Euroopa Liit
Euroopa
Regionaalarengu Fond

Eesti
tuleviku heaks

RÄNDESÕLTUVUS JA LÕIMUMISE VÄLJAKUTSED EESTI RIIGILE, TÖÖANDJATELE, KOGUKONDADELE JA HARIDUSELE

Koordinaatorid: Tiit Tammaru, Raul Eamets, Margus Pedaste, Janno Järve, Marek Tamm, Birute Klaas-Lang, Marko Uibu

RITA-RÄNNE projekt

RITA-RÄNNE projekt aitab välja töötada teaduslikult põhjendatud innovaatilisi lähenemisi rände ja lõimumise protsesside juhtimiseks Eestis, eesmärgiga aidata kaasa majanduse arengule ja ühiskonna sidususe suurenemisele

Uuringut rahastas Eesti Teadusagentuur Euroopa Regionaalarengu Fondist toetatava programmi „Valdkondliku teadus- ja arendus-tegevuse tugevdamine“ (RITA) tegevuse 1 „Strateegilise TA tegevuse toetamine“ kaudu

Uuringu läbiviijad: Tartu Ülikool
Tallinna Ülikool
Eesti Rakendusuuringute Keskus CentAR OÜ
OÜ Positium LBS
SA Poliitikauuringute Keskus Praxis

Euroopa Liit
Euroopa
Regionaalarengu Fond

Eesti
tuleviku heaks

RITA

Sisukord

1

1. Lühikokkuvõte 3

2. Sissejuhatus 15

2. Tööjõupuuduse leevendamise võimalused rände abil 17

Integreeritud rahvastiku- ja hõiveprognoos 18

Rändepoliitika valikud 22

3. Rände tulude ja kulude hindamise mudel 26

Rände põhjuse seos tulude ja kuludega 27

Tulude ja kulude seos saabujate vanuse, soo ja haridusega 30

IT-sektorisse tööle asunud töötajaga seotud tulud ja kulud 37

Soome tööle asunud ehitajaga seotud tulud ja kulud 40

Tänane ja tuleviku tulu 43

Diskonteerimise mõju tuludele ja kuludele 44

Sisserände mõju eelarvele 46

4. Tõenduspõhised meetodid ja vahendid mitmekultuurilisusega toimetulekuks 47

Lõimumine ja identiteet 49

Lõimumine ja eesti keele õpiteed 51

Lõimumine ja kohalikud kogukonnad 58

Ränne, lõimumine ja kool: tauststatistika 64

Ühtne Eesti kool 72

5. Kokkuvõte ja soovitused 77

Põhijäreldused teemade kaupa 78

6. Kasutatud kirjandus 84

Euroopa Liit
Euroopa
Regionaalarengu Fond
Eesti
tuleviku heaks
RITA

1. Lühikokkuvõte

Ränne ja tööturg

Koos sündimuse languse, rahvastiku vananemise ja ettevõtete võõrtööjõu vajadusega on ühiskonnas hoogustunud arutelu sisserände rollist tuleviku Eesti arengus. Kas Eesti areng sõltub sisserändest ja mida see tähendab rahvusriigile? Selle arutelu sisustamiseks on vaja paremini mõista nii rännet kui ka sellega seotud majanduslikke, sotsiaalseid ja kultuurilisi mõjusid. Sisserändajaid võib olla väga erinevaid rändeliikide (õpi-, töö-, pere-, humanitaarränne), saabujate isikutunnuste (vanuse, soo, hariduse jne) ja päritolu (eestlaste tagasiränne, Euroopa Liidu sisene ränne, ränne kolmandatest riikidest) lõikes. Lisaks on tänasele globaliseerunud maailmale omane erineva ajalise kestusega riikide vaheline liikumine ning püsivalt kogu eluks teise riiki kolimine on vaid üks paljudest võimalustest. Vaatamata rändeliikide kirjususele ning eripalgelistele mõjudele, nii lähteriikidele, rändajatele endile kui ka vastuvõtvatele riikidele, on rändega seotud arutelud pigem murelikud ning on oluline, et ränne ei lõhestaks inimesi ei riikides, kust lahkutakse, ega riikides, kuhu saabutakse.

Pärast taasiseseisvmuist iseloomustas Eestit peamiselt väljaränne. Koos riigi jõukuse kasvu ja elanikkonna vananemisega on olukord muutunud ning alates 2015. aastast on Eesti sisserände riik. Kuigi peamiselt tullakse Ukrainast, Venemaalt, Soomest, Lätist ja Saksamaalt, rändab Eestisse inimesi pea kõikidest maailma riikidest, st Eesti rändegeograafia on muutunud väga mitmekesiseks. Eestisse tulijad on suuremalt jaolt nooremas tööeas (20–39-aastased), mehi on rohkem kui naisi ning hariduse lõikes on kõige rohkem kõrgema haridustasemega inimesi.

Rändega kaasnevad nii võimalused kui ka probleemid. Eestis võimendab tänaseid sisserändega seotud probleeme nõukogude ajal toimunud ulatuslik sisseränne ning lõimumise teemad seostuvad nii juba varem Eestisse saabunutega kui ka täna saabuvate uussisserändajatega. Sellel taustal rahastas Eesti Teadusagentuur Euroopa Regionaalarengu Fondist viie ministeeriumi (Haridus- ja Teadusministeeriumi, Kultuuriministeeriumi, Siseministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi) poolt tellitud laiapõhjalist rände ja lõimumise teemalist uuringut RITA-Ränne (ranne.ut.ee), mis viidi läbi aastatel 2018–2020. Uuring keskendus lahenduse leidmisele järgmistele probleemidele:

(a) Eestis on põhjalikult analüüsimata tööjõupuuduse leevendamise võimalused rände abil,

(b) Eestis puudub rände tulude ja kulude hindamise mudel ning

(c) Eestis napib tõenduspõhiseid meetodeid ja töövahendeid ühiskonna mitmekultuurilisusega toimetulekuks.

Täpsemalt seati projekti ette vajadus töötada välja erinevaid tõenduspõhiseid töövahendeid, mida saaks kasutada rände ja lõimumise (eriti hariduse) valdkondades. Käesolevas lühikokkuvõttes toome välja projekti põhitulemused. Projektiga seotud teemakokkuvõtted leiab siit. Projektiga seotud pikemad analüüsid leiab siit. Projekti käigus välja töötatud töövahendid leiab siit. Projekti lõpukonverentsi videosalvestuse koos vastustega osalejate küsimustele leiab siit.

Eestis puudub vajadus ulatuslikuks tööjõu sisserändeks. Tööealiste inimeste arv väheneb, kuid see ei tähenda tingimata samas taktis hõive vähenemist. Hõive vähenemist saab omakorda osaliselt kompenseerida targema tööjõu ja tootlikkuse kasvuga, mis aitab suurendada maksutulu ja riigi jõukust. Lisaks aitab ajutine töörände siluda pakilisi probleeme tööturul.

RITA-Ränne projekti raames keskenduti rände analüüsimisele peamiselt tööturu tulevikusuundumuste vaatenurgast. Tulemused näitavad, et tööealiste inimeste arvu vähenemine ei tähenda ilmtingimata töötajate arvu vähenemist ning tulevikus ei pruugi Eestis sama palju töötajaid vaja olla kui täna. Esiteks, töö digitaliseerimine ja automatiseerimine ning sellega kaasas käiv töötajate haridustaseme tõus toob kaasa tootlikkuse tõusu. Tööturud kogu maailmas professionaliseeruvad, st töökohad muutuvad targemaks ja palgad kõrgemaks. See võimaldab riikidel väiksema töötajate arvuga säilitada tänaseid sotsiaalsüsteeme. Teiseks aitab tulevikus töötajate ja ülalpeetavate proportsiooni võimaliku halvenemise mõju vähendada hõivemäärade suurendamine. Tõsi, Eestis on juba praegu hõivemäär ka rahvusvahelises võrdluspeeglis kõrge, aga võimalusi hõivemäära kasvuks tulevikus, eriti teatud vanuserühmade lõikes, on veelgi. RITA-Ränne projekti raames analüüsiti läbi neli tegurit, mille arvel on Eestis tulevikus võimalik hõivet suureneda:

- Tööikka jõudvate põlvkondade kõrgem haridustase võrreldes tööeast lahkujatega
- Pensioniea tõus ja tööelu pikenemine
- Lõimumise edenemine ja selle tulemusena haridus- ja tööturu lõhede vähenemine
- Aktiivse tööturupoliitika parimate praktikate rakendamine

Senised prognoosid tööjõu pakkumise kohta Eestis opereerivad tööealise rahvastikuga (tinglikult 20–64-aastaste arv). Selline käsitlus on tegelikkust lihtsustav, sest mitte kõik tööealised ei tööta, aga töötavad ka mitte-tööealised. Statistika näitab, et tööealiste ja hõivatute arvude dünaamika võib olla erinev: Eestis vähenes perioodil 2000–2017 tööealiste arv 52 000 inimese võrra, kuid samal ajal suurenes hõivatute arv 72 000 inimese võrra. Nüansirohkema tulevikupildi saamiseks seoti projekti käigus omavahel rahvastiku- ja hõiveprognoos, keskendudes tööjõu pakkumises toimuvatele muutustele. Tulemustest selgub, et suurim positiivne mõju oleks sellel, kui Eesti hõivemäärad tõuseksid Euroopa kõrgeimate hõivemääradega riigi, Islandi, tasemele. See on siiski väga hüpoteetiline, sest Islandi hõivemäärad on erandlikult kõrged. Kuid pikas vaates on märkimisväärne mõju hõivele ka pensioniea tõstmisel ja haridustaseme tõusul. Teiste rahvusrühmade hõivemäära tõus eestlastega samale tasemele (lõimumine tööturul) mõjutab uuritud teguritest hõivet tervikuna kõige vähem. Väiksem mõju tuleneb sellest, et teistest rahvustest inimesed moodustavad Eesti kogurahvastikust ligikaudu 30%. See ei tähenda siiski, et lõimumine on teistest teguritest vähem oluline, sest just teiste rahvuste endi positsioon tööturul ja sellest tulenev ebavõrdsus ja segregatsioon väheneksid oluliselt.

Järgmise sammuna seoti hõiveprognoos rahvastikuprognoosiga. Tulemustest ilmneb, et teoreetiliselt on Eestis võimalik aastaks 2035 peaaegu kogu töötajate arvu vähenemine kompenseerida hõivet parandavate teguritega. Rändevoogude tasakaalu korral väheneb töötavate inimeste arv 2015–2035 perioodil 82 000 inimese võrra. Haridustaseme tõus, pensioniea tõus ja lõimumine aitavad korvata kuni poole hõivatute arvu vähenemisest (40 000 piiresse). Hõivemäärade tõus Islandi tasemele suurendaks töötavate inimeste arvu veel 40 000 inimese võrra ehk kokkuvõttes on teoreetiliselt võimalik hõivemäärade kasvuga kompenseerida töötajate arvu vähenemist 80 000 inimese võrra.

Euroopa Liit
Euroopa
Regionaalarengu Fond
Eesti
tuleviku heaks
RITA

Kõigi hõivet positiivselt mõjutavate tegurite kombineerumine pole siiski realistlik eeldus. See ei tähenda, et riigi maksubaas väheneks, seades suure löögi alla sotsiaalsüsteemid. Realistlikum on hõivet positiivselt mõjutavate tegurite osaline realiseerumine. Lisaks aitab tööturu probleeme vähendada mõõdukas sisseränne (positiivne rändesaldo 2200 inimest aastas ehk uuritud perioodi jooksul kokku 27 000 inimest), millest olulise osa saab anda eestlaste tagasiränne. Projekti raames viidi läbi küsitlusuuring "Eestlased Soomes". Soomes elab püsivalt ligikaudu 50 000 eestlast ehk hinnanguliselt pooled väljarändajatest ning iga neljas neist soovib Eestisse naasta. Siiski soovivad paljud Eestisse tagasi tulla alles pensionieas ehk madalast sündimusest tingitud rahvastiku kahanemist aitab see tasandada, kuid tööturu vaatenurgast siiski kõiki probleeme ei lahenda. Kolmandaks teguriks on produktiivsuse tõus ehk targema tööjõuga kaasnevad kõrgemad palgad ja suurem maksutulu. Pikemas vaates on oluline ka sündimuse tõus, mida on võimalik stimuleerida perepoliitika meetmetega.

Kuna Eestist on saanud sisserände riik ja tööandjad soovivad üha enam välistööjõudu värvata (aastane rändekvoot täitub kiiresti), siis vajab läbi mõtlemist tänane töörände poliitika. Oluline on siinkohal mainida, et Eesti saab reguleerida vaid kolmandatest riikidest pärit rännet, kuna Euroopa Liidu sees toimib tööjõu vaba liikumine. Eesti tänane rändepoliitika põhineb iga-aastasel rände maksimaalsel piirarvul ning suurel hulgal eranditel, mistõttu on sisserände surve tingimustes mõistlik rändepoliitika eesmärgid üle vaadata. Rändepoliitika peab tagama eesti keele ja kultuuri säilimise ning arvestama Eesti riigi lõimumisvõimekusega, samas aitama kaasa majanduse jätkusuutlikule arengule ja konkurentsivõime kasvule. Kõigepealt tuleb eristada kõrgelt kvalifitseeritud töötajad madalalt kvalifitseeritud töötajatest. Eristamise aluseks on ühelt pool haridustase ning teisalt vastava valdkonna keskmine palgatase.

- Kõrgelt kvalifitseeritud tööjõu ränne saab tugineda alalistele töölubadele, mis suurendab Eesti püsielanikkonda. Selline ränne saab toetuda kolmele elemendile: sisserände aastasele piirarvule, haridusele vastava töökoha olemasolule ning töörännet reguleerivale punktisüsteemile.

- Vähekvalifitseeritud tööjõu puhul on lahenduseks pigem ajutised tööload, mis lõppemisel toovad üldjuhul kaasa tagasiränne. Mõnedel juhtudel võivad ajutised elamisload olla vaheastmeks alalise tööloa saamisele (teatud lõimumistingimuste täitmisel). Ajutine ränne toetub tööturu vajadustele ning tööturutestile (hindamaks, kas kohapeal on vajalik tööjõud olemas), pluss lisandub palgakriteerium, mis võib erialati või majandusharu lõikes varieeruda.

Töörännet reguleeriv tänane kvoodisüsteem võiks säilida alalist elamis- ja tööluba taotlevatele inimestele. Kvoodi suurus võib olla paindlikum, sõltudes riigi üldisest majanduslikust olukorrast ning lõimumisvõimekusest. Selle eelduseks on aga teaduspõhise monitooringusüsteemi rakendamine, mis näitab longituudselt saabujate kohanemist üle elukaare. Töörände täiendamine punktisüsteemiga eeldab, et selle rakendamine on kiire, läbipaistev ja efektiivne. Punktisüsteemi olulisemate komponentide kaalud on poliitilise kokkuleppe küsimus. Lisaks töörännet täiendavale punktisüsteemile jääks esialgu tänane kogurännet mõjutav erandite süsteem kehtima, sest see on tekkinud lähtuvalt riigi ja praktilise elu vajadustest.

Euroopa Liit
Euroopa
Regionaalarengu Fond
Eesti
tuleviku heaks
RITA

Rände tulu-kulu analüüs

Projekti analüüsid näitavad, et Eesti riigieelarvesse toob tööränne rohkem tulu kui kulu. Tulu on seda suurem, mida kõrgema haridusega on töörändaja. Panus riigieelarvesse tekib nii tööjõumaksudest kui ka tarbimisega seotud maksulaekumistest. Töörändega kaasneb pereränne ning pererändega mõjud riigi tuludele ja kuludele on keerulisemad, sest arvesse tuleb võtta ka lastega seotud tulusid ja kulusid.

Nii sisse- kui väljarändega kaasnevad riigi jaoks tulud ja kulud. Tulud on eeskätt seotud töötamisega. Esmalt tasutakse töötasult riigile tööjõumakse: sotsiaal-, töötuskindlustus- ja tulumaks. Sisserändaja võib tegutseda Eestis ka ettevõtjana ning teenida seeläbi dividenditulu, mille pealt tasutakse samuti tulumaksu. Teisalt tarbib sisserändaja Eestis erinevaid tooteid ja teenuseid, mille hinnas sisalduvad erinevad tarbimismaksud (sh käibemaks, aktsiisid ja tollimaksud), mille maksmise kohustus on ettevõtjal, kes vastavaid tooteid ja teenuseid müüb. Lisaks mõjule riigi maksutuludele (palgalt ja tarbimiselt makstud maksud), on sisserändaja töötamisel ja tarbimisel ka laiem mõju riigi maksutuludele. Töötajate arvu kasvu toel tekib ettevõttele täiendav võimalus areneda, suuremad mahud suurenevad käivet ja kasumit ning lisaks nendega seotud maksudele kasvavad ka võimalused teha täiendavaid investeeringuid ning juurutada innovatsioone.

Loomulikult ei kaasne rändega ainult tulud – Eestis elades tekib inimestel enamasti õigus ka erinevatele toetustele ja teenustele, millega kaasnevad riigile kulud. Kui vaadata kõiki kulusid inimese eluea jooksul kokku, siis suurimad sisserändajatega seotud kulud on vanaduspension ja raviteenused. Otsesed lõimumiskulud on kokkuvõttes väikesed ning hõlmavad erinevad kohanemisprogramme, keeleõpet (õpilasvahetused, keelelaagrid, eesti keele majade tegevus jne), välistudengitele suunatud värbamisüritusi tööandjatega jms. Sisserändajatega kaasnevad ka kulud tööturumeetmetele (töötushüvitised, töötutoetused ja tööturuteenused).

Kuigi mingil määral esineb kõigil sisserändajatel senimaani mainitud tulusid ja kulusid, siis sõltuvad tulud ja kulud põhjusest, miks Eestisse tuldi. Näiteks töörändajad on esimestel aastatel riigis tööturul edukamad kui pere- või õpirände teel saabunud. See on ka igati loomulik, sest näiteks kolmandatest riikidest pärit töörändajatel on elamisloa saamisega kaasnevatest tingimustest tulenevalt juba riiki saabumisel olemas kindel tööandja, samas kui õpirändurite peamine tegevus esimestel aastatel riigis on õppimine ja pererändajate puhul ei ole sihtriigis tööle asumine otseselt rände eesmärk. Sisserändajaga seotud kulud ja tulud sõltuvad ka sellest, millise sotsiaaldemograafilise rühmaga on tegemist. Lapsed on riigi jaoks lühiajalises plaanis rahalisest vaatenurgast kulukad. Kulude ja tulude vahe muutub aga ajas kiiresti ning kogumõju sõltub suuresti sellest kui kauaks sisserännanute lapsed riiki jäävad. Kui arvestada, et esimesel eluaastal riiki saabunud laps on Eestis oma elu lõpuni, siis on sisserändajatest lapsed elu jooksul kokku riigile rahaliselt kõige tulusamad.

Kuna kõrgemalt haritud inimeste sissetulekud on keskmisest kõrgemad, siis on ka nende panus riigieelarvesse suurem. Naistega seotud otsesed tulud on üldiselt väiksemad kui meestel, sest nende hõivemäär ja palgatase on reeglina madalamad kui meestel. Pererände puhul, milles naised on ülekaalus, on oluline võtta arvesse lastega seotud mõjusid riigi tuludele ja kuludele. Järgnevalt kirjeldame kahe konkreetse tüüprände grupiga seotud tulusid ja kulusid.

Euroopa Liit
Euroopa Regionaalarengu Fond
Eesti tuleviku heaks
RITA

IT-sektorisse tööle asunud töötajaga seotud tulud ja kulud. Sisseränne ei jaotu tavaliselt majandussektorite lõikes ühtlaselt. Nõudlus välistööjõu järele on koondunud sektoritesse, kus on riigisiseselt puudus sobiva kvalifikatsiooniga töötajatest või kus ettevõtted näevad võimalust kulude optimeerimiseks. Samuti võib riik soodustada sisserännet mõnda tema jaoks olulisse sektorisse. Näiteks on Eestis kolmandate riikide kodanikele antavate elamislubade piirarvu alt välja arvatud IKT-valdkonna töötajad. Kõige rohkem tulebki töörändajaid IT-sektori ettevõtetesse ning ka nendega seotud tulud on riigieelarve vaatenurgast kõige suuremad. Töötlevas tööstuses ja ehitussektoris töötavate inimestega seotud tulud on riigieelarve vaatenurgast väiksemad.

Soome tööle asunud ehitajaga seotud tulud ja kulud. Kuigi viimasel paaril aastal on Eestis toimunud rändepööre ja sisseränne ületab väljarännet, on ka väljaränne endiselt ulatuslik ning sellega kaasnevad Eesti riigile kulud. Väljarändega seotud tulusid ja kulusid võib vaadata kui sisserändega seotud tulude ja kulude peegelpilti. Lisaks tuleb väljarände puhul arvestada, et valdavalt on tegu Eestis õppinud ja üles kasvanud inimestega, kellel on Eesti riigis välja kujunenud inimkapital (haridus, oskused ja teadmised) ja suhtlusvõrgustikud, mistõttu on nende riigist lahkumine suurem kulu kui sisserändajate lahkumine. Väljarändega seotud kulud tulenevad sellest, et inimene töötab nüüd välisriigis ja ka tarbib erinevaid teenuseid ja tooteid välisriigis. Kui Eesti inimene läheb Soome ehitajaks, siis jäävad Eesti riigil saamata tarbimisega otseselt ja kaudselt seotud maksutulud, kuna tema tarbimine elavdab nüüd Soome, mitte Eesti, majandust. Lisaks jäävad riigil saamata tema töötamisega seotud otsesed tööjõumaksud ja tema töötamise laiem mõju lisandväärtuse loomisel. Kuna väljarändega seotud kulu on pöördvõrdeline sisserändega, on näiteks välismaale ehitajaks tööle läinud inimesega seotud kulu Eesti riigile oluliselt väiksem kui välismaal IT-sektorisse tööle asunud inimesel.

Oluline on ka küsimus, kui kaua on inimesed riigist ära. Kas riigieelarve seisukohast on kõige parem strateegia välismaal olevaid eestlasi kodumaale tagasi kutsuda ja kas selline lähenemine on tulus kõigi gruppide puhul? Kitsalt riigi tulude ja kulude vaatenurgast on kõige tulusam, kui Eestisse naasevad noored, kes on mingi osa oma lapsepõlvest välisriigis veetnud ja samuti need, kes on välismaal oma õpingud lõpetanud. Nii mehed kui naised on keskmiselt tulusad alates 20. eluaastast, seega on nad veetnud eelarve mõttes ühe kulukama perioodi Eestist eemal ja panustaksid nüüd eelarvesse erinevate maksutulude kaudu. Samas tuleb arvestada, et selline lähenemine ei pruugi alati olla realistlik, sest välismaal olles on noortel inimestel tekkinud kohapealsed suhtlusvõrgustikud ning karjäärivõimalusi võidakse näha just Eestist väljaspool.

Kas ka Eestisse pensionipõlve veetma tulev inimene on riigieelarvele pigem kasulik? Ühelt poolt, pensionikulud Eestis viibimisest ei sõltu, kuna juhul kui inimene enne väljarännet mingi aja Eestis töötas, siis saab ta Eestis töötatud ajal kogutud pensionikindlustusosakute eest pensioni olenemata sellest kas ta elab välismaal või Eestis. Küll aga jäävad välismaal viibides ära temaga seotud ravikulud Eestis. Samas kulutaks välismaal töötanud inimene nii oma Eestis kui välismaal välja teenitud pensioni Eestis elades Eesti kaupadele ja teenustele ja elavdaks sellega Eesti majandust. Kui vaadata 30-aastaselt Eestist lahkunud keskharidusega mehega seotud kulusid ja tulusid (jättes kõrvale pensioniga seotud kulude kokkuhoiu, sest see ei sõltu inimese elukohariigist pensionieas) selgub, et raviteenustega seotud kulud ületavad siiski majanduse elavdamisest tekkivat tulu ning seetõttu on riigi tulude ja kulude vaatenurgast pigem kasulik, kui välismaal töötanud inimene jääb ka pensionipõlve veetma välismaale.

Tänane ja tuleviku tulu. Rände tulu-kulu mudel võimaldab analüüsida rändega seotud tulusid ja kulusid tuleviku vaates kuni 100-aastase perioodi jooksul. Täiskasvanueas saabujad toovad riigile tulu, mis muutub pensionile jäädes kuluks. Kas see tähendab, et riik elab tuleviku arvel ning täna töörändest saadav maksutulu on tulevikku lükatud pensionikulu? Vastus sellele küsimusele ei ole nii lihtne, tänaseid maksulaekumisi kasutab riik muu hulgas investeeringuteks—näiteks taristusse, haridusse, tervishoidu —, mis toovad (loodetavasti) tulevikus riigile maksutulu. Käsitledes rännet kui riigi investeerimisprojekti võimaldab suurem rahavoog täna rohkem investeerida ning elujärge parandada.

Ränne pole siiski riigi investeerimisprojekt vaid kujundab ümber püsielanikkonda ning kultuuri- ja keeleruumi. Rändemedalil on kaks poolt: majanduslikult on tegemist riigile tulu toova protsessiga, kuid sisserändega võivad seonduda sotsiaalsed ja kultuurilised pinged. Neid pindeid aitavad maandada hästi läbi mõeldud sisserändepoliitika, hõivega tegelemine vähendamaks vajadust ulatusliku sisserände järele ja sisserändajate edukas lõimumine.

Lõimumine

Lõimumine on ühisosa kasvatamine ühiskonnas, see ei ole ei assimileerimine (sulandamine) ega segregeerimine (eraldamine). Lõimumine saab edukalt toimuda vaid nii, kui saabujad omandavad eesti keele (kakskeelsus), õpivad orienteeruma eesti kultuuris (mitmikidentiteedi teke) ja võtavad omaks Eesti riigiidentiteedi, eestlased on aga avatud vähemustega suhtlusele ja koostööle, on valmis võtma vähemusi omaks ning austama vähemuste õigust oma keele ja kultuuri hoidmisele.

Ränne aitab lahendada hetkeprobleeme tööturul, kuid toob kaasa pikaajalisi lõimumise väljakutseid ühiskonnale, kogukondadele ja koolile. Eesti ühiskonda tuleks lõimumise ja kollektiivse identiteedi terminites käsitada kahel eri tasandil, mida võiks nimetada poliitiliseks ehk riigiidentiteediks ja kultuuriliseks identiteediks ehk rahvusidentiteediks. Riigiidentiteet märgib riigi püsielanike teadlikku suhet oma riiki, orienteerumist riigi ülesehituses, riigi seaduste, sümbolite, tavade, rahvuskultuuri ja väärtushinnangute tundmist ja austamist, põhiseaduslike institutsioonide ja riigikorralduse põhiväärtuste tunnustamist jms. Kuigi Eesti riigiidentiteet on kujunenud Eesti ajaloolis-kultuurilises keskkonnas ja kannab siinseid kultuurilisi väärtusi, ei saa seda taandada eesti kultuurilisele/rahvuslikule identiteedile. Kultuuriline identiteet kujuneb välja ühise keele, kultuuriliste hoiakute, traditsioonide, ajalookogemuse (kultuurimälu) jms pinnalt. Eestis räägime me eesti rahvuslikust kultuurist ja identiteedist ja sellega suhestatud erinevatest kultuurilistest vähemusidentiteetidest. Eesti kultuur ja keel on vastavalt põhiseadusele Eestis riigi erilise kaitse ja tähelepanu all. Kultuurilised kogukonnad ei kattu siiski riigi territooriumiga, ka kõik eestlased ei ela Eestis.

Lõimumine peaks olema suunatud ühise riigiidentiteedi tugevdamise ja kasvatamise ning kultuuriliste identiteetide säilitamise ja arendamise suunas, suurendades samas riigi elanikkonna kultuurilist ühisosa, mille aluseks on eesti keel ja kultuur. Lõimumine on eeskätt ühiskonna kui terviku ehitamine õppimise teel, st lõimumine peab seadma eesmärgiks kõigile elanikele Eesti riigis hästi toime tulemiseks vajalike kultuuriliste pädevuste ja eesti keele oskuse omandamise ning võimalikult suure ühisosa ning heade suhete tagamise erinevate rahvusrühmade vahel. Lõimumine ei ole ei assimileerimine (sulandamine) ega segregeerimine (eraldamine) ning saab edukalt toimuda nii, et vähemused õpivad orienteeruma eesti

kultuuris ja omandavad eesti keele, eestlased on aga avatud vähemustega suhtlusele ja koos tegutsemisele ning on valmis võtma vähemusi omaks ning austama vähemuste õigust oma keele ja kultuuri hoidmisele.

Ühiskonnas edukaks toimetulekuks on oluline, et kõik Eesti püsielanikud valdavad vabalt eesti keelt. Lapsed saavad eesti keele omandada juba lasteaias ja hiljem koolis, kuid sisserände tingimustes vajab eraldi tähelepanu ka täiskasvanute eesti keele õpe. Ühiskonnas edukalt toime tulemiseks ja tööturule sisenemiseks peaks Eesti teiste riikide eeskujul võimaldama täiskasvanud uussisserändajatele mõistliku aja jooksul riiklikult rahastatud eesti keele õpet keeleoskustasemeni B1.1, mis aitab õppija edukalt üle suhtlusläve. Selle eesmärgini jõudmiseks tuleb tõhustada täiskasvanud sisserändajate eesti keele õpet ning töötada välja eri sihtrühmade vajadusi arvestava keeleõppe ja seda toetavate tegevuste terviklahendus, st süsteemne kava ja tegevused täiskasvanud õppijate eesti keele õppe korraldamiseks ja toetamiseks. Samuti tuleb kindlustada õppeks ja toetavateks tegevusteks vajalike ressursside (nii rahaliste kui ka inimressursside) kestlikkus, õppijate adekvaatne nõustamine ning tagada riiklikult nende kokkulepete elluviimine.

Täiskasvanute keeleõpe

Kuna Eestisse saabuvad peamiselt nooremas tööeas inimesed ning kuna Eesti rändegeograafia on muutunud väga ulatuslikuks ja hõlmab enamikku maailma riike, on ka eesti keele õpet vajavate sisserändajate hulk vägagi mitmekesine: saabujate hulgas on üliõpilasi, kõrgharitud spetsialiste, ettevõtjaid, hooajatöölisi, rahvusvahelise kaitse saajaid, madalama ja kõrgema haridustasemega, noorema- ja vanemaealisi inimesi, st eri õpikogemuse, motiivide, soovide, vajaduste ja eesmärkidega keeleõppijaid. Keelt õpitakse eri eesmärkidel (keelenõuded töökohas või õppeasutuses, riigieksami sooritamise vajadus, erinevad regulatsioonid jne), mida omakorda mõjutavad õppija isiksuseomadused, sotsiaalmajanduslikud tegurid, rändepõhjused, varasem keeleõppekogemus, motivatsioon ja hoiakud. Oluline on ka keeleõppe tähendus õppija jaoks ehk mis eesmärkidel õpitakse, kuidas ja kellena end tulevikus nähakse ning milliseks keelekasutajaks soovitakse saada.

Eesti jaguneb keeleliselt eripalgelisteks piirkondadeks, mida määratletakse eesti- ja venekeelse elanikkonna suhte alusel. Eesti keele õpe ei toimu kõikide õppijate jaoks tingimata eesti keelekeskkonnas. Täiskasvanud sisserändajate eesti keele õppe terviklikuks korralduseks töötati projekti raames välja õpiteede mudel REDEL, mis on kohanemis- ja keeleõppeteenuseid pakkuvaid institutsioone koondav ja ühendav võrgustikmudel. Kohalike omavalitsuste, nõustamiskeskuste ning keeleõppeasutuste koostööl põhineva mudeli eesmärk on toetada täiskasvanud uussisserändajaid kohanemisel, kodunemisel ning kogukonnastumisel. Kohanemis- ja keeleõppeteenuste ning teenusepakkujate paljususe olukorras lihtsustab see erinevatest teenustest ülevaate saamist, annab ülevaate tegevustevahelistest seostest ja üleminekutest ning võiks vähendada killustatust. Eesti keele suhtlusoskuse kujunemise osas seab REDEL eesmärgiks tõhusa nõustamissüsteemi kaudu toetada keeleõppija jõudmist keeleoskustasemele B1.1. Keeleõppesse algteadmisteta (st nulltase) sisenev õppija vajab B1.1-tasemele jõudmiseks ligikaudu 840 akadeemilise tunni mahus keeleõpet.

Kohanemisel on võtmetähtsus inimest vahetult ümbritseval keskkonnal – kohalikul kogukonnal. Inimese elukohana on just kohalik omavalitsus esimene värav uude ühiskonda sisenemisel. Seega näeb mudel

kohanemist toetavate teenuste korraldamisel senisest kesksemat rolli kohaliku omavalitsuse (KOV) üksustel. Ennekõike tähendab see toimivate kohanemisteenuste, kohanemisnõustamisteenuse ning teenust toetava teavituskeskkonna (e-platvormi) väljatöötamist kas KOV üksuste tasandil või regionaalsete nõustamiskeskuste näol. Rahvusvahelistele praktikatele tuginevalt tasuks kaaluda kohalike/regionaalsete kohanemiskavade koostamist.

Mudel eristab keeleõppes kolme peamist õppevormi. Kontaktõpe on õpetaja juhendamisel ja õppekava alusel korraldatud auditoorne õpe. Teisalt tuleks ka kontaktõppe puhul kaaluda eri õppetegevuste vorme, kus osa (nt 20–25% kontaktõppe mahust) õppetegevustest toimub väljaspool klassiruumi autentses keele- ja kultuurikeskkonnas, nt kogukondliku õppe eri tegevuste vormis. Kogukondlik õpe on mitteformaalne keeleõpe, üks kasutuspõhise koosõppe vorme, mille keskmes on erinevad keele- ja kultuurikümblustegevused (keelekohvikud, eesti keele ja kultuuri tundmise klubid, lauamänguõhtud, keelekohtingud, keelesõbrad, keelerulett jne). Keeleõppe üks eesmärke, keeleliste oskuste ja teadmiste arendamise kõrval, on Eesti kultuuri ja maa tundmaõppimine, suhtluskeele praktiseerimine, kultuurisündmustest osavõtt, kultuuridevahelise suhtluse arendamine, võrgustumine ning ühistegevuste ja kontaktiloome kaudu kogukondadega liitumine. Iseseisev keeleõpe, sh e-õpe: õppija enese plaanitud ja iseseisvalt toimuv keeleõpe, mida toetavad tehnoloogilised lahendused (nt digiõpivara, digikeskkonnad). Teisalt on senine arusaam e-õppest seoses COVID-19 puhanguga muutunud, st ka e-õpe ning keelekohvikud võivad toimuda veebipõhise kontaktõppe vormis. E-keeleõpe on võimalik ka välismaal olles ja võimaldab eesti keelt õppida juba enne Eestisse saabumist.

REDELi mudelis on eesti keele õpe igal keeleoskustasemel seotud õpinguväliste tegevustega, põimituna kogukondliku (erinevad keele- ja kultuurikümblustegevused) ning iseseisva keeleõppega. Keeleõppijat toetavad igal tasandil keeleõppija toetusisikud – vabatahtlikest keelelootsid. Keeleloots on keeleõppija mentor väljaspool formaalset keeleõpet, keeleõppija ühendussild kogukondade ja ühiskonnaga. Loots toetab keeleõppijat igapäevaküsimustes (nt orienteerumine uues keskkonnas ja selle tundmaõppimine, keeleõpe, sotsiaalsed tegevused, digitaalne asjaajamine, kultuuriküsimused jne). Koostöös kohanemis- ja keeleteenuste pakkujatega tuleb ühiselt sõnastada keelelootside ülesanded, kirjeldada nende pädevused ja oskused ning viia läbi vastavad koolitused.

Muu emakeelega inimeste lõimumine saab olla edukas vaid siis kui eestlastel on olemas lõimumisvalmidus. Eesti keele kasutamine (mitte ainult keele oskamine) on lõimumise puhul väga oluline. Lõimumisaknad on olukorrad, mis aitavad luua sidemeid rahvus- ja keelerühmade vahel ning tekitavad kogukonda kuulumise tunde, lõimumisankrud on erinevad tegevuskohad nagu kool, töökoht, raamatukogu, spordiklubi jne.

Kogukondade lõimumine

Uussisserändaja eduka lõimumise jaoks vajalikud sotsiaalsed kontaktid ja kogukonnatunde tekkimine vajavad teadlikku tähelepanu ning tuge. Kohalik omavalitsus ja erinevad nn ankurinstitutsiooni potentsiaaliga organisatsioonid, näiteks töökoht või kool, saavad positiivsete kontaktide tekkimisele kaasa aidata kogukondliku hõlbustaja rolli täitmisega. Hõlbustamine aitab uussisserändajaid muuta kogukonna jaoks nähtavamaks ja loob positiivseid suhtlusolukordi, kasutades ära olemasolevaid võimalusi nagu kogukonna toeks sobiv taristu või vabatahtlike kaasamine. Lõimumise parandamiseks on oluline teadlikult

Euroopa Liit
Euroopa Regionaalarengu Fond
Eesti tuleviku heaks
RITA

algatada programme/projekte, et sisserändajatel oleks rohkem positiivseid kontakte eestlastega ja eesti keeles. Projektide fookuses peaksid olema eri rahvusest inimeste identiteedi ühisosad või huvid: nt hoolimine paigast (linnast, maast) või naabruskonnast ning mitteformaalsete suhete arendamine. Hõlbustamisel ja kogukonna arendamisel tuleks kasutada kaasavaid koosloomelisi meetodeid, mis aitavad osalisi kokku tuua ning leida üles ja rakendada nende või kogukonna ressursse. Väiksemahulise, vabatahtliku ja kogukondliku initsiatiivi toetamiseks tuleks pakkuda rohkem võimalusi – see vajab paindlikku ning suhteliselt väiksemahulist rahastust, nn mikroprojekte, mille puhul peaksid olema taotlemise bürokraatia võimalikult väike ja barjäärid võimalikud madalad.

Uussisserändaja ning temaga kaasa tulevad hargmaised suhted on väärtuslik ressurss. Sisserändajate varasem inimkapital, rahvuslik-kultuuriline pädevus ja hargmaise võrgustiku olemasolu toetavad kohalikku lõimumist juhul kui uustulijad tunnevad, et nende päritolumaal saavutatud kogemused ja kapital on väärtuslikud ka uues asukohariigis. Sellisel juhul loovad saabujad kiiremini suhteid kohalikega, arvestavad rohkem ja sisulisemalt kohalike normide ja väärtustega ning konfliktide risk on väike. Selle soodustamiseks sobivad kogukondlikud programmid ja/või üksiktegevused, mis (1) toetavad saabujate endi seast eestvedajate, liidrite esiletõusu ja võimestavad vastavate eeldustega inimesi; (2) positsioneerivad uussisserändajaid lisaväärtuse pakkujana, mitte (üksnes) abi saajatena; (3) mitmekesistavad saabunute kontaktivõimalusi ja suhtlusvõimalusi kohalikega. Seega tuleks riigi ja KOVi tasandil muuta uussisserändajatele kättesaadavamaks neid jõustavad koolitused, vabatahtliku töö, kogemusnõustamise või paindliku töö võimalused.

Hästi toimivad kontaktid uussisserändajate ja kohalike elanike vahel ning kogukonnatunde tekkimine on parim võimalus konflikte ja võimalikku radikaliseerumist ennetada. Rahvuspinnalt tekkida võivate konfliktide ja radikaliseerimise vähendamiseks tuleks ohu märke tunda, neid teadlikult monitoorida ja suuta neile reageerida. Konfliktide allikaks nii kohalike kui immigrantide jaoks on näiteks ohu tunnetus enda kultuurile, majanduslikule toimetulekule ja muudele ressurssidele. Riske saab hinnata omavalitsuse tasandil ning meelsust monitoorida sotsiaalmeedias. Radikaliseerumise märkamine ja ennetamine eeldab eri osapooltelt, sealhulgas näiteks koolidelt, teadlikkust ja koostööd.

Kool ja lõimumine

Lõimumisel on väga oluline ja samas ühiskonnas suuri vaidlusi tekitav roll koolil (sh lastaiad) ja haridussüsteemil tervikuna. Kokku õpib Eesti üldhariduskoolides 153 000 last, kellest ca 19% õpib sisuliselt vene õppekeelega koolides (neist 5% keelekümblusprogrammi alusel). Neile lisanduvad gümnaasiumiõpilased, kes õpivad koolides, kus vähemalt 60% õppest peab olema eesti keeles, aga ülejäänu võib olla vene keeles. Vaatamata ühiskonna lõimumispüüdlustele on eesti ja vene õppekeelega koolide õpilaste osatähtsus püsinud viimase viie aasta jooksul samades proportsioonides. Neid proportsioone mõjutavad muu hulgas kolm tegurit. Esiteks, ligikaudu pooled uussisserändajate lastest asuvad õppima vene õppekeelega koolidesse. Teiseks, vene õppekeelega koolides asuvad õppima SRÜ riikidest pärit uussisserändajate lapsed, et eesti õppekeelega koolidesse aga teistest maailma piirkondadest pärit lapsed. See tähendab, et venekeelse kooli õpilaskond püsib keelelis-kultuuriliselt homogeenne, eestikeelse kooli õpilaskond muutub aga keelelis-kultuuriliselt kirjumaks. Kolmandaks, põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse kohaselt on nii põhikooli kui ka gümnaasiumi õppekeeleks eesti keel. Põhikoolis saab hoolekogu

ettepanekul õppekeelt muuta valla- või linnavolikogu otsusel ning gümnaasiumis vastavalt valla- või linnavolikogu taotlusel ja Vabariigi Valitsuse kinnitusel.

Eesti koolid toimivad ühtse õppekava alusel ning see annab aluse väiteks, et Eestis juba eksisteerib ühtne kool. Lõimumise määratlusele tänane haridussüsteem siiski väga hästi ei vasta, sest vene emakeelega vanemate ees on kaks valikut, kas panna laps eesti õppekeelega kooli, kus puudub tugi nii vene kui teiste emakeeltega lastele (sulandamine ehk assimilatsioon), või panna laps vene õppekeelega kooli, mis tähendab laste eraldamist nende emakeele alusel (segregatsioon). Lõimumist sihiks seadev haridussüsteem on keerukam ning vajab esimese sammuna eesmärgi sõnastamist. RITA-Ränne projekti raames pakume ühiskondliku arutelu edasi viimiseks välja järgmise määratluse:

Ühtne Eesti kool on kool, kus õpivad ühtse **riikliku õppekava** alusel **koos** erineva keele- ja/või kultuuritaustaga õpilased, kellele tagatakse **nüüdisaegse õpikäsituse** põhimõtetest lähtuv **peamiselt eestikeelne** õpe, mis toetab Eesti **riigiidentiteedi** kujunemist ja **eneseteostust** ühiskonnas ning väärtustab õpilaste **kultuurilist identiteeti**.

Lõimunud kooli suunas saab liikuda kahel moel. Üks lahendus on teha kohe otsustav samm ja viia kõik munitsipaal- ja riigikoolid kiirelt üle eestikeelsele õppele, soodustades samal ajal tihedat koostööd erinevates Eesti piirkondades olevate koolide vahel (ühised õpitegevused, vahetusprogrammid, õpetajate värbamine jne). Sellele lahendusele on tugevalt vastu osa venekeelsest elanikkonnast. Teine tee on liikuda edasi lühemate vahesammudega, keskendudes terviklikult meetmete paketile, mis oleksid võimalikult sobivad nii eesti kui vene emakeelega lastele ja nende vanematele. Ühelt poolt soovib suurem hulk muu kodukeelega vanemaid viia oma lapse eestikeelsesse lasteaeda või kooli kui see on reaalselt võimalik, sest takistuseks on mitmed tegurid, sh vähene haldussuutlikkus, õpetajate ja tugipersonali puudus, aga ka eestlaste vastuseis eesti laste muutmisele nö "lõimumise tööriistaks".

Projekti raames analüüsisime kuue väga erineva Eesti kooli valmidust muutusteks lõimunud kooli suunas, sh õpilasi, õpetajaid, koolijuhte ja lapsevanemaid. Kuigi mõne projektiaastaga ei ole võimalik saavutada suuri muutusi, andis projekt väärtuslikku teavet sellest, kuidas ja millega on mõistlik edasi liikuda järgneva kümnekonna aasta jooksul. Teine lahendus on selline, kus sisemiselt muutuvad nii tänane eesti kui ka tänane vene kool ning muutused ei keskendu niivõrd mineviku probleemidele vaid vaatavad pigem tulevikku. Eestist on saanud sisserände riik ning kuna sisserändajate seas on ülekaalus noored pereealised inimesed, jõuab Eesti kooli ka üha enam uussisserändajate lapsi.

Eesti koolis saab juurutada kultuuritundlikku õpet koos nüüdisaegse õpikäsitusega (mille keskmes on koostöö ja avatus). See eeldab ka vene keelt (ja tulevikus ehk veel mõnda keelt) valdavate tugiisikute (eripedagoogid, psühholoogid, logopeedid, aineõppes järeleaitamine jne) olemasolu eesti õppekeelega koolides. See omakorda eeldab KOV-de ja riigi tasemel täiendavat rahastust nii nende tugiisikute palkamiseks kui ka koolitamiseks. Vene kool vajab samuti muutusi ning on äärmiselt oluline, et koolijuhid soovivad muutustele kaasa aidata. Edasi aitavad viia süsteemsed tegevused, mis toovad ka eestikeelseid koolijuhte ja õpetajaid tänasesse vene kooli koos vastava motivatsioonipaketi väljatöötamisega (nt kõrgem palgakoefitsent, ametikorter ja muud soodustused). Kõige parem oleks, kui eestikeelseid õpetajaid saaks venekeelsesse kooli tuua rühmana.

Liikumine enam lõimunud haridussüsteemi suunas võib olla erinev erinevatel kooliastmetel ja piirkondades. Algkoolid peaksid jääma elukohapõhiseks, kuid kuna elukohapõhised erinevused (elukohasegregatsioon) eesti ja vene emakeelega inimestel on suured, siis on koos õppimist keerulisem korraldada. Eestlastest lapsevanemad ei soovi tihtipeale, et teiste kodukeeltega laste osakaal klassis muutuks liiga suureks. Küll aga saab tõhusamalt korraldada eesti keele õpet ka tänastes vene õppekeelega koolide algklassides, samuti viia läbi süsteemseid ühistegevusi erinevates koolides õppivate laste vahel, näiteks toetada ühiseid huvi- ja spordiringe, kaasates kogukonnahõlbustajaid. Kõrgematel kooliastmetel, eriti gümnaasiumis, ei ole koolid enam nii elukoha kesksed ja pakuvad erinevaid spetsialiseerumise suundi. Kui madalamatel kooliastmetel on omandatud eesti keel, võimaldab see erineva kodukeelega lapsi juba enam ka koos õppima tuua.

Ühtse Eesti kooli suunas liikumisel saab alustada kohe järgmistest sammudest:

- Õpetajaskonna, õpilaste, lapsevanemate ja laiemalt kohaliku kogukonna seas positiivse hoiaku kujundamine ühtse Eesti kooli ideesse. See tähendab, et koosõppimine ja edasine ühine tegutsemine on hea sõltumata keele- ja kultuuritaustast ning igal Eesti kodanikul on oskus ja võimalus eesti keeles suhelda, tekkinud on Eesti riigiidentiteet ning lisaks oma kultuurilisele indentiteedile on kujunenud eesti rahvusidentiteet. Muu kodukeelega õpilaste toetamiseks on teaduslikult tõhus meetod keelekümblus, mille korral toetatakse lisaks keeletundidele ainetundides ka eesti keeles mõtlemise oskust ja akadeemilist arengut ning omandatakse teise keelena ka eesti keel.

- Ühtse Eesti kooli ulatuslikuma jätku-uuringu kavandamine ja läbiviimine. Iga kool saab ise hinnata, kuidas on kõige sobivam soovitud sihini jõuda**.** Oleme välja pakkunud viis erinevat teed, kuid need vajavad täiendavaid ja pika vaatega uuringuid, mis hõlmavad 1) olukorra süsteemset hindamist koolides, kasutades RITA-Ränne projektis välja töötatud hindamisvahendeid ja metoodikat (sh valmisolek erineva keele- ja/või kultuuritaustaga õpilaste vastuvõtmiseks), 2) tegevuskava koostamist, sh koolide koostöö toetamist, 3) muutuste hindamist (sh riiklikud eksamid, tasemetööd jms), 4) kultuuripädevuse monitooringut, 5) akadeemiliste õpingute järgse edukuse analüüsi tööturul (sissetulek, amet jne).

- Süsteemse õpetajate täiendusõppe pakkumine eelkõige koolidele (sh eesti õppekeelega koolidele, kus juba on palju muu keele- ja kultuuritaustaga õpilasi), mis võimaldab omandada nüüdisaegse õpikäsituse põhimõtetest ja sihtidest lähtuvalt meetodid erineva keele- ja kultuuritaustaga õpilaste koos õpetamiseks, sh keelekümblus- ning lõimitud aine- ja keeleõpe (eriti oluline varane keelekümblus lasteaedades ja jätkuna algklassides, sh eesti õppekeelega koolides), toetava sotsiokultuurilise keskkonna loomine, kultuuritundlik õpetamine, nüüdisaegsest õpikäsitusest lähtuvalt koostöise, avatud, enesejuhitud õppe ja õpioskuste toetamine. Vastavad täiendused tuleb samal ajal viia ka õpetajate esmaõppesse.

- Atraktiivne programm eesti kodukeele ja eesti rahvusidentiteediga õpetajatele vene õppekeelega koolidesse tööle asumiseks nende koolide arengu toetamiseks (eriti piirkondades, kus eesti kodukeelega elanike osakaal on väga väike, näiteks Ida-Virumaa linnades). Programm koosneb

sihtrühma jaoks olulistest motivatsioonipaketist (stipendium, kõrgem töötasu, soodsad elamisvõimalused jms).

- Riigisisese sõprusklasside programmi väljatöötamine ja käivitamine (võimaldab süsteemset ja sagedast ühisõpet veebipõhistes keskkondades nt erinevate õppeainete raames õpiülesandeid täites, aga ka füüsilist õpilasvahetust, vähemal määral õpetajavahetust).

- Koolipidajate toetusprogramm, mis võimaldab neil saada tuge ja koolitust, et välja arendada lõimumist toetavaid tegevusi oma kogukonnas, sh uusimmigrantidele koolide soovitamine, koolide valmisoleku suurendamine erineva keele- ja kultuuritaustaga õpilaste õpetamiseks, koolidevahelise koostöö soodustamine, õpetajatele vajadusel stipendiumite, elukoha jms pakkumine, kogukonda liitvate ürituste korraldamine (soovitavalt koolis kui ankurinstitutsioonis).

- Muu kodukeelega ja eesti rahvusidentiteedist erineva kultuurilise identiteediga lapsevanematele tugiprogrammi väljatöötamine ja käivitamine, et oleks toetatud ka nende parem lõimumine ühiskonda (kohaliku kogukonna kaasamise tegevused, eelkõige ühistegevused eesti ja muu rahvusidentiteediga inimestele) ning nad saaksid paremini toetada oma lapsi nende potentsiaali väljaarendamisel ja suudaksid lapsi eestikeelses õppeprotsessis paremini abistada.

Kõik need erinevad meetmed, poliitikasoovitused ja programmid eeldavad pikaajalisi ühiskondlikke (poliitilisi) kokkuleppeid ja selgeid prioriteete nii rände-, aga eriti hariduspoliitikas. Ilma selleta ei ole võimalik ühtse Eesti kooli eesmärke saavutada, sest reformid eeldavad märkimisväärseid täiendavaid rahalisi vahendeid ning muudatuste juhtimine ja läbiviimine hariduses on oluliselt ajakulukam kui tavaline valimistsükkel.

2. Sissejuhatus

Eestis, nagu ka mujal Euroopas, on sündimus langenud allapoole rahvastiku taastamiseks vajaliku taseme. Koos riigi jõukuse kasvuga on nii ettevõtjate kui riigieelarve tulude vaatenurgast kerkinud küsimus sellest, milline on sisserände roll tuleviku Eesti arengus. Sisserändajaid võib olla väga erinevaid rändeliikide (õpi-, töö-, pere-, humanitaarränne), saabujate isikutunnuste (vanuse, soo, hariduse jne) kui ka päritolu (eestlaste tagasiränne, Euroopa Liidu sisene ränne, ränne kolmandatest riikidest) lõikes. Lisaks on tänasele globaliseerunud maailmale omane erineva ajalise kestusega liikumine ning püsivalt kogu eluks teise riiki kolimine on vaid üks paljudest võimalustest. Vaatamata rändeliikide kirjususele ning eripalgelistele mõjudele nii lähteriikidele, rändajatele endile kui vastuvõtvatele riikidele on rändega seotud arutelud pigem murelikud ning kipuvad lõhestama inimesi nii riikides, kust lahkutakse, kui riikides kuhu saabutakse.

Pärast taasiseseisvumist iseloomustas Eestit peamiselt väljaränne, kuid jõukuse kasv ning elanikkonna vananemine on olukorda muutunud ning viimased kuus aastat on Eesti olnud sisserände riik. See on seadnud uude valgusesse ka rände teema ning sisserändega seotud võimalikud probleemid on Eesti ühiskonnas muutunud aktuaalseks. Neid probleeme võimendab asjaolu, et Eestit iseloomustas ka nõukogude ajal ulatuslik sisseränne ning lõimumise teemad seonduvad nii juba varem saabunute kui täna saabuvate uussisserändajatega. Sellel taustal tellisid viis ministeeriumi (Haridus- ja Teadusministeerium, Kultuuriministeerium, Siseministeerium, Sotsiaalministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium) 2017. aastal laiapõhjalise rände ja lõimumise teemalise uuringu RITA-Ränne (ranne.ut.ee), mis viidi läbi aastatel 2018–2020 ning mida rahastas Eesti Teadusagentuur Euroopa Regionaalarengu Fondi rahadest. Uuring otsis lahendusi järgmistele probleemidele:

(a) Eestis on põhjalikult analüüsimata tööjõupuuduse leevendamise võimalused rände abil,

(b) Eestis puudub rände tulude ja kulude hindamise mudel ning

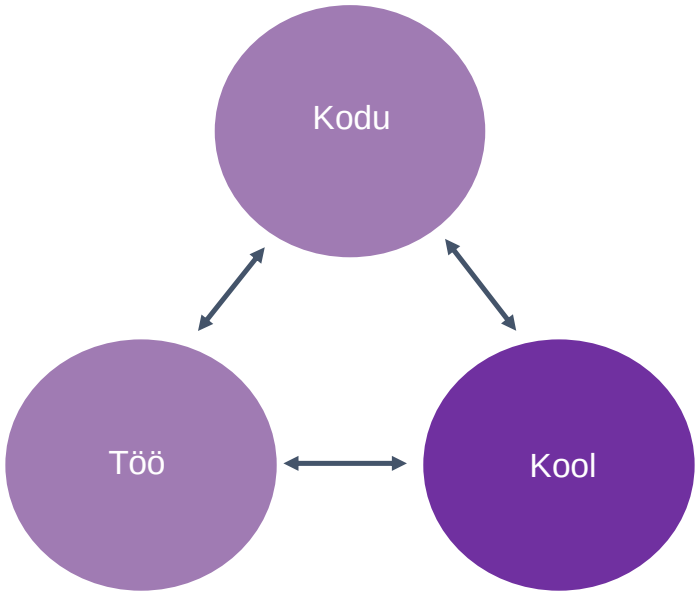
(c) Eestis napib tõenduspõhiseid meetodeid ja vahendeid ühiskonna mitmekultuurilisusega toimetulekuks.

Täpsemalt seati projekti eesmärgiks vajadus lahendusteede otsimiseks, mille alusel saaks riik teha kaalutletud ja tõenduspõhiseid otsuseid tööturu, rände ja lõimumise valdkonnas. Lisaks lahendusteedele seati projektile ülesandeks töötada välja erinevaid tõenduspõhiseid töövahendeid, mida saaks kasutada rände ja lõimumise (eriti hariduse) valdkondades.

Lähtudes ülesande püstitusest ja üldisest eesmärgist sõnastati RITA-Ränne projektile eraldi kontseptuaalne, analüütiline ja rakenduslik alameesmärk. Projekti kontseptuaalne eesmärk oli leida lahendusi ja sõnastada Eesti jaoks tõenduspõhiseid poliitikavalikuid, mis aitaksid vähendada

tänast kõrget pingevälja nõukogude aja sisserände mõjude, kasvava uussisserände ja ühiskonna sidususe vahel. Selle eesmärgi raames töötasime välja projekti mõistestiku ning lähtealused analüütilistele ja rakenduslikele ülesannetele. Analüütiliseks eesmärgiks oli kaardistada, analüüsida ja prognoosida rändega seotud võimalusi ja väljakutseid demograafiliste ja tööturu muutustega seotud probleemide lahendamiseks, kogukondade kaasamiseks, täiskasvanud uussisserändajate eesti keele õppeks ning hariduse ees seisvate probleemide lahendamiseks. Rakenduslik eesmärk oli töötada välja konkreetsed töövahendid rände, tööturu, sotsiaalsete ja hariduslike probleemide lahendamiseks.

RITA-Ränne projekt tõukub „Eesti Inimarengu Aruanne 2017: Eesti Rändeajastul“ tulemustest, mis rõhutab vajadust rände ja lõimumisega seotud teemadele terviklikuks lähenemiseks. Kuigi rände teema keskmes on täna ettevõtete tööjõu vajadus, ei saa me rännet taandada kitsalt „töökäte“ teemale. Saabujad asuvad oma elu Eestis üles ehitama, leiavad omale kodu ning saavad osaks kohalikust kogukonnast. Paljud saabujad on noored, kelle lapsed lähevad Eestis kooli. Nii käsitleb ka RITA-Ränne projekt rännet ja lõimumist koos ning seda tööturu, kodu, pere ja kohaliku kogukonna ning kooli ja hariduse võtmes. Riigi võimalused lõimumisse sekkumiseks on kõige suuremad hariduse valdkonnas, samuti mõjutab haridus inimeste edasisi valikuid alates sellest, kas oma elu seotakse Eestiga või mitte ning lõpetades sellega, kui konkurentsivõimelised ollakse tööturul. Seetõttu on lõimumise fookusteemaks RITA-Ränne projektis kool.



Joonis 1. RITA-Ränne projekti raamistik.

RITA-Ränne projektis osales ühtekokku ligikaudu 100 teadurit erinevatest teadusvaldkondadest. Projekti üldjuhid olid Tiit Tammaru, Raul Eamets ja Margus Pedaste ning töörühma juhtideks olid Marek Tamm, Marko Uibu ja Birute Klaas-Lang. Peamine töö käis töörühmades, kuid projekti teeb Eestis ainulaadseks asjaolu, et lisaks toimus igal aastal kaks projektiülest terve päeva pikkust

seminari, kus osalesid ka uuringu tellijad ning kus arutati uuringute tulemused ühiselt läbi. Käesolevas projekti lõpparuandes toome välja projekti põhitulemused kolme RITA-Ränne projekti probleemiringi kohta: tööjõupuuduse leevendamise võimalused rände abil, rände tulude ja kulude hindamise mudel ning tõenduspõhised lahendused mitmekultuurilisusega toimetulekuks. Tulemustele järgneb peatükk, kus pakume mõtteainet Eesti rände- ja lõimumispoliitika kujundajatele.

Projektiga seotud teemade lühikokkuvõtted leiab siit. Projektiga seotud teemade pikemad analüüsid leiab siit. Projekti käigus välja töötatud töövahendid leiab siit. Projekti lõpukonverentsi videosalvestuse koos vastustega osalejate küsimustele leiab siit.

2. Tööjõupuuduse leevendamise võimalused rände abil

Tellija probleemipüstitus:

Põhjalikult on analüüsimata tööjõupuuduse leevendamise võimalused rände abil

Täitja põhijäreldused:

- Eestis puudub vajadus ulatuslikuks tööjõu sisserändeks. Tööealiste inimeste arv väheneb, kuid see ei tähenda tingimata samas taktis hõive vähenemist
- Kui ka hõive väheneb, saab seda osaliselt kompenseerida targem tööjõud ja tootlikkuse kasv, mis aitab suurendada maksutulu ja riigi jõukust
- Ajutine tööränne aitab siluda pakilisi probleeme tööturul

Eestis nagu kogu Euroopas on tekkinud madala loomuliku iibe tõttu arutelu sisserände vajadusest (Eesti inimarengu aruanne 2016/2017). Kahekümne viie taasiseseisvusaasta jooksul on Eesti rahvaarv kahanenud 250 000 inimese võrra. RITA-Ränne projekti raames keskenduti eelkõige töörände analüüsimisele nii lõimumise kui tööturu tulevikusuundumuste vaatenurgast. Tulemused näitavad, et tööealiste inimeste arvu vähenemine ei tähenda ilmtingimata töötajate arvu vähenemist ning tulevikus ei pruugi Eestis üldse sama palju töötajaid vaja olla kui täna. Esiteks toob töö digitaliseerimine ja automatiseerimine kaasa tootlikkuse tõusu. Tööturud kogu maailmas professionaliseeruvad, st töökohad muutuvad targemaks ja palgad kõrgemaks (van Ham et al. 2020). See võimaldab riikidel väiksema töötajate arvuga säilitada tänaseid sotsiaalsüsteeme. Teiseks aitab tulevikus töötajate ja ülalpeetavate proportsiooni võimaliku halvenemise mõju vähendada hõivemäärade suurendamine. Tõsi, Eestis on juba praegu hõivemäär ka rahvusvahelises võrdluspeeglis kõrge, aga võimalusi hõivemäära kasvuks tulevikus on veelgi. Projekti raames analüüsiti läbi neli tegurit, mille arvel on Eestis tulevikus võimalik hõivet suureneda:

- Tööikka jõudvate põlvkondade kõrgem haridustase võrreldes tööeast lahkujatega

- Pensioniea tõus ja tööelu pikenemine
- Lõimumise edendamine
- Aktiivse tööturupoliitika parimate praktikate rakendamine

Senised prognoosid tööjõu pakkumise kohta Eestis opereerivad tööealise rahvastikuga (tinglikult 20–64-aastaste hulk). Niisugune käsitlus on tegelikkust lihtsustav, sest mitte kõik tööealised ei tööta, aga töötavad ka mitte-tööealised. Tööealiste arvu ja hõivatute arvu dünaamika võib olla erinev: Eestis vähenes perioodil 2000–2017 tööealiste arv 839 000 => 787 000 (–52 000), samas hõivatute arv suurenes 585 000 => 657 000 (+72 000). Nüansirohkema tulevikupildi saamiseks koostati kõigepealt rahvastikuprognoos, seejärel hõiveprognoos ning seejärel integreeriti mõlemad prognoosid omavahel.

Integreeritud rahvastiku- ja hõiveprognoos

Rahvastikuprognoos rakendab kohortkomponent- ehk vanusnihke meetodit, mida kasutavad kõik maailma juhtivad prognoosiasutused. Tabelis 1 on esitatud kuus rahvastikuprognoos stsenaariumi, mis erinevad rände ja sündimuse poolest. Projekti käigus töötati välja ka rändekalkulaator, mis võimaldab erinevaid rändestsenaariume täpsemalt käsitleda. Kui ränne mõjutab tööealiste arvu muutust kogu prognoosiperioodi vältel, siis sündimuse muutuse mõju tööturule avaldub aegnihkega. Nii rände- kui sündimusstsenaariumid on rahvuste lõikes diferentseeritud. Eestlaste puhul on eeldatud kogurahvastikuga võrreldes mõnevõrra kõrgemat sündimust, teiste rahvusrühmade puhul aga eestlastega võrreldes kümnendiku võrra madalamat sündimust. Rahvastikuprognoosi suremusstsenaarium põhineb ÜRO rahvastikuosakonna ennustusele ning näeb ette keskmise eluea suhteliselt ühtlast pikenemist (United Nations 2015). Selle kohaselt ulatuks keskmine eluiga Eestis 21. sajandi lõpuks 85 aastani meestel ja 90 aastani naistel (2016. aastal oli eluiga vastavalt 73,2 ja 81,9 aastat). Suremuse puhul pole prognoosil erinevaid stsenaariume kasutatud, sest suremuse arengujoon on arenenud riikides olnud pikemate ajavahemike kestel suhteliselt ühtlane.

Kuuest rahvastikuprognoosi variandist võib R1-te pidada baasvariandiks, sest see rajaneb kõige konservatiivsematel eeldustel. Seevastu R6 on rahvastikuprognoosi variantidest kõige optimistlikum, eeldades nii sündimuse tõusu taastetasemele kui stabiilselt suure ja positiivse rändesaldo kujunemist. Rahvastikuprognoosi ülejäänud variandid esindavad mitmesuguseid vaheastmeid kõige konservatiivsema ja optimistlikuma variandi vahel. Variantide R2 ja R3 võrdlemine variandiga R1 (samuti variantide R5 ja R6 võrdlemine variandiga R4) võimaldab näitlikustada mõõduka sündimustõusu ja suurema, taastetasemeni küündiva sündimustõusu mõju rahvaarvule, hõivatute arvule ja hõivatute osatähtsusele. Sisserände mõju samadele väljundnäitajatele näitlikustab variantide R1-R4, R2-R5 ja R3-R6 paarikaupa võrdlus.

Euroopa Liit
Euroopa
Regionaalarengu Fond
Eesti
tuleviku heaks
RITA

Tabel 1. Integreeritud rahvastiku- ja hõiveprognoosi aluseks olevad rahvastikuprognoosi variandid.

Rahvastiku-prognoosi variant	Rändestsenaarium	Rändesaldo 2015–2100 kokku (inimest)	Sündimusstsenaarium	Sündimuse lõpptase (last naise kohta)
R1	Rändevoogude tasakaal (R0)	0	Madal sündimus (S--)	1,67
R2	Rändevoogude tasakaal (R0)	0	Mõõdukas sündimustõus (S0)	1,87
R3	Rändevoogude tasakaal (R0)	0	Tõus taastetasemele (S++)	2,07
R4	Suur sisseränne (R++)	+186 100	Madal sündimus (S--)	1,67
R5	Suur sisseränne (R++)	+186 100	Mõõdukas sündimustõus (S0)	1,87
R6	Suur sisseränne (R++)	+186 100	Tõus taastetasemele (S++)	2,07

Märkus: Kõigi prognoosivariantide puhul pikeneb keskmine eluiga aastaks 2100 meestel 85 ja naistel 90 aastani.

Hõiveprognoosist võeti integreeritud rahvastiku- ja hõiveprognoosi aluseks viis varianti (tabel 2). Hõivestsenaariumil H0 põhinev baasvariant fikseerib hõivekordajad prognoosi algusaasta tasemele. Stsenaarium H1 arvestab rahvastiku haridustaseme tõusu mõju hõivetasemele. Kuna nooremates põlvkondades on kõrgharitute osatähtsus suurem ja kesk- ja põhiharitute osatähtsus väiksem kui vanemates, põhjustab vanemate põlvkondade asendumine noorematega hõivetaseme tõusu. Stsenaarium H2 arvestab haridustaseme tõusule lisaks ka pensioniea tõusu. Eesti senine kogemus kinnitab, et pensioniea hilisemasse vanusesse nihkumine toob endaga hõivemäärade suurenemise vanemates earühmades (Puur, Leppik, Klesment 2015). Stsenaarium H3 eeldab lisaks haridustaseme ja pensioniea tõusule täiendavalt mitte-eestlaste (seni enamikus soovanusrühmades madalamate) hõivemäärade ühtlustumist eestlaste omadega aastaks 2035. Viimases hõivestsenaariumis H4 eeldatakse lisaks eelnevale, et Eestil õnnestub aktiivse tööturupoliitikaga tõsta hõivemäärad aastaks 2035 sellisele tasemele, mis on saavutatud

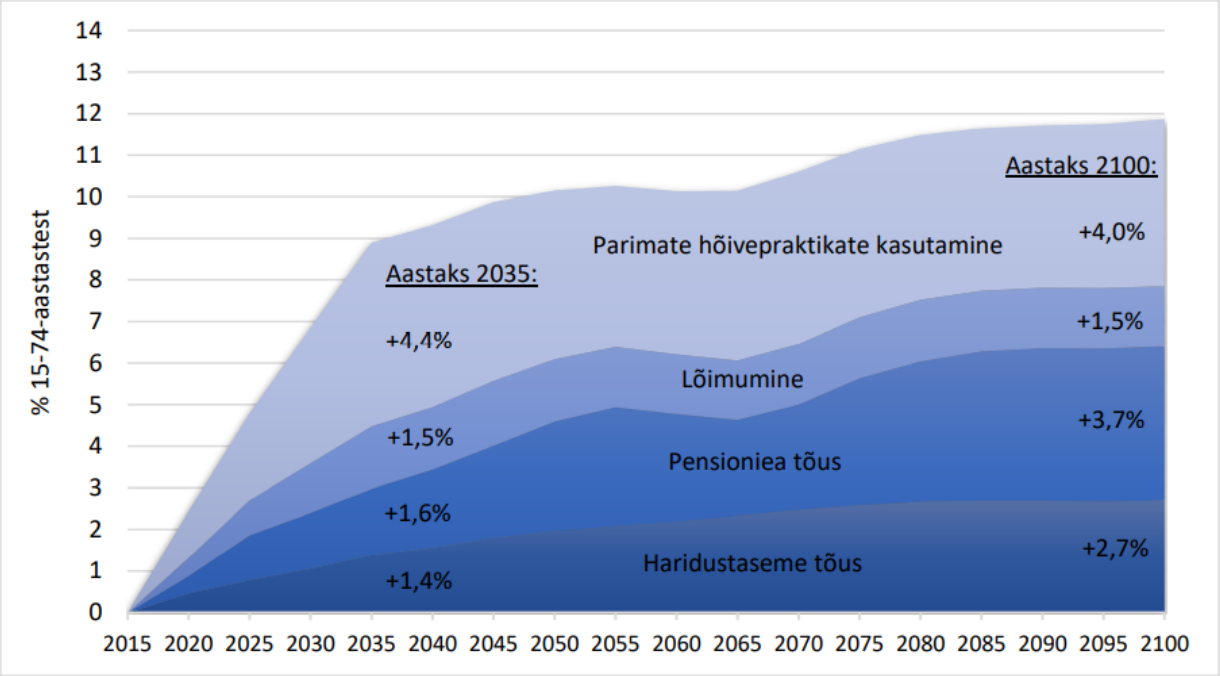
praeguseks Euroopa kõrgeima hõivemääradega riikides. Hõiveprognoosi stsenaariumidest on kõige konservatiivsem stsenaarium H0 ja kõige optimistlikum stsenaarium H4, ülejäänud paiknevad nende vahel vastavalt stsenaariumi järjekorranumbrile.

Tabel 2. Integreeritud rahvastiku- ja hõiveprognoosi aluseks võetud hõiveprognoosi variandid.

Hõiveprognoosi variant	Hõivestsenaarium
H0	Hõivemäärad ei muutu (2015. aasta tase)
H1	Hõivemäärad suurenevad haridustaseme tõusu mõjul
H2	Hõivemäärad suurenevad haridustaseme tõusu ja pensioniea tõusu mõjul
H3	Hõivemäärad suurenevad haridustaseme tõusu, pensioniea tõusu ja lõimumise mõjul
H4	Hõivemäärad suurenevad haridustaseme tõusu, pensioniea tõusu, lõimumise ja parima praktika kasutuselevõtu mõjul

Integreeritud hõive- ja rahvastikuprognoosi põhifookus on tööjõu pakkumises toimuvatel muutustel. Viie stsenaariumi hõivekasvu mõjutava teguri võrdlusest selgub, et suurim mõju on sellel, kui Eesti hõivemäärad tõuseksid Islandi tasemele (joonis 2). See on siiski väga hüpoteetiline muutus, sest Islandi hõivemäärad on erandlikult kõrged. Pikas vaates on märkimisväärne mõju hõivele pensioniea tõstmisel ja haridustaseme tõusul. Teiste rahvusrühmade hõivemäära tõus eestlastega samale tasemele annab kõige väiksema efekti. See ei tähenda siiski, et lõimumine on teistest teguritest vähem oluline. Lõimumise teiste teguritega võrreldes väiksem mõju tuleneb sellest, et teistest rahvustest inimesed moodustavad Eesti kogurahvastikust ligikaudu 30%. Lõimumine on siiski väga oluline, sest selle tulemusel paraneks oluliselt eesti keelest erineva emakeelega inimeste tööturu näitajad.

Euroopa Liit
Euroopa
Regionaalarengu Fond
Eesti
tuleviku heaks
RITA



Joonis 2. Erinevate hõivestsenaariumite mõju 15–74 aasta vanuste hõivemäärale (%), 2015–2100.

Järgmise sammuna integreeriti omavahel rahvastiku- ja hõiveprognoosid. Tulemustest ilmneb, et teoreetiliselt on aastaks 2035 võimalik peaaegu kogu töötajate arvu vähenemine kompenseerida hõivet parandavate teguritega. Rändevoogude tasakaalu korral väheneb töötavate inimeste arv 2015-2035 perioodil 82 000 inimese võrra. Haridustaseme tõus, pensioniea tõus ja lõimumine aitavad korvata kuni poole hõivatute arvu vähenemisest (40 000 piiresse). Hõivemäärade tõus Islandi tasemele suurendaks töötavate inimeste arvu veel 40 000 inimese võrra ehk kokkuvõttes on teoreetiliselt võimalik hõivemäärade kasvuga kompenseerida töötajate arvu vähenemist 80 000 inimese võrra.

Kõigi hõivet positiivselt mõjutavate tegurite kombineerumine pole siiski realistlik eeldus. Küll aga on realistlikum kolme teguri kombinatsioon, mis kokkuvõttes aitavad kaasa maksubaasi jätkuvale kasvule. Need on: esiteks, hõivet positiivselt mõjutavate tegurite osaline realiseerumine. Teiseks, produktiivsuse tõus ehk targema tööjõuga kaasnevad kõrgemad palgad ja suurem maksutulu. Kolmandaks, kui lisandub mõõdukas sisseränne (positiivne rändesaldo 2 200 inimest aastas ehk perioodi jooksul kokku 27 000 inimest), aitab see kompenseerida hõive vähenemist. Olulise osa sellest rändest saab anda eestlaste tagasiränne. Projekti raames viidi läbi küsitlusuuring “Eestlased Soomes”. Soomes elab püsivalt ligikaudu 50 000 eestlast ehk hinnanguliselt pooled väljarändajatest ning iga neljas neist soovib Eestisse naasta. Siiski soovivad paljud Eestisse tagasi tulla alles pensionieas ehk madalast sündmusest tingitud rahvastiku vähenemist aitab see tasandada, kuid tööturu vaatenurgast see kõiki probleeme ei lahenda.

Rändepoliitika valikud

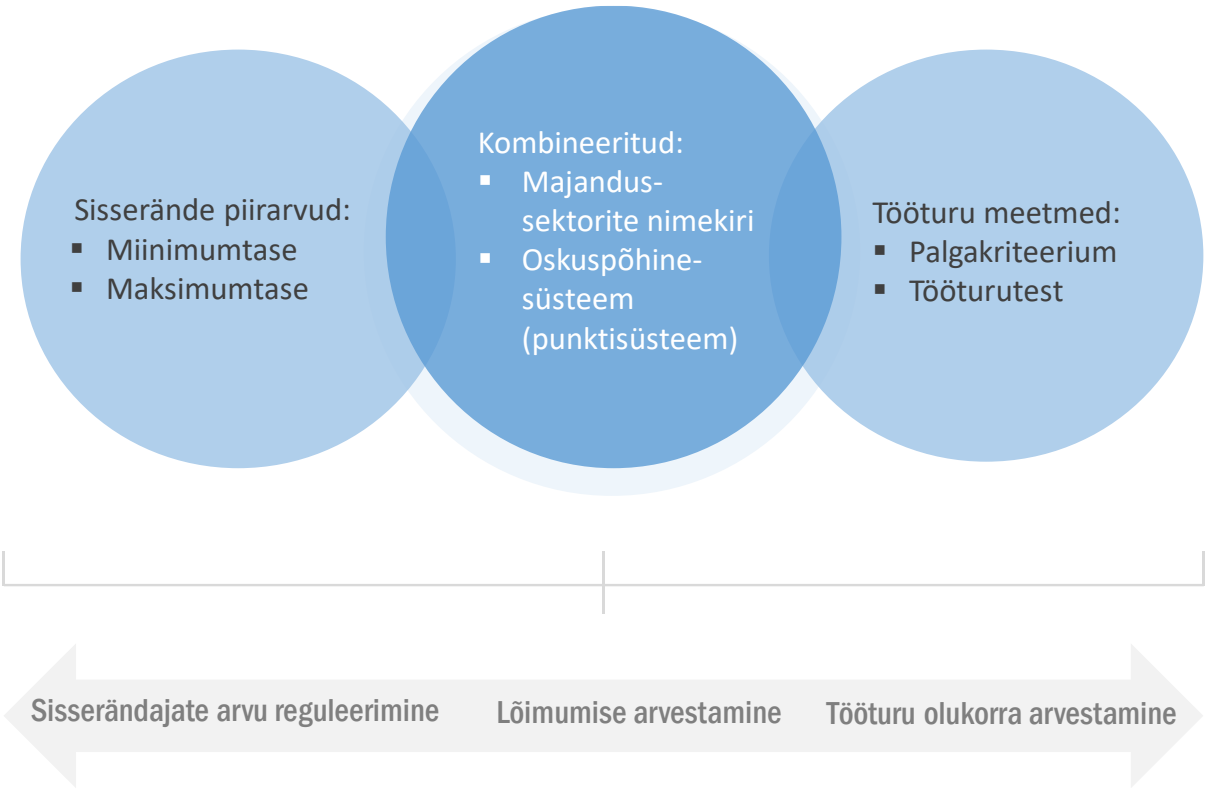
Kuna Eestist on saanud sisserände riik ja tööandjad soovivad üha enam välistööjõudu värvata (aastane rändekvoot täitub kiiresti), siis vajab läbimõtlemist tänane töörände poliitika. Oluline on siinkohal mainida, et Eesti saab reguleerida vaid kolmandatest riikidest pärit rännet, sest Euroopa Liidu sees toimib tööjõu vaba liikumine. Ning lisaks töörändele endale mõjutavad hõivet ka teised rändeliigid. Töörännet saab ja peab riiklikult juhtima. Rahvusvaheline kogemus viitab sellele, et kõrgelt kvalifitseeritud tööjõule tehakse soodustusi (talentide riiki meelitamine) ja vähekvalifitseeritud tööjõu rännet piiratakse. Õpirännet reeglina soositakse, sest selles nähakse nii hariduse eksporti, võimalust saada riigi olusid hästi tundvaid töötajaid või õpirändajate lahkumise korral sidemeid teiste riikidega, millest võib kasu olla näiteks ettevõtete piiriüleses koostöös ja investeeringutes. Pererännet reguleeritakse reeglina läbi pereliikme määratluse ning lähisugulaste sisserännet reeglina ei piirata. Põgenike vastuvõttu reguleerivad vastavad Euroopa Liidu tasemel tehtud kokkulepped ja rahvusvahelised konventsioonid.

Ühte universaalset rändepoliitikat ei ole. Edukad on need riigid, kes tegelevad rändepoliitika pideva kohandamisega, sest olukord tööturul ning inimeste mobiilsus on pidevas muutumises. Lähtudes sellest, kas välistööjõudu valivad tööandjad või sisserändajad otsivad ise sisserände võimalusi, jaguneb rändepoliitika nõudlus- ning pakkumispõhiseks. Nõudluspõhine töörände poliitika võimaldab tööandjal endil värvata tööle välismaalasi, arvestades seejuures riigi poolt seatud piiranguid (näiteks tööturutesti, kvoote ja piirarve, palgakünnist). Seetõttu nimetatakse seda ka ettevõtete poolt juhitud rändeks. Ettevõtte tööpakkumise olemasolu kinnitab, et välistöötajal on just need oskused, mida tööandja vajab ning välismaalasel on riiki saabudes töökoht olemas. Töö kaotamisel peab välismaalane reeglina riigist lahkuma. Pakkumuspõhises rändepoliitika tugineb sageli sisserändajate oskuste hindamisel. Hindamiskriteeriumid paneb paika riik ning seda nimetatakse ka oskustepõhiseks süsteemiks ja punktisüsteemiks. See tähendab, et välismaalase erinevatele omadustele (näiteks haridus, vanus, töökogemus, keelteoskus, töökoha või pakkumise olemasolu jms) omistatakse teatud arv punkte, mille alusel saab välismaalasi järjestada.

Täiendavalt kasutavad riigid rändevoogude juhtimiseks mitmeid aastapõhiseid piirarve ning tööturu olukorda ja sisserändajate kohanemist arvestavaid meetmeid (joonis 3). Sisserände piirarvud peegeldavad erinevaid poliitilisi eesmärke: sisserände minimaalne tase, mis tuleks saavutada või ülempiir, mida sisseränne ei tohi ületada (rändekvoot). Selliseid meetmeid kasutab 21 OECD liikmesriiki. Tööturu olukorraga arvestamisel on kõige levinum kasutada palgakriteeriumi (nt kohustus maksta välismaalastele (tegevusvaldkonna) keskmist palka) ja tööturutesti (kohustus eelnevalt otsida töötajat koduturult). Kasutatakse ka kombineeritud meetmeid, näiteks koostatakse nimekiri valdkondadest, kuhu on võimalik välismaalasi lihtsustatud korras värvata (14 OECD liikmesriiki) või sisserändajate riiki lubamise aluseks on punktisüsteem (oskuste hindamine). Tööturutestide ja tööjõupuuduse kriteeriumite hindamiseks on vaja objektiivset ja teaduslikku

Euroopa Liit
Euroopa
Regionaalarengu Fond
Eesti
tuleviku heaks
RITA

alust. Eestis on olemas OSKA projekt, mille saab kujundada järjepidevaks tööturu nõudluse ja pakkumise monitooringuks, kus perioodiliselt uuendatakse sektoripõhist nõudlust tööjõu järele.



Joonis 3. Töörände juhtimise riiklikud meetmed.

Oskuspõhise süsteemi olemus seisneb selles, et riik sätestab teatud tunnuste komplekti, mis eeldatavasti võimaldab inimesel kergemini ühiskonda lõimuda (nii majanduslikus kui sotsiaalses mõttes) ning vastata ettevõtete tööjõu vajadusele. Punktisüsteemis teatud lävendi ületajatele võimaldatakse elamis- ja töötamisluba lihtsustatud korras. Igal inimesel on võimalik internetis kontrollida oma võimalikku punktiskoori, sisestades vastavad andmed siseministeeriumi koduleheküljel olevasse rakendusse. Kombineerides punktisüsteemi rände piirarvuga, on võimalik seada sisserändele iga-aastane maksimumpiir.

Joonis 4. Oskuspõhise töörände juhtimise elemendid.

Oskuspõhistes süsteemides hinnatakse sageli kõige rohkem haridust, millele järgneb riigikeele oskus ning seejärel muud tegurid. Ka noorena saabumine on paljudes riikides eelis, sest noorte lõimumine on üldjuhul valutum ning noorte panus riigi tuludesse ja kuludesse on üle elukaare kõige suurem. Eelnev töökogemus võib anda lisapunkte, viimastel aastatel on hakatud pöörama tähelepanu tööpakkumistele (näiteks Ühendkuningriik) ja eelnevale töökogemusele sihtriigis (näiteks Uus-Meremaa). Rände puhul peab arvestama, et sageli ei liigu inimesed üksinda. Tööränet ning õpi- ja humanitaarränet võimendab pereränne. Seetõttu hindavad mitmed riigid töörändajate vastuvõtmisel ka nende kaaslaste haridust ja eelnevat töökogemust (näiteks Austraalia, Kanada ja Uus-Meremaa).

Puhtalt oskuspõhise süsteemi peamiseks miinuseks on see kui ei arvestata vakantse töökoha olemasolu ehk võib juhtuda, et riiki saabub töötaja, kes on küll noor ja kõrge haridusega, kuid ta ei leia oma oskustele vastavat tööd (näiteks Taani kogemus). Selliste olukordade vältimiseks saab haridusele vastava töökoha olemasolu olla sisserände eelduseks ning punktisüsteem täpsustab, milliste oskustega inimesi kõige enam oodatakse. Ka Eestis soovivad tööandjad värvata enam töötajaid kui iga-aastane rändekvoot võimaldab, mis tähendab, et riik saab välistööjõu värbamisele seada täiendavaid tingimusi ehk tuua rändepoliitikasse sisse oskuspõhine lähenemine (punktisüsteem). Nii töö- kui õpirände puhul võib omakorda kaaluda lepingu sõlmimist sisserändajaga, kus sätestatakse ära vastastikused (riik ja kodanik) õigused ja kohustused ning tingimused, näiteks millal elamisluba võidakse tühistada. Muu hulgas saab see sätestada, kas sisserändajate lapsed peavad asuma õppima eesti või vene õppekeelega koolis.

Eesti tänane rändepoliitika põhineb iga-aastasel rände maksimaalsel piirarvul ning hulgalisel arvul eranditel, mistõttu on sisserände surve tingimustes mõistlik rändepoliitika eesmärgid üle vaadata. Rändepoliitika peab tagama eesti keele ja kultuuri säilimise ning arvestama Eesti riigi lõimumisvõimekusega, samas aitama kaasa majanduse jätkusuutlikule arengule ja konkurentsivõime kasvule. Kõigepealt tuleb eristada kõrgelt kvalifitseeritud töötajad madalalt kvalifitseeritud töötajatest: eristamise aluseks on ühelt pool haridustase ning teisalt vastava valdkonna keskmine palgatase.

- Kõrgelt kvalifitseeritud tööjõu ränne saab tugineda alalistele töölubadele, mis suurendab Eesti püsielanikkonda. Selline ränne saab toetuda kolmele elemendile: sisserände aastasele piirarvule, haridusele vastava töökoha olemasolule ning töörännet reguleerivale punktisüsteemile.
- Vähekvalifitseeritud tööjõu puhul on pigem lahenduseks ajutised tööload, mille lõppedes toimub üldjuhul tagasiränne. Teatud juhtudel võivad ajutised elamisload olla vaheastmeks alalise tööloa saamisele (teatud lõimumistingimuste täitmisel). Ajutine ränne toetub tööturu vajadustele ning tööturutestile (hindamaks, kas kohapeal on vajalik tööjõud olemas), pluss lisandub palgakriteerium, mis võib erialati või majandusharu lõikes varieeruda.

Tänane töörännet reguleeriv kvoodisüsteem võiks säilida alalise elamis- ja tööloa taotlemisele. Kvoodi suurus võib olla paindlikum, sõltudes riigi üldisest majanduslikust olukorrast ning lõimumisvõimekusest. Selle eelduseks on aga teaduspõhise monitooringusüsteemi rakendamine, mis näitab longituudselt saabujate kohanemist üle elukaare. Töörände täiendamine punktisüsteemiga eeldab, et selle rakendamine on kiire, läbipaistev ja efektiivne. Punktisüsteemi olulisimate komponentide kaalud on poliitilise kokkuleppe küsimus. Lisaks töörännet täiendavale punktisüsteemile jääks esialgu tänane kogurännet mõjutav erandite süsteem kehtima, sest see on tekkinud lähtuvalt riigi ja praktilise elu vajadustest.

Kokkuvõttes peaks tööturu ja ühiskonna ees seisvate demograafiliste muutustega kohandamise strateegia olema ettevaatav ja kompleksne. Ka lühiajalises vaates vaid sisserändele panustamine on liiga lihtsustatud ja ühekülgne. Eesti tööturu strateegia peaks hõlmama pikema ja produktiivse tööelu eelduseks olevat elukestvat õpet ja oskuste kaasajastamist, tervise säilitamist, sisserännanute ja nende järelpõlve lõimumise edendamist, järjekindlat panustamist perepoliitikasse ning ühiskonna lapse- ja peresõbralikkuse suurendamist. Samuti eeldab edukas rahvastikumuutustega kohanemine tootlikkuse suurendamist, mõõdukat sisserännet ja saabujate valutut kohanemist ning lõimumist Eesti ühiskonda. Tööturu dünaamilistele muutustele reageerimiseks erinevates majandustsükli faasides ei ole püsielanikkonna kasvatamine mõistlik; ajutisi pingeid tööturul, eriti madalama palgatasemega tööde osas, tuleb samuti põhjalikult analüüsida ning vajadusel lahendada ajutise töörändega.

3. Rände tulude ja kulude hindamise mudel

Tellija probleemiasetus:

Eestis puudub rände tulude ja kulude hindamise mudel

Täitja põhijäreldused:

- Eesti riigieelarvesse toob tööränne rohkem tulu kui kulu ning tulu on seda suurem, mida kõrgema haridusega on töörändaja
- Panus riigieelarvesse tekib nii tööjõumaksudest kui tarbimisega seotud maksulaekumistest
- Töörändega kaasneb pereränne ning pererändega mõjud riigi tuludele ja kuludele on keerulisemad

Selleks, et tööturu ja ühiskonna ees seisvate demograafiliste muutustega kohandamisega seotud strateegilisi sihte seada on muu hulgas oluline mõista (a) erinevate rändeliikidega seotud tulusid ja kulusid ning (b) saavutada saabujate valutu kohanemine ja lõimumine Eestis. Projekti raames koostatud tulu-kulu mudel võimaldab esmakordselt Eesti oludes hinnata, kuidas mõjutab erinevat liiki sisse- ja väljaränne Eesti riigieelarve tulusid ning millist mõju avaldab see riigi poolt rahastatud teenuste ja toetuste kuludele. Loodud mudel annab tunnetuse, millised on erinevate gruppidega seotud tulud ja kulud üle kogu rändeperioodi. Selleks, et teha mudeli kasutamist lihtsamaks, mängiti läbi mõned levinud seosed.

Raport annab üldise tunnetuse erinevate tulude ja kulude proportsioonidest erinevate rändeliikide korral. Nagu järgnevast täheldada võib, siis sõltub sisse- ja väljarände kasulikkus erinevatest asjaoludest, nt saabujate soost ja haridusest, aga ka riigis viibimise ajast ja raha ajaväärtuse arvestamisest. Iga grupiga seotud täpseid tulude ja kulude summasid erinevate eelduste tingimustes on võimalik jälgida kasutades randemudel.ee lehel olevat mudelit.

Kui inimene saabub välisriigist Eestisse, siis kaasnevad sellega riigi jaoks nii tulud kui kulud. Tulud on eeskätt seotud töötamise ja tarbimisega. Eestis elades tekib inimestel enamasti õigus erinevatele toetustele ja teenustele ning sellega kaasnevad kulud. Need võib laias laastus jagada kaheks: sotsiaalse kaitse ja tervishoiukuludeks. Kui vaadata kõiki kulusid üle elukaare kokku, siis on suurimad sisserändajatega seotud kulud vanaduspension ja raviteenused (joonis 5). Lisaks võib seoses täiskasvanud sisserändajatega tekkida kulutusi ka tööturumeetmetele ehk töötushüvitistele, töötutoetusele ja tööturuteenustele. Sotsiaalse kaitse valdkonna kuludest on täiskasvanutega seotud veel toimetulekutoetus ja töövõimetoetus. Lisaks on analüüsi kaasatud ka muud sotsiaalse kaitse valdkonna kulud, nt kuuluvad siia alla eripensionid (prokuröridele, kohtunikele, kaitseväelastele, politseiametnikele), ajateenijate toetuse kulud ja sotsiaalteenuste kulud.

Lõimumiskulud on seni käsitletutest veidi erineva iseloomuga – need saavad tekkida vaid sisserändajatel. Siia liigituvad erinevad kohanemisprogrammide kulud, keeleõpe (õpilasvahetused,

keelelaagrid, eesti keele majade tegevus jne), välistudengitele suunatud värbamisüritused tööandjatega, akadeemiline ja kutsealane tunnustamine jms. Samas on need kulud üle elukaare tekkivate muude tulude ja kuludega võrreldes väikesed.

Rände põhjuse seos tulude ja kuludega

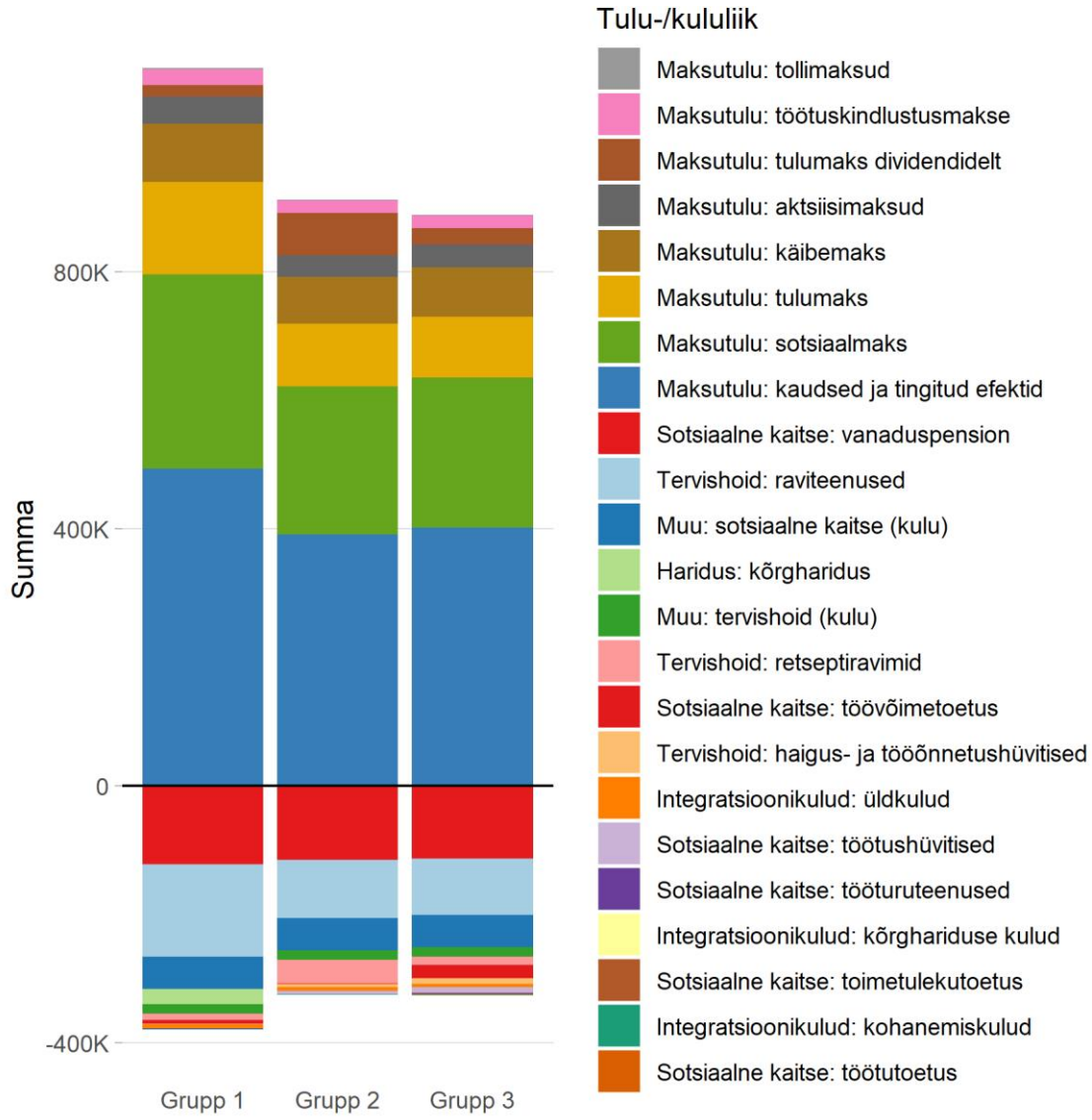
Kuigi mingil määral esineb kõigil sisserändajatel senimaani mainitud tulusid ja kulusid, siis sõltub see, millised tulu ja kulud domineerivad ja kui suured nad on, põhjusest, miks Eestisse tuldi. Näiteks töörändajad on esimestel aastatel riigis tööturul edukamad kui pererändurid või õpirändurid – seda kinnitavad nii varasemad uuringud (vt nt Luik et al 2016, Bratsberg et al 2017) kui Eesti andmed sisserändajate tööturuedukuse kohta. See on ka igati loomulik, sest näiteks kolmandatest riikidest pärit töörändajatel on, elamisloa saamisega kaasnevatest tingimustest tulenevalt, juba riiki saabumisel olemas kindel tööandja, samas kui õpirändurite peamine tegevus esimestel aastatel riigis on õppimine ja pererändajate puhul ei ole sihtriigis tööle asumine otseselt rände eesmärk.

Samas kui vaadata sisserändajate tööturul hakkama saamist üle pika perioodi (eeldades, et nad veedavad sisserände järgselt kogu oma edasise elu Eestis), siis olukord muutub. Pikema perioodi vältel jõuavad õpirändajad tööturule ja töörändaja algse kvalifikatsiooni eelis võib aja jooksul väheneda. Ka pererändaja võib suunduda näiteks lapse eest hoolitsemise rollist tööturule. Töörändaja üleelukaareline suhteline tulude langus võib olla põhjustatud ka sellest, et algselt tullakse vastavalt palgakriteeriumile tööle vähemalt keskmist palka maksvale töökohale, kuid aja jooksul liigutakse madalama töötasuga positsioonile.

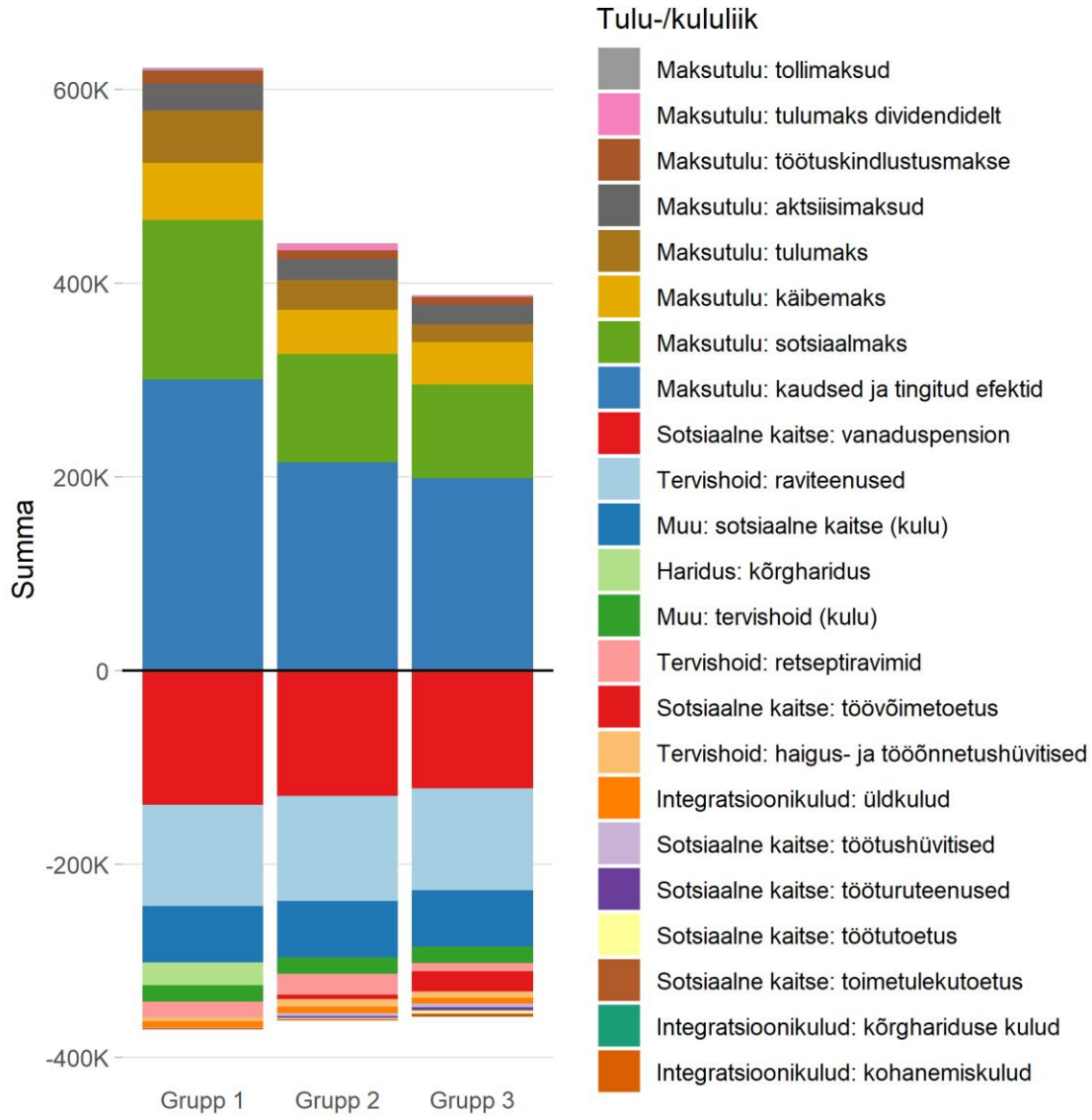
Millised on erinevate rändeliikidega riiki tulnud inimeste tulude ja kulude suurused erinevate rändeliikide lõikes sõltub, lisaks rändepõhjusele, ka sellest millise haridusega, mis soost ja kui vana on inimene ning kui kauaks ta riiki jääb. Võtame esiteks näiteks ühe sotsiaaldemograafiliste tunnuste poolest tööturul kõige paremini hakkama saava ja vähe riigi toetust vajava grupi – 30-aastase kõrgharidusega mehe.

Sellisel grupil kaasneb suurim maksutulu üle kõigi vaatlusaluste aastate kokku õpirändajatega ning töörändajad on tuludelt pigem pererändajaga sarnasel positsioonil (Joonis 5). Kui vaadata gruppi, mis on oma tuludelt pigem tagasihoidlikumad – 30-aastased keskharidusega naised – siis rändeliikide omavahelised suhted veidi muutuvad (joonis 6). Õpiränduritega kaasnevad endiselt kõige suuremad tulud, samas kui töörändurite tulude ja pererändajate tulude omavaheline erinevus on märgatavam. Ilmselgelt mõjutab sotsiaaldemograafiline taust ka palju konkreetseid tulude suurusi. Meie kahte näidisgruppi võrreldes on teise grupiga seotud tulud sõltuvalt rändeliigist ligikaudu kolmandiku kuni poole võrra väiksemad kui esimese grupiga seotud tulud. Sealjuures on erinevused kuludes palju väiksemad kui erinevused tuludes.

Euroopa Liit
Euroopa
Regionaalarengu Fond
Eesti
tuleviku heaks
RITA



Joonis 5. Kumulatiivsed tulud ja kulud rändeperioodil (õpiränne (Grupp 1), tööränne (Grupp 2), pereränne (Grupp 3), 30-aastane, meessoost, kõrgharidusega, 100-a rändeperiood)



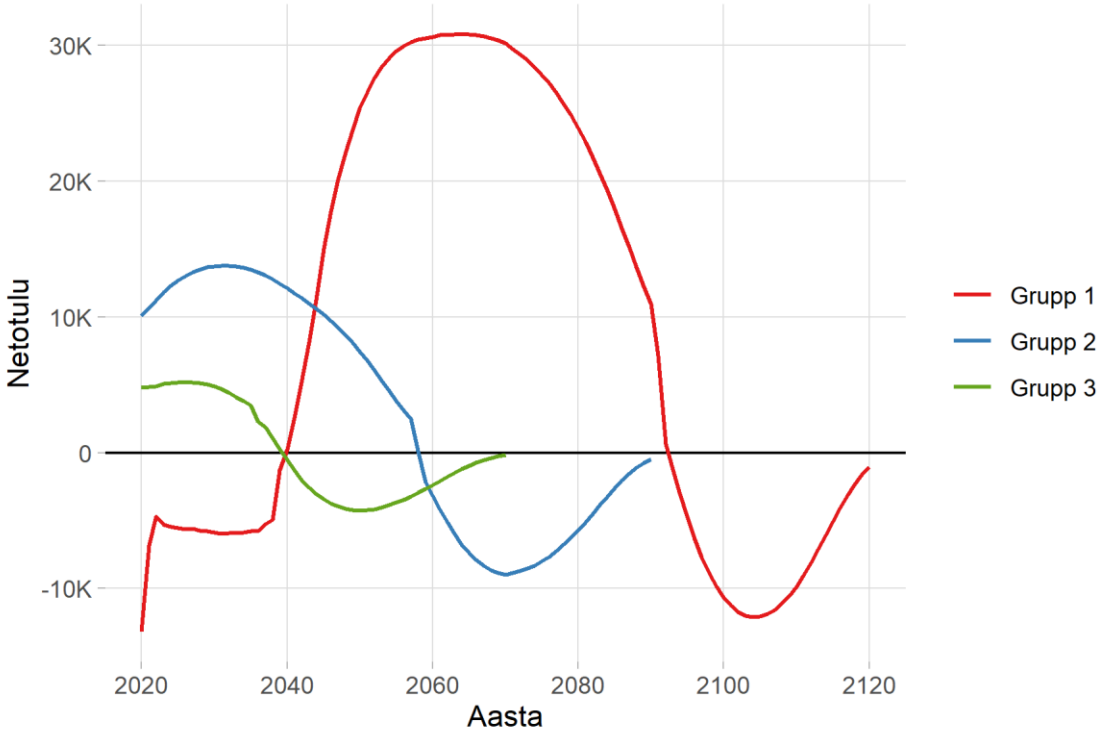
Joonis 6. Kumulatiivsed tulud ja kulud rändeperioodil (õpiränne (Grupp 1), tööränne (Grupp 2), pereränne (Grupp 3), 30-aastane, naissoost, keskharidusega, 100-a rändeperiood).

Kui sotsiaalse kaitse ja tervishoiukulude konkreetsed suurused sõltuvad inimeste soost, vanusest ja haridusest, siis võib erinevate sotsiaaldemograafiliste gruppide sees märgata, et kululiikide omavahelised proportsioonid sõltuvad sellest, millisel põhjusel inimene riiki jõuab. Näiteks õpirändajate puhul paistavad kulude struktuuris ootuspäraselt välja hariduskulud olenemata õpirändajate soost või haridusest. Lisaks sellele – kuna õpirändajate palgatulud on kõrgemad, siis on mõnevõrra kõrgemad ka nende pensionikulud. Pererändajatel on jälle suuremad töötushüvitiste ja töövõimetoetuse kulud ning töörändajatel retseptiravimite kulud. Lisaks eelnevalt mainitule kaasnevad lapsena riiki tulnutega kulud haridusele ja perehüvitistele.

Kokkuvõttes on sisserändaja tulu Eestis seotud nii tema töötamise kui tarbimisega, millel on nii otsene mõju maksudele kui ka kaudne ja tingitud mõju läbi erinevate majandusharude tegevuse elavdamise. Sealjuures on kaudsetest ja tingitud mõjudest tulenevad maksutulud ligikaudu sama suured kui palgalt makstavate maksude ja tarbimismaksude otsesed mõjud. Sisserändajatega kaasnevad riigis olles mitme erineva valdkonna kulud, millest suurimad on vanaduspensioni ja raviteenuste kulud.

Tulude ja kulude seos saabujate vanuse, soo ja haridusega

Sisserändajaga seotud kulud ja tulud sõltuvad lisaks rändeliigile oluliselt ka sellest, millisest sotsiaaldemograafilisest grupist me räägime. Lapsed ja vanavanemad toovad meile palju rõõmu, kuid teisalt on kõigile samavõrd tuntud tõsiasi, et noorena ja vanana vajame kõige rohkem (riigi) tuge. Seetõttu võib arvata, et eksisteerib mingi optimaalne vanus, mis eas sisserändajad on riigile eelarve tulude ja kulude seisukohast kõige „kasulikumad“. Kui vaadata kolme erinevas vanuses sisserändaja – 0-aastase, 30-aastase ja 50-aastase pererändaja – netotulusid, siis esimestel aastatel on laste netotulud selgelt miinuses, samas kui tööealisena riiki tulnute tulud ületavad kulusid (joonis 7).



Joonis 7. Netotulud (0-aastane (Grupp 1), 30-aastane (Grupp 2), 50-aastane (Grupp 3), meessoost, keskharidusega, pereränne, 100-a rändeperiood).

See, et lapsed on riigi netotulude seisukohalt miinuses, tuleneb eeskätt loomulikult sellest, et nad ei tööta ja vajavad riigilt erinevaid teenuseid (näiteks haridus ja tervishoid). Samas ei saa öelda, et

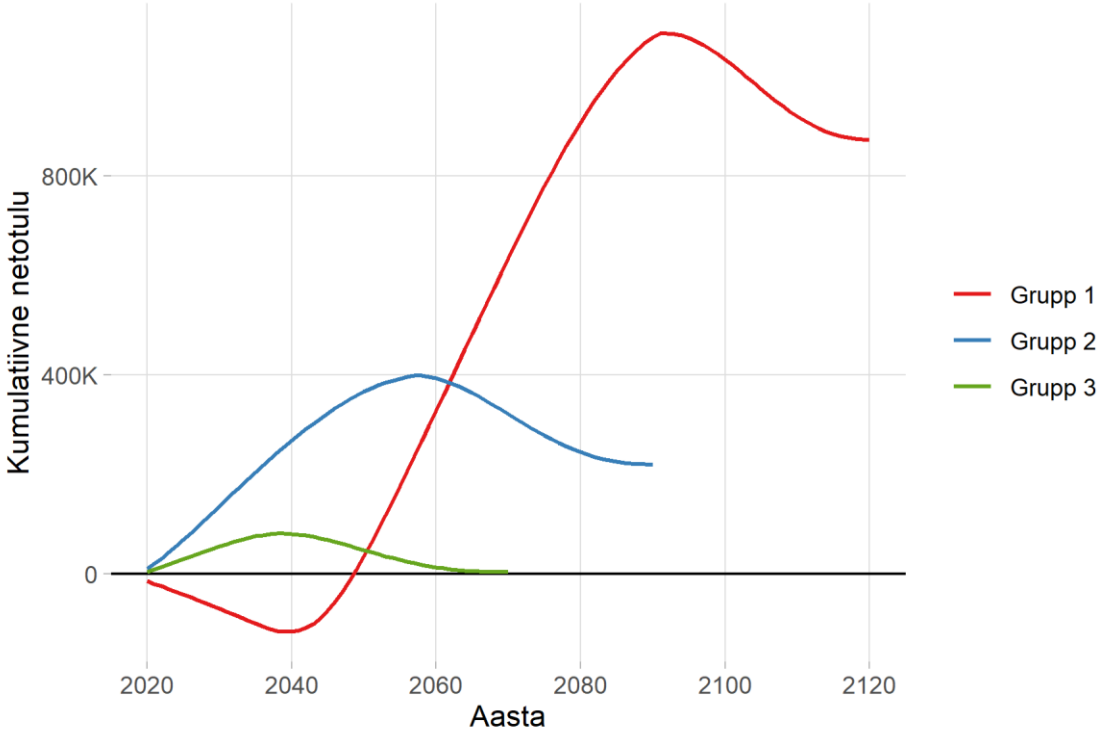
Euroopa Liit
Euroopa Regionaalarengu Fond
Eesti tuleviku heaks
RITA

lastega riigi jaoks üldse maksutulusid ei kaasneks. Kuigi lapsed ise tulu ei teeni, siis tarbivad nad (oma vanemate rahakoti abil) erinevaid tooteid ja teenuseid, mille pealt makstakse tarbimismakse (käibemaks, aktsiisid ja tollimaksud). Lisaks ergutavad lapsed oma tarbimisega erinevate majandusharude tegevust (kaudsed ja tingitud efektid), millest omakorda tuleneb nii tööjõumaksude kui kaudsete maksude kasv. Erinevaid kaupu ostavad lastele küll vanemad oma palga eest, kuid nad ei ostaks neid juhul kui lapsi ei oleks. Seetõttu on nende toodete kulu ja toodete tarbimisest tulenevad maksutulud meie mudelis seotud lastega, mistõttu on ka lastel majandust elavdav mõju, vaatamata sellele, et nad tulu ei teeni.

Kui vaadata kulude poolt, siis makstakse riigi poolt lastega peredele erinevaid perehüvitisi (lapsetoetus, lasterikka pere toetus, sünnitoetus, vanemahüvitis), mis meie mudelis on sarnaselt tuludega märgitud lapse kuluna. Kõige esimesel eluaastal on üheks suurimaks kuluks sünnitushüvitis, mida makstakse emale perioodi eest 70–30 päevast enne sünnitust kuni 110 päevani pärast sünnitust. Vanemahüvitist makstakse pärast sünnitushüvitise maksmise lõpetamist, üldjuhul alates 110 päevast pärast sünnitust kuni lapse 1,5-aastaseks saamiseni. See on ka suurim kulu lapse kahel esimesel eluaastal.

Alates kolmandast eluaastast on suurimad lastega seotud kulud hariduskulud. Selles osas ei erine sisserändajatest lapsed kohalikest lastest. Üldistele hariduskuludele, mis on sisserändajatel ja võrdlusgrupil samad, lisanduvad sisserändajatel spetsiifilised hariduskulud, mis liigitatakse integratsioonikulude alla, nt keeleõppetoetus koolile õpetaja lisatasu ja õppematerjalide jaoks, mitteformaalne keeleõpe (nt õpilasvahetused, pereõpe, keelelaagrid) ja haridusasutuste vahelised keelealased koostööprojektid. Vanuse kasvades asenduvad alushariduse kulud üldhariduse kuludega ja üldhariduse kulud kutse- ja kõrghariduse kuludega.

Üldjoontes on lihtne jõuda järelduseni, et lapsed on riigi jaoks kalgi finantsarvutuse kohaselt kulukad. Samas on ilmne, et see pilt on ajas muutuv ning sisserändest rääkides sõltub suuresti sellest kui kauaks sisserännanute lapsed riiki jäävad. Kui arvestada, et esimesel eluaastal riiki saabunud laps on Eestis oma elu lõpuni, siis on sisserändajatest lapsed kumulatiivselt (ehk kogu saja-aastase rändeperioodi peale kokku) riigile kasulikumad kui 30- või 50-aastased sisserändajad (joonis 8). Miks see nii on?



Joonis 8. Kumulatiivsed netotulud (0-aastane (Grupp 1), 30-aastane (Grupp 2), 50-aastane (Grupp 3), meessoost, keskharidusega, pereränne, 100-a rändeperiood).

Märkus: Kumulatiivsed netotulud on üle aastate kokku liidetud netotulud kuni vaatlusaluse aastani. Näiteks kumulatiivsed netotulud 2022. aastal on 2020., 2021. ja 2022. aasta netotulude summa.

Eestis kasvanud sisserändaja palgatulud on keskmiselt suuremad kui vanemas eas siia tulnud pererändajal. Lapsena riiki tulnutel areneb oluline riigipõhine pädevus – kohaliku keele oskus tööks vajalikul tasemel, mis täiskasvanud sisserändajal tihtipeale puudub. Lisaks on lapsena riiki jõudnud omandanud vähemalt osa oma haridusest Eestis. Sihtriigi haridusasutuses omandatud klassifikatsioon annab tööandjatele kindluse sisserändaja oskuste ja teadmiste sisu ning kvaliteedi kohta. Viimaks areneb lapsena riiki jõudnutel välja keskmiselt tugevam sotsiaalne võrgustik kui vanemas eas riiki saabunutel, mis annab olulise informatsiooni eelise ja võimaldab sisserändajatel leida oma oskustele paremini vastavat töökohta.

Peale erinevuste keeleoskuses, hariduses ja sotsiaalses võrgustikus erinevad lapsed täiskasvanutest ka selle poolest, et nad jõuavad riigis kokku kauem aastaid töötada kui 30- või 50-aastaselt siin tööle asujad. Samas tuleb arvestada, et töötamine ei ole riigi jaoks vaid tulu. Kui inimene käib tööl, siis kogub ta pensionikindlustusosakuid – mida kauem ta töötab, seda rohkem. Seetõttu on kauem Eestis töötanute pensionikulud suuremad kui nendel, kes on siin vähem aega töötanud. Lõppkokkuvõttes kaaluvad rohkemate tööaastatega seotud tulud siiski üles

pensionitega seotud suuremad kulud ja laste kumulatiivsed netotulud on suuremad kui 30- ja 50-aastaste omad.

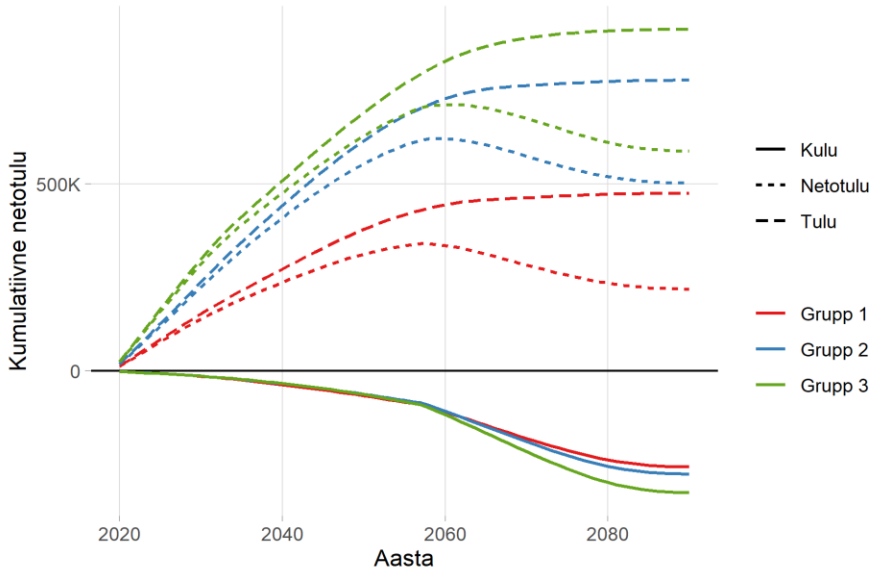
Vanuse teema kokkuvõttes võib öelda, et kui vaadata sisserännet üle pika perioodi ja eeldada, et siia tulnud enam Eestist ei lahku, siis on riigieelarve vaatest kõige tulusamad sisserändajad lapsed. Nende tööpanuse tulemusena laekuvad tulud kaaluvad üles nii lapsepõlve kui vanaduse suuremad kulud. Kui võrrelda 30- ja 50-aastaselt riiki tulnuid, siis siin ületavad nooremad inimesed samuti vanemaid, sest töötamise ja tarbimisega seotud tulud pikema tööea vältel kaaluvad üles hilisemaid suuremaid pensionikulusid.

Kõrgelt haritud inimesed saavad tööturul üldiselt paremini hakkama – nad on rohkem nõutud ja kohanevad paremini majanduskeskkonnas toimuvate muutustega. Teoreetilised selgitused, miks see nii on, põhinevad inimkapitali teoorial (Becker 1975). Õppimise ajal omandatakse erinevaid teadmisi ja oskusi ehk investeeritakse inimkapitali. Kuna tööandja jaoks on üldiselt kulukas või lausa võimatu teha kindlaks millised on iga tema (potentsiaalse) töötaja tegelikud teadmised, siis toimib haridusdiplom kui signaliseerimisvahend. Ehk teatud haridusega inimeselt eeldatakse teatud oskusi ja nende kasutamist tööl ja ka tasustatakse inimesi vastavalt sellele kui vajalikud need oskused ettevõtte jaoks on ja kui palju väärtust nad luua aitavad.

Eestisse tulnud sisserändajate puhul on näha selget tulueelist kõrgema hariduse omamisest ehk kõrgema haridusega sisserändajaga käivad kaasas ka riigi jaoks suuremad tulud (Joonis 9). Huvitava nüansina jääb silma, et erisused keskhariduse ja kõrghariduse omandanud töörändajate tulude vahel on oluliselt väiksemad kui põhihariduse (või sellest madalama hariduse) omandanud sisserändajate ja keskharitute vahel. Samas tundub keskharidus andvat suure eelise põhiharitute ees vaid nendele sisserändajatele, kes on tulnud Eestisse töötamise eesmärgil. Pererände raames riiki tulnud keskharitutega seotud tulud on põhiharitutele oluliselt lähemal.

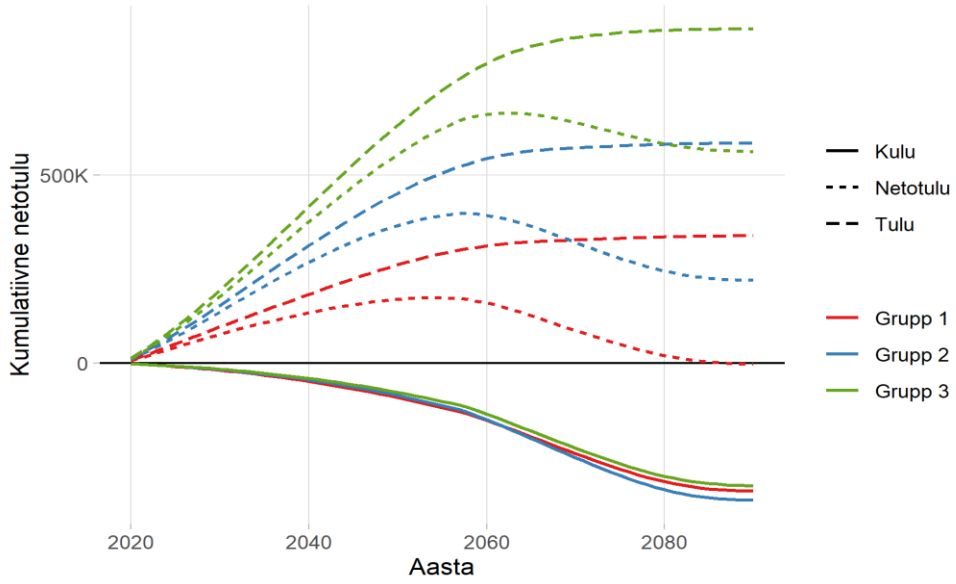
Kõrgem haridustase toob kaasa ka suuremad kulud. See on eeskätt tingitud kõrgema palgaga kaasnevast suuremast pensionist ja (eeldatavalt tulenevalt paremast teadlikkusest ja ehk ka ravikindlustusega kaetusest) tervisekuludest. Vahe erinevate haridusgruppide kuludes on siiski palju väiksem kui erinevused nende tuludes. Kokkuvõttes on seega riigieelarve vaatenurgast kõrgemalt haritud sisserändajad üle elukaare kasulikumad kui madalama haridusega inimesed.

Meeste ja naiste edukus tööturul on erinev – see paistab silma nii hõivemäära erinevustes kui soolises palgalõhes. Seetõttu võib eeldada, et ka sisserändajatest mehed ja naised saavad Eesti tööturul mõnevõrra erinevalt hakkama. Kui keskenduda ainult soolistele erinevustele, siis on oluline silmas pidada, et mehed ja naised ei jaotu rändeliikide vahel alati võrdselt ehk tihti erinevad põhjused, miks riiki tullakse. Kui pere- ja õpirändajate seas meeste ja naiste osakaalud väga palju ei erine, siis töörändajatest on valdav enamus mehed. Seega taanduvad erinevused sisserändajatest naiste ja meeste vahel osaliselt erinevustele rände põhjustes.



Joonis 9. Kumulatiivsed tulud, kulud ja netotulud (30-aastane, kuni põhiharidusega(sh) (Grupp 1), keskharidusega (Grupp 2), kõrgharidusega (Grupp 3), meessoost, tööränne, 100-a rändeperiood)

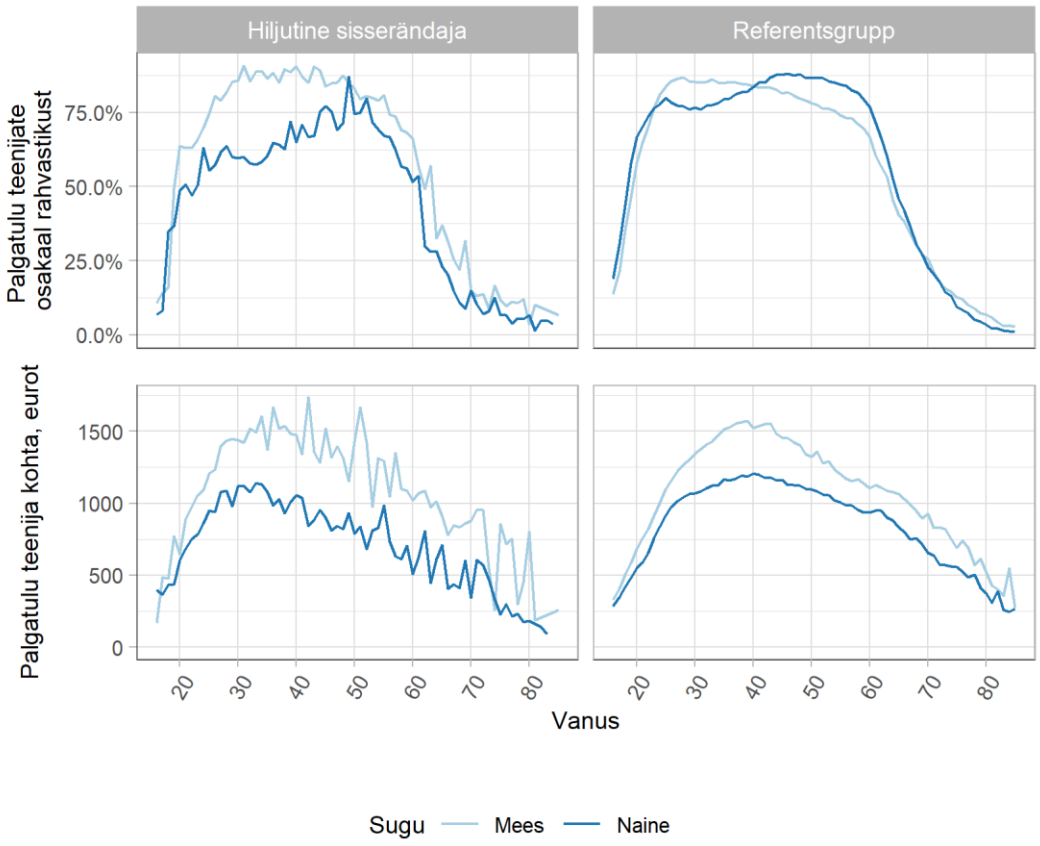
Märkus: Kumulatiivsed tulud on üle aastate kokku liidetud tulud kuni vaatlusaluse aastani. Näiteks kumulatiivsed tulud 2022. aastal on 2020., 2021. ja 2022. aasta tulude summa. Netotulud on tulude ja kulude vahe.



Joonis 10. Kumulatiivsed tulud, kulud ja netotulud (30-aastane, kuni põhiharidusega(sh) (Grupp 1), keskharidusega (Grupp 2), kõrgharidusega (Grupp 3), meessoost, pereränne, 100-a rändeperiood)

Märkus: Kumulatiivsed tulud on üle aastate kokku liidetud tulud kuni vaatlusaluse aastani. Näiteks kumulatiivsed tulud 2022. aastal on 2020., 2021. ja 2022. aasta tulude summa. Netotulud on tulude ja kulude vahe.

Rände põhjus on siiski vaid üks erinevusi põhjustav tegur – kuigi kõikides Euroopa riikides on kohalike naiste keskmine töötasu madalam kui meestel, on Eestis jätkuvalt Euroopa suurim palgaerinevus. Sellised palgavahed võivad üle kanduda ka sisserändajatele. Lisaks madalamale keskmisele palgale on ka kohalike naiste hõivemäärad laste saamise eas madalamad kui meestel. Sisserändajatel jäävad naiste hõivemäärad oluliselt alla meeste hõivemääradele kõigis vanusegruppides (joonis 11). Ka keskmine palk on sisserändajatest naistel madalam kui sisserändajatest meestel ja see vahe on suurem kui kohalike seas.



Joonis 11. Uussisserändajate ja kohalike elanike tööturunäitajad (palgatulu teenijate osakaal ja kuine palgatulu) soo lõikes üle vanusegruppide.

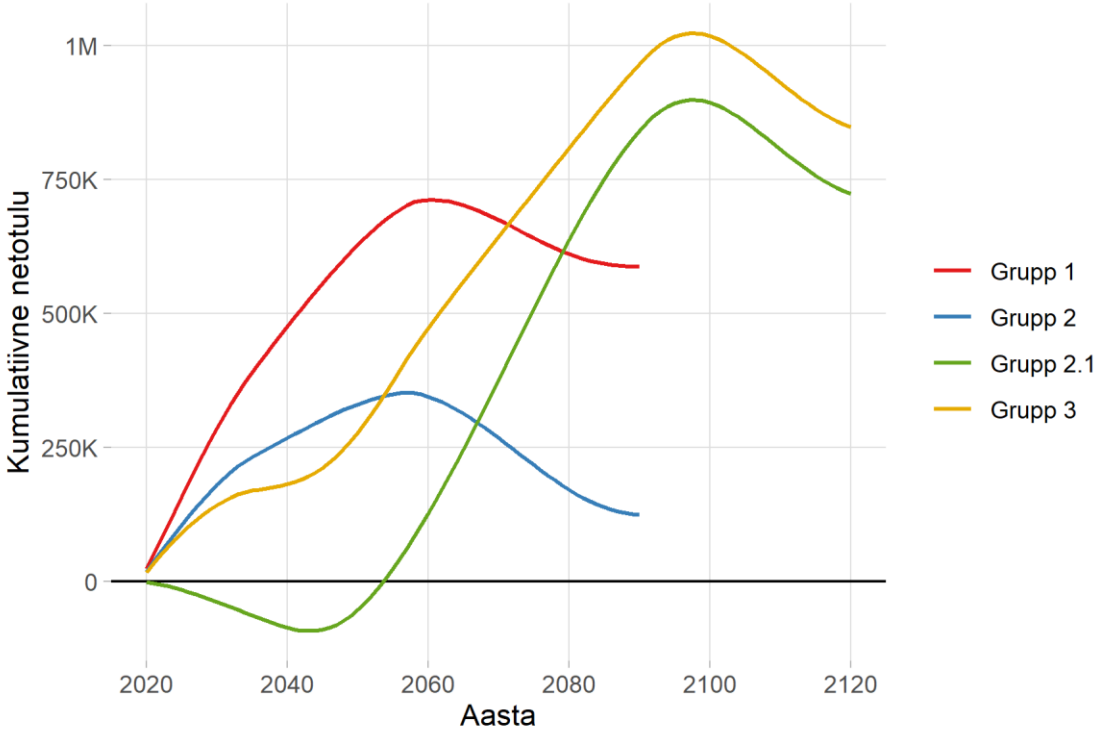
Erinevused hõivemäärades ja palkades viivad selleni, et naistega seotud tulud on riigi jaoks ligikaudu kolmandiku võrra madalamad kui samas vanuses ja haridusega meestega seotud tulud. Lisaks tuludele erinevad mehed ja naised ka riigile tekkivate kulude suhtes. Suurimad erinevused meeste ja naiste kuludes tulenevad raviteenuste kulude erinevustest. Naised on agaramad arsti juures käijad kui mehed ja noortel naistel on laste saamisega kaasnevate kulude tõttu ka kulud ühe teenuse kasutaja kohta kõrgemad kui meestel. Samas on alates 40. eluaastast kulu ühe teenuse kasutaja kohta kõrgem meestel, mis võib olla tingitud nii riskikäitumisest kui ka arsti juurde

Euroopa Liit
Euroopa Regionaalarengu Fond
Eesti tuleviku heaks
RITA

sattumisest tõsiste terviseprobleemide korral. Lõppkokkuvõttes on raviteenuste kulud üle elukaare kokku naistel suuremad kui meestel.

Peale endaga seotud tulude ja kulude tuleb arvestada ka lastega seotud tulusid ja kulusid. Kuna sündimusnäitajate arvutamisel vaadatakse tavaliselt laste arvu naise kohta (jättes mehed vaatluse alt välja), siis on ka rände tulu-kulu mudel üles ehitatud selliselt, et Eestis sündivate laste arvu suurendab ainult naiste sisseränne. Sellest tulenevalt seotakse lastega seotud tulud ja kulud naisega. Kui mõni väljapoolt Eestit siia tulnud mees saab Eesti naisega lapse, siis eeldab mudel, et kui sisserändaja poleks Eestisse tulnud, siis oleks see laps sündinud nii ehk naa. Seega ei mõjuta meeste sisseränne Eestis sündivate laste arvu naise kohta.

Laste mõju arvesse võtmiseks on tulu-kulu mudelisse lisatud eraldi moodul, mida saab soovi korral sisse ja välja lülitada. Netotuluna muutuvad sisserändajatel Eestis sündinud (tõenäosuslikud) lapsed riigieelarve vaatest kasulikuks alates 35. eluaastast. See on ka peamine põhjus, miks naise, kelle puhul arvestatakse lapse saamise tõenäosusega, netotulu on kuni lapse 34. eluaastani üksiku naise netotuludest väiksemad ja pärast seda suuremad (joonis 12). Seega on riigieelarve tulusid silmas pidades oluline, et Eestis sündinud lapsed elaksid ja töötaksid Eestis ka täiskasvanueas.



Joonis 12. Kumulatiivsed netotulud (tööränne, mehed (Grupp 1), naised (Grupp 2), teine põlvkond (Grupp 2.1), naised koos lastega (Grupp 3), 30-aastane, kõrgharidusega, 100-a rändeperiood).

Kokkuvõttes on sisserändajatest naised madalamast hõivest ja palgast tingitud madalamate tulude ja suuremate tervishoiukulude tõttu riigieelarve seisukohast vähem tulusad kui mehed. Kui arvestada ka laste saamise tõenäosusega siis on eelarve seisukohalt oluline, et Eestis sündinud lapsed viibiksid siin ka tööeas.

Kui riigieelarve vaatenurgast kaasneb lastega rohkem kulusid kui tulusid, siis võib tekkida küsimus, kas sama võib öelda ka vanemaealiste inimeste kohta, kes on aktiivsest tööeast väljas. Nii lastest sisserändajate, õpirändajate kui noorena riiki tulnud töörändajate puhul võib märgata, et pärast pensioniiga hakkavad nendega seotud kumulatiivsed netotulud vähenema. Siit ka küsimus – kas poleks mitte kõige kasulikum kui sisserändajad viibiksid Eestis kuni pensionieani ja läheks siis sünnimaale tagasi?

Selgub, et Eestist lahkumine ei anna töörändaja netotulude seisukohalt olulist võitu. Kui võrrelda kahte 30-aastaselt riiki tulnud kõrgharidusega töörändajast meest, kellest üks lahkub 37 aasta pärast ehk just enne pensionile jäämist ja teine viibib riigis oma elu lõpuni, siis on mõlema eluea lõpuks nendega seotud netotulud ligikaudu võrdsed. Eestist lahkumisega langevad ära tervisekulud (üks olulisemaid kuluallikaid), kuid vanemaealiste inimestega seotud kuludest suurimad – pensionikulud – inimese riigis viibimisest ei sõltu. Kui pensionär lahkub Eestist elama Euroopa majanduspiirkonna riiki, Šveitsi või riiki, kellega Eestil on sõlmitud sotsiaalkindlustusalased koostöölepped (Venemaa, Ukraina, Moldova, Valgevene, Austraalia, Kanada), siis makstakse talle pensioni edasi samadel alustel kui Eestis olles.[1] Kuna antud loetelu katab ära väga suure osa kohtadest kust Eestisse on tuldud, siis enamikel juhtudel peab riik tegema kulutusi pensionile hoolimata sellest, kas inimene viibib Eestis või mitte. Pensionäride lahkumisega tekiks aga üks oluline lisakahju – Eestis viibides aitaks pensionäride kulutused turgutada Eesti majandust, välismaal mitte.

Kui Eestis töötanud ukrainlane läheb pensionipõlve veetma Ukrainasse, siis on pensionikulud jätkuvalt Eesti riigi kanda, kuid pensioni kulutamisest saab kasu Ukraina majandus. Kuna majanduse turgutamise aspekt kaalub üles suuremad ravikulud, siis on esimestel pensioniaastatel Eestisse jäämine kasulikum kui lahkumine. Eluea lõpuks (kui eeldada, et sisserändajad elavad 100-aastaseks) majanduse elavdamisest tekkiv tulu väheneb ja tervishoiuteenuste osutamisest tekkiv kulu kasvab. Kokkuvõttes võib öelda, et pensioniea alguses Eestist lahkumine riigieelarve vaatepunktist olulist kokkuhoidu ei too.

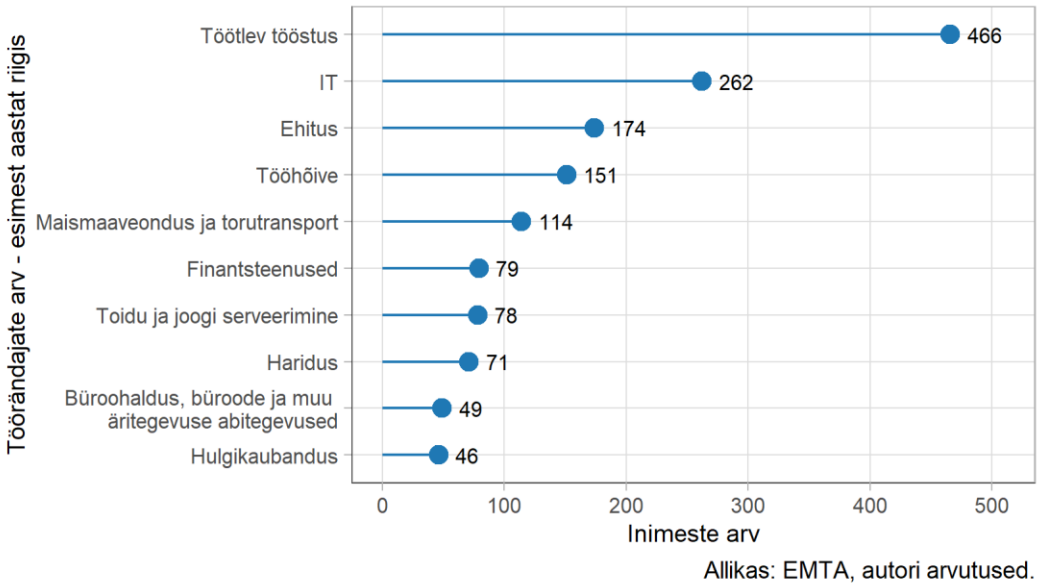
IT-sektorisse tööle asunud töötajaga seotud tulud ja kulud

Sisseränne ei jaotu tavaliselt majandussektorite lõikes ühtlaselt. Nõudlus välistööjõu järele on koondunud sektoritesse, kus on riigisiseselt puudus sobiva kvalifikatsiooniga töötajatest või kus ettevõtted näevad võimalust kulude optimeerimiseks. Samuti võib riik soodustada sisserännet

[1] Ülejäänud riikidesse elama kolimisel peab inimesel olema kogutud pensionikindlustusstaaži vähemalt 15 aastat.

mõnda tema jaoks olulisse sektorisse. Näiteks on Eestis kolmandate riikide kodanikele antavate elamislubade piirarvu alt välja arvatud IKT-valdkonna töötajad.

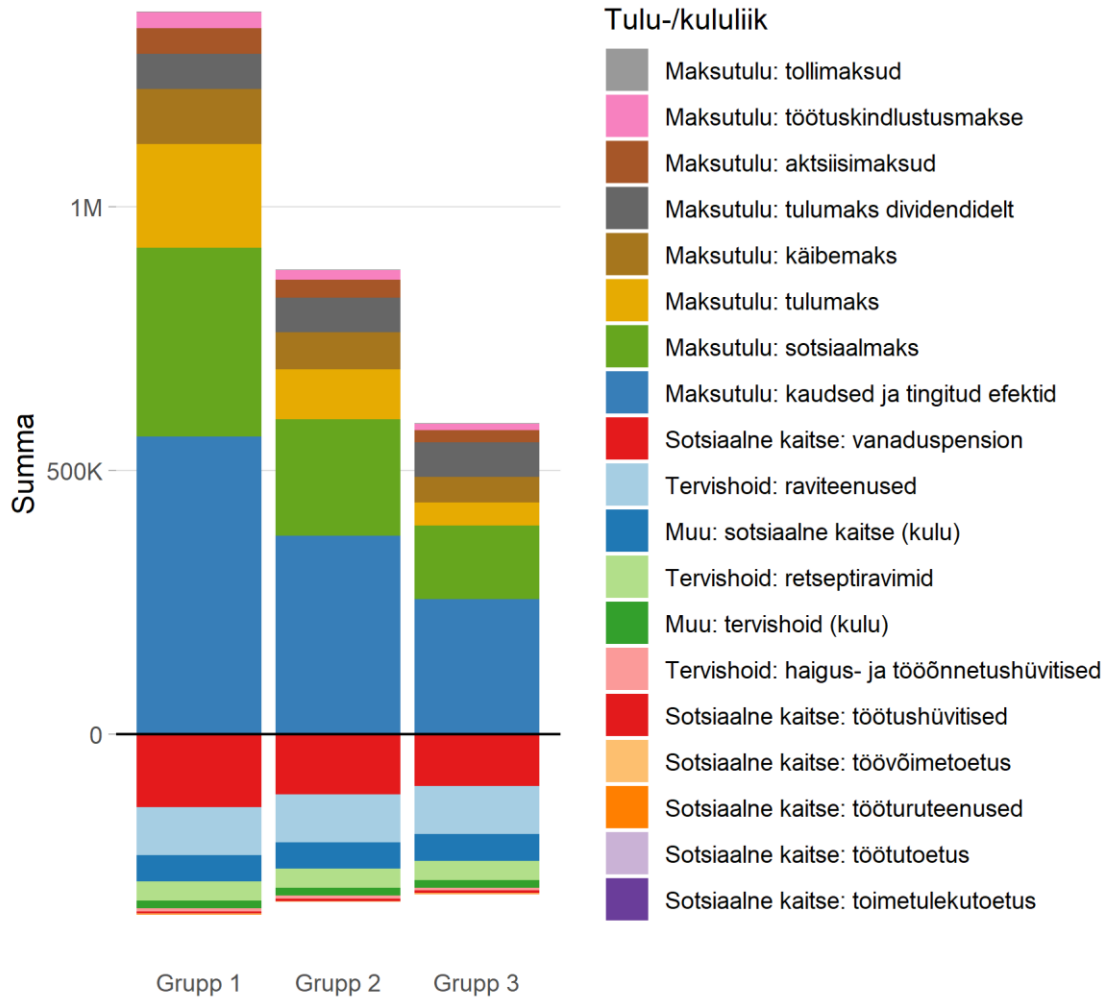
Kõige rohkem tulebki töörändajaid IT-sektori ettevõtetesse. Kui erinevad töötleva tööstuse erialad kokku grupeerida, siis on kolm kõige rohkemate töörändajate arvuga sektorit töötlev tööstus, IT ja ehitus (joonis 13). Siinjuures ei vaata me alla ühe aasta riigis olijaid, seega jäävad kõrvale lühiajaliste töötajate seas populaarsed valdkonnad nagu põllumajandus.



Joonis 13. Töörändajate arv esimesel aastal sisserändest tegevusala lõikes 2017. a (agregeeritud sektorid, 10 esimest)

Kuna haridustaseme info on töörändajatel kohati lünklik ning sektorite kaupa hariduse arvesse võtmiseks jääb sageli ka vaatlusi väheks, siis rände tulu-kulu mudelis ei ole ühe sektori sees tuludes haridustasemeti erinevusi arvestatud. Huviorbiidis oleva kolm populaarsema sektorit tööjõud koosneb suures osas meestest – IT-sektorisse tööle tulijate seas oli 2017. aastal 83% mehi, samas kui töötlevas tööstuses ja ehituses oli neid isegi rohkem, vastavalt 94% ja 97%. Seetõttu ei ole tulude osas ka mehi ja naisi eristatud.

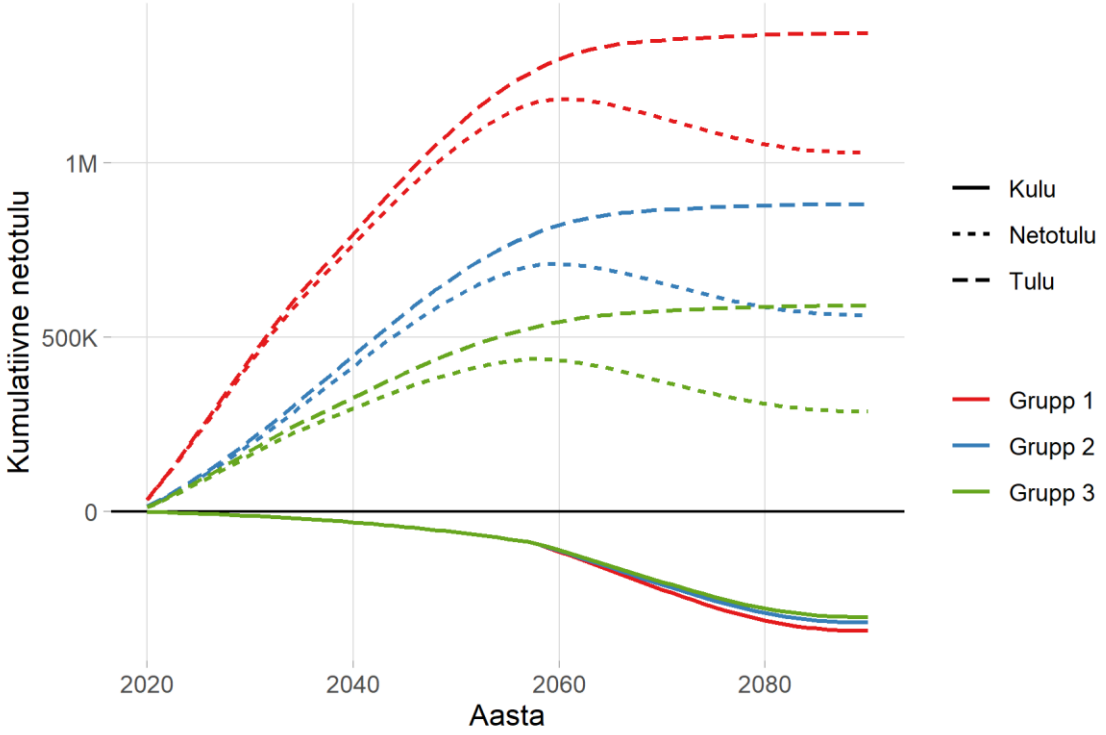
Sektoriti on palgatasemed erinevad ja seetõttu kaasneb erinevate sektorite töötajatega ka erinev riigieelarveline tulu. Näiteks erinevad IT-ettevõttes ja ehituses töötavate isikutega kaasnevad tulud terve nende Eestis viibimise aja peale kokku omavahel rohkem kui kaks korda (joonis 14). Töötlevas tööstuses töötavate sisserändajatega kaasnevad tulud moodustavad ligikaudu kaks kolmandikku IT-ettevõttes töötava sisserändajaga kaasnevast tulust.



Joonis 14. Kumulatiivsed tulud ja kulud rändeperioodil (30-aastane, kõrgharidusega, meessoost, tööränne – IT (Grupp 1), tööränne – töötlev tööstus (Grupp 2), tööränne – ehitus (Grupp 3), 100-a rändeperiood).

Kui tulud sõltuvad oluliselt sellest, millisesse sektorisse inimene tööle tuleb, siis kulude kohta ei saa sama öelda. Kulud on rohkem mõjutatud sellest, mis soost, vanuses ja haridusega inimene on, kui konkreetsest erialast ja töövaldkonnast. Küll aga on kulude seas üks erand – pensionikulu – mis sõltub inimese sissetulekust tööeas ja varieerub seetõttu ka sektorite lõikes. Need, kellel olid tööeas kõrgem palk, saavad pensionieas suuremat pensioni. Seetõttu on ka IT-sektori töötajatega seotud kulud mõnevõrra suuremad kui töötlevas tööstuses või ehitusel töötavate sisserändajatega. Samas on vahed tuludes palju suuremad kui vahed kuludes ja seetõttu on netotulud suurimad IT-sektori töötajatel.

Kokkuvõttes on riigieelarve seisukohalt kõige mõistlikum kui riiki tulevad need sisserändajad, kellega kaasnevad võimalikult suured tulud. Populaarsematest sisserändesektoritest on kõige kasulikumad sisserändajad need, kes tulevad tööle IT-ettevõtetesse (joonis 15).



Joonis 15. Kumulatiivsed tulud, kulud ja netotulud (30-aastane, kõrgharidusega, meessoost, tööränne – IT (Grupp 1), tööränne – töötlev tööstus (Grupp 2), tööränne – ehitus (Grupp 3), 100-a rändeperiood)

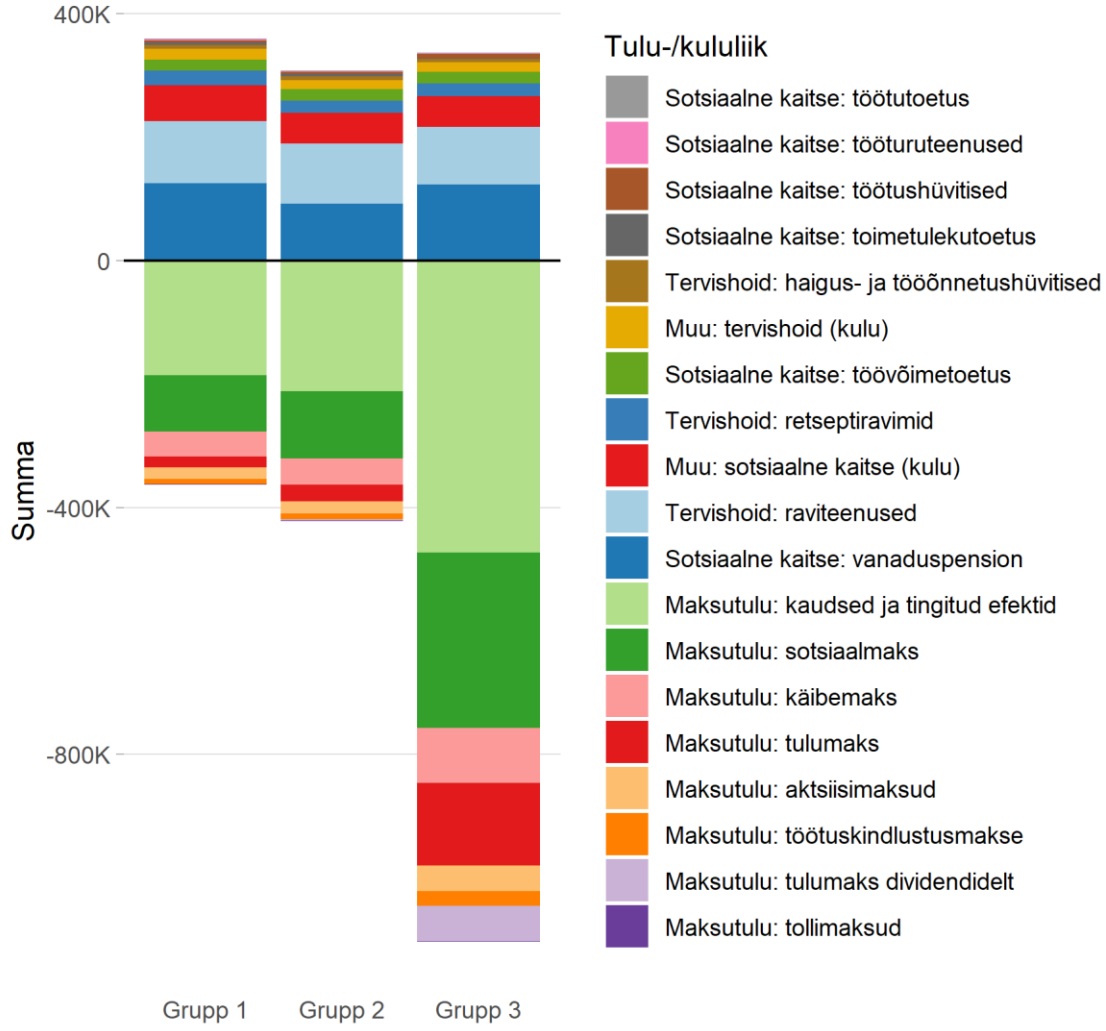
Märkus: Kumulatiivsed tulud on üle aastate kokku liidetud tulud kuni vaatlusaluse aastani. Näiteks kumulatiivsed tulud 2022. aastal on 2020., 2021. ja 2022. aasta tulude summa. Netotulud on tulude ja kulude vahe.

Soome tööle asunud ehitajaga seotud tulud ja kulud

Kuigi Eestis toimus, 2015. aastal rändepööre ja sisseränne ületab juba kuus aastat väljarännet, siis väljaränne on endiselt ulatuslik ning mõjutab Eesti vaatenurgast rändega seotud tulusid ja kulusid. Väljarändega seotud tulusid ja kulusid võib vaadata kui sisserändega seotud tulusid ja kulusid ümberpööratult. Lisaks tuleb arvestada, et tegu on kohalike väljarändega ehk inimestega, kellel on Eesti riigis välja kujunenud inimkapital ja suhtlusvõrgustikud, mistõttu on nende riigist lahkumine üldjoontes suurem kulu kui välismaalaste lahkumine.

Väljarändega seotud kulud tulenevad sellest, et inimene töötab nüüd välisriigis ja ka tarbib erinevaid teenuseid ja tooteid välisriigis. Kui Eesti inimene läheb Soome ehitajaks, siis jäävad Eesti riigil saamata tarbimise otsesed, kaudsed ja tingitud maksutulud, kuna tema tarbimine elavdab

nüüd Soome, mitte Eesti majandust. Lisaks jäävad riigil saamata ka tema töötamise otsesed tööjõumaksutulud ja tema töötamise laiem mõju lisandväärtuse loomisel.



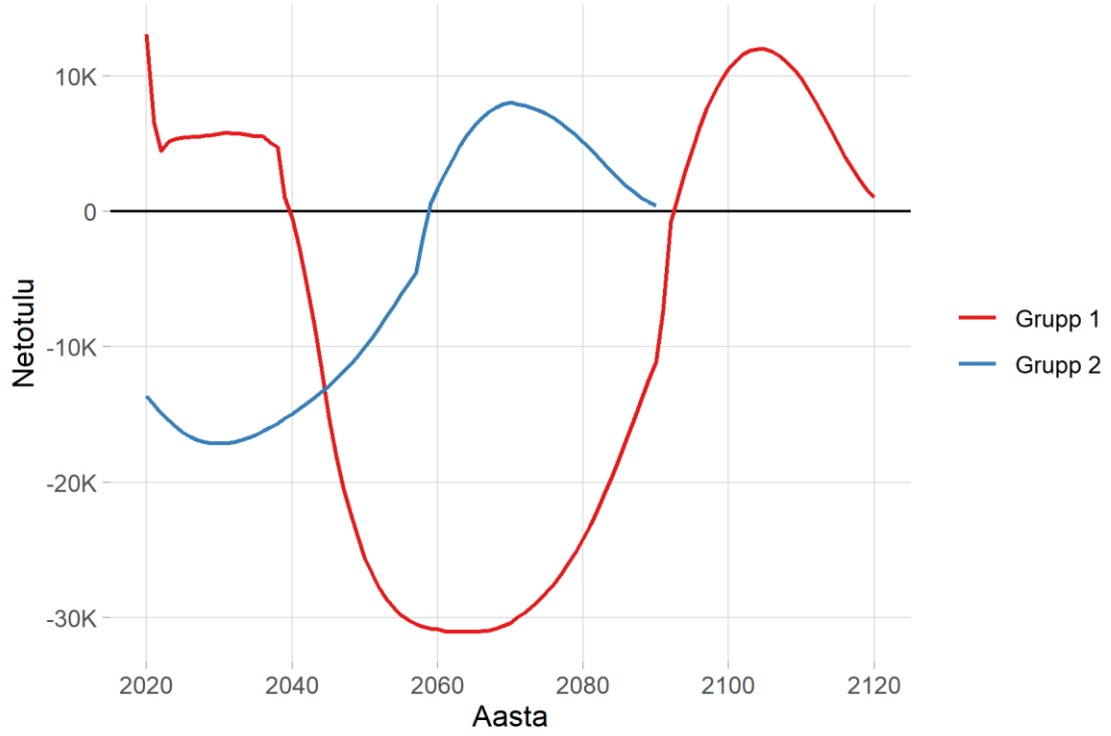
Joonis 16. Kumulatiivsed tulud ja kulud rändeperioodil (30-aastane, kuni põhiharidusega(sh) naine (Grupp 1), kuni põhiharidusega(sh) mees (Grupp 2), kõrgharidusega mees (Grupp 3), väljaränne, 100-a rändeperiood)

Väljarändega seotud tulud on sisuliselt kulud, mis jäävad tegemata, kuna inimest riigis ei viibi. Näiteks raviteenuste kulude puudumine, laste ja noorte hariduskulude tegemata jätmine ja erinevate tööturuteenuste ja -toetuste maksmise vajaduse puudumine. Tervishoiukulude kõrval tuleneb üks suurimaid võite pensionikulude vähenemisest. Sealjuures on see kokkuhoid etteulatuv – kui tööeas inimene on näiteks 20 aastat Eestist eemal, siis ei teeni ta sellel ajal Eestis pensionikindlustusosakuid ja hiljem ei teki vajadust talle selle perioodi eest pensioni maksta.

Loomulikult sõltuvad väljarändega seotud kulud ja tulud sellest, millised sotsiaaldemograafilised grupid välja rändavad. Kõrgharitud meeste väljaränne on riigieelarve mõistes oluliselt kulukam kui põhiharitud naiste või ka põhiharitud meeste väljaränne (joonis 16). Sealjuures on erinevate rühmade vahel suured vahed just saamata jäänud tuludes, mitte niivõrd erinevused kokkuhoius, mis tuleneb sotsiaalse kaitse ja tervishoiukulutuste tegemata jätmisest.

Oluline küsimus on ka, kui kaua inimesed riigist ära on. Rahaliselt on mõistlik kutsuda kodumaale noori, kes on mingi osa oma lapsepõlvest välisriigis veetnud ja samuti neid, kes on välismaal oma õpingud lõpetanud, sest nad on veetnud oma elu ühe kulukama perioodi Eestist eemal ja panustaksid nüüd töötamise korral Eesti riigi eelarvesse (vt grupp 1, joonis 17). Samas tuleb arvestada, et selline lähenemine ei pruugi alati olla edukas, sest välismaal olles on noortel inimestel tekkinud kohapealsed suhtlusvõrgustikud ja ka karjäärivõimalusi võidakse näha Eestist väljaspool, samuti ei pruugi kohanemine Eesti ühiskonna ja tööturul olla valutu.

Eestisse naasmine ja võimalikult lühike välismaal viibimise aeg on riigieelarve vaatenurgast kasulik - tööealise inimese Eestist eemal olemine on kulukas (vt grupp 2, joonis 17).



Joonis 17. Netotulud (0-aastane (Grupp 1), 30-aastane (Grupp 2), meessoost, keskharidusega, väljaränne, 100-a rändeperiood).

Kas ka Eestisse pensionipõlve veetma tulev inimene on riigieelarvele pigem kasulik? Ühelt poolt pensionikulud Eestis viibimisest ei sõltu, kuna juhul kui inimene enne väljarännet mingi aja Eestis

Euroopa Liit
Euroopa
Regionaalarengu Fond
Eesti
tuleviku heaks
RITA

töötas, siis saab ta Eestis töötatud ajal kogutud pensionikindlustusosakute eest pensioni olenemata sellest, kas ta elab välismaal või Eestis. Küll aga jäävad välismaal viibides ära temaga seotud ravikulud Eestis. Samas kulutaks ta oma Eestis ja ka välismaal välja teenitud pensioni Eestis elades Eesti kaupadele ja teenustele ja elavdaks sellega Eesti majandust. Kui vaadata 30-aastaselt Eestist ära läinud keskharidusega mehega seotud kulusid ja tulusid (jätame hetkel pensioniga seotud kokkuhoiu välja, kuna see inimese asukohast ei sõltu), siis selgub, et raviteenustega seotud kulud ületavad siiski majanduse elavdamisest tekkivat tulu ja seetõttu oleks pigem kasulik, kui välismaal töötanud isik jääks pensionipõlve veetma välismaale (joonis 17). Samas ei ole näiteks kõrgharitud meeste puhul vahe tuludes ja kuludes kuigi suur.

Kokkuvõttes on väljaränne riigieelarve seisukohast pigem kulu kui tulu. Samas oleneb väljarände kulukus sellest, millises soos ja hariduses inimesed ära lähevad. Väljaränne võib teoreetiliselt olla ka riigieelarvele tulus juhul kui õpinguteks välismaale läinud noori või lapsena väljarännanuid õnnestub pärast õpingute lõppu kodumaale tagasi meelitada. Kui eeldada, et tagasipöördumist ei ole, siis on ka laste ja noorte väljaränne lõppkokkuvõttes kulukas. Vanemate inimeste Eestisse tagasipöördumine pensionipõlve veetmiseks (võrreldes välismaal pensionipõlve veetmisega) on riigieelarve mõistes kulukas, kuid need kulud ei ole väga suured.

Tänane ja tuleviku tulu

Tulu-kulu mudel võimaldab analüüsida rändega seotud tulusid ja kulusid kuni 100-aastase perioodi jooksul. Sajandi jooksul tekkivate tulude ja kulude analüüsimisel tekib loomulikult mitmeid küsimusi. Siinkohal keskendume neist ühele, mida on kõige parem sisse juhatada mõttemänguga. Kujutame ette, et inimesele antakse valida, kas ta saab 100 eurot kohe või aasta pärast – kumba te eelistaks? Enamasti eelistatakse lahendust, kus raha saab kohe. Aga kui valik on kas 90 eurot praegu või 100 eurot aasta pärast? Eeldatavalt on neid, kes soovivad raha kohe kätte saada, nüüd mõnevõrra vähem. Inimeseti on summa, millest ollakse nõus loobuma, et raha kohe kätte saada, erinev, kuid mingist summast tavaliselt siiski loobutakse. Miks see nii on?

Üheks põhjuseks on hinnatõusu ootus – kui usute, et hinnad tõusevad 10% aastas (õnneks hinnatõus päris nii kõrge ei ole, aga arvutuste jälgitavuse huvides teeme sellise eelduse), siis on 91 eurot maksva asja eest vaja aasta pärast välja käia juba ca 100 eurot, seega on 91 eurot täna (asjades mõõdetuna) samaväärne 100 euroga aasta pärast. Ent hinnatõus ei ole ainuke põhjus. Isegi kui hinnad ei tõuse, võib raha kohe kättesaamine olla eelistatud. Näiteks on ootamisega seotud riskid – võimalik, et aasta pärast on midagi juhtunud ja lubatud 100 eurot ei makstagi. Parem natuke raha kohe kui mitte midagi aasta pärast.

Vast kõige olulisem on siiski see, et täna kätte saadud raha saab investeerida. Kui liigume indiviidi tasandilt riigi tasandile, siis teeb riik igal aastal investeeringuid näiteks infrastruktuuri, haridusse, tervishoidu, mis toovad (loodetavasti) tulevikus riigile maksutulu. Suurem rahavoog täna võimaldab rohkem investeerida ning peaks seeläbi tagama meile parema tuleviku. Loomulikult on selle mõttekäiguga seotud mitmeid „agasid“ (riigi kulutused ei pruugi olla pikas perspektiivis

maksutulu suurendavad), kuid üldjoontes on see põhjuseks, miks pikka ajaperioodi katvates analüüsides antakse praegustele tuludele ja kuludele suurem kaal kui kauges tulevikus tekkivatele sissetulekutele ja väljaminekutele. See (kaalude andmine) ongi rahavoogude diskonteerimine ning rahasumma osakaalu, millest oleksime nõus loobuma selleks, et saada see summa kätte mitte aasta pärast, vaid kohe, nimetatakse diskontomääraks**.** Näiteks kui diskontomäär on 10%, siis tähendab see seda, et järgmisel aastal saadava 100 euro väärtust hindame täna 91 eurole (100/1,10), ülejärgmisel aastal saadavat 100 € aga sellest veel 10% madalamalt ehk 83 eurole (90/1,10) jne.

Diskontomääral on ka teine tähendus – see näitab, kui suurt tootlust investeeringutelt tavaliselt oodatakse. Ehk siis – kui diskontomäär on 10% aastas, siis eeldatakse, et investeeritava raha tootlus on 10%. Riigi jaoks on 10% oodatav tootlus investeeringutelt loomulikult küllaltki nõudlik kriteerium (majanduse reaalkasv kipub olema suurusjärgus 2–4%). Euroopa Liidu poolt rahastatavate investeeringute puhul kasutatakse diskontomäärana reeglina 4%[2], pikema perioodiga analüüside (nt nende, mis käsitlevad kulusid ja tulusid üle inimese elukaare) puhul on kasutatud ka 2% diskontomäära.

Diskonteerimise mõju tuludele ja kuludele

Tulu-kulu mudel esitab vaikimisi tulemusi püsivhindades ja ilma diskonteerimata (diskontomäär on 0%). Vaatame näiteks Eestis sündinud poisiga seotud riigieelarveliste tulude ja kulude vahet ehk netotulu (joonis 18). See on alguses negatiivne, pöördub umbes 20 aasta vanuses positiivseks ning läheb pensionieas jälle negatiivseks. Kui liita igal aasta tekkivad tulud ja kulud kokku, siis kujuneb elu lõpuks tulemuseks veidi alla 900 000 euro. Mis juhtub selle näitajaga siis, kui kasutada nullist suuremat diskontomäära? Kaugemas tulevikus tekkivad tulud ja kulud saavad arvutustes märksa väiksema väärtuse ning kokkuvõttes väheneb oluliselt ka netotulu (2% diskontomäära puhul jääb eelnevalt mainitud ca 870 tuhandest alles 340 tuhat, 10% diskontomäära puhul kujuneb tulemus lausa negatiivseks).

Kui soovida analüüsida sisserännet kui riigi ja majanduse jaoks olulist investeerimisprojekti, siis tasub põhjalikult kaaluda, millist tootlust on nii pikaajaliste mõjudega poliitikatelt nagu rändepoliitika mõistlik eeldada. Diskonteerimine suunab fookuse praegu ja lähitulevikus tekkivatele tuludele ja kuludele ning vähendab oluliselt nende kulude ja tulude tähtsust, mis tekivad tulevikus.

[2] KOMISJONI DELEGEERITUD MÄÄRUS (EL) nr 480/2014, artikkel 19. See diskontomäär on sobilik püsivhindadesse viidud rahavoogude diskonteerimiseks ehk selliste tulude ja tulude diskonteerimiseks, mida väljendatakse tänastes kehtivates hindades (ei sisalda hinnatõusu).

Joonis 18. Diskonteerimise mõju – sisserändaja Eestis sündinud lapsega seotud netotulu üle elukaare (ilma mitteisikustatud kuludeta)

Eelpool toodud joonise esimestel tahkudel (kus diskontomäära ei kasutata), on selgelt näha, et pensioniea saabumisega kaasnevad riigi jaoks küllaltki arvestatavad kulud – praegustes hindades kuni ca 11 000 eurot aastas. Kui vaadata aga 10% diskontomääraga tehtud jooniseid, siis tundub, et pensionieas kulusid ei tekigi. See ei ole loomulikult õige – kulud tekivad ikka, kuid kuna me usume, et suudame oma raha investeerida projektidesse, mis toodavad meile kogu investeerimisperioodi jooksul igal aastal 10% tootlust, siis tunduvad 100 aasta pärast tekkivad tulud ja kulud selle tootluse kõrval marginaalse tähtsusega. Diskontomäära valimisel on võtmetähtsusega küsimus, kas meie poolt oodatav tootlus on ka realistlik ehk kas päriselt eksisteerivad mingid investeerimisprojektid, mis võimaldavad meil järgmise 100 aasta jooksul teenida igal aasta eelpool viidatud 10% tootlust. Suure tõenäosusega see riigi kui terviku vaatenurgast päris nii ei ole ning nii pikkade perioodide puhul on mõistlik kasutada oluliselt madalamaid diskontomäärasid. Realistlik ootus oleks jääda 2% diskontomäära juurde ehk tänane sisseränne toob ühelt poolt tulusid kuid tähendab riigi jaoks tulevikus siiski arvestatavaid kulusid. Lisaks sellele tasub diskonteeritud rahavoogude kõrval alati vaadata ka diskonteerimata rahavoogu – nii ei teki illusiooni, nagu kaugemas tulevikus kulusid või tulusid ei tekikski.

Sisserände mõju eelarvele

Enamus käesolevas aruandes kasutatud näiteid annavad lõppkokkuvõttes valitsussektori eelarve seisukohast vaadatuna positiivse tulemuse. See ei tähenda siiski, et sisseränne on alati tasuv. Õigupoolest on küsimusele "Kas sisseränne on tasuv?" üpris keeruline vastata. Väga palju sõltub selles, kes rändab ja mida ta hakkab Eestis tegema.

Kõrgelt haritud töörändajad, kes saabuvad Eestisse nooremas eas ja plaanivad jääda siia pikemaks ajaks, on valitsussektori eelarve vaatenurgast tugeva positiivse mõjuga. Madalalt haritud sisserändajad, eriti olukorras, kus nad ei tule Eestisse tööle, kipuvad olema negatiivse panusega. Kuna naiste palgad on meeste omadest keskmiselt märkimisväärselt madalamad, siis on naiste panus valitsussektori eelarvesse tagasihoidlikum kui meestel. Kui aga lisaks võtta arvesse teise põlvkonna majanduslikku mõju (Eestis sündinud ja siia elama jäänud lapsed maksavad oma elu jooksul märkimisväärselt makse), siis oleks vale öelda, et naiste sisseränne on vähem tasuv kui meeste oma, pigem vastupidi.

Lõpetuseks pole vähetähtis ka see, millises majandusstsükli faasis Eesti on. Kui tööturul on tööjõupuudus, siis on põhjust loota, et sisserändajate maksupanus on suurem, sest neil on kergem tööd leida. Suure tööpuuduse kontekstis on olukord vastupidine. Kokkuvõttes sõltub sisserändaja mõju eelarvele paljudest teguritest ning ühes raportis on keeruline seda teemat ammendavalt katta. Pigem saab projekti raames loodud rändemudelit kasutada erinevatele spetsiifilisemat laadi küsimustele vastamiseks.

Euroopa Liit
Euroopa
Regionaalarengu Fond
Eesti
tuleviku heaks
RITA

4. Tõenduspõhised meetodid ja vahendid mitmekultuurilisusega toimetulekuks

Probleemipüstitus:

Eestis napib tõenduspõhiseid meetodeid ja vahendeid ühiskonna mitmekultuurilisusega toimetulekuks

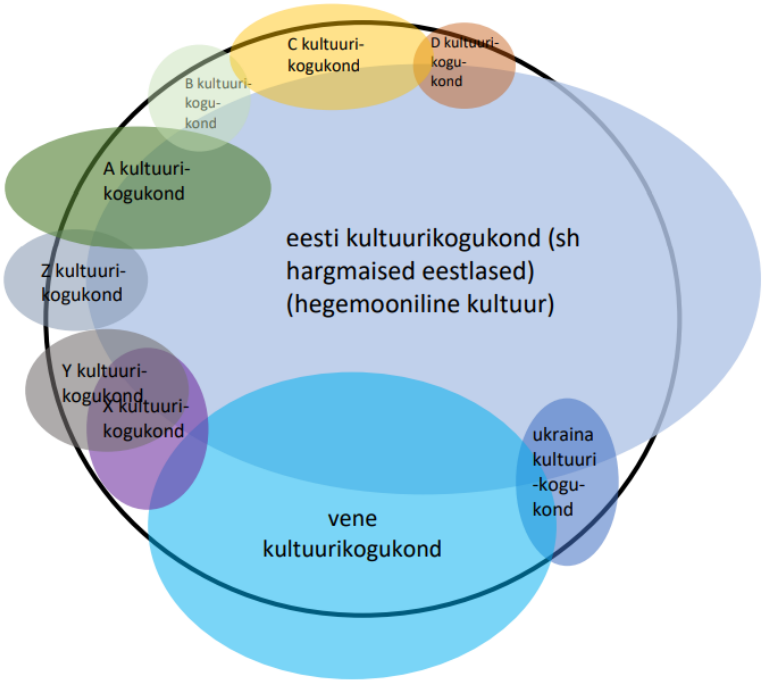
Põhitulemused:

- Töötati välja mitmekultuurilisusega toimetulekuks vajalik raamistik ja sõnavara
- Sõnastati ühtse Eesti kooli definitsioon ja pakuti välja viis mudelit sõltuvalt koolist ja kohalikust kogukonnast
- Loodi tööriistad ja abivahendid õppijatele, õpetajatele, koolidele ja kogukondadele mitmekultuurilisusega toimetulekuks koolis

Ränne aitab lahendada hetkeprobleeme tööturul, kuid toob kaasa pikaajalisi lõimumise väljakutseid ühiskonnale, kogukondadele ja koolile. Struktuurne lõimumine eeldab, et sisserändajad erine tööturul või hariduses kohalikest elanikest. Kultuuriline lõimumine seondub keele, väätuste ja identiteediga. Eesti ühiskonda tuleks lõimumise ja kollektiivse identiteedi terminites käsitada kahel eri tasandil, mida võiks nimetada poliitiliseks ehk riigiidentiteediks ja kultuuriliseks ehk rahvusidentiteediks. Poliitiline ehk riigiidentiteet märgib riigi püsielanike teadlikku suhet oma riiki, orienteerumist riigi ülesehituses, riigi seaduste, sümbolite ja tavade tundmist ning austamist, põhiseaduslike institutsioonide ja riigikorralduse põhiväärtuste tunnustamist jms. Kuigi Eesti riigiidentiteet on kujunenud Eesti ajaloolis-kultuurilises keskkonnas ja kannab siinseid kultuurilisi väärtusi, ei saa seda taandada kultuurilisele identiteedile. Kultuuriline identiteet kujuneb välja ühise keele, kultuuriliste hoiakute, traditsioonide, ajalookogemuse (kultuurimälu) jms pinnalt. Eestis räägime me eesti rahvuslikust kultuurist ja identiteedist ja sellega suhestatud erinevatest kultuurilistest vähemusidentiteetidest. Eesti riigi rahvuslikku/kultuurilist identiteeti kannavad kujundavad eestlased. Eesti keel ja kultuur on vastavalt põhiseadusele Eestis riigi erilise kaitse ja tähelepanu all. Rahvuslik-kultuurilised kogukonnad ei kattu siiski riigi territooriumiga. Ka eestlased ei ela üksnes Eestis vaid ka teistes riikides (nö väliseestlased), olles samas eesti keele ja kultuuri kandjad.

Lihtsustatult võtab riigi- ja kultuuriidentiteedi teema kokku joonis 19. Jäme joon märgib Eesti riigiidentiteedi piiri, mille sees (ja ositi väljaski) tegutsevad erineva kultuuriidentiteediga kultuurilised kogukonnad. Tuleb aga rõhutada, et joonis on esitatud staatiliselt ja tasapinnaliselt, ent seda peab ette kujutama dünaamilise ja mitmemõõtmelisena: kultuurikogukondade piirid on muutumises, nagu ka nende omavaheline ühisosa ja suhe piiritaguste kultuurikogukondadega; samuti on kogukondade hulk muutlik; joonisel toodud kogukondade arv ja suurus on vaid

illustratiivse tähendusega, et kaardistada olulisemaid võimalusi; samuti võib kattuvusi olla mitte üksnes 2-3 kogukonna vahel, vaid enamate kogukondade vahel.



Joonis 19. Kultuurilised kogukonnad Eesti riigis.

Lõimumine peaks olema suunatud ühise riigiidentiteedi tugevdamise ja kasvatamise ning kultuuriliste identiteetide säilitamise ja arendamise suunas, suurendades samas riigi elanikkonna kultuurilist ja keelelist ühisosa. Lõimumine on eeskätt ühiskonna kui terviku ehitamine õppimise teel, st lõimumine peab seadma eesmärgiks kõigile elanikele Eesti riigis hästi toime tulemiseks vajalike kultuuriliste pädevuste õpetamise ja võimalikult suure ühisosa ning heade suhete tagamise eri kultuurikogukondade ja nende esindajate vahel. Lõimumine ei ole ei assimileerimine (sulandamine) ega segregeerimine (eraldamine). See tähendab, et lõimumine saab edukalt toimuda ainult kahesuunaliselt: vähemuskogukondade esindajad õpivad orienteeruma eesti kultuuris ja omandavad eesti keele, eesti kultuurikogukond on aga avatud vähemustega suhtlusele, on valmis võtma vähemusi omaks ning austama vähemuste õigust oma keele ja kultuuri hoidmisele. Selle parim moodus on ühine õppimine kõige madalalt astmelt alates (nn ühtne Eesti kool), ent sellises keskkonnas ja sellisel moel, kus on tagatud eri kultuuriidentiteetide väärtustamine ja toetamine.

Lõimumine ja identiteet

Kultuuriline mitmekesisus on ühiskonda rikastav tegur vaid juhul, kui erinevad rahvusrühmadel on oluline kultuuriliste väärtuste ühisosa, mis saab tekkida lõimumise tulemusel. Juhul, kui ühiskond ei eelda vähemustelt lõimumist, võib see suurendada lahkhelisid ja ebavõrdsust ühiskonnas. Eesti lõimumispoliitika üheks eesmärgiks peaks olema vähemuste lõimimine põhirahvusega eesti keele omandamise ja mitmikidentiteedi kujunemise kaudu vähemustel, kus oma kultuuriidentiteedi kõrvale tekib ka eesti kultuuriidentiteet. Mitmikidentiteedi kujunemine tähendab seega ühe uue identiteedi kui kultuuripädevuse omandamist. Nagu mistahes uue pädevuse omandamine ei tühista varasemaid, ei eelda ka eesti kultuurilise identiteedi omandamine varasemate identiteetide hülgamist või kustutamist, vaid üksnes ühe uue lisandumist.

Identiteeti saab määratleda väga mitmel moel, RITA-Ränne projektis võeti aluseks Ehala (2018) lähenemine, mille kohaselt on identiteet teatud kultuuriliste pädevuste kogum, mille inimene omandab lapseeas sotsialiseerimise või täiskasvanuna akultureerumise käigus. Sarnase kultuurilise pädevusega inimesed jagavad sama kollektiivset identiteeti. Eesti kultuurilise identiteedi pädevuste tuumikus on eesti keele oskus, olulisemate eesti ajaloo-, kirjandus- ja kultuuritekstide tundmine, mõningate laialtlevinud kommete tundmine ja mõningate väärtushinnangute (näiteks armastus Eesti maa ja rahvuslike suursaavutuste vastu) omaksvõtmine.

Ühtekuuluvustunne on positiivne emotsionaalne side inimeste suhtes, kellega jagatakse sama kollektiivset identiteeti. Ühtekuuluvustunne on ühiskondliku sidususe alus ning eelduseks kollektiivsele tegutsemisele oma rühma eesmärkide saavutamise nimel või rühma kaitseks seda ähvardavate ohtude vastu. Mitmikidentiteet on mõiste, mis tähistab inimeste erinevate kollektiivsete identiteetide kimpu. Avaras tähenduses on igal inimesel mitmikidentiteet, sest kõik inimesed omavad paljusid identiteete üheaegselt: sugu, rahvus, elukutse, sotsiaalne roll (nt laps, isa, ema) jt. Kitsamalt tähistab mitmikidentiteet kahe või enama sellise kollektiivse identiteedi omamist, mida inimesel tavaliselt on vaid üks: tüüpiliselt kasutatakse seda mõistet kahe või enama kultuurilise ehk rahvusliku identiteediga (näiteks eestlane ja rootslane) inimeste iseloomustamiseks. Siinses käsitluses mõistetakse mitmikidentiteeti just selles kitsas tähenduses. Mitmikidentiteedi ja ühtekuuluvuse võimalused ühiskonnas sõltuvad selles valitsevatest identiteedipoliitilistest hoiakutest. Tänapäeva Eestis on laiemalt levinud kaks lähenemist, mida võiks kutsuda taktikaliseks ja strateegiliseks mitmekultuurilisuseks.

Taktikaline mitmekultuurilisus (Berry 1977) lähtub hüpoteesist, et ühiskonna mitmekultuuriline orientatsioon vähendab vähemuste liikmetes eksistentsiaalset hirmu assimileerimise ees, samal ajal avades neile tee põhirahvuse hulka. Rootsikeelse vähemuse lõimumine Soome ühiskonda 20. sajandi jooksul on hea näide taktikalisest mitmekultuurilisusest. Taktikalise mitmekultuurilisuse põhimõtted on selgelt väljendunud näiteks 1992. aastal vastu võetud Euroopa regionaal- ja vähemuskeelte hartas, milles nähakse ette kaitsemeetmed põlistele vähemuskeeltele, et nende

liikmed jätaks „seljataha mineviku vimmatunded, mis takistasid neid oma koha omaksvõtmist riigis, kus nad elavad, samuti Euroopas tervikuna" (Harta 1992: 5). Harta kaitse ei laiene immigrantkeeltele, samas rõhutatakse kõigi vähemuste puhul riigikeele oskamise vajadust ja lõimumist.

Strateegiline mitmekultuurilisus lähtub hüpoteesist, et kultuuriline mitmekesisus on hüve iseeneses, mille säilimist ja suurenemist tuleb riiklike poliitikatega toetada. Strateegiline mitmekultuurilisus seab mistahes vähemuse (põlise või hilise) liikmete kultuurilise eripära säilitamise õiguse kõrgemale põhirahvusega lõimumise vajadusest ja vaatleb vähemuste kultuurilise lõimimise püüdu assimilatsioonina. Strateegilist mitmekultuurilisust on viimastel aastakümnetel ühiskonnas propageeritud loosungitega Erinevus rikastab! (Celebrating diversity!) ja Mitmekesisuses on jõud! (Diversity is our strength!), mis on viinud poliitilise korrektsuse tekkimiseni mitmekesisusega kaasnevate probleemide tunnistamisel.

Probleem ei ole selles, et loosungid nagu Mitmekesisuses on jõud! on iseenesest valed. Alguse saanud organisatsioonipsühholoogias, on mitmekesisuse rikastava mõju väitel tõepõhi all – mitmekesisema töötajate tausta ja pädevustega organisatsioonid on edukamad kui väga ühtlustatud kogemustega töötajaskonnad. Samas ei pea väide kindlasti paika kõigis kontekstides. Näiteks on empiirilisi tõendeid selle kohta, et kõrgem rahvuslik homogeensus on seotud kõrgema sotsiaalse kapitali määraga. Sarnastel inimestel on sageli omavahel lihtsam suhelda. Kui võrrelda töökollektiive ja ühiskonda, siis töökollektiivi liikmeks valitakse inimesi selliste pädevuste alusel, mis on vajalikud selle ettevõtte eesmärkide täitmiseks. Samuti eeldatakse töökollektiivi liikmetelt ettevõtte sihtide ja väärtuste omaksvõtmist.

Ettevõtte töötajaskond on juba värbamisprotsessiga ettevõttele oluliste väärtuste ja sihtide osas ühtlustatud, ning mitmekesisus aitab sageli paremini lahendada ettevõtte ees olevaid probleeme. Ühiskonnas reeglina sellist ranget valikut ei toimu ning seetõttu võib mitmekesisus kaasa tuua ka olulisi väärtuselisi vastuolusid inimeste vahel. Seega näib kultuurilise mitmekesisuse rikastav mõju töökollektiivides ja pärssiv mõju ühiskonnas laiemalt sõltuvat mitmekesisuse seostest kollektiivse identiteediga: kui mitmekesisus iseloomustab inimesi, mille liikmed jagavad sama kollektiivset identiteeti (näiteks korporatiivne identiteet töökollektiivis), on mõju positiivne, kui aga mitmekesisus iseloomustab inimesi, kellel puudub ühine identiteet, siis on selle mõju negatiivne.

Seda hüpoteesi on hiljuti uurinud Desmet, Ortuño-Ortín ja Wacziarg (2017). Nad mõõtsid maailma väärtuste uuringu (World Values Survey) andmestiku põhjal, kuidas on kultuuriline mitmekesisus seotud tõsiste rahvarahutuste ja kodusõja puhkemise tõenäosuse ning ühiskonnas pakutavate avalike teenuste hulgaga. Uuring põhines 76 riigi andmetel ning hõlmas ligi 200 küsimust. Uuringus mõõdeti kultuurilist mitmekesisust maailma väärtusuuringu küsimustele antud vastuste hajuvusega. Kultuuriline mitmekesisus on selle metoodika järgi kõrgem ühiskonnas kus antakse samale küsimusele (näiteks "Kas lapsed peavad tegema kodutöid?") erinevaid vastuseid,

homogeensema aga siis, kui konsensus vastuste osas on suur. Etnilist mitmekesisust määrati keeleliste (ja Lõuna-Ameerikas rassiliste) erinevuste põhjal.

Analüüs näitas kõigepealt, et kultuuriline ja etniline mitmekesisus ei ole omavahel korralatsioonis. On ühiskondi, mis on etniliselt suhteliselt homogeensed, nagu Prantsusmaa, kuid kultuuriliselt (st väärtuste poolest) väga mitmekesine. On ühiskondi, mis on etniliselt väga mitmekesised, nagu mitmed riigid Põhja-Aafrikas, kuid väärtuseliselt väga homogeensed (islami tõttu). Samuti ei põhjusta ei kultuuriline ega etniline mitmekesisus eraldiseisvana sotsiaalse kapitali langust või konflikte ühiskonna alamrühmade vahel. Pigem vastupidi, killustunud väärtustega ühiskonnas võib olla raske tekitada tsiviilrahutuste puhkemiseks vajalikku sotsiaalset mobiliseerimist, samuti on etniliselt killustunud, kuid ühtsete väärtustega ühiskonnas vähem põhjust konfliktiks.

Olukord on aga teistsugune, kui ühiskonna erinevatel etnilistel rühmadel on omavahel vastukäivad väärtushinnangud. Tüüpiliselt tähendab see juhtumeid, kus samas ühiskonnas elavad etnilised rühmad erinevad teravalt oma usuliste tõekspidamiste poolest, või siis juhtudel, kui väga religioossed etnilised rühmad elavad kõrvuti väga sekulaarsete rühmadega. Samas võivad väärtuskonfliktid olla ka üldisemad, puudutades suhtumist isikuvabadustesse, laste kasvatamisse või suhtumises erinevatesse kultuuritraditsioonidesse. Desmeti, Ortuño-Ortíni ja Wacziargi (2017) analüüs näitas, et ühiskondades, kus etnilised ja väärtushinnangute piirid langevad kokku, ehk siis ühiskondades, kus eri etnilistel rühmadel on erinevad väärtushinnangud, suureneb rahvuskonflikti tõenäosus – kui etniliste rühmade vaheline väärtuste lahknemine tõuseb ühe standardhälbe võrra, siis suureneb konflikti oht 27%, samas väheneb avalike teenuste valik lausa 46%.

Analüüsi kokkuvõtteks väidavad autorid, et etniline ega kultuuriline killustatus eraldiseisvana ei suurenda konfliktiohtu ega vähenda avalike teenuste kättesaadavust, aga etniliste rühmade vahelised kultuurierinevused, kuigi need on vaid väike osa üldisest variatsioonist, on seotud rahvuskonfliktide puhkemise tõenäosusega ning ühiskondlike hüvede kättesaadavusega (Desmet, Ortuño-Ortín ja Wacziarg 2017: 2510). Kokkuvõttes on alust väita, et mitmekesisus rikastab vaid juhul, kui seda tasakaalustavad jagatud väärtused. Juhtudel, kui erinevatel rahvusrühmadel puuduvad ühendavad väärtused, on mitmekesisus oluline ohutegur ühiskondlikule rahule ja heaolule. Seda tuleb arvestada iseäranis Eestis, kus taasalanud sisseränne võib strateegilise mitmekultuurilisuse tingimustes suurendada eeskätt konfliktset mitmekesisust.

Lõimumine ja eesti keele õpiteed

Ühiskonnas edukaks toimetulekuks on oluline riigikeele oskus. Lapsed saavad eesti keele omandada koolis. Eraldi tähelepanu vajab aga täiskasvanud inimese eesti keele oskus, eriti olukorras, kus Eestist on taas saanud sisserände riik. Ühiskonda lõimimiseks ja tööturule sisenemiseks peaks Eesti teiste riikide eeskujul võimaldama täiskasvanud uussisserändajatele mõistliku aja jooksul riiklikult rahastatud eesti keele õpet keeleoskustasemeni B1.1, mis aitab

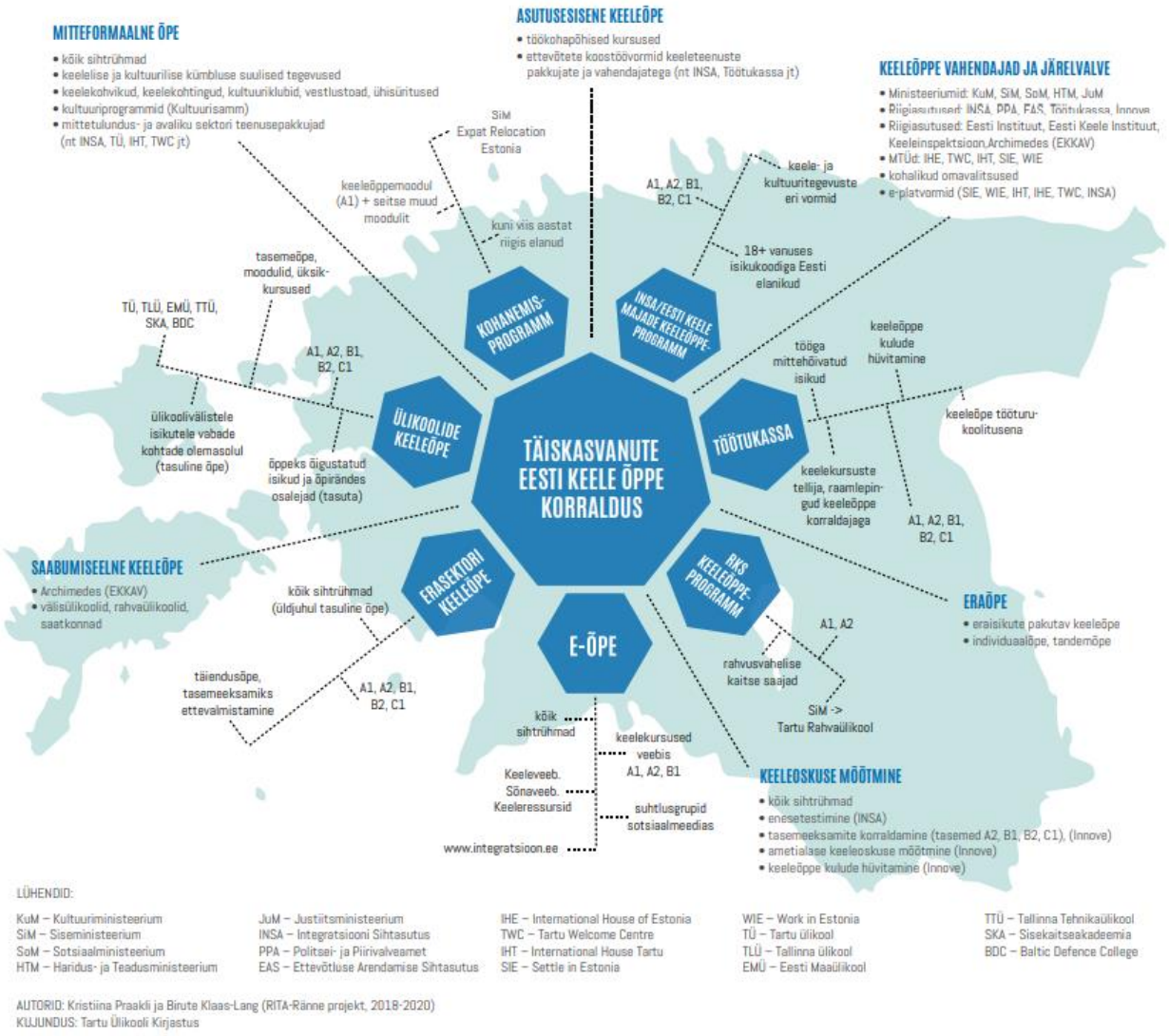
õppija edukalt üle suhtlusläve. Selle eesmärgini jõudmiseks tuleb tõhustada täiskasvanud sisserändajate eesti keele õpet ning töötada välja eri sihtrühmade vajadusi arvestava keeleõppe ja seda toetavate tegevuste terviklahendus, st süsteemne kava ja tegevused täiskasvanud õppija eesti keele õppe korraldamiseks ja toetamiseks. Samuti tuleb kindlustada õppeks ja toetavateks tegevusteks vajalike ressursside (nii rahaliste kui ka inimressursside) kestlikkus, õppijate adekvaatne nõustamine ning tagada riiklikult nende kokkulepete elluviimine.

Uussisserändajate eesti keele oskuse kohta andmeid napib. Kristjan Kalduri (2017: 89–90) andmetele tuginevalt on aktiivse eesti keele oskusega (st isik saab aru, räägib ja kirjutab keeles vabalt) u 10% uussisserändajatest. Ligi pool küsitluses osalenuist suhtleb eesti keele kõnelejatega aktiivselt (kas igapäevaselt või mõned korrad nädalas), peamiste suhtluskohtadena nimetatakse kodu või töökeskkonda. Pooltel küsitletuist eesti keele kõnelejatega aktiivne suhtlus puudub. Üleilmastumise ja sisserände tingimustes on Eesti keelekeskkond viimasel kümnendil märkimisväärselt mitmekesistunud. Eestis kõneldakse rohkem kui paarisada emakeelt: enim on eesti ja vene keele kõnelejaid, muid keeli kõneleb paar protsenti elanikkonnas. Keelekeskkonna mitmekesistumist tähistab ka seni vähem esindatud üleilmsete keelte kõnelejate (nt araabia, bengali, hiina, hindi jt) jõudmine Eestisse.

2019. aastal elas Eestis u 30 000 inimest, keda võib lugeda uussisserändajateks ehk välismaalasteks, kes on Eestis elanud vähem kui viis aastat (Kultuuriministeerium 2019). Eesti keele õpet vajavate sisserändajate taust on vägagi mitmekesine: nende hulgas on üliõpilasi, kõrgharitud spetsialiste, ettevõtjaid, hooajatöölisi, rahvusvahelise kaitse saajaid, madalama ja kõrgema haridustasemega, noorema- ja vanemaealisi inimesi, st eri õpikogemuse, motiivide, soovide, vajaduste ja eesmärkidega keeleõppijaid. Keelt õpitakse eri eesmärkidel (keelenõuded töökohas või õppeasutuses, riigieksami sooritamise vajadus, eri seadustest tulenevail põhjusil jne), mida omakorda mõjutavad õppija isiksuseomadused, sotsiaalmajanduslikud tegurid, rändepõhjused, varasem keeleõppekogemus, motivatsioon ja hoiakud, aga ka keeleõppe tähendus õppija jaoks (mis eesmärkidel õpitakse, kuidas ja kellena end tulevikus nähakse, milliseks keelekasutajaks saada soovitakse).

Kuigi täiskasvanute eesti keele õpe kuulub olemuslikult võõrkeeleõppe valdkonda, on Eesti poliitikadokumentides fikseeritult täiskasvanute eesti keele õppe puhul siiski tegu riigikeele või eesti keele teise keelena (E2) õppega. Täiskasvanutele pakutavate eesti keele kursuste ja keeleõpet toetavate tugiteenuste spekter on kirev, hõlmab eri sihtrühmi, tegevusi ja formaate. Ülevaate eri keeleteenuste pakkujatest ja nende sihtrühmadest on esitatud joonisel 20. Eri sihtrühmadest on eesti keele õpe kohustuslik rahvusvahelise kaitse saajatele (VRKS §73–75), v.a juhul, kui eesti keeles omandatakse põhi-, kesk- või kõrgharidust. 2018. aasta suvel jõustunud „Välismaalaste seaduse“ muudatuse tulemusena lasub vähemalt A2-tasemel keeleoskuse tõendamise kohustus riigis vähemalt viis aastat töötanud välismaalastel, kes saavad elamisloa pärast 15.07.2018 jõustunud muudatusi (VMS, § 179). Nõue ei kehti lühiajalistele töötajatele,

teadlastele ja õppejõududele, EL-i sinise kaardiga Eestisse tööle tulnud isikutele ning juhul, kui tähtajaline elamisluba on väljastatud enne seaduse muudatust. Kõikidele teistele sihtrühmadele on eesti keele õpe vabatahtlik, teisalt põrkuvad ka need sihtrühmad eri seadustes (nt KodS, ÜKS jt) ja määrustes (nt „Avaliku teenistuja …“) sätestatud keelenõuetega.

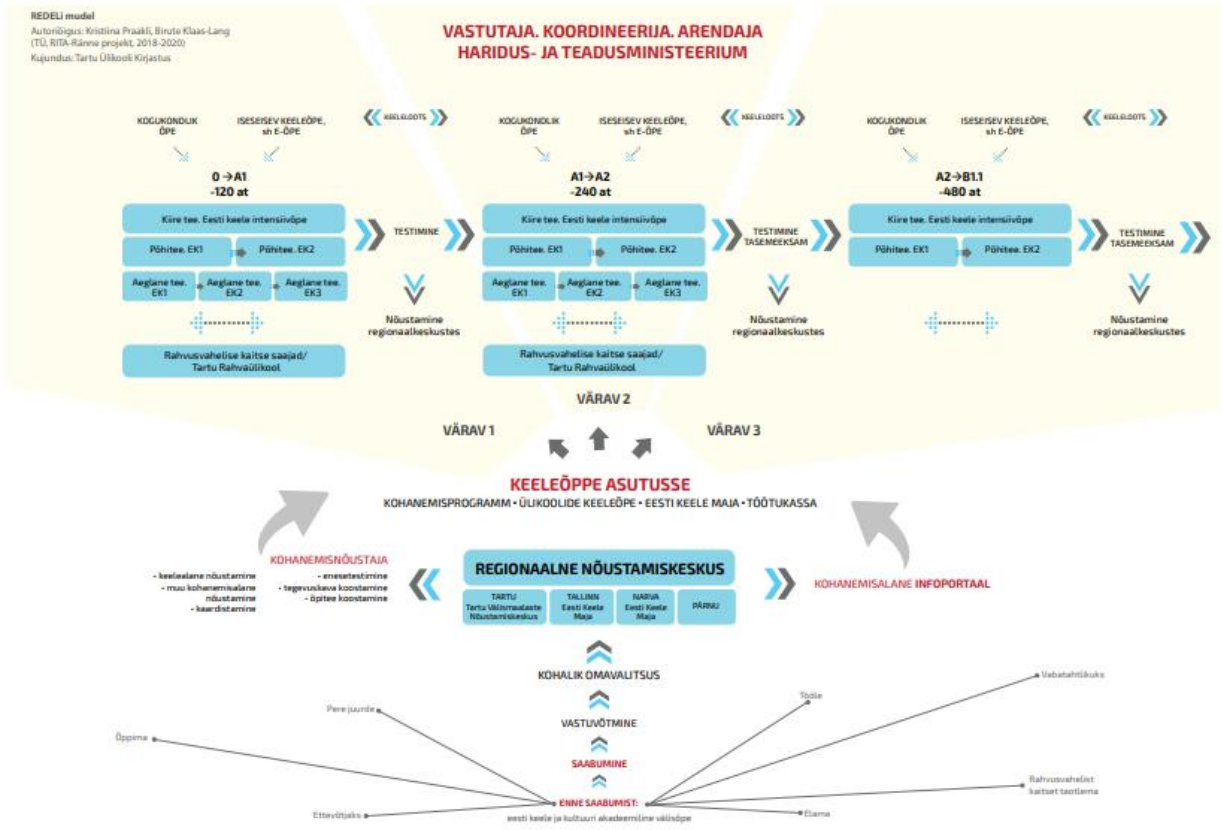


Joonis 20. Täiskasvanute eesti keele õppe korraldajad (seisuga kevad 2020).

Riigi ja Euroopa Liidu vahenditest rahastatakse Kohanemisprogrammis osalejate, rahvusvahelise kaitse saajate, taseme- ja kodakondsuseksamite sooritajate eesti keele õpet. Kohanemist toetav riiklik Kohanemisprogramm (kutsutud ellu 2015) on suunatud kuni viis aastat Eestis elanud sisserändajatele. Programm pakub muu õppesisu kõrval 80 akadeemilise tunni mahus eesti keele õpet (eeldatav saavutatav tase A1). Paraku on kohanemisprogrammis osaleda soovijaid rohkem kui kohti, samuti on sihtrühmi, kellele pole kohanemisprogrammis osalemine ette nähtud või on

muid juriidilisi aspekte, mis takistavad programmis osalemist (nt tagasipöördujad, üliõpilased, lühiajalised töötajad). Keeleoskuse arenemise mõttes tähendab A1 tasemel keeleoskus üksnes õppija minimaalset suutlikkust osaleda talle turvalistes, rutiinsetes keelekasutussituatsioonides Keeleoskustasemed jagunevad kolme üldisema taseme vahel (lähemalt EKR 2007: 37–39): A (algtasemel keelekasutaja, tasemed A1 ja A2); B (iseseisev keelekasutaja, tasemed B1 ja B2) ja C (vilunud keelekasutaja, tasemed C1 ja C2). A1 tase ei ole seega piisav ei igapäevaelu suhtlussituatsioonides edukaks toime tulemiseks ega tööülesannete edukaks täitmiseks enamikus ametites.

Täiskasvanud sisserändajate Eesti keele õppe terviklikuks korralduseks pakume välja õpiteede mudeli REDEL (joonis 21). REDEL on kohanemis- ja keeleõppeteenuseid pakkuvaid institutsioone koondav ja ühendav võrgustikmudel. Kohalike omavalitsuste, nõustamiskeskuste ning keeleõppeasutuste koostööl põhineva mudeli eesmärk on toetada täiskasvanud uussisserändajat kohanemisel, kodunemisel ning kogukonnastumisel. Kohanemis- ja keeleõppeteenuste ning teenusepakkujate paljususe olukorras lihtsustab see eri teenustest ülevaate saamist, annab ülevaate tegevustevahelistest seostest ja üleminekutest ning võiks vähendada killustatust. Eesti keele suhtlusoskuse kujunemise osas seab REDEL eesmärgiks tõhusa nõustamissüsteemi kaudu toetada keeleõppija jõudmist keeleoskustasemele B1.1, mis on riiklikult toetatud tavapraktika mitmetes maades. B1-tasemel eesti keele kõneleja on iseseisev keelekasutaja, kes tuleb suhtlustegevustes toime igapäevaelus korduvate eesti keelt nõudvate suhtlusolukordadega, sh avalikus sfääris. Keeleõppesse algteadmisteta (st nulltase) sisenev õppija vajab B1.1-tasemele jõudmiseks ca 840 akadeemilise tunni mahus keeleõpet (vt REDELi mudel).



Joonis 21. Täiskasvanud uussisserändajate eesti keele õpiteede mudel REDEL.

Mudel on mõeldud eelkõige täiskasvanud uussisserändajate kohanemise toetamiseks, kuid on kohandatav ka vähelõimunud elanike keeleliste ja kultuuriliste teadmiste ning oskuste arendamiseks, et aidata kaasa kõigi Eesti püsielanike keelelise positsiooni parandamisele ühiskonnas (haridusvõimalused, tööhõive, eneseteostus jne). REDEL põhineb osalt olemasoleval kohanemis- ja keeleõppe tugisüsteemil (vt TEKK), mida täiendab kohanemisalase nõustamisstruktuuri väljatöötamine regiooniti (Tallinn, Tartu, Narva, sisserände kasvu suurenemisel ka Pärnu). Mudelit võib visualiseerida astmetena (vrd redeli metafoor), millel paiknevad tegevused ja teenused toetavad õppija liikumist ja edenemist õppija eesti keele oskuse lähtetaset, soove, vajadusi ja eesmärke arvestaval õpiteel. Sisserändajatele suunatud kohanemis- ja keeleõppetegevused paigutuvad kolmele tasandile:

- saabumine/vastuvõtt,
- kohanemisnõustamine ja
- keeleõpe.

Euroopa Liit
Euroopa Regionaalarengu Fond
Eesti tuleviku heaks
RITA

Kohanemisel on võtmetähtsus isikut vahetult ümbritseval keskkonnal, kohalikul kogukonnal. Inimese elukohana on just kohalik omavalitsus esimene värav uude ühiskonda sisenemisel. Seega näeb mudel kohanemist toetavate teenuste korraldamisel senisest suuremat rolli kohaliku omavalitsuse (KOV) üksustel. Ennekõike tähendab see toimivate kohanemisteenuste, kohanemisnõustamisteenuse ning teenust toetava teavituskeskkonna (e-platvormi) väljatöötamist kas kohaliku omavalitsusüksuse tasandil või regionaalsete nõustamiskeskuste näol. Rahvusvahelistele praktikatele tuginevalt tasuks kaaluda kohalike/regionaalsete kohanemiskavade koostamist. Vastav tegevuskava on keskne vahend kohanemise ning kohanemisalase koostöö edendamiseks, seotuna teiste kohaliku juhtimistasandi strateegiliste alusdokumentide ning neis kavandatud tegevustega.

Kohalike omavalitsuste toetajana kohanemis- ja lõimumisküsimustes näeb mudel kohalike/regionaalsete nõustamiskeskuste (Tartu, Tallinn, Narva, Pärnu) süsteemi edasi arendamist. Mitmetes keskustes on vastavad info- ja teenuskeskused juba olemas (nt Tartus Tartu Welcome Center, Narva ja Tallinna eesti keele maja), pigem eeldab mudel üheskoos valdkonna asjatundjatega praeguste struktuuride ja teenuste mõningast ümberkorraldamist (olemasoleva süsteemi täiustamist/ laiendamist), pakutavate teenuste sisus, mahus ja rahastuses kokkuleppimist, nõustamisstruktuuri väljatöötamist (nõustamise sisu, vormid, töökorraldus), keskustes töötavate spetsialistide (kohanemisnõustajate) ülesannetes, pädevustes ja ettevalmistuses kokkuleppimist, nõustajate esma- ja täiendkoolitussüsteemi väljatöötamist, kohanemisnõustajate koolitamist.

Kohanemisnõustaja on vastava koolituse läbinud spetsialist, kes on pädev nõustama sisserändajat kohanemis- ja keeleõppealastes esmastes küsimustes, sh igapäevaelu korraldamisel. Kohanemisnõustaja nõustab sisserändajaid kõigis kohanemist (karjäärivõimalused, haridus ja tööturg), sh keeleõpet puudutavates küsimustes. Vastava ettevalmistuse saanud kohanemisnõustaja kaardistab suulise vestluse käigus (näost näkku, veebis) isiku vajadused, soovid ja eesmärgid, edastab ja vahendab teavet eesti keele kursuste ning muude keeleõppevõimaluste (keele- ja kultuurikümblus, haridus- ja harrastustegevused, kultuuriüritused, kogukondlikud tegevused) ja kohanemist toetavate tugiteenuste kohta, aitab kavandada eesti keele õpiteed (leida keeleõppesse sisenemiseks sobilikumad väravad, vt joonis 21, 1, 2 või 3), vajadusel aitab koostada individuaalse kohanemisplaani. Kohanemisnõustaja edastab teavet kohaliku omavalitsuse sotsiaaltoetuste ja sotsiaal- ning tugiteenuste kohta, nõustab ja juhendab e-teenuste kasutamise vallas (riiklikud ja kohaliku omavalitsuse teenused, Eesti digilahendused jt), esmaste lävepakuteenuste taotlemise osas (isikukoodi taotlemine, elukoha registreerimine, lasteaia ja/või koolikoha taotlemine, ravikindlustus, perearstiteenused), vajadusel pakub ka muid nõustamisteenuseid (nt karjäärinõustamine).

REDEL seab uussisserändajate eesti keele õppes eesmärgiks kõikidele eesti keele õppest huvitatud isikutele riiklikult rahastatud keeleõppe võimaldamist kuni keeleoskustasemeni B1.1. Keeleõppe

ajamahu mõistes tähendab see riiklikult toetatud õppemahu suurendamist minimaalselt ca 840 akadeemilise tunnini, sh õpet toetavaid tegevusi (iseseisev õpe, keele- ja kultuurikümblus, kogukondlikud tegevused jne). Lähtuvalt saabuja Eesti keele oskuse tasemest pakub REDEL Välja kolm keeleõppe väravat:

Värav 1: keeleoskustase 0→A1 (120 ainetundi)

Värav 2: keeleoskustase A1→A2 (240 ainetundi)

Värav 3: keeleoskustase A2→B1.1 (480 ainetundi)

REDEL hõlmab kontaktõppe kõrval ka muid keeleõppe vorme. REDELi mudeli märksõnad keeleõppe korraldamises on koordineeritud tugisüsteem, personaliseeritus ja paindlikkus. Mudel eristab kiiret õpiteed ehk eesti keele intensiivõpet, põhiteed ning aeglast teed, pakkudes paindlikke lahendusi nii õppevormide, õppemahtude kui ka ajalise tempo osas, et võimaldada õpiteel liikumist õppijale sobilikus tempos ning tagada õpiteel sujuvam ja katkestusteta edasiliikumine omandatud keeleoskustasemelt järgmisele. Eri liikumiskiirusega kursused peaksid kaasa aitama sellele, et keeleõppijal oleks võimalik keeleõppega igal hetkel liituda ning keeleõppesse sisenemine toimuks õppija soovide ja teadmiste kohaselt. Tõhusa kohanemisnõustamisteenuse toel võiks see olla saavutatav. Keeleõppemoodulite detailsem ülesehitus tuleks välja töötada koostöös avaliku, era- ja kolmanda sektori keeleõppekorraldajatega.

Väravate mõte seisneb selles, et eesti keele kursuste disainimisel tuleks kaaluda kitsamate alltasemete kursuste – nö keeleampsude – kavandamist (nt 0→A1.1, A1.1→A1.2 jne). Vahetasemeti liikumine annab õppijale selgema ülevaate keeleoskuse edenemise, omandatud pädevuste ning õppija paiknemise kohta keeleoskustasemete skaalal, teisalt lisab keeleõppesse paindlikkust. Keelekursuste liigendamine nn keeleampsudeks võimaldab õppijal selgemini näha edusamme, kursuse katkestamise korral võimaldab keeleõppega jätkata õppija oskustele ja teadmistele paremini vastavalt positsioonilt. Lühema kestvusega keelekursuste lisandumine võib toimida keeleõpet tõhustava vahendina, andes õppijale võimaluse liikuda õpiteel talle sobivas tempos. Kitsamate alltasemete sisseviimine ühtlustaks õppijate lähtepositsiooni kursustel. Samuti madaldab see keeleõppesse tagasipöördumise künnist õppuritel, kel on eesti keele omandamine ühel või teisel põhjusel katkenud, võimaldades õpingutesse taaslülitumist õppijasõbralikumal ning õppija keeleoskust paremini toetaval viisil.

Kaaluda tasub ka ajaliselt lühema kestvusega kursuste (8–10 nädalat tavapärase 15–16 õppenädala kõrval), aga ka eel-A1-taseme (nn *survival-course*) kursuste ellukutsumist. Eel-A1-kursusel saab kõneleja esmase ettekujutuse eesti keele kohta, loob isikliku kontakti keeleruumiga ning ületab lävepaku keeleõppesse sisenemiseks. Isegi kui õppija eesmärk pole eesti keele oskuse võimalikult mitmekülgne arendamine, annab see õppijale mingisugusegi teabe keele ja kõnelejate kohta. Täiskasvanu õpib keeli erinevatel eesmärkidel, kõikide õppijate jaoks pole oluline

keeleoskuse arendamine B1- või kõrgemale tasemele ega ka tasemeeksamite sooritamine, küll aga keeleõpe n-ö väikeste keeleampsudena, mis on igal juhul olulised ühiskonnaga silla loomiseks. Oluline on keeleõpet vaadata ka inglise keele hegemoonia aspektist: mida rohkem toetada eesti keele õpet, seda enam toetatakse eesti keele kasutamise võimalusi inglise keele asemel. Mudel eristab keeleõppes kolme peamist õppevormi:

- Kontaktõpe (ingl *contact learning*) on õpetaja juhendamisel ja õppekava alusel korraldatud auditoorne õpe. Teisalt tuleks ka kontaktõppe puhul kaaluda eri õppetegevuste vorme, kus osa õppetegevustest toimub väljaspool klassiruumi (nt 20–25% kontaktõppe mahust), autentses keele- ja kultuurikeskkonnas, nt kogukondliku õppe eri tegevuste vormis.
- Kogukondlik õpe (ingl *community-based*, *collective learning*) on mitteformaalne keeleõpe, üks kasutuspõhise koosõppe vorme, mille keskmes on erinevad keele- ja kultuurikümblustegevused (keelekohvikud, eesti keele ja kultuuri tundmise klubid, lauamänguõhtud, keelekohtingud, keelesõbrad, keelerulett jne). Keeleõppe üks eesmärke keeleliste oskuste ja teadmiste arendamise kõrval on Eesti kultuuri ja maa tundmaõppimine, suhtluskeele praktiseerimine, kultuurisündmustest osavõtt, kultuuridevahelise suhtluse arendamine, võrgustumine ning ühistegevuste ja kontaktiloome kaudu kogukondadega liitumine.
- Iseseisev keeleõpe, sh e-õpe: õppija enese plaanitud ja iseseisvalt toimuv keeleõpe, mida toetavad tehnoloogilised lahendused (nt digiõpivara, digikeskkonnad). Teisalt on senine arusaam e-õppest seoses COVID-19 puhanguga muutunud, st ka e-õpe ning keelekohvikud võivad toimuda veebipõhise kontaktõppe vormis.

REDELi mudelis on eesti keele õpe igal keeleoskustasemel seotud formaalõppeväliste tegevustega, põimituna kogukondliku (erinevad keele- ja kultuurikümblustegevused) ning iseseisva keeleõppega. Keeleõppijat toetavad igal tasandil keeleõppija toetusisikud, vabatahtlikest keelelootsid. Keeleloots on keeleõppija saatja/kaaslane väljaspool formaalset keeleõpet, keeleõppija ühendussild kogukondade ja ühiskonnaga. Loots toetab keeleõppijat igapäevaküsimustes (nt orienteerumine uues keskkonnas ja selle tundmaõppimine, keeleõpe, sotsiaalsed tegevused, digitaalne asjaajamine, kultuuriküsimused jne). Koostöös kohanemis- ja keeleteenuste pakkujatega tuleb ühiselt sõnastada keelelootside ülesanded, kirjeldada nende pädevused ja oskused ning viia läbi vastavad koolitused.

Lõimumine ja kohalikud kogukonnad

Uussisserändajate lõimumise üks põhilisi takistusi on vähesed või puuduvad sidemed ja suhted kohalikega, mida on uussisserändajate kogemuste põhjal keeruline saavutada. Mitmes riigis on lõimimiskogemus olnud edukas juhtudel kui pakutakse erinevaid sotsiaalse suhtluse ning kogukonna toetamisega seotud programme ja tegevusi (Beilmann et al., 2019). Teiste riikide uuringud näitavad, et kui oma rahvuse kogukond on sihtriigis piisavalt suur, siis tõstab see kulusid põhirahvusega lõimumisel (Danzer ja Yaman, 2013). Eesti andmed näitavad, et Venemaalt (ja

Venemaa lähiriikidest) tulnud uussisserändajad on võrreldes teiste saabujate rühmadega kõige vähem lõimunud ja neil on kõige vähem suhteid eestlastega (Roots & Kaldur, 2020).

Lõimumise parandamiseks on oluline teadlikult algatada programme/projekte, et sisserändajatel oleks rohkem positiivseid kontakte eestlastega ja eesti keeles. Projektide fookuses peaksid olema eri rahvusest inimeste identiteedi ühisosad või huvid: nt hoolimine paigast (linnast, maast) või naabruskonnast ning mitteformaalsete suhete arendamine (Gilchrist, 2019). Keskmesse ei tohiks seada väärtuste või muude erinevustega kaasnevaid teemasid, mis tekitavad pingeid (Gilchrist, 2019). Projektides hõlbustatud mitteformaalsete suhete kujunemisel on oluline funktsioon sellel, et osalised ei tunneks isoleerituse hirmu, „meie"–„nemad" barjääre, vaid et ümbritsevas sotsiaalses keskkonnas oleks rohkem nn tuttavaid võõraid (*known strangers*). Uustulijate ja kohalike elanike sotsiaalsed kontaktid ja suhtlemine on eesti keele omandamise ja hoidmise eeldus. Kogukondlik ja mitteformaalne keeleõpe (*community-based,* ka *collective learning, informal learning* või *experiental social learning*) kuulub loomulikuna keeleõppe juurde ning sisaldab keele- ja kultuurikümblustegevusi, nagu keelekohvikud, keele ja kultuuri tundmise klubid, (laua)mänguõhtud, keelesõbrad jne. Eesti keele praktiseerimine ja praktiseerimisvõimaluse pakkumine on hea põhjus ja ajend suhelda. Mitteformaalse keeleõppe ühistegevused aitavad võrgustuda ning leida kontakti kohalike ja kogukondadega. Selliseid formaate ja tegevusi oleks vaja rohkem toetada.

Eesti keele kasutamine (mitte ainult keele oskamine) on lõimumise puhul väga oluline: Eestis tehtud uuringud näitavad, et kui uussisserändajad kasutavad tööl ja/või vabal ajal ka eesti keelt, siis on nad oluliselt paremini lõimunud (Roots ja Kaldur, 2020). Näiteks ukrainlased, kes on venelaste järel suuruselt teine uussisserändajate grupp, on üldiselt üks kõige paremini lõimunud vähemusrühm, aga kui nad kasutavad vabal ajal ainult ukraina keelt ehk suhtlevad oma rahvuskaaslastega, siis on nad kõige halvemini lõimunud grupp. Lõimumise aknad on olukorrad, mis aitavad luua sidemeid kohalikega ja kogukonda kuulumise kogemusi. Lõimumise ankrud on eri tüüpi tegevuspaigad (kool, töökoht, raamatukogu, spordiklubi jne), mis toetavad kohalikku suhtlust, võrgustike tekkimist ja püsimist ning pakub tuge mõne kollektiivse kogukondliku identiteedi kujunemisel. Riigi ja KOVi tasandil on kriitiliselt oluline akende ja ankrute potentsiaali märkamine, vajadusel nende toetamine.

Eestis vajab rohkem teadvustamist ja arendamist kogukonnaliikmete (alustuseks aktiivsemate inimeste) võimekus olla suhete looja ja uustulijatele kontaktide vahendaja, kuna kogukonnaliikmed saavad vajadusel viia kokku uustulijat nii teiste inimestega kui ka organisatsioonidega (sh teenuste osutajatega). Näiteks Suurbritannias pööratakse tähelepanu nn reageerimis- ja koordineerimisvõimekusega inimestele kogukonnas (*„linkers"*), kes ei pea olema juhid või kogukonna eestvedajad. Nad on kogukonna tavalised liikmed, kes ei tööta kogukonnas palgalisena, kuid kel on harjumus töötada inimestega, sest on tööalaselt õpetajad, õed, sotsiaaltöötajad, psühholoogid, teenindajad (Fraser et al., 2003). Tänapäevane kogukonnatöö püüab just selliseid inimesi võimestada märkama ja reageerima. See võiks väljenduda nt uustulija

(või mistahes kogukonnas abi või tuge vajava inimese) märkamises, suunamises, abistamises. Kui selliseid inimesi ja märkamisvõimekust on piisavalt, väheneb üksikute nn kogukonnaaktivistide

Eestis on liiga vähe uussisserändajatele toe pakkumise ja lõimimise võimekusega kogukondi. Lõimumist toetavad kogukonnad tegelevad teadlikult oma kogukonna arendamisega, st kujundavad suhteid selle liikmete vahel, arendavad ühiseid tegevuskohti ja tegevusi nagu näiteks lastehoid, kogukonnamaja, mänguväljakud, teed, terviserajad, koerte jalutusväljakud jne. Eestis on häid näiteid tugevatest kogukondadest, mille liikmed abistavad uustulijaid argipäevastes tegevustes ja võimaldavad kogukonna heaks töötada. Kuna selliseid kogukondi ei ole piisavalt, vajab kogukondade arendamise teema riigi tasandil laiemalt tähelepanu ja toetamist. Selles suunas on märkimisväärseid arenguid: näiteks avati 2020. aastal Tartu ülikoolis uus magistriprogramm „Kogukondade arendamine ja sotsiaalne heaolu“, mis toetub muuhulgas ka RITA projekti käigus kujunenud ekspertsusele. Kogukonna arendamisel kasvab teadlikkus selle liikmete vajadustest, võimalustest ja ressurssidest, millega muutuvates komplekssetes oludes arvestada. Sisseränne on sageli kogukonnale väljakutse, mis muudab kohalikku elu ja sunni muutusteks, milleks inimesed pole sageli valmis. Kogukonna teadlik arendamine aitab uuesti tasakaalu saavutada ning lõimumisega tekkivaid probleeme ennetada ja lahendada.

Kogukonna ankurinstitutsioonid saavad kanda funktsioone, mis võimaldavad uustulijatel kohalikku ellu sisse elada, olla kogukonna inimestele kasulikud ja koguda sotsiaalset kapitali. Eestis on häid näiteid, nagu raamatukogu keelekohvik (Tilga, 2020), muuseumi kultuuritunnid, pop-up-kohvikud, paranduskelder, linnaaiad – vt põhjalikumat ülevaadet (Narusson et al., 2018). Selliseid näiteid tuleks rohkem välja tuua ning julgustada ja rahastada kogukondlikke algatusi. Kogukonnas omaks võtmisel on oluline, et uustulija on kogukonna jaoks „nähtav“, loob kogukonna jaoks väärtust: kui inimene pakub midagi kogukonnale juurde või haakub kogukonna huvidega, võetakse ta kiiremini omaks. Kogukonna jaoks nähtav ja kasulik olemiseks napib uustulijal võimalusi – sellised võimalused ei pruugi tekkida iseenesest ning neid on vaja teadlikult hõlbustada.

Üks kõige paremini hõlbustatud ja toetatud valdkond on rahvusvaheline noorsootöö, kus kontaktide tekkimist toetavad vabatahtlik töö ja ühistegevused. Uuringud ja programmides osalenute kogemus näitab, et rahvusvaheline noorsootöö on ka Eestis rikastanud kogukondi ja terveid piirkondi ning viinud tõdemuseni, et erinevuste paljusus kogukonnas tekitab maailma vastu uudishimu, mitte hirmu ja võõristust (Linno, 2018). Noorsootöö valdkond pakub seega häid näiteid sisserände taustaga inimeste toetamiseks kogukondade lõimumisel (Linno, 2018).

KOVides peaks olema täidetud hõlbustaja roll: selleks võib olla eraldi inimene või on hõlbustamine näiteks sotsiaal- või noorsootöötaja või kogukonnajuhi üks tööülesandeid. Seda rolli võib täita ka vabaühendus, ent sel juhul peaks rahastus olema stabiilne ja pikaajaline, mitte projektipõhine. Kogukonnasuhete hõlbustaja (*community facilitator*) ülesanne on aidata kaasa suhete tekkele ja kujunemisele olukorras, kus potentsiaalselt kogukonna moodustavate inimeste vahel suhted puuduvad või on nõrgad, pingelised või konfliktsed. Mitmes Euroopa riigis (Belgia, Prantsusmaa, Itaalia) aitavad uustulijate kohanemist toetavad hõlbustajad kaasa suhete loomisele kohalike

elanike ja uustulijate vahel. Samas tugevdab hõlbustaja tegevus kohalikku kogukonda ka üldisemalt. Hõlbustaja roll võib olla täidetud ka teistes ankrupotentsiaaliga institutsioonides: hõlbustaja võib olla nt aktiivne psühholoog või sotsiaalpedagoog koolis, kus käivad uussisserändajate lapsed.

Lõimumisel kontaktide tekitamiseks on põhiliseks raskuseks kohalike elanike kaasamine ja motiveerimine. Hõlbustamise eesmärk kogukonnas on võrgustike ja suhtlusolukordade loomine ja võimalikult erineva taustaga kohalikke elanike kaasamine. Sotsiaalsed kogukonnad ei saa olla kuigi suured ning kogukonnasündmused ei vaja palju ressursse. Väiksemahulise, vabatahtliku ja kogukondliku initsiatiivi toetamiseks tuleks pakkuda rohkem võimalusi – see vajab paindlikku ning suhteliselt väiksemahulist rahastust, nn mikroprojekte, mille puhul peaksid olema taotlemise bürokraatia võimalikult väike ja barjäärid võimalikud madalad.

Kogukonna avatust ja säilenõtkust toetab erineva tausta ning profiiliga kogukonnaliikmete kaasatus. Hõlbustamisel ja kogukonna arendamisel tuleks kasutada kaasavaid koosloomelisi meetodeid, mis aitavad osalisi kokku tuua ning leida üles ja rakendada nende või kogukonna ressursse, vaadake selleks ka koosloome tutvustust ja soovitusi. Tuleks tunda ja ära kasutada olemasolevaid ressursse, nagu taristu (nt koolide, raamatukogude, kultuurimajade, sotsiaalmajade) võimalusi või kohalikke elanikke vabatahtlikena. Vabatahtlikud tugiisikud ja mentorid, aga ka lihtsalt kohalikud elanikud, kes on valmis uustulijatega suhtlema ja neid vajadusel abistama, ei ole pelgalt võimalus leida (tasustamata) lisatööjõudu, vaid see annab kontaktide tekkimisel ja eri gruppide suhtluse puhul ka tugeva sisulise väärtuse. Ehkki kaasamine peaks toimuma KOVi, linnaosa või küla tasandil, vajab see läbimõeldud vabatahtlike rakendamise kava ning teadmisi, mis omakorda nõuab ka riigi tuge.

Digitaalsed kanalid ja materjalid tuleks panna kohanemise protsessi toetama, nt kohanemisprogrammi ühe osana. Kõigil uussisserändajatel ei pruugi olla piisavalt digipädevusi, seega võiks neile pakkuda oskuste arendamiseks võimalusi nt koolitustena Töötukassa või kohanemisprogrammi vahendusel. See parandaks juba Eestisse saabumise eel ja samuti juba Eestisse jõudes ligipääsu nii emotsionaalsele kui ka praktilisele toele (sh eesti keele õppele), samuti võimaldaks luua huvialapõhiseid kontakte sihtriigis elavate kohalike elanikega, lähendades sellega rahvuslik-kultuurilisi kogukondi.

Sisserändajate varasem inimkapital, rahvuslik-kultuuriline pädevus ja hargmaise võrgustiku olemasolu toetavad kohalikku lõimumist juhul kui uustulijad tunnevad, et nende päritolumaal saavutatud kogemused ja kapital on väärtuslikud ka uues asukohariigis. Sellisel juhul loovad nad kiiremini suhteid kohalikega, arvestavad rohkem ja sisulisemalt kohalike normide ja väärtustega ning nende konfliktivalmidus on väike. Selle soodustamiseks sobivad kogukondlikud programmid ja/või üksiktegevused, mis:

- saabujate endi seast eestvedajate, liidrite esiletõusu ja võimestavad vastavate eeldustega inimesi;

- positsioneerivad uustulijaid lisaväärtuse pakkujana, mitte (üksnes) abi saajatena;
- mitmekesistavad saabunute kontaktivõimalusi ja suhtlusvõimalusi kohalikega.

Erinevate algatuste spekter on lai. Tulevase tööandja või sädeinimese programmi käigus saab osalejatele õpetada ettevõtluse ja vabaühenduse loomise alusoskusi, kohalike osaluskeskkondade kasutamist, kriisikäitumise, konfliktilahenduse ja läbirääkimiste algtõdesid. Programmiga kaasnevad konsultatsioonid, kuidas tekitada sildavaid oskusi (lisaks kohaliku keele omandamisele), mis võimaldaks inimestel oma vaimseid, materiaalseid ja sotsiaalseid ressursse kiiremini kasulikuks teha. Programmi lõpetanutega hoitakse sidet ning jälgitakse nende võimekust oma rahvus- ja/või saatusekaaslasi siduda ja toetada. Programmis osalenud uustulijaid kaasatakse kohalikul tasandil avalikku arutellu ja kogemusnõustamisse ning nad võivad olla kõneisikud meedias. Oluline on programmi kommunikatiivne-sümboolne positsioneerimine mitte abiprogrammina, vaid olemasolevate heade eelduste ja oskuste võimestajana. On oluline, et osalejatel tekiks tunne, et neid väärtustatakse ja Eesti sihtkohana suudab neile pakkuda eneseteostusvõimalusi. Lisaks kaasneb sellega motivatsioon toetada oma rahvuskaaslaste võrgustiku rühma teisi liikmeid ning hoiduda konfliktidest.

Tuleks korraldada loominguliste digioskuste koolitusi (kohanemisprogrammi osana või eraldi konkursipõhise või vabatahtliku koolitusena). Sisserändajad suhtlevad omavahel ühismeedias tihedasti ning saadavad edasi sõnumeid. Igasugune ärevust ja trotsi või diskrimineerimise tunnet tekitav vm negatiivne info uue asukohamaa võimuesindajate ja/või enamusrühma liikme poolt saab ühismeedias tugeva võimenduse. Uuringud on näidanud, et loominguline visuaalne eneseväljendus, eriti juhul, kui see on esitatud läbi huumoriprisma (meemid, kollaažid jm omalooming), loob võimaluse „digitaalseks ventilatsiooniks“ ja/või juhib tähelepanu tegeliku olukorra ambivalentsusele ja komplekssusele. Need tulemid võivad leevendada valmisolekut astuda otsesesse konfrontatsiooni: nt jagatakse meemi või postitatakse emotikon, selmet kirjutada argessiivne kommentaar. Loomingulised digioskused võimaldavad autoritel koguda sotsiaalset kapitali ning neid on omakorda võimalik kasutada vahendajatena oma kogukonna/võrgustiku tasandil.

Oluline on koolitusprogrammides ruumilise eraldadatuse (segregatsiooni) vältimine ja kohalikega suhete loomine. Pakkudes koolitusi (liidriprogramm, loomingulised digioskused), mis on atraktiivsed ka kohalikele, võiks tuua igasse õpperühma sisse ka kohalikke, kes on huvitatud sisupakkumisest ja valmis võõrkeeles õppima. Samuti tuleks töötada välja ja pakkuda virtuaalseid ettevõtluskoolitusi laiemale osalejate ringile. Kuna siin puudub individuaalne töö ning osalejatele pakutakse standardiseeritud sisu (salvestatud õppematerjalid, testid jm), võib sisenemislävi olla madal.

Sisserändaja ei pruugi Eestis leida oma tugevustele ja võimalustele vastavat rakendust, sest puuduvad kohalikud võrgustikud ning teadmine/keeleoskus, et võimalusi üles leida. Seda on toodud välja nt uustulijate vabatahtliku osaluse ühe põhilise takistusena, mis ei võimalda rakendada potentsiaali ega aidata kaasa lõimumisele (Käger et al., 2019). Tuleks pöörata tähelepanu infovahetusele ning luua vastastikust kasu võimaldav veebikeskkond, mis vahendab

kogemusnõustamise, töö ja vabatahtliku töö võimalusi (võib sarnaneda näiteks Helpific'u portaaliga, kus oma abi pakub ka mitu uustulijat). Uussisserändjatel ja eriti kaaslastena Eestisse saabujatel on sageli ajaressurssi, mida rakendada vabatahtlikus tegevuses. See on väga hea viis leida kogukond ning tunda end väärtuslikuna. Eesti keelt mitteoskavate inimeste vahendamine nõuab eraldi tähelepanu, nt vabatahtlikuks tööks sobivate organisatsioonide ja inimeste nõustamist ning vabatahtlikkuse soovide ja võimaluste (nt keelenõuded) kokku kogumist ja uustulijale vahendamist.

Hea võimalus on luua spetsiaalne tööampsude keskkond sisserännanutele, mis vahendaks ettevõtete ja eraisikute lühiajalisi tööpakkumisi. Selle peamine eesmärk on uustulijate suhtlusoskuste edendamine. Seda tuleks positsioneerida ja kommunikeerida just suhtluskogemuse andjana (kaudne eeskuju on nt talgute kommunikatsioon, kus lihtne füüsiline töö on raamistatud hoopis sotsiaalset väärtust loovana). Tööpakkujaid võiks üles kutsuda ühinema hea tahte lubadusega pakkuda uustulijatele lisaks tööle ka võimalus omandada minimaalsel määral kohalikku keelt (nt selgitades tööoperatsioone, nimetades tööks vajalikke asju ja taristu objekte kohalikus keeles).

Sisserändajatest argikultuuri kogemusnõustajate programm ja selles osalevad kogemusnõustajad saavad olla toeks kohalikele elanikele, kes seoses oma majandustegevusega, hariduslike vajadustega vm põhjusel vajavad baasteadmisi mõne välisriigi argielu korralduse, normide, reeglite, suhtluspraktikate jms kohta. See ei eelda valdkondlikku (sh keelelist või kultuurilist) eksperditeadmist, vaid n-ö argikogemust, mis on kõigil olemas, käelisi oskusi jms, mis on lähteühiskonnas elades omandatud. Kogemusnõustajad saavad tehnilise suhtlusplatvormi ja nõustamistehnilise baaskoolituse, soovi korral saavad nad ühineda kogemusnõustajate teenuseid tutvustava programmiga. Tutvustav programm loob suhteid huvipooltega (eksportijad, toote- ja teenusedisainerid, sotsiaaltöötajad, õpetajad, meditsiinipersonal, Töötukassa ja KOVi töötajad jt), kes võivad professionaalsete ja eraeluliste probleemide lahendamiseks või projektide läbiviimisel välismaalasest kogemusnõustajat vajada.

Hästi toimivad kontaktid uussisserändajate ja kohalike elanike vahel ning kogukonnatunde tekkimine on parim võimalus konflikte ja võimalikku radikaliseerumist ennetada. Sisserändega kaasneda võivate võimalike konfliktide vältimiseks on oluline pidevalt monitoorida etnilise konflikti riski ohtu Eestis, metoodika selleks on RITA projekti jooksul välja töötatud (Nahkur et al., 2020). Konfliktioht võib ootamatult suureneda ehk eskaleeruda (nt majanduslike, poliitiliste jm sündmuste tõttu). Sellisteks puhkudeks tuleb luua olukorra kiire monitoorimise võimekus ja reageerimise strateegia. Riskide hindamisel tasub arvestada, et tunnetatud oht enda kultuurile, majanduslikule toimetulekule ja muudele ressurssidele on oluline konfliktide allikas nii kohalike kui ka sisserändajate seisukohast. Kõik ministeeriumid peaksid analüüsima oma vastutusalas sellise ohu olukorra tekkimise olukordi ning nendega teadlikult tegelema (nt võiks ministeeriumideüleselt luua selliste olukordade lahendamise süsteemi).

Väga oluline riskide allikas on tunnetatud ebavõrdne kohtlemine ja diskrimineerimine. Suuremaks konfliktiriski allikaks on vähese empaatiavõimega väga tugeva rahvusliku (või muu) identiteediga

rühmad. Nende rühmadega tuleb teadlikumalt tegeleda (monitoorimine, oskuste arendamine jne) ning rühmavälist sallivust nendes gruppides suurendada. Ennetamaks sisserände negatiivseid tagajärgi (radikaliseerumine, polariseerumine, vägivaldsed konfliktid), on vaja tagada koolitusvõimekus võimalike riskinäitajate varajaseks märkamiseks (eelkõige koolipersonal, sotsiaaltöötajad, politseiametnikud) (Maasing, 2018).

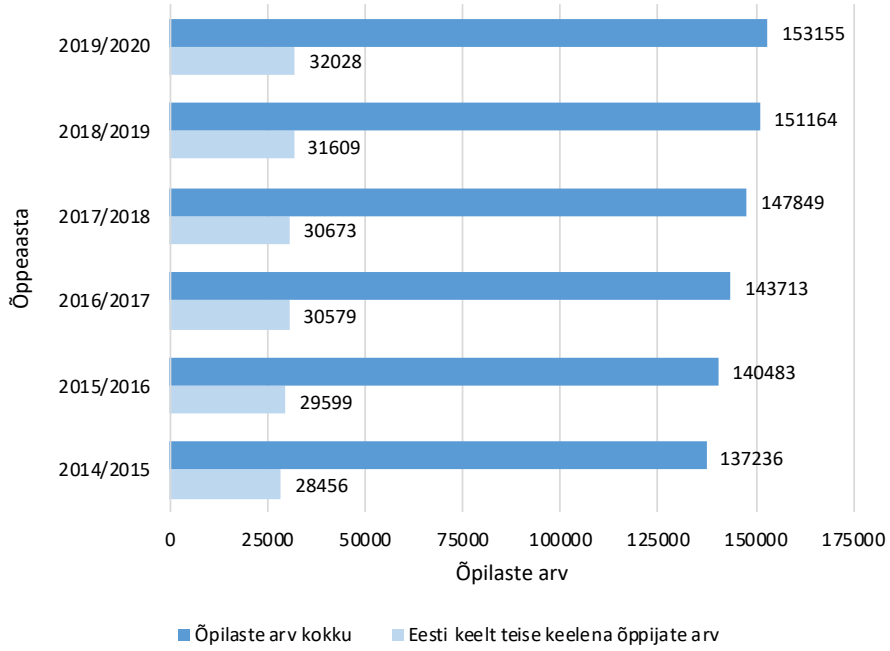
2015. aastal, Euroopa rändekriisi puhkedes muutusid hoiakud eestikeelses ühismeedias sisserändajate suhtes märgatavalt negatiivsemaks. Eelkõige kasvas nõrgalt negatiivsete hoiakute osakaal, kuid vähemal määral ka tugevalt negatiivsete protsent. Kuigi rännet käsitletavate postituste arv on hilisematel aastatel mõnevõrra vähenenud, on negatiivsete postituste osakaal püsinud küllaltki suurena. Seetõttu tuleks hoiakuid sisserändajate suhtes ühismeedias regulaarselt monitoorida, et tuvastada võimalikke muutusi, nt negatiivsete hoiakute süvenemist (vt *online*-kogukondade hoiakute kaardistamise juhendit Salvet, 2020b).

Ränne, lõimumine ja kool: tauststatistika

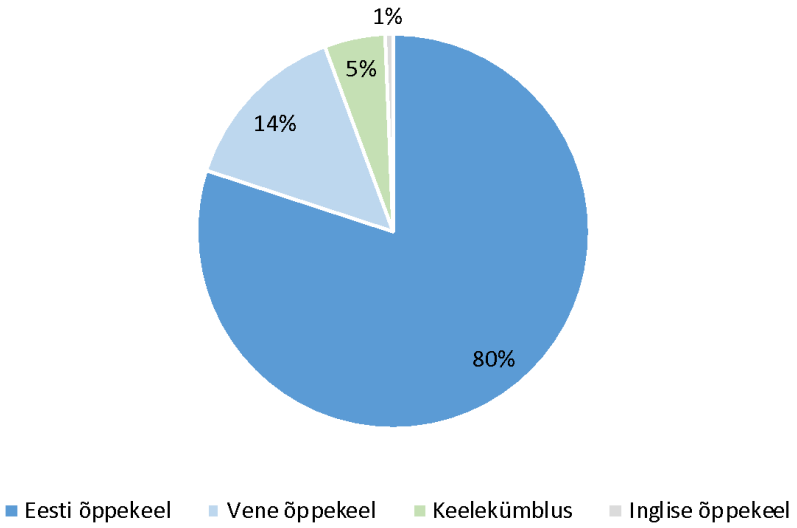
Eesti muutumisel väljaränderiigist sisserände sihtriigiks on selge mõju ka haridussüsteemile. Joonisel 22 on toodud õpilaste arv Eesti üldhariduskoolides. Sellelt on näha, kuidas on viimastel aastatel järjest kasvanud üldine õpilaste arv, aga ka eesti keelt teise keelena õppijate arv. 2019/2020 õppeaastal õppis ca iga viies õpilane vene õppekeelega koolides (joonis 23). Siia hulka on arvestatud ka keelekümblusprogrammis õppijad (ca 5% õpilastest), sest keelekümblust pakuvad põhiliselt vene õppekeelega koolid. Lisaks sellele peab arvestama, et Eesti gümnaasiumides on kohustuslik vähemalt 60% mahus eesti keeles õpetamine, kuid ülejäänu võib toimuda vene keeles ja needki koolid on eesti emakeelega õppijate valikust pigem väljas.

Andmed õpilaste jagunemise kohta õppekeele alusel erinevates kooliastmetes näitab ilmekalt, et HaridusSilma andmebaasist ei eristu selgelt välja nende õpilaste hulk, kes õpivad gümnaasiumides, kus õppekeeleks on vähemalt 60% ulatuses eesti keel, aga ülejäänu võib olla vene keel. Vene õppekeelega gümnaasiumites õpiks justkui ainult 21 õpilast ja kõik 60/40 eesti ja vene õppekeele suhtes aineid õpetavad gümnaasiumid on loetud eesti õppekeelega gümnaasiumite hulka (joonis 24). Seega varjab statistika seda, kui suures osas gümnaasiumidest õpetatakse ligi 40% mahus õppeaineid vene keeles ja kuhu seetõttu eesti emakeelega õpilased üldjuhul õppima ei lähe.

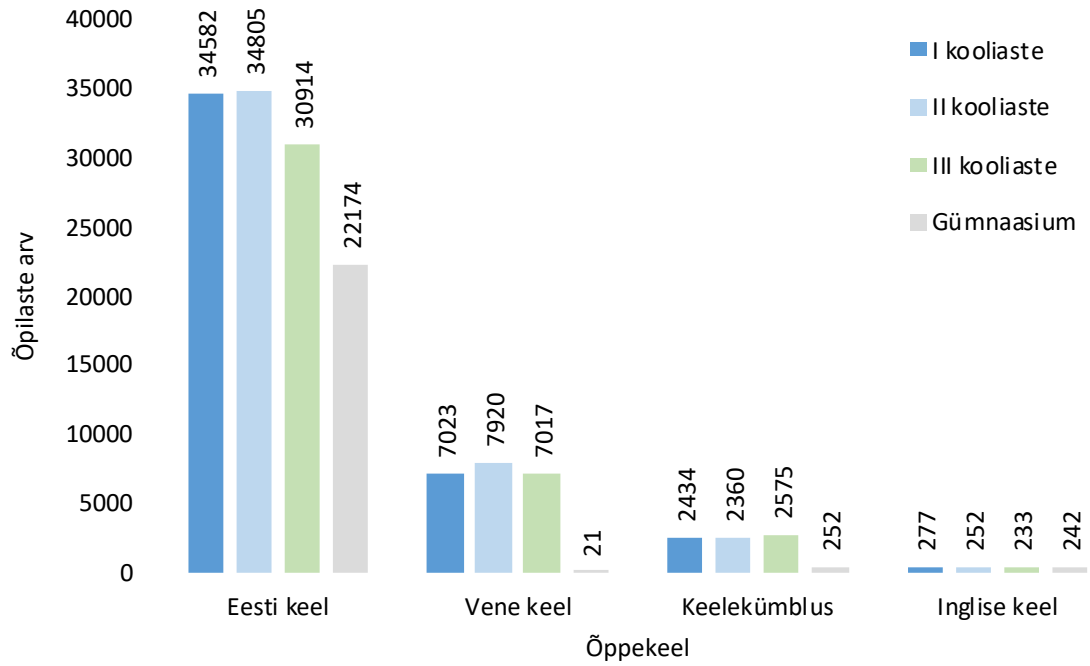
Vaatamata ühiskonna lõimumispüüdlustele on eesti ja vene õppekeelega koolide õpilaste osatähtsus püsinud viie aasta taguse ajaga samades proportsioonides ning kahe kogukonna lähenemist, ühtse Eesti kooli eesmärke silmas pidades, toimunud ei ole. Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse kohaselt on nii põhikooli kui ka gümnaasiumi õppekeeleks eesti keel. Põhikoolis saab hoolekogu ettepanekul munitsipaalkooli õppekeelt muuta valla- või linnavolikogu otsusel ning gümnaasiumis vastavalt valla- või linnavolikogu taotlusel ja Vabariigi Valitsuse kinnitusel (Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, 2010).



Joonis 22. Õppijate arv Eesti üldhariduskoolides õppeaastatel 2014/2015 kuni 2019/2020. Allikas: HaridusSilm 2020.



Joonis 23. Eesti üldhariduskoolide õpilaste protsentuaalne jaotus õppekeele alusel 2019/20 õppeaastal. Allikas: HaridusSilm 2020.



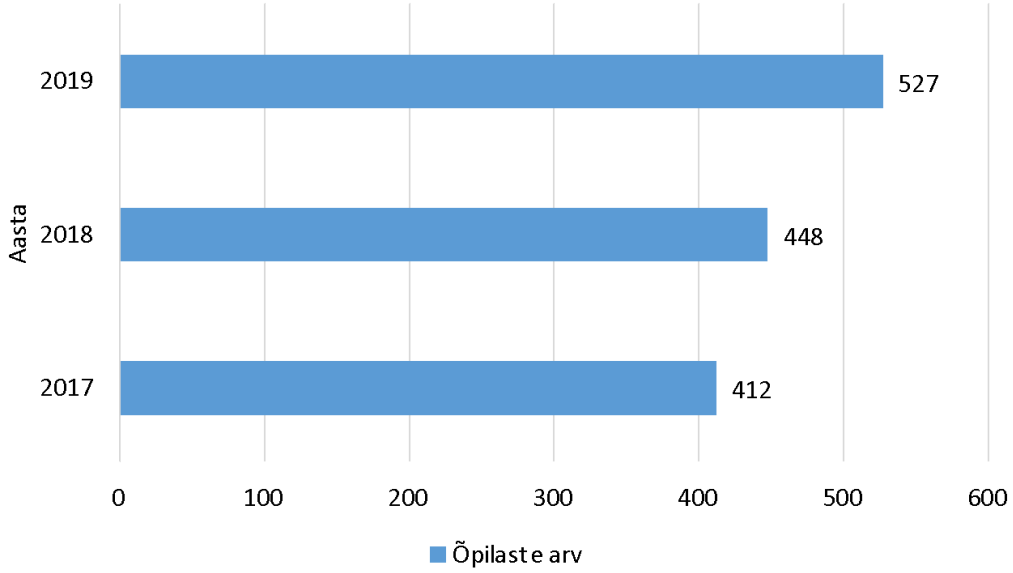
Joonis 24. Õpilaste arvuline jaotus õppekeele alusel Eesti üldhariduskoolides 2019/2020 õppeaastal. Allikas: HaridusSilm 2020.

Eelpool nimetatud suundumuse püsimises on ilmselt oma osa Eesti suurimate rahvusvähemuste vanemate otsuses eelistada vene õppekeelega koole, kuid see pole ainus põhjus. Joonisel 25 on näidatud Eesti üldhariduskoolides aastatel 2017–2019 toimunud uussisserändajatest õpilaste[3] arvu muutus. Andmetest nähtub, et arvestatav osa uussisserändajatest asub õppima vene õppekeelega koolidesse. Veebilehel Haridussilm (https://www.haridussilm.ee/) oleva statistika järgi oli Eestis 2019/2020 õppeaastal 516 üldhariduskooli ning neis õppis kokku 153 155 õpilast, mis teeb ühe kooli keskmiseks õpilaste arvuks ligikaudu 300 õpilast. 2018/19 õppeaastal õppis Eesti suurimas üldhariduskoolis 1486 õpilast ja väikseimas kolm õpilast (Tähtsamad tegevused, s.a.). Üldhariduskoolidesse lisandus aastatel 2017–2019 kokku 1387 uussisserändajate last, mis on samas suurusjärgus Eesti suurima üldhariduskooli õpilaste arvuga.

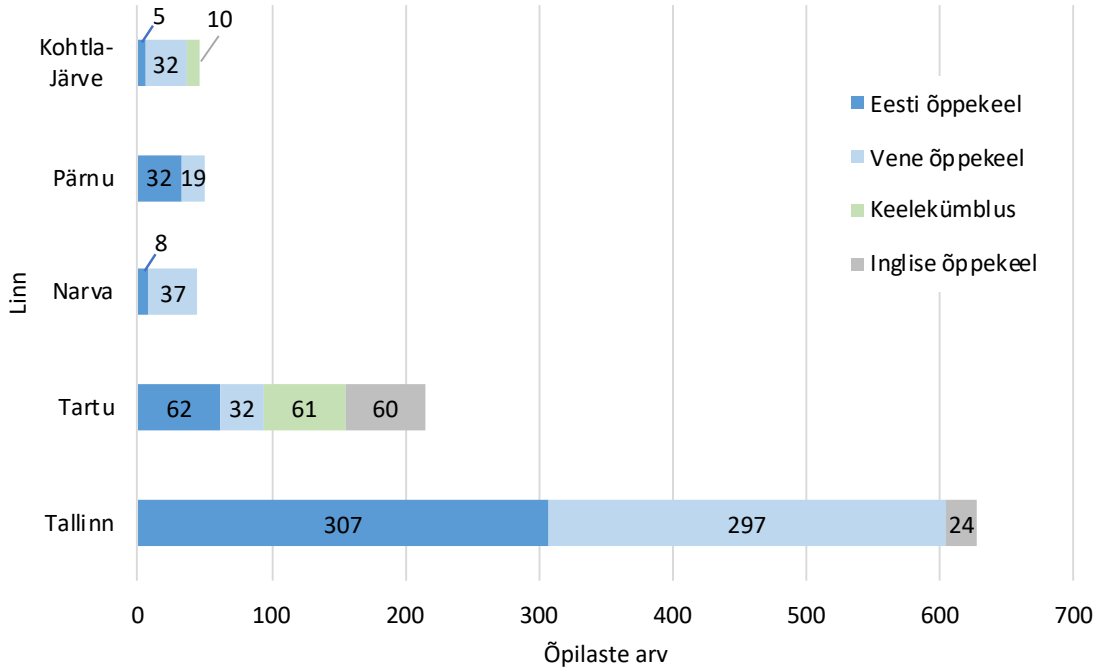
Kui uussisserändajatest õpilased jaotuksid koolide vahel võrdselt, õpiks igas Eesti koolis keskmiselt 2,7 uussisserändajast õpilast. Tegelikkus on siiski midagi muud. Ehkki statistikale tuginedes

[3] Uussisserändajast õpilane on Euroopa Liidust, aga samuti kolmandatest riikidest saabunud sisserändajate, asüülitaotlejate või pagulaste laps, kes alustab õpinguid Eesti koolis ning kes on Eestis elanud/viibinud vähem kui kolm aastat (Rannaääre & Härsing, 2018).

puutuvad paljud koolid uussisserändajatest õpilastega kokku, on koormus piirkondade ja koolide vahel jaotunud ebaühtlaselt. Viies Eesti suuremas linnas õppis 2019/2020 õppeaastal 80,591 õpilast ehk 52,6% õpilaste üldarvust. 2019. aastal Eestisse saabunud 527 uussisserändajast õpilasest suundus Eesti viide suuremasse linna koolidesse 361 õpilast ehk 69%. Sama proportsioon püsis ka perioodi 2017–2019 uussisserändajatest õpilaste jaotuses viie Eesti suurema linna ja ülejäänud piirkondade vahel – kolme õppeaasta jooksul siirdus viies suuremas Eesti linnas koolidesse 977 uussisserändajat, mis moodustab 70% kõigist uussisserändajatest (joonis 26).

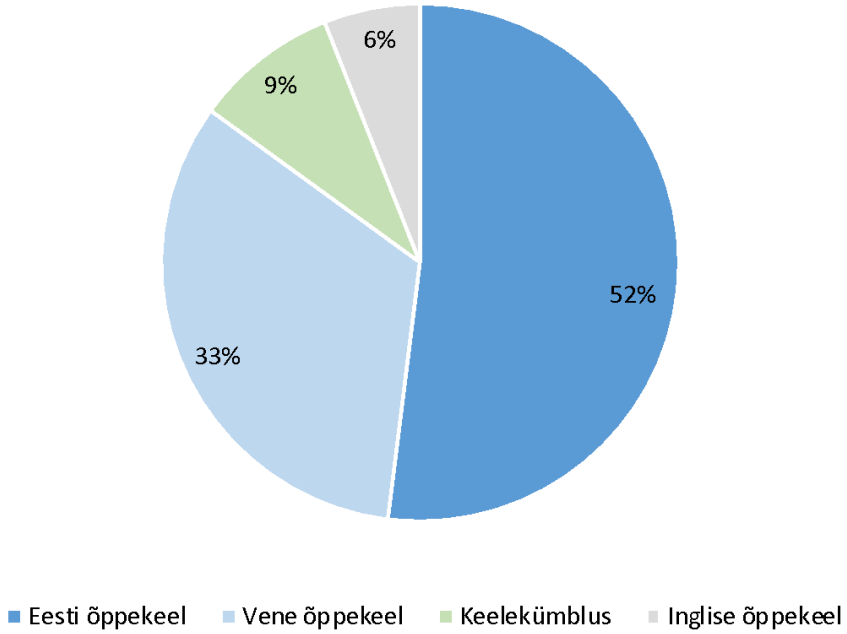


Joonis 25. Uussisserändajatest õpilaste lisandumine Eesti üldhariduskoolidesse aastatel 2017–2019. Allikas: HTM.



Joonis 26. Uussisserändajatest õpilaste jaotus Eesti viie suurema linna üldhariduskoolides aastatel 2017–2019. Allikas: HTM.

Uussisserändajatest õpilaste jagunemine Eesti üldhariduskoolides õppekeele alusel aastatel 2017–2019 on ära toodud joonisel 27. Kõige rohkem asus uussisserändajaid õppima Tallinna koolidesse, kokku 628 õpilast (45%). Viie Eesti suurima linna eesti õppekeelega koolidesse suundus õppima 414 uussisserändajat, mis moodustab 57% eesti õppekeelega koolidesse suundunud uussisserändajate üldarvust (n=723). Viie Eesti suurema linna vene õppekeelega koolidesse suundus 408 uussisserändajat, mis moodustab 88% kõikidest vene õppekeelega kooli suundunud uussisserändajatest (n=462) (HTM andmete põhjal). Arvestades Tallinna ja Ida-Virumaa linnade venekeelse elanikkonna suurt osakaalu ning lõimise senist käiku võib pidada tõenäoliseks, et uussissrändajatel, kes jätkavad õpinguid vene õppekeelega koolis, on keerulisem Eesti ühiskonnaga lõimuda.

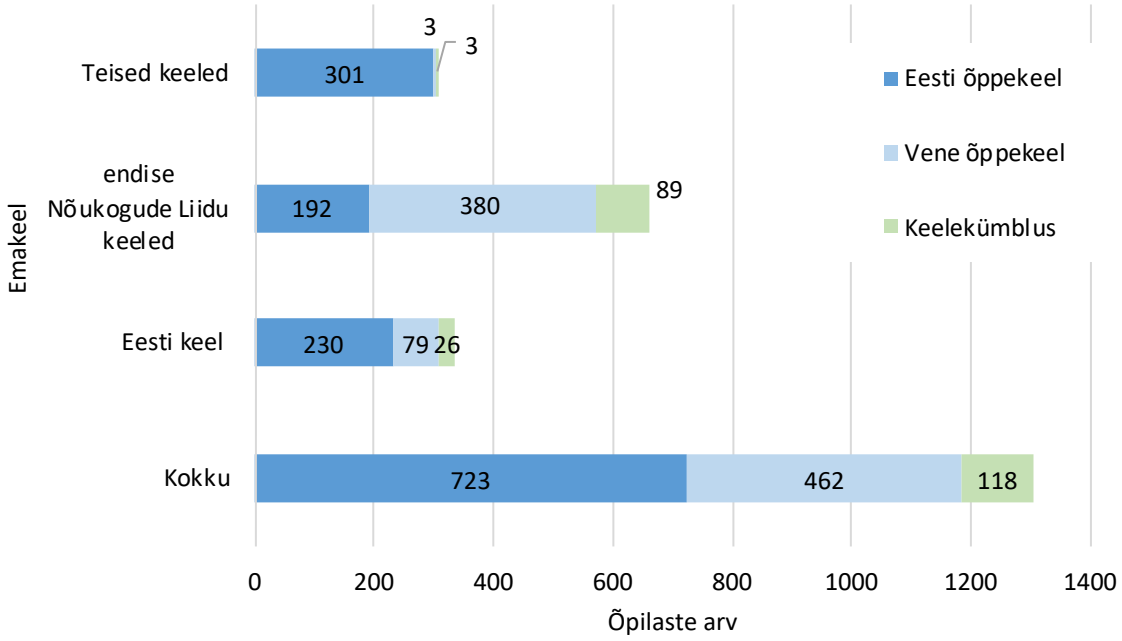


Joonis 27. Uussisserändajatest õpilaste jaotus Eesti üldhariduskoolides 2017–2019. Allikas: HTM.

Märkimisväärne on asjaolu, et olemasolevate andmete põhjal ei suundunud Tallinnas ükski õpilane keelekümblusklassi, samas on Tallinnas kõige rohkem keelekümblusega liitunud koole. Tartu paistab silma variatiivsuse poolest, mida iseloomustab heal tasemel keelekümblusvõimekus. Tartus on eesti õppekeelega kooli suunduvate uussisserändajate numbrid tagasihoidlikud – 62st 30 olid eesti kodakondsuse ja eesti emakeelega lapsed. Ida-Virumaa linnades on uussisserändajate selge eelistus olnud vene õppekeelega kool. Analüüsides uussissrändajate jaotust ning kõrvutades seda eesti ja vene õppekeelega koolide õpilaste koguarvuga ilmneb, et proportsionaalselt eelistavad uussisserändajad vene õppekeelega koole. Eesti õppekeelega koolides asus õppima vaid iga teine sisserändajast laps, vene õppekeelega koolides iga kolmas ning ülejäänud asusid õppima keelekümblusklassides, mis peamiselt asuvad vene õppekeelega koolides. Hariduses toimuv kinnitab riigis aset leidvat protsessi. Eesti on kujunenud sisserände sihtriigiks kolmandate riikide kodanikele, millest märkimisväärse osa moodustavad sisserändajad SRÜ riikidest, peamiselt Ukrainast ja Venemaalt.

Eesti keelt emakeelena rääkivad uussisserändajad moodustavad eesti õppekeelega kooli saabujatest suurima rühma (32%) (joonis 28). Arvuliselt järgimised olid vene emakeele rääkijad (16%). Suuruselt kolmandasse gruppi kuulusid araabia keele kõnelejad (12%). Üldse saabus vaadeldaval perioodil Eesti õppekeelega kooli 35 erinevat keelt emakeelena rääkivat uussisserändajat, kokku 301 õpilast. Kui eesti õppekeelega kooli siirduvaid uussisserändajaid iseloomustab võrdlemisi suur keeleline mitmekesisus, siis vene õppekeelega kooli lähevad

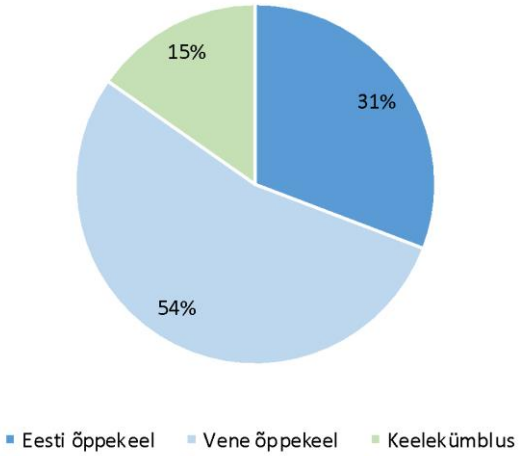
peaaegu eranditult vene keelt või SRÜ riikide riikide keeli rääkivad uussisserändajad. Arvuliselt suurima rühma moodustavad siin vene keelt emakeelena rääkijad (69%), neile järgnesid uussisserändajad, kelle emakeeleks oli märgitud eesti (17%) ja ukraina (9%) keel. Sarnane seaduspärasus näib valitsevat ka keelekümblusklassides: suurima rühma moodustasid vene keelt emakeelena rääkijad (48%), neile järgnesid eesti (22%) ja ukraina keele kõnelejad (20%).



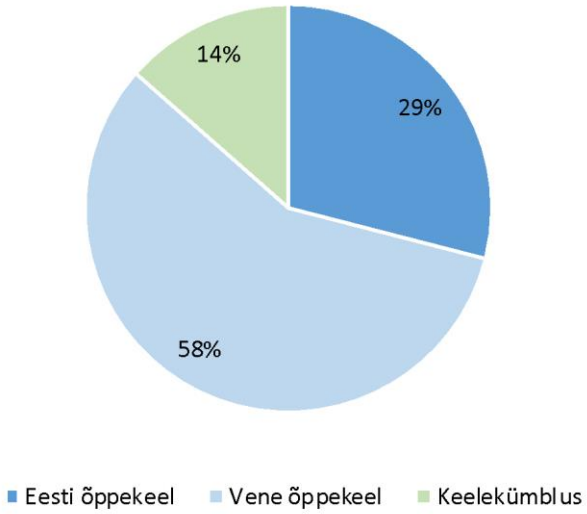
Joonis 28. Uussisserändajatest õpilaste jaotus emakeele alusel eesti ja vene õppekeelega koolides aastatel 2017–2019. Allikas: HTM.

Joonised 29 ja 30 näitavad SRÜ riikide kodakondsuse ja emakeelega uussisserändajatest õpilaste jaotust eesti ja vene õppekeelega koolide vahel. Sõltuvalt Eesti Hariduse Infosüsteemis (edaspidi EHIS) märgitule, on kodakondsuse ja emakeele vahel erinevus, kuid võib öelda, et üle poole SRÜ riikidest pärit uussisserändajatest suundub vene õppekeelega koolidesse. Kui arvestada juurde ka keelekümblusklassidesse siirdujad, asub kaks kolmandikku SRÜ riikidest pärit uussisserändajate lastest õppima vene õppekeelega koolis.

Andmetest järeldub, et eesti õppekeelega koolid tegelevad rohkem väljastpoolt endise NL territooriumit pärit uussisserändajate vastuvõtmisega, vene õppekeelega koolid on orienteeritud endise NL riikidest pärit uussisserändajatele.



Joonis 29. Endise Nõukogude Liidu riikide kodakondsusega uussisserändajatest õpilaste jaotus õppekeele alusel eesti ja vene õppekeelega koolides aastatel 2017–2019. Allikas: HTM.



Joonis 30. SRÜ riikidest pärit uussisserändajatest õpilaste jaotus õppekeele alusel eesti ja vene õppekeelega koolides aastatel 2017–2019. Allikas: HTM.

Ühtne Eesti kool

Lõimumise keskseks ankurinstitutsiooniks on kool ning ühtse Eesti kooli mudeli väljaarendamine ja selle suunas liikumise alustamine oli RITA-Ränne projekti üks keskseid eesmärke. Eesti koolid toimivad ühtse õppekava alusel ning see annab aluse väiteks, et Eestis juba eksisteerib ühtne kool. Lõimumise määratlusele tänane haridussüsteem siiski väga hästi ei vasta, sest vene emakeelega vanemate ees on kaks valikut, kas panna laps eesti õppekeelega kooli, kus puudub tugi nii vene kui teiste emakeeltega lastele (sulandamine ehk assimilatsioon) või panna laps vene õppekeelega kooli, mis tähendab laste eraldamist nende emakeele alusel (segregatsioon). Lõimumist sihiks seadev haridussüsteem on keerukam ning vajab esimese sammuna eesmärgi sõnastamist.

Lõimumist enam eesmärgistava ühtse Eesti koolini jõudmine ei ole aga triviaalne ülesanne. Esmalt peab olema soov alustades riiklikust ja kohaliku omavalitsuse tasandist kuni iga õpetaja, õpilase ja lapsevanemani välja. Seejärel on vaja analüüsida hetkeolukorda ja mõelda läbi tegevused, mis aitavad sihini jõuda. Siinkohal saavad ülikoolid abiks olla. Käesolev raport peaks näitama suunda. Projekti tulemised põhinevad kuues väga erinevas Eesti koolis läbi viidud uurimistööle. Lisaks sellele tutvuti rahvusvahelise kogemusega, töötati läbi vastav teaduskirjandus ja sünteesiti nende põhjal ettepanekud projektis osalenud koolidele. Oleme meie kuuele partnerkoolile ülitänulikud pühendunud panustamise eest.

Kuus kooli said meie projekti valitud nii enda kui ümbritseva kogukonna tunnuste põhjal. Otsiti võimalikult erinevaid koole, mis oleks valmis kaasa lööma: selliseid, mis paiknevad valdavalt eestikeelses või peamiselt venekeelses keskkonnas, samuti neid, mis oleks nii eesti- kui venekeelses keskkonnas ning paikneks nii linnas ja mis maal. Veel võeti koolide valikul arvesse seda, milline on koolide varasem kogemus eesti ja muu emakeelega õppijate koosõpetamisel, aga ka uussisserändajate lõimimisel. Püüti leida koole, kus on tehtud juba väga mõistlikke samme ühtse Eesti kooli sihi suunas liikumisel, aga ka neid, kus ei ole selles suhtes midagi spetsiifilist tehtud ja võib-olla ei olda isegi päri selle sihiga.

Kokkuvõttes võib öelda, et hoolikalt valitud kuus kooli peaks esindama suuremat osa Eesti koolide mitmekesisusest. Seetõttu on võimalik nende sügavuti uurimisest ja neis erinevate ideede katsetamisest õppida väga paljudel teistel Eesti koolidel. Projekti partnerkoolide nimesid me siiski avaldada ei saa. Kui keegi arvab, et tunneb projektimaterjalide põhjal mõne kooli siiski ära, siis palume seda mõtet mitte levitada. Üldises plaanis ei ole tähtis konkreetne kool, vaid selle tüüpmudel.

Keskendumine vaid kuuele koolile võimaldas sügavat juhtumipõhist lähenemist. Iga kooliga oli seotud oma uurimisrühm, mis intervjueeris nii õpetajaid ja koolijuhte kui ka KOV-des töötavaid inimesi ja teisigi kooliga seotud kogukonna liikmeid. Samuti viidi läbi põhjalik kooli dokumentide analüüs. Analüüsi tulemusi ja selle alusel tehtud soovitusi arutati iga kooliga eraldi. Lisaks viidi läbi

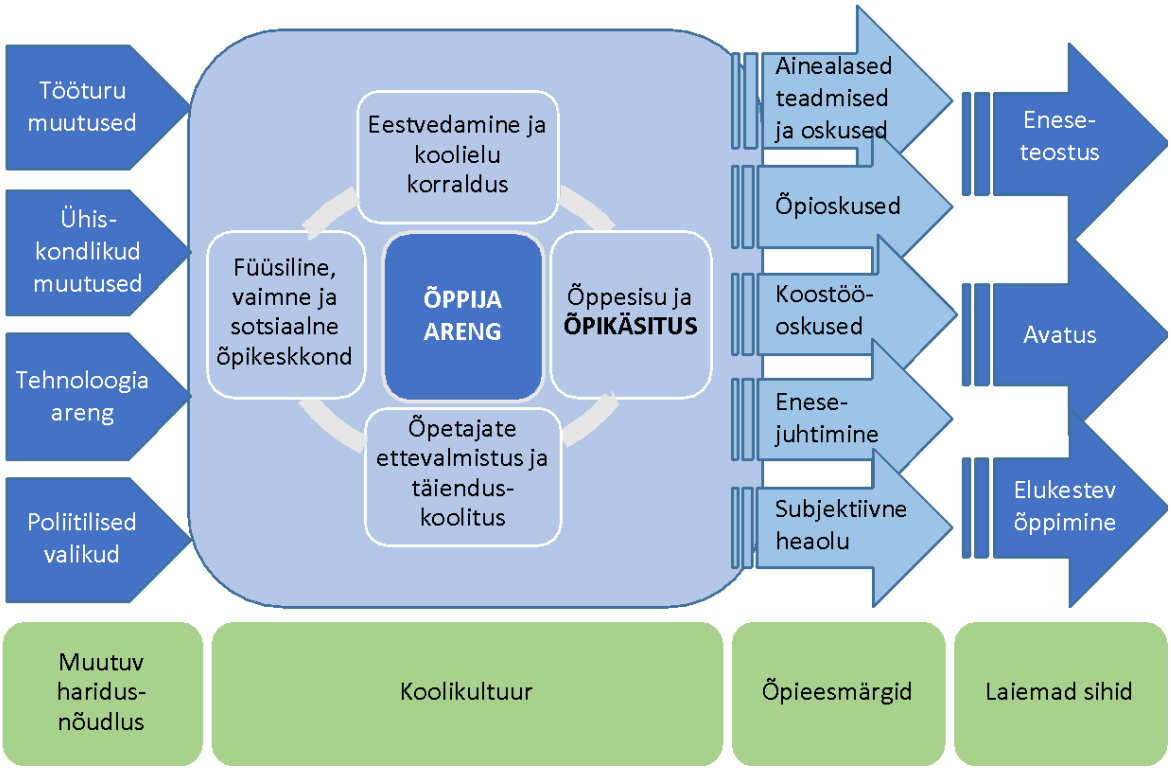
üldisemad seminarid, et tutvustada RITA-Ränne projekti erinevate tööpakettide tulemusi ja suunata koole erinevate ühtse Eesti kooli sihtide saavutamist toetavate meetodite kasutamise juurde. Erinevalt algsest plaanist kirjeldada ühte ühtse Eesti kooli mudelit oleme kuue kooli analüüsimise käigus jõudnud viie erineva tee kirjelduseni. Need mudelid võtavad arvesse iga kooli ja sellega seotud kogukonna eripära.

Ühtse Eesti kooli definitsioon. Ühtne Eesti kool on kool, kus õpivad ühtse riikliku õppekava alusel **koos** erineva keele- ja/või kultuuritaustaga õpilased, kellele tagatakse **nüüdisaegse õpikäsituse** põhimõtetest lähtuv **peamiselt eestikeelne** õpe, mis toetab Eesti **riigiidentiteedi** kujunemist ja eneseteostust ühiskonnas ning väärtustab õpilaste **kultuurilist identiteeti**.

Kuigi definitsioonis on kasutatud mõisteid kool ja õpilane, peaks sama siht olema ka kõigis koolieelsetes lasteasutustes. Definitsioonis on rõhutatult esitatud viis keskset ühtse Eesti kooli tunnust – koos, nüüdisaegne õpikäsitus, eestikeelne, riigiidentiteet ja kultuuriline identiteet.

Koos õppimine (või lasteaias sageli ka mängimine) tähendab, et sõltumata kodukeelest ja kultuuritaustast ollakse ühises ruumis. Selline lähenemine aitab suurendada ühiskonna sidusust ja pikas perspektiivis vähendada haridusliku kõrval ka sotsiaal-majanduslikku segregatsiooni. Eesti kodukeelega õpilased õpivad erinevate inimestega koos tegutsemist ning muu kodukeelega õpilased või lapsed õpivad hästi ära ka eesti keele. Väljakutse on kahtlemata kõigile turvalise keskkonna tekitamine – et kõik tunneks, et nad on oodatud koos mängima, õppima ja edasi ühiskonna liikmena toimetama oma potentsiaalile vastavalt.

Nüüdisaegne õpikäsitus seab ootuseks õppijakesksuse, avatuse ning ainealaste teadmiste ja oskustega koos ka üldpädevuste arendamise (joonis 31). Õppijakesksus peab viima selleni, et iga õppija suudab oma elus oma potentsiaali teostada. Samas eeldab see ka heade õpi- ja koostööoskuste ning enesejuhtimise oskuste kujundamist. Lisaks sellele on vaja oskust luua õpikeskkonnas subjektiivset heaolu tekitavaid situatsioone. See kõik viib soovini õppida läbi elu. Elukestev õppimine on aga vajalik, sest muutub tööturg ja ühiskond ning areneb tehnoloogia. Nüüdisaegse õpikäsituse mudelis nähakse laiemate sihtide ja konkreetsemate õpieesmärkide saavutamisel võtmetähtsusega koolikultuuri muutumist. Selles peab olema kesksel kohal õppija areng, mida toetatakse nüüdisaegse õppesisu ja õpikäsituse ning füüsilise, vaimse ja sotsiaalse õpikeskkonnaga. Nende kujundamisel on aga oluline ka koolielu korraldus, sh õpetajate tegevus ning koolielu eestvedamine. Läbi nüüdisaegse koolikultuuri on võimalik liikuda ühtse Eesti kooli sihtide suunas.



Joonis 31. Nüüdisaegse õpikäsituse mudel (http://hm.ee/opikasitus).

Riigiidentiteet viitab sellele, et ühtses lõimumise eesmärki silmas pidavas Eesti koolis kasvaks õpilased, kes tunnevad end Eesti kodanikena, tajuvad tihedat seotust riigiga ning väärtustavad oma riiki ja selle seadusi, sümboleid, tavasid ja riigikorralduse põhiväärtusi. Riigiidentiteedi kujunemine on Eestis elades väga oluline kasvõi seepärast, et siin elavad inimesed oleksid ühises info- ja väärtusruumis. Ühise inforuumi tähtsus on viimasel ajal hästi ilmnenud seoses COVID-19 viiruse levikuga. Kui inimesed ei kuula, vaata ja loe Eesti uudiseid, siis ei teata ka olukorrast riigis ja näiteks elanikkonna tervise seisukohast oluliste otsuste mitteteadmine võib oluliselt suurendada terviseriski kogu ühiskonnas. Erinevates väärtusruumides elamine võib suurendada teatud inimrühmade marginaliseerumise ohtu ja seejärel tõsta ka konfliktiriski.

Kultuurilise identiteedi mõiste toomisega ühtse Eesti kooli definitsiooni on soovitud rõhutada, et iga õpilase (või lasteaias lapse) kultuurilist eripära tuleb märgata ja arvestada nii õpetajate kui ka kaasõppijate poolt. Kultuuriline mitmekesisus on väärtuslik õpikeskkonna ressurss ja see tuleb oskuslikult arvesse võtta, et igaüks saaks tunda end väärikalt sõltumata oma identiteedist. Samas on muidugi eraldi väljakutseks identiteetide ja ajaloo erineva tõlgenduse põhjal tekkinud konfliktide käsitlemise ja mõnikord ka lahendamise oskus.

Ühtse Eesti koolini jõudmiseks töötati välja viis erinevat teed sõltuvalt kooli ümbritsevast kogukonnast ning selle keelelis-rahvuslik-kultuurilisest koosseisust. Veelgi üldisemalt toetuvad need viis teed tänase eestikeelse ja tänase venekeelse kooli sisemistele muutustele, mille

lõppeesmärk on keelelis-kultuuriliste lõhede vähendamine tehes samas võimalikult vähe haiget eesti ja muu emakeelega inimestele.

Eesti õppekeelega koolis saab juurutada kultuuritundlikku õpet koos nüüdisaegsea õpikäsitusega (mille keskmes on koostöö ja avatus). See eeldab ka vene keelt (ja tulevikus ehk veel mõnda keelt) valdavate tugiisikute (eripedagoogid, psühholoogid, logopeedid, aineõppes järeleaitamine jne) olemasolu eesti õppekeelega koolides. See omakorda eeldab KOV-de ja riigi tasemel täiendavat rahastust nii nende tugiisikute palkamiseks kui ka koolitamiseks.

Vene õppekeelega kool vajab samuti sisemisi muutusi ning on äärmiselt oluline, et koolijuhid soovivad muutustele kaasa aidata. Edasi aitavad viia süsteemsed tegevused, mis toovad ka eestikeelseid koolijuhte ja õpetajaid tänasesse vene kooli koos vastava motivatsioonipaketi väljatöötamisega (nt kõrgem palgakoefitsent, ametikorter ja muud soodustused). Kõige parem on see, kui eestikeelseid õpetajaid õnnestub tuua vene õppekeelega koolidesse väikese rühmana.

Liikumine enam lõimunud haridussüsteemi suunas võib olla erinev erinevatel kooliastmetel ja piirkondades. Algkoolid peaksid jääma elukohapõhiseks ning kuna elukohapõhised erinevused (elukohasegregatsioon) eesti ja vene emakeelega inimestel on suured, siis on koos õppimist keerulisem korraldada. Eestlastest lapsevanemad ei soovi tihtipeale, et teiste kodukeeltega laste osakaal klassis muutub liiga suureks. Küll aga saab tõhusamalt korraldada eesti keele õpet ka tänastes vene õppekeelega koolide algklassides, samuti viia läbi süsteemseid ühistegevusi erinevates koolides õppivate laste vahel, veelgi enam toetada ühiseid huvi- ja spordiringe, kaasates kogukonna hõlbustajaid. Kõrgematel kooliastmetel, eriti gümnaasiumis, ei ole koolid enam nii elukoha kesksed ja pakuvad erinevaid spetsialiseerumise suundi. Kui madalamatel kooliastmetel on omandatud eesti keel, võimaldab see erineva kodukeelega lapsi juba enam ka koos õppima tuua

Ühtse Eesti kooli suunas liikumisel saab alustada kohe järgmistest sammudest:

- Õpetajaskonna, õpilaste, lapsevanemate ja laiemalt kohaliku kogukonna seas positiivse hoiaku kujundamine ühtse Eesti kooli ideesse. See tähendab, et koosõppimine ja edasine ühine tegutsemine on hea sõltumata keele- ja kultuuritaustast ning igal Eesti kodanikul on oskus ja võimalus eesti keeles suhelda, tekkinud Eesti riigiidentiteet ning lisaks oma kultuurilisele indentiteedile on kujunenud eesti rahvusidentiteet. Muu kodukeelega õpilaste toetamiseks on teaduslikult tõhus meetod keelekümblus, mille korral toetatakse lisaks keeletundidele ainetundides ka eesti keeles mõtlemise oskust ja akadeemilist arengut ning omandatakse teise keelena ka eesti keel.

- Ühtse Eesti kooli ulatuslikuma jätku-uuringu kavandamine ja läbiviimine. Iga kool saab ise hinnata, kuidas on kõige sobivam soovitud sihini jõuda. Oleme välja pakkunud viis erinevat teed, kuid need vajavad täiendavaid ja pika vaatega uuringuid, mis hõlmavad 1) olukorra süsteemset hindamist koolides, kasutades RITA-Ränne projektis välja töötatud

hindamisvahendeid ja metoodikat (sh valmisolek erineva keele- ja/või kultuuritaustaga õpilaste vastuvõtmiseks), 2) tegevuskava koostamist, sh koolide koostöö toetamist, 3) muutuste hindamist (sh riiklikud eksamid, tasemetööd jms), 4) kultuuripädevuse monitooringut, 5) akadeemiliste õpingute järgse edukuse analüüsi tööturul (sissetulek, amet jne).

- Süsteemse õpetajate täiendusõppe pakkumine eelkõige koolidele (sh eesti õppekeelega koolidele, kus juba on palju muu keele- ja kultuuritaustaga õpilasi), mis võimaldab omandada nüüdisaegse õpikäsituse põhimõtetest ja sihtidest lähtuvalt meetodid erineva keele- ja kultuuritaustaga õpilaste koos õpetamiseks, sh keelekümblus- ning lõimitud aine- ja keeleõpe (eriti oluline varane keelekümblus lasteaedades ja jätkuna algklassides, sh eesti õppekeelega koolides), toetava sotsiokultuurilise keskkonna loomine, kultuuritundlik õpetamine, nüüdisaegsest õpikäsitusest lähtuvalt koostöise, avatud, enesejuhitud õppe ja õpioskuste toetamine. Vastavad täiendused tuleb samal ajal viia ka õpetajate esmaõppesse.

- Eesti kodukeele ja eesti rahvusidentiteediga õpetajate suunamisprogramm vene õppekeelega koolidesse nende arengu toetamiseks (eriti piirkondades, kus eesti kodukeelega elanike osakaal on väga väike, näiteks Ida-Virumaa linnades). Programm koosneb sihtrühma jaoks olulistest motivatsioonipaketist (stipendium, kõrgem töötasu, soodsad elamisvõimalused jms).

- Riigisisese sõprusklasside programmi väljatöötamine ja käivitamine (võimaldab süsteemset ja sagedast ühisõpet veebipõhistes keskkondades nt erinevate õppeainete raames õpiülesandeid täites, aga ka füüsilist õpilasvahetust, vähemal määral õpetajavahetust).

- Koolipidajate toetusprogramm, mis võimaldab neil saada tuge ja koolitust, et välja arendada lõimumist toetavaid tegevusi oma kogukonnas, sh uusimmigrantidele koolide soovitamine, koolide valmisoleku suurendamine erineva keele- ja kultuuritaustaga õpilaste õpetamiseks, koolidevahelise koostöö soodustamine, õpetajatele vajadusel stipendiumite, elukoha jms pakkumine, kogukonda liitvate ürituste korraldamine (soovitavalt koolis kui ankurinstitutsioonis).

- Erinevate kooliga seotud osapoolte (sh lapsevanemad) teadlikumalt kogukonnana mõtestamine. Kui lapsevanemad moodustavad aktiivse ja kaasatud osa koolikogukonnast, toimub ka uussisserändajatest perede kaasamine loomuliku ja tõhusana. Kogukonna vundamendiks on avatud koostöö õhkkond – kogukonna liikmed peavad tundma, et nende panus on väärtuslik ning neil peab olema võimalus panustamiseks.

- Teistsuguse kultuurilise taustaga pered on kooli jaoks väärtuslik ressurss, kelle kaasamise initsiatiiv peab üldjuhul tulema kooli poolt. Seetõttu on väga oluline sisserändajatest pere

tugevuste kaardistamine, et leida kokkupuutepunkte ja võimalusi vanemaid kaasata. Kogukonda omaks võtmisel ongi oluline, et uustulija on kogukonna jaoks nähtav ja loob kogukonna jaoks väärtust, ent sellised võimalused ei pruugi tekkida iseenesest ning neid on vaja teadlikult toetada (nt kutsuda rändepere vanemat andma koolis huvitunde). Samuti tuleks kõigiti soodustada perede omavahelisi kokkupuuteid, koostööd ja toetamist (nt mentorperede süsteem).

- Muu kodukeelega ja eesti rahvusidentiteedist erineva kultuurilise identiteediga lapsevanematele tugiprogrammi väljatöötamine ja käivitamine, et oleks toetatud ka nende parem lõimumine ühiskonda (kohaliku kogukonna kaasamise tegevused, eelkõige ühistegevused eesti ja muu rahvusidentiteediga inimestele), et nad saaksid paremini toetada oma lapsi nende potentsiaali väljaarendamisel ja suudaksid lapsi eestikeelses õppeprotsessis paremini abistada.

Kõik need erinevad meetmed, poliitikasoovitused ja programmid eeldavad pikaajalisi ühiskondlikke (poliitilisi) kokkuleppeid ja selgeid prioriteete nii rände-, aga eriti hariduspoliitikas. Ilma selleta ei ole võimalik ühtse Eesti kooli eesmärke saavutada, sest reformid eeldavad märkimisväärseid täiendavaid rahalisi vahendeid ning muudatuste juhtimine ja läbiviimine hariduses on oluliselt ajakulukam kui tavaline valimistsükkel.

5. Kokkuvõte ja soovitused

Projekti esimene põhijäreldus on, et töötavate inimeste arv ei pruugi väheneda samas taktis tööealiste inimeste arvu vähenemisega. Erinevate poliitikatega on teoreetiliselt võimalik peaaegu täies ulatuses ära hoida töötavate inimeste hulga vähenemine. See tähendab, et Eestis puudub vajadus ulatuslikuks tööjõu sisserändeks.

- Projekti käigus töötati välja rändekalkulaator, mis annab vajaliku tööriista tööturu planeerimiseks ning rände kulu-mudel, mis arvutab välja sisserändajate kulu ning tulu riigile. Rände kulu-mudel näitab, et tööränne on Eesti riigile majanduslikult kasulik. Mida kõrgema haridusega on töörändaja, seda suurem on tema panus riigieelarvesse.
- Kolmekümneaastaselt Eestisse tulnud ja siin kümme aastat töötanud keskharidusega mees maksab Eestis töötamise ajal riigieelarvesse 220 000 eurot rohkem makse kui saab sealt finantseeritud toetusi ja teenuseid.

Teine põhijäreldus on, et kuigi Eesti on rahvusriik, ning riigi toimimise mõte on eesti rahvuse, keele ja kultuuri hoidmine, võidavad kõik sellest kui ühiskonna sidusus kasvab ning kõik Eestis elavad

Euroopa Liit
Euroopa
Regionaalarengu Fond
Eesti
tuleviku heaks
RITA

inimesed, olenemata oma rahvusest või emakeelest, suudavad edukalt hakkama saada tänases avatud ja tihedalt põimunud maailmas.

- Saabujad võtavad omaks Eesti riigiidentiteedi, omandavad eesti keele ja kultuurilise identiteedi Eesti kultuuri ja keelt tundma õppides, samal ajal säilitades oma päritoluga kaasneva identiteedi. Tegemist on mitmik-identiteediga ja kakskeelsusega.
- Lõimumise võtmelahendused on koolis kui miniühiskonnas, mis seob lapsi, vanemaid ja kogukondi ning välja võib tuua viis erinevat teed, kuidas ühtse Eesti koolini jõuda.
- Projekti käigus töötati välja rida tööriistu koolidele ja kohalikele omavalitsustele, et aidata targalt ja läbimõeldult Eestisse saabujaid kohalikku kogukonda lõimida – alates eesti keele õppest ja lõpetades juhistega, kuidas käsitleda tundlikke ajalooteemasid ja konflikte.
- Eesmärk on iga õppija, inimese potentsiaali avamises ja Eesti tööturul edu tagamine.
- Juhul kui eesmärk on lõpetada segregatsiooni taastootmine, on vaja teha muutusi haridussüsteemis. Kõik koolid peavad mõistliku aja vältel minema üle ühele ühtse Eesti kooli mudelitest. See vajab poliitilisi otsuseid, mis toetavad koolipidajaid, koole ja valmistavad ette ka sobivaid õpetajaid.
- Ränne, kool ja tööturg on tihedalt omavahel seotud. Parem lõimitus avab inimeste potentsiaali, paneb tundma uhkust oma kultuurilise identiteedi üle ja vähendab väljarännet Eestist. Väiksem väljaränne ühtlasi vähendab vajadust ulatusliku sisserände järele.

Põhijäreldused ja soovitused teemade kaupa

Ränne ja tööturg

- Tööturuprobleeme saab lisaks püsielanike sisserändele lahendada ka teiste hõivet mõjutavate poliitikatega. Tööjõu tulevikku käsitlevates aruteludes oleks mõistlik keskenduda hõivatute arvule, üksnes tööealise rahvastikuga opereerimine annab tulevikumuutustest lihtsustatud ettekujutuse. Kombinatsioon aktiivsetest hõivepoliitikatest ja mõõdukast sisserändest aitab suure tõenäosusega kompenseerida töötajate arvu vähenemist tulevikus ja vähendab vajadust ulatusliku (madalat sündimust kompenseeriva) sisserände järele. Asjahuvilistel on võimalik läbi projekti käigus valminud rändekalkulaatori ennustada tulevikus toimuvaid rahvastiku muutusi.
- Soomest tagasirände toetamine aitab vähendada vajadust võõrööjõu sisserändele. Soomest tuleb rohkem eestlasi tagasi, kui sinna läheb. Kõige enam seob eestlasi Soomes oma kodumaaga partneri või pere olemasolu Eestis. Iga neljas Soomes elava eestlane kinnitab valmisolekut naasta. Oluline on tähelepanu pöörata naasmist toetavatele teguritele. Perede jaoks on väga olulised lasteaia- ja koolikohad. Palgateema kõrval on Soomes töötanud inimeste jaoks oluline tööandja suhtumine, töökorraldus ja tööõhkkond. Soomes ettevõtte pööravad

töötajate pehmetele väärtustele (olgu näiteks isapuhkus ja pereelus osalemine) suuremat tähelepanu. Oluline on tõsta nende Eesti tööandjate teadlikkust nendes teemades, kes otseselt võistlevad Soomega tööjõu pärast (ehitus, medisiin jne).

- Eesti sisserändepoliitika eesmärgiks peaks olem kõrgelt kvalifitseeriud ja hästi lõimunud sisserändepoliitika kujndamine. Randepoliitika peab tagama eesti keele ja kultuuri säilimise ning aitama kaasa majanduse jätkusuutlikule arengule ja tootlikkuse kasvule. Pakume välja ülemineku punktisüsteemi elementidega sisserändepoliitikale. Lisaks tööandjate tööjõu vajadusele peaks selline sisserändepoliitka arvestama kvalifikatsiooni (seda Eesti tänane rändepoliitika juba arvestab) kõrval ka saabujate lõimumisvõimekust. Kindlasti on aga oluline nõye nõuet, et töörände teel saabujatel oleks olemas töökoht ning üksnes lõimumivõimekusele panustamisest ei piisa. Nende riikide kogemus, kus punktisüsteemis on töökoha nõue jäänud tagaplaanile (nt Taani) näitab, et sisserändajate lõimumisega töötuturul on suuri probleeme.
- Oluline on luua sisserändepoliitika tagasisidestamiseks monitoring saabunute tööturu edukusest ja lõimumisest. RITA-Ränne project on teotnud riigi teaduse teekaardi objekti Infotehnoloogilise Mobiilsusobervatooriumi poolt loodud andmetaristule (https://imo.ut.ee/). See taristu võimaldab innovaatilist nö pikilõikelist (longituudset) monitooringut, mis aitaks tuua otsustajate lauale, kes näiteks aastal 2020 Eestisse saabunutest on Eestisse jäänud, kes lahkunud, kuidas on muutunud nende ametid ja sissetulekud, kuni selleni, kas lapsed on õppinud eesti või vene õppekeelega koolis.

Rände tulu-kulu mudel

- Eesti riigieelarvesse toob tööränne rohkem tulu kui kulu siis, kui soodusta kvalifitseeritud tööjõudu ja noorelt riiki saabumist. Kolmekümneaastaselt Eestisse tulnud ning siin kümme aastat töötanud keskharidusega mees maksab Eestis töötamise ajal riigieelarvesse 220 000 eurot rohkem makse, kui saab sealt finantseeritud toetusi ja teenuseid. Kui lahutada sellest summast maha tööränduri poolt välja teenitud pensioni kulu, jääb Eesti riik ikkagi ca 190 000 euroga plussi. Mida kõrgema haridusega on töörändaja, seda enam panustab ta riigi-eelarvesse. Eestisse tööle tulnud inimeste panus riigieelarvesse kujuneb nii nende palkadelt maksud maksudest kui sellest, et ettevõtjad saavad lisandunud tööjõu abil pakkuda rohkem tooteid ja teenuseid.

- Õpiränne panustab riigieelarvesse vaid juhul, kui pärast õpinguid jäädakse Eestisse, mistõttu on oluline tegeleda meetmetega, mis aitaksid Eestis õppivaid välistudengeid praktikale ettevõtetesse ja avaliku sektori töökohtadele. Õpirändelt tulu teenimiseks peavad õpirändurid oma teadmisi Eesti tööturul rakendama. 25-aastase kõrgharidusega naissoost õpiränduri

maksupanus kümneaastase Eestis viibimise korral (arvestades ka hilisemat pensionikulu) on ca 5000 eurot, viieteistaastase rändeperioodi puhul aga juba rohkem kui 60 000 eurot.

- Pererände teel saabuajte puhul tuleks lapsed lõimida eestikeelsesse haridussüsteemi. Pererändajana Eestisse saabunud panustavad maksudena riigieelarvesse vähem kui kohalikud elanikud. Levinud arusaam, et pererändurid kulutavad meie sotsiaalkindlustussüsteemi ressursse rohkem kui kohalikud, on siiski ekslik. Näiteks tarbib 25-aastaselt pererändurina Eestisse saabunud keskharidusega naine sotsiaalteenuseid ja toetuseid ligilähedaselt sarnaselt kohalikega. Peamine erinevus kohalikest tuleb nende madalamast sissetulekust, mille pealt makstakse vähem makse. Laste kaudu muutub pereränne aga riigieelarve mõttes kõige tulusamaks rändeliigiks juhul, kui lapsed jäävad elama ja tööle Eestisse.

Kultuuriline mitmekesisus

- Eesti on *de facto* mitmekultuuriline ühiskond, kus on oluline toetada püsielanike poliitilist samastumist Eesti riigiga ja eesti kultuuripädevuste piisavat omandamist, tagades samas võimaluse säilitada igaühel oma kultuuriline enesemääratlus. Teisisõnu, Eesti ühiskonna kestliku arengu kindlustamiseks on oluline eristada Eesti elanike kultuurilist ja poliitilist identiteeti, mis võimaldaks tunda end täisväärtuslike ühiskonnaliikmetena ka inimestel, kes on Eesti riigile lojaalsed, ent kelle sünnijärgne kultuuriline identiteet on hübriidne või eesti identiteedist eristuv. Eesti kultuurilisi vähemusi ei tohi kohelda ühetaoliselt, vaid tuleb arvestada nende erineva päritolu ja kultuuriliste suundumustega. Riigil on kohustus tagada kõigile püsielanikele sotsiaalseks toimimiseks vajalike kultuuripädevuste omandamise võimalus ja ühtlasi kohustus austada nende kultuurilist enesemääramisõigust, kuid sellest ei tulene, et riigil lasuks kohustus tagada igale indiviidile selle kultuurilise enesemääramisõiguse teostamiseks vajalik materiaalne keskkond.
- Eesti lõimimispoliitika eesmärgiks peaks olema vähemuste lõimimine põhirahvusega ühisosa suurendamise kaudu. See tähendab, et vähemused valdavad vabalt eesti keelt ja lisaks oma keelelisele ja kultuurilisele identiteedile on nad omandanud ka eesti keele ja kultuuri (mitmikidentiteet). Mitmikidentiteedi kujunemine tähendab vähemuste jaoks ühe uue identiteedi kui kultuuripädevuse omandamist. Nagu mistahes uue pädevuse omandamine ei tühista varasemaid, ei eelda ka eesti kultuurilise identiteedi omandamine varasemate identiteetide hülgamist, vaid üksnes ühe uue lisandumist. Igaüks, kes oskab eesti keelt, osaleb eesti kultuuris ja soovib end eestlasena määratleda, peab omama võimalust saada eestlasena tunnustatud. Igaüks, kes väärtustab oma eesti päritolu ja soovib ennast eestlasena määratleda, peab omama võimalust olla eestlasena tunnustatud.
- Riiklik haridussüsteem peab looma tingimused, et noored võiksid koos eestikeelse haridusega omandada lisaks ka eesti identiteedi ja olla eestlaste hulka vastu võetud, kui nad seda soovivad. Mitmikidentiteedi põhjal ühtekuuluvustunde kujunemiseks tuleks ühtses Eesti koolis luua

õhkkond, milles: 1) kõik õpilased võiksid koos eestikeelse haridusega omandada ka eesti kultuurilise identiteedi; 2) eesti kultuurilise identiteedi kui kultuuripädevuse omandamist ei tohi seostada oma kultuurilise identiteedi hülgamise või salgamisega; 3) õpilaskonnas tuleb toetada väärtushinnanguid, milles kaksikidentiteediga õpilasi ei peeta teisejärguliseks, vaid neid hinnatakse ja väärtustatakse rikka kultuuripädevuse tõttu.

Eesti keele õpe

- Täiskasvanud uussisserändajate eesti keele õppe tõhusaks korraldamiseks on vajalik välja töötada eri sihtrühmade vajadusi arvestava keeleõppe ja seda toetavate tegevuste terviklahendus. Terviklahendus tähendab süsteemset kava ja tegevusi täiskasvanud õppija eesti keele õppe korraldamiseks ja toetamiseks, mh õppe sisus ja vahendites kokku leppimist. Samuti tuleb kindlustada õppeks ja toetavateks tegevusteks vajalike ressursside (nii rahaliste kui ka inimressursside) kestlikkus, õppijate adekvaatne nõustamine ning tagada riiklikult nende kokkulepete elluviimine. Ühiskonda lõimimiseks ja tööturule sisenemiseks peaks Eesti, teiste riikide eeskujul, võimaldama täiskasvanud uussisserändajatele mõistliku aja jooksul riiklikult rahastatud eesti keele õpet keeleoskustasemeni B1.1. Projekti käigus valmis täiskasvanud uussisserändajate õpiteede mudel, mille märksõnad on koordineeritud, personaliseeritud ning paindlik keeleõpe ja seda toetav tugisüsteem.
- Oluline on edendada keeleõppe ja kohanemise alast koostööd kohalike omavalitsuste, vabaühenduste, ettevõtete ja organisatsioonidega, luues võimalusi kasutuspõhiseks ja kogukondlikuks keeleõppeks, sh ka töökohtades. Õppijate eesti keele omandamisele ja kohanemisele aitab kaasa toetav keskkond. Vajalik on kujundada kõigi Eesti elanike teadlikkust ja positiivseid hoiakuid mitmekeelse- ja kultuurilise ühiskonna suhtes, sealhulgas toetada eri keele- ja kultuuritaustaga isikute ühistegevusi, mis kiirendavad uussisserändajate eesti keele omandamist ja lõimumist kohalikku kogukonda. Projekti käigus valmisid soovitused eesti keele õppe toetusmeetmete välja arendamiseks, mis võimaldaks tihedamat lõimingut erinevate õppe- ja võrgustumisvormide vahel ning aitaks kujundada positiivseid hoiakuid ühiskonna mitmekeelsuse ja -kultuurilisuse suhtes.
- Edasi on vaja arendada eesti keele teise keelena õpet üldhariduskoolides. Eesti keele kui teise keele õppemetoodika üldhariduskoolis vajab arendamist, et muuta keeleõpe motiveerivamaks ja tõhusamaks. Õpetajad peavad valdama õpilasi kaasahaaravaid aktiivseid õppemeetodeid, mis tuginevad teadmistele eesti keele kui teise keele omandamise loomulike arenguradade ja õppimist soosiva õpikeskkonna kohta. Õpetajad vajavad teadmisi, kuidas toetada keele omandamisel hariduslike erivajadustega laste arengut, kuna umbes 1/5 eesti õppekeelega koolide hariduslike erivajadustega õpilastest on muu kodukeelega. Projekti käigus on valminud eesti keele kui teise keele metoodika käsitlus, tänapäevaste kommunikatiivsete õppematerjalide loomise üksikasjalik juhend, mis mõlemad aitavad arendada ka

õpetajakoolitust, ning käsiraamat, mis toetab õpetajaid erivajadustega muukeelsete õpilaste märkamisel, hindamisel ja õpetamisel.

Kogukondade lõimumine

- Uussisserändaja eduka lõimumise jaoks vajalikud sotsiaalsed kontaktid ja kogukonnatunde tekkimine vajavad teadlikku tähelepanu ning tuge. Kohalik omavalitsus ja erinevad nn ankurinstitutsiooni potentsiaaliga organisatsioonid, näiteks töökoht või kool, saavad positiivsete kontaktide tekkimisele kaasa aidata kogukondliku hõlbustaja rolli täitmisega. Hõlbustamine aitab uussisserändajaid muuta kogukonna jaoks nähtavamaks ja loob positiivseid suhtlusolukordi, kasutades ära olemasolevaid võimalusi nagu kogukonna toeks sobiv taristu või vabatahtlike kaasamine.
- Uussisserändaja ning temaga kaasa tulevad hargmaised suhted on väärtuslik ressurss, kui seda resurssi teadlikult kasutada. Selle paremaks rakendamiseks tuleks luua riigi ja KOVi tasandil võimalusi: näiteks uussisserändajatele jõustavate koolituste, vabatahtliku töö, kogemusnõustamise või paindliku töö kättesaadavamaks muutmisega.
- Võimalike etniliste konfliktide ja radikaliseerimise ennetamiseks tuleks ohu märke tunda, neid teadlikult monitoorida ja suuta neile reageerida. Konfliktide allikaks, nii kohalike kui immigrantide jaoks, on näiteks ohu tunnetus enda kultuurile, majanduslikule toimetulekule ja muudele ressurssidele. Riske saab hinnata omavalitsuse tasandil ning meelsust monitoorida sotsiaalmeedias. Radikaliseerumise märkamine ja ennetamine eeldab eri osapooltelt, sealhulgas näiteks koolidelt, teadlikkust ja koostööd.

Ühtse Eesti kooli mudelid

- Eestis tuleb seada realistlik tähtaeg kõigile koolidele ja lasteaedadele, mil need peavad vastama ühtse Eesti kooli tunnustele. Ühtseks Eesti kooliks nimetame kooli, kus õpivad koos erineva keele- ja/või kultuuritaustaga õpilased, kellele tagatakse nüüdisaegse õpikäsituse põhimõtetest lähtuv peamiselt eestikeelne õpe, mis toetab Eesti riigiidentiteedi kujunemist ja eneseteostust ühiskonnas, väärtustades õpilaste kultuurilist identiteeti. Kuigi definitsioonis on kasutatud mõisteid kool ja õpilane näeme, et sama siht peaks olema ka kõigis koolieelsetes lasteasutustes. Koolidena näeme nii üldharidus- kui ka kutsekoole.
- Koolide ja lasteaedade tee ühtse Eesti kooli sihtide suunas peab olema kontekstispetsiifiline. Selleks töötati välja viis mudelit, mille hulgast iga haridusasutus koos kohaliku omavalitsusega saab valida kõige sobivama. Iga mudeli valiku aluseks on tänase kooli või lasteaia tunnused, sh õpilasi ja töötajaid iseloomustavad, aga ka koolikultuur ning kehtivad reegleid ja tavad. Lisaks sellele tuleb arvestada kohalikku konteksti ja selles ettenähtavaid trende. Lähtuvalt eelnevast pakutakse mudelis välja lühiajalised sihid ja tegevused, mis võimaldavad pikaajalises plaanis kujundada koolist või lasteaiast ühtse Eesti kooli tunnustele vastava. Nende õnnestumise

Euroopa Liit
Euroopa
Regionaalarengu Fond
Eesti
tuleviku heaks
RITA

eelduseks on aga ühiskondlik kokkulepe, riigi tasandil tehtavad otsused ning kohaliku omavalitsuse ja kooli tasandi tihe koostöö.

- Iga kooli või lasteaia muutumine algab enda põhjalikust eneseanalüüsist. Selleks oleme välja töötanud töövahendi, mis võimaldab koolijuhtidel ja koolipidajatel hinnata hetkeseisu ja seada tegevusplaane kooskõlas ühtse Eesti kooli sihtidega. Eneseanalüüsi vahend toetab kooli meeskonda ja juhti ning ka koolipidajat, et liikuda teadlike ja eesmärgipäraste sammudega toimiva mitmekultuurilise ja -keelse kooli mudeli suunas. Töövahend aitab kujundada kooli arengukava ja tegevuskava. See suunab ühtse Eesti kooli mudelile vastavalt läbi sisendite, tööprotsesside ja väljundite kirjeldama ja analüüsima erinevaid taustategureid, eesmärke, koolikorraldust, keeleõpet ning mitmekultuurilisusega seonduvaid küsimusi.

6. Kasutatud kirjandus

Becker, G.S. (1975) Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education." 2d ed. New York: Columbia University Press for NBER, 264.

Beilmann, M., Narusson, D., Ilisson, K., & Uibu, M (2019) Rahvusvaheline kogukondade teenuste-praktikate kaardistus lähtuvalt kogukondlike ja sotsiaalsete suhete kujundamise potentsiaalist. RITA-Ränne projekti uuringu ülevaade.

Berry, J. W (1977) Multiculturalism and Ethnic Attitudes in Canada. ERIC: ED162029.

Bratsberg, B., Raaum, O., & Røed, K (2017) Immigrant Labor Market Integration Across Admission Classes. Nordic Economic Policy Review 2017, pp. 17-54. https://www.frisch.uio.no/om-oss/alle%20nyheter/pdf/nordic-economic-policy-review-2017-bratsberg-et-alpdf.pdf

Danzer, A. M. & Yaman, F (2013) Do ethnic enclaves impede immigrants' integration? Evidence from a quasi-experimental social-interaction approach. Review of International Economics, 21(2), 311–325.

Desmet, C., Ortuño-Ortín, I. & Wacziarg, R (2017) Culture, Ethnicity, and Diversity. American Economic Review, 107(9): 2479–2513.

Eesti inimarengu aruanne 2016/2017 (2017) Eesti Koostöö Kogu, https://www.2017.inimareng.ee/

Ehala, M. (2018). Social media, culture, and identity construction: From mass communication to communication of the masses. In: Jake Harwood, Jessica Gasiorek, Herbert D. Pierson, Jon F. Nussbaum, Cynthia Gallois (Ed.). Language, Communication, and Intergroup Relations. (54–55). New York: Routledge.

EKR (2007) Eesti kvalifikatsiooniraamistik. https://www.hm.ee/et/tegevused/kvalifikatsioonid/kvalifikatsiooniraamistik

Fraser, E., Thirkell, A., & McKay, A (2003) Tapping into Existing Social Capital: Rich Networks, Poor Connections. Social Development Direct. London, DFID, Department for International Development.

Gilchrist, A (2019) The Well-Connected Community 3E: A Networking Approach to Community Development. Policy Press.

Haridussilm https://www.haridussilm.ee/

Harta (1992) Euroopa regionaal- ja vähemuskeelte harta. https://rm.coe.int/belarus-charter-text-explanatory-report-ee-pdf/16807412ef

Kaldur, K (2017) Uussisserändajate kohanemine Eestis integratsiooni monitooringu andmete põhjal. Riigikogu toimetised 36, 117-136.

Kultuuriminseteerium (2019) Eesti riigi lõimumis- ja kohanemisteenused. https://www.kul.ee/sites/kulminn/files/analuus_eesti_riigi_kohanemis-_ja_loimumisteenused.pdf

Linno, M (2018) Noorsootöö võimalused kogukondade lõimumisel sisserände taustaga inimeste toetamiseks. RITA-Ränne projekti kirjandusülevaade.

Luik, M-A., Emilsson, H., & Bevelander. P (2016) Explaining the Male Native-Immigrant Employment Gap in Sweden: The role of Human Capital and Migrant Categories. IZA Discussion Paper No. 9943.

Maasing H (2018) Polariseerumise ja radikaliseerumise ennetamine - kohaliku omavalitsuse koostöö kogukondadega ja kooliga. RITA-Ränne projekti kirjandusülevaade.

Nahkur O, Ainsaar M, Maasing H, Roots A (2020) Etnilise konflikti riski indeks. RITA-Ränne projekti toimetis.

Narusson, D, Uibu, M., Beilmann, M., Tamberg, M (2018) Üle-Eestiliste lõimumise projektide kaardistus lähtuvalt kogukondlike ja sotsiaalsete suhete kujundamise potentsiaalist. RITA-Ränne projekti uuringu ülevaade.

PGS (2010) Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus https://www.riigiteataja.ee/akt/13332410

Puur, A., Leppik, L. & Klesment, M (2015) Changes in pension take-up and retirement in the context of increasing the pension age: the case of Estonia in the 2000s. Post-Communist Economies 27 (4), 497-516.

Rannaääre, A & Härsing, U (2018) Eesti keele lisaõppe korraldamisest rändetaustaga õpilastele. Teoses: Ülevaade haridussüsteemi välishindamisest 2017/2018. Õppeaastal. Haridus- ja Teadusministeerium välishindamisosakond. 103-106.

Roots, A, Kaldur, K (2020) Uussisserändajate lõimumise mõõtmine lõimumisindeksite abil erinevates Eesti piirkondades ja Eestis tervikuna. RITA-Ränne projekti uuringu ülevaade.

Salvet, S (2020) Kuidas koguda ja analüüsida Facebooki postitusi? Online-kogukondade hoiakute kaardistamise juhend. RITA-Ränne projekti toimetis.

Tilga, K. (2020) Kairi Tilga: Demokraatia vajab raamatukogusid.

United Nations (2015) Global Sustainable Development Report, 2015 edition, https://sustainabledevelopment.un.org/globalsdreport/2015

van Ham, M., Uesugi, M., Tammaru, T., Manley, D. & Janssen, H (2020) Changing occupational structures and residential segregation in New York, London and Tokyo. Nature Human Behaviour.

VMS (2010) Välismaalaste seadus. https://www.riigiteataja.ee/akt/VMS

VRKS (2006) Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus. https://www.riigiteataja.ee/akt/VRKS