



**Riigihange 034118 „Riikliku Integratsiooniprogrammi 2008-2013 väljatöötamine”
PRAXIS, TARTU ÜLIKOOL, BALTI UURINGUTE INSTITUUT,
HILL&KNOWLTON, GEOMEDIA**

LINNA JA VALLA ARENGUKAVADE INTEGRATSIOONIALASTE MEETMETE ANALÜÜS

Aruanne

Tellijä: Rahandusministeerium

Rivo Noorkõiv
Veiko Sepp
OÜ Geomedia

ISBN 978-9985-9912-2-0

Tartu 2008

Sisukord

1.	Sissejuhatus.....	3
2.	Analüüsi metoodika	4
2.1	Analüüsi objekt	4
2.2	Analüüsi sisu	5
2.3	Ettepanekute väljatöötamine kohalike omavalitsuste arengukavade täiendamiseks ...	7
3.	Arengukavade sisu kaardistamine	8
3.1	Olukorra ülevaade ja analüüs kohalikes arengudokumentides	8
3.2	Lõimumisele suunatud eesmärgipüstitus kohalikes arengukavades	16
3.3	Kohalike lõimumiseesmärkidega seotud mõõdikud ja seireindikaatorid	20
3.4	Omavalitsusorganite ja –asutuste missiooniväited arengudokumentides	20
3.5	Kavandatud meetmed ja tegevused.....	20
3.5.1	Lõimumismeedmed üldhariduses	21
3.5.2	Lõimumismeedmed vaba aja, huvihariduse ja noorsootöö valdkonnas	24
3.5.3	Lõimumismeedmed kultuuri valdkonnas	26
3.5.4	Lõimumismeedmed sotsiaalvaldkonnas	26
3.5.5	Lõimumismeedmed ühtse teabevälja, elanike kaasamise ja teavitamise alal.....	27
4.	Kohalike arengukavade sisu analüüs	28
4.1	Kavandatud meetmete kattuvus Eesti lõimumiskava 2008-2013 eesmärkidega	28
4.2	Kohalike arengukavade sisemine kooskõla	31
5.	Kokkuvõte: järeldused ja ettepanekud	35
	Kasutatud kirjandus	41

1. Sissejuhatus

Linna ja valla arengukavade integratsioonialaste meetmete analüüs on üks riigihanke nr 034118 “Riikliku Integratsiooniprogrammi 2008-2013 väljatöötamine” raames teostatud töödest. Tööde tellijaks on Rahandusministeerium ning tööd viis läbi OÜ Geomedia kui riigihanke teostaja, Praxise konsortsiumi, üks osaline. Arengukavade analüüsi metoodika koostas analüütik Veiko Sepp, arengukavasid analüüsid ja aruande koostasid projektijuht Kalle Jagula ning Veiko Sepp. OÜ Geomedia uurimisrühma juhtis Rivo Noorkõiv.

Vastavalt lähteülesandele on töö eesmärgiks:

- 1) analüüsida, kuivõrd kaetud on kehtivad kohalikud arengukavad lõimimisalaste meetmetega,
- 2) selgitada, kuivõrd need kattuvad Eesti lõimumiskavas 2008-2013 [alguses sõnastuses Riiklikus Integratsiooniprogrammis 2008-2013] sätestatud eesmärkidega,
- 3) töötada välja ettepanekuid lõimimisalaste meetmete arengukavadesse juurutamise kohta.

Analüüsi tulemused leidsid kasutust lähtekohana kohalike omavalitsuste töötajate, kohalike sihtgruppide ja kasusaajate tagaside saamiseks. Selleks viidi Tallinnas ja Jõhvis läbi kaks ühepäevast seminari, mille arutelude tulemustega täiendati aruannet.

2. Analüüsi metoodika

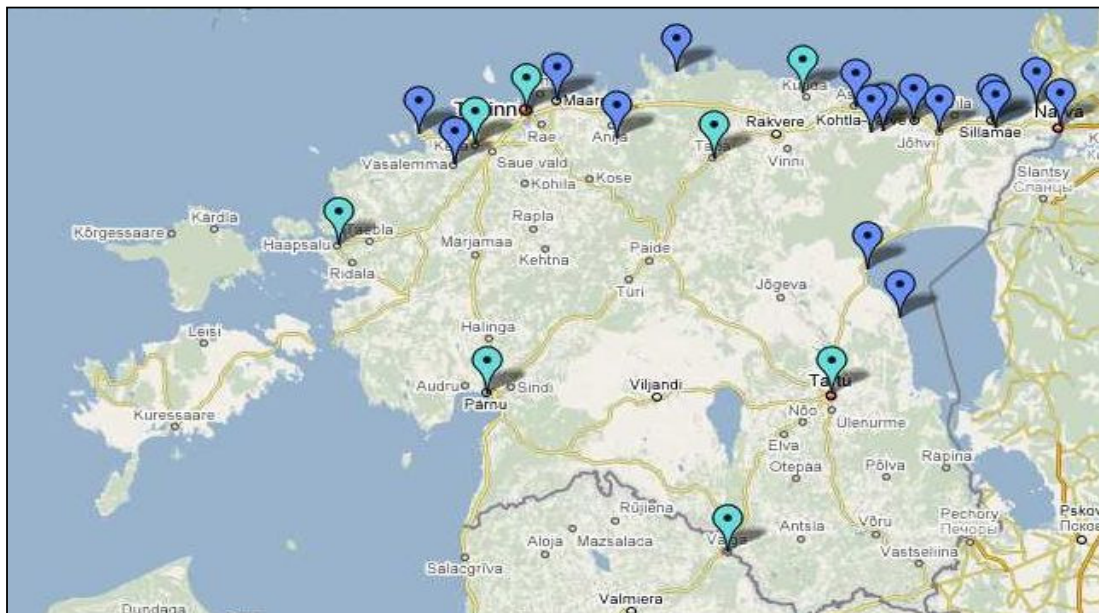
2.1 Analüüsi objekt

Analüüsi objektiks on kohaliku omavalitsuse üksuste, kus mitte-eestlaste arvukus on suur ja nad moodustavad olulise osa elanikkonnast, linna või valla arengukavad ning teised asjakohased omavalitsusüksusi tervikuna käsitlevad arengudokumendid. Omavalitsusüksuste territoriaalse valimi määratlemise kriteeriumiteks oli elanike osakaal, kelle emakeel ei ole eesti keel – vähemalt 1/3 elanikkonnast, ning elanike arv – vähemalt 1000 elanikku. Valimi kriteeriumite hindamise alusandmetena kasutati 2000.a. rahvaloenduse tulemusi. Lisaks üksustele, mis on vastanud neile kahele kriteeriumile, analüüsiti veel Tartu ja Pärnu linna, kus muu emakeelega elanike osakaal on 21%, kuid nende arv Eesti kontekstis suur, samuti ka Haapsalu linna kui Lääne-Eesti suurima mitte-eesti emakeelega elanikega omavalitsusüksuse, arengudokumente.

Tabel 1. Omavalitsusüksuste, mille linna või valla arengukava on analüüsi objektiks, elanikkonna jaotus emakeele alusel (ESA, Rahvaloendus 2000)

Omavalitsusüksus	Elanike osakaal, kelle emakeel ei ole eesti keel	Elanike arv, kelle emakeel ei ole eesti keel
Sillamäe linn	97,8%	16823
Narva linn	97,1%	66682
Narva-Jõesuu linn	87,0%	2595
Kohtla-Järve linn	85,3%	40669
Kallaste linn	83,1%	1006
Maardu linn	82,4%	13792
Vaivara vald	75,1%	1211
Paldiski linn	72,3%	3070
Loksa linn	69,0%	2410
Jõhvi linn	68,9%	8347
Kiviõli linn	63,6%	4711
Mustvee linn	60,2%	1055
Vasalemma vald	57,8%	2993
Aseri vald	56,5%	1328
Püssi linn	52,6%	984
Kehra linn	50,1%	1615
Tallinn	47,6%	190421
Tapa linn	46,9%	3172
Kunda linn	42,7%	1664
Valga linn	38,8%	5551
Keila vald	33,7%	1295
Pärnu linn	21,0%	9572
Tartu linn	21,0%	21275
Haapsalu linn	20,9%	2522

Rahvaloenduse toimumisele järgnenud perioodil on kolme valimisse arvatud omavalitsusüksuse osas toimunud haldus-territoriaalseid muudatusi, millest johtuvalt korrigeeriti territoriaalset valimit. Jõhvi linn ühines Jõhvi vallaga, ühinenud üksuse nimetus on Jõhvi vald. Kehra linna ühines Anija vallaga, ühinenud üksus on Anija vald. Tapa linn ühines Tapa, Lehtse ja Saksi vallaga ühiseks Tapa vallaks.



Joonis 1. Analüüsitud omavalitsusüksuste territoriaalne paiknemine

Lisaks üldarengukavadele kaasati analüüsi ka teisi ühiskonna lõimimise edendamise seisukohast olulisi arengudokumente: suuremates linnades eraldi koostatud arengustrateegiaid ning hariduse, kultuuri, noorsootöö ja sotsiaalvaldkonna arengukavasid. Analüüsitud arengudokumentide täpsem nimekiri on toodud ära kirjanduse loetelus.

2.2 Analüüsi sisu

Linna ja valla arengukavade analüüs koosneb kolmest etapist:

- Kohalike arengudokumentide sisu kaardistamine
- Arengudokumentides kavandatud meetmete ja tegevuste ning Eesti lõimumiskava 2008-2013 eesmärkide kattuvuse hindamine
- Arengudokumentide sisemise kooskõla analüüs

Iga etapi juures pööratakse täiendavalt tähelepanu võimalikele regionaalsetele ja omavalitsusüksuste tüübipõhiste erisustele. Vaatluse all on nii sisulised erisused lõimumisalaste probleemide ja arenguvajaduste, seatud eesmärkide ja kavandatud meetmete osas kui ka arengukavade kvaliteet lõimumistemaatika käsitluse aspektist vaadatuna – lõimumistemaatika valdkondlik ulatus, detailisus, kooskõla arengukavade osade vahel.

I etapp: Kaardistamine

Lõimumisega seotud käsitluste olemasolu ja sisu kaardistamine kohalikes arengudokumentides viiakse läbi allpool esitatud tabelis toodud osade kaupa.

Tabel 2. Kohalike arengudokumentide kirjeldamise üksused

Arengukava osa	Analüüsi fookus
Olukorra ülevaade ja analüüs	Lõimumistemaatika (sh. keele- ja rahvusküsimused) teadvustatus, mõistmine ja hinnangud olukorrale
Strateegilised eesmärgipüstitused	Lõimumistemaatika käsitlus linna või valla visioonis, deklareeritud põhiväärtustes ja konkreetsemates eesmärkides
Mõõdikud ja indikaatorid	Kuivõrd ja kuidas on kavandatud mõõta ja mõõdetud lõimumise üldist taset ning konkreetsete elluviidud lõimumismeetmete tulemuslikkust
Omaavalitsusorganite missioon	Roll, mida näevad linna- või vallavalitsused ning – volikogud endal lõimumise edendamisel
Meetmed, ülesanded ja tegevused	Lõimumisele suunatud meetmete, tegevusvajaduste ja tegevuste olemasolu, nende elluviimiseks kavandatud ressursid

Lõimumisalaste meetmete tuvastamisel ja analüütilisel liigitamisel kasutakse ühe lähtematerjalina Liis Kasemetsa ja Ülle Kurvitsa poolt koostatud teatmikku “Kohaliku omavalitsuse muukeelse elanikkonna integratsiooni meetmed ja mõõdikud” (2005).

II etapp: Kohalike meetmete ja Eesti lõimumiskava eesmärkide kooskõla hindamine

Teiseks hinnatakse kehtivate linna ja valla arengukavades sisalduvate lõimumisalaste meetmete kooskõla, kattumist ja seoseid Eesti lõimumiskavas 2008-2013 sätestatavate eesmärkidega, samuti selliste kohalike meetmete puudumist. Täiendavalt pööratakse tähelepanu kohaliku lõimumisalase olukorra hinnangute ning kohaliku eesmärgipüstituse temaatilisele sarnasusele riikliku lõimumiskava eesmärkidega.

III etapp: Arengukavade sisemise kooskõla analüüs

Kolmandaks analüüsitakse arengudokumentide sisemist kooskõla lähtudes kahest aspektist:

- a) Kavandatud meetmete ja tegevuste põhjendatus, st. nende seosed olukorra analüüsiga
- b) Kavandatud meetmete ja tegevuste sihipärasus, st. nende seosed eesmärgipüstitusega.

Analüüsi tulemusena tuuakse muuhulgas välja nõ eeskujulikud näited – juhul kui sellised näited eksisteerivad - kohalikest arengukavadest, kus integratsiooni temaatikat on käsitletud süsteemselt, asjakohaselt ja piisavalt. Paremate näidete olemasolu loob eeldused teiste üksuste poolt tehtud tööst õppimiseks teistele. Eraldi pööratakse tähelepanu meetmete elluviimisega seotud asjaolude käsitlemise kvaliteedile.

2.3 Ettepanekute väljatöötamine kohalike omavalitsuste arengukavade täiendamiseks

Ettepanekute väljatöötamisel võetakse aluseks kahe riigihanke nr 034118 “Riikliku Integratsiooniprogrammi 2008-2013 väljatöötamine” raames kohalike omavalitsuste kohta koostatud töö tulemusi. Nendeks on:

- (1) käesolev “Linna ja valla arengukavade integratsioonialaste meetmete analüüs”, ning
- (2) uuring “Eesti ühiskonna integratsioon kohaliku omavalitsuse süsteemis”

Ettepanekud jagunevad kahte peamisse rühma:

- millist laadi sisuga peaks kohalikke arengukavasid täiendada, et need toetaksid riikliku lõimumiskava eesmärkide saavutamist;
- mil viisil on seda demokraatlik, otstarbekas ja jätkusuutlik teha.

3. Arengukavade sisu kaardistamine

3.1 Olukorra ülevaade ja analüüs kohalikes arengudokumentides

Eesti ühiskonna lõimumisega seotud teemasid ja küsimusi kajastatakse 23 omavalitsusüksuse arengudokumentide olukorra ülevaate osades 24-st. Üksnes Anija valla arengukavas vastav sisu puudub (küll on Anija valla arengukavas seatud vastavaid eesmärke ja kavandatud tegevusi). Enamuse üksuste juures jääb käsitus siiski küllalt pealiskaudseks, piirdudes vaid üksikute faktide esiletoomisega või siis SWOT-analüüsi tulemusena antud hinnangute loetlemisega. Süsteemseid käsitusi, kus olukorra kirjeldustes avatakse ka peamisi põhjuslikud seosed, mis olukorda kujundavad, tuletatakse sellest omavalitsusüksuse arengueeldused, - takistused ja -võimalused ning hinnatakse võimalikke riske, esineb harva ja ka siis ühe konkreetse valdkonna (loe: hariduse) siseselt.

Lõimumisteema käsitusi analüüsitud kohalikes arengudokumentides võib jagada kolme peamisse rühma:

1. neutraalsed kirjeldused, sellest kuidas asjad on – 23 üksuse arengudokumentides
2. probleemide väljatoomine nõrkuste ja/või ohtudena – 18 üksuse arengudokumentides
3. lõimumisega seotud arenguerssursid, tugevused, positiivsed trendid – 13 üksuse arengudokumentides.

Kirjelduste seas on levinumaks teemaks **õppimisvõimaluste olemasolu** erinevates keeltes, mis sisaldub 20 üksuse arengudokumentides. Sõltuvalt elanikkonna rahvuslikust koosseisust kirjeldatakse eraldi kas eesti õppekeelega koolide või siis vene õppekeelega koolide tegevust. Suurem rõhk on just eestikeelsetel haridusvõimalustel mitte-eestlaste suurema osakaaluga omavalitsus-üksustes. Nii tuuakse Narva munitsipaalharidussüsteemi arengukavas detailselt välja eestikeelse koolihariduse võimalused linnas:

Eesti Gümnaasiumi kui ainsa eestikeelse üldhariduskooli arengusuunaks on eestluse ja eestikeelse hariduse säilitamine ning eesti keele kasutuse laiendamine Narvas. Eestikeelses õppes osalevad Narva koolidest veel Vanalinna Riigikool (5.kl varases keelekümblusprogrammis), Humanitaargümnaasium, Soldino Gümnaasium, Pähklimäe Gümnaasium ja Joala Kool (6.kl hilises keelekümblusprogrammis) ning Kesklinna Gümnaasium (varane keelekümblusprogramm).

Üksikasjalisem käsitus eestikeelse hariduse võimalustest sisaldub ka Kohtla-Järve linna arengukavas, lisaks on see üsna piisav veel näiteks Sillamäe ja Jõhvi arengukavades. Tallinna munitsipaal-koolide võrgu korrastamise kava 2003-2012 ja Tartu linna munitsipaalõppeasutuste süsteemi arengukava aastateks 2008-2013 peab koolide jaotust erinevate õppekeelte alusel vaid põgusalt äramärkimist väärivaks asjaoluks. Õppekeelte dimensioon neis kahes arengudokumentis enamuses analüütilistes kirjeldustes, tabelites ja joonistel, sealhulgas õpilaste arvu prognoosides, puudub. Küll on Tallinna ja Tartu sotsiaalvaldkonna arengukavade olukorra ülevaates märkimist leidnud võimalus õppeks vene viipekeeles.

Vene õppekeelega koolide olemasolule pööratakse tähelepanu eelkõige väiksemates üksustes, kus on üks seda tüüpi õppeasutus. Mustvee linna arengukavas tehakse seda näiteks seoses koolihoonete renoveerimise vajaduse põhjendamisega:

Kuna Mustvee Vene Gümnaasiumil on täita oluline roll kogu lähipiirkonna venekeelse hariduselu korraldamise mõttes, on antud projekti realiseerumine väga oluline.

Üle poolte (13) analüüsitud omavalitsusüksuste arengudokumentides sisaldub **elanikkonna rahvusliku jaotuse** kirjeldusi. Valdavalt on tegemist lihtsalt rahvuste osakaalu või arvu tabeliga, kuid mõnes arengukavas on esitatud ka selgitusi, miks rahvuslik koosseis on just selline nagu see on. Kohtla-Järve arengukava annab linna rahvuslikule koosseisule järgmise seletuse:

Kohtla-Järve linna rahvastiku kujunemist on suures osas mõjutanud sõjajärgne immigratsioon toonastest liiduvabariikidest. Selle tagajärjel on Kohtla-Järve kujunenud heterogeense rahvastikuga

linnaks, kus on esindatud üle 50 rahvuse. ... Eestlaste osakaal linnaelanike seas on pidevalt langenud, olles 2005. aastaks stabiliseerunud 20 protsendi juures.

Kui sagedasemad on juhused, kus rahvusliku koosseisu esiletoomisel võib tunnetada problematiseerivat hoiakut esitatud rahvastikuandmete suhtes, isegi kui seda ei ole sõnaselgelt arengudokumentis väljendatud (vrd. allpool rahvuskoosseis kui probleem), siis leidub ka vastupidiseid näiteid, kus rahvusest tulenevaid probleeme ei nähta. Kallaste linna arengukavas antakse põhjendus viitega kohalike kogukonnasuhete põlisusele:

Põhielanikkonna moodustavad venelased. Kuna enamus linnarahvast on põliselanikud, ei teki keeleprobleemi suhtlemises ja asjaajamistes.

Püssi ja Sillamäe arengukavades täiendab rahvusliku jaotuse kirjeldusi ka **elanike struktuuri** äratoomine **emakeele alusel**. Elanikkonna jaotumise statistikat **kodakondsuse alusel** sisaldavad nelja omavalitsusüksuse arengudokumentid – lisaks Püssile ja Sillamäele ka Narva ja Narva-Jõesuu omad. Et kõigil neljal juhul ulatub EV kodanike suhtarv kolmandikust kuni ligikaudu pooleni, siis võib eeldada, et vastava struktuuri esitamise põhjuseks arengukavas on kooskõlas Eesti lõimumiskava ideoloogiaga mitterahulolu Eesti kodanikkonna tagasihoidliku osakaaluga rahvastikust, mida aga otsesõnu sellisena ei soovita arengukava tekstis siiski hinnata.

Veel kirjeldatakse ülevaate osades **rahvuskultuuriseltside tegevust** omavalitsusüksustes (6 üksust) ja **erinevaid kultuure ühendavate ürituste traditsiooni** olemasolu (4 üksust). Suuremal osal juhtudel kirjeldatakse kultuuriseltside ja –ürituste toimumist aga üldiselt, ilma et eraldi rahvusvähemuste kultuuriseltse või lõimivaid üritusi peetaks vajalikuks välja tuua. Viimane ei tähenda loomulikult seda, et sellised seltsid või üritused ilmtingimata puuduksid, kuid neis ei nähta midagi erilist muu kultuuri ja isetegevusega võrreldes, mis võib olla ka kaudne indikaator kogukonna lõimituse suhteliselt paremast tasemest.

Kaardistades arengukava sisu lähtudes lõimumise ja lõimimise fookustest ongi kõige probleemsemaks aspektiks kirjelduste, aga ka hinnangute, eesmärgipüstituste, meetmete, tekstuaalselt mitte-väljendatud komponent. On ilmne, et näiteks kultuuriasutuste (või koolide) materiaalsete tingimuste kirjeldused, antud hinnangud neile, kirjeldavad üksustes, kus rahvusvähemuste kultuuriseltsid (erinevate õppekeeltega koolid) tööpoolest tegutsevad, ühtlasi ka nende tegevustingimusi ning omavad seega tähtsust vastavate arengudokumentides kavandatud meetmete sihipärasuse seisukohast. Sõnaselgelt on selline seos välja toodud Sillamäe arengukavas, mille ülevaate osas väidetakse, et kultuuriseltside tegevustingimused (hooned, rajatised, toetused) on kultuuride lõimimise aluseks ning osaliselt sellest johtuvalt tuleb nende arendamisega tegeleda. Seega, kuigi siinses käsitluses on välja toodud lõimumisega seotud kohalike arengudokumentide sisu üksnes otseste tekstiliste osunduste alusel, tuleb silmas pidada, et ka ilma selliste otseste viideteta arengukavas sotsiaalse infrastruktuuri hooned ja rajatised, mis hõivavad valdava osa omavalitsusüksuste olukorra ülevaates ja tegevuskavas keskse koha, on lõimumist kujundavad ja lõimimispoliitika tingimusi loovateks faktoriteks.

Üldisemas plaanis räägitakse mitme omavalitsusüksuse (Tallinn, Tartu, Jõhvi, Sillamäe) arengudokumentides pigem kirjeldavas ja seletavas kui hindavas stiilis ka linna või valla **multikultuursest olevikust, minevikust ja/või tõenäolisest tulevikust**. Arengustrateegia Tartu 2030 seob multikultuursuse avatud kodanikuühiskonnaga, kui ühe selle eelduse:

Avatud kodanikuühiskonna kujunemine loob eelduse parimate ideede ja lahenduste rakendamiseks linna arengu huvides. Tartlaseks olemise määrab avatud ühiskonnas inimese hea tahe, seda ei piira kultuurilised jm eelarvamused. Eri kultuuride esindajate vastastikuse lugupidamise ja koostöö kindlustamine saab Tartule tõsiseks väljakutseks.

Tartu linna kultuuri, spordi ja noorsootöö arengukavas nähakse multikultuursuses kasvavat sotsiaal-kultuurilise keskkonnaga seotud trendi, millega on vaja arvestada:

Multikultuursuse suurenemise trend on käsitletav kahesuunalisena. Ühelt poolt muutub Tartu elu multikultuurilisemaks, teisalt teravneb küsimus Tartu suutlikkusest järjest multikultuursemas maailmas pakkuda omakultuuri väljapoole. Linna jaoks on oluline suunata arenguid sellisel viisil, et väljapoole teadvustamise vajadus oleks tähtsustatud ja tasakaalustatud mujalt uute lähenemiste omaks- ja ülevõtmisega. Multikultuursusega seoses kaasneb vajadus kasvatada inimestes tolerantsi.

Eraldi rühma moodustavad väited arengukava ülevaate osas, milles **lõimumisega seotud küsimusi hinnatakse** vastavas üksuses (Mustvee, Kallaste, Kunda, Kiviõli) **ebaoluliseks**. Ülal esitatud tsitaadiga Kallaste linna arengukavast sarnast mõtet, et põlise asustusega kogukondades lõimimisprobleeme ei saa esineda, sisaldab ka Kiviõli linna arengukava:

Linnas ei ole rakendatud ega kavandata spetsiaalseid integratsioonimeetmeid, sest rahvastiku koosseis on olnud pikka aega sama ja reguleerinud end ise.

Et olukord niivõrd probleemitu ei pruugi olla hoolimata vastupidistest väidetest olukorra analüüsis ilmneb Kunda linna arengukava SWOT-analüüsis. Analüüsi tulemustes sisaldub ilmne vastuolu. Nimelt tuuakse seal tugevusena välja, et “puudub rahvuslik kihistumine”, samas on üheks nõrkuseks hinnatud “muulaste madalat haridustaset”.

Tabel 3. Kirjeldavad lõimumistemaatika käsitlused kohaliku omavalitsuse üksuste arengudokumentides

	Rahvuslik ja emakeeleline jaotus	Jaotus koda-kondsuse alusel	Õppimis-võimaluste olemasolu erinevates keeltes	Lõimivate kultuuriürituste olemasolu	Rahvuskultuuri-seltside olemasolu ja tegevus	Lõimumis-probleemide puudumine
Narva linn						
Sillamäe linn						
Kohtla-Järve linn						
Jõhvi vald						
Kiviõli linn						
Narva-Jõesuu linn						
Püssi linn						
Aseri vald						
Vaivara vald						
Kunda linn						
Tapa vald						
Tallinn						
Maardu linn						
Paldiski linn						
Keila vald						
Vasalemma vald						
Loksa linn						
Anija vald						
Mustvee linn						
Kallaste linn						
Tartu linn						
Valga linn						
Pärnu linn						
Haapsalu linn						

Ka **problematiseerivates, nõrkustele ja ohtudele osundavates käsitlustes** on levinumad hariduse ja rahvuslik-keelelise jaotusega seotud küsimused. Suhteliselt sageli tuuakse nõrkusena välja elanikkonna **rahvuslik koosseis kui selline, st. eestlaste väike osakaal** selles (9 üksust), millest üksikutel juhtudel, nagu näiteks Vaivara valla puhul, tuletatakse ka vastav arenguprioriteet:

Eestimaa on eestlaste põline asula ning ainus koht maailmas, kus on võimalik tagada eesti rahvuse ja tema kultuuri säilimine ning areng. Vaivara vald asub väljaspool Eesti etnilist idapiiri, põhirahvust on

vaid 17%, siis on prioriteediks eesti rahvuskultuuri hoidmine ja säilitamine. Samas ei tohi unustada muukeelse elanikkonna kultuuriliste vajaduste rahuldamist. Käesoleva ajal on enamik kultuuri suunatud ressursist kasutatud muukeelse elanikkonna kultuuriliste vajaduste rahuldamiseks.

Keila valla arengukavas nenditakse aga, et kuigi probleem on teadvustatud, siis kuidas sellega tegeleda, ei teata:

Sõjaväega seostub veel kakskeelsuse probleem Kloogal ja Keila-Joal. Puudub tegevuskava venekeelse elanikkonna integreerimiseks Eesti ellu.

Mitme omavalitsusüksuse puhul (Jõhvi, Vaivara, Loksas) on rahvusstruktuurist johtuv probleem sõnastatud mitte nõrkuse, vaid ohuna.

Elanikkonna rahvusstruktuuriga seotud probleemides on esikohal **(riigi)keeleoskuse piiratus**, seda nii üldiselt elanikkonna kui ka eraldi välja tooduna avaliku sektori spetsialistide seas (10 üksust). **Eesti keeles õpetavate pedagoogide puudust** hinnatakse väga oluliseks nõrkuseks Narva, Kohtla-Järve, Tallinna ja Maardu arengudokumentides, kusjuures Narva munitsipaalharidussüsteemi arengukavas nähakse selles otsesest ohtu vene õppekeelele gümnaasiumites osalisele eestikeelsele õppele ülemineku tagamisel nii SWOT analüüsi tasemel kui ka olukorra kirjelduses:

Koolides töötavast 93-st eesti keele õpetajast 44% on erialase haridusega, ülejäänutel oli pooleli õpingud kõrgkoolides. Nõutaval tasemel valdab riigikeelt ca 87% õpetajatest. Eesti keele õpetajatest 44% on alla 30. aastased. Eesti keele õpetajate nõudlus on suur, sest tegutsevate õpetajate koormus on maksimaalne ning samuti on algamas üleminek gümnaasiumiastmes osalisele riigikeelsele õppele. Seoses riigikeelele üleminekuga kasvab lähiaastatel tunduvalt vajadus õpetajate järele, kes on võimelised õpetama erinevaid aineid osaliselt eesti keeles või töötama erinevate keelekümbelprogrammi tingimustes.

Kunda linna arengukavas osundatakse õpilaste kesise keeleoskuse negatiivsele mõjule nende haridusvõimalustele:

muukeelsete laste kooliks ettevalmistus ebapiisav (eesti keele õpe)

vene laste eesti keele oskus pole keskkoolitasandil konkurentsivõimeline

Sillamäe, Tallinna, Narva, Vasalemma, Aseri arengudokumentides juhitakse tähelepanu ka mitte-eestlaste kesise keeleoskuse ning suurema töötuse taseme, madalama sissetuleku vahel selles elanikkonna rühmas.

Vasalemma valla arengukava:

Tööealise elanikkonna madal kvalifikatsioon ja eesti keele oskus (Rummu ja Ämari alevikus), mis raskendab püsiva või legaalse töökoha leidmist.

Aseri valla arengukava:

Teenindussektori ja eriti puhkemajanduse arendamine vallas eeldab elanikkonna väga head eesti ja võõrkeelte oskust, mida paljudel valla elanikel hetkel ei ole. Lihttööjõu kõrge osatähtsus, vähene keeleoskus ning madal haridustase toob kaasa ka paljude valla elanike keskmisest madalamad sissetulekud ja kohapealse tagasihoidliku nõudluse nii kaupadele kui teenustele.

Õpilase perspektiivist problematiseeritakse Paldiski ja Kallaste arengukavades vene emakeelele laste ja noorte arvu vähenemisest tulenevat **vajadust ümber vaadata koolivõrk**, sulgeda vene õppekeelele koolide gümnaasiumiosa:

Mõlemas Paldiski koolis antavat haridust võib hinnata konkurentsivõimeliseks. Seoses gümnaasiumiastme väikese õpilaste arvuga mõlemas koolis ja suures osas eestikeelse õppe sisseviimisega vene koolide gümnaasiumiastmes kaalutakse mõlema kooli ühise gümnaasiumiosa loomist.

Hetkeolukord. Kvaliteetse hariduse võimaldamine on piirkonna arengu jaoks määrava tähtsusega. Kallaste linnas asub venekeelne keskkool, õpilaste vähesuse tõttu ähvardab kooli gümnaasiumiastme sulgemine.

Eesti õppekeelele haridusvõimaluste halvenemise ohtu on omavalitsusüksuse arengudokumendi tasandil ainsana teadvustatud Narva-Jõesuu linnas, kus juttu on eesti osakonna võimalikust

sulgemisest linna ainsas üldhariduskoolis. Eesti õppekeele/tegevuskeelega **huvi-hariduse võimaluste piiratus** tuuakse välja üksnes Vasalemma valla arengukavas, kuigi probleem peaks mitte-eestlaste suure osakaaluga omavalitsusüksustes tõenäoliselt olema laiem, kui seda kohalike arengudokumentide ülevaate osast välja võib lugeda.

Eraldi probleemiderühma moodustab **keele- ja rahvusrühmade jaotuse, kultuuride erinevuste ja nendest tulenevate tagasihoidlike suhtega** seotu (6 üksuses). Vaivara valla arengukavas antakse vallale ja regioonile Eesti lõimumiskava eesmärkide kontekstis SWOT-analüüsi nõrkuse vormis ülimalt pessimistlik hinnang, väites, et tegemist on “eestlasele sobimatu kultuurilise keskkonnaga”. Jõhvi valla arengukavas nähakse ohtu kahe kogukonna polariseerumises ning venekeelse kultuurisfääri hegemoonias teiste, sh eesti kultuuri ja keele, üle:

Elanikkonna jagunemine kaheks suureks rahvusgrupiks, mis erinevad teineteisest keele ja kultuuriliste hoiakute poolest. ...

SWOT-oht: Eesti rahvuskultuuri identiteedi kadumine, samuti teiste rahvuskultuuride identiteedi kadumine ja venekeelse kultuurilise homogeensuse tugevnemine, mis vastandub eestikeelsele kultuurile;

Eesti teises otsas, Haapsalu linnas, on arengukavas ohuna käsitletud aga vastupidi venekeelse elanikkonna sotsiaalse tõrjutuse süvenemist.

Strateegias Tallinn 2025 analüüsitakse kultuuride erinevuse teemat pigem tulevikuperspektiivis, seoses **kuritegevuse ennetuse ja terrorismiohuga:**

EL-i laienemisest tingitud tööjõu migratsiooniga kaasnevate kultuuri, rassi, rahvusliku omapäraga seonduvad konfliktide teadvustamine, ennetustöö ja valmisolek. Selleks viiakse õigeaegselt läbi vastavad uuringud ja üldistatakse juba teadaolevaid tendentse varem liitunud riikide pealinnades.

Võimalikuks terrorismi levikuks valmisolek. Multinatsioonaalne linn võimaldab rahvuslikul või kultuurilisel pinnal terroristlike organisatsioonide eksisteerimist. Linn peab olema valmis koostööks erinevate rahvus- või usuliikumiste esindajatega, usu või kultuuri eripäradest tulenevate vajaduste rahuldamiseks, rahvusliku või usulise vaenu õhutamise takistamiseks.

Üksikutes arengukavades tuuakse probleemide, nõrkustena esile veel **üksuste ebapiisavat lõimitust** Eesti avalikku ellu (Narva), seda eeldatavalt toetavat **regiooni negatiivset kuvandit Eestis** (Sillamäe, Narva-Jõesuu, Vaivara, Aseri). Sillamäe linna arengukavas käsitletakse negatiivse arenguna **riigiasutuste lahkumist**, riigi kesist kohalolu linnas.

Laiemalt ühiskonna lõimumist takistava asjaoluna esineb arengukavades ka viiteid **probleemidele kodanikuühiskonna arengus, kohalikus partnerluses ja koostöös**. Konkreetselt rahvusrühma tasandile on probleem toodud üksnes Valga linna arengukavas, kus nõrkusena tuuakse välja nimelt mitte-eestlaste vähest aktiivsust. Rahvuse, keele või kultuuripõhine diskrimineerimine kui probleem analüüsitud kohalikes arengudokumentide olukorra ülevaate osades ei sisaldu.

Mõnede üksuste (Vaivara, Mustvee, Kiviõli) arengukavades väljendatakse rahulolematust lõimumispoliitika senise tulemuslikkusega. Kiviõli linna arengukavas sisalduva põhjal võib arvata, et üheks põhjuseks on siin väga suured ootused selle poliitika suhtes, veelgi täpsemalt, selle majandusliku ja sotsiaalse mõju suhtes:

Ida-Virumaa on pidevalt olnud Eesti regionaalpoliitika sihtpiirkonnaks. Suur osa programme on olnud suunatud mitte-eestlastest elanikkonna integreerumise toetamisele, märgatavat ettevõtluse elavnemist need kaasa ei toonud.

Tabel 4. Problematiseerivad lõimumistemaatika käsitlused kohaliku omavalitsuse üksuste arengudokumentides

	Arengut mitte-soosiv rahvuslik koosseis	Rahvusrühmade tagasihoidlikud suhted	Elanikkonna ja/või avalike teenistujate halb keeleoskus	Omavalitsuse kesine lõimitus riiki ja negatiivne (regiooni) kuvand	Riigiasutuste lahkumine	Probleemid ja ohud seoses haridus-asutustega	Vähemusrühmade vähenenud aktiivsus
Narva linn							
Sillamäe linn							
Kohtla-Järve linn							
Jõhvi vald							
Kiviõli linn							
Narva-Jõesuu linn							
Püssi linn							
Aseri vald							
Vaivara vald							
Kunda linn							
Tapa vald							
Tallinn							
Maardu linn							
Paldiski linn							
Keila vald							
Vasalemma vald							
Loksa linn							
Anija vald							
Mustvee linn							
Kallaste linn							
Tartu linn							
Valga linn							
Pärnu linn							
Haapsalu linn							

Tugevuste osas on arengudokumentides levinuimateks teemadeks kohaliku (kultuuri)elu multikultuurne tugevus ning positiivsed arengud haridusasutuste töös. Linnaelu **praktilist multikultuursust, rahvuskultuuride seltside aktiivsust ja toetuse olemasolu** kohalike võimude poolt hinnatakse positiivse arenguessursina 10 üksuses. Seejuures Jõhvi vallas hinnatakse multikultuursust nii tugevuse kui nõrkusena.

Kui ülal toodud Tartu linna näiteks arutletakse multikultuursuse väljakutsete üle ning vajadusest neile arengu huvides vastata, siis Aseri valla arengukavas nähakse multikultuursust kui juba omandatud kohalikku arenguessurssi:

Aseri valla elanikkonna paljurahvuseline koosseis on valla elanikele andnud multikultuurse ühiskonna toimimise kogemuse.

Haridusasutuste töös hinnatakse eestikeelsele õppele üleminekuga alustamist, pedagoogilise kaadri tugevnemist (4 üksust). Seejuures asetatakse positiivsed muutused eelnenud väga suurte probleemidega minevikulisse konteksti. Heaks näiteks on siin Narva munitsipaalharidussüsteemi arengukavas eesti keele õpetamise osas toimunud arengute kirjeldused:

Kui 90-ndate alguses õpetasid Narva koolides eesti keel tihti pedagoogilist haridust mitteomavad eesti keelt emakeelena valdavad õpetajad, siis nüüdseks on olukord muutunud ja ülikoolides on võimalik saada vastavat eesti keele õppe alast haridust ka venekeelsetel õpetajatel. Seetõttu on vastava erialase haridusega õpetajate osakaal pidevalt suurenenud ning aastaks 2005 on nende osakaal ca 80%-ni eesti keele õpetajate koguarvust. Samuti on paranenud nõutaval tasemel riigikeele valdajate hulk eesti keele õpetajate seas.

Eraldi tuuakse välja eesti keele õppimise tahte kasv Sillamäe arengukavas ning nõudluse kasv keeleõppe järele Narva munitsipaalharidussüsteemi arengukavas:

Narva linnas tegutseb 15 kooli, kus 10.09.2005 seisuga õppis 7530 õpilast. Eestikeelses Eesti Gümnaasiumis õpib 258 õpilast. Vanalinna Riigikoolis, mis töötab keelekümblusprogrammi järgi, õpib 288 õpilast. Riigikoolis toimub keelekümblusprogramm täies mahus. Kool oli avatud Haridusministeeriumi poolt muukeelsete laste eesti keele õpetamise ja eesti keele õppeprotsessis ja elus kasutamise toetamiseks. Antud süsteemil on kõrge nõudlus linnaelanike poolt, kool omab linnavõimude poolt antud õigust võtta vastu lapsi linna kõikidest piirkondadest. Õpetamise tulemusi selles koolis on veel raske hinnata, kuna esimesed koolilõpetajad tulevad aastal 2009. Seoses narvalaste huvi tõusuga selle õpetamissüsteemi vastu kasvab ka selle kooli õpilaste arv. Ka teised linna koolid avavad keelekümblusklassid. 5 munitsipaalikoolis keelekümblusprogramm on rakendatud osaliselt, mõne klassi baasil.

...

Eesti keele õppe tähtsuse suurendamine toimub mitte ainult keelekümblusmetoodika abil, vaid mõned koolid on valimas ka alternatiivseid teid, suurendades eesti keele tundide arvu valikainete arvelt, soodustades kahe-kolme aine osalist õpetamist alg- ja põhikoolis eesti keeles.

Positiivsete arengutena hinnatakse ka **rahvusliku koosseisu muutust** eestlaste osakaalu kasvu suunas (Narva-Jõesuu, Paldiski), keeleoskuse (sh. pedagoogid) ja Eesti kodanikkonna kasvu. Narva munitsipaalharidussüsteemi arengukavas seotakse kodakondsusetuse vähendamine ja riigikeeleoskuste kasv positiivsete arengutega haridussüsteemis:

Narva on piirilinn, kus elab ligikaudu 4% eestlasi ja 96% venelasi. See tähendab, et igapäevases keelekasutuses domineerib vene keel. Linna eestikeelne keelekeskkond on loodud peamiselt läbi eesti keele ja aine eesti keeles õpetamise koolides ja lasteaedades. Vähene riigikeele oskus mõjutab negatiivselt Narva elanike konkurentsivõimet ja motivatsiooni. Siiski tuleb märkida, et igal aastal suureneb Eesti kodanike arv ja paraneb riigikeele oskus, mis on otseselt seotud kodakondsuse saamisega gümnaasium lõpueksamite sooritamisel, samuti sünnijärgselt kodakondsuse saamisega.

Maardu arengukavas tuuakse eraldi välja haridusametuste töö tublidus riigiidentiteedi edendamisel:

Põhi- ja keskkooli lõpetanutel kujuneb riigi- ja kodulinna identiteet ning valmidus suhtlemiseks teiste kultuuride ja rahvuste esindajatega.

Paldiski linna arengukava osundab, et trendid ei pruugi olla üldsegi mitte ühesuunalised:

Võrreldes taasiseseisvumise ajaga on eestlaste osatähtsus suurenenud. Kui 1989. aastal elas linnas vaid paarsada eestlast, moodustades paar protsenti Paldiski rahvastikust, siis 2000. aasta rahvaloenduse ajal elas Paldiskis juba ligikaudu 1200 eestlast, moodustades enam kui neljandiku linna elanikkonnast. 2005. a alguseks oli rahvastikuregistris eestlasi aga napilt alla 1000. Seejuures on eestlaste vanusstruktuur tänu hiljutisele sisserändele mõnevõrra soodsam, kui teistel rahvustel. Tööealisi ja lapsi on suhteliselt rohkem, pensioniealisi eestlasi on aga vähe

Teisalt tuuakse kolme üksuse arengukavades arenguerssursina välja ka **vene keele oskajate olemasolu**. Kui Narvas ja Sillamäel nähakse selles töötajate üldist konkurentsieelist võrrelduna Eesti teiste piirkondade elanikega, siis Aseri vaatepunkt on mõnevõrra kitsam ja konkreetsem, keskendudes turismimajandusele:

Aseri valla elanikkonna paljurahvuseline koosseis on valla elanikele andnud multikultuurse ühiskonna toimimise kogemuse. Vene keelt kõneleva elanikkonna suur osatähtsus loob võimaluse lisaks Euroopa turgudele arendada ka ida-turgudele suunatud turismiteenuseid.

Selle tugevusega seotuna on mitmes arengukavas (Tallinn, Tartu, Narva, Sillamäe) kirjeldatud ohtu, mis seisneb suhete halvenemises Venemaaga, ning nõrgendab sel moel selliste üksuste arenguerssursse. Aseri valla arengukavas kirjutatakse:

Suhted Venemaaga ja pikad piirijärjekorrad võivad kaasa tuua ühelt poolt Venemaal asuvate klientide pettumuse (lepingutel pikad tähtajad), teisalt vähendab Eesti halb maine Venemaal potentsiaalsete turistide voogu.

Ohuna käsitletakse muutuvaid Eesti-Vene suhteid analüüsitud arengudokumentides hüpoteetilise võimalusena, mitte nende piirkondade nõrkusega olemasolevas olukorras. Nende ohuhinnangute

kasulikkust kohaliku arendustegevuse suunamisel vähendab tõsiasia, et samme, kuidas seda ohtu leevendada või vältida arengukavadesse kirja pandud ei ole, nagu ka ei ole täpsustatud, milliste strateegiliste valikute tegemise korral on tegemist ohuga ja kas võib olla ka valikuid, mille puhul Eesti-Vene suhete kohalikul tasandil kontrollimatu kõikumise või halvenemise mõju on strateegiliste valikute abil minimeeritud. See kriitiline kommentaar seondub laiemalt SWOT-analüüsi rakendamisega kohaliku arengu kavandamisel, mille juures reeglina piirduakse üksnes üldiste hinnangute andmisega olukorrale kui sellisele, ja mitte nähta selles analüütilist vahendit võimalike arenguteede hindamiseks, võimalike strateegiliste valikute tegemiseks. Parimal juhul võetakse reaktiivne hoiak, ning tegeletakse oluliste nõrkuste tugevdamisega. Üheks põhjuseks võib siin muidugi olla ka strateegiliste valikute tugev piiratus Eesti haldussüsteemis, kuivõrd seadustest tulenevate ülesannete täitmine nõuab peaaegu kogu finants- ja inimressursi, mis omavalitsusorganite käsutuses on.

Erinevalt mitmest väiksemast üksusest väärtustatakse Narvas ja Tallinnas arengudokumentide tasemel senist osalust riigi lõimumispoliitika elluviimisel. Jõhvis ja Narvas hinnatakse oluliseks tugevuseks riigiasutuste (Jõhvi) ja avalike asutuste kohalolu (Narva Kolledzh).

Tabel 5. Tugevusi, positiivseid trende välja toovad lõimumistemaatika käsitletud kohaliku omavalitsuse üksuste arengudokumentides

	Eesti keele oskuse ja õppimise motivatsiooni trend	Muutused hariduses	Rahvusliku koosseisu muutused	Kultuuriseltside aktiivne tegevus, praktiline multikultuursus	Vene keele oskus
Narva linn					
Sillamäe linn					
Kohtla-Järve linn					
Jõhvi vald					
Kiviõli linn					
Narva-Jõesuu linn					
Püssi linn					
Aseri vald					
Vaivara vald					
Kunda linn					
Tapa vald					
Tallinn					
Maardu linn					
Paldiski linn					
Keila vald					
Vasalemma vald					
Loksa linn					
Anija vald					
Mustvee linn					
Kallaste linn					
Tartu linn					
Valga linn					
Pärnu linn					
Haapsalu linn					

Niisiis leiab lõimumisega seotud temaatika ühel või teisel viisil käsitlust absoluutse enamuse analüüsitud omavalitsusüksuste arengudokumentides. Et olukord on omavalitsusüksustes erinev, nagu ka kohalikud huvid ja arusaamised, siis varieerub nii temaatika käsitletuse (valdkondlik) ulatus, detailsus kui ka hinnangud olukorrale. Siiski võib välja tuua kolm universaalsemat teemat – rahvuslik-keeleline elanikkonna jaotus, keeleoskus ja –õpe ning kohalik multikultuurne olemine ja

tegevus. Esimeses kahes teemas on ülekaalus probleemikeskne lähenemine, samas kui kolmandat, kultuurilist, hinnatakse pigem positiivse arenguessursina.

Lõimumistemaatika omab kohalike arengudokumentide olukorra ülevaadetes kõige olulisemat kohta Ida-Virumaa ning eriti selle Keskregiooni (Kohtla-Järve, Jõhvi) ja Idaregiooni (Narva, Sillamäe, Vaivara, Narva-Jõesuu) omavalitsusüksustes. Teistes regioonides jääb lõimumise käsitus valdavalt ühe-kahe valdkonna konkreetsete probleemidega seotuks. Seega on lõimumisega seotu käsitlused kohalikes arengudokumentides üldtendentsina heas korrelatsioonis mitte-eestlaste osakaaluga rahvastikus ning teravamate probleemide ja väljakutsete regionaalsusega. Teiselt poolt seostuvad osad probleemid või seisukohavõetud kindlat tüüpi omavalitsusüksustega. Nii tõstatub erinevate õppekeele koolidega haridusvõrgu optimeerimise vajadus üksnes väiksemates üksustes. Väiksemad üksused, sh mõlemad Peipsi vanausuliste piirkonnast uuringusse haaratud üksust, on ka need, kus märkimisväärseid lõimumisprobleeme kohaliku elu tasandil ei tunnetata.

3.2 Lõimumisele suunatud eesmärgipüstitus kohalikes arengukavades

Analüüsitud omavalitsusüksuste arengudokumentides sisalduvad lõimumisega seotud eesmärgid 17 üksuse arengudokumentides, kusjuures integratsiooni või lõimumise termineid kasutatakse üksnes 4 üksuse arengudokumentide visioonides ja/või eesmärgisõnastustes.

Eesmärgid jagunevad kahte peamisse rühma. Esiteks saab välja tuua **kohaliku kogukonna multikultuursuse, koosmeele, inimeste sallivuse väärtust kandvad eesmärgid**, milliseid leidub kokku 16 omavalitsusüksuse arengudokumentides, sealhulgas valdavas osas Ida-Virumaa üksustes ning kõigis üle 10 tuhande elanikuga linnas (va. Lääne-Eesti linnad Haapsalu ja Pärnu). Multikultuursuse käsitluse rõhusasetused varieeruvad. Näiteks Narva ja Tallinna arengustrateegiates, Sillamäe arengukavas ning Tartu kultuuri, spordi ja noorsootöö arengukavas eesmärgistatakse multikultuursust üldiselt, kui heaolu ja euroopalikele väärtustele tugineva arengu loomuliku koostisosa:

Narva on Läänemere riikide regioonis tuntud kui dünaamiliselt arenev, multikultuurne, mugav ja turvaline linn.

Kultuuride paljusus ja tolerants on Tallinna rahvusvahelistumise üks näitajatest.

Sillamäe on Ida-Viru merevärav ja arengumootor, multikultuurne, mitmekesise majandusega sotsiaalselt turvaline kiiresti arenev loodust säästev tuntud linn Eestis ja Põhja-Euroopas, kus on unikaalne miljööväärtuslik elukeskkond, Euroopa tasemel konkurentsivõimelised tingimused ettevõtluseks ja soodsad võimalused elanikele eneseteostuseks ning väarikaks eluks.

Tartu kultuurielu on multikultuurne ja tolerantsi väärtustav

Mitmetes arengudokumentides viidatakse vajadusele kaitsta rahvusi ja kultuure assimilatsiooni eest. Siia rühma sobivad näideteks hästi Kallaste ja Paldiski arengukavades sisalduvad eesmärgiväited:

Kallaste linn on teenäitaja rahvuste integratsiooniprotsessis, kus lõimumine toimub oma eripära ja tausta kaotamata ... Kallaste linn on multikultuurne, sotsiaalselt turvaline kiiresti arenev loodust säästev tuntud suvituslinn Eestis.

Multikultuurne tähendab laialdaste võimaluste kindlustamist kõigi [Paldiski] linnas elavate rahvuste omakeelse kultuuri ja hariduse viljelemiseks Eesti seadustega antud raames.

Jõhvi valla arengukavas on rõhk mitte niivõrd rahvuslike ja kultuuriliste erisuste säilitamisel, kui tunnetatud keelekogukondlikust eraldatusest tuleneval soovil ületada see ja saavutada terviklik, lõimitud kohalik kogukond:

Visiooni osa: terve ja terviklik kogukond, mis sisaldab erinevaid keele- ja rahvusrihmi, kes töötavad ühiste eesmärkide nimel teineteist toetades ja täiendades;

Eesmärk: Jõhvis on toimunud kogukondlik ja kogukondade vaheline integratsioon, mis on eeskujuks kogu Eestile. Kasvab kodanike osalus valla avalikus elus, ühistes üritustes. Oluliselt on vähenenud sotsiaalselt tõrjutute arv ja osakaal rahvastikus.

Eesmärgi saavutamisel nähakse tähtsal kohal olevana inimeste enda teadlikkuse muutumist. Elanike väärtushoiakute edendamist rõhutatakse ka Keila valla arengukavas:

Rahvuskultuure, ajalugu ja kultuuripärandit tundvad ning väärtustavad elanikud.

Kogukonna terviklikkuse ühendatuna piirkondliku eripära säilitamise eesmärgiga on esiplaanile tõstetud Valga linna ning Anija ja Aseri valla arengukavades:

Koostööks avatud, erinevaid rahvusi ja kultuure siduv, ajaloolist omanäolisust säilitav piirilinn – Valgamaa pealinn ja Valga-Valka kaksiklinn.

VÕTMEVALDKOND III: Kohaliku kogukonna arendamine. Antud valdkonna sihiks on Anija valla inimpotentsiaali tugevdamine, ühtse kogukonna ning kohaliku identiteedi kujundamine ning esmatasandi keskustevõrgustiku väljakujundamine. Selleks on vajalik:

- elanikkonna ühistegevuse arendamine, suurendades vallaelanike osalust ja vastutust kohalike probleemide lahendamisel ning eluolu arendamisel

- erinevate rahvusrühmade integratsiooni soodustamine ja rahvusvähemuste ühiskondlikku ellu kaasatuse suurendamine. ...

E 3.3: Erinevate rahvusrühmade integreeritus kohalikku kogukonda

Aastal 2015 on Aseri vald tasakaalustatud ettevõtlusstruktuuriga kõrge elukvaliteediga turvaline elukoht ja hinnatud puhkepiirkond, kus on multikultuurne kohaliku identiteeti ja kultuuripärandit väärtustav teadmishimuline elanikkond.

Maardus ja Loksal eesmärgistatakse lõimumist läbi multikultuursuse mõiste kitsamalt, noorsootöö valdkonnas:

Noorte kodanikuteadlikkuse ja -kasvatuse suurendamine [Maardus] ning multikultuurilisuse väärtustamine. Avatuse ning sallivuse suurendamine erinevuste ja mitmekesisuse suhtes noortes ja noortevaldkonnas laiemalt.

Eesmärgid [Loksal] on: arendada noorte kutseelseid oskusi, oskusi meeskonnatöök ja koostöök, vähendada noorte õigusvastast käitumist ning ksenofoobiat, osaleda integratsiooniprotsessides, luua koolikohustuse täitmise tagamist soodustavad tingimused ja tagada koolikohustuse täitmine, teadvustada elukestva õppe põhimõtted ja arendada teadmisi emakeelest ja rahvuskultuurist.

Teise suure rühmana eristuvad **ühtse haridussüsteemi edendamise ja eesti keele kui riigikeele ja suhtluskeele oskuse parandamisele** suunatud eesmärgid, milliseid sisaldub kokku 9 analüüsitud omavalitsusüksuse arengudokumentides. Näiteks Narva munitsipaalharidussüsteemi arengukava visioon aastaks 2010 ütleb:

Narva munitsipaalharidussüsteem on kaasaegne ja terviklik, luues eeldused õppivate inimeste väljakujunemiseks ning tagades elanike teadmiste, oskuste, väärtushinnangute ning käitumishinnangute kõrge taseme ning väärrika toimetuleku isiklikus, töö- ja ühiskonnaelus eestikeelse keelekeskkonna tingimustes.

Strateegiline eesmärk 1 “Eestikeelne haridusvõimalus” ning selle alameesmärgid:

Tagatud on riikliku programmi “Integratsioon Eesti ühiskonnas 2000-2007” realiseerimine ja põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse [täitmine]

Narva Eesti Gümnaasiumi ja lasteaia “Punamütsike” tagatud jätkusuutlikkus,

täpsustavad eesmärgi, sidudes selle riikliku poliitika eesmärkidega. Valdavalt ongi selle rühma eesmärgid sõnastatud kui rohkem või vähem konkreetsed tegevusvajadused haridussüsteemi edendamisel. Näiteks Kohtla-Järve linna arengukavas on tegevuseesmärgid sõnastatud otsese viitega meetodikale, mida peaks rakendama:

Kakskeelse hariduse tagamiseks varase ja hilise täieliku või osalise keelekümbeluse rakendamine venekeelsetes koolides.

Integratsiooniprotsesside edendamine, keelekümbusprogrammi laiendamine ja toetamine, sealhulgas uute keelekümbusrühmade avamine.

Maardu linna ja Anija valla arengukavades sisalduvad eesmärgi kirjeldustes ka konkreetsed haridusasutused, mida on vaja arendada:

Õppetöö vastab Riikliku õppekava nõuetele ja on lapse isiksuse keskne. Õppetöö on sisuliselt seotud kasvatusena ning allutatud õpilase humanistliku maailmapildi kujundamisele, eesti ühiskonna püsiväärtuste omandamisele.

Järkjärguline üleminek eestikeelsele aineõppele vene õppekeelega koolides. Keelekümbusõppe jätkamine Maardu Gümnaasiumis ka keelekümbusgrupi avamine lasteaia Rukkilill

... jätkatakse hilise keelekümbuse edasiarendamist ja luuakse varase keelekümbuse võimalused Kehra Gümnaasiumis, mis tagab riikliku hariduspoliitika elluviimise, et õpilased oleksid konkurentsivõimelised jätkamaks võimetekohast haridusteed gümnaasiumis või kutsekoolis ja kõrgkoolis

Õpilaste kõrval pööratakse sageli tähelepanu ka õpetajate paremale koolitamisele, kusjuures seda tehakse valdavalt üldistes terminites, nagu näiteks Narva munitsipaalharidussüsteemi arengukavas:

Strateegiline eesmärk 2: Motiveeritud ja kvalifitseeritud õpetajad,

Sillamäe linna arengukavas:

Kvalifitseeritud õpetajaskond, kes suudab täita muutuvate riiklike õppekavade nõudeid,

ja Kohtla-Järve linna arengukavas:

Heal tasemel pedagoogilise kaadri hoidmine ning täienduskoolituse tähtsustamine,

ning mitte viitega pedagoogilise kaadri riigikeele kompetentsi tõstmise vajadusele. Viimane sisaldub aga nende eesmärkide täitmisele viivate ülesannete ja tegevuste kirjeldustes. Kuid leidub ka konkreetset suunanäitamist vene õppekeelega koolide õpetajate kakskeelsuse saavutamise vajadusele, nagu Maardu linna arengukavas:

Koolituse ja täienduskoolituse korraldamine arvestab õpetaja tegevust kakskeelses ja multikultuurises keskkonnas.

Sealsamas täiendatakse eesmärki ka lapsevanemate teadlikkuse tõstmise vajalikkuse osas:

Eesmärgiks on toetada vanemate teadlikkust kakskeelsusest ja Eesti haridussüsteemist. Vajalik on korraldada vastavaid seminare.

Üksikutel juhtudel leiab kohalikes arengudokumentides käsitlust elanike **üldise osaluse ja teavitamise paranemine**, milles rahvus- ja keelerühmi eraldi üldjuhul välja ei tooda, kuid mis peaks loogiliselt seda tüüpi eesmärkides oluliste rahvusvähemuste rühmade olemasolul sisalduma - näiteks Keila valla arengukava ühes eesmärgis:

Elanikel on vaba ja piiramatu juurdepääs informatsioonile, teadmistele, inimõtte saavutustele ning kultuurile.

Eraldi on rahvuspõhisus välja toodud Maardu linna arengukavas:

Rakendada meetmeid erinevast rahvusest noortele ühise informatsioonivälja kujundamiseks. Ühise meediavälja loomine on ülimalt oluline erinevast rahvusest inimeste lähenemiseks,

ja Anija valla arengukavas:

Demokraatia - kõigile elanikele ja rahvusrühmadele võimaluste tagamine valla elus aktiivselt osalemiseks ning positiivsete muutuste esilekutsumiseks.

Rahvusrühmade tõrjutuse vähendamise vajadusel viidatakse Jõhvi valla arengukavas ja Tallinna arengustrateegias, mõlemas seoses tööjõuturu ja töötusega.

Riigiidentiteedi tugevdamise sihile osundab Maardu linna arengukava:

Eelduste arendamine meie-tunde tugevdamisele ja kodaniku identiteedi ning kodulinna identiteedi kujundamiseks

Kodakondsuse temaatika kohalike arengudokumentide eesmärgipüstitustes puudub.

Tabel 6. Lõimumise temaatika kohalike arengudokumentide visioonides ja eesmärkides

	Terviklik, multi-kultuurne ja salliv kogukond	Hariduse kvaliteet lähtudes lõimumise eesmärkidest	Paranenud keeleoskus	Kasvanud vähemusrahvuste osalus, tõrjutuse vähenemine	Ühine teabeväli	Tugevnenud riigiidentiteet	Vähemuste ja eestluse kaitse, kultuuriline areng
Narva linn							
Sillamäe linn							
Kohtla-Järve linn							
Jõhvi vald							
Kiviõli linn							
Narva-Jõesuu linn							
Püssi linn							
Aseri vald							
Vaivara vald							
Kunda linn							
Tapa vald							
Tallinn							
Maardu linn							
Paldiski linn							
Keila vald							
Vasalemma vald							
Loksa linn							
Anija vald							
Mustvee linn							
Kallaste linn							
Tartu linn							
Valga linn							
Pärnu linn							
Haapsalu linn							

Sarnaselt olukorra analüüsile on ka lõimumisalaseid eesmärke kõige enam tähtsustatud Ida-Virumaal, kusjuures nimelt Ida-Virumaa suuremates keskustes. Olulisel kohal on lõimumisalased eesmärgid ka Tallinna, Maardu ja Anija arengudokumentides. Kui Ida-Virumaa regiooni suuremates keskustes ja Harjumaa linnades otsitakse suuremat dialoogi kahe erineva keelekogukonna vahel, siis Peipsi-äärne Kallaste, nagu ka Mustvee, panustab pigem lõimumisele ühisele kogukondlikule ajaloole, traditsioonidele tuginedes. Väiksemates üksustes nähakse kultuuri-kaitselist küsimust eelkõige kui vajadust säilitada, kaitsta ning edendada piirkondlikku ja kohalikku kultuuri üleüldse, moodustub see siis igal konkreetsel juhul erinevate (vähemus-)kultuuride summast või mitte. Samuti on olemas tendents, et mitte-eestlaste suure enamusega üksustes sisaldab eesmärgipüstitus enam viiteid eestluse kaitsele, eestlaste enamusega üksustes on kõne all aga mitte-eesti vähemused.

3.3 Kohalike lõimumiseesmärkidega seotud mõõdikud ja seireindikaatorid

Kohalikes arengukavades ei ole seatud lõimumisalaste eesmärkide täitmise hindamiseks konkreetseid tulemusväärtusi. Küll leidub kohalikes arengudokumentides aga üksikuid osundusi kavandavatele mõõdikutele. Tallinna arengustrateegias nähakse võimaliku mõõdikuna töötute mitte-eestlaste suhtarvu, Tartu linna kultuuri, spordi ja noorsootöö arengukavas kavandatakse aga mõõta linna multikultuursust, tolerantuse taset, samuti vaba aja ühistegevustesse haaratud noorte sotsiaal-demograafilist struktuuri ning vähemusrahvuste kultuuriprojektide arvu. Jõhvi valla arengukavas on toodud eesmärkide täitmise hindamise kriteeriumitena välja: eesti keele oskuse levik ja kvaliteet, vene gümnaasiumi lõpetajate eesti keele oskuse tase, hinnangud erinevate gruppide suhetele vallas.

3.4 Omavalitsusorganite ja –asutuste missiooniväited arengudokumentides

Konkreetselt lõimumistemaatikaga seotut sisaldub kahe Ida-Virumaa suure omavalitsusüksuse arengudokumentide omavalitsusorganite missiooniväidetes. Jõhvi valla arengukavas on see sõnastatud visiooni ja missiooni seoseid esile tõstes:

Jõhvi arengu missiooniks on püstitatud tulevikuvisiooni realiseerumise kindlustamine. See eeldab vallalt uute arenguprotsesside käivitamist ning nende katalüsaatorina toimimist.

Selleks on vaja saavutada: valla institutsioonide tõhus toimimine, klienditeeninduse taseme tõstmine ning elanike omaalgatuse suurenemine, st inimressursi areng; erinevate kogukondade ja huvigruppide sidusus, sh - partnerlus keskuslinna ja tagamaa vahel, st koostöö ning ühismeetmete rakendamine naaberomavalitsustega; sidusus Eestiga, eriti teiste regionaalkeskustega; avatus maailmale. Kvaliteetne ja inimese arengut toetav toimekeskkond.

Narva munitsipaalharidussüsteemi arengukavas on sõnastatud missioon kogu süsteemi, st. haridusasutuste, linnavalitsuse- ja volikogu ning nende partnerite jaoks. Süsteemi missiooniks on:

Parimal võimalikul tasemel elukestva õppimist ja ühiskonna integratsiooni soodustava õpikeskkonna väljakujundamine, mis arvestaks igaihe vajadusi ja eeldusi ning tagaks erinevate võimete ning erineva keelelise ja kultuurilise taustaga laste kujunemise vääriliselt toimetulevateks ühiskonna liikmeteks.

Missiooniväiteks võib lugeda aga näiteks ka Kohtla-Järve linna arengukavas hariduse strateegiliste eesmärkide saavutamiseks kavandatud tegevuste all loetletud linnavalitsuse enesele võtta kavatsetava kohustuse:

Eri rahvuskogukondade initsiatiivi toetamine üldhariduskoolides rahvuskultuuride tutvustamisel. Rahvakultuuri väärtustamine ja loomekollektiivide toetamine.

Lõimumist võivad aga kaudselt puudutada ka üldisemat laadi missiooniväited, nagu näiteks Anija vallavalitsuse missioon:

Valla elanike heaolu parandamine ja valla majandusliku elujõu ning konkurentsivõime tõstmine,

kuivõrd näiteks head rahvuste vahelised suhted ja elanike keelekompetents toetavad kõige tõenäolisemalt ka elanike heaolu parandamist. Paljudes kohalikes arengudokumentides missiooniväiteid sõnastatud ei olegi, mistõttu neid ei saa olla ka lõimumistemaatikaga seotuna.

3.5 Kavandatud meetmed ja tegevused

Meetmete ja tegevuste hulk ja üldistusaste varieerub üksuste lõikes tugevalt. Valitsev tendents on, et suuremate omavalitsusüksuste arengudokumentides on kavandatud oluliselt rohkem,

süsteemsemalt ja detailsemalt meetmeid, samas kui väiksemate üksuste arengukavades esineb lõimumist toetavaid meetmeid harva ja juhuslikumalt. Valdav osa kohalikest meetmetest on kavandatud hariduse valdkonnas. Lisaks neile esineb kohalikes arengudokumentides märkimisväärses ulatuses tegevusi veel kultuuri ning noorte vaba aja valdkondades.

3.5.1 Lõimumismeetmed üldhariduses

Üldhariduse valdkonnas on levinumateks kohalikes arengudokumentides sisalduvateks meetmeteks **eesti keele õppe tugevdamisele** suunatud meetmed (12 üksuses), kusjuures pea kõigis sellistes üksustes on läbivaks tegevuseks keelekümbuse rakendamine. Valdavalt kavandatakse selliseid tegevusi koolides, kuid suuremates linnades (sh. kõigis Ida-Virumaa keskustes) ka lasteaedades. Nii on Narva linna munitsipaalharidussüsteemi arengukava üheks seatud ülesandeks, et “toimib keelekümbus mõnedes koolides ja lasteasutustes”, tegevuskavas sisaldub aga vastav ülesanne koos selle täitmiseks vajalike tegevustega:

Ü1.1.3 Keelekümbusprojektide läbiviimine

T Varajase keelekümbuse klasside ja –rühmade avamine

T Hilise keelekümbuse klasside toetamine (õppematerjalid, seadmete soetamine; aineseksiooni tegevus)

Anija vallas on keelekümbus üheks prioriteediks teiste seas:

Üldhariduse arengu prioriteetideks on kaasaja nõuetele vastavate õpitingimuste loomine koolides, koolide jätkusuutlikkuse tagamine ja keelekümbuse aktiivne rakendamine Kehra Gümnaasiumi vene õppekeele osas.

Prioriteedi keelekümbuse osa praktiliseks elluviimiseks vallas,

...jätkatakse hilise keelekümbuse edasiarendamist ja luuakse varase keelekümbuse võimalused Kehra Gümnaasiumis, mis tagab riikliku hariduspoliitika elluviimise, et õpilased oleksid konkurentsivõimelised jätkamaks võimetekohast haridusteed gümnaasiumis või kutsekoolis ja kõrgkoolis.

7 üksuses on kavandatud eesti keele kui riigikeele ja/või eesti kultuuri süvendatud õpet koolides ja lasteasutustes. Jõhvi valla arengukavas pööratakse eraldi tähelepanu lasteaedades tehtavale tööle – olulise tegevussuunana tuuakse välja “koolieelsetes lasteasutustes rakendatava riigikeele õppe süvendatud programmi väljatöötamine ja rakendamine”. Narva munitsipaalharidussüsteemi arengukava seab kõigile haridusasutustele kohustuse välja töötada „Estica“ kava.

Eestikeelse aineõppe edendamisele on meetmeid suunanud 7 omavalitsusüksust ning konkreetselt vene õppekeelele gümnaasiumite osalisele eestikeelsele õppele ülemineku tagamisele 6 omavalitsusüksuses. Narvas peetakse vajalikuks alustada “haridussüsteemi keelega seotud probleemide regulaarsest kaardistamisest ja analüüsist”. Maardu linna arengukava tegevuskavas on teema kaetud viitega riiklikele dokumentidele, kus linn näeb oma kohustusena “riikliku õppekava ja integratsiooni programmi (2008-2013) täitmise korraldamist linnas”.

Tallinnas on koostatud ülemineku ettevalmistamiseks eraldi arengudokument “Tallinna vene õppekeelele koolide ülemineku mudel”, milles käsitletakse õpetajakaadri probleemi lahendamist, õpetamise meetodite arendamist ja standardiseerimist ning vajaliku õppekirjanduse loomist. Olulisemate tegevuste puhul on mudelis toodud ära ka vajalike rahaliste vahendite mahud ning vastutajad, teostajad ja koostööpartnerid.

Keelekümbuse ja eestikeelse õppe edendamise **põhilise sihtrühmana nähakse pedagoogilist kaadrit**. Pedagoogide täiend- ja ümberõpet kavandatakse 8 omavalitsusüksuse arengudokumentis, 4 üksuses peetakse täiendava meetmena vajalikuks leida motivatsioonivahendeid neile õpetajatele.

Lisaks Tallinnale on kõige kompleksemalt küsimusele lähenetud Narvas, kus kavandatakse nii üldisemat laadi koolitusi ja ümberõpet, keelekoolitusi kui ka metoodilisi koolitusi koostöös Narva Kolledžiga:

Ülesanne 2.1.1 Töölase täiendkoolituse läbiviimine linna õppeasutustes

Õpetajate täiendõpe vene õppekeelega koolides ainete õpetamiseks riigikeeles

Eesti- ja võõrkeeleõpetajate täiendõpe koolieelsete lasteasutuste ja koolilaste õpetamine taseme tõstmiseks: koostöösuhete arendamine Eesti ja välismaa haridusasutustega.

Emakeeleõpetajate täiendõppetingimuste laiendamine

Administratiiv- ja pedagoogilise personali (koolieelsete lasteasutuste juhatajate ning koolidirektorite ja nende asetäitjate) koolituse ja täiendõppe toetamine

Huvikoolide pedagoogide täiendõppe ning mitmekülgsete seoste toetamine laste tegevuse paremaks korraldamiseks koolivälisel ajal

Koolieelsete lasteasutuste ja koolide õppekavasid toetavate projektide rahastamine

Ainepedagoogide ümberõpe

Ülesanne 1.1.4 Eesti keele koolitus pedagoogidele

Koolieelsete lasteasutuste pedagoogide koolitus

Üldhariduskoolide pedagoogide koolitus

Ülesanne 1.1.5 Koostöö arendamine TÜ Narva Kolledžiga

Narva Eesti Kodu ja mitmekeelse hariduse keskuse kaasamine linna keelekümblusprojektide läbiviimisse ja pedagoogide eesti keele koolitusse; teiste koostööprojektide edendamine linna tellimusel

Ümberõppekoolitused linna gümnaasiumite aineõpetajatele, sh keelekoolitus (ajalugu, ühiskonnaõpetus, geograafia)

Ümberõpe "Keelekümblusõpetaja 1.-4.kl" .

Tegevuskavas tuuakse välja ka kavandatavad kulud tegevuste elluviimiseks aastate kaupa ning vahendite allikad. Lisaks kavandatakse seal erinevate toetamismehhanismide rakendamist linnaeelarve ja riigieelarve vahenditest.

Pedagoogide keeleõppe vajadusest lähtub ka Kohtla-Järve arengukavas sisalduv. Arengukava ülesandena määratletakse:

Linnapoolse tähelepanu osutamine venekeelsete koolide eesti keele õpetajatele ja aineõpetajatele, kes saaks eestikeelset aineõpet venekeelses koolis läbi viia. Tähelepanu pööramine vajaliku kvalifikatsiooniga pedagoogide leidmisele, tagamaks kvaliteetne riigikeele õpe ja aineõpe eesti keeles,

mis leiab väljenduse ka tegevusvajaduste loetelus:

Keeleõppeprojektide algatamine, toetamine ja elluviimine

Vähem pööratakse tähelepanu **metoodika edendamise ning õppevahendite, õpikute väljatöötamise ja kättesaadavaks muutmise** vajadustele. Vastavaid meetmeid võib leida üksnes suurte üksuste nagu Tallinn (mudel), Narva, Sillamäe, Kohtla-Järve, Jõhvi, arengudokumentides.

Eraldi rühma meetmeid ja tegevusvajadusi moodustab haridusasutuste võrguga seotu. Sõltuvalt regioonist rõhutatakse kas eesti õppekeelega koolide edendamise või siis vene õppekeelega koolide "optimeerimise" või säilitamise vajadust. **Eesti õppekeelega koolide ja lasteaedade arendamisele** suunatud tegevused sisalduvad eraldi välja tooduna Sillamäe, Narva ja Maardu arengukavades. Seejuures on seatud ülesanded kõigis üksustes erinevad. Kui Narvas on ülesandena määratletud Narva Eesti Gümnaasiumi ja lasteaia „Punamütsike“ jätkusuutlikkuse tagamine, Sillamäel peetakse vajalikuks eestikeelse gümnaasiumi väljaarendamist, siis Maardus on sihiks üldhariduse valdkondlikke piire ületav tulemus:

Kallavere Keskkooli kujundamine eestlaskonna haridus- ja kultuurikeskuseks kaasates sellesse tegevusse kõik Kallavere Keskkooli erinevatest rahvustest lapsevanemad ja teised perekonnaliikmed.

Vene õppekeelega koolide optimeerimise või säilitamise teema on oluline väiksemates omavalitsusüksustes – nimelt Loksal, Anijal, Mustvees ja Tapas. Lahenduste otsimisel lähtutakse regionaalselt perspektiivist. Mustvees soovitakse jätkata “Mustvee piirkonnale vajaliku haridusvõrgu kujundamist”, Loksa arengukavas jäetakse optimaalne lahendus aga läbirääkimiste otsustada:

Loksa linnal tuleb teha koostööd ka Anija valla ning Maardu linnaga kus samuti tegutsevad vene õppekeelega koolid, et töötada üheskoos välja vene õppekeelega gümnaasiumihariduse arendamise kava Ida-Harjumaal.

Anija valla ülesanne on üheselt selge, “säilitada Kehra Gümnaasiumi venekeelne osa”, samas kui Tapa vallas ollakse ettevaatlikum ning loodetakse säilitada “Tapa Vene Gümnaasiumi säilimist gümnaasiumina, õpilaste olemasolul”.

Tabel 7. Hariduse valdkonnas kavandatud meetmed

	Vene õppekeelega koolide osalise eesti keelsele õppele ülemineku tingimuste loomine	Eestikeelse aineõppe juurutamine haridusasutustes	Eesti keele õppe tugevdamine, sh. keelekümbalusmetoodika rakendamine	Haridusvõrgu korraldamine lähtudes õppekeelest
Narva linn				
Sillamäe linn				
Kohtla-Järve linn				
Jõhvi vald				
Kiviõli linn				
Narva-Jõesuu linn				
Püssi linn				
Aseri vald				
Vaivara vald				
Kunda linn				
Tapa vald				
Tallinn				
Maardu linn				
Paldiski linn				
Keila vald				
Vasalemma vald				
Loksa linn				
Anija vald				
Mustvee linn				
Kallaste linn				
Tartu linn				
Valga linn				
Pärnu linn				
Haapsalu linn				

Tabel 8. Hariduse valdkonna meetmete fookused

	Pedagoogide koolitamine	Pedagoogide motiveerimine	Metoodikate arendamine	Õpikutega, õppe-materjalidega varustamine
Narva linn				
Sillamäe linn				
Kohtla-Järve linn				
Jõhvi vald				
Kiviõli linn				
Narva-Jõesuu linn				
Püssi linn				
Aseri vald				
Vaivara vald				
Kunda linn				
Tapa vald				
Tallinn				
Maardu linn				
Paldiski linn				
Keila vald				
Vasalemma vald				
Loksa linn				
Anija vald				
Mustvee linn				
Kallaste linn				
Tartu linn				
Valga linn				
Pärnu linn				
Haapsalu linn				

3.5.2 Lõimumismetmed vaba aja, huvihariduse ja noorsootöö valdkonnas

Vabahariduslik keeleõpe sisaldub meetmena 8 omavalitsusüksuse arengudokumentides. Põhilisteks kavandatavateks meetmeteks on keele(kümblus)laagrite korraldamine ja neis osalemise toetamine (Narva, Jõhvi, Sillamäe, Haapsalu, Kunda, Maardu). Sihtrühmaks on lapsed ja noored, Maardus soovitakse erandina lisaks lastele ja noortele kaasata ka õpetajaid:

Venekeelsete koolide õpetajate ja õpilaste ühiste laagrite korraldamine riigikeele paremaks omandamiseks.

Leidub ka viiteid teistsugustele meetoditele. Tartu linna kultuuri, spordi ja noorsootöö arengukavas sisaldub üldine meetmena linna “elama asunud välismaalastele eesti keele õpetamine”. Kunda kavandab edendada keeleõppe vormina ringitunde. Sillamäel peetakse vajalikuks eesti keelt ja teisi võõrkeeli õpetavate asutuste tegevuse toetamist.

Lõimumise edendamist läbi noorsootöö kavandatakse 5 omavalitsusüksuse arengudokumentides. Sobivateks meetmeteks peetakse vähemusrahvuste kaasamist ja noorsootöötajate vastavate oskuste koolitamist (Tartu), laste ja noorte toetamist osalemaks üleriigilistes võrgustikes, noorteliikumistes (Sillamäe), muukeelsete laste ja noorte toimetulekuoskuste parendamist igapäevaelus ja kutsevalikus (Kunda). Enim pööratakse noorsootöös lõimumisele tähelepanu Maardu linna arengukavas ning Tartu linna kultuuri, spordi ja noorsootöö arengukavas.

Maardu arengukavas viitab lõimumisele kolm noorsootöö prioriteeti:

Erinevast rahvusest noorte lõimumisprotsessi süvendamine.

Erinevast rahvusest noorte omavaheliste suhete edendamine

Ühise suhtluskeele arendamise toetamine

Konkreetsete tegevustena kavandatakse:

Eesti ja vene keelt kõnelevatele noortele ühiste koolituste, seminaride, projektide ning programmide korraldamine. (Uuringud on näidanud, et arendavad tegevused ja koostööle suunatud tegevused on rahvaste vaheliste kontaktide loomisel edukamad kui lõõgastavad üritused)

Tartus tuuakse eesmärgi “Tartu noorel on võimalus osaleda arendavates vaba aja tegevustes, sõltumata teda ohustavatest võimalikest hariduslikest, majanduslikest, tervislikest jms riskidest” all välja kaks tegevussuunda:

vähemusrahvustest ja vähem kaasatud noorte pidev kaasamine noorsootöösse (vene keelt valdavate noorsootöötajate ametisse võtmine, noorsootöötajate keeltkursused jne)

kultuuridevahelist õppimist toetavate koolitusprogrammide käivitamine.

Huvihariduse valdkonnas sisaldub otseselt lõimumisele viitavaid tegevusi vaid kahe üksuse arengudokumentides. Anija valla arengukava käsitlus on üldist laadi:

Kehra Kunstidekooli arengu prioriteediks on kaasaegse eelprofessionaalse muusika- ja kunstialase alghariduse teenuse väljaarendamine, pakkudes teenust ka väljapoole Anija valda. Lisaks on kooli tegevuse prioriteetideks aktiivne osalemine piirkonna kultuurielu organiseerimisel ja eri rahvusriühmade integreerimisel eesti ühiskonda. Suurendatakse teenuste mahtu täiskasvanutele.

Vasalemma arengukavas on tegevus suunatud eestikeelse huvihariduse kättesaadavuse tagamisele, kusjuures lahendust nähakse personalipoliitikas:

Vasalemma Kunstide Kooli õpetajate valikul tuleb lähtuda eesti keele oskusest.

Analüüsi tulemuste põhjal on ilmne, et kohalikus arendustegevuses on valdkonnas peituvad võimalused selgelt alakasutatud, seda nii omavalitsuse laialdasi ülesandeid noorsootöös ning noorte huvihariduse ja –tegevuse korraldamisel kui ka valdkonna sisemist potentsiaali rahvus- ja kultuuripiire ületavate suhtlusvõrkude loomisel arvesse võttes.

Tabel 9. Kavandatud lõimumismeetmed noorte vaba aja, huvihariduse ja noorsootöö valdkonnas

	Vabahariduslik keeleõpe, keelelaagrid	Kultuuride tutvustamine ja õpe	Lõimumistegevused noorsootöös
Narva linn			
Sillamäe linn			
Kohtla-Järve linn			
Jõhvi vald			
Kiviõli linn			
Narva-Jõesuu linn			
Püssi linn			
Aseri vald			
Vaivara vald			
Kunda linn			
Tapa vald			
Tallinn			
Maardu linn			
Paldiski linn			
Keila vald			
Vasalemma vald			
Loksa linn			
Anija vald			
Mustvee linn			
Kallaste linn			
Tartu linn			
Valga linn			
Pärnu linn			
Haapsalu linn			

3.5.3 Lõimumismeetmed kultuuri valdkonnas

Lõimumise meetmed kultuuri valdkonnas võib jagada kahte rühma. Esiteks **vähemusrahvuste kultuuriseltside tegevuse toetamine** (Tallinn, Sillamäe, Jõhvi, Kohtla-Järve, sh. Tallinnas ka hoonete rekonstrueerimine), teiseks **lõimivate kultuuriürituste korraldamine, ürituste korraldamise ja muude projektide toetamine** (Tallinn, Jõhvi, Tartu, Sillamäe). Rahvuslikele erisustele, vähemuste kaitsele ja lõimumisele otseselt suunatud meetmeid sisaldab suhteliselt kompleksemalt näiteks Tartu linna kultuuri, spordi ja noorsootöö arengukava. Seal on loetletud järgmised tegevussuunad:

projektide toetamine, mille eesmärgiks on erinevate kultuuride tutvustamine, huvi ja tolerantsi tekitamine erinevate rahvuste ja nende kultuuride vastu

Tartus elavate vähemuskultuuride ning siin elavate ja/või õppivate välismaalaste kultuuri tutvustamise toetamine

integratsioonialaste kultuuriürituste soodustamine haridusasutustes

Narva-Jõesuu arengukavas tähtsustatakse meetmete tasandil nii (vähemus)rahvuste kultuuride edendamist kui ka eestluse kaitset. Arengukava meetmeteks on:

Rahvuskultuuride keskuse loomine

Eesti kultuuri ja eesti rahva eripära kinnistamine ja edasiarendamine.

Sillamäe linna arengukavas on ülesanne sõnastatud laiemalt. Soovitakse

toetada isetegevuskollektiivide ja rahvuskultuuriühingute tegevust. Süvendada kultuurialast koostööd, osaledes rahvusvahelistes liikumistes, ühingutes, assotsiatsioonides ja projektides ning viies sõpruslinnadega ellu ühiseid projekte. Abistada sidemete tugevdamist kunstikollektiivide vahel nii Eestis kui ka väljaspool.

Arengukava tegevustabelis on ainsa konkreetse selle suunalise tegevusena kirjas üks üritus:

Traditsioonilise peo Slaavi pärg korraldamine.

Oluliselt levinum ongi praktika, kus arengudokumentides nähakse ette kultuuriürituste toetamist üleüldse, ilma et osundatakse eraldi multikultuursusele, lõimumisele jms. Sama kehtib ka seltside toetamise kohta. Pea kõik omavalitsusüksused kavandavad kultuuriseltside toetamist, rahvakultuuri ja isetegevuse edendamist, kuid üldjuhul ei peeta arengukavas vajalikuks teha vahet rahvusvähemuste, vähemuskultuuride seltside ja teiste kultuuriseltside vahel või siis eraldi rõhutada kultuuriürituste võimalikku lõimivat olemust. See ei tähenda aga kindlasti mitte seda, et arengukava alusel vähemuskultuuriseltside tegevust, sh otseselt lõimimisele suunatud tegevusi, ei toetataks. Lihtsalt kohaliku arengu- ja toetuspoliitika peamiseks fookuseks on tegutsevad seltsid ja toimuvad üritused ning nende tegevuse konkreetsemat sisu üldjuhul neile vähemalt arengukava tasandil ette ei kirjutata.

3.5.4 Lõimumismeetmed sotsiaalvaldkonnas

Rahvuslikele ja keelelistele vähemustele suunatud sotsiaalvaldkonna meetmeid sisaldavad kohalikud arengukavad väga napilt. Maardu linna arengukava tegevuskavas esineb üks tegevus sihistatud **tööturuteenuste** kohta:

Tööturuteenuste osutamise ellurakendamine (ümber- ja täiendõpe, s.h. eesti keele õpe, karjäärinõustamine, tööpraktika jne)

Uusimmigrantide sotsialiseerimise ülesanne on arengudokumentide tasandil teadvustatud Maardus, kus kavandatakse “pagulas- ja võõrtööliste laste eriprogrammide õppe sisseviimist”, ning Tartus, mille kultuuri, spordi ja noorsootöö arengukava sisaldab tegevuse “erinevatest kultuurikeskkondadest pärit uusimmigrantide tarvis kohandumisõppe rakendamine”.

3.5.5 Lõimumismeetmed ühtse teabevälja, elanike kaasamise ja teavitamise alal

Valdavalt on arengukavades räägitud üldiselt elanike paremast teavitamisest ja teenindamisest, mis rahvuslike ja keeleliste rühmade eristumisel vastavates omavalitsusüksustes peaks sisuliselt tähendama ka eraldi tähelepanu pööramist neile rühmadele. Näiteks Jõhvi valla endale seatud üks ülesannetest – “*teavitada vallakodanikke paremini avalikest teenustest ja üritustest; propageerida kodanikualgatusi*”, või ka Kohtla-Järve linna arengukava vastavas osas kavandatav meede “*koostöö ning informatsiooni vahetamine linnaelanike, ettevõtjate, mittetulundusorganisatsioonide, sõpruslinnade, omavalitsuste, riiklike institutsioonide ja teiste partneritega*” võivad mõlemad olla tõlgendatud kui lõimumismeetmed, juhul kui nende täitmisel konkreetsemal tegevuste elluviimise tasandil arvestatakse ka kohalike elanike erineva kultuurilise tausta ja keeleoskusega.

Konkreetselt rahvuslikele ja kultuurilistele vähemustele suunatud tegevuste kavandamise näitena saab antud teema puhul välja tuua vaid Maardu linna arengukavas seoses noorsootööga kavandatu:

Prioriteedid

a Erinevate informatsioonikanalite koha ja rolli väljaselgitamine noorsoo temaatika käsitlemisel

b Loomerühma moodustamine noortele ühtse teabevälja kujundamiseks

Tegevused

a Välja töötada ühise teabevälja loomise kava kaasates ka noori. Näha ette erinevate informatsiooniallikate koostöö- keske probleemina noorsootöö temaatika

b Viia läbi noorsootöö korraldajatega ühine nõupidamine arutamaks projekti „Noorsootöö Maardu linnas. Soovitusi noorsootöö kavandamiseks Maardu linnas”.

4. Kohalike arengukavade sisu analüüs

4.1 Kavandatud meetmete kattuvus Eesti lõimumiskava 2008-2013 eesmärkidega

Eesti lõimumiskava 2008-2013 sisaldab 3 eesmärki ja 13 alaeesmärki. Järgnevalt antakse ülevaade kohalikes arengudokumentides kavandatud meetmete ja tegevuste esinemisest lõimumiskava alaeesmärkide kaupa. Samuti käsitletakse riiklike eesmärkide asjakohasust kohaliku olukorra analüüsi kontekstis ning nende ühisosa ulatust kohalike eesmärkidega.

Haridusliku ja kultuurilise lõimumise eesmärk riigi tasandil on:

Kõigil Eesti elanikel on võrdsed võimalused omandada haridus ühtses haridussüsteemis ning tingimused oma keele ja kultuuri säilitamiseks,

ning sellel on 7 alaeesmärki.

***Alaeesmärk 1. Alusharidus:** Lastele, kelle emakeel ei ole eesti keel, on Eestis loodud võimalused eesti keele omandamiseks eakohasel tasemel ja viisil.*

Kokku on alaeesmärgi saavutamist toetavaid meetmeid kavandatud 11 üksuse (Narva, Sillamäe, Kohtla-Järve, Jõhvi, Tallinn, Vasalemma, Maardu, Kunda, Pärnu, Tartu, Haapsalu) arengudokumentides. Valdavalt puudutavad need keelekümbelse meetodika rakendamist lasteaedades ning pedagoogide täiend- ja ümberõpet eesti keele jms alal.

Alaeesmärgi asjakohasust jagatakse 6 üksuses (Narva, Kohtla-Järve, Tallinn, Maardu, Sillamäe, Narva-Jõesuu), kus kohalikes arengukavade ülevaate osades tuuakse probleemina esile pedagoogilise kaadri vähest keeleoskust. Tausta pakuvad kohalike arengukavade ülevaate osas toodud rahvusstruktuuride ja õppimisvõimaluste kirjeldused. Lasteaialaste koolivalmidus problematiseerimist analüüsitud kohalikes arengukavades ei leia.

Samad teemad – keelekümbelse, eesti keele õppe edendamise ja pedagoogilise kaadri viimine muutuvate vajadusega kooskõlla - on esil ka kohalike arengudokumentide riikliku lõimumiskava alaeesmärgile lähedastes alushariduse edendamist puudutavates eesmärgipüstitustes.

***Alaeesmärk 2. Põhiharidus:** Iga Eestis põhikooli lõpetanu on ühiskonnapädev, väärtustab oma emakeelt ja kultuuri ning valdab eesti keelt tasemel, mis on vajalik Eestis haridustee jätkamiseks ja ühiskonnas toimetulekuks.*

***Alaeesmärk 3. Keskkooli haridus:** Eestis üldkeskkooli omandanud noor on tolerantne kultuurierinevuste suhtes ja valdab eesti keelt tasemel, mis on vajalik haridustee jätkamiseks või tööleasumiseks Eestis ning ühiskonnas toimetulekuks.*

Alaeesmärkidega seotud meetmeid käsitletakse kohalikes arengukavades üldiselt ühiselt, kui välja arvata otseselt vene õppekeelele gümnaasiumite osalisele eesti õppekeelele üleminekut soodustavad meetmed. Kavandatud meetmeid sisaldavad 15 üksuse arengudokumentid. Lisaks ülemineku tagamisega seotule kavandatakse veel keelekümbelse ja eestikeelse aineõppe edendamisega seotut.

Probleemid, mis teevad eesmärgi oluliseks ka kohalikul tasandil on sarnased alusharidusega – pedagoogilise kaadri kesine eesti keele oskus ja/või meetodiline ettevalmistus, kvalifitseeritud pedagoogide puudus eestikeelseks õppeks, motivatsioonivahendite ebapiisavus. Mitmes üksuses tuuakse välja ka positiivset trendi pedagoogilise kaadri vastavuse paranemises. Lähedased eesmärgid on olulisel kohal ka paljude kohaliku omavalitsuse üksuste arengudokumentides. 8 üksuses eesmärgistatakse üldhariduse kvaliteeti, 6 üksuses paranenud keeleoskust (vt. Tabel 6).

Kutse- ja kõrghariduse (alaeesmärgid 4 ja 5) küsimusi analüüsitud kohalike omavalitsusüksuste arengudokumentides lõimumise aspektist ei käsitleta, puuduvad ka vastavad meetmed ja tegevused.

Lõimumiskava haridusliku ja kultuurilise lõimumise **kuues alaeesmärk** keskendub **vähemuskultuuride kaitsele ja teiste rahvaste omakultuuride edendamisele:**

Eestis elavatele muukeelsetele elanikele ja uusimmigrantidele on loodud võimalused oma emakeelt ja kultuuri tundma õppida, kultuuriga tegeleda, oma etnilis-keelelist identiteeti säilitada ja tutvustada.

Eesmärgiga seotud - rahvuskultuuriseltside tegevust ja ürituste korraldamist - käsitletakse küllaltki laialdaselt kohalike arengukavade ülevaate osades, kusjuures käsitlused on valdavalt positiivsed – väärtustatakse seltside aktiivsust, toetuse olemasolu seltside tegevuseks ja ürituste korraldamiseks. Probleeme välja ei tooda.

Seltside tegevuse toetamist, ürituste korraldamist, kultuuride tutvustamist sisaldavad meetmeid on sellest hoolimata suhteliselt paljude üksuste (8 üksuse) arengukavades. Uusimmigrantide puhul räägitakse pigem eesti keele ja kultuuri õppe vajadustest, kui et omakultuuri säilitamisest. Ühegi üksuse arengudokumentis ei ole mainitud pühapäevakoolide arenguga seotud tegevusvajadusi.

Alaeesmärgis taotletu on küllalt oluliselt kohal ka kohalike arengukavade eesmärgipüstites. Vähemuste kaitset on eesmärgistanud 8 omavalitsusüksust üksust (vt. Tabel 6).

Rahvuste vahelise sallivuse ja suhtluse suurendamise vajadust rõhutab alaeesmärk 7:

Eestis elavatele eri rahvusest noortele ja täiskasvanutele on loodud võrdsed õpi- ja eneseteostusvõimalused väljaspool formaalharidussüsteemi. See aitab kaasa eri rahvusest inimeste omavahelise dialoogi suurenemisele ning vähendab negatiivseid hoiakuid ja eelarvamusi üksteise suhtes.

Vastavaid meetmeid sisaldub 10 üksuse arengukavas, sh vabahariduslikku keeleõpet 8 üksusel, lõimivaid ettevõtmisi noorsootöö raames 5 üksusel, kultuuride õpet ja tutvustamist 4 üksusel. Alaeesmärgi olulisus selgub ka kohalike arengukavade olukorra ülevaadetest, kus küllalt sagedased viited probleemidele kogukonna sidususe, rahvusrühmade suhete kesisesusele (6 üksust). Samuti leiab seal mitmel puhul kirjeldamist ühisürituste toimumine. Veelgi olulisem on alaeesmärgis käsitletu kohalike arengukavade eesmärkide tasemel. 16 üksuses on eesmärgipüstites osundatud sallivusele, kogukonna sidususele või multikultuursusele kui sihile ja väärtusele.

Tabel 10. Kohalike arengudokumentide meetmete ja eesmärkide kattuvus lõimumiskava alaeesmärkidega: hariduslik ja kultuuriline lõimumine

Riiklik alaeesmärk	Kohalikud meetmed	Kohalikud eesmärgid
V1.1. Alusharidus	11	6
V1.2. Põhiharidus		
V1.3. Keskhariidus	15	9
V1.4. Kutseharidus	1	0
V1.5. Kõrgharidus	0	0
V1.6. Vähemuste kaitse ja omakultuuri edendamine	8	7
V1.7. Kultuuride ja inimeste suhtlus	10	16

Riikliku lõimumiskava **sotsiaalse ja majandusliku lõimumise eesmärk** on:

Kõigil Eesti elanikel on võrdsed võimalused majanduslikuks eneseteostuseks ning sotsiaalseks eneseteostuseks sõltumata rahvusest, emakeelest või elukohast.

Eesmärgil on kaks alaeesmärki.

Alaeesmärk 1. On loodud tingimused emakeelest sõltuva eraldatuse vähendamiseks tööturul.

Vastavaid meetmeid kohalikes arengudokumentides kavandatud peale Maardu ei ole. Kuigi elanikkonna rahvuslikku jaotust on kirjeldatud enamuse üksuste arengukavades, siis rahvus- ja keelepõhiseid probleeme tööturul tuuakse välja vaid 4 üksuses. Üksnes Tallinna ja Jõhvi arengudokumentides võib kohata sarnast eesmärgipüstistust.

Alaeesmärk 2. On loodud võimalused täiskasvanud uusimmigrantide lõimimiseks ühiskonda.

Alaeesmärgi saavutamist toetavaid meetmeid kavandatud vaid kolme üksuse arengukavas ning seda väga üldisel tasemel. Ka ei ole vastavaid eesmärke kohalikes arengudokumentides seatud. Uusimmigrantidega seotud probleeme ja arenguvajadusi on kirjeldatud üksnes Tallinna strateegias, ja sedagi seoses terrorismivastase võitlusega. Vastav terrorismivastase võitluse kava olemasolu või koostamise vajadust Tallinna arengudokumentidest välja lugeda ei saa.

Tabel 11. Kohalike arengudokumentide meetmete ja eesmärkide kattuvus lõimumiskava alaeesmärkidega: sotsiaalne ja majanduslik lõimumine

Alaeesmärk	Kohalikud meetmed	Kohalikud eesmärgid
V2.1. Tööturg	1	2
V2.2. Uusimmigrandid	3	1

Õigusliku ja poliitilise lõimumise eesmärgiks on Eesti lõimumiskava alusel see, et

Kõigil Eesti elanikel on seadusest tulenevad võrdsed võimalused teostada ennast ühiskonnaelus ja poliitikas võrdselt sõltumata rahvusest või emakeelest.

Eesmärgil on 4 alaeesmärki.

Alaeesmärk 1. Jätkeb naturalisatsiooniprotsess ning muu emakeelega Eesti kodanikud jt püsielanikud kaasatakse ühiskonna otsustusprotsessidesse.

Naturalisatsiooniprotsessi toetamise ja kodakondsusetuse vähendamise meetmed kohalikes arengudokumentides puuduvad, küll leidub mitmes arengudokumentis üldistes terminites viiteid kaasamise kui sellise edendamise vajadustele. Sarnaselt kirjeldatakse kohalike arengukavade ülevaate osades probleeme kaasamisel üldisel tasandil ning vaid Haapsalus on eraldi välja toodud mitte-eestlaste tõrjutuse süvenemise oht. Vastavad eesmärgid puuduvad, kui mitte arvestada kaasamiseesmärke üldises sõnastuses. 3 üksuse arengudokumentides leidub kodanikutunde tugevdamisele suunatud eesmärgipüstitusi (vt. Tabel 6).

Alaeesmärk 2. Suurendatakse elanike, sealhulgas ametnike teadlikkust võrdse kohtlemise tähtsusest ja ebavõrdse kohtlemise ilmingute ärahoidmisest.

Kohalikes arengudokumentides puuduvad nii vastavad probleemid, meetmed kui ka eesmärgid. Küll sisaldavad kohalikud arengukavad üldisi ametnike koolitamise meetmeid ja tegevusi, kuid mitte lõimumisteadlikkuse ja –kompetentsi osas. See on kooskõlas analüüsi tagasiside seminaril domineerinud arusaamisega, et lõimumisteadlikkuse käsitlemise edendamine ongi kõige tulemuslikum, kui seda teha muude koolituste raames, mitte eraldiseisvana.

Alaeesmärk 3. Riigiasutuste ja omavalitsuste haldusvõimekuse tõstmise kaudu avalike teenuste osutamisel eri emakeelega inimestele luuakse lõimumist toetav keskkond riigi- ja kohalikul tasandil.

Ainsa konkreetse eesmärgi ja tegevussuunana saab välja tuua Kohtla-Järve arengukavas sisalduva idee luua elanikele võimalus lugeda volikogu õigusakte vene keeles.

Tabel 12. Kohalike arengudokumentide meetmete ja eesmärkide kattuvus lõimumiskava alaeesmärkidega: õiguslik ja poliitiline lõimumine

Alaeesmärk	Kohalikud meetmed	Kohalikud eesmärgid
V3.1. Naturalisatsioon, poliitiline osalus	1	1
V3.2. Ametnike teadlikkus	0	0

V3.3. Riigiasutuste haldusvõimekkus	1	1
V3.4. Teabevälja ühisosa	1	1

***Alaeesmärk 4.** Eesti elanikkonna **teabevälja ühisosa** suureneb, kasvab Eesti Rahvusringhäälingu (ERRi) jälgitavus venekeelse elanikkonna hulgas.*

Teabevälja ühisosa sisaldub meetmena Maardu linna arengukavas seoses noorsootöö edendamisega. Samas on toodud ka vastav eesmärk.

Analüüsist ilmneb, et Eesti lõimumiskava 2008-2013 eesmärgid on kohaliku tasandi meetmetega väga ebahühtlaselt kaetud. Kõige parem on olukord haridusliku lõimumise eesmärkidega, milliste saavutamiseks on meetmed kavandanud 3/5 analüüsitud üksustest. Ka kultuurilise lõimumise eesmärgid pälvivad teatud ulatuses tuge kohalikust arendustegevusest (vt. 3.5.1-3.5.3.). Sotsiaalse ja majandusliku ning õigusliku ja poliitilise lõimumise valdkonna meetmeid sisaldub analüüsitud arengukavades üksikjuhtudel.

4.2 Kohalike arengukavade sisemine kooskõla

Kohalikes arengudokumentides kavandatud meetmete **põhjendatus** saavutatakse põhiliselt läbi probleemide väljatoomise analüüsi osas ja mitte oma tugevuste, väliste võimaluste kasutamise kavandatud tegevustes. Positiivseid näiteid on enam hariduse valdkonnas, eeskätt pedagoogide koolitamist puudutavana. Kõige detailsema ja süsteemsema käsitluse leiab Narva munitsipaalharidussüsteemi arengukavast. Selle munitsipaalkoolide ja –gümnaasiumite SWOT analüüsis sisalduvad vastavad nõrkused:

Eesti keele ja aineid eesti keeles õpetavate pedagoogide ebapiisavus;

Eesti keeles aineid õpetatavate pedagoogide puudus,

ja oht:

Eesti keeles aineid õpetavate pedagoogide puudus täiuslikuks üleminekuks gümnaasiumiastmes eestikeelsele õppele

Arengukava tekstis on loetletud asjakohased ülesanded:

Narva koolides ja lasteasutustes on piisavalt kvalifitseeritud eesti keele õpetajaid;

Toimib hea koostöö Tartu Narva kolledžiga eesti keele õppe alal;

Eesti keelsete õpetajate riikliku toetamise tagamine,

ning tegevuskavas on ülesannete kaupa süstematiseerituna kirjeldatud detailseid tegevusi:

Ü 1.1.4 Eesti keele koolitus pedagoogidele

- Koolieelsete lasteasutuste pedagoogide koolitus*
- Üldhariduskoolide pedagoogide koolitus*

Ü 1.1.5 Koostöö arendamine TÜ Narva Kolledžiga

- Narva Eesti Kodu ja mitmekeelse hariduse keskuse kaasamine linna keelekümbelprojekti läbiviimise ja pedagoogide eesti keele koolitusse; teiste koostööprojektide edendamine linna tellimusel*
- Ümberõppekoolitused linna gümnaasiumite aineõpetajatele, sh keelekoolitus (ajalugu, ühiskonnaõpetus, geograafia)*
- Ümberõpe “Keelekümbelõpetaja 1.-4.kl”*

Ü 2.1.1 Töölase täiendkoolituse läbiviimine linna õppeasutustes

- Õpetajate täiendõpe vene õppekeelega koolides ainete õpetamiseks riigikeeles*

- *Eesti- ja võõrkeeleõpetajate täiendõppe koolieelsete lasteasutuste ja koolilaste õpetamine taseme tõstmiseks: koostöösuhte arendamine Eesti ja välismaa haridusasutustega.*
- *Emakeeleõpetajate täiendõppetingimuste laiendamine*
- *Administratiiv- ja pedagoogilise personali (koolieelsete lasteasutuste juhatajate ning koolidirektorite ja nende asetäitjate) koolituse ja täiendõppe toetamine T Huvikoolide pedagoogide täiendõppe ning mitmekülgsete seoste toetamine laste tegevuse paremaks korraldamiseks koolivälisel ajal*
- *Koolieelsete lasteasutuste ja koolide õppekavasid toetavate projektide rahastamine*
- *Ainepedagoogide ümberõpe*

Tegevuskavas on aastate kaupa näidatud ka tegevuste elluviimiseks vajalike finantsvahendite maht, vahendite allikad, aga samuti teostajad ja partnerid.

Kohtla-Järve linna arengukava näide on mõnevõrra vastuolulisem. Arengukava hariduse SWOT-tabelites on toodud 3 asjakohast nõrkust:

Muukeelse kooli õpetajate puudulik eesti keele oskus.

Ebapiisav õpetajate koolituse planeerimine ja koolitusel saadud teadmiste rakendamine töös.

Eestikeelsete aineõpetajate puudus.

Ka on arengukava tekstis olemas vastavad tegevusvajadused:

Täienduskoolituse ja ümberõppe korraldamine koolijuhtidele ja personalile.

Koolides aineõpetajate täienduskoolituse planeerimise süsteemi välja-töötamine.

Linnapoolse tähelepanu osutamine venekeelsete koolide eesti keele õpetajatele ja aineõpetajatele, kes saaks eestikeelset aineõpet venekeelses koolis läbi viia. Tähelepanu pööramine vajaliku kvalifikatsiooniga pedagoogide leidmisele, tagamaks kvaliteetne riigikeele õpe ja aineõpe eesti keeles.

Õpetajate kindlustamine korteriga, meelitamaks linna noori spetsialiste.

Arengukava tegevuskava pedagoogidele suunatud ja lõimumist toetavaid tegevusi aga ei sisalda. Seal on ära toodud üksnes koolihoonete investeeringuvajadused ja vastavad kulud.

Eesti keele oskuse tõstmise meetmete põhjendatust kohalikes arengukavades võib hinnata rahuldavaks. Mitmetes suuremates üksustes (sh Ida-Virumaa keskused ja Tallinn), kus vastavad meetmed on kavandatud, leidub arengukava olukorra ülevaate kirjelduses ka viiteid elanike, sh noorte kesisele keeleoskusele. Põhjendus keeleõppeliste meetmete rakenduseks puudub Tapa ja Anija valla ning Pärnu linna arengukavades. Narva-Jõesuus ja Kallastel on vastupidi kirjeldatud probleeme keeleoskusega, kuid meetmeid, mis olukorda võiks parandada kohalikus arengukavas ei ole. Meetmete põhjendus on olematu haridusvõrgu (ümber)korraldamise kohalikes käsitlustes. Probleeme või ohte tuuakse esile ühtede üksuste arengudokumentides, samas muudatusi kavandatakse aga hoopis teistes.

Kultuuride õppe ja tutvustamise meetmeid võib arengukava sisu alusel pidada põhjendatuks Kohtla-Järvel ja Jõhvis (kesised rahvustevahelised suhted), kuid mitte Kallaste puhul, kus probleemid puuduvad või siis neid arengukava kontekstis ei tähtsustata, kuid samas on sellesuunalisi meetmeid kavandatud. Positiivse näitena saab esile tõsta ka Tartu kultuuri, spordi ja noorsootöö arengukavas esitatu, kuigi seal ei ole meetmete põhjendus saavutatud mitte niivõrd probleemi- kui väljakutseid loova trenditunnetuse esiletõstmises. Arengukavas kirjeldatakse esmalt sotsiaal-kultuurilise keskkonnaga seotud trende:

Multikultuursuse kasv. Multikultuursuse suurenemise trend on käsitletav kahesuunalisena. Ühelt poolt muutub Tartu elu multikultuurilisemaks, teisalt teravneb küsimus Tartu suutlikkusest järjest multikultuursemas maailmas pakkuda omakultuuri väljapoole. Linna jaoks on oluline suunata arenguid sellisel viisil, et väljapoole teadvustamise vajadus oleks tähtsustatud ja tasakaalustatud mujalt uute lähenemiste omaks- ja ülevõtmisega. Multikultuursusega seoses kaasneb vajadus kasvatada inimestes tolerantsi. Seltside ja ürituste toetamise põhjendus ei tulene mitte probleemianalüüsist või välja toodud vajadustest, vaid seltside ja traditsiooniliste multikultuursete ürituste olemasolust, mida vaja jätkata.

Neile trendidele reageerimiseks või isegi ennetamiseks kavandatakse järgnevalt tegevussuundi noorsootöö valdkonnas:

vähemusrahvustest ja vähem kaasatud noorte pidev kaasamine noorsootöösse (vene keelt valdavate noorsootöötajate ametisse võtmine, noorsootöötajate keeltkursused jne);

kultuuridevahelist õppimist toetavate koolitusprogrammide käivitamine,

ja samuti kultuuri valdkonnas:

projektide toetamine, mille eesmärgiks on erinevate kultuuride tutvustamine, huvi ja tolerantsi tekitamine erinevate rahvuste ja nende kultuuride vastu;

Tartus elavate vähemuskultuuride ning siin elavate ja/või õppivate välismaalaste kultuuri tutvustamise toetamine

Integratsioonialaste kultuuriürituste soodustamine haridusasutustes.

Paldiski ja Vaivara arengukavades tõstatatud vastavasisulised probleemid aga arengukavades praktilist lahendust ei leia.

Kokkuvõttes lubavad analüüsi tulemused väita, et kavandatud meetmete põhjendatus omavalitsusüksuste arengudokumentides olukorra analüüsis sisalduvaga on üldiselt ebapiisav, välja arvatud suurtes omavalitsusüksustes hariduse valdkonnas. Meetmete põhjendatust suurendab valdkondlike arengudokumentide olemasolu. Üldarengukavade puhul esineb hariduse käsitlemisel pigem tendents, et rohkem ja süsteemsemalt on kavandatud tegevusi, mis ei leia aga selget põhjendust olukorra analüüsist, kui vastupidi. Suuremaid raskusi on arengukavades rahvusrühmade suhete parandamiseks ja rahvusstruktuuraalse tööpuuduse vähendamiseks sobivate otsuste meetmete leidmisel. Veelgi probleemsem näeb olukord arengukavade kooskõla osas välja siis kui vaatame kohalikke arengukavasid olukorra ülevaadet või eesmärgipüstitust lähtekohana kasutades. Suhtelised paljud probleemid ja väljakutsed ei leia lahendust meetmete tasandil. Parem on meetmete mittekavandatuse põhjendatus – kolmel juhtumil neljast ei ole seal, kus on ülevaate osas hinnatud integratsioonitemaatika väheolulisust, ka meetmeid kavandatud (Mustvee, Kallaste, Kiviõli vs. Kunda).

Kavandatud tegevuste **sihipärasuse määr** on oluliselt suurem kui põhjendatus. See tuleneb paljus arengukavade ja nende tegevuskavade ülesehitusest – üldjuhul on kavandatud tegevused esitatud eesmärkide kaupa. Valdkondlik tendents on sarnane tegevuste põhjendatusega – hariduses on võimalik näha konkreetsemaid seoseid, muudes valdkondades võib üldjuhul kavandatud tegevusi vaadelda kui kaudselt kohaliku kogukonna suuremale lõimumisele suunatud eesmarke toetavana.

Nii on eesti keele õppe meetmed ja eestikeelse aineõppe meetmed sihipäraselt suunatud hariduse kvaliteedi tõstmisele Narva, Kohtla-Järve, Jõhvi, Tallinna, Maardu ja Anija arengudokumentides. Sillamäel on sama eesmärgi all välja toodud üksnes keeleõppe meetmeid, kuid puudu on eestikeelsele osalisele õppele ülemineku teema. Kunda, Tapa, Valga, Pärnu ja Haapsalu arengukavades on keeleõppe meetmeid kavandatud aga, ilma et vastavaid hariduslikke eesmarke oleks seatud. Eestikeelse aineõppe edendamise meetmeid ilma keeleoskuse paranemise või lõimumiskvaliteediga hariduse eesmärkideta sisaldavad Aseri, Vasalemma ja Pärnu arengudokumendid.

Vabahariduslik keeleõpe on sihipäraselt suunatud keeleoskuse parandamise eesmärkidele Narvas ja Sillamäel. Jõhvis, Kundas, Maardus, Tartus, Valgas, Haapsalus kavandatakse neid aga ilma arengukavas sõnastatud sihita.

Kultuuride tutvustamise ja õppe meetmed on sihistatud multikultuurisel kogukonna väljakujundamisele Kohtla-Järvel, Jõhvis, Kallastel ja Tartus ning noorsootöö lõimumismeedmed Kohtla-Järvel, Jõhvis, Maardus ja Valgas. Parima näitena tegevuste sihistatusest noorsootöö valdkonnas saab välja tuua Maardu arengukava, mis sisaldab esiteks vastavat eesmärki:

Noorte kodanikuteadlikkuse ja -kasvatuse suurendamine ning multikultuurilisuse väärtustamine. Avatuse ning sallivuse suurendamine erinevuste ja mitmekesisuse suhtes noortes ja noortevaldkonnas laiemalt.

Teiseks asjakohaseid prioriteete:

Erinevast rahvusest noorte lõimumisprotsessi süvendamine

Erinevast rahvusest noorte omavaheliste suhete edendamine

Ühise suhtluskeele arendamise toetamine

ning kolmandaks tegevust koos põhjendusega:

Eesti ja vene keelt kõnelevatele noortele ühiste koolituste, seminaride, projektide ning programmide korraldamine. (Uuringud on näidanud, et arendavad tegevused ja koostööle suunatud tegevused on rahvaste vaheliste kontaktide loomisel edukamad kui lõõgastavad üritused)

Multikultuursuse eesmärgini loodetakse kohalikes arengukavades valdavalt jõuda siiski ilma eraldi kohaliku tasandil kultuuride tutvustamise ja õppe meetmeid rakendamata. Muudes valdkondades on kavandatud meetmeid niivõrd vähe, et nende sihipärasuse hindamine ei ole teostatav.

Eraldi küsimusteks on kavandatud tegevuste piisavus eesmärkide saavutamiseks ning nende rahaline kaetus arengukavas. Kui teatud kitsamad hariduseesmärgid mõnes suuremas linnas välja jätta, siis saab üsna kindlalt väita, et ei hetkeseisul ei ole kohalikul tasandil kavandatud tegevused ega finantsvahendid piisavad nende endi poolt seatud lõimumisalaste eesmärkide täitmiseks. Igal juhul on vajalik selleks vaja kaasata riikliku lõimumispoliitika vahendeid.

5. Kokkuvõte: järeldused ja ettepanekud

Analüüsitud omavalitsusüksuste arengudokumentide olukorra ülevaate osades sisaldub lõimumisega seotud ühe erandiga kõigis üksustes, kuid seejuures varieeruvad esitatud arusaamad lõimumisalase olukorra, vastavate probleemide olemuse ja olulisuse kohta, laias ulatuses. On selge, et üheks põhjuseks sellele on kohaliku olukorra enda erinevus Eesti linnades ja valdades – seda nii rahvusliku koosseisu, rahvusrühmade suhete, haridusvõrgu iseloomu, kultuuri- ja seltsielu või siis üldisemalt omavalitsusorganite poolt enesele võetud vabatahtlike ülesannete ulatuse osas. Teiseks keskseks põhjuseks, mis analüüsist selgelt ka ilmneb, on arengukavade ülevaate ja analüüsi osade ebahühtlane kvaliteet, võimalike teemade ja probleemide erinev läbitöötatus kohalikes arengudokumentides. Üldisemal tasemel saab välja tuua teatud temaatilist piiratust-suunatust kohaliku lõimumisalase olukorra mõtestamisel. Kohalikes arengukavades fokuseerutakse peaaesjalikult rahvusrühmade suhete, keeleoskuse ja haridusküsimuste kirjeldamisele ning hindamisele, samas kui võrdsete võimaluste, riigiidentiteedi, kaasatuse ja tõrjutuse, diskrimineerimise teemad leiavad vaid üksikudel juhtudel käsitlemist.

Arengukavade sisemise kooskõla seisukohast saab enamuse analüüsitud arengukavade puhul ette heita kirjelduste ja hinnangute vähest seotust ülevaates. Väga sageli on välja toodud kas asjakohased kirjeldused või siis hinnangud, kuid harva on näidatud, kuidas antud hinnangud tuginevad olukorda kirjeldavatele andmetele ja lähtuvad analüüsi tulemustest. On täiesti võimalik, et hindajatel on sellised andmed – kas kvantitatiivsed või kvalitatiivsed – tegelikult kasutada, kuid arengukavade tekstides see ei kajastu.

Analüüsitud arengukavades leidis integratsiooni teemat missiooniväidetes, mis peaksid kirjeldama seda, millist rolli näevad omavalitsusüksuste organid (linna- ja vallavalitsused, -volikogud) endal lõimevaldkonna edendamisel, vaid paaril juhul. Asjade selline seis on kooskõlaline kehtiva seadusandlusega, mis ei määratle integratsiooni (v.a. hariduse valdkonnas) kui kohaliku omavalitsuse kohustuslikku ülesannet. Tulemuste tõlgendamisel tuleb siiski silmas pidada, et omavalitsusüksusorganite missioon on arengukava element, mis pälvib valla ja linna arengukavades üleüldiselt kesist ning sageli ka strateegilise planeerimise kontseptsiooni loogikaga mittekooskõlalist kasutust. Seega ei ei saa analüüsi tulemustele põhinedes siiski väita, et omavalitsusüksused ei ole küsimust vabatahtliku ülesandena tähtsaks pidanud.

Üle 2/3, täpsemalt 17, analüüsitud omavalitsusüksuse arengudokumentis sisaldub integratsiooni temaatika eesmärgipüstituses (visioon, eesmärgid). Vastavad kohalikud eesmärgid keskenduvad eelkõige erinevate rahvus- ja keelerühmade paranenud suhtlusele, kogukonna sidususele ja sallivusele ning eesti keele oskuste edenemist toetavatele muutustele haridussüsteemis. Enamasti esineb eesmärgipüstituses üks või paremal juhul kaks eelpool loetletud fookust, mitte aga kogu integratsiooni valdkonda haarav temaatika riigi lõimumiskava mõistes. Eesmärgi saavutusnivoo on üldjuhul seotud linna või valla sisese positiivse arenguga, kuid esineb ka piireületavaid ambitsioone olla teenäitajaks teistele (Kallaste, Jõhvi). Tulemusnäitajaid eesmärkide saavutamise mõõtmiseks ei ole kohalikes arengukavades seatud.

Sarnaselt üldise arusaamise varieeruvusega integratsiooniga seotud probleemidest ja väljakutsetest on omavalitsusüksuste arengukavades kavandatud meetmete ja tegevuste kattuvus riikliku lõimumiskavaga vägagi erinev. Enim on kirjeldatud hariduslikke lõimumisalaseid meetmeid, mida leidub 15 omavalitsusüksuse arengudokumentis, eelkõige seoses keeleõppe, vastavate meetodikate kasutuse ning selleks kvalifitseeritud õpetajate küsimusega. 1/3 üksuste arengukavades on kavandatud vabahariduslikke tegevusi – nagu näiteks keelelaagrid, uusimmigrantide kohandamisõpe - kohaliku integratsiooni toetamiseks ning üksikud lisaks veel rahva- ja pärandkultuuri edendamise meetmeid. Üksikudel juhtudel ja väga üldistatult võib linna ja valla arengukavades leida riiklikus lõimumiskavas kirjeldatud sotsiaalse ja majandusliku ning õigusliku ja poliitilise integratsiooni valdkonda liigitavaid meetmeid ja tegevusi.

Kohaliku arengu kavandamise kvaliteedi üldise kõikuva tasemega on seotud kavandatavate meetmete ja tegevuste sihipärasuse ja põhjendatuse ebapiisavus paljudes arengudokumentides. Keskmisest tasemest parem on olukord hariduse valdkonnas, kus kavandatavad meetmed leiavad

paremat põhjendust haridussüsteemi puuduste kirjeldustes ning selgemalt tuleb välja ka nende sihipärasus, st. seotus kohalike arengueesmärkidega. Konkreetsemalt mõjutab lõimumistemaatika käsitluse taset kohalikes arengukavades valitsev tendents, et finantsvahendeid kavandades piirdatakse tegevuskavades paremal juhul investeerimismahtude esitamisega, kusjuures investeringutena mõistetakse materiaalsete varade, hoonete ja rajatiste, soetamist või parendamist. Lõimumisalased tegevused kuuluvad aga valdavalt nõrgete tegevuste hulka, mis sellisena jäävad tegevuskavast välja.

Seega peab nentima, et integratsiooni teema käsitlemisel kohalikes arengukavades on olulist täiendamissruumi kõigis analüüsitud omavalitsusüksustes, seda ka Ida-Virumaa suuremates keskustes, kus integratsiooniga seotud probleematika ja arendusvajadused on üldtendentsina teistest üksustest mõnevõrra paremini läbi mõeldud. Järgnevalt on esitatud ettepanekud linna ja valla arengukavade täiendamiseks ja parandamiseks lähtudes käesoleva analüüsi ning vajadus- ja teostatavusuuringu "Eesti ühiskonna integratsioon kohaliku omavalitsuse valdkonnas" tulemustest.

Esimeseks ülesandeks peaks olema integratsioonialase probleematika süsteemne käsitlus nii omavalitsusüksuse enda piires kui ka laiemasse regionaalsesse konteksti asetatuna. Viimane loob aluse regionaalse koostöö võimaluste paremaks hindamiseks, aga ka väliskeskonna ohtude või konkurentsituatsiooni teadvustamiseks. Tagada tuleb nii asjakohase kvantitatiivse ja kvalitatiivse informatsiooni esitamine ülevaate osas, kui ka sellele informatsioonile tuginevate hinnangute tegemine probleemide, arenguvajaduste, riskide, aga ka tugevuste ja võimaluste osas. Teemaatilisel võiks tähelepanu pöörata järgmistele küsimustele:

- Linna ja valla elanikkonna jaotus rahvuse, kultuurilise identiteedi, emakeele, teiste keelte oskuse, kodakondsuse alusel
- Elanikkonna peamiste sotsiaal-majanduslike tunnuste (nt. töötus, sissetulekud, hõive laad erinevates sektorites) erinevused või sarnasused rahvustunnuse, keeleoskuse alusel, suure mitte-eestlaste osakaaluga omavalitsusüksuste puhul ka võrdluses teiste sama suurusjärgus asulatega, kus eestlaste osakaal rahvastikus valdav
- Üldhariduskoolide õpilaste jaotused eesti ja vene õppekeelega koolides (sh eraldi keelekümbluse klassides) emakeele alusel
- Pedagoogilise kaadri koosseis erinevat tüüpi üldharidus- ja huvikoolides, lasteasutustes
- Huvihariduse, vabahariduse ja isetegevuse võimalused lähtudes keelekasutusest
- Rahvuskultuuriselt tegevus, tegevustingimused ja integratsiooni toetav koostöö
- Ametnikkonna ja munitsipaalasutuste töötajate keelekompetents, valmisolek kõigi elanike teenindamiseks (sh. Eesti ühiskonna integratsiooni toetavates tegevustes), osalemiseks koolitustel ja üleriigilises koostöös
- Kohaliku omavalitsuse organite poolse elanike teavitamise keelelised iseärasused erinevates infokanalites
- Munitsipaalasutuste senine aktiivsus integratsiooniprojektides osalemisel, saadud kogemus sellest.

Hinnangute alusena peaks kasutama kvalitatiivseid sisemisi kriteeriume, võrdlust teiste piirkondadega, samuti võimalikke trende toimunud arengutes.

Eesmärgipüstituses on oluline tagada kohalike integratsioonialaste eesmärkide kooskõla kõigi teiste valla või linna jaoks arengukavas seatud eesmärkidega, aga samuti mõista kohalike integratsiooni valdkonna eesmärkide sarnasust ja erinevust riiklikus lõimumiskava eesmärkidega. Tulenevalt kohalike probleemide ja väljakutsete tõenäolisest erinevusest riiklikega ja üleriigilistega, on selge, et kohalikud eesmärgid ei saa üheselt kattuda ega kohaliku omavalitsuse autonoomia printsiibiga kooskõlas peagi kattuma riiklikus lõimumiskavas seatutega. Küll võiks aga vastava eesmärgipüstituse juures kohalikul tasandil püüda leida võimalikult suurt ühisosa riigi poolt seatud eesmärkidega.

See on seda olulisem, et ühisosa puudumisel või väga suurte erinevuste puhul eesmärgipüstituses võib tekkida raskusi riiklike meetmete kasutusega kohaliku integratsioonialase arendustegevuse finantseerimisel, juhul kui püütakse säilitada ka arengukava sisemist kooskõla. Kooskõla kadumisel eesmärgipüstituse ning kavandatava ja ellu viidava tegevuse vahel on püstitatud eesmärgi seisukohast tõenäoliseks tulemuseks vahendite raiskamine.

Kindlasti tuleks läbi mõelda ka võimalik institutsioonide vahelise vastutuse ja panuse küsimus - see kas ja millised kohalikud integratsioonialased ülesanded võetakse omavalitsusüksuse poolt täitmiseks ning milliseid täidetakse linna- või vallavalitsuse poolt, millised antakse munitsipaalasutustele ning millised delegeeritakse kodanikeühendustele. Juhul kui linna- ja vallavalitsuste puhul vastatakse kas-küsimusele jaatavalt (mis sõltub nii kohalikust olukorrast kui ka riigi ja omavalitsusüksuste lähiperspektiivi koostöö arengutest) siis tuleks vastavad kohustused või roll ka missiooniväitese või -väidetesse lisada. Eelkõige väiksema haldusvõimekusega omavalitsusüksuste jaoks võiks täiendavaid võimalusi pakkuda lõimumisalaste küsimuste tõstatamine ja lahendamine piirkondlikus koostöös, sealhulgas maakondliku omavalitsusliidu tegemiste raames. Kuivõrd tugevamate omavalitsusüksuste haldussuutlikkus on suurusjärgudes parem kui mittetulundusühingutena tegutsevatel maakondlikel omavalitsusliitudel, siis nende puhul praeguse halduskorralduse kontekstis ülesannete delegeerimine omavalitsusliitudele lõimumispoliitika teostamist kõige tõenäolisemalt ei parandaks. Alternatiivseks lahenduseks võiks olla halduskoostöö lepingu sõlmimine erineva haldusvõimekusega üksuste vahel.

Kohalikul tasandil kavandatavad meetmed peavad lähtuma püstitatud eesmärkidest ja samas haakuma olukorra analüüsi tulemustega, selle käigus antud hinnangutega. Põhiliseks sotsiaal-majanduslikuks integratsioonialaseks ülesandeks kohalikul tasandil on linna- või vallavalitsuse võimekus pakkuda kvaliteetset elukeskkonda ja avalikke sotsiaal-majandusliku sisuga teenuseid kõigile elanikele sõltumata nende rahvuslikust kuuluvusest ja kultuurierinevustest. Koos vajaduse kasvuga tuleb tõsta ametnike valmisolekut uusimmigrantide probleemidega tegelemiseks. Aktiivse munitsipaalasutuste poliitika korral, millist Eestis leidub seni küll pigem erandjuhtumitel, tuleb luua eeldused segregatsiooni vältimiseks linnaruumis. Lisaks sellele tuleks kaaluda keele- ja kodaniku- ja ühiskonnaõpetuse osatähtsuse tõstmist tööturu rehabilitatsiooniteenuse osutamisel, ka siis kui otsest nõudlust kliendi poolt selleks ei tunnetata. Ida-Virumaa tagasiside seminaril tehti ettepanek rakendada spetsiifilisi meetmeid eestlaste tagasipöördumiseks Ida-Virumaale (eluaseme soetamise toetused, maineprogrammid), mis võivad olla nii riiklikud kui ka kohalikud.

Õiguslik-poliitilise integratsiooni valdkonnas võib soovitada kaaluda järgnevate meetmete otstarbekust:

- Kohaliku omavalitsuse kodanikega suhtlemise kanalite arendamine ühelt poolt elanike vajadusi arvestavalt ja teiselt poolt ühiskonna inforuumi ühisosa suurendamist toetavalt
- Integratsiooni kui tööülesande selgem määratlemine linna- või vallavalitsuse struktuuris ning läbi ametijuhendite sidumine konkreetsete ametnike tööga
- Erialase keele õpe kõigil ametnikutasemetel – sh ametnike vahetusprojektid koostöös teiste linna- ja vallavalitsustega, mentorluskokkulepped (selle punkti olulisus toodi välja ka Ida-Virumaa tagasiside seminaril)
- Täiendavad toetused ametnike ja teenistujate keelekoolitusele, mis võimaldavad osaleda kvaliteetsetel, tulemuslikel koolitustel
- Ametnike (sh esmase sihtrühmana registriametnike) teavitamine ja koolitamine seoses kodakondsuse taotlemise tingimustega
- Ametnike integratsioonialase teadlikkuse tõstmine, sh uusimmigrantide vastuvõtu valmisoleku suurendamine, vastavatel teemadel koolitamise soosimine.

Hariduse valdkonnas on olulisim keskenduda meetmetele, mis tegelevad:

- Konkurentsieelduste ja –eeliste loomisega kvalifitseeritud pedagoogide töölevõtmiseks vastavalt koolide, õppekavade ning kohaliku ja Eesti ühiskonna integratsiooni üldistele vajadustele
- Emakeelest erinevas keeles osaliselt või täielikult õppivate laste vanemate nõustamise ja toetamisteenuse arendamisega; suuremates linnades tuleks kaaluda vastava nõustaja töölevõtmist ja koolitamist koostöös naaberomavalitsusüksustega
- Huvihariduse edendamisega viisil, mis toetaks integratsiooni, vastastikkust sallivust, multikultuursust
- Koolivälise emakeelse hariduse edendamisega, tingimuste loomisega mitte-eesti ja mitte-vene keele õppimiseks teistest rahvusest laste, noorte ja täiskasvanute poolt
- Haridusjuhtide ja pedagoogide täiendava motiveerimisega integratsiooni toetavas tegevuses.

Kultuurialastest integratsioonimeetmetest võiksid olulisemad olla:

- Sidemete toetamine rahvusvähemuste kultuurilise kodumaaga, teiste rahvuste kaasamine sellesse tegevusse
- Ülelinnaliste või –vallaliste ürituste korraldamine mitmekultuursuse printsiipe arvesse võttes, seejuures vastavalt asjakohasusele kultuuride traditsioonilistest või nüüdisaegsest vormidest lähtudes
- Eestlaste osaluse toetamine lõimumisprotsessides, uuringu “Eestlus Ida-Virumaal” läbiviimine (ettepanek Ida-Virumaa tagasiside seminarilt)
- Tegevus- ja kontoriruumide (soodustingimustel) tagamine rahvusvähemuste seltsidele.

Kohalike arengukavade analüüs näitas, et valdavalt ei ole ka neil juhtudel, kus integratsioonialaseid meetmeid on tõepoolest kavandatud, määratletud vastavate tegevuste rahalist maksumust ja ajalist ulatust. Tegemist ei ole üksnes integratsiooni valdkonda puudutava probleemiga, vaid see on üldisemalt omane paljudele linna ja valla arengukavadele kõigis valdkondades. Siiski, selleks, et kavandatavad meetmed ja tegevused ei jääks üksnes ideedeks vaid viidaks ka ellu, on vajalik määrata tegevuse maksumus ja teostamise ajaline ulatus, aga samuti isik (nt. linna- või vallavalitsuse ametnik) või organisatsioon (struktuuriüksus, munitsipaalasutus), kes kavandatu elluviimise eest vastutab. Esmaseks lahenduseks on siin finantsjuhtimise kvaliteedi parandamine omavalitsusüksustes, mille vajadus kasvab seoses menetletava kohaliku omavalitsuse finantsjuhtimise seaduse eeldatava kehtestamisega lähiajal.

Arengukava eesmärkide täitmise ja tegevuste elluviimise seire on jätkuvalt nõrk koht valdavas osas Eesti omavalitsusüksuste arengukavades. Seetõttu ei ole ka üllatav, et analüüsitud arengukavades integratsioonialaseid arenguid ei ole üldiselt nähtud ette seirata. Selleks, et arendustegevuse edukust hinnata on vaja, seda ka selles, mis puudutab integratsioonialast tegevust, kujundada välja eesmärkide mõõdikute ja tulemusnäitajate ning tegevuskava täitmise aruannete süsteem, milles sisalduvatest andmetest tuletatakse ka hinnangud arendustegevuse kohta. Seega peab seire olema seotud püstitatud eesmärkidega ning seireandmete analüüs on osa olukorra üldisest analüüsist kohalikus omavalitsuses.

Vajadus- ja teostatavusanalüüsi osana esitati ettepanekud kohaliku omavalitsuse integratsioonialase tegevuse aktiivsuse ja tulemuslikkuse indikaatorite määramiseks, mis võiks olla ka lähtekohaks kohalike mõõdikute ja tulemusnäitajate seadmisel. Siinsetes ettepanekutes on loetelu täiendatud ja täpsustatud, kuid säilitatud jaotumine kaheks rühmaks, lähtuvalt andmete eeldatavast kättesaadavusest käesoleval ajal riigi haldussüsteemis:

a) indikaatorid, mille lähteandmed peaksid kättesaadavad olema

- Riigikantselei poolt korraldatud koolitustel osalemise aastane koolituspäevade arv kohaliku omavalitsuse ametniku kohta
- Keeleinspektsiooni poolt fikseeritud keeleseaduse nõuete rikkumiste arv elaniku kohta

- Keeleinspektsiooni ettekirjutuste/trahvide arv kohaliku omavalitsuse ametnikele keeleoskustunnistuste olemasolu puudumise ja/või tegelikku eesti keele oskuse tasemest madalama oskuse kohta kõigi ametnike kohta
- Keeleinspektsiooni ettekirjutuste/trahvide arv munitsipaalasutuste teenistujatele keeleoskustunnistuste olemasolu puudumise ja/või tegelikku eesti keele oskuse tasemest madalama oskuse kohta kõigi teenistujate kohta
- Eesti lõimumiskava vahendite maht linna või valla konsolideeritud eelarves elaniku kohta (või osakaal eelarves)
- Eesti lõimumiskava projekte esitanud üldhariduse, huvihariduse, noorsootöö, vaba aja ja sotsiaalvaldkonna munitsipaalasutuste arv suhtes asutuste koguarvuga (mõttekas ilmselt üksnes neis üksustes, kus mitte-eesti elanike osakaal vähemalt 10-20%)
- Eesti lõimumiskava projektides partnerina osalenud eesti õppekeelega haridusasutuste arv suhtes nende asutuste koguarvuga
- Eesti lõimumiskava projektidesse haaratud inimeste suhtarv valla või linna elanike arvu
- Eesti keeles õpetatavate ainete osakaal muu õppekeelega koolides
- Keelekümblusrühmade osakaal kõigist muu õppekeelega lasteaiarühmadest
- Keelekümblusklasside osakaal kõigist muu õppekeelega klassikomplektidest
- Keelekümblusrühmades kasvatatavate mitte-eesti laste osakaal vene õppekeelega lasteaiarühmades
- Keelekümblusklassides õpetatavate õpilaste osakaal muu õppekeelega koolide õpilastest
- Mitte-eesti laste osakaal eesti õppekeelega lasteaiarühmades
- Mitte-eesti laste osakaal eesti õppekeelega klassides
- Mitte-eesti laste osakaal eesti õppekeelega huvihariduskoolide klassides
- Kõigi üldhariduskoolide õpilaste eesti keele põhikooli lõpueksami keskmine väärtus
- Kõigi üldhariduskoolide õpilaste eesti keele riigieksami keskmine väärtus
- Eesti ja muu õppekeelega koolide lõpetajate haridusvalikute tasakaal (eesti õppekeelega kõrgkoolid, kutsekoolid, kõik kõrgkoolid, kõik kutsekoolid)
- Linnas või vallas tegutsevate pühapäevakoolide arv suhtes linnas või vallas tegutsevate (või registreeritud) rahvusvähemuste kultuuriseltside arvuga

b) Indikaatorid, mille lähteandmeid tuleks koha peal koguda või mille hankimiseks tuleb eraldi mõõtmisi läbi viia

- Mitte-eestlastest ametnike osakaal linna- või vallavalitsuses (asutusena), suhtena mitte-eestlaste osakaalu elanikkonnas
- Aastane koolituspäevade arv kohaliku omavalitsuse ametniku kohta
- Integratsiooni toetavate tegevuste rahaline maht kohalikus eelarves elaniku kohta
- Rehabilitatsiooniprogrammi tulemuslikult läbinud mitte-eestlaste arv suhtes sellise programmi algselt haaratud mitte-eestlaste arvuga
- Teisest rahvusest inimestega isiklikul tasemel regulaarselt suhtlevate inimeste (noorte) osakaal elanikkonnast
- Heal suhtlustasemel eesti keelt oskavate inimeste osakaal elanikkonnast
- Elanikkonna rahulolu erinevast rahvusest inimeste suhete ja suhtlusaktiivsusega linnas või vallas, eestlaste ja mitte-eestlaste rahulolu taseme võrdlus

- Eestlaste ja mitte-eestlaste rahulolu taseme võrdlus kohaliku omavalitsuse ametnike teenindusega
- Eestlaste ja mitte-eestlaste rahulolu taseme võrdlus linna- või vallavalitsuse ja –volikogude tegevuse ja kehtestatud regulatsioonide kohta oleva info kättesaadavuse osas
- Eestlaste ja mitte-eestlaste rahulolu taseme võrdlus kohaliku omavalitsuse poolt pakutavate avalike teenustega (võib ka eraldi teenuseid eristades – kooliharidusteenus, lasteaiateenus, huviharidusteenus, sotsiaalteenus, aga miks mitte ka transporditeenus, heakord, liikluskorraldus, kommunaalteenused).

Integratsiooni temaatika linna või valla arengukavas käsitlemise demokraatlikkuse tagamiseks on (demokraatlike kohalike valimiste järel) esmaseks nõudeks avalikkuse, eelkõige huvitatud asutuste, kodanikeühenduste ja isikute kaasamine arengukava koostamise protsessi – alates osalemisest hinnangu andmisel olukorrale, eesmärkide püstitustegevuste kavandamise ja arendustegevuse tulemuslikkuse hindamiseni. Osaluse kvaliteedi tõstmisel on oluline linna- või vallavalitsuse ametnike eeltöö andmete kogumisel ja analüüsimisel ning nende süsteemne, olulises osas täielik ja avalikkusele mõistetav esitus, millest lähtudes on võimalik kõigil osalistel kujundada piisavalt informeeritud arvamus peamistest valdkondlikest probleemidest, väljakutsetest jne. Sel moel koostatud olukorra ülevaade tagab avalikult kättesaadavaks muutmisel omakorda selle, et edasisel eesmärgipüstitusel (või eesmärkide asjakohasuse kaalumisel arengukava muutmisel) ja meetmete kavandamisel on võimalik kujundada kitsastest grupi- või isikuhuvidest laiemaid lahendusi, mis vastavad kohaliku kogukonna tasakaalustatud huvidele. Tagaside seminaridel ilmses ka kohalike omavalitsuse esindajate soov suuremaks kohalikuks autonoomiaks riikliku lõimumispoliitika finantsvahendite kasutamisel. Tehti ettepanek iga-aastaste riiklike eraldiste sisseseadmiseks lähtudes omavalitsusüksuse elanike arvust, kas lõimumise edendamiseks üldiselt või siis noorsootöö ja huvitegevuse valdkonnas.

Ökonoomsuse saavutamine integratsiooni edendamisel kohalikul tasandil sõltub kõige enam riiklike vahendite kasutamise aktiivsusest ehk teiste sõnadega kohalikul tasandil kavandatud integratsioonialase tegevuse kooskõlast riikliku lõimumiskava meetmetega. Teiseks on oluline kujundada välja terviklik kooskõlaline kohaliku omavalitsuse arengukavade süsteem, millega luuakse alus dubleerimise ja sellega kaasnevate üleliigsete kulude (sh. arvestatuna mitte ainult rahas vaid ka tööajal) minimeerimiseks. Linna ja valla arengukava ning valdkondlike ja munitsipaalasutuste (nt. koolide) arengukavade kooskõla tagamiseks tuleks välja töötada vastavad protseduurireeglid, mis ütleksid, kuidas üldarengukava eesmärgipüstitust tuleks arvesse võtta valdkondlikes ja asutuste arengukavades ning kuidas viimastes sisalduvad arenguvajadused, tegevused leiavad väljenduse linna või valla arengukavas, selle tegevuskavas. Seega sõltuvad paljud integratsioonialase tegevuse otstarbekuse ja jätkusuutlikkuse küsimused arengu kavandamise kvaliteedi üldisest paranemisest kohalikul tasandil. Täiendavaks meetmeks lõimumisalase strateegilise ja taktikalise mõtlemise edendamisel kohalikul tasandil võiks olla tagasiside seminaridel välja toodud mõtte eraldada riiklikke vahendeid projektikonkursside korraldamiseks kohalike lõimumise arengukavade koostamiseks või ka lõimumisküsimuste süsteemseks käsitlemiseks linna või valla arengukavas.

Kasutatud kirjandus

Linna ja valla arengukavad

- Anija valla arengukava 2007-2013
- Aseri valla arengukava korrigeerimine aastateks 2003-2010
- Haapsalu linna arengukava 2004-2009
- Jõhvi valla arengukava 2007-2013
- Kallaste arengukava 2008-2015
- Keila valla arengukava aastateks 2004-2014
- Kiviõli linna arengukava 2004-2007, täiendatud aastani 2010
- Kohtla-Järve linna arengukava 2007-2016
- Kunda linna arengukava aastateks 2003-2010
- Loksa linna arengukava aastani 2010 ja visioon aastani 2025
- Maardu linna arengukava
- Mustvee linna arengukava aastateks 2007-2013
- Narva linna arengukava 2008-2010
- Narva-Jõesuu linna arengustrateegia 2004-2014
- Paldiski linna arengukava aastani 2015
- Pärnu linna arengukava aastani 2015
- Püssi linna arengukava aastateks 2003-2015
- Sillamäe arengukava 2007-2017
- Tallinna arengukava 2006-2021
- Tartu linna arengukava aastateks 2007-2013
- Tapa valla arengukava aastateks 2007-2015
- Vaivara valla arengukava aastateks 2005-2012
- Valga linna arengukava aastateks 2007-2013
- Vasalemma arengukava aastateks 2005-2010

Muud arengudokumendid

- Arengustrateegia Tartu 2030
- Eesti lõimumiskava 2008-2013
- Eesti ühiskonna integratsioonistrateegia 2008-2013. Tööversioon avalikuks aruteluks
- Narva arengustrateegia 2020
- Narva Munitsipaalharidussüsteemi arengukava. Narva munitsipaalharidussüsteemi arengustrateegia aastani 2010. Narva munitsipaalharidussüsteemi arenduse tegevuskava aastateks 2006-2011.
- Pärnu noorsootöö arengukava aastani 2010
- Strateegia Tallinn 2025

- Tallinna munitsipaalkoolide võrgu korrastamise kava
- Tallinna sotsiaalhoolekande arengukava 2006-2010 ja sotsiaalhoolekande tegevuskava 2006-2008
- Tallinna vene õppekeelega koolide ülemineku mudel
- Tartu linna kultuuri, spordi ja noorsootöö arengukava aastateks 2008-2013
- Tartu linna munitsipaalõppeasutuste süsteemi arengukava aastateks 2008-2013
- Tartu linna sotsiaalhoolekande arengukava

Muud tööd

- Marju Lauristin, jt (2008): RIP 2008-2013 vajadus- ja teostatavusuuringute lõpparuanne. Tallinn-Tartu 2008
- Rivo Noorkõiv, Andrus Pirso, Maarja Reineberg (2004): Kohaliku omavalitsuse arengukava Eestis. Ülevaade olukorrast. Tartu: Geomedia
- Karin-Liis Haljaste, Aado Keskaik, Rivo Noorkõiv, Andrus Pirso, Veiko Sepp (2007): Arengukaval põhinev kohaliku omavalitsuse arendustegevus. Arengukava kui Euroopa Liidu struktuuritoetuste aruka kasutamise eeldus. Tartu-Tallinn: Geomedia.
- Liis Kasemets ja Ülle Kurvits (2005): "Kohaliku omavalitsuse muukeelse elanikkonna integratsiooni meetmed ja mõõdikud". Tallinn
- Veiko Sepp (2007): Eesti ühiskonna integratsioon kohaliku omavalitsuse süsteemis. RIP 2008-2013 vajadus- ja teostatavusuuringu kohaliku omavalitsuse uurimisgrupi lõpparuanne