Bismarcki

rahastamise mudelil ehk sissemaksetel tugineval sotsiaalkindlustussüsteemil, kus hüvitis on tugevalt seotud sissemaksega või sissemakse suurusega. Kui tervisekindlustuse rahastus muutuks riigieelarveliseks, siis süsteem liiguks Beveridge'i mudeli poole. Beveridge'i süsteem püüdleb elanikkonna universaalse katvuse ja solidaarsuse poole ehk tervisekindlustus ei ole seotud enam töötamise, vaid elanikuks olemisega. Pikaajaliselt saavutataks sellega haigekassa tulude ja kulude tasakaal, aga süsteem suurendab poliitiliste otsuste tähtsust. Samas võib oluliselt muuta inimeste maksukäitumist, sest enam ei sõltuks igapäevane tervisekindlustus vähemalt minimaalse sotsiaalmaksu maksmisest. Selline mõtteviis eeldaks teiste maksude suurenemist või uute maksude kehtestamist. Eesti maksusüsteemis on suur tähtsus tööjõumaksudel ja väiksem osa varamaksudel. Üheks lahenduseks oleks laiendada varamakse või kehtestada täiesti uued maksud, näiteks keskkonnaga seotud maksud, tehnoloogiaga seotud maksud, nt robotite maksustamine, piiriüleste digitaalsete teenuste maks vms. (Masso *et al.* 2018).

Kuivõrd arvestame sotsiaal-, haridus- või keskkonnapoliitikas praegu tervisega ja kas saaksime sellega rohkem arvestada?

KUIDAS KUJUNDADA TERVISLIKKU ELUSTIILI

Tervisekindlustussüsteem on vaid üks tegur, millega mõjutada tervena elatud aastaid. Millise süsteemi aga peaksime praeguste trendide taustal looma, kui soovime toetada tervemat elu?

Valikute keskmes peab olema tervisekäitumise ja -teadlikkuse jätkuv parandamine. Riigi rolliks saab sisuliselt olla keskkonna loomine, mille sees saab kodanik teha teadlikke valikuid. Sotsiaalmajanduslikke tegureid tuleb vaadata terviklikult. Tervisepoliitikat ei peaks kujundama vaid kitsa eraldiseisva üksusena, sest parema tulemuse tagab tervisega seotud küsimuste lõimitus teiste poliitikatega. Terviseteemade suurema integreerituseni jõudmine teistes valdkondades vajab üheaegselt nii esialgset terviseteadlikkuse ja nõudlikkuse tõusu rahva seas kui ka poliitikakujundajate konsensuslikku valmisolekut selle süsteemseks elluviimiseks. Kuivõrd arvestame sotsiaal-, haridus- või keskkonnapoliitikas tehtavates valikutes praegu nende mõjuga tervisele ja kui palju rohkem saaksime seda teha? Vaieldamatult tähendab selline valik paradigma muutust ning muudaks ka poliitika kujundamise ja rakendamise keerukamaks – tervisliku elustiili kujundamiseks on vaja mõjutada keerukat tegurite süsteemi. Aga tervisega tegelemine ei peagi lihtne olema.

Sõltumata valitud mudelist on vaja kohe käsile võtta tervishoiu rahastus. Ka praeguse süsteemi jätkumine tähendab juba lähiaastatel kiiresti süvenevat tervisekindlustuse eelarve defitsiiti. Rääkimata siis uute teenuste või tehnoloogiate lisamisest riiklikusse kindlustuspaketti. Teisisõnu – kui me ei soovi teha valikut loobuda mõnest praegu pakutavast raviteenusest, pakkuda väiksemale arvule inimestest tervisekindlustust või leppida tekkiva mahajäämusega nutika tehnoloogia kaasamisel, on vaja senine

rahastusmudel ümber korraldada või täiendada. Teiste riikide näitel on võimalused lisaraha leidmiseks olemas. Eesti tervishoiukulud inimese kohta on madalamad kui Euroopas keskmiselt, rahvastik on vananev, ent samas on tulupoolelt tegemist paljuski vaid töötamisega seotud rahastusega. See ei ole jätkusuutlik kombinatsioon, olukorra muutmiseks on tarvis poliitilist tahet.

KASUTATUD ALLIKAD

ERIKSON M., ROSIN, A. (2018). Tuleviku töötegija õiguslik staatus. Tallinn: Arenguseire Keskus.

EUROOPA KOMISJON. (2020). Euroopa sotsiaalõiguste samba 20 põhimõtet. Euroopa sotsiaalõiguste sammas annab kodanikele uued ja tõhusamad õigused. – https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_et

EUROSTAT. (2020). Healthy life years by sex (from 2004 onwards). – https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/hlth_hlye/default/table?lang=en

FRA. (2015). Cost of Exclusion from Healthcare – The Case of Migrants in an Irregular Situation. – https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2015-cost-healthcare_en.pdf

HAGEN-ZANKER, J. (2017). Migration and the 2030 Agenda for Sustainable Development. – https://www.researchgate.net/publication/321268472_Migration_and_the_2030_Agenda_for_Sustainable_Development

HTM. (2014). Eesti elukestva õppe strateegia 2020. Haridus- ja Teadusministeerium. – https://www.hm.ee/et/elukestva-oppe-strateegia-2020

KALLASTE, E., LUUK, E., JÄRVE, J., KASKA, M., RÄIS, M. (2015). Vägivallakuritegude hind. Tapmise, vägistamise ja röövimisega kaasnevad kulud Eesti ühiskonnale. – https://centar.ee/uus/wp-content/uploads/2015/03/vagivallakuritegude_hind_centar_loplik.pdf

KALDA, R., KATHIRESAN, S., KIIVET, R-A., LOTMAN, E-M., PADRIK, P., REPPO, I., SARETOK, M., SUND, R., VIIGIMAA, M., VOLKE, V., THEMAS, A., THEMAS, E. (2015). Feasibility Study for Personalised Medicine in Estonia: Clinical Approach. Tartu University. – https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid_ja_tegevused/Personaalmeditsiin/feasibility_study_for_personalised_medicine_in_estonia.pdf

KOPPEL, K., PIIRITS, M., MASSO, M., AABEN, L., VAINRE, M., PAAT-AHI, G., *et al.* (2018). Ravikindlustus valitutele või ravikaitse kõigile – kuidas täita lüngad Eesti ravikindlustuses?. Poliitikauuringute Keskus Praxis. – http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2017/09/Ravikindlustus.pdf

KRUUS, P. (2013). Developing an Evaluation Framework for the Country-wide Electronic Prescribing System in Estonia. Tallinna Tehnikaülikool.

LAURIMÄE, M., KOPPEL, K., ARRAK, K. (2020). Eesti tervishoid tulevikus – kvantitatiivne mudel. Poliitikauuringute Keskus Praxis.

MASSO, M., JÄRVE, J., LAURIMÄE, M., PIIRITS, M., KOPPEL, K., ANSPAL S., KIVI, L. (2018). Tööga seotud sotsiaalkaitsemudelid ja nende sobivus alternatiivsete tööturuarengute korral Eestis. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis, Rakendusuuringute Keskus Centar. – http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2018/02/tooga_seotud_sotsiaalkaitsemudelid_raport_.pdf

MCGINNIS, J. M., WILLIAMS-RUSSO, P., KNICKMAN, J. R., (2002). The Case For More Active Policy Attention to Health Promotion. – Health Affairs, 21(2). DOI: 10.1377/hlthaff.21.2.78. – https://www.healthaffairs.org/doi/full/10.1377/hlthaff.21.2.78

METS, U., VELDRE, V. (2017). Tulevikuvaade tööjõu- ja oskuste vajadusele: tervishoid. Tööjõuvajaduse seire- ja prognoosisüsteem OSKA. Tallinn: SA Kutsekoda. – https://oska.kutsekoda.ee/wp-content/uploads/2016/04/tervishoiu_uuringu_terviktekst.pdf

OECD. (2018). International Migration Outlook 2018. DOI: 10.1787/1999124x. – https://www.oecd-ilibrary.org/content/publication/migr_outlook-2018-en

OECD. (2019). Eesti: riigi terviseprofiil 2019. DOI: 10.1787/1efa7683-et. – https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/1efa7683-et.pdf?expires=1600929043&id=id&accname=guest&checksum=01689F1282FF1611F4D5237DBB18BF7A

PRAXISE RAVIKINDLUSTUSE PROGNOOSIMUDEL. 2019. aasta tervishoiuteenuste kulude andmed. – http://www.praxis.ee/tood/hk-prognoosimudel/

SISEMINISTEERIUM. (2014). Eesti Regionaalarengu strateegia 2014–2020. – https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/eesti_regionaalarengu_strateegia_2014-2020.pdf

SOTSIAALMINISTEERIUM. (2018). Milline on meie tervis ja eluviisid. – https://www.sotsiaalministeerium.ee/sites/default/files/content-editors/Tervishoid/rahvatervis/meie_tervis_ja_eluviisid_kristina_kohler_16.08.pdf

SOTSIAALMINISTEERIUM. (2015). Personaalmeditsiini juhtprojekti eeluuring. – https://www.sm.ee/et/personaalmeditsiini-juhtprojekti-eeluuring

SOTSIAALMINISTEERIUM. (2018). Rahvastiku tervise arengukava 2020–2030. Eelnõu. – https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Tervishoid/rahvatervis/rta_2020-2030.pdf ja https://www.riigikogu.ee/tegevus/dokumendiregister/dokument/74ac2981-2360-412a-b586-caf667e66191

TAI. (2019). KK05: Tervishoiukulude näitajad. Tervisestatistika ja terviseuuringute andmebaas. – https://statistika.tai.ee/pxweb/et/Andmebaas/Andmebaas__04THressursid__10Tervishoiukulud/KK05.px/table/tableViewLayout2/

VÕRK, A., HABICHT, T. (2018). Can People Afford to Pay for Health Care? New Evidence on Financial Protection in Estonia. World Health Organization. –https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0004/373576/Can-people-afford-to-pay-for-health-careEstonia-WHO-FP-004.pdf

Koosloome võimalused ja õppetunnid

KRISTINA REINSALU
E-Riigi Akadeemia
e-demokraatia valdkonna juht

Kaasamise peamine iva on see, et otsuse tegemisse on kaasatud need, keda see otsus vahetult puudutab.

Koosloomeline valitsemine näib hetkel keerukam kui kunagi varem. Riukalikke probleeme *(wicked problems)* on selles muserdavas ja maailma muutvas kriisis mustmiljon ja kõigi ootused on kõrged. Ootame, et meie omavalitsus käituks kriisis tarmukalt ja samal ajal ressursse säästvalt. Et valitsus hoiaks piirid ja koolid lahti ning samas uue laine kontrolli all. Et Euroopa Komisjon seljataks viiruse tõhusalt, säilitades aga vaba liikumise. Seda kõike olukorras, kus usaldus ja usk sellesse, et viidatud insitutsioonid sellega edukalt hakkama saavad ja häid lahendusi leiavad, on madalam kui kunagi varem.

Artiklis arutlen, milline roll on kogukonnal keerulistele hetkeprobleemidele lahenduste otsimisel või pikemaajaliste plaanide ja poliitikate kujundamisel ning mis on Eesti kogukondlikku koosloomet võimendanud ja pidurdanud. Mõtisklen, kuidas saab kogukond ühiskonna probleemide lahendamisel ning poliitikakujundamisel osaleda. Samuti võtan fookusesse tehnoloogia rolli koosloomelise poliitikakujundamise võimendajana. Vaatlen maailmatrende, millest Eestiski õppida võiks. Vältimaks abstraktseks jäämist, annan ka soovitusi.

KOGUKOND EESTIS – EES, JÄREL, KAASAS?

Kogukonna rolle ja olukorda Eestis uurinud Vihma ja Lippus (Vihma, Lippus 2014) viitavad, et kui varem käsitleti kogukonda kui pigem millegi vana ja traditsioonilise hoidjat, siis praegu – kindlasti ka kodanikeühenduste tegevuse tulemusena – esindab kogukondlik liikumine pigem arengu ja muutuste soovi. Samas tuleb kindlasti arvestada taustsüsteemiga. Poliitiline, kultuuriline ning sotsiaalne kontekst mõjutab kogukonda ja kodanikukultuuri tugevalt.

Poola kodanikuühiskonna uurija Pietrzyk (Pietrzyk 2003) on õigusega pidanud kodanikuühiskonna arengut üheks võtmeteguriks poliitilise stabiilsuse saavutamisel. Eesti kodanikukultuuris ning kogukonna kiires arengus on ühiseid jooni teiste Ida-Euroopa riikidega, ent ka mitmeid eripärasid.

Nii nagu teisedki saatusekaaslased võisime demokraatliku riigikorra taastamise järel täheldada ülikiiret esimeste arengufaaside, eriti eufoorilise faasi

läbimist ja jõudmist nn post-revolutsioonilisse võõrandumise faasi (Lauristin, Vihalemm 2008; Rychard, Wnuk-Lipinski 2002; Smolar 1996, Reinsalu 2009). „Demokraatia aken" (Crouch 2020), kui poliitilised liidrid kaotavad kontrolli olukorra üle ja erinevatel kogukondadel avaneb võimalus poliitikat kujundada, sulgus taas. Esindusdemokraatia arenes mühinal, olles kantud ambitsioonikatest eesmärkidest (liitumine ELi ja NATOga), mille tähtsust ei saa kahtluse alla seada. Turbokiirusel eesmärkide poole liikumise karuteene oli aga, et see viis debati liiga kiiresti rahvuslikult tasandilt rahvusvahelisele. Avalik debatt on aga demokraatia alustala (Pietrzyk 2003, Habermas [1962] 1989, Dahlgren 2001, Fuchs 2008, Held 1992).

Kui esindusdemokraatia mudeleid saab naabritelt maha viksida, siis poliitiline ja kodanikukultuur on kontekstist mõjutatud.

Kui esindusdemokraatia mudeleid saab ka naabritelt maha viksida ja sobivamaks kohandada, siis poliitiline ja kodanikukutuur on ajaloolisest, kultuurilisest ja sotsiaalsest kontekstist nii mõjutatud, et seda on keerulisem suunata. Avaliku arutelu puudumise tõttu polnud pikemaajalised riigi eesmärgid kodanikele hästi mõistetavad. „Demokraatia akna" avamisele ei aidanud kaasa ka meie üldine, samuti teiste Ida-Euroopa saatusekaaslastega ühine joon – post-kommunistlikus riigis oli kodanikuühiskonna mõistel veidi teine tähendus kui Läänes, mis kindlasti ei tulnud kasuks kodanikuühiskonna püüdlustele. Veel pikka aega pärast režiimi kokkukukkumist nähti Ida-Euroopas kodanikuühiskonda ikka kui totalitaarriigi vastase *võitluse* vedajat, mitte kui üht tugevat ühiskonna alustala lisaks tarmukale valitsusele ja turumajandusele, mis viimaseid ka tasakaalustab.

See ei ole ainult kriitika võimu pihta. Pietrzyki väitel on kodanikuühiskond Ida-Euroopas ise enda identiteedi ja kuvandi antipoliitiliseks või apoliitiliseks kujundanud ja end mõnes mõttes nurka mänginud (Pietrzyk 2003).

Eesti on olnud – nagu paljudes asjades – tublim kui mitmed saatusekaaslased. Nii ka pärast iseseisvumist toimunud kiires esindus- ja osalusdemokraatia teineteisele lähenemises ja põimumiseski. Kurb on tõdeda, et mingis mõttes oleme nüüd liikumas tagasi sinna, kust alguses jõuliselt eemale liikusime. Seisu, kus kodanikuühiskond oli *by default* riigi vastu. Nagu ütleb tabavalt Alari Rammo oma arvamusartiklis ERRi portaalis: „Demokraatiat tuleb nüüd kaitsta valitsejate endi eest, olgugi nad vormiliselt demokraatlikult valitud." (Rammo 2020). Kui see, loodetavasti siiski mitte liiga kaua kestev ja süvitsi minev praktika suuremast arengumustrist eemaldada, on Eesti riigina olnud üsna edukas kodanike ja kogukondade energia ärakasutamisel ja koosloomel. Võim ja kogukonnad on loonud edukaid partnerlusi. Selles ei tohiks kindlasti alahinnata ka tehnoloogia rolli koosloomelise riigivalitsemise abistajana.

TEHNOLOOGIA TARBIJA-DEMOKRAATIA TEENISTUSES

Samaaegselt kodanikukultuuri arenguga algas Eestis tehnoloogia kiire kasutuselevõtt. Kas ja kuidas on see kaasa aidanud kogukonna võimestamisele ja koosloomelisele poliitikajundamisele? Rahvusvaheliselt tuntud Eesti e-riigi kuvand püstitab eelduse, et Eestis on palju põnevaid viise e-osaluseks, mis leiavad

E-Eesti mäng

Foto: Jelena Rudi

aktiivset kasutust. Äsjane ÜRO e-osaluse raport „E-Government Survey" (United Nations 2020) paigutas Eesti esikohale, ja üht-teist on kindlasti ette näidata. Väidan, et head eeldused (kõrge usaldus digisse, hea infrastruktuur) ei ole meid digitaalses osaluses ja koosloomes siiski teistest kaugemale lennutanud. Oleme katsetanud üsna samade asjadega, on õnnestumisi ja altminekuid nagu kõikjal mujalgi. Et mõista, miks nii on, tuleb heita pilk arengule ja kujunenud kontekstile. Eesti osaluskultuuri ja selle rakendamist tehnoloogia abil on tugevalt mõjutanud usin NPMi *(New Public Management)* järgimine (Reinsalu 2009), mille sihiks oli tarbijakeskne valitsemine, kus kodanikud on teenust tarbivad kliendid. See suund sai Läänes eriti suure hoo just 1990. aastatel, kui avalikku sektorisse imbusid mõõdikute süsteem ja teised efektiivsust prioriteediks seadvad elemendid (Su 2018). Läänes tekkis kiirelt ka uus mudel – *New Public Governance*, kuna ilmsiks tuli eelmise mudeli pahupool (usalduse vähenemine valitsuse vastu jms). Uue lähenemise järgi ei olnud kodanikud mitte tarbijad või hääletajad, vaid partnerid poliitikate koosloomes ja ametnikud kaasatöötajad ja võimestajad (Su 2018). Eestis aga oldi siis alles ametis eelmise mudeli rakendamisega.

Eestis kulgesid arenenud demokraatiates üksteise järel rahulikus tempos liikuvad protsessid suurtel kiirustel ja üheaegselt. Kiire tehnoloogiline areng sai väljundi mugavusteenuste näol (riigile kui teenuste pakkujale). Ei saa kuidagi väita, et e-valitsemise rakendamine ja sellest omale võimsa kaubamärgi loomine oleks väiksele riigile kasutu. Aga kuna fookuses on hetkel kogukond ja koosloomeline valitsemine, siis tuleb möönda, et saime e-kujul tarbijademokraatia, mitte tehnoloogia poolt võimendatud avatud osaluskultuuri. Tarbija-kliendi fookusega uus valitsemine takistas tajumast energiat ja potentsiaali, mis oli arenevas kodaniku-ühiskonnas koosloomeks varjul. Kui veel 10–15 aastat tagasi võis eeldada, et see, mida olen nimetanud ka interneti kliendidemokraatiaks või veebipõhiseks

tarbijademokraatiaks (Reinsalu 2009), on vajalik ja vältimatu faas teel osalusdemokraatia poole, siis praegu **võib väita, et see ei ole viinud meid tegelikus e-osaluses** (v.a edetabelites) ei kaugemale ega lähemale kui paljusid teisi riike.

MIDA OLEME ÕPPINUD?

Ka tehnoloogia rakendamisel ja infoühiskonna arendamisel polnud ülemäära avalikku debatti. Esimesed e-osalusdemokraatia katsetused olid küll revolutsioonilised, näiteks portaal TOM (Täna Otsustan Mina), kuid siiagi jagus rohkem välist sära kui sisulist muutust. Näiteks TOM oli sisult rohkem e-esindusdemokraatia kui e-osaluse nägu, sest lõplik otsustamine ei jäänud mitte kodanikele, vaid ideede lõpliku pädevuse üle otsustasid ministeeriumid ja ametnikud. Ehkki TOM leidis alguses rahvusvahelise tähelepanu kõrval ka aktiivset osavõttu, hääbus see mõne aja möödudes. Ka uuest platvormist *osale.ee* ei kujunenud aktiivse osalusega koosloomeplatvormi.

Eesti parimad näited kodaniku-initsiatiivist on sündinud kogukondade ja omavalitsuste koostöös.

TOMi peamine häda oli lihtsalt, et see oli oma ajast eest. Uus äge asi, koosloome mõttes täiesti revolutsiooniline, ent ei vastanud ei riigi ega kogukonna arengule. Osalejad olid tulemuses pettunud: kaasaja asjatundmatu sisendi pärast, osaleja demotiveerivas tagasisides ja tulemuste puudumises. Mudelist puudusid nii eksperdid, kodanikuühendused modereerijana kui ka toestavad tegevused, mis on tänapäevaste parimate koosloomeplatvormide (sh Rahvakogu ja sellest väljakasvanud koosloomeplatvormid) tunnus. Ehkki kriitikud on ka viimaste tulemuse kahtluse alla seadnud, on need igal juhul andnud müksu järgmisteks algatusteks.

Rahvakogu (2013), mida on palju analüüsitud ja rahvusvaheliselt heaks koosloomenäiteks toodud, ei vaja pikka tutvustust. Vaatamata kriitikute etteheidetele oli sel koosloomel mitmed reaalseid tulemusi: kollektiivsete pöördumiste õigus ehk parlamendi kohustus arutada vähemalt tuhande allkirjaga pöördumisi, poole väiksem hulk erakonna asutamiseks vajalikke liikmeid jne.

Avalikus analüüsis on olnud vähem juttu Rahvakogu veebikommuunist kui kogukonnast. 2013. aastal pärast veebis toimunud ideekorjet ja enne arutelupäeva analüüsisime[1] Tartu Ülikooli kommunikatsioonitudengitega veebiplatvormi postitusi, kommentaatorite profiile, aktiivsust sotsiaalmeediakanalites. Selgus, et rahvakogulased kui kommuun oli killuke aktiivseid, enamasti vaikivaid hääletajaid. Enda ideed ei reklaamitud, lisaselgitusi eriti ei jagatud – kui, siis vahest teistes sotsiaalmeediakanalites. Kuigi keskkond iseenesest lõi kõik eeldused aktiivseks aruteluks, siis seda ei tekkinud.

Hämmastavaim analüüsitulemus koosloome seisukohast oli, et hoolimata seatud eesmärgist, et Rahvakogu aitab „meie-nemad“ lõhet lappida, käsitlesid „rahvakogulased“ Riigikogu liikmete ettepanekuid palju negatiivsemalt kui tavakodanike omi. Näiteks hurjutati ettepanekuid kommenteerinud Riigikogu liikmeid, et mida need „professionaalsed poliitikud siin teevad!“, „populistid“ jne.

Ehkki platvorm ei kujunenud selliseks koosloomeplatsiks, nagu loodetud, panustas protsess siiski märkimisväärselt koosloomelisse seadusandlusse. Seni oli

[1] Analüüs ei ole avalik, see koosnes tudengite mitmesugustest kodutöödest.

Aparaaditehase Taskupark Tartus, 2016. aasta kaasava eelarve võidutöö

Foto: Riina Varol

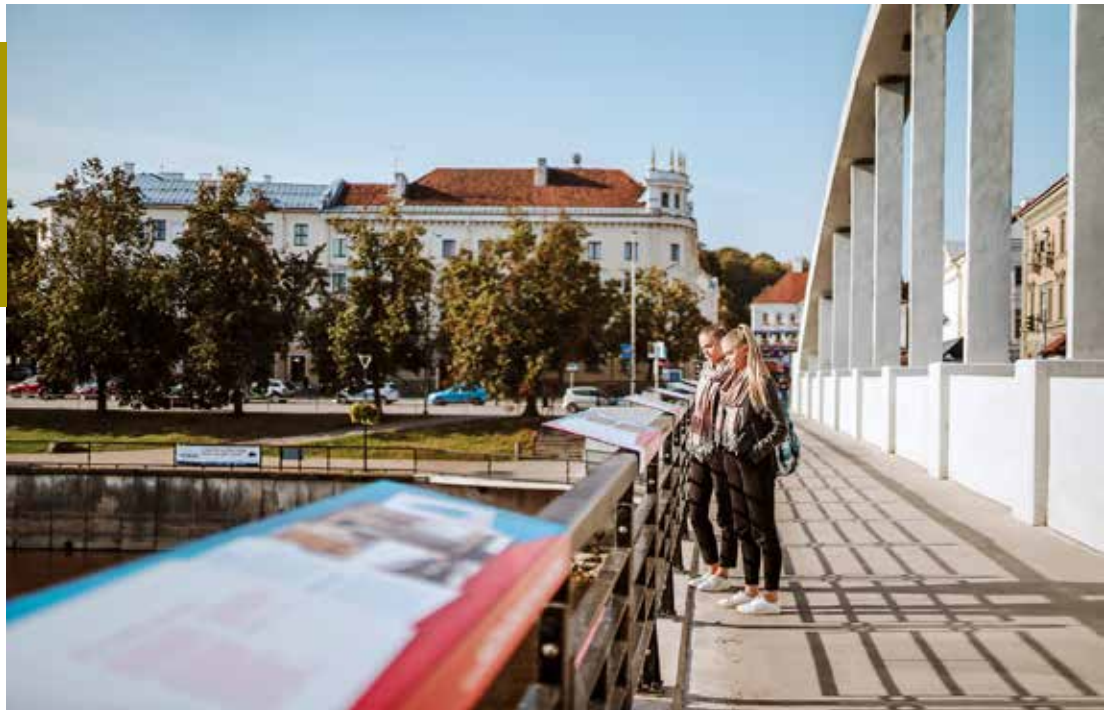
Eestis reguleeritud üksikisikute pöördumisele vastamise kord ja rahvahääletus, kuid puudus vahelüli – niinimetatud kollektiivse pöördumise ehk petitsiooni regulatsioon (Teder 2014).

OMAVALITSUSED ON KOOSLOOME VEDURID

Põnevam ja kiirem areng avaliku võimu ja kogukonna vahelises koosloomes leiab aset kohalikul tasandil. Omavalitsused on „demokraatia mänguväljakud", „testlaborid" (Hale *et al.* 1999, 97; Criado, Ramilo 2003), kus muutusteprotsess ja demokraatia olemus on hõlpsamini jälgitav, koosloome tulemused konkreetsed ning käegakatsutavad ja poolte osalusmotivatsioon kõrge. Ka Eesti parimad näited kodanikuinitsiatiivist on sündinud kogukondade ja omavalitsuste koostöös. Heaks näiteks koosloomelisest poliitikakujundamisest on kaasav eelarve, mille edu tugineb ka ühel iseloomulikul joonel – kogukond ja koosloome on ruumi nägu.

Hoolimata kriitikast, et Eesti avaliku ruumi loome on olnud süsteemitu ja killustunud (Linnastunud ühiskonna ruumilised valikud 2020), pärineb mitmeid häid näited koosloomelisest otsustamisest Eestis samuti avaliku ruumi loomest. Möönan, et ruumiekspertide hinnang tulemusele võib kaasamiseksperdi omast erineda ja tulemuseks ei ole alati saadud ehk nii kvaliteetset avalikku ruumi, kui sooviti. Ent paljude ruumiloome protsesside abil on kaasamisele ja osalemisele antud mõlema osapoole jaoks reaalne, käegakatsutav ja silmaga nähtav tulemus.

Vahel võib arglik katsetus ja algatus džinni pudelist välja lasta ja omavalitsusel või riigiasutusel on seda õnneks keeruline tagasi pudelisse toppida. Heaks näiteks on siin Tartu linn, kus koosloomet katsetati juba 2010, kui koosloodi busside visuaalne kujundus (Kuul 2016; Saar 2016). Nüüd



2020. aasta Tartu kaasava eelarve ideede väljapanek Kaarsillal

Foto: Mana Kaasik

tehakse üha rohkem otsuseid linlastega koosloomes (bussivõrgu ümberkujundamine, rattaringluse võrgu kujundamine, üldplaneeringu koostamine ning kultuuripealinn 2024 programmi koostamine).

KAASAV EELARVE KUI HEA STARDIPAKK

Suurima müksu kaasamise ja koosloome käegakatsutavaks muutmisele on andnud kaasav eelarve, mille kohaselt inimesed saavad otsustada osa üle omavalitsuse eelarvest. See 1990. aastatel Brasiiliast alguse saanud pratika on hea näide koosloomest, kus tuginedes olemasolevale teadmusele ja koostöös kogukonnaga pakutakse ideid valupunktide lahenduseks, arutletakse prioriteetide üle, saadakse lisateadamist, mille pinnalt tehakse teadlik valik, mille omavalisus ellu viib (Su 2018).

Ehkki kriitikud on kaasavat eelarvet nimetanud ka demokraatia mängimiseks, odavaks häälte püüdmiseks, näitab selle lai levik üle maailma, et tegu on osapooltele sobiva koosloomega. Kaasavat eelarvet rakendab juba üle mitme tuhande omavalitsuse maailmas ja arv kasvab (Su 2017, Swaner 2017 jt). Keeruline on leida teist koosloomeprotsessi, kus osaleks nii palju hääleõiguslikke elanikke. Reykjavíkis osaleb protsessis näiteks ligi 40 protsenti hääleõiguslikest elanikest, Pariisis 8 protsenti. Tartu oma 2019. aasta osalusmääraga 9,3 protsenti on väga tubli tegija, eriti arvestades otsustatava summa mikroskoopilisust, võrreldes teiste mainitud linnadega, kus jagatakse sel viisil miljoneid. USAs on uuritud ka seost kaasava eelarve protsessi ja valimistel osalemise vahel. Väidetavalt suurendab esimeses osalemine tõenäosust osaleda ka valimistel seitsme protsendi võrra (Participatory… 2020).

Targad linnad – ja siin mitte tehnoloogia mõttes, mida targa linna kontseptsioon tavaliselt kätkeb, vaid targalt juhitud linnad – kombineerivad protsessi lahendustega, mis lubavad koosloomes kaugemale minna. Teha nii igapäevaseid investeeringuotsuseid (nt Better Reikjavík) kui ka kujundada pikemaajalisi strateegiaid ja kohalikke poliitikaid (Decide Madrid platvorm Madridis). Näiteks võib tuua ka Barcelona Decidim, kus koosloomes luuakse linna tegevuskava. Enamus neist koosloomenäidetest toimivad sarnasel põhimõttel Rahvakoguga: on ideekorje, ekspertteadmised, arutelu, lõpliku valiku teeb kogukond.

Kui laiendada kaasva eelarve kogemust koosloomele laiemalt, siis enamikus kaasava eelarve mudelites on keskmeks arutelu, mis sünnib erinevate, ka vastandlike vaadete koosmõjus. Just seda on juba aegade algusest peetud demokraatia alustalaks (Dahlgren 2001).

Kui mitme avaliku ruumi koosloomeprotsessi algatajateks on olnud kodanikuaktivistid ja need koondavad sarnaselt mõtlevaid inimesi, siis kaasava eelarve lisaväärtus (nii nagu ka Rahvakogul) on, et see toob kokku üksikute inimeste arvamuse, harjutab neid hakkama saama arvamuste paljususega. Õpetab lisaks isiklikule aktiivsusele isiklikku kaasvastutust (vastutan ka ise, mitte minu asumiselts vms). Üksikisiku osaluse suurendamine ja koosloomele motiveerimine on oluline. See on justui naasmine kunagisele TOMi arvamusplatsile, aga pakkudes küpsenud kogukonnakultuuri, ekspertteadmist ja modereeritud arutelu.

Uuringud väidavad siiski, et kollektiivsel kaasamisel on osalusaktiivsuse püsival tõstmisel suurem roll (Cantijoch *et al.* 2016). Eriti suure mõjuga on just ruumiloomest saadav kogemus – tunne, et saad mõjutada ruumi, milles elad. Ühekordsed õhinapõhised kaasamisvälgatused ei aita palju. Ainult need, kes regulaarselt kasutavad erinevaid osalusplatvorme, suurendavad tervikuna oma kogukonna aktiivsust. Erinevad tagasiside andmise või konsultatsiooniplatvormid seevastu aktiveerivad vaid neid, kes on juba niigi poliitiliselt aktiivsed ja võimestatud (Cantijoch *et al.* 2016).

NELI SOOVITUST

CrowdLaw avalikus kataloogis (The CrowdLaw Catalog 2020) on mitmesuguseid näiteid riikide koosloomest, mis tõestavad, et suurte jõupingutustega

Enamiku kaasava eelarve mudelite keskmeks on arutelu, mis sünnib erinevate, ka vastandlike vaadete koosmõjus.

Tartu linna kaasava eelarve 2020. aasta võiduidee „Raadi rohelise jalgpallipargi tribüünihoone" esitlus Emajõe Lodjakojas

Foto: Mana Kaasik

on jõutud vaid väga üksikutel juhtudel seaduse jõustumiseni. On selge, et abstraktsed koosloomealgatused, mille eesmärk ja eeldatavad tulemused on ebaselged, ajastus halb, protsess keeruline ning teavitus puudulik, on ette nurjumisele määratud.

Mõned soovitused ja näited koosloome planeerimiseks ja elluviimiseks:

- **Protsess olgu arusaadav ja läbipaistev. Tulemus on oluline, aga mitte ainutähtis.** Koosloomelise poliitika üheks eeltingimuseks on poolte ühine arusaam algavast protsessist ja tulemustest, kaasaja tahe, huvi ja valmisolek kaasamise tulemus vastavalt eelnevale kokkuleppele ellu viia. Kõige paremini ilmestavad antud soovitusi nii kaasava eelarve, aga ka Rahvakogu näited, kus kõigil osalejatel on algusest peale selge, millised on teemad või kriteeriumid oodatavateks ettepanekuteks, millised on koosloome etapid, kuidas selgub tulemus ja mis sellega edasi tehakse. See tagab osalusmotivatsiooni. Samas on osalejatele ülioluline ka kogu protsessi disain, mitte ainult lõpptulemus. Hiljutine Ühendkuningriigi e-petitsioonide süsteemi üle peetud Twitteri-vestluste uuring (UN e-Government Survey 2020) toob välja, et üldsuse arusaama parlamendist võib mõjutada rohkem protsess ise, selle disain ja kommunikatsioon kui petitsiooni lõpptulemus. Inimestele on oluline arutelu sisukus ja see, kas menetlus parlamendis pakub kõigile erakondadele võrdset võimalust oma seisukohti esitada.

Inimestele on oluline arutelu sisukus ja see, et kõik erakonnad saavad parlamendis võimaluse oma seisukohti esitada.

- **Vajame nõudlikke osalejaid.** Koosloome tulemus on ainult siis väärtuslik, kui osaleja on informeeritud ja nõudlik. Kommunikatsiooni kehv kvaliteet torkab silma väga erinevatel tasanditel ja mitmete otsuste juures. Vaatasin hiljuti paljude maailma linnade infoesitlust, kuidas selgitatakse linlastele eelarvevalikuid ja jagatakse infot. Ehkki Eesti oli viimases ÜRO e-valitsemise raportis (UN e-Government Survey 2020) ülikõrgel kolmandal kohal, e-osaluses suisa esimene ja Tallinn on maailma linnade arvestuses kolmas, siis seda ilmselt eduka interneti teenusdemokraatia ehk erinevate e-teenuste rakendamise tõttu. Leidub palju linnu, kus veebide kasutajaloogika, -sõbralikkus ja inforohkus näiteks linna eelarvevalikute kohta on võrreldamatult parem ning ka visuaalselt nauditavam. Heaks näiteks läbipaistvuse ja linlaste osalusvõimalustest on Madridi linna veeb (Open Budgets… 2020) (vt näidet linna aruandlusest kodanikele eelarvekulutuste kohta) või näiteks see, kuidas eelarvetsükkel on kuvatud Helsinki linna kodulehel (12-Month… 2017).

- **Rohkem õigeaegseid mükse.** Kriitilise, huvitatud osaleja motiveerimiseks tuleb teda lisaks õigeaegsele ja läbimõeldud infojagamisele ka n-ö müksata. Info esitamine, ehkki väga oluline, ei ole tihti piisav osalusele motiveerimiseks. Nii nagu seda ei ole ka osalusplatvormi olemasolu. E-osaluse indeksis saime küll lisapunkte, aga tegelik kasutus on madal isegi teemades, mis peaks aktiivseid inimesi kõnetama. Näiteks valitsuse eelnõude infosüsteemis EIS (Riigikantselei) ei ole ühtegi avalikku kommentaari laekunud äsja avalikul

konsultatsioonil ja kooskõlastamisel olnud „Eesti avatud valitsemise partnerluse tegevuskava 2020–2022“ eelnõule. Väidetavalt on laekunud küll üks kommentaar juunis-juulis kommenteerimiseks olnud Eesti pikaajalisele arengustrateegiale „Eesti 2035“ ning EISis on juures märge, et laekunud on üks kommentaar ka keskkonnas osale.ee. Ent tunnistan, et minul jääb digipädevusest puudu, et seda kommentaari sealt leida. Tundub, et vabaühenduste liidu huvikaitsejuhil Alari Rammol on õigus väites, et ametnikud ei leia ise ka sellest infosüsteemist enda laetud dokumente üles (Liimets 2018). Kui plaanitud EISi uuendus teoks saab, peaks inimeste osaluse motiveerimiseks neid kindlasti ka nutikalt nügima.

Nügimine, müksamine *(nudging)* on hea õigusloome vallas üha olulisemaks muutuv teema. Lühidalt on see inimeste suunamine tegema midagi, mis on müksaja hinnangul kasulikum inimesele endale ja ühtlasi ka riigile valdkonnapoliitikate elluviimiseks (tervishoius, maksude teemal, korrakaitses ja mujal (Thaler, Sunstein 2008, Mont *et al.* 2014). Põhimõtteliselt on kõik müksamise peamised taktikad hea valitsuskommunikatsiooni tunnus. Ka oskuslik info jagamine on müks (Ölander *et al.* 2014). Koroonaaegki annab riikidele hea võimaluse müksutehnika abil muuta inimeste käitumist turvalisemaks.

Müksamise manipuleeriva, paternalistliku (Marteau *et al.*2011) *versus* demokraatliku (Ölander *et al.* 2014) iseloomu üle vaieldakse, ent müksamist võib näha kui testi enne tegelikku poliitikamuutmist, nn värava avajat (Mont *et al.* 2014). Suurim kasu on müksamisest aga just inimeste teadlikkuse suurendamisel, sest müksamistaktika eksperimendid tuginevad enamasti uuringutele, mõju analüüsile. Seega on see ka hea viis rakendada teadmistepõhist õigusloomet.

Müksamise efektiivsus on kinnitust leidnud ka Eestis, kus julgustavaid katsetusi on tehtud nii inimeste maksu- kui ka liikluskäitumise mõjutamiseks. Eestis on vahva näide Rõuge vallast, kus mõjutati samuti elanike tervisekäitumist, kombineerides kaasavast eelarvest saadud kogemust ja tehnoloogiat. Elanikud said hääletada erinevate terviseobjektide vahel, aga selle valiku (tenniseväljaku) realiseerimiseks pidid nad kõigepealt koguma ja märkima üles teatud arvu aktiivsusetunde. Nii kujundati ühiselt ka valla tervishoiu-, kultuuripoliitikat.

Vahva näide on Rõuge vallast, kus mõjutati elanike tervisekäitumist, kombineerides kaasavast eelarvest saadud kogemust ja tehnoloogiat.

Lühidalt, inimeste osalusmotivatsioonid võivadki olla väga erinevad – mõni osaleb, kuna lihtsalt meeldib probleeme lahendada, teised soovivad õppida uusi asju-oskusi, omada positiivset mõju teiste üle või olla osa kogukonnast. Muidugi on ka neid, kelle ainus motivatsioon on võita mingit auhinnaraha või saada karjääriedu (Acar 2019). Selge ja tabav kommunikatsioon, tulemustest ja

mõjust teavitamine on siiski suur samm edu poole.

- **Mängulisusega jõuab kaugemale.** Koosloomelises poliitikakujundamises võiks eksperimenteerida innovaatiliste ja mänguliste meetoditega. Mänguline kaasamine on põnev teema, kus Eestis on palju arenguruumi nii ruumiloomes kui ka poliitikakujundamisel. Eespool viidatud Barcelona ja Madridi osalusplatvormid rakendavad lihtsaid elemente, et anda inimestele osaluspunkte. Isegi kui viimastega ei ole midagi praktilist peale hakta, lisavad need kodanikuuhkust. Sgueo (Sgueo 2018) hoiatab küll minemast punktijagamisega liiga kaugele, tuues äärmuslikke näiteid kodanike punktisüsteemist Hiinas, kus väidetavalt on Suiningi provintsis testitud süsteemi, mille alusel pannakse igale kodanikule n-ö väärtuslipik külge. Hoolitsesid sureva ema eest? Saad 50 punkti, kirjeldab Sgueo. Punktide alusel saab inimene vastavalt A, B, C jne kodaniku märgistuse. A-märgistusega kodanikud saavad arstijärjekorras ette, esimesena vaktsiini, D-märgiga isikud ei saa avalikke teenuseid (Sgueo 2018).

Avaliku sektori asutus või linnavalitsus pole küll iduettevõte, aga neilgi peaks olema lubatud teatud määral riskida, katsetada ja isegi eksida.

Eksperimendid ja nügimised on igati hea tee kodanikuvastutuse suurendamiseks, mida avalik sektor võiks julgemalt kasutada. Avaliku sektori asutus või linnavalitsus ei ole küll iduettevõte, aga ka neil peaks olema lubatud oma seniste otsustus- ja tegevusmallide muutmiseks teatud määral riskida, katsetada ja isegi eksida.

KOROONAKRIIS AVAB UUED VÕIMALUSED

COVID-19 pandeemiast ajendatud kriis on uus võimalus. Kuna inimesi abstraktselt kaasata ei ole eriti tulemuslik, siis koroonakriisis on võimalus ja vajadus uuendada loetletud koosloome eeldusi ja rakendada võimalusi. Näiteks avatud aruteluga koroonameetmete ja prioriteetide üle (distantsõpe koolides *versus* karmim ööklubipoliitika), otsuste mõju ja tingimuste selgitusega käskude ning ähvarduste asemel.

Koroonaajal on just Eestil uus võimalus olla suunanäitajaks, kuidas paljukiidetud digilahendused ühiskondi raputava šoki teenistusse panna ning pakkuda riukalikele probleemidele tehnoloogia toel ja koosloomes nutikaid lahendusi, mis suunaks ka edasisi poliitikaid. Tulles tagasi artiklis esitatud heade praktikate juurde, nõustun Tarandiga, kes soovitab ka riikliku tähtsusega kultuuriehitiste rahastamisotsused avatumalt ja koosloomelisemalt teha, võttes selleks näiteks õppust kaasavast eelarvest. Esindusvõimu juurde nõuandjaks kutsutud rahvakogud võtavad oma tööd tõsisemalt ja on konsensuse leidmisele altimad kui rivaalitsevad erakonnad, viitab ta (Tarand 2020). Just see ongi kaasamise peamine iva, et otsuse tegemisse on kaasatud see, keda see otsus vahetult puudutab.

Me ei tea veel, kuidas praegune kriis mõjutab ühiskondade dünaamikat, võimusuhteid, otsustusmehhanisme, aga selge on, et „see, mis tõi meid siia, ei vii meid enam edasi“.

KASUTATUD ALLIKAD

ACAR, O. A. (2019). Why Crowdsourcing Often Leads to Bad Ideas. Harward Business Review. – https://hbr.org/2019/12/why-crowdsourcing-often-leads-to-bad-ideas

BETTER REIKJAVÍK. – https://reykjavik.is/en/better-reykjavik-0

CANTIJOCH, M., GALANDINI, S., GIBSON, R. (2016). It's Not about Me, It's about My Community: A Mixed-method Study of Civic Websites and Community Efficacy. – New Media and Society, 18(9), 1896–1915. DOI: 10.1177/1461444815616225

CRIADO, I. J., RAMILO, M. C. (2003). E-government in Practice. An Analysis of Web Site Orientation to the Citizens in Spanish Municipalities. – The International Journal of Public Sector Management, 16(3), 191–218.

CROUCH, C. (2020). Post-Democracy After the Crises. Polity.

CROWDLAW CATALOG. [2020]. The Governance Lab at the NYU Tandon School of Engineering. – https://catalog.crowd.law/

DAHLGREN, P. (2001). The transformation of Democracy. – B. Axford, R. Huggins (Ed-s). New Media and Politics. London: Sage. DOI: 10.4135/9781446218846.n3

DECIDE MADRID. – https://decide.madrid.es/

FUCHS, C. (2008). Internet and Society. Social Theory in the Information Age. New York: Routledge.

HABERMAS, J. ([1962], 1989). The Structural Transformation of the Public Sphere. Boston: MIT Press.

HALE, M., MUSSO, J., WEARE, CH. (1999). Developing Digital Democracy: Evidence from Californian Municipal Web Pages. – B. N. Hague, B. D. Loader. Digital Democracy, 96–115. London, New York: Routledge.

HELD, D. (1992). Democracy: From City-states to a Cosmopolitan Order? – Political Studies, XL, Special Issue, 10–39.

KUUL, M. (toim). (2016). Linn kutsub tartlasi valima uut bussikujundust. – ERR, uudised, 01.02. – https://www.err.ee/553533/linn-kutsub-tartlasi-valima-uut-bussikujundust

LAURISTIN, M., VIHALEMM, P. (2008). Eesti siirdeaeg tagasivaates: periodiseering ja arengutegurid. – Eesti Vabariik 90. Pärnu 27.–28. august 2008. Konverentsi kogumik. Tartu: Haridus- ja Teadusministeerium, 97–101.

LIIMETS, A. (2018). Üle kivide ja kändude avatud valitsemise poole. – Hea Kodanik. Vabaühenduste Liit. – https://heakodanik.ee/wp-content/uploads/2018/02/Hea-Kodanik-72.pdf

LINNASTUNUD ÜHISKONNA RUUMILISED VALIKUD. (2020). Eesti inimarengu aruanne 2019/2020. H. Sooväli-Sepping (toim). Tallinn: Eesti Koostöö Kogu. – https://inimareng.ee/

MARTEAU, T. M., D. OGILVIE, M. ROLAND, M. SUHRCKE, M. P. KELLY. (2011). Judging Nudging: Can Nudging Improve Population Health? – British Medical Journal, 342, d228.

MONT, O., LEHNER, M., HEISKANEN, E. (2014). Nudging. A Tool for Sustainable Behavior? Swedish Environmental Protection Agency.

ÖLANDER, F., THØGERSEN, J. (2014). Informing Versus Nudging in Environmental Policy. – Journal of Consumer Policy, 37, 341–356 ? 1–16. DOI: 10.1007/s10603-014-9256-2

OPEN BUDGETS OF THE MADRID CITY GOVERNMENT. (2020) – https://presupuestosabiertos.madrid.es/es/politicas#view=functional&year=2020

PARTICIPATORY BUDGETING PROJECT. (2020). – https://www.participatorybudgeting.org/impacts/

PIETRZYK, D. I. (2003). Democracy or Civil Society? – Politics, 23(1), 38–45. DOI: 10.1111/1467-9256.00178

RAHVAKOGU. (2013). – https://rahvakogu.ee/2013-rahvakogu/

RAMMO, A. (2020). Huvikaitsja seitse õppetundi. – ERR uudised, 16.08. – https://www.err.ee/1124028/alari-rammo-huvikaitsja-seitse-oppetundi

REINSALU, K. (2009). The Implementation of Internet Democracy in Estonian Local Governments. Tartu Ülikooli Kirjastus.

RIIGIKANTSELEI. Eelnõude infosüsteem (EIS). – https://eelnoud.valitsus.ee/main#cvwbCBuw

RYCHARD, A., WNUK-LIPINSKI, E. (2002). Legitimation, Obedience and Beyond: Sources of Political Stability and Instability in Poland. – W. Adamski, P. Machonin, W. Zapf (eds). Structural Change and Modernization in Post-Socialist Societies. Hamburg: Krämer.

SAAR, J. (2016). Tartu bussid saavad uue kujunduse. – Tartu Postimees, 31. jaanuar. – https://tartu.postimees.ee/3521639/tartu-bussid-saavad-uue-kujunduse

SGUEO, G. (2018). Governments are using games to engage citizens – but beware before you play. – https://apolitical.co/en/solution_article/governments-are-using-games-to-engage-citizens-but-beware-before-you-play

SMOLAR, A. (1996). Civil Society after Communism: From Opposition to Atomization. – Journal of Democracy, 7(1), 24–41.

SU, C. (2017) From Porto Alegre to New York City: Participatory Budgeting and Democracy. – New Political Science, 39(1), 67–75. DOI: 10.1080/07393148.2017.1278854

SU, C. (2018). Managed Participation: City Agencies and Micropolitics in Participatory Budgeting. – Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 1–21. DOI: 10.1177/0899764018757029

SWANER, R. (2017). Trust Matters: Enhancing Government Legitimacy through Participatory Budgeting. – New Political Science, 39(1), 95–108. DOI: 10.1080/07393148.2017.1278856

TARAND, K. (2020). Petetud lootuste trikoovoor. – Sirp, 4. september.

TEDER, M. (2014). Aastaga sai seaduseks kolm rahvakogu ettepanekut. – Postimees, 6. aprill. – https://www.postimees.ee/2752498/aastaga-sai-seaduseks-kolm-rahvakogu-ettepanekut

THALER, R. H., SUNSTEIN, C. R. (2008). Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness. New Haven, CT.: Yale University Press.

UNITED NATIONS. (2020). E-Government Survey 2020. New York. – https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Full%20Report).pdf

VIHMA, P., LIPPUS, M. (2014). Eesti kogukondade hetkeseis. Uuringuraport. Tallinn: Linnalabor ja Eesti Külaliikumine Kodukant.

12-MONTH TIMELINE FOR FINANCIAL PLANNING AND CONTROL. (2017). – https://www.hel.fi/static/kanslia/Julkaisut/2017/12_month_timeline_for_financial_planning.pdf

Digi- ja innovatsiooni-pöörde roll strateegias „Eesti 2035“

IVO SUURSOO
rahvusvahelise tehnoloogia-konsultatsioonieттevõtte Columbus juht Balti regioonis

Visioon „Eesti 2035“ on hea stardikoht. Selleks, et 15 aasta pärast tunda saavutustest rõõmu, on vaja julgust teha valikuid ning need missioonipõhiselt ellu viia.

„Eesti 2035“ (2020) on lugu meie väljakutsetest ja nende lahendusteedest. Väga mahuka kaasamisprotsessi läbinud dokumendil on arvestatavaid tugevusi, aga kindlasti ka mõned nõrkused. Avan seda visioonidokumenti neljast aspektist: strateegia elluviidavus, digipöörde roll, innovatsioonipöörde roll „Eesti 2035“ kontekstis ning kodaniku ootused Riigikogule.

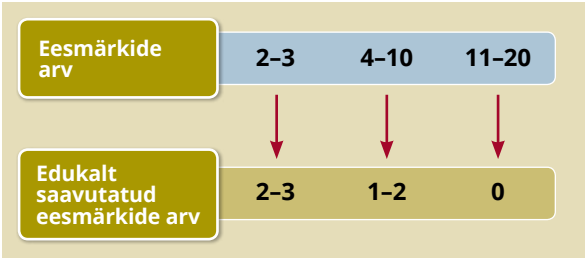
KAS „EESTI 2035“ ON VISIOON VÕI STRATEEGIA?

Üks hea visioon kirjeldab selgesõnaliselt unistuste sihtpunkti ja seda rolli „Eesti 2035“ suurepäraselt ka täidab. Võiks arvata, et strateegilised sihid on tasakaalus kogu Eesti ootustega inimese, ühiskonna, majanduse, elukeskkonna ja riigivalitsemise suhtes.

Mis aga teeb visioonist strateegia? Selleks, et saada visioonist strateegia, tuleb teha valikuid. Franklin Covey (2012) on kirjeldanud oma uuringutele tuginedes, et mistahes grupi korral kuni kolme suure eesmärgi poole liikudes on väga tõenäoline saavutada 2–3 eesmärgi täitmine. Kui eesmärke on seatud 4–10, siis suure tõenäosusega saavutatakse neist 1–2, samas üle 10 eesmärgi korral suure tõenäosusega ei saavutata mitte ühtegi seatud eesmärkidest. (Joonis 1)

15 aastat on riigile lühike aeg – selle aja jooksul ei saa kõike muuta, aga kõiges saab muutuda natuke paremaks, seejuures saavutamata üheski valdkonnas eesmärke. Katse saavutada kõigis soovitud muutuse valdkondades hüppeline areng on määratud läbi kukkuma.

Kokkuvõtvalt võiks öelda, et „Eesti 2035“ on hea visioon, kuid selleks, et saada visioonist strateegia, tuleb teha järgnevaks 15 aastaks valikuid.



JOONIS 1. Eesmärkide saavutatavus
Allikas: Covey 2012

VALIKUTE TEGEMISE EHK STRATEEGIA ELLUVIIMISE MUDEL

Valikute tegemiseks on head eeldused olemas. Arenguvajadused ei ole koonddokumendis selgelt kirjas, kui neid lugedes jääb mõnes osas kahtlusi, kui tekib küsimus, mis on kõige olulisem arenguvajadus. Strateegias on plokk „Vajalikud muutused", mis on piisavalt hea alus strateegia elluviimiseks. Vajalikke muutusi on kirjeldatud viie teemagrupina: oskused ja tööturg; rahva kestlikkus, tervis ja sotsiaalkaitse; majandus ja kliima; ruum ja liikuvus; riigivalitsemine. Igaühes neist on 4–8 soovitud muutust, kokku 27 vajalikku muutust.

Nelja-aastased lubadused

Eesmärgistamise perioodi valides tuleks paratamatult lähtuda koalitsioonilepete või Riigikogu tsüklitest, sest kuigi võib unistada, et „Eesti 2035" on poliitikaülene rahva hääl, on reaalsus siiski see, et strateegia elluviimise tsükkel on nelja-aastane valimistsükkel, mille jooksul täidetakse elluviimise plaani ehk koalitsioonilepingut.

27 muna-või-kana-otsust

Eelkirjeldatud nelja-aastaseid tsükleid mahub aastani 2035 kolm. Seega lihtsustatult tuleks igas järgnevas Riigikogu valimistsüklis käivitada üheksa eesmärgi poole liikumine, et käivitada kõik 27 muutust. Kuigi üheksa suurt eesmärki ei ole juhtimise parim tava, ideaal oleks kolm, siis on raske uskuda, et alla üheksa eesmärgi suudaksimegi välja valida, sest huvigruppide surve on igal hetkel valida kõik 27.

Loomulikult võib väita, et ellu ei pea viima kogu muutust, vaid konkreetseid samme eesmärgi suunas. Järgmises artikli osas „missioonid", selgitan, miks on tark vaadata soovitud muutust tervikuna.

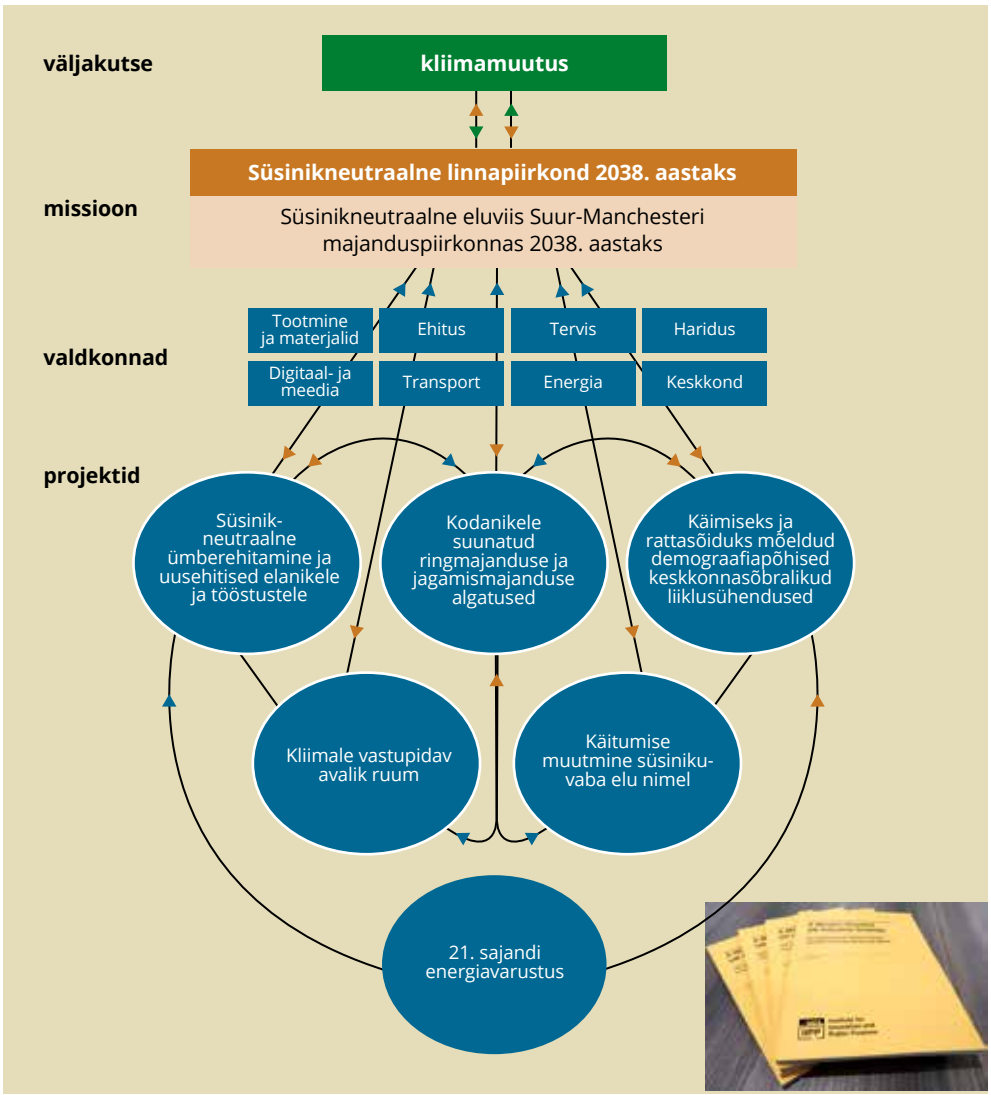
Aga kuidas teha valik 27 vajaliku muutuse hulgast? Tegu on raskete otsustega ja sageli n-ö muna-või-kana-tüüpi valikutega. Kuid ettevõtjana tundub mulle, et kõik need 27 valikut vajavad muutuste käivitamiseks raha. Raha tuleb Eesti majanduse edukusest. Seega **loogiline tundub alustada valikutest, mis käivitavad majanduse lisandväärtuse ja konkurentsivõime kasvu** ja seeläbi aitavad toota vahendeid käivitamaks muid, sotsiaalsemaid valdkondi. Oluline on rõhutada, et eelisjärjekorras tehtavate muutuste valimine ei tähenda, et me tavapärast arengut mujal peatame. Kindlasti mitte. Eelisarendamine tähendab, et suuname oma piiratud riigieelarvest arendustegevuseks mingi osa eelisarendatavatesse valdkondadesse.

Missioonid kui elluviimise praktika

Missioonidena käsitleme siin julgeid, inspireerivaid ja laia ühiskondliku mõjuga eesmärke, mis seavad selge suuna. Nende mõju on sihitud ja mõõdetav ning nende täitmine eeldab kõrget innovaatilisust.

Olles „Eesti 2035" raames valinud välja soovitud muutused, on õige aeg pöörduda tagasi huvigruppide poole ning soovitud muutuste põhjal sõnastada laiapõhjalise diskussiooni tulemusena missioonid täpsemalt. Missioonipõhine uuenduste juhtimine on parim viis püstitada ja täita valdkondadeüleseid eesmärke. Klassikaline näide: projekti „Apollo" missioon oli inimese viimine kuule ning selle täitmiseks kaasati tehnoloogia, meditsiin, materjalitööstus jt valdkonnad.

Võtame näiteks „Eesti 2035" soovitud muutuse „Lõimime personaalmeditsiini lahendused tervishoiusüsteemi igapäevategevustesse". See sisu kirjelduses üsna hästi defineeritud ülesanne sobiks otse missiooniks. Selle missiooni täitmisse saaks konsortsiumina kaasata mitmesugused tervishoiuvaldkonna huvigrupid, sh teadlased ning teised tervisetehnoloogiaga tegelejad. Konsortsium koostaks missioonile tegevusplaani ning asuks tööle. Just terviklik missioonipõhine lähenemine loob eeldused, et jõutakse ihaldatud tulemuseni soovitud aja ja eelarvega. Katsed kompleksset probleemi lahendada samm-sammuliste projektidena, ilma tervikut vaatamata, võivad viia soovitud suure muutuseni vaid parimal juhul ja väga pika



JOONIS 2. NÄIDE. Missioonipõhine mõtteviis Ühendkuningriigi Manchesteri regiooni süsinikneutraalsuse eesmärgi täitmiseks aastaks 2038

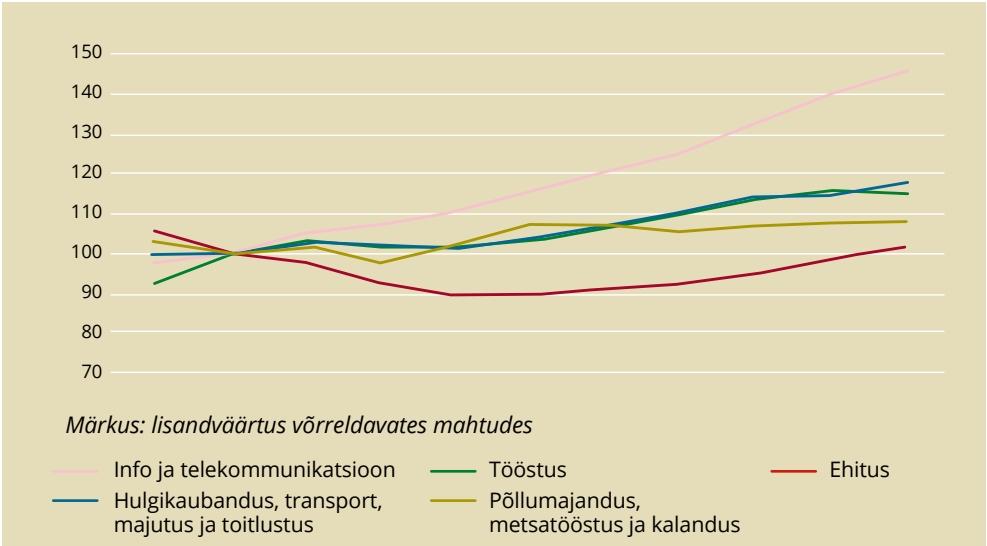
Allikas: McPh 2019

NÄIDE. Ühendkuningriigi missioonipõhise tööstus-strateegia aruanne

Foto: Medium

aja jooksul. Missioon on raamistik fookuse hoidmiseks, terviku juhtimiseks ja rahastamise otsustamisel.

Missioonipõhine innovatsiooni-juhtimine on mudel, mille laiemat rakendamist soovitas Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kokku kutsutud Eesti teadus- ja arendustegevuse, innovatsiooni ning ettevõtluse arengukava 2021–2035 (TAIE arengukava 2020) fookusvaldkondade ekspertkogu septembris 2020. Ühendkuningriigi Manchesteri regiooni süsinikneutraalsuse eesmärgi täitmiseks aastaks 2038 on koostatud missioonipõhise mõtteviisi skeem (joonis 2).



JOONIS 3. Euroopa Liidu 27 riigi kogulisandväärtuse muutus, 2009–2019

Allikas: Eurostat Statistics Explained

Fotol on Ühendkuningriigi missioonipõhise tööstusstrateegia väljaanne, mis on kättesaadav ka trükisena (Medium 2019).

DIGIPÖÖRDE ROLL „EESTI 2035" ELLUVIIMISEL

Digipööre on info- ja telekommunikatsioonitehnoloogiate (IKT) rakendamine ühiskonnas, mille abil muutub väärtuse loomine kättesaadavamaks, kiiremaks ja lihtsamaks.

IKT mõju väärtuse kasvule iseloomustab kõige paremini Eurostati sektorite lisandväärtuse kasv 2010–2019, kus on näha, et IKT lisandväärtuse kasv teiste sektoritega võrreldes on 1,5 korda kiirem. Aga IKT sektor on vaid väike osa digipöörde tegelikust mõjust, tegelik mõju on IKT abil teiste sektorite lisandväärtuse kasvatamine, sest digitehnoloogiad on siiski eelkõige töövahendid. (Joonis 3).

Kõige lihtsam on digipöörde erinevaid komponente tajuda Euroopa Liidu digimajanduse ja -ühiskonna indeksi (DESI) komponentide kaudu. DESI (*Digital Economy and Society Index*) 2020 tabelis on Eesti kohal nr 7, mis on soliidne tulemus 28 riigi hulgas.

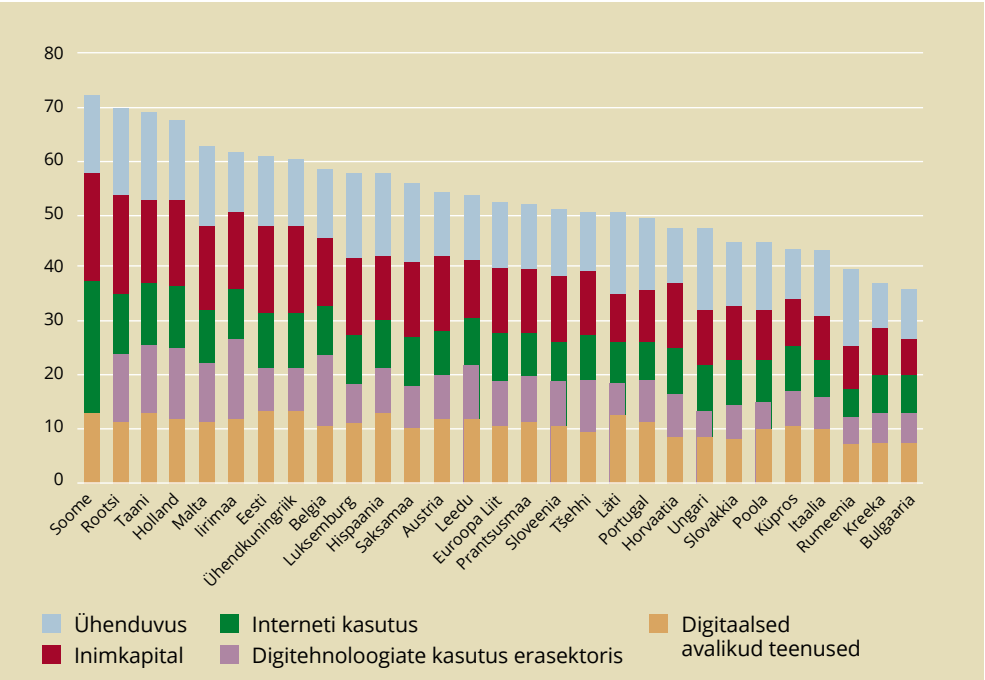
	DESI komponendid	Eesti positsioon 28 ELi riigi hulgas
1.	Ühenduvus e kiire internetiühenduste areng	14.
2.	Inimkapital e digioskused	3.
3.	Interneti teenuste kasutatavus kodanike hulgas	7.
4.	Digitehnoloogiate kasutuselevõtt erasektoris	14.
5.	Avalikud digiteenused e digiriik	1.

TABEL 1. Eesti positsioon DESI riikide edukuse viie komponendi põhjal

Allikas: European Commission [2020]

Indeks defineerib riikide edukust viie komponendi kaudu (tabel 1).

DESI terviku jaotus ELi riikide kaupa on esitatud joonisel 4. DESI üldindeks, arvutatud kaalutud keskmisena põhidimensioonide kaupa on järgmine: ühenduvus – 25 protsenti, inimkapital – 25 protsenti, interneti kasutatavus – 15 protsenti, digitehnoloogiate kasutus erasektoris – 20 protsenti ja avalikud digiteenused – 15 protsenti.



JOONIS 4. Digitaalse majanduse ja infoühiskonna indeks DESI põhidimensioonide kaupa
Allikas: European Commission, Digital Scoreboard

DIGIPÖÖRDE SAAVUTUSED

Tabel 1 põhjal on Eesti tugevused endiselt seotud meie avaliku sektori teenuste ja digioskustega ning digivõimekate kodanike internetiteenuste kasutusega. Just avaliku sektori eduka digiriigi kuvandi tõttu on Eesti aastaid rahvusvahelist tähelepanu nautinud.

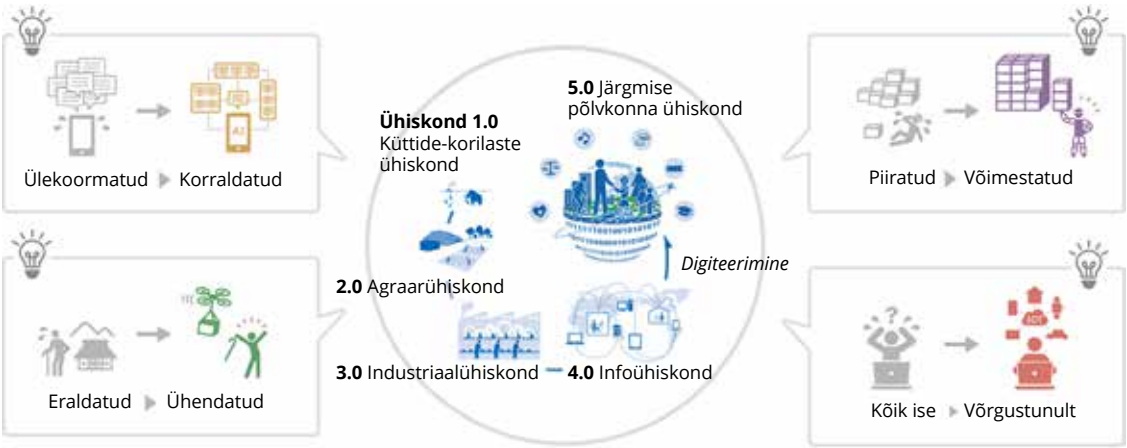
EESTI DIGIPÖÖRDE KAKS PUUDUJÄÄKI JA TIKSUV DIGIPOMM

Meie digivõlg on aastaid olnud erasektori madalas digiteerituses, kus meie positsioon on kaks kohta alla Euroopa keskmise ning aastast aastasse halveneb meie positsioon kiire internetiühenduse kategoorias. Ja mis kõige hullem, mõlemas kategoorias puudub Eestil veenev plaan. Me ei tegutse teadlikult erasektori digiteerimise suunas ning oleme sabassörkijad lairibaühenduste investeeringutes ning ka uue 5G-tehnoloogia kasutuselevõtus. Eesti erasektori ja kiirete ühenduste digivõlg maksavad meile kätte järgneva 5–10 aasta jooksul – need saavad olema üheks Eesti majanduse ja regionaalse arengu Achilleuse kannaks.

Lisaks kahele digivõlale **on mitmed Eesti digiriigi suured lahendused jõudnud või jõudmas moraalse vananemise lävele** ning seeläbi tiksub meie uhke e-riigi keldrites kriitilises seisus digipomm. Kuna enamik lahendusi on arendatud Euroopa rahadega, siis puudub meil eelarves harjumus neid valdkondi finantseerida.

RIIGI ROLL JA RAHAKOTT DIGIPOSITSIOONI PARANDAMISEL, LÄHTUDES PRIORITEETIDEST

Riigi esmane roll on korraldada, et infrastruktuuri investeeringuid oleks võimalik teha. Halb näide on sügisest 2020, kus Eesti riik on kujunenud 5G-tehnoloogia rakendamisele käsipiduriks. Teine roll on tagada kiirete ühenduste regionaalne teke kohtades, kus turg seda ise ei teeks – juba räägitud mure DESI juures. Kolmas



JOONIS 5. NÄIDE. Jaapani ühiskond 5.0 mudel

Allikas: The Government of Japan 2020

roll on stimuleerida kiiremat arengut. Majanduslikust loogikast lähtuvalt on erasektori digiteerimine erasektori asi, kus riik peaks sekkuma vaid turutõrke korral – edukates digiriikides on riik mänginud stimuleerija rolli. Näiteks Leedu, positsioneerudes erasektori digiteerimisel Eestist neli kohta ees, investeeris tööstuse digiteerimisse aastal 2019 ligi 40 miljonit, kui Eesti riigipoolne panus oli vaid 2 miljonit. Seega **riigi roll on olla stimuleerija**, tõmmata kaasa erasektor ja käivitada efektiivne digipööre. Võib kõhklusteta öelda, et „Eesti 2035" kõigi 27 vajaliku muutuse juures mängib digipööre olulist rolli.

Üks enim räägitud valdkondi „Eesti 2035" kontekstis on kategooriasse „tark ja vastutustundlik ettevõtlus" jääv tööstuse digiteerimise hoogustamine. Ekspertide hinnangul tasub iga tööstuse digiteerimisse pandud euro end riigile ära ekspordi ja tootlikkuse kasvu kaudu maksimaalselt 12 kuuga. Aga miks siis ikkagi erasektor ise ei investeeri? Vähene julgus ja teadmiste puudus ning vahendite nappus on võtmeküsimused ja siin saab riik olla edukas stimuleerija. Selle testimiseks on tehtud ka Eestis edukad katseprojektid 2019. aastal, kuid kriisis on valitsus kahjuks käed rüppe lasknud.

Veel üheks näiteks on rahva tervise ja sotsiaalkaitse muutuste juures tervisetehnoloogiate kriitiline roll. Hea eeskuju on siinkohal Jaapan, kes on oma riikliku arengustrateegia peaeesmärgiks seadnud inimesekeskse tehnoloogia rakendamise programmi „Jaapani ühiskond 5.0" („Japan Society 5.0") elluviimise. „Jaapani ühiskond 5.0" on üles ehitatud vananeva ühiskonna paremaks teenindamiseks rakendatava tehnoloogia arenduse toetamisele (joonis 5).

INNOVATSIOONIPÖÖRDE OLEMUS JA ROLL

Innovatsioonipöördeni jõudmiseks tuleb alustada Eesti tööjõu tootlikkusest. Eurostati andmetel oleme suutnud tõusta tasemele 78,7 protsenti ELi keskmisest, parandades positsiooni 1–2 protsendipunkti aastas.

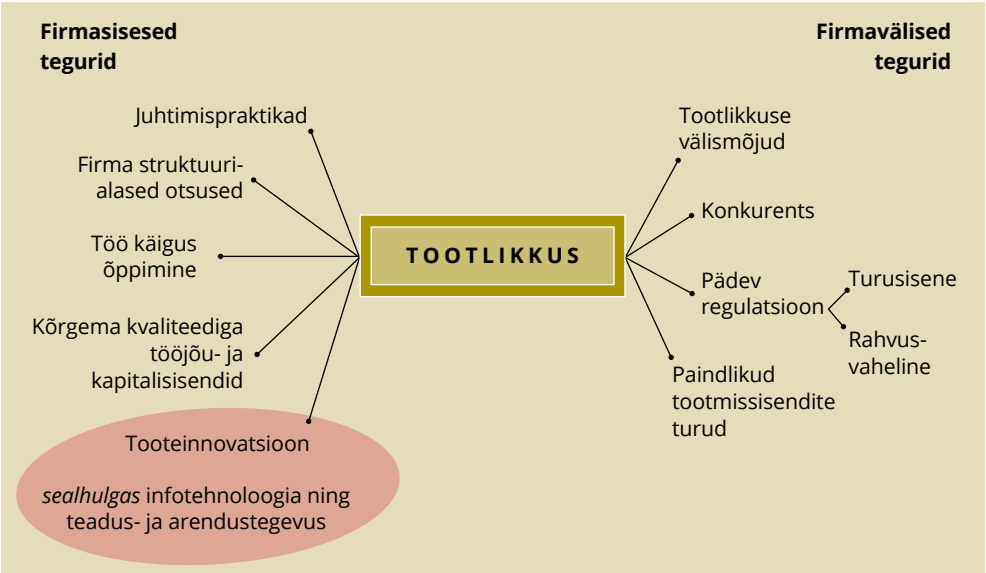
Tööjõu tootlikkuse arengut kajastab tabel 2.

Samas tempos jätkates suudame „Eesti 2035-s" käsitletud 15 aastaga jõuda parimal juhul Euroopa keskmikuks.

	2015	2016	2017	2018	2019
Eesti tase EL keskmisest, %	72,4	73,8	74,4	76,8	78,7

TABEL 2. Tööjõu tootlikkuse areng, % ELi keskmisest

Allikas: Eurostat, Table: Nominal labour productivity per person employed



JOONIS 6. Tootlikkuse kasvutegurid.

Allikas: Männasoo et al. 2018, Syversoni (2011) põhjal

Kus on siis väljapääs? Riigikogu Arenguseire Keskus avaldas 2018 uuringu „Kas ettevõtete investeeringud jõuavad tootlikkuseni". Tööst võib järeldada, et firmasisestest teguritest on suurima potentsiaaliga allikad tootlikkuse kasvatamiseks tooteinnovatsioon ning teadus- ja arendustegevus koos IKTga.

Riigikogu Arenguseire Keskuse tellitud uuringu tulemustest annab pildi joonis 6.

Tooteinnovatsiooni potentsiaali ärakasutamist tootlikkuse kasvatamiseks nimetamegi innovatsioonipöördeks. Innovatsioonipöörde eesmärk on, et kõik ettevõtted tegeleksid teadus- ja arendustegevusega oma toodete ja teenuste innovatsiooniks. „Eesti 2035" räägibki sama lugu: tark majandus eeldab teadusmahuka, kõrge innovaatilisuse tasemega toodete ja teenuste osakaalu kasvu.

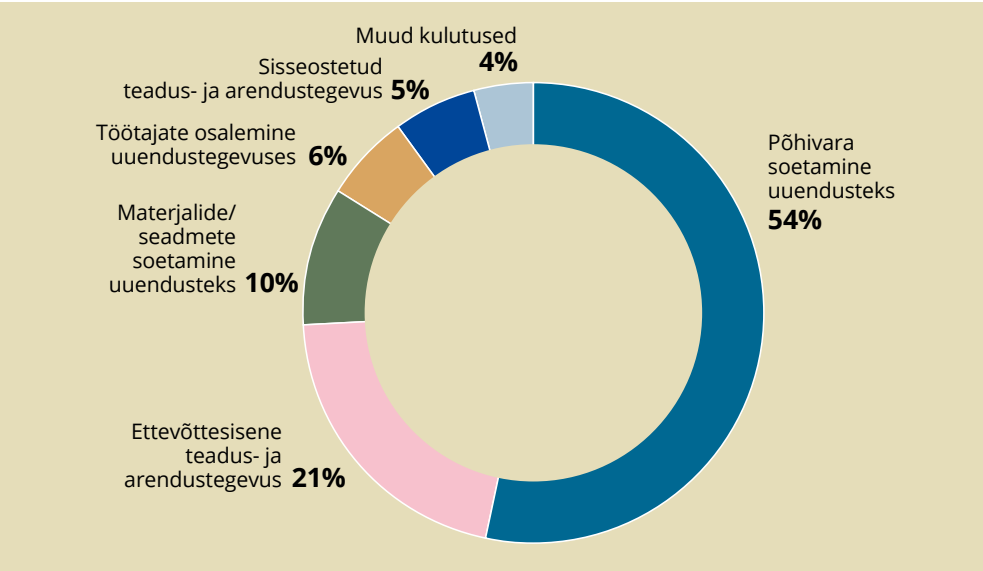
KUI KAUGEL ME OLEME INNOVATSIOONIPÕHISEST MAJANDUSEST?

Võtame appi Statistikaameti mais 2020 avaldatud uuringu tulemused, mis suures pildis ütlevad, et 73 protsenti ettevõtetest on innovaatilised. Kõlab uhkelt, aga vaatame lähemalt. Esmalt – uuring katab vaid ettevõtteid, kus on rohkem kui kümme töötajat, seega suurem osa Eestis registreeritud ettevõtetest (mikroettevõtted) ei kuulunud valimisse. Vaid pooled (49,4%) ettevõtetest on uuendanud toodet, ülejäänud on uuendanud protsesse. Ka protsessiuuendused on vajalikud, kuid kõrgema lisandväärtusega majanduseks jõuame eelkõige innovaatiliste toodetega. Täpsemalt vaadates näeme, et täieliku tooteuuendusega on tegelenud vaid 15 protsenti ja pidevalt tegeleb teadus- ja arendustööga vaid 8 protsenti ettevõtetest. Innovatsiooni kuludest moodustavad sisseostetud teadus- ja arendustegevuse kulud vaid 5 protsenti kulude baasist.

Eelnev näitab, et ettevõtted tegelevad innovatsiooniga ise, ei kasuta teadlasi ja tegutsevad pigem lihtsama protsessiinnovatsiooniga.

Eesti ettevõtete uuenduskulutuste jaotus 2018. aastal on toodud joonisel 7.

Eelneva põhjal saab järeldada, et 2018. aastal raporteerid teadus- ja arendustegevusi vaid ligikaudu 240 ettevõtet ja eeldatav erasektori panus teadus- ja arendustegevusse on 0,6–0,7 protsenti SKPst. Edukatel riikidel on teadus- ja



JOONIS 7. Ettevõtete uuenduskulutuste jaotus, 2018

Allikas: Eesti Statistika 2020

arendustegevuse investeeringud erasektoris vähemalt 2 protsenti SKPst ning avaliku ja erasektori koondnumber on kokku suurem kui 2,5 protsenti.

OECD andmed siseriikliku era- ja avaliku sektori teadus- ja arendustegevuse investeeringute kohta on kujutatud joonisel 8.

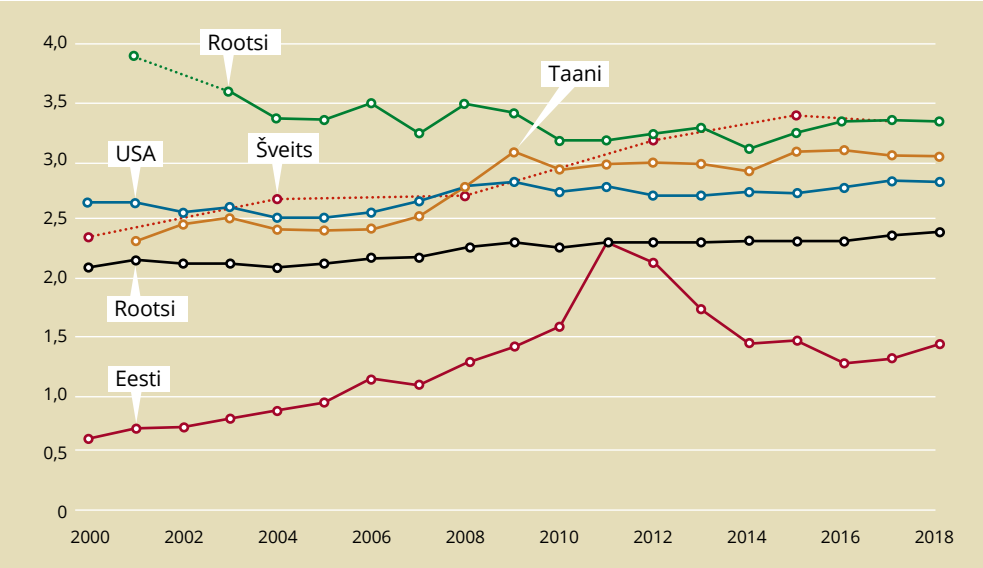
Selleks, et Eestis hakkaks kasvama tööjõutootlikkus, peab erasektor aastaid panustama teadus- ja arendustegevusse. Kahe- kuni kolmekordses mahus kasv erasektoris (0,7%-lt 2%-le SKPst) ei toimu iseenesest, „Eesti 2035" programmidel on siin määrav mõju. Selline muudatus eeldab, et innovatsiooni lisandub 250–300 miljonit eurot lisaks praegusele 150 miljonile. Sellises mahus erasektori innovatsioonipöördeks on vaja mitmekülgset riigi ja teadusasutuste ühistööd ja tuge. Erasektori ootused riigile on koondanud Tööandjate Keskliidu Innovatsiooni Käivituskoda (TIKK) järgmiselt (Aron 2020).

- Tuleb kasvatada teadus- ja arendustegevuse ja innovatsiooni (TAI) inimressurssi, et oleks inimesi, kes erasektoris teadmusmahukat innovatsiooni teeksid.
- Riigi investeeringute plaanides ja otsustes on tõsta TAI tähtsust, selleks tagada selge arusaam ja sammud majanduse digi-, rohe- ja innovatsioonipöörde elluviimiseks.
- Luua keskne innovatsiooni teenuskeskus (Innovatsiooniagentuur), mis lihtsustab nii innovatsiooniga alustamist kui ka Euroopa fondidest innovatsioonitoetuste kättesaamist.
- Korrastada TAI mõõtmine nii erasektori statistika lihtsustamise suunas kui ka võimalusel luua metoodika, mis kirjeldaks avaliku sektori TAI investeeringute mõju reaalmajandusele.
- Mõelda läbi rakendusuuringute töökorraldus, luua juurde toetusmeetmed ja leppida kokku fookusvaldkonnad.

Sellest, kuidas suudame innovatsiooni käivitada, oleneb, kas meie majandus jääb madala tootlikkusega majanduseks või tõuseme kõrge innovaatilisuse tasemega riikide hulka.

MIDA SAAB TEHA RIIGIKOGU

Riigikogul on oluline roll täidesaatva võimu kontrollil ja suunamisel. Järgnevad soovitused Riigikogule.



JOONIS 8. OECD andmed siseriikliku era- ja avaliku sektori teadus- ja arendustegevuse investeeringute kohta

Allikas: OECD 2020

Seada Eesti strateegilise juhtimise mudelile kõrgemad ootused

- Meie riigi edu ei sõltu strateegiatest, vaid nende elluviimise mudelist, visioon „Eesti 2035“ on hea proovikivi. Esimene ohumärk on, et teadaolev kokkulepitud strateegilise juhtimise mudel näeb ette teha Eesti strateegia juurde valdkondlikud arengukavad. Strateegiadokumendi „Eesti 2035“ Lisa 1 kirjeldab rea tegevusi, kuid seost valdkondlike arengukavadega ei ole näha. Ei saa ka väita, kas need seosed eksisteerivad või mitte, sest neid ei ole välja toodud. See näitab, et strateegilise juhtimise mudel üheselt mõistetavalt ei toimi.

„Eesti 2035“ seire

- „Eesti 2035“ loob tugeva eelduse, mille abil Riigikogu saab tulla rahvale lähemale, täites strateegia elluviimisel seire- ja kontrollifunktsiooni täitevvõimu tegevuse üle. Laiapõhjalisele kaasamisele tuginedes võib väita, et „Eesti 2035“ on rahva tahe, mida võim peab ellu viima. Riigikogu aktiivne roll elluviimise seires näitab rahva tahte täitmist.

Väärtustada digipööret ühiskondliku heaolu kasvatamiseks

Nagu ülal kirjeldatud, loob horisontaalselt ühiskonda läbiv digipööre lisaväärtust haridusest terviseni ning majandusest sotsiaalhoolekandeni. Selle töövahendi väärtust mõistes ja seda väärtustades loome soodad tingimused elukvaliteedi kasvule.

Prioriseerida innovatsioonipöörde lõplik vajadus

- Eesti majanduse lisandväärtuse otsustavat kasvu ilma innovatsioonipöördeta ei ole võimalik saavutada. Innovatsioonipööre toimub siis, kui kõik ettevõtted tegelevad koos teadusmaailmaga järjepidevalt toote- ja teenuseinnovatsiooniga. Loomulikult on see visioon, aga aitab mõista ulatuslikku mõttemaailma muutmise vajadust.

Mõista ja levitada arusaama missioonipõhisest innovatsioonist

- Meie ühiskonna ees seisvate suurte muutuste elluviimine üksikute killustatud sammudena ei ole piisavalt tõhus, seda on näidanud maailmapraktika ja selle kinnituseks on Euroopa

Liidu majanduse missioonipõhine edendamine juba aastast 2013–2014.

- Missioonipõhine vaatenurk, kus suure väljakutse lahendamiseks kaastakse kõik seotud osalised ja tehakse fokusseeritud tööd suure väljakutse ehk missiooni elluviimiseks, on viinud inimese Kuule ja saab viia ka Eesti arenguvajaduste lahendamiseni.

Viia teaduse ja innovatsiooni temaatika kultuurikomisjonist majanduskomisjoni

- Teadus on pikka aega olnud Riigikogu kultuurikomisjoni teema, samal ajal on täidesaatval tasemel ja ettevõtlusmaastikul toimumas hulga initsiatiive, mille eesmärk on tuua Eesti teadus ja ettevõtlus üksteisele lähemale ning üheskoos käivitada innovatsioonipööre. Avaliku sektori näitena võiks nimetada MKMi ja HTMi koostatud Eesti teadus- ja arendustegevuse ja innovatsiooni ning ettevõtluse ühist arengukava (TAIE 2020). Erasektori hea näide on Tööandjate Keskliidu Innovatsiooni Käivituskoja (TIKK) asutamine eesmärgiga hoogustada erasektori panust innovatsioonis. Eesti teadus on maailmatasemel, kuid suurim väljakuste on selle sidumine ettevõtlusega ja seeläbi veelgi suurema kasu toomine Eesti majandusele. Oleks loogiline, et teaduse, innovatsiooni ja ettevõtluse teema oleks majanduskomisjoni üks kõrgemaid prioriteete.

LÕPETUSEKS

Visioon „Eesti 2035“ on hea stardikoht. Selleks, et 15 aasta pärast tunda saavutustest rõõmu, on vaja julgust teha valikuid ning need missioonipõhiselt ellu viia. Missiooni elluviimine loob Eesti teadusele ja ettevõtlusele võimalusi innovaatilisteks rakendusteks ja nende turustamiseks maailmas.

KASUTATUD ALLIKAD:

ARON, R. (2020). Innovatsiooni käivituskoda. – Tööandjad. – https://www.employers.ee/meie-tegevused/innovatsioon/

COVEY, F. (2012). The 4 Disciplines of Execution.– https://www.franklincovey.com/the-4-disciplines.html

EESTI 2035. (2020). Riigi pikaajaline arengustrateegia „Eesti 2035“. Eelnõu. – https://www.riigikantselei.ee/et/valitsuse-toetamine/strateegia-eesti-2035/materjalid

EESTI STATISTIKA 2020. – https://www.stat.ee/et/uudised/2020/05/25/eesti-ettevotetest-ligi-kolmveerand-on-innovaatilised

EUROSTAT (2020). Table: Nominal Labour Productivity per Person Employed. – https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tec00116

EUROSTAT STATITICS EXPLAINED. (2020). – Developments for real gross value added. Online data code: nama_10_a10. – https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Developments_for_real_gross_value_added,_EU-27,_2009-2019_(2010_%3D_100).png

EUROPEAN COMMISSION. [2020]. Digital Economy and Society Index. – Digital Scoreboard. – https://digital-agenda-data.eu/datasets/desi

MCPH, M. (2019). Mission-Oriented Approaches in Practice: Greater Manchester's 2038 Carbon Neutral Challenge. Medium. UCL Institute for Innovation and Public Purpose. – https://medium.com/iipp-blog/mission-oriented-approaches-in-practice-greater-manchesters-2038-carbon-neutral-challenge-a28e3d00cbc

MEDIUM. (2019). A Mission-Oriented UK Industrial Strategy. – https://medium.com/iipp-blog/what-next-for-the-governments-industrial-strategy-7e306f8090c5

MÄNNASOO, K., RUNGI, M., HEIN, H., HAZAK, A., TASANE, H. (2018). Kas ettevõtete investeeringud jõuavad tootlikkuseni. Tallinna Tehnikaülikool. Tallinn: Riigikogu Arenguseire Keskus, 8. – https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2017/09/Uuringuaruanne_Tootlikkus_ja_investeeringud_30052018.pdf

OECD (2020). Gross Domestic Spending on R&D (indicator). DOI: 10.1787/d8b068b4-en. – https://data.oecd.org/rd/gross-domestic-spending-on-r-d.htm

SYVERSON, C. (2011). What Determines Productivity? Journal of Economic Literature, 49(2), 326–365.

TAIE. (2020). Eesti teadus- ja arendustegevuse, innovatsiooni ning ettevõtluse arengukava 2021–2035. Eelnõu. – http://eelnoud.valitsus.ee/main#KwaGs5vC

THE GOVERNMENT OF JAPAN. (2020). Abenomics. – https://www.japan.go.jp/abenomics/

Eesti linnade ruumilise arengu väljakutsed

ANDRO MÄND
Eesti Arhitektide Liidu president

KATRIN KOOV
arhitekt, Eesti Arhitektide Liidu asepresident

Linnaruumi analüüsi ja ruumiloomesse tuleks märksa enam ja läbimõeldumalt panustada, selle juures oleks abi riigi ruumiloome kompetentsikeskusest.

Sissejuhatuseks on sobiv tsiteerida kaks aastat tagasi tehtud kokkuvõtet Riigikantselei juures koos käinud ruumiloome ekspertrühma tööst: „Hea ruum on Eesti riigile ja siin elavatele inimestele kasulik nii majanduslikult kui ka sotsiaalse võrdsuse, demokraatia, rände, investeeringute tegemise ja elukohavaliku seisukohalt. Seega on oluline iga riigi tasandi otsus, mis selle saavutamisele kaasa aitab, ning iga samm, mis ruumi parandamise suunas astutakse. Eesti ruumi väärtusi hoides ja kvaliteeti parandades suudame olla riigina edukamad, sh paremini konkureerida elu- ja töökohtade asukohana, samuti turismi sihtkohana. Ruumi senisest teadlikum ja läbimõeldum arendamine aitab parandada Eestis elukvaliteeti ja suurendada elanike heaolu nii praegu kui ka pikema aja jooksul.“ (Ruumiloome ekspertrühm 2018, 26)

Ruumiloome ekspertrühm tõi välja, et kvaliteetne ruum ei ole olnud riigi huvina esiplaanil ja ruumilise arengu eesmärgid on arengudokumentides sõnastamata. Kohaliku omavalitsuse üksused on jäetud üksi vastutama ruumikvaliteedi eest, samas puudub kohapeal selleks tihtipeale pädevus. Nii riigi kui ka kohalike omavalitsuste üksikotsuste laiemat ruumimõju ei ole otsuse tegijad sageli teadvustanud ja teistpidi – ruumiotsuste ruumikvaliteeti pole kontrollitud. Seadused ja õigusaktid omakorda ei sätesta ruumiloome eesmärke. Riigi ja omavalitsuse tasandil ei ole piisavalt rakendatud ruumiharidusega spetsialiste, kes probleemidele osundada ja neid lahendada oskaksid. Lõpuks, ruumiandmetes valitseb üle riigi suur segadus, kuna neid ei ole keegi koondanud.

Kvaliteetse ruumi tekkimise eelduseks on, et see on sõnastatud riigi huvina ja tellimusena. Ekspertrühma soovitusel peab ruumimõjuga arvestama kõigi arengukavade koostamisel, ruumikvaliteet peab olema otsuste langetamisel esiplaanil, erinevaid rahastusmeetmeid tuleb kasutada

senisest enam kvaliteetse elukeskkonna ja regionaalarengu edendamiseks, õigusaktides tuleb luua senisest selgemad alused parema elukeskkonna loomiseks, tuleb ka ruumiandmeid koondada ja juhendeid täiendada. Kõige tähtsama komponendina nägid ekspertrühmas osalenud arhitektid aga ruumiloome meeskonna moodustamist selleks, et parandada riigi keskvalitsuse tasandil ruumipädevust ja koostööd ning saavutada riigi tasandi ruumiotsuste parem kvaliteet.

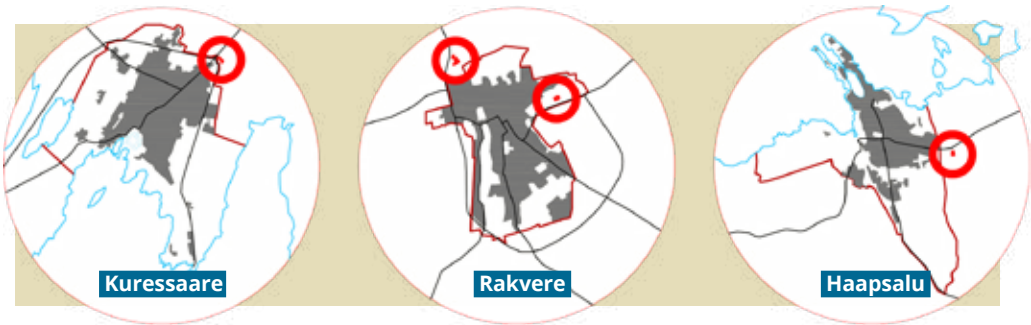
Miks on oluline seda dokumenti uuesti esile tõsta? Mõned põhjused alljärgnevalt.

Viimase kolmekümne aasta jooksul on Eesti linnade (v.a Tallinn ja Tartu) rahvaarv järjepidevalt kahanenud. Seda tõsiasja pole omavalitsuste tasandil teadvustatud ning veelgi vähem on selle aja jooksul kahanemise põhjuste ning tagajärgedega tegeletud, uue arenguvisiooni väljakäimisest rääkimata.

Ajalooliste linnasüdamete elujõule on laastavalt mõjunud planeeringulised otsused, mille pikaajalisi tagajärgi pole eelnevalt piisavalt analüüsitud.

Lisaks rahvaarvu vähenemisele saab välja tuua veel teise pikaajalise suundumuse – maakonnakeskuste suuremate linnade rahvastiku väljavalgumine neid ümbritsevatesse valdadesse. Sama on juhtunud kaubandusega, mis on liikunud linnade ajaloolistest tuumikaladest äärelinnadesse või naabervaldadesse. Need rahvastiku ja linnasiseste tõmbekeskuste ümberpaiknemise protsessid, lisaks töökohtade ja töö iseloomu muutusele, on Eesti linnade ühed suurimad elukeskkonna ja füüsilise ruumi mõjutajad. Omavalitsustes eelistatakse aga pigem igapäevaste jooksvate probleemidega tegeleda kui pikemaajalist visiooni kavandada, kvaliteetsest ruumiloomest rääkimata. Nõnda ei tegeleta ka muutunud olukorra ümberhindamisega ning oma linnastruktuuri jõulisema kohandamisega muutunud oludele. Samas on kasulik endale aru anda, et strateegiline mõtlemine ning mõistlikud ümberkorraldused ruumis on konkurentsieeliseks nii teiste Eesti linnade suhtes kui ka kogu Baltikumis, sest samasugused protsessid leiavad aset ka Lätis ja Leedus.

Eelkirjeldatu kehtib ka omavalitsustesse tehtavate riigi investeeringute kohta. Üldjuhul ei analüüsita riigi tehtavate linnaruumi mõjutavate investeeringute puhul selle mõju kohalikule elukeskkonnale, veelgi vähem analüüsitakse, kas selle investeeringu kaudu muudetakse kohalikke kogukondi jätkusuutlikumaks. Omavalitsustel endal puudub tihti selleks pädevus ning riigil pole institutsiooni, mis ministeeriumite üleselt sellise analüüsi ning omavalitsuste toetamisega tegeleks. Riik ise ehitab samuti ilma laiema visioonita: iga ministeerium tellib hooneid Riigi Kinnisvara ASi (RKAS) kaudu vastavalt oma nägemusele ja vajadusele. Haridus- ja Teadusministeerium ehitab uusi koole, Siseministeerium uusi politsei- ja päästehooneid kitsalt oma valdkondlike arengukavade alusel. Samas oleks kasulik vaadata riigi tasandil, kuidas need investeeringud koos toimivad ning kas need aitavad kohalikku kogukonda ja linnastruktuuri tugevdada. Lisaks on tekkinud olukord, kus iga uue ehitatud hoone kõrvale tekib piltlikult öeldes „vana maja vari“ ehk tühjalt seisma jäetud üsna korralik hoone, millele aastate viisi ei leita uut omanikku ega kasutust. Selline näiliselt otstarbekas ja efektiivne ehitustegevus on suures pildis



JOONIS 1. Linnade piiridel paiknevad kaubanduskeskused, mis halvendavad ajalooliste linnasüdamete elujõulisust.

Allikas: Eesti Arhitektide Liit

pigem ebamõistlik ja jätkusuutmatu, kuna ei analüüsita tegevuse kogumõju keskkonnale ja kogukulu riigile.

Ruumilised otsused on vahetult seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse poliitikaga, mistõttu pole vähetähtis ette näha erinevate otsuste ruumilist mõju. Kui meil on poliitiline tahe, et linnad oleksid tihedad, hästi ühendatud, tervislikud, inimsõbralikud ja sotsiaalse energiaga täidetud, ning teistpidi, kui me soovime vältida äärelinnastumisest ja autostumisest tulenevaid keskkonnaprobleeme, siis tuleb neid põhimõtteid ka otsuste tasandil rakendada. Kui me teame, et sotsiaalne stabiilsus eeldab elujõulisi kogukondi, kus eri põlvkonnad ja erineva tausta ja sissetulekuga inimesed saavad rahumeelselt koos elada, kus lastel on turvaline iseseisvalt koolis käia ning eakatel ja erivajadustega inimestel on võimalik iseseisvalt ligi pääseda eluks vajalikesse kohtadesse nii hoonetes kui ka avalikus ruumis, tuleb hoolitseda selle eest, et ehitatud keskkond kõike seda võimaldaks. Tegelikkuses näeme paraku teistsugust pilti, kus kogukonnad eralduvad järjest selgemini nii sissetuleku, vanuse kui ka rahvuse alusel. Eesti pealinn segregeerub jõudsalt, samuti toimub segregatsioon regionaaltasandil. Põhjused peituvad poliitilistes valikutes ja otsustes, mitte planeerimises ja arhitektuuris, sest planeerimine viib ellu kehtivat poliitikat, mitte vastupidi. Praegu maitseme oma linnades 1990. aastatel tehtud otsuste vilju. Küsimus on selles, kas ja kui kaua peaksime samamoodi jätkama?

LINNARUUMI TIHENDAMINE NING KOMPAKTSEMAKS MUUTMINE

Võrreldes teiste Euroopa linnadega on Eesti linnad hoolimata mitmest ehitusbuumist endiselt võrdlemisi hõredad. Teises maailmasõjas hävinud hoonestuse asemele ei ehitatud paljudes kohtades uusi maju. Tihti muudeti need alad ajutiselt parkideks ning aastakümnete jooksul on need ajutised lahendused muutunud juba püsiolukorraks (näiteks Tartu kesklinnas). Lisaks on aja jooksul tühjaks jäänud tulekahjudes ja muudel põhjustel hävinud hoonete asemed. 1960.–1980. aastatel olid eelistatud modernistliku linnaplaneerimise põhimõtete järgi rajatavad uued vabaplaneeringulised linnaosad. Viimase paari aastakümne jooksul on suuremates linnades siiski ka tühimikke täitma asutud, kuid see on olnud eelkõige kasumist lähtuva turumajanduse, mitte aga kohaliku linnavõimu tasakaalustatud ja koordineeritud tegevuse tulemus ning elukeskkonna kvaliteet ja avalik huvi nendes protsessides on jäänud pigem tagaplaanile.

Ajalooliste linnasüdamete elujõulisusele on laastavalt mõjunud ka mitmed planeeringulised otsused, mille pikaajalisi tagajärgi pole eelnevalt piisavalt analüüsitud. Kõige ilmekam näide on suurte kaubanduskeskuste rajamise lubamine

JOONIS 2. Asustustiheduse muutumine, eemaldudes linnasüdamest 500meetrise sammuga, 2000–2011. Rahvastikutihenduse muutus, % (2000 = 100) < 95 | 95–115 | 115 <

Allikas: Statistikaamet; skeem: Eesti Arhitektide Liit

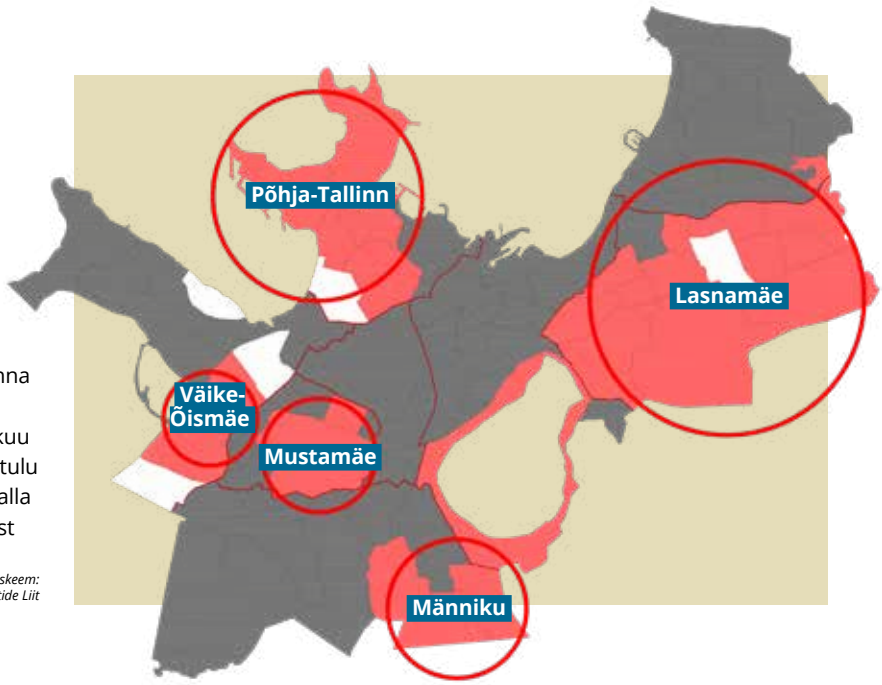
linnade servadesse. Taoline lahendus soodustab autostumist, kuna poed on viidud elukoha juurest kaugemale ning lisaks suretab see välja ajaloolisi linnade tuumikuid, kus reeglina asuvad ajalooliselt väärtuslikud hoonestused, mida on ühiskonnal keeruline ja kulukas üleval pidada, kui elu kandub linnade servadesse. Antud probleemi üks põhjustajaid on ka see, et linnadel puudub kontroll enda piiri taga toimuva üle. Mitmete Eesti väikelinnade elujõulisust halvendavad kaubanduskeskused on rajatud teiste omavalitsuste territooriumitele, seega linnadel on olnud ääretult keeruline nende rajamist takistada või suunata.

Meie linnaruumi arengut määrab endiselt mõtteviis, kus turg on linnaplaneerimises ainuotsustaja rollis. See on tõhus vaid lühiajaliselt.

Sama puudutab ka inimeste liikumist ajaloolistelt tuumikaladelt nn rasvaringidesse, mis asuvad linnade piiride taga ning kuhu kolib jõukam keskklass. Linnadel on väga raske takistada uuselamupiirkondade rajamist oma piiride taha. Samas nende uuselamupiirkondade elanikud hakkavad otsest mõju avaldama linnade haridus-, ühistranspordi- ning teedevõrgule (vt ka Anni, Oja 2016).

Peale hiljutist haldusreformi on mitmed linnad saanud kontrolli ümbritseva maa üle (näiteks Kuressaare ja Haapsalu). Omavalitsuste ruumilise planeerimise pädevus on aga väga paljudes omavalitsustes nõrk, seega ei pruugi ümbritseva maa üle kontrolli saavutamine suurt muutust linna arengu kujundamises tuua. Paraku puudub riigis ka institutsioon, kuhu omavalitsused saaksid oma ruumilise arengu planeerimise asjus pöörduda.

Sageli toovad omavalitsused linnaruumi kujundamise tegevusetuse põhjenduseks ka selle, et munitsipaalomandis on väga vähe maad ning sellestki moodustavad enamiku teed ja tänavad. 1990. aastatel korraldatud omandireform jättis Eesti linnad maa osas keerulisse seisu, kuid samas ei ole ka linnad ise näinud võimalust enda kätte jäänud maade pikaajaliseks arendamiseks, vaid on eelistatud täita nende maatükkide müügiga lühiajaliselt linna eelarvet. Mingil põhjusel suhtutakse ühiskonnas ka munitsipaalomandisse maaostu kui tabusse. Veelgi



JOONIS 3. Tallinna asumid, mille palgatöötajate kuu keskmine brutotulu oli 2018. aastal alla Tallinna keskmist brutotulu.
Allikas: Statistikaamet; skeem: Eesti Arhitektide Liit

suurema kriitikaga suhtutakse sellesse, kui avalik sektor ise asub arendaja rolli. Vastukaaluks võib tuua positiivse näite sellest, kuidas linn oma territooriumil toimuvasse arendustegevusse tasakaalustava jõuna sekkub: Helsingi linn jälgib hoolsalt, et uusarendustes oleks tagatud mitmekesine ja kvaliteetne füüsiline keskkond ning avalik ruum, aga ka elanikkonna sotsiaalne tasakaal ja ligipääsetavus kõigile. Kallite korterite kõrval tuleb tagada ka kindel hulk taskukohaseid elamispindu. Selliste mõistlike tingimustega teenivad ka põhjanaabritest arendajad ometi kasumit. Meie linnaruumi arengut määrab paraku endiselt mõtteviis, kus turg on linnaplaneerimises ainuotsustaja rollis. Selline süsteem on tõhus vaid lühiajaliselt. Peale taasiseseisvumist andis see kogu riigi arengule vajaliku tõuke, kuid kodanikuühiskond ja selle linnad peavad õppima rohkem dialoogi pidama, ühiskonna nõrgematele liikmetele tähelepanu pöörama, käsitlema eluruumi iga inimese põhiõigusena, mitte teenuse või tootena. Lisaks on ühiskond järjest kiirenevas muutumises, mis tähendab kasvavat vajadust paindlikkuse ja kohanemisvõime järele.

LINNADE TEADLIK KOKKUTÕMBAMINE

Eesti mõistes pretsedenditu on olnud Valga linna viimaste aastate teadlik tegutsemine oma linnaruumi koondamisel. 2020. aastal Rahandusministeeriumi korraldatud Valga valla korterelamute uuring ja nende jätkusuutlikkuse analüüs Valga valla üldplaneeringu koostamiseks tõi välja, et Valgas olevast 5515 korterist 1303 ehk 24 protsenti on asustamata (Tartu Regiooni Energiaagentuur 2020, 31). Valga on ajalooliste arengute tõttu kahanemisprotsessi kiiruse ja ulatuse osas Eesti linnade seas äärmuslik, kuid analoogne tühjenemine on toimumas ka teistes väiksemates Eesti linnades, eriti Ida-Virumaal, kus ka suuremad linnad kiiresti tühjenevad. Pooltühjade hoonetega kummituslinnad võimendavad allesjäänud inimeste jõuetust piirkonna arengusse panustamisel ning kiirendavad nende lahkumist. Valga on asunud oma linna ruumilise kokkutõmbamise alal teerajaja rolli — lammutanud

alustuseks seitse tühja või pooltühja kortermaja ning kolinud nende elanikud linna tuumikalale ümber. Sama skeemi on mõistlik järgida paljudes teisteski Eesti omavalitsustes, kuid kuna nende tulubaas on tihti väike, vajavad nad selleks riigi abi. Kõigepealt tuleks aga kohalikel omavalitsustel endil tunnistada kahanemist kui tõsiasja ja vajadust sellega kohanemiseks.

Linnade tuumikalade tihendamine ning äärealade kokkutõmbamine aitab muuta linnu efektiivsemaks. Vähenevad linnade kulutused tänavavalgustusele, tänavate hooldusele, transpordile, haljastusele jne. Kui linnad on kompaktsemad, siis väheneb vajadus auto kasutamiseks ning sellega koos parkimiskohtade arv, samuti on vähem müra ja õhusaastet. Tulemusena paraneb elukeskkonna kvaliteet tervikuna: tänavatele ilmuvad inimesed ja sellega koos sotsiaalne elu; turvaliseks muutub jalgrattaga sõitmine ja jala käimine; paraneb inimeste tervis, meeleolu ja teovõime; tuntakse end oma linnaga positiivselt seotuna ja tajutakse linna oma identiteedi osana.

Linnade tuumikalade tihendamine ning äärealade kokkutõmbamine aitab muuta linnu efektiivsemaks.

SEGREGATSIOON SUUREMATES LINNADES

Hädavajalik on muuta paradigmat, kus üksnes turg reguleerib linnade arengut. Üleeuroopaline uuring „Socio-Economic Segregation in European Capital Cities: East Meets West“ (Tammaru, Marcińczak, van Ham, Musterd 2015) toob välja, et Tallinn on Euroopa üks kiiremini segregeeruvaid pealinnu. (Joonis 3). Paraku puuduvad analoogsed uuringud Tartu ja Pärnu kohta, kuid vaadates neis toimuvaid arenguid, võib väita, et sarnased protsessid on toimumas ka nendes linnades, kus väiksema sissetulekuga inimesed on jäänud pidama paneelmajade piirkondadesse ning jõukam keskklass kolib linna ümbritsevatesse uusarendustesse. Kaduma hakkab erinevatest inimestest läbipõimunud tihe ja elurikas linn ning asemele astub homogeensetest enklaavidest koosnev hõre ja eluvõõras linn. See on otsene tulem sellest, et linn ei sekku otsustavalt linnaplaneerimisse ning ehitustegevusse. Kahjuks või õnneks me linnaruumis ruumilist eraldatust nii teravalt veel ei taju, seega ei ole meedias, poliitikute ega ka tavainimeste seas see teema olulist kõlapinda leidnud. Samas on segregeerumise protsess muutunud väga kiireks ning kui sellega kohe tegelema ei hakata, siis lähima 10–20 aasta pärast muudab see oluliselt linnade, eelkõige aga Tallinna linnapilti.

Muu maailma linnade näitel (Metropolitan Planning Council 2017) võib öelda, et arengus maha jäävates piirkondades kahaneb omavalitsusele ja riigile laekuv maksutulu, kasvavad kulutused sotsiaalhoolekandele, politseile ja päästeametile. Turvalisuse vähenemine kahandab ka investeeringuid ja tulu. Kinnisvaraarendus käib alla ning ärid liiguvad mujale. Suureks probleemiks muutub kooliharidus piirkondlike koolide süsteemis. Nii võivad kehvemate piirkondade lapsed jääda nõiaringi, kust neil on raske välja murda. Kokkuvõttes kasvab segregeeruvate piirkondade kulu ühiskonnale tunduvalt suuremaks kui turu juhitavast linnaarengust saadav tulu.

Eesti ühiskonnas valitseb siiani nõukogude perioodist saadud tugev trauma. Nõnda on viimased paarkümmend aastat valitsenud mõtteviis jõuliselt tõrjunud ning alavääristanud munitsipaalüürimaju.

Tallinnas ehitatud linnaüürimajad Graniidi tn 24, Ristiku tn 17, Maisi tn 6

Fotod: A. Mänd

Samas on see paljudes Lääne-Euroopa linnades täiesti tavaline vahend kogukondade tugevdamiseks ja sotsiaalse sidususe parandamiseks. See on olnud loomulik osa ka meie oma linnakultuurist. Kahe maailmasõja vahelisel perioodil ehitas Tallinn väga jõudsalt linnaüürimaju ning neid projekteerisid oma aja tipparhitektid. Mõned head näited on Graniidi tn 24, Raua tn 4, Maisi tn 6, Mulla tn 2.

Eesti väikeses ühiskonnas on eriti oluline, et erinevad sotsiaalsed grupid oleksid

Kokkuvõttes kasvab segregeeruvate piirkondade kulu ühiskonnale tunduvalt suuremaks kui turu juhitavast linnaarengust saadav tulu.

linnas läbi põimitud ja riskirühmad hajutatud, et ei tekiks teatud piirkondade allakäiku ning säiliks suhtlus erineva taustaga ühiskonnaliikmete vahel. Tuleb kindlasti vältida ka uusimmigrantide koondumist konkreetsetesse piirkondadesse ning siin on väga suur roll just omavalitsusel ning nende pakutavatel teenustel, mille üks osa on taskukohane elamispind.

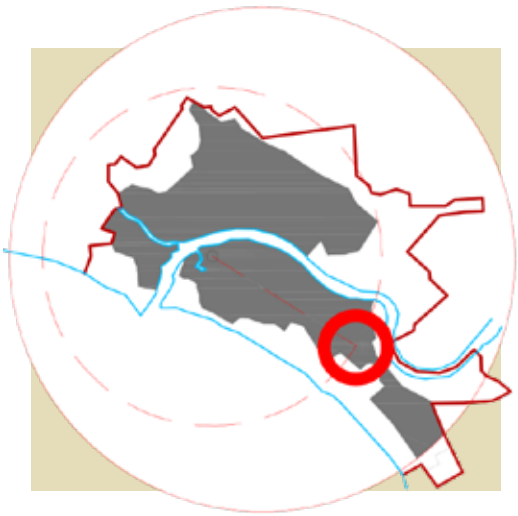
Paljudes riikides on mindud seda teed, et eraarendajatele on pakutud teatud soodustusi, kui nende arendustes on teatud arv fikseeritud madalama üürihinnaga kortereid. Sellisel juhul võib arendaja näiteks väiksema arvu parkimiskohti välja ehitada, teatud protsendi võrra suurendada lubatud ehitusalust pinda või lisada hoonele kõrgust.

Strateegiliselt mõtlevad linnad peaksid tegema kõik selleks, et kesklinna piirkonnas saaksid elada ka madalama sissetulekuga inimesed ja leibkonnad (üliõpilased, noored pered, lasteaiakasvatajad, meditsiiniõed, üksikvanemad jne), sest ühiskonna toimimiseks on nad ääretult olulised ning neid äärealadele surudes antakse mõista just vastupidist. Ka linna ja riigi investeeringud on kasulik suunata eelisjärjekorras probleemsetesse piirkondadesse ning kõigi vahenditega mitmekesistada sealset elukeskkonda. Riigi rajatavad uued tugevad riigigümnaasiumid peaksid tulema esimestena just nendesse piirkondadesse. Uusarendustega ei ole mõistlik lisada Lasnamäele uut „lasnamäge“ ehk sama tüüpi monotoonse arhitektuuriga monofunktsionaalseid asumeid, mis tulevikus hakkavad täpselt samu probleeme tootma.

KOOL KUI LINNA KATALÜSAATOR

Väiksemate linnade arengus on väga tähtsad kohalikud haridusasutused. Õpetajad, õpilased ning nende vanemad on väikelinnades oluliseks linnakeskuse arengu mootoriks, sest nad toovad linnaruumi aktiivsust ja sotsiaalset energiat. Lisaks tänavatel ja platsidel liikumisele ja linnaruumi laiendatud õppetööle külastavad nad ka ümberkaudseid kohvikuid ja kauplusi ehk hoiavad kohalikke ärisid elus. Me elame arenevas kodanikuühiskonnas, kus kogukondlikud algatused omavad järjest suuremat kaalu ning nende eestvedajateks on tihti just koolinoored. See kõik on ajalooliste linnasüdamete elus hoidmiseks väga tähtis. Hea Avaliku Ruumi arhitektuuriprogrammi raames uuendatavad linnaväljakud on tähelepanuväärne algatus, kuid lisaks tuleb teha kõik selleks, et ka igapäevane elu tuleks nendele keskväljakutele tagasi.

Eesti linnade ruumilise arengu mõistes võib edulooks pidada riigigümnaasiumite programmi, mille raames riik rajab maakonnakeskustesse ning Tallinna ümbruse valdadesse uued riigigümnaasiumid. Enamasti on need rajatud linnade keskustesse ning sedakaudu aitavad tugevdada linnade tuumikalasid. Paraku võib siin



JOONIS 4. Pärnu riigigümnaasiumi kaugus kesklinnast.

Allikas: Eesti Arhitektide Liit

JOONIS 5. Tallinna Endla tänava ümbruse liiklusummikud õhtusel tipptunnil.

Allikas: Eesti Arhitektide Liit

tuua negatiivse näitena Pärnu, mis hoolimata sellest, et tegu on kahaneva linnaga, rajas oma uue riigigümnaasiumi kesklinnast kolme ja poole kilomeetri kaugusele (joonis 4). Linna toimimise seisukohast läbimõtlematu on ka otsus Tallinna üks riigigümnaasiumitest ehitada Endla tänavale (joonis 5). Planeeritud asukohast ühe kilomeetri raadiuse ringi sisse jääb mitmeid koole (Tallinna Prantsuse Lütseum, Jakob Westholmi Gümnaasium, Tallinna Reaalkool, Tallinna Ühisgümnaasium, Tallinna Tõnismäe Reaalkool, Tallinna Humanitaargümnaasium jt), seega ei ole linnal sinna piirkonda uut kooli kindlasti vaja. Antud asukoht on ümbritsetud ka suurte magistraalide ja ristmikega, mis on tipptundidel umbes, seega antakse uue kooli rajamisega kesklinna autostumisele veel hoogu juurde. Pärnu ja Tallinn on näited, kus riigi investeering ei arvesta linna eripäraga ega toeta selle arengut.

Hoolimata paarist altminekust on riigigümnaasiumite programm siiski eeskujulik ja teedrajav. Haridusministeeriumi ja RKASi tuleb tunnustada kaasaegset kooliruumi väärtustava lähenemise eest. Enamik uusi gümnaasiumihooneid on valminud avalike arhitektuurivõistluste põhjal. Selle tulemusena on koolihooned kvaliteetse arhitektuuriga ning arvestavad tänapäevase õpikäsitusega. Paraku ei saa sama öelda kõigi omavalitsuste rajatavate haridusasutuste kohta. Suur osa neist valmivad läbi odavhangete, kus eesmärgiks ei ole linnaruumiliselt ja õpikeskkonnalt parim lahendus, vaid määravaks on odavus. Omavalitsused võiksid siinkohal riigist eeskuju võtta ja lähtuda põhimõttest, et haridusasutuse rajamisse raha paigutamine on investeering, mitte kulutus. Kõige tähtsam sellise investeeringu puhul on nüüdisaegne õpikäsitus

Arenevas kodaniku-ühiskonnas on kogukondlikud algatused üha olulisemad ning nende initsiaatorid on tihti koolinoored.

ja sellele vastava ruumilise lahenduse leidmine. Selleks omakorda on parim viis korraldada avatud ja aus arhitektuurivõistlus. Probleemiks on paljude omavalitsuste linnaplaneerimise ja arhitektuurialase kompetentsi puudumine. See on ka mõistetav, kuna paljudes omavalitsustes on ehitustegevust vähe ning avalikke hooneid ehitatakse väga harva. Samas puudub ka riigil vastav institutsioon, mis saaks taolistes olukordades omavalitsustele appi tulla ning viia läbi vajalikud linnaruumi analüüsid ning nõustada neid ka avalike arhitektuuri- või planeeringuvõistluste läbiviimisel. Kuigi RKAS on pürgimas selliseks kompetentsikeskuseks, pakkumaks oma kogemust ja kompetentsi, siis selle ülesande sisuliseks täitmiseks on sinna juurde vaja tööle võtta palju kogenud ja häid arhitekte ja linnaplaneerijaid.

Raha paigutamine haridusasutuse rajamisse on investeering, mitte kulutus.

KOKKUVÕTE

Eesti linnade ruumiline areng on alates 1990. aastatest kulgenud üsna juhitamatult ning ilma suurema visioonita. Seetõttu on linnad muutunud ebaefektiivsemaks ning langenud on nende ruumiline kvaliteet. Nii riik kui ka kohalikud omavalitsused peavad investeeringute puhul jälgima, et need aitaksid kaasa kahaneva rahvastikuga asulate kompaktsemaks muutmisele. Strateegiliselt oluline on kavandada sotsiaalselt sidusat ja tasakaalustatud, ruumiliselt mitmekesist elukeskkonda. Kvaliteetne linnaruum ja elukeskkond tervikuna on oluline faktor kodu määratlemisel, sealhulgas talentide kojunaasmisel, ning nõnda on see ka konkurentsieelis teiste linnade ning teiste lähipiirkonna riikide ees. Eesti ühiskond on jõudsalt liikunud arenenud riikide sekka. Kõrgepalgaliste tippspetsialistide Eestisse saamisel on kvaliteetne elukeskkond määrava tähtsusega. Seega tuleb ruumiloomesse märksa enam ja läbimõeldumalt panustada.

Kõige selle tegemisel oleks suur abi ruumiloome kompetentsikeskusest riigi tasandil. Vanamoodi jätkamine ei vii meid parema elukeskkonnani. Ruumiloome ekspertrühma põhjalikku tööd aluseks võttes tegutsema asudes on meil aga lootust.

KASUTATUD ALLIKAD

ANNI, K., OJA. T, (2016). Laienevate linnade piirimuudatustest. – Riigikogu Toimetised (33), 125–140. – https://rito.riigikogu.ee/eelmised-numbrid/nr-33/laienevate-linnade-piirimuudatustest-haldusreformi-kontekstis/

METROPOLITAN PLANNING COUNCIL. (2017). The Steep Costs All of Us in the Chicago Region Pay by Living So Separately from Each Other. – The Cost of Segregation. Chicago: Metropolitan Planning Council. – https://www.metroplanning.org/uploads/cms/documents/cost-of-segregation.pdf

RUUMILOOME EKSPERTRÜHM. (2018). Ruumiloome ekspertrühm. Lõpparuanne. Tallinn: Riigikantselei. – https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/riigikantselei/strateegiaburoo/ruumiloome_lopparuanne_.pdf

TAMMARU, T., MARCIŃCZAK, S., VAN HAM, M., MUSTERD, S. (2015). Socio-Economic Segregation in European Capital Cities: East Meets West. Routledge.

TARTU REGIOONI ENERGIAAGENTUUR. (2020). Valga valla korterelamute uuring ja nende jätkusuutlikkuse analüüs Valga valla üldplaneeringu koostamiseks. Tartu-Valga: Valga vald. – https://www.valga.ee/documents/17893995/20451401/Valga+korterelamute+uuring.+28.04.2020+TREA_kaust.pdf/73197a26-c7b3-4fbb-aef0-5df2bde79dd3

Tehnoloogilised uuendused ja isikuandmete kaitse

NELE NISU
Sotsiaalministeeriumi õigusnõunik

KRISTEL NIIDAS
Sotsiaalministeeriumi nõunik

Kasvab arusaam isikuandmete ühildamise vajadusest ning teadmine, kuidas seda teha turvaliselt ja mugavalt.

Nii riik kui ka erasektor teevad pingutusi selle nimel, et pakkuda üha mugavamaid teenuseid. Rahuolu taotletakse eelkõige üksikindiviidi tasandil, kuid selle taga võib näha e-riigi kuvandit laiemalt. Riik on tellinud rea uuringuid infotehnoloogia kasutusest (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium 2020a) ning kokkuvõttes on Eesti e-valitsuse ja e-teenuste areng olnud märkimisväärne. Ainulaadne elektroonne ID teeb võimalikuks paberivaba asjaajamise, muutes paljud igapäeva toimingud paindlikumaks ja kiiremaks. Olgu selleks siis ettevõtte loomine kõikjalt vähem kui 20 minutiga (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium 2020b), mugav digiretsept või avaliku sektori pakutavad proaktiivsed teenused (teatud tingimustel toetuste maksmine). Suurem mugavus saavutatakse enamasti teaduse ja tehnoloogiliste uuenduste kaasabil, mis võimaldavad andmeid üha kiiremini ja mugavamalt ühildada. Andmetöötlus toimub peamiselt teenuse taustal ja inimese jaoks märkamatult. Siit kerkib omakorda küsimus, kas uued tehnoloogiad tekitavad suurema eraelu riive või on võimalik neid edusamme riive kaitseks hoopis ära kasutada? Loodame, et käesolev kirjatükk annab sellele vastuse.

ÜHILDATUD ANDMED – PAREM TEADMINE!

Sissejuhatuseks olgu toodud, et konkreetsele isikule teenuseid pakkudes räägime alati tema kohta käivate andmete töötlemisest ehk isikuandmetest (Isikuandmete kaitse üldmäärus 2016, art 4(1)). Sotsiaal- ja tervishoiuvaldkonna teenuste pakkumiseks räägime lisaks ka tundlikest ehk eriliigilistest andmetest (*ibid.*, art 9(1)). Olgu kavandatud teenuseks kas pingutused sotsiaal- ja tervisevaldkonna andmete integreerimisel või sama valdkonna andmete sihitatum kasutamine (näiteks personaalmeditsiin) – mõlemal juhul tuleb eri osapoolte andmed ühildada, et saavutada senisest parem tulemus. Lihtsa

näitena võib tuua sõiduõiguse kontrollimisprotsessi ühistranspordis, eesmärgiga tuvastada sõiduõiguse olemasolu (tasuta sõiduõiguse või soodustuse kontrolli ühistranspordis pakub näiteks Ridango AS oma elektroonse piletisüsteemi lahenduse kaudu) (Ridango AS). Teenuse tarbijana on eelviidatud teenuse puhul tegemist väga mugava lahendusega, kuid selleks, et õigetele isikugruppidele tasuta sõiduõigus tagada, tuleb vahetada erinevate osapoolte andmeid. Nii tuleb kindla linna elanikele tasuta sõiduõiguse tagamiseks kontrollida teenuse osutajal isikustatud sõidukaardi kasutaja elukohaandmeid rahvastikuregistris.

Võib ju eeldada, et nii nagu me tunneme rõõmu mugavast kaardisüsteemist, tunneksime rõõmu personaalsetest teenustest sotsiaal- või tervishoiuvaldkonnas. Andmete ühildamisel saame luua uusi ja individualiseeritud teenuseid ka neis valdkondades. Seda arusaama toetavad nii heaolu arengukava 2016–2023, eeskätt alaeesmärk 3, mis toetab lahenduste leidmist hoolduskoormuse probleemile, sealhulgas eri valdkondade teenuste ja toetuste koostoime parandamist (Sotsiaalministeerium 2019a) kui ka rahvastiku tervise arengukava 2020–2030, eeskätt alaeesmärk 8.2.3 (Sotsiaalministeerium 2019b). Mõlemad taotlevad teenuste mudeli ümberkujundamist ning koostööd ja koordineerimist sektorite sees ja vahel. Tervisesüsteemid peavad lähtuma terviklikust käsitlusest, mis hõlmab nii tervise edendamist, haiguste ennetamist, integreeritud ravi kui ka teenusepakkumise korraldust tervishoiu- ja sotsiaalsüsteemi koostöös (*ibid.*, 35). E-tervise visiooni 2025 ning e-tervise strateegilise arenguplaani 2020 eesmärgiks on saavutada andmete taaskasutusest tulenev ressursisääst (Eesti e-tervise strateegiline arenguplaan 2020 (2015), 14). Isegi Maailmapank on soovitanud Eesti tervishoiu- ja hoolekandesüsteemid süsteemsemalt kokku tuua. Ebapiisav sotsiaalhooldusteenuste maht võib suurendada tervishoiuteenuste vajadust, samas ebapiisav ennetus ravis tingib haiguste suurenemise ning see omakorda hooldusvajaduse kasvu. Seetõttu on integreeritud hooldusteenuste osutamine väga oluline, liiatigi vananevas ühiskonnas, nagu sedastas Maailmapanga uuring (Somanathan *et al.* 2017, 75).

Tõhusamale andmekasutusele on erilist rõhku pööratud ka Euroopa Liidu (EL) tasandil. Euroopa Komisjoni teatises „Euroopa andmestrateegia" tuuakse välja, et andmepõhise majanduse järgmiste kümnendite konkurentsivõime alused määratakse kindlaks just praegu. EL peaks seetõttu olulisemalt tegutsema, et saavutada tasakaal andmete liikumise ja laialdase kasutamise ning rangete eraelu puutumatuse, julgeoleku-, turvalisuse- ja eetikanormide vahel. Komisjon on veendunud, et ELi ettevõtteid ja avalikku sektorit saab tugevdada, kui nad saavad kasutada andmeid selleks, et teha paremaid otsuseid. Komisjon rõhutab, et andmepõhine innovatsioon toob lõppastmes suurt kasu kodanikele endile, märkides ühe väljundina personaalmeditsiini. Selle aluseks on asjaolu, et maailmas toodetakse üha rohkem andmeid ning andmemaht kasvab 2018. aasta 33 zettabaidilt eeldatavasti 2025. aastaks 175 zettabaidini (Euroopa Komisjon 2020, 1–4). Näiteks võrdub üks zettabait (*zettabyte*) IBMi asepresidendi Bijan Davari sõnul 36 miljoni aasta jagu HD-kvaliteedis salvestatud videoga (Kullasepp 2013). Andmestrateegias rõhutatakse, et andmed on majandusarengu alus, mille põhjal saab luua uusi tooteid ja teenuseid ning andmed võimaldavad teenuseid personaliseerida. Andmed tuleb teha rohkem kättesaadavaks ja parandada nende kasutamisviise. Nii saaks lahendada mitmeid ühiskondlikke probleeme, sealhulgas muuta ühiskond jõukamaks ja tervemaks (Euroopa Komisjon 2020, 1–3). Samas tõdetakse, et kuigi isikuandmete kaitse üldmäärus on tekitanud võrdsed tingimused terviseandmete kasutamiseks, on varieeruvus nii liikmesriikide sees

kui ka nende vahel suur, samuti valitseb andmetele juurdepääsu tagamisel mudelite paljusus (*ibid*., 31). Strateegias ei jää märkimata asjaolu, et kuigi üksikisikud väärtustavad isikuandmete kaitse üldmääruses tagatud kaitse kõrget taset, puuduvad neil sobivad tehnilised vahendid, mis muudaks nende õiguste kasutamise lihtsaks ja mugavaks (ibid., 10). Viimast muret üritavad autorid selgitada andmejälgija ja hea õigusloome näidete kaudu. Kindlasti ei kajasta käesolev artikkel kõiki võimalikke lahendusi, mida teadus ja sellega kaasuv innovatsioon pakuvad, kuid lugeja saab aimu andmete ühildamise eesmärkidest ja vajadustest ning mõningatest probleemkohtadest, mis tahes-tahtmata tehnoloogia arenedes üles kerkivad.

Sotsiaal- ja tervishoiuvaldkonna integreerituse positiivne mõju

Eelneva valguses on integreerimise heaks näiteks aastail 2018–2019 katsetatud InterRAI (*Resident Assessment Instrument*) kontakthindamise instrument, mis leidis käsitlemist hoolduskoordinatsiooni projekti raames. See osutus sobivaks just valdkondadeülese ukseavajana. Katseprojekti eesmärk oli tagada suure ja keerulise hooldusvajadusega inimestele sotsiaal- ja tervisevaldkonnaülene koordineeritud abi. Projekti tulemustest oli näha, et InterRAI kontakthindamise andmed võivad olla olulised nii perearstile, sotsiaaltöötajale kohalikus omavalitsuses kui ka haiglas, koduõele, aga ka mitmele teisele osapoolele. Hindamise eesmärgiks on kasutada ja jagada osaliste andmeid, mille koondamiseks vajatakse mugavat infotehnoloogilist lahendust (vt ka Sotsiaalministeerium 2019d, Riigikantselei 2017).

Praegu puudub standardiseeritud meetod ja tehniline keskkond teise valdkonna asjatundjalt abi saamiseks, mistõttu võivad tekkida vead inimese seisundi hindamisel: inimene suunatakse ebavajalikku teenust saama või ei jõua vajalik abi inimeseni õigel ajal. Keerukus seisneb selles, et üksnes andmete vahetamisest ei piisa, kuna üks ega teine spetsialist ei oskaks hinnata isiku tegelikke vajadusi teise valdkonna spetsialisti teabele tuginedes (tervisealase hinnangu saab anda siiski arst, mitte sotsiaaltöötaja). Olukorda on võimalik lahendada abistavate tõenduspõhiste hindamisvahenditega või võimaldada otsustustoe lahendust (Sotsiaalministeerium 2019d). InterRAI aluseks võeti senised praktikad Kanadas, Belgias ja Soomes, kusjuures eakatepoliitikat puudutavate arengudokumentide väljatöötamises kuulub Kanada maailma juhtriikide hulka (Kõre *et al.* 2011, 6). Kuigi saame kasutada nende parimaid teadmisi,

Praegu puudub standardne meetod ja tehniline keskkond, et saada teise valdkonna asjatundjalt abi inimese seisundi hindamisel.

erinevad spetsiifilised tingimused nagu standardiseeritud andmed, nende kvaliteet ja infosüsteemide koostalitlusvõime, riigiti suuresti. Õnneks on Eestil kui tuntud e-riigil andmete mugavaks ühildamiseks võimalusi küllaga: Eestis saab andmeid turvaliselt vahetada üle x-tee ning olemas on ka valdkonnapõhiselt ja keskselt kogutud andmed, mida vahetada osapooltega. Seega sõltub konkreetse riigi saavutatav eesmärk ka mitmest teisest näitajast, kuid lähtekohaks saame võtta teiste parimad praktikad.

InterRAI kogemuste varal koondaks kavandatav hindamisvahendite keskkond spetsialistide väljatöötatud küsimustikke, mille põhjal saadud tulemused pakuvad teenuseosutajale tuge otsuse tegemisel

– millist teenust või abi inimene kõige enam vajaks. Kuna kavandatavas hindamisvahendite keskkonnas kogutakse hindamiste tulemusi ja need on ajas võrreldavad, saab isiku vajadusi hinnata dünaamikas. Näiteks võib koduhooldajale silma jäänud kukkumiste sagenemine olla oluline sisend arstile, kes saab välja selgitada kukkumiste põhjuse – halvenenud tasakaal võib tuleneda raviskeemi lisandunud ravimi kõrvaltoimest. Muutunud tervislik olukord võib olla sama tähtis ka omavalitsuse sotsiaaltöötajale, et ümber hinnata osutatava koduteenuse maht. Selliseid abimehi on vaja aga mitme hindamisinstrumendi mugavamaks käivitamiseks, nagu esmasesse psühhoosi haigestumise küsimustik, astma kontroll, operatsiooniootejärjekorra hindamine või näiteks sünnitusjärgne sõeluuring. Küsimustikud koos otsustustoega on tehnilised tööriistad, mis võimaldavad andmeid eesmärgipäraselt ja minimaalselt töödelda (Isikuandmete kaitse üldmäärus 2016, art 5(1)(b)(c)). Tehnilises mõttes koondaks andmekoondur vajalikud andmed ettemääratud mustrite alusel ning kuvaks need otsustustoe vaates valdkonna spetsialistile. Otsustustugi kuvab riskinäitajad ehk annab spetsialistile indikatsiooni, millele tuleks konkreetsel juhul tähelepanu pöörata. Tasub mainida, et antud juhul ei ole tegemist siiski automaatotsusega isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 22 mõttes, kuna arsti otsustus vahelt ei kao.

Eesti on ainus riik maailmas, kus geenidoonorite toel on olemas teave ligi viiendiku riigi elanike geeniandmetest.

Otsustustoe kui tööriista lahendust on asutud kasutama ka valdkonnasiseselt, näiteks terviseandmete töötlemisel. Uus tulemus saavutatakse tervishoiutöötaja ja riikliku andmekogu andmeid ühildades näiteks tervise infosüsteemis (Tervise infosüsteemi põhimäärus 2016 § 13[1]). Lahendust ei pea kasutama aga sugugi üksnes keskselt ning sellist tehnoloogiat saab rakendada ükskõik mis muus valdkonnas ja valdkonnaüleselt. Sellistest tehnilistest abimeestest ei ole tulevikus pääsu, sest töödeldavate andmete maht suureneb pidevalt. Inimesel ei ole võimalik kogutud mahtu ilma tehniliste abivahenditeta läbi töötada või kui ta seda teekski, kuluks selleks ebamõistlikult pikk aeg. Ilmselt ei kujutaks me oma elu enam ettegi olukorras, kus mitmeleheküljelise materjali läbitöötamisel puuduks otsimiskäsk „Ctrl+F“. Selliseid tõhustatud töötlusprotsesse pakuvad näitlikult uued tehnoloogiad ka teistes valdkondades. Tehnoloogilised abimehed aitavad seega kaasa seatud eesmärgi saavutamisele ning õigusruum saab valitud eesmärki või soovitud piiranguid toetada. Seega ei tuleks tehnoloogiat peljata ega suhtuda sellesse tõrksalt. Seda tuleks kasutada meile sobival moel ja kontrollitult, et saavutada soovitud eesmärke tehnoloogia abil lihtsalt mugavamalt (nagu mugavat sõiduõiguse kontrolli ühistranspordis).

Tervise-, sealhulgas geeniandmete sihitatud kasutamine tervishoius

Personaalse meditsiini kontseptsioon sai alguse juba mitusada aastat tagasi, kuid teaduse (sh keemia, histokeemia ja mikroskoopia) areng ei võimaldanud enne 19. sajandit teadlastel mõista paljude haiguste algpõhjusi. Teaduse ja tehnoloogia arenedes on tervisega seotud otsused üha detailsemad ja täpsemad ning koos ravimi- ja meditsiiniseadmete tööstuse arenguga 20. sajandil suurenes geneetika, pilditöötluse ja andmekaeve osakaal meditsiinis veelgi. Personaalmeditsiini (*personalised medicine*) mõiste ilmus teaduskirjandusse

juba 1971. aastal. Siis arutleti perearsti muutuva rolli üle kaasaegses maailmas, kus tervishoiuteenuste pakkujatena nähti kõrgelt kvalifitseeritud ekspertide meeskondi. Personaalmeditsiini mõiste määratlus teadusartiklites on väga varieeruv ja ajas muutuv, ulatudes väga laiast väga kitsani (Sotsiaalministeerium 2015, 1–2). Eestis on riikliku personaalmeditsiini programmi raames seatud eesmärgiks arendada välja uus personaalmeditsiini teenusemudel ja metoodikad ning laiendada seda järk-järgult tervele tervishoiusüsteemile (Sotsiaalministeerium 2017b).

Sotsiaalministeeriumi e-teenuste arengu ja innovatsiooni asekantsler on meditsiiniajakirja toimetajale 2015. aastal personaalmeditsiini olemust väga lihtsalt selgitanud: tegemist on haiguste ennetuse ja ravi uut tüüpi käsitlusega, mis võtab arvesse inimese individuaalseid erinevusi. Personaalmeditsiini praktiline väljund arstile on tehniline tööriist – otsustustugi. Viimane võimaldab kasutada kõiki patsiendi tervise- ja geeniandmeid ja süstemaatiliselt neid infotehnoloogia abil analüüsida. Ka siin kasvas tehnoloogilise lahenduse vajadus välja sellest, et andmete hulk on kasvanud niivõrd suureks ning ilma sellise otsustustoeta käiks nende läbimõeldud kasutamine lihtsalt üle jõu. Veel lihtsamalt öeldes on personaalmeditsiini eesmärgiks püüd hoida ära tulevikusündmusi, mitte tegeleda tagajärgedega (Filippov 2015, 259). Näiteks on meile teada fakt, et teatud ravimi koostisained mingile isikule lihtsalt ei sobi või ei mõju. Ilma (tervise-, geeni)andmeid ühildamata ei ole teenus piisavalt täpne ning arstil jääb vajalik info teadmata. Euroopa Komisjon toob isegi välja, et edukaks raviks võimaldab geneetiline teave farmakogeneetikas määrata õige toimeaine ja annuse ning teha seda õigel ajal, tõstes soovitud tulemuste tõenäosust tervishoius veelgi (European Commission 2013, 5). Komisjon rõhutab, et isikupärastatud meditsiin lahendab probleemi, kus ühtede ja samade ravimitega soovitakse ravida suurt hulka patsiente, kelle puhul see ravim ei toimi. Edaspidi saaks keskenduda üksikisikutele või rühmadele ja kohandada just nende jaoks konkreetsed ennetus- ja ravistrateegiad, välistades senised nn katse-eksitusmeetodid (European Commission 2020b). Näiteks on Euroopa Komisjon vaatlejaks rahvusvahelise personaalmeditsiini konsortsiumis ICPerMed, et seda valdkonda igati toetada. Viimane tunnustab ka häid tulemusi saavutanud praktikaid personaalmeditsiini vallas (European Commission 2020b; ICPerMed 2020). Kui eeltoodu tundub eesmärgipärane ja mõistlik, tuleb välja pakkuda võimalused andmete ühildamiseks ja taaskasutamiseks. Eestil on siin teatud moel isegi eesrindlik roll, seda nii e-riigi kuvandi kui ka geenidoonorite esindusliku andmehulga tõttu.

Eesti on ainus riik maailmas, kus on geenidoonorite abiga olemas teave ligi 20 protsendi riigi täisealiste elanike geeniandmetest. See võimaldab lisada suurele hulgale inimestele täpsemaks riski hindamiseks ka geneetilise komponendi (Tervise Arengu Instituut 2020). Praegu on geeniandmeid eraldi kogutud geenidoonori nõusolekul, kooskõlas inimgeeniuuringute seaduses sätestatuga. Viimane reguleerib olulised geenidoonori õigused ja kohustused, samuti Tartu Ülikooli vastutusalas oleva geenivaramu pidamist. Geenivaramu andmete alusel on tehtud tänuväärset teadustööd, edendatud geeniuuringute arengut ja rakendatud geeniuuringute tulemusi rahva tervise parandamiseks (Inimgeeniuuringute seadus, § 3 lg 1). Samas on võimalik saavutada veel suuremat lisandväärtust. Uued teadmised teadusmaailmast võiksid olla integreeritud mugavalt arsti tööaluale nii, et see oleks kasutatav tema igapäevatöös, näiteks sihitatud teenustena rinnavähi või südame-veresoonkonna haiguste ennetamisel (Sotsiaalministeerium 2017) või farmakogeneetiliste hoiatustena vastavalt riskifaktoritele (Personaalmeditsiini rakendamine Eestis 2019, 2). Sõltuvalt

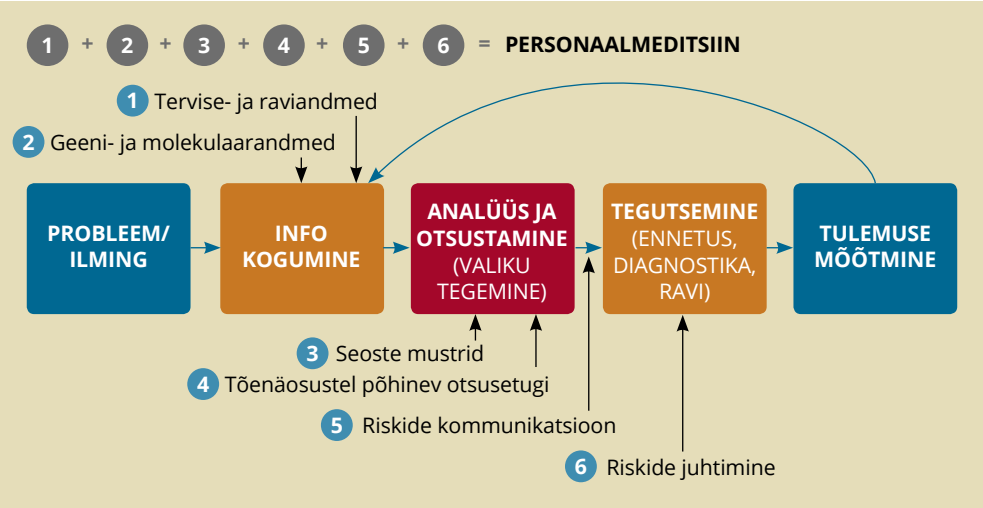
inimese terviseseisundist võib n-ö õigeks ravimiks osutuda ka ennetustegevus kui tervisekäitumise muutmine iseenesest. Kroonilise haiguse elutsükkel võimaldab riski tuvastamisel haigust varakult ennetada ning haiguse arengut õigete ravimite kasutuselevõtuga aeglustada. Just kroonilised haigused ja inimese käitumise mõju tema haigusriskile on tänapäeva tervisevaldkonna suurimad probleemid, seda nii globaalselt kui ka Eestis (*ibid*., 4).

Personaalmeditsiini positiivne mõju väljendub nii personaalses lähenemises üksikisikule kui ka ühiskonnale laiemalt – hoiab kokku tervishoiukulusid.

Personaalmeditsiini projekti raames on teemakohaste arutelude juures üles kerkinud küsimused, mida eelviidatud andmevahetuse reguleerimisel tuleks kaaluda. Esiteks võib küsida, kas geeniandmed on terviseandmetest tundlikumad andmed, mis vajaksid senisest veel paremat kaitset? Küsimused on tõusnud just sellest, et võrreldes muude terviseandmetega on geeniandmetel mitmeid iseärasusi – näiteks on teadmata kogu selle info väärkasutamise ohud, pole lõpuni teada, millist infot DNAs peidus on (Personaalmeditsiini rakendamine Eestis 2019, 7). Vähem oluline pole seegi, et saadud tulemused võivad viidata ka teiste isikute terviseprobleemidele, näiteks teha järeldusi ka isiku pereliikmete ja nende järglaste kohta (Council of Europe 1997, 13, p 80). Viimase kaitseks saab kaaluda eesmärkide täitmist moel, et andmed ühildatakse ja töödeldakse küll tervishoiuteenuste pakkumiseks, kuid muudel juhtudel neid kolmandale osapoolele ei väljastata (või tehakse seda sarnaselt praeguse praktikaga üksnes teadusuuringuteks). See ei ole aga ainus koht, mida tulevikku silmas pidades tuleks kaaluda.

Teisena võiks tuua, et samavõrra oluline on ka ühildatavate andmete endi kvaliteet, mille alusel langetada järgmisi tervisealaseid otsuseid (andmete õigsus). Kuna geeniandmeid on võimalik saada erinevatest allikatest (geenivaramu, müüdavad testid, tervishoiuteenuse osana jne), eri materjalidest (terve kude, vähikude) ja erinevate meetoditega (sekveneerimine, genotüpiseerimine jne), varieerub ka geeniandmete kvaliteet (Personaalmeditsiini rakendamine Eestis 2019, 7). Siin saavad appi tulla kokkulepitud standardid ning kvaliteedisüsteem, mis aitavad kaasnevaid riske andmete tervishoius kasutamiseks maandada.

Kolmandana võib lisada aga mõttekoha, et kooskõlas Oviedo konventsiooni põhimõtetega ei tohiks ära unustada, et niivõrd tundlike andmete voog ühelt andmetöötlejalt teisele (nt ühest andmekogust teise) ei toimuks päris ilma isiku osaluseta kogu otsustusprotsessis. Nimelt sätestab „Inimõiguste ja biomeditsiini konventsioon: inimõiguste ja inimväärikuse kaitse bioloogia ja arstiteaduse rakendamisel“ ehk nn Oviedo konventsioon, mitu olulist õigust (Inimõiguste ja biomeditsiini konventsioon 1997). Selle alusel on igaühel õigus, et tema tervisealast teavet käsitletakse eraelu puutumatuse põhimõtteid järgides (*ibid*., art 10(1)), samuti on igaühel õigus saada teavet tema kohta kogutud terviseandmetest ning igal isikul on õigus seda teavet ka mitte teada (*ibid*., art 10(2)). Ühelt poolt on arstil kohustus saada isikult tervishoiuteenuse osutamiseks informeeritud nõusolek, teisalt on isikul õigus haigusest mitte teada. Viimase kasutamisel on oluline mõju isiku raviotsustele. Küsimus on seda olulisem olukorras, kus testid ennustavad selliseid



JOONIS 1. Personaalmeditsiini rakendamise protsess

Allikas: Sotsiaalministeerium

geneetilisi haigusi, millel puudub veel tõhus ravi. Seega tuleb personaalmeditsiini projekti raames kaaluda kahe vastanduva õiguse rakendamist – arsti kohustus infomeerida oma patsienti *versus* patsiendi õigus mitte teada riskidest (Council of Europe 1997, 11, p 69). Millised saavad olema konkreetsed väljakutsed geeni- ja terviseandmete ühildamisel, sõltub sisulistest aruteludest, mis ootavad Eestit veel ees.

Sõltumata lõppotsustest on ilmselt selge, et personaalmeditsiinil on positiivne mõju, mis väljendub otseselt personaalses lähenemises üksikisikule. Samas on sel positiive mõju ka laiemalt, sealhulgas varajase vähi avastamisel, mis hoiab kokku tervishoiukulusid, või farmakogeneetika pinnalt, et ennetada ja ära hoida võimalikke kõrvaltoimeid. Personaalmeditsiini positiivne mõju nii üksikisikule kui ka ühiskonnale laiemalt seisneb kasvõi selleski, et selle tulemusel väheneb isiku haiglas veedetud päevade arv (European Commission 2013, 6). Kuna sellest võidab nii isik kui ühiskond tervikuna, on selge, et maailm liigub individualiseeritud teenuste suunas. Seega ei ole küsimuseks enam, kas sellega tegelda, vaid otsustada tuleks, kuidas seda teha.

Proaktiivsed teenused ehk uued tehnoloogiad haldusmenetluses

Paljude lihtsate menetluste läbiviimine on võimalik usaldada tehnoloogiale, ilmestamaks veelkord tehnoloogilisi võimalusi. Sellisel juhul peab algoritmi välja töötama viisil, kus infosüsteem kontrollib põhimõtteliselt jah/ei vastuseid. Läbipaistva andmetöötluse hea näide sotsiaalvaldkonnas on üksi elava pensionäri toetus, mida makstakse sotsiaalhoolekande seaduse alusel. Kogu protsess peab olema toetatud seadustes kirjeldatud viisil, kus infosüsteem kontrollib ettenähtud põhimõtteid ja teeb makse, ehk viib kogu haldusmenetlusprotsessi lõpuni. Selleks on kirjeldatud seaduses nii õigustatud isik (Sotsiaalhoolekande seadus, § 139[1]), kontrollija ehk andmete töötleja, kontrolli võimaldamiseks lubatud andmekogud, töödeldavad andmed ja teavitamise kord (*ibid*., § 139[2]) ning toetuse suurus, määramine ja maksmine (*ibid*., § 139[3]). Teatud automatiseeritud näiteid võib tuua ka tervishoiuvaldkonnast – näiteks ravikindlustuskaitse tekkimine sõltuvalt

isikust ning töötamise registri kannetest või täiendava ravimihüvitise maksmine. Toodud näidete alusel on võimalik tagada andmekaitse põhimõtete – seaduslikkuse, läbipaistvuse, eesmärgipärasuse ja minimaalsuse – järgimine, mida toetab lõimitud ja vaikimisi andmekaitse (Isikuandmete kaitse üldmäärus 2016, art 5(1)(a)(b)(c)), art 25). Üksi elava pensionäri toetuse näite puhul tagavad õigusnormid töötlemise seaduslikkuse (kes, mida ja miks), kuid elektroonilist haldusmenetlust toetavad lisaks sotsiaalseadustiku üldosa seaduse normid. Andmesubjektile on tagatud piisav läbipaistvus ning küsimus on tema jaoks vaid tehniline – kas makse aluseid kontrollis inimene või infosüsteem. Seega on võimalik rakendada tehnoloogiat viisil, et andmekaitse põhimõtted oleksid järgitud, mille tulemusel tõuseb töötlemise läbipaistvus (mida näiteks riik andmetega teeb) ning usaldus tehnoloogia õiguspärase rakendamise vastu.

Kiire tehnoloogiline areng võimaldab luua uusi teenuseid ja rakendusi, mis põhinevad andmete kasutamisel, koondamisel ja kombineerimisel.

MIS VAJAB VEEL SELGINEMIST

Kas esmane või teisene töötlus ja kuidas?

Isikuandmete kaitse üldmääruse (2016, art 5(1)(b), 89) kohaselt ei loeta isikuandmete töötlemist esmase eesmärgiga (miks neid algselt koguti) vastuolus olevaks, kui edasine töötlus toimub avalikes huvides läbiviidava teadusuuringu või statistilisel eesmärgil. Kuigi tundlike ehk eriliigiliste andmete töötlemine on isikuandmete kaitse üldmääruse kohaselt lubatud pigem piiratud juhtudel, toetatakse selliste andmete töötlust eelviidatud eesmärkidel. See peab tuginema ELi või liikmesriigi õigusel, olema saavutatava eesmärgiga proportsionaalne ning austama isikuandmete kaitset ja tagama andmesubjekti põhiõiguste ja huvide kaitseks piisavad meetmed (*ibid*., art 9 (2)(j)). Liikmesriigi õiguses on selles osas keskne koht isikuandmete kaitse seadusel (§ 6).

Loomulikult võib eeldada, et suured andmemahud on avalikul sektoril ning suurem huvi võib olla uuringute läbiviimiseks just riiklike andmekogude andmete põhjal. Avaliku teabe seaduse § 3[1] sätestab, et teave, millel pole juurdepääsupiiranguid, peaks olema taaskasutatav. Avaandmete ja avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise uuesti sõnastatud direktiivis (Euroopa Parlament, EL Nõukogu, 2019) on toodud, et avaliku sektori teave kujutab harukordset andmeallikat, aitab kaasa siseturu tugevdamisele ning tarbijate ja juriidiliste isikute jaoks uute rakenduste väljaarendamisele (*ibid*., pp 9). Kiire tehnoloogiline areng võimaldab luua uusi teenuseid ja uusi rakendusi, mis põhinevad andmete kasutamisel, koondamisel ja kombineerimisel. Senised normid ei ole suutnud aga nende kiirete muutustega sammu pidada, mistõttu on olemas oht, et avalike andmete taaskasutamise pakutavaid majanduslikke ja sotsiaalseid võimalusi ei kasutata ära (*ibid*., pp 10). Seega on andmete taaskasutamise surve eelkõige avalikul sektoril (suureneb väljastatavate andmete maht või tuleb teabevaldajal luua sobivad keskkonnad turvalise andmetöötluse võimaldamiseks).

Juurdepääsupiiranguga avalikku teavet (sealhulgas isiku- ja tema terviseandmed) saab töödelda (avaldada, edastada vms), kui selleks on õiguslik alus. Nii on võimalik eetikakomitee ja Andmekaitse

Inspektsiooni loal kasutada innovatsiooni saavutamiseks ka tervishoiu- ja sotsiaalvaldkonna andmeid. Selle kontseptsiooni toetamiseks rõhutab andmekaitse üldmäärus, et registritest saadava teabe sidumise teel võivad teadlased saada uusi väärtuslikke teadmisi, sealhulgas terviseseisundite kohta. Registrite andmeid peetakse usaldusväärseks, et saadud uuringutulemused annaksid usaldusväärseid ja kvaliteetseid teadmisi. Uusi teadmisi saab aluseks võtta teadmisepõhise poliitika sõnastamisel ja rakendamisel, inimeste elukvaliteedi tõstmiseks ja sotsiaalteenuste tõhususe suurendamiseks. Teadusuuringute hõlbustamiseks võib isikuandmeid töödelda teadusuuringute eesmärgil, kuid kohaldada tuleks ka asjakohaseid tingimusi ja kaitsemeetmeid, mis on sätestatud ELi või liikmesriigi õiguses (Isikuandmete kaitse üldmäärus 2016, pp 157). On oluline mainida, et teadusuuringuna tuleks käsitleda isikuandmete kaitse üldmääruse kontekstis ka isikuandmete töötlemist, mis hõlmaks tehnoloogiaarendust (*ibid*., pp 159). Viimane on oluline punkt just käesoleva artikli valguses, sest tehnoloogiate väljatöötamiseks või valideerimiseks ongi erisus vajalik, see toetab uute teadmiste teket ja innovatsiooni. Uudseid tehnoloogiaid saab reaalsesse ellu rakendada seejärel, kui nende paikapidavust on kontrollitud ja analüüsitud. Näiteks meditsiiniseadmete korral on see üliloluline, et väljatöötatud lahendus ei tekitaks tarbijale tervisekahju (Meditsiiniseadme seadus, § 20). Just seetõttu on vaja uurida kogutud andmeid, seada hüpoteese ja kontrollida järeldusi.

Seega, kuigi ühelt poolt tuleb andmetöötlust küll hoogustada ja andmete taaskasutamist võimaldada aktiivsemalt, tuleb teiselt poolt tagada ka isikute eraelu kaitse. Andmeid on võimalik ühildada mitmel moel, kuid see sõltub iga vastutava töötleja teadmistest ja võimalustest. Võib küsida, kas isikuandmete kaitse seadusest leiab tingimused, mis moodustaks sobiva kaitsemeetmestiku? Selleks on hindamisalus, kas isiku nõusolekuta üldse isikuandmete töötlemist lubada või mitte. Kui andmeid kasutatakse ilma isiku nõusolekuta, tuleks andmeid töödelda eelkõige pseudonüümitult või samaväärset andmekaitset võimaldaval kujul. Isikustatud andmeid võib töödelda selle seaduse kohaselt üksnes juhul, kui eesmärki ei ole võimalik muul moel saavutada, töötlemiseks eksisteerib ülekaalukas avalik huvi ning andmetöötluse põhjal ei kahjustata isiku õigusi (Isikuandmete kaitse seadus, § 6 lg 1, 3). Samas ei ole kehtestatud lisameetmeid selleks, et isikute riivet veelgi enam vähendada.

Olgu kohe mainitud, et kindlasti ei ole kohane arusaam, et teadus saakski toimuda üksnes isiku nõusoleku alusel – suurem osa inimesi ei huvitu sellest ega annakski nõusolekut, samuti ei ole alati võimalik ette teada, kellelt nõusolekut üldse küsida. Seega tuleb isikuandmeid töödelda juba selleks, et moodustada registrite pinnalt sobiv valim (rahvastikuregistri ja näiteks sotsiaalteenuste ja toetuste andmeregistri alusel teatud segmendi valik, kuid sobiva valiku leidmiseks võib vahel olla vajalik kümnete registrite andmestik). Puuduvad ka miinimumnõuded mida peaks alati järgima parimate tehnoloogiate rakendamiseks (Isikuandmete kaitse üldmäärus 2016, art 25(1)). Milline tehnoloogia vastab viimastele arengutele

Tehnoloogia võib suurendada riski eraelu riivele, kuid teisalt võimaldab riske ka maandada.

või kes peaks selle heaks kiitma. Eraldi arutlemist väärib ka uuringute suuna muutus tehnoloogia vallas. Sealjuures ei ole tulevikus võimalik ette määrata, mis andmeid täpselt uuringuks vajatakse nagu see praegu taotluse alusel käib, sest „kratt" asub kogu andmekogu andmetest ise seoseid otsima ja leiab huvitavaid iseärasusi, mida inimene võikski jääda hüpoteesina püstitama. Seega muutub oluliselt see, kuidas kirjeldada töötlemise eesmärki.

Kindlasti on tulevikus üha suurem roll ka eetikutel, seda eriti „krattide" kasutuselevõtuga. Kuigi ühelt poolt tuleks kujundada paremini eetikakomiteede sisulised ja ühtsed põhimõtted (hindamisalused, sõltumatuse tagamine jms), saaks tegelikult nendel lasuvat koormust vähendada ka teisiti. Näiteks võime kokku leppida, et teatud juhul tuleb eriliigilised isikuandmed enne ühildada ja isikustatuna neid kolmandale osapoolele teatud juhtudel välja ei antagi. Kui tegelikult saab eraelu kaitsta veel paremini, tuleks seda igal juhul kaaluda.

Andmejälgija teenuse kaudu on isikutel võimalik teada saada, kes ja millisel eesmärgil on nende andmeid töödelnud.

Näiteks seadis Soome eesmärgiks lõpetada erinevad ja paralleelselt toimunud loamenetlused ning vähendada nendega seotud halduskoormust, muuta andmete ühendamise protsess sujuvamaks ja kiiremaks ning tagada isiku usaldus ja kaitse. Soome sotsiaal- ja tervishoiuvaldkonna andmete teisese andmekasutuse jaoks loodi omaette seadus. See annab alused ja loob raamistiku sotsiaal- ja tervishoiuteenuste osutamisel kogutud isikuandmete ning nende sektorite juhtimise, järelevalve, teadustöö ja statistika eesmärkidel kogutud isikuandmete tõhusaks ja turvaliseks töötlemiseks. See võimaldab kombineerida kogutud isikuandmeid Soome Sotsiaalkindlustusameti, Statistikaameti, rahvastikuregistri ja Pensionikeskuse valduses olevate isikuandmetega (Laki sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä, § 1). Ka meil võib määrata kohustuse koondada avaliku sektori andmed turvalises keskkonnas kokku ilma, et neid tuleks teadusuuringuks väljastada isikustatult. Olukorras, kus neid andmeid soovitakse liita omakorda täiendavate andmetega, on võimalik kasutada turvalisi keskkondi ja määrata osapoolte õigused ja kohustused (aluseks võib võtta isegi Statistikaameti tööprotsesse ja meetodeid). See oleks aga juba kontrollitud protsess, mille kohta võib kuvada ka isikule täiendavad logid. Otsustada tuleks vaid, et kuidas edasi. Kas Eesti vajaks selleks lausa eraldi seadust, on pigem kaheldav, kuid teatud erisused on võimalik kehtestada kas isikuandmete kaitse seaduses, avaliku teabe seaduses või soovi korral mõlemas.

Selle teema aktuaalsust näitab seegi, et käesoleva aasta alguses toimusid töötoad, mille raames kohtusid liikmesriikide eksperdid ja Euroopa Komisjon, et arutada tervisesektori andmete töötlemise teemadel. Eesmärgiks oli välja selgitada erisused liikmesriikide andmetöötluspraktikates. Töötoad on aluseks õiguslikule uuringule, mis omakorda annab sisendi tulevase ühtse Euroopa terviseandmete ruumi (*European Health Data Space*) loomiseks (European Commission 2020a). Kas neist kerkib ühtseid ja häid ettepanekuid ka teisese töötlemise kohta, näitab vaid aeg. Arvestades liikmesriikide liialt erinevaid arusaamu ja üksteise veenmiseks kuluvat aega, tuleks endi ootusi teisese kasutuse

osas mõlgutada meil juba nüüd, sest tehnoloogia areng ei oota.

Kas ja keda kohustada andmejälgijat kasutama?

Selleks, et isikud teaksid, kes nende kohta riiklikest andmekogudest andmeid pärib, tuleks tagada inimestele võimalus selles ise ja otse veenduda. Ka see on üks meede, millega läbipaistvust tõsta ja luua usaldus andmetöötlusprotsesside vastu. Just isikutele mõeldud meetmed oma õiguste rakendamiseks, on koht, mille nõrkust heidetakse ette ka Euroopa andmekaitsestrateegias.

Osaliselt on avalikus sektoris selle ülesande enda kanda võtnud Riigi Infosüsteemi Amet, pakkudes andmejälgija lahendust. Andmejälgija eesmärk on eesti.ee teabevärava kaudu muuta isikuandmete töötlemine läbipaistvaks, parandades kodanike informeeritust ja aidates asutustel selgitada isikuandmete päringuid (Riigi Infosüsteemi Amet 2018). Samas ei ole meie e-riik saavutanud seda, mida ühiskond ilmselt ootas. Nimelt on selles kuvatav info veel tagasihoidlik, kuid ka rakendatud juhtudel väheinformatiivne.

Suurele päringute arvule viitab Andmekaitse Inspektsioon ühistranspordi sõidupileti kontrolli näitel, märkides: „… kes on siis see salapärane Ridango AS ja miks ta meie rahvastikuregistri andmeid pidevalt vaatab? Ridango AS pakub ühistranspordis elektroonse piletisüsteemi lahendust. Seega, iga kord, kui me oma rohelist kaarti ühistranspordis piiksutame, kontrollib nende süsteem meie registrijärgset elukohta.“ (Kerge 2020).

Andmejälgija lahenduse ülalnimetatud eesmärk on igati tervitatav, kuid praegu tugineb see avaliku sektori olemasolevatele logidele ega ole seetõttu lõpptarbijat silmas pidades saavutatav. Infosüsteemid on loodud ajal, kui logidele suurt tähtust ei omistatud. Sihile jõudmiseks tuleks kokku leppida üldistes põhimõtetes, samas ei tohi tarbijat kuhjata üle ulatuslike logimahtudega ning vaja on hoopis kliendisõbralikult disainitud teenust. Loomulikult mõistavad autorid, et see nõuab aega ja raha, kuid vastu võiks küsida, et kas ilma nendeta üks e-teenustega e-riik hakkama saakski. Sama innukalt nagu luuakse e-teenuseid, tuleb luua ka vastumeetmeid töötlemisprotsesside kontrolliks. Need kaks peaksid käima käsikäes.

Kuidas saavutada eesmärke tehnoloogia toel

Just tehnoloogia võib suurendada riski eraelu riivele (suurandmete töötlusest tulenev üha suurenev võime seoseid leida), kuid võimaldab teisalt riske ka maandada (juurdepääsupiirangud ja kontrollid vms). Selliste meetmete aktiivset kasutuselevõttu peaks soodustama nn „vaikimisi ja lõimitud“ andmekaitse, sisaldudes nii isikuandmete kaitse üldmääruses (2016, artikkel 25) kui ka õigusasutustele kohalduvas direktiivis (Isikuandmete kaitse seadus, § 33). Lõimitud ja vaikimisi andmekaitse väljundiks võivad olla uued tehnoloogiad – näiteks privaatsustehnoloogiad. Need võimaldavad anonüümsete andmete töötlemist, millele isikuandmete kaitse töötlemise põhimõtted ei kehti (Isikuandmete kaitse üldmäärus 2016, pp 26). See on hea uudis teadurile, keda säästetakse dokumentide ja lubade kooskõlastamistest, kuid see on hea uudis ka andmesubjektile endale, sest võimaldab tema andmeid töödelda innovatsiooni hüvanguks ilma isikut tuvastamata. Anonüümsete andmete töötlemise näiteks on tehnoloogiline lahendus Sharemind (Bogdanov, Siil 2018a; 2018b), milles toimuv andmete töötlus on üles ehitatud selliselt, et osalistel ei ole võimalik andmeid tagasi isikustatud kujule viia. Samuti ei tea ükski osapool, millised andmed täpselt keegi sisestas ja seda ei ole võimalik tuletada ka töötluse tulemusel saadud vastusest. Tegemist on tehnoloogiaga, mis võimaldab osalistel ühendada tundlikke andmekomplekte

ilma, et peaks usaldama kedagi kolmandat andmeid ühildama (Spindler, Schmechel 2016, p 2.2.3.4).

Tasub aga märkida, et anonüümsete andmete olemust käsitletakse ka mitmeti. Eksisteerib grupp inimesi, kes on seisukohal, et olukorras, kus kasvõi ühel inimesel on juurdepääs andmete lahtikrüpteerimise „võtmele", ei ole anonüümseid andmeid olemas. Vastukaaluks neile leiavad teised, et kui andmete vastutav töötleja annab krüpteeritud andmed kolmandale osapoolele töötlemiseks ning krüpteerimisvõtit talle kaasa ei anna, siis selle kolmanda osapoole jaoks on tegemist siiski anonüümsete andmetega (Spindler, Schmechel 2016, p 2.1.1). Küsimus taandub pigem sellele, kelle vaatest me hinnangu anname ja kas väljastatud andmed olid ikka anonüümsed ehk piisava üldistusastmega. Kui riikliku andmekogu pidaja on näiteks teadusuuringu läbiviijale riiklikust andmekogust väljastanud andmed, mis on eelnevalt ühildatud, kodeeritud ning mille juures on kaotatud kõikvõimalikud isikuga seostatavad ainulaadsed tunnused, siis on teadusuuringu läbiviijale väljastatud andmed anonüümsed (isikustamata). Andmekogu pidaja täidaks kohustust juurdepääsupiiranguta andmed väljastada. Rolli ei tohiks mängida seega asjaolu, et riikliku andmekogu pidaja ise andmeid väljastades sel hetkel teadis, millised ja kelle andmed tuli tema andmekogus ühildada (teatud vanuses, teatud kriteeriumid vms). Vastasel korral läheksime vastuollu isikuandmete kaitse üldmääruse enda nõuetega ja mitmed sätted kaotaksid sisulise mõtte. Ohtu satuks teadustöö iseenesest, sest lõpptulemus peab olema statistiline üldistus, mille tarvis on alati keegi mingid andmed väljastanud.

LÕPETUSEKS – MILLEGA ARVESTADA?

Nii Eestis kui ka Euroopas kasvab arusaam, et valdkonniti kogutavad andmed on väga heaks sisendiks tehnoloogia arengule ja innovatsioonile. Selle tulemusel saavad inimesed kasu mitmesugustest teenustest, mis võimaldavad saavutada uue teadmise (andmete ühildamine), või jõutakse tulemuseni kiiremini ja mugavalt (andmete ühildamine, toetuse maksmine). Kasvab arusaam, et andmete kasutamiseks on neid vaja ühildada turvaliselt, mugavalt ja õiguspäraselt. Kindlasti tuleb kogu protsessi vältel tagada, et inimeste põhiõigused oleksid kaitstud. Autorid on eespool toonud üksnes mõned näited, kuidas saavutada kasu ja mis on tehnoloogia roll. Igal juhul käib nii era- kui ka avalikus sektoris töö selle nimel, et andmetes peituvaid võimalusi kasutada üha enam ja enam.

Tehnoloogia saab andmetöötluses aidata nii andmekaitse nõudeid järgida kui ka kontrollida nende nõuete täitmist. Kindlasti tuleb erinevate andmete ühildamisel ja kasutamisel rõhku panna andmete töötlemise kontrollile, näiteks arendada logisüsteeme ning logide seiretehnoloogiaid, mis aitavad tuvastada võimalikke väärkasutusi. Seega avardab tehnoloogia võimalusi küll mahukamaks andmetöötluseks, mis võib suurendada eraelu riivet, kuid teiste tehnoloogiate abil aitab ka riiveid vähendada (piirangud, hoiatussüsteemid jms). Mida rohkem tehnoloogia areneb, seda tõhusamalt on võimalik andmeid töödelda, tagades seejuures ka isikute põhiõiguste piisava kaitse. Näiteks andmejälgija teenuse kaudu on isikutel võimalik teada saada, kes ja millisel eesmärgil on nende andmeid töödelnud.

Eesmärgipärasuse ja minimaalsuse põhimõtete rakendamiseks tuleb õigusruum kujundada selliselt, et oleks määratletud, mida võib mingil eesmärgil töödelda (näiteks geeniandmeid tervishoiuteenuse osutamiseks) ja milliseid piiranguid võiks ette näha (kellele geeniandmeid ei väljastata), kuid norm ise ei hakka kunagi kajastama selle taga olevat tehnoloogiat, nii nagu ei ole kunagi defineeritud haldusmenetluse seaduses seda, millise tarkvaraga võib

haldusakti koostada. Viimases on tähtsad pigem sisuelemendid (õige haldusorgan, haldusakti andmise õige alus, vaidlustamisviid jne). Normi loomise kunst ei muutu. Näiteks ei suuda me veel ehitada selliseid teenuseid, kus infosüsteemi algoritm sarnaneks inimmõistusega ja hindaks proportsionaalsust või kaaluks ja hindaks väärtusi. Kõik eeltoodud ja rakendatavad näited põhinevad kontrollitavatel alusandmetel. Isikute põhiõiguste kaitset ning kasutatavate meetmete proportsionaalsust saab hinnata siiski inimene.

Kokkuvõtteks võib tõdeda, et andmeid on vaja ning nende suure mahu tõttu on tarvis mitmesuguseid tehnoloogiaid, nende väljatöötamiseks aga tuleb omakorda läbi viia uuringuid. Kuidas seda Eestis kõige vähem riivavamal moel tulevikus võimaldada, väärib teisese andmekasutamise osas kindlasti arutlemist. Selle eesmärgi nimel pingutavad ühiselt ka Euroopa Liidu liikmesriigid.

KASUTATUD ALLIKAD

AVALIKU TEABE SEADUS. – RT I, 15.03.2019, 11. – https://www.riigiteataja.ee/akt/115032019011

BOGDANOV, D., SIIL, T. (2018a). Anonymisation 2.0: Sharemind as a Tool for De-Identifying Personal Data – Part 1: Definitions. Cybernetica. 17. august. – https://sharemind.cyber.ee/anonymisation-2_0-part-1-definitions/

BOGDANOV, D., SIIL, T. (2018b). Anonymisation 2.0: Sharemind as a Tool for De-Identifying Personal Data – Part 2: Sharemind and Anonymisation. Cybernetica, 04. September. – https://sharemind.cyber.ee/anonymisation-2_0-part-2-sharemind/

COUNCIL OF EUROPE. (1997). Explanatory Report to the Convention for the Protection of Human Rights and Dignity of the Human Being with regard to the Application of Biology and Medicine: Convention on Human Rights and Biomedicine. European Treaty Series, 164. Oviedo 4.04. – https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800ccde5

EESTI E-TERVISE STRATEEGIA. (2015). E-tervise visioon 2020. E-tervise strateegiline arenguplaan. – https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid_ja_tegevused/Eesti_e_tervise_strateegia/e-tervise_strateegia_2020.pdf

EUROOPA KOMISJON. (2020). Euroopa andmestrateegia. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitele ning regioonide komiteele. Brüssel, 19.02. – https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/ET/COM-2020-66-F1-ET-MAIN-PART-1.PDF

EUROOPA PARLAMENT, EL NÕUKOGU. (2019). Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (EL) 2019/1024, avaandmete ja avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta. EU 2019/1024. – Euroopa Liidu Teataja, L172/56, 26.06. – https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019L1024&from=ET

EUROPEAN COMMISSION. (2013). Use of '-omics' Technologies in the Development of Personalised Medicine. Comission Staff Working Document 25.10. – http://ec.europa.eu/research/health/pdf/2013-10_personalised_medicine_en.pdf

EUROPEAN COMMISSION. (2020a). Member States Meet with the European Commission to Discuss Protection of Personal data in the Health Sector. News Article, 30. January. – https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/member-states-meet-european-commission-discuss-protection-personal-data-health-sector

EUROPEAN COMMISSION WEBSITE. [2020b]. Personalised Medicine. Background, Conference Reports, Publications and Links Related to Personalised Medicine. Brüssel. – https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/research-area/health-research-and-innovation/personalised-medicine_en#what-personalised-medicine-means

FILIPPOV, M. (2015). Aaviksoo: Personaalmeditsiin annab täpsemad otsused. – Eesti Arst 94(5), 259–260. – https://ojs.utlib.ee/index.php/EA/article/view/11988/7098

ICPERMED. (2020). ICPerMed Recognition 2020 – Winners Chosen. – https://www.icpermed.eu/en/ICPerMed-Recognition-2020-winners-chosen.php

INIMGEENIUURINGUTE SEADUS. – RT I, 13.03.2019, 64.

INIMÕIGUSTE JA BIOMEDITSIINI KONVENTSIOON... (1997). Inimõiguste ja biomeditsiini konventsioon: inimväärikuse kaitse bioloogia ja arstiteaduse rakendamisel. [Oviedo konventsioon].– RT II 2002, 1, 2.

ISIKUANDMETE KAITSE SEADUS. – RT I, 04.01.2019, 11.

ISIKUANDMETE KAITSE ÜLDMÄÄRUS. (2016). Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) 2016/679. – Euroopa Liidu Teataja L119/1, 4.05. – https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0679&from=ET

KERGE, S., (2020). Signe Kerge: Miks minu andmeid on vaadatud? – Äripäev, 21. jaanuar. – https://www.aki.ee/et/uudised/miks-minu-andmeid-vaadatud

KULLASEPP, K., (2013). Mõtlev arvuti on reaalsus. – Postimees, 1. oktoober. – https://majandus24.postimees.ee/2093208/motlev-arvuti-on-reaalsus

KÕRE, J., SIROTKINA, R., ESPENBERG, S., TISLER, M., SULTSMANN, M-K., ILP, A., ETVERK, J., OLJU, M., KOOV, A. (2011). InterRAI tarkvara kasutuselevõtmise võimaluste analüüs. Lõppraport. Tartu: Tartu Ülikool. – https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/interrai_tarkvara_kasutuselevotmise_voimaluste_analyys.pdf

LAKI SOSIAALI- JA TERVEYSTIETOJEN TOISSIJAISESTA KÄYTÖSTÄ. – 552/2019. https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2019/20190552

MAJANDUS- JA KOMMUNIKATSIOONIMINISTEERIUM. (2020a). Analüüsid ja uuringud. – https://mkm.ee/et/uudised-pressiinfo/analuusid-ja-uuringud#ylduuring

MAJANDUS- JA KOMMUNIKATSIOONIMINISTEERIUM. (2020b). Infoühiskond. – https://mkm.ee/et/tegevused-eesmargid/infouhiskond

MEDITSIINISEADME SEADUS. – RT I, 17.05.2020, 5.

PERSONAALMEDITSIINI RAKENDAMINE EESTIS. (2019). Sotsiaalministeerium. Ministri üldkäskkiri 08.03. nr 20.

RIDANGO AS. Korduma kippuvad küsimused. – https://www.pilet.ee/cgi-bin/splususer/splususer.cgi?op=info&file=uldinfo_uhiskaardist_kkk.html#q2

RIIGI INFOSÜSTEEMI AMET. (2018). Andmejälgija. – https://www.ria.ee/et/riigi-infosusteem/x-tee/andmejalgija.html

RIIGIKANTSELEI. (2017). Hooliva riigi poole. Poliitikasuunised Eesti pikaajalise hoolduse süsteemi tõhustamiseks ja pereliikmete hoolduskoormuse vähendamiseks. Hoolduskoormuse vähendamise rakkerühma lõpparuanne. – https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/hoolduskoormus/hoolduskoormuse_rakkeruhma_lopparuanne.pdf

SOMANATHAN, A., SINNOTT, E., THIEBAUD, A., KUDDO, A., FINKEL, E., IRINA MOZHAEVA, I., YANG, J. (2017). Reducing the Burden of Care in Estonia World Bank Group; Ministry of Social Affairs, Government Office, Republic of Estonia. – https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/hoolduskoormus/estonia_ltc_report_final.pdf

SOTSIAALHOOLEKANDE SEADUS. – RT I, 21.04.2020, 38

SOTSIAALMINISTEERIUM. (2015). Ülevaade personaalmeditsiini mõiste arengust teaduskirjanduses. – https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid_ja_tegevused/Personaalmeditsiin/personmed_moiste_arengud_5juuni2015.pdf

SOTSIAALMINISTEERIUM. (2017). Personaalmeditsiin ja kliinilised projektid. – https://www.sm.ee/et/kliinilised-juhtprojektid

SOTSIAALMINISTEERIUM. (2019a). Heaolu arengukava 2016–2023. – https://www.sm.ee/et/heaolu-arengukava-2016-2023

SOTSIAALMINISTEERIUM. (2019b). Rahvastiku tervise arengukava 2020–2030. – https://www.sm.ee/et/rahvastiku-tervise-arengukava-2020-2030

SOTSIAALMINISTEERIUM. (2019d). Tervishoiuteenuste korraldamise seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus. – https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/20cd9158-14ab-4672-9f30-a1250ba54af1

SPINDLER, G., SCHMECHEL, P. (2016). Personal Data and Encryption in the European General Data Protection Regulation. – Journal of Intellectual Property, Information Technology and E-Commerce Law, 163(7). – https://www.jipitec.eu/issues/jipitec-7-2-2016/4440

TERVISE ARENGU INSTITUUT. (2020). Personaalmeditsiin. [Tallinn]. – https://www.tai.ee/et/tegevused/personaalmeditsiin

TERVISE INFOSÜSTEEMI PÕHIMÄÄRUS. – RT I, 18.07.2020, 9.

Eesti elanike liikuvusprofiilid globaalsete trendide taustal

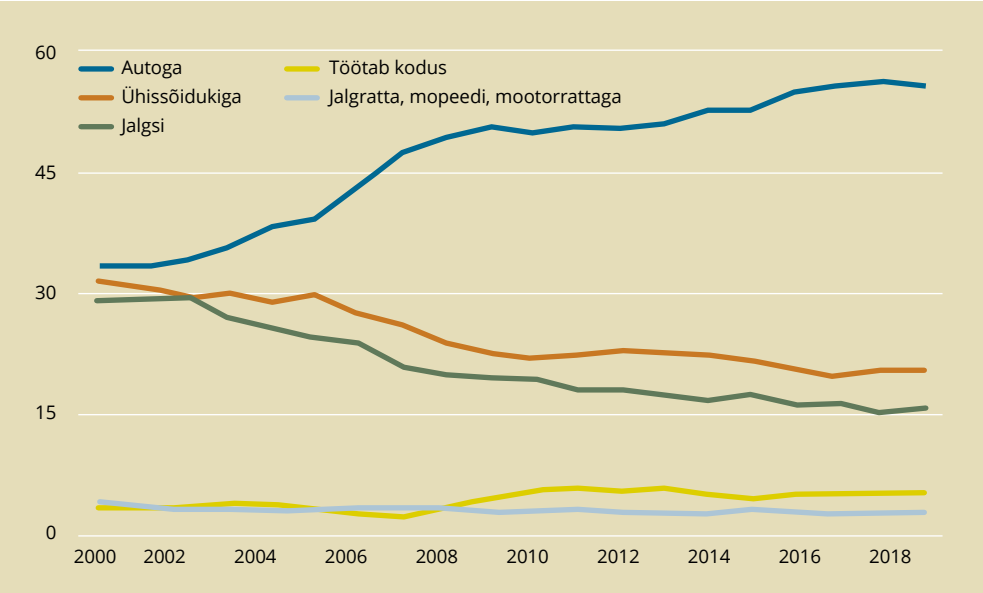
UKU VARBLANE
Arenguseire Keskuse ekspert

Kõiki inimesi pole võimalik suunata kasutama ühistransporti või tõuke- ja jalgrattaid, küll aga näitavad uuringud, kuhu paigutada energiat ja raha, et säästvamalt liikuda.

Ühiskondlikud muutused viimase paarikümne aasta jooksul on oluliselt mõjutanud seda, kuidas ja miks me liigume ning kasutame transpordisüsteemi. Järgnevatel kümnenditel eesseisvad ja liikuvust mõjutavad muutused on tõenäoliselt veelgi suuremad – nii kliimamuutuste leevendamisega seotud arengute, tehnoloogiliste uuenduste, rahvastiku vananemise aga ka Y-põlvkonna senisest erinevate tarbimis- ja liikumisharjumuste tõttu. Peamisteks väljakutseteks Eestis on autost sõltuvuse kasv, koolilaste ja eakate iseseisva liikuvuse vähenemine ning transpordi negatiivsed tervisemõjud. Liikuvuse planeerimisel ja suunamisel on järjest suurem tähelepanu inimesepõhisel lähenemisel.

Käesoleva kirjatöö eesmärgiks on koostada Eesti elanike liikuvusmustrite ja liikuvusega seotud hoiakute alusel liikuvusprofiilid ning selgitada nende seoseid ja kooskõla liikuvuse globaalsete trendidega, eelkõige vajadusega liikuda keskkonnahoidlikuma transpordi suunas. Eestis on tehtud mitmeid piirkondlikke liikuvusuuringuid – nii maakonnapõhiseid (Tallinna lähipiirkonna… 2018) kui ka ühe linna (Tartu linna… 2018) või omavalitsuse raames, kuid hoiakute ja personaalsete tegurite võtmes ei ole Eesti elanikkonna liikuvusprofiile varem koostatud. Käesolev töö pakub liikuvusprofiilide kaardistamise kaudu üldpilti Eesti elanikkonna liikuvuskäitumise mõjutamise võimaluste kohta. Kirjatöö tugineb Arenguseire Keskuse Eesti inimeste riigisisese ja piiriülese uurimussuuna raames koostatud tööle „Eesti elanike liikuvusprofiilid“ (Ojala *et al.* 2020).

Artikli algusosas on lühidalt kirjeldatud peamisi kasutatud trende ning andmestikke ja töö metoodikat. Artikli teises pooles esitatakse liikuvusprofiilide kirjeldused globaalsete liikuvuse trendide võtmes ning sellest tulenevad põhilised järeldused.



JOONIS 1. Eesti hõivatute peamine kodu-töö liikumisviis, %, 2000–2019

Allikas: Eesti Statistikaamet, Tööjõu-uuring (tabel TT230)

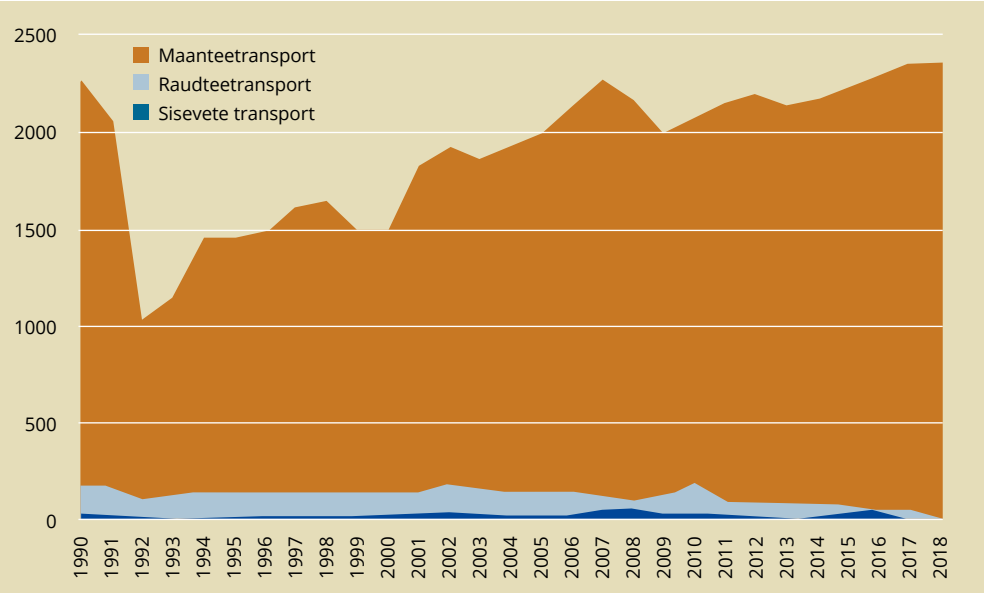
LIIKUVUSE TRENDID JA VÄLJAKUTSED

Järgmiste kümnendite peamised globaalsed väljakutsed seonduvad piiratud loodusressurssidega, kasvava survega ökosüsteemidele ning kliimamuutuste tagajärgede intensiivistumisega ehk lühidalt kokku võttes – keskkonnaga (ITF 2019; KPMG 2019). Lisaks on jätkuvalt süvenemas linnastumine ning sellega seotud väljakutsed. Lisades siia ka kiirenevad tehnoloogiamuutused, sh digiteerimine ja automatiseerimine, saame raamida üldise tegevuskeskkonna, milles transporti ja liikuvust tuleb tõenäoliselt kujundada. Nendest trendidest nähtub, et liikuvuse üheks peamiseks väljakutseks on muutuda säästvamaks ja keskkonnahoidlikumaks.

Eestis on senine trend olnud autokasutuse suurenemine ühistranspordi ja jalgsi liikumise arvelt.

Selle taustal on seniseks trendiks Eestis olnud autokasutuse suurenemine ühistranspordi ja jalgsi liikumise arvelt ning liikuvusvaesuse kasv ehk olukord, kus isikliku sõiduautoga liikumine on ainuke alternatiiv. Suureks väljakutseks on koolilaste ja eakate iseseisva liikumise vähenemine, eriti mõeldes meie vananeva ühiskonna peale. Tekkinud on omamoodi nõiaring, kus demograafiliste protsesside ja väljaspool linnu elavate inimeste arvu kahanemise tõttu vähenevad liikumisvõimalused maal ning süveneb autost sõltumine (joonis 1). See on regionaalarengu võtmes üks peamisi väljakutseid lisaks kohalike töökohtade vähenemisele. Tallinnas seevastu kasvavad ummikud, suureneb liikuvusega seotud ajakulu ning ebakindlus. (Sarv, Jüssi 2019).

Samuti on Eesti transport väga saastav – transpordisektor moodustas 2018. aastal 12 protsenti Eesti koguheitest



JOONIS 2. Kasvuhoonegaaside heitkogused Eesti transpordisektoris 1990–2019, kt CO_2 ekvivalenti
Allikas: Keskkonnaministeerium, Kasvuhoonegaaside heitkoguste inventuuriaruanne (2020).

(energeetikasektori kui peamise kasvuhoonegaaside allika heited vähenesid seoses tootmismahtude kahanemisega 2019. aastal oluliselt, mistõttu on transpordi osakaal märgatavalt kasvanud) ning see heide tekib valdavalt, 2018. aastal isegi 98 protsendi ulatuses, maanteetranspordist (Ministry of the Environment 2020). Pärast majanduskriisist taastumist, alates 2014. aastast on maanteetranspordi kasvuhoonegaaside heide igal aastal järk-järgult suurenenud. (Joonis 2.)

Kirjeldatud trende arvesse võttes on üks peamisi suundi transpordipoliitika kujundamisel järgmistel kümnenditel keskkonnahoidlik transport. Selline rõhuasetus on ka peagi valmivas Transpordi ja liikuvuse arengukavas (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium 2020) aastateks 2021–2035, kus läbivalt toonitatakse vajadust viia ellu olulisi muutusi vähendamaks märgatavalt transpordi negatiivset keskkonnamõju energiasäästu ja kasvuhoonegaasi heite vähendamise kaudu. Arengukava seab transpordisektori 2035. aasta koguheite sihttasemeks ambitsioonika 1350 kilotonni CO_2 ehk 38 protsendi võrra vähenemise võrreldes 2018. aasta tasemega.

Teiseks oluliseks rõhuasetuseks saab eelnevalt kirjeldatud trendide valguses teenuste kättesaadavuse, mugavuse ja tõhususe suurendamine, kasutades ära digiteerimise võimalusi ja tehnoloogilise arenguga tärkavaid uusi lahendusi. Üks arengusuund on tervikliku teekonnatasu loomise ja kasutamise võimaluse ehk liikuvusteenuse (MaaS – *Mobility as a Service*) tüüpi lahenduste arendamine (Wong *et al.* 2020). Eraldi kasutatava rongi, trammi, bussi, takso ning isikliku sõiduautoga liiklemise asemel pakutakse teekonna alg- ja lõpp-punkti sisestamisel välja erinevaid võimalusi, mille eest tasumine on seotud üheks tervikuks.

Vähem on räägitud transpordi tervisemõjudest, mille probleemistik on üsna mitmetahuline. Ühelt poolt koguneb järjest enam tõendeid seni veel valdavalt fossiilkütustel põhineva transpordiga kaasneva õhusaaste negatiivsetest mõjudest (World Health Organisation 2005). Sarnaselt õhusaastega ohustab inimeste tervist ka sisepõlemismootoritega kaasnev

kõrge müratase, mille vähendamine on jäänud õhusaastega võrreldes rohkem tagaplaanile. Negatiivsete kaasmõjude kõrval võib igapäevast liikuvust näha seevastu ka kui üht rahvatervise edendamise võimalust. Liikuvuskäitumise suunamine või „nügimine" säästvamate ja aktiivsemate liikumisviiside suunas saab ühelt poolt vähendada eelnevalt kirjeldatud õhusaastest ja mürast põhjustatud negatiivseid mõjusid ning teisalt kaasnevad ka muud, mitte vähem olulised positiivsed mõjud, nagu paranenud füüsiline vorm ja vaimne tervis (Kahlmeier *et al.* 2020). Leitud on, et kõiki mõjusid arvesse võttes võib ühistranspordi ja aktiivsete liikumisviiside arendamine olla üks tasuvamaid viise rahvatervise eesmärkide saavutamiseks. (Litman 2020)

Igapäevast liikuvust võib näha kui üht rahvatervise edendamise võimalust.

LIIKUVUSPROFIILIDE ANDMESTIK JA METOODIKA

Eesti liikuvusprofiilide loomisel on aluseks võetud Kantar Emori iga-aastase trendiuuringu Kompass 2020 (endise nimetusega TNSAtlas) andmed. Kompass 2020 uuringu üldkogumiks on 15–74aastased Eesti alalised elanikud. Ankeet on jagatud kokku kuueks osaks, mida vastajad umbes nädalase vahega täitsid. Lõppandmestikku kaasati nende vastused, kes on täitnud kõik kuus etappi korrektselt. Küsitlusperiood jäi ajavahemikku 5. märts – 20. mai 2020 ning 2020. aasta andmestikus on 1719 vastajat.

Liikuvusuuringu eesmärke silmas pidades lisati trendiuuringusse inimeste liikumisviise ja harjumusi ning lähituleviku liikumiseelistusi (viie aasta perspektiivis) käsitlev küsimuste plokk. Sel viisil kujunes analüüsi aluseks mahukas andmebaas, mis sisaldab teavet liikumise, aga ka taustatunnuste ning inimeste üleüldise ellusuhtumise, tarbimiseelistuste, käitumise ja hoiakute kohta. K-keskmiste klasterdamise meetodit (Everitt 2011) kasutades moodustati Eesti elanikkonna liikuvusprofiilid, mis said sisendiks järgmisele etapile – kvalitatiivsele uuringule. Kvalitatiivuuringu käigus viidi läbi üheksa süvaintervjuud iga klastri tüüpesindajatega. Süvaintervjuude eesmärk oli rikastada klasteranalüüsi tulemusi kvalitatiivsete andmetega ehk anda profiilidele „elu" intervjuude kaudu tüüpiliste sihtrühmade esindajatega.

Kasutades k-keskmiste klasterdamise meetodit, moodustus esmalt kümme klastrit, millest neli sisaldasid vaid üksikuid vastajaid. Edasiseks analüüsiks jäi vaatluse alla kuus liikuvusklastrit (tabel 1).

Võttes arvesse sotsiaaldemograafilisi tunnuseid (soo, vanuse, koduse keele, leibkonna koosseisu), elukohta (nii regiooni kui ka asula- ja eluaseme tüüpi) ning nende staatusele kõige iseloomulikumaid liikumisviise ja käitumismotiive, jagati suuremad klastrid mitmeks ning ühendati väiksemaid liikumisklastreid. Lõpptulemusena rühmitati inimesed üheksasse liikuvusprofiili (joonis 3).

Profiilidele anti iseloomustavad nimed ning profiilide kirjeldamisel kasutati Kompass 2020 küsitluses sisalduvat rikkalikku taustainfot inimeste hoiakute, harjumuste, käitumisviiside, aga ka hobide ja vaba aja tegevuste kohta.

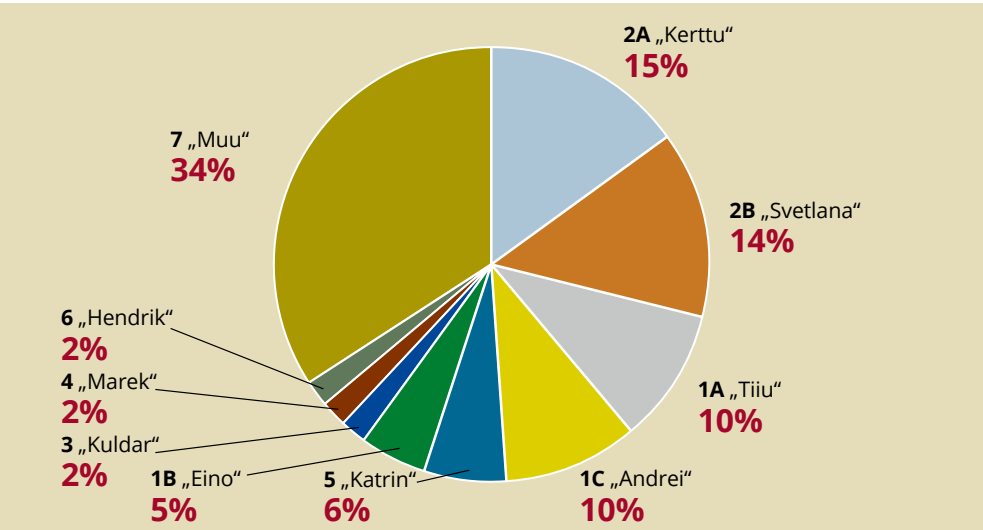
LIIKUVUSPROFIILID TRENDIDE VÕTMES

Järgnevalt on liikuvusprofiilide kaupa selgitatud, mis võimalused on erinevate sihtgruppide liikuvuskäitumist „nügida" säästlikumate ja tervislikumate valikute suunas ning missuguste eeltingimuste täidetust see nõuab.

Klaster	Osakaal	Kirjeldus
Cl 1	51%	Sõidavad valdavalt sõiduautoga, ühistransporti kasutavad väga harva või üldse mitte
Cl 2	34%	Liiguvad peamiselt jalgsi, kasutavad sageli ka linna või maakonna ühistransporti
Cl 3	5%	Kasutavad sageli isiklikku sõiduautot (teistest klastritest suurem kaasreisijate osakaal), paljud liiguvad tööandja poolt korraldatud transpordiga
Cl 4	4%	Liiguvad sageli jalgsi või linna ühistranspordiga, kuid märkimisväärne on ka jalgratta kasutus ning võrreldes teiste klastritega on rohkem sõidujagamisteenuse või laenujalgrataste kasutajaid
Cl 5	2%	Jala käivad harva, peamiselt isikliku sõiduauto roolis, kuid eristub mootorratturite suurem osakaal
Cl 6	3%	Mitmekülgse liikumisviisiga, avatud erinevatele jagamisteenustele

TABEL 1 Liikuvusklastrid

Allikas: Ojala et al. 2020



JOONIS 3. Liikuvusprofiilid

Allikas: Ojala et al. 2020

Esimene profiil ehk „Tiiu“, mis hõlmab 10 protsenti kogu elanikkonnast, elab Põhja- või Lääne-Eestis maa-asulas, ta on sagedamini eesti rahvusest ning üle 50 aasta vanune. Enamasti on tegemist pensionäri või töötava pensionäriga. Talle meeldib majapidamises ja aias toimetada ning sisseoste tehes eelistab kodumaist. Liikumiseks kasutab ta peamiselt isiklikku sõiduautot. Tiiu kasutab autot mitte selle pärast, et ühistransport talle ei meeldiks, vaid ta lihtsalt ei näe praegu ühistranspordis sobivat alternatiivi enda jaoks, elades hõreda asustusega maapiirkonnas. Muutuse võiks tuua bussigraafik, mis oleks piisavalt sage ja paindlik, et saaks soovitud ajal vajalikku sihtkohta, ilma et peaks väga palju aega kulutama ootamisele ja ümberistumistele. Käsud, keelud, maksud ja piirangud ei ajendaks Tiiut autot vähem kasutama. Kui kehtiks näiteks automaks või kütus oleks oluliselt kallim, sõidaks Tiiu ikkagi autoga nii palju, kui vaja, sest asjatoimetused vajavad

ajamist endist viisi ja maakohas elades on auto Tiiu sõnul hädavajalik tarbeese.

Profiil „Eino“, mis hõlmab 5 protsenti elanikkonnast, elab Lõuna-Eestis või Tartu piirkonnas maa-asulas, ta on sagedamini eestlane ning vanuses 50–64 eluaastat. Sissetulek pereliikme kohta jääb tema leibkonnas üldjuhul allapoole 1000 euro piiri. Eino eelistab liikuda isikliku sõiduautoga ning järgmise viie aasta jooksul näeb end kasutamas sisepõlemismootoriga autot või gaasiautot. Kuna Eino elab maal väikeses kohas, millel puudub transpordiühendus, siis on auto tema jaoks ainuke mõeldav liikumisvahend. Kuigi peamised igapäevased sihtkohad asuvad vaid viie-kuue kilomeetri kaugusel, siis vanusest ja kehvemast tervisest tulenevalt ei ole ka jalgratas tema ja tema abikaasa puhul mõeldav. Samuti ei ole kohalike külateede seisukord kiita, puudub asfaltteekate ning teed on sageli porised – teiste külaelanikega on arutatud, et ka parima tahtmise korral oleks seal jalgrattaga liikumine keeruline. Eino loodabki, et ehk kunagi tehakse teed korda, siis on ka autoga kergem liigelda. Keskkonnasõbralikumatest liikumisvahenditest eelistaks Eino elektriautot. Mõne maal elava pere puhul oleks ehk riiklikest toetustest elektriauto ostuks kasu, kuid Eino mõistab, et tema sissetulekute puhul ei ole see mingil juhul mõeldav.

„Andrei“, mis hõlmab 10 protsenti elanikkonnast, elab Tallinnas kortermajas ning kuulub vanusegruppi 35–55 eluaastat. Ta on kõrgharidusega spetsialist ning sagedamini muust rahvusest. Tema peamine liikumisviis on sõiduauto. Oluline tegur auto valikul on madal kütusekulu, seetõttu on ta avatud ka alternatiivsetele kütustele (hübriid, elekter, gaas). Andrei on huvitatud ka alternatiivsetest liikumisviisidesse ehk avatud muutma on liikumisviise tulevikus. Praegu on ta siiski tugevalt oma isikliku (või tööauto) kasutamises kinni, sest see on mugavam ja paindlikum. Ühistranspordi suhtes oleks positiivsemalt meelestatud, kui ta näeks, et ühistransport on puhas ja seal ei sõidaks/magaks pinkidel kodutuid, nagu ta praegu on kogenud. Käsud, keelud, maksud ja piirangud (ummikutsoonid, diiselautode tõrjumine südalinnast vm) ei ajendaks Andreid oma käitumist muutma. Muutust võiks Andrei arvates ajendada see, kui soovitud sihtkohas on autoga liiklemine väga ebamugav (pole parkimiskohti, kallis parkimine) ning samas on pakkuda kiire, puhas ja mugav alternatiiv.

„Kerttu“, mis hõlmab 15 protsenti elanikkonnast, elab samuti sagedamini suuremas linnas nagu Tallinn või Tartu. Ta on sagedamini eestlane ning peres kasvab ka lapsi. Ta on keskmisest keskkonnateadlikum, on mures autode põhjustatud saastatuse ja ummikute pärast ning püüab keskkonnasäästu pidada silmas ka oma liikumisviise valides. Kerttu liigub jalgsi, linna ühistranspordiga, maakonna või valla ühistranspordiga, rongiga, kaugliinibussiga, sõidujagamisteenust kasutades, jalgrattaga, sõiduautoga kaasreisijana. Järgmise viie aasta jooksul näeb end kasutamas tõukeratast (sh elektrilist), jalgratast, elektriautot, Bolti ja Uberit, isesõitvaid autosid, ühistransporti, tasakaaluliikurit. Kerttu on veendunud, et paljudel temavanustel ja noorematel inimestel, kes elavad linnas, ei ole enam soovi ja vajadust endale isiklikku autot soetada. Kui varem oli auto selgelt staatuse sümbol, siis nüüd mõeldakse rohkem ka keskkonnale. Kerttu sõidab ka palju jalgrattaga ning kasutaks seda liikumisviisi veelgi rohkem, kui linnas oleks jalgratturitele loodud paremad tingimused ning juba tehtud jalgrattateed oleksid veelgi paremini läbimõeldud – näiteks keset teed ei oleks poste – siis saaks ta ka julgemalt oma tütrele jalgrattasõitu õpetada. Väljasõitudeks eelistaks ta hea meelega rongi, kuhu ta saaks oma jalgrattaga tulla, selleks peaks aga rongides olema rohkem kohti ka jalgratastele, kas või lisavagun ainult jalgratastele.

Profiili „Svetlana“, mis hõlmab 14 protsenti elanikkonnast, kuuluvad inimesed, kes on naissoost, vanuses 50–74 eluaastat ja elavad sagedamini üksinda ning suuremas linnas (Tallinnas). Sagedamini on nad muust rahvusest ning nende sissetulek leibkonnaliikme kohta jääb vahemikku 500–1000 eurot. Nende jaoks on oluline austada traditsioone ja uskumusi. Kuigi Svetlana peab tervislikku eluviisi, sh jalutamist, väga oluliseks, siis kuna vahemaad on Tallinnas siiski piisavalt suured, liigub Sveta peamiselt ühistranspordiga ja on üldiselt sellega rahul, sest peamistesse sihtkohtadesse jõuab ta kenasti. Probleemid ühistranspordiga tekivad siis, kui Sveta soovib reisida kaugematesse linnaosadesse, mis ei ole ühistranspordiga nii hästi kaetud, ühes tunnis on vähe väljumisi või ei ole piisavalt peatusi. Kuna Svetlana on iseseisev naine ning vanust on ka juba omajagu, on tema jaoks ka tulevikus ühistransport peamiseks liikumisvahendiks.

Profiil „Kuldar“, mis hõlmab 2 protsenti elanikkonnast, koondab enamasti mehi vanuses 35–49 eluaastat, kes elavad Põhja-Eestis või Virumaal linnas, kuid mitte suurlinnas. Nad on sagedamini palgatöötajad, täpsemalt kas oskustöölised (nt seadmeoperaator, autojuht vm) või keskastmejuhid ning kasutavad töösõitudeks tööandja transpordivahendit. Nad on enamasti pereinimesed ja perekonnas on lapsi. Kuldari meelest on isiklik sõiduauto väikeste lastega peres kõige mugavam liiklemisvahend ja ta näeb, et kasutab ka edaspidi autot peresõitudeks. Kui raha oleks rohkem, ostaks Kuldar gaasi- või elektriauto ning elektrilise tõukeratta. Ta on avatud seega muutma oma autovalikut rohelisemaks, kuid peamiseks takistuseks selle muutuse tegemiseks on raha. Tööandja transpordivahendiga on Kuldar väga rahul ja kasutab seda hea meelega ka tulevikus: see on mugav, tasuta ja nii jõuab ta tööle täpselt õigeks ajaks ning saab lahkuda kohe pärast tööpäeva lõppu. Ühistranspordi ajad tema vajadustega sedavõrd hästi ei klapi ja Kuldarile ei meeldi sõltuda bussigraafikutest.

Profiil „Marek“, mis hõlmab 2 protsenti elanikkonnast, esindab sihtgruppi, kuhu kuuluvad Tartu või Tartumaa noored vanuses 25–34. Nad on sagedasti üliõpilased, aga käivad tõenäoliselt lisaks õpingutele ka tööl. Neile meeldib elu, mis on täis väljakutseid ja uusi asju. Peamine liikumisviis on isikliku jalgrattaga. Kui antud rühma kuuluv inimene sõidab ka isikliku sõiduautoga, motiveerivad teda autot vähem kasutama paremad jalgrattateed ja jalgrattarenditeenuste olemasolu. Marek on muutustele avatud mõttelaadiga ja pigem rohelise mõtlemisega. Ta näeb enda peamise liikumisvahendina ka edaspidi jalgratast, sest see on kiire, mugav ja soodne transpordivahend. Marek soovib, et jalgrattateid ja eraldatud sõiduridu oleks jalgratturitele rohkem. Selleks, et ta kasutaks praegusest veel vähem autot, võib peamine ajend olla parkimiskohtade nappus ja kulukus ning üleüldiselt kütuse kallinemine.

„Katrin“, mis hõlmab 6 protsenti elanikkonnast, esindab inimesi, kes elavad Põhja-Eestis või Tartu piirkonna maaasulas. Nad on vanuses 35–49 eluaastat ning töötavad inimesed. Nende pere on vähemalt kolmeliikmeline ja sagedamini on peres alla 16aastasi lapsi. Peamiseks liikumisviisiks on isiklik sõiduauto ning seda eelkõige autojuhina. Kuna Katrini pere elab linna lähedal ja peres on ka väiksemaid lapsi, keda tuleb kooli sõidutada, siis teiste liikumisvahendite kasutamine ei ole hetkel tema jaoks piisavalt mugav. Katrin väidab, et laste iseseisvudes võiks ta kaaluda ka alternatiivseid liikumisvahendeid (rong, buss), eeldusel, et graafikud ja peatused on sobivad. Sõidujagamine naabritega ei toimi ja tekitab pigem mõttetuid omavahelisi pingeid. Samas

tuleb arvestada, et Katrini puhul on tegu staažika autojuhiga, kelle puhul mugavus kaalub üles autole tehtavad kulutused ning kahtlemata on vanadest harjumustest keeruline lahti lasta. Tulevikus kasutaks Katrin hea meelega elektriautot, kuid sel juhul peaksid elektriautode hinnad olema mõistlikud – ideaalis riigipoolse dotatsiooniga.

„Hendrik", mis hõlmab 2 protsenti elanikkonnast, on noori, 25–34aastasi koondav profiil, mis sisaldab keskmisest enam mehi, kõrgharidusega ja töötavaid inimesi, kes elavad sagedamini Tallinnas. Ta on seiklushimuline, ambitsioonikas ja tahab jõuda karjääriredelil päris tippu. Talle meeldib elu, mis on täis väljakutseid, uusi asju ja muutusi. Hendrik on mitmekülgse liikumisviisiga ja avatud erinevatele jagamisteenustele. Ta liigub sageli jalgsi ning trammiga. Aeg-ajalt võib teda näha ka rulaga sõitmas, nii meelelahutuslikul eesmärgil kui ka punktist A punkti B jõudmiseks. Hendrik võiks enda sõnul ka jalgrattaga sõita, kuid kuuris ei ole ratast mugav hoiustada ning korteris ei ole ruumi. Tema puhul saaks ratta kasutamist suurendada ratta hoiutingimuste parandamisega, nt kaasaegsete rattaparklate rajamisega kodu lähedale. Tõukerataste rent võiks olla Hendriku jaoks huvipakkuv, kuid nii kaua kui Eestis ei ole veel turvalist tõukeratta kultuuri, siis seniks Hendrik pigem väldib sellega liikumist ning tellib pigem Bolti takso. Hendrik on väga liikuv inimene ning Eestimaal ringi reisimiseks või pikemateks linnasisesteks sõitudeks rendib ta meeleldi autot. Kuna hetkel on Hendrikul vaja rahuldada vaid isiklikke liikumisvajadusi, siis ei näe ta põhjust auto omamiseks, kuid laste tulekuga on auto soetamine tema hinnangul möödapääsmatu.

Inimeste liikumisvalikuid kirjeldavad profiilid pakuvad elulisi selgitusi ja näiteid ning annavad tunnistust, et säästvamate liikumisviiside suunas „nügimine" eeldab üsna paindlikku lähenemist. Profiilide kirjeldustest jookseb läbi selge vanuseline lõhe säästlikkuse tähtsustamises liikumisviiside valikul – nooremad ühiskonnaliikmed, eelkõige nn Y-põlvkond peavad liikumisega kaasnevat väikest keskkonnajalajälge keskmisest olulisemaks. See grupp ei ole esialgu veel väga suur, kuid on pidevalt kasvav. Keskkonnasäästu ja inimsuhteid tähtsustava uuskogukondliku klastri suurenemist ajas kinnitas ka Arenguseire Keskuse uurimisprojekt Eesti elanike väärtushinnangute muutumisest (Ainsaar, Strenze 2019). Nende tarbimisharjumused on erinevad ning samuti ka liikumisviiside eelistused – auto omamise asemel rentimine, ühistransport ja jalgratas. Profiilide kaupa on erinev ka valmisolek praeguste liikumisviiside asemel võtta kasutusele säästvamaid alternatiive – ka siin jookseb lõhe vanusegrupiti, aga ka teiste tunnuste alusel.

Autokesksed profiilid peegeldavad, et hõreasutusega maapiirkondades ei paku ühistransport enamasti isiklikule sõiduautole alternatiivi ei kiiruse ega kasutusmugavuse poolest ning võttes arvesse ka eakamate ühiskonnaliikmete väljakujunenud harjumusi, võib olla keeruline edendada ühistranspordi või kergliikurite (*micromobility*) ja (elektri) jalgrataste kasutamist. Selliste gruppide puhul võib ühistranspordi kättesaadavuse arendamise kõrval olla üheks võimaluseks pakkuda sihistatud toetusi vähemsaastavate sõidukite soetamiseks või rentimiseks ning nõudluspõhise transpordi lahendusi. Ehk võib lahendusi näha ka isejuhtivate sõidukite kasutuselevõtus, kuid see ei juhtu Eesti kliimas tõenäoliselt veel lähitulevikus.

Linnasisese liikuvuse kohalt viitavad profiilid, et puhas, kiire ja mugav ühistransport oleks mitmete sihtgruppide jaoks tugev alternatiiv igapäevasele autokasutusele. Eriti, kui suuremate linnade planeeringutes sellega senisest

enam arvestatakse. Kui ühistranspordi kvaliteedi paranemisega kaasneb teadlik autoliiklusest loobumine, võib ühissõidukite kasutajate ring tõepoolet kasvada. Samas ilmestavad profiilid ka multimodaalsuse arendamisega kerkivaid uusi väljakutseid – näiteks, kuidas ühendada ratta- ja rongikasutus, seda eriti linna lähipiirkondadesse liikumisel.

Suuremate linnade elanikke kirjeldavatest profiilidest nähtub, et parkimispoliitika võiks olla väga tõhus tööriist inimeste liikumisvalikute suunamisel. See ei pea tingimata tähendama parkimiskohtade vähendamist ja hindade tõstmist, vaid võib leida aset ka hoopis soodustuste näol – nt tööandja pakutav preemia neile, kes parkimiskohta ei vaja ega kasuta.

Ühistranspordi ja mikromobiilsuse lahenduste juurde on ilmselt üsna keeruline suunata väiksemates linnades ning suuremate linnade valglinnastunud aladel elavaid lastega pereinimesi. Muutmaks nende liikumisviise vähemsaastavaks, võiks abi olla lisaks väiksema saastega kütuseid (biogaas, elekter, tulevikus vesinik) kasutavatele sõidukitele ka spetsiifilistest sõidujagamise lahendustest.

KOKKUVÕTE

Artiklis kirjeldati Eesti elanike liikuvusmustrite ja liikuvusega seotud hoiakute alusel kujunevaid liikuvusprofiile ning nende seoseid üleüldise vajadusega liikuda keskkonnahoidlikuma transpordi suunas. Inimesekeskne lähenemine võimaldab tajuda inimeste liikumisviiside valikuid suunavaid elulisi kogemusi ning pakub ideid, kuidas järgmise kümnendi ühte suurimat väljakutset ehk keskkonnasäästlikumat liikuvust saavutada, tagades samas ka teenuste kättesaadavuse ja kasutades liikuvust rahvatervise edendamise tööriistana. Profiilidest nähtub, et paratamatult ei ole kõiki ühiskonnaliikmeid võimalik suunata kasutama ühistransporti või jalgrattaid ja kergliikureid. Küll aga toovad profiilid esile erinevaid sihtgruppe ja võimalusi, kuidas ja kuhu energiat ja raha paigutades saaks säästvama liikuvuse eesmärgi suunas liikuda. Samuti annab analüüs kinnitust üldistele võimalustele – ühistranspordi arendamine linnades, rohkem ja mugavamad jalgrattateed ning säästlikum sõidukipark maapiirkondades. Lisaks näitavad profiilide juures toodud elulised kirjeldused, et vaja on väga paindlikku lähenemist ning liikuvuse suunamisel on seetõttu tähtis roll kohaliku omavalitsuse tegevusel nii elamupiirkondade, teenuste ja kaubanduse planeerimisel kui ka kohalike teenuste ruumilisel korraldamisel.

Kõiki ühiskonnaliikmeid ei ole võimalik suunata kasutama ühistransporti või jalgrattaid ja kergliikureid.

KASUTATUD ALLIKAD

AINSAAR, M., STRENZE, T. (toim). (2019). Väärtused kui inimvara ja nende seos ühiskonna arenguga. Tallinn, Tartu: Arenguseire Keskus, Tartu Ülikool.

EESTI STATISTIKAAMET. (2020). Tabel TT230: Hõivatud soo ja töölkäimise viisi järgi.

EVERITT, B. S., LANDAU, S., LEESE, M., STAHL, D. (2011). Cluster analysis (5th ed.). Boston, MA: Arnold.

ITF. (2019). ITF Transport Outlook 2019. Paris: OECD Publishing . DOI: 10.1787/transp_outlook-en-2019-ne

KAHLMEIER, S., RACIOPPI, F., GÖTSCHI, T., CASTRO, A., CAVILL, N. (2020). The WHO Health Economic Assessment Tool for Walking and Cycling: How to Quantify Impacts of Active Mobility. In Advances in Transportation and Health. Elsevier, 329–342.

KPMG. (2019). Mobility 2030: Transforming the Mobility Landscape. – https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/xx/pdf/2019/02/mobility-2030-transforming-the-mobility-landscape.pdf

KRZYZANOWSKI, M., KUNA-DIBBERT, B., SCHNEIDER, J. (2005). Health Effects of Transport-Related Air Pollution. World Health Organisation. – https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0006/74715/E86650.pdf

LITMAN, T. (2020). Evaluating Public Transportation Health Benefits. Victoria Transport Policy Institute. – https://www.vtpi.org/tran_health.pdf

MAJANDUS- JA KOMMUNIKATSIOONIMINISTEERIUM. (2020). Transpordi ja liikuvuse arengukava 2021–2035. Tallinn. – https://www.mkm.ee/sites/default/files/transpordi_ja_liikuvuse_arengukava_2021–2035_en.pdf

MINISTRY OF THE ENVIRONMENT. (2020). Greenhouse Gas Emissions in Estonia 1990–2018 National Inventory Report. Estonia. – https://www.envir.ee/sites/default/files/nir_est_1990-2018_15.03.2020.pdf

OJALA, T., KRUUSE, K., SCHULTZ, A. (2020). Eesti elanike liikuvusprofiilid. Arenguseire Keskus, Emor.

SARV, K., JÜSSI, M. (2019). Liikuvus ja üldplaneeringud. Ettekanne – https://planeerimine.ee/static/sites/2/kaur-sarv-ja-mari-jyssi-ettekanne.pdf

TALLINNA LÄHIPIIRKONNA – HARJUMAA NING KOHILA JA RAPLA VALDADE ELANIKE LIIKUMISVIISIDE UURING. (2018). Kantar Emor. – https://www.mnt.ee/sites/default/files/harjuliikuvusuuringu2017_aruanne2018.pdf

TARTU LINNA JA LÄHIÜMBRUSE LIIKUVUSUURING. (2018). Skepast & Puhkim OÜ, Psience OÜ. – http://www.tartu.ee/sites/default/files/research_import/2018-12/Tartu_LU_aruanne.pdf

WONG, Y. Z., HENSHER, D. A., MULLEY, C. (2020). Mobility as a Service (MaaS): Charting a Future Context. – Transportation Research Part A: Policy and Practice, 131, 5–19. DOI: 10.1016/j.tra.2019.09.030

Hiina investeeringud Euroopa digiplatvormidesse: millised on alternatiivsed tulevikud?

MEELIS KITSING
Estonian Business Schooli rektor, professor

Hiina investeeringud ELi digitaristusse kätkevad endas poliitilisi ja sotsiaalseid riske, seetõttu tuleb mõelda alternatiivsetele lahendustele.

Hiina tähtsuse kasv maailma majanduses ja poliitikas on tugevalt seotud tehnoloogiaplatvormide arendamisega. Seda kajastavad Ameerika Ühendriikide valulised reaktsioonid nii digitaristu ettevõtte Huawei kui ka sotsiaalmeediarakenduse TikTok puhul. Üha rohkem tuleb tähelepanu pöörata Hiina investeeringutele Euroopa digiplatvormidesse ja laiemalt platvormi-tüüpi ettevõtetesse. Neid investeeringuid ei saa käsitleda kui lihtsaid majandustehinguid, sest platvormi loogikal põhinevad ärimudelid lõikavad kasu võrgustiku efektist ja informatsiooni asümmeetriast, mis n-ö kasutajaid lukustades võimaldab suurendada turukontsentratsiooni. Võimalike tulevikuarengute kaardistamiseks on parim viis lähtuda stsenaariumide planeerimisest, mis toob poliitikakujundajate jaoks esile erinevate valikute plussid ja miinused. Käesolevas artiklis on Hiina investeeringute võimalike tulevikustsenaariumide läbimängimisel võetud aluseks Arenguseire Keskuse loodud globaalsete jõujoonte stsenaariumid.

HIINA OTSEINVESTEERINGUD

Eelmise finantskriisi tulemusel on Hiina investeeringud Euroopas viimasel kümnendil olnud ligi 50 protsenti suuremad kui Ameerika Ühendriikide investeeringud. Euroopa Liidu (EL) otseinvesteeringud Hiinasse ületasid aastatel 2008–2016 Hiina otseinvesteeringuid ELi, kuid viimastel aastatel on areng muutunud vastupidiseks (World Bank 2019). Hiina investeeringud keskenduvad peamiselt ELi suurtele riikidele nagu Ühendkuningriik, Prantsusmaa ja Saksamaa.

Kui seni on EL olnud Hiina investeeringutele avatud, siis mõttekoja Bruegel

raporti järgi Euroopa Parlamendi rahvusvahelise kaubanduse komiteele kurdavad ELi investorid Hiina puhul puuduliku investorite kaitse, turule ebavõrdse ligipääsu ning paljudes sektorites ühisfirmade loomise nõude üle (Bruegel 2020).

Lisaks on aastatel 2010–2015 kaks kolmandikku Hiina investeeringutest Euroopasse teinud Hiina riigifirmad. Viimastel aastatel on Hiina riigifirmade osakaal langenud alla poole, kuid ka nn Hiina erafirmad tegutsevad tihtipeale kas otseselt riigi käepikendusena või vähemalt riigi vaiksel heakskiidul.

Heaks näiteks on siin erafirma Huawei ümber tekkinud riikidevahelised pinged ning Huawei otsene koostöö Hiinaga nn uue tsentraliseeritud internetiprotokolli väljatöötamisel ja rahvusvahelistes organisatsioonides pealesurumisel (Murgia, Gross 2020). Samuti on Hiina juhtiva digiplatvormi Alibaba asutaja Jack Ma Hiina Kommunistliku Partei „uhke" liige. 2020. aasta septembri keskel teatas Hiina president Xi Jinping 100 uuest meetmest, kuidas riik hakkab kontrollima erafirmasid (Gill 2020).

Hiina erafirmad tegutsevad tihti kas otseselt riigi käepikendusena või vähemalt riigi vaiksel heakskiidul.

Sellises kontekstis ei ole üllatav, et üha enam kerkib ELis esile Hiina investeeringute kriitikuid alates Prantsuse rahandusministrist ja lõpetades Saksa meediakontserni Axel Springer tegevjuhiga (Döpfner 2020; Cerulus 2020). Mõttekoda European Council on Foreign Relations on rõhutanud, et senist vaoshoitud käitumisstiili ei ole enam võimalik jätkata ning Euroopa valitsused peavad käsitlema Hiinat kui „süsteemset rivaali" (ECFR 2020). Hiina n-ö mõjujõu ostmine ELis ning Hiina jalajälg Kesk- ja Ida-Euroopas on suurenenud (Karindi 2020; CHOICE 2020).

Majandussektor	Osakaal, %	Maht, miljonit USD
Transport	20	78 630
Energeetika	17	66 020
Põllumajandus	15	59 180
Rahandus	10	39 420
Tehnoloogia	8	31 270
Kinnisvara	7	27 710
Meelelahutus	6	23 940
Logistika	5	18 790
Teised	12	50 850

TABEL 1. Hiina otseinvesteeringute osakaal (ümardatud) ja maht ELi majandussektorite kaupa aastatel 2005–2019

Allikas: Autori koostatud American Enterprise Institute'i (2019) andmete põhjal

American Enterprise Institute'i (2019) loodud andmebaasi järgi, mis jälgib suuremaid investeeringuid kui 100 miljonit eurot, on 70 protsenti Hiina välisinvesteeringutest aastatel 2005–2019 läinud peamiselt viide sektorisse: transport (20%), energeetika (17%), põllumajandus (15%), rahandus (10%) ja tehnoloogia (8%), mille osakaalu ja mahud toob välja tabel 1.

Nende andmete põhjal on tehnoloogiasektori investeeringute osakaal transpordi- ja energeetikasektoriga võrreldes tagasihoidlik. Kuid oluline on meeles pidada, et andmete aegrida ulatub aastasse 2005, kui paljud digiplatvormid olid veel lapsekingades. Näiteks oli Facebook just loodud ja Google'ist oli mõni aasta varem

saanud börsiettevõte. Hiina investeeringud tehnoloogiaettevõtetesse hakkasid kasvama alates 2013. aastast.

PLATVORMISTUMINE

Veelgi olulisem on mõista, et platvormi loogikal põhinevad ärimudelid ei piirdu ainult tehnoloogiasektoriga. Üha enam mõjutab digiteerimine erinevaid sektoreid ja peaaegu kõik edukad ettevõtted on teatud ulatuses digiettevõtted. Platvormistumine on paratamatult trend energeetikas, transpordis, rahanduses ja isegi põllumajanduses. Tehnoloogia kasutamine võimendab nimetatud sektorites domineerivate platvormide loomist, mis suurendavad oluliselt turukontsentratsiooni. Võrguefekt ja võitja-võtab-kõik-ärimudel võimaldavad kontrollida turgu platvormi loodud reeglite abil.

Uutes oludes segunevad kategooriad nagu transport ja tehnoloogia. Näiteks Bolt on nii transpordi- kui ka tehnoloogiaettevõte, kuhu Hiina digiplatvorm on investeerinud (Bolt 2017). Samuti Transferwise, mis on nii rahandus- kui ka tehnoloogiaplatvorm. Ka Omniva koostöö Hiina platvormidega puudutab nii tehnoloogiat kui ka logistikat, kusjuures iroonilisel kombel on Eesti riigifirma teinud turule laienemise Hiina firmadele soodsamaks kui teistele platvormidele (Omniva 2016; Larcon 2017; Palgi 2020).

Hiina plaanib digiplatvormidel põhinevate majandussektorite arendamist, millesse panustavad ka Saksa ettevõtted Siemens, Bosch ja SAP (Mercator Institute for China Studies 2020). Lisaks juba globaalselt domineerivatele tarbijaplatvormidele nagu Tencent ja Baidu, mis väärtuse järgi on maailma kümne suurima börsiettevõtte hulgas, loob Hiina platvorme erinevates tööstusharudes, näiteks INDICS sõjatööstuses ja Haier elektroonikatööstuses. Mercatori hinnangul on kolmandik tööstusliku asjade interneti ühendustest 2025. aastaks Hiinas. Uute tehnoloogiate enda huvides standardimiseks on Hiina loonud mitmesuguseid poliitikameetmeid, näiteks Internet+, Made in China 2025 ja China Standards 2035.

Platvormistumise tähtsust on vajalik mõista just digitaalsete ökosüsteemide kontekstis, mis on olnud meie ümber juba 1990. aastatest. Esialgu rõhutati interneti hajutatust kui eelist, mida kutsuti „rumalaks võrguks“ (Isenberg 1998).

Viimastel kümnenditel on digitaalsed võrgustikud muutunud tsentraliseeritumaks ja nutikamaks. Ökosüsteemides on toimunud nn platvormiseerumine, mis Nobeli majanduspreemia laureaadi Jean Tirole'i uurimustöö järgi võimaldab luua kahe- või mitmepoolseid turge, kus teatud tegevuse kasumi arvelt subsideeritakse teisi tegevusi, et saavutada turul valitsemine (Rochet, Tirole 2003). Heaks näiteks on siin Google, mis reklaamimüügi tulu abil pakub nn tasuta otsingut.

Platvormi loogikal põhinevad ärimudelid ei piirdu ainult tehnoloogiasektoriga.

Samuti on teadlased toonud esile platvormistumisega kaasnevaid teisi domineerimisele kaasa aitavaid aspekte: kasutajate lukustamine, ühendatuse kultuur, piirressursid, nn pika sabaga turud ja platvormist sõltuv ettevõtlus (Arthur 1989; Katz, Shapiro 1994; Evans 2003; Noe, Parker 2005; van Alstyne, Brynjolfsson 2005; Brynjolfsson *et al.* 2006; Parker, van Alstyne 2005; van Dijck

2013; Cutolo, Kenney 2019). Kuid just ökosüsteemide käsitlus on esmatähtis mõistmaks digiplatvormide olemustäiust; see on platvormimajandusest oluliselt avaram mõiste, mida on viimasel ajal digiplatvormide esiletõusu kirjeldamisel palju kasutatud (Cusumano, Yoffie 1999; Gawer, Cusumano 2002; Ghazawneh, Henfridsson 2013; Kenney, Zysman 2016; Jacobides *et al.* 2018).

Nimetatud platvormid ei ole ainult äritehingute vahendajad, vaid ka neis osalejad, valvurid ja digitaalse turuplatsi reeglite loojad. Asümmeetrilise info ja huvide konfliktide oskuslik (ära)kasutamine võib viia nii usalduse kaotamiseni spetsiifiliste turgude vastu kui ka vähendada majanduse ja ühiskonna toimimiseks vajalike institutsioonide legitiimsust.

Platvormid pole ainult äritehingute vahendajad, vaid ka neis osalejad, valvurid ja digitaalse turuplatsi reeglite loojad.

Samuti on sellised suured platvormid sarnased süsteemselt oluliste pankadega, luues majanduse jaoks kriitiliselt olulise taristu. Sellega seoses pakuvad platvormid poolavalikke kaupu ning muutuvad liiga suureks, et kokku kukkuda (Kitsing 2018). Mõned asjatundjad on isegi viidanud, et tehnoloogiaplatvormid võiksid muutuvas maailmakorralduses olla Vestfaali süsteemi riikide asendajad (Foroohar 2019).

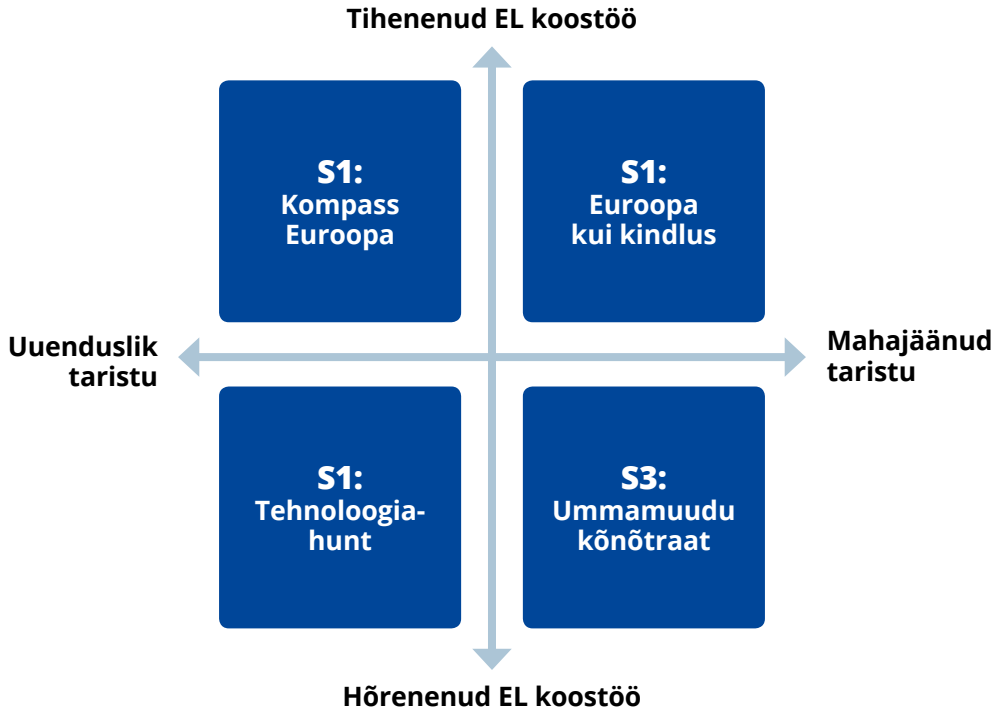
Selles kontekstis ei saa vaadata Hiina platvormide investeeringuid kui ainult majandustehinguid, vaid tuleb läheneda neile terviklikult ning vaadata kõiki kaasnevaid muutusi väärtusahelates. Nendes väärtusahelates luuakse väärtust ja antakse edasi väärtusi. Arcesati (2020) on kaardistanud, kuidas ainult tehingute põhine lähenemine digivaldkonnas on paljude Euroopa firmade ja riikide puhul viinud soovimatutele tagajärgedele.

ALTERNATIIVSED TULEVIKUD

Hiina investeeringute tuleviku kohta ei ole mõistlik välja pakkuda ainult ühte nägemust või prognoosi, vaid erinevate tõlgenduste arvesse võtmiseks on mõistlikum luua alternatiivseid stsenaariume. Kuna tulevikuarenguid iseloomustab kõrge määramatuse ja kompleksuse tase, tuleb luua alternatiivsed, erinevate võtmetegurite koosmõjul põhinevad stsenaariumid (Schwartz 1991; Shoemaker 2004; Ramirez, Wilkinson 2016). Paljud arenguseireüksused üle maailma on loonud stsenaariume, mille põhjal saab kirjeldada alternatiivseid tulevikke digiplatvormide arengu kohta.

Kokkuvõtvalt kerkib esile kolm stsenaariumide kogumikku: digitaalsed ökosüsteemid, kus domineerivad eraplatvormid; digitaalsed ökosüsteemid, kus domineerivad riigid ning hajutatud ökosüsteemid (Kitsing, Vallistu 2020).

Kuna sellised kirjanduse ülevaate põhjal loodud stsenaariumide kogumikud võivad jääda spetsiifilises poliitika kontekstis liiga abstraktseks, on Arenguseire Keskus kirjanduse ülevaadete põhjal, veebiseminaridel osalenute arvamuste alusel ja ekspertarutelude käigus ühisloome tulemusel loonud neli globaalsete jõujoonte muutumise stsenaariumi aastani 2035 (Arenguseire Keskus 2020). Need toovad esile globaalsete jõujoonte muutuste tähenduse ELi ja Eesti arengule ning nende abil saab kujundada erisuguseid



JOONIS 1. Võtmetegurid ja stsenaariumid

Allikas: autori koostatud

tulevikukäsitlusi Hiina investeeringute kohta ELi digiplatvormidesse.

Ekspertarutelu käigus tuvastati kaks peamist võtmetegurit, milleks on ELi toimimine ja taristu areng. ELi-sisene koostöö võib järgmise 15 aasta jooksul kas tiheneda või hõreneda. Näiteks kui ELi riigid teevad omavahel tugevamat koostööd, loob see ka eelduse tugevamaks koostööks Ameerika Ühendriikidega Hiina suunal, mille puudulikkus on aidanud kaasa Hiina mõjujõu kasvule (Godement 2020). Joe Bideni valimine USA presidendiks 2020. aasta sügisel tugevdab seda potentsiaali ELi ja USA koostööks (Asia Society 2020).

Millisel viisil ELi riikide vaheline koostöö tugevneb, on samas lahtine – rohkem rõhku võidakse panna majandusliku konkurentsivõime kasvatamisele, sotsiaalpoliitikale või välispoliitikat puudutavale koostööle. Joonis 1 toob välja, kuidas kahe võtmeteguri kombinatsioonis tekib neli alternatiivset stsenaariumi.

Taristu on üha enam muutunud geopoliitiliseks instrumendiks, mille kasutamise tõhusus tuleneb otseselt eespool kirjeldatud platvormistumisest. Keskne küsimus

Ekspertarutelu käigus tuvastati kaks peamist võtmetegurit, milleks on ELi toimimine ja taristu areng.

Stsenaarium/olemus ja tähendus	Iseloomujooned	Tähendus Hiina investeeringute jaoks
S1: Kompass Euroopa	Euroopa kui suunanäitaja maailmas. Strateegilised investeeringud energeetika-, transpordi- ja digitaristusse.	Regulatsioonid takistavad Hiina investeeringuid. Parimal juhul vähemusosalus on lubatud mittestrateegilistes firmades. ELi platvormid konkureerivad Hiinaga maailmas.
S2: Euroopa kui kindlus	Euroopa koostöö tiheneb sotsiaalses ja regulatiivses valdkonnas. Ettevõtete konkurentsivõime ja taristuinvesteeringud vähenevad.	EL kaitseb turgu Hiina investeeringute eest. Hiina ja USA platvormid domineerivad väljaspool ELi, mille platvormid ei suuda konkureerida ja vananevad.
S3: Ummamuudu kõnõtraat	Euroopa koostöö hõreneb ning tehnoloogiline mahajäämus kasvab. Olulisi taristuarendusi ei tehta ning maailma huvi Euroopa vastu väheneb.	Vähene huvi ja riiklike regulatsioonide poolt balkaniseeritud ELi turg teeb Hiina investeeringute sissevoolu keeruliseks. Samas osas riikides on neil võimalusi laieneda.
S4: Tehnoloogiahunt	Euroopa koostöö keskendub ühisturu toimimisele. USA ja Hiina majandushuvide kasv, kes panustavad ka taristu arendamisse. Erasektori ja linnade roll suureneb.	Hiina investeeringutel on hea ligipääs teatud ELi piirkondades. Teistes domineerib USA. EL muutub Hiina ja USA platvormide lahinguväljaks.

TABEL 2. Stsenaariumide olemus ja tähendus Hiina investeeringute jaoks Euroopa digiplatvormidesse

Allikas: autori koostatud

järgmise 15 aasta jooksul on, kuivõrd võtab EL juhtrolli digi-, energeetika- ja transpordisektori arendamisel või panustavad Euroopa taristu arendamisse peamiselt erasektor, suurlinnad, Hiina või Ameerika Ühendriigid. Taristu areng sõltub ka inimeste hoiakutest, mis võivad Euroopas piirkonniti oluliselt varieeruda.

Stsenaariumide iseloomujooned ja tähendus Hiina investeeringute jaoks on esitatud tabelis 2.

Foto: Shutterstock

Stsenaarium „Kompass Euroopa“ tähendab rohkem Euroopat suunanäitajana nii maailmas kui ka Eestis ning uuenduslikku taristut. ELi liikmesriikide koostöö tiheneb ning EL on oluline energeetika-, transpordi- ja digitaristusse investeerija. Tihe koostöö annab tunnistust sellest, et EL on oluline jõud maailmamajanduses ja -poliitikas ning suudetakse teha vajalikke taristuinvesteeringuid, et tugevdada oma positsiooni maailmas.

ELi standardid, nii tehnoloogilised kui ka näiteks andmekaitse standardid, juurduvad tasapisi ka ELi-välistes riikides ja piirkondades. See tähendab ELi ja Hiina platvormide üha tugevamat konkurentsi üle maailma. Hiina investeeringute tegemine ELi platvormidesse ei ole enam võimalik ning lisaks püüab EL suurendada

enda platvormide haaret väljaspool ELi, mis kindlasti tekitab pingeid.

Foto: Shutterstock

Stsenaarium „Euroopa kui kindlus“ tähendab rohkem Euroopat, kuid mahajäänud taristut. Selles stsenaariumis on Euroopa koostöö küll tihenenud, kuid konkurentsivõime soodustamise asemel keskendutakse (üle)reguleerimisele ja sotsiaalse kindluse tagamisele. EL on oluline jõud maailmas, kuid Euroopa ettevõtete võime konkureerida maailmaturul on kahanemas. EL on võtnud pigem kaitsepositsiooni kui suunanäitaja rolli.

EL võtab Euroopa digiplatvormidesse tehtavate Hiina investeeringute suhtes kaitsepositsiooni, tõrjudes neid siseturult ning proovides leida alternatiive avaliku sektori investeeringute ja eraettevõtete toetamise abil. Samas on ELi suutlikkus Hiina platvormidega konkureerida kesine.

Foto: Shutterstock

Stsenaarium „Ummamuudu kõnõtraat“ tähendab vähem Euroopat ja vananenud taristut. See kirjeldab maailma, kus ELi koostöö on hõrenenud, mis on viinud ka tema tähtsuse olulise vähenemiseni maailmamajanduses ja -poliitikas. Selles stsenaariumis ei ole Euroopa ka teiste suurvõimude jaoks esimene valik, kuna nad keskenduvad pigem võimalustele Aasias ja Aafrikas.

Mahajäänud Euroopal endal ei ole vahendeid ja teistel pole huvi siinses piirkonnas digiplatvormidesse piisavalt investeerida. Euroopa turg balkaniseerub ning riikide poliitika seab takistusi platvormistumisele, mis põhineb mastaabiefektil. Hiina platvormid võivad olla ühel või teisel kujul saadaval ja esindatud sõltuvalt ELi riikide regulatsioonidest, kuid põhihuvi investeeringute puhul on väljaspool ELi.

Foto: Shutterstock

Stsenaarium „Tehnoloogiahunt“ tähendab vähem Euroopat, kuid uuenduslikku taristut. ELi koostöö on hõrenenud, keskendudes ainult ühisturu toimimisele, mis on tihtipeale samuti piiratud. Hiina ja USA huvid ning võimalused Euroopa turul on suurenenud. Osa ELi riike eelistab majanduskoostööd Hiinaga ja teised USAga. Põhjala majandused kasvavad palju kiiremini kui Lõuna-Euroopa omad ning nad on üha enam integreeritud Põhja-Ameerika turuga. Kuna riigid on kaotanud legitiimsust, on olulise rolli võtnud suurlinnad ja ettevõtted.

Osa Euroopa piirkondi, sealhulgas Eesti, on muutunud suurte USA platvormide uute lahenduste testimise kohaks, kus taristu arendamisel ongi peamiselt

keskendutud digilahenduste loomisele. See pakub tugevat konkurentsi Hiina investeeringutele digiplatvormidesse, mis domineerivad teistes Euroopa piirkondades. Sisuliselt on EL Hiina ja USA tehnoloogiaplatvormide lahinguväli.

KOKKUVÕTE

Hiina investeeringud ELi keskenduvad peamiselt sektoritele, mida iseloomustab platvormistumine. Sellega kaasnevad võrgustiku efektid ja võitja-võtab-kõik-ärimudel ei loo ainult eeldusi tugeva turukontsentratsiooni tekkeks, vaid kätkevad endas olulisi poliitilisi ja sotsiaalseid riske. Seetõttu on vajalik mõelda alternatiivsete lahenduste peale.

Kasutades Arenguseire Keskuse loodud globaalsete jõujoonte stsenaariume, toodi välja neli erinevat alternatiivi Hiina investeeringute jaoks tulevikus. Nende stsenaariumide puhul on peamisteks võtmeteguriteks ELi koostöö ulatus ja võime arendada taristut, sealhulgas digitaristut, kõige laiemas mõttes.

Stsenaariumid näevad peamiselt ette, et Hiina investeeringute tegemine ELi platvormidesse muutub raskemaks, kuid seda erinevatel põhjustel, varieerudes ELi positsiooni paranemisest kuni mahajäämiseni maailmas. Ainult ühe stsenaariumi puhul võib rääkida Hiina investeeringute jõulisest jätkumisest järgmise 15 aasta perspektiivis, kuid seda ainult teatud ELi piirkondades, mis ei tee tugevat koostööd USAga.

Selle põhjal võib järeldada, et Hiina investeeringuid ELi digiplatvormidesse mõjutavad tulevikus peamiselt struktuursed tegurid, mitte päevapoliitilised otsused. Kui see eeldus ei pea paika, ei ole käesolev käsitlus suutnud piisavalt hoomata võimalikult paljusid alternatiivseid tulevikuarenguid, mis mõjutavad Hiina investeeringuid Euroopa digiplatvormidesse.

KASUTATUD ALLIKAD

AMERICAN ENTERPRISE INSTITUTE. (2019). China Global Investment Tracker. – https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/

ARENGUSEIRE KESKUS. (2020). Globaalsed jõujooned 2035. Stsenaariumid ja tähendus Eesti jaoks. Tallinn, Estonia. – https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2020/02/2020_globaalsed-joujooned_aruanne-1.pdf

ARCESATI, R. (2020). Competing with China in the Digital Age. – Merics Report. Papers on China 15.09. – https://merics.org/en/report/towards-principled-competition-europes-china-policy/3-competing-china-digital-age

ARTHUR, W. B. (1989). Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-in by Historical Events. – The Economic Journal, 99(394), 116–131.

ASIA SOCIETY. (2020). Dealing with the Dragon: China as a Transatlantic Challenge. June. – https://asiasociety.org/center-us-china-relations/dealing-dragon-china-transatlantic-challenge

BOLT. (2017). Taxify Partnering with Didi Chuxing. – https://blog.bolt.eu/en/taxify-partnering-with-didi-chuxing/

BRUEGEL. (2020). EU-China Trade and Investment Relations in Challenging Times. Report for the Committee on International Trade of European Parliament. – https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2020/06/EU-China-trade-and-investment-in-challenging-times.pdf

BRYNJOLFSSON, E., HU, Y., SMITH, M. D. (2006). From Niches to Riches: The Anatomy of the Long Tail. – MIT Sloan Management Review, 47(4).

CERULUS, L. (2020). Coronavirus Forces Europe to Confront China Dependency. – Politico. March 6. – https://www.politico.eu/article/coronavirus-emboldens-europes-supply-chain-security-hawks/

CHOICE. (2020). Empty Shell No More: China's Growing Footprint in Central and Eastern Europe. April 7. – https://chinaobservers.eu/new-publication-empty-shell-no-more-chinas-growing-footprint-in-central-and-eastern-europe/

CUSUMANO, M. A., YOFFIE, D. B. (1999). What Netscape Learned from Cross-Platform Software Development. – Communications of the ACM, 42(10), 72–78.

CUTOLO, D., KENNEY, M. (2019). The Emergence of Platform-dependent Entrepreneurs: Power Asymmetries, Risks and Uncertainty. April 15. – https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3372560

DÖPFNER, M. (2020). Wir müssen uns entscheiden. – Die Welt. May 3. – https://www.welt.de/debatte/kommentare/plus207687477/Mathias-Doepfner-Wir-muessen-uns-zwischen-Amerika-und-China-entscheiden.html

EVANS, D. S. (2003). The Antitrust Economics of Multi-Sided Platform Markets. – Yale Journal of Regulation, 20(2), 325–381.

ECFR. (2020). The Meaning of Systemic Rivalry: Europe and China Beyond the Pandemic. June 26. – https://www.ecfr.eu/publications/summary/the_meaning_of_systemic_rivalry_europe_and_china_beyond_the_pandemic

FOROOHAR, R. (2019). Fracturing the Global Economic Consensus. – Financial Times. July 7. – https://www.ft.com/content/7f4c362e-9e73-11e9-b8ce-8b459ed04726

GAWER, A., CUSUMANO, M. A. (2002). Platform Leadership. How Intel, Microsoft and Cisco Drive Industry Innovation. Boston, MA: Harvard Business Review Press.

GILL, C. (2020). CCP Announces a Plan to Take Control of China's Private Sector. Asia Times Financial. 17.09. – https://www.asiatimesfinancial.com/ccp-announces-plan-to-take-control-of-chinas-private-sector?fbclid=IwAR3ENi6MhrtkIcUrksYgkti3cbUkH8cFlPs4A1Sz9KJbxC5WBHeUeRb2tel

GHAZAWNEH, A., HENFRIDSSON, O. (2013). Balancing Platform Control and External Contribution in Third-Party Development: The Boundary Resources Model. – Information Systems Journal, 23(2), 173–192. DOI:10.1111/j.1365-2575.2012.00406.x

GODEMENT, F. (2020). Europe's Pushback on China. Institut Montaigne. Policy Paper. June. – https://www.institutmontaigne.org/en/publications/europes-pushback-china

ISENBERG, D. (1998). The Dawn of the Stupid Network. – ACM Networker, 2(1), 24–31.

JACOBIDES, M. G., CENNAMO, C., GAWER, A. (2018). Towards a Theory of Ecosystems. – Strategic Management Journal, 39(8), 2255–2276. DOI: 10.1002/smj.2904

KARINDI, L. (2020). How China is Buying Influence in Europe. – CHOICE. July 7. – https://chinaobservers.eu/how-china-is-buying-influence-in-europe/

KATZ, M. L., SHAPIRO, C. (1994). Systems Competition and Network Effects. – Journal of Economic Perspectives, 8(2), 93–115.

KENNEY, M., ZYSMAN, J. (2016). The Rise of Platform Economy. – Issues in Science and Technology, 32 (3). – https://issues.org/the-rise-of-the-platform-economy/

KITSING, M., VALLISTU, J. (2020). Future of Governance for Digital Platform Ecosystems. – X.-S. Yang, Sherratt, S., Dey, N., Joshi, A. (Eds.). Fifth International Congress on Information and Communication Technology: ICICT London, February 20–21. Springer Nature.

KITSING, M. (2018). Regulation of Digital Platform in Europe: a Building Bloc or a Stumbling Bloc? – Baltic Rim Economies, 2, 53.

LARCON, J. P. (2017). The New Silk Road. China Meets Europe in the Baltic Sea Region. A Business Perspective. Singapore: World Scientific.

MERCATOR INSTITUTE FOR CHINA STUDIES. (2020). China's Digital Platform Economy: Assessing Developments Towards Industry 4.0. Challenges and Opportunities for German Actors. May 29. – https://merics.org/en/report/chinas-digital-platform-economy-assessing-developments-towards-industry-40

MURGIA, M., GROSS, A. (2020). Inside China's Controversial Mission to Reinvent the Internet. – FT Magazine. Technology Section. March 27. – https://www.ft.com/content/ba94c2bc-6e27-11ea-9bca-bf503995cd6f?fbclid=IwAR1fqpOgvwPmLh0e4kRQaAHmt0d--N1oCyo31M8Xz2bp1R34U5R5t0VGUx0

NOE, T. H., PARKER, G. G. (2005). Winner Take All: Competition, Strategy and Structure in the Internet Economy. – Journal of Economics and Management Strategy, 14(1), 141–164.

OMNIVA. (2016). Omniva is a part of explosive growth of Chinese e-commerce. Omniva website. October 27. – https://www.omniva.ee/index.php?article_id=533&page=888&action=article&

PALGI, G. (2020). Valus ninanips tarbijatele: Hiina odavpakkide eest peab edaspidi tunduvalt rohkem maksma. – Delfi Ärileht. 29. jaanuar. – https://arileht.delfi.ee/news/uudised/valus-ninanips-tarbijatele-hiina-odavpakki-de-eest-peab-edaspidi-tunduvalt-rohkem-maksma?id=88789133

PARKER, G. G., VAN ALSTYNE, M. W. (2005). Two-Sided Network Effects: A Theory of Information Product Design. – Management Science, 51(10), 1449–1592.

RAMIREZ, R., WILKINSON, A. (2016). Strategic Reframing. The Oxford Scenario Planning Approach. Oxford: Oxford University Press.

ROCHET, J. C., TIROLE, J. (2003). Platform Competition in Two-Sided Markets. – Journal of European Economic Association, 1(4), 990–1029.

SHI-KUPFER, K., OHLBERG, M. (2019). China's Digital Rise: Challenges for Europe. Berlin: Mercator Institute for China Studies.

SCHWARTZ, P. (1991). The Art of Long View: Planning for the Future in an Uncertain World. New York: Doubleday.

SHOEMAKER, P. J. (2004). Forecasting and Scenario Planning: The Challenges of Uncertainty and Complexity. – D. J. Koehler, N. Harvey Eds.). Blackwell Handbook of Judgement and Decision Making. Oxford: Blackwell Publishing.

SPOTIFY TECHNOLOGY S.A. (2020). Form 13G/A 2019. – https://www.sec.gov/edgar.shtml

VAN ALSTYNE, M., BRYNJOLFSSON, E. (2005). Global Village or Cyberbalkans: Modeling and Measuring Electronic Communities. – Management Science, 51(6), 851–1013. DOI: 10.1287/mnsc.1050.0363

VAN DIJCK, J. (2013). The Culture of Connectivity. A Critical History of Social Media. Oxford, UK: Oxford University Press.

WORLD BANK. (2019). TCdata360. Foreign Direct Investment. – https://tcdata360.worldbank.org/

Milliste stsenaariumide poole oleme teel?

TEA DANILOV
Arenguseire Keskuse juhataja

Koroonakriis on riigivalitsemisele paras proovikivi – see võib aidata näha valikuvõimalusi avarama pilguga ja seada neist kokku parima võimaliku portfelli.

Analüütikud ja andmeteadlased üle maailma on hädas, sest mudelid ei tööta. Ettevõtete ja inimeste käitumine on koroonakriisis nii drastiliselt muutunud, et harjumuspäraste käitumismustrite alusel koostatud prognoosimudelid või ka näiteks anomaaliate tuvastamise mudelid ei anna praegu usaldusväärseid tulemusi. Kulub mõni aeg, enne kui käitumismustrid niipalju stabiliseeruvad, et nende alusel koostatud algoritme võib jälle usaldama hakata.

Prognoosimudelite kasutuks muutumise üks ilminguid on see, et ühtäkki räägitakse igal pool vajadusest stsenaariumide järele, et valitsevat suurt määramatust kuidagi vähendada ja seeditavaks muuta. Kui me ei saa arvestada ühe kõige tõenäolisema arenguga, peame arvestama terve arenguvõimaluste spektriga.

Stsenaariumianalüüs on meetod arenguvõimaluste spektrist kõige olulisemate mõjutegurite tuvastamiseks ning tegurite ja nende erinevate olekute kombinatsioonides tekkida võivate olukordade kirjeldamiseks. Stsenaariumides esile kerkivad võimalused ja riskid aitavad koostada tulevikukindlamaid tegevusplaane – näiteks selliseid, kus ükski oluline risk mistahes stsenaariumis ei jääks katteta ega saaks tabada meid ootamatult.

Stsenaariumid pole kasulikud loomulikult mitte ainult koroonakriisis, vaid ka rahulikumail aegadel. Eesti Riigikogu võttis 2016. aastal vastu arenguseire seaduse, mis sedastab, et Eestis tuleb läbi viia arenguseiret. Seaduse järgi on arenguseire *Eesti ühiskonna pikaajaliste arengute tuvastamine ja analüüs ning nende põhjal arengustsenaariumite koostamine koos ühiskonnale avanevate võimaluste ja ohtude eristamisega, arengustsenaariumite realiseerumise jälgimine ning vajaduse korral arengustsenaariumite ja nende järelmite korrigeerimine.* Arenguseiret viiakse läbi arenguseire tegevuskava alusel, milles sisalduvad teemad kinnitab igal aastal arenguseire nõukoda.

Aastail 2017–2020 on Arenguseire Keskus loonud kuus komplekti stsenaariume: riigivalitsemise ja e-riigi, tööturu, tootlikkuse, regionaalse majanduse, pensioni ja globaalsete jõujoonte teemadel. Stsenaariumide ajahorisont on ulatunud aastast 2030 (riigivalitsemise ja e-riigi

stsenaariumid) aastani 2050 (pensionistsenaariumid), kuid muudel juhtudel langenud kenasti kokku käesoleva Riigikogu Toimetiste numbri ajahorisondiga ehk aastaga 2035. Käesolev kirjatöö analüüsib, mida neist stsenaariumikomplektidest praeguseks hetkeks arvata – kas saame juba öelda, kust kuhu oleme liikumas?

Vaatluse alla on pigem mõtet võtta aastail 2017–2018 tehtud töid, millest on praeguseks kaks aastat möödunud, kui neid, mis said punkti alles eelmisel sügisel või sel kevadel. Seega keskendub käesolev kirjatöö tööturu, tootlikkuse ning riigivalitsemise ja e-riigi stsenaariumidele.

Koroonakriis kõigi oma ootamatustega on toonud kaasa, et stsenaariumides sisalduvad arutluskäigud on tavapärasest kiiremini moraalselt vananenud. Mõned veel aasta-paar tagasi kujutletud põhjused, miks võiksime jõuda ühte või teise stsenaariumisse, tunduvad hädised selle mootori kõrval, mille on tööle pannud viirusekriis. Kuid isegi kui lahenduskäigud on valed, võivad vastused olla õiged – mitmed stsenaariumid on muutunud üleöö tublisti tõenäolisemaks. Järgnevalt antakse ülevaade Arenguseire Keskuses aastail 2017–2018 loodud stsenaariumidest ja sellest, kas ja mida on juba võimalik öelda nende realiseerumise kohta.

TÖÖTURG

Stsenaariumides „Tööturg 2035“ on peamiste mõjuteguritena analüüsi käigus sõelale jäänud tehnoloogia ja ränne. Täpsemalt, kas **tehnoloogia** edasine areng on tööhõivesõbralik või tööhõivevaenulik ning kas Euroopa Liit on töörändele pigem suletud või pigem avatud. Tööturu stsenaariumidest on Riigikogu Toimetistes nr 38 kirjutanud ka Johanna Vallistu (2018).

Konsultatsioonifirma McKinsey leidis 2017. aastal (McKinsey and Company 2017), et kuigi loomulikult võtab tehnoloogia üle palju funktsioone, mida varem tegid tööturul inimesed, avab tehnoloogia areng ka ukse paljudele täiesti uutele töövõimalustele. Mõelge näiteks toidublogijatele, juutuuberitele, sõidujagajatele või andmepuhastajatele. Eestile prognoositi, et aastaks 2030 kaob Eestis küll 13 protsenti töökohtadest, kuid juurde luuakse 5 protsenti digivaldkonna töid ja 10 protsenti teisi töid, mis tähendab kokkuvõttes 1,6 protsendi suurust töökohtade arvu kasvu.

McKinsey jättis siiski endale võimaluse olukorrast puhaste paberitega välja tulla ka juhul, kui see prognoos ei täitu, lisades juurde reservatsiooni, et prognoosi täitumine eeldab oluliste „hõõrdumiste“ *(frictions)* puudumist tööturul. Mõeldes selle all inimeste oskuste ja teadmiste piisavat sobivust uute tekkivate töövõimalustega.

Tööhõivevaenulikuma tehnoloogilise arengu korral tuleb uusi töökohti tööturule juurde vähem ja aeglasemas tempos, kui tehnoloogia neid kaotab. Üldiselt on just see olnud mitmete viimase kümnendi uuringute keskne narratiiv, näiteks Frey ja Osbourne'i 2013. aastal palju kõlapinda leidnud uuring (Frey, Osborne 2013; 2017), kus nad leidsid, et USAs on ohus tervelt 47 protsenti töökohtadest. See apokalüptilisus hoogustas maailmas debatti kodanikupalga teemal, aga pani ka mitmeid teisi analüüsikeskusi kalkulaatorit ja sulge haarama. Teema edasiarendusena tuli OECD välja analüüsiga (OECD 2018b), mis ütleb, et tervete töökohtade asemel tuleb vaadelda erinevaid ülesandeid, millest töö ühel töökohal koosneb. Juhtub, et masin võtab küll ulatuslikult töökoha ülesandeid üle – näiteks iseteeninduskassad – aga müüjad peavad edaspidi hoopis aitama kliente kassadega toime tulla. Seega osa töökohti jääb alles, kuigi nende iseloom muutub.

Kui seni on uued töökohad teenustes osaliselt kompenseerinud töökohtade kadu tööstuses, siis tasahaaval jõuab automatiseerimine ka teenustesse. Juturobotid asendavad kõnekeskuste töötajaid, automatiseeritud otsustusprotsessid ja nutilepingud vähendavad inimtööjõu vajadust lihtsamates finants- ja juriidilise valdkonna ülesannetes. Need

arengud on vähem silmatorkavad kui automatiseerimine tööstuses, sest need reeglina ei jõua leheveergudele – korraga ei kaota tööd 500 inimest. Vaid eilse 500 töötaja asemel on täna 495 ning veel mõne aja pärast 480 jne. Inimtööjõu vähenemine mitmetes teenussektorites on hiiliv ja vargne protsess.

Eraldi mõõde diskussioonis, kuidas tehnoloogia kaotab töökohti, on seotud oskustasemetega. On leitud (Green 2019), et suurima löögi all on keskmise oskustasemega töötajad. Uute tehnoloogiate arendamine ja rakendamine tähendab suurenevat vajadust kõrge kvalifikatsiooniga töötajate järele, seega selles segmendis tuleb töövõimalusi juurde. Kui kõrgema palga teenijaid lisandub, kasvab nõudlus erinevate isiku-, mugavus- ja meelelahutusteenuste järele – need uued töövõimalused tekivad madala oskustasemega tööturu segmendis. Keskmisel oskustasemel pole töökohtade loomise efekti märgata, vastupidi, tehisintellekti rakendused ulatuvad selles segmendis kaugemale kui varasem automatiseerimine. Kuna keskmist oskustaset nõudvat tööd on vähem, töötavad sellised inimesed järjest rohkem kohtadel, kus piisab üsna madalast kvalifikatsioonist. See tähendab väiksemat palka, rohkem tähtajalisi töölepinguid ja osaajaga tööd, samuti keskmisest lühiajalisemat ühes kohas töötamist. Tulemusena tööturg polariseerub: keskklassi ehk ligikaudu keskmise palga teenijaid jääb vähemaks.

Eelöeldut arvestades võib öelda, et ühte selget vastust ei ole. Tehnoloogia edasine areng võib teatud tüüpi hõivet soosida ning teatud tüüpi hõivet vähendada, ühiskondlik saldo sõltub paljudest asjaoludest.

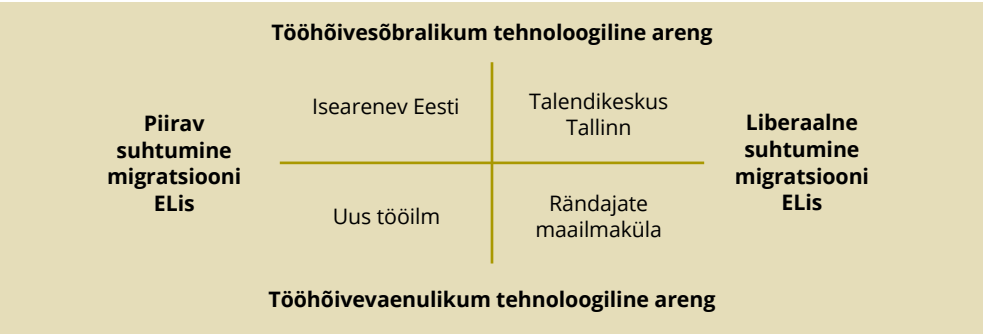
Tööturustsenaariumide teine keskne mõõde on **tööränne** – selle lihtsus või keerukus ja iseloom. Kuna Euroopa Liidus kehtib inimeste vaba liikumine, ehitati stsenaariumid üles eelkõige töörändele kolmandatest riikidest. „Töörändele avatum“ tähendab seda, et tööränne kolmandatest riikidest on varasemast lihtsam. „Töörändele suletum“ tähendab vastupidist olukorda: tööränne kolmandatest riikidest on varasemast keerulisem.

Stsenaariume koostades ei tundunud mõistlik eeldada, et ränne võiks olla seadusjõuga takistatud ka Euroopa Liidu sees. Reaalelulisi takistusi muidugi esineb, näiteks on jätkuvalt probleeme kutsekvalifikatsioonide tunnustamisega, turukaitse mõne muu väljendusvormiga või lihtsalt taunivate hoiakutega „teistmoodi“ või „mujalt“ inimeste suhtes. Kuid vähemalt paberil kehtib ELis inimeste vaba liikumine.

Tööturg polariseerub: keskklassi ehk ligikaudu keskmise palga teenijaid jääb vähemaks.

Ootamatult osutus aga tegelik elu tublisti värvikamaks kui mõttelend – koroonakriis ei sulgenud piire mitte üksnes kolmandatele riikidele, vaid esimese ehmatusega ka palju sisepiire. Käesoleva artikli koostamise ajal on Ungari äsja sulgenud piiri kõigile, kes pole Ungari kodanikud ning pole teada, kuidas asjad viiruskriisi sügislaine ajal edasi arenevad.

Tööturustsenaariumid koostati aastal 2018 ehk paar-kolm aastat pärast rändekriisi haripunkti. Pinged olid küll leevenenud, kuid toonud siiski kaasa põhimõttelisi muutusi suhtumises kolmandatest riikides pärit välitööjõu kasutamisse, millest ka Eesti ei ole jäänud puutumata. Kuid pagulaste ja lihttööjõu tõrjumise taustal hoogustasid paljud ELi riigid pingutusi kvalifitseeritud tööjõu riiki meelitamiseks. Näiteks asuti Saksamaal välja töötama uut oskustööjõu



JOONIS 1. Stsenaariumid „Tööturg 2035“

Allikas: Tööturg 2035. 2019

sisserände seadust, mis jõustus käesoleva aasta märtsis (Information on the Skilled Immigration Act 2019). Seega, stsenaariumides kasutatud „avatum tööränne“ ja „suletum tööränne“ on tegelikkuses kompleksne näitaja, kus ränne võib olla suletud teatud gruppidele, aga avatud teistele.

Kirjeldatud trendianalüüsi tulemusena loodud stsenaariume esitab joonis 1.

Stsenaarium **„Talendikeskus Tallinn“**, kus leiab aset kiire tehnoloogiline areng, piirid on lahti ning Tallinnast kujuneb oluline tõmbekeskus Põhja-Balti regioonis, sai kiiresti enamiku konverentsidel, aruteludel ja töötubades osalenute lemmikuks. Arusaadavalt, sest sel on enim ühisosi Eestis seni viljeletud innovatsiooni- ja majandusarengu poliitikaga, eelkõige pingutustega meelitada Eestisse kõrge kvalifikatsiooniga töötajaid ja iduettevõtjaid, mida esindavad näiteks algatused Startup Estonia ja Work in Estonia. Nagu eespool käsitletud, lisandub kõrge keskmise palga ja innovatsiooniga seotud töökohtadega ka töövõimalusi madalas oskuste segmendis.

Selles stsenaariumis ka rännatakse palju, seejuures maksab tähele panna, et ränne on ringlev – hooajatöölised lähevad, tulevad ja lähevad jälle, samuti ka talendikad rahvusvahelised töötajad ja ettevõtjad. Miks nii? Vastus on lihtne – lahtised piirid ei sunni inimesi ümber asuma, sest kodukohta naasta ja sealt taas Eestisse tulla on lihtne. Kui piirid on kinni, kipuvad eriti madala kvalifikatsiooniga töörändajad pigem sihtriiki paikseks jääma, sest kui mõneks ajaks koju lähed, pole kindel, et tagasi saad tulla (Lauren 2018).

Siiski ei ole see läbini positiivne stsenaarium. Areng koondub Tallinna, vähemal määral Tartusse, teiste piirkondade mahajäämus süveneb. Süveneb ka töö tasustamise ebavõrdsus ning tööturu polariseerumine, kasvavad pinged kohalike ja võõraste vahel.

Me pole liikunud „Talendikeskus Tallinna“ poole, vaid sellest jõudsalt eemale.

Kui vaadata, kuhu elu meid paari aastaga on viinud, saab selgeks, et me pole liikunud „Talendikeskus Tallinna“ poole, vaid sellest jõudsalt eemale. Seda just rände mõõtmes, kuna koroonakriis ja sellele järgnenud otsused on sisuliselt seisanud inimeste piiriülese liikumise. Kuigi selline seisak on tõenäoliselt ajutine, pole sugugi selge, milliseks kujuneb

rändealane olukord edaspidi ning kriiseelsest olukorrast avatumat tulevikku pole niipea põhjust loota. Ka tööpuudus on koroonakriisis järsult kasvanud, hakates meenutama stsenaariume, mis asuvad „tööhõivevaenulikes" segmentides.

Praeguse olukorraga on üsna rabavalt sarnane stsenaarium **„Uus tööilm"**, mis kirjeldab kõrget ja pikaajalist tööpuudust kombinatsioonis kinniste piiridega. Seal kehtivad eeldused, et ränne kolmandatest riikidest on takistatud ning automatiseerimise ja digitaliseerimise tulemusel kaob majanduses rohkem töökohti kui juurde tuleb. Koroonakriisi kaasatoodud tööpuudus on küll hoopis teise iseloomuga ja loodetavasti ülekaalukalt lühiajaline. Kuid kriisiga kaasnev kiirendatud kurss automatiseerimisele ja äritegevuse internetti kolimisele tähendab seda, et tööpuudus võib jääda ka pikaajaliselt kõrgemaks kriisieelsest tasemest ning muutub vajatavate oskuste komplekt.

Stsenaarium „Uus tööilm" jätkub tõdemusega, et hakkamasaamiseks tuleb paljudel ümber õppida, et leida töövõimalus uuel elualal või leida muid viise elatise teenimiseks, näiteks platvormitöö. Kuid platvormide vahendusel töötamine sageli ei võimalda ravikindlustust, rääkimata pensionist ja tasustatud puhkusest. Välismaale tööle minna on väga keeruline, nagu ka inimesi teistest riikidest Eestisse saada. Ülepiiriline virtuaaltöö võib saada päästerõngaks neile, kel piisavalt rahvusvahelist läbilöögivõimet. Hulk ettevõtteid, kes peavad tulema toime ilma välistööjõuta, lõpetavad tegevuse või automatiseerivad hoogsalt. Talendipõud õõnestab innovatsioonivõimet.

Kõigist koostatud tööturustsenaariumidest oli see kõige selgem juhtum kodanikupalgaks, kuigi paradoksaalselt on just selles stsenaariumis ka riigil kõige vähem raha selle maksmiseks. Kuid on mõeldav, et just selles kõige süngemas stsenaariumis on võimalik see, mis muidu ei juhtuks, nimelt inimeste ühiskondliku staatuse ümbermõtestamine nii, et selle keskmes ei ole enam töö ja töökoht ning sellest lähtuv tarbimistase.

Eelöelduga ei soovi ma väita, et Eesti praegune tegelikkus juba vastaks selle stsenaariumi lõpplahendusele, kaugel sellest. Küll aga on kohane märkida, et vaid paari aastaga oleme stsenaariumide raamistikus liikunud allapoole (kahanev tööhõive, kasvav tööpuudus) ning vasakule (varasemast oluliselt piiratum ränne).

Rahvusvahelised väärtusahelad on lühenemas ja ümber kujunemas.

TOOTLIKKUS

Aastatel 2017–2018 läbiviidud tootlikkuse stsenaariumianalüüsis otsisime rahvusvahelise majanduskeskkonna võtmetegureid, mis enim mõjutavad Eesti ettevõtete äriedu.

Eesti majanduse edu sõltub ekspordist. Stsenaariumianalüüsi raames läbiviidud ettevõtete tarnevõrgustike analüüs tõi esile, et kuigi eksportööre on Eesti ettevõtete seas 20 protsenti, on 80 protsenti Eesti ettevõtetest mitte rohkem kui ühe sammu kaugusel ekspordist (Unt *et al.* 2018). Ehk kes ei ekspordi ise, need müüvad oma tooteid-teenuseid kellelegi, kes ekspordib.

Mitmed uuringud (Männasoo *et al.* 2018) on tõdenud, et ettevõtete tootlikkuse olulisim määraja on ettevõtte positsioon lisandväärtuse loomise ahelas (edaspidi: väärtusahel). Seejuures eksportivad ettevõtted tegutsevad rahvusvahelistes väärtusahelates. Kuna enamik Eesti ettevõtteid on omakorda vahetult seotud eksportööridega, saab selgeks, et rahvusvahelistel väärtusahelatel ja nende

võimalikul muutumisel on Eesti majandusele väga oluline mõju.

Juba aastail 2017 ja 2018, kui tootlikkuse stsenaariume koostasime, oli tähelda tav, et rahvusvahelised väärtusahelad on lühenemas ja ümber kujunemas. Viimasel paaril kümnendil valitsenud muster, kus pooltooted toodeti Kagu-Aasia vabrikutes, seejärel transporditi Ida-Euroopa koostetehastesse ning sealt edasi sihtturgudele Lääne-Euroopas ja USAs, on vaikselt, aga kindlalt pinda kaotanud.

Üheks põhjuseks on tööstusrobotite hinnalangus ning järjest laialdasem kasutuselevõtt. See tähendab, et palgakulu tähtsus ettevõtte kulubaasis väheneb oluliselt ning koos sellega ka motivatsioon otsida tootmiseks madalama palgaga asukohti. OECD 2018. aastal läbiviidud analüüs (De Backer 2018) näitab, et tootmisüksuste koduriigist väljaviimise maht on märgatavalt langenud.

Oluline tegur on ka kiire ostujõu kasv ja tööstuslik areng mitmes riigis, eelkõige Hiinas. Kui varem see, mis toodeti Hiinas, tarbiti mujal maailmas, siis üha enam see, mis toodetakse Hiinas, ka tarbitakse Hiinas. McKinsey (Mc Kinsey Global Institute 2019) toob välja, et 2016. aastal müüdi Hiinas 40 protsenti rohkem autosid kui Euroopas. Luksuskaupade turumahust annab Hiina tervelt kolmandiku. Hiina tööstus on pooltoodete importimise asemel nüüd suuteline neid ise tootma, mis on kaubavahetusmahtusid märgatavalt vähendanud.

Lisaks, 2018. aasta varasuvel rabas USA president maailma kaubandussõja alustamisega Hiina vastu ning päris puutumata pole jäänud ka Euroopa Liit. Vähemalt Donald Trumpi ametiajaks on maha maetud mõte Euroopa Liidu ja USA vahelisest kaubandus- ja investeerimispartnerluse lepingust (TTIP 2019).

Siiski oli toona veel ebaselge, kas kõiki ülalnimetatud arenguid saab pidada püsivat mõju avaldavaks või on tegu üksnes ajutise hälbimisega pikaajalisest trendist. Stsenaariumide üheks keskseks teljeks sai seega küsimus, kas maailmas taastuvad püüdlused liberaalse kaubandusrežiimi poole ning vahe- ja lõpptoodete tarne toimub suures ulatuses riikide ja regioonide piire ületavates pikkades globaalsetes väärtusahelates? Või levib riikidevahelistes kaubandustingimustes edaspidi protektsionism, mis koos teiste väärtusahelate lühenemist toetavate arengusuundumustega koondab tarneahelaid üha enam kindlatesse piirkondadesse? Lühidalt sõnastades, kas maailmamajandus jätkab globaliseerumist või regionaliseerub?

Teise võtmetegurina käsitlesime muutusi tarbijanõudluses ehk teisisõnu seda, kui kiiresti muutuvad tarbijate ootused sellele, mida ja kuidas toodetakse. Sellega on väga otseselt seotud Eesti ettevõtete praeguste ärimudelite pikaajaline jätkusuutlikkus.

Lihtsuse huvides ristisime tarbijanõudluse ühe võimaliku oleku „vana tüüpi nõudluseks“, mis tähistab harjumuspärast masstootmist ja -tarbimist. Maailma mastaabis toidab seda eelkõige Aasia ja Ladina-Ameerika kasvav keskklass, kes soovib jõuda samale tarbimis- ja mugava elu tasemele nagu rikkad riigid enne neid. „Uut tüüpi nõudlus“ tähistab tervet komplekti erinevaid trende nagu näiteks toodete ja teenuste üha kasvav personaliseerimine ja toote elutsükli keskkonnamõju vähendamine. Varasemast enam loevad kaupade ja teenustega seonduvad emotsionaalsed väärtused, sotsiaalne staatus ja kuuluvus. Kasvavad ootused kvaliteedile ja mugavusele.

Kirjeldatud tegurianalüüsi tulemusena loodud stsenaariume esitab joonis 2.

Stsenaarium **„Maailm on globaalne turuplats“** jätkas mõtteliselt eelnevatel kümnenditel valitsenud trende, mil rahvusvahelise kaubanduse arhitektuuris domineeris suund reeglite lihtsustamisele ja tariifide alandamisele ning rahvusvahelise kaubanduse kasvutempo ületas kahekordselt globaalset majanduskasvu. Kui Hiinas elujärg paranes ja palgatase

	Maailmakaubanduses taastub suund vabakaubandusele ning domineerivad pikad globaalsed väärtusahelad	Maailmakaubanduses levib protektsionism ning väärtusahelad regionaliseeruvad
Valdav on mass-toodangut eelistav nõudlus	**Stsenaarium 1** Maailm on globaalne turuplats	**Stsenaarium 3** Euroopa(sse) kapseldumine ehk „paksem klaaslagi"
Valdav on perso-naliseeritud toodet ja teenust eelistav nõudlus	**Stsenaarium 2** Targa tarbija maailmamajandus	**Stsenaarium 3** Euroopa Metsik Lääs

JOONIS 2. Stsenaariumid „Tootlikkus 2035"

Allikas: Tootlikkuse arengustsenaariumid 2018

tõusis, kerkisid mujal esile uued madalate kuludega tootjad, näiteks Vietnam või Bangladesh. Globaalselt järjest avarduvat tegutsemist soosis kommunikatsioonitehnoloogia areng ja sellega seotud kulude vähenemine, samuti teenusvaliku avardumine transpordis ja logistikas.

Praeguseks on selge, et oleme sellest veel mõne aasta eest nii harjumuspärasest reaalsusest silmanähtavalt eemale liikumas.

USA kaubandussõda Hiinaga kogub tuure ega piirdu enam tariifide kehtestamisega Hiinast USAsse tulevale kaubale. Hiina telekomiettevõtte Huawei juhtum, kus sel 5G-võrgutehnoloogiat pakkuval ettevõttel mitte üksnes ei lubata USA turul tegutseda, vaid USA ettevõtetel ei lubata ka Huaweile midagi tarnida, on päris oluline näide rahvusvaheliste tarneahelate lahtisidumisest ja kapitali päritolu järgi üksteisest eraldamisest. Sellele on järgnenud Hiina sotsiaalmeediaplatvormide WeChat ja TikTok keelustamine USA turul, viimase puhul on võimalikuks päästerõngaks üksnes USA filiaali müümine USA kapitalile.

Huawei juhtum ei räägi üksnes tarneahelate lahtisidumisest, vaid ka sellest, et 5G-võrkudega seotud tehnilised standardid võivad kujuneda maailma eri piirkondades erinevaks, tuues kaasa peavalu põhjustavaid ühildumisprobleeme ja raskendades ettevõtete pääsu välisturgudele. Sest kuigi USA püüab veenda mitmeid liitlasriike Huawei teenetest loobuma, on Huawei tehnoloogiale samal ajal tee lahti suures osas maailmast.

Hiina omalt poolt ei jäta kasutamata võimalusi omaenda majanduslikku

mõjusfääri luua. Hiina ei luba USA suuri internetifirmasid oma turule ning kõigile olulisematele USA veebiplatvormidele on loodud Hiina analoogid. Hiina internetifirmad tegutsevad järjest kasvavalt väljaspool Hiinat, sealhulgas Aafrika riikides, kus Hiina ka poliitiliste vahenditega sihipäraselt loob uusi turge oma tehnoloogiaettevõtetele. Seniste arengute jätkudes valitseb tulevikus suures osas Aasias ja Aafrikas Hiina loodud ja juhitud internet.

Oleme mõne aastaga teinud päris suure sammu maailmamajanduse killustumise suunas.

Päevakajaliste arengute kõrval osundab maailmamajanduse kasvavale regionaliseerumisele ka tootmistehnoloogia arvatav edasine areng. Kasvab universaalsus ja paindlikkus: üks seadmebaas võimaldab järjest laiemat tootevalikut. Väikepartiid ja tarbijapõhiselt kohandatud *(customized)* tooted muutuvad senisest kasumlikumaks ning majanduslikult elujõuliseks. 3D-printimisest võib mitmetes tööstussektorites kujuneda murranguline tegur: toote saab ühekorraga ja tervikuna välja printida tarbija lähedal. Pole vaja ei pooltooteid ega komplekteerimist, tarneahel piirdub üksnes toorainega. Siiski, enamik eksperte leiab, et see ei juhtu lähema kümne aasta jooksul; selleks on 3D-printerite võimsus ja tulemuse kvaliteet veel liialt piiratud ning hind kõrge. Kuid juba praegu kogub nende kasutamine hoogu varuosade, mänguasjade, jalanõude ja meditsiinitarvikute tootmise valdkonnas.

Viimasena ei saa mainimata jätta COVID-19 kriisi, mis on pannud paljud maailma analüütikud ühtäkki regionaliseerumisest ja killustumisest *(fractioning)* rääkima. Rahvusvaheliste tarneahelate viimseni efektiivseks tegemine on osutunud riskantseks strateegiaks. Kriis on toonud kaasa väga ulatuslikke häireid tootmises ja transpordis, sundides ettevõtteid oma tarneahelaid ümber kujundama ja lühendama. Ümber kujundama, kuna on vaja leida alternatiivseid (puhver)tarne partnereid. Lühendama, kuna kodule lähemal on riske eeldatavasti lihtsam hallata.

Eelöeldu valguses saab selgeks, et stsenaariumide raamistikus oleme vaid mõne aastaga teinud päris suure sammu vasakult paremale ehk maailmamajanduse killustumise suunas.

Kui vaadata paremal poolel paiknevaid stsenaariume, siis kas meile terendab stsenaarium „Euroopa(sse) kapseldumine ehk paksem klaaslagi“ või „Euroopa Metsik Lääs“?

Stsenaarium **„Euroopa(sse) kapseldumine ehk paksem klaaslagi“** näeb ette suuri ümberkorraldusi rahvusvahelistes tarneahelates, pidades selle põhjuseks kaubandussõdu. (Kuid nagu oleme nüüd näinud, on koroonakriis täiendav mootor, mis sunnib suurettevõtteid oma tarnepartnerite ringi mitmekesistama ning otsima kodulähedasemaid alternatiive.) Aasias tootmine muutub selles stsenaariumis kallimaks, mistõttu võib Ida-Euroopast kõrgete tööjõukulude tõttu juba lahkunud Skandinaavia ja Lääne-Euroopa allhange osaliselt naasta. See on üheltpoolt hea uudis, teisalt võib see edasi lükata Eesti ettevõtete investeeringuid automatiseerimisse ja tarkadesse tootmislahendustesse, kuna seniste ärimudelite „parim enne“ pikeneb. Siit ka „paksema klaaslae“ kõnekujund – Eesti ettevõtete positsioon väärtusahelates ei

pruugi paraneda, seega ka tootlikkuse kasv on piiratud.

Koroonakriisi tegelikkus kahjuks või õnneks päris selline ei ole. See kriis tõenäoliselt hoopis kiirendab automatiseerimist ja digilahenduste kasutamist tööstuses ning digikanalitesse kolimist teeninduses, sest ühtäkki selgus, et inimeste olemasolu vajadus tehastes, ladudes või pangakontorites võib olla riskitegur. Majanduskriisiga kaasnev (välis) nõudluse nõrkus ja vajadus ellu jääda sunnib investeerima kulusäästlikesse lahendustesse. Normiks saanud kaugtöö vajab nutikaid lahendusi töökorralduses ja tööaja arvestuses. Ja nii edasi – tõepõhi on all sotsiaalmeedias levival meemil, mis küsib, kes teeb digipöörde Sinu organisatsioonis: CEO (peadirektor), CTO (tehnoloogiajuht) või COVID-19?

Ka stsenaariumi **„Euroopa Metsik Lääs“** väärtusahelad regionaliseeruvad ning tootmis- ja tarnefunktsioonid turgudel jaotuvad ümber, tootmine kolib tarbijale lähemale. Lisaks areneb kiiresti uut tüüpi nõudlus, mida soodustavad uued tehnoloogiad ning tarbijate hoiakute muutumine suurema tervise- ja keskkonnateadlikkuse kasuks. Ettevõtteid seni toitnud tarneahelad lagunevad ja uute moodustumist dikteerib juba oluliselt muutunud nõudluskeskkond; seega pole seniste äristrateegiatega võimalik jätkata.

Seda kahe aasta tagust mõtteharjutust praegu vaadates tuleb tõdeda, et elu on taas üllatanud. Seda, millise tempo ja jõulisusega tulid 2019. aastal rambivalgusse kliimapoliitilised teemad, ei osanud aasta varem veel keegi oodata. Greta Thunberg käsikäes 2019. aasta lõpul ametisse astunud Euroopa Komisjoniga, kes tegi roheleppest oma suurima eesmärgi ning pole seda hüljanud ka koroonakriisis, on avalikesse debattidesse keskkonnameelsust suurtes annustes juurde toonud.

Siiski pole poliitilised kliimaneutraalsuse saavutamise eesmärgid ja avalik debatt veel sama, mis tarbimiskäitumine. Majanduskriis toob juurde toimetulekuraskusi. Kuni keskkonnasõbralik toode on teistest kallim, ei pruugi tegelik tarbimismuster niipea muutuda.

Kokkuvõttes saab avaldada õrna lootust, et „paksema klaaslae“ stsenaariumist õnnestub ehk Eesti majandusel mööda seilata. „Euroopa Metsik Lääs“ aga pole veel kätte jõudnud.

RIIGIVALITSEMINE

2018. aasta suvel valmisid riigivalitsemise ja e-riigi stsenaariumid aastani 2030, millest on Riigikogu Toimetiste 2019. aasta juunikuu numbris ülevaate andnud Meelis Kitsing (Kitsing 2019). Erinevalt tööturust ja tootlikkusest ei ole siin kandvateks konstruktsioonideks välised asjaolud ja sõltumatud arengud, vaid Eesti riigi enese valikute ruum riigivalitsemises. Eesmärk oli neid valikuid süstematiseerida, veel enam, pöörata tähelepanu mitte ainult valikutele, mis on tehtud ja mida poliitilised jõud ja huvigrupid peamiselt soovivad teha, vaid ka nendele valikutele, mis ei ole olnud arutlusel.

Seda, millise tempo ja jõuga tulid 2019 rambivalgusse kliimapoliitilised teemad, ei osanud aasta varem keegi oodata.

Stsenaariumide keskseid mõõtmeid oli selles analüüsis kolm. Esiteks, eelarvesurve ehk vajadus lühiajaliselt kärpida või soov saada pikaajaliselt hakkama madalate eelarvekulude juures. Teiseks, otsustusprotsesside kiirus. Ja kolmandaks, valitsemise tsentraliseerituse määr. Stsenaariumide

koostamise käigus tõdeti, et valitsussektori konsolideerimine, näiteks ametite ja kohalike omavalitsuste liitmine on suurendanud valitsemise tõhusust, seda nii kulude kokkuhoiu kui avalike teenuste parema osutamise tähenduses. Eesti uuendusmeelset kuvandit on toetanud eksperimenteeriv poliitika, mille aluseks on kiirete otsuste langetamise võimalikkus.

Teisalt võib tsentraliseeritud valitsemismudel ja kiire otsustamine tuua kaasa kodanike riigist võõrandumist ning panna küsimuse alla otsuste legitiimsuse. Eesti kontekstis sobib siinkohal näiteks paari

Eelarvesurve kui riigi valikuid määrav tegur on kaotanud tähendust. Riigivõlg ei ole enam tabu.

aasta tagune tselluloositehase juhtum, kus riigi kehtestatud eriplaneering tuli hiljem tühistada. Kuid veel olulisem on küsida, kas arvestades sotsiaalmeedia ajastut, digitehnoloogia võimalusi ja kasvavat kodanikuaktiivsust, me kogemata ei jäta kasutamata häid ideid, ressursse ja eestvedamist, mida võiks ellu äratada vähem tsentraliseeritud valitsemismudel?

Valitsemise alases akadeemilises kirjanduses on esile kerkinud võrgustunud valitsemise *(networked governance)* ideed (Kitsing 2019). Pakutakse välja, et avalikke teenuseid on võimalik kaastoota või kaasluua kodanike, valitsuse, erasektori ja teiste osapoolte koostöös. See vähendab pingeid rõhuasetuse seadmisel tõhususe ja osalusdemokraatia vahele. Teisalt võib tulemuseks olla piirkonniti ja/või kogukonniti erinev avalike teenuste valik ja kvaliteet.

Erinevate valikute kokku kombineerimisel saadud stsenaariume esitab joonis 3.

Vaadates neid stsenaariume kahe aasta ja ühe koroonakriisi võrra hiljem, torkab eelkõige silma, et eelarvesurve kui oluline riigi valikuid määrav tegur on kaotanud tähendust. Riigivõlg ei ole enam tabu. Siin on teeneid eelkõige riigivõlakirjade negatiivsetel intressidel ja väljavaatel, et need kestavad veel mitmeid aastaid, samuti sellel, et kõik riigid on läinud majanduse ulatusliku toetamise teed, sellest on (vähemalt ajutiselt) saanud peavoolupoliitika.

Seega minimalistliku riigi idee ehk stsenaarium „Öövaht-riik" on hetkel pausile pandud, kuid ennatlik oleks öelda, et see jääb niimoodi aastani 2030. Kas praeguste ülekulude tõttu tuleb aastate pärast rihma pingutada ja riigi funktsioone koomale tõmmata? Vastus sõltub olulisel määral sellest, kui hästi majandus edaspidi kasvab ning kui kaua püsivad nullilähedased ja negatiivsed intressid. Rusikareegel ütleb, et kui riigi majanduse kasvumäär piisavalt pikka aega ületab tema võla teenindamise kulusid, siis on võimalik võlgadest ka „välja kasvada".

Teatud liikumist võib koroonakriisi tulemusel (võimalik, et üksnes ajutiselt) täheldada stsenaariumi **„Ettevõtlik riik"** suunas, milles riik püüab käituda suurettevõtjana, investeerides ja eelisarendades teatud valdkondi. Elava arutelu objektiks on saanud küsimused, milliseid ettevõtteid ja kuidas kriisis aidata, kas selleks tuleks luua riigipank? Või veel olulisem küsimus, kust saaks tulla uus, soovitavalt kontaktivaba, roheline ja võimalikult vähe välistööjõudu vajav majanduskasv? Kuidas saaks riik seda kiiresti stimuleerida?

„Hoolekandja riigi" stsenaariumis paraneb elanike sotsiaalne turvavõrk ja tagatised, kuid ühtlasi kasvab riigi sekkumine inimeste ellu, ennetades ja maksustades pahesid ja kaitstes inimesi nende endi potentsiaalselt kahjulike otsuste eest. Kui taas hetkeolukorrale mõelda, saab

JOONIS 3. Riigivalitsemise ja e-riigi stsenaariumid

Allikas: Autori koostatud Valitsemine 2030. (2018) alusel

selge paralleeli tõmmata inimeste kaitsmisega viiruse eest – kui karme piiranguid kehtestada või mil määral toetuda inimeste endi võimele olukorda adekvaatselt hinnata ja end kaitsta?

Pandeemia on muutnud varasemast teravamaks üldise ravikindlustuse ja/või platvormitöötajate sotsiaalsete tagatiste teema. Kui näiteks sõidujagamisplatvormil tegutsev taksojuht jääb haigeks, aga tal ei ole võimalik saada haigushüvitist, on ühiskonna jaoks suur risk, et ta jätkab haigena töötamist, sest ei saa endale tasustamata haiguspäevi lubada.

Covid-19 pandeemia pidurdamisel suurenes enamikus riikides täitevvõimukeskus. (Conversations… 2020). Teisalt sai valitsuste käsijuhtimine kohati nii ilmseks, et see võib omakorda anda jõudu kodanikuühiskonnale ja avatud valitsemisele. Seejuures mitte niivõrd protestina, kuivõrd riigijuhtide endi tunnetatud kreeni vajumise ja püüdlusena parema tasakaalu poole.

Kokkuvõttes on seljataha jäänud kaks lühikest aastat toonud kaasa märkimisväärseid raputusi. Ettevõtted otsivad kiirkorras uusi ärimudeleid ning riik uue kasvu allikaid, piiranguteks raskused välistööjõu kaasamisega ja teravnevad sotsiaalsed probleemid.

On üldteada, et just kriisidel on potentsiaali muuta valitsevaid poliitilisi paradigmasid. Kuigi koroonakriis on riigivalitsemisele paras proovikivi, võib see aidata välja murda rajasõltuvusest ning vaadata valikuvõimalusi avarama pilguga, kombineerides neist kokku parima võimaliku portfelli.

KASUTATUD ALLIKAD

CONVERSATIONS ON A POST-CORONA WORLD …. DEMOCRACY. (2020). FlorenceLive, European University Institute. Webinar, 18.05. – https://www.facebook.com/EuropeanUniversityInstitute/videos/856147888224558/

DE BACKER, K. (2018). The Future of Global Value Chains (GVCs) – Insights from Recent OECD Work. – https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2018/10/Backer_Presentation-Tallinn-20-November.pdf

FREY, C. B., OSBORNE, M. A. (2013). The Future of Employment: How Susceptible Are Jobs To Computerisation. – https://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/The_Future_of_Employment.pdf; https://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/future-of-employment.pdf

GREEN, A. (2019). What is Happening to Middle Skill Workers? OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 230. OECD Publishing, Paris. DOI: 10.1787/a934f8fa-en

INFORMATION ON THE SKILLED IMMIGRATION ACT. (2019). The Federal Government. – Vt https://www.make-it-in-germany.com/en/visa/skilled-immigration-act/

KITSING, M. (2019). Võrgustunud riik – käimata jäänud tee. Riigikogu Toimetised, 39, 41–51. – https://rito.riigikogu.ee/eelmised-numbrid/nr-39/vorgustunud-riik-kaimata-jaanud-tee/

LAUREN, A. (2018). Rahvusvaheline mobiilsus ja töö. Mitmekesistunud liikumismustrid uue töö maailmas. Arenguseire Keskus.

MCKINSEY AND COMPANY. (2017). Digitally Enabled Automation and Artificial Intelligence: Shaping the Future of Work in Europe's Digital Front-Runners. Country Appendix: Estonia. – https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Tooelu/country_annex_estonia.pdf

MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE. (2019). Globalization in Transition: The Future of Trade and Value Chains. – https://www.mckinsey.com/~/media/mckinsey/featured%20insights/innovation/globalization%20in%20transition%20the%20future%20of%20trade%20and%20value%20chains/mgi-globalization%20in%20transition-the-future-of-trade-and-value-chains-full-report.ashx

MÄNNASOO, K., HEIN, H., RUNGI, M., HAZAK, A., TASANE, H. (2018). Kas ettevõtete investeeringud jõuavad tootlikkuseni? Tallinna Tehnikaülikool. Arenguseire Keskus. – https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2017/09/Uuringuaruanne_Tootlikkus_ja_investeeringud_30052018.pdf

OECD. (2018). Putting Faces to the Jobs at the Risk of Automation. Policy Brief on the Future of Work, OECD Publishing, Paris.

VALITSEMINE 2030. RIIGIVALITSEMISE JA E-RIIGI STSENAARIUMID. (2018). Arenguseire Keskus. – https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2017/09/arenguseire_keskus_riigivalitsemise_raport_2018.pdf

TOOTLIKKUSE ARENGUSTSENAARIUMID 2035. (2018). Arenguseire Keskus. – https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2018/08/tootlikkuse_arengustsenaariumid_2035_A4_veeb.pdf

TTIP. (2019). – Transatlantic Trade and Investment Partnership. – https://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/

TÖÖTURG 2035. (2018). Tööturu tulevikusuunad ja -stsenaariumid. Arenguseire Keskus. – https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2018/08/tooturg_2035_tooturu_tulevikusuunad_ja_stsenaariumid_A4_veeb.pdf

UNT, T., VARBLANE, U., VÕRK, A. (2018). Eesti ettevõtete osalemine ja positsioon lokaalsetes ja globaalsetes väärtusahelates. Tartu Ülikool. Arenguseire Keskus.

VALLISTU, J. (2018). Tööturg 2013.Tööturu tulevikusuunad ja stsenaariumid. – Riigikogu Toimetised, 38, 143–152.

Eesti teel muutuvasse Euroopasse

TUNNE KELAM
Euroopa Parlamendi liige 2004–2019,
VII, VIII, IX, X Riigikogu liige

Eesti Euroopa Liiduga ühinemise ettevalmistuste edukus rajanes rahvuslikule sihikindlusele ja koosmeelele.

1990. aastate lõpul ja käesoleva sajandi esimestel aastatel korraldas Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjon (EAK) ridamisi rahvusvahelisi konverentse, mille motoks oli „Eesti teel muutuvasse Euroopasse“. Sellise Euroopa all peeti silmas Euroopa Liitu (EL). Tõsi, Lennart Meri oli 1990. aastail korduvalt rõhutanud, et Euroopasse pole meil vaja minna – oleme ju olnud üle tuhande aasta Euroopas ajalooliselt ja kultuuriliselt. Probleem oli lihtsalt selles, et sellest Euroopast oli meid viimased pool sajandit vägivaldselt isoleeritud. Pealegi EL, kuhu oma riigis ümberkorraldusi tehes pürgisime, oli ka ise muutumas. Küsimus oli liikuva sihi tabamises ja seda ajaliselt karmilt piiratud perioodi vältel.

KAKS SUURT EESMÄRKI

1991. aastal iseseisvuse taastanud Eesti liidrite esmane terve instinkt oli üritada jõuda ühinenud Euroopasse nii kiiresti kui võimalik. Polnud kahtlust, et nõukoguliku taagaga kusagile vahetsooni jäädes närtsinuks meie värskelt võidetud iseseisvus õige pea. Seati kaks strateegilist eesmärki: astumine Euroopa Liitu ja NATOsse. Ainult nende rahvusvaheliste ühenduste liikmelisus võis meile kindlustada turvalisuse, majanduslik-poliitilise stabiilsuse, aga ka põhjapanevate reformide läbiviimiseks vajaliku stiimuli. Eesti elanikud pidasid seejuures kõige olulisemaks iseseisvuse kindlustamist, milleks ainsa usutava võimaluse pakkus NATO. Selles osas valitses 1990. aastate keskel suurim konsensus. Erinevalt ELi pürgimisest ei tekitanud NATO-suunalised taotlused Eestis mingit debatti – seda peeti endastmõistetavalt vajalikuks. Ometi, NATO täisliikmeks saamine tundus veel 1990. aastate keskel pigem soovmõtlemisena. Venemaa vastuseis äsjaste Balti kolooniate liitumisele Lääne võimsaima kaitseühendusega oli tugev ja süsteemne. Moskvas mõisteti hästi, et NATO liikmelisus tähendaks Balti riikide lõplikku väljumist Vene mõjusfäärist, seega reaalset iseseisvumist. Samas oldi Lääne-Euroopa pealinnades ettevaatlikud, et Moskvat, kelles nähti kasvava potentsiaaliga idapartnerit, mitte liigselt ärritada. Eestit vaadeldi selles kontekstis pigem riigina, kes on väike, nõrga kaitsevõimega ja potentsiaalne probleemide allikas, kuivõrd kolmandik elanikest selgelt NATO suunda ei toetanud, Venemaal olid aga arvestatavad võimalused NATO

vastaste kaasabil konflikte provotseerida. Igal juhul sai 1990. aastate teisel poolel täiesti ilmseks, et kui Eestil mingeid NATOsse saamise võimalusi on, siis on selle eelduseks ELi liikmelisus.

Ajaloolises kontekstis ei ole Euroopa majanduslik koostöö ning ühine kaitse vastunäidustatud. Need kuuluvad kokku. Vastuseks neile, kes ühisele kaitsele vähem tähtsust omistavad, on kasulik meenutada ühinenud Euroopa idee 20. sajandi kõige tuntuma esindaja Richard von Coudenhove-Kalergi algset motivatsiooni. Oma 1923. aasta Pan-Euroopa manifestis nägi ta Euroopa ühinemises ainsat võimalust seista vastu „Vene maailmahegemoonia ohule". Esimesest maailmasõjast traumeeritud Euroopat võrdles Kalergi Antiik-Kreeka linnriikidega, kes pidevate omavaheliste sõdadega üksteist vastastikku nõrgestasid. Samal ajal tugevnes põhjas barbaarne Makedoonia ning kehtestas peatselt killunenud linnriikide üle oma hegemoonia. 1920. aastail nägi Pan-Euroopa autor Makedoonia rollis kommunistlikku Venemaad. On huvitav, et samal, 1923. aastal reageeris Pan-Euroopa üleskutsele viivitamatult Leo Trotski, pakkudes välja „Nõukogude Euroopa Ühendriikide" loomise. Vahetult enne uue maailmasõja vallandumist, aastal 1938, esitas Kalergi kolm lähituleviku stsenaariumi. Esimeseks – Euroopa ühendamine Nõukogude Liiduga sotsiaalse revolutsiooni tulemusena. Teiseks – Hitleri Kolmanda Riigi laienemine üle Euroopa sõja või sõjaga ähvardamise teel. Kolmandaks – Euroopa vabatahtlik ühinemine vabade ja võrdsete rahvaste ühenduseks. Seejuures on tähelepandav, et Kalergi välistas Euroopa ühinemise iga hinna eest. See ei pidanud toimuma rahvaste vabaduse ja kultuuri ohverdamise arvel. Euroopa pidi kõigi jõududega taotlema rahu, kuid ainult sellist rahu, mis rajaneb rahvuste võrdsusel ja euroopalikul kultuuril. Iga muu ühinemise ja rahu kehtestamise stsenaarium võrdus Kalergi silmis mitte Euroopa päästmise, vaid enesetapuga.

KOOSMEELE TOEL EUROOPA LIITU

Sellisel taustal keskendusid Balti riikide liitumispüüded ELile. Muidugi ei tähendanud selline sihiasetus, et NATO-suunalised ettevalmistused oleksid nõrgenenud.

ELiga sõlmisid kolm Balti riiki 12. juunil 1995 assotsiatsioonilepingud. Kahe ja poole aasta pärast – 13. detsembril 1997 – otsustas ELi Nõukogu alustada Eestiga liitumisläbirääkimisi. Need kestsid viis aastat ja jõudsid eduka lõpuni 13. detsembril 2002. Järgnesid liitumislepingu ametlik allkirjastamine 16. aprillil 2003, rahvahääletus 14. septembril 2003 ning tegelik ELi liikmeks saamine 1. mail 2004. Ajalooline paradoks seisnes tõigas, et Eesti edu liitumisläbirääkimistel Brüsseliga ning rahvusvahelise olukorra muutumine viis selleni, et saime NATO liikmeks enne ELi astumist – 29. märtsil 2004. Kuid eeltingimus – vastuvõtmine ELi oli seejuures täidetud. Niihästi EL kui NATO otsustasid aastaks 2004 niinimetatud „Suure paugu" kasuks, see tähendas võtta vastu terve grupp kandidaate. Koos Eestiga astusid NATOsse Läti, Leedu, Bulgaaria, Rumeenia, Sloveenia, Slovakkia; need riigid järgnesid viis aastat varem vastu võetud Poolale, Tšehhile ja Ungarile.

Eeltoodud edusammude ja neid märgistavate daatumite rida võib tekitada illusiooni, nagu oleks kõik nii pidanudki toimuma. Ometi, võimalus, et areng võinuks kulgeda negatiivse tähe all või hoopiski katkeda, oli vähemasti samavõrra suur. Seepärast on põhjust teadvustada ja hinnata Eesti ametkondade ja parlamendi neid pingutusi, mis viisid vähem kui kolmteist aastat pärast iseseisvuse taastamist eelmainitud kahe strateegilise põhieesmärgi saavutamisele. Meie suur eelis oli rahvuslik koosmeel, mis püsis ELi ja NATO suunas hoolimata valitsuste ja parlamentide loomupärasest vaheldumisest. Võisin seda koosmeele õhkkonda tunnetada, olles aastatel 1997 kuni 2003 Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjoni esimees. EAK peatähelepanu oli 1990. aastate lõpus ja uue sajandi esimestel

aastatel suunatud liitumisläbirääkimiste protsessi kontrollimisele, kõneluste hetkeolukorra hindamisele ning parlamendi seisukohtade kujundamisele konkreetsete läbirääkimispeatükkide osas. EAK kujunes parlamendi tasemel Eesti seadusandluse harmoneerimise vedajaks ja koordinaatoriks. Eesti seadusandluse ühtlustamisel ELi õigustikuga *(acquis)* oli sõlmküsimuseks tempo ja kvaliteedi vahekord. Parlament ei tohtinud muutuda harmoneerimisprotsessi pudelikaelaks, samas pidas EAK vajalikuks mitte kahjustada tempo arvel seaduste kvaliteeti. EAK kohtus vähemalt kaks korda aastas peaministriga, vastavate ministritega ning Eesti pealäbirääkija Alar Streimanniga. EAK hakkas andma oma hinnanguid ja nõusolekut Eesti seisukohtadele enne nende esitamist ELile. Saavutati töökorraldus, mille kohaselt valitsuse positsioonide muutmine tuli kooskõlastada EAKga, ehkki parlament hoidus jäiga liini võtmisest, võimaldamaks läbirääkijaile suhtelist paindlikkust. Tavaliselt pandi valitsuse seisukohad komisjonis hääletusele, nagu ka muudatused valitsuse positsioonides. Tulemused olid valdavalt konsensuslikud, mis kajastas hääletusele eelnenud sisulisi konsultatsioone ja Eesti riiklike huvide arvestamist. Sellisena kujutas EAK endast omamoodi „miniparlamenti", mida Riigikogu suurest saalist oluliselt eristas koosmeel lähenemisel rahvuslikele eesmärkidele. Komisjoni liikmed tunnetasid peaaegu eranditeta vajadust saata Eestist meie partnereile võimalikult tugev ja üksmeelne sõnum. 4. juunil 1998 peeti Riigikogus esimene debatt Eesti eurointegratsiooni teemal.

Eesti algatas 1994. aastast iga-aastaste rahvusvaheliste ELi-teemaliste konverentside korraldamise Tallinnas. Nende eestvedajaks sai aastast 1997 EAK; aastast 1999 toetasid konverentsi Soome ja Rootsi parlamendid. Kõnealused konverentsid tõid kokku ühelt poolt Euroopa diplomaate ja ametnikke, Europarlamendi liikmeid, kandidaatriikide rahvaesindajaid ning teiselt poolt laia esinduse Eesti kodupublikust, sealhulgas omavalitsused ja MTÜd. Toon siinjuures näitena 7. konverentsi „Eesti teel muutuvasse Euroopasse" 2. novembril 2000. Rahvusraamatukogu suures saalis viibis külalisi 27 riigist, sealhulgas parlamendiliikmeid 14 maalt ning kaks Euroopa Parlamendi liiget. Tervitasid Rootsi, Soome ja Austria parlamentide spiikrid ning Prantsuse Rahvusassamblee Euroopa Liidu Asjade Komisjoni esimees Alain Barrau. Mitte vähem tähtis oli Eesti maavanemate, teadusasutuste, riigiametnike ja kodanikualgatuste osalemine. Sõnum oli selge – Euroopa Liitu pürgimine ja selle protsessi kujundamine on meie ühine asi, igaühe arvamusi oldi valmis ära kuulama ja arvesse võtma. Teemadeks olid Euroopa institutsionaalne tulevik ja rahvuslik seadusandlus ning Euroopa ajalooline pärand kui alus 21. sajandi koostööks. Rõhutasin oma avaettekandes, et Eesti jaoks on eriti oluline üks Maastrichti lepingu artikkel. Selle kohaselt tugineb EL Euroopa ühisele kultuuripärandile, mis moodustab kõigi osalejate ühisvara. Selleks vajasime ühist arutelu, kuidas see kultuuripärand mõjutab meie koostööd ja ELi kujundamist tulevikus. Juhtisin samuti tähelepanu ohule mattuda bürokraatiasse, liigsesse jäikusesse, kaugenedes nii Euroopa kodanikest, kes moodustavad Euroopa Liidu tegevuse põhilise eesmärgi. Osundasin Winston Churchilli, kes juba

Rahvuslik koosmeel püsis meie eelisena ELi ja NATO suunas hoolimata valitsuste ja parlamentide vaheldumisest.

Euroopa ühinemise algul hoiatas: kui teil on 10 000 regulatsiooni, siis selle tulemusena hävineb igasugune lugupidamine seaduse vastu.

KANDIDAATRIIKIDE PARLAMENTIDE KOOSTÖÖ

Siinjuures ei saa unustada kandidaatriikide parlamentide omavahelist koostööd alates aastast 1997. Teatavasti tegi Eesti oma ettevalmistusi ELi suunas pingelise konkurentsi õhkkonnas. Esimeste taotlusaastate üldise arusaama põhjal oli Brüssel valmis alustama Kesk-Euroopale lähedasematest ning väidetavalt vähem probleemsetest kandidaatidest – Tšehhist, Poolast, Ungarist ja Slovakkiast, nn Visegrádi nelikust. Meie ülesanne oli üritada mitte jääda liitujate teise gruppi, kelle ELiga ühinemise tähtaega poleks keegi osanud prognoosida. Karta oli, et pärast esimese nelja kandidaadi liikmekssaamist tekib määramata ajaks paus. Eesti jaoks olnuks selline olukord riskantne, arvestades Moskva kasvavat survet ning võimalust, et konkreetse Euroopa-perspektiivi ähmastudes võib hakata murenema siseriiklik konsensus. Aega ei tohtinud kaotada. Selleks astusime kontakti teiste kandidaatriikide parlamentide EAK-dega. Nendeks olid mäletamist mööda Poola, Tšehhi, Ungari, Sloveenia ja Küpros. Hakkasime korraldama regulaarseid EAK-de delegatsioonide kohtumisi, mida peeti kaks korda aastas osalejate pealinnades. Selline tegevus aitas ületada võõrandumist, koordineerida jõupingutusi, vahetada informatsiooni ning tugevdada isiklikke kontakte. „5+1“ kohtumised tekitasid positiivse võistluse õhkkonna, andsid väärtusliku võimaluse oma riigi seisundit võrrelda teiste kandidaatide omaga ning vahetada eurointegratsioonialaseid kogemusi. Üldjuhul tegid neil kohtumistel ettekandeid võõrustava riigi valitsuse pealäbirääkija ja teised spetsialistid. Iga delegatsioon esines omapoolse ülevaatega ELiga ühinemise seisust.

EL tugineb Euroopa ühisele kultuuripärandile, mis moodustab kõigi osalejate ühisvara.

Iga kohtumise järel avaldasime ühise deklaratsiooni, mis saatis sõnumi, et kandidaatriigid on omavahel organiseerunud ning et nende kunstlik eraldamine Brüsseli ja vanade liikmesriikide poolt on muutumas järjest küsitavamaks. Jõudsime lähedale arusaamale, et kandidaate tuleb hinnata üksnes nende tehtud konkreetsete edusammude põhjal. Lisaväärtuseks võib pidada asjaolu, et Visegrádi kolleegid võtsid Eesti, Sloveenia ja Küprose järjest rohkem omaks – narratiiv kandidaatide „eliitgrupist“ hakkas vähehaaval haihtuma. Meenub oktoobris 2000 aset leidnud kohtumine Tallinnas, mille väljundina saadeti ühisdeklaratsioon eesistujariigi Prantsusmaa presidendile ja euroministerile, samuti Euroopa Komisjoni presidendile.

EUROOPA PARLAMENDI TOETUS

Veelgi olulisemaks meie lähenemisele ELile kujunesid regulaarsed kontaktid Euroopa Parlamendiga (EP). EPs moodustati 29. jaanuaril 1997 spetsiaalne Riigikogu ja EP ühiskomitee (Joint Parliamentary Committee – JPC), milles EP delegatsiooni juhtis Kirsi Piha. 21.–22. maini 1997 toimus Brüsselis esimene kohtumine EP Eesti delegatsiooni ning EAK baasil moodustatud Riigikogu delegatsiooni vahel. Ametlikud kohtumised leidsid aset kaks korda aastas – Tallinnas ja Brüsselis. Iga JPC kohtumise tulemusena võeti vastu dokument „Soovitused ELi institutsioonidele ja Eesti valitsusele“.

Parlamentaarse koostöö peamisteks arutlusteemadeks kujunesid ELi ja Eesti koostööpartnerluse strateegia, Eesti õigusaktide harmoneerimine ELi õigustikuga, Eesti valitsuse tegevuskavad ELi õigustiku ülevõtmisel ning jooksvad arengud Eestis ja ELis.

EAK delegatsioon valmistus nendeks kohtumisteks väga põhjalikult – jagasime omavahel temaatilised ettekanded, konsulteerisime Eesti valitsusasutustega ning kooskõlastasime taktikalised eesmärgid. Tagantjärele võib nentida, et Euroopa Parlamendi kolleegid – vähesed kahtlejad välja arvatud – osutasid Eestile kõigist ELi institutsioonidest kõige paremat arusaamist ning selgeimat tuge. Tähtis oli saavutada seda, et ametlikku ühisavaldusse, milles hinnati Eesti olukorda ja taotlusi, lülitada Eesti läbirääkimispositsioone toetavaid seisukohti. Enamasti õnnestus see hästi ja ühiskomitee seisukohtadel oli arvestatav mõju Euroopa Komisjonile, kelle pealäbirääkija ning erialased esindajad delegatsioonide kohtumistel osalesid.

Sellist toetust väljendas südantsoojendavalt ühiskomitee rootslasest kaasesimehe Per Stenmarcki pöördumine 2001. aasta kevadel ELi eesistuja, Rootsi valitsuse poole. Stenmarck ütles, et kuna Rootsi üks prioriteete on ELi laienemisprotsess, siis tuleks valitsusel Göteborgi Euroopa Ülemkogu juuniistungil oma kavatsuste tõsidust tõendada. Ta sõnas, et Eesti ja Küpros on riigid, kes on läbirääkimiste peatükkide sulgemise osas jõudnud kandidaatidest kõige kaugemale. Eesti peab sammu teekaardiga, olles seadnud sihiks saada ELi liikmeks 1. jaanuariks 2004. See olevat realistlik daatum ning teeks Eestist ELi täisliikme just õigel ajal, osalemaks uue Euroopa Parlamendi valimistel. Stenmarck rõhutas, kui tähtis on kinni pidada liitumisprotsessi tempost ning et ELi jaoks on õige aeg see otsustav daatum (1. jaanuar 2004) kindlaks määrata ning deklareerida, et sedavõrd, kuidas kandidaat täidab liikmekssaamise kriteeriumi, on ta nimetatud daatumiks teretulnud. Tookord oli Stenmarcki pakutu ELi juhtidele liiga optimistlik tähtaeg. Lähitulevik osutas, et Stenmarckil oli õigus – Eesti liitumine lükkus vaid neli kuud tema pakutud tähtajast edasi, kuid 2004. aasta Europarlamendi valimistel osales Eesti koos üheksa muu uue liitujaga.

Eesti liitumisetapi lõpulejõudmist tähistanud Kopenhaageni Ülemkogu detsembris 2002 langes sobivalt kokku Brüsselis toimunud Riigikogu ja Euroopa Parlamendi ühiskomitee istungiga. See andis EAK liikmeile võimaluse jooksvalt nõu pidada Eesti valitsusjuhi, välisministri ja pealäbirääkijaga, mille tulemusena andis Eesti parlamendi esindus oma nõusoleku kiita heaks läbirääkimiste lõppkokkulepe.

ISIKLIKUD KONTAKTID

Tähtsaks rahvusvaheliseks väljundiks ELi liikmesriikide ja kandidaatriikide parlamentaarses koostöös olid COSACi konverentsid (ELi liikmesriikide parlamentide Euroopa asjadega tegelevate erikomisjonide kokkutulekud kaks korda aastas, ELi eesistujariigi pealinnas). Võtsin EAK esimehena esimest korda COSACist osa Luksemburgi eesistumise ajal detsembris 1997. See tulenes ELi Ülemkogu otsusest alustada Eestiga liitumisläbirääkimisi; liitumisettevalmistustes edukamatel kandidaatriikidel võimaldas Ülemkogu tugevdatud koostööd ELiga. Järgnevalt muutusid regulaarsed COSACi konverentsid tähtsaks võimaluseks lülituda ELi liikmesriikide parlamentaarsesse suhtlemisse, esitada seal Eestile olulisi seisukohti ja taotleda neile tuge. COSACi kohtumised soodustasid tugevalt Eesti erakondade sidemeid ja koostööd üleeuroopaliste parteidega. Tekkis vajadus end Euroopa skaalal poliitiliselt määratleda ning luua püsisuhted teiste riikide vastavate sõsarparteide ja nende Euroopa katusorganisatsioonidega, nagu Euroopa Rahvapartei, Euroopa Sotsialistlik Internatsionaal, Euroopa liberaalid jne. Tegelikult algas sidemete loomine ELi suurte poliitiliste

rühmitustega juba Euroopa Nõukogu Parlamentaarses Assamblees, mille täisliikmeks Eesti sai aastast 1993. Eesti parlamentaarse delegatsiooni liikmed seisid seal loomuliku vajaduse ees siduda end ühe või teise fraktsiooniga. Minu esimene poliitiline grupp oli Euroopa konservatiivid; pärast ERSP ja Isamaa liitumist aga Euroopa Rahvapartei. Oli ka Eesti erakondi, kes juba varem, enne iseseisvuse taastamist hakkasid arendama üleeuroopalisi poliitilisi kontakte.

Esindades Eesti Rahvusliku Sõltumatuse Parteid, olin kontaktis Soome Kokoomuse, Rootsi Moderaatide, Briti konservatiivide ja Saksa kristlike demokraatidega ning USA vabariiklastega. Eesti Kongressi esimest istungit märtsis 1990 saabusid tervitama Moderaatide juht, tulevane Rootsi peaminister Carl Bildt ja Kokoomuse delegatsioon. Eesti Kongressist valmistus osa võtma ka mõjukas USA senaator Slade Gorton, kellele aga Moskva keeldus viisat andmast.

Euroopa Parlamendiga tekkis isiklik otsekontakt tänu Saksa CDU poliitikute külaskäikudele Eestisse. Jaanuaris 1990 kutsus EP Euroopa Rahvapartei fraktsiooni esimees Egon Klepsch (hilisem EP president) Strasbourgi Eesti uute parem-konservatiivsete erakondade esindajad. Meid oli neli – Trivimi Velliste, Karin Jaani, Hillar Hallaste ning siinkirjutaja. Vastuvõtt oli ootamatult väärikas – meid paigutati Hiltoni hotelli, võõrustaja Klepsch pakkus õhtusöögi restoranis Au Crocodile. Kuid oluline oli sisuline pool. Saime võimaluse esineda Euroopa Rahvapartei grupile, kuid lisaks tutvustas võõrustaja meid ka teistele fraktsioonidele. Põhisõnumiks oli vajadus taastada Eesti iseseisvus. Lõpuks korraldas Klepsch meile pressikonverentsi, mida ta ise juhatas. Selle visiidi ajal kutsus mind enda kabinetti pikemale jutuajamisele CDU liige Hans-Gert Pöttering, kes oli EPsse valitud esimestel otsevalimistel 1979. Tema huvi Eesti vastu kujunes siiraks ja toetus meie iseseisvuse taastamisele püsivaks. Pötteringist sai 35-aastase staažiga EP liige; kui Eesti võeti ELi ning mina osutusin 2004. aastal valituks EPsse, oli Pöttering Euroopa Rahvapartei grupi juht ning järgnevalt aastail 2007–2009 Euroopa Parlamendi president. Aastal 1990 polnud EP-l Strasbourgis veel oma hoonet. Plenaaristungiteks renditi Euroopa Nõukogu istungisaali ja tööruume. Juhtusin jälgima Alexander Dubčekile EP Sahharovi auhinna üleandmise tseremooniat. Ta oli kolmas isik, kes selle EP 1988. aastal asutatud auhinna pälvis. Mäletan, kui seisime Trivimi Vellistega esindusliku hoone ees, kus lehvisid Euroopa Nõukogu liikmesriikide lipud ning arutasime, kas ja millal võiks tulla aeg, mil teiste hulgas võib siin näha ka Eesti lippu. See aeg saabus varem, kui oleksime ehk oodanud. Pisut üle kolme aasta hiljem – mais 1993 – olime Trivimiga taas Strasbourgis, et osaleda Eesti Vabariigi vastuvõtmisel Euroopa Nõukogu liikmeks: Velliste EV välisministrina ning mina Riigikogu delegatsiooni juhina. Euroopa Nõukogu täisliikmeks saamine toimus algusest peale Vene Föderatsiooni rünnakute ja desinformatsiooni vastutuules, kuid seda enam võis tulemust hinnata (Läti jäi kahjuks veel aastani 1995 kandidaatriigi staatusse). Tegelikult andis Eesti aastaks 1993 Strasbourgis oma esimese õigusriikluse alase küpsuseksami. See eksam oli eeltingimus ELi kandideerimisel. Viimasesse pole vastu võetud ühtegi riiki, kes poleks eelnevalt suutnud pääseda Euroopa Nõukokku.

1990. aastatel oli Euroopa Nõukogu – sõjajärgse Euroopa esimene demokraatlike riikide ühendus – tuntud kui õigusriiklikku kvaliteeti kehastav organisatsioon. Nõukogude Liidu kontrolli all olevatel riikidel polnud sinna asja. Muidugi esines ka siis küsimusi demokraatia kvaliteedis – näiteks Türgi osas. Senise olukorra muutis Ida-Euroopa vabanemislaine, mis oli juba minu esimese visiidi ajal alanud. Uute Ida-Euroopa riikide pürgimine Euroopa Nõukokku tekitas vajaduse avardada Euroopa poliitilis-geograafilist mõistet,

mida laiendati Uurali mägedeni ning Taga-Kaukaasiani. Armeenia ja Gruusia Euroopasse kuulumise otsustas nende väga vana kristlik identiteet; Aserbaidžaani ei saanud antud kontekstis ignoreerida. Suurimaid vaidlusi tekitas 1990. aastate esimesel poolel Vene Föderatsiooni liikmelisus. Seda pärssis iseäranis Esimene Tšetšeenia sõda (1994–1996). Ida-Euroopa liikmete positsioon väljendus neil aastail valemis *festina lente* (ld 'kiirusta aeglaselt'). Seevastu vanemad liikmesriigid olid märksa optimistlikumad ning tuginesid arusaamale „parem sees kui väljas". Euroopa Nõukogu liikmelisus pidi aitama kaasa Moskva muutumisele eurokõlblikuks õigusriigiks. Tegelikkus on viimase veerand sajandi vältel tõestanud vastupidist – mitte Euroopa Nõukogu pole muutnud Venemaad, vaid Venemaa on oluliselt nõrgestanud Euroopa Nõukogu ja selle põhimõtteid. Viimane on kvaliteetorganisatsioonist muutunud pigem regionaalseks Ühinenud Rahvaste Organisatsiooniks.

EUROOPA TULEVIKUKONVENT

Detsembris 2001 otsustas ELi Nõukogu, et peatselt laieneva ELi jaoks on vaja luua kindlam ja kestvam alusraamistik. Selle koostamisele kutsuti ettenägelikult ja demokraatlikult ka kandidaatriikide esindajad. Uus organ kandis nime Euroopa Tulevikukonvent. Iga riik saatis sinna kolm esindajat – kaks parlamendist ja ühe valitsusest. Lisaks kuulus Konvendi koosseisu EP ning Euroopa Komisjoni esindus. 102-liikmeline Konvent tuli esmakordselt kokku veebruaris 2002 Brüsselis EP ruumides ning jõudis oma tööga lõpule juulis 2003. EAK esimehena toetasin Toomas-Hendrik Ilvese kandidatuuri, kuid sellele seisis kategooriliselt vastu Rahvaliit. Minu osas vastuväiteid ei olnud, seega võtsin konvendi tööst osa koos Lia Hänniga. Võimalus oli erakordne – elada koos vanade liikmetega sisse ELi põhialustesse ja visandada ühiselt Euroopa tulevikku. Täiesti selge oli aga vajadus leida konstruktiivne tasakaal ELi peatse suure laienemise ning liidu struktuurireformide vahel, mis pidanuksid võimaldama kümne uue liikmesriigi integreerimise ning tagama ELi töökindluse.

Ebamäärasust ja hõõrumisi tekitas Konvendi volituste määratlemine. Valitsused ja Euroopa Komisjon kaldusid nägema tulevikukonvendis ajutrusti, mis valmistab ette seisukohti ELi reformimist käsitleva Ülemkogu jaoks – st Konvent pidanuks piirduma nõuandva rolliga. Parlamendiliikmete seas domineeris loominguline õhin, mis avaldus töögruppides, kus arutati konkreetseid teemasid. Töögrupid esitasid oma seisukohad plenaaristungile, mida juhatas kolmik – endine Prantsuse president Valéry Giscard d'Estaing, endine Belgia peaminister Jean-Luc Dehaene ja endine Itaalia peaminister Giuliano Amato. Peasekretäri mõjuvõimsa positsiooni kindlustasid endile britid – selleks sai endine Briti suursaadik ELi juures John Kerr. Eesti seisukohast oli üks Konvendi põhilisi veelahkmeid see, kas EL jääb rahvusriikide ühenduseks või liigub suuremat võimu Brüsselisse koondava föderaalriigi suunas. Selles suhtes oli tähelepandav diskussioon Euroopa Liidu nime osas. Konvendi presidendi sümpaatia kaldus selgelt föderaalriigi suunas. 2002. aasta oktoobri plenaaristungil esitas ta kolm valikut – olemasolev „Euroopa Liit",

Mitte Euroopa Nõukogu pole muutnud Venemaad, vaid Venemaa on oluliselt nõrgestanud Euroopa Nõukogu ja selle põhimõtteid.

„Euroopa Ühendriigid“ või „Ühinenud Euroopa“ *(l'Europe Unie)*. Informeerituile oli teada, et Giscard d'Estaingi lemmikuks on viimane – Ühinenud Euroopa. Siinkirjutaja isikliku mulje põhjal säilitasid rahvusriikide toetajad konvendis üsna selge enamuse. Briti parlamenti esindav Peter Hain ironiseeris, et termin Euroopa Ühendriigid osutab superriigi loomisele ning Ühinenud Euroopa nimetust võiks kanda pigem jalgpalliklubi. Edasine arutelu muutus mõttetuks – jäädi Euroopa Liidu juurde. Rahvusriikide säilitamise soov kajastus ka Konvendi produkti nimetuses – mitte ELi Põhiseadus, vaid Põhiseaduse Leping.

EUROOPA PÕHISEADUSE LEPING

Põhiseaduse lepingu üheks silmapaistvamaks tulemuseks võis pidada konkreetset pädevuse jaotust ELi ja liikmesriikide vahel, teisisõnu määratleti selgemalt, mida teeb EL ja mida liikmesriigid. Leping sätestas üheselt, et ELi volitused tulenevad liikmesriikidelt ja mitte vastupidi. Esimest korda öeldi ka selgesti välja, et need volitused, mida pole otsesõnu ELile üle antud, kuuluvad liikmesriikide kompetentsi. Samas pakuti aluslepingusse esmakordselt ELi õiguse ülimuslikkuse põhimõte ning seati eesmärgiks muuta Ülemkogu ühehäälsuse reegel pigem erandiks, hakates laiemalt rakendama kvalifitseeritud enamuse süsteemi. Konvendis kavandati ka Ülemkogu alalise eesistuja ametikoht (seni juhiti valitsuste istungeid rotatsiooni korras). Veelgi olulisem oli ehk ELi „välisministri“ ja teda toetava Euroopa Välisaktsioonide Teenistuse (European External Action Service) ellukutsumine. Mõlema ameti kestus määratleti Euroopa Parlamendi valimistsükliga.

Veel on oluline meeles pidada, et Brexit sai teoreetilise alguse Euroopa Tulevikukonvendist. Kõnealune kokkutulek pakkus võimaluse korraks peatuda ja analüüsida rahulikult Euroopa Liidu olemust. Tulime järeldusele, et iga demokraatlik vabatahtlik organisatsioon eeldab liikmete võimalust sealt soovi korral ka lahkuda. Poole eelneva sajandi vältel käsitati väljaastumist vaikimisi tabuterminina. Seda võis mõista, kuna esmakordselt ajaloos saavutatud rahu ja koostöö Euroopa rahvaste vahel kujutas endast niivõrd unikaalset väärtust, et selle lagunemisest isegi idee vormis hoiduti valjusti kõnelemast – justnagu püüdes vanakurja nimetamist vältides ära hoida tema tagasitulekut.

SIHIKINDLALT, KARISID VÄLTIDES

Küll aga andis tõsiselt hoiatava signaali eelseisvatest karidest Euroopa Põhiseaduse Lepingu ratifitseerimise protsess. Selles kajastusid ootamatu dramatismiga vanade liikmesriikide hirmud uniooni suure ajaloolise laienemise ees. Viimane puudutas teravalt seda närvi, mida ametlikul tasandil ei sobinud teadvustada. Puudutas ebakindlust võimes integreerida ühendusse edukalt kümme uut liiget. Seda ebakindlust ilmutasid primitiivsemas mõtteviisis müüdid nn poola torumehest, kes ELi sisenedes hakkavat ebaausalt konkureerima prantsuse või hollandi kolleegidega. Tagajärjeks oli Tulevikukonvendi koostatud dokumendi tagasilükkamine Prantsuse ja Hollandi kodanike poolt. Ja ehkki viimase 16 aasta vältel räägitakse kõigil ametlikel tasanditel laienemise positiivsest mõjust nii „vanale“ kui ka „uuele“ Euroopale *(win-win situation)*, on ilmne, et „vanal“ Euroopal on tänini raskusi 2004–2013 lisandunud 13 uue liikme seedimisega. Siiski on tulemus parem, kui oleks ehk võinud oodata. Eesti tegi hästi, keskendudes negatiivsetest prognoosidest hoolimata kõigi jõududega kodutööle, liikmelisuse tingimuste täitmisele, vältides mis tahes ettekäändeid protsessi viivitamiseks. Meie ettevalmistuste edukus rajanes rahvuslikule sihikindlusele ja koosmeelele.

Euroopa Liidu ettevõtlus- ja innovatsioonitoetused panustavad tootlikkuse kasvu ning hõivesse

JAAN MASSO
Tartu Ülikooli majandusteaduskonna rakendusökonomeetria vanemteadur

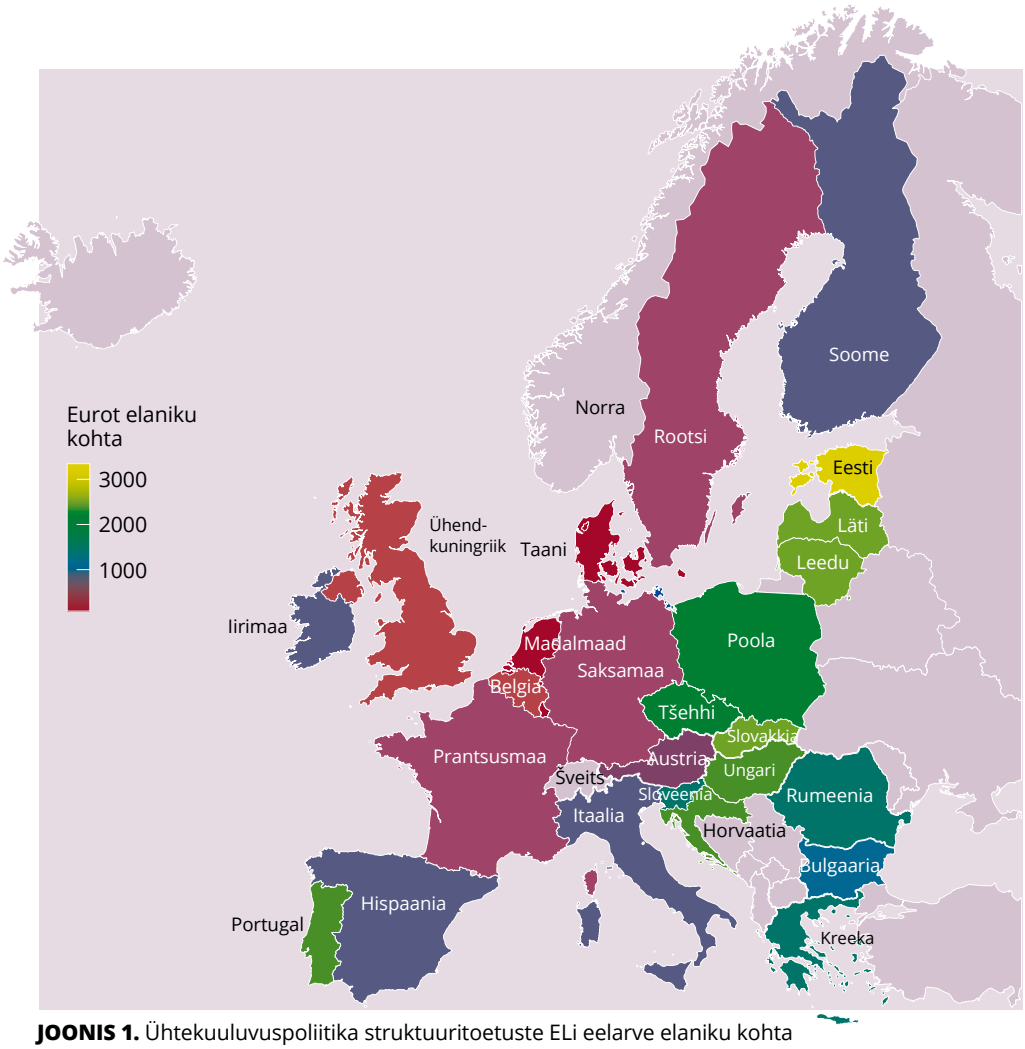
HELERY TASANE
Tallinna Tehnikaülikooli majandusanalüüsi ja rahanduse instituudi doktorant-nooremteadur

KADRI MÄNNASOO
Tallinna Tehnikaülikooli majandusanalüüsi ja rahanduse instituudi professor

Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitika 2014–2020 struktuuritoetused tõid Eestile ligi 4,4 miljardit eurot ja kasvatasid toetatud ettevõtete tootlikkust pea poole võrra.

Ühtekuuluvuspoliitika on Euroopa Liidu üks peamisi investeerimispoliitikaid, mille eesmärgiks on tõsta majanduse konkurentsivõimet innovatsiooni ning teadmusmahukuse, tootlikkuse ja tööhõive kasvu abil ning vähendada seeläbi sotsiaalset, majanduslikku ja asukohast tingitud ebavõrdsust liikmesriikide vahel. Ühtekuuluvuspoliitika struktuuritoetused koondavad viit erinevat toetusfondi, mis moodustavad ligi kolmandiku kogu Euroopa Liidu eelarvest. Eesti 2014–2020 perioodi struktuuritoetuste eelarve on 4,4 miljardit eurot ning ühe elaniku kohta on Eesti kõige kõrgema struktuurifondide rahastusega Euroopa Liidu liikmesriik (joonis 1).

2019. aasta Euroopa riikide poolaastaaruanne toob välja, et Eesti peamine kasvuprobleem on ebapiisav tööjõu tootlikkuse kasv, mis ei kompenseeri



JOONIS 1. Ühtekuuluvuspoliitika struktuuritoetuste ELi eelarve elaniku kohta

Allikas: autorite arvutused, tuginedes Euroopa Komisjoni andmestikule „ESIF 2014–2020 finances planned details" ja Eurostati andmestikule „Population change – Demographic balance and crude rates at national level [demo_gind]"

demograafilistest muutustest tingitud tööjõuealise elanikkonna kahanemist (European Commission 2019). Positiivne netosisseränne (alates 2015. aastast), valdavalt kolmandatest riikidest, ei ole seljatanud kvalifitseeritud tööjõu põuda ega pidurdanud kiiret palgakasvu. Majanduspoliitiline debatt on tõstatanud ühe peamise meetmena eeskätt investeeringud teadus- ja arendustegevusesse, et võidelda majanduskasvu pärssivate demograafiliste suundumustega. Samamoodi on konkurentsikava „Eesti 2020" (2019) olulisteks struktuuritoetuste abil ellu viidavateks arenguperspektiividdeks investeeringud automatiseerimisse ja digitaliseerimisse ning tööjõu koolitusse.

TOETUSTE TULEMUSLIKKUSE MEHHANISMID. Ühtekuuluvuspoliitika ettevõtlus- ja innovatsioonitoetused panustavad ettevõtete arengusse ühekordsete võimenduste kaudu, suunates ettevõtteid investeerima ja leevendades rahaliste toetuste abil ettevõtete laenu- ja omakapitali vajakut (Meuleman, De Maeseneire 2012). Hoolimata uuringute arvukusest või just selle tõttu puudub ühtne arusaam

Tegevuse nr	Meetme tegevuse nimetus
4.2.4	riigi rahastatavad koostööstruktuurid (klastrid/TAKid)
4.4.1	arenguvajaduste väljaselgitamine ja ettevõtete arendustegevused
5.1.1	nõustamine maakondlikes arenduskeskustes
5.1.3	ekspordi arendamise tegevused
5.1.4	ettevõtlusteadlikkus
5.1.6	turismitoodete arenduse juhtimine
5.3.1	loomemajanduse inkubatsiooni arendamine
5.3.2	loomemajanduse tugistruktuuride arendamine
5.3.3	loomemajanduse valdkondades tegutsevate ettevõtete ekspordivõime arendamine
5.3.5	loomemajanduse sidumine teiste sektoritega
5.3.6	loomemajandusalase teadlikkuse tõstmine
5.4.1	KOMP ehk regionaalsete kompetentsikeskuste arendamine
5.4.2	PATEE ehk piirkondlikud algatused tööhõive ja ettevõtlikkuse edendamiseks
5.4.3	piirkondade konkurentsivõime tugevdamise investeeringud töökohtade loomiseks

TABEL 1. Ühtekuuluvuspoliitika meetmed, millele viidi läbi mõjuhindamine

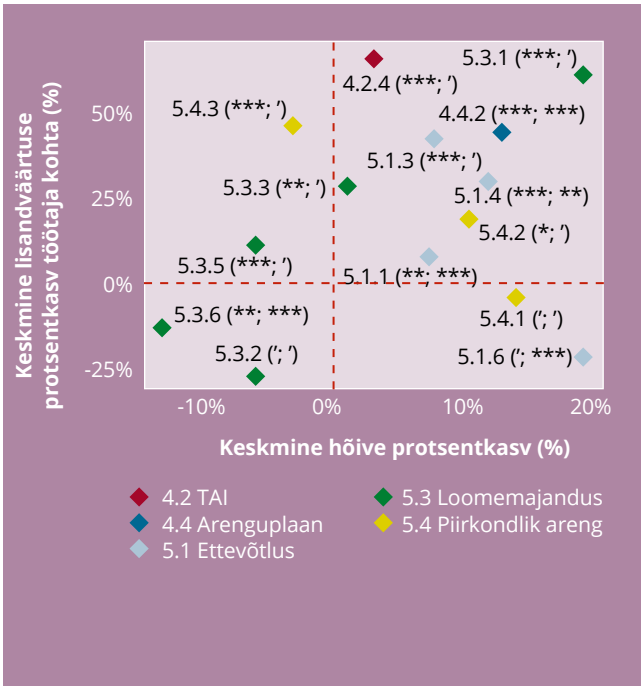
Allikas: Rahandusministeerium (2014)

ja hinnang ühtekuuluvuspoliitika toetusmeetmete tulemuslikkuse kohta. Bachtrögler koos kaasautoritega (2020) on välja toonud, et olulised erinevused mõjuhinnangutes on valdavalt tingitud piirkondlikest eripäradest ja erinevate toetusmeetmete lahknevatest eesmärkidest ja rakendustest.

Ühtekuuluvuspoliitika toetusskeemide mitmekesisusest tulenevalt on meetmetegevustel mõneti erinevad eesmärgid, sihtgrupid ja väljundnäitajad, mis teeb meetmete tulemuslikkuse hinnangute üks-ühese kõrvutamise keeruliseks (Potluka *et al.* 2010). Erinevate meetmetegevuste võrdluses on siiski leitud, et tulemuslikumad on valdavalt need toetustegevused, mis on suunatud kõrge lisandväärtusega teadus-, arendus- ja innovatsioonitegevustesse (TAI) ning panustavad inimkapitali kasvu (Rodríguez-Pose, Fratesi 2004; Fattorini *et al.* 2020).

Teadusuuringud, mis on keskendunud ühtekuuluvuspoliitika tulemuslikkuse hindamisele regionaalsel tasandil, on tõdenud, et toetuspoliitika tulemuslikkuse hajuvus liikmesriigiti on kõrge. Bachtrögleri ja ta kaasautorite (2020) läbiviidud riikide võrdlev analüüs ühtekuuluvuspoliitika tulemuslikkusest leidis, et kuigi toetuste mõju oli enamikus piirkondades positiivne, siis kõige kõrgem oli toetuste tulemuslikkus kasvava majandusega Kesk- ja Ida-Euroopa riikides. Kirjanduses on erinevusi ühtekuuluvuspoliitika tulemuslikkuses selgitatud majanduskeskkonna teguritega nagu näiteks kapitali kättesaadavus, aga ka ettevõtluse ökosüsteem (Becker *et al.* 2013; Beugelsdijk, Eijffinger 2005; Bachtrögler *et al.* 2020).

STRUKTUURITOETUSED PANUSTAVAD NII TOOTLIKKUSE KASVU KUI KA HÕIVESSE. Ühtekuuluvuspoliitika meetmete tulemuslikkuse hindamine (Tartu Ülikool, Tallinna Tehnikaülikool 2020) tugineb seitsmel andmeallikal põhineval koondandmestikul. Koondandmestik sisaldab peamiselt ettevõtete registriandmeid, aga hõlmab ka mitmesuguseid rakendusüksuste andmestikke, mis



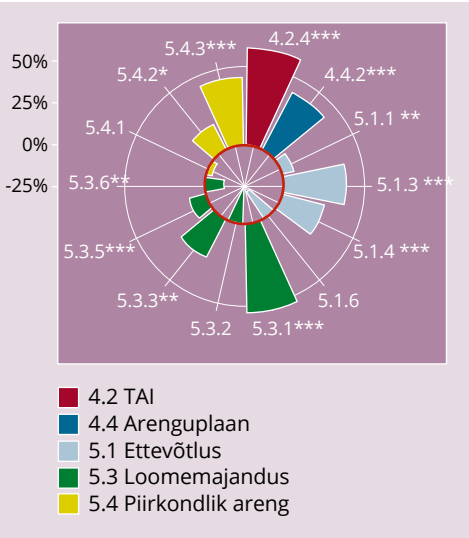
JOONIS 2. Struktuuritoetuste mõjuhinnangud keskmisele lisandväärtuse protsentkasvule töötaja kohta ja keskmisele hõive protsentkasvule.
*Märkus: Keskmiste kasvumäärade hinnangud meetmetegevuste kaupa, horisontaalteljel mõju hõivele, vertikaalteljel lisandväärtus töötaja kohta. Punkthinnangute statistiline olulisus on toodud sulgudes vastavalt tootlikkuse ja hõive näitajatele ning on tähistatud sümbolitega: *** (p-väärtus < 0,01), ** (p-väärtus < 0,05 =, *(p-väärtus < 0,1), ' p-väärtus > 0,1. Parema visualiseerimise eesmärgil on tegevuse 5.3.1 puhul tootlikkuse kasvuprotsent läbi jagatud 25ga ning tegevuse 5.3.5 puhul on tootlikkuse kasvuprotsent läbi jagatud 10ga.*
Allikas: Autorite arvutused

sisaldavad toetusinfot nii jooksva kui ka varasema Euroopa investeerimisprogrammi toetusperioodi kohta ning Eesti riigi toetuste kohta. Väljundnäitajatena hinnati struktuurivahenditest rahastatud toetuse mõju hõivele ning tootlikkusele (defineeritud kui lisandväärtus töötaja kohta).

Toetus- ja kontrollrühma eristamisel lähtuti toetuse rakendusüksustega kooskõlastatud põhimõtetest, toetustegevusega seotud määrustes toodud abikõlblikkuse kriteeriumitest ja toetuste väljastamise registri andmestikust. Mõjuhindamise läbiviimisel rakendati ökonomeetrilist hindamistehnikat, mille abil loodi 12–14 kontrolltunnuse alusel olukord, kus meetme toetusi saanud ettevõtete ning kontrollgrupi ettevõtete tulemuslikkuse näitajate statistilised jaotused on võrreldavad. Kokku võimaldasid andmed statistilist üldistust ning mõju hindamist 14 erineva meetmetegevuse (tabel 1) kohta, mille koondtulemused on toodud joonisel 2.

Ühtekuuluvuspoliitika meetmetegevuste mõjuhinnangu koondvaatest ilmneb, et enamik struktuurivahenditest rahastatud ettevõtlustoetustest avaldavad üheaegselt positiivset mõju nii tööviljakuse kui ka hõive kasvule. Seejuures varieerub mõjuhinnangute ulatus märkimisväärselt erinevate meetmetegevuste kaupa. Näiteks kui loomemajandusalase teadlikkuse tõstmise toetusel (5.3.6) puudus statistiliselt oluline mõju nii hõive kui ka tööviljakuse kasvule, siis loomemajanduse inkubatsiooni arendamine (5.3.1) panustas toetatud ettevõtete lisandväärtuse kasvu kuni 150 protsendi ulatuses ning turismitoodete arenduse juhtimine panustas 19 protsendi hõive kasvu toetatud ettevõtete seas.

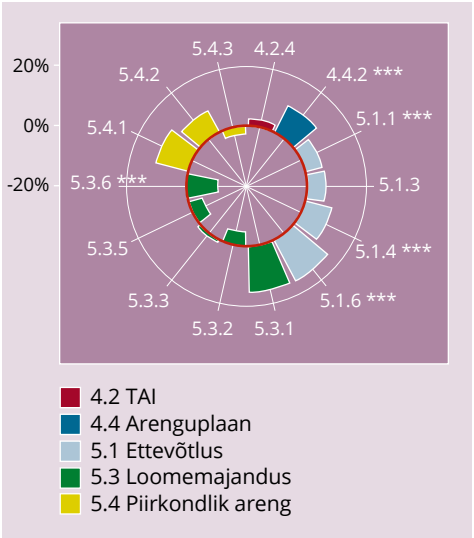
Üldistatult saab välja tuua, et tööjõu tootlikkusse ja lisandväärtuse kasvu panustavad enam TAI ja nutika spetsialiseerumise (4.2) ning loomemajanduse arendamisega (5.3) seotud tegevused. Seevastu tööhõive kasvu mõjutavad enim ettevõtlikkust ja ettevõtluskeskkonda (5.1) edendavad meetmed, mis



JOONIS 3. Keskmine lisandväärtuse protsentkasv töötaja kohta

*Märkus: Keskmiste kasvumäärade hinnangud meetmetegevuste kaupa. Hinnangute statistiline olulisus on näidatud sümbolitega: *** (p-väärtus < 0,01), ** (p-väärtus < 0,05 =, *(p-väärtus < 0,1). Parema visualiseerimise eesmärgil on tegevuse 5.3.1 puhul tootlikkuse kasvuprotsent läbi jagatud 25ga ning tegevuse 5.3.5 puhul on tootlikkuse kasvuprotsent läbi jagatud 10ga. Punane joon ringi keskel tähistab nullpiiri ehk tühimõju.*

Allikas: Autorite arvutused



JOONIS 4. Keskmine tööhõive protsentkasv

*Märkus: Keskmiste kasvumäärade hinnangud meetme tegevuste kaupa. Hinnangute statistiline olulisus on näidatud sümbolitega: *** (p-väärtus < 0,01), ** (p-väärtus < 0,05 =, *(p-väärtus < 0,1). Punane joon ringi keskel tähistab nullpiiri, ehk tühimõju.*

Allikas: Autorite arvutused

töökohtade arvu kasvu kaudu panustavad majanduslikku kaasatusse.

Meetme tegevustest avaldavad lisandväärtuse kasvule (joonisel 3) kõige tugevamat mõju loomemajanduse inkubatsiooni arendamise toetuse tegevused (5.3.1), millest tingitud lisandväärtuse kasv töötaja kohta oli keskmiselt 2,8-kordne. Veel avaldasid märkimisväärset mõju lisandväärtuse kasvule riigi rahastatavate koostööstruktuuride (klastrid ja TAKid, 4.2.4) ja loomemajanduse lõimumise (5.3.5) meetme tegevused, mis on eeskätt suunatud majandustegevuse ressursitõhususe tõusu ning toodete ja teenuste lisandväärtuse kasvu.

Struktuurifondidest rahastatud ettevõtlustoetustest panustas tööhõive kasvu (joonisel 4) enim turismitoodete arenduse juhtimise (5.1.6) meetme tegevus, mille puhul tõusis töötajate arv ligikaudu 18 protsenti. Töökohtade loomisesse aitasid kaasa ka teadus- ja arendustegevuse osaku (4.4.2) ja piirkondlike ettevõtjate maakondlikes arenduskeskustes nõustamise ja arendamise (5.1.1) meetme tegevused. Esimese puhul kasvas töötajate arv keskmiselt 12,5 protsenti ning teise puhul üle 6,5 protsendi.

Regionaalarengule suunatud meetme tegevuste (5.4) mõju tööhõivele ei osutunud üldiselt statistiliselt oluliseks, kuid see hinnang on saadud kvalifitseeritud tööjõu äärmiselt piiratud regionaalse kättesaadavuse kontekstis, mida on omakorda võimendanud hindamisperioodi

iseloomustav madala tööpuuduse keskkond, mis raskendas lisatööjõu palkamist ka kasvupotentsiaaliga ettevõtetes. Regionaalset konkurentsivõimet edendavate meetmete (5.4.2 ja 5.4.3) positiivne mõju tootlikkusele mõjutab omakorda positiivselt hõivet, kuid seda teatud viitajaga ning eeldusel, et töötajad on vajalikul määral mobiilsed ning valmis liikuma kõrgema tootlikkusega ettevõtetesse, mis omakorda loob võimendumisefekti tulemusena uusi töökohti.

KOKKUVÕTE. Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitika struktuuritoetuste eesmärgiks on panustada liikmesriikide majandusarengusse ja liikmesriikidevahelise majandusliku ning sotsiaalse ebavõrdsuse vähendamisse. 2014–2020 toetusperioodil on Eesti saanud enim Euroopa Liidu struktuuritoetusi ühe elaniku kohta. Kvantitatiivsed mõjuhinnangud annavad tunnistust ühtekuuluvuspoliitika toetuste tulemuslikkusest Eestis. Perioodil 2015–2018 tõstsid TAI ja loomemajanduse toetused kasusaanud ettevõtete tootlikkust kuni poole võrra ning ettevõtluskeskkonna ja loomemajanduse edendamise toetused panustasid hõive kasvu kuni 20 protsenti. Nimetatud mõjuhinnangud kajastavad toetuste tulemuslikkust tugeva ja stabiilse majanduskasvu perioodil, mida ilmestas tööjõunappus, kiire palgakasv ning ettevõtjate soov tugevdada konkurentsivõimet eeskätt tootlikkuse tõstmise teel. Käesolevaks hetkeks COVID-19 nakkuskriisi mõjul oluliselt muutunud majanduskliima ei tee olematuks toetuste abil juba saavutatut, mis aitab ettevõtetel majandussurutise väljakutsetega paremini toime tulla.

KASUTATUD ALLIKAD

EESTI 2020. (2019). Konkurentsivõime kava. – https://www.riigikantselei.ee/et/konkurentsivoime-kava-eesti-2020

EUROPEAN COMMISSION. (2019). 2019 European Semester: Country Report – Estonia. https://ec.europa.eu/info/publications/2019-european-semester-country-reports_en

BACHTRÖGLER, J., FRATESI, U., PERUCCA, G. (2020). The Influence of the Local Context on the Implementation and Impact of EU Cohesion Policy. – Regional Studies 54(1): 21–34. DOI: 10.1080/00343404.2018.1551615.

BECKER, S., EGGER, P., VON EHRLICH, M. (2013). Absorptive Capacity and the Growth and Investment Effects of Regional Transfers: Regression Discontinuity Design with Heterogeneous Treatment Effects, Competitive Advantage in the Global Economy (CAGE). – American Economic Journal: Economic Policy, 5(4), 29–77. DOI: 10.1257/pol.5.4.29

BEUGELSDIJK, S., EIJFFINGER, S. (2005). The Effectiveness of Structural Policy in the European Union: An Empirical Analysis for the EU-15 in 1995–2001. Tilburg University, School of Economics and Management. – JCMS: Journal of Common Market Studies. Mar; 43(1), 37–51. DOI: 10.1111/j.0021-9886.2005.00545.x

FATTORINI, L., GHODSI M. M., RUNGI, A. (2020). Cohesion Policy Meets Heterogeneous Firms, IMT Institute for Advanced Studies Lucca. – JCMS: Journal of Common Market Studies, *58*(4), 803–817. DOI: 10.1111/jcms.12989

MEULEMAN, M., DE MAESENEIRE, W. (2012). Do R&D Subsidies Affect SMEs' Access to External Financing? – Research Policy, 41, 580–591. DOI:10.1016/j.respol.2012.01.001

POTLUKA O., *ET AL*. (2010). Impact of EU Cohesion Policy in Central Europe. Leipzig: Leipziger Universitätsverlag.

RODRÍGUEZ-POSE, A., FRATESI, U. (2004). Between Development and Social Policies: The Impact of European Structural Funds in Objective 1 Regions. – Regional Studies 38(1), 97–113. DOI: 10.1080/0034340031000163222 6

TARTU ÜLIKOOL, TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL. (2020) Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014–2020 ettevõtlus-ja innovatsioonitoetuste tulemuslikkuse hindamine. Lõpparuanne. – https://www.struktuurifondid.ee/sites/default/files/lopparuanne.pdf

RAHANDUSMINISTEERIUM. (2014). Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014-2020. – https://www.struktuurifondid.ee/sites/default/files/ukp_rakenduskava_2014-2020.pdf

Balti julgeolekupoliitika alused

DIANA MARNOT
Sisekaitseakadeemia teadur

Võiksime kaaluda mõningate Läti ja Leedu julgeolekupoliitikas leiduvate suundade ülekandmist Eesti julgeolekupõhimõtetesse.

Balti riigid moodustavad maailma silmis terviku. Oma erinevustest ja sarnasustest oleme kõige enam teadlikud vaid me ise. Möödunud sajandi kogemused liitsid Balti riike ohtude tajumise kontekstis rohkem kui sellele eelnenud ajaperioodid. Taasiseseisvumise esimene kümnend möödus meil valdavalt oma riikide ülesehitamise hoos, teisel kümnendil valmistusime liituma Euroopa Liidu ja NATOga ning siis tegelesime sisseelamisega. Mõne aasta pärast on neis organisatsioonides oldud juba 20 aastat. Selle aja jooksul on olnud võimalus ise kohaneda ja ka teistele liikmetele oma suutlikkust tõendada. Küsimus on selles, kuidas edasi? Baltikumi kontekstis võiks mõelda – kas koos või üksi?

Kolme riigi parlamentide koostöövorm Balti Assamblee on alates oma tegevuse algusest rõhutanud kolme riigi koostöö olulisust. 2020. aasta Balti Assamblee eesistuja on olnud Eesti ja selle perioodi prioriteediks on seatud julgeoleku- ja kaitsekoostöö. Nii on igati kohane, et meie riik näitab üles initsiatiivi, otsides enam võimalusi ühtsetele huvidele toetuva tuleviku loomiseks. Sellest eesmärgist innustatuna tehti Sisekaitseakadeemias Eesti, Läti ja Leedu julgeolekupoliitika dokumentide võrdlus.[1] Analüüsis selgitati kategooriate kaupa välja kolme riigi hoiakud, kaardistati probleemid ja nende lahenduseks ette nähtud meetmed. Eesmärgiks oli võrdluse teel tuvastada ühtsed joondumised ja võimalikud omavahelised õppimiskohad. Leitule tuginedes on Balti riikide erinevate sektorite esindajatel tulevikus lihtsam leida valdkondade kaupa võimalusi koostööks. Käesolev kirjatöö toob eelkirjeldatud raportist esile olulisemad mõttekohad ja annab ülevaate iga riigi eri perioodides tuvastatud julgeolekut ohustavatest teguritest.

Kõige rohkem iseloomustavad kolme riiki sarnased eluliselt tähtsad huvid ja väärtused: suveräänsus ja territoriaalne terviklikkus, demokraatial põhinev põhiseaduslik kord, tsiviilühiskond,

[1] Artikli aluseks olevat täpsemat ja pikemat raportit saab lugeda Sisekaitseakadeemia digiriiulist (Marnot 2020)

inimõigused, kodanike eneseväljenduse õigused ning rahu ja riiklik heaolu. (Saeima 2008; Saeima 2019; Riigikogu 2010). Kõigi eelnimetatud väärtuste kaitsmine ja järgimine tagab iga riigi enda hinnangul mõistliku julgeolekutaseme, ühiskonna püsiva arengu ja edendab ka riikide rahvusvahelist positsiooni. Kuna paljud julgeolekuohud nagu näiteks terrorism, massihävitusrelvade levik, keskkonnaohud, organiseeritud kuritegevus jm on rahvusvahelise iseloomuga, siis väärtustatakse väikeriikidena piirideülest koostööd suurriikidest ehk enamgi.

Alates taasiseseisvumisest on Eesti, Läti ja Leedu diplomaatilised eesmärgid olnud sarnased ning riikide julgeoleku tagamisel on nähtud suurt rolli riikidevahelisel koostööl ja rahvusvahelistel organisatsioonidel. Euro-Atlandi koostööd peetakse tähtsaks nii sõjalise kui ka majandusliku kindluse garanteerimisel. Kuigi üldine eesmärk on olnud kõikidel sarnane, siis riigiti on valitud koostööks erinevaid suundi. Näiteks Euroopa Liidu ja NATOga ühinemisel seadis Läti selge eesmärgi osaleda võimalikult aktiivselt ja võrdsetel alustel rahvusvaheliste organisatsioonide julgeolekupoliitika väljakujundamisel (Saeima 2008). Selline taktika on andnud Lätile märgatavalt rohkem võimalusi suunata väliseid tingimusi endale sobilikus suunas ja maandada riigi jaoks olulisi julgeolekuohte.

Euro-Atlandi koostööd peetakse tähtsaks nii sõjalise kui ka majandusliku kindluse garanteerimisel.

BALTI REGIOONI JULGEOLEKU TAJU

Võrreldes Baltikumi julgeoleku dokumente sai selgelt eristada ühiselt tajutud ohte, milleks on läbi aastate valdavalt olnud: organiseeritud kuritegevus, korruptsioon, terrorism, massihävitusrelvade levik ja võõrriikide eriteenistuste luure. Enamiku ohtude puhul tuleb silmas pidada nende rahvusvahelist iseloomu ja geopoliitilisi sündmusi. Islamiäärmuslust on kardetud juba kümneid aastaid. 1972. aasta suveolümpiamängudel võtsid Palestiina terroristid pantvangi ja tapsid üksteist Iisraeli sportlast. Kuid tervet läänemaailma tugevalt mõjutavaks sündmuseks sai 2001. aasta 11. septembril toimunud kaksiktornide rünnak. Samas peab meeles pidama, et näiteks Ameerika Ühendriikides on enim just paremäärmuslikke terroriste. Nad on kõige vägivaldsemad, nende tegevuste tagajärjel on enim hukkunuid ja nad on ka kriminaalselt aktiivseimad (Braniff 2019). Seega on kohane märkida, et Baltikumi dokumentides on käsitletud terrorismi n-ö neutraalselt – eristamata vasak-, parem-, ja usuäärmustlaste tegevusi. Igal juhul kasutavad igasugused äärmuslikult polariseerunud ründajad sunnimeetodeid oma poliitiliste või ideoloogiliste eesmärkide saavutamiseks. Eesmärkideks võivad olla nii sotsiaalsed konfliktid, etniliste ebakõlade ja rahutuste õhutamine kui ka üldine võimu saavutamine.

Euroopa ja terrorismi kontekstis annab lisaks kaksitornide rünnakule kaalu veel viimasel kümnendil, 2010. aastal alguse saanud araabia kevad. Sellele järgnenud sündmuste käigus hukati Liibüa juht Muʻammar al-Qadhdhāfī, kukutati Egiptuse president Ḥusnī Mubārak ning algas kodusõda Liibüas, Süürias ja Jeemenis. Kõige selle taustal polnud veel lõppenud sõda ei Iraagis ega Afganistanis. Kõik nimetatud konfliktid on põhjustanud

põgenikelaineid, mis on võimaldanud kõikvõimalikel kuriteoliikidel ja julgeolekuohtudel võimenduda. Lähtudes terrorismiohust, on tähelepanelikkuseks ka alust, sest nagu Läti dokumendis toodi välja, siis alates Iraagi ja Süüria sõja algusest on Euroopast lahkunud nendesse piirkondadesse võitlema vähemalt 4000–6000 isikut (Saeima 2019). Islamistlike rühmitustega liitujate puhul on põhiline mure tingitud asjaolust, et need inimesed saavad treeninglaagrites praktilist ja ideoloogilist koolitust ning neid oskusi ja teadmisi saab kasutada ka terrorirünnaku kavandamiseks Euroopa riikides, kust need isikud on pärit. Nii on terrorismisvastased meetmed ühed olulisemad julgeoleku tagatised. Näiteks püüab Eesti ennetada radikaliseerumist, tõkestada terrorismi rahastamist ning keemiliste, bioloogiliste, radioloogiliste, tuuma- ja lõhkeainetega kaasneda võivat terrorismiohtu ning kaitseb suure rünnakuriskiga isikuid ja objekte (Riigikogu 2004). Lätis on toonitatud ka, et terrorismivastases võitluses on oluline saata NATO ja Euroopa Liidu kaudu kriisipiirkondadesse esindajaid, kes saaksid tutvuda kohapealsete vastumeetmetega (Saeima 2019). Oluliseks peetakse ka regionaalset koostööd, et ühtlustada terroriohu korral tegevuskavad.

Araabia kevade järel Euroopasse pagenud inimtraagikast tulvil põgenikud on olnud soodus pinnas organiseeritud kuritegevuse sissetulekute suurendamisel. Nii on kõikidel Balti riikidel läbi aastate olnud julgeolekupoliitika oluliseks suunaks võitlemine organiseeritud kuritegevusega. Rahvusvahelise mõõtmega organiseeritud kuritegevuse peamisteks tegevusaladeks on: inimkaubandus (sh inimorganitega kaubitsemine), salakaubavedu, uimasti- ja relvakaubandus, hangeldamine strateegiliste kaupadega, rahapesu, illegaalne immigratsioon, küberkuriteod ja muud taolised kuriteoliigid. Leedu on ka välja toonud, et organiseeritud kuritegevust tuleb pidada riiklikuks ohuks, kui tehakse koostööd võõrriikide luureametnike ja terroristlike rühmitustega (Seimas 2017). Kuna Euroopa Liitu astumine tõi kaasa inimeste vabama liikumise, siis on selle tagajärjel võitlus organiseeritud kuritegevusega vajanud suuremat tähelepanu. Eesti nentis juba 2004. aasta julgeolekupoliitika alustes, et kui ühiskonnas peaks kasvama rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse mõjuvõim, ohustab see kogu riigi julgeolekut. Sellega kaasneb korruptsioon ja kuritegevuse imbumine poliitikasse, riigiametitesse ja majandusse. Lisaks ilmselgele kahjule majanduses, finantssektoris ja poliitilises elus ohustab see otseselt avalikku julgeolekut ning mõjutab negatiivselt ka riigi rahvusvahelist mainet. Praegu on üks ilmekamaid näiteid rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse põhjustatud üleeuroopalisest mainekahjust Eestile Danske Banki rahapesu afäär.

Kõik Balti riigid on pidanud aastaid julgeolekupoliitikas tähtsaks võitlust organiseeritud kuritegevusega.

ELUKESKKOND JA TEADLIKUD ELANIKUD

Siseturvalisuse mõttes on oluline meeles pidada, et elanikele ja ühiskonnale ei kujuta ohtu üksnes retsidiivsed isikud ja kuritegelikult organiseerunud ühendused. Julgeoleku tagamiseks on samavõrd tähtis tegeleda turvalise elukeskkonnaga, ja selle tagamise määravaks teguriks peab

Eesti sotsiaalmajanduslike probleemide lahendamist. Juba 2004. aastal vastu võetud dokumendis „Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused (2004)“ sedastati, et oluline on tegeleda tööturuga, mis hõlmab majanduskasvu jätkamiseks vajaliku kvalifitseeritud tööjõu ettevalmistamist ja riskigruppidele aktiivse sotsiaalkindlustussüsteemi tagamist. Leedu 2002. aasta strateegia kirjeldas, et nende elukeskkonda mõjutasid enim tööstusega seotud õnnetused, loodusõnnetused, epideemiad ja keskkonnaohud. Viimaste suurimaks põhjustajaks on transpordi-, energia- ja tööstussektori reostus. Eelnimetatud valdkondadest tulenevate

UNESCO: kultuuripärandi kadu mõjutab otseselt ka sotsiaalmajanduslikke tingimusi.

ohtude maandamiseks rakendatakse mitmesuguseid meetmeid: vähendatakse reostust transpordisektoris, suurendatakse energiasäästlikkust ja taastuvenergia kasutuselevõttu, arendatakse eesrindlikke tehnoloogiaid reostuse kõrvaldamiseks ja reoainete ümbertöötlemiseks. Elukeskkonna kindlust vähendavad lisaks ka tagasihoidlik regionaalne areng ja vaesus. Sellele lisandub demograafiline kriis, mis on tingitud Leedu elanikkonna vähenemisest madala sündivuse, vananemise ja emigreerumise tõttu. Ebaühtlane sotsiaalmajanduslik areng võib tingida sotsiaalsete rühmade elatustaseme püsivaid või suurenevaid erinevusi. See omakorda võib soodustada umbusaldust riiklike institutsioonide ja demokraatlike poliitiliste süsteemide vastu ning kutsuda esile poliitilist ekstremismi, kuritegevust või ka sotsiaalseid rahutusi. Nii on Leedu eesmärk parandada sotsiaalset sidusust ja demograafilist olukorda. Oluline on parandada ka sotsiaaltoetuste ja teenuste kättesaadavust, mis aitaks vähendada sotsiaalset tõrjutust.

Kõik Balti riigid on seisukohal, et puhta elukeskkonna tagamiseks on lisaks riigi tugisüsteemidele ja seadusloomele tarvis tõsta ka elanike omavastutust. Üheks näiteks on Läti seisukoht, et ühiskondlikku turvalisust tugevdab kogukondlik sidusus, mistõttu kaasatakse turvalisuse tagamiseks üha enam kogukonnaliikmeid (Saeima 2008). Näiteks julgustatakse ühiskonda uimastite ja psühhotroopsete ainetega seotud seaduserikkumistele kindlalt vastu seisma, sest uimastite levitamisega tegeleb just organiseeritud kuritegevus. Teiseks näiteks saab tuua terrorismi- ja äärmusluse vastast võitlust nii Eestis kui ka Lätis. Eesti seisukoht on, et radikaliseerumise ennetamiseks tuleb suurendada ja tugevdada ühiskonna ühtsust. Peamised meetmed selleks on lõimumine, kohanemine, kaasamine, strateegiline kommunikatsioon ja elanikkonna psühholoogiline kaitse (Riigikogu 2017). Niisugusele järeldusele on jõutud ka Lätis, kus üheks oluliseks riigisiseseks terrorismivastase võitluse elemendiks peetakse jõupingutusi oma ühiskonnas. Nii peetakse nende julgeolekupoliitikas radikaliseerumisohu vähendamisel tähtsaks ühiskonna harimist – edendada mõistmist, et äärmuslus on tõsine oht kodanikuühiskonnale ja selle ühtsusele, aga ka riigi julgeolekule üldiselt. (Saeima 2019)

Kui riik eeldab ja ootab oma elanikelt teadlikkust ja pühendumist julgeolekule, siis on institutsioonidel kohane tegeleda nende usalduse võitmisega. Mõnes mõttes tundub iseenesestmõistetav või isegi tautoloogiline tõik, et riik peab oma elanikkonnaga aktiivselt tegelema. Kuid riigiasutuste usalduse mõttes on

Baltikumi elanike turvalisust saab tagada tugevam partnerlus Eesti, Läti ja Leedu vahel.

Foto: Raul Mee

küllalt tähendusrikas Läti eesmärk tagada politsei usaldusväärsus: politsei ja ühiskonna vahelise koostöö tähtsus tuleneb vajadusest tagada politseiametnikele ohu korral juurdepääs kõikidele Läti elanikele (Saeima 2019). Seda tuleb arvestada just demograafilises mõttes, sest lätlased moodustavad riigi rahvastikust natukene üle 60 protsendi ning enamik ülejäänutest on venekeelsed elanikud – ohu korral peab abi jõudma riigi kõigi elanikeni, hoolimata kellegi poliitilistest või ideoloogilistest veendumustest. Teine viis rõhutada oma elanike ja riigi väärtust on järgida Leedut, kes on kultuuripärandi säilitamise määratlenud riikliku julgeoleku küsimuseks (Seimas 2017; Seimas 2002). Lähtutakse UNESCO maailmapärandi kaitse konventsioonist, mille järgi mõjutab kultuuripärandi kadu lisaks traditsioonide kadumisele ka otseselt sotsiaalmajanduslikke tingimusi. Nii püüab Leedu hoida tihedat kontakti emigrantidega, et nad säilitaksid oma identiteedi, poliitilised, majanduslikud ja kultuurilised sidemed Leeduga.

JAGATUD MURED JA ÜHISED SUUNAD

Igal Balti riigil on üksteisest erinevaid kogemusi ja arusaamu. Eesti peab oluliseks küsimusi, mis Lätis ja Leedus on tagaplaanile jäetud. Siinkohal toob autor välja mõned Lätile ja Leedule olulised suunad, mille ülekandmist Eesti julgeolekupõhimõtetesse võiks kaaluda. Näiteks see, kuidas Läti otsustas NATO ja Euroopa Liiduga liitumisel seada eesmärgiks osaleda võimalikult aktiivselt rahusvaheliste organisatsioonide töös. Seeläbi on Läti nimetatud organisatsioonides tõusnud edukalt positsioonidele, mis on taganud parema võimaluse rääkida suurriikide esindajatega kaasa julgeoleku küsimustes. Nii kompenseeritakse riigi väiksust ja ollakse võimeline osalema oma

riigi jaoks oluliste julgeolekupoliitiliste otsuste langetamisel. Lisaks on Läti ainsana Balti riikidest pidanud oluliseks hoida elanike väga häid suhteid korrakaitseametnikega, et tagada kriisiolukordades vastastikune sujuv suhtlus. Nad on ka oma julgeolekupoliitika suundi kirjeldavas dokumendis selgesõnaliselt kirja pannud oma toetuse Ukrainale, pidades oluliseks sealse kriisi stabiliseerimist ja aidates arendada demokraatlikke väärtusi. Veel tasub tõsta Lätit esile selle eest, et ta on pidanud tähtsaks investeerida kvaliteetse tööjõu koolitamisse. Eesti 2004. aasta julgeolekupoliitika arengukava mainis küll tööjõu koolituse olulisust, kuid hilisemates dokumentides on see teema puudu. Ka Leedu dokumentides ei ole seda teemat esitatud. Arvestades, et sotsiaalne stabiilsus ja jätkusuutlikkus on iga riigi jaoks oluline, võib tööjõu pidevat ajakohast arendamist pidada isegi osaks riigi julgeolekupoliitikast.

Tööjõu pidevat ajakohast arendamist võib pidada osaks riigi julgeolekupoliitikast.

Geograafilise asendi tõttu on Leedu ainsana pidanud vajalikuks pöörata tähelepanu ka Valgevenele. Varem on Leedul olnud temaga seoses kokkupuuteid selliste probleemidega nagu salakaubavedu ning sotsiaalmajanduslik ja keskkondlik ebastabiilsus. Lisaks tekitab suure tõenäosusega 2020. aasta augusti Valgevene valimistega alguse saanud riiklik kriis veel järgnevateks aastateks tervele regioonile julgeoleku- ja turvalisusprobleeme. Arvestades, et Valgevene on peale Venemaa nii Eesti kui ka Läti jaoks kõige lähem mitteläänelik riik, peaks tema tegevus ja sealse arengu toetamine ka meil rohkem tähelepanu pälvima. Leedust saaks esile tõsta majandusjulgeoleku strateegia, kus piiratakse ühe riigisisese või välisinvestori domineerimist strateegilise tähtsusega majandussektoris.

Leedu eeskujul võiks Eesti oma julgeolekupoliitika kujundamisel arvestada riikliku julgeoleku osaks kultuuripärandi säilitamise. Kogu Baltikumis on elanikke vähe[2], mistõttu võiksime kõik julgustada oma kodanikke riiki tagasi pöörduma. Eestis oli küll 2010. aasta Kaubandus- ja Tööstuskoja algatatud projekt „Talendid koju“, kuid taolisi ettevõtmisi saaks viia läbi korrakindlalt ja tugisüsteemide loomisega saavutada rohkem edu. „Välispoliitika arengukava 2030“ küll viitab sellele, kuid julgeoleku kontekstis on tähtsad ka kodanike arv ja kultuuri säilitamine, mistõttu võiksid need olla kirjas ka meie julgeolekupoliitika alustes. Samas ei taga riigi julgeolekut ega siseturvalisust ainuüksi kohalikele elanikele keskendumine. Selles küsimuses võiks esile tõsta Läti, kes on oma poliitilises dokumendis väljendanud selget toetust Ukrainale. Kuigi Ukraina kriis sai alguse juba 2013. aastal, on nii Eesti kui ka Leedu 2017. aasta strateegiates jäetud see suurema tähelepanuta. Kuna Venemaa tegevus Ukrainas ja Euroopa reaktsioon sellele on olulised ka Eestile, teeb autor ettepaneku pidada sealse kriisi stabiliseerimist ka meile riiklikult oluliseks ja võimalusel leida viise, mis aitaksid sealset olukorda stabiliseerida või lahendada. Arvestades kuivõrd toetuvad Balti riigid oma liitlastele, toonitades ja rõhutades seda igas oma dokumendis, võiks sellevõrra näidata ka oma dokumentides üles

[2] Eestis ~1,33 mln, Lätis ~1,92 mln, Leedus ~2,8 mln.

2020. aasta suve ja sügise sündmused Valgevenes on näidanud, et jõutasakaalud võivad kiiresti muutuda.

Foto: Andrew Keymaster / Unsplash.com

solidaarsust ja püsivat tuge nii Ukrainale kui ka Valgevenele. Mõistlikum oleks mitte alluda külmutatud konfliktide loogikale ja oodata, kuni rahvusvaheline kogukond nendest teemadest väsib või tüdineb.

Valgevene sündmused on muutnud jõutasakaalu mõne kuuga nii, et sõjalise konfliktitagi on nende mõju regioonis tunda veel aastaid.

Liikumisvõimalused, mida pakub Schengeni viisaruum, ja Balti riikide sarnased ohutajud võiksid tingida olukorra, kus oleks otstarbekas arendada julgeolekualast koostööd, lähtudes regionaalsetest huvidest. 2020. aasta suve ja sügise sündmused Valgevenes on näidanud selgelt, et meie enda regioonis võivad jõutasakaalud muutuda mõne kuuga nii palju, et ka ilma otsese sõjalise konfliktita võib nende mõju meie regioonis tunda veel aastaid. Esile võivad kerkida ohud, mis ühel või teisel moel ja erineva intensiivsusega mõjutavad siiski kogu Baltikumi. Oleme seotud nii regionaalselt, maailma silmis kui ka sarnaste julgeolekuohtude läbi. Sellepärast saab Baltikumi elanikkonna turvalisust piiriüleses Euroopas tagada veel tugevam partnerlus Eesti, Läti ja Leedu vahel.

KASUTATUD ALLIKAD

BRANIFF, W. (2019). Homeland Security and Governmental Affairs Committee: Countering Domestic Terrorism: Examining the Evolving Threat. US. Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs. – https://www.hsgac.senate.gov/imo/media/doc/Testimony-Braniff-2019-09-25.pdf

MARNOT, D. (2020). Baltikumi julgeolekupoliitika dokumentide võrdlus. Sisekaitseakadeemia. – https://digiriiul.sisekaitse.ee/handle/123456789/2538?locale-attribute=ru

RIIGIKOGU. (2004). Eesti Julgeolekupoliitika alused. – https://www.riigiteataja.ee/akt/773389

RIIGIKOGU. (2010). Julgeolekupoliitika alused. – https://vm.ee/sites/default/files/content-editors/JPA_2010.pdf

RIIGIKOGU. (2017). Julgeolekupoliitika alused. – https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/2017.05.31_jpa_riigikogu.pdf

SAEIMA. (2008). National Security Concept. – https://www.mod.gov.lv/sites/mod/files/document/2008_nd_en.pdf

SAEIMA. (2019). The National Security Concept. – https://www.mod.gov.lv/sites/mod/files/document/NDK_ENG_final.pdf

SEIMAS. (2002). National Security Strategy. – https://www.files.ethz.ch/isn/156885/LithuaniaNationalSecurity-2002.pdf

SEIMAS. (2017). National Security Strategy. – https://kam.lt/download/57457/2017-nacsaugstrategijaen.pdf

Viiepallise hindamissüsteemi arengulugu Eesti koolihariduses*

EINAR VÄRÄ
Haridus- ja Noorteameti rahvusvahelistumise osakonna nõunik

Meie üldhariduskool vajab uut hindamissüsteemi, mis ei mõõdaks peaasjalikult puudujääke, vaid toetaks ja peegeldaks õpilase arengut.

Õpitulemuste hindamise arenguloo juured ulatuvad kaugesse minevikku. Paljude sajandite jooksul on hindamisega seonduv kütnud hulgaliselt kirgi. Ka Eestis on see teema olnud üle kahesaja aasta üleval ega ole tänaseni kaotanud teravust. 2020. aasta märtsis välja kuulutatud eriolukorra tingimustes läksid kõik Eesti koolid üle distantsõppele. Paar päeva hiljem kutsus Haridus- ja Teadusministeerium õpetajaid vähemalt esimesel kahel nädalal üldhariduskoolide õpilasi numbriliselt mitte hindama (Koik 2020). Hiljem lisati põhikooli- ja gümnaasiumiseadusse põhimõte, et „eriolukorra algusest kuni õppeaasta lõpuni võib põhikoolis ja gümnaasiumis kasutada hindamisel kirjeldavat sõnalist hinnangut, millel puudub numbriline ekvivalent ning mida ei pea teisendama viiepallisüsteemis hindeskaalasse“ (Abipolitseiniku… 2020). Kas soovimatus sellises olukorras numbrilist hindamist kasutada näitab, et sellega on midagi tõsiselt valesti? Kas on asi nii, et meie üldhariduses ametlikult kasutatav kahe mitterahuldava hindega hindamissüsteem on eelkõige karistav, mitte õppijat innustav ega tema arengut toetav, mistõttu ei olnud selle rakendamine eriolukorra tingimustes mõistlik? Et vastata nendele küsimustele, on muu hulgas tarvis vaadelda Eesti põhikooli- ja gümnaasiumiseadusega seadustatud viiepallisüsteemi arengulugu alates selle tekkest kuni tänapäevani.

Siinvaadeldav hindamissüsteem võeti esmakordselt kasutusele rohkem kui 180 aastat tagasi Vene keisririigis (mille osaks olid tollal ka Eesti alad) ning muutus ajapikku valitsevaks hindamisviisiks nii Vene impeeriumi kui hiljem ka Nõukogude Liidu koosseisu kuulunud maades. Seetõttu hõlmab käesolev artikkel lisaks Eestile ka meie n-ö saatusekaaslasi ehk riike, kus on olnud või on senini kasutusel sisuliselt tsaariajast pärit viiepalline hindamissüsteem. Taoline lähenemine võimaldab saada selgema ettekujutuse sellest, kuivõrd aja- ja asjakohane on meil üldhariduses

* Eelretsenseeritud artikkel

kasutatav kahe mitterahuldava hindega viiepalline skaala.

Piiratud mahu tõttu on käesolevas artiklis piirdutud üldharidusega, mis tähendab, et Eesti kutsehariduses ja kõrghariduses kasutusel olnud ja olevaid hindamissüsteeme ei käsitleta. Mõisteid „hindamissüsteem", „hindamisskaala" ja „hindamisviis" käsitletakse antud kontekstis sünonüümidena.

NUMBRILISE HINDAMISE TEKKIMISEST

Vajadus õpetada ja kasvatada noort põlvkonda on eksisteerinud nii kaua, kui on eksisteerinud inimkond, ning õpetamine ja selle tulemuslikkuse hindamine on ühel või teisel kujul käinud alati käsikäes. Formaalne hindamine sai samuti alguse tuhandeid aastaid tagasi Hiinas seoses riigiaparaadi tekkimisega ja vajadusega hinnata tulevaste ametnike sobivust ametikohale. Laste ja noorte harimiseks mõeldud antiikaja koolides toimis õppijate teadmiste hindamine kas suulise tagasisidena või hooletute õpilaste karistamise ja hoolsate kiitmise/autasutamise kujul. Samamoodi hinnati õpilaste teadmisi ka keskaja koolides, kusjuures teadmiseks loeti peamiselt püha- ja muude tähtsate tekstide tundmist peast (Wilbrink 1997, 32).

Varauusajal alanud ühiskonna haridusnõudluse kiire kasv tõi kaasa vajaduse kooliharidust (sealhulgas ka hindamist) rohkemal määral struktureerida ja formaliseerida. Renessansiajastu humanistid kritiseerisid teravalt õpilaste hindamist karistustega ning pakkusid asemele noorte motiveerimist konkurentsi ja ergutuse (näiteks *notae* ehk punktide) abil. Punkte saaks nende arvates nii teenida nt hea käitumisega kui ka kaotada nt akadeemilise mahajäämuse või halva käitumise korral (Wilbrink 1997, 38).

Õppijate numbrilise hindamise algust on seostatud aga eelkõige jesuiitidega. Nende haridussüsteemi selgrooks oli õpilastevaheline konkurents, mille varjupoolena on nähtud seda, et see kasvatab noortes auahnust (Põld 1918, 17). Jesuiitide haridussüsteemi 1599. aastal esmakordselt ilmavalgust näinud alusdokumendis Ratio Atque Institutio Studiorum Societatis Jesu sisaldusid reeglid kooli alamastme[1] õpetajatele (*Regulae communes professoribus classium inferiorum*). Muu hulgas kirjeldati punktis 38 ka õpilaste hindamist klassis. Õpetaja pidi eristama klassi õpilasi, kasutades järgmisi hindeastmeid: parim (*optimos*), hea (*bonos*), keskmine (*mediocres*), küsitav (*dubios*), võib õpinguid jätkata (*retinendos*), väljaarvamisele kuuluv (*rejiciendos*) (Ratio Studiorum 1635, 115). Hindeastmeid võis tähistada ka numbritega 1, 2, 3, 4, 5, 6. Sarnast hindamisskaalat ühest kuueni, kus parim hinne on üks, kasutatakse praegu nt Saksamaal (Eurydice 2020, Germany).

Ratio Studiorumis kirjeldatud hindamine oli mõeldud eeskätt klassisiseseks kasutamiseks. Lähtuvalt sellest määrati näiteks õpilase istekoht klassis (Kvale 1995, 13). Õpilaste paigutamist klassiruumis vastavalt õppeedukusele rakendati hiljem laialt ka Vene keisririigis, sealhulgas Eestis. Näiteks kasutati seda 19. sajandi algul praegu Tallinna Gustav Adolfi gümnaasiumi nime all tuntud Tallinna kubermangugümnaasiumis (Laul, Tamm 2006, 58). Säilis selline käsitlus ka 20. sajandil, mille tõttu nt sõna „Kamtšatka" omandas vene keeles lisatähenduse: nii hakati nimetama klassiruumis tagapinke, kus istusid viletsamad õpilased (Ušakov 2012).

18. sajandil alanud ja 19. sajandil jätkunud ühiskonna bürokratiseerumine mõjutas ka haridusvaldkonda. Vajadus laiendada hariduse kättesaadavust kõigile ühiskonnakihtidele tingis haridussüsteemi formaliseerumise ja standardiseerumise ning esirinnas oli siin Preisimaa, kus

[1] Jesuiitide kool oli kaheastmeline: *studia inferiora* (alamaste), kus omandati gümnaasiumiharidus, ja *studia superiora* (ülemaste), mis andis kõrghariduse. *Studia inferiora* jagunes kolmeks klassiks ehk grammatika-, *humaniora-* ja retoorikaklassiks.

üldine koolikohustus kehtestati 1760. aastatel. Tolle aja eesrindlikemaks peetud preisi haridussüsteem oli eeskujuks mitmele riigile, sealhulgas ka Vene impeeriumile. Standardiseerima hakati õppekavasid, õppematerjale (õpikud), aga ka eksamite ja hindamise süsteeme.

VIIEPALLISE HINDAMISSÜSTEEMI ARENGULUGU

Koolipoisi number ikka kolm, väidab eesti vanasõna staatusesse tõusnud ütlus (vt Krikmann). Aga miks just kolm? Kuigi mõnikord on väidetud, et Eesti Vabariigi üldhariduskoolides ametlikult kehtiv hindamissüsteem ühest viieni, kus alles kolm on rahuldav hinne (põhikooli ja gümnaasiumiseaduse § 29 lg 2), kuulub nõukogulike jäänukite hulka (vt nt Jõulu 1994), ei ole see kaugeltki nii. Vaadeldav hindamisskaala pärineb 19. sajandi esimese poole Vene keisririigist, kuid 20. sajandi esimesel poolel olid just Baltimaad tsaariaegse viieastmelise/-pallise hindamise (taas)juurutamise esirinnas, edestades ka Nõukogude Liitu.

Viiepallise/-astmelise hindamissüsteemi ajalugu võib jagada neljaks etapiks, mida on selgelt määranud murrangulised ajaloosündmused:

1. Kuni 1917. aastani ehk alates numbrilise hindamise tekkimisest Vene keisririigis kuni impeeriumi lagunemiseni. Vaatamata regionaalsetele erisustele olid arengud sel ajal nii Venemaal kui ka Baltimaades üsna sarnased ning põhinesid enam-vähem ühtsel seadusandlikul alusel (eriti viimastel aastakümnetel).

2. Aastad 1918–1940 ehk sõdadevaheline periood. Kuigi Nõukogude Venemaa / NSV Liidu ja kolme Balti riigi haridussüsteemid liikusid tol ajal igaüks oma teed, jõudsid hindamisviisid perioodi lõpuks üsna sarnasele tulemusele.

3. Aastad 1940–1991 ehk ühtlase viiepallise hindamissüsteemi rakendamine NSV Liidus ja sellesse inkorporeeritud Baltimaades. Sel perioodil oli tegemist äärmiselt unifitseeritud nõukogude haridussüsteemiga, mis ei sallinud isegi väiksemaid kõrvalekaldeid.

4. Alates 1991. aastast tänapäevani ehk hindamissüsteemide reformide periood pärast NSV Liidu lagunemist tekkinud riikides. Erinevalt sõdadevahelisest perioodist tekkis endise Nõukogude impeeriumi aladel tunduvalt rohkem iseseisvaid riike, mis muu hulgas põhjustas ka hindamissüsteemide paljususe.

Hindamine koolis kuni 1917. aastani

Esimesi katseid rakendada õpilaste õppeedukuse, hoolsuse ja käitumise hindamist tehti Vene keisririigis juba 18. sajandil

Viiepalline hindamisskaala pärineb 19. sajandi esimese poole Vene keisririigist.

(Bolotova 2015, 59–60; Kazakova 2011, 153; Põlnev 2017). Samasse aega ulatuvad esimesed andmed õppijate teadmiste kindlaksmääramise kohta ka Eesti aladel (Andresen 2002, 284). Üleriigilise (numbrilise) hinnete süsteemi rakendumine tsaaririigis jäi aga 19. sajandisse.

1802. aastal loodi Vene impeeriumis keiser Aleksander I korraldusega rahvahariduse ministeerium ning Katariina II ajal alanud haridusvaldkonna süstematiseerimine ja bürokratiseerimine sai sisse uue hoo. 5. novembril (17. novembril ukj) 1804. aastal kinnitas tsaar ülikoolidele alluvate õppeasutuste seaduse (Polnoje sobranije zakonov 1830, 626–644). Seadusega loodi esmakordselt Venemaal kesk- ja algkoolide

ühtne süsteem (Ustav utšebnyh zavedenij). Esimese astme moodustasid kihelkonnakoolid, teise – kreis- ehk maakonnakoolid ning kolmanda gümnaasiumid. Kehtestati ka järjepidevuse põhimõte, st madalama astme kooli esmane ülesanne oli valmistada õpilasi ette edasiõppimiseks kõrgema astme koolis. Muu hulgas piiritles seadus ka iga-aastaste avalike katsete korraldamise ja numbrilise hindamise põhimõtted. Erinevalt jesuiitide rakendatud n-ö reitinguskaalast, kus hinded väljendasid õppurite paremusjärjestust, hakati Vene keisririigis riiklikult juurutama n-ö vahemikskaalat, kus „mõõtühikuks" oli pall (tollal vene keeles *šar*). Seaduse kohaselt kehtestas hindamisskaala kooli direktor.

Järgnevatel aastatel kasutati Vene keisririigis ning sealhulgas ka Eestis mitmesuguseid hindamisviise. Näiteks Tartu õpperingkonna gümnaasiumides ja kreiskoolides rakendati kümnepallist süsteemi, kus 10 oli ülihea hinne ning 0–1 nõrk (Andresen 2002, 284).

Esimene katse rakendada Vene keisririigi gümnaasiumides ja kõrgemates õppeasutustes ühtne üleriigiline hindamissüsteem tehti 1818. aastal, kui tsaari määrusega kehtestati katsete läbiviimise reeglid ametiauastet andvatele õppeasutustele (Sbornik postanovlenij 1875, 1139–1145). Dokumendiga viidi sisse neljapalline õppija edukuse hindamisskaala, kusjuures siinkohal tähistas palli sõna *šar* asemel juba sõna *ball*, mis on tänaseni vene keeles kasutusel.

See keiserlik ukaas täiel määral ei rakendunudki, kuna õppeasutuste arvates jäi neljast hindest väheks ning nad üritasid kehtestada keerukamaid asutusesiseseid hindamissüsteeme.

29. jaanuaril (10. veebruaril ukj) 1837. aastal saatis Venemaa rahvaharidusministeerium alluvuses olevatele kreiskoolidele ja gümnaasiumidele laiali ringkirja, millega neile kehtestati katsete läbiviimise reeglid. Ringkirjas sisaldus ettepanek viia katse korras neljaks aastaks sisse viiepalline õppeedukuse hindamissüsteem: 1 – „nõrk" (*slabõje*); 2 – „kasin" (*posredstvennõje*); 3 – „piisav" (*dostatotšnõje*); 4 – „hea" (*horošije*) ja 5 – „väga hea" (*otlitšnõje*). Samade numbritega tuli hinnata ka hoolsust ja käitumist (Žurnal Ministerstva narodnogo prosveštšenija 1837, xxx–xxxvii).

1837. aastal kehtestatud süsteem oli nii mõneski mõttes meie tänapäevasest süsteemist asjakohasem. Esiteks oli järgmisesse klassi üleviimise ja lõputunnistuse saamise aluseks kõigi ainete keskmine koondhinne, mis pidi olema vähemalt 3. Ehk siis õpilaselt ei oodatud võrdset võimekust kõigis õppeainetes: mõnes neist võis ta saada ka mitterahuldava keskmise hinde. Tõsi, gümnaasiumis vajas õppija lõputunnistuse saamiseks vähemalt hinnet 3 usuõpetuses, vene, ladina ja kreeka keeles ning rehkendamises ja geomeetrias. Teiseks oli ka selge erinevus hinde 1 ja hinde 2 vahel. Kreiskoolis ei saanud tunnistust ega pääsenud järgmisesse klassi õpilane, kelle keskmine koondhinne oli küll vähemalt 3, kuid kes sai usuõpetuses, vene keeles ja rehkendamises „ühe". Gümnaasiumis ei antud lõputunnistust ega viidud järgmisesse klassi õpilast, kellel oli vähemalt ühes aines hindeks „nõrk" ehk 1 (Žurnal Ministerstva narodnogo prosveštšenija 1837, xxxiv–xxxvii).

Lõplikult kinnitati viiepallisüsteem ametlikult kasutamiseks Vene keisririigi kreiskoolides ja gümnaasiumides 1846. aastal (Žurnal Ministerstva narodnogo prosveštšenija 1846, 134). Eesti aladel tegutsevate gümnaasiumide õppekavadesse hakati samuti viiepallist hindamist sisse viima. Näiteks, Tallinna kubermangugümnaasiumi (tänapäeval Gustav Adolfi Gümnaasium) 1843. aasta õppeplaani alusel viidi järgmisse klassi üle õpilased, kelle hinnete keskmine oli vähemalt rahuldav, kuid vene keele hinne vähemalt hea (Laul, Tamm 2006, 62). Nimetatud kooli 1849. aasta õppekavaga kinnistus seal viiepalline hindamine (Gustav Adolfi Gümnaasiumi ajalugu 2014, 14).

Praktikas oli Vene keisririigi kreiskoolides ja gümnaasiumides sageli kasutusel

kuuepalline hindamisskaala, ehk õpetajad lisasid omal algatusel veel ka „nulli“ tähistamaks teadmiste täielikku puudumist. Kui õpilane sai korduvalt 0, võis teda oodata ka kehaline karistus (Ušinski 1861, 7). Lisaks sellele kasutati laialdaselt ka plusse ja miinuseid (nt 3+ või 5–) ning isegi segaarve (nt 3½ või 4½) (Põlnev 2017).

Vene keisririigi kihelkonnakoolides, eragümnaasiumides, sõjakoolides jne hinnati õppurite õppeedukust mitmesuguste süsteemide alusel. Mõnes (tütarlaste) eragümnaasiumis piirduti kahe hindega ehk jõuab / ei jõua edasi. Oli õppeasutusi, kus rakendati kolmepallist skaalat, kus sarnaselt saksa süsteemile oli parimaks hindeks 1 (üsna rahuloldav), sellele järgnesid 2 (rahuloldav) ja 3 (mitterahuloldav). Sõja- ja kadettide koolides, kinnistes tütarlaste õppeasutustes jne tohtis kasutusel olla ka 12-palline skaala (Põlnev 2017). Eestis võis koolides kohata samuti väga mitmesuguseid hindamisviise (Andresen 2002, 284–289). Sarnane olukord oli ka Läti ja Leedu aladel (vt nt Pivoriūnaitė 2006, 22).

Sajandivahetuseks oli viiepallisüsteemist saanud kindlalt valitsev hindamisviis vähemalt Vene keisririigi haridusministeeriumile alluvates keskkoolides, kusjuures 1850. aastatest alates hakkas see üha rohkem muutuma meile tuttavaks kahe mitterahuldava hindega skaalaks, kus aritmeetiline keskmine jäi „ainult paremusjärjestuse ja klassis istuma jätmise aluseks. Üleviimiseks oli kõikides ainetes vaja ikkagi rahuldavaid hindeid.“ (Laul, Tamm 2006, 62). Nõnda hakkaski kinnistuma rahvatarkus, et „koolipoisi number ikka kolm“.

19. sajandi viimasel kolmandikul ja 20. sajandi algul sattusid keskkoolide eksamid ja numbriline hindamine Venemaal terava kriitikatule alla. 1907. aasta detsembris arutas küsimust Venemaa rahvaharidusministeeriumi nõukogu. Koosolekul näitas tollane rahvahariduse minister P. Kaufmann dokumente, mis tõestasid, et „eksamid ja numbripanemise süsteem on viimasel ajal väga paha mõju koolide kasvandikkude elu peale avaldanud“: 78 neist üritasid endalt elu võtta, 136 õpilast sooritasid enesetapu, 290 õpilast lõpetasid oma õppimise jne (Eksamid keskkoolides 1907). Sarnane kriitika jätkus ka järgnevatel aastatel: „Praegu iga veerandaasta lõpul meile ajalehe veergudelt terve rida noorte inimeste nimesid silma puutub, kes koolist saadud halva numbri tagajärjel siit maailmaga arved ära õiendasivad, mis juba ükskord küll mõjuv põhjus selleks peaks olema, et numbrite-süsteem kõlbmatuks peaks tunnistatama ja kolikambrisse heidetama. Kuid, nagu näha, ei arvata pedagoogikailmas enesetapmistki veel küllalt mõjuvaks argumendiks“ (Aumann 1911, 1).

Esimese maailmasõja aastail algatas Venemaa haridusministeerium muutusi koolipoliitikas. 21.–26. aprillil (4.–9. mail ukj) 1915. aastal toimus haridusminister krahv Ignatjevi juhtimisel nõupidamine keskkooli uuendamise teemal. Nõupidamine mõistis hukka õpilaste numbrilise hindamise ja eksamid õppeaasta lõpul (Hariduseministeeriumi tööd keskkooli uuendamise alal 1915). Sellele järgnes 28. septembri (11. oktoobri ukj) 1915. aasta rahvaharidusministeeriumi ringkiri koolidele sõnumiga, et „kooliõpilaste teadmiste kuiva kontrolli asemel praegu valitseva numbrisüsteemi abil tuleb õiglasemat hindamiseviisi tarvitusele võtta, mis selle peal põhjeneb, et kõiki muljeid arvesse võetakse, mis iga üksiku kooliõpilase individuaalsete omaduste kõigekülgse tundmaõppimise tagajärjel saadakse“ (Žurnal Ministerstva narodnogo prosveštšenija 1915, 15; Uus kurss koolipoliitikas 1915). Koolidel soovitati kaaluda õpilaste teadmiste numbrilise hindamise otstarbekust ning vajadusel töötada välja oma hindamissüsteem (Žurnal Ministerstva narodnogo prosveštšenija 1915, 15).

1916. aastal esitas tollane haridusminister valitsusele üld- ja kohustusliku alghariduse seaduse eelnõu, mis nägi ette

üsna põhjaliku Vene keisririigi hariduselu ümberkorraldamise, muu hulgas ka hindamises pallisüsteemist loobumise. Tsaarivalitsus piirdus aga vaid haridussüsteemi osalise reformimisega, mis ei muutnud selle olemust, sisu ega struktuuri (Bolotova 2015, 61). 1917. aastal alanud pöördelised sündmused põhjustasid Vene keisririigis tsaarivõimu kokkuvarisemise, impeeriumi lagunemise ning uute riikide (sh Eesti Vabariigi) sünni. Sellega kaasnesid sügavad muutused hariduselus.

Johannes Käis pidas kolmejärgulist sõnalist hindamissüsteemi viiepallisest lihtsamaks, arusaadavamaks ja pedagoogiliselt õigemaks.

Aastad 1918–1940

Eesti Vabariik

24. veebruaril 1918. aastal iseseisvuse välja kuulutanud Eesti Vabariik sattus kohe Saksa okupatsiooni alla. Sama aasta augustis allkirjastasid Nõukogude Venemaa ja Saksamaa Bresti rahulepingu lisaprotokolli, millega Venemaa loobus oma ülemvõimust Eesti aladel. Sakslased hakkasid siduma Eestit Saksa keisririigiga, sekkudes ka haridusellu. Muu hulgas väljendus see katses kehtestada Eestis saksapärane hindamissüsteem. 1918. aasta sügisel teatasid Eesti ajalehed, et numbrisüsteemi koolides on muudetud: „Nüüd ei igatse ükski kooliõpilane enam mitte viit, sest viiel on praegu samane tähendus nagu ennemalt ühel. Uuel korraldusel on numbritel järgmine tähendus: 1 – väga hea; 2 – hea; 3 – rahuloldav; 4 – halb; 5 – väga halb.“ (Numbri-süsstami koolides on muudetud 1918; Uus numbri-süstem koolides 1918). See skaala siiski ei rakendunud. 1918. aasta novembris alistus Saksamaa esimeses maailmasõjas Antandi riikidele, misjärel Saksa okupatsioon Eestis lõppes. 22. mail 1919. aastal otsustas haridusministeerium tulla tagasi „senini tarvitusel olnud numbri (Vene) süsteemi järele või sõnadega – „väga hea“ või „rahuloldav“. Lõputunnistused anti sel kevadel välja kõigile lõpetajatele ilma eksamita, sest „möödaläinud kooliaasta loetakse õppeaastaks sellepeale vaatamata, et ta sõjaoludest sai takistatud.“ (Martinson 1919, 2).

Haridus- ja sotsiaalministeeriumi 1919. aasta 17. oktoobri ringkirjaga nr 7179 kehtestati aga Eesti alg-, kesk- ja erikoolides uus hindamissüsteem: „Edasijõudmist tähendatakse tunnistustes sõnadega: „hea“, „rahuldav“, „nõrk“. Kõik teised tähendamisviisid ja lisamärkused ei ole tunnistuses lubatavad.“ Märkimisväärne oli ka selle ringkirja punktis 3 sõnastatud hindamise põhimõte: „Tööde hindamisel tuleb aluseks võtta töö väärtuslisi külgi, aga mitte niipalju puudusi ja vigade rohkust.“ (Kaiv, Kurvits 1932, 237).

See määrus langes kohe kriitikatule alla (vt Riigikoolinõuniku eeskiri õpilaste teadmiste hindamise kohta 1919) ning kriitika jätkus ka järgmistel aastatel. Vaatamata sellele, et ringkiri ei rääkinud midagi hindenumbritest, nähti sõnade „hea“, rahuldav“ ja „nõrk“ taga sageli varasemast tuttavaid 4, 3 ja 2 (vt nt Aavik 1925, 2). Johannes Aaviku arvates ei võimaldanud kolmejärguline hindamissüsteem „peenemate vahede tegemist“. Ta kutsus üles võtma taas tarvitusele hinde „viis“ (Aavik 1925, 2; Eesti keele õpetajate kongress 1931). Tugev oli ka surve taastada tsaariaegne viiepalline numbrisüsteem, mida suur osa õpetajaid pidas paremaks (vt nt Valga õpetajate ühingu koosoleku otsus 1934).

Tööde hindamisel tuleb aluseks võtta töö väärtuslisi külgi, aga mitte niipalju puudusi ja vigade rohkust. (Kaiv, Kurvits 1932, 237).

Kaader filmist „Kevade". Tallinnfilm.

Samas oli ka kolmejärgulisel sõnalisel hindamissüsteemil kaitsjaid. Johannes Käis pidas seda viiepallisest numbrisüsteemist „lihtsamaks, arusaadavamaks ja pedagoogiliselt õigemaks" (Käis 1928, 133). Ta kahtles, et viiepalline süsteem asja paremaks teeb: „… need samad õpetajad, kellele ei jätku kolmeastmelisest hindamisest, esimestena võtavad tarvitusele ka viieastmelises süsteemis miinused, plussid, veerandid ja pooled! Nii see oligi siis, kui maksev oli hindamisviis 1–5: oli küllalt teravmõttelisi „hindajaid", kes tarvitasid 1 kahe miinusega või koguni 0+ j. m" (Käis 1931, 2). Tollase Tallinna linnanõuniku Jakob Kentsi arvates olid tsaariaegse hindeskaala pooldajateks vana- ja venemeelsed õpetajad, kes unistasid võimalusest „poisiklutile, kes sind oma vastusega või mitteteadmisega vihastas, suure žestiga „palotška" välja panna…" (Kents 1931, 2).

1930. aastate algul asus haridus- ja sotsiaalministeerium ette valmistama hindamissüsteemi reformi. 1931. aastal saatis HSM koolidesse ringkirja, küsides „Kas kolmeliigiline hindamissüsteem on küllaldane?" viitega mitmelt poolt tulnud kriitikale (Õpilaste hindamiseviis võetakse revideerimisele 1931). Lisaks viiepallisele skaalale kaaluti ka teisi variante (vt nt Õpilaste hindamisest 1931; Jälle eksamid ja numbrisüsteem 1933), kuid 1933. aasta lõpus saatis HSM koolivalitsustele seisukoha võtmiseks hindamismääruse eelnõu viiejärgulise hindamisskaala sisseviimise kohta (Kas õpilasi 10 numbriga hinnata? 1933). 1934. aasta 10. veebruaril allkirjastaski minister N. Kann määruse, millega avalikele õppeasutustele ja erakoolidele ning eksamikomisjonidele kehtestati „viiejärguline hindamisviis: väga hea, hea, rahuldav, puudulik ja nõrk" (Õpilaste hindamise ning klassi ja koolikursuse… 1934). Määrus nägi ette, et tunnistustel ja protokolliraamatutes märgitakse õpilaste hinnangud määruses nimetatud täissõnadega. Algkooli 1.–5. klassi õpilane viidi järgmisesse klassi üle, kui tema õppetöö oli hinnatud vähemalt rahuldavaks kõigis õppeainetes või puudulikuks mitte enam kui ühes aines. Vanematel õpilastel pidid kõik hinded olema vähemalt rahuldavad.

Kuigi riiklikult polnud numbritega hindamine ette nähtud, hakkasid paljud koolid seda koolisiseselt kasutama ning sõnaliste hinnete taga nähti varasemast tuttavaid numbreid ühest viieni (vt nt „5" jälle õpilaste tunnistusele 1940). Omamoodi tunnistus sellele leidub ka ajakirja Eesti Kool 1938. aasta augustinumbris. Leisi algkooli juhataja Albert

Seppel, kes osales Palangas toimunud algkooli võimlemisõpetajate suvelaagris ning kirjeldas Leedu kooliolusid, märkis seal muu hulgas, et Leedus „kehtiv (numbriline – E. V.) hindamissüsteem sarnaneb meie omale“ (Seppel 1938, 423).

Asi päädis sellega, et 1940. aasta veebruaris avaldas haridusministeerium hindamismääruse, mis sõnalistele hinnetele lisas ka numbrilised: väga hea ehk 5, hea ehk 4, rahuldav ehk 3, puudulik ehk 2 ja nõrk ehk 1. Koolisiseselt (klassipäevikutes ja -tunnistustel) tuli kasutada vaid numbreid, lõputunnistustel aga sõnadega ja sulgudes numbritega (Nõudeid õpilasilt kursuse lõpetamisel 1940; Täna vabanevad õpilased 1940).

Nõukogude Venemaa

Venemaa koolisüsteemi põhjalik ümberkorraldamine algas enamlaste võimuletulekuga 1917. aasta hilissügisel. Järgmise aasta mais ilmus Nõukogude Venemaa hariduse rahvakomissari ehk haridusministri A. Lunatšarski määrus „Hinnete tühistamisest“, mis koosnes kahest paragrahvist:

§1. Pallisüsteemi kasutamine õpilaste teadmiste ja käitumise hindamiseks tühistatakse eranditult kõigil koolipraktika juhtudel.

§ 2. Klassist klassi üleviimine ja tunnistuste väljastamine toimub õpilaste edukuse alusel, lähtudes õppenõukogu arvamusest akadeemilise töö tulemuslikkuse kohta (Sobranije … 1942, 531).

1922. aasta hariduse rahvakomissariaadi juhendis märgiti, et hinnetest loobumine oli reaktsiooniks vana kooli jäledatele (vene keeles *urodlivõje*) kontrollimisviisidele, kuid sisaldas ka üleskutset töötada välja uus hindamise süsteem, mis arvestaks õpilase psühholoogiat ja pedagoogilise protsessi olemust (Boiko 2012, 141; Bolotova 2015, 62). 1923. aasta valitsuse dekreediga kinnitati ühtse töökooli põhikiri, millega seadustati õpilaste ühest õpperühmast teise üleviimine koolinõukogu otsusega vastavalt õppetöö tulemustele (Ustav jedinoi trudovoi školõ 1923). 1930. aastate alguseni kasutati Nõukogude Liidus mitmekesiseid õpilaste teadmiste arvestamise süsteeme. Muu hulgas rakendati laialdaselt rühmapõhist hindamist, mis sageli tähendas, et hinnati ühte konkreetset õpilast ning tema hinne pandi kogu rühmale (Bolotova 2015, 63).

Järgmine põhjalik hindamissüsteemi muutmine algas NSV Liidus 1930. aastatel, kui ilmusid sellekohased valitseva kommunistliku partei keskkomitee määrused. Jõudu koguv stalinism vajas lihtsat ja ühtsustatud hindamisviisi, mis toetaks totalitaarse režiimi haridusmehhanismi. 1932. aasta määrusega keelati ära keerulised hindamissüsteemid (Postanovlenija CK VKP(b) 1936, 25) ning 1935. aasta RNK ja ÜK(b)P otsusega kehtestati viieastmelise ning kahe mitterahuldava hindega skaala (KPSS v rezoljutsijah… 1985, 266), mis üsnagi sarnanes tsaariaegse ning Eestis aasta varem taaskehtestatud hindamissüsteemiga. Hinded olid sõnalised ehk „väga nõrk“, „nõrk“, „rahuldav“, „hea“ ning „väga hea“ ning need kehtisid kuni 1944. aastani.

Läti ja Leedu

1918. aasta novembris iseseisvunud Läti Vabariigis oli algselt kasutusel mitu erinevat hindamissüsteemi. Kasutati kaheastmelist mitteeristavat hindamist (*nesekmigi* ehk ebaõnnestunud *vs. sekmigi* ehk edukas), kolmeastmelist hindamist (nt eelmisele kahele hindele lisandus *loti sekmigi* ehk väga edukas), kuid enamikus koolides rakendati numbrilist skaalat. 10. märtsil 1920. aastal andis haridusminister K. Kasparsons välja määruse, mille kohaselt tuli Läti koolides rakendada neljaastmelist hindamissüsteemi ehk ebapiisav, rahuldav, täiesti piisav, hea ning ruumi kokkuhoiu eesmärgil oli lubatud need sõnalised hinded asendada numbritega 2, 3, 4, 5 (Valdības Vēstnesis 1920, nr 58, 1). Tegelikkuses domineerisidki hindamises numbrid, mille tõestuseks on 1935. aasta Läti haridusministri algkoolidele suunatud

määrus, milles hinnete sõnastused olid mõnevõrra teistsugused võrreldes 1920. aasta määrusega, kuid esikohal olid numbrilised hinded 2st 5ni (Izglītības Ministrijas Mēnešraksts 1935, 657). Selline hindamissüsteem jäi kehtima 1940. aastani. 1940. aasta juulis teatas Läti haridusministeerium, et kavatseb 1941. aasta kevadeks välja töötada uue hindamissüsteemi, mis suudaks põhjalikumalt peegeldada õpilaste omadusi ning aidata noortel leida ühiskonnas oma koht, lähtudes riigi majanduslikest huvidest. Samas tunnistas haridusministeerium, et noorte võimekuse hindamine on keeruline ja vastutustundlik asi, mistõttu sooviti sellele läheneda ettevaatlikult (Brīvā Zeme 1940; Brīvā Jaunatne 1940,). Järgnenud Läti inkorporeerimine NSV Liidu koosseisu tõmbas sellele plaanile kriipsu peale.

16. veebruaril 1918. aastal iseseisvuse välja kuulutanud Leedu Vabariigi üldhariduskoolide hindamissüsteem kehtestati 30. augustil 1919. aastal haridusministri Juosas Tūbelise allkirjastatud määrusega „Keskkoolide ühtlustatud tööreeglid". Dokument nägi ette, et õpetajad peavad neli korda aastas tähistama klassipäevikus õpilaste teadmiste taset numbritega 1, 2, 3, 4 ja 5, kusjuures rahuldavat miinimumi tuli märkida numbriga 3 (Švietimo darbas 1920). Teisisõnu, Leedu rakendas jätkuvalt tsaariaegset hindamisskaalat, millele õpetajad lisasid ka plusse ja miinuseid (miinuseid võis olla isegi kuni kaks, nt 3=). See muutis hindamisskaala sisuliselt seitsmeteistastmeliseks (hindele 1 plusse või miinuseid ei lisatud) (vt nt Radzevičienė 2010, 1).

Aastad 1940–1991

1940. aasta augusti esimesel nädalal inkorporeeriti kolm Balti riiki NSV Liidu koosseisu. Eesti, Läti ja Leedu kaotasid iseseisvuse ning algas nende kiire allutamine nõukogude korrale, sealhulgas ka hariduse valdkonnas. Eesti NSV hariduse rahvakomissari 1940. aasta 25. oktoobri juhendi kohaselt tuli „õppeasutistes ja eksamikomisjonides tarvitada viiejärgulist hindamisviisi järgmiste tähendustega: väga hea – 5, hea – 4, rahuldav – 3, puudulik – 2 ja nõrk – 1" (Õpilaste hindamise juhend 1940, 152–153; Õpilaste hindamine ja klassitunnistuste andmine 1940). Tegemist oli juhendiga, mis lähtus veel „kodanliku Eesti" seadusandlusest, kuid juba sama aasta detsembris avaldas ajakiri Nõukogude Kool E. Oissare mahuka artikli „Õpilase töö hindamisest", kus Eesti õpetajatele tutvustati üsna põhjalikult vene keele, aritmeetika ja matemaatika hindamisnorme, mis lähtusid eelpool mainitud NSV Liidus 1935. aastal vastuvõetud otsusest: „Kuna need normid ka meie koolides kehtima hakkavad ja meie õpetajad peavad neid arvestama, on otstarbekohane nende normidega ja nende rakendamisega tutvuda." (Oissar 1940, 265–266). 1941. aasta jaanuaris ilmus Nõukogude Õpetaja kahes numbris J. Käisi kirjutis „ÜK(b) Partei otsuseid kooli ja kasvatusküsimustes". Artiklis oli öeldud, et nõukogude õpetaja peab „tundma partei otsuseid kooli- ja kasvatusküsimustes ja neid oma tegevuses alati silmas pidama" (Käis 1941). Muu hulgas puudutas see hindamist. Sama aasta aprillis avaldas Nõukogude Õpetaja juhendi õpilaste edukuse hindamisest nõukogude pedagoogika alusel, kus nt numbreid enam ei mainitud (Valgma 1941). Sellest võib järeldada, et Eesti hariduse (sealhulgas ka hindamissüsteemi) täielik allutamine Nõukogude seadustele jäi 1941. aastal toimumata vaid juunis puhkenud sõja tõttu.

Läti NSV hariduse rahvakomissari määrus viiejärgulise hindamisskaala sisseviimisest endise neljajärgulise asemel ilmus 1940. aasta detsembris (LPSP AP Prezidija ziņotājs 1940, nr 86). Hariduse sovetiseerimine algas ka Leedus, kuid ka siin, nagu ka Lätis, katkestas selle protsessi teine maailmasõda.

Sõja päevil sattusid kolm Baltimaad Natsi-Saksamaa okupatsiooni alla, kuid erinevalt 1918. aastast ei hakanud Saksa võimud seekord ise kohe kohalikku

haridust korraldama. Koolisüsteem kehtestati üldjoontes sellisena, nagu see oli enne 1934. aastat, mis ei tähendanud aga, et hariduses poleks üldse läbi viidud saksameelseid ümberkorraldusi (vt Ühtluskool jälle ausse 1941). Saksapärast hindamisskaalat okupeeritud aladel seekord ei rakendatud (vt nt Tähtsaid ümberkorraldusi Läti koolides 1943).

Mis aga puudutab Nõukogude Liitu, siis NSVLi rahvakomissaride nõukogu 1944. aasta 10. jaanuari määrusega nr 35 tühistati algkoolides, seitsmeklassilistes koolides ja keskkoolides sõnalised hinded – need asendati numbriliste hinnetega

Läti ja Leedu loobusid viiepallisest süsteemist üheaegselt. 1992/1993. aastal läksid nad üle kümnepallisele süsteemile.

ühest viieni (Seilental 1947). Samal päeval ilmus ka VNFSV RKNi samasisuline määrus nr 18 (O vvedenii tsifrovoi pjatiballnoi sistemõ otsenki… 1944; Postanovlenije SNK RSFSR).

Teise maailmasõja lõpuks olid Baltimaad taas nõukogude võimu all ning nende haridussüsteemid allutati NSV Liidu seadustele, mis puudutas ka hindamist üldhariduskoolides. Eesti aladel hakati lähtuma eelmainitud NSV Liidu valitsuse hindamismäärusest ning 1947. aastal ilmus ENSV haridusministeeriumi juhend numbrilise viiepallise hindamissüsteemi rakendamiseks (Seilental 1947), mis sõna-sõnalt kordas Vene NFSV hariduse rahvakomissari juhendit.

1944. aasta hindamismäärus kehtis 1950. aastate lõpuni, kui seoses üleminekuga kohustuslikule kaheksaklassilisele haridusele NSV Liidus avaldasid liiduvabariikide haridusministeeriumid kaheksaklassilise kooli põhimääruse, mis numbrilistele hinnetele lisas taas ka sõnalised: 5 (väga hea), 4 (hea), 3 (rahuldav), 2 (puudulik), 1 (nõrk) (Kaheksaklassilise kooli põhimääruse projekt 1959). 1970. aastal sai see skaala uuesti kinnitatud NSV Liidu valitsuse määrusega heaks kiidetud üldhariduslikku keskkooli põhimääruses (Üldhariduslikku keskkooli põhimäärus 1970) ning jäi kehtima kõikjal NSV Liidus kuni selle lagunemiseni.

Pärast 1991. aastat

Pärast Nõukogude impeeriumi kokkuvarisemist iseseisvunud riigid asusid hariduselu, sh ka hindamissüsteeme, ümber korraldama.

Eestis jätkati kahe mitterahuldava hindega viiepallise hindamisskaala kasutamist ning seda vaatamata Eesti Koolijuhtide Ühenduse vastuseisule (Rebane 2000, 10). 1993. aastal vastu võetud põhikooli- ja gümnaasiumiseadus (1993) seadustas hindamisskaala, mis oli praktiliselt identne varem kehtinud süsteemiga. Seadus lubas siiski 1. ja 2. klassis sõnaliste hinnangute kasutamist. Hetkel kehtivad põhikooli riiklik õppekava ja gümnaasiumi riiklik õppekava lubavad koolil kasutada viiepallisüsteemi asemel koolisiseselt teistsugust hindesüsteemi (uuringut Eesti koolides kasutusel olevate hindamissüsteemide kohta vt Aksen jt 2018). Õpilase koolist lahkumisel tuleb õppeaasta kokkuvõtvad hinded ja käimasoleva õppeveerandi jooksul saadud hinded ikkagi teisendada viiepallisüsteemi (Põhikooli riiklik õppekava 2020; Gümnaasiumi riiklik õppekava 2020).

Venemaa on läinud paljuski Eestiga sarnast teed. 2012. aastal vastu võetud haridusseaduse § 59 (Federalnõi zakon… 2012) annab koolidele autonoomia õppeedukuse kokkuvõtval hindamisel,

kuid Vene Föderatsiooni haridusministri 2018. aasta käskkirja nõudel tuleb põhikooli kokkuvõtvad hinded ning keskkooli riiklike lõpueksamite tulemused konverteerida viiepallisüsteemi (Ob utverždenii Porjadka… osnovnogo obštšego obrazovanija 2018; Ob utverždenii Porjadka srednego obštšego obrazovanija 2018). Seetõttu on Venemaa üldhariduskoolides valdavalt kasutusel varasemast tuttav viiepalliskaala, mis on paljudel juhtudel muutunud neljapalliseks, sest hinnet 1 praktiliselt ei kasutata (vt nt Sistema ocenivanija v škole 2018).

19. sajandil alguse saanud viiepalline hindamissüsteem on tänase päeva seisuga ametlikult kasutusel lisaks Eestile ja Venemaale veel Turkmenistanis, Tadžikistanis, Kõrgõzstanis, Aserbaidžaanis ja Usbekistanis, kuigi hinnet 1 seal samuti praktikas peaaegu ei kasutata. Kasahstan aga loobus ametlikult hindest 1 ning kasutab seega neljapallist süsteemi, kuid seal rakendatakse üsna keerulist kriteeriumipõhist kokkuvõtvate hinnete arvutamise süsteemi (vt nt Možajeva *et al.* 2017, 38–41).

Läti ja Leedu loobusid viiepallisest süsteemist üheaegselt. 1992/1993. aastal läksid nad üle kümnepallisele süsteemile ning hinded on jagatud neljaks astmeks: 9–10 ehk väga hea tase, 6–8 ehk hea tase, 4–5 ehk rahuldav tase ning mitterahuldavad on hinded 1–3 (Izglītojamā mācību 2014; Vertinimo skalės).

Kümnepallist skaalat on rakendanud mitmed NSV Liidu lagunemise järel iseseisvunud riigid. Gruusias on üldhariduskoolide riikliku õppekavaga kehtestatud kümnepalline skaala jagatuna viieks tasemeks: suurepärane (9–10), üle keskmise (7–8), keskmine (5–6), alla keskmise (3–4), madal (1–2). Rahuldavaks loetakse keskmist taset ehk alates hindest 5 (Student Assessment System). Sarnane süsteem on alates 2002. aastast ka Valgevenes, kuid seal algavad rahuldavad hinded kolmest ning õpitulemuste täieliku puudumise korral võib õpilasele panna hindeks 0 (O vnesenii izmenenij… 2009). Kümnepalline hindamisskaala kehtib ka Moldovas, kus mitterahuldavaid hindeid on neli (Regulamentului privind evaluarea… 2020).

Ukraina loobus 1993. aastal hindest 1 ning 2000. aastani kasutas neljapallist skaalat, millele õpetajad lisasid plusse ja miinuseid. Järgnevalt seadustati seal neljaastmeline ja kaheteistpalline hindamissüsteem. Pallid 1–3 on hinnete madalaim aste (vastavad endise skaala hinnetele 2-, 2 ja 2+), 4–6 keskmine (vastavalt 3-, 3 ja 3+), 7–9 piisav (vastavalt 4-, 4 ja 4+) ning 10–12 on kõrgtaseme hinded (endise skaala 5-, 5 ja 5+) (ENIC UKRAINE).

Armeenia üldhariduskoolides on kasutusel hindamisviis, kus 20 palli on jagatud nelja astmesse: 18–20 ehk suurepärane, 13–17 ehk hea, 8–12 ehk rahuldav ning 1–7 ehk mitterahuldav (Grading System and Accrediting Agencies in Armenia).

Enamikus eelmainitud riikides ei hinnata numbriliselt õpilasi kas 1. klassis või ka kogu algkooli ulatuses. Selle asemel kasutatakse sõnalisi hinnanguid.

Viiepallist hindamisskaalat kasutavad ka mõned Euroopa riigid, mis ei ole olnud Venemaa võimu all (nt Ungari, Balkani riigid, Portugal), kuid nendes (välja arvatud Portugal) on ainult üks mitterahuldav hinne ning „2“ on juba rahuldav hinne (vt Eurydice).

Mis puudutab teisi Euroopa riike, siis, kui uskuda Eurydice andmebaasi, võib siin täheldada üsna erinevaid mõtteviise. Mõnedes riikides (nt Madalmaad, Belgia) on hindamises koolil või õpetajal väga lai autonoomia. Teistes riikides taas kehtivad üsna konkreetsed hindamissüsteemid, olgu see neljast kümneni (Albaania, Soome), ühest kuueni (Šveits, Norra, Poola), kahest kuueni (Bulgaaria) jne. Üks omapärasemaid hindeskaalasid on kasutusel Taani keskkoolides, kus 2007. aasta reformi käigus muudeti endine 13palline hindamisskaala selliselt, et nüüd on seal seitse hinnet ehk 12, 10, 7, 4, 02 ning kaks mitterahuldavat 00 ja -3. Island ja Rootsi

kasutavad tähelisi hindeid (vastavalt A–D ja A–F). Mõned riigid rakendavad sõnalisi hindeid (Prantsusmaa, Rumeenia). Paraku kõiki neid hindamissüsteeme ühendab ühe või isegi rohkema mitterahuldava hinde olemasolu. Erandiks võib siin pidada Kreekat, kus hindeastmeid on neli: „suurepärane“, „väga hea“, „hea“, „peaaegu hea“. Käesoleva artikli maht ega teema ei võimalda pikemalt peatuda erinevate hindamissüsteemide võrdlemisel, kuid kindlasti oleks vaja nendega põhjalikumalt tutvuda ja leida ideid, mis sobiksid ka meie oludesse.

Meil üldhariduses kasutatav kokkuvõtva hindamise viis mõõdab mitte õppija arengut, vaid peaasjalikult puudujääke.

LÕPETUSEKS

Õppijate õpitulemuste kokkuvõtva hindamisega seonduv on juba aastasadu olnud teravaks aruteluteemaks mitte ainult pedagoogidele, vaid ka haritlastele ja avaliku elu tegelastele laiemalt. Viimase pooleteise sajandi jooksul on aruteludesse lülitunud ka teised ühiskonnarühmad ja spetsialistid – lastevanemad, õppurid, psühholoogid jne. Nagu näitab ajalugu, võivad hindamise üle toimuvad vaidlused olla lõpmatud ning vastaspooled jäävad oma argumentidele kindlaks. Muutused ühes või teises suunas on olnud seotud pigem sellega, millise hindamisfilosoofia esindajad on (haridusministeeriumis) võimul.

Eestis on kahe mitterahuldava hindega viiepallist hindamissüsteemi teravalt kritiseeritud. 2018. aasta uuringus „Eesti üldhariduskoolides kasutatavad hindamissüsteemid“ on välja toodud kolm koolide nimetatud puuduste kategooriat: 1) on arusaamatu ja mitteinformatiivne; 2) soosib negatiivse hinnangu andmist, 3) ei motiveeri õpilast piisavalt (Aksen *et al.* 2018, 51). Ehk teisisõnu, meil üldhariduses kasutatav kokkuvõtva hindamise viis mõõdab mitte õppija arengut, vaid peaasjalikult puudujääke (vigade arvu) ehk, kasutades Leonardo da Vinci väljendit, „ebaõnnestumise sügavust“ (*la profondità del fallimento*). Sellele osutavad ka Haridus- ja Teadusministeeriumi otsused hindamise kohta eriolukorra ajal. See aga tõestab, et me vajame hädasti kokkuvõtva hindamise süsteemi uuendamist, ning siin ei piisa lihtsalt ühe hindamissüsteemi asendamisest mõne teisega. Me vajame hindamist, mis toetab ja peegeldab õpilase arengut, ning see ei ole ainuüksi kujundava hindamise ülesanne. Meil sageli korratakse ütlust „Mida mõõdad, seda saad“, aga võibolla oleks siin asjakohasem tsiteerida ühte omal ajal ajalehes The Guardian avaldatud artikli pealkirja – „The rule is simple: be careful what you measure“ (’Reegel on lihtne: vaata ette, mida sa mõõdad’).

95 aastat tagasi kirjutas Richard Janno, nõudes õppeedukuse hindamisviisi reformimist: „Muidu õpitakse meil hammastekiristamisega 11 aastat kõiki asju, mis üldse inimvaim loonud, ülikooli mehed aga kurdavad: keskkoolid saadavad arenematuid inimesi. Õpetaja kargab nahast välja, aga tagajärg nii pisikene, et häbi kõrvalt vaadata! Kunas tuleb see Messia, kes õppimise koolis loob loomulikuks, paneb sisu inimarengu tõsisesse teenistusse?“ (Kuulbärk-Luigetee 1925, 4). Tuleb ju tuttav ette?

KASUTATUD ALLIKAD

AAVIK, J. (1925). Õpilaste teadmiste hindamisest: 5 tuleks jälle tarvitusele võtta. – Päewaleht, 9. juuli, 2.

ABIPOLITSEINIKU SEADUSE JA TEISTE SEADUSTE MUUTMISE SEADUS (COVID-19 haigust põhjustava viiruse SARS-Cov-2 levikuga seotud meetmed). – RT I, 06.05.2020, 1.

AKSEN, M., JÜRIMÄE, M., NÕMMELA, K., SAARSEN, K., SILLAK, S., ESKOR, J., VOOL, E., URMANN, H. (2018). Eesti üldhariduskoolides kasutatavad hindamissüsteemid. Lõpparuanne. Tartu: Tartu Ülikool. – https://www.hm.ee/sites/default/files/uuringud/hindamine_lopparuanne_15.okt_loplik.pdf

ANDRESEN, L. (2002). Eesti rahvakooli ja pedagoogika ajalugu III. Koolireformid ja venestamine (1803–1918). Tallinn: Avita.

AUMANN, J. (1911). Koolilaste karistamisest algkoolides. Tallinna Teataja, 5. august, 1.

BOIKO, A. (2012). Suštšestvujuštšije sistemõ kontrolja znanij, ispolzujemõje v vuzah. – Vestnik Moskovskogo universiteta MVD, 7, 141. – https://cyberleninka.ru/article/n/suschestvuyuschie-sistemy-kontrolya-znaniy-ispolzuemye-v-vuzah/viewer

BOLOTOVA, J. (2015). Osobennosti pravovogo statusa utšastnikov obrazovatelnyh otnošenij. Moskva–Berliin, 59–60.

BRĪVĀ JAUNATNE (1940), 17.07. – http://periodika.lv/periodika2-viewer/view/index-dev.html?lang=fr#panel:pa|issue:/p_001_brja1940n11|article:DIVL43|query:sekmju%20nov%C4%93rt%C4%93%C5%A1anas%20un%20liec%C4%ABbas%20un|issueType:P.

BRĪVĀ ZEME (1940). 17.07.nr 159. – http://periodika.lv/periodika2-viewer/view/index-dev.html?lang=fr#panel:pa|issue:/p_001_brze1940n159|article:DIVL226|query:sekmju%20sekmju%20nov%C4%93rt%C4%93%C5%A1anas%20un%20liec%C4%ABbas|issueType:P

EESTI KEELE ÕPETAJATE KONGRESS 22.–24. august. (1931). – Kasvatus. Eesti Õpetajate Liidu häälekandja, 10, 476.

EKSAMID KESKKOOLIDES. (1907). Päewaleht, 18. detsember, 3. – https://dea.digar.ee/cgi-bin/dea?a=d&d=paevalehtew19071218.2.11&srpos=1&e=10-11-1907-20-12-1907--et-25-paevalehtew-1--txt-txIN%7ctxTI%7ctxAU%7ctxTA-eksamid----------

ENIC UKRAINE. [2020]. National Information Centre of Academic Mobility. – http://enic.in.ua/index.php/en/educationl-system/secondary-education/knowledge-assessment-system

EURYDICE [2020]. National Education Systems. – https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/national-description_en

FEDERALNÕI ZAKON (2012). Ob obrazovanii v Rossijskoi Federacii. Federalnõi zakon ot 29.12.2012. – https://zakonbase.ru/zakony/ob-obrazovanii/

GRADING SYSTEM AND ACCREDITING AGENCIES IN ARMENIA. [2020]. – Armeniaeducation.info. – https://www.armeniaeducation.info/education-system/grading-system-and-accrediting-agencies.html

GUSTAV ADOLFI GÜMNAASIUMI AJALUGU. (2014). – https://gag.ee/wp-content/uploads/2018/12/GAG-ajalugu_13.12.2014.pdf

GÜMNAASIUMI RIIKLIK ÕPPEKAVA. – RTI, 28.07.2020, 13. – https://www.riigiteataja.ee/akt/128072020013

HARIDUSEMINISTEERIUMI TÖÖD KESKKOOLI UUENDAMISE ALAL. (1915). Postimees, 27. oktoober, 1–2. – https://dea.digar.ee/cgi-bin/dea?a=d&d=postimeesew19151027.2.21&srpos=1&e=01-10-1915-31-10-1915--et-25-postimeesew-1--txt-txIN%7ctxTI%7ctxAU%7ctxTA-keskkooli----------

IZGLĪTĪBAS MINISTRIJAS MĒNEŠRAKSTS 01.12. (1935). 657. – http://periodika.lv/periodika2-viewer/view/index-dev.html?lang=fr#panel:pa|issue:/p_001_izmm1935n12|article:DIVL284|query:R%C4%ABkojums%20par%20sekmju%20nov%C4%93rt%C4%93%C5%A1anu%20sekmes|issueType:P

IZGLĪTOJAMĀ MĀCĪBU SASNIEGUMU VĒRTĒŠANA 10 BALLU SKALĀ. (2014). Ministru kabineta. 12. augusta noteikumiem nr 468. – https://likumi.lv/ta/id/268342#piel23

JÕULU, K. (1994). Hindamine plusside ja miinustega on igati õiglasem. – Õpetajate Leht, 11. märts, 5. – https://dea.digar.ee/cgi-bin/dea?a=d&d=opetajateleht19940311.1.5

JÄLLE EKSAMID JA NUMBRISÜSTEEM. (1933). – Maa Hääl. Maarahva ajaleht, 6. detsember, 1. – https://dea.digar.ee/cgi-bin/dea?a=d&d=maahaal19331206.2.4&srpos=2&e=01-01-1919-01-01-1940--et-25--1--txt-txIN%7ctxTI%7ctxAU%7ctxTA-n%c3%b5rk+puudulik+%c3%b5pilaste----------

KAHEKSAKLASSILISE KOOLI PÕHIMÄÄRUSE PROJEKT. (1959). – Nõukogude Õpetaja, 4. aprill, 4. – https://dea.digar.ee/cgi-bin/dea?a=d&d=noukogudeopetaja19590404.1.4

KAIV, J., KURVITS, A. (koost). (1932). Hariduseala korraldus. Seadused ja määrused haridusealal ühes Hariduse- ja sotsiaalministeeriumi ringkirjade ja juhtnööridega ning Riigikohtu otsustest võetud seletustega, 237.

KAS ÕPILASI 10 NUMBRIGA HINDAMA? (1933). – Postimees, 21. detsember, 4. – https://dea.digar.ee/cgi-bin/dea?a=d&d=postimeesew19331221.2.20&srpos=54&e=01-01-1919-01-01-1940--et-25--51--txt-txIN%7ctxTI%7ctxAU%7ctxTA-n%c3%b5rk+puudulik----------

KAZAKOVA, I. (2011). Sistema otsenivanija v istoritšeskom aspekte. – Võssšeje obrazovanije v Rossii, 6, 153.

KENTS, J. (1931). Veel sõnake õpilaste hindamisviisist. – Õpetajate Leht, 4. detsember, 2. – https://dea.digar.ee/cgi-bin/dea?a=d&d=opetajatelehtew19311204.1.2

KOIK, A. (2020). Haridus- ja Teadusministeerium soovitab vähemalt esimesel kahel nädalal hoiduda õpilaste numbrilisest hindamisest. – Haridus- ja Teadusministeerium, uudised, 18.03. – https://www.hm.ee/et/uudised/parandatud-teade-haridus-ja-teadusministeerium-soovitab-vahemalt-esimesel-kahel-nadalal-0

KPSS v rezoljutsijah i rešenijah sjezdov, konferentsij i plenumov CK 1898–1986 (1985). Tom 6-i. Moskva.

KRIKMANN, A. (koost). Eesti vanasõnad. Andmebaas otsingumootoriga. – http://www.folklore.ee/rl/date/robotid/leht1.html

KVALE, S. (1995). Evaluation as Construction of Knowledge. Paper presented at the Annual Meeting of the American Educational Research Association. San Francisco, April 18–22.

KUULBÄRK-LUIGETEE, E. (1925). Pedagoogi mõtelused. – Postimees, 18. november, 4.

KÄIS, J. (1928). Õpilaste hindamisest, katsetest ja koolitunnistustest. – Kasvatus. Eesti Õpetajate Liidu häälekandja, 3, 129–138.

KÄIS, J. (1931). Õpilaste hindamisviis vajab uuendusi. – Õpetajate Leht, 23. oktoober, 2. – https://dea.digar.ee/cgi-bin/dea?a=d&d=opetajatelehtew19311023.1.2

KÄIS, J. (1941). ÜK(b) Partei otsuseid kooli ja kasvatusküsimustes. – Nõukogude Õpetaja, 31. jaanuar, 3 ja 7. veebruar, 2.

LAUL. E., TAMM, J. (koost). (2006). Gustav Adolfi Gümnaasium 375. Eesti Entsüklopeediakirjastus.

LPSP AP PREZIDIJA ZIŅOTĀJS (1940), nr 86. – http://periodika.lv/periodika2-viewer/view/index-dev.html?lang=fr#panel:pa|issue:/p_003_vpvs1940n086|article:DIV-L175|query:sekmju%20nov%C4%93rt%C4%93%C5%A1anu%20un%20liec%C4%ABbu%20sekmju|issueType:P

MARTINSON, E. (1919). Keskkoolide lõputunnistuste vorm. – Sotsialdemokrat: Eestimaa Sotsialdemokratlise Ühenduse häälekandja, 30. mai, 2.– https://dea.digar.ee/cgi-bin/dea?a=d&d=sotsialdemokratesu19190530.1.2

MOŽAJEVA, O., ŠILIBEKOVA, A., ZIJEDENOVA, D. (2017). Rukovodstvo po kriterialnomu ocenivaniju dlja utšitelei osnovnoi i obštšei srednei škol. Astana: AOO „Nazarbajev Intellektualnõje školõ".

NUMBRI-SÜSSTAMI KOOLIDES ON MUUDETUD. (1918). – Tallinna Päewaleht, 4. september, 2. – https://dea.digar.ee/cgi-bin/dea?a=d&d=tlnpaevaleht19180904.1.2

NÕUDEID ÕPILASILT KURSUSE LÕPETAMISEL. (1940). – Päewaleht, 21. veebruar, 7. – https://dea.digar.ee/cgi-bin/dea?a=d&d=paevalehtew19400221.2.40

OB UTVERŽDENII PORJADKA PROVEDENIJA GOSUDARSTVENNOI ITOGOVOI ATTESTATSII PO OBRAZOVATELNÕM PROGRAMMAM OSNOVNOGO OBŠTŠEGO OBRAZOVANIJA. (2018). Ministerstvo prosveštšenija Rossiiskoi Federatsii. Prikaz No 189/15/13. – http://docs.cntd.ru/document/542637892

OB UTVERŽDENII PORJADKA PROVEDENIJA GOSUDARSTVENNOI ITOGOVOI ATTESTATSII PO OBRAZOVATELNÕM PROGRAMMAM SREDNEGO OBŠTŠEGO OBRAZOVANIJA. (2018). Ministerstvo prosveštšenija Rossiiskoi Federatsii. Prikaz No 190/1512(2018). – http://www.ege.edu.ru/common/upload/docs_new/Poryadok_GIA-11.pdf

OISSAR, E. (1940). Õpilase töö hindamisest. – Nõukogude Kool, 4, 265–276. –

O VNESENII IZMENENIJ I DOPOLNENIJ V PRIKAZ MINISTERSTVA OBRAZOVANIJA RESPUBLIKI BELARUS (2009). – https://www.adu.by/wp-content/uploads/2014/normpravo/normy_ocenki_obscheobrazovatelnye/izmenenija_v_prikaz_minobr.pdf

O VVEDENII TSIFROVOI PJATIBALLNOI SISTEMÕ OTSENKI USPEVAJEMOSTI I POVEDENIJA UTŠAŠTŠIHSJA NATŠALNOI, SEMILETNEI I SREDNEI SKOLÕ (1944). – Sobranije postanovlenij i rasporjaženij Pravitelstva RSFSR, 4, 58.

PIVORIŪNAITĖ, A. (2006). Žinių tikrinimo ir vertinimo įtaka mokinių ir mokytojų santykiams: sociologinis aspektas. Magistro baigiamasis darbas. Vilnius: Vytautas Magnus University. https://vb.vdu.lt/object/elaba:1963221/

POLNOJE SOBRANIJE ZAKONOV ROSSIJSKOI IMPERII. (1830). –Sobranije 1, t. 28 (1804–1805), 21501, 626–644.

POSTANOVLENIJA CK VKP(b) i SNK SSSR o škole. (1936). Moskva: Partizdat CK VKP(b).

PÕHIKOOLI- JA GÜMNAASIUMISEADUS. (1993). – RT I, 15.09.1993, 63, 892.

PÕHIKOOLI RIIKLIK ÕPPEKAVA. – RT I, 14.07.2020, 24.

PÕLD, P. (1918). Õpilaste koolitöö hindamisest numbritega. – Kasvatus ja Haridus. Kasvatusteadline kuukiri, 1, 17–24. – https://www.digar.ee/arhiiv/nlib-digar:105560

PÕLNEV, J. (2017). Iz istorii školnõh otsenok. – Vestnik detsko-junošeskogo turizma i otdõha. – https://tour-vestnik.ru/yu-v-pylnev-iz-istorii-shkolnykh-otsenok.

RADZEVIČIENĖ, D. (2010). Atlikimo vertinimų kriterijų motyvuojantis vaidmuo meno mokykloje. Magistro darbas. eLABa – Lithuanian Academic Electronic Library – gs.elaba.lt/object/elaba:1810228

RATIO ATQUE INSTITUTIO STUDIORUM SOCIETATIS JESU. (1635). Auctoritate Septime Congregationis generalis aucta. Antwerpiae, apud Johannem Meursium.

REBANE, R. (2000). Liigne ettekirjutamine tapab loovuse. – Õpetajate Leht, 4. veebruar, 10. – https://dea.digar.ee/cgi-bin/dea?a=d&d=opetajateleht20000204.1.10&srpos=1&e=03-02-2000-05-02-2000--et-25-opetaja-teleht-1--txt-txIN%7ctxTI%7ctxAU%7ctxTA-rebane----------

REGULAMENTULUI PRIVIND EVALUAREA SI NOTAREA REZULTATELOR. (2020). Ministerul Educaţiei, Culturii şi Cercetării al Republicii Moldova. – https://mecc.gov.md/sites/default/files/ordin_modificare_regulament_evaluare.pdf

RIIGIKOOLINÕUNIKU EESKIRI ÕPILASTE TEADMISTE HINDAMISE KOHTA. (1919). – Päewaleht, 30. oktoober, 2.

SBORNIK POSTANOVLENIJ PO MINISTERSTVU NARODNOGO PROSVEŠTŠENIJA. (1875). Tom 1-j. Tsarstvovanije imperatora Aleksandra I, 1802 – 1825. Izdanije vtoroje, st. 388. – http://elib.shpl.ru/ru/nodes/8586-t-1-tsarstvovanie-imperatora-aleksandra-i-1802-1825-god-1875#mode/inspect/page/576/zoom/4.

SEILENTAL, J. (1947). Juhend algkooli, seitsmeklassilise kooli ja keskkooli õpilaste õppeedukuse ja käitumise viieballilise hindamissüsteemi rakendamiseks. – Nõukogude Õpetaja, 14. märts, 1. – https://dea.digar.ee/cgi-bin/dea?a=d&d=noukogudeopetaja19470314.1.2

SEPPEL, A. (1938). Koolioludest Leedus. – Eesti Kool. Pedagoogiline ajakiri, 6, 420–426.

SISTEMA OTSENIVANIJA V ŠKOLE. (2018). – http://in-formatio.ru/publikaczii/145-sistema-oczenivaniya-v-shkole

SOBRANIJE UZAKONENIJ I RASPORJAŽENIJ PRAVITELSTVA ZA 1917–1918 GG. (1942). – Upravlenije delami Sovnarkoma SSSR, 531.

STUDENT ASSESSMENT SYSTEM. [2020]. The Portal of National Curriculum (Georgia). – http://ncp.ge/en/curriculum/general-part/general-part/chapter-iv-student-assessment-system

ŠVIETIMO DARBAS (1920). 8–9, 10. – https://www.epaveldas.lt/vbspi/biRecord.do?biExemplarId=149964&biRecordId=26168

ŽURNAL MINISTERSTVA NARODNOGO PROSVEŠTŠENIJA. (1837). Fevral II, xxiv–xxxvii.

ŽURNAL MINISTERSTVA NARODNOGO PROSVEŠTŠENIJA. (1846). Tšast L, 134.

ŽURNAL MINISTERSTVA NARODNOGO PROSVEŠTŠENIJA. (1915). Novaja serija, tšast LX, 15.

TÄHTSAID ÜMBERKORRALDUSI LÄTI KOOLIDES. (1943). – Postimees, 29. aprill, 2. – https://dea.digar.ee/cgi-bin/dea?a=d&d=postimeesew19430429.2.14&srpos=1&e=28-04-1943-30-04-1943--et-25-postimeesew-1--txt-txIN%7ctxTI%7ctxAU%7ctxTA-l%c3%a4tis----------

TÄNA VABANEVAD ÕPILASED. (1940). – Postimees, 16. märts, 6. – https://dea.digar.ee/cgi-bin/dea?a=d&d=postimeesew19400316.2.56

USTAV JEDINOI TRUDOVOI ŠKOLÕ. (1923). Dekret Soveta narodnõh komissarov ot 18 dekabrja. – http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_1900.htm

USTAV UTŠEBNÕH ZAVEDENIJ, PODVEDOMSTVENNÕH UNIVERSITETAM OT 1804 GODA. – http://museumreforms.ru/node/13661

UŠAKOV, D. (2012). Tolkovõi slovar russkogo jazõka. – https://slovar.cc/rus/ushakov/404714.html

UŠINSKI, K. (1861). Neskolko slov ob utšilištšnõh otmetkah (ballah), upotrebljajemõh i v naše vremja po vsei Rossii. Žurnal Ministerstva narodnogo prosveštšenija. Tšast CIX, Fevral, 7, 1–47.

UUS KURSS KOOLIPOLIITIKAS. (1915). – Päewaleht, 30. september, 2. – https://dea.digar.ee/cgi-bin/dea?a=d&d=paevalehtew19150930.2.8&srpos=1&e=01-01-1915-31-12-1915--et-25-paevaleh-tew-1--txt-txIN%7ctxTI%7ctxAU%7ctxTA-koolipolitikas----------

UUS NUMBRI-SÜSTEM KOOLIDES. (1918). – Maaliit: Eesti Maarahva Liidu häälekandja 6. september, 2. – https://dea.digar.ee/cgi-bin/dea?a=d&d=maaliit19180906.2.34&srpos=1&e=01-01-1918-31-12-1918--et-25-maaliit-1--txt-txIN%7ctxTI%7ctxAU%7ctxTA-rahuloldav----------

VALDĪBAS VĒSTNESIS (1920). Nr 58, 1. – http://periodika.lv/periodika2-viewer/view/index-dev.html?lang=fr#panel:pa|issue:/p_001_wawe1920n058|article:DIVL35|query:%C5%9Fekmigi%20sekmigi%20sekmigi|issueType:P

VALGA ÕPETAJATE ÜHINGU ÜLDKOOSOLEK. (1934). – Õpetajate Leht, 23. oktoober, 2. – https://dea.digar.ee/cgi-bin/dea?a=d&d=opetajatelehtew19311023.1.2

VALGMA, J. (1941). Õpilaste edukuse hindamisest nõukogude pedagoogika alusel. – Nõukogude Õpetaja, 4. aprill, 3 ja 11. aprill, 3. – https://dea.digar.ee/cgi-bin/dea?a=d&d=noukogudeopetaja19410411.1.3

VERTINIMO SKALĖS BENDRAJAME UGDYME. (2013). – https://www.smm.lt/uploads/documents/ugdymo-planai/vertinimo%20skale.pdf

WILBRINK, B. (1997). Assessment in Historical Perspective. – Studies In Educational Evaluation 23(1), 32.

ÕPILASTE HINDAMINE JA KLASSITUNNISTUSTE ANDMINE. (1940). – Nõukogude Õpetaja 1. november, 3. – https://dea.digar.ee/cgi-bin/dea?a=d&d=noukogudeopetaja19401101.1.3

ÕPILASTE HINDAMISE JUHEND. (1940). – Hariduse Rahvakomissariaadi Teataja, 12, 152–153.

ÕPILASTE HINDAMISE NING KLASSI- JA KOOLIKURSUSE LÕPETAMISE MÄÄRUS – RT, 20.02.1934, 14, 91.

ÕPILASTE HINDAMISEST. (1931). Kuidas seda teha aasta- ja lõputunnistustel. – Postimees, 16. november, 2. – https://dea.digar.ee/cgi-bin/dea?a=d&d=postimeesew19311116.2.22

ÕPILASTE HINDAMISEVIIS VÕETAKSE REVIDEERIMISELE. (1931). – Õpetajate Leht, 9. oktoober, 6.

ÜHTLUSKOOL JÄLLE AUSSE. (1941). – Postimees 11. oktoober, 1. – https://dea.digar.ee/cgi-bin/dea?a=d&d=postimeesew19411011.2.4&srpos=1&e=11-10-1941-12-10-1941--et-25-postimee-sew-1--txt-txIN%7ctxTI%7ctxAU%7ctxTA-kool----------

ÜLDHARIDUSLIKU KESKKOOLI PÕHIMÄÄRUS. (1970). – Õpetajate Leht 26. oktoober, 1–2. – https://dea.digar.ee/cgi-bin/dea?a=d&d=noukogudeopetaja19700926.1.1

„5" JÄLLE ÕPILASTE TUNNISTUSTELE. (1940). – Järva Teataja 21. veebruar, 7. – https://dea.digar.ee/cgi-bin/dea?a=d&d=jarvateatajaew19400221.2.77

Kuidas suhtuvad Eesti elanikud ja kohtunikud lähisuhtevägivalda

SILVIA KAUGIA
Tartu Ülikooli võrdleva õigusteaduse lektor

Suhteliselt suur osa uuringus osalenutest ei tunneta vägivallategude vägivaldsust.

Maailma Terviseorganisatsiooni (WHO) hinnangul hõlmab lähisuhtevägivald[1] igasugust vägivaldset agressiooni, psühholoogilist mõjutamist, sunnitud seksuaalvahekorda ja teisi sunnitud seksuaalse alatooniga akte, samuti sotsiaalset kontrolli, mille tulemusel üks isikutest on isoleeritud muust maailmast, sh oma perest. Istanbuli konventsioon kasutab mõistet perevägivald, mille defineerib järgmiselt: igasugused füüsilise, seksuaalse, psüühilise ja majandusliku vägivalla aktid, mis leiavad aset perekonnas või koduseinte vahel või endiste või praeguste abikaasade või partnerite vahel, sõltumata sellest, kas vägivallaakti toimepanija elab või on elanud ohvriga samas elukohas.

[1] Lähisuhtevägivalla teemal on Riigikogu Toimetiste veergudel varem ilmunud nt Iris Pettai, Silvia Kaugia ja Raul Naritsa artiklid (Pettai *et al.* 2015; 2018).

Eesti õigusallikates (nt Justiitsministeeriumi kodulehelt: Eesti astub järgmise olulise sammu naistevastase vägivallaga võitlemiseks; Karistusseadustiku muudatused; Perevägivalla vastu: ennetamise ja karistamisega) kasutatakse mõisteid perevägivald ja lähisuhtevägivald, aga ka paarisuhtevägivald paralleelselt sünonüümidena, mis ei muuda nende sisulist tähendust. Siinkirjutaja hinnangul on mõiste lähisuhtevägivald siiski täpsem, kuna mõistest perevägivald võib jääda mulje, et hõlmatud on vaid perekond klassikalises mõttes. Tegelikult on valdkond laiem ja lähisuhtevägivalla all on hõlmatud ka näiteks endised abikaasad ja elukaaslased, kellega enam koos ei elata.

Istanbuli konventsiooni keskseks mõisteks on naistevastane vägivald. Naistevastane vägivald tähendab kõiki soolise vägivalla tegusid, mille tulemusena tekitatakse või võidakse tekitada naisele füüsilisi, seksuaalseid, psühholoogilisi või majanduslikke kahjusid või kannatusi, sh selliste tegudega ähvardamist, sundi või omavolilist vabadusest ilmajätmist, olenemata sellest, kas see juhtub avalikult või eraelus. (Naistevastase vägivalla ja perevägivalla ennetamise ja tõkestamise Euroopa Nõukogu konventsioon 2017, preambul).

Vägivalda rakendav peremudel omandatakse lapsepõlves ja see võib korduda põlvest põlve (Gustafsson *et al.*

2013). Vägivalla ohvriks võivad sattuda inimesed olenemata nende sotsiaalsest ja kultuurilisest taustast või vanusest. Vägivalla levik ja tagajärjed erinevad vägivalla liigi ja soo järgi. Näiteks registreeritud perevägivallakuritegude puhul on suur osa ohvritest naised – iga kaheksas ohver kümnest. Perevägivalla, seksuaalvägivalla ja inimkaubanduse puhul on naistele osaks saanud vägivald sageli raskem ja tagajärjed rängemad. Seetõttu on oluline pöörata vägivalla ennetamise strateegias tähelepanu naistevastasele vägivallale. (Vägivalla ennetamise strateegia 2015—2020).

Nende vastanute hulk, kelle hinnangul ei ole ei füüsiline ega seksuaalne vägivald tõsiseks probleemiks, on suurenenud.

Lähisuhtevägivald on mitmetahuline nähtus, mis hõlmab sotsiaalset, psühholoogilist, meditsiinilist ning kahtlemata ka juriidilist sfääri. Viimati nimetatul on täita kaalukas roll: olenevalt olemasolevatest õiguslikest raamidest on just juristidel võimalus ja lausa kohustus abistada ja kaitsta ohvrit ning kohaldada erinevaid mõjutusvahendeid vägivallatseja suhtes. Nimetatud ülesande täitmisel aitab juristi lisaks seadusele ka tema enda (tegevusvaldkonnast tulenev) arusaam lähisuhtevägivalla ohtlikkusest ja selle erinevate avaldumisvormide tõsidusest ning valmidus leida ja rakendada meetmeid lähisuhtevägivalla ohvri kaitseks. Olulisteks märksõnadeks on siin suhtumine ja hoiakud. Hoiaku all mõistetakse „püsivat, stereotüüpset valmisolekut või eelsoodumust reageerida teatud kindlal viisil. Hoiak võib endast kujutada teatud häälestatust, ootust, suhtumiste süsteemi, mis kujuneb inimese eelneva sotsiaalse ja/või praktilise kogemuse mõjul“. (Bachmann, Maruste 2008, 79). Inimese suhtumine teatavasse hüvesse (nt elu ja tervis, võõras vara, avalik kord jne) avaldub tema vastavas hoiakus.

Käesolevas artiklis tuginetakse aastal 2014 läbiviidud projekti raames üleriigilise õiguspraktikute eksperdiküsitluse (Perevägivald Eestis 2017) ja sama uuringu 2017. aastal läbiviidud kordusuuringu andmetele. Lisaks käsitletakse Eesti Avatud Ühiskonna Instituudi (EAÜI) ja Tartu Ülikooli (TÜ) õigusteaduskonna Eesti elanikkonna 2019. aasta uuringu andmeid (Pettai *et al.* 2019) ning 2020. aastal analüüsitud kohtutoimikute materjale.

2014. aasta uuringu metoodika töötasid välja EAÜI (Ivi Proos ja Iris Pettai) koostöös TÜ avaliku õiguse instituudiga (Silvia Kaugia, Raul Narits, Jüri Saar), konsultandina aitas kaasa Kati Arumäe Politsei- ja Piirivalveametist. 2017. aasta uuringu metoodika töötas välja EAÜI (Iris Pettai) koostöös TÜ õigusteaduskonnaga (Silvia Kaugia ja Raul Narits). Mõlema uuringu veebiankeedid olid suunatud prokuröridele, kohtunikele, advokaatidele ja teistele õigusspetsialistidele, samuti Eesti politseiuurijatele, kes suuremal või vähemal määral puutuvad kokku perevägivalla ohvritega. Uuringus osalemine oli vabatahtlik ning anonüümne. 2014. aastal osales uuringus 203 ja 2017. aastal 158 spetsialisti.

KUI TÕSISEKS PROBLEEMIKS LÄHISUHTEVÄGIVALDA PEETAKSE?

Eelnimetatud uuringutes konstrueeriti ankeediküsimus lähisuhtevägivalla tõsiduse kohta selliselt, et oleks võimalik saada vastajate hinnangut just naistevastase vägivalla kui probleemi kohta.

Alljärgneva eksperdiküsitluste tulemuste analüüsimisel tuleb kindlasti

Hinnangud	Vaimne vägivald				Füüsiline vägivald				Seksuaalne vägivald			
	Juristid		Politsei-uurijad		Juristid		Politsei-uurijad		Juristid		Politsei-uurijad	
	2014	2017	2014	2017	2014	2017	2014	2017	2014	2017	2014	2017
Väga tõsine	44	32	49	41	39	38	42	32	19	14	20	16
Küllaltki tõsine	42	54	37	55	53	50	52	61	32	33	33	39
Mitte eriti tõsine	6	2	5	4	1	0	2	7	2	7	7	11
Ei oska öelda	8	12	9	0	7	12	4	0	47	46	40	34

TABEL 1. Kuivõrd on naistevastane vägivald Eestis Teie arvates probleem?, %
Allikas: EAÜI, 2014; EAÜI, TÜ õigusteaduskond 2017

teadvustada, et küsitletud juristid ei hinnanud perevägivalda mitte isiklikust vaatepunktist, vaid püüdsid siduda oma kutsetöö aluseks oleva õigusliku raamistiku probleemide lahendamise tulemuslikkusega. Samas on kindlasti väga positiivne see, et respondendid ei alahinda naistevastast vägivalda, vaid peavad seda tõsiseks probleemiks kõigi vägivallaliikide puhul (tabel 1).

Mõlema uuringu andmeil peetakse vaimset ja füüsilist vägivalda tõsisemateks probleemideks kui seksuaalset vägivalda. Kordusuuring (2017) kinnitab aga, et vastanute hinnangul on kõik nimetatud vägivallavormid küllaltki tõsiseks probleemiks; samas on vähenenud kõigi vägivallavormide lõikes seisukoht, et tegemist on väga tõsise probleemiga. Suurimaks probleemiks on mõlema uuringu vastanute hinnangul vaimne vägivald, mida küllaltki tõsiseks hindab 2014. aasta uuringus 37–42 protsenti, 2017. aasta uuringus aga 54–55 protsenti. Tõsiduselt järgmine on füüsiline vägivald, küllaltki tõsiseks hindab seda 2014. aastal 52–53 protsenti, kordusuuringus aga 50–61 protsenti. Seksuaalse vägivalla olukorra hindamisel on toimunud oluline nihe: kui 2014. aastal hindas seda küllalti tõsiseks 32–33 protsenti, siis 2017. aastal 33–39 protsenti. Samas on märkimisväärne, et kordusuuringu tulemustel on suurenenud vastanute hulk, kelle hinnangul ei ole ei füüsiline ega seksuaalne vägivald tõsiseks probleemiks. Mõlema uuringu ühise joonena saab nimetada asjaolu, et märkimisväärne osa vastanutest ei oma seisukohta erinevate vägivallavormide tõsiduse osas, kusjuures see tendents näitab kordusuuringus tõusu: kui 2014. aasta uuringus ei omanud vaimse vägivalla tõsiduse osas seisukohta 8 protsenti juristidest, siis 2017. aasta uuringus oli neid 12 protsenti, hinnangutes füüsilise vägivalla osas on need protsendid vastavalt 7 ja 12; mõnevõrra on vähenenud nende hulk, kes ei oma seisukohta seksuaalse vägivalla osas – seda nii juristide kui ka politseiuurijate hulgas. (Tabel 1). Kui eespool sai positiivsena nimetada asjaolu, et seksuaalset vägivalda küllaltki tõsise probleemina hindavate õiguskaitsetöötajate hulk on suurenenud, on samas tähelepanuväärne, et kasvutrendis on seisukoht, et seksuaalne vägivald ei ole tõsine probleem (juristidest 2014. aastal arvas nii 2%, 2017. aastal 7%; politseitöötajatest 2014. aastal 7%, 2017. aastal 11%). Nimetatud tendentsi põhjuseks võib olla asjaolu, et selliste juhtumitega kokkupuuteid on õiguspraktikutel harvem, ning ka see, et seksuaalne vägivald on varjatum vägivald, millest spetsialistidel puudub adekvaatne ülevaade.

2019. aasta Eesti elanikkonna uuringust, kus igale analüüsitavale küsimusele vastas 1003 inimest, nähtub, et veidi üle poolte vastanute hinnangul on

VAIMNE VÄGIVALD							
Vastused skaalapunktidele	**kokku**	**mees**	**naine**	**eestlane**	**venelane**	**muu rahvus**	**vanus 20–29**
Väga tõsine +küllaltki tõsine probleem	61	44	76	64	57	49	75
FÜÜSILINE VÄGIVALD							
Vastused skaalapunktidele	**kokku**	**mees**	**naine**	**eestlane**	**venelane**	**muu rahvus**	**vanus 15–19**
Väga tõsine +küllaltki tõsine probleem	59	47	70	62	54	56	76
SEKSUAALNE VÄGIVALD							
Vastused skaalapunktidele	**kokku**	**mees**	**naine**	**eestlane**	**venelane**	**muu rahvus**	**vanus 15–19**
Väga tõsine +küllaltki tõsine probleem	50	38	61	51	50	43	66

TABEL 2. Kuivõrd on naistevastane vägivald Teie arvates probleem? Jaotused soo, vanuse ja rahvuse alusel, %

Allikas: EAÜI, TÜ õigusteaduskond 2019

naistevastase vägivalla erinevad vormid Eestis probleemiks (tabel 2).

Vaimset ja füüsilist vägivalda peavad Eesti elanikud **tõsisemateks probleemideks** kui seksuaalset vägivalda: 61 protsenti vastanutest peab vaimset ja 59 protsenti füüsilist vägivalda väga või küllaltki tõsiseks probleemiks. Naised peavad kõiki vägivallaliike tõsisemaks probleemiks kui mehed, eestlased tõsisemaks kui Eestis elavad teistest rahvustest inimesed. Tabelist 2 nähtub ka, et vägivalda peavad väga tõsiseks või küllaltki tõsiseks probleemiks valdavalt noored inimesed: vaimset vägivalda hindab väga või küllaltki tõsiseks probleemiks Eestis 75 protsenti 20–29aastastest inimestest; füüsilist vägivalda 76 protsenti 15–19aastastest ja seksuaalvägivalda 66 protsenti 15–19aastastest noortest.

Suur osa vastajatest tunnistab aga, et ei oska anda hinnangut sellele, kuivõrd on vaimne vägivald Eestis probleemiks. Vastusevariandi „ei oska öelda“ valis 27 protsenti kõigist vastanutest. Meestest vastas nii 37 protsenti, naistest 18 protsenti; eestlastest 24 protsenti, venelastest 32 protsenti, muust rahvusest inimestest 38 protsenti. Kõigist vanusegruppidest (15–19; 20–29; 30–39; 40–49; 50–59; 6074; 75+) ei osanud sellele küsimusele vastata üle 30 protsendi vastanutest, kusjuures 15–19 aasta vanustest valis vastusevariandi „ei oska öelda“ koguni 47 protsenti.

Lähisuhtevägivald on korduv ja süstemaatiline teise pereliikme allutamine enda tahtele. Selleks võib vägivallatseja kasutada füüsilist, vaimset, majanduslikku ja seksuaalset vägivalda, millel kõigil on rida erinevaid avaldumisvorme.

KUIVÕRD ON VÄGIVALD ÄRATUNTAV?

2019. aasta Eesti elanikkonna uuring lubab väita, et vägivalda ei ole alati lihtne ära tunda. Uuringus osalenute vastused küsimusele, milliseid vägivalla avaldumisvorme peetakse vägivallaks, olid üllatavad kahes mõttes. Esiteks üllatas positiivselt, et kõik meie poolt lähisuhtevägivallana käsitletavad käitumisvormid – (abikaasa (elukaaslase) ränk solvamine või alandamine, abikaasal (elukaaslasel) tööl käimise keelamine, abikaasal (elukaaslasel) sõprade/sugulastega suhtlemise piiramine või keelamine,

abikaasalt (elukaaslaselt) tema isikliku raha äravõtmine, abikaasa (elukaaslase) vara enda nimele kirjutamine, elatisraha maksmata jätmine, abikaasa (elukaaslase) hirmutamine vägivallaga, kui ta ei allu korraldustele, füüsilise jõu kasutamine abikaasa (elukaaslase) vastu, abikaasa (elukaaslase) lemmiklooma piinamine, seksuaalvahekord vastu abikaasa (elukaaslase) tahtmist, füüsilise jõu rakendamine, et sundida abikaasat (elukaaslast) seksuaalvahekorda) – on seda enamuse vastanute hinnangul samuti. Väitega, et nimetatud teod kujutavad endast vägivalda, nõustuti järgmiselt: kõige vähem peetakse kõigi vastajate poolt vägivallaks elatisraha maksmata jätmist (51%), ränka solvamist, alandamist (57%) ja tööl käimise keelamist (58%); enim seksuaalvahekorda vastu abikaasa (elukaaslase) tahtmist (80%), füüsilise jõu kasutamist (löömist) ja füüsilise jõu kasutamist sundimaks abikaasat (elukaaslast) seksuaalvahekorda. Kõiki küsimustikus nimetatud vägivallavorme käsitlevad naised meestega võrreldes rohkem vägivallana – seda koguni 10–20 protsendipunkti võrra.

Teine üllatus on seotud asjaoluga, et suhteliselt suur osa vastanutest ei tunneta vägivallategude vägivaldust. Näiteks leiab 8 protsenti vastanutest, et abikaasalt (elukaaslaselt) tema isikliku raha äravõtmine, 11 protsenti, et abikaasal (elukaaslasel) tööl käimise keelamine, 8 protsenti, et abikaasa (elukaaslase) vara enda nimele kirjutamine ei ole vägivallana käsitletavad teod. Murettekitav on ka asjaolu, et nelja protsendi vastanute hinnangul ei ole vägivald abikaasa (elukaaslase) vägivallaga hirmutamine, kolme protsenti arvates füüsilise jõu kasutamine abikaasa (elukaaslase) suhtes või füüsilise jõu rakendamine sundimaks abikaasat (elukaaslast) seksuaalvahekorda, samuti seksuaalvahekord vastu abikaasa (elukaaslase) tahtmist. Seda seisukohta on väljendanud nii mehed kui naised, vastajad igast vanusegrupist vahemikus 15–75+ aastat ja erinevatest rahvustest vastanud. Kõnekas on seegi, et suhteliselt suur protsent vastanutest ei osanud öelda, kas nimetatud vägivallategu on vägivald.

Väljatoodud vägivallategude hindamine vägivallaks või mittevägivallaks osutub raskemaks inimeste vanuse kasvades – vastusevariandi „ei oska öelda“ valis enam vanusegrupp 75+. Rahvuselises lõikes valisid eestlased selle vastusevariandi teiste rahvustega võrreldes vähem. Sooline võrdlus näitab meeste suuremat nõustumist, et nimetatud teod ei ole käsitletavad vägivallana või ei oska nad seda tegu vägivaldsuse aspektist hinnata.

Lähisuhtevägivald on korduv ja süstemaatiline teise pereliikme allutamine enda tahtele.

Olulisem kui teadmine, kas ja millise hinnangu annavad kehtivad seadused uuringus väljatoodud vägivallategudele on see, kas inimesed tunnetavad neid käitumisakte vägivallana või mitte. Ohver pöördub politsei poole abi saamiseks juhul, kui tema enda hinnangul on tema suhtes toimuv käitumine vägivald, mida ta ei pea taluma ega kannatama. See „teadmine“ võimaldab ohvril jätta kõrvale enda süüdistamise vägivallas ja üritada vägivallaringist välja murda. Vägivalda mitte ära tundes on raske selle vastu astuda, ennetamisest ja tõkestamisest rääkimata.

ELANIKKONNA HINNANGUD KOHTUTE TEGEVUSELE

Vägivalla teadvustamine ja ohvrite julgustamine pöörduma abi saamiseks

	Ei oska hinnata	Ei, see pole üldse nii	Pigem see ei ole nii	Pigem on see nii	Jah, see on kindlasti nii
Põhjalikkus ja tõsine huvi juhtumitega tegeleda	42	5	16	31	6
Viisakus ja tähelepanelik suhtumine	43	3	13	34	7
Korrektne asjaajamine	43	3	11	33	9
Kliendikeskne lähenemisviis, leiab aega kohtuda nii kannatanu kui ka süüalusega	47	5	16	26	6
Õiglased tegutsemisreeglid	44	4	13	30	9
Kõrge efektiivsus ja tulemuslikkus perevägivalla ohjeldamisel	49	8	21	18	4
Kõiki juhtumitega seotud inimgruppe sõltumata rahvusest, soost, vanusest jne koheldakse võrdselt	47	4	11	31	7

TABEL 3. Kuidas hindate kohtute tegevust alljärgnevate tunnuste alusel?, %

Allikas: EAÜI, TÜ õigusteaduskond 2019

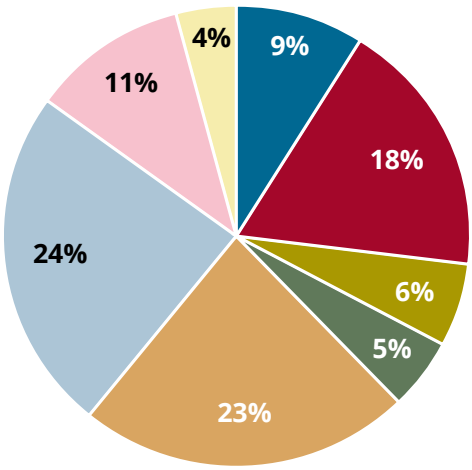
politseisse ning esitama kaebust vägivallatseja vastu toob lähisuhtevägivalla osapooled lõppastmes kohtusse. Eelmisel aastal läbiviidud elanikkonna uuringus tundsime muuhulgas huvi ka selle vastu, millise hinnangu annavad inimesed kohtute tegevusele.

Vägivalda mitte ära tundes on raske selle vastu astuda, ennetamisest ja tõkestamisest rääkimata.

Tabelis 3 esitatud küsitluse tulemused näitavad, et ligi pooled vastanutest ei osanud kohtute tegevust hinnata. Ilmselt puuduvad neil vastanutel kohtute tööga isiklikud kogemused. Vastused skaalapuntidele „ei, see pole üldse nii“ ja „jah, see on kindlasti nii“ eeldavad, et vastanutel on võimalik anda esitatud küsimusele vastus kindlas kõneviisis, st nad vastavad oma kindla teadmise (veendumuse) pinnalt. Nende tabeliveergude kõrvutamine näitab, et enam on leitud, et kohtud tegutsevad viisakalt, korrektselt, kliendikeskselt, õiglaselt, põhjalikult ja kliente võrdselt koheldes. Kõige skeptilisemad on vastanud küsimuses kohtute võimes ohjeldada efektiivselt ja tulemuslikult perevägivalda. Vastanute hinnang nimetatud kriteeriumide suhtes jääb samaks ka juhul, kui liidame skaalapunktid „pigem see on nii“ ja „jah, see on kindlasti nii“ ning „pigem see ei ole nii“ ja „ei, see pole üldse nii“.

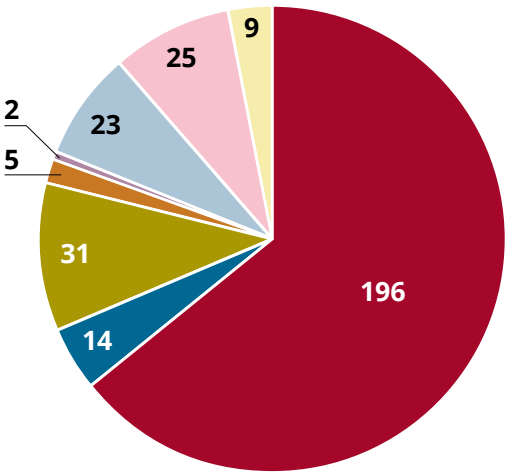
KOKKULEPPEMENETLUS LÄHISUHTEVÄGIVALLA JUHTUMITES

Hetkel käimasoleva projekti „Soostereotüüpideta ja efektiivse õiguskaitsesüsteemi kujundamine soolise vägivalla tõkestamiseks“ (2019–2021) raames analüüsisime projekti esimeses etapis kohtutoimikuid, mis vastasid järgmistele kriteeriumidele: kriminaalkohtu kokkuleppemenetluse lahendid, KarS § 121 (analüüsi objektiks lähisuhtes oleva isiku kehaline väärkohtlemine), lahendi liik – kohtuotsus. Analüüsiti 303 toimikut. Kohtutoimikute analüüs hõlmas lähisuhtevägivalla liigi,



ühel päeval mitu korda
mitu päeva järjest
vahe 1 nädal
vahe 2–3 nädalat
vahe *ca* 1 kuu
vahe mitu kuud
vahe aasta ja kauem
süstemaatiline vägivald

JOONIS 1. Toimepandud vägivalla sagedus
Allikas: autori koostatud



põrutused, valu, hematoomid
ajuvapustus, koljusisene vigastus
hulgivigastused
lahtised haavad
teadvuse kaotus
andmed puuduvad
lõike- ja torkehaavad
luumurrud

JOONIS 2. Vigastuste iseloom (absoluutarvudes)
Allikas: autori koostatud

süüdistatava profiili, kaasuste menetluslikud aspektid ning lähisuhtevägivalla juhtumi riskihindamise teostamise. Analüüsitavad lahendid jaotusid aastaile 2012–2018. Aastail 2019–2020 tehtud lahendite hulgas antud analüüsi kriteeriumidele vastavaid lahendeid Riigi Teatajas ei leitud.

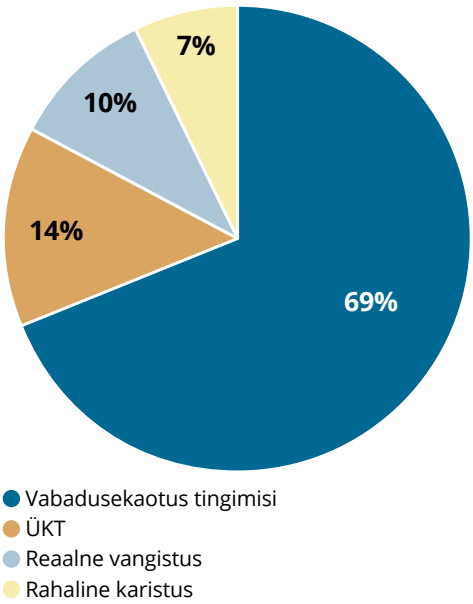
Paragrahv 121 on karistusseadustiku ainus säte, kus sisaldub viide lähisuhtevägivallale. 2015. aasta 1. jaanuaril kehtima hakanud karistusseadustiku muudatused (§ 121 lg 2 p 2) näevad ette karmima karistusmäära kehalise väärkohtlemise eest, mis pannakse toime lähi- või sõltuvussuhtes.

Peamised lähisuhtevägivallakuriteo koosseisud sisalduvad karistusseadustiku 2. jaotises (vägivallateod), kus hetkel on kaks sätet: § 120 – ähvardamine ja § 121 – kehaline väärkohtlemine. Seostatult vägivalla liikidega käsitleb § 121 füüsilist ja § 120 vaimset vägivalda. KarS 9. ptk „Isikuvastased süüteod“ käsitleb muuhulgas ka seksuaalse enesemääramise vastaseid süütegusid (hetkel kehtivad § 141. Vägistamine; § 1411. Tahtevastane sugulise iseloomuga tegu; § 143. Suguühtele või muule sugulise iseloomuga teole sundimine; § 1432. Suguühe või muu sugulise iseloomuga tegu mõjuvõimu kasutades; § 144. Suguühe järeltulijaga; § 145. Suguühe või muu sugulise iseloomuga tegu lapseealisega; § 1451. Alaealiselt seksi ostmine), mis lähisuhtevägivalla kontekstis on käsitletavad seksuaalse vägivallana. Füüsiline, vaimne ja seksuaalne vägivald kajastus ka analüüsitud kohtutoimikute materjalides. Kõigil juhtudel (303) oli vägivallatseja kasutanud ohvri suhtes füüsilist vägivalda; 33 juhul lisandus füüsilisele vägivallale vaimne ja kahel juhul esines füüsiline vägivald koos seksuaalse vägivallaga. Majandusliku vägivalla juhtumeid vaadeldud kaasustes ei esinenud. Juhtudel, kui vägivald oli toime pandud ka varem (olenemata, kas vägivallatseja oli selle eest varem kohtulikult karistatud või mitte) on täheldatav erinevate vägivallaliikide esinemine kirjeldatud proportsioonis.

Hinnang	%
Karistused on äärmiselt leebed	30
Karistused on pigem leebed	41
Karistused on parajad	5
Karistused on pigem ranged	1
Karistused on liiga ranged	0
Ei oska öelda	24

TABEL 4. Kuidas hindate praegu Eestis mõistetavaid karistusi perevägivallatsejatele, kes ründavad oma pere liikmeid, tekitades traumasid ja vigastusi, % vastustest

Allikas: EAÜI, TÜ õigusteaduskond 2019



JOONIS 3. Määratud karistused

Allikas: autori koostatud

Toimepandud vägivalla sagedust saab fikseerida korduvate juhtumite puhul. Nende andmete fikseerimise muudab keerukaks asjaolu, et rünnakute intervallid ei ole reeglina korrapärased, varieerudes ka konkreetsetes kaasustes ühest päevast mitme aastani: harvad ei ole juhud, kus esimene vägivallaakt leidis aset mõni aasta tagasi, kuid aktiveerus nüüd ning toimus paaripäevaste vahedega. Tendentsinäitava ülevaate vägivallaaktide intervallist analüüsitavatest toimikutest siiski saab. Koondame tulemused joonisele 1, kus kajastuvad kõigi 303 toimiku andmed.

Domineerivaks intervalliks vägivallaaktide vahel on kuu või mitu kuud, ent suhteliselt palju (18%) esineb juhtumeid, kus agressor vägivallatseb mitu päeva järjest. Vägivalla sagedusega seondub lahutamatult küsimus vigastuste tõsiduse kohta. Kokkuvõte vigastuste iseloomust nähtub jooniselt 2.

Nagu toimepandud vägivalla sageduse, nii ka vigastuste iseloomu fikseerimine on üsna problemaatiline. Toimikutes on kõige sagedasemaks vigastuste iseloomu hinnanguks valu. Juhtudel, mil on fikseeritud konkreetsed vigastused, kaasneb ka valu. Reeglina saab ohver korraga mitmeid vigastusi. Esineb juhtumeid, kus ohvri vigastused ei ole konkreetset kajastamist leidnud – sel juhul piirdutakse väljendiga tervisekahjustus. Seda esineb ka juhtudel, kus võttes arvesse vägivallatseja konkreetseid tegusid on ilmne, et ohver sai üsna tõsiseid vigastusi ja toimikus pelgalt valu fikseerimine ei pruugi olla adekvaatne ega ammendav.

Ühelgi juhul ei olnud toimepandud vägivalda hinnatud eluohtlikuks. Ligi 90 protsendil juhtudest on vägivalla tõsidus hindamata, üheksal juhul (2,9%) puuduvad toimikus andmed nii vägivallatseja isiku kui ka asetleidnud vägivalla iseloomu kohta. Nendel juhtudel on vägivallatseja teole ja ohvri võimalike vigastuste kohta võimalik anda hinnangut üksnes toimikus sisalduvate eluliste asjaolude kirjelduse kaudu.

KOHTUOTSUS LÄHISUHTEVÄGIVALLA ASJADES

2019. aasta elanikkonna uuringus esitasime vastajatele küsimuse selle kohta, kuidas nad hindavad perevägivallatsejatele mõistetavaid karistusi. Vastused kajastuvad tabelis 4.

Kohtutoimikute analüüsist nähtub, et KarS § 121 alusel langetatud kohtuotsused nende rakendamise sageduse järjekorras on: vabadusekaotus tingimisi – 208;

ÜKT – 42; reaalne vangistus – 31; rahaline karistus – 22. (Vt joonis 3). Lähenemiskeeld määrati neljal korral.

Jooniselt 3 nähtub, et üle poole juhtudest on lõppenud vabadusekaotuse rakendamisega tingimisi (KarS § 73). Jättes karistuse tingimisi kohaldamata, ei pöörata mõistetud karistust täielikult või osaliselt täitmisele, kui süüdlane ei pane kohtu määratud katseajal toime uut tahtlikku kuritegu ja täidab talle katseajaks kooskõlas karistusseadustiku §-ga 75 lg 1 pandud kontrollnõudeid ja kohustusi: 1) elama kohtu määratud alalises elukohas; 2) ilmuma kriminaalhooldaja määratud ajavahemike järel kriminaalhooldusosakonda registreerimisele; 3) alluma kriminaalhooldaja kontrollile oma elukohas ning esitama talle andmeid oma kohustuste täitmise ja elatusvahendite kohta; 4) saama kriminaalhooldusametnikult eelneva loa elukohast lahkumiseks Eesti territooriumi piires kauemaks kui viieteistkümneks päevaks; 5) saama kriminaalhooldusametnikult eelneva loa elu-, töö- või õppimiskoha vahetamiseks; 6) saama kriminaalhooldusametnikult eelneva loa Eesti territooriumilt lahkumiseks ja väljaspool Eesti territooriumi viibimiseks.

KarS § 75 lg 2 sätestab, et arvestades kuriteo toimepanemise asjaolusid ning süüdlase isikut, võib kohus määrata, et süüdlane on käitumiskontrolli ajal kohustatud: 1) heastama kuriteoga tekitatud kahju kohtu määratud ajaks; 2) mitte tarvitama alkoholi; 2[1]) mitte omama või tarvitama narkootilisi või psühhotroopseid aineid; 3) mitte omama, kandma ja kasutama relva; 4) otsima endale töökoha, omandama üldhariduse või eriala kohtu määratud tähtajaks; 5) alluma ettenähtud ravile, kui ta on selleks eelnevalt nõusoleku andnud; 6) täitma ülalpidamiskohustust; 7) mitte viibima kohtu määratud paikades ega suhtlema kohtu määratud isikutega; 8) osalema sotsiaalprogrammis; (Karistusseadustiku muutmise…); 9) alluma elektroonilisele valvele, kui ta on selleks eelnevalt nõusoleku andnud; 10) alluma alkoholi tarvitamise keelu täitmist kontrolliva elektroonilise seadme valvele, kui ta on selleks eelnevalt nõusoleku andnud.

Vaieldamatult on nimetatud nõuded igati asjakohased, ent võttes arvesse lähisuhtevägivalla olemust ja eripära, on neist mõnede (eelkõige kohustus elada kohtu määratud alalises elukohas) efektiivsus ohvri kaitse aspektist vaadatuna küsitav. Ka on oluline küsida, mis tingimustel ei oleks retsidiivse või eriti julma süüdlase suhtes võimalik rakendada mittevabaduskaotuslikku karistust.

Üle poole juhtudest on lõppenud vabadusekaotuse rakendamisega tingimisi.

Analüüsitud toimikutest nähtub, et kokkuleppemenetlus on osutunud võimalikuks 75 vägivallatseja suhtes, kes on varem (s.h ka mitmeid kordi) kriminaalkorras karistatud KarS § 121 järgi.

Istanbuli konventsiooni artikkel 46 sätestab: „Konventsiooniosalised võtavad vajalikke seadusandlikke või muid meetmeid tagamaks, et järgmisi asjaolusid võiks ulatuses, mil need ei ole veel süüteo koosseisu tunnuseks, võtta riigisisese õiguse vastavate sätete kohaselt arvesse raskendavate asjaoludena konventsioonis sätestatud süütegusid puudutavate kohtuotsuste langetamisel: /…/ süüteo toimepanija on varem mõistetud süüdi sarnastes süütegudes“.

Konventsiooni artikkel 46 toob välja ka teisi asjaolusid, mida konventsiooniosalised peaksid perevägivalda puudutavate kohtuotsuse langetamisel arvestama raskendavatena:

- süütegu pandi toime riigisisese õiguse kohaselt tunnustatud endise või praeguse abikaasa või partneri vastu pereliikme, ohvriga koos elava isiku või isiku poolt, kes kuritarvitas oma võimu;
- süütegu või seotud süüteod pandi toime korduvalt;
- süütegu pandi toime isiku vastu, kes oli asetatud haavatavasse seisundisse konkreetsete asjaolude tõttu;

Valdavalt on lähisuhtevägivallateod lahendatud kokkuleppemenetluses.

- süütegu pandi toime lapse vastu või juuresolekul;
- süütegu pandi toime kahe või enama koos tegutseva isiku poolt;
- süüteole eelnes või sellega kaasnes äärmuslik vägivald;
- süütegu pandi toime relva kasutamisega või ähvardusel;
- süütegu tekitas ohvrile tõsiseid füüsilisi või psüühilisi kannatusi;
- süüteo toimepanija on varem mõistetud süüdi sarnastes süütegudes.

Analüüsitud kohtutoimikutest ilmnes, et praeguse või endise partneri vastu toimepandud vägivalla episoodid jagunevad järgmiselt: üks episood 171, mitu episoodi 131 korral. Episoodide arv oli toimikus märkimata ühel korral. Vägivalda laste vastu[2] kasutas 65 süüalust.

Varasemat kriminaalkaristust omas 158 vägivallatsejat, sh § 121–75; andmed karistatuse kohta puuduvad – 24; karistamata – 121 isikut. Lähenemiskeeldu rikuti ühel korral ning vägivallategu pandi toime katseajal viiel korral. Kahel juhul oli kannatanuks rase naine.

105 korral kasutas süüdistatav relva või ähvardas sellega. Relvana käsitleti nii tulikui külmrelva, aga ka esemeid, millega vägivallatseja tegi ohvrile haiget, vigastas või ähvardas teda. 16 korral kasutas vägivallatseja korraga enam kui ühte relvana käsitletavat eset.

LÕPETUSEKS

Lähisuhtevägivald on üha enam avalikustuv nähtus, mis on tulemas n-ö põranda alt välja. On otsitud ja otsitakse meetmeid, mis võimaldaksid senisest enam ohvrit kaitsta ja lähisuhtes toimepandud vägivallategusid ohjata. Oluline roll nende meetmete otsimisel ja leidmisel on elanike ja õiguse rakendajate suhtumisel lähisuhtevägivalda. Läbiviidud uuringud lubavad väita, et lähisuhtevägivalda peetakse Eestis probleemiks, seda kõigi meie uuringutes osalenute hinnangul. Huvitav on tõsiasi, et vastanud peavad vaimset ja füüsilist vägivalda tõsisemateks probleemideks kui seksuaalset vägivalda. Juristide kordusuuring (2017) kinnitab, et kõik vägivallavormid on hinnatud küllaltki tõsiseks probleemiks; samas on vähenenud kõigi vägivallavormide lõikes seisukoht, et tegemist on väga tõsise probleemiga. 2019. aasta Eesti elanikkonna uuringu andmeil peab veidi üle poolte vastanutest naistevastase vägivalla erinevaid vorme Eestis probleemiks. Murettekitav on aga asjaolu, et suhteliselt suur osa elanikkonna uuringus osalenutest ei tunneta vägivallategude vägivaldust. See võib olla üks põhjusi,

[2] Istanbuli konventsiooni kohaselt on lapsed perevägivalla ohvriks ka juhul, kui nad on perevägivalla pealtnägijad.

miks ohvrid sageli ei otsi abi politseist ega suuda vägivallaringist väljuda.

Elanikkonna hinnang kohtute tegevusele on suuresti positiivne: enam on leitud, et kohtud tegutsevad viisakalt, korrektselt, kliendikeskselt, õiglaselt, põhjalikult ja kliente võrdselt koheldes. Kõige skeptilisemad on vastused küsimusele kohtute võimest ohjeldada efektiivselt ja tulemuslikult perevägivalda. Samas ligi pooled vastanutest ei osanud kohtute tegevust hinnata. Ilmselt puuduvad neil vastanutel kohtute tööga isiklikud kogemused.

Kohtutoimikute analüüsi põhjal saab järeldada, et valdavalt on lähisuhtevägivallateod lahendatud kokkuleppemenetluses, seda ka juhul, kui tegu pandi toime süstemaatiliselt, relva kasutades või sellega ähvardades või kui ohvrile tekitati vigastusi, mis nende kirjelduse kohaselt olid tõsised, kui mitte eluohtlikud.

Siinkirjutaja avaldab lootust, et kohtunike suhtumine lähisuhtevägivalda ja eriti selle ohvritesse on muutumas – seoses Eesti ühinemisega Istanbuli konventsiooniga on märgatavad muutused ka kohtute töös, kui seada selle väite aluseks tõsiasi, et aastail 2019–2020 tehtud lahendeid analüüsides uuringukriteeriumidele vastavaid lahendeid Riigi Teatajas ei leitud. Ka möönab autor, et siinkäsitletud teema seondub veel mitmete probleemidega, mis jäävad järgmiste kirjutiste objektiks.

Kõige skeptilisemad on vastused küsimusele kohtute võimest ohjeldada efektiivselt ja tulemuslikult perevägivalda.

KASUTATUD ALLIKAD

BACHMANN, T., MARUSTE, R. (2008). Psühholoogia alused. Tallinn: Ilo.

EESTI ASTUB JÄRGMISE OLULISE SAMMU NAISTEVASTASE VÄGIVALLAGA VÕITLEMISEKS. (2017). Justiitsministeerium. – https://www.just.ee/et/uudised/eesti-astub-jargmise-olulise-sammu-naistevastase-vagivallaga-voitlemiseks

GUSTAFSSON, H. C., COFFMAN, J. L., HARRIS, L. S., LANGLEY, H. A., ORNSTEIN, P. A., COX, M. J. (2013). Intimate Partner Violence and Children's Memory. – Journal of Family Psycology, 27(6).

KARISTUSSEADUSTIKU MUUDATUSED. – https://www.just.ee/et/eesmargid-tegevused/kriminaalpoliitika/karistusoiguse-revisjon/karistusseadustiku-muudatused

KARISTUSSEADUSTIKU MUUTMISE JA SELLEGA SEONDUVALT TEISTE SEADUSTE MUUTMISE SEADUS. – RT I, 12.07.2014; jõustunud 01.01.2015

NAISTEVASTASE VÄGIVALLA JA PEREVÄGIVALLA ENNETAMISE JA TÕKESTAMISE EUROOPA NÕUKOGU KONVENTSIOON. (2017). – RT II, 26.09., 2. – https://www.riigiteataja.ee/akt/226092017002

ÜHTSE SÜSTEEMI ÜLESEHITAMINE LÄHISUHTEVÄGIVALLA TÕKESTAMISEKS EESTIS. Projekt SOIAO14004. 01.01.2014–01.12.2015. Tartu Ülikool, Raul Narits, Jüri Saar, Silvia Kaugia.

[EAÜI, TÜ õigusteaduskond 2017]. PEREVÄGIVALD EESTIS. (2017). Eesti Avatud Ühiskonna Instituut; Tartu Ülikooli õigusteaduskond.

PEREVÄGIVALLA VASTU: ENNETAMISE JA KARISTAMISEGA. – https://www.just.ee/et/uudised/perevagivalla-vastu-ennetamise-ja-karistamisega

[EAÜI 2014]. PETTAI, I., KASE, H. (2014). Ühtse süsteemi ülesehitamine lähisuhtevägivalla tõkestamiseks Eestis. Eesti Avatud Ühiskonna Instituut.

PETTAI, I., KAUGIA, S., NARITS, R. (2015). Perevägivald nõuab jõulisemat juriidilist sekkumist. – Riigikogu Toimetised, 31, 155–167. – https://rito.riigikogu.ee/eelmised-numbrid/nr-31/perevagivald-nouab-joulisemat-juriidilist-sekkumist/

PETTAI, I., KAUGIA, S., NARITS, R. (2018). Õigusloomes on Eestil arenguruumi. – Riigikogu Toimetised, 38, 193–206. – https://rito.riigikogu.ee/eelmised-numbrid/nr-38/oigusloomes-on-eestil-arenguruumi/

[EAÜI, TÜ õigusteaduskond 2019]. PETTAI, I., NARITS, R., KAUGIA, S. (2019). Eesti elanikkonna 2019. aasta uuring. Eesti Avatud Ühiskonna Instituut, Tartu Ülikooli õigusteaduskond.

SOOSTEREOTÜÜPIDETA JA EFEKTIIVSE ÕIGUSKAITSESÜSTEEMI KUJUNDAMINE SOOLISE VÄGIVALLA TÕKESTAMISEKS. Rahvusvaheline projekt SSVOI19685, 01.12.2019–31.05.2021. Tartu Ülikool, Narits, R., Kaugia, S.

VÄGIVALLA ENNETAMISE STRATEEGIA AASTATEKS 2015–2020. (2015). – https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/vagivalla_ennetamise_strateegia_2015-2020_kodulehele.pdf

Abipolitseiniku õiguslikust vastutusest

SILVA KIRSIMÄGI
Sisekaitseakadeemia
korrakaitse õppetooli lektor

Kehtiv õigus ei määratle abipolitseiniku staatusest vabastamist kooskõlas õigusselguse põhimõttega.

Meist igaühest sõltub Eesti püsimine, oma riigi eest vastutame kõik koos ja igaüks eraldi, on öelnud president Lennart Meri. Iseseisev ja turvaline riik on väärtus, mida aitavad hoida lisaks julgeoleku tagamisega tegelevatele asutustele ka neid abistavad riigi turvalisusega tegelevad vabatahtlikud. Olulise panuse riigi avaliku korra kaitsesse annavad abipolitseinikud, kes täidavad vabatahtlikkuse alusel politseilisi ülesandeid. Abipolitseinik on politsei tegevuses osalemise ajal riigivõimu esindaja, kelle seaduslikud korraldused on täitmiseks kohustuslikud (abipolitseiniku seadus § 2 lg 3).

Politseiliste ülesannete täitmisel tegutsevad abipolitseinikud politsei abilistena, mitte iseseisva korrakaitseorganina.[1] Olles haldusabilised, ei muutu nad iseseisvaks haldusülesannete täitmisel, vaid täidavad halduse tellimusel ja korraldusel abistava iseloomuga toiminguid (Maurer 2004, 404). Nii sätestab abipolitseiniku seaduse § 2 lg 3[1], et politsei tegevuses osalemise ajal, sealhulgas siis, kui abipolitseinik rakendab meetmeid või kohaldab vahetut sundi, tegutseb ta Politsei- ja Piirivalveameti nimel. Haldusmenetluse seaduse § 8 lg 1 tähenduses on abipolitseiniku puhul õiguslikult tegemist haldusorganiga, kes kohustub haldusülesannete täitmisel järgima haldusmenetluse seaduse põhimõtteid, nagu näiteks isikute põhiõiguste ja vabaduste austamine, tegutsemine eesmärgipäraselt ja efektiivselt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele.

Käesoleval hetkel on Eestis üle 1100 abipolitseiniku ja nende arv suureneb pidevalt. Abipolitseinikud on politsei abilistena tegutsenud alates 1994. aastast, mil kinnitati esimene abipolitseinike kaasamise juhend, anti välja esimesed abipolitseiniku tunnistused ning kehtestati käelint ja rinnamärk (Abipolitseinik 2020). Enamik ülesannetest, milles politsei abipolitseinikke kaasab, on osalemine patrulltegevuses, ennetuses, piirkondlikus politseitöös ja piirivalvelistes tegevustes (Abipolitseinik 2020).

ABIPOLITSEINIKU PÄDEVUS

Abipolitseinikele lubatud meetmete hulk on hetkel kehtivas abipolitseiniku seaduses võrreldes 20. aprilli 1994. aastal jõustunud

[1] Korrakaitseorganiteks on korrakaitseseaduse eelnõu kohaselt ainult riigi, kohaliku omavalitsuse või muu avalik-õigusliku juriidilise isiku organid. Sellest tuleneb, et eraõiguslik isik või tema struktuuriüksus ei saa olla korrakaitseorganiks isegi juhul, kui talle on seadusega pandud avaliku korra kaitsmise funktsioon (nt abipolitseinik abipolitseiniku seaduse tähenduses). (Korrakaitseseaduse eelnõu seletuskiri 2010, 25)

Abipolitseinikud tegevuses.

Foto: Politsei- ja Piirivalveamet

seadusega laienenud. Abipolitseiniku pädevuses on aidata politseil ennetada, välja selgitada ja tõrjuda avalikku korda ähvardavat ohtu ning avaliku korra rikkumisi (abipolitseiniku seadus § 3 lg 1). Politseiliste ülesannete täitmisel võib abipolitseinik kasutada abipolitseiniku seaduses lubatud korrakaitselisi üld- ja erimeetmeid ning rakendada politseiametniku korraldusel vahetut sundi, kui see on vältimatult vajalik. Samuti lubab seadus eriolukorra või erakorralise seisukorra ajal rakendada abipolitseinikule täiendavaid erimeetmeid (abipolitseiniku seadus §161 lg 11). Näiteks võib eriolukorra või erakorralise seisukorra ajal abipolitseinik sundpeatada sõidukit või kohaldada viibimiskeeldu. Korrakaitseliste meetmete rakendamisel on abipolitseinikul kohustus järgida korrakaitseseaduse põhimõtteid nagu proportsionaalsus, otstarbekus, õiguste kaitse ja inimväärikuse tagamine (korrakaitseseadus §-d 7 kuni 9).

Abipolitseiniku õigus rakendada korrakaitselisi meetmeid sõltub tema väljaõppest. Esimese astme õppe läbinud abipolitseinik võib täita politseilisi ülesandeid üksnes koos politseiametnikuga. Teise astme õppe läbinud abipolitseinik võib politsei ülesandel teostada iseseisvalt järelevalvet liikluses ja avalikus kohas käitumise nõuete järgimise üle ning täita iseseisvalt ülesannet avalikku korda ähvardava vahetu kõrgendatud ohu tõrjumiseks (abipolitseiniku seadus § 3 lg 2). Nii politseiametnikuga koos kui ka politsei ülesandel iseseisvalt tegutsev abipolitseinik võib korrakaitseliste meetmetena teha

Abipolitseinik aitab politseil ennetada, välja selgitada ja tõrjuda avalikku korda ähvardavat ohtu ja korrarikkumisi.

ettekirjutusi koos sunniraha hoiatusega, küsitleda ning nõuda dokumente, tuvastada isikusamasust, kontrollida indikaatorvahendiga alkoholijoovet, peatada sõiduki, pidada kinni isiku, teha turvakontrolli, isiku ja vallasasja läbivaatust ning võtta hoiule vallasasja (abipolitseiniku seadus § 16 lg 1 ja 2).

VÕIMALIK KAHJU

Arvestades, et abipolitseinikule on lubatud sekkuda isikute põhiõigustesse, kerkib küsimus, kas kehtiv õigus tagab ühese ja õigusselge regulatsiooni juhtudeks, kui abipolitseinik põhjustab politseiliste ülesannete täitmisel oma tegevusega isikule kahju.

Põhiseadus tagab igaühele ükskõik kelle poolt õigusvastaselt tekitatud moraalse ja materiaalse kahju hüvitamise õiguse (PS § 25). Kui isiku põhiõigustesse on seadusvastaselt sekkutud, peab isikul olema õigus nõuda riigipoolse sekkumise lõpetamist, sõltumata sellest, kas sekkujaks on seadusandlik, täidesaatev või kohtuvõim (Annus 2006, 233). Vastutuse tekkimiseks peab esinema eksimine õiguskorrast tuleneva käsu või keelu vastu, mille eesmärk on kaitsta kahjustatud õigushüve (Pilving 1998, 278).

Kui avalik võim on oma tegevusega rikkunud isiku õigusi, siis riigivastutuse seaduse § 7 lg 1 sätestab õigusvastase haldustegevusega tekitatud kahju ning § 9 lg 1 täiendavalt mittevaralise kahju hüvitamise eeldused. Kehtiva riigivastutuse seaduse § 7 lg 1 järgi võib kannatanu nõuda avaliku võimu kandjalt, kes õigusvastase tegevusega avalik-õiguslikus suhtes rikkus tema õigusi, tekitatud kahju hüvitamist, kui kahju ei olnud võimalik vältida ega kõrvaldada riigivastutuse seaduse §-des 3, 4 ja 6 sätestatud viisil õiguste kaitsmise või taastamisega (riigivastutuse seadus § 7 lg 1). Kui kahju on võimalik vältida või kõrvaldada haldusakti kehtetuks tunnistamise, toimingu lõpetamise või haldusakti andmise või toimingu sooritamise nõude esitamisega, siis peab kannatanu rakendama nimetatud esmaseid õiguskaitsevahendeid. Näiteks, kui abipolitseinik teeb avaliku korra eest mitte vastutavale isikule õigusvastaselt kirjaliku ettekirjutuse koos sunniraha hoiatusega, võib ettekirjutuse saaja pöörduda vaidega Politsei- ja Piirivalveameti poole või kaebusega halduskohtusse ja nõuda ettekirjutuse kehtetuks tunnistamist. Kui kahju on juba tekkinud ja seda ei ole muul viisil võimalik kõrvaldada, tekib isikul õigus nõuda kahju hüvitamist. Näiteks, kui isik on toimetatud õigusvastaselt kainenema ja tema suhtes rakendati ülemäärast jõudu, millega piirati tema vabadust ja alandati inimväärikust, on kannatanul õigus nõuda mittevaralise kahju hüvitamist riigivastutuse seaduse § 9 lg 1 alusel.

VASTUTUS

Õiguslikult ei ole abipolitseinike vastutust reguleerivad menetluslikud normid üheselt selged. Kehtiv õigus ei reguleeri, kuidas toimub kahju hüvitamine, kui politseiliste ülesannete täitmisel põhjustab kannatanule õigusvastase tegevusega varalise või moraalse kahju abipolitseinik. Küsimus ei ole selles, kas kannatanul on õigus abipolitseiniku vastu kahjunõuet esitada. Abipolitseinik on politseilisi ülesandeid täites avaliku võimu kandja ja kui ta rikub isiku subjektiivseid õigusi, mille tagajärjel tekkis isikul kahju ja selle õigusvastase teo ja kahju vahel on põhjuslik seos ning kui isik on eelnevalt proovinud kahju ära hoida või vältida esmaste õiguskaitsevahendite rakendamisega, on tingimus kahju hüvitamise nõude esitamiseks täidetud.

Politseilised ülesanded on oma olemuselt avalik-õiguslikud (haldusõiguslikud). Kannatanul on õigus esitada kahju hüvitamise nõue riigivastutuse seaduse § 7 lg 1 alusel abipolitseiniku vastu, kuna abipolitseinik on avaliku võimu kandja, kes täidab avaliku võimu ülesandeid. Riigivastutuse seaduse § 2 lg 1 p 5 järgi võib isik riigilt, kohaliku omavalitsuse üksuselt, muult avalik-õiguslikult

juriidiliselt isikult või muult avalikke ülesandeid avalik-õiguslikul alusel väljaspool alluvussuhet teostavalt isikult nõuda kahju hüvitamist. Riigikohus on leidnud, et kahju hüvitamise kaebuse esitamisel ei ole nõutav, et kaebuse esitaja määratleks iseseisvalt konkreetse haldusorgani, kes tuleks tema arvates kohtumenetlusse kaasata, vaid piisab ära näitamisest, millise avaliku võimu kandja tegevusega kahju tekitati. Õige vastustaja kindlaksmääramine on halduskohtu ülesanne. (Riigikohtu halduskolleegium 2007, p 16). Abipolitseinik tegutseb politsei tegevuses osalemise ajal Politsei- ja Piirivalveameti nimel, sealhulgas siis, kui ta rakendab korrakaitselisi meetmeid või kohaldab vahetut sundi. Autor on seisukohal, et üheselt ei ole selge, kas abipolitseinik vastutab kannatanu ees analoogselt politseiametnikuga. Abipolitseiniku seaduse § 39 sätestab küll võimalused, kuidas toimub vastutus juhul, kui abipolitseiniku ülesande täitmise tõttu abipolitseinikule või tema perekonnaliikmele tekitati kahju, kuid abipolitseinike poolt kahju

Abipolitseinike vastutust reguleerivad menetluslikud normid ei ole õiguslikult üheselt selged.

tekitamine on reguleerimata. Selgusetu on, kas abipolitseinik, kes osaleb korrakaitseliste juhtumite lahendamisel koos politseiametnikuga või täidab politseilisi ülesandeid iseseisvalt, vastutab kannatanu ees võrdselt politseiametnikuga juhul, kui nad täidavad politseiametniku õigusvastast korraldust. Näiteks, kui politseiametnik kohustab abipolitseinikku kasutama isiku suhtes ebaproportsionaalselt füüsilist jõudu või annab korralduse tulirelva kasutamiseks, mille tagajärjel tekib isikule tervisekahjustus, kas sel juhul abipolitseinik vastutab kannatanu ees analoogselt politseiametnikuga. Kuna välistus puudub, siis saab vastata jaatavalt.

Kui politseiliste ülesannete täitmisel tekitatakse kahju, siis riigivastutuse seadus ei erista, kas avalikke ülesandeid täites tekitas kahju ametnik, üksikkorralduse täitja (näiteks korrakaitsesse kaasatud isik) või muul alusel tegutseja. Riigivastutus näeb ette segavastutuse, mille kohaselt ei vastuta ametnik kannatanu ees vahetult, vaid kannatanu õiguste kaitseks on kohustatud kannatanule kahju hüvitama avaliku võimu kandja.

Riigivastutuse seaduse § 12 lg 1 järgi vastutab esmalt kannatanu ees riik, kelle avalik-õigusliku tegevusega kahju tekitati. Politseilise õigusvastase tegevuse tõttu tekkinud kahju puhul kohustuks kannatanule kahju hüvitama seega vastustajana Politsei- ja Piirivalveamet, kel tekib hiljem õigus esitada regressinõue kahju tekitaja vastu. On selgusetu, kas kahju tekkimise ees vastutavaks saab lugeda abipolitseinikku, kes täidab politseiametniku õigusvastast korraldust ja kelle vastu võib esitada regressinõude. Politseiliste ülesannete täitmisel koos politseiametnikuga tegutsev abipolitseinik on kohustatud järgima politseiametniku korraldusi *a priori*, kuna ilma vastava politseiametniku korralduseta ei ole abipolitseinikul õigus rakendada riikliku järelevalve meetmeid. Abipolitseiniku seaduse § 16 lg 1 järgi võib abipolitseinik riikliku järelevalve meetmeid rakendada, kui ta on kaasatud meedet kohaldama politseiametniku korraldusel. Autor on seisukohal, et seadusega on vajalik sätestada abipolitseiniku õigus keelduda täitmast korraldust, mis võib olla ohtlik kas tema enda või teiste isikute elule, tervisele või varale. Seda eesmärgil, et abipolitseinik saaks rakendada kaalutlusõiguse põhimõtet,

nii nagu seda on kohustatud kasutama iga haldusülesandeid täitev haldusorgan otsuste tegemisel. Abipolitseinikule on seadusega lubatud politseiliste ülesannete täitmisel sekkuda isikute põhiõigustesse, näiteks piirata liikumisvabadust ja riivata kehalist puutumatust. Sellest tulenevalt on vaja isikute põhiõiguste kaitseks sätestada riigivõimu esindajale – abipolitseinikule – kaalutlusõiguse rakendamise võimalus, et hinnata politseiametniku antud korralduse otstarbekust ning arvestada sündmuse lahendamisel kõikide oluliste asjaoludega ning ülesande eesmärgiga. Kuna kehtiv õigus ei võimalda abipolitseinikul keelduda korralduse täitmisest, vastutab ta riigi ees võrdselt politseiametnikuga, kui nad on oma tegevusega süüliselt kahju põhjustanud. Kui riik on kannatanule kahju hüvitanud, siis ametnikele kohaldatakse regressi erijuhuna riigivastutuse seaduse § 21 lg-st 1 tulenevalt avaliku teenistuse seadust. Riigivastutuse seaduse § 19 lg 3 järgi on ametnik kohustatud kahju hüvitama üksnes siis, kui ta on süüliselt teenistuskohustusi rikkunud. Tulles tagasi korralduse täitmise kohustuse juurde, siis erinevalt abipolitseinikust on politseiametnikul kui avalikul teenistujal õigus keelduda seaduses sätestatud juhtudel juhi antud korraldustest. Avaliku teenistuse seaduse järgi on ametnik kohustatud mitte täitma korraldusi, mis on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse või muude õigusaktidega (avaliku teenistuse seaduse § 54 lg 1) ja tal on õigus mitte täita neid korraldusi, mis on talle tervise tõttu vastunäidustatud või eeldab sellist haridust ja töökogemust, teadmisi ja oskusi, mida ei ole ametnikult seadusest või seaduse alusel antud õigusaktist või ametijuhendist tulenevalt nõutud (avaliku teenistuse seaduse § 54 lg 2).

Abipolitseinikku võib lugeda kahju hüvitamiseks kohustatud isikuks, kuivõrd riigivastutuse seaduse § 12 lg 2 järgi loetakse avaliku võimu kandja tekitatud kahjuks igasugune selle avaliku võimu kandja ülesandeid täitnud füüsilise isiku poolt vahetult põhjustatud kahju, sõltumata sellest, kas ülesandeid täideti teenistussuhte, lepingu, üksikkorralduse või muul alusel ning riigivastutuse seaduse § 12 lg 3 järgi vastutab riik füüsilisest isikust avaliku võimu kandja tekitatud kahju eest. Abipolitseiniku tegevus on omistatav politsei tegevusele ja seetõttu vastutab tema õigusvastase käitumise korral kannatanu ees riik, täpsemalt Politsei- ja Piirivalveamet. Kui Politsei- ja Piirivalveamet on kannatanule õigusvastase tegevuse tagajärjel tekkinud kahju hüvitanud, tekib ametil õigus riigivastutuse seaduse § 19 lg 1 järgi esitada regressinõue nii ametniku kui ka abipolitseiniku vastu, kui nende õigusvastase tegevuse tõttu tekkis kannatanule kahju.

Seaduses on vaja sätestada abipolitseiniku õigus keelduda täitmast tema enda või teiste isikute elule, tervisele või varale ohtlikku korraldust.

Riigivastutuse seaduse § 19 lg 3 sätestab *expressis verbis*, et ametnik vastutab üksnes süüliselt kahju põhjustamisel ja tema süü tõendamiseks viiakse läbi distsiplinaarmenetlus. Abipolitseinik on küll politseisüsteemi lahutamatu osa, kuid ta ei ole politseiametnik ehk riigiteenistuja, kelle suhtes saaks kohaldada ametniku vastutust reguleerivaid norme. Kuna abipolitseinikule ei kohaldu avaliku teenistuse seadus, siis kahju hüvitamise osas tulevad kohaldamisele võlaõigusseaduses

lepinguvälist kahju hüvitamist reguleerivad normid. Abipolitseinik vastutab politseiliste ülesannete täitmisel tekkinud kahju puhul nii nagu ametnik üksnes siis, kui ta on kahju tekitamises süüdi (võlaõigusseadus § 1043). Sama moodi vastutab kahju tekkimise eest ka see abipolitseinik, kes täidab politseilisi ülesandeid iseseisvalt. Iseseisva pädevusega abipolitseinik otsustab isikute põhiõigustesse sekkumise, selle ulatuse ja intensiivsuse üle politseiametniku vastava korralduseta.

Kannatanul on õigus nõuda nii varalise kahju kui ka moraalse kahju hüvitamist. Mittevaraline kahju väljendub füüsilise isiku puhul füüsilistes, aga ka hingelistes kannatustes, nagu alandus, hirm või stress. Riigiorganid peavad kaitsma isikute põhiseaduslikke väärtusi: kõige

Abipolitseinik on küll politseisüsteemi lahutamatu osa, kuid ta ei ole politseiametnik ehk riigiteenistuja.

laiemas mõttes inimväärikust, selle komponente au ja head nime, aga ka inimväärikusel rajanevaid põhiõigusi, nagu era- ja perekonnaelu puutumatust, tervist ning isikuvabadust (Kanger 2008, 20). Riigikohus on oma lahendis leidnud, et füüsilise jõu õigusvastase kasutamisega kaasnevad adressaadile paratamatult kannatused ja ebamugavused ning sellega tekitatud mittevaralist kahju ei ole vaja eraldi tõendada (Riigikohus 2012, p 22). Sama kinnitab ka riigivastutuse seaduse regulatsioon, mille § 9 lg 1 järgi võib füüsiline isik nõuda mittevaralise kahju rahalist hüvitamist süüliselt väärikuse alandamise, tervise kahjustamise, vabaduse võtmise, kodu või eraelu puutumatuse või sõnumi saladuse rikkumise, au või hea nime teotamise korral.

JÄRELEVALVE

Kui abipolitseinik on käitunud õigusvastaselt, siis vastavalt abipolitseiniku seaduse § 42 punktile 3, vabastatakse abipolitseinik abipolitseiniku staatusest. Tulenevalt eeltoodust tekib küsimus, kuidas toimub järelevalve abipolitseiniku tegevuse üle. Kehtivas õiguses puuduvad menetluslikud normid järelevalve teostamise kohta. Abipolitseiniku suhe riigiga on avalik-õiguslik, mis algab tema nimetamisega abipolitseinikuks. Järelevalve reguleerimine teenib mitmeid õiguslikke eesmärke. Esiteks loob see õiguslikku kindlust, kuna kontrolli läbiviimine võimaldab Politsei- ja Piirivalveametil saada informatsiooni abipolitseinike tegevuse õiguspärasuse kohta või siis teavet sellest, milline tegevus on olnud õigusvastane. Teiseks kaitseb ühene seaduslik regulatsioon ka abipolitseinikke riigi võimaliku omavoli eest, mis võib seisneda tema alusetus abipolitseiniku staatusest vabastamises. Teatud kontrolli vormiks võib lugeda Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori ülevaadet siseministrile abipolitseinike tegevusest (abipolitseiniku seaduse § 15), kuid seda ei saa lugeda teenistusliku järelevalve teostamiseks abipolitseinike üle. Seda põhjusel, et teenistuslikku järelevalvet saab läbi viia kõrgemal seisev ametiisik oma alluvate ametnike tegevuse õiguspärasuse ja otstarbekuse suhtes. Abipolitseinik ei ole Politsei- ja Piirivalveameti koosseisus ei töötajana ega ka ametnikuna. Tema üle teostatav kontroll vajab eraldi reguleerimist.

Isikud, kes tegutsevad abipolitseinikuna, realiseerivad oma põhiseaduslikku õigust vabale eneseteostusele. Abipolitseiniku tegevus lõpeb tema staatusest vabastamisega Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori poolt. Üheks abipolitseiniku staatusest vabastamise aluseks on abipolitseiniku sobimatu käitumine, sealhulgas see, kui abipolitseinik

Abipolitseiniku ametiga saavad suurepäraselt hakkama ka naised.

Foto: Politsei- ja Piirivalveamet

rikub avalikus kohas käitumise nõudeid või käitub muul viisil õigusvastaselt (abipolitseiniku seaduse § 42 punkt 3).

VAJAKAJÄÄMISED ÕIGUSSELGUSES

Autor on seisukohal, et kehtiv õigus ei ole kooskõlas õigusselguse põhimõttega osas, mis seondub abipolitseiniku staatusest vabastamisega. Põhiseaduse § 13 lg-st 2 tuleneb õigusselguse põhimõte, mille järgi peavad õigusnormid olema piisavalt arusaadavad, et üksikisikul oleks võimalik avaliku võimu organi käitumist teatava tõenäosusega ette näha ja oma käitumist sellekohaselt reguleerida. Abipolitseinikuna tegutseva isiku põhiseaduslike õiguste kaitse seisukohalt peab vabastamine olema üheselt selge, põhjendatud ja arusaadav. Kui abipolitseinik käitub õigusvastaselt, siis õigusvastase teo kindlakstegemiseks on tarvis õigusselguse põhimõttest tulenevalt selgeid menetluslikke reegleid, et tagada menetlusaluse isiku ärakuulamisõigus, järgida uurimis- ja proportsionaalsuse põhimõtteid ning rakendada kaalutlusõigust. Kehtiv õigus ei sätesta Politsei- ja Piirivalveametile luba rakendada abipolitseiniku staatusest vabastamise menetluses kaalutlusõigust, mille kohaldamisel on vaja arvestada õiguse üldpõhimõtetega ning kaaluda kõiki olulisi asjaolusid ja põhjendatud huve. Abipolitseiniku seaduse § 42 punkt 3 sätestab imperatiivselt, et abipolitseinik vabastatakse abipolitseiniku staatusest Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori või tema volitatud ametniku otsusega, kui ta rikub avalikus kohas käitumise nõudeid või käitub muul viisil õigusvastaselt. Sõnastus „muul viisil õigusvastaselt“ lubab õiguse rakendajal väga laialdast tõlgendusruumi ning arvestades, et *de lege lata* puuduvad abipolitseiniku järelevalve menetlust reguleerivad normid, on autor seisukohal, et abipolitseiniku staatusest vabastamine võib rikkuda ka võrdse kohtlemise põhimõtet. Välistada ei saa, et politseiliste ülesannete täitmisel

koos tegutsevad ja sama õigusrikkumise (näiteks ülemäärase jõu kasutamine) toime pannud politseiametniku ja abipolitseiniku suhtes tehtavad õiguslikud otsused on erinevad. Kui politseiametniku puhul määratakse distsiplinaarkaristus sõltuvalt süü vormist, siis abipolitseiniku puhul tuleb ta abipolitseiniku staatusest vabastada õigusvastase käitumise korral ehk siis igasuguse õigusvastase käitumise korral. On selge, et abipolitseinik peab olema seaduskuulekas, aga kas saab lugeda põhjendatuks, et iga rikkumisega peab kaasnema staatusest vabastamine, liiatigi veel, kui abipolitseiniku staatusest vabastamist reguleerivaid menetluslikke norme pole sätestatud. Õigusriigis ei ole kohta salahaldusele, kus õiguse rakendaja ei saa otsuste tegemisel teha kaalutletud ja põhjendatud otsuseid.

Abipolitseiniku staatusest vabastamine võib rikkuda võrdse kohtlemise põhimõtet.

KASUTATUD ALLIKAD

ABIPOLITSEINIK. (2020). – https://www.abipolitseinik.ee

ABIPOLITSEINIKE SEADUS. – RT I, 06.05.2020, 2.

ANNUS, T. (2006). Riigiõigus. Tallinn: Juura.

AVALIKU TEENISTUSE SEADUS. – RT I, 13.03.2019, 37.

EESTI VABARIIGI PÕHISEADUS. (1992). – RT I, 15.05.2015, 2.

HALDUSMENETLUSE SEADUS. – RT I, 13.03.2019, 55.

KANGER, L. (2008). Kahju hüvitamise nõue riigivastutuse seaduse alusel. Kohtupraktika analüüs. – https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analyysid/2008/analyys_riigivastutusl_kanger.pdf

KORRAKAITSESEADUS. – RT I, 06.05.2020, 13.

KORRAKAITSESEADUSE EELNÕU 16.05.2007, nr 49 SE seletuskiri . – https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8a9c2286-06fc-65d2-957b-bd9e11a940c4

MAURER, H. (2004). Haldusõigus. Üldosa. Tallinn: Juura.

PILVING, I. (1998). Halduse vastutus kahju tekitamise eest. – Juridica, 8, 274–278.

RIIGIKOHTU HALDUSKOLLEEGIUM. (2007). Otsus asjas nr 3-3-1-91-06: J. K. kaebus Tartu Vangla toimingu õigusvastaseks tunnistamise nõudes. – https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-3-1-91-06

RIIGIKOHUS. (2012). Üldkogu kohtuotsus asjas nr 3-3-1-75-11: järelevalvetoimingud vs. väärteotoimingud. – https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-3-1-75-11

RIIGIVASTUTUSE SEADUS. – RT I, 17.12.2015, 76.

VÕLAÕIGUSSEADUS. – RT I, 08.01.2020, 10.

Toompea lossi Valges saalis on kujundatud Eesti ajalugu

JAAK JUSKE
Riigikogu liige,
Sotsiaaldemokraatlik erakond

Katariina II valitsusajal 250 aasta eest ehitatud Eestimaa kubermanguvalitsuse hoone ehk Toompea lossi esindussaaliks oli praegune Valge saal. Oma nüüdse ilme ja nime sai see 1935. aastal toimunud ümberehituste käigus. Rohkem kui sajandi jooksul on Valge saal olnud Eesti omariikluse ajaloos väga oluline paik. Siin on sündinud palju ajalugu muutnud otsuseid.

28. (15. vkj) novembril 1917 võttis Valges saalis kogunenud Maanõukogu (rahvasuus Maapäev) oma ajaloolisel istungil vastu otsuse, millega kuulutas end kõrgema võimu kandjaks kuni Eesti tulevase riigikorra määramiseni valitava Asutava Kogu poolt. See otsus sillutas tee lõplikule iseseisvumisele kolm kuud hiljem.

28. (15. vkj) novembril 1917 toimus siin Maapäeva ajalooline istung.

Foto: Erik Peinar

Toompea lossi valgest saalist on saanud Riigikogu esindusruum.

Foto: Erik Peinar

1919. aasta aprillis Estonia kontserdisaalis kokku tulnud Asutav Kogu jätkas oma istungitega Valges saalis, kus võeti sama aasta 10. oktoobril vastu maaseadus, mis lõpetas mõisaaja Eestis. 120-liikmelise Asutava Kogu peamine ülesanne oli aga noorele Eesti riigile tema esimese põhiseaduse koostamine. See kiideti heaks Valges saalis 15. juunil 1920. Asutav Kogu lõpetas sama aasta detsembris oma töö, andes teatepulga üle Riigikogu I koosseisule.

Alates 1921. aasta 4. jaanuarist pidaski Riigikogu oma istungeid Valges saalis. Riigikogu hoone ja täiskogu istungite saal olid toona veel ehitusjärgus, valmides alles 1922. aasta sügisel.

Nii enne Teist maailmasõda kui ka pärast iseseisvuse taastamist pidas Valges saalis istungeid täidesaatev võim, Vabariigi Valitsus. Viimane valitsuse istung Toompea lossis oli peaminister Mart Laari juhtimisel 1. augustil 2000. Siis koliti vastremonditud Stenbocki majja.

Valitsuse ärakolimisega sai Valgest saalist Riigikogu esindusruum, millena kasutatakse seda ka praegu.

Parlamentaarsed uudised

PIRET VILJAMAA
Eesti Rahvusraamatukogu sotsiaalia ja parlamendiraamatukogu infospetsialist

Välisriikide parlamentide uudiseid 2020. aasta aprillist oktoobri keskpaigani. Uudistest valiku tegemisel on kasutatud BNSi, teiste uudisteagentuuride ja meediaväljaannete ning parlamentide koduleheküljedel leiduvaid materjale.

ALBAANIA. Juulis võttis parlament vastu valimisseaduse muudatused, milles opositsioon ja koalitsioon olid rahvusvaheliste vahendajate osalusel enne kokku leppinud. Seadus, mis peaks demokraatlike institutsioonide ja inimõiguste büroo (OSCE/ODIHR) soovituste kohaselt suurendama valimiste läbipaistvust, sai 99 pooltja 6 vastuhäält. Näiteks luuakse poliitiliselt tasakaalustatud parlamendikomisjon, mis määrab valimiskomisjoni liikmed.

Eraldi seadusega muutis parlament põhiseadust, näiteks kehtestatakse valimistel avatud nimekirjad ja keelatakse parteide valimisliitude moodustamine. Neid muudatusi ei lepitud enne opositsiooniga kokku. Seaduse kriitikute sõnul annab see järgmistel parlamendivalimistel eelise valitsevale Sotsialistlikule Parteile.

Albanian Parliament, 23.07.2020, „Kuvendi mblidhet në seancë plenare"; „Projektligj „Për disa ndryshime [---]". – https://tinyurl.com/yxr5xpfw ; https://tinyurl.com/y3ulqqty

European Western Balkans, 23.07.2020, „Albanian parliament adopts June 5 agreement on electoral reform". – https://tinyurl.com/yyebdfxz

European Western Balkans, 31.07.2020, „Albanian Parliament changes Constitution, adopts reform of electoral system". – https://tinyurl.com/y6am7swv

Albanian Daily News, 07.09.2020, „Speaker Ruci calls for establishment of commission to elect CEC members". – https://tinyurl.com/yysepomm

ALŽEERIA. Aprillis võttis parlament osana karistusseadustiku reformist vastu seaduse, mis kriminaliseerib avalikku korda või riigi julgeolekut ja rahvuslikku ühtsust kahjustada võivate „valeuudiste" edastamise. Valeuudiste mõistet täpsustamata võib nende levitamise eest olenevalt olukorrast määrata ühe- kuni kuueaastase vangistuse. Meeleavaldajate ja inimõigusaktivistide kriitika pälvinud seaduse arutamise ajal oli istungitesaal seoses koroonaviiruse pandeemia ja sotsiaalse distantsi meetmetega pooltühi. Samal istungil võeti lühikese debati järel vastu ka seadus, mis määrab karistused diskrimineerimise ja vihakõne eest. Alžeerias on suurenenud repressioonid opositsiooni ja meedia vastu. Vabaühenduse Piirideta Reporterid meediavabaduse indeksi kohaselt on Alžeeria 180 riigi hulgas 146. kohal.

Al Jazeera, 22.04.2020, „Algeria criminalises 'fake news' to protect 'state security'". – https://tinyurl.com/y34vcxbb

AFP-BNS, 23.04.2020, „Alžeeria kriminaliseeris julgeolekut kahjustavate uudiste edastamise";

RSF, 23.04.2020, „"Fake news" bill will tighten gag on press freedom in Algeria". – https://tinyurl.com/y2hpmg9d

AMEERIKA ÜHENDRIIGID. Mais keeldusid Kongressi Esindajatekoja demokraadist spiiker Nancy Pelosi ja Senati vabariiklastest enamuse liider Mitch McConnell ühisavalduses president Donald Trumpi pakutud COVID-19 kiirtestidest. President teatas Twitteri vahendusel, et senaatoritele võimaldatakse „tohutut testimisvõimekust" ning sama kehtib ka Esindajatekojale. Testimisküsimus kerkis seoses Kongressi liikmete tööle naasmisega. Pelosi ja McConnelli haruldaselt üksmeelses vastuses avaldati soovi saata testid hoopis nn „rindejoone" asutustesse. Pelosi leidis ühtlasi, et Esindajatekoja liikmed ei peaks veel Kongressi naasma, mis pälvis presidendilt säutsu, et Esindajatekoda „peaks naasma, kuid ei naase hullu Nancy P. tõttu". Senati 100 liiget, neist paljud kõrges vanuses, aga jätkasid pärast pea kahekuulist pausi tööd.

Politico, 02.05.2020, „McConnell, Pelosi decline administration offer to Congress for rapid testing". – https://tinyurl.com/y8xdygxq

AP-AFP-BNS, 03.05.2020, „USA Kongressi liidrid lükkasid tagasi koroonaviiruse kiirtesti".

Mais pani president Donald Trump veto Kongressi eelnõule, millega sooviti piirata riigipea sõjalisi volitusi Iraani ründamisel. Kongress lähtus kartusest, et president võiks Iraanile sõja kuulutada. Otsuse eelnõus öeldi, et president ei saa sundida USA vägesid vaenutegevusele Iraani vastu ilma Kongressi selge loata. Trumpi sõnul oli Kongressi otsus „äärmiselt solvav" ning tugines „väärarusaamadele faktide ja seaduste kohta". Senati katse veto tühistada kukkus läbi: otsuse eelnõu poolt oli 49, selle vastu 44 senaatorit (veto tühistamine nõudnuks kahekolmandikulist enamust).

AFP-BNS, 07.05.2020, „Trump vetostas tema sõjalisi volitusi Iraani puhul piirava määruse";

Politico, 07.05.2020, „Senate fails to overturn Trump's Iran war powers veto". – https://tinyurl.com/yc84tnbh

ARMEENIA. Juulis võttis Rahvusassamblee vastu audiovisuaalmeedia seaduse, mis piirab välismaiste, sh Venemaa riiklike telejaamade programmi edastamist. Edaspidi vajab välismaise telekanali eetrisseminek riikidevahelise lepingu sõlmimist. Seadus ei reguleeri kaabeltelevisiooni. Armeenia teleraadiokomitee esimees Tigran Akopjan on varem öelnud, et välismaise ringhäälingu ülekaalukus eetri- ja kaablilevis ohustab riigi teabe- ja keelejulgeolekut.

Interfax-BNS, 05.08.2020, „Armeenia piiras välistelejaamade edastamist";

Ukraine Today, 06.08.2020, „Armenia restricts broadcasting of Russian TV channels". – https://tinyurl.com/ycdxsxjw

Septembris, kui Aserbaidžaan Mägi-Karabahhi võimude teatel rindejoone pommitamist alustas, võttis Rahvusassamblee 118 poolthäälega vastu avalduse, millega mõisteti Aserbaidžaani sõjategevus hukka. Rahvusvahelist üldsust kutsuti üles Aserbaidžaani ja ta liitlast Türgit mõjutama agressiooni lõpetama. Valitsus kuulutas välja sõjaseisukorra ja üldmobilisatsiooni. Aserbaidžaani president Ilham Alijev süüdistas omakorda lahingutegevuse alustamises Armeenia üksusi.

ERR Uudised, 27.09.2020, „Armeenia kuulutas välja sõjaseisukorra ja mobilisatsiooni". – https://tinyurl.com/y65znom6

Armenpress, 28.09.2020, „Armenian Parliament adopts statement condemning Azerbaijani military aggression against Artsakh". – https://tinyurl.com/y3cwsmhm

BELGIA. Juulis rünnati parlamendihoonet süütepudelitega. 36-aastane mees tabati hoone juurest isetehtud süütepommiga, keegi viga ei saanud. Teo ajendiks oli protest poliitikute tegevuse vastu koroonaviiruse kriisis. Mees põhjendas oma tegu sellega, et valitsusringkonnad on tervisekriisi halvasti lahendanud.

AFP-BNS, 28.07.2020, „Belgia parlamenti rünnanud mees protestis koroonameetmete vastu";

The Brussels Times, 28.07.2020, „Molotov attack on

Belgian parliament was 'retaliation' for coronavirus response". – https://tinyurl.com/yyqcrj4f

BULGAARIA. Juulist sügiseni toimusid meeleavaldused, millega rahvas nõudis valitsuse tagasiastumist. Vägivaldseks muutunud protestid on toimunud mh parlamendihoone juures, pahameel on tabanud ka spiikrit Tsveta Karajantševat ning protestijaid kritiseerinud asespiikrit Valeri Simeonovit. Peaministri Bojko Borisovi valitsust süüdistatakse korruptsioonis ja prokuratuuri kasutamises poliitiliste vastaste vaigistamiseks. Borisov on aga korduvalt öelnud, et lahkub alles pärast praeguse ametiaja lõppu 2021. aasta märtsis. Juulis toimunud umbusaldushääletusel toetas valitsust 124 parlamendiliiget, 102 oli umbusaldamise poolt.

Septembrist kolis parlament oma senisest asukohast Kommunistliku Partei endisse hoonesse ning ajakirjanike pahameeleks ei saa nad seal vabalt liikuda: kui varem said nad ka pressikonverentside väliselt parlamendiliikmeid küsitleda, siis uues hoones on nende liikumisvabadust piiratud.

National Assembly of the Republic of Bulgaria, 21.07.2020, „By 124 votes against to 102 in favour [---]". – https://tinyurl.com/y3hqckyp

Novinite, 01.09.2020, „Bulgarian parliament in a new building – the renovated former party house". – https://tinyurl.com/y4jemqmt

AFP-STT-BNS, 03.09.2020, „Bulgaaria politsei ja meeleavaldajad kähmlesid parlamendi ees";

EURACTIV, 17.09.2020, „New rules in Bulgaria's parliament building: journalists cry foul". – https://tinyurl.com/y58wq24r

Novinite, 18.09.2020, „Protests in Bulgaria, day 71: protesters demand the resignation of Tsveta Karayancheva – speaker of the National Assembly". – https://tinyurl.com/y6lyxybx

Novinite, 30.09.2020, „Anti-government protests in Bulgaria, day 83". – https://tinyurl.com/y5x2dm4q

Septembris võttis parlament vastu valimisseaduse muudatused, millega lubatakse nii paberil kui ka elektroonilise hääletusmasina vahendusel hääletamist – algselt oli arutatud, kas minna täielikult üle elektroonilisele hääletusele. Parlamendis toimus pikk debatt, milles mh avaldati kartust, et peaminister kasutab muudatusi järgmiste valimiste tulemuste võltsimiseks ning et kahe hääletusvõimaluse kooskasutamine tekitab kaose. President Rumen Radev pani seadusele veto, sest ei pidanud topeltsüsteemi mõistlikuks ning lisaks on tema hinnangul järgmised valimised liialt lähedal, et praegu muudatusi teha. 2017. aastast ametis olev president Radev on vetoõigust ohtralt kasutanud, kokku juba 24 korral.

Novinite, 17.09.2020, „Decided: Bulgaria will vote by both machine and paper ballot". – https://tinyurl.com/y2e5ncpn

Balkan Insight, 17.09.2020, „Bulgarian President vetoes reforms to voting process". – https://tinyurl.com/yyfnyugz

The Sofia Globe, 28.09.2020, „Bulgarian President Radev vetoes Electoral Code amendments". – https://tinyurl.com/y2psllpe

EGIPTUS. Parlament on korduvalt nõustunud president Abdel Fattah al-Sisi sooviga pikendada üleriigilist eriolukorda. Viimati pikendati eriolukorda kolmeks kuuks 27. juulil, arvestades nii tervishoidu kui ka julgeolekut. Aprillis võttis parlament vastu eriolukorra seaduse parandused, mis laiendasid presidendi võimu koroonaviirusega võitlemisel: presidendile anti õigus sulgeda koole, peatada avaliku sektori töö, piirata rahvakogunemisi, suunata riiki saabunud reisijad karantiini ning käskida erameditsiiniasutustel aidata riiklikku tervishoidu. Politseid ja relvajõude volitati „võtma kasutusele tarvilikud meetmed, et võidelda terrorismi ja selle rahastamisega". Juulis kiitis parlament heaks ka seaduse, millega kehtestati kõigi töötajate palkadele üheprotsendiline maks koroonaviiruse majandusmõjude leevendamiseks. Riiklikud pensionid maksustati 0,5 protsendi ulatuses.

Egiptus kehtestas eriolukorra 2017. aastal seoses äärmusrühmituse Islamiriik poolehoidjate korraldatud kirikurünnakuga.

AFP-BNS, 28.04.2020, „Egiptus pikendab eriolukorda veel kolme kuu võrra";

ERR Uudised, 22.05.2020, „Egiptus kavandab koroonamaksu". – https://tinyurl.com/y57jqlus

Egypt Today, 20.07.2020, „Egyptian Parliament approves extending state of emergency, deducting 1% of salaries in face of coronavirus". – https://tinyurl.com/y4su88vr

Augustis kiitis parlament heaks valitsuse algatatud kriminaalseadustiku muudatused, millega lisati seadusesse kiusamise definitsioon ning kehtestati karistuseks sellise teo eest vähemalt pooleaastane vangistus ja/või 10 000–30 000 Egiptuse naela (540–1600 euro) suurune trahv. Karistused on rangemad, kui kiusamine on grupiviisiline või kui kiusajal on kiusatava üle kontroll. Viimasel ajal on sagenenud sotsiaalmeedias levitatud kiusamisjuhtumid, mis on pälvinud üldsuse tähelepanu. Parlamendiliikmed leidsid samas, et karistamine üksi ei aita, vaid on vaja välja töötada laiahaardeline strateegia, mis süvendaks ühiskonnaliikmete vastastikust lugupidamist.

Egypt Today, 20.07.2020, „Egypt's parliament calls for setting strategy to address bullying". – https://tinyurl.com/y3qfhnjy

Egypt Today, 24.08.2020, „All details you need to know on Egypt's 1st 'bullying' law". – https://tinyurl.com/y5jdgg3w

Augustis kiitis parlament heaks ka jäätmekäitluse seaduse, mille kohaselt tootjad vastutavad oma toodangu ümbertöötlemise eest. Kahe aasta jooksul on kavas sulgeda kõik ebaseaduslikud prügilad. Sätestati ka karistused, nt Egiptuse territoriaalmerre või majandusvööndisse ohtlike jäätmete või materjalide heitmise või ladestamise eest karistatakse eluaegse vangistuse ja vähemalt 5 miljoni Egiptuse krooni (270 000 euro) suuruse trahviga.

Egypt Today, 24.08.2020, „Egypt's Houses approves bill regulates waste management; Minister of Environment welcomes". – https://tinyurl.com/y6a9dlpk

GRUUSIA. Mais võttis parlament koalitsioonisaadikute toetusel vastu seaduse, millega anti valitsusele juuli keskpaigani õigus eriolukorda välja kuulutamata ning parlamendi nõusolekuta kehtestada riigis liikumis-, tööalaseid, majanduslikke jm piiranguid. Opositsioon boikottis hääletust, nimetades muudatusi „diktaatorlikeks". Juulis pikendas parlament valitsuse õigust aasta lõpuni. Muudatusi põhjendati koroonaviiruse teise laine võimalikkusega.

Agenda.ge, 22.05.2020, „UPDATED: parliament passes bill allowing gov't to impose restrictions without its consent". – https://tinyurl.com/y6pxjkzg

Agenda.ge, 14.07.2020, „Gov't allowed to impose coronavirus restrictions without parliament's consent for entire year". – https://tinyurl.com/y5wmd95z

Mais keelas parlament välja anda maakaarte, mis kujutavad Gruusiat okupeeritud piirkondade Abhaasia ja Lõuna-Osseetiata. Alates juulist võib selliste kaartide tootmise, transpordi, reklaamimise ja kasutamise eest määrata eraisikule 150 Gruusia lari (40 euro) suuruse trahvi või kaheaastase vanglakaristuse ning organisatsioonidele topeltsuure trahvi.

Agenda.ge, 22.05.2020, „Parliament outlaws production of maps violating Georgia's territorial integrity". – https://tinyurl.com/y5qlg48o

Juunis võttis parlament 117 poolthäälega vastu valimissüsteemi puudutavad põhiseadusemuudatused. Sätestati, et juba sel aastal toimuvatel parlamendivalimistel valitakse 120 saadikut proportsionaalselt vastavalt parteinimekirjadele ning 30 majoritaarse süsteemi alusel. Valimiskünnis on 1%. Vastavalt põhiseadusele minnakse 2024. aastast üle proportsionaalsele valimissüsteemile. Eelmisel aastal nõudis rahvas laiaulatuslike protestidega mh valimisreformi, kuid 2019. aasta novembris ei õnnestunud parlamendil seadust vastu võtta. Opositsiooni- ja koalitsiooniparteid sõlmisid valmissüsteemi muutmise kokkuleppe 2020. aasta märtsis. Kokkuleppest tulenevalt andis president Salome Zurabišvili armu kahele Ühtse Rahvusliku Liikumise ametnikule.

Juulis võttis parlament 94 poolthäälega vastu võimupartei Gruusia Unistus liikmete algatatud valimisseaduse muudatused, millega sooviti seadus viia vastavusse demokraatlike institutsioonide ja inimõiguste büroo (OSCE/ODIHR) soovitustega. Vastuhääli anti üks, opositsiooniparteide Ühtne Rahvuslik Liikumine ja Euroopalik Gruusia liikmed boikottisid hääletust. Näiteks kehtestati muudatustega 2028.

aastani 25%-lised sookvoodid: vähemalt neljandik parteide proportsionaalsetes kandidaatide nimekirjades tuleb reserveerida vastassugupoolele, 2032. aastast aga kolmandik. 60 päeva enne valimisi ei tohi valitsusasutused ja kohalikud omavalitsused oma tööplaane reklaamida.

Agenda.ge, 12.03.2020, „Electoral reform agreement bill tabled – what's in it?". – https://tinyurl.com/w8hgaud

Agenda.ge, 22.06.2020, „US, EU say passing election bill in 1st reading is 'important step towards parliamentary pluralism'". – https://tinyurl.com/y24n8d7f

EURACTIV, 22.06.2020, „Electoral reform – the good news we missed from Georgia". – https://tinyurl.com/yygzzwvk

Parliament of Georgia, 29.06.2020, „Parliament endorsing draft Constitutional Changes by 117 votes with III reading". – https://tinyurl.com/y4v78tj6

Civil.ge, 03.07.2020, „Georgian parliament endorses changes to Electoral Code in final reading". – https://tinyurl.com/y2nd7k52

Septembris võttis parlament 74 poolthäälega vastu seadusemuudatused, millega karmistatakse Schengeni viisaruumi reisimise reegleid. Opositsioon hääletuses ei osalenud. Muudatustes sätestatakse, et Schengeni riikidesse välisreisile suunduval kodanikul peab olema biomeetriline pass, mis kehtib veel kolm kuud pärast kodumaale naasmist, ostetud või reserveeritud tagasisõidupilet, reserveeritud hotellituba või teada öömaja täpne aadress, kehtiv tervisekindlustus, kaasas piisav rahakogus. Varem nõuti vastavaid dokumente Schengeni alasse sisenemisel, nüüd enne Gruusiast lahkumist. Uute meetmete põhjuseks on Euroopa Liidus varjupaika taotlevate Gruusia kodanike arvu kasv.

Civil.ge, 02.09.2020, „Georgia tightens exit rules for travelers to EU". – https://tinyurl.com/yxngae8y

Interfax-BNS, 03.09.2020, „Gruusia karmistas oma kodanike Euroopasse reisimise reegleid".

HIINA. Juunis kiitis Rahvakongress heaks Hongkongis riikliku julgeoleku tagamise seaduse, mis näeb ette karistused terrorismi, setsessionismi ja õõnestustegevuse ning Hiina riiklikku julgeolekut ohustava tegevuse eest, mis toimub koostöös välisagendi või -riigiga. Hongkongis pole vastavat seadust seni õnnestunud vastu võtta. Karistused küündivad eluaegse vangistuseni. Eelmisel aastal toimusid Hongkongi tänavatel kuude kaupa massimeeleavaldused Hiina võimu suurenemise ja erihalduspiirkonna elanike vabaduste piiramise vastu. Jõustunud seaduse kohaselt võib terrorismina tõlgendada näiteks linnatranspordi ulatuslikku takistamist, mida nende protestide vältel korduvalt tehti. USA on teatanud, et ei klassifitseeri Hongkongi enam Hiina keskvõimust autonoomse piirkonnana.

AFP-BNS, 28.05.2020, „Hiina parlament kiitis heaks vastuolulise Hongkongi julgeolekuseaduse";

Xinhuanet, 30.06.2020, „China's top legislature adopts law on safeguarding national security in Hong Kong, adds it to Basic Law annex". – https://tinyurl.com/yy6ncqco

Time, 01.07.2020, „'It is a lot more severe than people expected.' China passes National Security Law to quell protests in Hong Kong". – https://tinyurl.com/yxlgu5n9

HORVAATIA. Juulis toimusid 151-kohalise parlamendi ennetähtaegsed valimised. Algselt sügisesse kavandatud valimised korraldati suvel koroonaviiruse teise laine kartuses. Peaminister Andrej Plenkovići Horvaatia Demokraatliku Liidu (HDZ) juhitud valimisliit võitis 66 mandaati (enne 61). Analüütikute hinnangul pidasid valijad ilmselt endist eurosaadikut Plenkovićit, kel on tuntav Brüsseli toetus, tervishoiukriisis turvaliseks valikuks. Sotsiaaldemokraatide vasaktsentristlik valimisliit sai 41 mandaati (enne 54). Parempoolne Kodumaa Liikumise valimisliit sai 16, konservatiivne Most ja vasakroheline liit vastavalt 8 ja 7 mandaati. Parlamenti pääses 8 nimekirja. Naissaadikute arv kasvas 19-lt 35-le. Valimisaktiivsus oli 46,9%.

Juulis moodustas Andrej Plenković valitsuse, koalitsiooni kuuluvad lisaks HDZ juhitud valimisliidule kaks parlamendis ühe mandaadi saanud valimisliitu ning kaheksa etnilise vähemuse esindajat.

AFP-BNS, 06.07.2020, „Euroopa Komisjoni juht astus üles Horvaatia kampaaniavideos";

AFP-BNS, 16.07.2020 „Horvaatia president tegi Plenkovićile ülesandeks valitsus moodustada";

Inter-Parliamentary Union, „Croatia". – https://tinyurl.com/y6cum9be

IISRAEL. Mais vannutas Knesset 73 poolt- ja 46 vastuhäälega kolmeks aastaks ametisse ühtsusvalitsuse, mida juhivad peaminister Benjamin Netanyahu ja tema endine rivaal Benny Gantz. See lõpetas 17 kuud väldanud poliitilise ummikseisu, mille vältel toimusid kolmed selge võitjata parlamendivalimised. Alusseaduste muutmist vajanud koalitsioonileppe kohaselt on järgmised 18 kuud peaminister Netanyahu, kellel lasub aga korruptsioonisüüdistus. Gantz täidab sel ajal asepeaministri ja kaitseministri rolli, seejärel vahetavad nad kohad. Valitsuskabinetti on kaasatud esindajaid kogu poliitilise spektri ulatuses: esindatud on Tööpartei, Sinivalge Allianss, Likud ning ultraortodokssе juudipartei liidrid. Enne hääletust parlamendi poole pöördudes tõotas Netanyahu, et annekteerib suure osa okupeeritud Läänekaldast.

Vastuoluline koalitsioonilepe kutsus esile meeleavaldused, mais tulid tuhanded inimesed Tel Avivi tänavatele protestima korruptsioonis süüdistatud Netanyahu valitsusjuhina jätkamise vastu. Asja kaalus ka ülemkohus, kes otsustas, et puudub seaduslik alus takistada Netanyahul valitsust moodustada. Parlamendiopositsioon on järgnevalt algatanud eelnõusid, et takistada Netanyahul võimu juures püsimist. Augustis hääletati menetlusest välja eelnõu, millega taheti anda Knessetile õigus ülemkohtu otsuseid tühistada ja eelnõu, mis oleks keelanud kriminaalsüüdistuse saanud isikul valitsust moodustada, septembris eelnõu, millega sooviti keelata kriminaalsüüdistuse saanud isikul presidendiks kandideerida.

AP-BNS, 02.05.2020, „Tuhanded avaldasid meelt Iisraeli vastuolulise koalitsioonileppe üle“;

AFP-AP-BNS, 07.05.2020, „Iisraeli ülemkohus lubab süüdistustega peaministril valitsust luua“;

AFP-BNS, 17.05.2020, „Iisraeli parlament kinnitas uue ühtsusvalitsuse ametisse“;

Knesset, 17.05.2020, „Knesset approves establishment of Israel's 35th government; Prime Minister Netanyahu: "Unity government costs much less than fourth election". – https://tinyurl.com/y4dzwo67

Knesset, 06.08.2020, „Knesset votes down "override clause" allowing parliament to overturn High Court decisions". – https://tinyurl.com/yxvfdr3f

Knesset, 13.08.2020, „Bill that would bar any individual under indictment from forming a government is rejected in its preliminary reading". – https://tinyurl.com/y24kwlst

Knesset, 10.09.2020, „Knesset votes down bill that would bar anyone under criminal indictment from running for president". – https://tinyurl.com/y5hvyw5d

Juulis pikendas Knesset kohustuslike pakkumiste seaduse kehtivust. Senist kodumaise tekstiilitööstuse eelistamise ajutist regulatsiooni pikendati kolme aasta võrra. Valitsust kohustatakse välja töötama määrusi, et turvasektorile ja avaliku julgeoleku ministeeriumile tekstiilitoodete hankimisel eelistataks kodumaist toodangut. Seletuskirjas märgitakse, et kohalik tekstiilitööstus on kokkuvarisemise äärel ning riiklikud tellimused aitavad neid oluliselt. Meede pole rahvusvaheliste lepetega vastuolus ning aitab riigil töötute ülalpidamiskulusid kokku hoida.

Knesset, 15.07.2020, „Knesset gives final approval to bill extending preference for Israeli-made textile products". – https://tinyurl.com/yyqlz3v4

ISLAND. Mais võttis Alþingi vastu järgmisest aastast jõustuva seaduse, millega riigis esmakordselt sätestatakse nn vilepuhujate kaitse. Nii era- kui ka riigitöötajaid, kes heas usus annavad infot oma tööandja seaduserikkumiste kohta, ei saa võtta vastutusele lojaalsuskohustuse rikkumise ega ametisaladuste lekitamise eest. Eeldatakse, et töötaja teatab rikkumistest esmalt oma organisatsiooni sees, v.a kriminaalsete rikkumiste ja väga suurt avalikku huvi tekitavate juhtude puhul.

Iceland Review, 13.05.2020, „Legislation protecting whistleblowers passed in Iceland". – https://tinyurl.com/yxpzxpw4

Juunis võttis Alþingi ühehäälselt vastu märgilise seaduse, millega sätestati, et edaspidi katab üldine tervisekindlustus ka psühhoteraapia teenuse osutamise. Seaduseelnõu algatasid 23 parlamendiliiget kõigist parlamendis esindatud parteidest. Kolmandik riigi elanikest ei jõua oma sõnul vaimse tervisega seotud teenuste eest maksta.

Iceland Review, 30.06.2020, „Landmark bill includes psychotherapy under Icelandic health insurance". – https://tinyurl.com/yxjgyykf

Juulis vastu võetud seaduses sätestati, et üks isik (või omavahel seotud isikud) või organisatsioonid ei tohi Islandil omada üle 10 000 hektari maad. Need, kel juba on lubatud kogus maad või üle selle, ei või seda juurde osta, v.a põllumajandusministri eriloal. Kavas on ka luua maaomanike register, kust saaks nende kohta tasuta infot. Seaduse vastuvõtmise põhjustasid viimasel ajal sagenenud üleskutsed maa omamist rangemalt reguleerida, seda eriti välismaalaste osas. Piiranguid on kritiseerinud Suurbritannia miljardär Jim Ratcliffe, üks Islandi suurimatest maaomanikest, kelle omanduses on riigis tunduvalt üle 10 000 hektari maad.

RÚV, 11.02.2020, „PM to recommend stricter land purchase conditions". – https://tinyurl.com/y4ugnv5r

Iceland Review, 06.07.2020, „New laws restrict land ownership to maximum 10,000 hectares". – https://tinyurl.com/y2vh2mq4

Juulis võttis Alþingi vastu seadusemuudatused, millega aasta pärast keelustatakse ühekordsete plastnõude müük. Keelustatakse näiteks ühekordsed vatipulgad, plastist söögiriistad ja nõud, kõrred ning vahtpolüstüreenist topsid ja toidukarbid.

Iceland Review, 06.07.2020, „Iceland bans single-use plastics starting in 2021". – https://tinyurl.com/y6nnbzup

ITAALIA. Septembris toimunud referendumil toetas 69,6% hääletanuist parlamendi mõlema koja liikmete arvu vähendamist. Saadikute arv langeb 945-lt 600-le – alamkojas 630-lt 400-le ja Senatis 315-lt 200-le. Ajalooline reform, mis rakendub järgmistel parlamendivalimistel, oli Viie Tähe Liikumise valimislubadus, mille parlamendi mõlemad kojad kiitsid heaks eelmise aasta sügisel, kuid põhiseaduse muutmine vajas ka rahva toetust.

ANSA, 22.09.2020, „Italians back cutting no of MPs, regional votes end in tie". – https://tinyurl.com/yy2g9xln

BBC News, 08.10.2019, „Italy reduces size of parliament 'to save €1bn in a decade'". – https://tinyurl.com/yy24k7mg

KREEKA. Augustis ratifitseeris parlament 178 poolthäälega merepiiri kokkuleppe Egiptusega, kellel oli see juba ratifitseeritud. Sarnane lepe ratifitseeriti ka Itaaliaga. Leppe kohaselt võivad Egiptus ja Kreeka maksimaalselt kasutada erimajandustsoonis asuvaid ressursse, sh nafta- ja gaasivarusid. Kreeka-Egiptuse kokkulepet peetakse vastukäiguks eelmisel aastal allkirjastatud Türgi-Liibüa leppele, mis võimaldab Türgile ligipääsu Vahemere idaosas asuvatele gaasimaardlatele. Türgi-Kreeka suhted pingestusid Egiptusega sõlmitud leppe järel veelgi. Türgi laevade eemalepeletamiseks saatis Kreeka kohale oma sõjalaevad ning konflikti lahendamisega tegelenud Saksamaa kantsler Angela Merkel vihjas Bundestagis esinedes, et sõjaline konflikt oli väga lähedal.

Kathimerini, 18.08.2020, „Egypt's lawmakers approve maritime deal with Greece". – https://tinyurl.com/yxgl642n

Egypt Today, 27.08.2020, „Greek parliament approves maritime demarcation agreement with Egypt". – https://tinyurl.com/y3kkmqzr

Kathimerini, 27.08.2020, „Greek Parliament ratifies deal with Egypt on maritime boundaries". – https://tinyurl.com/y35qdh44

Kathimerini, 30.09.2020, „Merkel suggests Greece and Turkey came close to war". – https://tinyurl.com/y5fyt5hw

Septembris ratifitseeris parlament ühehäälselt Kreeka-Hiina filmindusleping, mis sõlmiti 2017. aastal. Leppe eesmärk on tihendada kahe riigi suhteid filmide tootmisel ja levitamisel ning süvendada kultuuri- ja tehnoloogilisi sidemeid.

Kathimerini, 05.09.2020, „Parliament approves Sino-Greek agreement on film production". – https://tinyurl.com/y52bf7hf

Oktoobris võttis parlament vastu seaduse, millega järgmise aasta maikuust asendatakse senised suulised kodakondsuseksamid kirjalikega. Kodakondsuse taotleja peab tõestama, et oskab piisavalt riigikeelt ning tunneb maa ajalugu, geograafiat, kultuurielu ja poliitikat. Seadusemuudatuse põhieesmärk on protsessi kiirendada, sest siiani pole suudetud läbi viia u 30 000 taotluse menetlemiseks vajalikke intervjuusid.

Kathimerini, 01.10.2020, „Written exams for Greek

citizenship to require B1 language proficiency". – https://tinyurl.com/yxmlw6h6

Kathimerini, 10.10.2020, „Citizenship exams for foreign nationals from May". – https://tinyurl.com/y6qwk4ks

KÕRGÕZSTAN. Oktoobris toimunud parlamendi (Žogorku Keneš ehk Ülemnõukogu) valimiste tulemusel pääses parlamenti neli parteid. Valimistulemuste vastu protestinud inimeste laialiajamiseks kasutas politsei veekahureid ja pisargaasi, mis muutis protestid vägivaldseks. Pealinnas Biškekis süüdati parlamendihoone. Pärast seda suundus osa meeleavaldajatest riikliku julgeolekukomitee hoone juurde ning vabastas korruptsioonis süüdi mõistetud ekspresident Almazbek Atambajevi, ekspeaminister Sapar Isakovi ning teisi poliitvange. Opositsioon lubas võimu üle võtta. Keskvalimiskomisjon kuulutas valimistulemused „pingete vältimiseks" kehtetuks. Ametisolev president Sooronbai Žeenbekov nimetas toimuvat riigipöördeks, kuid ei andnud käsku protestijaid tulistada. Peaminister Kubatbek Boronov astus tagasi ja parlament valis peaministriks protestijate poolt vanglast vabastatud rahvusmeelse poliitiku Sadõr Džaparovi; seejärel astus tagasi ka president.

24.kg, 06.10.2020, „Кандидатуру Мыктыбека Абдылдаева одобрили на пост спикера Жогорку Кенеша". – https://tinyurl.com/yy5fplkh

ERR Uudised, 06.10.2020, „Protestijad süütasid Biškekis Kõrgõzstani parlamendihoone". – https://tinyurl.com/y2kuuzt7

ERR Uudised, 06.10.2020, „Kõrgõzstani opositsioon teatas võimu ülevõtmisest". – https://tinyurl.com/yyfh38n5

ERR Uudised, 10.10.2020, „Kõrgõzstani parlament kinnitas laupäeval Sadõr Džaparovi riigi uueks peaministriks". – https://tinyurl.com/yykbuej9

ERR Uudised, 15.10.2020, „Kõrgõzstani president lahkub ametist". – https://tinyurl.com/yx9orbv2

LÕUNA-AAFRIKA VABARIIK. Mais, kui parlament oli koroonapandeemia tõttu suletud ja kõiki kohtumisi peeti videosilla vahendusel, ründasid häkkerid nende sidet. Seadusandjate videokonverents külvati üle pornograafiaga, edastati ka rassistlikke ja seksistlikke kommentaare kohtumise juhi, Rahvusassamblee spiikri Thandi Modise kohta. Modise sõnul oli teda varem hoiatatud konverentsiplatvormi Zoom kasutamise eest.

AP-BNS, 07.05.2020, „LAV-i parlamendi videokonverents külvati pornograafiaga üle";

Forbes, 11.05.2020, „South Africa's parliamentarians Zoombombed with porn images". – https://tinyurl.com/y7k8y5g7

LEEDU. Seimi kevadistungjärgu töö keskendus koroonapandeemia mõjudele, vastu võeti 450 seadusakti. Näiteks pikendas Seim patsientide kohtuotsuseta sunniviisilise hospitaliseerimise lubatud aega, tõstis karantiinipiirangute rikkumise eest ette nähtud trahve, lubas valitsusel, Seimil ja omavalitsuste volikogudel pidada kaugistungeid, muutis valimisseadust, et valimised saaks toimuda eriolukorra tingimustes, võttis vastu majandusolukorra muutusega toimetuleku meetmeid jne.

Lietuvos Respublikos Seimas, 10.07.2020, „Seimas spring session mainly focused on managing the consequences of the coronavirus". – https://tinyurl.com/y5lkl6dz

Seim on reageerinud hetkepoliitikale ja vastu võtnud arvukalt avaldusi. Juunis mõisteti hukka Venemaa Riigiduuma soov tühistada Molotovi-Ribbentropi pakti ja selle salaprotokolli hukkamõistev resolutsioon (sel teemal tegid ühisavalduse ka Eesti, Läti, Leedu ja Poola parlamentide väliskomisjonide esimehed). Augustis mõistis Seim hukka Valgevene võimude vägivalla demonstrantide vastu ning kutsus üles korraldama uusi, demokraatlikke presidendi- ja parlamendivalimisi. Septembris juhtis Seim tähelepanu Valgevene Astravetsi tuumajaama ohtlikkusele. Samal kuul rõhutas Seim seoses Aleksei Navalnõi mürgitamisega vajadust peatada Nord Stream 2 rajamine.

Lietuvos Respublikos Seimas, 18.06.2020, „Seimas condemned attempts by the Russian Federation to rewrite history". – https://tinyurl.com/y5h793vw

Lietuvos Respublikos Seimas, 18.08.2020, „Resolution of the Seimas calls for an end to the use of violence against peaceful demonstrators and for transparent elections in Belarus". – https://tinyurl.com/y3s55aqr

Lietuvos Respublikos Seimas, 23.09.2020, „Seimas adopted a Resolution on the threat posed by the events in Belarus to Europe's nuclear safety". – https://tinyurl.com/y3zo6oys

Lietuvos Respublikos Seimas, 24.09.2020, „Seimas adopted a Resolution on the Poisoning of Alexei Navalny and Nord Stream 2". – https://tinyurl.com/y2qv6bsw

Oktoobris võttis Seim 69 poolthäälega vastu seaduse, millega laiendatakse suitsetamisele seatud piiranguid. Vastuhääli anti neli. Näiteks keelatakse rõdul suitsetamine, kui kasvõi üks samas kortermajas elav inimene on selle vastu. Suitsetamine keelatakse ka õues asuvate spordirajatiste territooriumil, bussipeatustes, laste mänguväljakutel ning välikohvikutes. Rõdul suitsemise keeld on tekitanud palju diskussioone, Seimis on seda korduvalt arutatud juba 2014. aastast. Seadus jõustub järgmisel aastal.

ERR Uudised, 01.10.2020, „Leedu keelab rõdul suitsetamise". – https://tinyurl.com/y6bbzsff

Lietuvos Respublikos Seimas, 01.10.2020, „Balcony smoking in multi-apartment buildings shall be prohibited where opposed by at least one resident". – https://tinyurl.com/y2cwhsrz

LIIBANON. Augustis kuulutas parlament pealinnas Beirutis välja kahenädalase eriolukorra. Beiruti sadamas toimus 4. augustil ohvriterohke plahvatus, mille põhjustas tulekahju sadama laohoones, kus ladustati suures koguses ammooniumnitraati. Ajaloo ühes suurimas plahvatuses hukkus vähemalt 200, viga sai u 6500 ja kodutuks jäi 300 000 inimest. Õnnetuse järel puhkesid Beirutis vägivaldsed rahvarahutused, võimulolijaid süüdistati ebapädevuses ja korruptsioonis. Valitsus astus tagasi, samuti lahkus mitu parlamendiliiget.

Õnnetus ja halb majandusolukord on toonud teravdatud tähelepanu alla vastutuse küsimuse. Septembris võttis parlament vastu seadusemuudatused, millega lihtsustati poliitikutele, sh ministritele ja parlamendiliikmetele ebaseadusliku rikastumise eest süüdistuse esitamist. Seadusemuudatustest loodetakse abi korruptsioonvastase võitluse tõhustamisel.

AFP-BNS, 08.08.2020, „Liibanoni parlamendiliikmed astuvad Beiruti plahvatuse tõttu tagasi";

Al Jazeera, 13.08.2020, „Lebanon parliament approves sweeping powers for the army". – https://tinyurl.com/y23c6683

AFP-STT-BNS, 14.08.2020, „Liibanoni pealinnas kuulutati välja kahenädalane eriolukord";

The National, 01.10.2020, „Lebanon passes 'historic' anti-corruption law amid public outcry for transparency". – https://tinyurl.com/yyktulcn

LÄTI. Mais võttis Seim vastu haridusseaduse muudatused, mis kohustavad alates 2021. aasta septembrist koolieelseid haridusasutusi tagama läti keele tunnid neile lastele, kes seda vajavad, sh neile, kelle emakeel ei ole läti keel, ja abi keele omandamisel ka erivajadustega lastele.

Latvijas Republikas Saeima, 14.05.2020, „Saeima: municipalities required to ensure opportunity of receiving education in Latvian language in all preschools". – https://tinyurl.com/yyweklmq

Juunis võttis Seim vastu haldusreformi seaduse, milles sätestatakse, et 2021. aasta kohalike omavalitsuste valimistega kahaneb omavalitsuste arv seniselt 119-lt 42-le. Eelnõu poolt oli 58 seimiliiget, vastu 12 ning erapooletuks jäi 20. Haldusreformiga jaotatakse linnad ja külad riigilinnadeks ning regionaallinnadeks ja -küladeks. Riigilinna staatuse said kohe Daugavpils, Jelgava, Jēkabpils, Jūrmala, Liepāja, Ogre, Rēzekne, Riia, Valmiera ja Ventspils. Haldus-territoriaalse reformi komisjoni juhi Artūrs Toms Plešsi sõnul analüüsisid nad 120 tunniga 800 parandusettepanekut ning märgilisena toimus see kriisi tingimustes, seega komisjon tõestas, et suudab ka kaugtööl langetada tähtsaid otsuseid. Teisalt oli reformi läbiviimiseks viimane aeg, sest võimalike uute kriiside tingimustes on tugevad omavalitsused väga olulised.

Latvijas Republikas Saeima, 25.05.2020, „The Latvian Parliament ready for work using the e-Saeima platform". – https://tinyurl.com/yxc7nxuw

BNS, 10.06.2020, „Läti Seim kiitis haldusreformi seaduse viimasel lugemisel heaks";

Latvijas Republikas Saeima, 10.06.2020, „Saeima adopts administrative-territorial reform". – https://tinyurl.com/y2j6c5bh

Augustis võttis Seim vastu Valgevene presidendivalimisi käsitleva avalduse, milles kutsuti üles korraldama rahvusvahelistele standarditele vastavaid valimisi ja lõpetama protestijatevastast vägivalda. Oktoobri algul tegi Seim avalduse, milles

ei tunnistata Aljaksandr Lukašenkat legitiimseks presidendiks, sest presidendivalimised polnud ei vabad ega ausad.

Latvijas Republikas Saeima, 18.08.2020, „The Saeima adopts Statement on the presidential election in Belarus". – https://tinyurl.com/y3kdmxfv

Latvijas Republikas Saeima, 01.10.2020, „Saeima adopts a statement on the refusal to recognise Alexander Lukashenko as the legitimate president of Belarus". – https://tinyurl.com/y4mcrzg5

LÕUNA-KOREA. Lõuna-Korea oli üks esimesi riike, kus pärast koroonaviiruse pandeemia algust korraldati valimised. Aprillis toimunud 300-liikmelise Rahvusassamblee valimistel saavutas enamuse president Moon Jae-ini demokraatlik partei (Minjoo partei, sai 163 mandaati), kelle toetus kasvas tunduvalt tänu haigusepuhangu edukale mahasurumisele. Opositsiooniline Ühendatud Tulevikupartei sai 84 mandaati, partei ridades sai ringkonnamandaadi ja pääses parlamenti ka Põhja-Koreast põgenenud endine Londoni saatkonna diplomaat Thae Yong-ho (nüüd Thae Gu-min), kes tänas valijaid, et nad ta esimese Põhja-Korea ülejooksikuna parlamenti valisid. Valituks osutus teinegi Põhja-Korea ülejooksik. Parlamenti sai seitse parteid ja viis üksikkandidaati. Valimisaktiivsus oli 66,2%, suurim pärast 1992. aastat.

AP-BNS, 16.04.2020, „Põhja-Korea ülejooksik sai koha Lõuna-Korea parlamendis";

The Guardian, 16.04.2020, „South Korea's ruling party wins election landslide amid coronavirus outbreak". – https://tinyurl.com/y78b5s5t

Inter-Parliamentary Union, „Republic of Korea". – https://tinyurl.com/y5va9jp5

MONTENEGRO. Augusti lõpul toimusid 81-kohalise parlamendi ennetähtaegsed valimised. Parlamenti pääses üheksa poliitilist jõudu, suurima esindatuse (30 mandaati, eelmises koosseisus 36) võitis Montenegro presidendi Milo Đukanovići Demokraatlik Sotsialistide Partei (DPS), mis on alati kogunud suure häältesaagi ning püsinud võimul juba ligi 30 aastat. Valimisliit Montenegro Tuleviku Nimel sai 27, Meie Rahvus On Rahu 10 ning Must Ja Valge 4 mandaati. Tööd alustanud koosseisu üks põhieesmärke on parlamentaarse kontrolli tõhustamine. Valimisaktiivsus oli 76,6%.

Valimiskampaania keskendus Đukanovići vastasseisule Serbia õigeusu kirikuga. Konflikt tekkis 2019. aasta lõpus, kui võeti vastu seadus, millega riik võiks võtta kirikule kuuluvad hooned oma valitsemise alla. Esmakordselt ei ole DPS valitsuses, vaid napi enamusega koalitsiooni (41 kohta) moodustasid kolm senist opositsioonijõudu, kuhu kuuluvad 20 erinäolist parteid.

AFP-BNS, 30.08.2020, „Montenegros valitakse parlamenti";

ECFR, 15.09.2020, „What Montenegro's future government means for the Western Balkans". – https://tinyurl.com/y2vbt98e

European Western Balkans, 17.09.2020, „Constitutive session of the Assembly of Montenegro to take place on 23 September". – https://tinyurl.com/y6mlygrb

Skupština Crne Gore, 03.10.2020, „Mr Bečić – Mr Atanasovski: strengthening Parliament's control role is new leadership's priority". – https://tinyurl.com/y4xtydru

Inter-Parliamentary Union, „Montenegro". – https://tinyurl.com/y39onxwd

NORRA. Augustis teatati, et häkkerid tungisid Stortingi e-kirjade süsteemi ja pääsesid ligi mõnede seadusandjate ja ametnike sõnumitele, pangaandmetele ja muule isiklikule infole. Oktoobris süüdistas Norra valitsus selles Venemaad. Venemaaga seostatud häkkereid on süüdistatud varemgi; kevadel avaldati, et 2015. aastal Saksa parlamendi infosüsteemidesse häkkides sai Vene sõjaväeluure oma valdusesse kantsler Angela Merkeli büroo e-kirju; suvel avaldas Suurbritannia parlament raporti Venemaa sekkumisest riigi sisepoliitikasse. Venemaa eitab kõiki süüdistusi, Vene luureeksperdi sõnul oleks Norra parlamendiliikmete andmetes sobramine „ebahuvitav ja mõttetu".

AFP-BNS, 13.05.2020, „Merkelil on tõendeid Venemaa häkkimisest";

Newsinenglish.no, 01.09.2020, „Hackers roared into Parliament's email". – https://tinyurl.com/y4mwknap

ERR Uudised, 14.10.2020, „Norra süüdistas Venemaad küberrünnakus parlamendi vastu". – https://tinyurl.com/y4zg955f

Newsinenglish.no, 14.10.2020, „'Historic' reaction to Russian hacking". – https://tinyurl.com/y43jk8sm

POOLA. Mais, vahetult enne presidendivalimiste planeeritud tähtaega, kiitis Seim 236 poolt- ja 213 vastuhäälega heaks eelnõu, mis lubanuks presidendivalimisi läbi viia posti teel. Valimiste kuupäeva aga jättis Seim muutmata. Kuna Senatis oli eelnõu menetlemisega viivitatud, ei olnud valitsusel aega valimisi uutmoodi korraldada. Nii jõutigi valimispäevaks olukorda, et presidendivalimisi ei lükatud ametlikult edasi ega tühistatud, aga läbi viia neid ka ei saanud. Valimised, mis ei toimunudki, tunnistati kehtetuks. Juuni algul kiitis Senat 94 poolthäälega (vastu oli üks senaator) heaks seaduse, mis lubas hääletada nii posti teel kui ka jaoskondades ning muudatustega võttis selle kohe seejärel vastu ka Seim. Juulis valis rahvas teiseks ametiajaks presidendiks Andrzej Duda, teda toetas napp enamus (51,03% valimistel osalenutest).

AFP-BNS, 07.05.2020, „Poola parlament kiitis posti teel valimised heaks";

AFP-BNS, 10.05.2020, „Poola presidendivalimistel ei anta ühtki häält";

Reuters, 02.06.2020, „Polish Senate passes election bill, setting stage for June vote". – https://tinyurl.com/y4qv829o

The First News, 06.08.2020, „Duda says Poles have the right to decide who is their president". – https://tinyurl.com/yyoeufd7

Septembris lagunes parempoolne kolmeparteiline koalitsioon, kui loomaõiguste eelnõu hääletusel Seimis keeldusid kaks väiksemat koalitsioonipartnerit eelnõu poolt hääletamast. Eelnõu esitanud Seaduse ja Õigluse partei (PiS) esimees Jarosław Kaczyński, kes on tuntud kassisõbrana, ähvardas seepeale koalitsioonipartnerid valitsusest välja heita. Pinged tekkisid juba varem, sest PiS ähvardas kärpida partnerite ministrikohti. Loomaõiguste seadus võeti vastu liberaalse opositsiooni toel, selle poolt hääletas 356 seimisaadikut. Eelnõu, mille oktoobris kiitis muudatustega heaks ka Senat, keelab 2023. aastast loomade kasvatamise karusnaha pärast ning peatab tulevikus halal- ja koššerliha ekspordi. Muudetud versiooni peab veelkord heaks kiitma Seim. Poola on Hiina ja Taani järel suuruselt kolmas karusnahatootja maailmas ning varustab koššerlihaga Iisraeli ja Euroopa juudi kogukondi.

Septembri lõpul sõlmisid PiS ja tema väiksemad partnerid Ühinenud Poola ja Leping siiski uue koalitsioonilepingu.

AP-AFP-BNS, 18.09.2020, „PiS-i ametnik: Poola võimukoalitsioon on lagunenud";

EURACTIV, 28.09.2020, „Poland's ruling nationalists cement new coalition deal". – https://tinyurl.com/yxu8ldck

Polish News, 14.10.2020, „High five for animals. The Senate introduced amendments to the law". – https://tinyurl.com/y2jndqot

Septembris ratifitseeris Seim 363 poolthäälega kaitsekoostöö kokkuleppe USA-ga, mis sõlmiti ligi kuu varem. Vastuhääli anti 14. USA sõjaväelaste arvu Poolas on vastavalt lepingule kavas suurendada vähemalt tuhande võrra, st 5500-ni. Samuti võib julgeolekuohu kasvades tuua riiki täiendavalt USA vägesid, kokku kuni 20 000 sõdurit.

The First News, 18.09.2020, „Parliament passes ratification bill for Polish-US military cooperation". – https://tinyurl.com/y5ync97f

PRANTSUSMAA. Mais kiitis Rahvusassamblee heaks eelnõu, millega keelustati sotsiaalmeedias vihakõned, seaduse vastased nimetasid meedet tsensuuriks. Parempoolsed parteid hääletasid vastu, sotsialistid jäid valdavalt erapooletuks. Senat kiitis eelnõu heaks veebruaris, kuid senaatorid avaldasid vastuseisu nn 24 tunni nõudele. Seadus kohustaks platvorme ja otsingumootoreid eemaldama solvava sisu (vihkamise või vägivalla õhutamise ning rassistliku või usulise vägivalla) 24 tunni jooksul või riskima trahviga kuni 1,25 miljonit eurot. See oli koroonapandeemia algusest saadik esimene parlamendis vastu võetud seadus, mis polnud tervisekriisiga seotud. Eelnõu algatas valitseva partei République En Marche! (Vabariik, edasi!) liige Laetitia Avia rohkem kui aasta tagasi.

Juunis otsustas Konstitutsioonikohus, et seadus rikub sõnavabadust ega anna piisavalt aega sobimatute postituste eemaldamiseks. See on tagasilöök president Emmanuel Macronile, kes on lubanud võidelda internetis leviva rassismi ja antisemitismiga.

AFP-BNS, 13.05.2020, „Prantsuse parlament kiitis heaks vastuolulise veebi vihakõne seaduse";

Euronews, 19.06.2020, „French Constitutional Court blocks large portion of online hate speech law". – https://tinyurl.com/ydgf3yuz

PÕHJA-MAKEDOONIA. Juulis toimusid 123-kohalise parlamendi ennetähtaegsed valimised. Eelmine parlamendikoosseis läks laiali juba veebruaris, kui valitsus astus tagasi, sest ühinemiskõnelusi Euroopa Liiduga ei õnnestunud alustada. Algselt olid valimised kavandatud aprilliks, kuid plaani nurjas koroonaviiruse pandeemia. Peaminister Zoran Zaevi sotsiaaldemokraatide (SDSM) juhitud valimisliit Me Suudame sai 46 mandaati (enne 49), VMRO-DPMNE valimisliit 44 (enne 51), Demokraatlik Integratsiooni Liit (DUI) 15 mandaati (enne 10). Valimisaktiivsus oli 51,3%.

Augusti lõpul toetas kaks päeva väldanud tulise debati järel 62 seadusandjat Zoran Zaevi koalitsiooni kahe etnilisi albaanlasi esindava parteiga. Parlamendidebatis süüdistas opositsioon sotsiaaldemokraate korruptsioonis ja saamatuses pandeemia ohjeldamisel ning majanduse juhtimisel, samuti riigi identiteedi ohverdamises Kreekaga sõlmitud leppe tõttu. Zaev tõotas võidelda pandeemia ja selle majandusmõjudega ning teha edusamme liitumiskõnelustel ELiga.

ERR Uudised, 31.08.2020, „Põhja-Makedoonias sai võimule tagasi läänemeelne Zoran Zaev". – https://tinyurl.com/y6gzfpow

Kathimerini, 31.08.2020, „Pro-western leader Zaev returns to power in North Macedonia". – https://tinyurl.com/y4tum658

Inter-Parliamentary Union, „North Macedonia". – https://tinyurl.com/y66lvrb2

SAKSAMAA. Mais hääletasid parlamendisaadikud koroonaviiruse kriisi tõttu ühehäälselt palgatõusust loobumise poolt. Seadusandjate palka korrigeeritakse igal aastal vastavalt üleriigilistele palganäitajatele. Sel aastal oleks palk juulis tõusnud 2,6% võrra. Bundestagi liikme brutopalk on 10 830 eurot kuus.

Deutsche Welle, 07.05.2020, „Coronavirus latest: ‹We communicate with Germany,› Trump says". – https://tinyurl.com/y8atkyq2

AP-AFP-BNS, 08.05.2020, „Saksa seadusandjad loobusid selleaastasest palgatõusust".

Juunis võttis Bundestag vastu seadusemuudatused, millega kohustati sotsiaalmeediaplatvorme kriminaalpolitseid proaktiivselt vihakõnepostitustest teavitama ja andma nende postitajate kohta infot, varem tuli need lihtsalt kustutada. 2017. aastal vastu võetud interneti järelevalveseadus (NetzDG) on üks rangemaid omataolisi lääne kultuuriruumis, kuid eelmisel aastal lubas kantsler Angela Merkeli valitsus reegleid veelgi karmistada. Seaduseelnõu kriitikute sõnul rikub see inimeste privaatsust ning võimaldab ebavajalikke andmeid koguda. Seaduse kiitis heaks ka Bundesrat, kuid tavatult jättis president Frank-Walter Steinmeier seaduse välja kuulutamata, pidades seda põhiseadusele mittevastavaks. NetzDG eeskujul on oma seadusandlust kujundanud autoritaarsed riigid, teiste hulgas Türgi.

Politico, 18.06.2020, „German parliament moves to toughen online hate speech rules". – https://tinyurl.com/yyduduyg

EURACTIV, 23.07.2020, „German online hate speech reform criticised for allowing 'backdoor' data collection". – https://tinyurl.com/y3kcquzr

CPJ, 07.10.2020, „Germany revisits influential internet law as amendment raises privacy implications". – https://tinyurl.com/y64dxg9o

Juulis kiitsid nii Bundestag kui ka Bundesrat heaks seadused, mis võimaldavad järk-järgult kivisöest kui energiaallikast loobuda. Kivisöe kasutamine plaanitakse lõpetada 2038. aastaks. Ülemineku tõttu kannatavate piirkondade toetuseks on ette nähtud 40 miljardit eurot. Keskkonnaühendused leiavad aga, et plaan ei ole küllalt ambitsioonikas.

AP-BNS, 03.07.2020, „Saksamaa valmistub söeenergiast loobuma";

Deutsche Welle, 03.07.2020, „Germany approves coal phaseout by 2038". – https://tinyurl.com/y886pbcq

Nagu mitmel pool mujalgi, toimusid ka Saksamaal meeleavaldused koroonaviiruse tõkestamiseks kehtestatud piirangute vastu. Augustis üritas mitusada inimest meeleavalduse ajal pääseda Reichstagi hoonesse. Politsei hinnangul protestis Berliinis koroonapiirangute vastu u 38 000 inimest. Parlamendi ründamine kutsus esile laialdase pahameele ja diskussiooni, kas koroonaviiruse piirangute vastased meeleavaldused tuleks keelata.

AFP-BNS, 31.08.2020, „Merkel taunis parlamendi „häbiväärset" ründamist";

Deutsche Welle, 31.08.2020, „Berlin coronavirus protests trigger debate on basic rights in Germany". – https://tinyurl.com/yxb27yf4

Oktoobris otsustas Bundestagi spiiker Wolfgang Schäuble, et koroonaviiruse pandeemia on jätkuvalt nii ohtlik, et parlamendis tuleb kõikjal kanda maski. Istungisaalis pooleteistmeetrise vahega istudes ning kõnet pidades võib maski siiski eest võtta. Kohustus kehtestati esialgu järgmise aasta jaanuari keskpaigani ning nõuet eiravad parlamendiliikmed võivad saada kuni 5000-eurose trahvi.

Ühiskonnaelus koroonaviiruse levikuga toimetulekuks on vastu võetud terve hulk seadusi, mis on koondatud veebilehele LexCorona.

Deutsche Welle, 06.10.2020, „Germany: masks mandatory in Bundestag as Berlin coronavirus cases rise". – https://tinyurl.com/y28lsnpt

LexCorona, „Rechtsakte des Bundes". – https://tinyurl.com/yx9vmttg

SERBIA. Märtsi keskel kehtestati riigis eriolukord ning aprillis toimuma pidanud parlamendi- ja kohalikud valimised lükati koroonaviiruse pandeemia tõttu juunisse. Kevadiste liikumispiirangute ajal protesteerisid inimesed võimude poliitika vastu öise lärmi tekitamisega oma kodudes. Toimusid ka valitsuse pooldajate vastuaktsioonid.

Presidendi Aleksandar Vučići konservatiivse Serbia Progressiivse Partei (SNS) juhitud valimisliit Meie Laste Nimel sai 250-kohalises Rahvusassamblees 188 mandaati. Nende traditsioonilise koalitsioonipartneri Sotsialistliku Partei valimisliit sai 32 mandaati ning ainus valimistel osalenud opositsioonipartei Serbia Patriootlik Allianss (SPAS) 11 mandaati. Ülejäänud 19 kohta võitsid väiksed rahvusvähemuste parteid, kes on traditsiooniliselt toetanud valitsevat koalitsiooni. Peamised opositsioonierakonnad boikoteerisid valimisi, süüdistades Vučićit järjest autokraatsemaks muutuvas valitsemisstiilis. Valimisaktiivsus oli 48,9%.

Varsti pärast valimisi keelas president pealinnas rohkem kui kümne inimese osavõtuga kogunemised, otsus kutsus esile uued meeleavaldused. 8. juulil tungisid protestijad parlamenti, mõni päev hiljem püüti seda korrata, kuid politsei tõrjus nad pisargaasiga tagasi. Meeleavaldajad pildusid parlamendihoonet valvavate politseinike suunas pudeleid, kive ja muud kättejuhtuvat ning nõudsid mh presidendi ametist lahkumist.

European Western Balkans, 05.05.2020, „Citizens of Serbia continue with protests while counter-protests target opposition leader". – https://tinyurl.com/y228xwm6

AP-AFP-STT-BNS, 09.07.2020, „Serbia liider loobus protesti tõttu plaanist liikumiskeeld kehtestada";

AP-Interfax-BNS, 11.07.2020, „Sajad meeleavaldajad püüdsid taas Serbia parlamenti tungida";

Inter-Parliamentary Union, „Serbia". – https://tinyurl.com/y6y2joz2

SLOVEENIA. Nagu teisteski riikides, sundis koroonaviiruse pandeemia parlamenti vastu võtma seadusi sellega toimetulekuks. Aprillis võeti vastu kaks seadust, mis nägid ette abimeetmed hättasattunud eraisikutele ja ettevõtetele. Näiteks kohustus riik maksma viiruse tõttu töölt eemal viibivatele inimestele abiraha, mis vastas 80%-le senisest palgast ning tasuma nende sotsiaalkindlustusmaksed. Kolmanda meetmete paketiga sätestas Rahvusassamblee, et iga täiskasvanud kodanik saab riigilt 200 euro ja alla 18-aastased 50 euro väärtuses vautšeri kodumaal reisimiseks, et vähendada koroonaviiruse kriisi ajal sõite välismaale. Vautšereid, mida idee autori, majandusminister Zdravko Počivalšeki

järgi kutsuti Poči-vautšeriteks, sai kasutada majutuse ja muude turismiteenuste eest tasumisel.

Oktoobri keskel võttis Rahvusassamblee vastu juba viienda meetmete paketi, mille põhitähelepanu oli tervishoiusektori abistamisel kriisiga toimetulekul, näiteks määrati 30%-line lisatasu neile tervishoiutöötajatele, kes tegelevad COVID-19 haigusesse nakatunud või selle kahtlusega patsientidega. Järgmise aasta algusest ei või riigitööl olevad arstid selle kõrvalt töötada üle 8 tunni nädalas erapraksises.

The Slovenia Times, 24.05.2020, „Over EUR 6bn pledged for anti-coronavirus measures". – https://tinyurl.com/y5mgcwzv

The Slovenia Times, 21.07.2020, „Tourism vouchers worth EUR 20 million redeemed in a month". – https://tinyurl.com/yykaew7k

The Slovenia Times, 17.10.2020, „Parliament passes fifth anti-corona package". – https://tinyurl.com/y2u6fwro

SRI LANKA. Septembris vannutati esimese süüdimõistetuna parlamendiliikmeks mõrva eest surma mõistetud poliitik, Sri Lanka Podujana Peramuna Partei liige Premalal Jayasekara. Ta mõisteti augustis süüdi opositsiooniaktivisti tapmises 2015. aasta valimiskoosolekul, kus ta tule avas. Kuna aga kohtuotsus langetati pärast valimisi, sai ta kandideerida ja asus parlamendikohale. Seadusandja on ta olnud juba alates 2001. aastast. Jayasekara ei ole ainus, keda vanglast parlamendihoonesse toimetatakse, istungitel osaleb ka esmakordselt parlamenti valitud Sivanesathurai Chandrakanthan, kes alles ootab kohtumõistmist tapmises süüdistatuna.

Seadusega pahuksisse minek Sri Lankal seadusandja tööle takistuseks ei ole.

AFP-BNS, 08.09.2020, „Mõrva eest surma mõistetud Sri Lanka poliitikust sai parlamendiliige";

The Guardian, 08.09.2020, „Murderer on death row sworn in as Sri Lankan MP". – https://tinyurl.com/y6apgw96

SURINAME. Juulis valis hiljuti kokku tulnud Rahvusassamblee uus koosseis presidendiks endise politseijuhi Chandrikapersad („Chan") Santokhi, lõpetades sellega riigi poliitikas pikalt domineerinud Dési Bouterse valitsemisaja. Eelmisel aastal mõistis sõjaväekohus president Dési Bouterse sõjaväediktatuuri ajal toimunud hukkamiste pärast 20 aastaks vangi. 1980. aasta riigipöördega võimu haaranud Bouterse lasi 1982. aastal väidetavalt hukata 15 poliitilist oponenti, Bouterse on kohtuotsuse edasi kaevanud. „Detsembritapmistena" tuntud sündmusi on uurinud tema praegune poliitiline põhirivaal Chandrikapersad Santokhi.

AFP-BNS, 25.05.2020, „Suriname valijad otsustavad mõrvas süüdi mõistetud presidendi saatuse";

BBC News, 14.07.2020, „Suriname election: convicted murderer Dési Bouterse is replaced by ex-police chief". – https://tinyurl.com/y2njdbr9

SUURBRITANNIA. Pärast ligi kuu kestnud pausi naasis parlament aprillis tööle virtuaalselt, et tegeleda koroonaviiruse kriisiga, mis selleks ajaks oli riigis nõudnud üle 16 500 inimese elu. Alamkoja spiiker Lindsay Hoyle juhtis istungeid peaaegu tühja saali ees, kohal oli maksimaalselt 50 seadusandjat 650-st. Teised parlamendiliikmed said küsimusi esitada videoplatvormi Zoom kaudu. Juunis lõpetati virtuaaltöö ning seadusandjad naasid istungitesaali. Üks esimesi vaidlusaluseid teemasid oli valitsuse plaan suunata kõik välismaalt Suurbritanniasse saabuvad inimesed 14 päevaks karantiini. Meede tekitas paljudes parlamendiliikmetes kõhklusi, sest seda peeti hilinenuks ning valitsust süüdistati ülereageerimises.

Koroonaviiruse pandeemiaga seotud (sh Lordide Koja COVID-19 erikomisjoni) materjalid, on kogutud parlamendi kodulehele.

AP-BNS, 21.04.2020, „Briti parlament naaseb tööle virtuaalselt";

AFP-BNS, 02.06.2020, „Briti parlamendiliikmed naasevad tööle arutama karantiiniküsimust";

BBC News, 03.06.2020, „Coronavirus: UK quarantine plans and £1,000 penalties confirmed"; – https://tinyurl.com/y6bd2xfp

UK Parliament, „Coronavirus pandemic (COVID-19)". – https://tinyurl.com/y5qwttgv

Septembris kiitis parlamendi alamkoda heaks seaduseelnõu, mis reguleerib riigi siseturgu pärast Brexitit ning millega muudetakse läinud aastal Euroopa Liiduga sõlmitud

lahkumislepet. Seaduseelnõu, mis annaks Suurbritanniale õiguse ühepoolselt Põhja-Iirimaal kaubandust ja riigiabi reguleerida, kiideti heaks 340 poolt- ja 256 vastuhäälega. Peaminister Boris Johnsoni sõnul luuakse sellega turvavõrk ELi väidetava katse eest kehtestada tollid Suurbritannia-sisesele kaubandusele ja peatada toidukaupade liikumine Põhja-Iirimaa ja ülejäänud riigi vahel. Valitsus on seejuures tunnistanud, et seadus läheb vastuollu rahvusvahelise õigusega. Eelnõu järgi antakse valitsusele vetoõigus kaubandusreeglite üle neljas nn koduriigis, sh Põhja-Iirimaal. Euroopa Komisjon saatis Suurbritanniale märgukirja Brexiti lepingust tulenevate kohustuste rikkumise kohta. Eelnõu menetlemine jätkub Lordide Kojas.

BBC News, 29.09.2020, „Brexit: government plan gets MPs' final backing". – https://tinyurl.com/y3kurrdg

ERR Uudised, 29.09.2020, „Briti parlament kiitis heaks nn siseturuseaduse". – https://tinyurl.com/y6frj9az

ERR Uudised, 01.10.2020, „Komisjon saatis Brexiti lepingu rikkumise tõttu Suurbritanniale märgukirja". – https://tinyurl.com/y3enxfhw

BBC News, 19.10.2020, „What is the row over UK ‹internal markets› all about?". – https://tinyurl.com/y26vsq56

UK Parliament, „United Kingdom Internal Market Bill". – https://tinyurl.com/y6xysv9t

TAANI. Oktoobris pidi Taani parlamendi välispoliitikakomisjon virtuaalistungil osalema Valgevene opositsioonikandidaat Svjatlana Tsihhanovskaja. Valgevene rahutuste teemalisel istungil osaleski isik, kes väitis end olevat Tsihhanovskaja. Tema sõnul oli ta meeskonnal arvuti kaameraga probleeme, mistõttu polnud teda võimalik näha, kuid parlamendiliikmed mõistsid, et midagi on valesti. Hiljem võeti Tsihhanovskaja meeskonnaga ühendust ja ilmneski, et nad olid rääkinud petisega. Asja uuritakse, tegemist oli esmakordse sellise juhtumiga.

ERR Uudised, 08.10.2020, „Taani seadusandjad rääkisid virtuaalistungil vale-Tsihhanovskajaga". – https://tinyurl.com/y4fcwllv

TŠEHHI. Septembris külastas Tšehhi Senati spiiker Miloš Vystrčil Taiwani. Muuhulgas pidas ta parlamendis kõne ning nimetas end taiwanlaseks, tuginedes USA kunagise presidendi John F. Kennedy kuulsale külma sõja aegsele väljendile. Kõne viimase fraasi („ma olen taiwanlane") esitas ta mandariini keeles ja saareriigi seadusandjad võtsid selle vastu püstijalu aplodeerides. Vystrčiliga koos käis Taiwanis 90-liikmeline delegatsioon, kus oli nii poliitikuid, ettevõtjaid, teadlasi kui ka ajakirjanikke. Hiina mõistis visiidi hukka. Tšehhi valitsus tunnustab Pekingi „ühe Hiina" poliitikat ega saada saareriiki ametlikke delegatsioone, Vystrčil kuulub aga parempoolsesse opositsiooni ja talle diplomaatiline protokoll ei laiene. Tšehhi president Miloš Zeman nimetas Vystrčili visiiti „poisikese provokatsiooniks", Taiwani parlamendi liider Yu Shyi-kun aga Taiwani jaoks diplomaatiliseks läbimurdeks.

AFP-BNS, 01.09.2020, „Tšehhi senatispiiker: „ma olen taiwanlane"";

Prague Morning, 07.09.2020, „Czech President slams Senate leader for 'boyish provocation' on Taiwan trip". – https://tinyurl.com/yxzl54uq

TÜRGI. Juunis võttis parlament vastu seaduse, mis annab kogukondlikele naabrivalve patrullidele senisest suuremad volitused. Kriitikute sõnul püüab autoritaarne president Recep Tayyip Erdoğan luua seeläbi endale lojaalset omakaitseväge. Eelnõu arutelu parlamendis kulges tuliste mõttevahetuste ning isegi kähmlusega. Nn öövahtidele, kes patrullivad tänavail öösiti murdvarguste ja muude korrarikkumiste märkamiseks, anti politseiga peaaegu võrdsed õigused. Nüüdsest on neil lubatud kanda tulirelva, neil on õigus inimesi kinni pidada ja läbi otsida. Siseministeeriumi haldusalasse kuuluv öövahtide institutsioon on u sada aastat vana ning pärast 2016. aasta nurjunud putšikatset on see uuesti laienenud (liikmeid u 28 000).

AFP-BNS, 11.06.2020, „Türgi parlament võttis vastu vastuolulise öövahtide seaduse";

Eurozine, 16.09.2020, „Watching the watchmen". – https://tinyurl.com/y6xo7fso

Juulis võttis parlament vastu sotsiaalmeedia kontrolli tugevdava seaduse.

Edaspidi peavad päevas üle miljoni korra külastatavatel sotsiaalmeediahiidudel (nt Facebook ja Twitter), olema Türgis esindajad ning nende serverid kohalike kasutajate andmetega peavad paiknema Türgis. Samuti tuleb neil kohtu käsul kõrvaldada ebasobiv sisu. Reeglite eiramise korral on ette nähtud suur rahatrahv (1,3 miljonit dollarit novembris, 3,8 miljonit detsembris) ja hiljem muud piirangud. Seaduseelnõu esitasid president Recep Tayyip Erdoğani Õigluse ja Arengu Partei ja selle liitlane Rahvusliku Liikumise Partei. Juunis langes Erdoğani tütar Esra pärast oma neljanda lapse sündi solvavate kommentaaride ohvriks ning Erdoğan lubas valitsuse kontrolli sotsiaalmeedia üle karmistada. Seadust on kritiseerinud inimõiguslased, kes näevad selles katset internetti tsenseerida.

AFP-BNS, 29.07.2020, „Türgi suurendas uue seadusega kontrolli sotsiaalmeedia üle";

Al-Monitor, 06.10.2020, „Facebook rebuffs Turkey's controversial social media law". – https://tinyurl.com/y5kn7pea

UKRAINA. Mais võttis Ülemraada vastu pangandust reguleerivate seaduste muudatused, mis olid Rahvusvahelise Valuutafondi (IMF) uue laenukokkuleppe sõlmimise viimaseks eeltingimuseks. Nn anti-Kolomoiskõi eelnõud, mis mh takistab u 100 riigistatud panga, sh PrivatBanki endistele omanikele tagastamist või kompenseerimist, toetas 270 saadikut (vaja oli vähemalt 226 poolthäält). Valitseva partei Rahva Teener liikmed polnud hääletusel üksmeelsed, sest mitukümmend neist on lojaalsed oligarh Igor Kolomoiskõile. 2016. aastal riigistas Ukraina valitsus Kolomoiskõile kuuluva PrivatBanki, sest pangast oli kadunud üle viie miljardi dollari. Teiseks lugemiseks esitasid Kolomoiskõiga seotud parlamendiliikmed eelnõule üle 16 500 muudatusettepaneku, millest juhtivkomisjon tegi ettepaneku võtta täielikult arvesse 186. Ülemraada võttis aprillis just selleks vastu reeglid, mis võimaldavad juhul, kui muudatusettepanekuid on üle 500, hääletada neid gruppide kaupa; eelnõu viimane lugemine toimuski lihtsustatud protseduurireeglite alusel.

Ukraine Today, 16.04.2020, „Parliament passes essential legislation, paves way for adopting anti-Kolomoisky bill". – https://tinyurl.com/yxk9qr7f

bne IntelliNews, 13.05.2020, „Ukraine parliament adopts IMF-demanded banking law". – https://tinyurl.com/y4t-tvp6c

Ukraine Today, 13.05.2020, „Ukraine approves crucial anti-oligarch banking law". – https://tinyurl.com/y4m6zht8

Verkhovna Rada of Ukraine, 13.05.2020, „Today's enactments in few". – https://tinyurl.com/y6yzh72l

UNGARI. Mais kiitis parlament heaks Budapesti-Belgradi raudtee kaasajastamise projekti ning Ungari-Hiina lepingu selle rajamiseks ja rahastamiseks. Lepingu üksikasjad salastati kümneks aastaks. Projekti on nimetatud Ungari kõigi aegade suurimaks taristuinvesteeringuks. Hiina katab 85 ja Ungari 15 protsenti kuludest, mis on hinnanguliselt u kaks miljardit dollarit. Projekt peaks valmima 2025. aastaks. Kiirrongiliin on kavandatud ühe osana koridorist, mille kaudu toimuvad kaubaveod Hiinast Euroopasse Pireuse sadamasse Kreekas. Investeering on pälvinud kriitikat 350-kilomeetrise raudteelõigu võimaliku kasumlikkuse, Hiina mõju kasvu ja korruptsiooniriskide tõttu.

Daily News Hungary, 19.05.2020, „Secret for 10 years: parliament passes law on Budapest-Belgrade railway line upgrade". – https://tinyurl.com/y5eax7qa

AFP-BNS, 20.05.2020, „Ungari salastas Hiina rahastatava raudteeprojekti üksikasjad".

Juunis tühistas parlament valitsusele koroonaviirusega võitlemiseks antud erivolitused, selle poolt oli 190 liiget, vastuhääli ei antud. Samas võttis parlament vastu eelnõu, mis annab valitsusele võimaluse vajadusel jälle meditsiinikriisi välja kuulutada ja dekreetidega valitseda. Märtsis tõi valitsuse erivolituste kehtestamine kaasa terava rahvusvahelise kriitika ja kartuse, et peaminister Viktor Orbán püüab oma võimu suurendada.

AFP-BNS, 16.06.2020, „Ungari parlament lõpetas valitsuse koroonaperioodi erivolitused";

BBC News, 16.06.2020, „Coronavirus: Hungary votes to end Viktor Orban emergency powers". – https://tinyurl.com/y3goysma

VENEMAA. Juulis kiitsid nii Riigiduuma kui ka Föderatsiooninõukogu heaks seaduse, millega järgmisest aastast kehtestatakse välismaalastele ühekordne 16-päevane e-viisa lühiajaliseks Venemaal viibimiseks turistina, külalisena või humanitaareesmärgil. E-viisa on omaette viisaliik kõrvuti diplomaatilise, teenistus-, tava-, transiit- ja ajutise elamisviisaga. Sellise viisaga pääseb Venemaale vaid valitsuse määratud piiripunktide kaudu.

Interfax-BNS, 24.07.2020, „Vene Föderatsiooninõukogu kiitis heaks 16-päevase e-viisa seaduse";

President of Russia, 31.07.2020, „Law on electronic single entry visas to Russia". – https://tinyurl.com/y4gug7la

Juulis kiitsid parlamendi mõlemad kojad heaks seadusemuudatused, millega võrdsustatakse Venemaa territooriumi osa loovutamine ja sellekohased üleskutsed ekstremismiga, korduv üleskutse toob rikkujale kaasa kriminaalsüüdistuse ja kuni nelja-aastase vangistuse. Muudatustega viidi ekstremismi ennetamise seadus vastavusse põhiseaduse uute sätetega, mille parlament märtsis ning rahvas juuli algul referendumil heaks kiitsid. Viimane referendumipäev kuulutati riigipühaks ja häältejajaid meelitati ahvatlevate auhindade, sh autode ja korteritega. Põhiseadusreform annab president Vladimir Putinile võimaluse elu lõpuni võimule jääda. Putini sõnul on muudatusi vaja stabiilsuse tagamiseks ja ohtlike lääne mõjudega silmitsi sattunud venelike väärtuste kindlustamiseks.

AFP-Interfax-STT-BNS, 02.07.2020, „Venelased toetasid Putini võimu pikendavaid reforme";

Interfax-BNS, 22.07.2020, „Duuma võrdsustas Venemaa territooriumi osa loovutamise ekstremismiga";

President of Russia, 31.07.2020, „Legal definition of extremism specified". – https://tinyurl.com/y48g47q7

Государственная Дума Федерального Собрания, 22.09.2020, „Поддержаны поправки об ответственности за призывы к отчуждению территорий РФ". – https://tinyurl.com/y4bm7q3v

Septembris teatas Riigiduuma väliskomisjoni aseesimees Aleksei Tšepa, et Venemaa ei saa anda Keemiarelvade Keelustamise Organisatsioonile (OPCW) üle teavet mürkaine Novitšok kohta, sest ei tooda seda. Riigiduuma kaitsekomisjoni aseesimehe Juri Švõtkini sõnul on kõik Venemaa kohta käivad süüdistused seoses opositsionäär Aleksei Navalnõi mürgitamisega tõendamata. Augustis, lennul Tomskist Moskvasse, kaotas Navalnõi teadvuse, ta toimetati Omski haiglasse ja sealt omakorda Berliini ravile.

Venemaa siseasjadesse välismaise sekkumise juhtumite uurimise komisjoni esimees Vassili Piskarev pakkus Saksa parlamendile koostööd, et uurida, mis juhtus Aleksei Navalnõi tervisega Saksamaal, Saksa pool aga keeldus.

Interfax-BNS, 04.09.2020, „Vene Riigiduuma lükkas NATO teabenõude Novitšoki kohta tagasi";

Государственная Дума Федерального Собрания, 22.09.2020, „В Комиссии ГД предложили немецким парламентариям провести совместное расследование ситуации с Алексеем Навальным". – https://tinyurl.com/y3bhhl9q

Ajakirja Riigikogu Toimetised sihiseaded ja käimavedu

AARE KASEMETS
Riigikogu Toimetiste esimene peatoimetaja

RiTo missioon on siduda eestikeelsed teadusuuringud kavakindlalt Riigikogu teabekeskkonnaga ja mõtestada olulisi poliitikaanalüüse põhiseaduse preambuli vaimus.

Me võime 1990. aastaid nimetada Eesti Vabariigi nii nähtavate kui ka nähtamatute institutsioonide[1] ehituse ajaks, ja 2000. aastal alustanud ajakiri Riigikogu Toimetised (RiTo) oli-on selles ajas üks Riigikogu kui kodanike esinduskogu põhiseaduslike ülesannete teostamist toetav algatus.

Olin RiTo idee koosloomes kujundaja, läbirääkija ja käimavedaja rollides, sh RiTo esimene peatoimetaja (2000–2001). Tegin seda Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna (MSI) juhtimise (1995–2003) kõrvalt, mis lisaks RiTole hõlmas Riigikogu liikmete teabega varustamist ja nõustamist, Riigikogu tööga seotud sotsioloogiliste uuringute kavandamist,[2] Riigikogule esitatud ministeeriumide seaduseelnõude ja analüüside kvaliteedi hindamist, parlamendiuuringute alast koostööd ülikoolidega, osalemist maailma parlamentide teabeteenistuste võrgustikes (IFLA.org; ECPRD.org), mitmesuguseid teaduskonverentse jpm. RiTo idee esitamise ajaks olin lugenud lugematul hulgal teiste parlamentide teabeteenistuste tööga seotud artikleid, ajakirju ja raamatuid. Näiteks üks inspiratsiooniallikaid oli USA Kongressi uurimisteenistuse kvartaliajakiri Knowledge, Power and the Congress (1991), mille põhikoostaja Bill Robinson sai mu mentoriks (Robinson 2003). RiTo vajaduse mõtestamisel mängis rolli ka minu kogemus Riigikogu majanduskomisjoni nõunikuna (1993–1995), kus nägin, kui erinevate teadmistega võivad olla Riigikogu liikmed ning kui lai võib olla kuristik Riigikogu komisjoni arutelu ja reguleeritava valdkonna

[1] Institutsioonidena käsitletakse sotsiaalteadustes teatud eluvaldkondades ja organisatsioonides valdavaid väärtusi, norme, sõnastatud mõisteid, reeglid, autoriteedisüsteeme, artefakte ning mõtlemis- ja käitumisrutiine (Kasemets 2016; 2018).

[2] Riigikogu põhiseaduslike ülesannetega seotud sotsioloogiliste ja avaliku arvamuse uuringute tellimisel (1996–2002) oli üks eesmärke rahva „vaikiva enamuse" erinevate rühmade murede, informeerituse, ootuste, võimaluste, poliitikaeelistuste (sh riigieelarve prioriteedid) ja muutusteks valmisoleku peilimine. Sõnum poliitikutele oli-on lihtne: kui koalitsioonipoliitikute (valitsuse) seadusandlikud ja riigieelarvelised eelistused (nt NATO 2%) erinevad tunduvalt rahva demokraatliku enamuse eelistustest, siis seda enam tuleb selgitada ja põhjendada valitsuse eelistust (Kasemets 2003; 2018).

Hetk Riigikogu Toimetiste (RiTo) nr 1 esitluselt aastal 2000 ja kolmnurk, kelleta RiTo väljaandmine poleks käivitunud: vasakul Riigikogu esimees Toomas Savi, keskel mina RiTo peatoimetaja ning Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna juhataja rollis, ja paremal Riigikogu Kantselei direktor Heiki Sibul. Mul on näitena käes punaste kaantega Saksa Bundestagi ajakiri Zeitschrift für Parlamentsfragen. Heiki ees virnas on trükivärvi järgi lõhnavad 335-leheküljelised RiTo esimese numbri eksemplarid.

Foto: Riigikogu Kantselei arhiiv / A. Kasemets, erakogu

teadusuuringute vahel. Üldistades – RiTo *võimatu missioon* oli ja on aidata kujundada teadmistepõhise ja vastutustundliku (moraalse) poliitika- ja õigusloome arutelu eeldusi meie riigis, sest seadused mõjutavad meie inimeste vaimset ja füüsilist elukeskkonda, elurõõmu jpm (Kasemets 2000b,159–164; 2018, 17–18).

1990. aastate lõpuks oli meil maailma rikastest riikidest hulk häid näiteid parlamendipoliitika, õigusloome jm ajakirjadest, kuid Eesti poliitilise kultuuri kontekstis (vt ka Taagepera 2000; Arjakas 2000; Gräzin 2000; Lauristin 2001; Sirendi 2001, Lukas 2001) oli mõte uus. Sai kõvasti nuputatud, kuidas arvult väikese rahva esinduskogu sees ja ümber keerlevaid infovooge kasutades teha huvitav ja kasulik ajakiri – selline ajakiri, kus poliitikud ja ametnikud kohtuvad teadlaste ning ettevõtete ja vabaühenduste esindajate tekstidega ja vastupidi. Kolleegid Euroopa Parlamendiuuringute ja Dokumendikeskuse (ECPRD) võrgustikus olid vahel rõõmsalt kadedad nii Riigikogu tööga seotud sotsioloogiliste rahvaküsitluste kui ka neid avalikustavate kogumike, sh RiTo pärast (Kasemets *et al.* 1999; 2002). Mitmed teadmusühiskonna algatused, mis teistes riikides tundusid võimatud, olid Eestis võimalikud. Kui minult on küsitud, miks, siis üks vastuseid oli-on: oleme väike ühiskond, meie esimese põlvkonna poliitikud ja ametnikud olid riigi ülesehitusele pühendunud ja uued võimule tulnud

erakonnad ei olnud veel võimuvõitluses koloniseerinud Riigikogu autonoomiaga seotud otsustuskanaleid (Kasemets 2018, 14–18, 75).

Tagasivaates võib tunduda, et RiTo algatamise otsuseni jõudmine oli suhteliselt lihtne: mina veensin RiTo idee headuses Riigikogu Kantselei sellast direktorit Heiki Sibulat ja seejärel veensime koos Heikiga Riigikogu esimeest Toomas Savi (meie kolme töösuhete kontekstist olen põgusalt kirjutanud: Kasemets 2014). Riigikogu esimehe jah-sõna väljendus Riigikogu Kantseleilt 1999. aastal valitsusele esitatud riigieelarve ettepanekus.

20 aastat kulges kiiresti. Kui RiTo lugejal on soov teada, millised olid käivitusaja ideed RiTo sihtidest, sihtrühmadest, mõjudest jne, siis võib avada RiTo esimese numbri. Omas ajas ajalooliselt mõeldes sai kõik kirja pandud ridadesse ja ridade vahele (sh Kasemets 2000a; 2000b). Minu ja Ülo Siivelti esimese RiTo numbri toimetajate tagaveeru artiklisse „Uus parlamentaarne foorum – mis, miks, kellele ja kuidas edasi?“ (2000), Toomas Savi avaartiklisse (2000) ja Heiki Sibula eessõnasse (2000) sai kirja RiTo esimene teekaart, mis tundus 2000. aastal ambitsioonikana, kuid osutus (tänu kõigi toimetajate pingutustele) *praeguseks kätte jõudnud tulevikus* üsna realistlikuks. Meenutan mõningaid RiTo käivitusaja ideid ja laiendatud sihte.

RIIGIKOGU TOIMETISTE KÄIMAVEDAMISE SIHID 2000+

- RiTo püüab hõlmata nii poliitilise kui ka akadeemilise suunitlusega tekste. Uurides teiste riikide parlamentaarseid väljaandeid ja mõeldes Eesti demokraatia, infoturu ning Riigikogu põhiseaduslike ülesannete peale, tekkis esimene visioon RiTo kontseptsioonist ja sihtidest. Arvestades asjaolu, et Eesti ühiskond ja võimalik lugejaskond on arvult suhteliselt väike, pole otstarbekas luua kitsalt õigusele või poliitikale keskenduvat väljaannet. RiTost võiks kujuneda foorum, kus arutletakse Eesti riigi veelgi inimkesksemaks, õiglasemaks, rikkamaks ja konkurentsivõimelisemaks muutmise võimalusi.
- RiTo tulevikukontseptsioonis on meie jaoks väga oluline, et ühtede kaante vahele jõuavad nii Riigikogu ja teiste põhiseaduslike institutsioonide kui ka Eesti ülikoolide, riigiasutuste ning aktiivsemate äriühingute ja mittetulundusorganisatsioonide esindajate seisukohad.
- Loodame, et RiTo aitab kaasa koostöö tugevdamisele avaliku, era- ja mittetulundussektori vahel, mis on eelduseks ka seadusandluse kvaliteedi parandamisel. Kodanikeühiskonna mõtte kohaselt vastutame me kõik mingil määral ühiskonda ja õigust loovate väärtuste hoidmise eest. Riigikogu seadusandlik tegevus puudutab kõiki olulisemaid ühiskonna alasüsteeme ja kuna õiguslik regulatsioon on kultuurilise, majandusliku ja administratiivse regulatsiooni kõrval üks paljudest, siis on ehk võhikulegi selge, et riigi juhtimine seaduste kaudu on ideaalis interdistsiplinaarse koostöö valdkond, mida Eesti põhiseaduse väärtustest lähtudes ei tohiks üksnes poliitikute ja juristide meelevalda jätta.
- Nii õigussüsteem kui ka õigus on viimaseid kantse, kuhu uue elektroonilise meedia ja üha globaliseeruva majandus- ja poliitikaelu mõjud alles hakkavad jõudma. Muutuv ühiskond muudab ka parlamendi ning õigussüsteemi käitumist, mis on sunnitud järele andma üha jõulisemale uuele meediale ja kodanikuühiskonnale, otsima võimalusi uute *ühiskondlike* kokkulepete sõlmimiseks jne. Kuis see muutuste ahel mõjutab Riigikogu, näitab lähitulevik.
- RiTo peaks kujunema foorumiks, kus arutletakse Eesti ühiskonna ja riikluse jätkusuutlikumaks muutmise võimalusi sellisel viisil, et nad jõuavad avaliku ja parlamentaarse arutelu järel

ka valitsuskabineti ja ministeeriumide otsustesse.[3]

- Luues Eesti esimeste parlamentaarsete toimetiste traditsiooni, toetume vanale ühistegevuse põhimõttele – *kus viga näed laita, seal tule ja aita!* (Kasemets, Siivelt 2000, 305–307).

RIIGIKOGU KOALITSIOONI- JA OPOSITSIOONIERAKONDADE ESINDATUS: TASAKAALU OTSING

Omaette olemuslikuks probleemiks oli ja on RiTo toimetuskolleegiumile võistlevate poliitiliste erakondade esindatuse küsimus. Koalitsiooni ja opositsiooni rollide eristamine on parlamentarismist vanem nähtus ning eks see meenuta Eesti valijatele vahel A. H. Tammsaare Vargamäe tegelaste jõukatsumisi. Teiste parlamentide väljaannete uuring näitab, et mahuliselt domineerib valitsuskoalitsioon. Arutasime neid küsimusi, lähtudes *tugevama argumendi printsiibist*, teiste riikide näidetest ja esimestest pretsedentidest. Opositsioonikoalitsiooni esindatuse jälgimine oli RiTo esimeses toimetuskolleegiumis Riigikogu liikmete Anti Liivi ja Ivar Tallo ülesandeid (Kasemets, Siivelt 2000). Kolleegiumiga hiljem liitunud Igor Gräzin võttis selgi teemal reljeefselt sõna: „RiTo on elitaarsetele massidele kättesaadav ajakiri, sh on kunstiline kujundus maailmaklass." Teiseks, „idee õigsust ei määra selle poolt hääletavate inimeste hulk ja seega puudub sisuline vastuolu koalitsiooni ning opositsiooni vahel". Ta leidis, et „poliitiliste huvide esindamine on vajalik – huvideta pole huvitav", kuid ausa mängu reeglid eeldavad, et autor esitab oma poliitilised veendumused selgelt (Kasemets 2001, 9). Meie üks olulisi RiTo kui Eesti poliitika ja õiguse mõjutuskanali läbipaistvust edendavaid ja võimalikke huvide konflikte valgustavaid kokkuleppeid oli RiTo autorite n-ö kes-on-kes ehk lühielulugude lisamine RiTo numbrite lõppu.

Esimesed numbrid olid mulle ja toimetuskolleegiumile proovikiviks, kus mitmed mõttetalgutel väljakäidud ideed ei leidnud kohe rakendust. Näiteks rubriik „Riigikogu kõned". Arvasin Suurbritannia Parlamendi Alamkoja raamatukogus nähtule mõeldes, et igas RiTo numbris võiks olla mõni kultuurilist tähendust omav Riigikogus peetud kõne, mida julgeme tuua tulevastele põlvedele Eesti riigimeeste ja naiste poliitilise retoorika eeskujudeks.

RITO SIHTRÜHMADE, SH KAASAUTORITE ETTEKUJUTAMINE

Kuna RiTo püüdis algusest peale olla avatud foorum, mis avaldab tasakaalustatud viisil Riigikogu põhiseaduslike ülesannetega seotud seisukohti, uuringuid ning ettepanekuid ja kajastab jõudumööda nii suuri muutusi kui ka riigi igapäevaelus arutelu vajavaid probleeme, siis lugesime RiTo sihtrühmadeks kõiki Riigikogu tööga seotud põhiseaduslike institutsioonide, Eesti riikluse ja ühiskonna arenguga tegelevate kõrgkoolide õppetoolide ning huvitatud äri- ja mittetulundusühingute esindajad. Eraldi sihtrühmana nägime teisi parlamente, samuti välisriikide saatkondi Eestis – seda RiTo esikaanelt algava ingliskeelse *summary* kaudu. ECPRD koostöövõrgus (47 Euroopa parlamendikoda ja USA Kongress) oli siis kokkulepe, et *summary*'te põhjal saab iga riik ise huvi korral tõlkimist kaaluda (Kasemets, Siivelt 2000).

RiTo tulevikuvisiooni arutelul 2001. aastal rõhutas toimetuskolleegiumi liige Anu Toots, et RiTo esimene missioon on „eestikeelse ühiskonnateaduse edendamine (riigiteadus ei tohi olla igav ega arusaamatu!)," ja teine, olla „postindustriaalse vaimu kandja ja osalusdemokraatia edendaja, kus „võimu aluseks on oskusteave

[3] 2020. a paistab, et Riigikogu arutelu- ja valitsuse mõjutusvõimalusi on ahendatud. Näiteks, koostades 2020. a oktoobris maaeluministri kirja kavandit Riigikogu maaelukomisjoni esimehele seoses Vabariigi Valitsuses kinnitatava „Põllumajanduse ja kalanduse valdkonna arengukava aastani 2030" eelnõu aruteluga Riigikogus, tuli mulle üllatusena, et õiguslikult on Riigikogu liikmete kirjalike ettepanekute esitamise protseduur Vabariigi Valitsuse valdkonnaarengukavadele reguleerimata nii Riigikogu kodukorraseaduses, riigieelarveseaduses kui ka viimasest lähtuvas Vabariigi Valitsuse strateegiliste arengukavade määruses.

ja mõjukas on see poliitik, kes teab". Suureneb avalikkuse teadlikkus, poliitika läbipaistvus ning osalemise võimalus. RiTo avaneb enamasti elitaarsele seltskonnale ja eliidi avardamine on Eestile väga oluline." (Kasemets 2001, 9).

POLIITIKAGA SEOTUD TEADUSUURINGUTE AVALIKUSTAMINE JA KASULIK TAASKASUTUS AVALIKES HUVIDES

Tunnistan, et mulle õigusloome-sotsioloogina oli ja on eestikeelsete teadusuuringute süsteemsem sidumine Riigikogu teabekeskkonnaga ning oluliste analüüside suuremale hulgale kasutajatele kättesaadavaks tegemine RiTo tähtsaim missioon. Teadsin ette, et algusaastatel ei saa RiTo ühiskondlik kasutegur olla suur. Aga, palun kujutage ette seda ministeeriumidest, ülikoolidest, riigikontrollist, pankadest, uuringufirmadest, teistest parlamentidest, ÜROst jm Riigikogu komisjonidele ja osakondadele (sh MSI) edastatud tohutut uurimisraportite, analüüside, aruannete jm teabeallikate hulka kuust-kuusse, mis sageli liikus laualt otse prügikasti, heal juhul 1-2-3-4 inimese sahtlisse, raamatukokku või arhiivi. Mida te oleksite seda nädalast-nädalasse nähes tundunud? Mul oli sellest rahvusliku ressursi kasutusest (st mittekasutusest) kahju, mõeldes nii riigikogusisesele kui ka teiste riigiasutuste ja ülikoolidega infovahetusele. Eriti kaks viimast, sest juba kolmanda RiTo numbri ilmumise järel rääkis RiTo veebiversiooni kasutajate statistika selget keelt: arvuliselt oli kõige rohkem lugejaid ministeeriumidest ja ülikoolidest.

RiTos avaldamise võimalus tõstis mõnikord motivatsiooni ka kiirel tööajal. Üks tänu RiTole algatatud uuring keskendus riigi tellitud rakendusuuringute ja analüüside kaardistamisele ning küsimusele, kuivõrd neid maksumaksja rahaga tellitud uuringuid on kasutatud elanikkonna heaolu mõjutavate arengukavade, õigusaktide ja projektide mõjude hindamises. Riigikantselei, ministeeriumide, Riigikontrolli ja Riigikogu peale tuli kokku vaevalt 1/5 ning lisasin pealkirja „teel teadmistepõhisema poliitika, õigusloome ja avaliku halduse poole" (Kasemets 2002, 107).

See ei ole RiTos uudis, et poliitika on pigem kokkuleppimise kunst kui teadus ja parlamendis *teadus pole seadus ja seadus pole teadus*, sh „RiTos esitatud sotsiaaluuringute ülesandeks on ehitada sild Riigikogu valikute ja ühiskonna muutuvate probleemide seostamiseks (vt rubriiki „Uuringud ja arvamused"), kuid palun ärge imestage, kui vahel hakkavad uuringute andmed RiTo-s elama oma elu." (Kasemets 2000c, 8). Teise RiTo numbri peatoimetaja veerus ma pidasin seejuures silmas (aga ei kirjutanud) eelkõige poliitikute ja huvirühmade juhtide artikleid. Nad kipuvad sageli valima oma väite toetuseks endale sobivate uuringute tulemusi ja vaikivad suurest pildist. See on parlamentide poliitilises interaktsioonis loomulik, see mõte jäi ka Toomas Savi RiTo esimese numbri avaartikli peatükki „1. Demokraatia ega riik ei saa kunagi valmis": „/…/ Parlamenti seostatakse eelkõige õigusloomega, mis on oma olemuselt ju ühiskonna mitmesuguste poliitiliste, sotsiaalsete, majanduslike või kultuuriliste ühenduste kompromisside ja mõjude montaaž /…/ Riigikogu arutelusid mõjutavad paljud infoallikad /…/ Tihti on parlamendil rohkem infot, kui ta suudab kasutada /…/ Rahvusvaheline kogemus näitab, et üldjuhul suudavad poliitikud info ülekülluse olukorras tegutseda ratsionaalselt, kui nad võtavad arvesse erakondade ja komisjonide nõunikke ning teiste ekspertide nõuandeid" (Savi 2000, 11–12). Teaduse kasutamine riigi kodanike usaldust, heaolu, lojaalsust jm taastootvas õigusloomes on vaadeldav protsessina nagu minu-sinu-tema-meie elukestev õpe. Kuidas kujundada keskkond, kus poliitikutel, ametnikel jt on kasulik kasutada Eesti poliitika- ja õigusloomes Eesti parimate käitumis- ja sotsiaalteadlaste teavet, see on üks mu uurimistööde võtmeküsimusi

Fotod näituse „101 Eesti poliitilist karikatuuri 2003“ avamiselt Rahvusraamatukogus. Näitus kajastas hästi 2003. aasta tähtsündmusi, sh Eesti Euroopa Liiduga ühinemise kampaaniat.

Foto: Riigikogu Kantselei fotoarhiiv 2004

alates RiTo avanumbrist (nt Kasemets 2000b, 159; 2002; 2009; 2016; 2018).[4]

101 EESTI POLIITILIST KARIKATUURI

Rõhutasime, et kõik RiTo lugejad võivad saada RiTo kaasautoriteks, samuti et oodatud on teksti ilmestavad joonised, tabelid, graafikud ja asjakohased fotod või karikatuurid. Hoolitsesin ise Eesti päeva- ja nädalalehtede poliitiliste karikatuuride näituse ja võistluse eest aastatel 1999–2000 ja 2003–2004, täiendades minu Tartu Ülikooli ajakirjandusõpingute (1988–1993) aegse õppejõu Harald Peebu koomiliste žanrite kursuse metoodikat karikatuuride kangusastmete hindamiseks. Peebul oli moto: „Huumor öeldakse olevat väga demokraatlik. Naerma sundida ei saa. Naeru ära keelata ka mitte.“ (Kasemets 2000a, 286; Kasemets, Berg 2004, 177). Sellist poliitiliste karikatuuride aasta-näitust ja -võistlust võiks korrata, sest tänapäeval on autorite ja ajalehtedega kokkuleppel digitaalse karikatuurinäituse tegemine ning eestlaste kui naljarahva e-hääletuse teel eelmise aasta 101 parima poliitilise karikatuuri valimine oluliselt lihtsam.

[4] Idealismi, lootuse ja teadmiste väge mul jätkus tänu üliõpilaspõlve õppejõududele (sh Asser Murutar, Marju Lauristin, Peeter Vihalemm, Henn Käärik, Ülo Vooglaid; Andrus Saar jpt) ning töökaaslastele. Ikka selle nimel, et seal, kus võimalik, luua eeldusi parima teabe kasutamiseks inimeste elu mõjutavate strateegiate, seaduste jm otsuste tegemisel. Tasub uskuda, loota ja tahta, et Eesti juhtide väärtused ja mõtlemisrutiinid lähevad ajas paremaks nagu nt Otepää kõrgustiku lõunanõlvadelt kogutud viinamarjade vein.

TAGASI RIIGIKOGU PÕHISEADUSLIKE ÜLESANNETE JUURDE: PÕHISEADUS KUI PEEGLIKE SEINA PEAL

Pühendasin põhiseadusele RiTo teise numbri peatoimetajaveeru, alustades ühest koolipoisi pildist, mis kujutab demokraatiat suure keha, miljoni peaaju, viipavate-valivate kätepaaride ja kahe jalaga, mis astuvad kordamööda valimistest valimisteni. Ja edasi läks nii: „Riigikogu vaatab rohkem homsesse ning tegeleb seadusandlikke pretsedente luues Eesti tuleviku kujundamisega. Selles ühistöös püüavad rahva valitud poliitikuid aidata ning mõjutada paljud – ka RiTo autorid. Minult on küsitud, mida mõtleme RiTo sihiseadega „Riigikogu Toimetiste eesmärgid lähtuvad Riigikogu põhiseaduslikest ülesannetest." Need ülesanded on kirjas põhiseaduse peatükkides „Riigikogu" ning „Seadusandlus" /…/ „Põhiõigused, vabadused ja kohustused" ja „Rahvas" sätetes, sest Riigikogu on selle maa rahva esinduskogu. Võib ka küsida: milline on meie noore põhiseaduse vaim ja mõju riigi(kogu) käitumisele? Vahel teeb teiste parlamentide uurimine küsimuse kergemaks. Võib ju rahvahääletusega 1992. aastal valitud riigiõiguslikul rajal eeldada, et demokraatlike parlamentide kuus klassikalist ülesannet sobivad Riigikogule. Need RiTo sihiseade ja põhiteemadega seotud ülesanded on:

- seadusandlus, sh seaduseelnõude õigusliku, majandusliku, sotsiaalse jms mõju hindamine;
- valijate ja samuti oma parlamendi esindamine sise- või välispoliitilistel aruteludel;
- täitevvõimu seadustega määratud tegevuse ja riigieelarve kasutamise kontrollimine;
- poliitiline dialoog, soovituste ning otsuste andmine valitsusele (sh riiklikud programmid);
- avalikkuse informeerime seaduste eesmärkidest, põhjustest ja võimalikest kõrvalmõjudest, samuti huvirühmade esindusühenduste kaasamine seadusloomesse;
- sotsiaalsete konfliktide maandamine poliitilisel teel ja sotsiaalse dialoogi toetamine.

Riigikogu ülesandeid võib käsitleda ka kommunikatsiooni juhtimisena – kui parlamendile omase info hankimise, mõtestamise, töötlemise ning levitamise protsesse. Millist infot ja millal vajavad Riigikogu liikmed otsustamiseks ja millist infot ootavad valijate erinevad rühmad Riigikogult? Riigikogu avaliku teenusena käsitletavad infotooted (seadused, kõned, stenogrammid jpm) konkureerivad infoturul inimeste tähelepanu ning tunnustuse võitmiseks. Seetõttu muutuvad aina olulisemaks Riigikogu kui õigussüsteemi kujundamise südame maine ning teenuste kvaliteet. Riigikogu suhtekorraldusprobleem on, et lisaks Riigikogu liikmetele, ametnikele, teadlastele ja ajakirjanikele kujundavad Riigikogu ja seaduste mainet kaude kõik riigiga (seadusega) politseis, omavalitsuses, ministeeriumis või kohtus kohtuvad inimesed. Tean sotsioloogina juhtumeid, kus omavalitsuse ametnik on inimese probleemi käsitledes kogu süü pannud halva seaduse ehk Riigikogu arvele… Õigusloome kvaliteedi ja ühiskonna ootuste uurimine on RiTo üheks sihiks, sest Riigikogu missiooniks on ju õigusriigi taotlemine. Taevariigi taotlemine eneses võib olla lihtsamgi kui õigusriigi taotlemine kogu ühiskonnas, sest õigusriikluse eelduseks on riigi usaldusväärsed institutsioonid ja poliitiline kultuur, kus kõik võimukandjad, sh parlament ja kirik, *peavad oma kohustuste täitmisel juhinduma seadustest, mis on kohaldatavad erapooletult kõigile, kes kohaldamisulatusse satuvad*. (Kasemets 2000c, 7–8). Kordamine võib olla tarkuse ema, aga arusaamine tuleb aastatega.

RIIGIKOGU PEEGELDUSED AJAKIRJANDUSES

Mulle on alati teinud tuska, kui meediasse lipsavad süüdistused Riigikogu kui institutsiooni aadressil. Kui ajakirjanik või mõne huvirühma esindaja ei viita poliitilise otsustuse juures isiklikule ega erakondlikule tasandile, stenogrammile või hääletusstatistikale, siis on see avalikkuse

juhtimine valejälgedele. Teisalt, *täitevvõimu turvamine* on parlamendienamuse ülesanne, kuid meediatule sage suunamine ministrite asemel 101-liikmelise Riigikogu pihta, et see täidaks poliitilise pinge maandaja rolli, on kahe teraga mõõk. 2000/2001 seondus pinge ministeeriumide kiirkäigulise seadusloome ning Eesti Raudtee erastamise kavaga, samuti „Riigikogu ebapiisava informeerimise ja tagatipuks asja ametkondliku või poliitilise õigustamisega viisil, mis kahjustab Riigikogu kui seadusandliku institutsiooni legitiimsust üldiselt." (Kasemets 2001, 7).

„TAGASI ALGUSE JUURDE:
1918. a kuulutati välja Eesti Wabariik. See Vabadussõjas 1918-1920 ja Laulva revolutsiooniga 1987-1992 tagasi võidetud riik on minu-sinu-tema elukeskkond, mida saame õigusriiki ning kodanikuühiskonda taotledes üheskoos hoida ja ka palju rohkem mõjutada kui globaalselt soojenevat kliimat või palavikuliste börside majanduskõveraid." (Kasemets 2001, 10).

Ajas tagasi mõeldes on paljud RiTo kaasautorid mu mõtet mõjutanud – peatoimetajana sageli öötundidel meie tarkade inimeste tekste lugedes ja Eesti Kunstnike Liidu esindajate valitud kunstiteoseid vaadates tundsin end tihti justkui vaimse varakambri hoidjana, meie ilusa *inimeste maa* teenistuses, meie rahva *vaikiva enamuse* teenistuses.

KASUTATUD ALLIKAD

ARJAKAS, K. (2000). Meie parlamentaarsest suhtlemiskultuurist, aga teisest vaatevinklist. – Riigikogu Toimetised 2.

GRÄZIN, I. (2000). Eesti poliitilise kultuuri apologeetika. – Riigikogu Toimetised 2.

KASEMETS, A. (2000a). Eesti poliitiline karikatuur: heatahtlikust huumorist salvava satiirini. – Riigikogu Toimetised 1, 286–298.

KASEMETS, A. (2000b). Seaduseelnõude seletuskirjade informatiivsus sotsiaal-majanduslike mõjude, eurointegratsiooni ja osalusdemokraatia valdkonnas. – Riigikogu Toimetised 1, 159–183.

KASEMETS, A. (2000c). Peatoimetaja veerg. – Riigikogu Toimetised 2, 7–9.

KASEMETS, A. (2001). Peatoimetaja veerg. – Riigikogu Toimetised 3, 7–10.

KASEMETS, A. (2002). Rakendusuuringute ja analüüside tellimine valitsusasutustes 1999–2001: teel teadmistepõhisema poliitika, õigusloome ja avaliku halduse poole. – Riigikogu Toimetised 6, 107–117.

KASEMETS, A. (2003). Sotsioloogilised uuringud kui peegeldus parlamendile, turule ja kodanikuühiskonnale. – Riigikogu Toimetised 8, 134–144.

KASEMETS, A. (2009). Lõhe õigusloome normide ja faktide vahel 1998–2009 mõjude hindamise ja kaasamise teabe esitamisel. – Riigikogu Toimetised 19, 104–115.

KASEMETS, A. (2014). Amet annab avastamisrõõmu. – T. Kaljumäe (koost). Parlamendi parem käsi. Arhiivinoppeid ja mälestuskilde Riigikogu Kantselei ajaloost. Eesti Rahvusraamatukogu, 202–206.

KASEMETS, A. (2016). Teadmistepõhise poliitika ja õigusloome kaksteist institutsionaalset eeldust. – Riigikogu Toimetised 34, 149–162.

KASEMETS, A. (2018). Institutionalisation of Knowledge-Based Policy Design and Better Regulation Principles in Estonian Draft Legislation. (Doktoritöö, Tartu Ülikool). University of Tartu Press – hdl.handle.net/10062/62643

KASEMETS, A., BERG, E. (2004). Sada ja üks Eesti poliitilist karikatuuri. – Riigikogu Toimetised 9, 177–182.

KASEMETS, A., HAMMER, K., HAAV, K., KIRCH, M., MÄNGEL, T. (toim). (1999). Society, Parliament & Legislation. The Role of Socio-Economic Studies and Parliamentary Information and Research Services in Legislation. Tallinn: Riigikogu Kantselei.

KASEMETS, A., SIIVELT, Ü. (2000). Uus parlamentaarne foorum – mis, miks, kellele ja kuidas edasi? – Riigikogu Toimetised 1, 305–307.

LAURISTIN, M. (2001). Kas oskame ja tahame kasutada uue meedia võimalusi demokraatia edendamiseks? – Riigikogu Toimetised 3.

LUKAS, T. (2001). Jakob Hurdast teadmistepõhise Eestini. – Riigikogu Toimetised 3.

ROBINSON, W. H. (2003). Teadmus ja võim – uuringute ja demokraatliku seadusloome olemuslik side. – Riigikogu Toimetised 7, 189–199.

ROBINSON, H. W., WELLBORN, C. H. (Eds.) (1991). Knowledge, Power and the Congress. Congressional Quarterly.

SAVI, T. (2000). Toimetisi teele saates. Mõtteid parlamentarismist, demokraatiast ja Riigikogu suundumustest. – Riigikogu Toimetised 1, 10–18.

SIBUL, H. (2000). Eessõna. – Riigikogu Toimetised 1, 6–7.

SIRENDI, A. (2001). Parlamendi side rahvaga meedia kaudu ja läbi meedia prisma. – Riigikogu Toimetised 3.

TAAGEPERA, R. (2000). Parlamentaarne kultuur üldise suhtlemiskultuuri taustal. – Riigikogu Toimetised 2.

Toimetamised rohelise RiToga

AIVAR JARNE
Riigikogu Toimetiste nr 3–10 peatoimetaja

RiTo toimetamine selle sajandi algul oli üks huvitav ja intellektuaalset väljakutset pakkuv tegevus. See ajakiri on jäänud minu lugemislauale praeguseni.

RiTo avastasin endale siis, kui selle väljaande idee autor ja esimene peatoimetaja Aare Kasemets hakkas uut toimetajat otsima. Sellest huvitudes pakuti mulle samal ajal tööd ka Riigikogu Kantseleis ning nõnda saigi kaks põnevat väljakutset ühendatud. Hakkasin pihta ajakirja neljanda numbriga. Minu ülesandeks sai kõigepealt teha nendest ligi 400 lehekülge paksudest „tellistest" õhemad ja lugejasõbralikumad väljaanded. See tähendas nii lühemaid kaastöid kui ka illustreeriva materjali läbimõeldumat kasutamist. Rääkimata sellest, et asjale pidi lähenema senisest enam ajakirjanduslikus võtmes – huvitavamad pealkirjad, vahepealkirjad, väljavõtted, pildid.

Samas jäi RiTo nii akadeemiliste kui ka arvamusartiklite avaldamise kohaks. Selle lehekülgedel oli ruumi nii akadeemikutele, tudengitele kui mõistetavalt ka poliitikutele. Tähtis oli eelkõige see, et autoril, kellelt kaastöö telliti, pidi olema lugejaile midagi väärtuslikku öelda, seejuures argumenteeritult. Ka loodetud diskussioonid tähtsate teemade üle on olnud Toimetiste üks osa. Meenub, et läbi mitme numbri pidasid professorid Ülo Vooglaid ja Mikko Lagerspetz maha tulise arutelu sotsiaalteaduste olukorra kohta Eestis. Veelgi laiem oli Euroopa Liidu olemuse ning Eesti ja Euroopa Liidu suhete igakülgne käsitlemine. Eesti liitus just neil aastatel Euroopa Liiduga. Majanduse ja hariduselu teadmistepõhise juhtimise ning teadmusühiskonna teema jätkus samuti mitmes numbris.

Ajakirja sisuga täitmisel oli juba varasemast abiks tubli toimetuse kolleegium, kes arutas tihti pikki tunde nii teadmistepõhise riigivalitsemise kui ka näiteks kollaste ajakirjandusväljaannete üle. Aktiivsemad kolleegiumi liikmed olid Anu Toots, Raul Narits, Ülo Kaevats, Urmas Varblane. Riigikogu liikmetest andsid oma parima panuse Igor Gräzin, Mart Meri, Olav Aarna, Küllo Arjakas. Muidugi ka Riigikogu Kantselei ja Rahvusraamatukogu inimesed, kes toimetamisel kaasa lõid.

Sain oma (pea)toimetamised RiTos kokku võtta, kui ETV tegi saadet parlamendist, kuhu siis ka toonase rohelise ajakirja tegemised sisse mahtusid. RiTo on saanud 20aastaseks ning jätkab ilmumist. Värv on vahepeal küll muutunud, rohelisest siniseks, aga tuumakas sisu on jäänud. Vahedat sulge ka praegustele toimetajatele!

Traditsioon on sündinud, et jääda

HELLE RUUSING
Riigikogu Toimetiste nr 11–28 peatoimetaja

RiTo dilemma oli avaldada teadusel põhinevaid artikleid ja olla tasakaalustatud, teisalt konkureerida avalikus meediaruumis, kus avaldatu on pealiskaudsem ja kiirem.

Ausalt öeldes polnud Riigikogu Toimetiste (RiTo) peatoimetaja koht kunagi midagi sellist, mida ma oma karjääris ette kujutasin. Ometi kujunes see üheksa aastat kestnud ja mind inimesena väga palju mõjutanud tööks. Ma olin olnud RiTo loomise juures ja kolleegiumi liikmena jälginud selle käekäiku. Ma usun mäletavat, et puhkesin homeeriliselt naerma, kui tolleaegne otsene ülemus tegi mulle ettepaneku peatoimetajana tööle asuda. Ilmselt vastasin esialgu ei. Peatoimetaja koha vastuvõtmine oli tegelikult väikestviisi avantüür, sest mul puudus igasugune kogemus sel alal. Õnneks oli selleks ajaks RiTo väljaandmise õhinapõhisusest saanud toimiv struktuur, millele sain toetuda. Eks ma kasvasin peatoimetajana iga numbriga.

Otsus, et parlament hakkab välja andma ajakirja, mis toob ühtede kaante vahele erinevad ühiskonnaelu teemad ja annab parlamendile kontsentraadi parimast teadmisest otsuste langetamiseks, oli kahtlemata vajalik ja õige. Parim tõestus sellele on ajakirja vastupidamine 20 aastat. Ehk vaid kord või paar on jätkamine sellisel kujul olnud küsimärgi all. Võimalik, et valitud nimetus Riigikogu Toimetised polnud kõige õnnestunum, aga eks see ole oma aja märk. Olen mitmelgi korral pidanud selgitama, et tegemist ei ole Riigikogu tööd kajastava väljaandega. Seda, tõsi küll, pigem pärast minu lahkumist Riigikogu Kantseleist.

Aga tagasi aastatesse 2005. Nagu öeldud, väljaandmise struktuur oli minu eelkäijate loodud. Tegevtoimetaja Marje Jõeste ja toimetajad Viime Laanpere ning Ivar Kostabi moodustasid õlitatult töötava meeskonna, Rahvusraamatukogu aitas tehniliste küsimuste lahendamisega. Kõik, kes on avaliku sektori asutustes midagi kirjastanud, teavad, kui keeruline ja kohati kilplaslikult jäik see on. Õnn oli, et RiTo ei maksnud reeglina autoritele honorare, sest selle korraldamine olnuks väga koormav. Valitses usk, et RiTosse kirjutamine on auasi. Ju oligi. Tegelikult kuulsin pea igal aastal soovitust tellida kogu kirjastamine hankega mõnelt kirjastuselt, mis juriidiliselt olnuks lihtne lahendus, aga sisuliselt poleks olnud võimalik hoida stabiilselt meeskonda, kes on kvaliteedi alus. Peatoimetaja roll oli meeskonda, millest osa asus Riigikogu Kantseleis, osa oli vabakutselisi ja osa Rahvusraamatukogu palgal, koos hoida ja innustada. Tõeline horisontaalse juhtimise kool, mis viisteist

Rito 20. numbri pidulik vastuvõtt Kalevipoja saalis 12.01.2010. Vasakult: RiTo kolleegiumi kauaaegne liige Raul Narits, keeletoimetaja Viime Laanpere, kolleegiumi liige Rita Hillermaa, kujundaja Kadri Possul ja Riigikogu esimees Ene Ergma.

Foto: Riigikogu fotoarhiiv

aastat tagasi polnud nii tavapärane kui praegu.

Riigikogu Toimetiste sisu võib laias laastus jagada kaheks: poliitika ja teadus. Mõistete kõige laiemas tähenduses. Autorite leidmine polnud alati lihtne, aga ma ei mäleta, et see oleks olnud ülemäära keeruline. Igatahes polnud kordagi olukorda, et ajakiri ei oleks ilmunud õigel ajal, st istungjärgu viimasel päeval. Ikka tuli ette, et kokkulepitud autor taganes lubatud kaastööst ja tuli leida kiiresti uus.

Peatoimetaja roll oli meeskonda koos hoida ja innustada – tõeline horisontaalse juhtimise kool.

Aga eks see on tavapärane iga väljaande juures. Samuti ei arvanud keegi, et RiTo pole piisavalt hea koht kirjutamiseks. Vastupidi, vahel sain eriti poliitikutelt vastuseks, et ajakiri on piisavalt nõudlikus stiilis ja ei tahaks midagi pealiskaudset kirjutada. „Tule ja tee minuga intervjuu," kõlas nii mõnigi kord palve. Eks oma rolli mängis see, et parlamendiliikmed tegelikult peavadki abide puudumisel ise oma kirjatükid valmis kirjutama. Muidugi eelistasime ajakirjas ise ikka ja alati inimese enda kirjutatud lugusid. Poliitikateemade debati tihendamiseks sai ellu kutsutud uus rubriik – vestlusring. Pidasime kinni ajakirja üldisest põhimõttest, ühe laua taha kogunevad nii poliitikud kui ka poliitikavälised asjatundjad. Vist ainsal korral, kui oli juttu Riigikogu enda rollist, olid vestlusringis sisekaemuse korras ainult Riigikogu liikmed. Vestlusringi teema püüdsime valida alati aktuaalse, seda ei saanud kuid varem kokku leppida. Teema sai lõplikult paika umbes kuu enne ajakirja ilmumist. Mulle endale olid need vestlusringid väga

Rito 20. numbri pidulik vastuvõtt Kalevipoja saalis 12.01.2010. Pildil Triin Soone Rahvusraamatukogust, RiTo peatoimetajad Helle Ruusing ja Aivar Jarne.

Foto: Riigikogu fotoarhiiv

harivad, sest eeldasid mahukat eel- ja järeltööd. Enamasti teemadel, millega ma varem sügavuti kokku polnud puutunud. Lihtsate küsimuste küsimiseks pead palju teadma. Väga palju sõltus, kui õnnestunult olin osalejaid valinud, kas nad hakkasid üksteist diskusiooni käigus täiendama. Pooleteise tunniga jõuab paljutki rääkida ja mitte kõik ei jõudnud artiklisse, umbes pool tekstist tuli välja toimetada. Järgnes teksti ülevaatus autorite poolt ja parandused. Oli inimesi, kes oma suulist kõnet kirja panduna nähes olid tõeliselt endas pettunud ja valmis kõike ümber kirjutama. Seda muidugi lubada ei saanud.

Autori vaatevinklist ajakulukam ja nõudlikum rubriik oli essee. Selle kirjutamine oli üks väheseid kaastöid, mis üsna algusest peale oli autorile makstud. Essee teemad ja autorid said kokkulepitud kolleegiumis. Vahel oli olulisem teema, vahel autor. Mõnikord võttis aega, kuni soovitud kirjutajal oli võimalik kaastöö kirjutada. Mäletan, et päris kaua kulus aega akadeemik Mart Saarmalt ja kirjanik Jaan Kaplinskilt kaastöö saamiseks.

Kolleegiumi tollaste liikmete roll ei piirdunud üksnes laekunud kaastööde ja teemade ülevaatamise ning kinnitamisega, vaid nad olid ka ise aktiivsed teemade väljapakkujad ja autorite kaasajad. Samuti kirjutajad. Meenutan tänulikult, et alati, kui nende kaasabi vajasin, seda ka sain. Samas jätsid nad peatoimetajale piisava vabaduse otsustada – mis oli kahtlemata oluline.

Kui rääkida teaduse poolest ajakirjas, siis RiTo oli ja on üks väheseid väljaandeid, kus eesti keeles on võimalus oma teadustulemustest kirjutada. Autorite ja ülikoolidega seotud kolleegiumi liikmete soovil alustasime igas numbris paari eelretsenseeritud artikli avaldamisega. Oma roll ja kahjuks mitte positiivne, oli loomulikult tõsiasjal, et teaduses hinnati järjest vähem eesti keeles ilmunut. Nähtus, mis süvenes aasta-aastalt ja autorite oskus end eesti keeles selgelt väljendada käis alla. Muidugi mitte kõigil ja absoluutselt. Meie

Kolleegiumi liikmed olid ka ise aktiivsed teemade väljapakkujad ja autorite kaasajad, samuti kirjutajad.

toimetajad nägid kaastööde arusaadavasse sõnastusse panemisega palju vaeva, aga autorid võtsid muudatused enamasti hästi vastu. Toimetatud tekst käis alati autori laualt läbi, vahel mitu korda, enne kui hästi loetav tekst sündis. Oli autoreid, kes aastatega omandasid oskuse keerulistest asjadest lihtsalt rääkida. See on vaieldamatult üks asi, mis mind ennast alati rõõmustas. Ehk on RiTol läbi aastate olnud oma osa selles, et teadustulemused jätkuvalt ka eesti keeles ilmuvad. Usutavasti on aastal 2020 eesti teaduskeelega lood paremad. Oma teadustöö populaarsemas vormis esitamine on teaduse huvides ja on hulk

teadusalasid, mis vajavad ellujäämiseks omakeelseid lugejaid.

Riigikogu Toimetiste puhul oli mitu dilemmat: ühelt poolt avaldada teadusel põhinevaid artikleid ja olla tasakaalustatud, teisalt konkureerida avalikus meediaruumis, kus avaldatu on teadagi pealiskaudsem ja kiirem. Mõistliku tasakaalu leidmine polnud muidugi kerge. Avaldasime kokkuleppel osa artikleid Postimehes ja kohandasime RiTos avaldatut koostöös autoritega Delfi tarbeks. Õnneks on RiTo olnud esimestest numbritest alates veebis täismahus kättesaadav. Lugejate hulga suurendamine on loomulikult iga väljaande huvides. Teine dilemma oli seotud asjaoluga, RiTo väljaandja on parlament, täpsemalt selle kantselei. Ma ei mäleta, et Riigikogu liikmed või kantselei oleks kordagi sekkunud artiklite sisusse, aga oma nähtamatud piirid see asjaolu seadis. RiTo esimesed kolm peatoimetajat olid Riigikogu Kantselei ametnikud. Ma ei saa rääkida ülejäänud kahe eest, aga mind ennast see mõnikord kindlasti kammitses. Peatoimetajatel pärast mind on olnud ses mõttes palju vabamad käed. Teisalt, ma tundsin poliitikat ja poliitikuid üsna lähedalt, mis võis olla ka pluss.

Mida öelda kokkuvõtteks? See oli hariv ja põnev aeg. See õpetas meeskonnatööd. See õpetas lugupidamist autori kirjapandu vastu. Ükskõik, kui palju tuleb tekstiga vaeva näha, peab autor oma teksti pärast toimetamist ära tundma. See õpetas julgustama uusi kirjutajaid ja viisakalt kaastöid tagasi lükkama. Kõige rohkem õpetas see otsustama, mis jääb ja mis ei jää. Oi, kui palju sellest on elus kasu olnud. See aeg viis kokku paljude inimestega – kui mitte silmast silma, siis kirja teel. Riigikogu Toimetised on paarikümne aastaga avaldanud suure hulga huvitavaid, vajalikke ja harivaid tekste. Nende hulgas on palju neid, mille väärtus ajaga kasvab. Mul on tõeliselt hea meel, et sain olla üks lüli juba kakskümmend aastat ilmunud väljaande kujundamisel. Jaksu edasikestmisel!

Minu seiklusrikkad kaksteist numbrit

MART RAUDSAAR
Riigikogu Toimetiste nr 29–40 peatoimetaja

Minu lähtekohad ajakirja uuendamisel olid: igale numbrile fookusteema, ajakiri peab olema populaarteaduslik, osalt eelretsenseeritav, nägema välja esteetiline ja moodne.

Kuidagi on juhtunud nõnda, et kui ma kusagil tööd juba alustan, jätkub seda kauaks ning kauemaks, kui plaanitud. Nõnda sündis ka Riigikogu Toimetiste peatoimetaja töös, kuhu kandideerisin Riigikogu Kantselei avalike suhete osakonna juhi Anu Adra-Entsiku kutsel 2013. aasta lõpus ning kuhu jäin 2019. aasta lõpuni – kokku kuueks aastaks ehk kaheteistkümneks ajakirja numbriks. Esialgu arvasin end tegutsevat seal heal juhul kaks aastat. Anu lootis, et mul õnnestub ajakiri viia uuele tasemele, parandades selle loetavust, säilitades samal ajal teadusajakirja kvaliteedistandardid. See tähendab, et vähemalt osa Riigikogu Toimetistest peaks olema eelretsenseeritav teadusajakiri, kui mitte kogu ajakiri.

Ülesanne ei olnud lihtne. Laskumata üksikasjadesse, kulus esimene aasta sisseelamiseks, erinevate takistuste ületamiseks ja kontseptsiooni küpsetamiseks. Ma olin ja olen veendunud, et Riigikogu Toimetiste näol on tegemist unikaalse väljaandega, mis peaks riiklikult tähtsates küsimustes aitama analüüside ja fookuskirjutistega Riigikogu liikmeid, kellel meie parlamentarismi iseärasuse tõttu pole personaalseid abisid. Asjadest arusaamine on aga peamine garant, et meie parlament ei muutuks kummitempliks valitsuse kõrval, kelle käsutuses on Riigikantselei tippekspertiis. Ma ei ole vahepealsete aastate jooksul kuulnud, et ühelgi teisel maailma parlamendil oleks võrreldav oma ajakiri. Avaldatakse küll klantspiltidega aastaraamatuid, kuid mitte midagi sellist, nagu on kaks korda aastas ilmuv Riigikogu Toimetised.

Pean tänama Anu usalduse eest, et ta andis mulle ajakirja kontseptsiooni tegemisel üsna vabad käed, kuigi enne viljana realiseerumist pidi see läbima vägagi aeganõudva arutelude ja kooskõlastuste kadalipu. Mu lähtekohad ajakirja reformimisel olid järgmised: esmalt, igal ajakirjal peaks olema konkreetne fookusteema, mida kaasautorid võiksid käsitleda erinevatest aspektidest; teiseks, ajakiri peab olema pigem populaarteaduslik, et inimesed seda ikkagi lugeda suudaksid;

kolmandaks, osa – kuid mitte terve – ajakiri võiks olla siiski eelretsenseeritav, millega saaks motiveerida teadlastest kaasautoreid; neljandaks, ajakiri peab välja nägema esteetiline ja moodne.

Pean möönma, et väljaande vana makett oli kohutav. Kui olin avaldanud professor Urmas Varblase suurepärase

RiTo on unikaalne väljaanne, mis peaks riiklikult tähtsates küsimustes aitama Riigikogu liikmeid analüüside ja fookuskirjutistega.

„nutika spetsialiseerumise" artikli joonised mustvalgena, otsustasin, et ei kunagi enam, sest peaaegu kogu iva hävis hallis trükis. Kuna kõigi kuue aasta jooksul oli ajakirja jaoks raha pigem vähem kui rohkem, siis pidin suutma kujundust muuta olemasoleva eelarve raames. Võtsin numbrid ette ning süvenesin pisut. Märkasin üllatusega, et ajakirja trükkimise muutsid kulukaks kunstitahvlid. Need trükiti erakordselt kvaliteetsele paberile ning pandi trükikojas käsitsi õigetesse kohtadesse vahele ja mõistagi maksti autoritele autoritasu, nii nagu peab. Ehkki olen kunstisõber, ei ole Riigikogu Toimetised kunstialmanahh – jätsime need ära ning peale konkurssi ning sobiva trükikoja ja paberi valimist õnnestus ajakirja välja anda enam-vähem sama maksumusega nagu varem, kuid täies ulatuses värvitrükisena.

Siinjuures ütlen erilised tänusõnad Ahto Merile ajakirja uuele kontseptsioonile uue ja sobiliku maketi tegemise eest. Kasutasin mitmeid sisu koostamise uuenduslikke põhimõtteid juba 2014. aasta lõpus, kuid täielikult pääsesid need maksvusele uue kujundusega 2015. aasta algusest. Raamaturiiulis tähistab seda kohta hetk, kui ajakirja seljad värvusid rohelisest siniseks – seda värvi on ka teised Riigikogu trükised ja parlamendi istungitesaali seinad.

Ka sisuloome hakkas paremini edenema peale meeskonna loomist, kellega tegutsesin üldjoontes läbi kõigi aastate. Need olid tegevtoimetaja Leeni Uba ja küljendaja Merike Kaseorg. Enamiku ajast toimetas ajakirja keelt Viime Laanpere, rahu tema põrmule. Külastasin teda haiglas veidi enne ta lahkumist ning mul on hea meel, et Riigikogu Kantselei direktor Peep Jahilo nõustus teda meeles pidama elutööpreemiaga, mille Viime jõudis kätte saada veel eluajal.

Koostöös Anuga mõtlesime välja uudse ajakirja tutvustusformaadi, mille keskmes oli lühike arutelupaneel, mille kolm külalist (kõik RiTo värske numbri kaasautorid) arutlesid ajakirja kesksel fookusteemal ning mida kanti üle kas Delfis, Postimehes või ERRis. Aeg-ajalt õnnestus mõningaid kaastöid pakkuda ka nimetatud väljaannete veebiportaalidele, mis aitas parandada Riigikogu Toimetiste ühiskondlikku tuntust ja kandepinda – ning kahtlemata meeldis ka meie kaasautoritele.

See oli väga oluline, sest kõige keerulisem oli mul leida häid kaasautoreid, seda eriti ajakirja tegemise esimestel aastatel. Probleem seisnes selles, et mul oli väga väike honorarifond ning kaasautoritele polnud võimalik maksta seda, mida nad tegelikult väärinuks. Kaasautoreid tuli paluda, meelitada, motiveerida – kuid õnnetul kombel oli igas numbris neid, kes vaatamata lubadusele alt vedasid. Väga kahetsusväärne, kuid varasema kirjastuskogemuse põhjal oli mul alati väike paari artikli suurune reserv, mida hädas oli võimalik käiku lasta.

Siinjuures tahan meenutada veel kahte

Riigikogu Toimetiste nr 34 esitlus 14. detsembril 2016 Toompea lossi kunstisaalis. Fookusteemana eesti kultuurile keskendunud uut numbrit tutvustavas vestluspaneelis osalesid Muinsuskaitseameti peadirektor Siim Raie, Rahvusraamatukogu peadirektor Janne Andresoo ja Tammsaare muuseumi direktor Maarja Vaino. Paneeli juhtis RiTo peatoimetaja Mart Raudsaar

Foto: Riigikogu fotoarhiiv, Erik Peinar

toredat inimest, keda paraku meie seas enam ei ole, kuid kes kuulusid Riigikogu Toimetiste fännklubisse. Need olid Andres Ammas ning iseäranis Mart Nutt. Mul on meeles nende põlemine ja nende abi. Andres Ammas lahkus ööl enne Riigikogu Toimetiste vestlusringi, kus ta pidi osalema – ning see on ainus vestlusring, mis minu ajal ilmus ilma ühe osalejata. Mart Nutiga kõnelesime telefonitsi pikalt enne veidi järjekordset RiTo esitlust – kuhu ta pidi tulema, ja ta ei jätnud neist peaaegu ühtegi vahele –, arutlesime ajakirja arendamise teemal. Paraku tuli paar päeva hiljem kurb sõnum. Ma loodan, et ükski Riigikogu endine ega praegune liige ei pahanda, kui nimetan Marti Riigikogu raudvaraks, Eesti parlamentarismi suureks praktikuks, keda mul oli au tunda ning keda meenutan alati helgel tundel, vaadates tema portreed vana ajakirjandusmaja taguse Tommi Grilli seinal, kus ta tavatses sageli istuda.

Riigikogu liikmed ei kirjutanud ajakirja väga tihti, kuid iga kaastöö üle võis tunda rõõmu. Praegu meenuvad Marko Mihkelson, Ants Laaneots, Jüri Adams, Andres Herkel. RiTo võitis sõpru muidugi rohkem ning igast fraktsioonist.

Uuendasime Riigikogu Toimetiste kodulehte rito.riigikogu.ee, kust on leitavad kõigi numbrite tekstid ja otsingumootor.

Üks asi veel. Koostöös Riigikogu Kantselei vapustavate inimestega uuendasime ka Riigikogu Toimetiste kodulehte *rito.riigikogu.ee*, kust on leitavad kõigi numbrite tekstid alates ajakirja esimesest numbrist aastast 2000. Ning – tähelepanu! – üle kogu tekstimassiivi on võimalik otsida mistahes märksõnu. See on üks väheseid Eesti väljaannete otsingumootoreid, mis tõepoolest hästi töötab.

Minu kuus aastat RiTo juures olid vaheldusrikkad ning läksid kiiresti. Julgen pidada enda saavutuseks, et kui enne mu tulekut kõneldi kuluaarides ajakirja võimalikust sulgemisest, siis nüüd sellest vist enam väga ei räägita. Mul oli rõõm anda korras majapidamine üle uuele peatoimetajale Tiina Kaalepile, kelle osas on mu süda rahul – tean, et ta suudab arendada ajakirja edasi uutesse kõrgustesse.

On juhus, et minust sai 2020 talvel RiTo toimetaja

TIINA KAALEP
Riigikogu Toimetiste peatoimetaja

Poliitika on RiTo sisu säsi. Olla abistav instrument poliitikate kujundamisel, pakkudes tausta ja värsket argumentatsiooni – see võiks olla tähtsaim RiTo ülesanne.

Riigikogu Toimetistest kui väljaandest oli mul aimu, sest minu abikaasa oli ajakirja kolleegiumi liige ja tõi teinekord RiTo koju kaasa. Lehitsesin ja leidsin sealt ka lugemisväärset, aga kindlat seisukohta, mis väljaanne see ikkagi on, mul ei kujunenud.

Sügistalvel 2019/2020 toimunud liikumine, mis sai alguse Postimehe peatoimetaja lahkumisest, jõudis küllalt lühikest ahelat pidi minuni. Kohtusin paari inimesega Riigikogu Kantseleist, kes kutsusid mind kandideerima. Olen pikalt töötanud raamatukirjastuses ja päris oma erialasest, ajakirjanduslikust tegevusest, puudust tundnud – see tegi mu kutsele vastuvõtlikuks. Seda enam, et eelmine peatoimetaja suutis mind veenda, et sissetöötatud mudel toimib ja tegu ei ole

kaelamurdvalt ajamahuka ettevõtmisega. Nojah, võib-olla tema jaoks nii oligi.

Praegu, oma teist numbrit koostades, olen kindlasti veel õppiv praktik. Aga palju olulisem peatoimetaja enesetundest on see, kellele ajakirja tehakse, kas üliõpilastele, poliitikahuvilistele, poliitikutele, riigiametnikele või juhulugejatele. Mulle tundub, et RiTo põhiline lugejagrupp on praegu üliõpilased, kes saavad eriti just uuringuid puudutavaid artikleid ja ülevaateid oma õpingutes kasutada. Küllap leiab ajakiri

Riigikogu Toimetiste 41. numbri esitlus 10.06.2020 Toompea lossi kunstisaalis. RiTo peatoimetaja Tiina Kaalep ja Riigikogu liige, RiTo kolleegiumi liige Enn Eesmaa

Foto: Erik Peinar

kasutust ka riigiametnike hulgas, nagu ma aru olen saanud. Poliitikute osas söandan olla skeptiline, ma ei ole märganud suurt huvi ei vestlusringides osalemise ega ilmunud materjalidele vastukaja andmise vastu. Siin on arenguruumi küll. Ja poliitikahuvilisi kõige laiemas plaanis, neid pole meie ajakiri tegelikult üles leidnudki. Seega on uue toimetaja töö neid õue otsima minna, sest ise nad meie juurde ei tule.

Teadusartiklite avaldamine on ja minu vaates ka jääb RiTo osaks. Ehkki retsensioonide tellimine, teinekord lausa nurumine, ei ole lihtne tegevus ja on sarnaseid väljaandeid, kes ongi ülesandele alla vandunud, hoiavad teadusartiklid RiTo head uurimuslikku taset ja toovad autoreid, kes pürgivad kõrgemale.

Teine keskne teema, poliitika, on RiTo sisu säsi. Olla abistav instrument poliitikate kujundamisel, pakkudes tausta ja värsket argumentatsiooni – see võiks olla tähtsaim RiTo ülesanne, ja ma ei mõtle siin üksnes poliitikuid parlamendi tasemel, vaid ka omavalitsustes ja ministeeriumides. Otsused peavad millelegi tuginema ja see peaks olema teadmine, mitte tunne. Teisedki peatoimetajad on osundanud, et Riigikogu liikmetel pole kahetsusväärsel moel abilisi sisuliste nõunike näol. Loetagu RiTot, seegi abiks.

Ka ajastus on oluline. Mida enam tullakse tekstidega ilmumispäevale lähemale ehk ollakse värsked ja ajakirjanduslikud, seda parem. Elu muutub kiiresti, vana info on kasutu.

Mis puudutab autorkonda, siis oleks ju tore, kui just poliitikakujundajad suudaksid oma valdkondadest kirjutada põhjendatud ja argumenteeritud artikleid. Nii Riigikogu liikmed, omavalitsustöötajad, riigiametnikud kui ka erasektori mõjukad, kõik nad peaksid meie veergudel sõna võtma tihedamini, kui nad seda praegu teevad. Just seda ma loengi oma ülesandeks – muuta autorkond dünaamilisemaks, otsustele lähemal olevaks.

Helle Ruusing oma meenutustes nendib, et alul pakutud väljaande nimi, Riigikogu Toimetised, võib mõjuda eksitavalt, pannes arvama, et tegu on Riigikogu tööd kajastava ajakirjaga. Olen nõus, seda arvamust kuulen ka mina alatasa. Siiski pole peale 20 tegutsemisaastat mõtet ajakirja ümber nimetada – on ta ju oma koha leidnud just selle nimega.

Tänan Raul Naritsat, kes ütles välja mõtte, et Riigikogu Toimetiste ümmargust numbrit võiks tähele panna. Panime. Loodetavasti tehakse seda ka RiTo 40. ja 100. ilmumisaastal.

Autoritest

TEA DANILOV

Arenguseire Keskuse juhataja

Sündinud 1978. aastal Haapsalus.
Haridus: BA (majandusteooria ja ökonomeetria) 2000; Euro Faculty stipendiaat 2000–2001; MA (majandusteadus) 2002, Tartu Ülikool.
Töö: Majandusministeeriumi peaspetsialist 2000–2001, ekspert 2001–2004; Eesti Panga külalisuurija 2002; Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tehnoloogia ja innovatsiooni talituse juhataja 2005–2006, majandusarengu osakonna juhataja 2007–2012, siseturu osakonna juhataja 2013–2014; KredEx Krediidikindlustuse nõukogu liige 2012–2015; Eesti Intellektuaalomandi ja Tehnoloogiasiirde Keskuse juhatuse liige alates 2013; EASi ettevõtluse ja ekspordi keskuse direktor 2015–2016; Arenguseire Keskuse juhataja alates 2017–.
Ühendused: Jakob Westholmi Gümnaasiumi hoolekogu liige 2016–.

AIVAR JARNE

Riigikogu Toimetiste nr 4–10 peatoimetaja

Sündinud 1965. aastal Antslas.
Haridus: ajalugu 1991, Tartu Ülikool.
Töö: Postimehe ajakirjanik; Riigikohtu pressiesindaja; Riigikogu Kantselei pressitalituse juhataja ja pressinõunik; Riigikogu Toimetiste peatoimetaja 2001–2005; Kesknädala tegevtoimetaja.

JAAK JUSKE

Riigikogu liige

Sündinud 1976. aastal Tartus.
Haridus: usuteadus 2005, Tartu Usuteaduste Akadeemia ja EELK Usuteaduse Instituut; 1999–2003 külalisüliõpilane Tartu Ülikoolis; ajalugu 2009, Tallinna Ülikool.
Töö: Postimehe reporter 1994; Parempoolsete Erakonna ja Rahvaerakonna pressiesindaja 1997–1998; Tallinna Linnavolikogu Rahvaerakonna Mõõdukad fraktsiooni nõunik 1999–2002; Riigikogu Mõõdukate fraktsiooni nõunik 2002–2003; NATO ühingu projektijuht 2003–2004; Sotsiaaldemokraatliku Erakonna (SDE) pressiesindaja ja kampaaniajuht 2004–2005; Tallinna Linnavolikogu SDE fraktsiooni nõunik 2005–2009; SDE Tallinna piirkonna esimees 2004–2010; Gustav Adolfi Gümnaasiumi ajaloo- ja ühiskonnaõpetuse ning usundiloo õpetaja 2013–; usundilooõpetaja Tallinna Reaalkoolis 2017–; Riigikogu riigikaitsekomisjoni liige 2019–. Avaldanud ajaloolisi ja ilukirjanduslikke teoseid.
Ühendused: Erakonna Parempoolsed liige 1997–1999; Sotsiaaldemokraatliku Erakonna liige 1999–; Eesti Üliõpilaste Seltsi liige 2000–; Kaitseliidu liige; AS Tallinna Tööstuspargid nõukogu liige 2009–2011; Põhja-Tallinna halduskogu aseesimees ja ettevõtluskomisjoni esimees, Tallinna Linnavolikogu linnavarakomisjoni esimees 2009–2013.

TARMO JÜRISTO

Sündinud 1971. aastal Tallinnas.

Haridus: MA (rahandus ja krediit) 1993, Tartu Ülikool; doktoriõpe (kultuuride uuringud) 2007–2017, Tallinna Ülikool.
Töö: Hansapanga rahaturgude osakonna juht 1992–1994; Hansa Asset Management tegevdirektor 1994–1995; Trigon Capital direktor 1995–1999; investeerimispanga GILD Bankers partner 1999–2009; SA Poliitikauuringute Keskuse Praxis juhatuse esimees 2016–.
Ühendused: Tallinna Börsi nõukogu liige 1998–2000; Heateo Sihtasutuse nõukogu liige 2006–2017.

TIINA KAALEP

Riigikogu Toimetiste peatoimetaja

Sündinud 1964. aastal Vana-Vigalas.
Haridus: ajakirjandus 1987, Tartu Ülikool. Täienduskoolitused Raadio Vaba Euroopa (RFE/RL) juures 1992, uuriva ajakirjanduse metoodika alal USAs 1996.
Töö: Eesti Raadio Tartu stuudio reporter 1987–1992, teadus- ja folkloorisaate juht 1990–1992; Raadio 2 Tartu toimetuse juht ja saatejuht 1992–1994; ajalehe Postimees uudistetoimetuse juhataja 1994–1998; ajalehe Eesti Ekspress A-osa juht ja peatoimetaja asetäitja 1998–2002, peatoimetaja 2002–2006; AS Eesti Ekspressi Kirjastus juhatuse liige 2002–2006; lähetusel Portugalis 2006–2009; ERRi juhatuse liige: ERRi portaalid, programmide uudiste- ja poliitikasaated, Vikerraadio ja Raadio 4, 2009–2012; Ekspress Grupi raamatukirjastuse Hea Lugu juhatuse liige ja peatoimetaja 2012–; Riigikogu Toimetised peatoimetaja 2020.
Ühendused: Pressinõukogu liige ja esimees 2003–2005; MTÜ EH Fond nõukogu liige 2006–; toimetanud ja kirjutanud raamatuid, filmi- ja teleprojekte; ERRi juhatuse liikmena ERRi esindaja EBU raadiokogunemistel 2009–2012.

AARE KASEMETS

Maaeluministeeriumi strateegia- ja finantsosakonna nõunik
Riigikogu Toimetiste esimene peatoimetaja

Sündinud: 1963. aastal Pärnus.
Haridus: agronoomia1988, Eesti Põllumajanduse Akadeemia; BA (ajakirjandus) 1995, MA (sotsioloogia) 2001 Tartu Ülikool; osaajaline välisõpe Oxfordi Ülikoolis 2004–2005, PhD (sotsioloogia) 2018, Tartu Ülikool.
Töö: Riigikogu majanduskomisjoni nõunik 1993–1995, Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna juhataja 1995–2003, nõunik 2003–2004, ajakirja Riigikogu Toimetised peatoimetaja 2000–2001; Keskkonnaministeeriumi nõunik ja strateegiabüroo juhataja 2004–2008; Tartu Ülikooli Euroopa Kolledži asedirektor ja programmijuht 2008–2010; Sisekaitseakadeemia teadur 2010–2016; Hertie School of Governance vanemteadur 2012–2015; Maaeluministeeriumi strateegia- ja finantsosakonna mõjude hindamise ja kaasamise nõunik 2016–.
Ühendused: Eesti Sotsioloogide Liidu liige, ÜS Liivika jt kodanikuühendused.

HENRY KATTAGO

Riigikantselei strateegiadirektor

Sündinud 1982. aastal Raplas.
Haridus: BA (avalik haldus) 2005, MA (sotsiaalteadused, rahvusvaheline ärijuhtimine, spetsialiseerumine: juhtimine ja turundus) 2007, Estonian Business School.
Töö: OÜ B SMS Baltic Sales Marketing Service, logistik 2001–2002, projektijuht 2003–2005; OÜ Treko BTL, projektijuht 2002–2003; OÜ Mendali/SIA Mendali, müügidirektor

2005–2009; Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ettevõtluse talituse juhataja 2009–2011; Riigikantselei strateegiabüroo nõunik (mh TANi sekretariaadi roll) 2011–2015, strateegiadirektori asetäitja 2015–2017, strateegiadirektor 2017–.
Ühendused: SPIN ökoinnovatsiooni programmi nõuandva kogu liige 2009–2011; Teaduspoliitika komisjoni liige, Innovatsioonipoliitika komisjoni liige 2011–; Open Government Partnership, Eesti esindaja ja liitumise ettevalmistaja 2012–2013; Nutika spetsialiseerumise juhtkomitee liige 2014–; OECD Government Foresight Community, Eesti esindaja 2015–; Riigieelarve revisjonikomisjoni liige 2020–.

SILVIA KAUGIA

Tartu Ülikooli võrdleva õigusteaduse lektor

Sündinud 1963. aastal Tartus.
Haridus: õigusteadus 1988, MA (sotsioloogia) 1994, *doctor iuris* 2011, Tartu Ülikool.
Töö: Tartu Ülikoolis: õigusteaduskonna vanemlaborant 1988–1991, õigusteaduskonna võrdleva õigusteaduse lektor 1993–.
Ühendused: Rahvusvahelise Õigus- ja Sotsiaalfilosoofia Ühingu Eesti sektsiooni asutajaliige; õiguspsühholoogide ja sotsioloogide Tartu ühingu (ÕPS) asutajaliige; B. G. Forseliuse Seltsi liige; Saksa-Eesti juristide ühingu liige; kriminalistika ja kriminoloogia uurimisgrupi liige (SKA).

TUNNE KELAM

Sündinud 1936. aastal Tallinnas.
Haridus: ajalugu 1959, Tartu Ülikool.
Töö: Eesti Nõukogude Entsüklopeedia vanemteadustoimetaja 1965–1975; Kreutzwaldi-nim ENSV Riikliku Raamatukogu vanembibliograaf 1976–1979; ajakirja Akadeemia esindaja Tallinnas, toimetaja 1988–1990; Eesti Komitee esimees 1990–1992; VII, VIII, IX ja X Riigikogu liige, aseesimees 1992–2003; Euroopa Parlamendi liige 2004–2019.
Ühendused: Eesti Rahvusliku Sõltumatuse Partei (ERSP) rajajaid 1988, esimees 1993–1995; Eesti Kongressi liige 1990–1992; Põhiseaduse Assamblee liige 1991–1992; Eesti Skautide Ühingu peavanem 1996–2008; Isamaaliidu esimees 2002–2005; erakonna Isamaa auesimees 2019–.

SILVA KIRSIMÄGI

Sisekaitseakadeemia korrakaitse õppetooli lektor

Sündinud 1973. aastal Paides.
Haridus: õigusteadus, *magister iuris* 2010, Tartu Ülikool.
Töö: Kaitseministeeriumi õigusosakonna õigusnõunik 2004–2008; Siseministeeriumi pääste- ja kriisireguleerimispoliitika osakonna õigusnõunik 2009–2010; Sisekaitseakadeemias: õigus- ja sotsiaalteaduste keskuse lektor 2011–2018, Politsei- ja Piirivalvekolledži lektor 2018–.

SVEN KIRSIPUU

Rahandusministeeriumi eelarvepoliitika asekantsler

Sündinud 1979. aastal Tallinnas.
Haridus: BA (majandusteadus) 2005, Tallinna Tehnikaülikool; MSc (IT) 2018, Tallinna Tehnikaülikooli IT Kolledž.
Töö: Rahandusministeeriumi maksupoliitika osakonna peaspetsialist 1997–2006; majandusanalüüsi osakonna analüütik 2006–2008; riigi rahanduse üksuse juhataja 2008–2015; peaministri rahandusnõunik 2015–2016; rahandusministeeriumi fiskaalpoliitika osakonna juhataja 2016–2019; eelarvepoliitika asekantsler 2019–.
Ühendused: Statistikanõukogu liige.

MEELIS KITSING

Estonian Business Schooli rektor, professor

Sündinud 1973. aastal Tartus.
Haridus: BA (ajalugu) 1998, Tartu Ülikool; MSc (maailma majanduse poliitika) 2001, London School of Economics (UK); MALD (rahvusvaheline majandus ja majandusõigus) 2004, Fletcher School, Tufts University (USA); PhD (poliitikateadused) 2015, Massachusettsi Ülikool (USA).
Töö: praktikant USAs: Leadership Institute 1993, Cato Institute 1994; BNSi majandusuudiste reporter 1995–1996; DDB Needham projektijuht 1996–1998; Mercuri International konsultant 1998–1999; ettevõtja ja konsultant 1999–2010; õppejõud ja teadur mitmes Euroopa ning USA ülikoolis 1998–2016; Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi majandusanalüüsi valdkonna juht 2011–2015; Riigikantselei strateegiabüroo nõunik 2015–2017; Estonian Business Schooli dotsent 2016–2018, professor 2018–, rektor 2020–; Arenguseire Keskuse uuringute juht 2017–2020.
Ühendused: Eesti Majandusteaduse Seltsi president 2016–2019; Estonian Business Schooli Senati liige 2014–; Vaba Majandusmõtte Keskuse juhataja 2013–2020; Ameerika Poliitikateaduste Ühingu infotehnoloogia ja poliitika sektsiooni juhtkomitee liige 2008–2009.

KATRIN KOOV

arhitekt, Eesti Arhitektide Liidu asepresident

Sündinud 1973. aastal Pärnus.
Haridus: arhitektuur 1997, Eesti Kunstiakadeemia; täiendkoolitus Hollandis Larensteini kõrgkoolis 1998; noorte õppejõudude programmis Londonis 2001.
Töö: Arhitektuuribüroo Eek & Mutso arhitekt 1997–1999; Coo Arhitektid arhitekt 1999–2003; Kavakava arhitektuuribüroo arhitekt ja partner 2002–2013; Eesti Kunstiakadeemias: õppejõud 2005–, maastikuarhitektuuri õppesuuna juht 2013–, Arhitektuurikooli õpetaja 2013–; arhitektuuriajakirja MAJA peatoimetaja 2014–2017; Eesti Arhitektide Liidu president 2016–2020.

KAUPO KOPPEL

Poliitikauuringute Keskuse Praxis analüütik

Sündinud: 1991. aastal Tartus.
Haridus: BA (matemaatiline statistika) 2015; MA (matemaatiline majandusteadus) 2017, Tartu Ülikool.
Töö: Poliitikauuringute keskus Praxis majandus ja sotsiaalvaldkonna analüütik 2016–.

DIANA MARNOT

Sisekaitseakadeemia sisejulgeoleku instituudi teadur

Sündinud: 1987. aastal Tallinnas.
Haridus: BA (usuteadus) 2009, MA (religiooniantropoloogia) 2011, Tartu Ülikool; MA (sisejulgeolek) 2015, Sisekaitseakadeemia; doktoriõpe (riigi- ja poliitikateadused) 2016–, Tallinna Ülikool.
Töö: Kaitseliit: Naiskodukaitse instruktor 2012–2013; Sisekaitseakadeemia teadur 2016–.

JAAN MASSO

Tartu Ülikooli majandusteaduskonna rakendusökonomeetria vanemteadur

Sündinud 1975 Tartus.
Haridus: BA (majandusteadus) 1998, MA (majandusteadus) 2001, PhD (majandusteadus) 2005, Tartu Ülikool.

Töö: Tartu Ülikooli majandusteaduskonnas ökonomeetria teadur, vanemteadur 2001–, õppetooli juhataja 2013–, matemaatilise majandusteaduse magistriõppe programmijuht 2014–. Uurimisteemad: töö-ökonoomika, ettevõtete innovaatiline tegevus, otsesed välisinvesteeringud; üldse indiviidi- ja ettevõtteandmete kombineerimine empiirilisteks uuringuteks.
Ühendused: Eesti Majandusteadlaste Seltsi liige 2003–; Euroopa Töö-ökonomistide Assotsiatsiooni (European Association of Labour Economists) liige 2004–.

ANDRO MÄND

arhitekt, Eesti Arhitektide Liidu president

Sündinud 1981. aastal Pärnus.
Haridus: arhitektuur ja linnaplaneerimine 2008, Eesti Kunstiakadeemia; täiendõpe 2006, Bauhaus Universität Weimar (Saksamaa); 2004, Washington Alexandria Architecture Center (USA).
Töö: arhitekt arhitektuuribüroodes 3+1 2006–2008; KavaKava 2008–2011; Salto 2011–; Gustav Adolfi Gümnaasiumi ruumilise projekteerimise õpetaja 2016–; Eesti Arhitektide Liidu asepresident 2018–2020; Eesti Arhitektide Liidu president 2020–.

KADRI MÄNNASOO

Tallinna Tehnikaülikooli majandusanalüüsi ja rahanduse instituudi direktor, professor

Sündinud 1972. aastal Tallinnas.
Haridus: BA (majandusteadus) 1995, Tartu Ülikool; MA (majandus ja ärijuhtimine) 1998, Stockholmi Ülikool, Rootsi; PhD (majandusteadus) 2008, Tartu Ülikool.
Töö: Eesti Panga vanem- ja juhtivspetsialist, ökonomist 1998–2007; Tartu Ülikooli erakorraline teadur 2005–2008; Eesti Panga külalisuurija 2010–2011; Swedbanki kliendianalüütika valdkonna juht 2007–2013; Tallinna Tehnikaülikooli majanduse ja rahanduse instituudi vanemteadur, professor, direktor, majandusmatemaatika, statistika ja ökonomeetria õppetooli juhataja 2010–.

Tema õppe- ja teadustöö keskendub rakenduslikule ökonomeetriale, viimased uuringud käsitlevad ettevõtete investeerimismustreid, ekspordi ja innovatsiooni seoseid, tootlikkust, ettevõtlus- ja innovatsioonitoetuste tulemuslikkust. Ta on olnud Fulbrighti stipendiaat Ameerika Ühendriikides, IUPUI Ülikoolis ning külalisteadur Soome Pangas, Hamburgi Ülikoolis ja Eesti Pangas, juhtinud rahvusvahelisi uurimisprojekte.

KRISTEL NIIDAS

Sündinud 1983. aastal Tallinnas.
Haridus: BA (õigusteadus) 2010, MA (õigusteadus) 2012, Tartu Ülikool.
Töö: Politsei- ja Piirivalveameti peaspetsialist ja isikuandmete kaitse eest vastutava isik 2010–2018; Sotsiaalministeeriumi nõunik 2018–.

NELE NISU

Sündinud 1979. aastal Tartus.
Haridus: BA (õigusteadus) 2014, MA (õigusteadus) 2017, Tartu Ülikool.
Töö: erasektoris –2015; Sotsiaalministeeriumi õigusnõunik 2015–.

MAGNUS PIIRITS

Arenguseire Keskuse ekspert

Sündinud 1987. aastal Kosel.
Haridus: BA (majandusteadus) 2012, MA (majandusteadus) 2014, majandusteaduse doktoriõpe 2014–, Tartu Ülikool.

Töö: Poliitikauuringute Keskuse Praxis nooremanalüütik 2014–2016; Eesti Panga külalisuurija 2016–2017; Poliitikauuringute Keskuse Praxis analüütik 2016–2020; Arenguseire Keskuse ekspert 2020–.

MART RAUDSAAR

Ajalehe Postimees peatoimetaja, Riigikogu Toimetiste nr 29–40 peatoimetaja

Sündinud 1973. aastal Tartus.
Haridus: BA (ajakirjandus) 1996, Tartu Ülikool; MPhil (meediauuringud) 2000, Oslo Ülikool.
Töö: ajakirja Favoriit toimetaja 1993–1996; Elva Linnavolikogu liige 1993–2002; Tartu Ülikooli õppejõud 2001–2011; ajakirja Politseileht peatoimetaja 2005–2007; Tallinna Ülikooli õppejõud 2011–2017; Eesti Ajalehtede Liidu tegevdirektor 2010–2019, Eesti Meediaettevõtete Liidu tegevdirektor 2019–2020; ajalehe Postimees peatoimetaja 2020–.
Ühendused: Eesti Meediaorganisatsioonide Liidu juhatuse liige 2011–; News Media Europe juhatuse liige 2016–.

KRISTINA REINSALU

E-riigi Akadeemia e-demokraatia valdkonna juht

Sündinud 1973. aastal Illukal.
Haridus: BA (hispaania keel ja kirjandus) 1999, MPR (avalikkussuhted ja teabekorraldus) 2003, PhD (meedia ja kommunikatsioon) 2009, Tartu Ülikool.
Töö: Ida-Viru maavalitsuse avalike suhete nõunik 2000–2003; Tartu Ülikooli sotsiaalse kommunikatsiooni õppetooli projektijuht 2003–2006, teadur 2006–2015; E-riigi Akadeemia e-demokraatia valdkonna juht 2007–.

HELLE RUUSING

Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kantselei projektijuht, Riigikogu Toimetiste nr 11–28 peatoimetaja

Sündinud 1966. aastal Viljandimaal.
Haridus: ajalugu 1989 Tartu Ülikool; täiendusõpe Bundestagis (Saksamaa Liidupäeva rahvusvaheline programm, Bundestagi saadiku büroo) ja Bonni ülikoolis (politoloogia) 1997–1998.
Töö: Kehra keskkooli ajaloo- ja kodanikuõpetuse õpetaja 1990–1997; Riigikogu Kantselei pressi- ja infoosakonna infotalituse konsultant 1997–1998 ja infonõunik 1998–2013; Riigikogu Toimetiste peatoimetaja 2005–2013; Eesti Töötukassa meedianõunik 2015–2017; Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kantselei projektijuht 2020–.

IVO SUURSOO

Tööandjate Keskliidu volikogu aseesimees, ITLi asepresident, IT-ettevõtja

Sündinud 1971. aastal Tallinnas.
Haridus: Estonian Business School, rahvusvaheline ärijuhtimine ja Executive MBA lõpetamisel.
Töö: OIXIO AS nõukogu esimees (IT) 1992–; Columbus Eesti AS juhatuse esimees (IT tarkvara) 1997–.
Ühendused: Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liidu (ITL) asepresident 2017–; Eesti Tööandjate Keskliidu volikogu aseesimees, Tööandjate Keskliidu Innovatsiooni Käivituskoja (TIKK) juht 2019–.

HELERY TASANE

Tallinna Tehnikaülikooli doktorant-nooremteadur

Sündinud 1992. aastal Pärnus.

Haridus: MA (rakenduslik majandusteadus) 2017, doktoriõpe (majandusteooria) 2017–, Tallinna Tehnikaülikool.
Töö: Janssen-Cilag Polska Sp.zo.o Eesti filiaali (Pharmaceutical Companies of Johnson & Johnson) äri- ja finantsassistent 2012–2014; HealthBook OÜ kaasasutaja 2012; Coca-Cola HBC Eesti AS Baltikumi nooremärianalüütik 2014–2015, investeerimisanalüütik 2015–2017; Tallinna Tehnikaülikooli doktorant-nooremteadur 2017–. Uurimisteema: institutsionaalsete tegurite mõju teadmusmahuka ühiskonna saavutamisel.

AUNE VALK

Haridus- ja Teadusministeeriumi analüüsiosakonna juhataja

Sündinud 1972. aastal Tallinnas.
Haridus: psühholoogia 1994, MSc (psühholoogia) 1997, PhD (psühholoogia) 2001, Tartu Ülikool; järeldoktorantuur 2004, Sussexi Ülikool (Suurbritannia) ja Clarki Ülikool (USA).
Töö: Tartu Ülikoolis: erakorraline teadur 1994–1998, avatud ülikooli prorektori abi 1999–2001, avatud ülikooli direktor 2001–2004, õppeosakonna juhataja 2004–2005, avatud ülikooli keskuse juhataja 2008–2008; Eesti Kirjandusmuuseumi teadur 2008–2012; Tallinna Ülikooli vanemteadur 2013–2014; Haridus- ja Teadusministeeriumi programmi koordinaator (PIAAC-Eesti; rahvusvaheline täiskasvanute oskuste uuring) 2010–2015, analüüsiosakonna juhataja 2014–2018; Tartu Ülikooli õppeprorektor 2018–.

UKU VARBLANE

Riigikogu Arenguseire Keskuse ekspert

Sündinud 1986. aastal Kuressaares.
Haridus: BA (majandusteadus) 2008, MA (majandusteadus) 2012, doktoriõpe (majandusteadus), Tartu Ülikool.
Töö: Tartu Ülikoolis: Euroopa Kolledži sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskuse analüütik 2010–2014, sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskuse juhataja 2015–2019, Riigikogu Arenguseire Keskuse ekspert 2019–. Osalenud enam kui 70 kodumaise ja rahvusvahelise rakendusliku teadusprojekti läbiviimisel eksperdi või töögrupi juhina. Uurimisteemad: globaalsed väärtusahelad, ettevõtete tootlikkuse tegurid, innovatsioon, otsesed välisinvesteeringud.

PIRET VILJAMAA

Eesti Rahvusraamatukogu sotsiaalia ja parlamendiraamatukogu infospetsialist

Sündinud 1971. aastal Tallinnas.
Haridus: infotöötaja 1994, Tallinna Pedagoogikaülikool.
Töö: Eesti Teaduste Akadeemia Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut 1994–2001; Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse, sotsiaalia ja parlamendiraamatukogu infospetsialist 2001–.

EINAR VÄRÄ

Haridus- ja Noorteameti rahvusvahelistumise osakonna nõunik

Sündinud 1961. aastal Karjalas.
Haridus: PhD (ajalugu) 2013, Tallinna Ülikool.
Töö: Haridus- ja Teadusministeeriumi peaekspert 2008–2013; Sihtasutuse Innove peaspetsialist ja nõunik 2014–2020; Haridus- ja Noorteameti nõunik 2020–.
Ühendused: TeaMe+ nõukoja liige 2020–.

Contents

Editor-in-Chief's Column

Tiina Kaalep
What Divides Us, What Unites Us 256

Conversation Circle

Riigikogu Toimetised Panel Discussion
Principal Value of the Strategy "Estonia 2035" Lies in Its Development Process . . . 256

Focus

Tarmo Jüristo
What Are the Best Options for Strategic Planning? 258

Henry Kattago
"Estonia 2035", Or a Strategic Comprehensive View for Steering the Development of the Country 258

Sven Kirsipuu
Challenges and Sectoral Priorities in Public Finances 259

Aune Valk
Education in 2035 260

Magnus Piirits, Kaupo Koppel
Choices for Estonia's Health Insurance System Until 2035[1] 261

Kristina Reinsalu
Opportunities and Lessons of Co-Creation 262

Ivo Suursoo
The Role of the Digital and Innovation Transition in the Strategy "Estonia 2035" . 263

Andro Mänd, Katrin Koov
Spatial Planning Challenges in Estonian Towns 264

Nele Nisu, Kristel Niidas,
Technological Innovations and Protection of Personal Data 265

Uku Varblane
Mobility Profiles of Estonian Residents Compared to the Global Trends 266

Meelis Kitsing
Chinese Investments into European Digital Platforms: What are the Future Alternatives? 266

Tea Danilov
Which Scenarios Are We Heading For? 267

[1] Peer reviewed articles.

Contents

Politics

Tunne Kelam
Estonia on Its Way into a Changing Europe 268

Studies

Jaan Masso, Kadri Männasoo, Helery Tasane
EU Business and Innovation Support Instruments Contribute to Increased Productivity and Employment 269

Diana Marnot
The Bases of Baltic Security Policies 270

Einar Värä
Development of Five Point Grading Scale in Estonia's Education System[2] 271

Silvia Kaugia
Attitudes of Estonian Residents and Judges on Intimate Partner Violence 271

Varia

Silva Kirsimägi
Legal Responsibility of Assistant Police Officer 272

Jaak Juske
White Hall of Toompea Palace Shaping the History of Estonia 273

Aare Kasemets, Aivar Jarne, Helle Ruusing, Mart Raudsaar, Tiina Kaalep
20 Years of Riigikogu Toimetised 273

Summaries 256
Index of Names 276

[2] Peer reviewed articles.

Summaries

EDITOR-IN-CHIEF'S COLUMN

What Divides Us, What Unites Us

TIINA KAALEP
Editor-in-Chief of Riigikogu Toimetised

It is very welcome that the present government included preparing the strategy "Estonia 2035" into its action programme, so that Estonia will finally have a longer-term plan. This plan will need to reach far longer than one election cycle, and ideally it should form an umbrella strategy for national strategies with a shorter time perspective and narrower topics. We have enough of narrower and shorter strategies; reportedly, we have around 50 different policy documents that cover 17 policy fields and have different time frames. In her article, Tea Danilov describes the most important development strategies of recent times and their results. I recommend reading it. As well as other articles that discuss the different aspects of the strategy "Estonia 2035".

If you read the discussion panel of politicians, you will see that the representatives of political parties approach the strategy "Estonia 2035" with moderate optimism. Some assess the process, while others assess its conformity to the Constitution, and still others see the correct focuses of specific topics, but the general attitude is positive. Of course, the strategy contains no staggering surprises. It cannot. We know where we are with our regional policy troubles, security issues, ageing population and other problems. Using data and analyses, the strategy paints a realistic picture of different sectors, and sets the direction for the future. The fact that the Government Office prepared the document in cooperation with the Ministry of Finance gives reason to expect that the objectives are linked to resources. If you want to be critical, you can pick on specific indicators by asking whether the numerical targets of the strategy are not too high and unobtainable? However, on the other hand, what is the point of setting the bar at the height you jumped the day before yesterday?

* * *

Riigikogu Toimetised has been published for 20 years. It is a good age for a journal. Up to the present, it has had five editors, who recall their fights on the front of words and deeds in the history section at the end of this issue.

CONVERSATION CIRCLE

Principal Value of the Strategy "Estonia 2035" Lies in Its Development Process

Jaak Valge (Estonian Conservative People's Party), Riina Sikkut (Social Democratic Party), Helir-Valdor Seeder (Isamaa), and Erki Savisaar (Centre Party) discussed the

Estonia 2035 strategy in the panel of the *Riigikogu Toimetised* on 14 October. The discussion was moderated by Tiina Kaalep.

Representatives of the parliamentary parties came together in a RiTo panel to discuss whether the objectives set in the strategy document Estonia 2035 were too general, or showed an adequate level of generalisation. The participants agreed that the preparatory process of the strategy benefitted from the involvement of a large portion of the Estonian population, setting a great example of participation. At the same time, not all the political parties were confident that the authors of the final version considered all their proposals equally.

Critical remarks were directed at the numerical objectives in the annex of the strategy, which seemed at least in part utopical.

JAAK VALGE: Two of our priorities have been included. One important objective formulated in the strategy is that the number of native Estonian speakers must not decrease in Estonia. This is vital, and we insisted on its inclusion. So when we talk about increasing Estonia's population, which we know can be done through migration, we do not support that. Of course, there must be migration – that goes without saying – but the newcomers must not outnumber the Estonians and turn the native population into a minority.

Another priority that was entered at our proposal concerns involvement. For a cohesive society to function and citizens to be involved in the decision making process in Estonia, public initiatives and referendums must be simplified. And the strategy now includes that in two sections at our proposal.

RIINA SIKKUT: I was amazed at how well the strategy has been brought into conformity with the Constitution, and harmonised with it: the sections on the Estonian language and culture, and on the rule of law. Usually, our development plans tend to spring from nothing or out of thin air, but this one has made a full circle. The Constitution has been taken as the starting point, and has been extended and elaborated more in detail in certain directions. I do not see that any controversial value issues have been introduced, or resolved.

ERKI SAVISAAR: Whatever the future brings, we need this general document with a broad outlook. The major flaw of strategic documents is that they are left gathering dust on a shelf and in the best case scenario are picked up again only when their term runs out. I believe that these documents should be consistently adapted; they do not need to be reviewed yearly but regularly, e.g. every five years – what has gone according to the plan, what has changed – and the objectives should be formulated again. The vision about what path to take to make Estonia more united, cohesive, healthier, and richer – I think that these are excellent general objectives. I do not see any cause for conflict between the political parties in this. That is the objective we all strive towards. Our best hope is to find an action plan that would take us there.

HELIR-VALDOR SEEDER: The document has a twofold value for me: firstly, the world continues towards openness and integration, and documents must also be integrated; and secondly, the different fields and priorities must be balanced. If we draft narrow specialised development plans without viewing the broader events in Estonia and around the world, these are not rooted in the reality and will never work. We need to see the whole background system and I think a strategic development document must view the whole, and I feel that this has been the intention here. I think some of that has been achieved. It looks at all the fields, as well as the development processes outside Estonia. It makes sense to expect that the events of the last years – the possible diminishing significance and weight of international organisations – in turn

force the Member States to face a new situation in shaping both the foreign and the security policy; in economy, there is also a potential risk of increased protectionism in countries, etc. The document encompasses in a broader and more comprehensive way the development that also affects Estonia, and I think that this is invaluable.

FOCUS

What Are the Best Options for Strategic Planning?

TARMO JÜRISTO
Centre for Policy Studies Praxis, Chairman of the Management Board

In Estonia, nearly fifty documents direct policy shaping and strategic development at the government level in more than 17 fields. The offshoot of this profusion of development plans and strategy documents is the sectoral fragmentation of the whole process, lack of coordination and evidence base, inconsistency of management systems, and inadequate cooperation between fields. The government has clearly intended to reduce the number of development plans and strategy documents in its planning process. To achieve this, the future emphasis will be on horizontal development strategies that integrate several policy fields. At the end of the current planning cycle, the 27 government level strategy documents of today will fall to 16–17 development plans on policy shaping. This is, to all intents and purposes, an opportunity to significantly refresh the entire national policy shaping strategic planning framework at once. This article draws on the current experiences to highlight certain opportunities that are worth keeping in mind.

"Estonia 2035", Or a Strategic Comprehensive View for Steering the Development of the Country

HENRY KATTAGO
Strategy Director of the Government Office

The Government of the Republic initiated preparation of the strategy "Estonia 2035" on 8 March 2018. The General Part of "Estonia 2035" constitutes a strategic development document that pursuant to Article 20(1) of the State Budget Act has to be approved by the Riigikogu. "Estonia 2035" is a strategy supporting the cooperation between the Riigikogu and the Government of the Republic in achieving the long-term objectives of Estonia. The Bill is ready to be sent to the Riigikogu.

Preparation of the strategy took place under the leadership of the Government Office and the Ministry of Finance. "Estonia 2035" has been completed as the result of a comprehensive co-creation process. All actors who wished to have a say in shaping the future of Estonia had the possibility to participate in preparation of the strategy. For that, several nationwide discussions and workshops were held, striving to ensure possibilities for participation to people living in different places in Estonia.

According to scientists, the long-term planning and governance of the country involves a collection of conceptions, activities, procedures, customs and practices that can be combined in various ways to enable different strategic approaches. The long-term development strategy of the country is not a future forecast, but a strategic comprehensive view for steering the development of the country. One should not expect linearity, effectiveness, accuracy and detailed distribution of resources from the strategic planning of

the state, because in democratic countries, where the lines of power regularly change, such expectations simply are not realistic. Besides that, the Constitution says that the state authority is exercised solely pursuant to the Constitution and laws which are in conformity therewith, and not through strategic development documents.

Considering the present level of development of Estonia, the greatest challenges faced by the state and the changes around us, Estonia does not necessarily need ambitious indicators of result, but values-based strategic objectives. A democratic and safe country that is based on freedom, justice and legality, respects the principles of rule of law and social state, and where the Estonian nation, language and culture live and develop, is the foundation for reaching the objectives. In the course of preparation of the strategy, Estonia's long-term strategic aims and policies were formulated, proceeding from future trends, development needs and possibilities of the state. The countries need forward-looking strategies in order to keep the objectives in mind, and plan and prepare in time for the changes that contribute to the development of the country and resolve the problem issues of society.

The strategy creates the framework and conditions for better organisation of the strategic and performance management of the state, including reducing the number of strategy documents and bureaucracy, participating in the economic coordination process of the European Semester and central integration of the UN sustainable development goals into the development documents of the country. In order to implement "Estonia 2035", amendments in the decision-making processes of the Riigikogu and the Government of the Republic are necessary with the aim of connecting them more with the prospects of public finances and long-term development of Estonia.

Challenges and Sectoral Priorities in Public Finances

SVEN KIRSIPUU
Deputy Secretary-General for Fiscal Policy, Ministry of Finance

Historically, fiscal policy and public finances have been surrounded by many sophisticated concepts, myths and inaccurate interpretations. In the case of economic developments, it is fairly clear that four-percent growth is better than two-percent growth, while in the case of budget deficit and national debt burden the good-bad scale is insufficient and the answer generally depends on the particular situation. In the broadest terms, the aim of fiscal policy is to balance economic development and to do so sustainably. The fiscal sustainability comparisons made before the virus outbreak showed that Estonia belonged among lower-risk countries and this depends in particular on demographic pressure on healthcare and pension costs. At the same time, financial sustainability of course tells nothing about social sustainability. According to the forecast, Estonia's tax burden will fall from the nearly 33 per cent of GDP of the recent years to below the level of 32 per cent by 2024. Low tax burden definitely has a positive impact on the potential of economic growth and competitiveness. On the other hand, as Estonia belongs in the lower quarter among European Union countries, there is no need to wonder that if it contributes nearly the highest percentage of GDP in the European Union to education, defence and culture expenditure, its social protection sector funding fell short of the European average by 5.8 per cent of GDP in 2018, that is, by nearly 1.4 billion in the then currency.

Often the question is asked in public if the countries will ever actually have to repay the loans they have taken. In practice, there are many examples where

the debt burden not only stays in place but also keeps growing over a longer period of time. Nevertheless, in the case of the majority of European countries, an attempt to reduce the debt within a certain period of time can be seen, but often the positive economic cycle is over before the debt burden can fall sufficiently low. There are indeed links between fiscal policy and economic growth, but it is important to understand that although GDP is often equalised with welfare, it is not the best indicator for it. Differently to GDP, which remains abstract for ordinary people, there are attempts to evaluate welfare with the help of various indexes, the most widespread of which is perhaps the welfare index enabling international comparison and published by the OECD (Better-Life-Index). For example, the per capita GDP of Japan and Italy is significantly higher than in Estonia when adjusted with purchasing power, amounting to 93 per cent and 95 per cent of the European Union average, respectively. At the same time, they both rank behind Estonia in the welfare ranking referred to above.

Fiscal policy challenges are often linked with the difficulty to see the whole and the long-term perspective, which is not easy to grasp or explain. This creates differences of opinion in budgetary debates both within the state sector and in the public, and understandably such debates involve arguments relating to world view. The right-wrong scale is generally too simplified for giving assessments to fiscal policy choices, extremities excluded. It is important to assess risks, to see deviations from the desired goals, to understand the impact of different decisions both in terms of macroeconomics and at the level of a business or an individual and to prioritise sufficiently in the circumstances of limited resources.

Education in 2035

AUNE VALK
University of Tartu, Vice Rector for Academic Affairs

The strategy "Estonia 2035" gives the priority over the next 15 years to the compatibility between the labour market and people's skills. We must definitely avoid a narrow view of the topic, as this would be a loss to all other Estonia's developmental challenges, as well as the labour market. A good education starts with the kindergarten, and its main objective next to (or rather, "ahead" of) developing the skills that satisfy the labour market is everyone's individual self-realisation and the shaping of a caring, cooperative, and open society. The strategy sets out six directions to introduce change in order to improve the compatibility between the skills and the labour market; the article analyses their current state and ongoing developments. These are:

- Let's base the education system on the students and make it flexible
- Let's make the know-how, skills, and attitudes of people compatible with the needs of the labour market and the structural changes in the economy
- Let's get ready for future work
- Let's improve the quality of higher education and enhance its funding
- Let's create a talent friendly environment
- Let's improve social cohesion and equal opportunities in education and labour market

To enhance the flexibility of the education system, we should solve some old unfinished tasks (further developing the prior studies and work experience system so that these would be taken into account during the admission process in exceptional cases) and tackle some new ones (micro-degrees and learning analytics). In addition to this, a number of structural reforms are planned to increase flexibility, but these are not analysed in this article.

From the point of view of future work and future skills, our results suggest that the real problems involve the inability to better apply the learned skills and to involve new people on the labour market by overcoming the gender, language, age, and health barriers, as well as a smart migration policy. The key questions are how can we keep our talents here if the attractive jobs are elsewhere, and how do we shape an environment that would attract the sharpest minds from elsewhere to Estonia.

The comparative data on the quality and funding of education in the OECD countries indicates that the higher education in Estonia today gives the graduates skills that exceed the OECD average. In the higher education systems that are more successful than ours, 1.5 percent of the GDP worth of only public or combined private and public funds are poured into higher education, which is 50 percent more than in Estonia. It is a matter of political choices whether the funding in this volume comes solely from the state or in a cooperation between the public and private sectors.

The numbers show that Estonia is not talent friendly in either the education or the labour market. We are doing very well in educating the competent average, and all right in helping those with lesser abilities. However, there are very few top performers, and better skills are also not valued on the labour market where the pay gap depends more on the gender and native tongue than on better education and skills.

Even in the area of equal opportunities, the key problems concern the gender and native language divides. A uniform Estonian school would definitely be the boldest solution to attempt in the near future, so that we would have a hope of seeing any kind of change by 2035.

Choices for Estonia's Health Insurance System Until 2035

MAGNUS PIIRITS
Foresight Centre
KAUPO KOPPEL
Think Tank Praxis

Over the last decade, life expectancy in Estonia has grown faster than the EU average. At the same time, the increase in healthy life years has ground to a halt. This means that although people live longer, illnesses and health related causes limit their participation on the labour market and increase the health care costs for the state. Developments that are out of our hands and yet affect health care include the ageing and decreasing of the population, the rapid development of personalised medicine, gene technology and biotechnology, developments on the labour market and change in the forms of work, lifelong learning, accelerating urbanisation, and global crises. The health care system allows us to influence the health insurance coverage, the level of integration of services, and the access to services and medicines.

The health insurance system is only one of the factors that have an impact on healthy life years. What kind of system should we create against the backdrop of current trends if we hope to support a healthier life? 1) Continue with the existing system and create new forms of insurance. This would provide insurance to new small groups while complicating the overall system. 2) Make the GP service universally accessible and extend it further, while the other services remain accessible to those covered by a health insurance. This would cost us around 11–15 million during the first years. 3) Make the health insurance universal. The cost of this would be ca 80 million a year during the first years. This could turn out to be an excellent long-term solution

that benefits the health of the Estonian population and ensures larger tax revenues through improved health as well as a longer and more productive participation on the labour market.

Estonia's health care expenses are low compared to the other EU countries – 6.4 percent of the GDP in 2017. So far, the health insurance funding has been based on a narrow revenue base, i.e. exclusively on salary based payments, which makes the system sensitive to economic downturns and the ageing of the population. A certain percentage of health care service costs is covered by the beneficiaries themselves by cost-sharing (24.5%). Forecasts predict a EUR 700–900 million deficit for the Health Insurance Fund in 2035, unless the tax system is changed and new allocations made. So regardless of any changes in the health insurance system, we need to tackle health insurance funding problems today because the Fund's expenses will exceed its revenues in the very near future. Unless we are willing to give up some of the medical treatments currently on offer, provide health insurance for a smaller number of people, or resign ourselves to falling behind in the introduction of smart technology, we need to reorganise or enhance the current funding model.

Opportunities and Lessons of Co-Creation

KRISTINA REINSALU
Programme Director of e-Democracy, Estonian e-Governance Academy

At present, co-creative governance seems to be more complicated than ever before. The crisis that is changing the world contains a billion intricate problems, but there is a lack of trust.

What is the role of community in finding solutions to complicated problems and shaping long-term plans and policies? What has empowered or hindered community co-creation in Estonia? What is the role of technology in co-creative policymaking? In my article, I discuss these issues, look for inspiring examples from across the world and give recommendations.

The citizen culture and rapid development of society in Estonia have common features with other East European countries, and also differences. Like our companions in fate, after the restoration of democratic government we quickly reached the stage of alienation. Representative democracy developed in full swing, carried by ambitious objectives, but political and civic culture that is influenced by historical, cultural and social context needed more time for maturing. The concept of civil society as the driving force of fighting against the government, and not the strong foundation of society, lingered in East Europe for a long time, and this did not contribute to the development.

Estonia has still done well in bringing representative and participatory democracy closer to each other and intertwining them. And although we are in the setback phase at the moment, there are some good examples of co-creation and using the energy of citizens and communities. I am of the opinion that the potential of technology is largely unused in co-creation, it is engaged more in consumer democracy.

The best examples of co-creation in Estonia have been born in the cooperation of communities and local governments.

Cities that are smartly governed make daily investment decisions and shape long-term strategies and local policies in co-creative way. I think it is important to increase the participation of individual citizen and motivate them for co-creation. It is like returning to the "I Decide Today" opinion portal, but with matured community culture, expert knowledge and moderated discussion.

Some recommendations and examples

for planning and implementation of co-creation process:

- **The process must be understandable and transparent. Result is important, but not the only important thing.** People also need quality of discussion and equal opportunities for presenting their positions.
- **We need demanding participants.** The result of co-creation is valuable only if the participants are informed and demanding.
- **More timely nudges.** In order to motivate critical and interested participants, they have to be nudged in addition to timely and well-considered sharing of information. Giving of information is often not sufficient for motivating to participate.
- **Playfulness is of help.** Playful methods could be experimented with in co-creative policy making.

Corona times have given Estonia a new opportunity to show the way in making the much-praised digital solutions serve the shock that has shaken societies, and use co-creation to solve complicated problems by providing smart solutions that would also shape future policies.

The Role of the Digital and Innovation Transition in the Strategy "Estonia 2035"

IVO SUURSOO
Manager in the Baltic region, International Technology and Consulting Company Columbus

In my article, I assess the vision document "Estonia 2035" (2020) from four aspects: the feasibility of the strategy, the role of the digital transition, the role of the innovation within the context of "Estonia 2035" and citizens' expectations to the Riigikogu. "Estonia 2035" expressly describes the dream destination.

At the same time, fifteen years is a short time for a country. "Estonia 2035" is a good vision, but for the vision to become a strategy, choices need to be made for the coming fifteen years.

The strategy contains a block "The changes needed", where the necessary changes are presented in five thematic groups, each containing four to eight desired changes; in total, there are 27 changes needed. For all of them to be launched, it would be necessary to begin to move towards nine goals during every following four-year election cycle of the Riigikogu. Once the desired changes have been selected within the framework of "Estonia 2035", it is the right time to turn to stakeholders again and to formulate missions in more detail as a result of a broad-based discussion. Under missions, we have in mind bold, inspiring goals with a wide social impact that set a clear direction. They have a targeted and measurable impact, and high innovativeness is required to accomplish them.

Digital transition means the implementation of information and telecommunications technologies in society, making the creation of value more available, faster and simpler. The lag in Estonia's digital transition is most felt in two directions: the low digitalisation of the private sector and the backwardness in fast Internet connections. In addition to two digital debts, several large solutions of Estonia's digital governance have reached or are reaching the brink of becoming morally outdated and thereby a digital bomb in a critical state is ticking in the basements of our fine-looking electronic governance.

Making use of the potential of product innovation to increase productivity is what we call innovation transition. Our aim is that all companies were engaged in research and development to innovate their products and services. Whether we will continue with a low-productivity economy or rise among the countries with a high innovativeness level and high

added value will depend on how we will be able to launch innovation.

What can the Riigikogu do? The article makes five recommendations to the Riigikogu, because the Riigikogu indeed plays an important role in the control and direction of the executive power. First, higher goals should be set for the strategic management model and, to conclude, it is recommended to transfer the research and innovation issues from the Cultural Affairs Committee to the Economic Affairs Committee.

Spatial Planning Challenges in Estonian Towns

ANDRO MÄND
Estonian Association of Architects, President
KATRIN KOOV
Architect; Estonian Association of Architects, Vice President

Spatial planning in Estonian towns has followed a fairly unruly path since the 1990s, with no broader vision to guide it. This has made the towns more inefficient and lowered the quality of their spaces. The urban population numbers have been declining steadily over the past couple of decades (except in Tallinn and Tartu). Sadly, most of the towns have not yet even recognised this problem, much less dealt with it.

The vitality of historical town centres has been harmed by a number of planning decisions whose long-term consequences have not been sufficiently analysed beforehand. The most poignant example is allowing large shopping centres to be constructed at the edge of towns. This promotes the proliferation of cars because shops have been removed from residential areas; in addition, this deals a death blow to the historical town nuclei which generally hold historically valuable buildings that the society will finds difficult and expensive to maintain when the daily life shifts to the suburbs. One of the reasons behind this problem is that towns are not in control over what goes on beyond their boundaries. The shopping centres that are jeopardising the vitality of many small Estonian towns have been built on the land owned by other local governments, which has made it extremely difficult for towns to block or manage their development.

Studies have shown that a rapid segregation process has started in Tallinn, and is likely to take off in Tartu and Pärnu as well. In Tallinn, lower income groups are being pushed out of the centre and the seaside areas. So far, the process is not yet obvious in the urban space, which is why it has not been recognised as a problem yet by the society as a whole. However, within two decades it will become a strong obstacle on the path of urban development.

Studies show without any doubt that the social cost of segregation will strongly outweigh the revenue brought in by market-led urban development. Towns must be much more assertive concerning planning on their territories. If we want our towns to be more competitive, they must become compact and heterogeneous. Both the state as well as the local governments must assess investments from the point of view of making settlements, with their ever decreasing population, more compact. From the strategic point of view, it is important to plan a socially coherent and balanced, spatially varied living environment.

Estonian local governments often lack the competence to achieve this. Sadly, the state is also not in a position to offer them help because it itself lacks a competence centre to manage developments on the national scale or offer support to the local governments. We hope that the different political and bureaucratic forces manage to come to an agreement eventually, and

that we would finally see the setting up of the Land and Spatial Development Agency *(Maa- ja Ruumiamet, MARU), which would have spatial planning competence.*

Technological Innovations and Protection of Personal Data

NELE NISU
Legal Adviser at Ministry of Social Affairs
KRISTEL NIIDAS
Adviser at Ministry of Social Affairs

The development of technology and innovation usually go hand in hand. If we want both the government and the private sector to provide better services to the public, it is necessary to find good and safe solutions for data processing. In the course of data processing, the question of how well the private lives of people are protected inevitably arises. A simple example of data processing is the verification process of the right to be carried in public transport, the purpose of which is to ascertain the existence of the right to be carried. Such a service can work when it is possible to exchange data between parties, and often it takes place in information systems unnoticeably for people. Data-based innovation can create new opportunities in health care and also across sectors. Both in Estonia and at the European Union level, attention is paid to more effective use of data by trying to find better data processing practices, and balance between the use of data and respect for privacy.

Assistance for persons with complicated care needs coordinated between social and health care sectors, which was tested in 2018–2019 within the framework of the InterRai Project, is a good point of use of data fusion. On the basis of the experience acquired from the project, the planned environment of assessment instruments could collect the questionnaires prepared by specialists, use the results of assessments and compare them. The results would give support to service providers in deciding which service or assistance the person needed the most. Another example is the decision support instrument introduced at the beginning of 2020. By fusing the data from the health professionals and the national data base, it enables to provide better treatment recommendations and instructions to patients. The next step from here is using the gene data in health care, which would allow to use all health and gene data of a patient together. In this way, there will be more possibilities for offering a new kind of approach for prevention and treatment of diseases, taking into account the individual differences of people. Such an innovative approach should also be accompanied by a legal space, so that it could be verified how and to what extent the data need to be processed in order to obtain the best result. Although Estonia has been quite progressive in this regard, the transparency of processing has to be improved in processing the increasing amount of data.

As mentioned above, both Estonia and the European Union are striving for innovation that is supported by re-use (secondary use) of data. Secondary using of data is allowed on certain conditions by the General Data Protection Regulation and the Personal Data Protection Act. However, it involves fundamental issues that still need to be discussed. For example, the arguments on when the data can be regarded as identifying a person or whether there are anonymous data at all. Modern technologies enable totally new type of data processing, where a person is not identified, so that there will be no risk of breach of privacy and no need for implementing complicated data protection regulations. Technology makes it possible to process even more data, and at the same time create better technologies for

the protection of privacy. How to implement it in Estonia in the future in the least intrusive way has to be discussed in regard to secondary use of data.

Mobility Profiles of Estonian Residents Compared to the Global Trends

UKU VARBLANE
Expert of the Foresight Centre

Over the next decades, personal mobility is facing huge changes: because of developments in mitigating climate change, technological innovation, ageing of the population, but also the consumer and mobility habits of the Y-generation. The main challenges are linked to the more sustainable and environmental nature of mobility. The importance of daily mobility as a tool for promoting public health is also increasing – more active mobility options also lead to better physical and mental health, and reduced air pollution. However, for a number of reasons, Estonia has so far followed the trend of increased use of cars at the expense of public transport and walking.

One way to summarise the mobility behaviour of the Estonian population and ways to direct it is by creating mobility profiles. Cluster analysis of mobility patterns and habits results in nine main mobility profiles. The profiles were created by using the data from the annual Kantar Emor trend survey Kompass 2020, which included not only means of mobility, socio-demographic features and places of residence, but also attitudes and mobility preferences in the near future.

The profiles offer real life explanations and examples, and prove that "nudging" towards more sustainable modes of transport calls for a fairly flexible approach. For example, these demonstrate that young members of the society, especially the so-called Y-generation, feel that the importance of a smaller environmental footprint of mobility is above average. Their consumer choices are different as are their preferences for forms of transport– renting instead of owning a car, public transport, and bicycle. Car-centric profiles show that in low-density rural areas, public transport does not generally provide an alternative to a private car in either speed or comfortability for users. For these groups, another option next to developing the accessibility of public transport is to offer targeted benefits for acquiring or renting less polluting vehicles, and to provide demand-based transport solutions.

Inevitably, it is not possible to direct all members of the society to use public transport, or bicycles and personal transporters. However, the profiles highlight various target groups and options about how and where to invest energy and funds to contribute to the more sustainable mobility goal. The analysis also confirms the general options – developing public transport in urban areas, more numerous and comfortable bicycle roads and a more sustainable vehicle fleet in rural areas. The profiles also demonstrate that the local government plays an important role in directing mobility while planning residential areas, services and retail trade, as well as during the spatial planning of local services.

Chinese Investments into European Digital Platforms: What are the Future Alternatives?

MEELIS KITSING
Professor, Rector of the Estonian Business School

The increase of the importance of China in global economy and politics is strongly

connected with developing of digital platforms. This is reflected in the painful reactions of the United States in regard to the digital infrastructure company Huawei and the social media application TikTok. It is necessary to pay more attention to China's investments into the European digital platforms and into platform-type companies in the wider sense.

These investments cannot be treated as simple economic transactions, because the business models based on platform logic make profit from the network effect and asymmetry of information, which enables to increase market concentration by "locking up" the users. The article points out that China's investments in the EU mainly focus on the energy, transport, finance and technology sectors, which are characterised by platformisation. Platform-type business models not only create preconditions for the emergence of strong market concentration, but also contain serious political and social risks. Therefore, it is necessary to think of alternative solutions.

The best way for future mapping of possible alternatives is to proceed from planning of scenarios, which brings out the positive and negative aspects of different choices for policy makers. This article uses the global lines of power scenarios prepared by the Foresight Centre as the basis for simulating the possible future scenarios of China's investments.

Using the global lines of power scenarios prepared by the Foresight Centre, four different alternatives for Chinese investments in the future were described. In these scenarios, the main key factors are the extent of cooperation in the EU and the capability to develop infrastructure, including the digital infrastructure, in the widest sense. The cooperation within the EU may become closer or weaker in the next 15 years.

Infrastructure is increasingly becoming a geopolitical instrument and the effectiveness of its use directly proceeds from the platformisation described above. The key question during the next 15 years is: to what extent the EU will assume the leading role in developing the digital, energy and transport sectors, or if mainly the private sector, the cities, China or the United States will contribute to the development of European infrastructure.

The scenarios mostly predict that it will become more difficult for China to invest into the EU platforms, but there will be different reasons for that, from the improvement of the EU's position to its lagging behind globally. Only in the case of one scenario, it was possible to speak of the strong continuation of Chinese investments during the next 15 years, but this took place only in certain regions of the EU that do not have strong cooperation with the USA.

It may be concluded from this that China's investments in the digital platforms of the EU will in the future be mostly influenced by structural factors, and not current political decisions. If that assumption does not hold true, this treatment has not managed to adequately perceive the numerous possible future developments that influence China's investments into European digital platforms.

Which Scenarios Are We Heading For?

TEA DANILOV
Head of Foresight Centre

In 2017–2018, the Foresight Centre created three sets of scenarios: on governance and e-governance, labour market, and productivity. What could we conclude from these sets today – can we already see where we are coming from, and where we are going?

Two years and one corona crisis later, we have moved far from the Talent Centre Tallinn scenario of rapid technological development, open borders, and Tallinn

becoming an important attraction centre in the Northern Baltic region. The corona crisis and the decisions made in its wake have practically stopped the cross-border movement of people. Although this is probably only a temporary interruption, the future of migration is by far not clear. Unemployment has also skyrocketed with the corona crisis.

The current situation is strikingly similar to the New World of Labour, which describes high and long-term unemployment in combination with closed borders. Immigration from third countries is blocked, and automation and digitisation eliminate more jobs than are created. However, the unemployment caused by the corona crisis is different in nature and hopefully for the most part short term. But the accelerated course towards automation and the transfer of business activities into the internet as a result of the crisis means that unemployment could stay above the pre-crisis level in the long term, and the desirable skill sets change.

In the productivity scenario analysis from 2017–2018, one of the crucial question was whether global economy would continue globalising, or would it become regionalised. With the escalating trade wars, disconnecting of global supply chains based on the origin of the capital (the cases of Huawei and TikTok), or also the possible incompatibility of new digital technology standards around the world (such as 5G base technologies), it becomes clear that in only a few years we have taken quite a big step towards a more fragmented and regionalised global economy.

Among the governance scenarios, the idea of a minimalist state, i.e. the *Night Watchman State*, has currently been put on hold, but it would be too early to say if it would remain that way. Will the current overspending force us to tighten our belts in the future, and streamline the functions of the state?

The corona crisis has taken us somewhat closer to the scenarios *Entrepreneurial State* and *Caretaker State*. In the first one, the state behaves like a large company, making investments and prioritising the development of certain fields. The second one includes an improved social safety net for the population but also increases government intervention into the lives of the citizens, preventing and taxing vices, and protecting people from their own potentially harmful decisions. We can draw a clear parallel here with protecting the people from the virus – how strict should the restrictions be, or to what extent could the state rely on the individuals' ability to adequately assess the situation and protect themselves?

It is general knowledge that crises have the potential to change the ruling political paradigms. Although the corona crisis is quite a testing stone for governance, it could help to break out of path dependence and look at the options with more openness, combining these into the best possible portfolio.

POLITICS

Estonia on Its Way into a Changing Europe

TUNNE KELAM
Member of European Parliament 2004–2019; Member of the 7th, 8th, 9th, and 10th Riigikogu

After Estonia restored its independence in 1991, the first instinct of the national leaders was to join the united Europe as soon as possible. There was no doubt that if we were to get stuck somewhere in the mid-zone with our Soviet baggage, our freshly won independence would have wilted in no time. Two strategic objectives involved the accession to the European Union and to NATO. Only membership in these international organisations could ensure us safety, economic-political stability, but also the necessary stimulus for carrying out fundamental reforms.

Estonia's chain of successes might create an illusion that no other way was possible. Yet the possibility that the development could have been blighted by negative influences or been cut short altogether was at least equally as strong. For this reason, we need to recognise and appreciate the efforts of Estonia's institutions and parliament that took us to our two main goals in less than thirteen years after the restoration of our independence. The European Affairs Committee (EAC) was established in 1997 and developed into the leader and coordinator in the harmonisation of Estonia's legislation at the parliamentary level. The key issue in harmonising Estonia's legislation with the EU *acquis was the ratio between pace and quality. The results were mostly consensual.*

Regular contacts with the European Parliament turned out to be an important asset during our rapprochement with the EU. A special Riigikogu and EP Joint Parliamentary Committee (JPC) was formed in the EP on 29 January 1997. Official meetings took place twice a year – in Tallinn and in Brussels. You can say that the majority of our colleagues in the European Parliament were the most sympathetic and supportive of Estonia's efforts, out of all the EU institutions.

COSAC conferences (Meeting of the Chairpersons of the Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs of Parliaments of the European Union) were an important international outlet in the parliamentary cooperation of the EU Member States and candidate countries. The regular COSAC conferences allowed us to plug into the parliamentary communication of the EU Member States, present the positions that were important for Estonia, and obtain support for these.

Representatives of the Estonian parliament and government participated in the work of the Convent on the Future of Europe, which had been established in December 2001 by a decision of the Council of Europe. The Convent sought a constructive balance between the imminent enlargement of the EU and the structural reforms inside the Union. The work of the Convent culminated with the EU Constitutional Treaty. We received a portent warning signal of the perils ahead from the EU Constitutional Treaty ratification process. This unexpectedly and dramatically brought to light the fears of the "old" Member States when faced with a massive historical enlargement of the Union. This resulted in the French and Dutch citizens rejecting the document drafted by the Convent on the Future. It has remained clear that the "old" Europe continues to struggle to "take in" the 13 new members from 2004–2013. However, the result is better than might perhaps have been expected. Despite the negative forecasts, Estonia did well to concentrate all its efforts on homework, fulfilling the membership requirements, avoiding any excuses to hold back the process. Our successful preparations were founded on determination and consensus on the national level.

STUDIES

EU Business and Innovation Support Instruments Contribute to Increased Productivity and Employment

JAAN MASSO
University of Tartu, School of Economics and Business Administration, Senior Research Fellow in Applied Econometrics
KADRI MÄNNASOO
Tallinn University of Technology, Department of Economics and Finance, Professor
HELERY TASANE
Tallinn University of Technology, Department of Economics and Finance, PhD student and Junior Researcher

This article analyses the effects of the European Union Cohesion Policy Structural Funds on the performance of Estonian companies in terms of productivity, job creation, and exports. In the period of 2014–2020, a total of EUR 4.4. billion was granted to Estonia, which was the highest support allocation per capita in Europe; a significant share of that support was granted to activities that promoted the growth and competitiveness of small and medium sized enterprises (SMEs). The study employed a rich dataset on the sum total of Estonian companies as well as detailed records on support allocations. The results over the years of 2015–2018, which were characterised by strong economic growth, showed that the grants increased the productivity of the supported businesses by nearly 50%. Although the COVID-19-induced crisis has dramatically changed the economic environment, it will not completely nullify what has already been achieved in business productivity and competitiveness, and that will help the companies to cope with the challenges of economic discomfort.

The Bases of Baltic Security Policies

DIANA MARNOT
Research Fellow, Estonian Academy of Security Sciences

The article gives an overview of the security trends and national activity measures of the Baltic states. The paper is based on the analysis "A comparison of the Baltic security policy documents" that the author carried out in the Estonian Academy of Security Sciences. The article points out the main security threats, and national attitudes to terrorism and organised crime are described in more detail on the basis of the documents of the Baltic States. Fighting against such security threats like terrorism, organised crime and corruption is mainly the task of the states, but every Baltic country has highlighted the possibilities for its citizens to stand against such types of crimes. Raising the awareness of the population is one of the main national measures. For example, the Lithuanian security policy document emphasises that the people oppose drugs and psychotropic substances because organised crime distributes them. Estonia and Latvia also emphasise the education of society. Estonia considers the awareness of the population the most efficient measure in the prevention of radicalisation. At the same time, when shaping the national security policy, the government cannot rely only on informing the citizens. Both Latvia and Lithuania have underlined the importance of national regional development because the poverty of the population in its turn gives rise to new threats to internal security.

The article highlights various activities of Latvia and Lithuania that are recommended as worth considering transposing into the Estonian security policy. Among the events of the summer and autumn of 2020, the elections in Belarus and the ensuing developments definitely take the centre stage. Taking into account the country's connection to Russia, the need for the Baltics to support the Belarusian citizens is pointed out, because Belarus' falling totally in the Russian sphere of influence is strategically very inconvenient for the Baltic countries. The ongoing conflict in Ukraine should also be taken into account. Only Latvia has stressed the need to support the country in its security policy document. It is important to recognise that conflicts abroad can become a serious concern for the internal security of every country because of illegal migration, organised crime or corruption brought about by them. Thereby the main message of the article is to develop further the cooperation of the Baltic States in order to ensure the general security and safety of the three countries.

Development of Five Point Grading Scale in Estonia's Education System

EINAR VÄRÄ
Adviser, Internationalisation Department, Education and Youth Authority

The article looks at the five point grading scale used in the Estonian general education system, tracing its history from its introduction in the first half of the 19th century until today. The familiar five point grading scale with its two failing grades was adopted by the Ministry of Education of the Russian Empire (which then governed the Estonian territories) as an experiment in 1837. This was first applied in county schools and gymnasiums that were governed by the Ministry. It was ultimately confirmed nine years later. This system was also introduced in Estonia; for example, it was adopted along with the 1849 curriculum in the Tallinn Governorate Gymnasium (now Gustav Adolf Grammar School). By the end of the century, the five point grading scale had become prevalent in the county schools and gymnasiums of the Russian Empire, though other types of schools also used other grading scales. Questions about the need and usefulness of the numerical grading system were raised in the second half of the 19th century. A three point grading scale was introduced for a period in the newly independent Republic of Estonia (unsatisfactory, satisfactory, good). The system attracted strong criticism from the start. The familiar five point scale (weak, lacking, satisfactory, good, and very good) of the Tsarist era was reintroduced in the Republic of Estonia in 1934. The Bolshevik Russia initially abandoned any kind of grading scales completely, but eventually the Tsarist era five point scale was restored there as well in 1935. During the same period, Latvia was using a four point scale (from two to five), and Lithuania a five point scale. After the Baltic states were incorporated into the Soviet Union, the strongly centralised Soviet education system was forcibly applied in Estonia. This also concerned grading. After World War II, the USSR was using a numerical grading scale from one to five, where 1 and 2 were failing grades. After a while, the numbers were again qualified by adjectives (weak, lacking, satisfactory, good, and very good). The social changes of the end of the 1980s brought the issue of grading back up for discussion. After the collapse of the Soviet Union in 1991, the (again) independent countries started to shape their education policies. Several countries gave up the five point grading scale and transferred to a four (Kazakhstan), ten (Latvia, Lithuania, Georgia, Moldova, Belarus), twelve (Ukraine), or twenty (Armenia) point scale. The five point grading scale with its two failing grades is still used in Estonia, but also Russia, Kyrgyzstan, Uzbekistan, Tajikistan, Turkmenistan, and Azerbaijan. A five point grading scale is also used in many countries that have never belonged to the Russian Empire or the Soviet Union (e.g. the Balkans), but these include only one failing grade. Estonia would benefit from a grading system that would reflect the development of the student, instead of the "depth of their failure" (la profondità del fallimento) to quote Leonardo da Vinci.

Attitudes of Estonian Residents and Judges on Intimate Partner Violence

SILVIA KAUGIA
University of Tartu, Lecturer of Comparative Law

A corner stone in protecting victims of intimate partner violence and controlling violent acts in intimate relationships is the attitude of the population and of the appliers of law.

Studies suggest that intimate partner violence is seen as a problem in Estonia by all the respondents. The respondents (both legal professionals as well as participants in the population study) view psychological and physical violence as more serious problems than sexual violence. The women see all forms of violence as a bigger problem than the men, and Estonians as a bigger problem than the other ethnic communities in Estonia. Violence is seen as a very serious or fairly serious problem by mostly the young people: psychological violence is considered a very serious or a fairly serious problem by 75% of 20–29 year old respondents in Estonia, physical violence by 75% of the 15–19 year olds, and sexual violence by 66% of the 15–19 year old age group.

What is worrying is the fact that a relatively large part of the population study respondents seem blind to the violence of violent acts. For example, four percent of the respondents did not consider it violence to threaten the spouse (partner) with violence, three percent – to use force against the spouse (partner) or apply physical force to coerce the spouse (partner) to have sexual intercourse, or to have sexual intercourse without the consent of the spouse (partner).

More important than knowing how the valid legislation views the outlined violent acts, if at all, is knowing whether the people perceive these acts as violence or not. The victim turns to the police only in cases where they see the behaviour they are subjected to as violence that they are not forced to endure or suffer. "Knowing" this would allow the victim to step out of self-recriminations and try to break out of the circle of violence. If we do not recognise violence, it is difficult to stand up to it, not to mention prevent or combat it.

The population is largely positive about the work of the courts: most respondents commented that courts work politely, correctly, fairly, thoroughly, treating all the clients equally and in a client oriented way. The respondents were the most sceptical about the ability of the courts to effectively and efficiently control domestic violence. At the same time, nearly one in two respondents could not rate the work of the courts. Clearly, they have no personal experiences with the work of the courts.

Analysis of court files shows that the majority of intimate relationship violence cases have been resolved through settlement proceedings; this is true even in cases where the violence was systematic, a weapon was used or threatened with, or even when the victim had received injuries that they themselves described as serious or even life-threatening.

The author hopes to see a change in the attitude of judges towards intimate relationship violence and particularly towards its victims. Estonia's accession to the Istanbul Convention has brought along changes in the work of the courts, as we can see from the fact that we could not find any judicial decisions in the *Riigi Teataja (the official journal) that corresponded to the criteria of the analysis carried out on the judicial decisions made in 2019–2020.*

VARIA

Legal Responsibility of Assistant Police Officer

SILVA KIRSIMÄGI
Lecturer, Chair of Law Enforcement, Estonian Academy of Security Sciences

The article discusses the legal responsibility of assistant police officer and the supervision exercised over their activities. During the time the assistant police officer who performs police duties on a voluntary basis participates in police activities, they are a representative of state authority whose legitimate orders are mandatory. An assistant police officer is competent to assist the police in preventing, ascertaining and countering a threat endangering public

order and in eliminating a breach of public order. The author holds the position that the issues relating to the responsibility of an assistant police officer are not legally intelligible. Assistant police officer is indeed an integral part of the police system but he or she is not a police officer, that is, state public servant with regard to whom the provisions regulating an official's liability could be applied. For example, in the cases when an assistant police officer causes damage to a person with his or her activities upon performance of his or her police duty it cannot be said unambiguously whether the assistant police officer is liable to the victim in the same manner as the police officer who gave the unlawful order as a result of which the damage was caused. The article explores whether the regulation concerning the supervision exercised over the activities of assistant police officers is legally clear and enables to check effectively the activities of assistant police officers in the performance of police duty.

White Hall of Toompea Palace Shaping the History of Estonia

JAAK JUSKE
Member of the Riigikogu, Social Democratic Party

The most important room in the Government Building of the Province of Estonia or Toompea Palace, which was built during the reign of Catherine II 250 years ago, is the White Hall. It got its present name and appearance during the reconstruction works in 1935. During the last one hundred years, the White Hall has been a very important place for the statehood of Estonia. Several decisions that changed history have been made here.

On 28 November (O.S. 15 November) 1917, the Estonian Provincial Assembly held its historical sitting in the White Hall and adopted a resolution with which it declared itself the highest authority in Estonia until the Constituent Assembly, that was to be elected, decided the future government of Estonia. This paved way for the final declaration of independence three months later.

The Estonian Constituent Assembly convened in the Estonia Concert Hall in April 1919 and later held its sittings in the White Hall, where it passed the Land Reform Act on10 October. This Act ended the time of manors in Estonia. The main task of the 120-member Constituent Assembly was drafting the first Constitution for the young Republic of Estonia. The Constitution was adopted in the White Hall on 15 June 1920. The Constituent Assembly ended its work in December that year, handing its functions over to the first Riigikogu.

From 4 January 1921, the Riigikogu held its sittings in the White Hall. The Riigikogu Building and the Session Hall were still being built, they were completed in autumn 1922.

Both before World War II and after the restoration of independence, the executive power, the Government of the Republic, held its sittings in the White Hall. The last sitting of the Government in Toompea Castle was held on 1 August 2000 and chaired by Prime Minister Mart Laar. Then the Government moved to the newly renovated Stenbock House.

After the Government moved out, the White Hall became a place for holding the formal events organised by the Riigikogu, and it is used as such today.

RIIGIKOGU TOIMETISED 20

20 Years of Riigikogu Toimetised

Riigikogu Toimetised (RiTo) has been published now for 20 years. To mark the occasion, we asked its Editors-in-Chief to

think back on their priorities while editing the journal.

AARE KASEMETS
Editor-in-Chief of Riigikogu Toimetised issues 1–3
By the end of the 1990s, we had a wealth of good examples of journals on parliamentary policy, legislative drafting and other topics from around the world, but the idea was still novel in Estonia. We put our heads together to create an interesting and useful journal purely out of the information flows circulating within and around the representative body of our small nation, hoping that this would also serve as a foundation for improving the quality of legislation. It is critical that one edition presents the positions of representatives from the parliament and other constitutional institutions as well as Estonian universities, state authorities, and more active businesses and NGOs. It was important for us to ensure that both the coalition and opposition parties were represented. I saw the mission of the RiTo as building a permanent connection between Estonian-medium scientific research and the Riigikogu information space, and defining important political analyses in the spirit of the preamble of the Constitution.

AIVAR JARNE
Editor-in-Chief of Riigikogu Toimetised issues 4–10
The authors from whom the contributions were commissioned had to have something valuable to say to the readers from the point of view of the criteria set by the journal, and they had to present their ideas in a well-argued way. Discussions on important topics have also been a part of Riigikogu Toimetised. I remember that the heated discussion between Professors Ülo Vooglaid and Mikko Lagerspetz on the situation of social sciences in Estonia ran through several issues. The essence of the European Union, and the relations between Estonia and the European Union were discussed from every aspect in greater detail and for a longer time. It was in the years when Estonia acceded to the European Union.

HELLE RUUSING
Editor-in-Chief of Riigikogu Toimetised issues 11–28
Over these 20 years, a number of interesting, necessary and educational texts have been published. Many of these will grow in value over time.

Almost yearly, I heard the suggestion that I should outsource the publishing side to a publishing house. This would have been a simple solution legally but would not have allowed to keep together a stable team, which is the foundation of quality. The role of the Editor-in-Chief was to keep the team together and to inspire them. Members of the editorial board did not stop at reviewing and confirming the received contributions, but also took an active role in proposing topics and involving authors, as well as writing articles.

It is worth noting that RiTo was and has remained one of the few publications that publishes research articles in the Estonian language. We started by publishing a couple of peer-reviewed articles in every issue. RiTo faced the dilemma of, on the one hand, publishing research based articles and remaining well-balanced, and on the other, competing in a public media space where the published material is obviously more superficial and of the moment.

MART RAUDSAAR
Editor-in-Chief of Riigikogu Toimetised issues 29–40
My objective was to take the journal to a new level, improving its readability while maintaining the quality standards of a research journal. RiTo is a unique publication that should help the members of the Riigikogu in issues of national importance by offering analyses and focus articles, as the MPs do not employ personal assistants

because of the particularity of our parliamentarianism. I have not heard of any other national parliament having its own journal that could be compared to RiTo.

My premises in reforming the journal were the following: every issue should have a specific focus topic that the co-authors could study from different aspects; the journal must be on the level of popular science to make it accessible for readers; part of the journal could still be peer-reviewed, which would help to motivate researchers to contribute; the journal must be aesthetically pleasing and up-to date.

TIINA KAALEP
Editor-in-Chief of Riigikogu Toimetised issues 41–
It is important to know the target group of the journal: university students, followers of politics, politicians, civil servants, or casual readers. I think that the current principal reader group of RiTo are university students, who are able to use particularly the research articles and summaries in their studies. The journal is probably also read by civil servants. There is room for improvement in attracting politicians to take part in discussion panels and giving feedback on published materials. And followers of politics in the widest sense is a target group that our journal has not managed to reach. This means that the new editor must start chasing them down because they won't come to us on their own.

Publishing research papers is part of RiTo and will remain so, as I see it. Another central topic – politics – is the core of RiTo. The pivotal task of RiTo could be the role of an assisting instrument in policy shaping, offering background and fresh argumentation, and I'm not only thinking about politicians at the level of the parliament, but also in local governments and ministries. And it would be nice if policy shapers could write thoughtful and well argued articles on their fields of expertise. By this I mean members of the Riigikogu, local governments, civil servants, and private sector leaders.

Nimeregister

Aaben, Laura 71
Aarna, Olav 236
Aavik, Johannes 178, 185
Aaviksoo, Ain 117
Abdel Fattah Al-Sisi 213
Abdõldajev, Mõkdõbek 218
Abuzour, Aseel S. 53, 61
Acar, Oguz A. 81, 83
Adams, Jüri 243
Adamski, Władysław 83
Adra-Entsik, Anu 241–242
Ainsaar, Mare 126
Akopjan, Tigran 212
Aksen, Merli 182, 184–185
Aleksander I, Venemaa keiser 175
Alijev, Ilham 212
Amato, Giuliano 157
Ammas, Andres 243
Andresen, Lembit 175–177, 185
Anni, Kertu 98, 104
Annus, Taavi 203, 208
Anspal, Sten 71
Arcesati, Rebecca 132
Arjakas, Küllo 229, 235–236
Aron, Raul 92, 94
Arrak, Kadri 71
Arthur, W. Brian 131
Arumäe, Kati 190
Atambajev, Almazbek 218
Atanasovski, Emil 220
Aumann, J. 177, 185
Axford, Barrie 83
Axford, Barrie 83
Bachmann, Talis 190, 199
Bachtrögler, Julia 161, 164
Bakhshi, Hasan 54, 61
Barrau, Alain 153
Bečić , Aleksa 220
Becker, Sascha O. 161, 164
Benander, Ruth 53, 61
Berg, Eiki 233, 235
Beugelsdijk, Maaike 161, 164
Beveridge, William 70
Biden, Joe 133
Bildt, Carl 156
Bogdanov, Dan 115–116
Boiko, A. 180, 185
Bolotova, J. 175, 178, 180, 185
Borisov, Bojko 213
Boronov, Kubatbek 218
Bouterse, Dési 224
Braniff, William 166, 172
Brynjolfsson, Erik 131, 136, 138
Bryson, John M. 27, 37
Cantijoch, Marta 79, 83
Castro, Alberto 127
Catherine II vt Katariina II
Cavill, Nick 127
Cennamo, Carmelo 137
Cerulus, Laurens 130, 136
Chandrakanthan, Sivanesathurai 224
Churchill, Winston 154
Coffman, Jennifer L. 199
Coudenhove-Kalergi, Richard von 152
Covey, Franklin 85
Cox, Martha J. 199
Criado, J. Ignacio 77, 83
Crouch, Colin 74, 83
Cusumano, Michael A. 132, 136–137
Cutolo, Donato 132, 136
Dahlgren, Peter 74, 79, 83
Danilov, Tea 5, 53, 61, 139, 247, 256
Davari, Bijan 106
De Backer, Koen 144, 149
De Maeseneire, Wouter 160, 164
Dehaene, Jean–Luc 157
Downing, Jonathan M. 61
Džaparov, Sadõr 218
Dubček, Alexander 156
Duda, Andrzej 221
Đukanović, Milo 220
Döpfner, Mathias 130, 136
Eamets, Raul 56, 61–62
Eek, Linda Liis 37
Egger, Peter H. 164
Egon Klepsch 156
Eijffinger, Sylvester 161, 164
Erdoğan, Esra 226
Erdoğan, Recep Tayyip 225–226
Erikson, Merle 64, 71

Eskor, Julia 185
Espenberg, Siim 117
Etverk, Jüri 117
Evans, David S. 131, 137
Everitt, Brian S. 122, 127
Fattorini, Loredana 161, 164
Filippov, Madis 109, 117
Finkel, Elyssa 117
Fletcher, Austin Barclay 250
Foroohar, Rana 132, 137
Forselius, Bengt Gottfried 249
Fratesi, Ugo 161, 164
Frey, Carl Benedikt 54, 61, 140, 149
Fuchs, Christian 74, 83
Fulbright, J. William 251
Galandini, Silvia 83
Gantz, Benny 216
Gawer, Annabelle 132, 137
Ghazawneh, Ahmad 132, 137
Ghodsi, Mohammad Mahdi 164
Gibson, Rachel 83
Gill, Chris 130, 137
Giscard d'Estaing, Valéry 157
Godement, Françoise 133, 137
Goldstein, Thalia R. 62
Gorton, Slade 156
Green, Andrew 141, 150
Gross, Anna 130, 137
Gräzin, Igor 229, 231, 235–236
Gustafsson, Hanna C. 189, 199
Gustav II Adolf, Rootsi kuningas 174, 176, 185–186, 247, 251, 271
Götschi, Thomas 127
Haav, Kaarel 235
Habermas, Jürgen 74, 83
Habicht, Triin 64, 72
Hagen-Zanker, Jessica 65, 71
Hague, Barry N. 83
Hain, Peter 157
Halapuu, Vivika 53, 62
Hale, Matthew 77, 83
Hallaste, Hillar 156
Hamilton Edwards, Lauren 37
Hammer, Kati 235
Harris, Latonya S. 199
Harvey, Nigel 137
Haste, Helen 52, 62
Hazak, Aaro 94, 150
Haugas, Sandra 62
Hein, Heili 94, 150
Heiskanen, Eva 83
Held, David 74, 83
Henfridsson, Ola 132, 137
Hensher, David A. 128
Herkel, Andres 243
Hitler, Adolf 152
Hoyle, Lindsay 224
Huggins, Richard 83
Ḥusnī Mubārak 166
Hänni, Lia 157
Ilp, Anu 117
Ilves, Toomas–Hendrik 157
Isakov, Sapar 218
Isenberg, David 131, 137
Jaani, Karin 156
Jack Ma 130
Jacobides, Michael G. 132, 137
Jahilo, Peep 242
Janno, Richard 184
Jarne, Aivar 236, 247, 274
Jayasekara, Premalal 224
John Kerr 157
Johnson, Boris 225
Juske, Jaak 209, 247, 273
Jõeste, Marje 237
Jõulu, Kaleph 175, 185
Järve, Janno 62, 71
Jürimäe, Maria 185
Jüristo, Tarmo 21, 37, 248, 258
Jüssi, Mari 120, 128
Kaalep, Tiina . . . 5, 7–19, 244–245, 248, 256–257, 275
Kaasik, Mana 78–79
Kaczyński, Jarosław 221
Kaevats, Ülo 236
Kahlmeier, Sonja 122, 127
Kaiv, Johannes 178–179, 185
Kalda, Ruth 64, 71
Kaljulaid, Kersti 37
Kallaste, Epp 66, 71
Kanger, Liina 206, 208
Kann, Nikolai 179
Kaplinski, Jaan 239
Karajantševa, Tsveta 213
Karindi, Liisi 130, 137
Kase, Helve 199
Kasemets, Aare 228–235
Kasemets, Aare 6, 228–236, 248, 274
Kaseorg, Merike 242
Kaska, Mart 62, 71
Kasparsons, Kārlis 180
Kazakova, I. 175, 185
Katariina II, Venemaa keisrinna 175, 273
Kathiresan, Sekar 71
Katz, Michael L. 131, 137
Kattago, Henry 22, 27, 33, 37, 248, 258
Kattel, Rainer 25–26

Kaufmann, Pjotr von 177
Kaugia, Silvia 189–190, 199–200, 249, 271
Kelam, Tunne 151, 249, 268
Kelly, Michael P. 83
Keneš, Žogorka 218
Kennedy, John F. 25, 225
Kenney, Martin 132, 136–137
Kents, J. 179, 186
Kerge, Signe 114, 117
Keymaster, Andrew 171
Kiivet, Allan 71
Kirch, Marika 235
Kirsimägi, Silva 201, 249, 272
Kirsipuu, Sven 39, 249, 259
Kitsing, Meelis . . . . . 129, 132, 137, 147–148, ... 150, 250, 266
Kivi, Laura 71
Klesment, Martin 62
Knickman, James R. 71
Koehler, Derek J. 137
Koik, Aire 173, 185
Kolomoiskõi, Igor 226
Koov, Aigar 117
Koov, Katrin 95, 250, 264
Koppel, Kaupo . . . 60, 62–63, 66–67, 71, 250, 261
Kostabi, Ivar 237
Kreutzwald, Friedrich Reinhold 249
Krikmann, Arvo 175, 186
Krzyzanowski, Michal 128
Krusell, Siim 62
Kruus, Priit 64, 71
Kruuse, K. 128
Kuddo, Arvo 117
Kullasepp, Kuldar 106, 117
Kuna-Dibbert, Birgit 128
Kurvits, Aleksander 178–179, 185
Kuul, Marek 77, 83
Kuulbärk-Luigetee, Eduard 184, 186
Kvale, Steinar 174, 186
Kõre, Jüri 107, 117
Käis, Johannes 178–179, 181, 186
Käärik, Henn 233
Laaneots, Ants 243
Laanpere, Viime 237, 242
Laar, Mart 210, 273
Lagerspetz, Mikko 236
Lambing, Mario 62
Landau, Sabine 127
Langley, Hillary A. 199
Larcon, Jean–Paul 131, 137
Laul, Endel 174, 176–177, 186
Lauren, Ave. 142, 150
Laurimäe, Merilen 68, 71
Lauristin, Marju 74, 83, 229, 233, 235
Leese, Morven 9
Lehner, Matthias 83
Leonardo da Vinci 184, 271
Lepajõe, Marju 18
Leppik, Marianne 56, 62
Lewis, Penny J. 61
Liimets, Andrei 81, 83
Liiv, Anti 231
Lippus, Madle 73, 84
Litman, Todd 122, 128
Loader, Brian D. 83
Lotman, Eno–Martin 71
Lukas, Tõnis 229, 235
Łukašenka, Aljaksandr 220
Lunatšarski, Anatoli 180
Luuk, Erle 71
Machonin, Pavel 83
Macron, Emmanuel 222
Marcińczak, Szymon 100, 104
Marnot, Diana 165, 172, 250, 270
Marteau, Theresa M. 81, 83
Martinson, Enn 178, 186
Maruste, Rait 190, 199
Masso, Jaan 159, 250, 269
Masso, Märt 58, 62, 68–71
Mazzucato, Mariana 25–26
Mattisen, Heli 56, 62
Maurer, Hartmut 201, 208
McConnell, Mitch 212
McGinnis, J. Michael 67, 71
McPh (McPherson), Martha 87, 94
Mee, Raul 29, 33, 169
Meri, Ahto 242
Meri, Lennart 151, 201
Meri, Mart 236
Merkel, Angela 217, 220, 222–223
Mets, Urve 64, 71
Meuleman, Miguel 160, 164
Michelson, Liina 62
Mihkelson, Marko 243
Modise, Thandi 218
Molotov, Vjatšeslav 212, 218
Mont, Oksana 81, 83
Moon Jae-in 220
Mozhaeva, Irina 117
Možajeva, O. 183, 186
Mu'ammar al–Qadhdhāfī 166
Mulley, Corinne 128
Murgia, Madhumita 130, 137
Murutar, Asser 233
Musso, Juliet 83
Musterd, Sako 100, 104

Nimeregister

Mägi, Eve 62
Mänd, Andro 95, 101, 251, 264
Mängel, Toivo 235
Männasoo, Kadri . . . 91, 94, 143, 150, 159, 251, 269
Narits, Raul 189–190, 199–200, 236, 246
Navalnõi, Aleksei 218–219, 227
Netanyahu, Benjamin 216
Nigul, Jaak 18
Niidas, Kristel 105, 251, 265
Nisu, Nele 105, 251, 265
Noe, Thomas H. 131, 137
Nutt, Mart 243
Nõmmela, Kaidi 185
Ogilvie, David 83
Ohlberg, Mareike 137
Oissar, Edgar 181, 186
Oja, Tõnu 98, 104
Ojala, T. 119, 5, 128
Olju, Moonika 117
Orbán, Viktor 226–227
Ornstein, Peter A. 199
Osborne, Michael A. 54, 61, 140, 149
Paat-Ahi, Gerli 71
Padrik, Peeter 71
Palgi, Greete 131, 137
Parker, Geoffrey G. 131–132, 137
Peep, Harald 233
Peinar, Erik 8–10, 13, 17–18, 243, 245
Pelosi, Nancy 212
Perucca, Giovanni 164
Pettai, Iris 189–190, 199
Pietrzyk, Dorota I. 73–74, 83
Piirits, Magnus 62–63, 71, 251, 261
Pilving, Ivo 203, 208
Piskarev, Vassili 227
Pivoriūnaitė, Agnė 177, 186
Plenković, Andrej 215
Plešs, Artūrs Toms 219
Počivalšek, Zdravko 223
Potluka, Oto 161, 164
Proos, Ivi 190
Putin, Vladimir 227
Puur, Allan 53, 62
Põld, Peeter 174, 186
Põlnev, J. 175, 177, 186
Pärismaa, Sirje 51, 62
Pöttering, Hans–Gert 156
Racioppi, Francesca 127
Radev, Rumen 213
Radzevičienė, Daiva 181, 186
Ramilo, M. Carmen 77, 83
Ramirez, Rafael 132, 137
Rammo, Alari 74, 81, 83
Ratcliffe, Jim 217
Raudsaar, Mart 6, 241, 252, 274
Rebane, R. 182, 186
Reinsalu, Kristina 73–77, 83, 252, 262
Reppo, Ingrid 71
Ribbentrop, Joachim von 218
Rittel, Horst W. J. 29, 38
Robinson, William H. (Bill) 228, 235
Rochet, Jean-Charles 131, 137
Rodríguez-Pose, Andrés 161, 164
Roland, Martin 83
Rosenblad, Yngve 62
Rosin, Annika 64, 71
Ruçi, Gramoz 211
Rudi, Jelena 75
Rungi, Armando 164
Rungi, Mait 150
Rungi, Mait 94
Ruusing, Helle 6, 237, 246, 252, 274
Räis, Mari Liis 71
Rychard, Andrzej 74, 83
Saar, Andrus 233
Saar, Jüri 77, 83, 190, 199
Saarma, Mart 239
Saarsen, Kärt 185
Sahharov, Andrei 156
Sakkeus, Luule 62
Santokhi, Chandrikapersad („Chan“) 224
Saretok, Mikk 71
Sarv, Kaur 120, 128
Savi, Toomas 229–230, 232, 235
Savisaar, Erki 7, 10–12, 14–16, 19, 256–257
Schmechel, Philipp 115, 118
Schneider, Jürgen 128
Schneider, Philippe 61
Schultz, A. 128
Schwartz, Peter 132, 137
Schäuble, Wolfgang 223
Seeder, Helir-Valdor . . . . . 7, 9, 11–12, 14, 16–17, ... 19–20, 256–257
Seilental, Johannes 182, 187
Seppel, Albert 179–180, 187
Sgueo, Gianluca 82–83
Shapiro, Carl 131, 137
Shi-Kupfer, Kristin 137
Shoemaker, Paul J. H. 132, 137
Sibul, Heiki 229–230, 235
Siil, Triin 115–116
Siivelt, Ülo 230–231, 235
Sikkut, Riina 7–9, 11–12, 14, 17–19, 256–257
Sillak, Silver 185
Silm, Gerli 56, 62
Simeonov, Valeri 213

Sinnott, Emily 117
Sirendi, Arvo 229, 235
Sirotkina, Reeli 117
Smith, Michael D. 136
Smolar, Aleksander 74, 83
Somanathan, Aparnaa 106, 117
Sooväli-Sepping, Helen 83
Spindler, Gerald 115, 118
Stahl, Daniel 127
Stenmarck, Per 155
Streimann, Alar 153
Strenze, Tarmo 126
Su, Celina 75, 78, 84
Suhrcke, Marc 83
Sultsmann, Miia-Kersti 117
Sund, Reijo 71
Sunstein, Cass R. 81, 84
Suursoo, Ivo 85, 252, 263
Swaner, Rachel 78, 84
Syverson, Chad 91, 94
Šilibekova, A. 186
Švõtkin, Juri. 227
Zaev, Zoran. 222
Zapf, Wolfgang. 83
Zeman, Miloš 225
Zijedenova, D. 186
Zurabišvili, Salome 214
Zysman, John 132, 137
Žeenbekov, Sooronbai 218
Taagepera, Rein. 229, 235
Tallo, Ivar 231
Tamm, Jaan. 174, 176–177, 186
Tammaru, Tiit. 100, 104
Tammsaare, A. H. 231
Tarand, Kaarel 82, 84
Tasane, Helery 94, 150, 159, 253, 269
Teder, Merike 77, 84
Thae Gu-min 220
Thae Yong-ho vt Thae Gu-min
Thaler, Richard H. 81, 84
Themas, Aivi 71
Themas, Elvo 71
Thiebaud, Alessia 117
Thøgersen, John. 83
Thunberg, Greta 147
Tirole, Jean 131, 137
Tisler, Maarika 117
Toots, Anu. 53, 62, 231, 236
Tralla, Johannes 29
Trotski, Leo 152
Trump, Donald. 144, 212, 222
Tsihhanovskaja, Svjatlana 225
Tšepa, Aleksei. 227
Tully, Mary P. 61
Uba, Leeni. 242
Unt, Taavi 143, 150
Urmann, Helen 31
Ušakov, D. 174, 187
Ušinski, K. 177, 187
Uudelepp, Annika 37
Vainre, Maris 71
Valge, Jaak. 7, 9, 11–16, 18–20, 256–257
Valgma, Johannes 181, 187
Valk, Aune 49, 51, 53, 56, 60, 62, 253, 260
Vallistu, Johanna 53, 61, 132, 137, 140, 150
Van Alstyne, Marshall W. 131–132, 137–138
Van der Zwaan, Bert 49, 62
Van Dijck, Jose 132, 138
Van Ham, Maarten 100, 104
Van Slyke, David M. 37
Varblane, Uku 119, 150, 236, 242, 253, 266
Varol, Riina 77
Veldre, Vootele. 64, 71
Velliste, Trivimi. 156
Vihalemm, Peeter 74, 83, 233
Vihma, Peeter. 73, 84
Viigimaa, Margus. 71
Viljamaa, Piret 211, 253
Vincent-Lancrin, Stéphan 62
Visak, Ivo. 37
Volke, Vallo 71
Von Ehrlich, Maximilian 164
Vooglaid, Ülo 233, 236
Vool, Ele 185
Vučić, Aleksandar 223
Võrk, Andres. 64, 72, 150
Värä, Einar 173, 253, 271
Vystrč, Miloš 225
Wagner, Adolph. 40
Weare, Christopher. 83
Webber, Melvin M. 29, 38
Wellborn, Clay H. 235
Westholm, Jakob 247
Wilbrink, Ben 174, 187
Wilkinson, Angela 132, 137
Williams–Russo, Pamela. 71
Winner, Ellen 49, 62
Wnuk-Lipinski, Edmund 74, 83
Wong, Yale Z. 121, 128
Ölander, Folke 81, 83
Xi Jinping 130
Yang, Judy 117
Yoffie, David B. 132, 136
Yu „Jeffrey" Hu 136
Yu Shyi-kun. 225

ISSN 1406-5665