

1. Ränne ja rahvastiku- muutused Eestis ning Euroopas

Allan Puur

Peatüki kolm peamist sõnumit

1. Riikidevahelise rände mõju ühiskondadele on praegu suurem kui eales varem lähiajalooos. Paljudes Euroopa riikides on sisse- ja väljaränne muutunud peamiseks ja ainsaks rahvastikukadu tagasi hoidvaks või seda pidurdavaks teguriks. Rände lakkamisel pöörduks rahvaarv mõne kümnendi pärast kasvult kahanemisele isegi Põhjamaades, nüüdis-Euroopa kõige kestlikuma rahvastikutaastega piirkonnas. Sellist olukorda võib iseloomustada kui demograafilist rändesõltuvust.
2. Arusaam, nagu aitaks sisse- ja väljaränne lihtsamini toime tulla rahvastiku vananemisest tulenevate väljakutsetega, on pikemas vaates ekslik. Ka sisse- ja väljarändajad saavad iga aastaga vanemaks, nende sündimus läheneb enamasti juba teises põlvkonnas sihtmaa keskmisele tasemele, kuid võib olla sellest ka väiksem. Seepärast eeldab edukas kohanemine vananemisega, mis kuulub demograafilise nüüdisajastumise paratamatute kaasnähtuste hulka, ühiskonnalt mitmekülgsemat vastust kui rände soodustamine. Rände abil saab leevendada töökäte nappust, kuid selle tee kaaslasena kipub olema rahvastiku koostise teisenemine. Mitmes Euroopa riigis kujuneks praeguste suundumuste jätkumisel 21. sajandi teisel poolel välja rändelist päritolu rahvastiku enamus. See annab ainet mõtlemiseks, kas sisse- ja väljarännet võib mõnikord saada ka liiga palju.
3. Rahvastikuproгноosi tulemused näitavad, et väljarände ja madala sündimuse jätkudes väheneks Eesti rahvaarv 21. sajandi lõpuks allapoole 800 000 piiri. Kahanemissuundumuse murdmisel tõuseb üheks keskeks küsimuseks see, kui palju panustada selle juures sisse- ja väljarändele ning kui tõsiselt üritada ühiskonna pere- ja lapsesõbralikumaks muutmise kaudu luua eeldusi sündimuse suurenemiseks. Lahenduse osana tuleb arvesse ka tagasirände soodustamine, kuid selle mõju on kahe ülejäänuga võrreldes siiski tagasihoidlikum. Neis küsimustes valikute tegemine ja poliitikate kujundamine on Eesti pädevuses.

Lähtekohad

Seekordse Eesti inimarengu aruande avapeatüki lähtekoht on arusaam nüüdisajast kui rändearuandest. Sellele populaarsele mõttekujundile annab sisu riikidevahelises rändes osalevate inimeste arvu pidev muljetavaldav suurenemine. Transpordi areng on muutnud pikkade

vahemaade ületamise kiiremaks, turvalisemaks ja suuretele inimrühmadele taskukohasemaks kui eales varem. Avatud piirid paljude riikide ja regioonide vahel on eemaldanud rändelt poliitilised tõkked. Maailmapanga hinnangul ületab raha kogus, mis välismaale siirdunud inimesed koju saadavad, nii arengumaadele antava abi suuruse kui ka neisse riikidesse tehtud otseste välisinvesteeringute mahu.

Veelgi tormilisemast riikidevahelise mobiilsuse suurenemisest annab tunnistust huvireisijate arv, mis on möödunud sajandi keskpaigaga võrreldes kasvanud poolsada korda ja lähenes mullu 1,2 miljardile inimesele.

Peatüki keskmes on rahvusvaheline ränne selle klassikalises tähenduses, s.t inimeste püsielukoha vahetused üle riigipiiride. Lühemaajalise liikuvuse (ajutine ränne, hooajaline ränne, pendelränne, turism jms) sagemisest hoolimata toimib rände demograafiline mõju just püsielukoha vahetuste kaudu. Avatud piiride korral tõuseb ränne sündimusega ja suremusega võrdseks või isegi neist olulisemaks riikide rahvastikuolukorda vormivaks teguriks. Peatükki koondatud artiklite eesmärk on anda lugejale ajakohane ülevaade rände suundumus- test, mõjust rahvaarvu dünaamikale ja rahvastikukoostisele ning rände reguleerimisele suunatud poliitikast. Tähelepanu keskpunktis on Eesti, kuid siinse arengu laiemale taustale seadmiseks pakutakse peatükis ka mitmekesisest võrdlusteavet Euroopa teiste riikide ning piirkondade kohta. Ajalisest vaatenurgast on käsitus tänapäevakeskne, kuid rände mõjul toimuvate rahvastikumuutuste selgitamiseks on selle ajaraami paiguti laiendatud nii mineviku kui ka tuleviku suunal.

Euroopat ootavad 21. sajandil märkimisväärsed rahvastikumuutused. Kui areng peaks tuginema üksnes Euroopa riikide endi demograafilisele potentsiaalile, väheneks kontinendi rahvaarv sajandi lõpuks praegusega võrreldes tõenäoliselt rohkem kui 190 miljoni inimese ehk enam kui veerandi võrra (UN 2015). Aastal 2100 moodustaksid eurooplased maailma kogurahvastikust 5%, mis vastab ühele viiendikule nende osatähtsusest 19. sajandi lõpul, ajaloolises kõrgpunktis. Rahvastiku- kaoga samal ajal süveneks rahvastiku vananemine. Eakate arv ühe tööealise kohta suureneks prognoosi kohaselt praegusega võrreldes üle kahe korra, esitades väljakutse heldekäeliste pensioni- ja sotsiaalkaitse- süsteemide jätkusuutlikkusele, eriti arvestades paljude Euroopa riikide suurt, paiguti toimetuleku piirile jõudnud võlakooormust. Seejuures väärib märkimist, et mainitud tulevikupildi alus ei ole sugugi mõni pessimistlik stsenaarium, vaid eeldatud on sündimuse suurenemist, Euroopa keskmisena praeguselt 1,6 lapselt ühe naise kohta 1,80–1,86 lapsele sajandi teisel poolel.

Sellise väljavaate juures nähakse üht päästerõngast sisse- ja väljarändes, mille abil eesootavat rahvastikukadu ja vananemist pidurdada. Seda mõtet on reljeefselt väljendatud ÜRO peasekretär Kofi Annan, kes tosina aasta eest Euroopa Parlamendilt Andrei Sahharovi mõttevabaduse

auhinda vastu võttes lausus muu hulgas järgmist: „Ei saa olla kahtlust, et Euroopa ühiskonnad vajavad siserändajaid. Eurooplastel on vähem lapsi ja nad elavad kauem. Ilma siserändeta ... jääksid täitmata töökohad ja osutamata teenused, majandused kahaneksid ja ühiskonnad stagneeruksid. Sisseränne üksi neid probleeme ei lahendaks, kuid sisseränne on iga lahenduse oluline koostisosa“ (Annan 2004). Kõneleja juhtis tähelepanu ka rände laiemale, Euroopa ühiskondi määratlevale rollile, mis haakub Eesti inimarengu aruande seekordse teemaga: „Suletud Euroopa tähendaks väiklasemat, vaesemat, nõrgemat ja vanemat Euroopat. Avatud Euroopa on tulevikus õiglasem, rikkam, tugevam ja noorem Euroopa – eeldusel, et rännet suudetakse hästi juhtida.“ Aruande esimeses peatükis püütaksegi nende küsimuste kohta teavet ja arutlust pakkuda.

Ka Eesti jaoks ennustavad prognoosid rahvastiku jätkuvat vananemist ja vähenemist. ÜRO kõige tõenäolisemaks peetava stsenaariumi teostumisel kahaneks Eesti rahvaarv Euroopa keskmisega sarnases tempos ja langeks sajandi lõpul ühe miljoni piirist allapoole. Eesti puhul kuulub sellise väljavaate juurde paljude Euroopa maade omast eristuv minevikukogemus. Nimelt on Eesti üks vähestest riikidest maailmas, kus põliselanike arv ei ole saavutanud Teise maailmasõja eelset taset (Katus, Puur 2006). Iseseisvuse taastamisest möödunud kahe ja poole kümnendi vältel on Eesti rahvaarv vähenenud rohkem kui veerand miljoni inimese võrra, kaks kolmandikku sellest kaost langeb (välja)rände arvele. Peatükis püütakse välja tuua Eesti uuema rändearvu tunnusjooni ja arutletakse ka võimalike poliitikavalikute üle.

Artiklite teemad

Peatükk koosneb viiest kirjutisest, mis lähenevad teemale üksteist täiendavate vaatenurkade alt. Enamikku artikleid võib käsitleda originaaluurimustena, mis toovad käibesse uudset ainet ja aitavad olemasolevaid teadmisi laiendada.

Peatüki esimeses artiklis (autorid Allan Puur ja Luule Sakkeus) antakse ülevaade riikidevahelise rände põhisuundumustest nüüdis-Euroopa eri piirkondades ja riikides ning rände tulemusena kujunenud rahvastikurühmadest (sisserännanud, väljarännanud ja tagasi-rännanud). Samuti arutletakse võimaluste üle, et ränne leevendaks Euroopa ees seisvaid demograafilisi väljakutseid. Teabeväärtust lisab artiklile rohkem kui 30 Euroopa riigi viimaste rahvaloenduste koostamine, mille võimalusi on seni ka erialakirjanduses väga vähe kasutatud.

Teises artiklis (Alis Tammur, Allan Puur ja Tiit Tammaru) käsitletakse Eesti välisrände suundumusi sajandivahetusest praeguseni. Erinevaid andmeallikaid ja hinnangumeetodeid abiks võttes püüavad autorid selgusele jõuda, kas Eestis on alust rääkida lähenevast

või juba toimunud rändepöördest, mille käigus asendub väljarände ülekaal sisserände ülekaaluga. Kirjutise oluline panus on ka eestlaste ja teistest rahvustest Eesti elanike uuemate rändesuundumuste võrdlus, mis aitab paremini mõista nüüdisaegse rände mõju Eestile.

Kolmas artikkel (Eva-Maria Asari ja Helina Maasing) on pühendatud rändepoliitikale. Kirjutise algusosas juhivad autorid tähelepanu kõnealuse poliitikavaldkonna eripärale, mida rändepoliitika kujundamisel ja teostamisel tuleb teadvustada. Artikli põhiosas käsitletakse Euroopa Liidu ja Eesti siserändepoliitika kujunemist ning põhijooni, välistööjõu värbamist ja selle sobivust Eesti oludesse, samuti rändeküsimuste kajastatust Eesti riiklikes strateegiadokumentides.

Neljas artikkel (Kert Valdaru, Eva-Maria Asari ja Lauri Mälksuu) keskendub viimaste aastate vältel uudistevoo täitnud põgenikekriisile. Artiklis on juttu kriisi põhjustest, senisest käigust ja riikide kohustustest varjupaiga taotlejate ees. Autorid arutlevad ka üldisemalt sisserände sotsiaal-majanduslike, poliitiliste ja õiguslike järelduste üle Euroopa ühiskondadele.

Peatüki viimases artiklis esitatakse spetsiaalselt inimarengu aruande tarbeks koostatud Eesti rahvastikuprognosis (Luule Sakkeus, Jerome McKibben, Allan Puur, Leen Rahnu ja Liili Abuladze), mille eesmärk on selgitada riikidevahelise rände mõjusid Eesti rahvaarvule, tööelise elanikkonna suurusele ja vanuskoostisele pikema aja jooksul (aastani 2100). Käsitluses on uudne ka rahvusrühmade (eestlaste ja teiste rahvuste) eristamine, mis on asjakohane just rände kontekstis ja mida pole püütud teha üheski varasemas Eesti kohta koostatud rahvastikuennustuses. Ühtlasi raamib see inimarengu aruande järgnevaid arutelusid rände rollist Eesti kui rahvusriigi tulevikus.

Valik tulemustest

Kaugemalt alustades selgub, et rände tähendus Euroopa ühiskondade jaoks on Teisele maailmasõjale järgnenud ajal põhjanevalt ja ilmselt pöördumatult muutunud. Varem kümneid miljoneid inimesi ära andnud kontinendist on vaid ühe inimese kestel saanud maailmajagu, mille riikides elab kõige suurem arv siserändajaid maailmas (76 miljonit, 2015). Veel enam, paljudes Euroopa maa-des on sisseränne muutunud peamiseks rahvastikukasvu alalhoidvaks teguriks. 2015. aastal langes Euroopa Liidu rahvaarvu kasvust rände otsemõju arvele 85%, kaudse mõju juurdearvestamisel on sisseränne ainus Euroopa Liidu rahvastikukadu vältiv tegur. Rände peatumisel pöörduks rahvaarv mõnekümne aastaga kasvult kahane-misele isegi Põhjamaades, selles nüüdis-Euroopa kõige kestlikuma rahvastikutaastega piirkonnas. Kujunenud olukorda on raske iseloomustada teisiti kui Euroopa ühiskondade demograafilist rändesõltuvust.

Peatüki artiklites nähtub, et Euroopal on üsna head võimalused koduse töökäte arvu kahanemise kompenseerimiseks rände abil. Nende alus on jätkuv rahvastikukasv Euroopale suhteliselt lähedal asuvates piirkondades, mis kataks ilma suurema vaevata kogu kontinendi tööjõuvajaduse 21. sajandi lõpuni. Lähteriikide elanike jaoks muudavad Euroopa rände sihtkohana meelitavaks suured erinevused sissetulekutes ja heaolus, eurooplaste suhteline sallivus ning kõrged inimõiguste standardid (Demeny 2016). Ühtlasi demonstreeriti peatükis arusaama ekslikkust, mille kohaselt aitaks sisse- ränne lahendada ühiskonna vananemisega seotud probleeme. ÜRO prognoosi kohaselt lisandub Euroopasse 21. sajandi lõpuni koos järelepõlvega umbes 100 miljonit uut sisse- rändajat, seda sisse- rände kahekordset vähenemist eel- dades (UN 2015). Eakate ja tööealiste arvulist vahekorda sajandi lõpul muudaks selle tohutu inimhulga lisandu- mine üksnes paari protsendipunkti võrra.

Ühiskondade avatust käsitledes räägitakse üsna vähe sisse- rände mõjust sihtmaade rahvastiku etnilisele koos- tisele. Kaks viiendikku Euroopa riikidest sellekohast tea- vet ei kogu, ehkki Euroopa statistikud on seda suureneva riikidevahelise rände kontekstis otstarbekaks pidanud. Peatükis viidatud prognoosid näitavad, et seniste rände- suundumuste jätkumisel võib rändelist päritolu rahvas- tiku hulk mõnes Euroopa riigis jõuda 21. sajandi teisel poolel sihtmaa põliselanikega võrreldavas suurusjärku. Sellised ennustused võivad tunduda esmapilgul raskesti usutavad, kuid välispäritolu rahvastiku peatükis esitatud andmed osutavad, et kümnekonnas Euroopa riigis on pool teed selles suunas käidud. Samuti ei ole käegak- sutavas tulevikus näha massilist sisse- rännet toetavate tegurite (lähte- ja sihtmaade heaolutaseme suur eri- nevus, rahvastikukasv lähtemaades) mõju lakkamist.

Peatükist aimuv tulevikuvaade annab põhjuse küsida, kui edukalt suudavad sihtmaade ühiskonnad sedavõrd suurt sisse- rändajate hulka lõimida. Täpset vastust on raske pakkuda, sest rahvastikukoostise nii mastaapse teisenemise kohta puuduvad lähiajaloost võrdlusvõimalused. Samuti komplitseerib vastuse leid- mist asjaolu, et lõimumise edenemine oleneb poliitikast, sisse- rännanute päritolugeograafiast, lähte- ja sihtmaade erisuste ulatusest ja laadist ning paljust muust. Sotsiaal- majanduslik lõimumine elukohamaa ühiskonda ei eelda nüüdisajal sugugi kultuurilist sulandumist. Sisse- rändajad, eriti suurematesse kogukondadesse kuuluvad, või- vad oma kultuurilise ja etnilise järjepidevuse elukoha- maal säilitada. Seda soodustab muu hulgas rändelist päritolu kogukondade hargmaistumine, mida käsitleb põhjalikult aruande järgmine peatükk.

Digisuhtlusvahendid ja ühismeedia võimaldab väi- kestege ning hajali paiknevate kogukondade liikmetel nii omavahel kui ka kodumaaga iga päev ühendust pidada. Nagu Brüsseli, Pariisi, Nice'i ja Berliini terrori- rünnakud näitasid, pakub uus tehnoloogia suure hulga hea kõrval võimalusi ka kurjaks. Tahaks siiski loota,

et Prantsusmaal juba üle aasta kehtivast eriolukorrast ei saa Euroopa jaoks „uut normaalsust“. Siiski oleks naiivne mitte märgata, et teatud tingimustel võib sisse- rände avatus ja hargmaistumine viia omalaadsete paralleel- ühiskondade tekkeni, mille liikmed jagavad küll sama sotsiaalset aegruumi, kuid mille kokkupuude võrgustike, kultuuri ja väärtuste tasemel on suhteliselt piiratud (Coleman 2009). Praeguste teadmiste pinnalt on keeruline ette näha, kui püsivaks niisugused olukorrad võivad osutuda. Üks tulemust määrav tegur näib olevat lähte- ja päritoluühiskondade kultuuriline erisus. See- tõttu on väga hinnatav, et seekordses inimarengu aru- andes on esindatud ka kultuurimuutusi eritlev peatükk.

Eelnevat arvestades pole väga üllatav, et peatüki põgenikekriisi käsitlevas artiklis tuuakse esile just ränne ja terrorism kui kõige suuremad Euroopa Liidu ees seisvad väljakutsed, mis liidu elanike silmis on tõus- nud olulisemaks aastaid esikohal püsinud majandusliku toimetuleku ja tööturuga seotud muredest. Seejuures ei pisenda autorid inimeste muret väheks teavitatuseks, vaid leiavad, et riigid ja Euroopa Liidu institutsioonid peaks seda ära kasutama praegusest tõhusamate rände- tegevuskavade väljatöötamiseks ja rakendamiseks. Siiski antakse selgesti aru, et liikmesriikidel on suhtumises sisse- rändesse ja põgenikesse lahkarmumused, mis ei tee koostööd ning meetmete rakendamises kokku- leppele jõudmist kaugeltki lihtsaks. Mõtlemapanev on ka, et Euroopat tabanud põgenikekriis on kaasa too- nud õigusliku kriisi, mis puudutab nii rahvusvahelist, Euroopa kui ka riigiõigust. Autorite arvamus kohas- selt võib ees oodata arutelu selle üle, kuidas rakendada massrännete tingimustes 1951. aasta Genfi pagulassei- sundi konventsiooni. Varjupaigaõigus muidugi jääb, ent tuleb silmas pidada, et see oli mõeldud ajutise elupäästva meetmena tagakiusatud rühmadele, mitte tervete rah- vaste õigusena kolida turvalisemat elu pakkuvatesse maadesse. Milliseks võib kujuneda erinevate õigus- hüvede tasakaal, on käesoleva aruande kirjutamise ajal keeruline ennustada.

Peatüki Eestit käsitlevatest osadest nähtub, et Teise maailmasõja järel oleme olnud rände rohkem avatud kui enamik Euroopa riike. Artiklites esitatud võrdlused näitasid, et välispäritolu rahvastiku suhtarvu poolest hoiab Eesti Euroopa Liidu riikide hulgas Luksemburgi järel teist kohta. Pärast 1990. aastat toimunud välja- rände ulatuse poolest edestavad Eestit aga ainult kolm Euroopa Liidu riiki. Neid kaht pingerida kokku pannes pole liialdus käsitleda Eestit rändest ühe kõige enam mõjutatud riigina Euroopas.

Eesti 21. sajandi rändearengut käsitletud artiklis oli keskne küsimus, kas Eesti on veerandsajandilise välja- rände järel jõudnud pöördepunkti, kust alates hakkab ränne rahvaarvu uuesti kasvatama, mõistagi rahuliku- mas tempos kui sõjajärgsetel kümnenditel. Märke või- malikust rändepöördest on autorid tõepoolest leidnud: 2015. aastal, esimest korda pärast iseseisvuse taastamist,

oli Eestisse sisse­rändajaid tuhande jagu rohkem kui väljarändajaid ning sama näitavad nende ridade kirjutamise ajal avaldatud 2016. aasta esialgsed kokkuvõtted. Samal ajal on mõttekoht see, et kogurahvastiku positiivse rändesaldo varjus võib eestlaste väljaränne endiselt sisse­rännet ületada.

Rahvastikuproгноos peatüki lõpuartiklis selgitab Eesti demograafilist tulevikku rände ja sündimuse erinevate stsenaariumide korral. Lähimängitud variantidest viiks kestlikkuse seisukohalt kõige vähem soovitava tulemuseni seniste demograafiliste suundumuste muutuseta jätkumine. Eesti rahvaarvu ja töökäte kahanemise peatamiseni on analüüsi kohaselt võimalik jõuda kaht teed mööda.

Esimene rada eeldaks ühelt poolt rändemudelit, mille puhul inimeste liikumine üle riigipiiride võib olla küll intensiivne, kuid kaugemas vaates valitseks sisse- ja väljarändevoogude tasakaal. Selle tee teine eeldus on sündimuse suurenemine taastetaseme (keskmiselt 2,07–2,08 last ühe naise kohta) lähedusse, mis tagaks, et laste põlvkonnad ei oleks nende vanemate omadest arvuliselt palju väiksemad.

Rahvastikukao lõppemise ja rahvaarvu stabiliseerumiseni viiva teise tee osad on sündimuse mõõdukam suurenemine (1,87 lapseni, mis on lähedane praegu reproduktiivse lõpu jõudvate Eesti naispõlvkondade keskmisele laste arvule) ja sisse­ränne. Taastetasemest madalama sündimuse korral läheks põlvkonnasuuruse vähenemise vältimiseks tarvis püsivat ja pikema perioodi kokkuvõttes märkimisväärt sisse­rännet (arvutustes eeldati ligi 190 000 sisse­rändajat 21. sajandi lõpuni). Arutleda võib muidugi ka selle üle, kas Eesti rahvaarvu vähenemist on üldse vaja pidurdada.

Riikide suuruse ja heaolutaseme vahel ei ole tugevat seost. Seekordse inimarengu aruande lõpupeatükist koorub välja, et Eesti rahvusriigi püsijäämine oleneb rohkem eesti kultuuri arenemisvõimest kui üksnes Eesti demograafilisest arengust. Kuid neid kaht – kultuuri ja rahvast – pole võimalik ka üksteisest lahutada. Kahaneval rahval on raske üleval hoida piisavalt mitmekesisest kultuuri, mis on keerulisemaks muutuva maailma mõistmise ja selle väljakutsetega eduka toimetuleku eeldus.

Koosvõetuna peaksid peatükki koondatud artiklid andma mõttetoidu poliitikaalternatiivide üle arutamiseks ja teadmispõhiseks eelistuste kujundamiseks. Nii Euroopa kui ka Eesti jaoks näib üks valikuküsimus olevat see, kas loota edaspidi rahvaarvu ja tööjõuvaru vähenemise ärahoidmisel peamiselt sisse­rändele või püüda senisest aktiivsemalt toetada omamaist rahvastikut aastast. Peatükis esitatud prognoosiarvutustest ilmneb, et eduka panustamise korral sündimus- ja perepoliitikale on võimalik jõuda nii demograafiliselt kui ka majanduslikult kestlikuma vanuserühmade proportsioonini. Sel juhul ei „kuluks“ osa tootlikkuse kasvust rahvastikumuutuste miinusmärgilise fiskaal-

mõju kompenseerimiseks, vaid selle vilju saaks rohkem kasutada elatustaseme ja ühiskonna konkurentsivõime parandamiseks. Suuremat hoolivust perede vastu ei peaks käsitlema liikumisenä mineviku või vähem avatud ühiskonna poole. Pigem oleks kõnealuse strateegia tähis paranen iseenäda toimetulek ja sellel põhinev ühiskonna jätkusuutlikkus.

Omaette küsimuseks muidugi jääb, mil määral on erinevate meetmete rakendamise abil võimalik rahvastikuprotsesse suunata. Rändepoliitikat käsitleva artikli autorid on olnud vastuse andmisel ettevaatlikud ja juhtinud tähelepanu ülesande keerukusele. Siiski annab rände ja teiste rahvastikuprotsesside varieeruvus riikide vahel tunnistust sellest, et ühiskondlik kontekst, mille lahutamatu osa on ka poliitikamudelid, on rände ja muude rahvastikuprotsesside vormimisel määravad. See teadmine peaks virgutama ühiskonda ja institutsioone teadmispõhiste lahenduste otsingule. Euroopa Liidu nurgakiviks oleva lähemuspõhimõtte kohaselt on neid sihte teenivate poliitikavaldkondade kujundamine iga liikmesriigi omavastutus.

Viidatud allikad

- Annan, K. (2004). Kofi Annan on an immigration strategy for Europe. *Population and Development Review*, 30 (1): 188–189.
- Coleman, D. (2009). Divergent patterns in the ethnic transformation of societies. *Population and Development Review*, 35 (3): 449–478.
- Demeny, P. (2016). Europe's two demographic crises: The visible and the unrecognized. *Population and Development Review*, 42 (1): 111–120.
- Katus, K., & Puur, A. (toim.). (2006). Eesti rahvastikuarengu raamat. Esimene väljaanne. Tallinn: Eesti Kõrgkoolidevaheline Demouuringute Keskus.
- UN (2015). *World population prospects: The 2015 revision, I: Comprehensive tables*. New York: United Nations.

1.1. Ränne ja Euroopa demograafilised väljakutsed

Allan Puur, Luule Sakkeus

Sissejuhatus

Ränne on Euroopa rahvastikku vorminud mitme viimase sajandi vältel. Alates suurtest maadevastustest kuni Teise maailmasõjani avaldus see ulatuslikus väljarändes, mis pani aluse eurooplastega asustatud ülemeriikidele ja koloniaalimpeeriumidele. Väljaränne aitas leevendada Euroopa ülerahvastusest tingitud probleeme. Sisserändepiirangute vähesuse tõttu sihtmaades omandas eurooplaste väljaränne mõõtmed, mis ei jää palju maha tänapäevastest massrännetest. Ühesuunalise massrände aluseks olev rahvaarvu kiire kasv on erandlik nähtus, mis hõlmab ühiskondade demograafilise arengu mõõtkavas suhteliselt lühikese ajavahemiku. Selle vältel asendub lühikese eluea ja suure sündimusega rahvastikutaaste nüüdisaegsega, mille tunnusjooned on pikk eluiga ja vähelapseline perekond. Euroopas jõudis see etapp 20. sajandi keskpaigas lõpule. Ühiskondade demograafilise nüüdisajastumise eriaegsus Euroopas ja maailma muudes piirkondades tekitas möödunud sajandi teisel poolel uue olukorra, kus Euroopast sai üks üleilmse rände peamisi sihtkohti.

Pöördel väljarändelt sisserändele on mitmeplaaneline mõju Euroopa ühiskondadele. Euroopa Komisjon on näinud sisserännet ühe tegurina, mis pehmeneks rahvastiku vananemise ja töökäte arvu vähenemise mõju Euroopa Liidu riikide majanduse konkurentsivõimele ja kestlikkusele (EC 2006). Sellisel taustal otsitakse käes-

olevas peatükis vastuseid kolmele küsimusele. Esiteks, millised on olnud riikidevahelise rände suundumused ja panus Euroopa rahvaarvu muutumisse? Teiseks, milline on sisserände, väljarände ja tagasirände tulemusena moodustunud rahvastikurühmade suurus Euroopa eri maades? Kolmandaks, kuidas suhestub ränne nüüdis-Euroopa ees seisvate demograafiliste väljakutsetega? Põgusalt puudutame ka Eestit, kuid Eesti rändesuundumuste üksikasjalikum käsitus jääb järgmise alapeatüki hooleks.

1.1.1. Euroopa sõjajärgse rändearengu põhietapid

Euroopale keskenduvates rändekäsitlustes liigendatakse Teise maailmasõja järgne ajastu mitmeks eriilmeliseks perioodiks (Van Mol, de Valk 2016). Neist esimene hõlmab hooga majanduskasvu ajajärku 1950.–1960. aastatel. Suurenenud tööjõunõudluse katmiseks hakkasid mitme Põhja- ja Lääne-Euroopa riigi valitsused sel perioodil aktiivselt soodustama välistööjõu värbamist. Euroopas kinnistus esimestel sõjajärgsetel kümnenditel rändesüsteem, mille ajal liikusid inimesed lõunapoolsetest maadest (Itaalia, Hispaania, Jugoslaavia, Kreeka ja Portugal) põhjapoolsetesse (Belgia, Holland, Luksemburg, Rootsi, Saksamaa, Šveits, Taani ja Ühend-

kuningriiki). 1960. aastatel laiendati värbamist väljapoole Euroopat, sõlmides selleks lepinguid Türgi, Maroko ja Tuneesia valitsustega. Lepingute alusel saabunud käsitleti külalisttöötajadena, eeldades nende naasmist kodumaale pärast töö lõppemist. Töörännet nähti ajutisena, seetõttu ei pööratud sisserännanute lõimimisele tollal erilist tähelepanu.

Sõjajärgse rändearengu järgmise etapi alguseks peetakse nafta hinna mitmekordistumisest puhkenud majanduskriisi 1970. aastatel. Soodsa majandusolukorra lõppemine vähendas järsult tööhõivet ja nõudlust välis-tööjõu järele. Sihtriigid reageerisid sellele sisserände piiramisega, kuid piirangud suurendasid saabunute motivatsiooni sihtriikidesse püsivalt elama jääda, tuues enda juurde ka pereliikmeid. Sel ajal hakati sisserännanutes nägema konkurente, kes vähemaga nõustudes võivad võtta kohalikelt töökohti. Samuti hakati laiemalt teadvustama vajadust spetsiaalsete meetmete järele, mis toetaksid sisserännanute lõimumist. 1970. aastate keskpaigas jõudis lõpule eurooplaste tagasiränne, mis kaasnes endiste asumaade iseseisvumisega. Kõnealuse perioodi oluline tunnusjoon on ka varjupaiga taotlejate arvu mitmekümnekordistumine.

Rändearengu kolmas etapp seondub Euroopat idaks ja lääneks jaganud tõkete kadumisega. Ehkki ränne idast läände polnud täielikult lakanud ka külma sõja aastatel, avas raudse eesriide langemine ja Euroopa Liidu hilisem laienemine tee idast läände suunduvate rändevogude suurenemiseks. Seda hoogustas lähte- ja sihtriikide elatustaseme kontrast, 1990. aastate alguses aga ka endises Jugoslaavias peetud sõjad.

Nimetatud perioodil vähenes Euroopa-sisese rändes varem tooni andnud liikumine põhja ja lõuna vahel. Majanduskasv ja tööikka jõudvate põlvkondade madalast sündimusest põhjustatud väiksus muutis Vahemere maad 1990. aastatel ahvatlevaks sisserändepiirkonnaks, kuid nullinate lõpul alanud majanduskriis on rändepilti uuesti ümber kujundanud. Majanduslangus vähendas Euroopa-sisese rände üldist intensiivsust ja pööras vogude suhte kriisist enim räsitud maades ajutiselt väljarände kasuks. Väljastpoolt Euroopasse pürgivate sisserändajate hulk samal ajal ei vähenenud, viimastel aastatel on see põgenikekriisi laineharjal hoopis suurenenud. Põgenikekriisist ja selle mõjudest räägitakse põhjalikumalt peatüki eelviimases kirjutises.

1.1.2. Rände panus rahvaarvu muutumisse

Saabujate ja lahkujate arvulisest vahekorra olenevalt võib ränne rahvaarvu vähendada või suurendada. Joonistel 1.1.1 ja 1.1.2 on esitatud rände- ja loomuliku iibe otsemõju riikide rahvaarvule Euroopa neljas piirkonnas

20. sajandi keskpaigast kuni aastani 2015. Kooskõlas mõnevõrra varasema pöördega väljarändelt sisserände ülekaalule on Lääne-Euroopa edestanud ülejäänud piirkondi rände rahvaarvu suurendava mõju tugevuse poolest peaaegu kogu käsitlusperioodi vältel. Alates 1980. aastate teisest poolest on rände panus Lääne-Euroopas isegi suurem kui esimestel sõjajärgsetel kümnenditel, kui valitsused välistööjõu värbamist aktiivselt toetasid. Põhja-Euroopas toimus pööre sisserändele veidi hiljem, kuid sealtpoolsele on ränne andnud ka Põhjalas üha jõulisema panuse rahvaarvu kogumuutusse. Erinevalt Lääne-Euroopast nähtub Põhjamaade graafikujoonest nullindatel veel teinegi nihe rände demograafilise mõju tugevnemise poole. Selle tulemusena on Põhjalast saanud nüüdis-Euroopa üks kõige tugevam rändemagnet.

Hilisema demograafilise nüüdisajastumise tõttu asendus väljaränne Lõuna-Euroopas sisserände ülekaaluga paarkümmend aastat hiljem kui mandri põhja- ja lääneosas. 1950.–1960. aastatel oli ränne Vahemere maades veel rahvaarvu vähendav tegur. Ida-Euroopas nähtub andmetest kommunistlike režiimide välispiiride suletuse mõju, mis hoidis piirkonna kui terviku kumulatiivse rändeiibe 1980. aastate lõpuni üsna nulli lähedal. Raudse eesriide langemine on Ida-Euroopale toonud rändest johtuva rahvastikukao suurenemise, kuid on tugevdanud rände plussmargilist mõju Euroopa ülejäänud piirkondades. Graafikujoone vähenemisnurga põhjal otsustades ei ole rändest tingitud demograafilise kao kiirus Ida-Euroopas tervikuna alates 1990. aastate algupoolest oluliselt muutunud. Rahvastikuprotsesside inerts arvestades võib seda pidada ootuspäraseks.

Eesti rändeareng erineb kõigest neljast piirkondlikust mustrist. Okupatsiooniaastatel eristas plussmargiline rändesaldo Eestit enamikust Ida-Euroopa riikidest ning lähendas meid sisserände ülekaaluga Põhja- ja Lääne-Euroopale. Alates 1990. aastatest on ränne aga Eesti rahvaarvu kahandanud, sarnaselt Ida-Euroopa üldise suundumusega. Eestiga samal ajal Euroopa Liitu astunud idapoolsetest liikmesriikidest on rände mõju rahvaarvule olnud viimasel kümnendil mõõdukalt positiivne Slovakkias, Sloveenias, Tšehhis ja Ungaris, samuti iseloomustab positiivne rändesaldo Venemaad.

Euroopa piirkondade määratlus (kasutatud alapeatükis läbivalt)

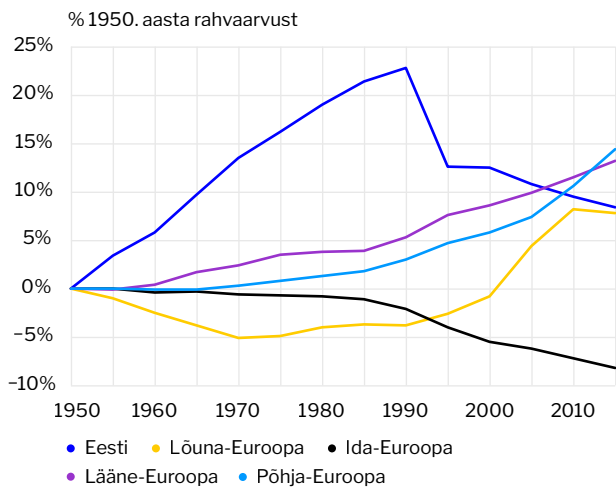
Põhja-Euroopa: Island, Norra, Rootsi, Soome ja Taani

Lääne-Euroopa: Austria, Belgia, Holland, Iirimaa, Luksemburg, Prantsusmaa, Saksamaa, Šveits, Ühendkuningriik

Ida-Euroopa: Bulgaaria, Eesti, Leedu, Läti, Poola, Rumeenia, Slovakkia, Sloveenia, Tšehhi, Ungari

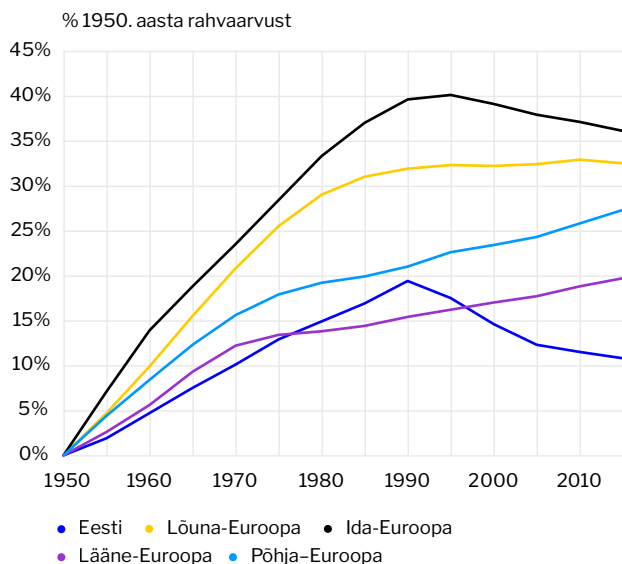
Lõuna-Euroopa: Hispaania, Itaalia, Kreeka, Küpros, Malta, Portugal

Joonis 1.1.1. Kumulatiivne rändesaldo 1950. aasta rahvaarvu arvestades, Euroopa piirkonnad ja Eesti, 1950–2015



Allikas: UN 2015, autorite arvutused.

Joonis 1.1.2. Loomulik iive 1950. aasta rahvaarvu arvestades, Euroopa piirkonnad ja Eesti, 1950–2015



Allikas: UN 2015, autorite arvutused.

Erinevalt rändest on loomuliku iibe mõju rahvaarvu muutusele olnud kõigis piirkondades käsitlusperioodi algupoolel tugevam ja seejärel nõrgenenud. Eriti järsk on see kontrast Ida-Euroopas, kus loomulik iive on rahvaarvu 1990. aastatest alates suurendamise asemel vähendanud. Ehkki kõigis neljas piirkonnas on rahvaarv käsitlusperioodi lõpul suurem (28–42% võrra) kui selle alguses, näitab piirkondade erinev järjestus rändesaldo ja loomuliku iibe puhul, et rahvaarvu tõus on toimunud erinevate tegurite kombinatsiooni mõjul.

Ida-Euroopas on rahvaarvu kumulatiivse kasvu ainuallikas olnud 1950.–1980. aastate loomulik iive, negatiivne rändesaldo on üldist kasvumäära vähendanud. Euroopa teistes osades on rahvaarvu kasvule kaasa aidanud mõlemad komponendid. Rände panus on kõige suurem Põhja- ja Lääne-Euroopas, kus selle

teguri arvele langeb vastavalt 35% ja 40% rahvaarvu kogukasvust, aastatel 2000–2015 oli see vastavalt 73% ja 65%. Lõuna-Euroopas on rände otsene mõju andnud ajavahemiku 1950–2015 kogukasvust viiendiku, viimasel 15 aastal on rände panus Vahemere maades ulatunud koguni 90–100%-ni. Eesti puhul moodustas positiivne rändesaldo 44% alates 20. sajandi keskpaigast toimunud rahvaarvu kogumuutusest. Aastate 2000–2015 rahvastikukaost langes Eestis rände arvele 61%.

1.1.3. Sisserännanud, väljarännanud ja tagasirännanud

Sisserännanud

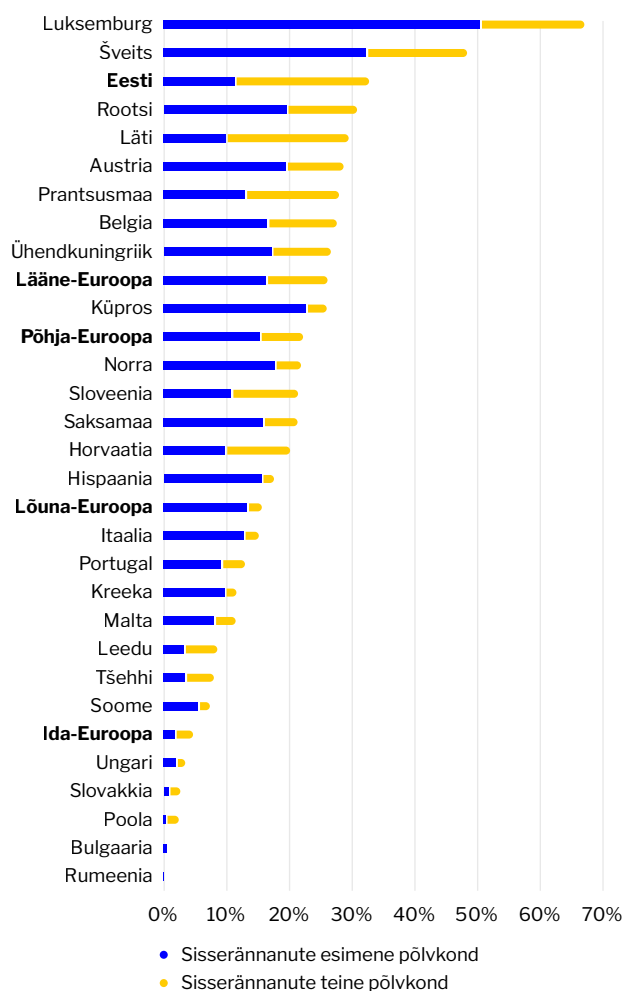
Riikidevahelise rände mõju rahvaarvu muutusele realiseerub ühelt maalt teisele ümberasunud inimeste kaudu. Sihtriikides tekib sisserände tulemusena põlisrahvastiku kõrvale välispäritolu rahvastik, lähteriikide seisukohalt vaadatuna panevad samad inimrühmad aga aluse diasporaa tekkele. Välispäritolu ehk immigrantrahvastiku määramisel lähtutakse isiku ja tema vanemate sünniriigist, olenemata kodakondsusest, rahvusest või muudest tunnustest. Tavapäraselt arvatakse välispäritolu rahvastiku hulka sisserännanute esimene ja teine põlvkond (Eurostat 2011). Esimese põlvkonna moodustavad välisriigis sündinud isikud, kes on oma elukohamaale sisse rännanud. Teine põlvkond koosneb sisserännanute lastest, kes on sündinud elukohariigis, kuid kelle vanematest vähemalt üks on saabunud välismaalt. Välispäritolu rahvastikuna käsitletakse ka endisi sisemigrante ja nende lapsi, kes riikide jagunemise või piirimuutuste tulemusena sattusid elama väljaspool oma sünniriiki.

Euroopa Liidu riikide keskmisena moodustas sisserännanute esimene põlvkond 12% ja teine põlvkond 6% tööalisest rahvastikust (vanusrühmad 15–64), mis tähendab välispäritolu rahvastiku 18% osatähtsust (andmed hõlmavad ka Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsiooni liikmesriike (Island, Liechtenstein, Norra ja Šveits), kuid lühiduse huvides räägitakse alapeatükis Euroopa Liidu riikidest). Sisserännanud moodustavad üle poole rahvastikust Luksemburgis, sama olukord on ka Andorras, Liechtensteinis ja Monacos ning hulgas maailma eri paigus asuvates väiksemates saareriikides. See juhib tähelepanu asjaolule, et rände mõju suurtele ja väikestele ühiskondadele ei pruugi olla ühesugune. Šveitsi välispäritolu rahvastiku kõrge osatähtsus (48% tööelistest) näitab, et pikemat aega kestva sisserände korral võib põlisrahvastik muutuda arvuliseks vähemuseks ka suuremas riigis. Euroopa suurriikidest moodustasid esimese ja teise põlvkonna sisserännanud Prant-

susmaal, Ühendkuningriigis ja Saksamaal vastavalt 28%, 27% ja 21% tööealistest, hilise rändepöördega Itaalias oli välispäritolu rahvastiku osatähtsus 12%.

Joonisele 1.1.3 lisatud piirkondade keskmised suhtarvud kinnitavad Lääne- ja Põhja-Euroopa suuremat mõjutatust sisserändest. Viimase veerandsajandi vältel kumuleerunud rändekaost hoolimata edestab Ida-Euroopa välispäritolu rahvastiku osatähtsuse (12%) poolest 1990. ja 2000. aastatel intensiivse sisserände sihtalaks olnud Vahemere maid (9%). Mitmes Ida-Euroopa riigis toimus massiline sisseränne kommunistlike režiimide ajal. Sisserände varasemast kõrgpunktist annab tunnistust ka tõsiasi, et Ida-Euroopas ületab teise põlvkonna sisserännanute arv ainsa piirkonnana esimese põlve immigrandide arvu (vanusrühmades 15–64 keskmiselt 1,6 korda). Mandri idaosa teine tunnusjoon on rändekogemuse väga suur varieeruvus: kõnealuse piirkonna riike võib leida nii üleeuroopalise pingerea tipust kui ka tagaosast. Eesti hoiab 1990. aastate tagasirändele vaatamata välispäritolu rahvastiku 33% osatähtsusega Euroopa Liidu riikide seas teist kohta Luksemburgis järel ja Rootsi ees.

Joonis 1.1.3. Välispäritolu rahvastiku osatähtsus, Euroopa piirkonnad ja riigid, 2014



Allikas: Eurostat 2016, Euroopa Liidu tööjõu-uuring, autorite arvutused.

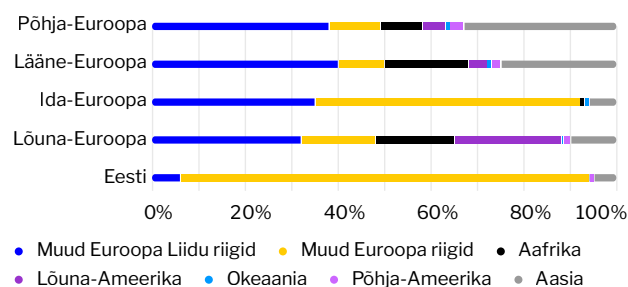
Märkus. Hollandi, Iirimaa ja Taani andmed puuduvad.

Sisserände mahu kõrval vormib sihtmaadele avaldatavat mõju ka sisserändajate päritolu. Euroopa Liidu puhul algab see tõsiasjast, et ühenduse riikide elanikele on antud mujalt saabunutele võrreldes teistsugune õiguslik staatus. Vähem tähtis pole päritoluriik ka sisserännanute kohanemise jaoks, sest lennutundidega mõõdetava vahemaa kõrval oleneb sellest kultuuris ja väärtustes avaldub vahemaa ühiskondade vahel. Näiteks lõimumise lakmustestiks peetav sisserännanute ja põliselanike segakooselude moodustumine väheneb vastavalt lähte- ja sihtriigi kultuurierisuse suurenemisele.

Keskmiselt moodustavad väljastpoolt Euroopat saabunud 52% ja Euroopa riikidest pärit migrandid 48% kõigist Euroopa Liidu maades elavatest sisserännanutest (päritolugeograafia andmed käivad kõigi viimase loendusvooru (2010) ajal Euroopa riikides elanud sisserändajate kohta, olenemata riiki saabumise ajast). Kaugemalt saabunute suurima alarühma moodustavad Aasiast pärit migrandid (20% sisserännanutest), kellele järgnevad Aafrikast (17%) ning Ladina-Ameerikast ja Kariibi piirkonnast saabunud (9%). Põhja-Ameerika ja Okeania osa Euroopa Liidu maadesse sisserännanute hulgas piirdub vastavalt poolteise ja poole protsendiga. Kui eristada teistest Euroopa riikidest pärinevaid ja väljastpoolt kontinenti saabunud migrante, siis tõusevad kõige Euroopa-kesksema sisserände poolest esile Euroopa Liidu idapoolsed liikmesriigid (joonis 1.1.4). Neisse riikidesse elama asunud sisserändajatest moodustavad Euroopast pärinevad migrandid keskmiselt 92%, ülejäänud piirkondades on vastav suhtarv ligi kaks korda väiksem (48–53%).

Riikide lõikes on variatsioon Euroopa-sisese ja -välise sisserände proportsioonides veelgi suurem. Kõige väiksem on Euroopast lähtuva sisserände osa Hollandis (29%), Portugalis (32%) ja Prantsusmaal (33%). Euroopa suurtest riikidest paistab silma ka Ühendkuningriik (37%), Itaalias ja Saksamaal on seevastu ülekaalus teistest Euroopa riikidest pärinevad sisserännanud (osatähtsus vastavalt 57% ja 65%). Seevastu Horvaatias, Sloveenias ja Slovakkias ulatus mujalt Euroopast saabunute osa 96–99%.

Joonis 1.1.4. Sisserännanute päritolu, Euroopa piirkonnad ja Eesti, 2010. aasta loendusvoor (osatähtsus sisserännanutest)



Allikas: Eurostat 2016, Euroopa riikide rahvaloendused, autorite arvutused.

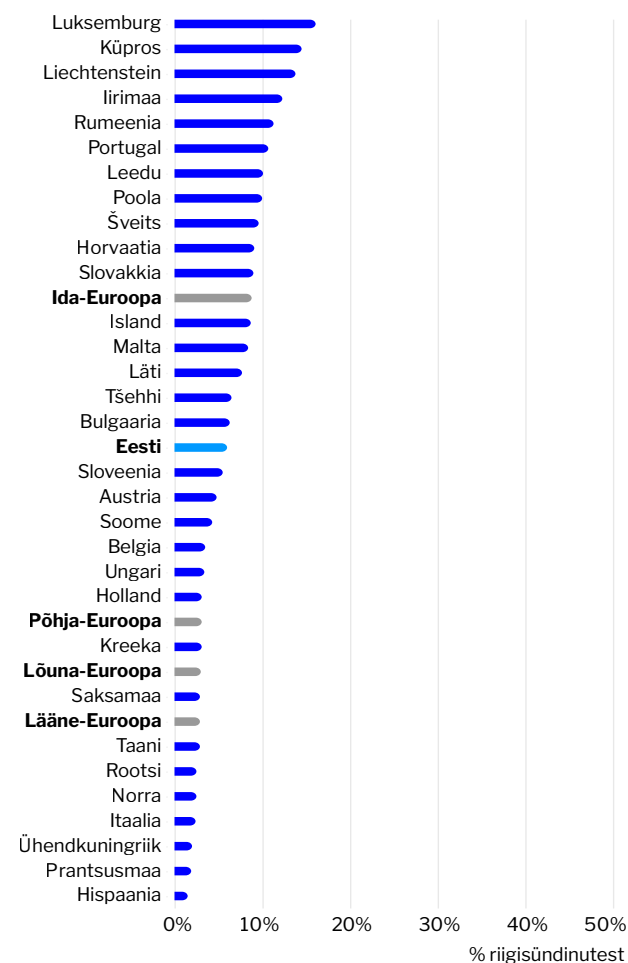
Väljarännanud

Ehkki rändeprotsess algab väljarändest (uude paika jõudmiseks tuleb vanast lahkuda), on väljarännanute kohta keerukas teavet hankida. Põhjus pole üksnes selles, et inimesed kipuvad välismaale siirdumise sagedamini registreerimata jätma, vaid ka selles, et lahkumise järel ei kajastu väljarännanute teave enam lähtemaa rahvastiku arvepidamises. Seetõttu põhineb alljärgnev väljarännanute käsitus mitte lähteriikide, vaid sihtriikide teabel. Andmete tõlgendamisel tuleb silmas pidada, et neis ei kajastu Euroopa Liidu ja Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsiooni välistesse riikidesse lahkunud. Suurem osa EL-i riikide väljarändest suundub liidu teistesse riikidesse, mistõttu ei tohiks see järeldusi mõjutada. Väljaspool sünniriiki (teistes liikmesriikides) elas praeguse kümnendi algul 4% Euroopa Liidu sünnijärgsetest elanikest, mis on kolm korda väiksem kui Euroopa Liidu riikides elavate esimese põlve sisse- ja väljarännanute osa. Mõnikord on sünnimaalt lahkunud eurooplaste suhtarvu peetud isegi liiga väikseks ja Euroopa Liidu konkurentsivõimet pärssivaks. Siiski haakub väljarännanute mõõdukas suhtarv hästi vaatega, mis seostab intensiivse väljarände rahvastikuloos varasema, Euroopas ammu seljataha jäänud etapiga.

Väljarännanute suurima suhtarvu poolest tõuseb joonisel 1.1.5 esile Luksemburg (16%), järgnevad Küpros (15%), Iirimaa (12%) ja Rumeenia (11%). Ida-Euroopa mandri ülejäänud osadega võrreldes kolm korda suurem väljarännanute suhtarv (9%) demonstreerib veel kord selle piirkonna rändeolukorra erinevust. Eestist lahkunute arv (6%) on Euroopa Liidu uute liikmesriikide keskmisest väiksem. Joonise alumisest, väikese väljarännanute suhtarvuga riike koondavast osast võib leida Hispaania ja kõik neli Euroopa suuremat riiki. Itaalia, Prantsusmaa, Saksamaa ja Ühendkuningriigi väljarändemäärade sarnasus (kõigil alla 3%) osutab võimalusele, et väljarände ulatus võib muude tegurite kõrval oleneda ka riigi suurusest ja elanike arvust. Kui see peaks paika pidama, siis on väikeriikide ees seisvad rändest johtuvad väljakutsed tõsisemad mitte ainult sisse-, vaid ka väljarände puhul (selle kasuks räägib statistiliselt oluline seosekordaja (0,48) riikide rahvaarvu ja väljarännanute osatähtsuse vahel).

Muudel põhjustel väärib tähelepanu Skandinaavia maade koondumine joonise alumisse ossa. Nimelt on Põhjala puhul tegemist Euroopa piirkonnaga, kus kodanike vaba liikumine riikide vahel on olnud võimalik juba üle 60 aasta. Põhjamaade kodanikel on alates 1954. aastast õigus töötada piirkonna teistes riikides ilma elamis- ja tööloata. Ometi ei ole Põhjala pikaajaline avatus piirkonnasisesele rändele koos Skandinaavia riikide omavahelise keelelise läheduse ja ühiskonnakorralduse sarnasusega toonud kaasa rahvastiku märkimisväärtset üle riigipiiride valgumist. Norra, Rootsi ja Taani kuuluvad Euroopa keskmisest madalama väljarännanute suhtarvuga

Joonis 1.1.5. Väljarännanute osatähtsus, Euroopa piirkonnad ja riigid, 2010. aasta loendusvoor



Allikas: Eurostat 2016, Euroopa riikide rahvaloendused, autorite arvutused.

riikide hulka (alla 3%). Soomes on see 1960. aastate töörende peegeldusena suurem, kuid mitte rohkem kui üks-kaks protsendipunkti. Väheste väljarände tõenäoline seletus on Põhjala ühiskondade väga kõrge heaolutase.

Põhja-Euroopa maadest lahkunutest asus kõige suurem osa (üle 60%) elama mõnda teise sama regiooni riiki, ligikaudu kolmandik piirkonnast väljarännanutest on siirdunud Euroopa lääneossa. Ka väljarändajad Lääne-Euroopa riikidest liikusid enamjaolt (üle kolme viieniku) sama piirkonna teistesse maadesse. Tähtsuset teine sihtkoht (alla kolmandiku väljarändajatest) on Lääne-Euroopast lahkujatele olnud Euroopa lõunapoolsed maad.

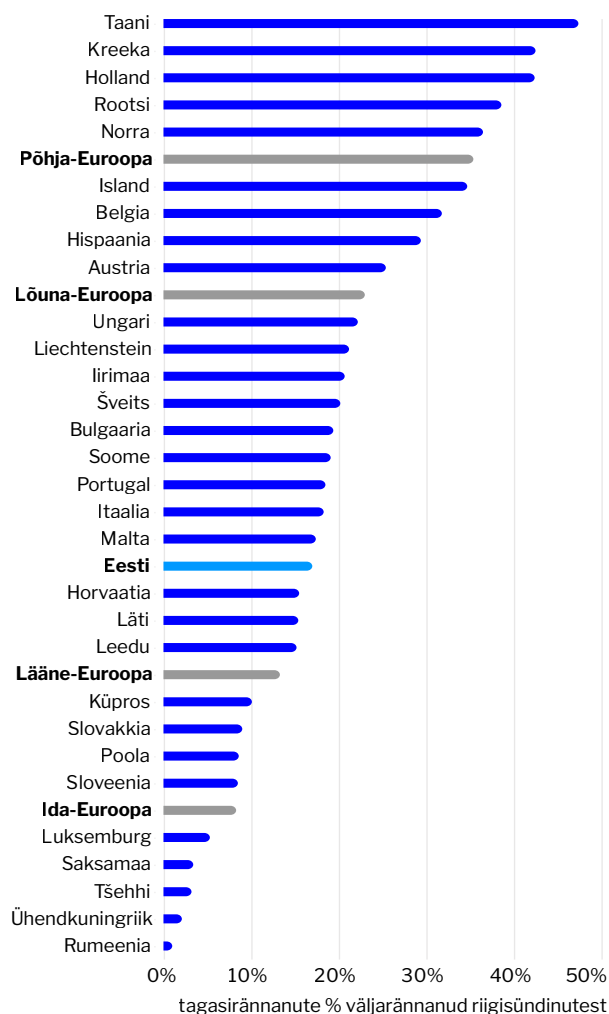
Lõuna- ja Ida-Euroopast lähtuva rände ühisjoon on tagasihoidlik oma piirkonna teistesse riikidesse siirdujate arv (vähem kui 10% väljarännanutest). Vahemere maade väljarännanutest on ligi 90% siirdunud mõnda Lääne-Euroopa riiki. Ka idaeurooplaste väljarände tähtsaim sihtkoht on olnud Lääne-Euroopa, kuid üle 20% Ida-Euroopast väljarännanutest on asunud elama Lõuna-Euroopasse. Põhjamaade osatähtsus rände sihtkohana piirdub idaeurooplaste puhul keskmiselt mõne protsendiga, erandi moodustab vaid Eesti oma Soome-suunalise rände tõttu.

Tagasirännanud

Rände kui rahvastikuprotsessi üks oluline omadus on sündmuste korduvus. Küsitlusuuringutest on teada, et näiteks Eestis vahetavad inimesed elukohta keskmiselt 5–6 korda elu jooksul, nooremates põlvkondades näib see arv suurenevat. Riikidevahelise rände kontekstis on sündmuste korduvus aluseks tagasirändele (väljarändele järgnev naasmine lähteriiki), edasirändele (edasiliikumine sihtriigist mõnda järgmisse riiki) ja ringrändele (korduvad lahkumised ja lähteriiki naasmised). Mitme autori arvamusel kohaselt on nüüdisaegse rände üks tunnusjoon eespool mainitud keerukama ruumilis-ajalise mustriga rännete sagenemine (Sheller, Urry 2006; Skeldon 2012).

Joonisel 1.1.6 esitatud andmete kohaselt on piirkondades tagasirände määr olnud kõrgeim Põhja-Euroopas (35%), kõige vähem naasid 21. sajandi alguskümnendil oma sünniriikidesse Ida-Euroopast pärit väljarännan-

Joonis 1.1.6. Tagasirände määr, Euroopa piirkonnad ja riigid, 2010. aasta loendusvoor



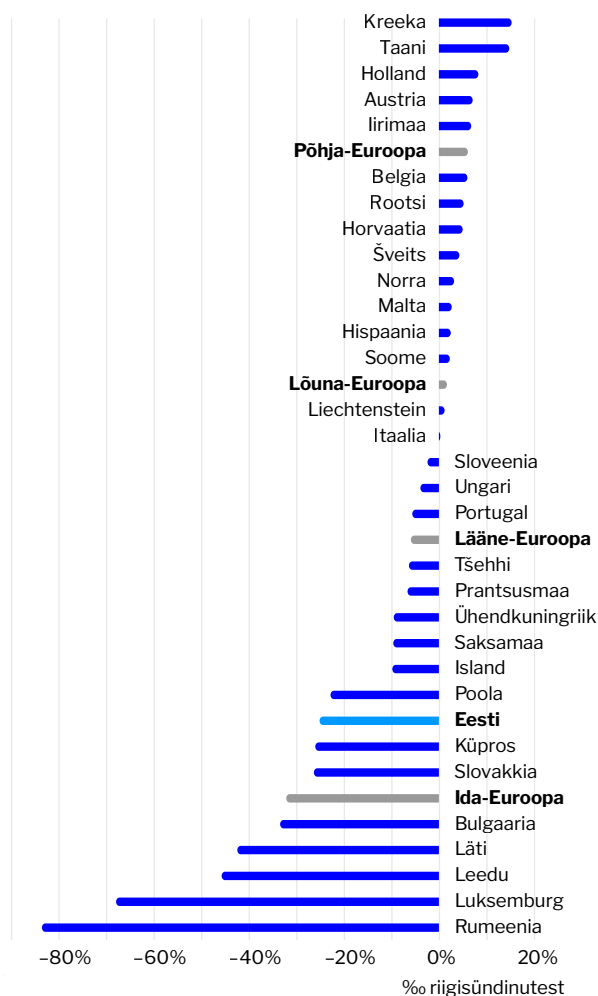
Allikas: Eurostat 2016, Euroopa riikide rahvaloendused, autorite arvutused.

Märkus. Prantsusmaa andmed puuduvad.

nud (8%). Riikide pingerea tipust võib leida Taani, kus sünniriiki naasnute osa ulatus 47%-ni. Kõige madalam tagasirännanute määr iseloomustas Euroopa Liidu riikidest aga Rumeeniat (1%). Eesti asub pingerea keskosa lähedal (17%), veidi eespool Lätist ja Leedust ning pisut tagapool Soomest. Tagasirände määrade võrdlemisel tuleb silmas pidada, et seda mõjutab eelnenud väljarände kestus. Euroopa Liidu uute riikide elanikud said piiranguteta liikumise võimaluse hiljem (6–7 aastat enne käsitluseluse loendusvahemiku lõppu), seega on neist riikidest lahkunud inimestel olnud koduriiki naasmiseks aega vähem. Samuti on tagasirände määra põhjal raske hinnata, kas väljaränne viib mingil konkreetsel ajavahemikul riigist rohkem inimesi ära kui tagasiränne neid tagasi toob.

Tagasirände ja väljarände suhet kajastab tagasirände määra täpsemalt igas riigis sündinute välja- ja tagasirände saldo. Positiivse saldokordaja puhul ületas riigisündinute tagasiränne ajavahemikul 2000–2011

Joonis 1.1.7. Riigisündinute välja- ja tagasirände saldokordaja, Euroopa piirkonnad ja riigid, 2010. aasta loendusvoor



Allikas: Eurostat 2016, Euroopa riikide rahvaloendused, autorite arvutused.

väljarännet, miinusmärgiline näitarv tähistab vastupidi olukorda (joonis 1.1.7). Kõrvutades riikide järjestust sel ja eelmisel joonisel, võib täheldada sarnasust (Pearsoni seosekordaja 0,57). Piirkondadest on Põhjala ainus, kus riigisündinute välja- ja tagasirände saldo pole negatiivne (kordaja +6‰). Erinevalt kogurahvastiku rändesaldost ei saa riigisündinute puhul suurt pluss-saldot tekkida, sest sünniriiki tagasi rännata saavad üksnes need, kes on varem välismaale siirdunud. Kõige suurem välja- ja tagasirände negatiivne saldo iseloomustab Ida-Euroopat (–32‰).

Joonisel esitatud saldonäitajad kehtivad kümnendi-pikkuse loendusvahemiku kohta, seega võib mõõdukalt hálvet pluss- või miinuspoolele pidada tasakaalule üsna lähedaseks olukorraks. Kui võtta tinglikeks piirideks +10‰ kuni –10‰ kümnendi kohta, siis jäi tasakaaluvööndist väljapoole kaks tagasirände ülekaaluga riiki (Taani ja Kreeka) ja üheksa väljarände ülekaaluga riiki, neist enamik Euroopa Liidu idaosast. Väljarände ülekaal oli suurim Rumeenias (–83,5‰), Eestis sündinute rändesaldoks kujunes –25‰. Euroopa Liidu ainsa uue liikmesriigina oli riigisündinute rändesaldo väikeses plussis Horvaatias. Huvitav on siinkohal fakt, et just Horvaatias on inimarengu indeks Ida-Euroopa riikidest kõige rohkem tõusnud.

Eespool kasutatud näitavude aseainena on tagasirände iseloomustamiseks mõnikord kasutatud ka tagasirändajate osatähtsust riiki saabujate hulgas. Näiteks Eestis on see suhtarv aastatuhande vahetusest alates märkimisväärselt tõusnud, viimastel aastatel on tagasirändajad moodustanud umbes poole kõigist Eestisse sisse- ja väljarändajatest. Riikide võrdlus näitab paraku seda, et tagasirändajate osatähtsusel pole tagasirände määraga olulist seost, riigisündinute rändesaldoga aga on seos koguni negatiivne. Tagasirändajad moodustasid riiki saabunudest kõige suurema osa (51%) Euroopa Liidu idapoolsetes maades, kus tagasiränne on Euroopa piirkondadest väikseim. Selle põhjuseks võib pidada seda, et Ida-Euroopa ei ole mujalt, sh väljastpoolt Euroopat pärit sisse- ja väljarändajate atraktiivne.

1.1.4. Kas ränne on demograafiliste väljakutsete lahendus?

Väga oluline on selgitada, milline on rände seos Euroopa ühiskondade ees seisvate demograafiliste probleemidega. Euroopa Komisjoni dokumentides käsitletakse peamiste rahvastikuarengust lähtuvate väljakutsena rahvastiku vananemist ja tööealise rahvastiku vähenemist (EC 2006). Nende suundumuste mõju hindamisel on komisjon lähtunud majanduslikust vaatenurgast. Demograafiliste muutuste ebasoovitavate tagajärgedena

nähakse majanduskasvu aeglustumist ja maksumaksjate ning maksutuludest toetatud rahvastikurühmade suhte halvenemist. Nende murede leevenduse üheks osaks peab komisjon sisse- ja väljarännet, mis tooks Euroopasse töö- ja väljastpoolt ja aitaks katta tööjõuvajakut nii suuremaid kui ka väiksemaid oskusi nõudvates valdkondades.

Rahvusvaheliselt tuntuima katse hinnata rände või met rahvastiku vananemise ja vähenemise mõju tasakaalustamisele tegi ÜRO rahvastikuosakond möödunud kümnendi algul (UN 2001). Töö hõlmas kaheksat riiki (Itaalia, Jaapan, Lõuna-Korea, Prantsusmaa, Saksa-maa, Venemaa, USA ja Ühendkuningriik) ning kaht piirkonda (Euroopa ja EL-15 riigid). Eesmärk oli selgitada rände maht, mis hoiaks aastani 2050 ära tööealiste arvu vähenemise ja kindlustaks eakate demograafilise ülalpeetavussuhte stabiilsuse (eakate demograafiline ülalpeetavussuhe näitab järeltööealiste arvu ühe tööealise kohta). Tulemused näitasid, et enamiku hõlmatud riikide puhul tuleks tööealiste arvu kahanemise vältimiseks sisse- ja väljarännet praegusega võrreldes tublisti suurendada, Euroopa kui terviku puhul ligi kolm korda (161 miljonit sisse- ja väljarändajat poole sajandi vältel). Eakate ülalpeetavussuhte senisel tasemel hoidmine rände abil aga oleks lihtsalt võimatu. ÜRO arvutuse kohaselt oleks see Euroopa kui terviku jaoks eeldanud 2000.–2050. aastail 1,35 miljardi migrandi saabumist (sic!).

Ülalpeetavussuhte rände abil muutumatusena hoidmise teeb võimatuks see, et ka riiki saabunud sisse- ja väljarändajad saavad iga aastaga vanemaks. Rände rahvastikku noorendav toime on seepärast ajutine, parimal juhul jätkub seda kolmeks-neljaks kümnendiks. Püsiva toime saavutamiseks peaks sisse- ja väljarändajate arv pidevalt kasvama, et uute tulijate üha suurem arv kaaluks üles varem saabunud rahvastiku vananemise. Rände piiratud võimet rahvastiku vananemist tagasi hoida kinnitavad ka muud andmed. Näiteks üleilmse rändearuande kohaselt oli 2015. aastal maailma rahvastiku mediaanvanus 30 aastat, ühest riigist teise rännanute keskmine vanus ulatus aga 39 aastani (UN 2016). Euroopa kogurahvastiku ja maailmajaos elava 76 miljoni sisse- ja väljarändaja mediaanvanus oli vastavalt 42 ja 43 aastat. Rände pikemas vaates ebaolulist mõju rahvastiku vanuskoostisele näitavad ka Euroopas alates 19. sajandi keskpaigast tänapäevani toimunud sisse- ja väljarännete analüüsid (Murphy 2016).

Kui eespool nimetatud tulemused panevad kahtluse alla sisse- ja väljarände suutlikkuse rahvastiku vananemisega seotud probleeme leevendada, siis teiselt poolt on tähelepanu juhitud ka rahvastikuvananemise mõju ülehindamisele kasutatavate näitajate lihtsakoelisuse tõttu. Nimelt võetakse rahvastikuvananemise ja ülalpeetavuse näitavude aluseks tavaliselt vanusrühmade proportsioonid, näiteks eakate ülalpeetavussuhte leitakse vanemate kui 65-aastaste ja 20–64-aastaste inimeste arvu suhtena. Sellise käsitluse puudus on asjaolu, et ülalpeetavusmäära arvutamisel kasutatud eärühmade piirid ei ole kooskõlas tööea tegelike vanuspiiri-

dega ja kaugeltki mitte kõik tööelised pole tegelikult majanduslikult aktiivsed. Hiljutises uurimuses näitasid Sanderson ja Scherbov (2015), et tööjätuvanuse tõusu ja hõive muutuste arvestamisel kujuneb eakate ülapeetavussuhte eelseisev suurenemine märgatavalt väiksemaks kui eärühmade proportsiooni põhjal võiks arvata.

Euroopa Komisjoni rahvastikuküsimusi käsitlevates dokumentides pole demograafiliste väljakutsetena nimetatud rahvaarvu vähenemist ega elanikkonna rahvuskoohtise teisenemist. Arvudelitel abil on tõestatud, et taastetasemest madalama sündimuse korral tekitab piisavalt kaua kestev sisseränne lõpuks olukorra, kus sisserändajad ja nende järeltulijad moodustavad sihtmaa rahvastikust enamuse (Espenshade jt 1982). Kas asjad ka tegelikult nii kaugele jõuavad, oleneb ühelt poolt sisserände mahust ja kestusest ning teiselt poolt sündimusest sihtmaades.

Empiiriliselts otsivad neile küsimustele vastust rahvastikuprognootsid, milles eristatakse rahvastikurühmi rahvuse või päritolu alusel. Euroopas on selliseid prognoose koostanud Hollandi, Taani, Norra ja Ühendkuningriigi statistikaasutused ning Eurostat, mitme riigi kohta on arvutusi teinud ka teadlased. Kõnealused prognoosid näitavad välispäritolu rahvastiku osa suurenemist kuni prognoosiperioodi lõpuni (enamasti on selleks aasta 2050). Ehkki üheski arvutustega hõlmatud Euroopa riigis ei jõudnud enamus- ja vähemusrahvastiku prognoositud suhe 21. sajandi keskpaigaks ümberpöörduamiseni, ei saa kõnealuses suunas liikumist siiski eitada. Ühendkuningriigis võib briti põlisrahvastik hoogsalt sisserände jätkudes muutuda vähemuseks 2070. aastatest alates. Austria, Belgia, Iirimaa, Hispaania ja Saksamaa kohta on ennustatud rändelist päritolu rahvastiku osatähtsuse tõusu 45–50%-ni 2060. aastateks (Lanzieri 2011). Ehkki prognoosid ei pruugi tegelikkuks saada, näitavad need siiski seda, milliseks võib kujuneda demograafiline tulevik ulatusliku sisserände jätkumisel mitmes Euroopa riigis.

Kokkuvõte

Euroopas leidis 20. sajandi keskpaigas aset pööre mitu sajandit kestnud väljarändelt sisserände ülekaalule. Esimestena jõudsid sellesse rändearengu uude etappi Lääne- ja Põhja-Euroopa riigid, Vahemere maades käivitus hoogne sisseränne sajandi lõpukümnendil. Paljudes Euroopa riikides on praeguseks sisuliselt välja kujunenud demograafiline rändesõltuvus, mille puhul sisserände otsene ja kaudne mõju on peamine või ainus rahvaarvu ning tööjõu kasvu alalhoidev või selle vähenemist vältiv tegur. Rahvastikuprognootsid näitavad, et sisserände lõppemisel pöörduks rahvaarv pärast 21. sajandi keskpaika aeglasele kahanemisele ka Põhja-Euroopas, mis on kontinendi kõige suurema

sündimusega piirkond (Eurostati andmetel oli summaarne sündimuskordaja 2014. aastal Põhjamaades keskmiselt 1,79 ja Euroopa Liidus keskmiselt 1,58 last ühe naise kohta).

Euroopa Liidus eristuvad oma rändeolukorra poolest idapoolsed liikmesriigid, mis on aastate jooksul loovutanud ühenduse muudele piirkondadele ligi kümme miljonit inimest. Ehkki vaba liikumist üle riigipiiride peetakse Euroopa Liidu üheks suursaavutuseks, juhatakse kirjan-duses tähelepanu ka Euroopa-sisese tasakaalustamata rände varjukülgedele (Ivanov 2009). Erinevalt väljaspool Euroopat asuvatest riikidest, kus rahvastik senini kasvab, iseloomustab Ida-Euroopat juba paarkümmend aastat demograafilise kasvupotentsiaali ammendumine. Selles olukorras süvendab ränne liidu idapoolsete riikide tööjõuvajakut, mis võib muuta rändeprotsessi osaliste ühise võidu maadevaheliseks nullsummamänguks. Euroopa Liidu mitu idapoolset riiki tasakaalustavad negatiivset liidusisest rändesaldot sisserändega ühendusse mittekuuluvatest sama piirkonna riikidest, mis kannatavad samuti depopulatsioonil all.

Alapeatükis saadud tulemused näitavad ka Euroopa väikeriikide avatust ja rände suuremat mõju neile. See tõsiasi paistab kehtivat nii sisse- kui ka väljarände puhul, sest väikeriike iseloomustab sagedamini ühelt poolt keskmisest suurem välispäritolu rahvastiku osa ja teiselt poolt kodumaalt lahkunute suhtarv.

Ka Eesti tõusis riikidevahelistes võrdlustes esile mitme tähelepanuväärse erijoonega. Alapeatükis käsitletud ajavahemikku tervikuna vaadeldes ei mahu Eesti pikemaajaline rändeareng ühegi piirkondliku mudeli piiridesse. Kuni okupatsioonilõpuni lähen-das plussmärgiline rändesaldo Eestil Põhja- ja Lääne-Euroopale. Iseseisvuse taastamisele järgnenud perioodil on Eesti rände puhul aga jälginud Ida-Euroopa arengu-joont, lähedus Põhjamaadele on selgesti täheldatav üksnes väljarände geograafias. Vaatamata 20. sajandi lõpul toimunud ulatuslikule tagasirändele hoiab Eesti välispäritolu rahvastiku osatähtsusest Euroopa Liidu riikide hulgas teist kohta. Järgnevates peatükkides peaks selguma, kuidas kajastuvad need jooned Eesti rände- ja lõimumispoliitika rõhuasetustes.

Euroopa Liidu kui terviku vaatenurgast on rahvastiku ränne liikmesriikide vahel üsna tagasihoidlik: käesoleva kümnendi algul elas väljaspool sünnimaad, teistes liikmesriikides kokku 4% liidu elanikest. Keskmisest väiksem on vastav suhtarv Skandinaavia riikides, mille elanikud on piiranguteta liikumisvabadust naabermaade vahel kasutanud juba üle 60 aasta. Põhjamaade kogemus näitab, et piiride avatusega ei pruugi kaasneda rahvastiku massilist valgumist üle riigipiiride isegi siis, kui riikide keeleline ja ajaloolis-kultuuriline lähedus loob selleks suurepärased eeldused. Eelnevaga haakub ka riigisündinute välja- ja tagasirände tasakaal kahes kolmandikus Euroopa Liidu riikides. See annab tuge seisukohtadele, mille kohaselt iseloomustab nüüdisaega

eluaegse ja pöördumatu rände asemel sageli lühema kestusega mobiilsus (Sheller, Urry 2006; Skeldon 2012).

Rahvastikuvananemisele saab rändel olla vaid selle mõju mõne aastakümne võrra edasi lükkav roll. Edukas kohanemine vananemisega – mis kujutab endast demograafilise nüüdisajastumise paratamatut kaasnähtust – eeldab ühiskonnalt mitmekülgsemat ja tõhusamat vastust kui sisseränne suudab pakkuda. Samal ajal on töökäte arvu vähenemist sisserände abil võimalik tõepoolest leevendada, vähemalt niikaua, kui maailmas leidub kiire rahvastikukasvuga või madalama heaolutasemega piirkondi. Selle tee kaaslane aga on rahvastiku koostise teisenemine.

Seniste rändesuundumuste jätkudes moodustaksid sisserännanud ja nende järeltulijad 21. sajandi teisel poolel mõnes Euroopa riigis põlisrahvastikuga arvuliselt võrreldava või isegi sellest suurema osa. Seda muutust on mõned rahvastikuteadlased nimetanud kolmandaks demograafiliseks üleminekuks, rõhutamaks selle sümboolset tähendust (Coleman 2006). Põlisrahvastiku vähemuse ennustamine võib tunduda tabloididemograafia, kuid alapeatükis esitatud rändelise rahvastiku osatähtsus näitab, et mitmes Euroopa riigis on üle poole teest selles suunas juba käidud. Edasine oleneb paljus sellest, kui avatuks sisserändele riigid eelseisvatel kümnenditel jäävad.

Tänu sõnad

Autorid tänavad Jaak Valget soovitude eest. Käesoleva alapeatüki alus on haridus- ja teadusministeeriumi rahastatud sihtteema SF0130018s11 toel tehtud uurimistöö.

Viidatud allikad

Coleman D. (2006). Immigration and ethnic change low-fertility countries: A third demographic transition. *Population and Development Review*, 32 (3): 401–446.

Espenshade, T. J., Bouvier, L. F., Arthur, W. B. (1982). Immigration and the stable population model. *Demography*, 19 (1): 125–133.

EC (2006). *Demographic future of Europe: from challenge to opportunity*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Eurostat. (2011). *Migrants in Europe: A statistical portrait of the first and second generation*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Eurostat (2016). Database (<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>).

Ivanov, S. (2009). Demographic and economic factors of labour supply: Long-term projections and policy options for France, Germany, Italy and the United Kingdom. *Vienna Yearbook of Population Research*, 7 (Special Issue on Impact of Migration on Demographic Change and Composition in Europe): 83–122.

Lanzieri, G. (2011). *Fewer, older and multicultural? Projections of the EU populations by foreign/national background*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Murphy, M. (2016). The effect of long-term migration dynamics on population structure in England & Wales and Scotland. *Population Studies*, 70 (2): 149–162.

Sanderson, W.C., Scherbov, S. (2015). Are we overly dependent on conventional dependency ratios? *Population and Development Review*, 41(4): 687–708.

Sheller, M., Urry, J. (2006). The new mobilities paradigm. *Environment and Planning A* 38 (2): 207–226.

Skeldon, R. (2012). Going round in circles: Circular migration, poverty alleviation and marginality. *International Migration*, 50 (3): 43–60.

UN (2001). *Replacement migration: Is it a solution to declining and ageing populations?* New York: United Nations.

UN (2015). *World population prospects: The 2015 revision, I: Comprehensive tables*. New York: United Nations.

UN (2016). *International migration report 2015. Highlights*. New York: United Nations.

Van Mol, C., De Valk, H. A. G. (2016). Migration and immigrants in Europe: A historical and demographic perspective. In Garcés-Mascareñas, B., Penninx, R. (eds.). *Integration processes and policies in Europe. Contexts, levels and actors*. Springer, 31–55.

1.2. Kas Eestis toimub rändepööre?

Välisrände suundumused 2000–2015

Alis Tammur, Allan Puur, Tiit Tammaru

Sissejuhatus

Ränne on viimase poolteise sajandi vältel mõjutanud väga ulatuslikult Eesti rahvaarvu ja rahvastiku koostist. 19. sajandi teisel poolel panid maarahvastiku kasv ja talurahvale liikumisvabaduse andmine aluse eestlaste esimesele suurele väljarändelainele. Järgmise, lahkujate hulga poolest küll väiksema rändelaine tekitas suur põgenemine 1944. aastal. Pärast Teist maailmasõda rändesuund muutus ja ligi poole sajandi vältel mõjutas Eesti rahvastiku arengut suur sisseränne. Iseseisvuse taastamine ja Euroopa Liiduga ühinemine muutsid veel kord rändesuunda ning käivitasid uue, järjekorras kolmanda väljarändelaine. 21. sajandil on Eesti rahvastikku hakanud taas rohkem mõjutama ka sisseränne.

Käesolevas alapeatükis keskendume rändes alates 2000. aastast toimunud muutustele ja püüame selgitada, kas Eestis on toimumas pööre väljarände ülekaalult sisserände ülekaalule. Eesti nüüdisrahvastiku põhiosa moodustavad kaks suurt rühma – eestlased ja nõukogude ajal Eestisse elama asunud, peamiselt vene emakeelega inimesed, nende lapsed ja lapselapsed. Varasemad uuringud on näidanud, et nende rühmade rändekäitumine ei ole ühesugune (Anniste, Tammaru 2014; Pungas jt 2015; Tammaru, Eamets 2015). Alapeatükis otsime vastust küsimusele, millised on olnud eestlaste ja teistest rahvustest eestimaalaste rändesuundumused 21. sajandil. Samuti selgitame, kuidas on viimase

poolteise aastakümne vältel muutunud Eesti välisrände geograafia. Tähelepanu on pööratud ka rändestatistika usaldusväärsusele, millest oleneb, kui täpsed on järel-
dused protsessi kohta.

1.2.1. Eesti rändearengu etapid 19. ja 20. sajandil

Oluline verstapost rahvastiku arengus on demograafiline üleminek, mille käigus asendub suure suremuse ja suure sündimusega traditsiooniline taastetüüp nüüdisaegsega, mida iseloomustab pikk eluiga ja väike laste arv. See pööre algab enamasti suremuse vähenemisest, millele järgneb teatud ajalise viivitusega sündimuse langus. Demograafilistes alusprotsessides toimuvate muutuste ebasünkroonsuse tõttu suureneb rahvaarv ülemineku käigus hüppeliselt, mis toob üldjuhul kaasa väljarände. Eestis toimus demograafilisest üleminekust kantud väljaränne 19. sajandi teisel poolel ja 20. sajandi alguses. 1897. aasta rahvaloenduse kohaselt elas Vene impeeriumis väljaspool Eesti piire umbes 110 000 eestlast, Eesti iseseisvumise ajal hinnati nende arvuks ligikaudu 200 000. Vähesel määral siirdus eestlasi enne Esimest maailmasõda ka teistesse riikidesse, eelkõige USA-sse. Mõõdukas väljaränne iseloomustas Eestit ka iseseisvuse esimesel kümnendil. Demograafilisest üleminekust tin-

gitud väljarände potentsiaal ammendus 1930. aastateks: sisse- ja väljarände vood tasakaalustusid ning kümnendi teisel poolel saavutas sisse- ja väljarände väikese ülekala.

Teine maailmasõda tõi Eesti rahvastikule raskeid kaotusi ja põhjustas uue, pealesunnitud rändelaine. 1944. aastal põgenes läände hinnanguliselt 80 000 inimest, küüditamised viisid Eestist ära üle 30 000 inimese. Ajavahemiku 1939–1944 pöördumatute inimkaotuste kogusuuruseks on hinnatud ligi 170 000 inimest (Rahi-Tamm 2005). Sõjaeelsega võrreldes vähendas rahvaarvu ka 1944. aasta piirimuutus.

Sõja, sundrännete ja piirimuutuse tõttu kaotati kõige suuremaid kaotusi Eesti vähemusrahvused: sakslased ja rootslased lahkusid Eestist, juudi kogukond hävis pea täielikult saksa okupatsiooni ajal, venelaste arv vähenes mitmekordselt Narva jõe taguste ja Petseri-maa valdade liitmisel Venemaaga 1944. aasta sügisel (Katus jt 2000). Selle tagajärjel suurenes eestlaste osa 1945. aastaks hinnanguliselt 97%-ni kogurahvastikust, viimasel sõjaeelse rahvaloendusel (1934) olid eestlased moodustanud 88%. Ainsaks vähemuseks, kelle järjepidevust Teine maailmasõda ja Eesti omariikluse kaotus täielikult ei katkestanud, olid venelased.

Uus ajajärk Eesti rändearengus algas pärast Teist maailmasõda: Eestist sai ligi pooleks sajandiks sisse- ja väljarände riik. Võrreldes teiste sarnases demograafilises arengujärgus olevate Euroopa maadega, iseloomustas Eestit sisse- ja väljarände varane käivitumine (alates 1944–1945) ning mitme asjaolu kokkulangemisest johtuv suur intensiivsus. Venemaal ja teistes Nõukogude Liidu slaavi rahvastikuga vabariikides oli sel ajal veel kiire rahvastikukasv, mis lõi eelduse väljarändeks teistesse Nõukogude Liidu osadesse, sealhulgas Eestisse.

Rännet võimendasid lähte- ja sihtmaa rahvaarvu väga suur erinevus ning tollane riiklik poliitika. Sisse- ja väljarännet põhjendati tööjõuvajadusega, kuid selle taga võis olla ka soov haarata uued territooriumid sisse- ja väljarännanute abil kindlamalt Nõukogude Liidu koosseisu. Tol ajal tähendas Eestisse saabumine liikumist Nõukogude Liidu piires. Eestisse tuldi peamiselt Venemaalt, algselt piiritagustelt aladelt (Pihkva ja Leningradi oblast), kuid hiljem järjest kaugematest paikadest. Kulu (1997) hinnangul oli aastatel 1940–1991 Eestisse asunute hulgas ka umbes 55 000 Venemaal elanud eestlast.

Eesti ja Nõukogude Liidu vahelist rännet iseloomustas saabunute suhteliselt madal paigastumise aste (Sakkeus 1996). Kõige intensiivsem oli sisse- ja väljaränne Eestisse vahetult Teise maailmasõja järgsetel aastatel, kui rändesaldo ületas 10 000 inimest aastas. Teine suurem sisse- ja väljarändelaine toimus 1960. aastatel. Sisse- ja väljarände ulatust näitab vahest kõige paremini sisse- ja väljarännanute osa kogurahvastikus: viimasel Nõukogude Liidu aegsel rahvaloendusel (1989) moodustasid väljaspool Eestit sündinud 26% rahvastikust. Euroopa riikides oli sisse- ja väljarännanute suhtarv tollal suurem üksnes Lätis ja Luksemburgis. Veelgi ulatuslikum oli sisse- ja väljarändest põhjustatud mõju

rahvaskoostise teisenemisele: ajavahemikus 1945–1989 suurenes teistest rahvustest eestimaalaste osa üle kümne korra, 3%-lt 38%-le. Nõukogudeaegse sisse- ja väljarände mõju ei piirdunud minevikuga, vaid ulatub arvuka välispäritolu rahvastiku kaudu nii tänapäeva kui ka tulevikku.

Järgmise, neljanda etapi algus Eesti rändearengus seostub iseseisvuse taastamisega: rände suund pöördus sisse- ja väljarändelt väljarändele ja rändesaldo muutus negatiivseks. Aastatel 1989–1994 lahkus Eestist üle 80 000 inimese, kõige intensiivsem väljaränne oli aastatel 1992 ja 1993. Tegemist oli valdavalt tagasirändega, sest lahkujate enamiku moodustasid sõjaväelased, nende pere- liikmed ja teised, kes eelistasid kodumaale naasmist Eestisse jäämisele. Lahkuti peamiselt Venemaale, kuid oli ka neid, kes leidsid võimaluse läände liikumiseks.

1990. aastatel toimus ka vähenenud sisse- ja väljaränne. 2000. aasta rahvaloenduse andmetel asus Eestisse eelnenud kümnendi vältel elama 8000 inimest, neist 1500 olid väljaspool Eestit, peamiselt endise Nõukogude Liidu aladel sündinud eestlased. Sisse- ja väljarände voolude kohta usaldusväärseid andmeid 1990. aastatest ei ole, mistõttu saab rände kohta üldistavaid hinnanguid anda vaid bilansimeetodil. See tähendab kahe rahvaloenduse – 1989 ja 2000 – rahvaarvu võrdlemist ja rahvaarvu kogumuutusest loomuliku iibe (sündide ning surmade arvu vahe) lahutamist. Kokku vähenes Eesti rahvastik 1989.–2000. aastail 12,3% võrra, sealhulgas negatiivse loomuliku iibe tõttu 2,5% ja negatiivse rändesaldo tõttu 9,8%. Eestlaste arv vähenes sel perioodil 3,4% võrra (2,3% miinusmärgilise loomuliku iibe ja 1,1% negatiivse rändesaldo tõttu). Teistest rahvustest eestimaalaste arvu langus ulatus 26,7%-ni (3,0% loomuliku iibe ja 23,7% rändesaldo tõttu). Nende muutuste tulemusena suurenes eestlaste osatähtsus Eesti kogurahvastikus aastatuhande vahetuseks 68%-ni.

20. sajandi teisel poolel on ränne olnud Eesti rahvaarvu kujunemisel suurema mõjuga tegur kui loomulik iibe (sündide ja surmade arvu vahe). Üksnes 1980. aastate teisel poolel ja 1990. aastate teisel poolel ületas rahvastiku loomulik iibe selgesti rändesaldot. Rändesaldo ja loomuliku iibe võrdluse puhul väärib rõhutamist, et peale saldost peegelduva rände otsemõju on tegelikult rändest kantud ka suurem osa sõjajärgsete kümnendite positiivsest loomulikust iibest. Eestisse saabuvad olid enamasti pereloomeeas, 20–30-aastased inimesed, kelle arvele langes üle kolme neljandiku 1950.–1980. aastate positiivsest loomulikust iibest. Need arvud räägivad Eesti suurest avatusest rände mõjudele juba alates 20. sajandi keskpaigast.

1.2.2. Välisränne 2000–2015

Käesoleva alapeatüki eesmärk on selgitada Eesti välisrände suundumusi aastatel 2000–2015. See ajavahemik eristub eelnevast mitme tunnusoone poolest. Sajandivahetuseks olid Eestis seljataha jäänud iseseisvuse taastamisega seotud järsud sotsiaalsed ümberkorraldused. Olid loodud ja toimima hakanud demokraatliku valitsemiskorra ning turumajanduse juurde kuuluvad uued institutsioonid, Eesti majandus oli pärast 1990. aastate algupoole järsku langust taas tõusule pöördunud. Lõpule oli jõudnud ka Nõukogude Liidu lagunemisele järgnenud tagasiränne. Statistika vallas langeb käsitlusperioodi algusesse 2000. aasta rahvaloendus, mis tegi inventuuri eelneva aastakümne ulatuslikest, kuid puudulikult dokumenteeritud rahvastikumuutustest. Aastatuhande alguseks oli hakanud taastuma ka üleminekuaja keerises katkenud rändestatistika, mis on järgneva käsitluse peamine alus.

Välisrände üldsuundumused

Eestis on alapeatükis käsitletud ajavahemikul rändestatistika aluseks olnud rahvastikuregistrile esitatavad elukohateated. Kooskõlas rahvusvahelise määratlusega käsitletakse välisrändena isiku välismaalt Eestis asuvasse elukohta sisse- või väljaregistreerimist, kui elukohavahetuse kestus on vähemalt üks aasta. Lühema kui 12-kuulise kestusega Eestis viibimine või äraolek isiku püsielukohta ei muuda ja seda rändestatistikas ei kajastata. Samast põhimõttest lähtub ka loendustel rakendatav püsielukoha määratlus, mis tagab eri allikatest pärineva teabe kooskõla.

Aastal 2015 läks statistikaamet rände ja rahvaarvu arvutamisel üle uuele metoodikale, mis põhineb registreeritud rändesündmuste asemel isiku erinevatesse registrisse jäetud mitmesuguste „elumärkide“ arvu kokkulugemisel (Tiit, Maasing 2016). Uus metoodika lähtub eeldusest, et kui isiku kohta tehakse Eesti registrites teatud regulaarsusega toiminguid, siis on alust arvata, et see isik ka elab Eestis. Ja vastupidi, kui isikuga seonduvaid toiminguid Eesti registrites ei tehta, siis on isik tõenäoliselt Eestist lahkunud. Sel põhimõttel arvutati Eesti elanike arv 2016. aasta alguses ning 2015. aasta sisse- ja väljarännanute arv. Uue metoodika abil saadud rändeandmed pole eelnevaga võrreldavad (Eestisse saabunud isikute arv suurenes 2014. ja 2015. aastal 3,9 korda ja Eestist lahkunute arv 2,8 korda), seetõttu tugineb käesolev alapeatükk 2015. aasta puhul endiselt rahvastikuregistrist saadud elukohavahetuste teabele.

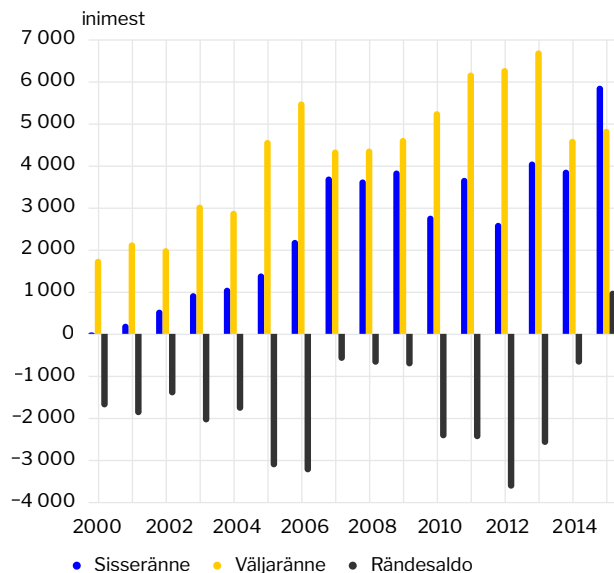
Joonis 1.2.1 esitab registripõhise sisse- ja väljarännete arvu ning välisrände saldo aastatel 2000–2015. Kokku saabus sel ajavahemikul Eestisse 40 900 ja lahkus 69 600 inimest. Aastast aastasse toimunud kõikumisi kõrvale jättes on nii sisse- kui ka väljaränne alates sajandivahetusest suurenenud. Seda näitab selgesti ajavahemikel 2000–2004, 2005–2009 ja 2010–2015 registreeritud aastakeskmise rännete arv, vastavalt 600, 4000 ja 3800 sisserännet ning 2400, 4700 ja 5900 väljarännet. Suurem kasv ajavahemike 2000–2004 ja 2005–2009 võrdluses seondub rändevõimaluste avarumisega Eesti Euroopa Liitu astumise järel, samuti võis teatud mõju olla rändejuhtude registreerimise paranemisel. Aastate 2005–2009 ja 2010–2015 kõrvutamine aga osutab, et sisse- ja väljarände kasvusuundumus pole Euroopa Liiduga ühinemise järel peatunud, vaid on jätkunud ka hiljem. Sisse- ja väljarände voogude mahu paralleelset suurenemist aitab osalt seletada asjaolu, et Eestisse saabujatest märgatava osa (viimastel aastatel ligi 50%) moodustavad siit varem välja rännanud inimesed.

Jooniselt nähtub, et väljarände suurenemisele järgneb mõne aastase viitajaga ka sisserände kasv. Väljarände ülekaal kahandas Eesti rahvaarvu käsitlusaluse ajavahemiku kokkuvõttes 28 700 inimese ehk 2% võrra. Alaperioodide 2000–2004, 2005–2009 ja 2010–2015 võrdlus rändesaldo selget muutumissuunda ei näita (aastakeskmised saldod on vastavalt –1800, –1700 ja –1800 inimest). Siiski on miinusmärgiline rändesaldo käsitlusvahemiku kolmel viimasel aastal järjepidevalt vähenenud. 2015. aastal jõudis saldo pärast veerandsajandilist vaheaega uuesti plusspoolele, seda enam kui 1000 inimese võrra. Ehkki ootus on õhus, on praegu veel pisut vara täie kindlusega öelda, et mõne aasta tagune ennustus Eestit ees ootavast rändepöördest (Tammaru, Eamets 2015) on tõeks saanud. Lõpliku vastuse sellele küsimusele annavad lähemad aastad, mille vältel selgub, kas rändesaldo jääb mitme aasta keskmisena plusspoolele, nulli lähedusse või väljarände mõõduka ülekaalu juurde.

Kahe esimesena nimetatud stsenaariumi poolt räägib mitu tegurit. Esiteks muutub peamises rändeeas, 20–40-aastaste inimeste arv Eestis iga aastaga väiksemaks, sest sellesse vanusrühma jõuavad 1990. aastatel ja hiljem sündinud väiksearvulised sünnipõlvkonnad. Seega on väljarändajate arv kahanemas juba ainuüksi Eesti elanike rändepotentsiaali vähenemise tõttu, nii nagu see juhtus iseseisvuse esimestel kümnenditel kahe maailmasõja vahel. Teiseks on viimase veerandsajandi vältel välismaale siirdunud märkimisväärt hulk eestimaalasi. Kui üks osa neist naaseb tulevikus Eestisse, suurendab see sisserännet. Kolmandaks on Eesti aregunäitajad 21. sajandi algusaastatega võrreldes märgatavalt paranenud, kasvanud on sissetulekud ja suurenenud heaolu. See on suurendanud Eesti atraktiivsust rände sihtriigina nii uutele saabujatele (eriti vähem arenenud riikidest) kui ka tagasirändajatele jõukamate

maadest. Neljandaks võivad rändepöörde toimumisele kaasa aidata muutused rändepoliitikas, mille eesmärk on hõlbustada Eestile vajalike oskustega inimeste saabumist (rändepoliitikat käsitleb järgmine alapeatükk).

Joonis 1.2.1. Sisse- ja väljaränne ning rändesaldo, Eesti, 2000–2015



Allikas: statistikaamet 2016, autorite arvutused.

Rände käsitlemisel tuleb tähelepanu pöörata ka andmete usaldusväärsusele. Teiste rahvaarvu mõjutavate sündmustega (sünnid ja surmad) võrreldes kipub osa rändejuhitudest ka Euroopa kõrgestiarenenud riikides registreerimata ja statistikas kajastamata jääma. Tüüpiliselt kannatab alaregistreerimise all rohkem väljaränne. Riiki saabuvad isikud peavad ennast erinevate toimingute (õpingud, töötamine, sotsiaaltoetuste taotlemine, eluaseme üürimine, pangakonto avamine jms) tegemiseks sihtmaa ametiasutustes ja registrites arvele võtma. Riigist lahkumisel selline vajadus aga tavaliselt puudub, tihti nähakse enda lahkumist ajutisena ega soovita elukohast väljaregistreerimisega nõrgendada sidemeid kodumaaga.

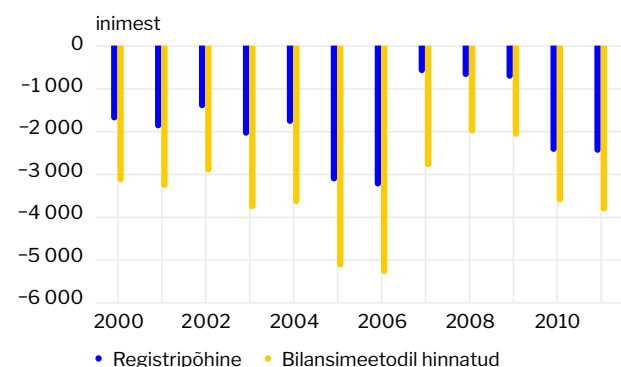
Eesti pole selle poolest erand, millest annab tunnistust Eesti ja sihtriikide rändestatistika kõrvutamine. Näiteks asub Eesti andmetel igal aastal Eestist Taani elama 20–50 inimest, Taani statistikaamet aga näitab, et Eestist saabub sinna 170–250 inimest. Väljaränne Rootsi kajastub Eesti andmetes (100–200 inimest) samuti mitu korda väiksemana kui Rootsi andmetes (500–600 inimest). Väljarände alaregistreerimise probleemi aitaks leevendada rändes osalevate isikute tuvasutamist võimaldavate andmete regulaarne vahetamine lähte- ja sihtriikide vahel. Paraku pole see levinud, üks takistus on ühtse isikukoodide süsteemi puudumine. Eestil on isikustatud rahvastikuandmete vahetus sisse seatud vaid Soome (aastast 2004) ja Leeduga (aastast 2013). See võimaldab neisse riikidesse suunduvat rän-

net jälgida korraga mõlema riigi registreerimissüsteemide põhjal (nt Soome püsielanikuks registreerimisel on võimalik isik Eestis lahkujaks märkida). Kuigi ligi kaks kolmandikku Eesti väljarändest suundub Soome ja on riikide kahepoolse andmevahetuse tõttu üsna hästi dokumenteeritud, on osa Eesti väljarändest joonisel 1.2.1 esitatud andmetes siiski kajastamata.

Rände alaregistreerituse mõju ulatust on võimalik hinnata 2000. ja 2011. aasta rahvaloendustele tuginedes. Nende kahe rahvastikuinventuuri abil täpsustas statistikaamet loendusvahemiku rahvaarvude aegrea. Sellele toetudes arvutasime bilansimeetodi abil (lahutades rahvaarvu iga-aastasest muutusest loomuliku iibe) rändesaldo, mis võtab arvesse ka registreerimata jäänud rändejuhid (joonis 1.2.2). Ajavahemiku 2000–2011 kokkuvõttes ulatus bilansimeetodil hinnatud negatiivne rändesaldo 42 100 inimeseni, keskmiselt vähendas väljarände ülekaal rahvaarvu veidi rohkem kui 3500 inimese võrra aastas. Võrreldes seda registripõhise rändesaldoga (kokku –22 700 ehk –1900 inimest aastas) on bilansimeetodil hinnatud saldo ligi 1,9 korda suurem. Kui eeldada, et rändesaldo erinevuse peamine põhjus on väljarände alaregistreeritus, siis vastab tulemusele umbes 30% loendusvahemikul 2000–2011 toimunud väljarännete registrisse kandmata jäämine. Registreerimata jäänud rännete arvessevõtmisel oleks negatiivse rändesaldo rahvaarvu kahandav mõju loendusvahemikul 2000–2011 olnud suurem kui negatiivse loomuliku iibe mõju.

Registripõhise ja bilansimeetodil hinnatud rändesaldo suuruse erinevusele vaatamata on nende ajaline dünaamika sarnane (kahe aegrea korrelatsioonikordaja on 0,95). Suundumuse suur sarnasus viitab sellele, et registreerimismääras (rahvastikuregistrisse kantud rändejuhitud osa kõigist toimunud rännetest) loendusvahemikul väga suuri nihkeid ei toimunud. Pärast 2011. aastat pole Eestis uut loendusel põhinevat rahvastikuinventuuri tehtud, seega polnud autoritel võimalik aastate 2012–2015 rändesaldot mitme erineva meetodiga hinnata. Võib siiski oletada, et radikaalset pööret rändejuhitud registreerimisel selle aja vältel toimunud pole.

Joonis 1.2.2. Registripõhine ja bilansimeetodil hinnatud rändesaldo, Eesti, 2000–2011



Allikas: statistikaamet 2016, autorite arvutused.

Seetõttu on võimalik, et ka viimastel aastatel on jäänud osa väljarändest registripõhises statistikas kajastamata. Kui see oletus tõele vastab, võib 2015. aasta positiivne rändesaldo olla tegelikult väiksem, kui joonisel 1.2.1 esitatud andmed näitavad.

Välisrände geograafia

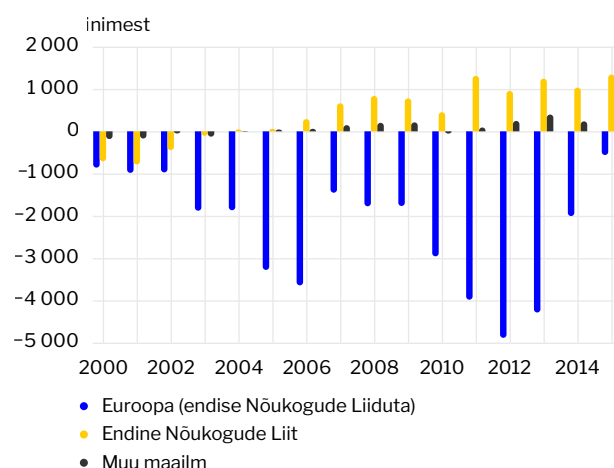
Tavapäraselt suundub riikidevaheline ränne madalama heaolu ja sissetulekute tasemega maadest kõrgema elatustasemega maadesse. Eriti intensiivseks võib ränne kujuneda, kui naabermaade elatustaseme kontrast on suur ja seda toetab lähteriigi kiire rahvastikukasv (nt Mehhiko ja USA). Maailmas kuulub Eesti väga kõrge inimarengu tasemega riikide perre, kuid samal ajal jääb selle rühma sees keskmiste hulka. See asetus määrab paljus Eesti praeguse rändegeograafia põhijooned. Eestisse tullakse eelkõige vähem arenenud (lähri)riikidest, millega meil on varem välja kujunenud rändesidemed. Eestist aga lahkutakse kõrgesti arenenud, meist heaolutaseme poolest eespool olevatesse riikidesse.

Ajavahemiku 2000–2015 kokkuvõttes moodustasid Eestisse sisse- ja väljarändajatest 58% Euroopa riikidest (ilma endise Nõukogude Liiduta) saabujad ja 32% endise Nõukogude Liidu riikidest tulijad. Väljastpoolt nimetatud kaht piirkonda pärit sisse- ja väljarändajate osa piirdus 10%–ga. Teistest maailmajagudest tuldi Eestisse sagedamini Aasiast (4%) ja Ameerikast (4%), Aafrikast ja Okeaanias saabujate suhtarv jäi kummagi puhul alla ühe protsendi. Riikide lõikes moodustasid sisse- ja väljarändajatest suurima osa Soomest tulijad (33% sisse- ja väljarändajatest), kellest enamiku moodustasid Eestisse tagasirändajad. Tähtsusetult teine päritolumaad oli Venemaa (22%).

Väljaränne Eestist oli aastatel 2000–2015 ülekaalult Euroopa-keskne. Teistesse Euroopa riikidesse (ilma endise Nõukogude Liiduta), valdavalt Euroopa Liidu riikidesse lahkunud moodustasid 85% väljarännanute. Endise Nõukogude Liidu riikide osa piirdus üheksa protsendiga. Maailma ülejäänud piirkondade osaks langes 4% väljarändest, kusjuures rohkem kui pool väljapoole Euroopat siirdunudtest rändas Ameerikasse, peamiselt USA-sse. Riikide võrdluses suundus peaaegu kaks kolmandikku kõigist väljarändajatest elama Soome. Peale geograafilise ja kultuurilise läheduse ning majandusliku ligitõmbavuse on Soome sedavõrd kõrge osatähtsuse kujunemisele ilmselt kaasa aidanud ka kahe riigi rahvastikuregistrite üle tosina aasta toimiv infovahetus, mis tagab Soome-suunalise väljarände täielikuma kajastatuse muude riikidega võrreldes. Väljarände sihtriikide järjestuses on teisel kohal Venemaa (7%), järgneb Ühendkuningriik (6%).

Sisse- ja väljarände geograafia erinevuse tõttu pole Eesti rändesaldo erinevate piirkondadega ühesugune. Rände tõttu kaotab Eesti rahvastikku väga kõrge heaolutasemega Euroopa riikidele, ajavahemiku 2000–2015

Joonis 1.2.3. Rändesaldo lähte- ja sihtpiirkondade kaupa, Eesti, 2000–2015



Allikas: statistikaamet 2016, autorite arvutused.

kokkuvõttes ulatus negatiivne rändesaldo Euroopa maadega (ilma endise Nõukogude Liiduta) –37 100 inimeseni. Endise Nõukogude Liidu riikidega on Eesti rändesaldo olnud positiivne, neist maadest lähtuv sisse- ja väljaränne on 21. sajandi algusest suurendanud Eesti rahvaarvu kokku 7000 inimese võrra. Samuti jääb 1300 inimese võrra plusspoolele rändesaldo maailma ülejäänud piirkondadega. Joonis 1.2.3 esitab kõnealuse kolme piirkonna rändesaldo dünaamika ajavahemikul 2000–2015.

Andmetest nähtub, et Euroopa riikidega on rändesaldo olnud negatiivne kõigil aastatel. Miinusmargiline rändesaldo suurenes järsult pärast Eesti ühinemist Euroopa Liiduga (2005–2006). Negatiivne saldo suurenes teist korda aastatel 2010–2012, kuid sellele järgnes vähenemine senini madalaimale tasemele (–560 inimest 2015. aastal). Rändesaldost endise Nõukogude Liidu riikidega nähtub Eesti kui rände sihtkoha atraktiivsuse suurenemine. Kui veel möödunud kümnendi alguses ületas neisse riikidesse lahkunud inimeste arv sealt saabujate arvu, siis alates 2004. aastast võib täheldada positiivse rändesaldo suurenemist. Alates aastast 2011 on Eesti rändesaldo endise Nõukogude Liidu maadega olnud igal aastal plusspoolel 1000 või enama inimesega. 2005. aastast on valdavalt plusspoolel olnud ka rändesaldo muu maailmaga. Selle muutuse taga seisab suurenenud sisse- ja väljaränne Aasia riikidest, peamiselt Hiinast ja Indiast, mis ületab väljarännet USA-sse ja Austraaliasse.

Rändesaldo suundumused geograafiliste piirkondade lõikes aitavad paremini mõista ka võimaliku rändepöörde alust. Rändepöördel on kõige suurem tõenäosus teoks saada siis, kui seda toetab ühelt poolt miinusmargilise rändesaldo vähenemine Euroopa Liidu teiste maadega ja teiselt poolt mõõdukalt positiivne saldo kolmandate riikidega.

Eestlaste ja teistest rahvustest eestimaalaste ränne

Rahvaarvu kõrval mõjutab ränne oluliselt ka rahvastiku koostist. Kõige aktiivsemalt rändavad nooremas täiskasvanueas inimesed, seega hoogustab väljaränne lühemas ja keskmises vaates rahvastiku vananemist, seevastu sisseränne aitab vananemist edasi lükata. Palju on räägitud ka sellest, et Ida-Euroopa riigid kaotavad Euroopa teistele piirkondadele väljarände tõttu just kõrgemalt haritud ja paremate oskustega töötajaid. Eesti eristub sellest üldpildist üsna selgesti: meilt lahkujate seas on ülikooliharidusega inimesi olnud vähem ja põhiharidusega inimesi rohkem kui rändeealistes vanusrühmades keskmiselt (Tammaru, Eamets 2015). Varasemad uuringud on näidanud ka seda, et rändes on märkimisväärsed erinevusi rahvuse alusel. Eesti 21. sajandi rändesuundumusi pole rahvuste lõikes süstemaatiliselt analüüsitud, käesolev kirjutis püüab kõnealust lünka teataval määral täita.

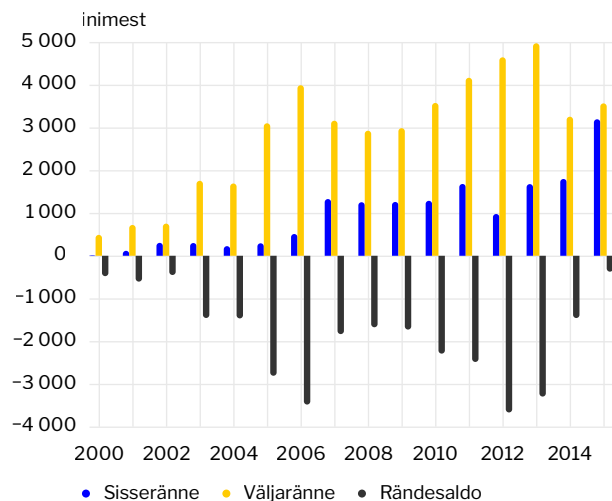
Erinevalt sünniriigist või kodakondsusest põhineb rahvus inimeste enesemääratluse ja samastumise teatud rühmaga, tavaliselt seovad samasse rahvusse kuuluvaid isikuid ühine keel, kultuuritraditsioonid ja mitmesugused muud jooned. Rahvuste kui ühiskonnanahtuse statistiline kajastamine pole riigiti ühesugune. Nii on ingliskeelsetes maades ja mitmerahvuselise elanikkonnaga impeeriumidest väljakasvanud riikides etnilist enesemääratlust peegeldava teabe kogumisel pikaajalised traditsioonid, mitmes mandri-Euroopa riigis aga puudub asjaomane praktika (Haug 2000).

Rändeaastu esitab teabe kogumisele rahvuste kohta uusi väljakutseid, sest suureneb nende inimeste hulk, kelle vanemad kuuluvad eri rahvusesse ja kelle jaoks rahvus ei pruugi olla üheselt arusaadav ega määratletav tunnus. Neile väljakutsetele vaatamata pole siiski märgata, et teavet rahvuste kohta järjepidevalt kogunud riigid oleksid hakanud sellest loobuma.

Eestis on raskused rahvuse määratlemisel olnud suhteliselt väikesed, näiteks 2011. aasta loendusel jäi vastav teave saamata vaid 0,1%–lt elanikest. Probleem rahvuste statistika kogumisel on Eestis pigem korralduslikku laadi. Nimelt ei ole ametiasutused välja töötanud süsteemi, mis tagaks Euroopa Liidu riikidest saabu-vate isikute teabe süstemaatilise registritesse kandmise, peale rahvuse kehtib see näiteks ka perekonnaseisu ja hariduse kohta (Puur jt 2015). Käesoleva analüüsi tarbeks kombineeriti sisse- ja väljarändajate rahvuse määramiseks isikupõhist teavet mitmest allikast (2000. ja 2011. aasta rahvaloendused, rahvastikuregister, sünnikaardid, surmakaardid). Töö tulemusena õnnestus selgitada 91% ajavahemikul 2000–2015 elukohariiki vahetanud isiku rahvus (väljarännanute 97% ja sisserännanute 82%). Nende puhul, kelle rahvust ei õnnestunud kindlaks teha, on kasutatud kodakondsuse teavet.

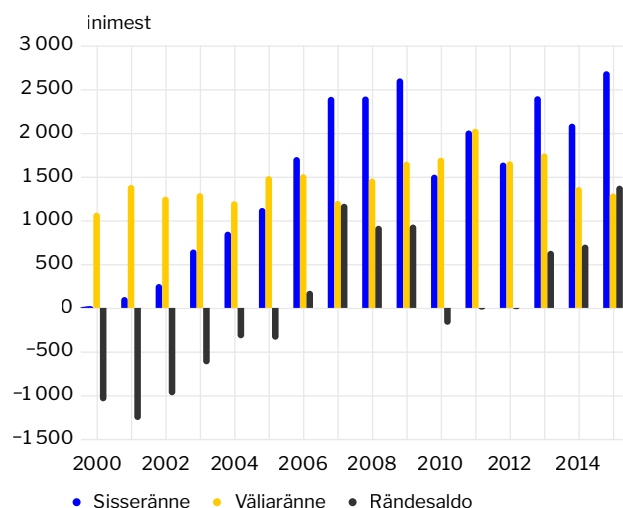
Joonisel 1.2.4 ja 1.2.5 on võrreldud eestlaste ning teistest rahvustest isikute sisse- ja väljarännet ning rändesaldot ajavahemikul 2000–2015. Perioodi kokkuvõttes oli eestlaste registreeritud väljaränne 45 700 ja sisseränne 16 200 inimest, negatiivne rändesaldo ulatus 29 500 inimeseni. Eestlased moodustavad Eesti kogurahvastikust enamuse, seega sarnaneb eestlaste rändedünaamika eespool käsitletud kogurahvastiku suundumustega. Nii suurenes eestlaste väljaränne märgatavalt pärast Eesti ühinemist Euroopa Liiduga. Lahkujate arvu mõningasele vähenemisele (umbes veerandi võrra) 2000. aastate teisel poolel järgnes käesoleva kümnendi algupoolel uus tõus. Eestlaste väljaränne saavutas kõrgpunkti 2013. aastal, kui registreeriti peaaegu 5000 inimese lahkumine. Käsitusperioodi lõpul vähenes iga-aastane välismaale siirdujate arv taas 3000

Joonis 1.2.4. Eestlaste sisseränne, väljaränne ja rändesaldo, Eesti, 2000–2015



Allikas: statistikaamet 2016, autorite arvutused.

Joonis 1.2.5. Teiste rahvuste sisseränne, väljaränne ja rändesaldo, Eesti, 2000–2015



Allikas: statistikaamet 2016, autorite arvutused.

piirimaile, mis näib olevat eestlaste nüüdisaegse väljarände alampiir. Sellest väiksemaks pole eestlastest väljarändajate arv kahanenud ka hoogsa palgakasvu ja kõrge tööhõive aastatel.

Ka eestlaste sisseränne on aastate jooksul suurenenud. Suurema osa kõnealusest rändevoo moodustavad kodumaale naasvad inimesed, seega peegeldub saabujate arvus eelneva väljarände dünaamika. Eestlaste rändesaldo on väljarände ülekaalu tõttu püsinud kogu käsitlusvahemiku vältel miinuspoolel, kuid aastatevahelised erinevused rändest tingitud rahvastikukao suurus on olnud muljetavaldavad, ulatudes –3700 inimesest (2012) –400-ni (2015). Kõikumiste ulatuse tõttu on keeruline ennustada, milliseks – mõõdukalt negatiivseks, nullilähedaseks või mõõdukalt positiivseks – kujuneb eestlaste rändesaldo eelseisvatel aastatel. Aastal 2015 toimunud negatiivse rändesaldo rekordväikeseks kahanemise taga võib märgata kahe teguri mõju kokkulangemist. Neist üks oli varasemast rekordsuurest väljarändest kantud naasevrände hoogustumine, teine oli väljarändajate arvu langus aastatel 2014 ja 2015 kümnendi madalaimale tasemele. Niisugust mõjude kokkulangevust esineb harva, seega ei pruugi eestlaste negatiivse rändesaldo vähenemine järgnevatel aastatel senises tempos jätkuda.

Teistest rahvustest sisse- ja väljarändajate arvu dünaamika annab tunnistust Eestis viimase poolteise kümnendi vältel toimunud nihetest rändeprotsessides. Jooniselt 1.2.5 ilmneb, et toimunud muutuse oluline kandja on olnud teistest rahvustest isikute sisserände suurenemine. Kui aastatel 2000–2004 saabus Eestisse keskmiselt vähem kui 400 teistesse rahvustesse kuuluvat sisserändajat, siis ajavahemikus 2005–2009 ja 2010–2015 ületas aastakeskmise teistest rahvustest sisserändajate arv 2000 piiri. Sisserände esimese kõrgperioodina eristub selgesti majandusbuumi aeg möödunud kümnendi keskpaigas, kuid 2015. aasta (2700 saabujat) on toonase taseme ületanud.

Teistest rahvustest eestimaalaste väljaränne on muutunud vähem, kusjuures lahkujate arvu mõõduka kasvule on ilmselt peamise tegurina kaasa aidanud just sisserände suurenemine. Rändevoo gudes toimunud muutuste koosmõjul on teiste rahvuste rändesaldo pöördunud negatiivsest valdavalt positiivseks. Alates 2006. aastast, kui sisserände ülekaal esimest korda ilmnis, on ränne suurendanud teistest rahvustest Eesti elanike arvu keskmiselt 700 võrra aastas. Käsitlusvahemiku viimasel aastal ulatus positiivne rändesaldo 1400 inimeseni.

Teistest rahvustest rändajate puhul väärib tähelepanu ka saabujate ja lahkujate erinev seos Eestiga. Kui saabujate hulgas annavad tooni uussisserändajad, siis Eestist lahkujate seas on ülekaalus nõukogudeaegsed sisserändajad ja nende järeltulijad. Seega uuendab ränne teatud määral ka teistest rahvustest eestimaalaste koosseisu, ehkki voogude mahtu arvestades on mõju suhteliselt tagasihoidlik.

Kokkuvõte

Käesoleva alapeatüki eesmärk oli selgitada, millised on olnud Eesti välisrände peamised suundumused 21. sajandi algusest praeguseni. Kuigi demograafilises mõõtkavas võib käsitluselust ajavahemikku pidada üsna lühikeseks, mahub Eestis nende poolteise aastakümne sisse 1990. aastate järsu ühiskonnamuutuse kaugemale seljataha jätmine, heaolu suurenemine ja süvenev lõimumine Euroopa suunal. Niisugune areng moodustab rändeprotsesse vorminud ühiskondliku tausta.

Tulemused näitavad riikidevahelise rände märgatavat suurenemist mõlemal suunal. Sisserände hoogustumist võib mõtestada kui Eesti avatuse suurenemist maailmale ja atraktiivsuse kasvu mujalt saabujatele. Väljarändes võib seevastu näha maailma jätkuvat arenemist Eestile, mille peegeldus on riikidevahelise rände võimaluste lihtsustumine ja nende kasutamine.

Rände mõju Eesti rahvaarvule on ajavahemiku 2000–2015 kokkuvõttes olnud negatiivne: registreeritud väljarände ülekaalu tõttu vähenes Eesti rahvaarv kokku 29 000 inimese ehk 2% võrra. Bilansimeetodil põhineva hinnangu kohaselt võis Eestis loendusvahemikul 2000–2011 jääda registreerimata umbes 30% väljarändejuhtudest. Seda arvestades võib rändest põhjustatud rahvastikukadu olla mainitust mõnevõrra suurem, ületades negatiivse loomuliku iibe mõju. Tähelepanuväärse muutusena ületas registreeritud sisserändajate arv käsitlusperioodi viimasel aastal (2015) väljarändajate arvu. Rohkem kui 1000 inimese võrra plusspoolele ulatunud rändesaldo andis põhjuse küsida, kas tegemist on pöördega, mis paneb lõpuks punkti rohkem kui veerand sajandit kestnud ajajärgule, mille vältel on ränne kahanenud Eesti rahvaarvu enam kui 180 000 inimese võrra.

Käesoleva inimarengu aruande jaoks tehtud analüüsi tulemused lubavad rändepööret üsna tõenäoseks pidada. Seda toetavad ka nende ridade kirjutamise ajal avaldatud esialgsed andmed 2016. aasta kohta, mille kohaselt oli kõnealuse aasta sisseränne samuti väljarändest suurem. Rahvusrühmade rändesuundumuste võrdlus näitab, et rändepöörde ajastus ja sisu võib eestlaste ja teisest rahvusest eestimaalaste puhul erineda. Teiste rahvuste puhul toimus pööre väljarändelt sisserände ülekaalule juba kümmekond aastat tagasi. Alates aastast 2006, mil kõnealuse rühma rändesaldo esimest korda positiivseks muutus, on Eestisse saabunud keskmiselt 700 teistest rahvustest inimest aastas rohkem kui siit välismaale siirdunud. Eestlastel pole rändesaldo seni positiivseks muutunud.

Ametlikus statistikas rändeandmeid (erinevalt muust rahvastikuteabest) rahvuste lõikes ei avaldata, seetõttu on toimunud pööre jäänud ühiskonnas märkamata. Saadud tulemus võib esmapilgul näida vastuolus mõne varasema uuringuga, mille järgi teisest rahvusest eestimaalaste väljarände intensiivsus on eestlaste

oma ületanud (Pungas jt 2015; Tammaru, Eamets 2015). See vastuolu tuleneb peamiselt asjaolust, et varasemate uuringute aines piirdub 21. sajandi esimese kümnendiga, kui rändepööre oli alles toimumas ega olnud seetõttu loendusvahemikku 2000–2011 hõlmavates kokkuvõtetes veel selgesti nähtav. Alapeatüki rändeevoogude geograafiat käsitlevad tulemused lubavad lisada, et pöördpeamised kandjad on endise Nõukogude Liidu riikidest, eelkõige Venemaalt ja Ukrainast lähtuva siserände suurenemine ning neisse maadesse lahkujate arvu vähenemine.

Eestlaste puhul samalaadsest muutusest sisse- ja väljarände vahekorras veel rääkida ei saa, ehkki negatiivse rändesaldo suurus on mitmel viimasel aastal tublisti vähenenud. On võimalik, et eestlaste jaoks seisnebki rändepööre väljarände ülekaalu vähenemises ja pigem nullilähedase kui märkimisväärselt plusspoolele ulatuva rändesaldo kujunemises. Sellisele arenguvõimalusele osutavad ka Euroopa jõukamate riikide analüüsid, milles on eristatud elukohariigi kodanike ja välisriikide kodanike rännet. Näiteks van Daleni ja Henkensi (2007) andmetel oli Austria, Belgia, Hollandi, Norra, Rootsi, Taani, Šveitsi ja Ühendkuningriigi kodanike rändesaldo 21. sajandi algul negatiivne, ehkki üldine sisse- ränne neisse riikidesse ületas suure hulga välismaalaste saabumise tõttu märkimisväärselt väljarännet.

Alapeatükis esitatud tulemused juhivad tähelepanu ka rändeteabe usaldusväärsuse tähtsusele. Selle tagamine pole Eestile ainuomane väljakutse, vajadust rändeteabe kvaliteedi parandamiseks üleilmselt panustada rõhutab näiteks hiljuti ajakirjas *Science* ilmunud juhtivate rändeteadlaste artikkel (Willekens jt 2016). Väikese ja välismõjudele avatud ühiskonna tõttu peaks ajakohane rände- ning rahvastikuteave olema Eesti jaoks põhiküsimus. Lähiaastate ülesanne sellel teel on edukalt korraldada 2020. aasta rahvaloendus, millelt oodatakse sisukat ja täpset inventuuri käimasoleva kümnendi rände- ja rahvastikumuutustest.

Tähelepanekuid lõpulejõudnud metoodikatööst. *Akadeemia*, 27 (2–3): 266–282, 421–451.

Rahi-Tamm, A. (2005). Inimkaotused. In Salo, V. (toim.). *Valge raamat. Eesti rahva kaotustest okupatsioonide läbi 1940–1991*. Tallinn. Eesti Entsüklopeediakirjastus: 27–50.

Sakkeus, L. (1996). Estonia. In Freijka, T. (ed.). *International migration in Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States*. New York and Geneva: United Nations: 57–68.

Statistikaamet (2016). Andmebaas. (<http://www.stat.ee/andmebaas>).

Tammaru, T., Eamets, R. (2015). Nüüdisaegne väljaränne: ulatus, põhjused ja mõjud Eesti arengule. Eesti Inimarengu aruanne 2014/2015: 109–117.

Tiit, E.-M., Maasing, E. (2016). Residentsuse indeks ning selle rakendamine loendusel ja rahvastikustatistikas. Eesti Statistika Kvartalikirj, 3: 53–73.

Van Dalen, H. P., & Henkens, K. (2007). Longing for good life: Understanding emigration from a high-income country. *Population and Development Review*, 33 (1): 37–65.

Willekens, F., Massey, D., Raymer, J., Beauchemin, C. (2016). International migration under the microscope. Fragmented research and limited data must be addressed. *Science*, 352 (6288): 897–899.

Viidatud allikad

Anniste, K., Tammaru, T. (2014). Ethnic differences in integration levels and return migration intentions: A study of Estonians in Finland. *Demographic Research*, 30 (13): 377–412.

Haug, W. (2000). National and immigrant minorities: problems of measurement and definition. *Genus*, 56 (1–2): 133–147.

Katus, K., Puur, A., Sakkeus, L. (2000). The demographic characteristics of national minorities in Estonia. In: Haug, W., Compton, P., and Courbage, Y. (eds.). *The demographic characteristics of national minorities in certain European states 2*. Strasbourg: Council of Europe Publishing: 29–92.

Kulu, H. (1997). *Eestlaste tagasiränne 1940–1989*. Helsinki: University of Helsinki.

Pungas, E., Täht, K., Realo, A., Tammaru, T. (2015). Does ethnicity matter in intentions to study abroad? Analysis of high-school students in Estonia. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41 (14): 2376–2365.

Puur, A., Sakkeus, L., Aben, S. (2015). Rahvaloendus teelahkmel.

1.3. Rändepoliitika suundumused Euroopa Liidus ja Eestis

Helina Maasing, Eva-Maria Asari

Sissejuhatus

21. sajandit nimetatakse rändeajastuks, sest inimeste arv, kes elavad väljaspool sünniriiki, on kerkinud kõigi aegade kõrgeimale tasemele. ÜRO andmetel on see arv ajavahemikul 1990–2015 suurenenud 190 miljonilt 244 miljonile, ehk 2,8%–lt 3,3%–le maailma rahvastikust. Tähelepanuväärsed nihked toimuvad ka rahvusvahelise rände geograafias. Kui veel hiljuti suundus suurem osa rahvusvahelisest rändest arenguriikidest arenenud riikidesse, siis praeguseks on sellele järele jõudnud „globaalse lõuna“ riikide vahel toimuv ränne. Rändevoo geograafia muutub maailmamajanduse muutumise alusel, mistõttu Euroopa ja Põhja-Ameerika kõrval on sisserändajad üha enam avastamas kiiresti kasvavaid majandusi mujal. Sellele vaatamata on Euroopa endiselt peamine rände sihtkoht: koos kontinendisiseste rändajatega elab Euroopa riikides ligi 76 miljonit sisserändajat.

Rahvusvaheliste rändajate lisandumise ja ühiskondade suureneva avatuse tõttu on rände haldamine muutunud riikidele varasemast olulisemaks küsimuseks. Arenenud riikide, sh Euroopa Liidu (EL) jaoks tähendab see eelkõige väljakutset, kuidas soodustada soovitud oskustega sisserändajate vastuvõtmist ja piirata samal ajal vähem soovitud tulijate saabumist. Sel taustal otsib käesolev alapeatükk vastuseid kahele küsimusele. Esiteks, millised on EL-i sisserändepoliitika põhijooned? Teiseks, milline on Eesti rändepoliitika ning kuidas

see on alates iseseisvuse taastamisest muutunud? Enne põhiküsimuste juurde asumist annab alapeatükk põgusa ülevaate rändepoliitika laiemast tervikust.

1.3.1. Rändepoliitika valdkonnad ja väljakutsed

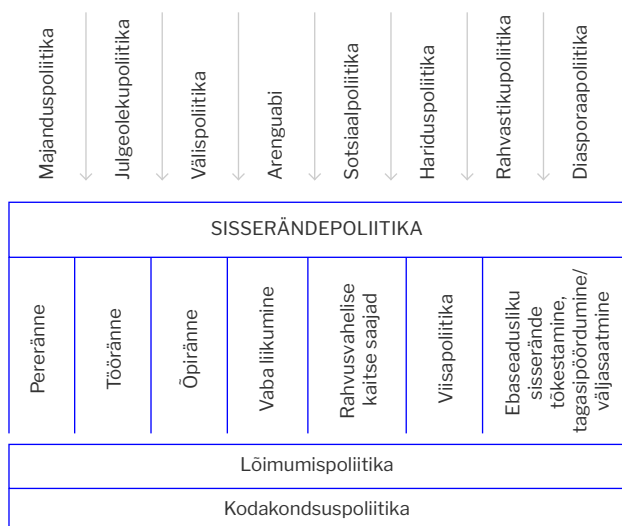
Rahvusvaheline ränne tähendab inimeste alaliselt (vähemalt 12 kuuks) ühest riigist teise elama asumist. Lähemas vaates hõlmab see nähtus paljusid alaprotsesse olenevalt rände suunast (sisse- ja väljaränne), liigist (tööränne, õpiränne, pereränne, sundränne), elukohavahetajate kutseoskustest (oskus- ja lihttöötajate ränne) ja muudest asjaoludest. Rände tulemusena kujuneb sisserännanute ja nende järeltulijate vastuvõtvates riikides välispäritolu rahvastik, lähteriikide seisukohalt moodustavad väljarännanud ja nende järelpõlv aga diasporaa.

Rändepoliitika on erinevate meetmete kogum, mille eesmärk on mõjutada rändeprotsesse soovitud suunas. Demokraatlikes, sh EL-i riikides tähendab see keskendumist eelkõige sisserändele, reguleerides sisserändajate arvu, päritolu ja koosseisu (Czaika, de Haas 2013). Väljarände reguleerimiseks otsesid piiravaid meetmeid demokraatlikud riigid ei rakenda, mistõttu riigist lahkumist on võimalik mõjutada üksnes kaud-

selt, nt majandusarengu edendamise ja sotsiaalse heaolu suurendamisega.

Rändeprotsesside mitmekesisuse tõttu on rännet kaudselt mõjutavate meetmete ulatus lai, hõlmates majanduslikke (nt töäjõu), õiguslikke (nt kodakondsuse), kultuurilisi (nt kohanemine, lõimimine), julgeoleku (nt terrorism, kuritegevuse tõkestamine) ja muid aspekte. Nende meetmete rakendamise mõju sisse- või väljarände võib kokkuvõttes osutada isegi suuremaks kui otsene rändepoliitika. Näiteks piirikontrolli mõjutavad julgeoleku küsimused, välistöäjõu riiki lubamise tingimused arvestavad ettevõtete vajadust töäjõu järele ja tööturu üldist olukorda, välistudengite ränne on tingitud ülikoolide rahvusvahelistumisest jne. Otsest reguleerib rändepoliitika seaduslikku sisserännet, ebaseadusliku sisserände tõkestamist, tagasipöördumise, rahvusvahelise kaitse ja viisa küsimusi. Joonisel 1.3.1 on kujutatud sisserändepoliitika otseste meetmete rakendamise alavaldkonnad ja sisserändega kaudsemalt seotud poliitikavaldkonnad.

Joonis 1.3.1. Sisserändega seotud valdkonnad



Allikas: DEMIG Policy Codebook (Oxford University), Euroopa Komisjoni rände ja siseasjade peadirektoraat, ÜRO rahvastiku andmebaas.

Rändevaldkondade paljususe tõttu on tähtis, et rändepoliitikaga otseselt ja kaudselt seotud tegevus ning meetmed oleksid kavandatud ja toetaksid üksteist. Näiteks kui majanduslikel kaalutlustel otsustatakse soodustada sisserännet, siis tuleks ühtlasi panustada ka sisserändajate lõimimisse. Kui aga soovitakse ühe konkreetse rändeliigi (nt töörände) hoogustamist, tuleks olla valmis tegelema ka sellega kaasneva sekundaarse rändega. Kompleksne ja koordineeritud rändekäsitlus on tõsine ülesanne poliitika kujundajatele, sest vahendid erinevate meetmete rakendamiseks ja programmide arendamiseks on paratamatult piiratud ning nende pärast konkureerivad ühiskonna erinevad vajadused. Praktilisel tasandil

hõlmab rändepoliitika paljusid valdkondi, mis tähendab, et eesmärkide saavutamiseks peavad ametkonnad tegema tõhusat koostööd.

Rahvastikuprotsesside mõjutamisele suunatud muu poliitikaga võrreldes (nt pere- või tervise poliitika) on rändepoliitika üks erijoon mitmekesisus. Sisserände korra kujundamisel keskenduvad riigid nendele „sobivatele“ sisserändajatele võimaluste loomisele riiki sisenemiseks ja „vähem sobivate“ sisenemise piiramisele. Sisserände mahu ja koosseisu mõjutamiseks kasutatakse peamiselt kvoote, aga ka muid süsteeme või kvalitatiivseid tingimusi. Need meetmed võimaldavad eelistada ühtesid sisserändajate rühmi teistele. Rände liigiti on erinevusi võimalik kehtestada eelkõige töö- ja õpirändele. Pere- ja humanitaarrände puhul seab õigus pereelule ja varjupaigaõigus sisserände piiramisele kitsendused.

Rändepoliitika erijoon on, et see mõjutab korraga mitut riiki: nii rände lähte-, siht-, kui ka läbiränderiiki. Seejuures võib sama poliitika mõjuda ühele neist positiivselt ja teisele negatiivselt. Näiteks ühe riigi soov saada juurde kõrgelt kvalifitseeritud töäjõudu võib lähteriikide jaoks tähendada „ajude“ äravoolu. Eesmärkidest olenevalt võib eri riikide rändepoliitika olla seetõttu vastastikku toetav, neutraalne või konfliktne. Viimast olukorda võib selgesti tunnetada põgenike kriisi haldamisel (vt järgmine alapeatükk).

Arvestades kaudse poliitika keerukust ja mõju rahvusvahelisele rändele, on rände haldamine poliitika kujundajatele tõsine väljakutse. Mõjutegurite suure hulga tõttu ei tasu otsida üht või kaht eriti tõhusat meetet, mis võluvitsana enamiku rändeprobleemid lahendaks. Rände tulemuslik mõjutamine eeldab valdkondade poliitika kujundajate läbimõeldud ja hästi kooskõlastatud tegevust. Sama tähtis on silmas pidada, et ränne on ajas muutuv protsess, mis nõuab poliitika korrapäraselt üle vaatamist ja perioodilist ajakohastamist.

1.3.2. Euroopa Liidu ühtne rändepoliitika

Kuigi rändepoliitika kujundamine on iga riigi suveräänne õigus, mõjutab EL-i liikmete poliitikat tugevalt liidu ühtne rändekäsitlus. Euroopa Liidu ühtne rände- ja varjupaigapoliitika (varjupaigapoliitikat käsitletakse järgmises alapeatükis) põhineb 1999. aastal Tampere toimunud Euroopa Ülemkogu otsustel, millega liikmesriigid loovutasid osa oma suveräänsusest rändepoliitika kujundamisel EL-ile. Liidu pädevusse anti ühtsete miinimumtingimuste kehtestamine, mille alusel kolmandate riikide kodanikud võivad liikmesriikidesse seaduslikult siseneda, seal elada, õppida ja töötada.

Iga liikmesriigi enda otsustada jäi, kui palju sisse- ja väljarände lubatakse, kuidas langetatakse lõplikud otsused taotluste kohta, pikaajaliste viisade andmise ning elamis- ja töölubade tingimused, mille kohta liiduülene kord puudub. Ka lõimumisküsimused on endiselt liikmesriikide pädevuses.

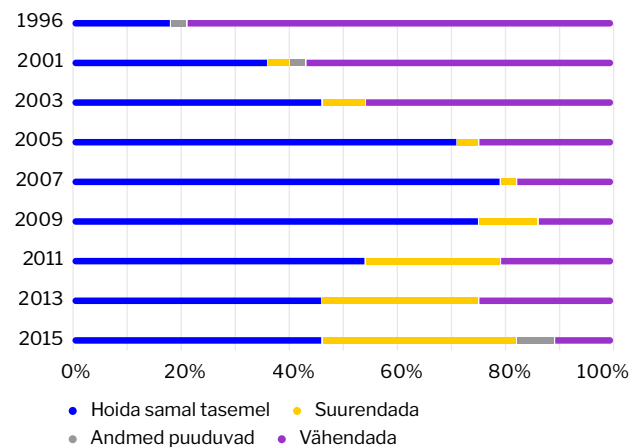
Euroopa Liidu rändepoliitikas eristatakse selgelt liidu kodanike vaba liikumise õigust ning kolmandate riikide kodanikele kehtestatud liitu sisenemise ja viibimise tingimusi. Esimesed töötajate vaba liikumise sätted olid juba 1957. aasta Euroopa Majandusühenduse asutamislepingus. Euroopa Liidu kodakondsuse loomisega 1992. aastal laienes vaba liikumise õigus kõigile liikmesriikide kodanikele olenemata sellest, kas nad on või ei ole majanduslikult aktiivsed. Hiljem laiendati EL-i õigusega vaba liikumise õigust ka liidu kodanike mittekodanikest pereliikmetele. Samuti on astunud teisi samme, et nii õiguslike kui ka muude meetmete rakendamisega soodustada inimeste liidusisest liikumist (nt Erasmus+ mobiilsusprogramm tudengitele).

Euroopa Liidu kodanike liikumist võib piirata ainult erandjuhtudel, kuid kolmanda riigi kodanikele on kehtestatud piirangud ja piirikontroll EL-i sisenemiseks. Euroopa Liit on pööranud erilist tähelepanu kõrgelt kvalifitseeritud töötajate, välistudengite ja teadlaste, hooajatöötajate, lähetatud töötajate ja perele liitu sisenemise tingimuste ühtlustamisele. Aastate jooksul on vastu võetud mitu direktiivi, mis neid valdkondi reguleerivad. Nendes sammudes näeb EL vastust tööjõupuuduse ja konkurentsivõime väljakutsetele.

Seadusliku rände soodustamise kõrval tõkestatakse ka ebaseaduslikku sisse- ja väljarannet. Peale direktiivide (naasmisdirektiiv, tööandjate sanktsioonide direktiiv, vedajavastutus) ja muude õigusaktide, mis kõnealust valdkonda reguleerivad, on EL sõlminud 17 lepingut kolmandate riikidega EL-is ebaseaduslikult viibivate sisse- ja väljarändajate tagasisaatmiseks nende päritoluriiki. Kahjuks ei ole seni enamiku Aafrika riikidega kõnealuste kokkulepeteni jõutud, kuid läbirääkimised käivad. Seega osutub liikmesriikidele suureks väljakutseks põgenike kriisi ajal EL-i jõudnud ebaseaduslike sisse- ja väljarändajate tagasisaatmine (vt järgmine alapeatükk). Ebaseadusliku rände ennetamiseks toetab EL arenevaid riike ka ühise globaalse lähenemise rände ja liikuvuse ning naabruspoliitika kaudu.

Viimastel aastatel on EL-i kolmandatest riikidest saabunud üle kahe miljoni uue sisse- ja väljarändaja aastas, ligi miljon EL-i kodanikku on igal aastal asunud elama mõnda liikmesriiki, mis ei ole tema sünniriik. Alates 2008. aastast on ligi pooled sisse- ja väljarändajatest suundunud kolme liikmesriiki: Saksamaale, Suurbritanniasse, Itaaliasse. Suure hulga põgenike ja ebaseadusliku sisse- ja väljarände koorma all on kõige rohkem kannatanud Vahemereäärsed liikmesriigid (vt järgmine alapeatükk). Rände ulatus ja põhjused erinevad EL-i riikide vahel mitu korda, mis on kaasa toonud erinevad rõhuasetused rändepoliitikas.

Joonis 1.3.2. Valitsuste vaated sisse- ja väljarändele, Euroopa Liidu riigid, 1996–2015



Allikas: United Nations, Population Policies Database.

Liikmesriikide valitsuste vastustest ÜRO rahvastikupoliitika küsitlusele nähtub, et enamik riike peavad olemasolevat sisse- ja väljarannet piisavaks või liiga suureks (joonis 1.3.2). Sisse- ja väljarannet soovitakse suurendada kõrgelt kvalifitseeritud töötajate rände kaudu. Selle soodustamiseks kehtestas Euroopa Komisjon 2009. aastal nn sinise kaardi süsteemi, mis pidanuks tippspetsialiste EL-i meelitama. Süsteemi rakendamise tulemused on osutunud paraku tagasihoidlikuks: alates direktiivi rakendamisest 2011. aastal on väljastatud alla 50 000 loa, nendest lõviosa (86%) Saksamaal.

Euroopa Liidu ühise töö- ja rändesüsteemi arendamise takistus on liikmesriikide omavaheline konkurents talentide pärast. Sinise kaardi rakendamise kogemus näitab, et EL-i ühtset rändepoliitikat on raske ellu viia,

Töökohapõhine värbamissüsteem annab tööandjale võimaluse värvata välistöötajaid konkreetse ettevõtte vajaduste alusel. Välistöötajate vajaduse üle otsustavad tööandjad, mitte riik. Riik võib mõjutada sisse- ja väljarannet kvootide ja muude tingimustega (nt palga alampiiri või kohaliku tööjõu eelistamise nõue). Viimastel aastatel on mitu liikmesriiki hakanud rakendama **oskuspõhiseid süsteeme** (nn punktisüsteem), mis lähtuvad sisse- ja väljarändajate individuaalsetest omadustest, mitte konkreetsest tööpakkumisest. Sellise skeemi eesmärk on meelitada riiki kõige „paremad ja helgemad pead“, kes on ühtlasi hea kohanemisvõimega (noored, sihtriigi keelt oskavad, kultuuriliselt lähedastest piirkondadest). Tööjõupuudusele paindlikult reageerimiseks on kasutusel ka **sektoripõhised süsteemid**, mille puhul määratletakse majandussektorid või ametialad, kus on täiendava tööjõu põhjendatud vajadus. Neisse sektoritesse või ametitesse võimaldatakse välistöötajaid värvata lihtsustatud tingimustel.

sest liikmesriikide konkurents muudab ühistes poliitilistes eesmärkides ja tegevuses kokkuleppele jõudmise keerukaks. Enamik liikmesriike eelistab kasutada pigem riigipõhiseid välistööjõu värbamise süsteeme, mis jagunevad töökoha-, oskus- ja sektoripõhisteks (tabel 1.3.1).

Tabel 1.3.1. Välistööjõu värbamise süsteemid, Euroopa Liidu riigid, 2016

Riik	Sektoripõhised programmid	Töökohapõhine värbamisskeem	Oskuspõhised programmid
Austria	•	•	•
Belgia		•	
Bulgaaria		•	
Eesti	• ¹	•	
Hispaania	•	•	
Holland		•	
Horvaatia	•		
Iirimaa	•	•	
Itaalia		•	
Kreeka			
Küpros		•	
Leedu		•	
Luksemburg		•	
Läti		•	
Malta		•	
Poola		•	
Portugal		•	
Prantsusmaa	•	•	
Rootsi		•	
Rumeenia		•	
Saksamaa	•	•	
Slovakkia		•	
Sloveenia		•	
Soome	•	•	
Taani		•	• ²
Tšehhi		•	•
Ungari		•	
Ühendkuningriik	•		•

Allikas: Euroopa rändevõrgustik.

1. Alates 2016 enam ei kasuta.
2. Pole seni veel jõutud kasutada.

Kõigil neil süsteemidel on oma eelised ja puudused. Töökohapõhiste süsteemide eelis on see, et sisseandajale on töö tagatud kohe riiki saabudes ja tööandja saab talle vajaliku töötaja. Samal ajal muudab töötaja sidumine paindlike turutingimuste korral ühe konkreetse tööandjaga süsteemi suhteliselt jäigaks.

Rootsi on alates 2008. aastast rakendanud muudetud töökohapõhist süsteemi, mille puhul riik loobus tingi-

musi seadmast ja delegeris otsustusõiguse täielikult tööandjatele. Kõnealuse reformi tulemuste analüüs näitab, et reformi järel suurenes välistöötajate värbamine paradoksaalselt mitte tööjõupuuduse all kannatavates sektorites, vaid hoopis sellistes harudes, kus tööjõudu oli piisavalt. Riigi reguleerivast rollist loobumine suurendas neis valdkondades tööjõu pakkumist veelgi, võimaldades tööandjatel vähendada palkasid (Emilsson 2016). Üksnes tööandjate ja nõudluse juhitud rändepoliitikamudelid ei pruugi väiksemate riikide jaoks olla kõige sobivamad.

Punktisüsteemi eelisteks peetakse selle läbipaistvust ja paindlikkust tööturu vajadustega arvestamisel. Siiski otsustas punktisüsteemi kasutanud Taani hiljuti (2016. aasta suvel) sellest loobuda, sest tööandjad ei ole valikuprotsessi kaasatud. Seetõttu ei leia punktisüsteemi alusel saabunud sisseandajad sageli kvalifikatsioonile vastavat rakendust. 2010. aastal tehtud uuringu kohaselt ei leidnud 40% selle skeemi alusel Taani tulnud töötajatest oma kvalifikatsioonile vastavat rakendust ja neist 60% töötas osajaga (Sorrentino, Jokinen 2013).

Sektoripõhise värbamise tugev külg on tööloa menetlusprotsessi kiirus ja bürokraatlike takistuste vähesus. Süsteemi puuduseks peetakse tööandjate lobi tugevat mõju sektorite ja ametikohtade nimekirjade koostamisel. See võib avada tee süsteemi ärakasutamisele ja tootlikkuse tõstmise ning ärimudeli täiustamise asemel võivad tööandjad oma konkurentsivõime probleeme lahendada kohalikust odavamast välistööjõu palkamise kaudu.

Seetõttu ei kasuta enamik riike ainult üht süsteemi, vaid rakendab süsteeme kombineerituna või paralleelselt. Millised elemendid neist parajasti kasutusele võetakse, oleneb konkreetse riigi eesmärkidest ja tööturu olukorrast.

1.3.3. Eesti sisseandepoliitika kujunemine ja põhijooned

Iseseisvuse taastamisest alates on Eesti sisseandepoliitikat iseloomustatud põhijoontes konservatiivsena (Siseministeerium 2013). Rändepoliitikas tähistab konservatiivsus piirangute kehtestamist sisseandajatele riiki sisenemisel ja seal viibimisel (sisseandajate arvu, päritolu, rändepõhjuse vms alusel). Piirangud sisseandele, nagu iga-aastane sisseande piirarv ja elamisloa andmise konkreetsed alused (töötamiseks, õppimiseks, perekonnaga ühinemiseks), kehtestas Eesti juba iseseisvuse taastamiseni viinud protsessi käigus. Need põhivahendid on Eesti sisseandepoliitikas kasutusel tänaseni, ehkki aja jooksul on korda täiendatud, lähtudes EL-i õiguse mõjust ja tööturu vajadustest.

Õiguslikult võib nüüdis-Eesti rändepoliitika alguseks pidada 1990. aastal vastu võetud immigratsiooni-

seadust, mis määras sisserände reguleerimise alused. 1993. aastal asendati see välismaalaste seadusega, kuid immigratsiooniseadusega kehtestatud sisserände mahu ja koosseisu reguleerimine on põhimõttena jõus tänaseni. 1997. aastal, kui Eesti liitus ÜRO 1951. aasta pagulaseisundi konventsiooniga ja 1967. aasta pagulaseisundi protokolliga, lisandus rännet reguleerivate seaduste hulka pagulaste seadus, mida 2006. aastast asendab välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus. Sisserändega seotud õigusakte on oluliselt mõjutanud Eesti liitumine EL-i (2004) ja Schengeni alaga (2007, 2008), mis töid kaasa liiduülesete põhimõtete ja õigustiku rakendamise. 2006. aastast hakkas EL-i kodanike ja nende pereliikmete liikumist reguleerima Euroopa Liidu kodaniku seadus. Sisserände tuumikõigusaktide hulka kuulub ka 1998. aastal jõustunud väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus, mis käsitleb ebaseaduslikult riigis viibivate isikute lahkumist.

Sisserände piirarv

Konservatiivne suhtumine rändesse taasiseseisvuse algaastatel oli reaktsioon suurele sisserändele nõukogude perioodil, mille tulemusena kujunes Eestis üks suhtarvult suuremaid välispäritolu rahvastikke Euroopas. Edaspidise sisserände haldamiseks kehtestati immigratsiooniseadusega iga-aastane sisserände piirarv. Selle suuruse määramisel lähtuti põhimõttest, et uusi inimesi lisanduks hulgal, mida vastuvõttev ühiskond suudab lõimida. Niisuguseks piiriks hinnati 0,1% Eesti alalisest elanikkonnast, millele 1990. aastate algul vastas ligi 1600 sisserändajat aastas. Sama suhteline määr on kasutusel ka praegu, kuid rahvaarvu kahanemise tõttu mõjutab see igal aastal umbes 1300 välismaalase Eestisse elama asumist.

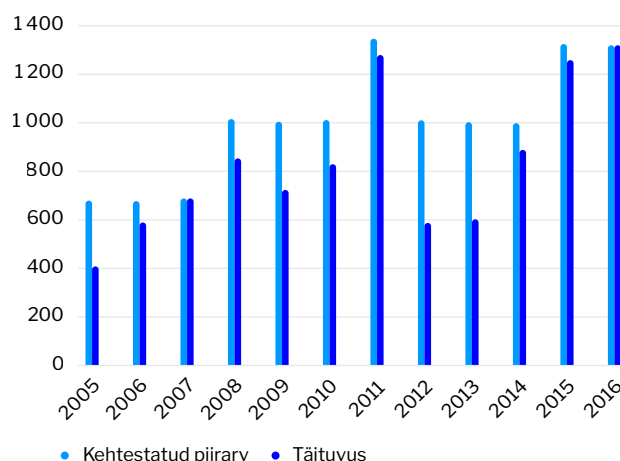
Sisserände mahu reguleerimine piirarvu abil on EL-i riikides üsna levinud. Selle abil piiratakse tüüpiliselt töörännet, sidudes sisserändajate piirarvu tööturu nõudlusega (nt Austria, Itaalia, Hispaania) või tööealiste osaga rahvastikust (Sloveenia). Seega teistes riikides on kvoot kehtestatud pigem kohaliku tööturu kaitseks välitöötajate eest, mitte niivõrd seotud välismaalaste lõimimise võimekusega.

Kuigi sisserände piirarvu ei ole kvoodi kehtestamisest alates oluliselt muudetud, on aja jooksul laiendatud sisserändajate eri rühmade õigust asuda Eestisse väljaspool piirarvu. Algselt ei mõjutanud kvoot eestlasi, Eesti Vabariigi kodanikke ega nende järeltulijaid ning endise ENSV alalise sissekirjutusega riigis viibivaid välismaalasi. Eesti välispoliitilistest ja majanduslikest huvidest lähtudes loobuti 1997. aastal sisserände piirarvu rakendamisest EL-i liikmesriikide, Islandi, Norra ja Šveitsi kodanikele. Kaks aastat hiljem vabastati piirarvu alt ka USA ja Jaapani kodanikud. Samuti lõpetati õpirände arvuline piiramine kvoodi abil.

Aastast 2002 on kvoodisüsteemi alt välja arvatud ka kõik pererändega Eestisse elama asuvad isikud. Eespool nimetatud rühmade puhul olid otsused sisserände piirarvust loobumise kohta seotud välis-, majandus- või hariduspoliitikaga, kuid pererände kvoodi alt vabastamisele andsid tõuke riigikohtu otsused (RK halduskollegiumi otsused 3-3-11-00 ja 3-3-1-15-00). Otsuste kohaselt pole sisserände piirarvu täitumine piisav alus, et kitsendada isikute õigust pereelule.

Praeguseks on kvoodipiirangu alla jäänud vaid majanduslikel põhjustel kolmandatest riikidest Eestisse elama asuvad isikud, kes moodustavad umbes kümnendiku Eesti kogu sisserändest ja vähem kui kolmandiku EL-i välisest rändest. Alates 2017. aastast arvatakse piirarvu alt välja need töörandajad, kes tulevad Eestisse tööle info- ja kommunikatsioonitehnika valdkonda või iduettevõttesse. Kvoodiga piiratud sisserändajate hulk on ajas pidevalt vähenenud, seetõttu ei ole kvoodil sisserändele enam kaugeltki niisugust mõju nagu selle kehtestamisel 1990. aastatel. Seda kinnitab ka asjaolu, et sisserände piirarv on viimase kümne aasta jooksul täitunud kaks korda: 2007. ja 2016. aastal (joonis 1.3.3). Seega on sisserände piirarv muutunud Eestis universaalsest poliitikavahendist rännet valikuliselt reguleerivaks vahendiks, mis keskendub ainult kolmandatest riikidest lähtuva majanduslikel põhjustel toimuva rände kontrollimisele.

Joonis 1.3.3. Sisserände piirarvu täitumine, Eesti, 2005–2016



Allikas: politsei- ja piirivalveamet.

Piirarvust väljaspool oleva rände reguleerimine

Ehkki valdav osa sisserändajatest on Eestis tänaseks kvoodipiirangute alt vabastatud, ei tähenda see, et riigil puuduksid võimalused mõjutada nende rühmade rännet. Kolmandate riikide kodanikel on võimalik Eestisse elama asuda töötamiseks, perega taasühinemiseks või õppi-

miseks, mis on ühtlasi elamislubade väljastamise kõige sagedasem alus. Nende aluste kõrval on ka muid elamisloa liike, kuid need põhinevad pigem erandite loomisel ja rahvusvahelise õiguse rakendamisel (nt rahvusvahelise kaitse taotlejad, inimkaubanduse ohvrid).

Töörände reguleerimine lähtub Eestis eelkõige tööturu kaitsmise ja kvalifitseeritud tööjõu eelistamisest. Selleks on peale arvulise kvoodipiirangu kehtestatud välistööjõule ka kvalitatiivsed piirangud. Kõige olulisem neist on 2008. aastast kehtiv palganõue, mille peamine eesmärk oli võimaldada ainult kõrgelt kvalifitseeritud tööjõu sisse- ja väljastamist, kellest Eesti tööturul on puudus, ja vältida kodumaise tööjõu asendamist välismaalt palgatud odavamate töötajatega. Selleks kehtestati tööandajale kohustus maksta välismaalasele riigi keskmisest veerandi võrra kõrgemat palka. Tänapäeval on seda nõuet leevendatud Eesti keskmise palga maksmise kohustuseni.

Euroopa Liidu sinise kaardi direktiivi rakendamisega alates 2011. aastast ja tippspetsialistidele (2013. aastast) jõustatud korraga kehtestati lisaks eraldi palgatasemed, vastavalt 1,5- ja 2-kordse keskmise töötasu maksmise kohustus välistöötajatele. Eesti õiguses puudub kõrgelt kvalifitseeritud töötaja definitsioon ja selle kaudseks määramiseks kasutatakse kõrgemat palganõuet. Tegemist on kvalitatiivse piiranguga, mis kehtib sisse- ja väljastamisel. Teine suurem nõue välistööjõu palkamisel on tööandja kohustus veenduda, et Eesti tööturul ei ole võimalik asjaomaste oskustega inimest leida (nn tööturustest).

Eesti kodanike ja Eestis elavate välismaalaste kolmandatest riikidest pärit perekondade taasühinemine on piiratud abikaasade ja lähisugulaste (alaealised lapsed, hoold vajavad täisealised lapsed ja (vana)vanemad) sisse- ja väljastamisega, laiemale sugulaste ja hõimlaste ringile taasühinemise õigus ei laiene. Euroopa Liidu kodanike puhul peetakse eelnevatele lisaks perekonnanäitajaks ka registreeritud kooselupartnerid ja ülalpeetavad, kelleks võivad kvalifitseeruda ka õde, vend, tädi, onu, vabaabielupartner ja samasooline elukaaslane. Perekondade taasühinemise õiguse avaram rakendamine EL-i kodanike puhul on tekitanud pahameelt samasoolistes registreeritud kooselupartnerites, kes on soovinnud kolmandatest riikidest Eestisse elukaaslase juurde elama asuda. Õiguskantsler on soovitanud laiendada seda õigust ka kolmandatest riikidest pärit samasoolistele elukaaslastele.

Õpirändega on võimalik tulla Eestisse õppima riiklikult tunnustatud koolis ja õppekaval kõigil haridustasemetel. Õpirände praegust korraldust iseloomustab otsuste delegeerimine õppeasutustele, kes teevad sisse- ja väljastamisotsuseid nn eelkontrolli, kas isik täidab kooli tingimusi õppima asumiseks. Seejärel teeb riik oma kontrolli ja hindab välismaalase Eestisse elamise asumise võimalusi (rahalisel võimalusel, julgeolekurisk jms).

Erinevalt kolmandate riikide kodanikest on EL-i kodanike sisse- ja väljastamist võimalik otsustada meetmetega reguleerida väga erandlikel juhtudel, mistõttu võib öelda, et EL-i riigid on delegeerinud riikidevahelise rände otsused valdavalt kodanikele. Siiski olenevad selle liikumisvabaduse tegeliku kasutamise soovid ja võimalused mitmesugustest tingimustest ühiskonnas (töökohtade olemasolu, töötajatele esitatavad oskused, palgatase, pereliikmete töö ja haridusvõimalused, eluasemeturu olukord jpm). Nende tingimuste kaudu on liikmesriikidel võimalik mõjutada ka EL-i kodanike rännet.

Sisseränne riigi strateegia- dokumentides

Välistööjõu sisse- ja väljastamisest hakati Eestis poliitilisel tasandil rääkima 2003. aastal moodustatud valitsusliidu koalitsioonilepingus. Tegemist oli tähelepanuväärse pöördega sisse- ja väljastamises suhtumisel, millest alates on kolmandate riikide kodanike rännet hakatud teadvustama kui võimalikku kasutegurit Eesti majandusele ja tööturule. Oskustel põhineva valikulise rändepoliitika ideed on edasi kandnud ka järgnevad valitsused. Suhtumise muutumine kajastub ka sõnas- tuslikes rõhuasetustes. Varem räägiti Eesti puhul eeskätt konservatiivsest rändepoliitikast, kuid 2014. aastast iseloomustatakse riigi sisse- ja väljastamist pigem sõnades „juhitud“, „tasakaalustatud“ ja „teadmispõhine“ (Siseministeerium 2015). See eeldab rändepoliitikas senisest enam uuringutel ja analüüsidel tuginevaid otsuseid, nii nagu teisteski valdkondades.

Eesti praeguse sisse- ja väljastamispoliitika eesmärk on seliste välismaalaste Eestisse tulek, kes annavad ühiskonnale tervikuna lisandväärtust ja kelle Eestis viibimine on kooskõlas avalike huvidega (Siseministeerium 2015). Sama ideed kannab ka talendipoliitika tegevuskava „Work in Estonia“ või Eesti kodanike tagasi- pöördumisele suunatud projekt „Talendid koju“, mille eesmärk oli suurendada (välis)spetsialistide kaasamist Eesti tööturule ja majanduse rahvusvahelistumist. Riigi arengudokumentides on rändepoliitika eesmärk sõnastatud siiski üsna üldiselt. Dokumentidest ei selgu, milles lisandväärtus ühiskonnale täpsemalt seisneb. Samuti pole seostatud sisse- ja väljastamist rahvastiku vähenemise ja vananemisega ning sellega kaasnevate muudatustega ühiskonnas ja tööturul.

Nagu eespool öeldud, moodustavad märkimisväärsed osa sisse- ja väljastamisotsustest isikud, kelle Eestisse saabumist ei saa oluliselt piirata (pererändajad, rahvusvahelise kaitse saajad). Nende inimeste puhul vajavad tähelepanu eeskätt loomise ja kohanemise küsimused. Edukas kohanemine on parim tagatis, et sisse- ja väljastajad ei muutuks asukohariigis sotsiaalsüsteemi koormaks ega ohuks avalikule korrale (Asari jt 2015a). Sellele kaasa aita-

miseks on alates 2015. aastast kõigil uussisserändajatel võimalik osaleda tasuta kohanemiskoolitusel, mille käigus õpetatakse neile eesti keelt ja antakse ülevaade Eesti riigi ning ühiskonna toimimisest (vt aruande kolmandat peatükki).

Eesti rändepoliitika ülevaate lõpetuseks väärib märkimist, et valikulise sisserände võimaluste avardamise kõrval on oluline kindlustada ka rahvusriigi põhimõtte säilitamine (Siseministeerium 2015). Nende eesmärkide vahel parima tasakaalu leidmine on Eesti rändepoliitika üks olulisi väljakutseid, eriti arvestades, et taasiseseisvuse algusajaga võrreldes saab riik otseste vahenditega mõjutada vaid üsna väikest osa sisserändest, väljarändest rääkimata.

Kokkuvõte

ÜRO kogutud teave näitab, et viimase paarikümne aasta jooksul on valitsuste suhtumine sisserändesse muutunud varasemast mõnevõrra avatumaks, kuid selle kõrval on kasvanud soov valida „sobivaid“ sisserändajaid (UN 2013). Riigid võistlevad varasemast rohkem ja teadlikumalt selle nimel, et meelitada enda juurde andekamaid. Uuringud näitavad, et ühe kõrgtehnoloogilise töökoha loomine (nt info- ja kommunikatsioonitehnoloogia valdkonnas) viib keskmiselt viie täiendava töökoha tekkimiseni (Moretti 2013). Teisest küljest on arenenud maad sihtkohaks miljonitele, kes püüdleval kodumaaga võrreldes parema ja turvalisema elu poole. Olles avatud ja lõimuva maailma osa, seisab Eesti samade väljakutsete ees.

Praegu jääb Eesti uue välistööjõu kaasamise aktiivsusest tugevasti alla Põhjamaadele ja paljudele teistele arenenud majandusega riikidele, ehkki nõudlus kvalifitseeritud tööjõu järele on ka Eestis (Kuum jt 2016). Maailma kõige edukamate talendimagnetitega võrreldes on Erkki Raasukese juhitud majandusarengu tööriühm hinnanud meie tööturгу välistalentide kaasamisel mõnikord koguni suletuks. Maailma Majandusfoorumi pingeridades oli Eesti 2016. aastal talentide ligimeelitamise ja nende hoidmise poolest 138 riigi hulgas vastavalt alles 69. ja 84. kohal (Schwab 2016). Samal ajal paikneb Eesti vaatamata 1990. aastatel toimunud ulatuslikule tagasirändele EL-i riikide hulgas välispäritolu rahvastiku (ka välistööjõu) üldise osatähtsuse poolest pingereas teisel kohal.

Rändepoliitikas on Eesti majanduspoliitiliste argumentide toel liikunud viimase kümnendi jooksul vähema konservatiivsuse ja sisserände valikulise soodustamise poole. Välismaalaste seaduse muudatused näitavad, et samal ajal on Eesti muutunud valivamaks, eelistades sisserändajate teatud rühmi teistele. See avaldub eeskätt töörande puhul, mida ühelt poolt soodustatakse, kuid samal ajal piiratakse nii sisserände piirarvuga kui

ka kvalitatiivsete nõuetega (palganõue, tööjõuvajaduse tõendamise nõue). Õigusaktide muudatusi arvestades on alust väita, et praegune Eesti on avatud välismaalastele, kes tulevad siia tööle ja õppima ning suudavad pakkuda teadmisi ja oskusi majanduse ning ühiskonna arendamiseks. Perele taasühinemiseks ja rahvusvahelise kaitse saamiseks toimuv ränne põhineb rahvusvaheliselt kokkulepitud humanitaarsetel kaalutlustel, seega on neid rändevooge raske mõjutada. Pererände ja rahvusvahelise kaitse taotlejate puhul peaks põhitähelepanu olema tulijate lõimimisel Eesti ühiskonda.

Suurem osa EL-i riikidest on viimase kümnendi vältel hakanud rakendama meetmeid oskustööjõu, teadlaste ja ettevõtjate sisserände soodustamiseks (Eesti Uuringukeskus 2014). Enamiku liikmesriikidega sarnaselt kasutab Eesti töökohapõhist värbamiskorda. Selle puhul otsustab välistööjõu vajaduse üle tööandja, kuid riik suunab seda valikut oma tingimustega (sisserände piirarv, palganõue). Sisserändajale on sellise süsteemi eelis töö olemasolu riiki saabudes, tööandjale tagab süsteem aga talle vajaliku töötaja. Töökohapõhise süsteemi kitsaskohaks peetakse töötaja liiga tugevat sidumist konkreetse tööandjaga, seda on Eesti püüdnud leevendada mitme tööandja juures töötamise lubamisega.

Alates 2016. aastast on Eestis olemas ka sektori-põhise värbamise võimalus, kuid praegu veel ei ole koostatud konkreetset nimekirja valdkondadest, kuhu ettevõtjad saaksid välistööjõudu soodustingimustel värvata. Sisserände piirarv on Eestis viimase kümne aasta jooksul täitunud vaid kaks korda, seetõttu näivad eeldused punktisüsteemi kasutuselevõtuks esialgu tagasihoidlikud. Euroopa Liidu suurte sisserändemaa-dega võrreldes on Eesti rahvusvaheline külgetõmme madal, mistõttu tuleb valikusõela tihendamise asemel keskenduda oma riigi ja ühiskonna arendamisele ning maailmas tutvustamisele.

Kui hästi vastab Eestisse 21. sajandil elama asunud välismaalaste profiil rändepoliitika eesmärkidele? Kui tugineda viimase rahvaloenduse andmetele ja siseministeeriumi uuringule (Asari jt 2015b), siis on alates 2000. aastast Eestisse saabunud parimas tööeas sisserändajad (vanusrühmas 25–49). Samasse vanusvahemikku kuuluvate Eestis sündinud inimestega võrreldes väärib märkimist sisserändajate mõnevõrra kõrgem haridustase: uussisserändajate puhul on enamasti tegemist kõrgelt kvalifitseeritud töötajate ja oskustöolistega. Seega on üldjoontes realiseerunud alates 2003. aastast seatud eesmärgid saada juurde haritud inimesi ja oskusöölisi.

Eesti immigrantrahvastikku tervikuna aga iseloomustab riigisündinutega võrreldes madalam tööhõive ja kõrgem töötuse määr. Selline olukord pole eriomane Eestile, vaid iseloomustab enamikku EL-i riike. Sisserändajatele atraktiivsetes Põhja- ja Lääne-Euroopa maa-des on riigis sündinute ja immigrantrahvastiku hõive-ning töötuse määra erinevus Eestiga võrreldes suurem

(Eurostat 2016). Poliitikavaates tähendab see kompleksse käsitlemise vajadust rändepoliitikas: sisse- ja väljarände hoogustumisega samal ajal tuleb käivitada tõhusad loomimise ja integreerimise edendavad programmid.

Püsiva majanduskasvu toetamiseks vajab Eesti aktiivset ja valikulist rändepoliitikat, mis eeldab ühiskonna vajadustest lähtuvate sisse- ja väljarände eesmärkide (eelkõige rände profiil ja maht) täpsemat sõnastamist. Rahvusvahelisel tööturul konkurentsivõime saavutamiseks peab Eesti end samuti tutvustama atraktiivse elamis- ja töötamiskohana. Viimasel kümnendil on sisse- ja väljarände korda muudetud eelkõige töö- ja õpirändajate oluliselt lihtsamaks.

Paljude teiste EL-i riikidega võrreldes kuulub Eesti elamis- ja elatustaseme taotlemlisel pigem väheste bürokraatiaga riikide hulka. Kuigi „tehnilised“ eeldused soovitud sisse- ja väljarändeks on loodud, vajab välismaalaste kohandumist ja igapäevast toimetulekut toetava keskkonna loomine kindlasti järeleaitamist (Kallas, Kaldur 2014). See on seotud kõigi rännet kaudselt mõjutavate valdkondadega, sh loomimise, haridus-, sotsiaal- ja poliitikaga. Valdkondade laia ringi tõttu on ametkondade tõhusam koostöö Eesti praeguse rändepoliitika peamisi väljakutseid.

Sarnaselt mitme teise riigiga (nt Soome, Poola, Leedu) võiks Eesti kaaluda (sisse)rande strateegia koostamist, et põhjalikult läbi töötada riigi peamised rändepoliitilised eesmärgid, samuti võiks rändega seonduvat käsitleda senisest enam muude valdkondade arengudokumentides. Teadmispõhiseks ja juhitud rändepoliitika rakendamiseks on oluline tagada ka senisest mitmekülgsem ja ajakohasem teave sisse- ja väljarändajate erinevate rühmade kohanemisest ja loomimisest Eesti ühiskonda.

Viidatud allikad

Asari, E.-M., Maasing, H., Luik, E. (2015a). Rahvusvahelise kaitse saajate ümberasustamise ja -paigutamise programmides osalemise võimalikud riskid Eesti sisejulgeolekule. Tallinn: Siseministeerium.

Asari, E.-M., Maasing, H., Luik, E. (2015b). Eestisse seaduslikult sisse- ja väljarändajate profiilide kaardistamine ning nende vastavus Eesti tööjõuturu vajadustele. Tallinn: Siseministeerium.

Czaika, M., de Haas, H. (2013). The effectiveness of immigration policies. *Population and Development Review*, 39 (3): 487–508.

Emilsson, H. (2016). Recruitment to occupations with a surplus of workers: The unexpected outcomes of Swedish demand-driven labour migration policy. *International Migration*, 54 (2): 5–17.

Eesti Uuringukeskus (2014). Euroopa riikide sisse- ja väljarände strateegiad kõrgelt kvalifitseeritud tööjõu värbamisel kolmandatest riikidest. Tallinn: Eesti Uuringukeskus.

Eurostat (2016). Censushub. <http://ec.europa.eu/eurostat/web/population-and-housing-census/census-data/2011-census>.

Kallas, K., Kaldur, K. (2014). Uussisse- ja väljarändajate kohanemine Eestis: valikud ja poliitikaettepanekud tervikliku ja jätkusuutliku süsteemi kujundamiseks. Tartu: Balti uuringute instituut.

Kuum, L., Josing, M., Ahermaa, E., Hein, P., Orro, E., Martens, K., Pulver, B., Nittim, K., Aruvee, P. (2016). Eesti rahvusvaheline konkurentsivõime 2015. aasta aruanne. Tallinn: Konjunktuuri Instituut.

Moretti, E. (2013). *The new geography of jobs*. New York: Mariner Books.

Siseministeerium (2013). Turvalisuspoliitika aruanne 2013. Kokkuvõte „Turvalisuspoliitika põhisuundade aastani 2015“ täitmise kohta aastal 2012. Tallinn: Siseministeerium.

Siseministeerium (2015). Siseturvalisuse arengukava 2015–2020. Tallinn: Siseministeerium.

Schwab, K. (2016). Maailma majandusfoorumi ülemaailmse konkurentsivõime aruanne 2016–2017. Genf: Maailma majandusfoorum.

Sorrentino, L., Jokinen, A. (2014). *Guidelines to prevent abusive recruitment, exploitative employment and trafficking of migrant workers in the Baltic Sea Region*. Helsinki: European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations (HEUNI).

UN (2013). *International migration policies: Government views and priorities*. New York: United Nations. Department of Economic and Social Affairs.

1.4. Põgenikekriisi mõju Euroopale ja Eestile

Kert Valdaru, Eva-Maria Asari, Lauri Mälksoo

Sissejuhatus

Euroopasse on viimastel aastatel saabunud peamiselt Lähis-Ida riikidest enneolematu põgenikevoog, mida on hakatud nimetama Euroopa põgenikekriisiks ehk üldisemalt rändekriisiks. Praeguse põgenikelaine vallandajaks võib pidada 2010. aasta lõpus alanud araabia kevadet. Sel ajal alanud sündmuste tulemusena kukutati Tuneesia, Egiptuse, Liibüa ja Jeemeni liidrid ning Liibüas ja Süürias puhkes verine kodusõda, mis viis miljonite inimeste lahkumiseni kodudest ja rahvusvahelise kaitse otsimisele väljaspool kodumaa piire. Süüria põgenikud leidsid esimese pelgupaiga naaberriikides Liibanonis, Jordaanias ja Türgis. Alates 2015. aastast hakkasid põgenikud massiliselt üle Vahemere Euroopasse saabuma. Euroopasse sisenemise peamine viis on olnud kolm Vahemere teekonda: Marokost Hispaaniasse, Põhja-Aafrikast, peamiselt Liibüast Itaaliasse ning Türgist Kreekasse. 2015. aasta kevadel sulges Türgi piiri Süüriaga, lõpetades sellega neli aastat kestnud lahtiste uste poliitika selle riigiga. Samal ajal avas Türgi merepiiri Kreekasse, mis tõi põgenikekriisi täies ulatuses Euroopasse.

Üle Vahemere saabujate arv kasvas iga kuu, jõudes haripunkti 2015. aasta oktoobris, kui mere ületas 200 000 inimest, ja hakkas raugema 2016. aasta kevadel, pärast Türgiga lepingu sõlmimist, kui Kreeka saartele saabujate arv langes 100 inimeseni päevas. Aastatel 2015

ja 2016 on üle Vahemere Euroopasse jõudnud enam kui 1,3 miljonit põgeniku, kellest üks miljon tuli 2015. aastal, peamiselt Süüriast, aga suurel hulgal ka Iraagist ja Afganistanist. Selline suur põgenike arv on tõstnud rände poliitiliste arutelude keskmesse, viinud oluliste suunamuutusteni mitme seni sisserändajatele väga avatud riigi sisserändepoliitikas (näiteks Rootsis) ja toonud võimule või võimule lähemale sisserände vastu olevad poliitilised jõud. Massiline põgenike saabumine on päädinud aruteludega nii euroopalike tuumväärtuste kui ka rände õiguslike küsimuste üle. Teisisõnu on rändekriis sillutanud teed ka identiteedi- ja õiguskriisile. Käesolev alapeatükk otsib vastuseid küsimustele, kuidas eristub rahvusvaheline kaitse teistest rändeliikidest ja millised on rändekriisi sotsiaalsed, poliitilised ning õiguslikud mõjud Euroopale ja Eestile.

Põgenike arv maailmas on viimastel kümnenditel olnud tõusuteel ka Euroopa rändekriisita. ÜRO pagulaste ülemvoliniku ameti (UNHCR) andmetel oli 2015. aastal 65 miljonit inimest sunnitud kodumaalt lahkuma. See tähendab, et maailma 7,4 miljardist elanikust on iga 113. põgenik. Pagulasi oli 2015. aastal maailmas 21 miljonit inimest. Euroopasse on neist rändekriisile vaatamata jõudnud 6%, mis ei erine palju Euroopa Liidu (EL) osatähtsusest maailma rahvastikus. ÜRO inimõiguste ülddeklaratsiooni (1948) kohaselt on igal inimesel õigus taotleda kodumaal tagakiusamise eest varjupaika teises riigis.

1.4.1. Sisseränne Euroopa Liitu ja rahvusvaheline kaitse

Põgenike ränne eristub teistest rändeliikidest (töö-, õppe- või pereränne) selle poolest, et tegu on sunnitud, mitte vabatahtliku rändega. Põgenikeks peetakse isikuid, kes on lahkunud oma kodakondsusjärgsest riigist või alalisest asukohast mõne erakorralise juhtumi (looduskatastroof, sõjaline konflikt) tõttu. Riikidel on kohustus põgenike esitatud rahvusvahelise kaitse taotlused läbi vaadata ja kaaluda, aga tingimatut kohustust põgenikele rahvusvahelist kaitset anda ei ole. Siiski on keelatud inimesi tagasi saata riiki, kus nende elu või vabadus ohtu satuksid. Genfi 1951. aasta pagulasseisundi konventsiooni kohaselt antakse pagulase staatus isikule, kes on sunnitud kodumaalt lahkuma, sest teda kiusatakse taga rassi, usutunnistuse, ühiskondliku positsiooni, rahvuse või poliitiliste seisukohtade tõttu. Peale pagulasstaatuse annavad EL-i riigid täiendava kaitse inimesele, kelle puhul on alust arvata, et tagasi- või väljasaatmine kodumaale võib kaasa tuua tõsise ohu tema elule ja tervisele.

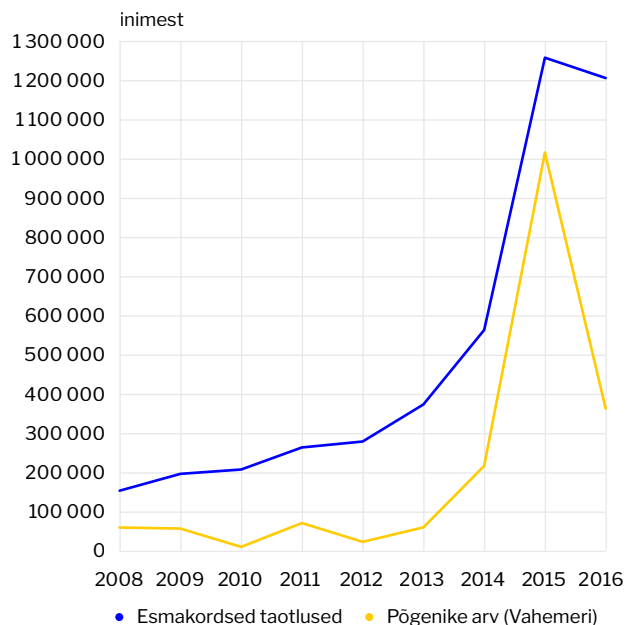
Rahvusvahelised inimõiguste organisatsioonid on teravalt kritiseerinud maailma rikkamaid riike selle eest, et need on vastu võtnud üsna vähe põgenikke, arvestades nende jõukust. Viis riiki (Türgi, Jordaania, Pakistan, Liibanon, Lõuna-Aafrika), mille jõukus moodustab vähem kui 2% maailma sisemajanduse kogutoodangust, on vastu võtnud peaaegu pooled maailma pagulased. Seevastu maailma kuus suurimat majandusjõudu (USA, Hiina, Jaapan, Saksamaa, Prantsusmaa ja Ühendkuningriik), mis loovad 60% maailma sisemajanduse kogutoodangust, võtsid eelmisel aastal vastu alla 9% pagulastest.

Valdav enamik põgenikest (86%) elavad seega maailma vaesemates riikides. 2015. aasta lõpus oli kõige rohkem põgenikke Jordaania (2,8 miljonit) ja Türgis (2,7 miljonit). Varem esikohal olnud Pakistan on langenud kolmandale kohale (1,6 miljonit). Põgenike neisse riikidesse koondumise põhjus on asjaolu, et konfliktide korral põgenetakse esmalt lähimasse turvalisemasse piirkonda, mis tavaliselt on mõni naaberriik. Tänapäeva maailma suured konfliktikolled asuvad arengumaades, seega paikneb ka põhiosa põgenikest neis riikides.

Euroopa praeguse põgenikekriisi tunnusjoon on lühikese aja jooksul saanud väga suur põgenike arv. 2015. aastal registreeriti EL-is kaks korda enam esmakordseid rahvusvahelise kaitse taotlusi kui 2014. aastal, võrreldes aastatega 2008–2010 oli kasv koguni 6–8-kordne (joonis 1.4.1). 1990. aastate algupoolel tõusis rahvusvahelise kaitse taotlejate arv Jugoslaavia sõdadest tingituna samuti märkimisväärselt, kuid tollane koguarv oli praegustest tippnumbritest siiski poole väiksem: 1992. aastal esitati 670 000 taotlust. Kuigi taotluste

arvu suur kasv paneb surve alla EL-i riikide rände-, julgeoleku-, sotsiaal- jt süsteemid, on pikemaajalise mõju jaoks määrav siiski see, kui paljudele taotlejatele antakse lõpuks rahvusvaheline kaitse.

Joonis 1.4.1. Vahemere põgenike arv ja rahvusvahelise kaitse taotlused Euroopa Liidus 2008–2016

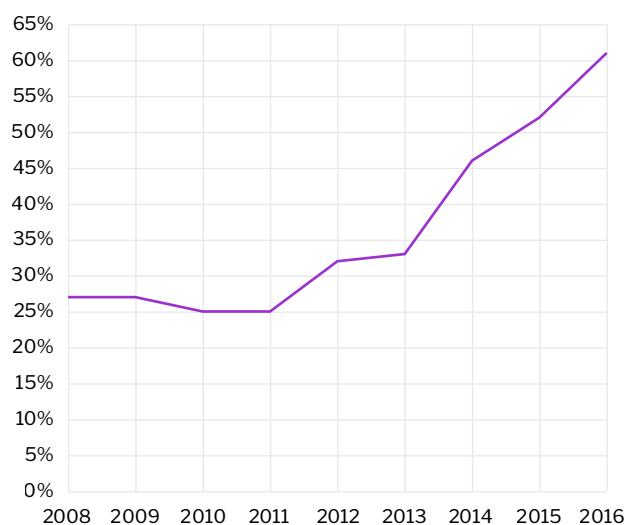


Allikas: Eurostat, UNHCR.

Suur osa rahvusvahelise kaitse taotlejatest ei saa taotluse läbivaatamise järel luba EL-i jääda. Aastatel 2008–2014 jäi positiivsete rahvusvahelise kaitse otsuste ja taotluste suhe vahemikku 27–33%. See näitab, et kaks kolmandikku põgenikena Euroopasse saabunud inimestest ei vastanud tegelikult rahvusvahelise kaitse andmise tingimustele. Kriisikolled Euroopa lähistel on oluliselt suurendanud positiivsete otsuste osa viimastel aastatel (2015. aastal 52% ning 2016. aastal 61%, joonis 1.4.2). Süürlased moodustasid 2016. aastal esmastest rahvusvahelise kaitse taotlejatest veidi üle neljandiku (28%). Teistest riikidest, sh Iraagist ja Afganistanist saabunud puhul langetati positiivseid otsuseid valikulisemalt. Afganistani puhul on Euroopa tähelepanu suunatud eelkõige humanitaarabi andmisele lähteriigis. Näiteks lubab EL toetada Afganistani arengut 2016.–2020. aastal 13,6 miljardi euroga. Vastutasuks ootab EL aga Afganistanilt tihedamat koostööd ebaseadusliku sisserände tõkestamisel ja oma kodanike tagasivõtmist.

Eurostati statistikast nähtub, et EL-i riigid on viimastel aastatel andnud välja keskmiselt 2–2,6 miljonit esmast elamisluba kolmandatest riikidest sisserändajatele. Rändeliikide võrdluses on perekonnaga taasühinejate, EL-i õppima saabunud ja töökoha saanud arv märkimisväärselt suurem rahvusvahelise kaitse saajate arvust. Pereränne Euroopasse on olnud suurusjärgus 700 000, tööränne 600 000 ning õpiränne 500 000 inimest aastas. Kuigi rahvusvahelise kaitse saanud arv on

Joonis 1.4.2. Rahvusvahelise kaitse positiivsete otsuste määr Euroopa Liidus 2008–2016



Allikas: EASO.

viimastel aastatel oluliselt suurenenud, on see sisse-rände teiste põhiliikidega võrreldes endiselt väiksem.

Eurobaromeetri (2016) tulemuste kohaselt on EL-i elanike arvates ränne ja terrorism kõige suuremad liidu ees seisvad väljakutsed. Ligi pooled EL-i elanikest (48%) peavad sisse-rännet peamiseks väljakutseks. Terrorismi peavad EL-i peamiseks väljakutseks kaks viiendikku elanikest (39%). Seega on rändega seotud küsimused tõusnud olulisemaks aastaid esikohal püsinud majandusliku toimetuleku ja tööturuga seotud väljakutsetest. Sisse-rändajate, sh rahvusvahelise kaitse saajate tajumine ohuna on eelkõige seotud nende arvu ootamatult kiire suurenemisega, mida võimendab omakorda põgenike päritolu teisest kultuuriruumist, samuti EL-i juhtide ja selle liikmesriikide mõningase saamatusega pagulastega seotud probleeme hallata ning lahendada. Euroopa Liidu kodanike muret sisse-rände pärast ei tohiks käsitleda tavakodanike vähese teavitamisena, vaid see peaks olema tõuge senisest tõhusamate ja läbimõeldumate rände tegevuskavade väljatöötamisele.

Peamised väljakutsed, mida teadlased sisse-rändega, sealhulgas eriti põgenike suure sissevooluga seostavad, on võimalik suurenev koormus riigi sotsiaalkindlustussüsteemile, majandusele ja tööturule, oht poliitilisele stabiilsusele, avalikule korrale ning terrorismioht ja äärmusluse kasv (Huysmans 2006, Guild 2009, Lucasen, Lubbers 2012). Teine oluline probleem on sisse-rände mõju sihtmaa riigiidentiteedile ja kultuurile, aga ka sisse-rändajate segregatsioon ning seega ühiskonna kui terviku sotsiaalse sidususe nõrgenemine (Heisler, Layton-Henry 1993; Bolt jt 2012). Nimetatud valdkonnad võivad kujuneda probleemiks eelkõige siis, kui sisse-rändajad ei ole vastuvõtva riigi ühiskonda piisavalt lõimunud.

1.4.2. Põgenikekriisi sotsiaal-majanduslikud küljed

Sisserändajaid, eriti aga rahvusvahelise kaitse saajaid, tajub avalikkus tihti koormana vastuvõtva riigi sotsiaalkindlustus- ja heaolusüsteemile ning neid nähakse sageli riigi heaolusüsteemi kuritarvitajatena (Huysmans 2006). Ühiskonnad on mures, et riiki saabuvate inimeste arv on liiga suur või on nende seas palju vaeseid, mistõttu nad tekitavad suure koormuse peale sotsiaalsüsteemi ka eluasemeturule ja haridussüsteemile ning ohustavad majanduslikku heaolu (Asari jt 2015). Rahvusvahelise kaitse saajate sisse-rände majandusliku mõju hindamine on keeruline, sest uuringud hõlmavad kõiki sisse-rändajaid, kellest rahvusvahelise kaitse saajad moodustavad vaid ühe osa. Uurijad on täheldanud, et riikides, kus rahvusvahelise kaitse saajad moodustavad suure osa sisse-rändest, on sisse-rändajate panus eelarvetuludes väiksem kui riikides, kus on valdav tööränne (Liebig, Mo 2013; Dustmann, Frattini 2014).

Rahvusvahelise valuutafondi (IMF 2016) uuringu kohaselt toetab suur rahvusvahelise kaitse saajate arv Euroopa majanduskasvu, kuid mõju võib lähema ja kaugema aja jooksul erineda. Lühiajaliselt suurendab pagulaste sisse-ränne mõõdukalt sisemajanduse kogutoodangut, peamiselt seetõttu, et riigi kulutused kaitse saanute vastuvõtmise toetamisele suurenevad, samuti suureneb tarbijate ja hoiivatute arv. Näiteks Saksamaa valitsus on põgenike vastuvõtmiseks planeerinud üle 20 miljardi euro, mis on tekitanud täiendava sisenõudluse (nt eluasemeturul) ning tõstnud 2016. aastal majanduskasvu 0,3% võrra. Euroopa Liidus tervikuna on rahvusvahelise kaitse saajatest tulenevat sisemajanduse kogutoodangu tõusu hinnatud 0,13%-le. Põgenike saabumise pikemaajaline mõju oleneb IMF-i arvamusel sellest, kui hästi kaitse saanud lõimuvad. IMF-i ja OECD analüüside puhul tuleb tähele panna, et sisse-rände lühemaajalist majanduskasvu ergutav mõju tuletatakse sisemajanduse kogutoodangu mahunäitajatest. Kas ja kuidas mõjutab sisse-ränne Euroopa majanduste tootlikkust, jääb rahvusvaheliste organisatsioonide käsitlustes lahtiseks. Samuti nõuavad lõimimisprogrammid Euroopasse saabunud erineva kultuuritaustaga inimestele märkimisväärset kulutust avalikult sektorilt, mis konkureerivad vastuvõtjamaa muude vajadustega, eeskätt rahvastiku vananemisest tingitud survega sotsiaalsüsteemile.

Senine kogemus näitab, et kaitse saanud isikute lõimumine tööturule on tagasihoidlik ja seega ka nende panus eelarvetuludes väiksem kui töötamiseks EL-ist tulnud sisse-rändajatel (Liebig, Mo 2013). Nende hõive suureneb, kuid üsna aeglaselt. Seda hoiavad tagasi mitu tegurit. Rahvusvahelise kaitse saajad on teiste sisse-rändajatega võrreldes haavatavamad, sest nad ei valda

riigikeelt ja on sageli madalama haridusega. Tulenevalt pagulasrände sunnitud olemusest ja traumaatilistest kogemustest, mida sellega tihti seostatakse, kannatavad rahvusvahelise kaitse saajad sageli psühholoogiliste vaevuste all (Steel jt 2009). Kaitse saanutel on keerulisem siseneda vastuvõtumaal tööturule ja nende saavutused jäävad alla teistele sisseerändajatele. Riikides, kus pagulased moodustavad märgatava osa sisseerännanute (nt Põhjamaades), on neil uuringute kohaselt suur tõenäosus jääda pikemaajaliselt sõltuma sotsiaaltoetustest (Ekberg 2006).

Sotsiaalteenuste helde osutamine sisseerändajatele võib tekitada rahulolematust kohalike elanike seas, kes tajuvad sisseerände mõju valdavalt negatiivsena. Näiteks Belgias, Itaalias, Prantsusmaal, Rootsis, Saksamaal, Ungaris ja Ühendkuningriigis arvab enamik elanikkonnast, et sisseeränne on avaldanud survet avalike teenuste kättesaadavusele ning sisseerändajad on muutnud töö saamise kohalikele raskemaks. Euroopa kodanikud tajuvad sisseerändes nii tegelikku ohtu (võistlemine töökohtade ja sotsiaalsete hüvede pärast, kuritegevuse kasv) kui ka sümboolset ohtu väärtustele, maailma-vaatele ja identiteedile.

Euroopa sotsiaaluuringu andmetel on viimastel aastatel suurenenud nende inimeste osa, kes arvavad, et EL ei peaks üldse vastu võtma inimesi vaesematest riikidest. Peamiselt kardetakse, et väheste oskustega isikute saabumine, kes on kaitse saanud, võib negatiivselt mõjutada kohalikke töötuid ja madalapalgalisi. Kaitse saanud inimesed võistlevad põliselanike ja endiste sisseerändajatega koolitustel osalemise ja oskuste parandamise pärast. Rootsis korraldatud uuringud näitavad, et 1999–2007 saabunud rahvusvahelise kaitse saajate sisseeränne ei mõjutanud põliselanike positsiooni tööturul, kuid halvendas varem sisseerännanute olukorda (Ruist 2013). Mitmes liikmesriigis töötavad kaitse saanud inimesed peamiselt madalapalgalistel oskusi mitte nõudvatel ametikohtadel, samuti oma haridustasemest madalamal töökohal.

Arvestades rahvusvahelise kaitse saanud isikute väikest arvu, võib eeldada, et nende mõju Eesti majandusele ja sotsiaalsüsteemile on väike. Siiski on ühiskondlike pingete vältimiseks oluline toetada nende kiiret sisenemist tööturule. Praeguste ümberasustatute ja -paigutatute edukas kohanemine mõjutab oluliselt Eesti elanike suhtumist sisseerändesse ning sisseerändajatesse lähitulevikus.

1.4.3. Põgenike kriisi poliitilised küljed

Julgeolekutemaatika, esmajoones terrorism, on keskmajad avalikkuses kõlapinda tekitanud põgenike kriisiga

seotud küsimusi. Julgeolekuküsimusena on põgenike massilist saabumist nähtud 2015. aasta kriisi algusest peale, sest seda tajutakse kontrollimatuna. Praegune sisseeränne toob põgenike hulgas Euroopasse ka inimesi, kes on alati radikaliseerumisele. Islamiterroristid aga on nähtus, mis ei ole otseselt seotud praeguse kriisiga. Radikaliseeruvad varem sisseerännanute uuel kodumaal sündinud järeltulijad ja ka rände sihtriikide elanikud, kes on islami usku pöördunud (Vidino, Hughes 2015, Schuurman jt 2016), ning selle üks põhjus on sotsiaalne ebavõrdsus. Nii peavad lahendusedki olema kaugemat tulevikku silmas pidades kohalikud, suunatud ebavõrdsuse vähendamisele, kogukondade omavahelise suhtluse ja loimimise parandamisele, haavatavas olukorras noorte abistamisele jms.

2015. aasta põgenike kriis on toonud kaasa kogukondadevahelise ja -sisese vastandumise. Ühed tajuvad sisseerände puhul eeskätt ohtusid (ühiskonna kultuurilise identiteedi muutumine, kuritegevuse kasv, terrorism), teised aga ei pööra piisavalt tähelepanu ohtudele ja rõhutatakse ainult sisseerände positiivset poolt vastuvõtumaade ühiskondadele (lisanduv tööjõud, inimõiguste austamine, humaansuse näitamine). Vastandumine sisseerändesse suhtumise alusel on ümber kujundamas senist poliitilist maastikku, mis toetus peamiselt liberaalsele konsensusele. Muutuste tulemusena on Saksamaal, Rootsis ja Prantsusmaal senised traditsioonilised vastandparteid sunnitud koostööd tegema ning koalitsioone moodustama, hoidmaks võimust eemale sisseerände vastu olevaid protestierakondi. Senistest omavahel vastandunud peavooluparteidest on saanud liitlased.

Suurem vastandumine tuleneb nii põliselanike rahulolematusest sisseerände suurenemisega kui ka sisseerändajate ja nende järeltulijate rahulolematusest enda toimetulekuga uuel kodumaal. Põgenike kriis on viinud madalseisu ka EL-i riikide suhted ja tõstatanud palju õiguslikke küsimusi. Ehedaim näide on Slovakkia ja Ungari pöördumine Euroopa Kohtusse, et vaidlustada Euroopa Komisjoni otsus rahvusvahelise kaitse saajate ümberjagamise kohta liikmesriikide vahel. Igapäevasemal tasandil on poliitiline valik, kas ja kui palju on võimalik kriisi tõttu teha järeleandmisi õigusriigi toimimises, põhiõiguste ja vähemuste õiguste austamises ning ühiskonna avatuses. Ideetasandi vastuolud pärssivad EL-i riikide koostööd praktilistes küsimustes ja muudavad keeruliseks kokkuleppimise tõhusate meetmete rakendamises rändekriisi kontrollimiseks.

Põgenike kriis on ka Eestis toonud rändega seotud küsimused poliitilistesse aruteludesse. Eesti ei olnud varem osalenud ümberasustamise ja paigutamise programmides, seega tuli asjakohased tegevuskavad ning toetavad meetmed nullist üles ehitada. Eesti elanike vajadus teabe järele (kuidas ümberasustamise ja -paigutamise menetlus toimub, kui palju inimesi ja millal Eestisse jõuab jne) oli väga suur, kuid otsustajatel ei olnud neile sageli täpset teavet anda. Aastal 2015 tund-

sid kohalikud omavalitsused ebakindlust kaitse saanute vastuvõtmise korralduses ja hindasid riikliku teavitustöö puudulikuks.

Kriis ja rahvusvahelise kaitse saanud inimeste vastuvõtmine jagas Eesti avalikkuse kahte leeri. Juunis 2015 riigikantselei korraldatud uuring näitas, et kaitse saanud inimeste vastuvõtmise vastu (42%) oli rohkem inimesi kui selle poolt (32% elanikest), vastandumine väljendus ka sotsiaalmeedias. Oma seisukohtade väljendamiseks ja selgitamiseks moodustati Facebookis kogukonnad „El pagulastele“ (üle 18 000 meeldimise) ja „Salliv Eesti“ (üle 10 000 meeldimise). 2016. aasta lõpuks oli Eesti Euroopa rändekava alusel vastu võtnud 77 inimest ning ümberpaigutamise ja -asustamise tegevuskavaga planeeritud menetluskord rakendus kavakohaselt. Samuti on leitud partnerid kaitse saanud inimeste vastuvõtmist ja kohanemist toetavate tugiteenuste osutamiseks (tervisekontroll, tugiisiku- ning tõlketeenus, eesti keele õpetamine ja eluaseme leidmine). 2016. aasta lõpuks muutus positiivsemaks ka Eesti elanike suhtumine sisserändesse ja kaitse saanud inimestesse. Sõja eest põgenevate inimeste vastuvõtmise poolt oli 56% Eesti elanikest.

1.3.4. Põgenikekriisi õiguslikud küljed

Õigus on piire seadev raamistik, millest lähtudes tuleb Euroopas ja mujal teha poliitilisi otsuseid rändekriisi kohta. Viimastel aastatel Euroopat tabanud põgenikekriisi aga on mitmeski mõttes ka õiguslik kriis kolmel tasandil: rahvusvahelise, Euroopa ja riigiõiguse tasandil. Rändega seoses on sagenenud vaidlused ja lahkarvamused rahvusvahelise õiguse sisu üle. Õiguse rakendamisel lähtuvad valitsused tihti loovast tõlgendamisest. Rahvusvahelise õiguse tõlgendamine ja rakendamine on nii saanud poliitilise ning ideoloogilise võitluse tandriks.

Viimastel aastatel on sageli kuulda olnud moraalset etteheidet, et Euroopa riigid ei soovi (piisavalt innukalt) täita oma kohustusi inimõiguste alal ega tee piisavalt varjupaigaõiguse tagamiseks peamiselt Lähis-Idast ja Aafrikast saabuvatele põgenikele. Kriitikud peavad silmas eelkõige 1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsiooni sätteid, mis algselt kehtisid inimeste kohta, kes põgenesid Euroopas(t) enne 1951. aastat. Hiljem, 1967. aastal laiendati konventsiooni kehtivus protokolliga ka väljapoole Euroopat ja kõrvaldati ajapiirang. Näiteks Euroopa rahvusvahelise õiguse ühingu aastakonverentsil 2015. aasta septembris kirjutas rühm rahvusvahelise õiguse juriste alla avalikule kirjale, millega kutsuti Euroopa riike kinni pidama pagulasseisundi konventsioonist lähtuvatest õiguslikest kohustustest, mis nad ise olid võtnud, põgenikele Euroopasse asumisel mitte

takistusi tegema ja neid ebaturvalistesse riikidesse mitte tagasi saatma. Selle loogika järgi on läinud põgenike õiguste rikkumise teed need Euroopa riigid, kes panid suures osas füüsiliselt kinni Lääne-Balkani rändetee, mõne arvates aga koguni Euroopa Liit tervikuna, kui 2016. aasta märtsis sõlmiti Türgiga kokkulepe Kreeka-suunalise rändevoo pidurdamiseks. Kui räägitakse, et valitsused rikuvad nii suures ulatuses inimõigusi, siis on tegu rahvusvahelise õiguse kriisiga.

Õiguslikud väljakutsed Euroopa Liidu tasandil

Põgenikekriis on suutnud EL-i lõhestada, asetades ühele poole Euroopa Komisjoni, kes, tuginedes solidaarsusele, soovis sadu tuhandeid põgenikke EL-i riikide vahel kohustusliku kvoodisüsteemi alusel jagama hakata, ja teisele poole eelkõige mitu Ida-Euroopa riiki (Visegradi rühm, s.t Poola, Slovakkia, Tšehhi ja Ungari), kes sellise lahendusega kategooriliselt ei nõustunud. Põgenike ümberjagamise pooldajad on rõhunud solidaarsusele kui EL-i aluspõhimõttele, kuid solidaarsuse kui õiguspõhimõtte piirid on vaieldavad. Õiguses kehtib üldine põhimõte: milles eraldi kokku lepitud pole, see pole (veel) õigus ega sellisena siduv.

1990. aastal võeti vastu Dublini konventsioon, mille kohaselt peab EL-i saabunud rahvusvahelise kaitse taotleja jääma esimesse liikmesriiki, kus ta tuleb registreerida. See kehtiv õigus peatati ajutiselt ja rahvusvahelise kaitse taotlejatel lubati EL-is edasi rännates oma lemmiksihtriiki (Saksamaa, Rootsi jne) sisuliselt ise valida. See pani suure surve alla EL-i piirikontrollita liikumist tagava Schengeni kokkuleppe kehtivuse. Peamised rände esmavastuvõtjad, eriti Kreeka, ei suutnud lõunast lähtuva rändesurvega omal jõul toime tulla ja olid lasknud rahvusvahelise kaitse taotlejate enamikul edasi põhja poole liikuda.

Saksamaa kantsleri Angela Merkeli avaldus 2015. aasta massrände harjal, et rahvusvahelise kaitse taotlejad on Saksamaal teretulnud ja „me saame sellega hakkama“, oli tegelikult tehtud väljaspool EL-i seni kehtinud õigust (Dublini määrust). Mõne mõjuka Saksa juristi arvates oli see koguni nii EL-i kui ka (konkreetselt Saksamaa) kehtiva riigiõigusega vastuolus. Saksa valitsus vastas sellele kriitikale, et EL-i õigus pidi hädalukorras ajutiselt taanduma humaansuse kaalutluste ja põgenike inimõiguste kaitse vajaduse ees. Siiski on Saksa valitsust tugevalt kritiseeritud, näiteks Ungari peaminister Viktor Orban, kes heitis ette, et sellist otsust ei saanud teha ainult Saksamaa kantsler, sest see tõi tagajärjed kaasa kõikidele EL-i riikidele.

Samal ajal on Euroopa õigus ja selle tõlgendused olnud olulised põgenikekriisiga toimetuleku mõjutajad. Euroopa õigusel on teatavasti kaks tasandit. Esiteks Euroopa Liidu õigus, mida tehakse Brüsselis ja

tõlgendatakse Luksemburgis, kus asub Euroopa Liidu Kohus. Sellele tasandile kuulub eelkõige Dublini määrus. Samuti paikneb EL-i tasandil liikmesriikide vabatahtlik kokkulepe rahvusvahelise kaitse saanud põgenike ümberjaotamiseks EL-is. Selle alusel on üksikud kaitse saanud inimesed ja nende perekonnad hakanud 2016. aasta kevadest ka Eestisse jõudma.

Teine Euroopa õiguse tasand on Euroopa inimõiguste konventsioon, mida tõlgendab Euroopa Inimõiguste Kohus (EIÕK) Strasbourgis. Mõned EIÕK otsused on mõjutanud Euroopa Nõukogu liikmesriikide (kellest paljud on ühtlasi EL-i liikmed) poliitikat põgenikekriisis. Nii otsustas EIÕK 23. veebruaril 2012 kohtuotsuses Eritrea ja Somaalia põgenike kohta Hirsi Jamaa jt v. Itaalia, et Itaalia rikkus rahvusvahelise kaitse taotlejate inimõigusi Euroopa inimõiguste konventsiooni alusel, peatades nende laevad Vahemeres avamerel ja suunates nad tagasi Liibüasse, kontrollimata nende õigust pagulasstaatusele.

Näiteks on James Crawford, endine Cambridge'i ülikooli rahvusvahelise õiguse professor ja Austraaliast valitud ÜRO rahvusvahelise kohtu kohtunik, juhtinud tähelepanu sellele, et EIÕK tõlgendas Hirsi Jamaa jt v. Itaalia otsust tehes konventsiooni kehtivusulatust laiendavalt ja teised rahvusvahelised kohtud poleks rahvusvahelist lepingut (mis on ka Euroopa inimõiguste konventsioon) tõenäoliselt niimoodi tõlgendanud. Ent Hirsi Jamaa jt v. Itaalia kohtuotsuse mõju on olnud märkimisväärne, ahendades Itaalia jt Vahemerega piirnevate EL-i riikide, tegelikult EL-i kõigi riikide poliitilisi valikuid ja otsustusruumi põgenikekriisis.

Euroopa Nõukogu riigid on EIÕK otsuse tõttu pidanud hakkama inimõiguste kaitsjaks ka väljaspool oma territooriume, eelkõige Vahemerel. Põgenike ja rahvusvahelise kaitse taotlejate alused transporditakse Vahemerelt Itaaliasse, kuigi ebaseadusliku rände pidurdamisel võiks olla tõhusam Euroopa Liidu pagulasmenetluskeskuste asutamine Põhja-Aafrikas. Sellist lahendust on blokeerinud sealsete riikide suveräänsus ja vastuseis (taas rahvusvahelisest õigusest tulenev tegur), kuid ka see, et riigivõim on lähერიikides, näiteks Liibüas, kokku varisenud.

Põgenikekriis ja riigiõigus

Nii rahvusvahelise kui ka Euroopa õiguse kõikumine on EL-is toonud kaasa riigiõiguse teatud kriisi, sest EL-i riikide, sh Eesti jaoks on kõik kolm õiguse tasandit omavahel tihedalt põimunud. Riigiõiguse tähtsaim küsimus on suveräänsus, s.t küsimus sellest, kes ikkagi langetab riigi ja rahva seisukohalt olulisi otsuseid. Näiteks püüdis Euroopa Komisjon esialgse laiahaardelise kohustusliku kvoodiplaaniga EL-i riikidelt föderaalriigi vaimus võimu juurde haarata. See on kahandanud kindlustunnet selles, kellel siis ikkagi on riigiõiguslikult viimase sõna

õigus, kas liikmesriigil või Brüsseli (või ka Strasbourgi) institutsioonidel. Riigiõiguslikult on iga riigi esmane ülesanne ja legitiimsuse allikas oma kodanike julgeoleku ja turvalisuse tagamine. Põgenikekriisiga samal ajal on saagenud ka võikad terrorirünnakud, seetõttu pole kõnealuse ülesandega rahuldavalt hakkama saadud.

Põgenikekriis pole kaugeltki läbi ja paljude arvates jääb edaspidigi meie elu osaks, seega seisab nii Euroopa Liidul kui ka Eestil ees tõsine arutelu, kuidas jätkata Genfi pagulasseisundi konventsiooniga. Mõnikord kistakse Genfi pagulasseisundi konventsioon retooriliselt välja rahvusvahelise õiguse üldisest raamistikust, tekitades mulje, et Euroopa riikidel ei olegi muud valikut kui leppida ulatusliku sisserände kui uue reaalsusega. Siiski pole Genfi konventsioon ainus leping rahvusvahelises õiguses ja põgenike õigused pole ka ainus õigushüve, mida rahvusvaheline õigus kaitseb. Praeguse ni rahvusvahelise õiguse keskne põhimõte ka riikide suveräänsus, mistõttu on riikidel põhimõtteliselt õigus ka varem sõlmitud kokkuleppeid läbi vaadata, kui seda on vaja. Inimõiguste puhul oleks see küll pretsedenditu, aga mitte täiesti mõeldamatu.

Genfi pagulasseisundi konventsioon on seotud inimõiguste universaalsuse ideega, mille järgi kehtivad inimõigused ühtmoodi olenemata rassist, päritolust, elukohast jne. Tasub silmas pidada, et see idee on ajaloolises plaanis vähemalt ulatusliku rahvusvahelise kaitse taotlemise õiguse vaatenurgast üsna värske, mõneti isegi eksperiment. Genfi konventsiooni laiendati dekoloniseerimise lainearjal 1967. aastal ka väljapoole Teise maailmasõja järgset Euroopat. Kuid vaevalt kujutasid selle lepingu üle läbirääkijad ette, et konventsioonile hakkavad tuginema miljonid inimesed väljaspool euroopalikku kultuuriruumi, soovides pääseda Euroopasse, ükskõik kas sõdade ja vägivalda tõttu või majanduslikel põhjustel. Dekoloniseerimise mõte seisnes ju selles, et iseseisvunud rahvad saaksid ise oma riiklust üles ehitada, mitte selles, et rahvad suurel hulgal Euroopasse koliksid.

Rahvusvahelise õiguse kriis põgenikekriisi tingimustes ongi eelkõige Genfi pagulasseisundi konventsiooni tõlgendamise kriis. Konventsioonis on mitu „auku“, mistõttu seda tõlgendatakse riikides erinevalt. Näiteks Saksa kohtute jaoks pole Kreeka tänapäeval turvaline sihtriik ja Türgi omakorda pole turvaline sihtriik Kreeka kohtute jaoks. Analüütikud on välja toonud, et konventsioon annab praegusel kujul lubadusi ja lootust, mida ei suudeta kaugemas tulevikus täita. Poliitiliste pagulaste ja majanduspõgenike eristamine – millel Genfi konventsiooni tõlgendamine paljuski tugineb – on tihti väga keeruline. Ehk on siis tõesti mõistlikum olukorda tunnistada ja kehtiva õigusega midagi ette võtta?

Nii ongi saagenud üleskutsed rahvusvahelise pagulasõiguse reformiks. Tipp-poliitikute kutsus Taani peaminister Lars Lokke Rasmussen 2015. aasta detsembris üles kontrollimatu massilise sisserände jätku-

mise korral muutma ja täiendama Genfi pagulasseisundi konventsiooni, tõi küll, täpsustamata, kuidas. Paljude Euroopa riikide kodanike silmis on pagulaskonventsiooni selline tõlgendamine, mis võimaldab massilist sisserännet Euroopaga piirnevatest konfliktipiirkondadest, hakanud vastuollu minema nende poliitilise tahtega, seega mingist hetkest ka demokraatia põhimõttega.

Isegi kui ÜRO pagulaskonventsiooni 1967. aasta protokoll teatud nõuete täitmisel rahvusvahelise kaitse taotlemise õiguse kui potentsiaalselt piiramatut universaalse õiguse ette kirjutab, ei olda selle piiramatut rakendamise (enam) nõus. Selles kontekstis väärivad tähelepanu ka teised õigusega kaitstud hüved, näiteks õigus turvalisusele, iseotsustamise õigusele ja Euroopa rahvaste väljakujunenud kultuurilisele identiteedile. Nii võib kujuneda uuelaadne olukord, kus omavahel satuvad vastakuti läänemaailma kaks põhiväärtust: inimõigused ja demokraatia. Näib siiski, et ka inimõiguste kaitsele ja inimõiguste universaalsuse põhimõttele truuks jäädes pole võimalik eirata suure hulga Euroopa kodanike muresid seoses rändega. Samal ajal võivad sedasorti pinged EL-i lõhestada, sest Euroopa rahvad suhtuvad põgenikekriisi erinevalt nii oma geograafiast kui ka ajaloost olenevalt.

Kokkuvõte

Praeguseid sisserändevoogusid arvestades osutub 2015. aasta põgeniketulv tõenäoliselt lühemaajaliseks vapustuseks. Esiteks on rändesurve Euroopale, suuresti tänu Türgile, saadud kontrolli alla. 2016. aastal tuli üle Vahe-mere Türgist ja Põhja-Aafrikast Euroopasse eelnenud aastaga võrreldes kahe kolmandikku võrra vähem põgenikke. Türgis paiknes 2016. aasta lõpus enam kui kolm miljonit põgenikku. Põgenike massilise rände kontrolli alla saamine leevendab eeldatavasti rändest tulenevaid hirme, mis omakorda vähendab kogukondade omavahelist vastasseisu.

Teiseks, põgenike arv Euroopas väheneb ka seetõttu, et paljudele neist ei anta rahvusvahelist kaitset ja nad saadetakse päritoluriiki tagasi. Kolmandaks, hoolimata sellest, et liikmesriikidel on erinevad arusaamad, milline on põgenikekriisi lahendamise parim viis, on siiski kokku lepitud lahendusi nii praeguse kriisi leevendamiseks kui ka sarnaste olukordade lahendamiseks tulevikus. Tõsi, need lahendused ei ole senini täies mahus käivitunud.

Lahendustest on kõige rohkem tähelepanu pälvinud hädaolukordades rakendatavad ümberpaigutamise ja -asustamise kvoodid kõigile liikmesriikidele. Selle puhul on oluline märkida, et ümberpaigutamine EL-is ei aita siiski kaasa põgenikekriisi põhjuste leevendamisele ega vähenda ebaseaduslikku sisserännet Euroopasse. Ümberasustamine kolmandatest riikidest aitab kindlaks

tehtud pagulastel tulla Euroopasse seaduslikult, ohtlikke rändeteid ja inimkaubitsejate abi kasutamata.

Põgenikekriisi juured asuvad väljaspool Euroopat. Seetõttu on peale ühise vastuvõtmissüsteemi arendamise kriisi mõju leevendamisel oluline koostöö lähteriikidega. Euroopa Komisjon suunab rohkem tähelepanu uue rändepartnerluse raamistiku edendamisele, et protsessi paremini hallata. Rändepartnerluse lepingute eesmärk on suunata rohkem vahendeid välistegevusse ja teha tihedamat koostööd peamiste lähte- ning transiidiriikidega (Jordaania, Liibanon, Nigeeria, Senegal, Mali, Etiopia, Tuneesia jt), sidudes arenguabi andmise ebaseadusliku sisserände tõkestamisega. Samuti pingutatakse Süüria, Iraagi ja Liibüa konfliktidele diplomaatiliste ja poliitiliste lahenduste leidmiseks. Rändesurve Euroopa suunal ei vähene enne, kui nimetatud piirkondades elu normaliseerub.

Sisserände haldamiseks on tarvis kontrollida senisest paremini Euroopa välispiiri. Selleks asutati Euroopa Liidu ühine piiri- ja rannikuvalveagentuur. Tõhusama piirikaitse kõrval on samuti oluline, et need põgenikud, kes ei saa seaduslikku alust Euroopas viibida, saadetakse päritoluriiki tagasi. Tagasisaatmise tõhustamiseks koostab EL nimekirja turvalistest päritoluriikidest, mis võimaldab nendest riikidest pärit inimeste rahvusvahelise kaitse taotlused kiiremini läbi vaadata ja eitava vastuse saanud isikud päritoluriiki tagasi saata.

Euroopa Liidu ülesanne on leida tulevikku suunatud lahendused rände haldamiseks, mis ühelt poolt tagaks turvalise elukeskkonna Euroopas, teiselt poolt aga päästaks põgenike elusid, suurendaks tagasipöördujate arvu, võimaldaks põgenikel jääda oma naaberriikidesse ja aitaks kolmandaid riike ebaseadusliku rände algpõhjusega tegelemisel. Selle ülesande täitmisel seisab Euroopa tõenäoliselt ühe suurema väljakutse ees pärast Teist maailmasõda: kuidas reformida rände ja pagulaskaitse korraldust ja elluviimist nii, et Euroopasse kolimise õigust ei tajutaks igameheõigusena. Varjupaigaõigus peab jääma, ent tuleb silmas pidada, et see oli algusest peale kavandatud ajutise, leevendava ja elusid päästva meetmena, mitte rahvaste õigusena ümberkolimisele.

Viidatud allikad

Asari, E.-M., Maasing, H., Luik, E. (2015). Rahvusvahelise kaitse saajate ümberasustamise ja -paigutamise programmides osalemise võimalikud riskid Eesti sisejulgeolekule. Tallinn: Siseministeerium.

Bolt, G., Özüekren A. S., Phillips, D. (2012). *Linking integration and residential segregation*. London: Routledge.

Dustmann, C., Frattini, T. (2014). The fiscal effects of immigration to the UK. *Economic Journal*, 124 (580): 593–643.

Ekberg, J. (2006). *Immigration to the welfare state. Is it a burden or a contribution? The case of Sweden*. AMID Working Paper, 48/2006, Copenhagen.

Eurobarometer (2016). Spring 85.

Heisler, M., Layton-Henry, Z. (1993). Migration and the links between social and societal security. In Waever, O., Buzan, B., Kelstrup, M., Lemaitre, P. (eds.). *Identity, migration and the new security agenda in Europe*. London: Pinter Publishers: 148–166.

Huysmans, J. (2006). *The politics of insecurity: Fear, migration and asylum in the EU*. London: Routledge.

Guild, E. (2009). *Security and migration in the 21st century*. Cambridge: Polity Press.

IMF (2016). *The refugee surge in Europe: Economic challenges*. Staff Discussion Note 16/02.

Liebig, T., Mo, J. (2013). The fiscal impact of immigration in OECD countries. *International Migration Outlook 2013*. Paris: OECD: 125–189.

Lucassen, G., Lubbers, M. (2012). Who fears what? Explaining far-right-wing preference in Europe by distinguishing perceived cultural and economic ethnic threats. *Comparative Political Studies*, 45 (5): 547–574.

Ruist, J. (2013). The labor market impact of refugee immigration in Sweden 1999–2007. SULCIS Working Paper, 1/13.

Schuurman, B., Grol, P., Flower, S. (2016). *Converts and islamist terrorism. Policy brief*. The Hague: International Centre for Counter Terrorism.

Steel, Z., Chey, T., Silove, D., Marnane, C., Bryant, R. A., van Ommeren, M. (2009). Association of torture and other potentially traumatic events with mental health outcomes among populations exposed to mass conflict and displacement: A systematic review and meta-analysis. *Journal of the American Medical Association*, 302 (5): 537–549.

Vidino, L., Hughes, S. (2015). *ISIS in America*. Washington, DC: George Washington University.

1.5. Rahvastikuproгноos erinevate rände- stsenaariumide korral

Luule Sakkeus, Jerome McKibben, Allan Puur,
Leen Rahnu, Liili Abuladze

Sissejuhatus

Nüüdisaegne rahvastikuareng on seadnud paljud riigid olukorda, et kaua aega kestnud rahvaarvu ja töökäte hulga suurenemine asendub kahanemisega. Eesti on selles demograafilises tegelikkuses elanud praeguseks juba veerand sajandit. Viimastel aastatel on jätkuvale rahvastikukaole hakanud senisest valjemini tähelepanu juhtima ettevõtjate ühendused, samuti majanduse käekäiku seiravad asutused (Tamsar 2016). Majanduslikus vaates nähakse probleemi vähenevast tööjõust tingitud palgakasvus, mis kipub edestama tootlikkust ja muudab avatud turul konkureerimise keerukaks. Teise murekohana tuuakse välja rahvastiku vananemise tõttu toimuv maksumaksjate ja maksutulust sõltuvate rühmade suhte halvenemine.

Rahvastikumuutustest lähtuvate probleemide ühe lahendusena on pakutud sisserände soodustamist. Neis arutlustes on kasutatud statistikaameti prognoosi, mis käsitleb Eesti võimalikke rahvastikumuutusi aastani 2040. Rahvastikuarengu mõõtkavas on tegemist lühikese ajavahemikuga, mis ei võimalda selgitada demograafiliste muutuste pikaajalist mõju. Selle lünga täiteks on seekordse Eesti inimarengu aruande (EIA) tarbeks koostatud spetsiaalne rahvastikuproгноos, mille ajahorisont ulatub 21. sajandi lõpuni. EIA prognoosi uudsuseks on ka rahvusrühmade käsitlus, mis on asjakohane just rände

kontekstis ja mida ei paku ükski senine Eesti kohta tehtud rahvastikuennustus.

Prognoosi kasutades otsitakse käesolevas alapeatükis vastuseid kahele küsimusele. Esiteks, kuidas muutuvad erinevate rändestsenaariumide korral Eesti rahvaarv, tööealiste arv ning rahvastiku vanus- ja rahvuskooztis. Teiseks, millist mõju võib rahvastikupildi teisenemisele avaldada sündimus, mis on teine Eesti iseseisvuse taastamise järel väga palju muutunud rahvastikuprotsess. Põgusalt on selgitatud ka prognoosi koostamise põhimõtteid ja metoodikat.

1.5.1. Rahvastikuproгноosi üldpõhimõtted

Nüüdisaegsete rahvastikuproгноoside alus on kohortkomponendi ehk vanusnihke meetod (Wattelar 2006). Konkreetsemalt näitab prognoos rahvastikku moodustavate aastakäikude suuruse sammsammulist teisenemist ühest kalendriaastast järgmisse. Igal aastal lisab sündimus prognoositavasse rahvastikku ühe uue sünnpõlvkonna, vanemate aastakäikude suurus aga väheneb surnute arvu võrra. Avatud rahvastiku puhul muudab aastakäikude suurust ka ränne. Vanusnihke põhimõttel tehtud prognoosi väljund on eri aastakäikude suurus tulevikus, võimalik on ette näha ka sotsiaal-majan-

duslike või kultuuriliste tunnuste alusel määratletud rühmade muutusi (Samir jt 2010, Loichinger 2015).

Prognoosi ajavahemik oleneb ülesandest. Mitme juhtiva prognoosikeskuse töös on märgata eelnevaga võrreldes pikemate ajavahemike kasutamist. Nii nihutas ÜRO rahvastikuosakond oma prognooside lõpumomendi aastalt 2050 sajandi lõppu, Eurostati prognooside ajapiir nihkus 2060. aastalt 2080. aastani. Ajahorisondi pikendamise põhjuseks võib pidada kaugemale tulevikku vaatavate prognooside võimet tuua selgemini esile demograafiliste suundumuste pikaajalist mõju. Selle mõju teadmine aitab ühiskondadel välja töötada strateegiaid rahvastikuarengust lähtuvate väljakutsetega paremaks toimetulekuks.

Tänapäevased rahvastikuprognosisid koostatakse tavaliselt mitmevariantiliseks. Erinevatel eeldustel põhinevate prognoosivariantide võrdlemine annab praktilise väärtusega teavet selle kohta, millise olukorrani ühtede või teiste eelduste tegelikkuseks saamine rahvastiku aja jooksul viiks. Kui demograafilisi tulevikuseisundeid õnnestub nende eeliste ja puuduste järgi pingeritta seada, siis võib rahvastikuprognosis kätte näidata ka need arengurajad, mille poole ühiskonnal poliitikameetmete rakendamise toel tasuks püüelda. Samuti selguvad variantide võrdlusest need muutused, mis kulgevad kõigi arengustsenaariumide korral üsna sarnaselt ja mille mõjutamise võimalused on järelikult kasinad.

1.5.2. Inimarengu aruande rahvastikuprognosisi meetoodika

Inimarengu aruande tarvis koostatud rahvastikuprognosisi eesmärk on hinnata Eesti rahvaarvu ja rahvastiku koostise teisenemist lühema (kuni 2040), keskmise (2040–2070) ja pikema (2070–2100) aja jooksul, olenevalt rände, sündimuse ja suremuse arengust. Demograafilisel ajaskaalal vastavad need vahemikud ühe, kahe ja kolme põlvkonna pikkusele vaatele. EIA prognoos lähtub „normaalsest“ arengust ega näe ette suuri ja ootamatuid ühiskondlikke vapustusi, mida on võimatu ennustada. EIA prognoosi alus on Eesti kogurahvastiku, eestlaste ja teistest rahvustest elanike soovanuskoostis 2015. aasta alguses. Arvutused tehti vanusnihke meetodil, rahvastikurühmade suuruse ja koostise muutusi prognoositi aastani 2100. Eesti kogurahvastiku andmed on saadud meeste ja naiste ning eestlaste ja teiste rahvuste kohta tehtud osaprognosiside tulemuste summeerimisel.

Prognoosi koostamisel mängiti läbi paarkümmend varianti, mis kombineerivad erinevaid stsenaariume rände, sündimuse ja suremuse dünaamika kohta tulevikus. Rahvastikuprotsesside puhul ühtib osa stsenaariume ÜRO rahvastikuosakonna uusimas, 2015. aastal

avaldatud prognoosis Eesti rahvastikuarengu kohta tehtud oletustega. ÜRO prognoosi stsenaariumide valikuline kasutamine võimaldas sündimuse ja suremuse arengujoone määramisel toetuda rahvusvahelisele tippmetoodikale (tõenäosuslikele prognoosimeetoditele). Ühtlasi soodustab see tulemuste võrreldavust teiste maade kohta tehtud prognoosidega. Järgnevas on selgitatud erinevate rahvastikuprotsesside stsenaariume, mis on EIA rahvastikuprognosisi variantide aluseks.

Rändestsenaariumid

Rändesuundumuste ennustamist peetakse rahvastikuprognosisi koostamisel mitmel põhjusel üheks keerukamaks ülesandeks. Selle tõttu pööratakse rändele prognooside koostamisel sageli vähem tähelepanu kui sündimusele või suremusele.

EIA prognoosi lähtekohaks võetud ÜRO käsitlus ei ole selle poolest erand. Enamiku riikide puhul eeldab ÜRO praeguse rändeolukorra jätkumist kuni 2050. aastateni (UN 2015). Sajandi teisel poolel eeldatakse riikide nii pluss- kui ka miinuspoolel olevate rändesaldode vähenemist umbes 50% võrra (lisaks on ÜRO prognoosides ka rändevoogude tasakaalu (nullsaldot) eeldav stsenaarium). Eesti jaoks näeb ÜRO prognooside rändestsenaarium ette negatiivse rändesaldo vähenemise. Kui 21. sajandi esimesel poolel on väljarände ülekala arvestatud 1000 inimest aastas, siis sajandi teisel poolel eeldatakse kao vähenemist poole võrra (–500 inimeseni aastas). Loendusvahemikul 2000–2011 oli Eesti negatiivne rändesaldo tegelikult 3,5 korda suurem (keskmiselt enam kui –3500 inimest aastas). Sellise rändesaldo püsimisel ka tulevikus oleks tulemus märksa pessimistlikum, mida näitlikustab USA rahvaloendusbüroo prognoos Eesti kohta (US Census Bureau 2016). EIA prognoosis on niisugune arengukäik võetud kõige pessimistlikumaks rändestsenaariumiks (R–). Selle teostumisel vähendaks ränne prognoosiperioodi kokkuvõttes Eesti rahvastikku 71 300 inimese võrra (–5,4% 2015. aasta rahvaarvust).

Lisaks on EIA prognoosis kasutatud veel kolme rändestsenaariumi (tabel 1.5.1). Rändevoogude tasakaalu stsenaarium (R0) eeldab sisse- ja väljarände tasakaalu saavutamist praeguse kümnendi jooksul ja selle püsimist kogu ülejäänud prognoosiperioodi vältel. Mõõduka sisserände stsenaariumis (R+) eeldatakse väljarände ülekaalu vähenemist ja voogude tasakaalu saavutamist 2020. aastate teisel poolel. Alates 2030. aastatest nähakse mõõduka sisserände stsenaariumis aga ette positiivset rändesaldot 1000–1250 inimest aastas. Prognoosiperioodi lõpuks tooks mõõdukas sisserände ülekaal Eestisse ligi 79 000 uut inimest (6% 2015. aasta rahvaarvust). Suurema sisserände stsenaariumi (R++) puhul eeldatakse suurema positiivse rändesaldo (2000–2500 inimest aastas) kujunemist juba sellel kümnendil

(samasse suurusjärku ulatuvat sisse- ja väljarändet on juhtumisi silmas peetud ka Erkki Raasuke juhitud majanduse elavdamise töörühma soovitusel; Postimees 10.11.2016). Selle stsenaariumi järgi kasvataks rände otsene mõju Eesti rahvaarvu prognoosisperioodi vältel 186 100 inimese võrra (14% 2015. aasta rahvaarvust).

Tabel 1.5.1. Inimarengu aruande rahvastikuprognosis rändestsenaariumid

Stsenaarium	Kumulatiivne rändesaldo 2015–2100 (inimest)		
	Kogu- rahvastik	Eestlased	Teised rahvused
Väljarände vähenemine (R–) ÜRO põhistsenaarium Eestile	–71 300	–49 200	–22 100
Rändevõrgude tasakaal (RO)	0	0	0
Möödukas sisse- ja väljaränd (R+)	78 900	11 100	67 800
Suurem sisse- ja väljaränd (R++)	186 100	16 100	170 000

Tabelis 1.5.1 on esitatud ka erinevates rändestsenaariumides eeldatud eestlaste ja teiste rahvuste rändesaldod kogu prognoosisperioodi kokkuvõttes. Rändevõrgude tasakaalu stsenaariumides on eeldatud mõlema rühma puhul sisse- ja väljarändajate arvu ning koostise sarnasust. Sisse- ja väljarände stsenaariumid näevad ette eestlaste negatiivse rändesaldo asendumist möödukalt positiivsega (+500 inimest aastas) 2030. aastate alguseks. Eeldades sellise saldo püsivust 30 või 40 aasta vältel, suurendaks (tagasi)ränne eestlaste arvu Eestis vastavalt 11 000 või 16 000 inimese võrra. Enamik stsenaariumide R+ ja R++ positiivsest rändesaldost aga tuleks teiste rahvuste arvelt.

Sündimuse ja suremuse stsenaariumid

EIA prognoosis sündimuse ja suremuse stsenaariumid võtavad lähtekohaks ÜRO kõige tõenäolisemaks peetava arenguvariandi (UN 2015). Nende rahvastikuprotsesside tulevikusuundumuste määramisel kasutab ÜRO stohastilisi mudeleid, mis arvestavad nii konkreetse riigi senise rahvastikuarengu erijooni kui ka sarnaste maade üldisemat kogemust (Alkema jt 2011, Raftery jt 2014).

Väikese sündimusega riikide puhul eeldab ÜRO põhistsenaarium sündimuse möödukas suurenemist ja stabiliseerumist 21. sajandi teisel poolel (Euroopa maade puhul vahemikus 1,72–1,95 last naise kohta). Eesti jaoks näeb ÜRO põhistsenaarium ette summaarse sündimuskordaja suurenemist 1,66 lapselt prognoosisperioodi algul 1,87 lapsele sajandi viimasel veerandil. Selline sündimustase (1,87) on lähedane praegusel kümnendil sündimuse lõppu jõudvate Eesti naispõlvkondade tegelikule laste arvule. Myrskylä, Goldsteini ja Chengi (2013) hinnangu kohaselt ulatub keskmine laste arv 1970., 1975., ja 1979., aastal Eestis sündinud naistel vastavalt 1,86, 1,89

Summaarne sündimuskordaja näitab keskmist laste arvu ühe naise kohta hüpoteetilises põlvkonnas, mille sündimuskäitumine järgiks vaatlusperioodile (kalendriaasta) iseloomulikku malli reproduktsiivse vältel.

ja 1,90 lapseni. Sarnaseid tulemusi näitavad ka teiste autorite arvutused (Puur, Klesment 2012).

Põhistsenaariumist (S0) erineva sündimuse mõju selgitamiseks kasutab EIA prognoosis nelja täiendavat stsenaariumi (tabel 1.5.2). Neist esimene (S++) eeldab sündimuskordaja suurenemist 2050. aastateks 2,03–2,04 lapsele naise kohta ja saavutab lõpukümnenditel taastetaseme (2,07 last) saavutamist. Selle stsenaariumi teostumine eeldab väga jõulist panustamist ühiskonna lastesõbralikkusse ja perepoliitikasse. Muutumat sündimuse stsenaariumis (S–) on eeldatud sündimuse stabiliseerumist tasemel 1,67 last naise kohta. Eesti jaoks võimaldab muutumat sündimuse stsenaarium näha, kuhu praeguse olukorra pikaajaline kestmine välja viiks. Ülejäänud kahe sündimustsenaariumi (S– ja S+) puhul eeldatud sündimustasemed paiknesid vastavalt põhistsenaariumi ja muutumat sündimuse stsenaariumi ning põhistsenaariumi ja taastetaseme sündimuse stsenaariumi vahel (tabel 1.5.2).

Tabel 1.5.2. Inimarengu aruande rahvastikuprognosis sündimustsenaariumid

Stsenaarium	Summaarse sündimuskordaja stabiliseerumistase 21. sajandi teisel poolel (last ühe naise kohta)		
	Kogu- rahvastik	Eestlased	Teised rahvused
Konstantne sündimus (S–)	1,67	1,72	1,55
Väike sündimustõus (S–)	1,77	1,82	1,64
Keskmine sündimustõus (S0), ÜRO põhistsenaarium Eestile	1,87	1,93	1,73
Suurem sündimustõus (S+)	1,97	2,03	1,83
Taastetaseme sündimus (S++)	2,07	2,13	1,93

Sarnaselt rändega on EIA prognoosis sündimustsenaariumid rahvuse lõikes mõnevõrra erinevad. Eestlaste puhul eeldatakse kogurahvastikuga võrreldes pisut suuremat sündimust, teiste rahvusrühmade puhul aga eestlastega võrreldes kümnendiku võrra väiksemat sündimust. 2011. aasta rahvaloenduse tulemused näitavad, et rahvusrühmade tegelik sündimuserinevus on 1950.–1970. aastatel sündinud naispõlvkondades olnud tegelikult suurem, kuid lõimumise edenemist silmas pidades on EIA prognoosis arvestatud vaid 10% erinevusega. Sündimustaseme täielikku ühtlustumist ei luba eeldada välispäritolu rahvastiku koondumine linnadesse, kus sündimus enamasti on väiksem. Sisse-

rändajate teise põlvkonna kümnendiku võrra väiksemat sündimust täheldatakse näiteks ka Rootsis (Andersson, Persson 2015).

EIA prognoosi suremusstsenaarium tugineb ÜRO rahvastikuosakonna ennustusele (UN 2015). Eestile näeb see ette keskmise eluea pikenemist 21. sajandi lõpuks 85 aastani meestel ja 90 aastani naistel. Eeldatud on ka eestlaste ja teiste rahvuste elueaerinevuse peatset kadumist. 2014. aastal oli eestlaste ja teiste rahvuste keskmise eluea erinevus vähenenud meestel 2,3 ja naistel 0,7 aastani. Ajavahemikul 2006–2010 ulatus see meestel mõnel aastal veel üle nelja ja naistel üle kahe aasta.

EIA prognoosi viis põhivarianti

Prognoosi koostamisel kombineeriti rände ja sündimuse stsenaariume omavahel ning arvatati selle põhjal 20 erinevat prognoosvarianti Eesti kogurahvastiku, eestlaste ja teiste rahvuste kohta. Neist on käesolevas aruandes analüüsiks valitud viis selgesti eristuvat varianti (tabel 1.5.3).

- Variant V1 on prognoosi alusvariant, näidates seda, milliseks kujuneks Eesti rahvastik praeguse demograafilise olukorra jätkumisel.
- Variandid V2 ja V3 eeldavad negatiivse rändesaldo asendumist sisse- ja väljarände voogude tasakaaluga. Inimesed liiguksid sel juhul Eestisse ja Eestist välja, kuid välja- ja sisserändajaid oleks sama palju. Sündimuse puhul nähakse variandis V2 ette summaarse sündimuskordaja järkjärgulist tõusu Eesti 1970. aastatel sündinud naispõlvkondade keskmise laste arvuga sarnasele tasemele (1,87 last). Variandis V3 mängitakse läbi aktiivne ja sihikindel panustamine ühiskonna pere- ja lapsesõbralikumaks muutmise, mille edukuse korral jõuaks sündimus 21. sajandi teisel poolel taastetasemeni.
- Variantides V4 ja V5 nähakse ette väljarände asendumist märkimisväärse sisserändega. Võõrsil elavate eestlaste arv väheneks mõnevõrra tagasirände tõttu, lisaks hakkaks Eestisse igal aastal saabuma paar tuhat välismaalast. Sündimuse puhul korraldatakse variantides V4 ja V5 variantide V2 ja V3 stsenaariume.

1.5.3. Prognoosi tulemused

Rahvaarv

Ajavahemikul 1990–2015 vähenes Eesti rahvaarv veerand miljoni inimese võrra. EIA rahvastikuprognosis kohas-

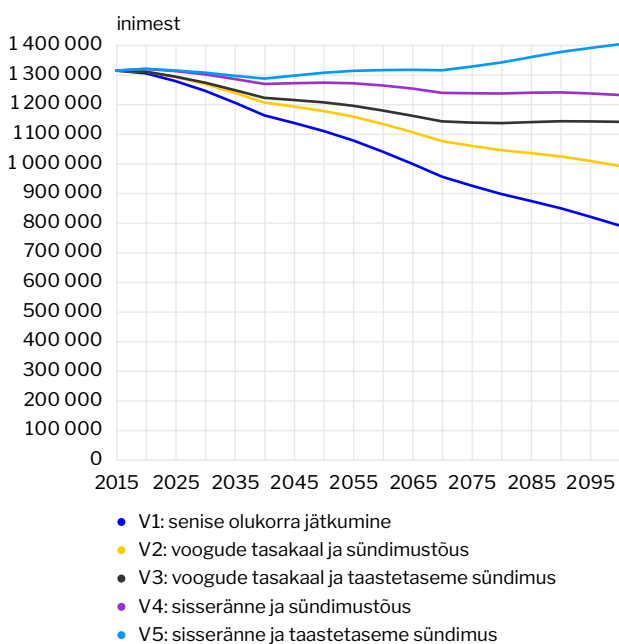
Tabel 1.5.3. Inimarengu aruande prognoosi analüüsivariandid

Variant	Rändestsenaarium	Kumulatiivne rändesaldo (in)
V1	Väljarände vähenemine (R-)	-71 300
V2	Rändevoogude tasakaal (R0)	0
V3	Rändevoogude tasakaal (R0)	0
V4	Suurem sisseränne (R++)	186 100
V5	Suurem sisseränne (R++)	186 100

Variant	Sündimusestsenaarium	Sündimuse lõpptase (last naise kohta)
V1	Konstantne sündimus (S--)	1,67
V2	Möödukas tõus (S0)	1,87
V3	Tõus taastetasemele (S++)	2,07
V4	Möödukas tõus (S0)	1,87
V5	Tõus taastetasemele (S++)	2,07

Märkus. Eestlaste ja teiste rahvuste rände ning sündimuse erinevusi on kirjeldatud tabelites 1.5.1 ja 1.5.2. Kõigi prognoosivariantide puhul pikeleb keskmine eluiga aastaks 2100 meestel 85 ja naistel 90 aastani.

Joonis 1.5.1. Prognoositud rahvaarv, Eesti, 2015–2100



Allikas: autorite arvutused.

selt jätkub rahvastikukadu väga suure tõenäosusega ka järgmise veerandsajandi kestel, kuid kao ulatus oleneb sellest, millist rada mööda areng kulgema hakkab (joonis 1.5.1). Praeguse kümnendi esimese poole olukorra jätkudes (variant V1) väheneks 2040. aastaks enam kui 150 000 inimese võrra (-12%). Rändevoogude tasakaalu saavutamine ühes sündimuse mõõduka või jõulisema tõusuga vähendaks kadu vastavalt 108 000 (V2) või 92 000-ni (V3). Kui negatiivne rändesaldo asenduks juba lähiaastail märkimisväärse positiivse rändesaldoga ja seda toetaks ka sündimuse tõus, jääks ajavahemi-

kul 2015–2040 rahvaarvu vähenemine 45 000 (V4) või 27 000 (V5) piiresse (–3% või –2%).

Erinevate prognoosivariantide rändestsenaariumi alusel paarikaupa rühmitumine (V2–V3 ja V4–V5) näitab, et paarikümneaastases vaates võib ränne mõjutada rahvaarvu muutumist tugevamini kui sündimus. Sündimuse erinevuste mõju hakkab rahvaarvus avalduma hiljem, tugevnedes siiski iga järgmise kümnendiga. Joonisel 1.5.1 näitlikustab seda sarnase rändestsenaariumi, kuid lahknevate sündimuseeldustega prognoosivariantide (V2–V3 ja V4–V5) võrdlus.

Kaugemas tulevikus vaatab prognoosivariandist V1 vastu Rein Taagepera käibele toodud demograafilise WC–poti kujund: väljarände ülekaalu ja madala sündimuse jätkudes väheneks Eesti rahvaarv sajandi lõpuks allapoole 800 000 piiri, ilmutamata stabiliseerumise märke. Olukorra mõõdukas paranemine nii rände (sisse- ja väljarände voogude tasakaalu saavutamine) kui ka sündimuse puhul (tõus 1,87 lapseni naise kohta ehk 90%–ni taastetasemest) vähendaksid rahvaarvu languse ulatust paarisaja tuhande võrra. Variandi V2 realiseerimisel astuks Eesti 22. sajandisse umbes miljoni elanikuga, kuid rahvaarvu edasise vähenemise peatamiseks jääks nendest muutusest väheks.

Rahvastikukao lõppemist 21. sajandi teisel poolel töötavad prognoosivariandid V3 ja V4. Teineteisest eristab neid kaht varianti rahvaarvu stabiliseerimise viis. V3 puhul lõpetaks rahvaarvu vähenemise sündimuse tõus taastetasemele, mida toetab negatiivse rändesaldo asendumine rändevoogude tasakaaluga. V4 puhul tagaks rahvastikukao lõppemise sisse- ja väljarände püsiv ja küllaltki suur ülekaal väljarändest, millele lisandub sündimuse mõõdukama suurenemise mõju. Taastetasemelise sündimuse ning sisse- ja väljarände voogude tasakaalu korral oleks Eesti rahvaarv sajandi lõpul 1,14 miljonit, suure sisse- ja väljarände mõõdukama sündimuse tõusu korral ulatuks rahvaarv 1,23 miljonini. Aasta 2100 rahvaarvu selline erinevus johtub tõsiasjast, et prognoosivariandi V3 puhul on eeldatud sündimuse järkjärgulist tõusu mitme aastakümne vältel, variant V4 näeb aga ette sisse- ja väljarände suure ülekaalu saavutamist juba praegusel kümnendil. Et tegemist on prognoosi koostamisel tehtud konkreetsete eeldustega, siis ei tohi teha neist arvudest järeldust, nagu tagaks sisse- ja väljarände panustamine igal juhul rahvaarvu väiksema languse kui sündimusele panustamine. Tähelepanelik pilk joonisele lubab märgata ka seda, et sajandi teisel poolel stabiliseerunud rahvaarvu sisse- ja väljarände toel muutumatuna hoidmiseks läheks alates 2090. aastatest tarvis mõnevõrra suuremat iga-aastast saabujate hulka kui variandi V4 stsenaariumis on eeldatud. Languse vältimiseks peaks iga-aastane sisse- ja väljarände arvu ülekaal 21. sajandi lõpukümnendil tõusma umbes tuhande võrra (3000 inimeseni aastas). See viiks plussmärgilise rändesaldo prognoosiperioodi kokkuvõttes suurusjärku 195 000 kuni 200 000 inimest.

Kahanemiselt kasvule – siiski mitte kohe, vaid alates 2040. aastatest – pöörduks rahvaarv üksnes prognoosivariandi V5 puhul. Selle variandi teostumisel suureneks Eesti elanike arv 21. sajandi teisel poolel igal aastal rohkem kui 2500 inimese võrra ning küüniks sajandi lõpul 1,4 miljonini (7% praegusest rohkem). Niisuguse arengukäigu alus on sisse- ja väljarände märkimisväärsed ülekaalu ja taastetasemele tõusva sündimuse koosmõju.

Tööealine rahvastik

Tööealine rahvastik (tinglikult vanusrühmad 20–64) on Eestis aastatel 1990–2015 vähenenud 132 000 inimese võrra. Tööealised vanusrühmad moodustavad kogurahvastikust enam kui poole, seega on ootuspärane, et tööealiste arvu muutus langeb paljuski kokku rahvaarvu eespool kirjeldatud muutustega. Ka tööealise rahvastiku dünaamika seisukohalt jagunevad EIA prognoosi variandid kolme erinevasse rühma (joonis 1.5.2).

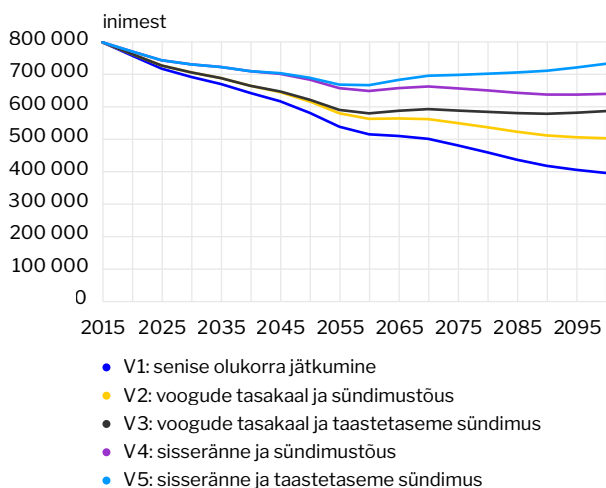
Variantide V1 ja V2 teostumise korral ootaks Eestit tööealiste arvu pidev ja kokkuvõttes väga suur langus. Kui demograafiliste protsesside kulg jätkuks põhijoontes senisel rajal, väikeste positiivsete muutustega (V1) ja tööea vanuspiirid püsiks muutumatuna, siis tuleks Eestil 21. sajandi lõpul hakkama saada praegusest umbes kaks korda väiksema tööealiste hulgaga (395 000 inimest). Rändevoogude tasakaalu ja mõõduka sündimustõusu puhul väheneks 20–64-aastaste arv sajandi lõpuks poole miljoni piirimaile. Nagu rahvaarvu puhul lubab prognoosivariantide V3 ja V4 realiseerumine tööealiste arvu stabiliseerumist sajandi teisel poolel, vastavalt 585 000 või 640 000 läheduses. Ka tööealise rahvastiku puhul eristub kõigest ülejäänutest variant V5, mille eelduste teostumine pööraks Eesti tööealiste arvu 2060. aastatest alates tõusule. Rahvaarvust erinevalt ei jõuaks tööealiste arv sajandi lõpuks siiski veel prognoosiperioodi alguse tasemeni.

Jooniste 1.5.1 ja 1.5.2 võrdlemine juhib tähelepanu tööealiste ja rahvaarvu dünaamika erinevusele, mille põhjus on tööealiste arvu suurem inerts ning mille tõttu on tööealise rahvastiku vähenemise ulatus kõigi prognoosivariantide puhul suurem kui rahvaarvul. Kõige optimistlikuma, suure sisse- ja väljarände mõju taastetasemele kerkimist eeldava variandi V5 korral jääks rahvaarvu vähenemine 2% piiresse. Tööealiste arvu vähenemine ulatuks sama variandi puhul 17%–ni (2015–2060). Ka järsk sündimuse suurenemine hakkab tööealiste arvu mõjutama paarikümneaastase viivitusega, mis kulub tõusust mõjutatud laste põlvkondade tööikka jõudmiseks. Joonisel 1.5.2 näitlikustab seda viivitust prognoosivariantide V2–V3 ja V4–V5 graafikujoonte sarnasus kuni 2050. aastateni. Ilmselt on see paarikümneaastane viivitus üks oluline põhjus, miks tööjõumuret käsitlevates aruteludes on sündimuse

suurendamist sisse- ja väljarände hoogustamisega võrreldes väga vähe käsitletud.

Lähema kahe- kolme kümnendi jaoks näitavad EIA rahvastikuprognosis tulemused, et ka negatiivse rändesaldo kohe asendumisel paarituhandelise sisse- ja väljarände ülekalauga igal aastal, mida toetaks sündimuse taastetasemeni viiv tõus, tuleb Eestil olla valmis töö- ealise rahvastiku 2050. aastateni kestvaks vähenemiseks. EIA prognoosi kõige optimistlikuma variandi (V5) puhul piirduks tööealiste arvu vähenemine ajavahemikus 2015–2040 umbes 89 000 inimesega, aastatel 2040–2060 väheneks see aga veel 43 000 võrra. Tööealiste arvu praegusel tasemel hoidmiseks, mida EIA prognoosi koostajad kuigi realistlikuks ei pea, tuleks Eestil lähema 25 aasta jooksul vastu võtta umbes 170 000 uut sisse- rändajat, kaugemas tulevikus aga arusaadavalt rohkem. See tähendaks positiivset rändesaldot 7000 inimest aastas, mis läheneb nõukogude aja keskmisele.

Joonis 1.5.2. Prognoositud tööealiste arv (vanusrühmad 20–64), Eesti, 2015–2100



Allikas: autorite arvutused.

Vanuskoostis

Vähendamise kõrval on Eesti rahvastik 1990. aastate algusest kiiresti vananenud. Seda on tagant tõuga- nud muutused kõigis rahvastikuprotsessides (sündi- muse vähenemine, negatiivse rändesaldo kujunemine ja keskmise eluea pikenemine), samuti sõjajärgsete rändelainetega Eestisse saabunud jõudmine vanuriikka. Nende tegurite koostööl suurenes eakate (tinglikult vanemate kui 65-aastaste) suhtarv rahvastikus aastatel 1990–2015 Eestis üle 1,6 korra, 11,6%–lt 18,8%–le.

EIA rahvastikuprognosis kõik variandid näita- vad eakate osatähtsuse märkimisväärt suurenemist 2050. aastate lõpuni (joonis 1.5.3). Vananemisnäitajate kõrgepunktile järgneks 2060. aastate vältel mõõdukas langus, mida põhjustab pärast iseseisvuse taastanud Eestis sündinud väikesearvuliste aastakäikude jõud- mine pensioniikka. Olenevalt prognoosivariandist

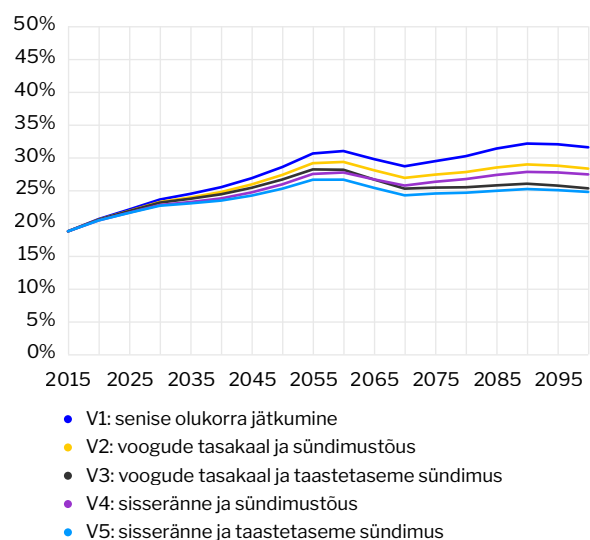
järgneb eespool nimetatud langusele 2070. aastatest alates uus tõus või eakate suhtarvu stabiliseerumine. Kõige ulatuslikum oleks rahvastiku vananemine välja- rände ülekala ja madala sündimuse jätkudes (V1). Selle prognoosivariandi tegelikkuseks saamisel moodustaksid 65–aastased ja vanemad inimesed 2060. aasta paiku 31% rahvastikust. Ülejäänud prognoosivariantide puhul eakate osa nii kõrgele ei tõuseks (tipptase 27–29%).

Sajandi teisel poolel väärib tähelepanu prognoosi- variantide V2–V5 omavahelise asetuse teisenemine. Vananemisnäitajate kõrgepunktile järel hakkavad tasa- kaalus rändevooodega variandi V2 ja suuremat sisse- rännet eeldava variandi V4 graafikujooned teineteisele lähemale nihkuma. Aastaks 2100 on eakate suhtarvu erinevus nende variantide vahel langenud alla ühe prot- sendipunkti. Veelgi lähemale jõuavad üksteisele pro- gnoosivariantide V3 ja V5 vananemisnäitajad, mis samuti põhinevad erinevatel rändestsenaariumidel.

Prognoosivariantide ümberrühmitumise alus on sündimuse erinevus, mille mõju rahvastiku vanuskoos- tisele osutub kaugemas tulevikus rände omast suure- maks. Nii moodustaksid eakad sündimuse mõõdukat suurenemist eeldavate prognoosivariantide (V2 ja V4) puhul sajandi teisel poolel Eesti rahvastikust 27–28%. Sündimuse tõus taastetasemele (V3 ja V5) stabiliseeriks aga eakate osa 25% piirimail, mis on sarnane 2040. aas- tate olukorraga. Sündimuse pikaajalises vaates määrav mõju rahvastiku vanuskoostisele ei ole üllatav, sest suur sisse- ränne võib rahvastikukoostist noorendada parimal juhul mõnekümne aasta vältel, seni, kuni saabunud ise ei ole veel pensioniikka jõudma hakanud. Suurema sündi- muse noorendav mõju rahvastiku vanuskoostisele säilib aga ka pikema aja vältel.

Joonisel 1.5.4 esitatud tööealiste (vanusrühmad 20–64) osatähtsuse dünaamikast nähtub tööealiste ja

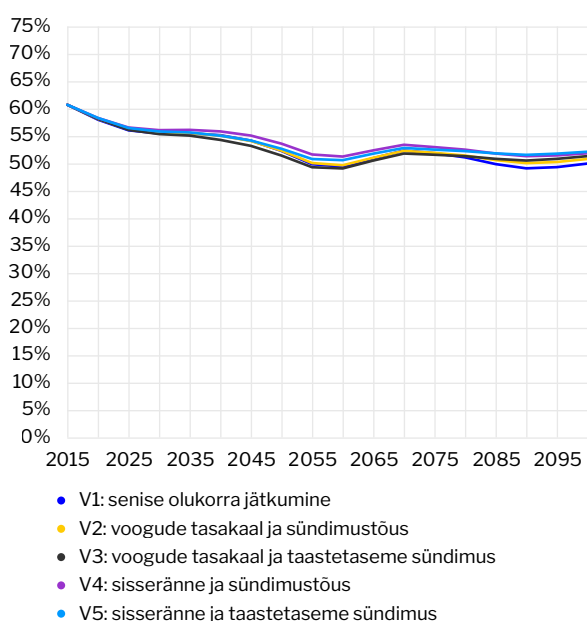
Joonis 1.5.3. Eakate (vanemad kui 65) prognoositud osa- tähtsus, Eesti, 2015–2100



Allikas: autorite arvutused.

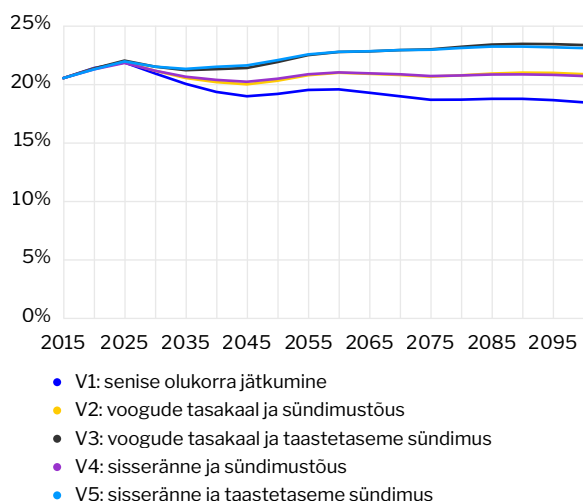
mittetööaliste vahekorra väga väike prognoosivariantide erinevus. EIA prognoosi kohaselt ootab Eestit igal juhul ees 20–64-aastaste suhtarvu vähenemine praeguselt 61%-lt 49–51%-le 2050. aastate lõpul. Oodatava languse suurusega võrreldes on tööaliste suhtarvu prognoosivariantide erinevused viis–kuus korda väiksemad, mis muudab need teisejärguliseks. Sajandi teisel poolel lõpeb tööaliste osa vähenemine ja asendub võngetega uue, madalama taseme ümber. Erinevalt tööaliste arvust, mille lahknevus prognoosivariantides aja jooksul pidevalt suureneb, mahuvad tööaliste osa erinevused ka sajandi lõpukümnendil vaid paari protsendipunkti piiresse.

Joonis 1.5.4. Tööaliste (vanusrühmad 20–64) prognoositud osatähtsus, Eesti, 2015–2100



Allikas: autorite arvutused.

Joonis 1.5.5. Prognoositud laste ja noorte (vanusrühmad 0–19) osatähtsus, Eesti, 2015–2100



Allikas: autorite arvutused.

Tööaliste ja mittetööaliste sarnase proportsiooni erinevate prognoosivariantide korral teeb võimalikuks eakate ja laste osatähtsuse vastastikune tasakaalustamine. Jooniste 1.5.3 ja 1.5.5 võrdlemine näitab, kuidas eakate suure suhtarvuga käib kaasas laste ja noorte väike osa rahvastikus (variant V1) ning laste ja noorte suure osatähtsusega kaasneb väiksem eakate suhtarv (V3 ja V5). Ehkki nooremapiilsed, pereloomeeas täiskasvanud moodustavad sisseerändajatest suure osa, ei kaasne sisseerändega automaatselt laste ja noorte suurem osa rahvastikus. Variantide V2–V4 kõrvutamisest ilmneb, et rahvastiku kestlikuma vanuskoostise kujundamisel kuulub juhtroll sündimusele (joonis 1.5.5).

Rahvuskoostris

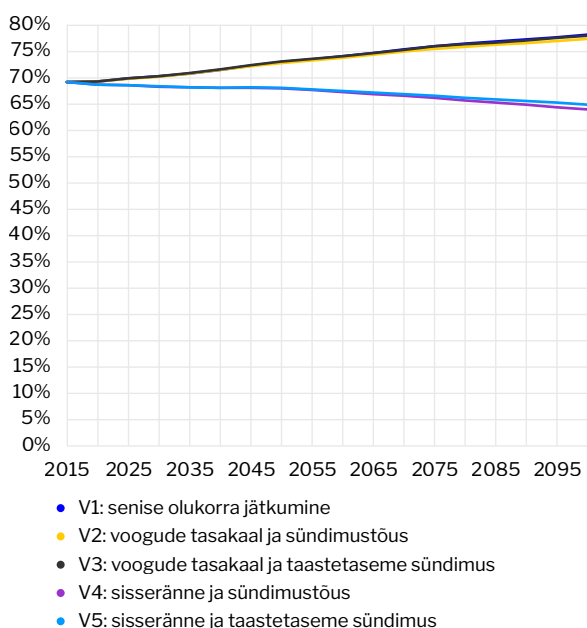
Iseseisvumise taastamise ajal moodustasid eestlased Eesti kogurahvastikust 62% ja teised rahvused 38%. Nõukogude Liidu aegse sisseerände lõppemine ja selle käigus Eestisse saabunute osaline lahkumine suurendas eestlaste suhtarvu sajandivahetuseks 68%-ni. EIA prognoosiperioodi alguseks oli rahvusrühmade proportsioon nihkunud veel ühe protsendipunkti eestlaste kasuks.

Rahvuskoostrise muutuste vaatenurgast jagunevad EIA prognoosivariandid kahte erinevasse rühma (joonis 1.5.6). Sisseerände ülekaalu eeldavate variantide teostumisel (V4 ja V5) hakkaks eestlaste suhtarv rahvastikus aegamööda vähenema. Sajandi keskpaigaks langeks see mõlema mainitud variandi puhul 68%-ni. 21. sajandi lõpul moodustaksid eestlased kogurahvastikust 64–65%. Sündimuse taastetasemeni tõustes (V5) oleks eestlaste arv prognoosiperioodi lõpul tuhande inimese võrra suurem kui selle alguses (909 000), teistest rahvustest eestimaalaste arv suureneks 405 000-lt 493 000-le. Sisseerände ja mõõdukama sündimuse suurenemise puhul (V4) kahaneks eestlaste arv 786 000-ni, teistest rahvustest elanike arv suureneks aga 445 000-ni.

Ülejäänud prognoosivariantide (V1–V3) puhul jätkuks rahvusrühmade suhte aeglane nihkumine eestlaste kasuks. Sajandi keskpaigas oleks eestlaste osa suurenenud 73%-ni, prognoosiperioodi lõpul moodustaksid eestlased aga kogurahvastikust 77–78%. Kirjeldatud proportsioonimuutus toimuks ühtviisi nii negatiivse rändesaldo püsimise kui ka rändevooegade tasakaalu korral. Selle allikas on eestlaste ja teiste rahvuste sündimustaseme eeldatud 10% erinevus.

Rahvusrühmade proportsiooni sarnasele muutumisele vaatamata kujuneks eestlaste ja teistest rahvustest eestimaalaste arv kõnealuste variantide puhul väga erinevaks. Praeguse rände- ja sündimusolukorra oluliste muutusteta jätkumise korral (V1) väheneks eestlaste arv prognoosiperioodi lõpuks 617 000-ni ja teistest rahvustest eestimaalaste arv 173 000-ni. Rändevooegade tasakaalu ja sündimuse mõõduka tõusu korral (V2) väheneks eestlaste arv 2100. aastaks 767 000-ni ja muudest

Joonis 1.5.6. Eestlaste prognoositud osatähtsus, Eesti, 2015–2100



Allikas: autorite arvutused.

rahvastest eestimaalaste arv 221 000-ni. Kui sisse- ja väljarände tasakaalule lisanduks sündimuse suurendamine taastetasemeni, siis ulatuks eestlaste ja teistest rahvastest Eesti elanike arv 21. sajandi lõpul vastavalt 888 000 ja 252 000-ni.

EIA prognoosivariantide võrdlus võimaldab hinnata ka positiivse rändesaldo suurust, mille puhul sisserände ülekaal eestlaste ja teistest rahvastest eestimaalaste proportsiooni ei muudaks. Niisugune tasakaalupunkt paikneb aastas 1000 inimeseni küündiva positiivse rändesaldo läheduses, kui võtta aluseks EIA prognoosis eeldatud 10% sündimustaseme erinevus eestlaste kasuks. Kui üheks demograafilise arengu sihiks seada eestlaste arvu languse peatamine, siis selle saavutamiseks läheks vaja ühelt poolt sündimuse tõusu taastetaseme lähedusse ning teiselt poolt eestlaste sisse- ja väljarände ligilähedast tasakaalu.

Kokkuvõte

Rahvastikuprognosis tulemuste analüüs näitas, et demograafiline arenguväli kätkeb Eesti jaoks väga avaraid võimalusi. See kehtib eriti tööelise rahvastiku suuruse ja rahvaarvu kohta, mille puhul prognoosivariantide erinevused ulatusid sajandi lõpuks kahe korrani. Prognoos ei anna vastust küsimusele, milliseks tulevik tegelikult kujuneb, kuid alternatiivsete tuleviku teede võrdlus pakub mõtteainet, millise arenguraja poole võiks Eesti ühiskonnana ise aktiivselt püüelda ja millest hoiduda.

Kestlikkuse seisukohalt kõige vähem soovitava tulemuseni viiks rahvastikuarengu praeguste suundu-

muste jätkumine märkimisväärsete muutusteta. Väljarände ülekaalu vähendamise ja sündimuse suurendamisest taasiseseisvuse tippaastade (2008–2010) tasemele jääks kaugel väheks, et rahvaarvu ja tööjõu kahanemise suundumust murda. Mõnevõrra lihtsustades on Eestil rahvaarvu ja tööelise rahvastiku vähenemise peatamise ja stabiliseerumiseni võimalik jõuda kaht erinevat teed mööda.

Üks rada eeldab rändemudelit, mille puhul inimeste liikumine üle riigipiiride võib olla küll intensiivne, kuid pikemas vaates valitseks sisse- ja väljarände voogude vahel tasakaal. Selle arengutee juurde kuulub põhieeldusena sündimuse suurendamine taastetasemeni, mille puhul laste põlvkonnad ei oleks vanemate omadest väiksemad. Teine, alternatiivne tee näeb ette sündimuse mõõdukamat suurendamist ega eelda, et laste põlvkonnad peaksid olema ligilähedaselt sama suured kui nende vanemate omad. Sellest püüdlusest loobumisel peab aga sünnipõlvkondade suuruse vähenemist kompenseerima püsiv ja pikema ajavahemiku kokkuvõttes küllalt suur sisserände ülekaal.

Rahvaarvu ja töökäte hulga kasvule pööramine 21. sajandi keskel eeldab vähemalt ühe tingimuse täitmist kahest: sündimuse tõus taastetasemest kõrgemale või eespool nimetatust veelgi suurem sisseränne. Rahvaarvu ja töökäte arvu kasvuni viivatest alternatiividest mängiti alapeatüki tarvis prognoosiarvutuse abil läbi vaid suurel sisserändel põhinev variant. Ajavahemiku 2015–2100 kokkuvõttes eeldasime ligi 190 000 inimeseni ulatuvat positiivset rändesaldot, mida toetas sündimuse tõus taastetasemeni (2,07 last naise kohta). Sellise väga optimistliku stsenaariumi teostumisel lõpetaks Eesti 21. sajandi praegusest suurema, 1,4 miljoni inimeseni ulatava rahvaarvuga. Tööeliste arv (tööea vanuspiiride püsivust eeldades) oleks sajandi lõpul nende väga optimistlike eelduste teokssaamisel siiski praegusest mõnevõrra väiksem.

Rahvaarvu stabiliseerumiseni (või kasvuni) viivate teede analüüs juhib tähelepanu veel kahele teadvustamist väärtivale tõigale. Esiteks ilmnis prognoosivariantide võrdlusest, et majandus- ja sotsiaalsüsteemi toimimise seisukohast põhjanevale laste, tööeliste ja eakate proportsiooni kujunemisele avaldab pikemas vaates suuremat mõju sündimuse tase. Selle tõttu viiks taastetasemelise sündimuse suunas liikumine pikas vaates vanusrühmade kestlikuma suhte kujunemisele kui sisserändele panustamine. Teiseks näitas analüüs, et rahvaskoostise muutusteks on määrav rändepoliitika valik. Sisserändele panustamine viiks tulevikus eestlaste suhtarvu vähenemisele, rändevoogude tasakaalu korral võib tulemuseks olla eestlaste osatähtsuse aeglane suurendamine.

Stsenaariumidest olenevate muutuste kõrval tõi analüüs välja ka selliseid suundumusi, mida mõjutab demograafilise arenguraja valik üsna vähe. Üks selline on tööeliste arvu ja osatähtsuse vähenemine, mis jätkub

sajandi keskpaigani ka väga optimistlike stsenaariumide korral. Sisserändega võib seda tööeliste suhtarvu vähenemist veidi pehmendada, kuid demograafiliste muutustega eduka toimetuleku strateegia peab olema mitmekesisem. See peaks hõlmama pikema tööelu eelduseks olevat tervise säilitamist, kvaliteetset haridust, elukestvat õpet ja õppimist, järjekindlat panustamist perepoliitikasse ning ühiskonna lapse- ja peresõbralikkuse suurendamist. Samuti eeldab edukas rahvastikumuutustega toimetulek majanduse konkurentsivõime suurendamist, milleta on mõeldamatu elatusaseme tõus ja hariduse, kultuuri, teaduse, riigikaitse ning sotsiaalprogrammide jätkusuutlik rahastamine. Tark ja teadmispõhine tegevus nende eesmärkide saavutamiseks aitab otseselt või kaudselt kaasa ka rändest ja rahvastikuarengust johtuvate murede leevendamisele.

Tänu sõnad

Autorid tänavad Erik Terki ja Jaak Valget soovitude eest. Alapeatüki alus on haridus- ja teadusministeeriumi rahastatud sihtteema SF0130018s11 toel tehtud uurimistöö.

Viidatud allikad

- Alkema, L., Raftery, A., Gerland, P., Clark, S., Pelletier, F., Buettner, T., Heilig, G. (2011). Probabilistic projections of the total fertility rate for all countries. *Demography*, 48 (3): 815–839.
- Andersson, G., Persson, L. (2015). Childbearing among the descendant of immigrants in Sweden. *FamiliesAndSocieties Working Paper Series* 39-2015: 42–66.
- Loichinger, E. (2015). Labor force projections up to 2053 for 26 EU countries by age, sex, and highest level of educational attainment. *Demographic Research*, 32 (15): 443–486.
- Myrskylä, M., Goldstein, J. R., Cheng, Y.-H.A. (2013). New cohort fertility forecasts for the developed world: Rises, falls, and reversals. *Population and Development Review*, 39 (1): 31–56.
- Puur, A., Klesment, M. (2012). Signs of stable or provisional increase in fertility? Reflections on developments in Estonia. *Demográfia*, 54 (5): 31–55.
- Raftery, A., Alkema, L., Gerland, P. (2014). Bayesian population projections for the United Nations. *Statistical Science*, 29 (1): 58–68.
- Samir, K. C., Barakat, B., Goujon, A., Skirbekk, V., Sanderson, W., Lutz, W. (2010). Projection of populations by level of educational attainment, age, and sex for 120 countries for 2005–2050. *Demographic Research* 22 (15): 383–472.
- Tamsar, T. (2016). Eestis on tööjõuga päris halvasti. Postimees, 26.05.2016.
- UN (2015). *World population prospects. Methodology of the United Nations population estimates and projections*. New York: United Nations.
- US Census Bureau (2016). International Data Base. <http://www.census.gov/population/international/data/idb/informationGateway.php>.
- Wattelar, C. (2006). Demographic projections: History of methods and current methodology. In Graziella C., Vallin, J., Wunch, G. (eds.). *Demography: Analysis and Synthesis. A Treatise in Population*, 3. New York: Academic Press, 149–160.