

**Kohalike omavalitsuste integratsioonipoliitikad ja meetmed:
Heade praktikate uuring Euroopa riikide näitel**

UURINGURAPORTI KOKKUVÕTE
(2009)

Toimetanud: Merit Tatar, Kristjan Kaldur

Uurimismeeskond: Merit Tatar, Kristjan Kaldur, Karin Hoedjes



Euroopa Liit



Uuringust:

Riigihanke nr. 110261

Kohalike omavalitsuste rolli määratlemine valdkondliku arengukava „Eesti Lõimumiskava 2008-2013” tegevuste elluviimisel

Tellijä: Integratsiooni Sihtasutus

Projekti toetaja: Euroopa Kolmandate Riikide Kodanike Integreerimise Fond

ISBN 978-9985-9658-5-6

UURINGURAPORTI KOKKUVÕTE

Integratsioon on jagatud vastutus ning hõlmab endas mitmeid osapooli. Euroopa riikide ning nende omavalitsuste ees seisavad sisserännanute või vähemuste lõimumisel ees üsna sageli sarnased väljakutsed ning küsimused, samas kui vastused või lahendused antud probleemidele võivad riigist riiki üsna märgtavalt erineda. Iga riigi lähenemine integratsioonile on tugevalt mõjutatud tema immigratsioonialaloost, määratlusest rahvusele või etnilisusele ning poliitilise süsteemi traditsioonidest ja arusaamast riigi enda jaoks sobiva etnopolitilise režiimi leidmise poolt.

Heade praktikate või halduspoliitiliste „edumudelite“ ülekandmine kätkeb endas mitmeid väljakutseid ning ohte: esmalt ei ole ühtegi mudelit, mida oleks võimalik ilma muutusteta või kohandusteta ühest situatsioonist teise üle kanda. Alati on seejuures vajalik kohaliku konteksti arvestamine, kuna spetsiifiliste integratsioonimeetmete rakendamine võib tänu regionaalsetele või kohalikele erinevustele omada reaalses praktikas või läbiviimisel erinevat tõhusust. Sellest tulenevalt on mitmed Euroopa riigid hakanud minema seda teed, et lisaks erinevate kohustuste delegeerimisele hakatakse toetama ka kohalike omavalitsuste endi integratsioonipoliitikate väljatöötamist ning kujundamist vastavalt kohalikest oludest lähtudes. Sellest tulenevalt on selleks, et tagada kohalike omavalitsuste piisav kaasatus lõimumisprotsessi tervikuna, vajalik teatav konsultatiivne tase nii poliitikakujundajate kui ka integratsiooni reaalselt läbiviivate institutsioonide vahel - nii piisava tagasiside kui ka ligipääsuga poliitikakujundamisele näol.

Uuringuraporti ülesehitus

Uuringuraport koosneb 2 peamisest osast: esimene sissejuhatav peatükk on analüütiline ning uuringu peamisi teemavaldkondi kokkuvõttev, raporti teine osa kätkeb erinevate riikide kogemuste põhiseid alapeatükke, millest igaüks käsitleb erinevate riikide omavalitsuste kogemusi ning lahendusi lõimumise korraldamisel. Täiendavalt on esimese peatüki lõpus välja toodud kokkuvõttev tabel integratsioonimeetmete võrdleva raamistikuga (vt. tabel 1), mis võtab ülevaatlilikult kokku kõik uuringus käsitletud valdkonnad ning meetmed, lisaks sellele on raporti teise osa lõpus välja toodud laiaulatuslik bibliograafia kasutatud materjalide ning edasise soovitava kirjanduse loeteluga.

Uuringusse valitud riikide puhul (Holland, Saksamaa, Austria, Rootsi, Suurbritannia, Taani ja Soome) on lähtutud arusaamast, et näited omaksid ülekantavust või rakendust ka Eesti kontekstis. Enamikes uuringus käsitletud omavalitsustes on kohalikule tasandile delegeeritud märkimisväärne osa integratsioonialasest tegevusest, niisamuti on kohalikel omavalitsustel kanda kaalukas roll lõimumise edendamisel ning läbiviimisel. Töö teises osas välja toodud

konkreetsete omavalitsuste või linnade valiku puhul on lisaks eelistatud neid, kus vähemuste osakaal on proportsionaalselt võimalikult suur. Iga riigi alapeatükk algab sissejuhatava ning integratsioonipoliitika laiemat konteksti tutvustava ekskursiga, misjärel on kirjeldatud erinevate omavalitsuste praktikad või spetsiifiliste meetmete kirjeldused. Sissejuhatavad peatükid on olulised mitmel põhjusel: esmalt on küsimus terminoloogias ning kontseptsioonides. Kasutades samu määratlusi erinevates riikides ning erinevates kohalikes kontekstides - näiteks mõiste 'integratsioonipoliitika', 'multikultuursed poliitikad' või 'sotsiaalne sidusus' juures - võib tekitada pettekujutluse, et kõikide näidete puhul on tegemist ühe ning sama fenomeniga. Siiski selgitavad erinevad näited, et mitte ei ole ainult ideed ning eeldused taoliste poliitikate taga erinevad, vaid et ka taoliste poliitikate halduspraktikad ning meetmed varieeruvad märgatavalt erinevates situatsioonides ning erinevates kontekstides. Üsna sageli kerkib taoliste mõistete kasutamise juures ülesse küsimus ka normatiivsetest eesmärkidest, ehk kui rääkida integratsioonist, siis mida täpsemalt selle all silmas peetakse - milline on lõimumise üldine eesmärk? Lisaks sellele võivad tekkida probleemid mõiste immigrant või etniline vähemus defineerimise juures, ehk teisisõnu küsimus selles, kes on integratsioonipoliitika sihtgrupp. Sellest tulenevalt on vajalik keskenduda mitte ainult kohaliku tasandi konkreetsete poliitikainstrumentide väljatoomisele, vaid oluline on silmas pidada ning mõista ka laiemat konteksti.

Suuna kujundamine

Paljudes Euroopa riikides on tugev ning väljakujunenud traditsioon võimu teostamisest kohalike omavalitsuste tasandil, kusjuures omavalitsustele on delegeeritud väga mitmed teenused, mis puudutavad immigrantide või vähemuste integratsiooni. Taoline diskursus - vähemuste *reaalne* integratsioon saab toimuda ainult kohalikul tasandil - on saanud valdavaks lähenemiseks nii avalikes kui ka teaduslikes integratsioonialastes debattides. Näiteks ka käesoleva kokkuvõtte aluseks olevas uuringus käsitletud Taani näitel on enamik lõimumisega seonduvast tegevusest kantud kohalikele omavalitsustele, kusjuures keskvalitsuse poolt on rakendatud erinevad finantsilised stiimulid edendamaks ühe näitena immigrantide keeleõpet või töajuturul osalemist. Ka Rootsi keskvalitsus kasutab immigrantide paremaks lõimimiseks kohalike omavalitsuse suunal finantsilisi ergutusvahendeid erinevate sihtotstarbeliste toetuste näol, ning juhul, kui omavalitsus suudab kokkulepitud eesmärkidega kiiremini toime tulla kui omavalitsuse ning keskvalitsuse vahel sätestatud ajaraamistik seda ette näeb, makstakse sellest hoolimata keskvalitsuse poolt välja täielik toetussumma. Samas on riike ja näiteid, kus tugevalt tsentraliseeritud integratsioonipoliitikate täitmisel peavad kohalikud omavalitsused täitma pelgalt vaid keskvalitsuse või föderatsioon haldusüksuste poliitika. Niisamuti on viimastel dekaadidel integratsioonipoliitikaid väga tugevalt mõjutama asunud ka riigiülesed organisatsioonid, nagu näiteks Euroopa Liit või OSCE.

Poliitikaloome puhul on seega osades riikides suurem kaal keskvalitsusel, osades kohalikel omavalitsustel, samas kui integratsiooniprotsessi reaalse läbiviijana on lisaks omavalitsustele endile olulisel kohal ka erinevad mittetulundusühendused, ametiühingud, kodanikuühiskonnaorganisatsioonid, vabatahtlikkudel põhinevad vähemusorganisatsioonid, religioossed institutsioonid või meedia. Kõige iseloomulikumaks näiteks võib siinkohal pidada Saksamaad, kus lõimumisprotsessi on tugevalt kaasatud just vabatahtlikud, sotsiaalabi suunalised organisatsioonid nagu luteri ja katoliku kirik ning Punane Rist. Kolmandate osapoolte kaasamine erinevatel tasanditel (kombineerides näiteks poliitikaloome *ülevaalt-alla* lähenemise elemente *alt-ülesse* mobiliseerimismehhanismidega) on vajalik seetõttu, et antud organisatsioonid võivad ise olla integreerivad või lõimumist teostavad institutsioonid, s.o. juhul, kui nad muutuvad kodanikuühiskonna lahutamatuks osaks ning laiemal integratsioonialase tegevuse täieõiguslikeks partneriteks. Samuti on sihtrühmade kaasamise puhul oluline aspekt nende võimestamine, ehk sihtrühmade endi võimalus ning õigus rääkimaks kaasa neid puudutavate meetmete või poliitikate osas, asjaolu, mis on ühe olulise aspektina välja toodud ka Eesti riikliku integratsiooniprogrammi 2008-2013 vajadus ning teostatavusuuringute põhjal (s.o. omanditunde tekitamine neid puudutavate poliitikate suhtes).

Lisaks sellele on erinevate riikide näitel oluline aspekt eraettevõtluse suunaline tegevus - tähtis ei ole mitte ainult multikultuursete ettevõtete autasustamine või nende toetamine, vaid samavõrra oluline on vähemuste endi eraettevõtluse edendamine. Eesti kontekstis tõstatub küsimus esmalt sellest, mil moel on lõimumisse kaasatud kohalik muukeelsest elanikkonnast pärit erasektori esindajad, või teisalt sellest, mil moel on integratsioon orienteeritud näiteks kohalike vene või teisest rahvusest ettevõtjate suunal - eeskätt kerkib siinkohal ülesse küsimus ettevõtete sotsiaalselt vastutusest, mille ühe väljundina võib toimida ka positiivseks rollimudeliks olemine.

Üheks parimaks praktikaks, mida viimastel aastatel on hakatud jooksvalt rakendada mitmetes käsitletud riikides ning erinevates omavalitsustes, on suuna võtmine etnilistelt vähemustelt, kui ühe kindla tunnusega grupi pealt individuaalse tasandi lähenemisele, samas kui gruppitunnustele pööratakse tähelepanu ainult juhul, kui see osutub põhjendatuks. Gruppidevahelise ebavõrdsuse vähendamisel on 'indiviidil põhinev' lähenemine tõestanud ennast mitmetes erinevates riikides ning omavalitsustes, ning see võib olla üle kantav ka Eesti konteksti pidades silmas vajadust lõimumispoliitika üldiseks 'depolitisiseerimiseks' ning selle vabastamisest ideoloogilistest (sageli etnotsentristlikest) stereotüüpidest. Uuringus on välja toodud mitmeid häid näiteid sellest, kuidas erinevad omavalitsused on hakanud aktiivselt tegutsema ühise, etnoseülese 'linnaidentiteedi' loomise suunal.¹ Lisaks sellele on raportis toodud näiteid omavalitsustest, kes on loobunud oma lõimumiskavades

¹ Näiteks Kopenhaagen, Amsterdam, Utrecht jt.

sisserännanute või etniliste vähemuste omavahelisest eristusest ning on suunanud integratsiooni poliitika läbi ühtsete põhimõtete *kõikidele* linnakodanikele - edendamaks kontseptsiooni ühest ning terviklikust linnalikust kogukonnast. Kohaliku identiteedi kujundamine või selle arendamine ei haaku pelgalt ainult integratsiooniga, vaid sellel on kanda oluline roll ka omavalitsuse või linna jätkusuutlikus arengus, kuna tugeva sideme puudumine või indiviidi puudulik suhestatus kohaliku eluga võib viia eeskätt just noorte lahkumiseni, ning pikemas perspektiivis nende mitte-tagasipöördumiseni. Samas tuleb arvestada asjaoluga, et mitte kõik *integreeritavad* ei moodusta ühtsete arusaamade ja lõimumisvalmidustega sarnast sihtgruppi, vaid väga sageli saab eristada erinevate elanikkonnagruppide tüpoloogiad, mistõttu on uuringus välja toodud ka näiteid, kus vähemuste või immigrantide eristamine on osutunud vajalikuks, tegelemaks tõhusalt teatud grupipõhiste spetsiifikatega.

Rahvusvaheliste heade praktikate uuringus on mitmete näidete juures tarvitatud ka mõisteid 'mitmekesisuse edendamine' või 'multikultuursete poliitikate elluviimine'. Antud tähendusele ei tohiks omastada konteksti, mis kätkeks endas etniliste vähemuste identiteetide soosimist või nende propageerimist, vaid pigem on nende all mõistetud laiemat kultuuridevaheliste kontaktide edendamist ning paremat arusaama ning tolerantsi mitmekesisuse suunal.

Integratsioon on protsess, mis lisaks mahukale ressursivajadusele nõuab ka ajalise perspektiiviga arvestamist, kuna vähemused või immigrandid - sõltuvalt kontekstist - säilitavad oma etnilise grupi suunalise samastumise või identiteedi vähemalt mitmete põlvkondade jooksul. Integratsiooni jaoks on oluline, et aja möödudes hakkaks taoline grupiidentiteet ning etnose põhine jaotamine oma tähtsust kaotama nii vähemuste kui ka põliselanikkonna hulgas: mitte küll pöördumatult ära kadudes, kuna identiteet on indiviidi täisväärtuslik elu üks olemuslikke tahke, vaid teisenedes selliseks, et etnilisel identiteedil tuginevate ühildamatute või kokkusobimatute eesmärkide teke oleks konkreetse ühiskonna piirides minimaalne. Sellest tulenevalt on kohaliku omavalitsuse roll oma poliitikatega suunata, et taoline protsess liiguks suunal, mis soodustaks lõimumisprotsessi tervikuna. Seetõttu on integratsioon oma olemuselt pikaajalise perspektiiviseadega valdkond, kus kavandatavad tegevussuunad ja meetmed võivad anda tulemusi mitmete aastate, või üsna sageli isegi alles aastakümnete järel.

Meetmete rakendamine

Paljudes riikides on kohalike omavalitsuste kanda jäetud samuti integratsioonialased kohanemisprogrammid või orientatsioonikursused. Üheks heaks praktikaks, mida mitmetes uuringus käsitletud omavalitsustes kasutatakse on kursuste paindlikumaks muutmine, pakkudes keeleõpet, täiendkoolitust, tööturuteenuste alast nõustamist või muid initsiatiive

mitte eraldiseisvatena, vaid integreerides need integratsioonikursuste siseselt ühtseks tervikuks. Ehk teisisõnu on näiteks keeleõppe ühildamine konkreetse tööalase/erialase sõnavara omandamise ja tööalase väljaõppega sageli motiveerivam, praktika, millest on õppida ka Eesti kontekstis. Eestis puhul võib olla otstarbekas süsteemide loomine, mis võimaldaks koostöös tööandjatega motiveerida ja teostada keeleõpet töökohaga seotult, ning seotult erialase keelega ja erialaste nõuetega. Kindlasti on siinkohal oluline riigi ning omavalitsuste koostöö Eesti ettevõtetega, motiveerimaks ning rahastamaks tööandjaid taolistes funktsionaalsetes keeleõppe programmides osalema. Samuti tuleb silmas pidada, et mitte alati ei pruugi ainult kohalik omavalitsus olla teenuste osutaja, vaid raportis on toodud mitmeid näiteid sellest, kuidas lõimumise suunalist tegevust saab edukalt välja delegeerida kodanikeühendustele või -organisatsioonidele.

Koostöö meetmete rakendamisel on vajalik mitte ainult erafirmadega, vaid enamikes uuringuraportis välja toodud omavalitsustes esineb tugev side linna ning vähemusorganisatsioonide vahel. Viimased ei toimi mitte ainult nõuandvate osapooltena integratsioonikavade vm poliitikate väljatöötamisel, vaid vähemusorganisatsioonid täidavad üsna sageli ka olulist rolli vahendavate institutsioonidenä, mis kasutavad oma sotsiaalselt ning kultuurilist kapitali toetamaks erinevate poliitikate elluviimist või elanikkonna informeerimist teatud suunatud meetmete olemasolust (nt. keeleõpe, tööhõive alased koolitused, erinevad kultuuriprojektid jmt). Seega on immigrantide või vähemuste võrgustike kasutamine oluline ressurss, samuti võimaldab nende kaasamine rajada häid suhteid, usalduslikkust ning tihedaid kontakte omavalitsuse ning vastavate gruppide vahel - motivatsiooni saab luua vaid aktiivselt suheldes, ning selle üheks peamiseks edendajaks on kohalik keskkond. Ühise infovälja loomine või selle olemasolu on olemusliku tähtsusega aspekt erinevate sihtrühmade eduka lõimumise puhul, kuivõrd viimane võimaldab ületada integratsiooni suhtes valitsevat negatiivset hoiakut või umbusaldust erinevate osapoolte hulgas.

Viimastel aastatel on üheks kasvavaks trendiks erinevates omavalitsustes saanud info- ning kommunikatsioonitehnoloogiliste vahendite (IKT) kasutamine integratsioonipoliitika meetmete rakendamise toetuseks. Nii ei toimu mitmetes vaadeldud omavalitsustes integratsiooni- või orientatsioonikursused mitte enam *ex-post* (s.o. pärast immigrandi riiki saabumist või sellele järgneva pikema perioodi möödumist), vaid üha kasvavalt kombineeritakse taolised kursused *ex-ante* kaasabil teostatavate vahendite või tegevustega (s.o. integratsioonialaseid meetmeid võidakse rakendada juba enne sissrändaja riiki saabumist või vahetult peale seda). Üheks heaks näiteks saab tuua Helsingi veebipõhise andmepanga, mida on uusimmigrantide poolt hakatud kasutama juba enne seda, kui nad on riiki reaalselt elama asunud, teine hea näide veebipõhiste rakenduste ärakasutamisel on Kopenhaageni integratsioonibaromeeter. Lisaks sellele on nii riigi kui ka omavalitsuse tasandil integratsiooni halduspoliitiliste mehhanismide toetuseks välja töötatud uusi ning

huvitavaid digitaalseid rakendusi, mis ühelt poolt on mõeldud kõikidele riigis elavatele vähemustele või immigrantidele eriomase lõimumisalase leksika mõistmiseks (nt. neljakeelse *Integratsioonientsüklopeedia* näide Saksamaal), või teisalt spetsiifiliselt kohaliku omavalitsuse ametnikele välja töötatud standardiseeritud sõnastik lõimumisalase haldusterminoloogia tõlkimiseks bosnia/horvaatia/serbia ning türki, inglise või saksa keelde (nt. Viini linna *mitmekeelse sõnastiku* näide). Lisaks muule on kontseptsioonide ühtlustamine vajalik selleks, et kõikidele osapooltel oleks ühene (või vähemalt vastastikku sarnaselt mõistetav) arusaam käsitletavatest nähtustest, olgu selleks siis integratsioon, sotsiaalne tõrjutus, kodakondsuseta isik *vis-a-vis* määratlemata kodakondsusega isik, sotsiaalne sidusus või multikultuurselt mitmekesine ühiskond.

Koostöö ning vastutuse delegeerimine keskvalitsuse ning omavalitsuste vahel

Enamikes vaadeldud riikides on keskvalitsuse poolt pea täielikult kohalikule tasandile delegeeritud keeleõppe ja kodanikuõpetuse programmid, mida sõltuvalt riigist finantseeritakse osaliselt keskvalitsuse poolt jaotatavate sihtotstarbeliste toetuste kaudu. Lisaks sellele toetatakse lisatoetuste kaudu mittetulundusühinguid ja kodanikeühendusi, kes täiendavad lõimumist omapoolsete teenuste pakkumise kaudu - näiteks Saksamaal ja Hollandis tellitakse (*outsource*) paljud lõimumisalased programmid ja tegevused mitte-riiklikelt institutsioonidelt (ametiühingud, kirikud, MTÜd), Suurbritannias on olulisel kohal vabatahtlik sektor ning pool-riiklikud agentuurid. Integratsioon on oma olemuselt kompleksne valdkond, millesuunaliste poliitikate väljatöötamine ning rakendumine kaasab mitmeid avaliku sektori valdkondi nagu näiteks haridus, tööhõive, tervishoid, eluaseme- ja kultuuripoliitika: kui osades käsitletud riikides on keskvalitsuse pädevuses vastava seadusandliku raamistiku väljatöötamine (naturalisatsiooni ja kodakondsuse andmise tingimused, võrdõiguslikkuse ja diskrimineerimisvastased poliitikad, sisseränne ja elamisload, kuid ka rahvusvahelise õiguse ja riigiüleste institutsioonide immigratsiooni/integratsioonilase seadusandluse kohandamine), siis viimaste aastate muutused näevad üha kasvavat võimu delegeeritust madalamatele riigivõimu astmetele.

Kõikides vaadeldud riikides eksisteerivad integratsiooniga tegelevad riiklikud koordineerivad asutused - mis on iseloomulik enamikule Lääne-ja Kesk-Euroopa riikidele. Keskvalitsuse oluline roll on just võrgustamine ja heade praktikate jagamine omavalitsuse ning kolmanda sektori vahel, kuid samas ka kogemuste ja ekspertteadmiste vahetamine teiste riikidega. Viimane muutumas oluliseks peamiselt just seetõttu, et võimu devolutsioon ning kohalike omavalitsuste endi lõimumiskavade väljatöötamise tulemusena on ülesse kerkinud vajadus sageli erinevate ja mitmekesiste programmide tõhusaks haldamiseks, vahendades ja edendades seeläbi erinevate tasandite omavahelist koostööd - ka käesoleva uuringu põhjal saab väita, et mitmetel juhtudel võivad integratsioonipoliitika eesmärgid olla erinevad kohaliku omavalitsuse *vis-a-vis* keskvalitsus vahel. Lisaks keskvalitsuse tasandilt johtuvale

koordineerimisele toimub integratsioonialase tegevuse kooskõlastamine erinevates riikides lisaks ka regionaalsete ning vähemuste nõuandvate kogude kaudu omavalitsustes.

Teiste riikide kogemuste põhjal võib näidetena välja tuua olulisemad ülesanded, mis on kõige sagedamini delegeeritud kohalikele omavalitsustele: sotsiaalsete riskirühmade olukorra leevendamine, kodanikuidentiteedi kujundamine, koolikeskkonna mitmekultuurilisuse poliitikad ning kontaktide tihendamine eri rahvusest inimeste vahel, juba integreerunud/naturaliseerunud teiste rahvuste enesetunde küsimus ühiskonnas (Eesti näitel sõltub antud grupist teatud määral kogu muukeelse elanikkonna hoiak Eesti riigi ja ühiskonna suhtes); eluasemepoliitika; kodakondsuse väärtustamine ning kodanikukasvatus ja noorsootöö; keeleõpe seostatuna tunnivälise tegevusega, näiteks õpilastele keelepraktikat pakkudes. Eesti kontekstis on oluline silmas pidada ka integratsioonipoliitikate diferentseeritust: kuigi paljudes riikides on mindud süvalaiendamise suunal, siis võivad Eesti kontekstis erinevatele sihtrühmadele paremini mõjuda just erinevad meetmed, näiteks lõimumisindeksi põhiste meetmete rakendamise baasil. Oluline on siinkohal süvalaiendamise ning suunatud programmide omavahelise tasakaalu leidmine, ideaalis ning raportis käsitletud riikide näidete põhjal võiks ette näha suunatud programmide järk-järgulist vähendamist üldise lõimumise suurendes. Viimane eeldab lisaks aga tõhusa hindamissüsteemi olemasolu.

Integratsiooniga tegelevad haldusstruktuurid

Erinevate integratsioonimeetmete olemus sõltub üsna palju omavalitsuses toimivate haldusstruktuuride ülesehitusest, s.o. sellest, milline on integratsiooniga tegeleva institutsiooni (nõuandva koja, osakonna, töögrupi vmt) roll ning positsioon omavalitsuse haldusalas. Rahvusvaheliste heade praktikate uuringus on kirjeldatud mitmeid häid näiteid erinevatest lahendustest integratsioonipoliitika esmase kujundamise juures, samas kui üsna palju sõltub siiski juba eelnevalt toimivatest mehhanismidest ning traditsioonidest. Arvestamata seda, milline on iga konkreetse omavalitsuse sätestatud prioriteet või reaalne tunnetatud vajadus lõimumisega tegelemiseks, võib välja tuua kolm peamist võimalust integratsioonialase haldusstruktuuri ülesehitamiseks (Bosswick, Heckmann 2006), valikuvõimalused, millest kõik on näidete varal esindatud ka käesolevas uuringus:

- (1) integratsioonialane tegevus toimub olemasoleva osakonnastruktuuride siseselt, toimides ühtse korralise osakonnana (nt. integratsiooniosakond, integratsiooniamet);
- (2) integratsioonialane tegevus on koondatud väljapoole tavapärastest osakonnastruktuuridest, toimides teatud personalikoosseisuna või ametipositsioonina ning olles otseselt vastutav linnapea või volikogu esimehe ees;

- (3) integratsioonialane tegevus on jagatud vastutus erinevate osakondade vahel, kes koordineerivad omavahel tegevusi ning kohustusi formaalse või mitte-formaalse tegevuse läbi;
- (4) Lisaks võib täiendavalt antud nimistusse lisada erinevad ajutised ning *ad-hoc* põhised omavalitsuse töögrupid, mille ülesandeks on spetsiifiliste integratsiooniga seonduvate teemade või projektide alane järelevalve, aga ka nõuandev või toetav funktsioon (Helsingi näide lõppraportis).

Siiski võib horisontaalne koostöö linna või omavalitsuse haldusfunktsioone täitvate osakondade vahel olla sageli väga piiratud, mistõttu integratsioonimeetmete koordineerimine erinevate osakondade üleselt võib muutuda väljakutseks iseeneses. Kuigi mõningatel juhtudel on antud uuringus väljatoodud näidete varal taoline mitteformaalne koostöö ning meetmete kooskõlastamine toimiv (nt. Arnsbergi linn lõppraportis), on täiendavad organisatsioonilised korraldused tõhusaks osakondadevaheliseks koostööks integratsiooni toimimise vallas enamasti vajalikud, näiteks osakondadevaheliste töögruppide organiseerimise läbi. Käesolevas uuringuraportis on mitmete näidete juures rõhutatud, et teatud konkreetse integratsioonilase haldusstruktuuri kasuks otsustamine kätkeb endas pragmaatilist arvestamist nii kohaliku võimustruktuuri, haldustraditsioonide, regionaalse või riikliku finantseerimise kui ka õigusliku raamistiku dünaamikatega, mistõttu integratsioonipoliitikate tõhus rakendamine kohalikul tasandil ei saa jälgida ühest ja selget poliitikasoovitust, vaid viimane tuleb välja kujundada kontekstispetsiifilistest teguritest lähtuvalt. Samuti tuleb silmas pidada asjaolu, et teatud valdkondadega tegelemisel tuleb regulaarselt kaasata ka väliseid osapooli, organisatsioone või firmasid, näiteks ühiste ümarlaudade korraldamise näol. Lisaks sellele võib kaaluda ka vähemuste endi kaasatust poliitikaloomesse või positiivse diskrimineerimise alaste meetmete sätestamisest, mis nii mõningatelgi juhtudel võib vajada omavalitsuse isikkoosseisu ja personali juba väljakujunenud väärtuste ja põhimõtete ümbermuutmist või väljaõpet, kuid ühtlasi muutusi ka organisatsioonikultuuris ning -süsteemis tervikuna. Seega on integratsioonipoliitika väljakujundamise ning rakendamise juures oluline holistiline perspektiiv, ehk teisisõnu terviklik lähenemisviis, mis kätkeb endas koostööd nii linna- või omavalitsuse osakondade vaheliselt, kui ka valitsusväliste osapoolte kaasamist väliselt.

Tulevikuseire ning monitooring

Oluline aspekt, mida kohaliku integratsioonipoliitika kujundamise juures tuleks silmas pidada on tulevikuseire - s.o. samaaegselt arusaam ka sellest, et tänane etnoliitiline situatsioon võib olla kardinaalselt erinev tulevikus olevast. Üheks tulevikuseire jaoks kriitilistest aspektidest, ent ka eduka poliitikalooma jaoks tervikuna on andmete kogumine erinevate integratsiooniga seonduvate valdkondade põhiselt, kuid lisaks ka spetsiifiliste integratsioonipoliitikate väljundite monitooring. Indikaatoritesüsteemi või laiemat statistika-

põhise raamistiku olemasolu tagab ühelt poolt edukate ning suunatud poliitikate elluviimise, kuid võimaldab teisalt ka monitoorida, ning võimalusel ühtlasi võrrelda integratsioonipoliitikate toimimise erinevaid mehhanisme. Üheks heaks lähenemiseks sellele võib olla juba võimalikult varajases andmetekogumise süsteemi väljatöötamise etapis (teostudes koos omavalitsuse peaspetsialistidega statistika valdkonnas) ka väliste ekspertide kaasamine. CLIP raport (CLIP 2007) toob erinevate riikide võrdluses välja asjaolu, et projekti kuuluvate linnade juhtumianalüüside juures kerkis pidevalt esile küsimus poliitikatulemuste monitoorimisest ning vajakajäämisest nende hindamise läbiviimisel. Ainult väga väheste juhtumite (linnade, omavalitsuste) korral võis leida süsteemset ning spetsiifilist informatsiooni erinevate kasutatavate abinõude efektiivsuse ning tulemuste osas. CLIP raporti kokkuvõtliku tõdemust, et laiemas plaanis leidub väga väheseid meetmeid, mida on konkreetselt hinnatud, ning et ka integratsiooniprotsesside monitooring omavalitsustes on enamasti olematu või ebatõhus, kinnitavad ka teised analoogsed uuringud (vt. nt. OECD 2006). Enamiku käesolevas uuringus käsitletud meetmete puhul on keeruline leida kvantitatiivselt väljendatud andmeid sellest, milline on antud meetmete reaalne mõju selle tähtsuse poolest tema sihtgrupile, samuti on väga sageli puudu hinnang meetme või poliitika maksumuse-kasulikkuse ehk tulu-kulu analüüsile (*cost-benefit*). Taoline informatsioon on samas aga väga oluline nende kohalike omavalitsuste jaoks, kes alles soovivad alustada või välja töötada oma lõimumisstrateegiaid ning sellest tulenevaid uusi poliitikameetmeid rakendada. Viimane võimaldaks ära hoida riski töötamaks välja vaid sümboolseid poliitika, ning samas võimaldaks see saada vajalikku poliitilist toetust pikemaajalistele integratsioonieesmärkidele teatud konkreetses valdkonnas.

Sellest tulenevalt ei pruugi niisiis kõige väärtuslikumad näited headest praktikatest olla alati mitte kõige uuemad ning innovatiivsemad poliitikasoovitused, vaid pigem praktikad, mis on ennast tõestanud jätkusuutlikena ning mida on võimalik ajaliselt läbi tõhusa indikaatoritesüsteemi hinnata ning mõõta. Samas tuleb olla teadlik asjaolust, et mitte kõik integratsiooniga seonduvad aspektid ei ole kvantifitseeritavad, samuti nagu ei ole ka kõik integratsioonile efekti omavad tegurid mõjutatavad omavalitsuse või riigi poolt tervikuna - Eesti kontekstis on oluline näiteks nii Euroopa Liidu mõju kui ka vahetu naabrus ning suhted Venemaaga. Lisaks sellele võib lõimumise hindamisel kerkida ülesse küsimus erinevatest arusaamadest mõiste tõlgendamisel, ehk küsimus sellest, millisena tuleb käsitleda integratsiooni tähendust.

Monitooringu või andmete kogumise mehhanismide juures tuleks arvestada, et rohkem kui riiklikult kogutud statistika võivad sobilikumaid tulemusi integratsioonidünaamika hindamisel anda kohapeal läbiviidavad küsitlused, hindamised või ekspertintervjuud. Ehk teisisõnu on lokaalne andmekogumine üheks oluliseks aspektiks omavalitsuse tasandi integratsioonipoliitika hindamisel. Paljudel juhtudel on taoline hindamise aluseks olev andmekogumine delegeeritud omavalitsuse välistele institutsioonidele, samuti võib

meetmete hindamist teostada vastavalt suunitletud ja ekspertiisi omav mittetulundusühing või ülikoolide juures olevad instituudid (vt. Saksamaa keeleõppe näidet *Frühstart*). Samas on oluline silmas pidada, et võrdleva aspekti tagamiseks on kõikide osapoolte puhul (nii avalik kui ka mittetulundus kui ka erasektor) vajalik tugineda nii ühtlustatud andmekogumise kui ka andmeanalüüsi meetoditele, tegevus, mille väljatöötamise juures on oluline ka keskvalitsuse aktiivne initsiatiiv. Samas tuleb arvestada, et kohaliku tasandi integratsioonimeetmete hindamine võib olla mitmeski erinev riikliku integratsioonipoliitika või strateegia hindamisest tervikuna (viimase puhul vt. nt. MIPEX integratsioonipoliitikate indeksit).

Teine oluline aspekt integratsioonipoliitika üldise hindamise juures johtub omavalitsuse pädevuses olevate konkreetsete programmide või meetmete hindamisest. Sõltuvalt erinevatest finantseerimismehhanismidest on keskvalitsuse ülesandeks üldjuhul tagada, et omavalitsusele integratsioonialaseks tegevuseks suunatud raha on kanaliseeritud läbi õigete vahendite ja läbi efektiivsete mehhanismide. Osades käsitletud riikides tuleb omavalitsustel esitada kord aastas aruanne integratsiooniprogrammide toimimisest, samas mõningatel juhtudel on rahaeralduste taustmehhanismiks nõ „*no strings attached*“ lähenemine, kus väga spetsiifilist rahakasutamise kontrolli või tulemuslikkuse hindamist ei ole ette nähtud.

Finantseerimisskeemid ning -mehhanismid

Lisaks integratsioonipoliitika halduspoliitilisele ülesehitusele omavalitsuse ning meetmete hindamise olulisusele on vajalik mõista erinevate finantseerimismehhanismide olemust jätkusuutliku lõimumiskava teostamisel. Parimate praktikate näited antud tegevusalas on üsna keeruline välja tuua, ning seda mitmetel põhjustel. Ühelt poolt sõltub finantseerimismehhanismide tausta väljatoomine väga palju sellest, milline on omavalitsuses toimiv integratsioonipoliitika üldine struktuur - s.o. kas integratsiooni teostab ja koordineerib üks kindel osakond, või on lõimumisalane tegevus jaotunud ning süvalaiendatud erinevate omavalitsuse osakondade vaheliselt. Teiseks tasandiks on keskvalitsuse suunaline tegevus finantseerimise jaotamisel - näiteks Hollandi puhul tuleneb peamine integratsioonipoliitika läbiviimise eelarvest keskvalitsuselt, samas kui on osa jäetud ka omavalitsuse enda kanda. Taani puhul toimub integratsioonipoliitikate rahastamine üldisemas plaanis suhtes 50/50 ehk nii omavalitsus kui ka riik panustavad enam-vähem võrdselt integratsioonipoliitika aluseks olevate meetmete väljatöötamisse ning rakendamisse. Samas näiteks Rootsi puhul varieerub riigi ja omavalitsuse rahastamine piirkonniti, sõltudes muuhulgas ka omavalitsuse enda finantsilisest tugevusest. Soome näite puhul on keskvalitsuse poolt suunatud eraldised integratsioonialaseks tegevuseks suhteliselt väikesed, peamine riigipoolne toetus omavalitsustele on seotud põgenikele suunatud programmide põhiselt. Lisaks keskvalitsuselt või kohalikest maksudest tulenevast toetusest võivad lõimumist rahastada riigiülesed organisatsioonid, näiteks Euroopa Integratsioonifondi (2007-2013) või Euroopa Sotsiaalfondi eelarvest, mis omakorda võivad toetada nii riike kui ka erinevaid spetsiifilisi programme.

Seega toimub integratsioonipoliitika meetmete või programmide rahastamine enamasti kombineeritult erinevate lähenemiste kaudu - sõltuvalt valdkonnast võib omavalitsuse tasandil läbiiviidavate tegevuste rahastamine toimuda nii keskvalitsuse, maakonna või liidumaa, rahvusvaheliste organisatsioonide kui ka omavalitsused endi toetuse kaudu.

Edufaktorid

Hoolimata faktist, et omavalitsuste integratsioonipoliitikad omavad kõige tõhusamat rakendust juhul, kui nad arvestavad teatud kohalikku dünaamikat ja spetsiifikat, leidub siiski tegureid, millest enamik rakenduvad üldjuhul - suuremal või vähemal määral - ka Eesti või teiste riikide kohalikele omavalitsustele. *Bertelsmann Stiftung*, tuginedes ulatuslikele läbiviidud uuringutele Saksamaa erinevate liidumaade omavalitsustes, on välja toonud 10 üldist edufaktorit, mille järgmine võib osutuda heaks praktikaks kohaliku tasandi integratsioonipoliitika teostamisel ning sellealaste meetmete läbiviimisel (*Bertelsmann Stiftung*, 2005):

- (1) ühine eesmärgipõhiste kontseptsioonide väljatöötamine, milles osalevad lisaks kohalikele poliitikaloojatele ja linnaametnikele ka teised protsessis vajalikud partnerid;
- (2) integratsiooni kinnistamine viisil, et see oleks väljendatud erinevate osakondade ning nendevaheliste konkreetsete ülesannete püstitustega, koos keskse ning toimiva koordineeriva üksusega;
- (3) integratsioon sätestamine tiptaseme prioriteedina, koos selgete poliitiliste kohustuste ning vastutuste jaotusega;
- (4) lõimumine, kui *kõikide poolt* ning *kõikide jaoks* toimiv protsess tagab selle, et kõik vajalikud osapooled (omavalitsus, vähemusorganisatsioonid, immigrantide esindajad jt) oleks kaasatud integratsioonimeetmete väljatöötamisse: nii läbi ühise dialoogi pidamise kui ka kodanikukohustuste täitmise edendamise läbi;
- (5) osapoolte põhine võrgustamine viib selleni, et kõik olulised partnerid on kogukonna võrgustikus esindatud. Lõimumise edu pandiks ning jätkusuutlike meetmete loomiseks on vajalik regulaarne dialoog ning vastastikkuse usalduse ülesehitamine;
- (6) linnaosadega arvestamine integratsioonipoliitika kujundamisel ning meetmete väljatöötamisel võimaldab tagada eesmärgipõhise integratsioonialase töö ning planeerimise;
- (7) ulatuslik meetmete mitmekesine pakkumine erinevates integratsioonile suunatud valdkondades on lõimumise õnnestumiseks vajalik: nii keeleõppes, tööhõives, osaluse edendamises kui ka nõustamisteenustes. Edu tagab mitte ainult vähemuste *jaoks* töötamine, vaid just *koos* nendega töötamine;
- (8) kogukondade tajumine kui tööandjatena peab olema selgelt ning otseselt väljendatud kohalike omavalitsuse poolt. Lisaks vähemuste kaasamisele linna/valla

juhtimisel, tuleb kultuuridevahelist koolitust teostada ka juba ametisolevale personalile;

(9) teenuste kättesaadavaks tegemine kõikidele aitab vähendada ligipääsubarjääre;

(10) integratsioonistrateegia ning selle meetmete tulemuslikkuse hindamine peab toimuma kestvalt, läbipaistvalt ning pikema aja jooksul, identifitseerimaks seeläbi kordaminekud ning ebaõnnestumised. Pidev monitooring tagab ühtlasi tõhusama vahendite kasutamise ning hõlbustab planeerimisprotsessi läbiviimist.

Nagu ka käesolev uuring erinevate riikide praktikatele tuginedes näitab, võib väga mitmed erinevate riikide omavalitsuste meetmed paigutada ka antud 10ne väljatoodud edufaktori erinevaatesse kategooriatesse - olles tõestanud ennast hea ning jätkusuutliku praktikana. Nii võib Kopenhaageni 'integratsioonibaromeetrit' pidada eeskujulikuks näiteks tulemuslikkuse hindamise (punkt 10) rakendamise kohta, integratsiooni sätestamist tiptaseme prioriteedina (punkt 3) häid praktikaid iseloomustab seevastu Stuttgardi linna lõimumise prioritseerimine poliitiliselt kõige kõrgemal tasemel või Utrechti linna ülesanne eranditult kõikidel avalikel esinemistel linnaelanike ühise identiteedi ja integratsioonipoliitika osatähtsuse rõhutamine, samas kui kõikide osapooltega arvestamise puhul (punkt 4) on üheks heaks näiteks Rotterdami omavalitsuse kaasamise meetmed.

Rahvusvaheline koostöö

Rahvusvahelise koostöövõrgustiku läbi toimiv omavalitsuste arendamine integratsioonialases tegevuses on hea näide sellest, kuidas omavaheliste kogemuste vahendamine ning jagamine võib tagada lõimumise jätkusuutlikkusse ning stabiilse arengu. Rahvusvahelisel tasandil näitasid häid praktikaid eriti just need linnad ja omavalitsused, kes on erinevate linnavõrgustike või koostööprojektide liikmed. Üheks edukaks mudeliks võib pidada programmi **EuroCities** ning selle "Linnade integreerimise Projekti" ("*Integrating Cities*"), mis on tõestanud ennast eduka mudelina omavahelise dialoogi pidamiseks nii erinevate linnade kui ka Euroopa Liidu institutsioonide vahel, aidates saavutada paremat mõistmist kohaliku tasandi probleemide üle Euroopas, ning hõlbustades konkreetsete teadmiste vahetust paremate ning rohkem kaasavate integratsioonipoliitikate tarvis. Lõimumise aspektist lähtudes on linnad ning kohalikud omavalitsused enamasti ühe sammu võrra ees riigi keskvalitustest, asjaolu, mis võimaldab neil seeläbi leida kiiremini pragmaatilisi ning efektiivseid lahendusi integratsioonialaseks tegevuseks. Kohalikud projektid, olles enamasti väikesemõõtmelised, suudavad sageli välja töötada uusi poliitikaid, samuti aga välja pakkuda meetmeid, mida on tõestatud läbi praktiliste lahenduste – sestap on need lahendused, meetmed ning poliitikad tugevaks eeskujuks ka Euroopa Liidu ühtsele immigratsiooni- ja integratsioonipoliitikatele.

Teiseks edukaks mudeliks võib pidada programmi **CLIP** - *Cities for Local Integration Policies* ("Linnade kohalikud integratsioonipoliitikad") - mis koordineerib võrdlevast aspektist lähtudes erinevate kohalike integratsioonipoliitikate alaseid uuringuid Euroopas. Ligikaudu 30 Euroopa suure- ja keskmise suurusega linna vahetavad oma kogemusi enda poolt konkreetselt rakendatud integratsioonimeetmete ning -projektide osas, valdkondades, mis hõlmavad nii majutust elamupiirkondades, mitmekesisuse juhtimist ning edendamist, kultuuride ja religioonide vahelist dialoogi, tööhõivet, haridust ja muid integratsioonitemaatika keskseid küsimusi. Kohalike omavalitsuste eksperte toetavad koordineeritult CLIP Euroopa Uuringute Grupi (*CLIP European Research Group*) uuringuvõrgustiku töötajad. Uurijad teostavad konkreetseid kohalikel juhtumianalüüsidel tuginevaid uuringuid (*case study*) ning viivad läbi võrdlevat analüüsi erinevatest kogutud teadmistest, mis põhinevad Euroopa integratsiooniprotsesside ning -poliitikate hindamisel ja uurimisel. CLIP programmi rahastatakse Euroopa Elu- ja Töökeskkonna Parandamise Fondi (*European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*) poolt, mille üheks eesmärgiks on iga-aastaselt kahe erineva temaatilise mooduli elluviimine, millest üheks on ka kohalike integratsioonipoliitika alane moodul. Programm hõlmab süvaanalüüse konkreetsete integratsioonimeetmete ja -projektide vallas kõikides võrgustikku kaasatud linnades, ning kohalike integratsioonipoliitikate ja nende rakendamiste võrdlevat analüüsi. Osalevate linnade nimekirjas on teiste seas Amsterdam, Arnsberg, Antwerpen, Ateena, Barcelona, Breda, Brescia, Budapest, Luksemburg, Kopenhaagen, Dublin, Frankfurt, Istanbul, Izmir, Liege, Praha, Sefton, Stuttgart, Tallinn, Turu, Viin ja Zagreb. Uuringuvõrku koordineerivad Euroopa Nõukogu Kohaliku ja Regionaalse Tasandi Kongress (*Congress of Local and Regional Authorities*) Strasbourgis, Eurofond (*EuroFound*) Dublinis, Stuttgardi linnavalitsus ja Euroopa Omavalitsuste ning Regioonide Nõukogu (*Council of European Municipalities and Regions*) Brüsselis.

Kolmanda olulise koostöövõrgustikuna võib välja tuua projekti "Euroopa linnade integratsioonihalduse hindamine" (**INTI-Cities**, *Benchmarking Integration Governance in Europe's Cities*), mis on üheks Euroopa Komisjoni poolt kaasrahastatud pilootprojektiks 2006. aastal ning mis teostab Euroopa linnade integratsioonipoliitikate hindamist. Projekt hindab poliitikate tulemuslikkust erinevate spetsiifiliste võrdluseks võetud baasindikaatorite suunal, saamaks valideeritud ning ekspertteadmistel põhinevaid võrdlevaid teadmisi erinevatest kohalikest praktikatest järgnevatel valdkondades: (1) üldine integratsioonijuhtimine; (2) immigrantide individuaalse arengu ning eneseteostuse toetamine; (3) ametkondadevahelised koostööstruktuurid ja nende tõhusus; (4) poliitikad, mis kätkevad kodanikuühiskonna ning vähemusorganisatsioonide vahelise koostöö edendamist. INTI-linnade projekti meeskond koosneb kaheteistkümnest EUROCITIES liikmelinnast, esindades üheksat erinevat riiki. Antud programm on koordineeritud EUROCITIES poolt ning rakendatud 'Migration Policy Group' (*Migratsioonipoliitika töögrupp*) ning programmi "*Ethics etc*" koostöö tulemusena ajaperioodil august 2007 kuni jaanuar 2009. Lisaks sellele võib välja

tuua mitmeid väiksemaid kuid üleeuroopalisi koostööprojekte nagu näiteks „*ROUTES: The Way to Integration*“ ("*ROUTES: tee integratsioonile*") või „*TIES: The Integration of European Second Generation*“ ("*TIES: Euroopa teise generatsiooni integratsioon*") jpt.

Lisaks eelnevalt mainitud programmidele ning projektidele on olulised ka teised koostöövõrgustikud, mille kaudu on võimalik omavahel integratsioonimeetmete tõhususe alaseid kogemusi jagada (nt. CLRAE, *Euroopa Nõukogu Kohalike ja Piirkondlike Omavalitsuste Kongress*; CEMR, *Euroopa Kohalike- ja Regionaalsete Omavalitsuste Nõukogu*; UBC, *Läänemere Linnade Liit*; jt). Sellest tulenevalt on ka Eesti omavalitsuste puhul edukaks lõimumisalaseks tegevuseks selles vallas vajalik koostöö tegemine teiste Euroopa linnadega (mh. Ida-Euroopa sarnase ajaloolise kogemusega riikidega), kelle praktikad ning kogemused integratsioonimeetmete läbiviimisel on huviväärsed ning olulised ka siinses kontekstis. Kuid samavõrra oluline on ka Eesti enda kogemuste jagamine teiste Euroopa riikide omavalitsuste ja linnadega.

Kokkuvõte

Kohaliku tasandi integratsioonipoliitikate analüüsimise ning parimate praktikate leidmise Eesti konteksti sobitamiseks teeb keeruliseks asjaolu, et suhteliselt palju leidub allikaid, mis keskenduvad küll üldisemale poliitikate sisule ning nende ajaloolisele väljakujunemisele, kuid vähe on saadaval materjale mis kirjeldaks või analüüsiks kohaliku omavalitsuse poliitikaloomet ning integratsiooniprotsessi spetsiifilisemalt - tõdemus, milleni jõudis ka OECD peale analoogse uuringu läbiviimist. Akadeemilisel ning halduspoliitiliste praktikate tasandil leidub üsna puudulikult erinevate osapoolte omavahelise suhestumise alaseid analüüse: suhteliselt vähe on näiteks uuritud keskvalitsuse, regionaalsete või kohalike omavalitsuste ning ametiühingute, mittetulundusühingute ja indiviidide täpsest rollist ja omavahelisest dünaamikast lõimumisprotsessi mehhanismide juures. Kuivõrd varasemalt on integratsioonipoliitika alaseid praktikaid kaardistatud ka teistes raportites (vt. nt. Kallas, Kaldur 2007), siis sellest tulenevalt on käesolevas välismaiste praktikate analüüsis keskendutud riikidele, mille kohta seni on informatsioon olnud puudulik või läbianalüüsimata (Holland, Saksamaa, jt). Lisaks sellele on käesolevas raportis väljatoodud näited suunatud olemaks praktilised nii Eesti tänases spetsiifilises kontekstis, kui ka lähitulevikus eelseisvate väljakutsete raames. Viimase üheks kõige olulisemaks näiteks on Euroopa Liidu ühise rändepoliitika raames kvootide alusel uusimmigrantide võimalik suurem vastuvõtt, millest johtuvad väljakutsed on sarnased vanade Euroopa Liidu liikmesriikide kogemustega - ehk teisisõnu praktikatega, millest Eestil on palju õppida. Sellest tulenevalt ei paku käesolev uuring kõikehaaravat ülevaadet kohaliku omavalitsuse integratsioonipoliitikatest või meetmetest, vaid pigem on uuringu eesmärgiks olla suunavaks materjaliks, mis võimaldab lugejal omandada paremat arusaama erinevatest Euroopa riikide lõimumisalastest

praktikatest ja poliitikainstrumentidest, tuues välja ja analüüsides viimaseid sellealaseid trende ning muutusi.

Kuigi enamikes käsitletud riikides on tugevalt juurdumas arusaam, et integratsioon saab kõige tõhusamalt toimuda vaid kohalikul tasandil, on mitmetes vaadeldud riikides viimastel aastatel ülesse kerkinud üldine küsimus nii sellest, kas erinevate rahvusgruppide lõimumist ning sellesuunalisi poliitikaid tervikuna saab üldse pidada õnnestunuks, kui ka debatte sellest, kas suurenevat mitmekesisust ning erinevate väärtussüsteemide omavahelist ühildamist võiks pidada ohuks ühiskonnale. Viies ühtlasi arusaamadeni, et teadlikult suunatud integratsioonialane tegevus ning selle riigipoolne edendamine on ülemääraselt suur või isegi ebavajalik. Normatiivselt leidub argumente mõlema seisukoha toetuseks, ning kuigi käesolev raport hoidub hinnangulistest seisukohtadest, on antud uuringu ülesehitus ning lähtepunkt suunatud lõimumise vajalikkusele Eesti ühiskonnas.

Eesti kontekstis on kõige olulisem pikaajalise ning tulevikuvaatava kohaliku integratsioonipoliitika kujundamine - ka käesoleva uuringu eesmärgiks ei ole ühe ja ainsa integratsioonimudeli soosimine või toetamine. Pigem võimaldab antud uuring tähelepanu juhtida erinevatele lõimumisega seotud küsimustele ja probleemidele, või veelgi enam, tuginedes heade praktikate näidetele ka nende võimalikele lahendustele. Lisaks sellele pakub antud uuring võrdleva aspekti integratsioonipoliitika alasest tegevusest erinevates Euroopa riikides.

Niisiis selleks, et lõimumise täideviimine oleks kohalikes omavalitsustes mõjus ning jätkusuutlik, on vajalik tõhusa integratsioonialase infrastruktuuri väljatöötamine. Viimane ei pruugi endas alati kätkeada eraldi integratsiooniosakondade loomist, vaid esmatähtis on selge kohutususte ning vastutuse jaotuse alase struktuuri kujundamine, mille üheks olemuslikuks aspektiks on mh. täiendavalt sihi võtmine süvalaiendamise suunal. Lisaks sellele tuleb Eesti haldusterritoriaalset konteksti arvestades lähtuda arusaamast, et üheks edu võtmeks võib olla omavalitsuste tugevam lõimumisialane koostöö, kus mitu (spetsiifiliselt sarnaste näitajate ja probleematikaga) omavalitsust omavahel koopereeruvad, ühiselt kas näiteks vastavaid koostöönõukogusid luues või integratsiooniteemaga tegelemiseks alalisi ametnikke palgates. Samuti võib taoline koostöö väga sidusalt toimida juba ka olemasoleva omavalitsuskoostöö raames - sellisel juhul saaksid vallad kokku piisava finantseeringu ja kriitilise massi *know-how* läbitöötamise tarvis, mis omakorda panustab positiivse mastaabiefekti tekkele.

Keskviimu ülesandeks ei ole mitte ainult üldise integratsioonialase raamistiku või juhtnööride väljatöötamine ning vahendamine kohalikele omavalitsustele, vaid lõimumise tõhusa toimimise puhul on oluline ka rollimudeliks olemine: rollimudelina on keskvalitsusel ning ministeeriumitel võimalus näidata nii eeskuju kui ka heade praktikate rakendamist.

Samuti tuleb arvestada asjaoluga, et teatud poliitilised institutsioonid ei pruugi olla igikestvad, tulenedes nii riigi ja poliitilise süsteemi poliitilisest kultuurist kui ka teistest, riigisisestest ja välistest teguritest. Seetõttu tuleb poliitikate ning meetmete väljatöötamise juures arvestada erinevate tulevikustsenaariumitega - mis toimuks juhul, kui rahvastikuministri institutsiooni või rahvastikuministri bürood Eesti Vabariigis ei eksisteeriks? Kuidas toimuks vastasel korral koordinatsioon või kes võtaks üle integratsioonipoliitikate vahendamise rolli? Teiste riikide kogemused näitavad (vt Hollandi näidet käesolevas raportis), et rahvastikuministri kui institutsiooni kaotamine lõimumise seisukohalt tugevate kohalike omavalitsuste olemasolul ei pruugi halduspoliitilises mõttes olla ilmtingimata tagasilöögiks, samas kui Eesti konteksti puhul võib integratsioonivaldkonna jaotamine erinevate ministeeriumite haldusalasse viia teemavaldkonna päevakorrast ära hajumiseni. Need on lisaks küsimused, millega tuleb arvestada kõikide integratsioonialaste poliitikate või meetmete planeerimisel ning väljatöötamisel.

VALITUD BIBLIOGRAAFIA

- Bertelsmann Stiftung (2005). *Successful integration is no coincidence – Strategies for a local community policy*. Shortversion of the publication Bertelsmann Stiftung, German Federal Ministry of the Interior (ed.).
- Bosswick, Wolfgang and Friedrich Heckmann (2006). *"Integration of migrants: Contribution of local and regional authorities"*. European Forum for Migration Studies
- Buschhausen, Roland (2008). *Integration aus sozialräumlicher Perspektive*. Düsseldorf, Amt für soziale Sicherung und Integration
- CLIP (2008). *"Equality and Diversity in Jobs and Services: City Policies for Migrants in Europe"*. Euroopa võrgustiku *Cities for Local Integration Policies for Migrants* uuringuraport
- CLIP (2007a). *"Housing and integration of migrants in Europe"*. Euroopa võrgustiku *Cities for Local Integration Policies for Migrants* uuringuraport.
- CLIP (2007b). *"Local integration policies for migrants in Europe"*. Euroopa võrgustiku *Cities for Local Integration Policies for Migrants* uuringuraport.
- Damelang, Andreas, and Max Steinhardt (2008). *Integration policy at a regional level in Germany*. Focus Migration Policy Brief no. 10
- Diakite, Arthur (2006). *The Policy and Strategies Used in the Integration of Immigrants in Sweden*. The English International Association of Lund, briefing paper No. 2006:20
- Gebhardt, Dirk, and Simon Guentner (2009). *Cities and Economic Migration: Challenges and Local Policy Responses*. *EUROCITIES Working Group on Migration and Integration*.
- 'Implementation Program for Diversity and Integration 2007-2010' (2008). The Municipality of Utrecht, Department of Social Development.
- Integratienota 2007-2011 (2007., "Zorg dat je erbij hoort!", VROM Wonen, Wijken en Integratie.
- Integratsiooni kontseptuaalsed alused ja parimad praktikad (2008). *Rahvusvaheline konverents Tallinnas, 18.-19. oktoobril 2007*. Integratsiooni Sihtasutus.
- INTI-CITIES (2009). *Benchmarking Integration Governance in Europe's Cities: lessons from the inti-cities project*.
- Jensen, Christian (2008). *Projects as policy tools in implementing metropolitan – a case from Sweden*. Diversity in Cities: New Models of Governance, conference paper.
- Kallas, Kristina, and Kristjan Kaldur (2007). *Integratsioonipoliitikad ja meetmed: Heade praktikate uuring Rootsi, Taani ja Suurbritannia näitel*. Balti Uuringute Instituut

- König, Karin, and Bernhard Perchinig (2005). *Current Immigration Debates in Europe: A Publication of the European Migration Dialogue*. Migration Policy Group
- Lüken-Klassen, Doris, and Friedrich Heckmann (2006). *Challenges for Local Integration Policy in the U.S. and in Germany: A Conference Report*. European Forum for Migration Studies.
- Migration Policy Group (2007). *Policies on integration and diversity in some OSCE participating States: An exploratory study prepared by the Migration Policy Group*
- 'National Contact Points on Integration' (2004). Immigration and Asylum Committee (European Commission, Directorate General Justice and Home Affairs).
- Niessen, Jan, and Yongmi Schibel (2007). Integratsiooni käsiraamat poliitikakujundajatele ja erialatöötajatele. *Euroopa Komisjon: õigus-, vabadus- ja turvalisusküsimuste peadirektoraat*. Teine väljaanne.
- OECD (2006). *"From Immigration to Integration: Local Solutions to a Global Challenge"*. Organisation for Economic Co-Operation and Development.
- OECD Policy Brief (2006). *"From Immigration to Integration: Local Approaches"*. Organisation for Economic Co-Operation and Development.
- Penninx, Rinus (2004). *"The Logic of Integration Policies: an exercise in policy thinking"*. Lecture at CEDEM, University of Liège, January 29th, 2004
- Penninx, Rinus, Dimitrina Spencer and Nicholas Van Hear (2008). *Migration and Integration in Europe: The State of Research*. ESRC Centre on Migration, Policy and Society, Oxford
- Potenziale nutzen – Integration fördern (2008). Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Projektiaastaraamat
- Reimann, Jens (2008). *Integration Policy in Germany: Challenges - Programmes - Perspectives*. BAMF
- RIP 2008-2013 (2008). Riikliku integratsiooniprogrammi 2008-2013 vajadus- ja teostatavusuuringute lõpparuanne.
- Triandafyllidou, Anna, and Ruby Gropas. 2007. *"European Immigration: A Sourcebook"*. Ashgate.
- Vermeulen, Floris (2007). *How to tackle ethnic diversity at the local level: Examples from policy practitioners in Amsterdam and Berlin*. IMISCOE policy brief no. 4
- Vermeulen, Floris, Rosanne Stotijn and Karl Lemberg (2007). *Successes and Challenges of Local Integration Policy*. IMISCOE Working Paper-Conference Report.

Lisa 1. Integratsioonimeetmete võrdlev raamistik

VALDKOND / meede (kommentaar)	DELEGEERITUSE ASTE	FINANTSEERIMINE / HINDAMINE ²	NÄIDE RAPORTIS
RIIK	<i>integratsiooni riiklik koordineerimine</i>		
- Holland	JAH	-	lk. 23-35
- Saksamaa	JAH	-	lk. 36-48
- Austria	JAH	-	lk. 49-54
- Rootsi	JAH	-	lk. 55-61
- Suurbritannia	JAH	-	lk. 62-67
- Taani	JAH	-	lk. 68-73
- Soome	JAH	-	lk. 74-79

KOV INTEGRATSIOONIPOLIITIKA³			
- Holland: Utrecht	omavalitsus	JAH	lk. 26
- Holland: Groningen	omavalitsus	JAH (eelarve lk. 83)	lk. 27
- Holland: Amsterdam (süvalaiendamine)	omavalitsus	-	lk. 29
- Holland: Rotterdam (integratsiooniametnik)	omavalitsus	-	lk. 34
- Saksamaa: Berliin (fookus vähemusgruppidel)	omavalitsus	-	lk. 41
- Saksamaa: Frankfurt am Main (integratsiooniosakond)	omavalitsus	-	lk. 42
- Saksamaa: Stuttgart (integratsioonipakt)	omavalitsus, ülikool	JAH	lk. 43
- Saksamaa: München (<i>Kultuuridevahelise Teenistuse amet</i>)	omavalitsus	-	lk. 45
- Saksamaa: Nürnberg (integratsioonikomitee)	omavalitsus, väliseksperdid	-	lk. 46
- Austria: Viin (süvalaiendamine)	omavalitsus	-	lk. 51
- Austria: Vorarlberg (integratsioonikava väljatöötamise delegerimine MTÜle)	omavalitsus, MTÜ, liidumaa	-	lk. 53
- Austria: integratsioonipoliitika institutsionaliseerimine liidumaa tasandil	liidumaa, omavalitsus	-	lk. 53
- Rootsi: Lund	omavalitsus	-	lk. 57
- Rootsi: Malmö (<i>Integratsiooni ja Tööhõive Direktooraat</i>)	omavalitsus	JAH	lk. 58
- Suurbritannia: London (<i>Põgenike Integratsiooni Komitee</i>)	omavalitsus	-	lk. 64
- Suurbritannia: Sefton	omavalitsus	-	lk. 65
- Taani: Kopenhaagen (<i>Tööhõive ning integratsiooni osakond</i>)	omavalitsus	-	lk. 70
- Taani: Aarhus	omavalitsus	JAH	lk. 71
- Soome: Helsingi	omavalitsus	JAH (välised eksperdid)	lk. 76

² Raportis on saadaval täpsem finantseerimise või hindamise alane mehhanismide kirjeldus.

³ Peamised omavalitsused, kus on välja töötatud individuaalne integratsioonipoliitika ja/või loimumiskava.

HARIDUS			
Keeleõpe			
- Holland: etniline mentorlus	omavalitsus, MTÜ	-	lk. 35
- Saksamaa: Frankfurt am Main	omavalitsus	-	lk. 43
- Saksamaa: Stuttgart (programm <i>LISA</i>)	omavalitsus	-	lk. 44
- Austria: Viin (keeleõppe vautšer)	omavalitsus	-	lk. 52
- Rootsi: Stockholm	omavalitsus	-	lk. 60
- Rootsi: Malmö (paindlikud keelekursused)	omavalitsus	-	lk. 60
- Taani keeleõppe kursused	omavalitsus	-	lk. 70
- Soome: omakeelne tugiõpe	omavalitsus, riik	JAH (riigi finantseering)	lk. 78
Mitmekultuurilisus, kultuuridevaheline dialoog			
- Holland: Utrecht (ühtne identiteet)	omavalitsus	-	lk. 26
- Holland: Groningen (linnaidentiteet)	omavalitsus	-	lk. 27
- Holland: Leiden (dialoogi tekitamine)	omavalitsus	-	lk. 28
- Holland: Arnhem (dialoog, projekt <i>FORUM</i>)	omavalitsus, MTÜ	-	lk. 29
- Holland: Almere (' <i>Maailmakool</i> ')	omavalitsus, haridusasutused	-	lk. 30
- Holland: Amsterdam (kodanikuidentiteet)	omavalitsus	JAH	lk. 31
- Holland: Delft (integratsioon kui "ümburnurga lähenemine")	omavalitsus	-	lk. 32
- Saksamaa: Berliin (<i>Schillerpromenade</i>)	omavalitsus, MTÜ	JAH	lk. 42
- Saksamaa: München (<i>Bunkkicktgut</i>)	omavalitsus	-	lk. 45
- Saksamaa: Düsseldorf (noorte kaasamine)	omavalitsus	-	lk. 46
- Taani: Kopenhaagen ('VI KBH'R')	omavalitsus	JAH	lk. 70
- Soome: Helsingi (programm <i>CAISA</i>)	omavalitsus	-	lk. 76
- Soome: Tampere (regioonide põhine koostöö)	omavalitsus	-	lk. 77
TÖÖHÕIVE			
- Holland: Amsterdam	omavalitsus	-	lk. 28
- Saksamaa: Berliin (Stadtteil Mutter)	riik, liidumaa, omavalitsus	JAH	lk. 38
- Austria: Viin (<i>Integratsioonimaja</i>)	omavalitsus	-	lk. 50
- Rootsi: Stockholm (<i>step-in jobs</i>)	omavalitsus	-	lk. 60
- Taani: "trepisüsteem"	omavalitsuste liit, ametiühingud	-	lk. 71
- Soome: Vantaa (projekt <i>Vasama</i>)	EL, riik, omavalitsus	JAH	lk. 74
MONITOORING / HINDAMINE			
- Holland: KIEM (justiitsministeerium)	riik, omavalitsus	JAH	lk. 24
- Holland: Groningen (<i>Bureau Onderzoek</i>)	omavalitsus	JAH	lk. 28
- Saksamaa: Omavalitsuste Haldusjuhtimise Liit	omavalitsus	-	lk. 38
- Rootsi: kohaliku arengu kokkulepped	riik, omavalitsus	-	lk. 56
- Suurbritannia: järelevalve (CPA)	riik, omavalitsus	JAH	lk. 66
- Taani: Kopenhaagen (integratsiooni baromeeter)	omavalitsus	JAH	lk. 72
- Soome: Helsingi	omavalitsus	JAH	lk. 76

ÜHINE INFOVÄLI / KAASAMINE			
- Holland: Groningen (linna integratsioonipoliitika väljatöötamise juures elanike kaasamine)	omavalitsus	-	lk. 27
- Holland: Amsterdam ('Esiukse taga')	omavalitsus	JAH	lk. 29
- Holland: Rotterdam (IKT, innovatsioon)	omavalitsus	-	lk. 34
- Saksamaa: Arnsberg (kaasamine, MISS)	omavalitsus	-	lk. 40
- Saksamaa: Frankfurt am Main (integratsiooniahind)	omavalitsus, MTÜ	-	lk. 43
- Saksamaa: Stuttgart (integratsiooni prioritseerimine)	omavalitsus, vähemusgruppide organisatsioonid	-	lk. 43
- Saksamaa: integratsioonientsüklopeedia	riik	-	(lk. 81)
- Austria: Viini linna mitmekeelsuse sõnastik avalikele teenistujatele	omavalitsus	-	(lk. 81)
- Rootsi: immigrantide nõukogud	omavalitsus, vähemusgruppide organisatsioonid	-	lk. 57
- Rootsi: Malmö (integratsiooni koordinaatorid)	omavalitsus	-	lk. 59
- Rootsi: Stockholm (integratsiooniahind)	omavalitsus, MTÜ	-	lk. 61
- Suurbritannia: kohalike omavalitsuste arenguagentuur	omavalitsus	JAH	lk. 65
- Suurbritannia: Bristol	omavalitsus	-	lk. 66
- Suurbritannia: saavutuste edendamise grant	riik, omavalitsus	JAH	lk. 66
- Soome: SELMA regionaalne infokeskus	omavalitsused	JAH	lk. 78
ELUASEMEPOLIITIKAD, SEGREGATSIOON			
- Holland: Amsterdam (<i>rahvusiläbivad majutusprogrammid</i>)	omavalitsus	Ei (hindamist ei toimu)	lk. 33
- Saksamaa: Frankfurt (<i>Frankfurt Contract</i>)	omavalitsus	-	lk. 38
- Saksamaa: Stuttgart (majutuspoliitika)	omavalitsus	-	lk. 43
- Saksamaa: 'sotsiaalselt lõimunud linnad'	riik, liidumaa, omavalitsus	JAH (kahasse)	lk. 39
- Austria: Viin (<i>Global Hof</i>)	omavalitsus	-	lk. 53
- Rootsi: kohaliku arengu kokkulepped	riik, omavalitsus	JAH	lk. 56
- Taani: lepinguliste õiguste reserveerimine	omavalitsus	-	lk. 71
KOOSTÖÖ			
- Holland: Amsterdam ('Mitmekesistamise amet')	omavalitsus	-	lk. 31
- Holland: omavalitsuste infovahetuskeskkond	omavalitsus	-	lk. 35
- Saksamaa: integratsiooni koordineerimine	riik, liidumaa, omavalitsus	-	lk. 37
- Saksamaa: München (selge vastutuse jaotus)	omavalitsus	-	lk. 45
- Saksamaa: välismaalaste nõuandvad kogud	liidumaa, omavalitsus	-	lk. 47
- Rootsi: Integratsiooni ja Soolise Võrdõiguslikkuse Ministeerium (lepingud)	riik, omavalitsus	-	lk. 56
- Rootsi: maakonna haldusnõukogud	maakond	JAH	lk. 56
- Suurbritannia: integratsiooni detsentraliseeritus	riik, omavalitsus	-	lk. 62
- Suurbritannia: Rassilise Võrdõiguslikkuse Nõukogud	omavalitsus	-	lk. 63
- Taani: Etniliste Vähemuste Nõukogu	omavalitsus, riik	-	lk. 69
- Soome: Rahvussuhete Nõukoda	riik, regioon, omavalitsus	-	lk. 74
- Soome: omavalitsuste infopank	omavalitsused, riik	-	lk. 77

Rahvusvaheline koostöö			
- EUROCITIES	Euroopa, omavalitsus	-	lk. 14
- CLIP	Euroopa, omavalitsus	-	lk. 15
- INTI-Cities	Euroopa, omavalitsus	-	lk. 15
MUU			
Kodakondsuse andmise tseremoonia			
- Holland	omavalitsus	-	lk. 26
- Rootsi	omavalitsus	-	lk. 58
- Suurbritannia	omavalitsus	-	lk. 63
Sotsiaalse tõrjutuse vähendamine			
- Holland: Breda (<i>Spraaksaam</i>)	omavalitsus	-	lk. 27
Integratsioonikursused, kohanemisprogramm			
- Holland: integratsioonikursus	riik, omavalitsus	-	lk. 23, 25
- Saksamaa: integratsioonikursus	riik, omavalitsus	JAH (riigi finantseering)	lk. 36
- Austria: orientatsioonivestlused	omavalitsus	-	lk. 52
Sihtrühmade eristamine			
- Suurbritannia: London	omavalitsus	-	lk. 64
- Soome: Vantaa	omavalitsus	-	lk. 75