

Lõimumispoliitika valitsuse tegevusprogrammis

Mai Uus

Poliitikauuringute Keskuse Praxis analüütik

Riigikogu valimiste järel on Praxise analüütikud võrrelnud erakondade antud lubadusi ja uue valitsuse tegevusprogrammi, et aidata luua selgust: millised lubadused on plaanis ellu viia, mis on erinevates valdkondades prioriteediks seatud, millised küsimused aga tähelepanuta jäänud. Käesolev artikkel täiendab valminud [poliitikaanalüüsi](#) ja toob välja lõimumispoliitika käsitluse valitsuse tegevusprogrammis. Lubaduste olulisuse hindamisel on võetud aluseks 2010.aastal lõimumiskava rakenduskava 2011-2013 koostamisele eelnenud ulatusliku kaasamise ja arutelude protsessi tulemusi, mis sisaldavad nii ekspertide, erinevatel tasanditel lõimumiskava elluvijate kui üle Eesti muukeelsete inimeste endi hinnanguid ja esile tõstetud vajadusi, probleeme.

Lõimumispoliitika valitsuse tegevusprogrammis on Reformierakonna nägu. Lõimumist, ühiskonna avatust ja sallivust nähakse vahendina Eesti majanduse ja rahvusvahelise konkurentsivõimelisuse tugevdamisel. Lõimumise valdkonna tegevussuunad, haridus- ja keelepoliitikas muukeelset elanikkonda puudutavad tegevused pärinevad sõnasõnalt Reformierakonna valimisplatvormist. Koalitsioonikõneluste järel on Isamaa ja Res Publica Liidu poolt eraldi rõhutatud, et kodakondsuspoliitikat ei muudeta; erilist tähelepanu aga osutatud Ida-Virumaa probleemide lahendamisele.

Valitsuse eesmärgiks lõimumispoliitikas on tagada võrdsed võimalused edukaks toimetulekuks ja heaoluks kõigile Eestis elavatele inimestele, olenemata rahvuslikust kuuluvusest ja emakeelest. Valitsusliidu leppes ja tegevusprogrammis on nenditud, et valitsusliit näeb elanikkonna mitmekesisuses rikastavat võimalust Eesti eduks ja arenguks. Neid võimalusi realiseerima pidavad tegevused on programmis esitatud eraldi lõimumise peatükis, kuid kuna tegemist on horisontaalse poliitikavaldkonnaga, siis olulisi täiendusi leiab ka mujalt: peatükkidest „Haritud Eesti“ ning „Eesti keel ja meel“ ning kultuuripoliitika, aktiivse tööturupoliitika ja turvalisuspoliitika vallast.

Prioriteediks jätkuvalt eesti keele õppe toetamine

Lõimumispoliitika peatükist moodustab kõige mahukama alaeesmärgi **vähemusrahvusest eestimaalaste, eriti noorte, konkurentsivõime tugevdamine tööturul**. Valitsusliit on kindlal seisukohal, et edukas toimetulek Eestis eeldab eesti keele oskust. Nii on siin valdavalt planeeritud eesti keele õpet laiendavaid ja toetavaid tegevusi eesmärgiga vene gümnaasiumides eestikeelsele õppele ülemineku lõpule viimine. Hariduspoliitikas on üheks eesmärgiks seatud **vähemusrahvusest õpilaste edukas lõimimine kvaliteetset haridust andvasse haridussüsteemi ja tagada eesti keele õpe kõigile** (lasteaedades, põhikoolides, kutsekoolides). Märksõnadeks on õpetajate ja koolide tugipersonali parem ettevalmistamine, projektipõhine õpetajate täiendõpe, õppematerjalide ja ainekavade süsteemsem ettevalmistus, keelekümblusmetoodika laiendamine. Keelepoliitikat puudutavas osas lubatakse tegeleda kutseõppeasutustes ja -rühmades erialase keeleoskuse arendamisega, jätkuvalt toetada ülikoolides eesti keele intensiivset õpet ebapiisava keeleoskusega üliõpilastele, arendada nõustamisteenust muukeelsete koolide eesti keelele ülemineku toetamiseks.

Üheks keelepoliitiliseks alaeesmärgiks on **eesti keele õppe süvendatud jätkamine muu emakeelega inimestele**. Võib lugeda, et jätkuvad tasuta eesti keele õppimise võimalused, mis on eriti oluline täiskasvanute eesti keele õppe parandamisele mõeldes. Vajalik on tasuta keeleõppe mastaabi

suurendamine ja erinevatega vajadustega sihtgruppidele suunamine, näiteks süsteemsema täiendusena Töötukassa teenustele. Tänapäevaks on ilmnunud mitmed probleemid eesti keele koolitajatega: kvaliteet ei vasta nõuetele, kursuste korduvlõpimise vajadus suur, kursused toimuvad sihtrühmale ebasobivatel aegadel ja kohtades, koolitajaid on vähe jm. Seega on programmis väga oodatud tegevus järelevalve arendamine täiskasvanuile eesti keele õpetamise, sh koolitajate kvaliteedi üle.

Kõik planeeritud tegevused on tänastes oludes olulised. Küll aga on paar vajadust ja võimalust valitsuse tegevusprogrammis ebapiisavalt tähelepanu saanud. Esiteks, **oleks oodanud suuremat toetust formaalharidusüsteemi välistele, uuenduslikumatele ja paindlikele keeleõppevormidele.** Näiteks laste keeleõppelaagrid, keeleõpe peredes ja ekskursioonid on osutunud väga positiivsete tulemustega tegevusteks, kuid valitsuse tegevusprogrammis on plaanitud nende tegevuste kärbitud rahastamine üle vaadata „majanduslike võimaluste tekkel“, mis ei anna tuleviku osas kindlust. Samuti on senisest praktikast välja tulnud, et suhtevõrgustikud aitavad õpitavat keelt kinnistada ja näiteks õpetajatel ühiselt eestikeelsele aineõppele üleminekul ilmnevaid probleeme ning hirme ületada. Lisaks on väga oluliseks tähelepanuta jäänud sihtrühmaks muukeelsete koolide laste vanemad, kellega tuleks riigi tasandil rohkem suhelda ja neid kaasata, et üleminekut sujuvamalt korraldada.

Teiseks, noorte konkurentsivõime tugevdamine tööturul vaid läbi eesti keele õppe on tänapäevaks aegunud lähenemine. Tänapäevaks on terve põlvkond venekeelseid noori üles kasvanud Eesti Vabariigis, eesti keelt õppides ja üha paremini osates. **Liialt vähe on aga pööratud tähelepanu noorsootöö teenuste ja eriti karjäärinõustamise kättesaadavusele muukeelsetele noortele.** See võib olla üheks põhjuseks, miks muukeelsetest noortest suur osa soovib või plaanib minna edasi õppima ja tööle välismaale. Järgides Reformierakonna retoorikat, siis Eesti riigile tekib siin igal aastal oluline inimvara kadu. Kuigi see valitsuse tegevusprogrammis ei kajastu, siis noorte karjäärinõustamine on üheks prioriteediks Eesti Lõimumiskava rakendamisel järgnevatel aastatel – seega on lootust, et selles vallas siiski arengud toimuma hakkavad.

Valitsusliit pöörab tähelepanu ka eri kultuuride suhtlusele, eelarvevõimaluste tekkel

Lõimumise tänapäevaks valupunktideks on eraldatus objektiivsest ja eestimeelsest teabest, millela ei kasva muukeelse elanikkonna usaldus Eesti riigi vastu ning Eesti ühiskonnas osalemise soov.

Valitsusliit on tegevusprogrammis eesmärgiks võtnud **eri ühiskonnarühmade omavahelise suhtluse tihendamise.** Seejuures pakutakse välja kaks tegevust, mis mõlemad peegeldavad tänapäevaseid vajadusi ja on olulised lähiaastatel ellu viia. Esiteks, valitsusliit kirjutab koalitsioonileppes ja tegevusprogrammis, et väärtustab ja toetab algatusi, mis viivad ühiste eesmärkide saavutamiseks kokku eri rahvusrühmadest pärinejaid. Sihtasutuse Meie Inimesed ja Kodanikuühiskonna Sihtkapitali võimalusi sellesuunaliste projektide toetamiseks tugevdatakse „majanduslike võimaluste tekkel“. Kas järgmise lõimumiskava raames peale 2013. aastat? Teise tegevusena lubatakse **jätkata mitmekeelset teabepakkumist, sealhulgas rahvusringhäälingus ja sotsiaalmeedias.** See on taasiseseisvumise algusest püsinud probleem, et eesti- ja venekeelsed inforuumid Eestis ei kattu ning ei loo võimalusi elanike ühiseks avalikuks dialoogiks. Selle lahendamisel ei piisa seniste tegevuste jätkamisest, sest tulemusi võib loota vaid uuendustes ja mitmete meetmete koosmõjus. Olgu see siis Eesti Rahvusringhäälingus venekeelsete omasaadete tootmise senisest suurem rahastamine, Raadio 4 rahastuse tõstmine, venekeelsetele saadetele ja uudistele kindla eetrivõõndi kehtestamine, olemasolevatele saadete jõulisem või nutikam turundus muukeelse elanikkonna seas. Lõimumiskava rakendusplaani 2011-2013 eelnõus on oluliselt tõstatatud kommunikatsiooni ja teaberuumi süsteemne arendamine, mistõttu jääb lootus, et teema saab rohkem tähelepanu, kui valitsusprogrammi järgi järeldada saaks.

Lõimumispoliitikas on oma osa ka kultuuri valdkonnal. Valitsuse tegevusprogrammis on planeeritud tegevusi **Eesti põlisvähemuste kultuuripärandi väärtustamine ja avalikkusele kättesaadavaks tegemiseks, vähemuskultuuride püsimise toetamiseks ja Eesti kultuurilise palge mitmekesistamiseks**. Peamiselt jätkatakse seniseid tegevusi (näitkes rahvusvähemuste kultuuriühenduste ja pühapäevakoolide toetamine, hõimurahvaste koostöö toetamine), uue ja konkreetse lubadusena on tegevusprogrammis Kloogal asuva holokausti memoriaali korrastamine. Mitmed tegevused aga võetakse täitmiseks “eelarvevõimaluste tekkel”.

Lõimumiskava senine rakendamine näitab, et väga suur osa tegevusi viiakse ellu kodanikuühenduste poolt. Samas muukeelsete inimeste osalemine ühingutes on kordades väiksem võrreldes eestlastega. Eesti muukeelsed elanikud on peamiselt aktiivsed kultuuri- ja vabaaja sisustamisega tegelevates ühendustes; mingi valdkonna huvikaitsega ning poliitikakujundamisega puutuvad kokku üksikud. Ka Eesti suurimate katusorganisatsioonide ja liitude töösse on kaasatud vähe vene keelt kõnelevaid eestimaalasi. Viimastel aastatel on lõimumiskava raames hakatud üha rohkem toetama rahvusvähemuste ühenduste suutlikkust ja aastatel 2011-2013 on üheks neljast olulisemast suunast kodanikeühenduste arendamine, et suurendada aktiivset osalemist Eesti ühiskonnas. Kahjuks ei ole valitsuserakonnad seda olulist arengut koalitsiooniprogrammis kajastanud.

Kodakondsuspoliitikat ei muudeta, kuid majandus ootab migratsioonipoliitika arendamist

Üheks lõimumise valupunktiks on jätkuvalt aeglane naturalisatsioonitempo. Kuigi määratlemata kodanike arv langeb igal aastal ja on tänaseks alla 100000 inimese, siis tempo on alates 2005. aastast muutunud väga aeglaseks. Probleemile viitab asjaolu, et kolmandate riikide ja määratlemata kodakondsusega isikud moodustavad Eesti elanikkonnast suure osa võrreldes teiste riikidega. Samuti on ohu märgiks, et nn. hallipassimeeste hulgas on vähenenud motivatsioon oma staatust muuta ning Eesti riigi kodakondsuse valivad vähesed (17% 2011 esimese kv andmetel). **Valitsuse tegevusprogrammis lubatakse parandada Eestis elavate teiste riikide kodanike ja määratlemata kodakondsusega isikute teavitamist Eesti kodakondsuse omamise eelistest ja võimalustest.** Samas ei muudeta kodakondsuspoliitikat ja jätkub vaid mittekodanikest vanemate informeerimine võimalusest taotleda oma kuni 15-aastasele lapsele Eesti kodakondsus lihtsustatud korras. Tekib küsimus, kuidas võivad tulemused paraneda, kui need eesmärgid “ei eelda uusi tegevusi”?

Positiivse märgina tundub aga lubadus **pöörata erilist tähelepanu vast-naturaliseerunud Eesti kodanikele, et hõlbustada nende sulandumist Eesti ühiskonda.** 2010.aastal lõimumiskava rakendusplaani koostamisel läbi viidud aruteludes ekspertide ja lõimumiskava elluviijatega selgus, et on vaja tugiteenuseid ja informatsiooni värsketele EV kodanikele. Tegemist võiks olla olulise arusaamade muudatusega lõimumispoliitikas – mittekodanike arvu vähendamise asemel keskenduda vastsete kodanike toetamisele. Loodame selle edukat elluviimist siseministri ja haridus-teadusministri koostöös.

Migratsioonipoliitika sisuks järgnevatel aastatel on ühelt poolt tagada ettevõtetele kõrgema kvaliteediga tööjõudu ja teiselt poolt mitte lubada väheste oskustega võõrtööjõu massilist sissetoomist. Valitsusprogrammi ei ole jäänud IRLi valimisplatvormi lubadused jätkata senist konservatiivset immigratsioonipoliitikat ja kasvatada riigi võimekust tegeleda üha kasvava Euroopa-suunalise põgenike vooluga. Valitsusprogrammis on kirjas Eesti majanduse konkurentsivõime tõstmiseks ühe tegevusena **soodsa keskkonna loomine välistudengite ja tippspetsialistide Eestisse tulekuks.** Euroopa Liidu sinise kaardi reeglistiku kasutuselevõt juba lihtsustab kõrgelt kvalifitseeritud tööjõu töölevõtmise protsessi, kuid rida takistusi ja bürokraatiat tuleb Eesti riigil endal ära lahendada. VV programmist võib lugeda, et siseministeriumi juhtimisel valmib järgmisel aastal analüüs viisatingimuste parandamiseks ning 2013.aasta lõpuks on plaanis muuta välismaalaste seadust. MKM majanduspoliitika talituse juhataja sõnul (Äripäev 20.juuni 2011) moodustatakse selle aasta sügisel eraldi töögrupp, kelle

ülesandeks on teha ettepanekuid, kuidas Eesti kvalifitseeritud tööjõule veelgi rohkem avada, kas ja millistes valdkondades erandeid seada.

Uusimmigrantide teemat on lõimumise valdkonnas arutatud ammu, kuid puudunud on konkreetsed plaanid uusimmigrantidele vajalike keeleõppe ja tugiteenuste arendamiseks. Liati on kõrgeltharitud uusimmigrandid nõudlikum sihtrühm, kes lisaks kõrgemale palgale vajab kohalikke teenuseid (näiteks oma lastele, lähedastele) – valitsuse tegevusprogramm aga nii kaugemale ette ei vaata.

Uued teemad võrreldes valimiseelsete lubadustega

Võrreldes valimislubadustega on koalitsiooniläbirääkimiste käigus tekkinud valitsuse tegevusprogrammi kolm uut tegevust.

(1) Haritud Eesti eesmärgi saavutamiseks on võetud plaani Ida-Virumaal eesti keeles õpetavatele õpetajatele 30% lisatasu maksmine. Selle eesmärgiks on motiveerida Ida-Virumaale tööle asuma ka täna Tallinnas töötavaid inimesi ning värskeid eestikeelsete ülikoolide lõpetajaid.

(2) Pikaajalise tööpuudusega võitlemisel pööratakse eraldi tähelepanu Ida-Virumaale kui kriitilisema olukorraga maakonnale. Sealse pikaajalise töötuse leevendamiseks pakub valitsus EAS-i kaudu individuaalseid suuremahuliste tööstusinvesteeringute toetamise pakette, mis aitaksid luua uusi töökohti regioonis. Ajalooliselt tugeva tööstuspiirkonna, Ida-Virumaa tööhõiveprobleemid olnud kogu taasiseseisvumise aja teravamad kui mujal Eestis. Eesti kehtiva lõimumiskava üheks eesmärgiks aastaks 2013 on eestlaste ja mitte-eestlaste tööhõive näitajate ühtlustumine. Kui 2007.aastal oli see eesmärk praktiliselt saavutatud, siis majanduslanguse aastatel on tööhõive langus olnud suurem muukeelse elanikkonna seas. Selle probleemi leevendamiseks on tegemist liialt kitsa fookusega meetmega. Mujal elava muukeelse elanikkonna tööhõiveprobleeme leevendatakse sisuliselt eesti keele õppe kättesaadavuse parandamisega.

(3) Õiguskaitse edendamiseks lubatakse muuhulgas kaaluda uue Sisekaitseakadeemia rajamist Ida-Virumaale. Viimastel andmetel peaks käesoleva aasta sügiseks valmima kolme erineva võimaliku koha võrdlev analüüs (Tallinn, Muraste, Ida-Virumaa).

Need tegevused pärinevad siseministri poolt algatatud ja 2010.a septembris valitsuse poolt heaks kiidetud **Ida-Virumaa tegevuskavast 2011-2014**. Tegevuskava käsitleb kõiki maakonna arengu seisukohast olulisi tegevus- ja majandussuundi alates hariduspoliitikast ja majanduse konkurentsivõime tõstmisest kuni riigistruktuuride ümberpaigutamiseni Ida-Virumaale ja kodanikuühiskonna arendamiseni. Kahjuks ei ole Ida-Virumaa tegevuskava rakendamine valitsusele ega ministeeriumitele kohustuslik, kuna riiklike arengu- ja tegevuskavade süsteemis on ta nõ toetav dokument. Tema olulisus seisneb aga selles, et ta koondab erinevate poliitikaalvaldkondade üleselt vajadused ja lahendusettepanekud ning sellisena on oluliseks lähtealuseks Euroopa Liidu finantsperspektiivi 2014+ vahendite ja meetmete koostamisel.

Kui üldiselt on valitsuse lõimumispoliitika Reformierakonna nägu, siis eraldi Ida-Virumaa probleemidele tähelepanu pööramist võib pidada olulisemaks IRLi panuseks. Ida-Virumaale eraldi tähelepanu pööramine on positiivne seda enam, et regionaalpoliitika meetmeid on tegevusprogrammis vähe.

Küsitav tulemusnäitaja

2015.aastal hinnatakse Valitsuse tegevust tegevusprogrammis sätestatud eesmärkide saavutamist näitajate ning tähtaegade järgi. Lõimumispoliitika eesmärkide saavutamist plaanitakse hinnata vaid ühe näitajaga: määratlemata kodakondsusega isikute arvu vähenemine 89700ni.

Aprillis 2011 langes määratlemata kodakondsusega isikute arv alla 100 000. 2011.aasta esimese kvartali statistika näitab, et vaid 17% kodakondsuseta isikute seast välja arvatud inimestest võttis Eesti kodakondsuse. 41% protsenti võttis mõne teise riigi kodakondsuse (enamasti Venemaa, Ukraina või Valgevene oma), teine 41% suri ja üks protsent jääb muude lahenduste kategooriasse. Arvestades viimaste aastate trendi määratlemata kodakondsusega isikute arvu vähenemisest, on seatud sihttase kindlasti saavutatav. Küsimus on aga selles, et sellise näitaja saavutamine ei anna hinnangut lõimumispoliitika tulemuslikkuse ja mõju kohta. Isegi kui arvestada sellega, et kodakondsuseta isikute naturalisatsioon on olnud integratsioonipoliitika üheks prioriteediks juba alates esimesest integratsiooniprogrammist Eestis, oleks sisukam näitaja hoopis Eesti kodakondsuse võtjate arvu tõus. Samas **tänaseks on lõimumispoliitika probleemid ning vajadused hoopis mitmekesisemad kui vaid naturalisatsioon**. Seda vajaduste skaalat võiks peegeldada ka näitajate kaudu, näiteks riigikeele oskuse paranemine kõigis vanuserühmades, muukeelse elanikkonna töötuse määra ja vaesuse riski vähenemine, eestikeelset ja –meelset meediat tarbiva muukeelse elanikkonna kasv, muukeelse elanikkonna kodanikuühiskonnas osalemise aktiivsuse võrdsustumine eestlastega jms.

Kokkuvõtteks

Kokkuvõtteks võib öelda, et kõik planeeritud tegevused on vajalikud ja pööravad tähelepanu olulistele probleemidele. Üldmuljena on lõimumispoliitika osa valitsuse tegevusprogrammis üsna skemaatiline ning eesmärkide täitmise hindamiseks seatud näitaja – kodakondsusetute arvu langus 89700ni – jätab valdkonna horisontaalsust ja keerukust arvestades pealiskaudse mulje. Valitsuse tegevusprogrammi kirja saanud tegevused on kui valikuline väjavõtte kehtiva Eesti lõimumiskava ja selle uue rakendusplaani 2011-2013 eelnõust, sekka mõni viide ka Ida-Virumaa tegevuskavale.

Samas piisab sellest mõistmaks, et koalitsiooni lõimumispoliitika prioriteediks on eesti keele õpetamine. Lisades kategoorilise vastuseisu kodakondsuspoliitika muutmisele, paistavad ses valdkonnas dialoogiruum ja lähiaastate lõimumispoliitiline visioon üsna kitsad. Loodetavati peegeldavad need vaid tegevusi, mille osas koalitsioon jõudis üksmeelele ning aastatega tuleb VV tegevusprogrammi täiendusi ja täpsustusi. Enamus tegevusi lõppeb 2014.aastaks ja üheks olulisemaks sündmuseks uue valitsuse valitsemisajal saab olema Eesti lõimumiskava 2014-2020 koostamine.

Kui valitsuse programmis jätkub keeleõppekeskne retoorika, siis käimasolevas lõimumiskavas on varasemaga võrreldes pandud keeleõppe kõrval rohkem rõhku poliitilisele ja sotsiaal-majanduslikule lõimumisele,. **Poliitikutele julgustuseks** tasub siinkohal meenutada lõimumiskava monitooringu tulemusi, mis näitab eestlaste seas nende inimeste osakaalu kasvu (58% 2010.aastal), keele arvates tuleks mitte-eestlaste arvamust paremini tunda ja nendega senisest rohkem arvestada, sest nad on tähtis osa Eesti ühiskonnast.