

# Ülevaade lõimumisvaldkonna indikaatoritest Eestis, Euroopa Liidus ja valikus liikmesriikides

---

TAUSTAINFO

# Taustainfo: Ülevaade lõimumisvaldkonna indikaatoritest Eestis, Euroopa Liidus ja valikus liikmesriikides

*Balti Uuringute Instituut*

2013

## SISUKORD

Sissejuhatus.....	4
Euroopa Liidu mõõdikud lõimumisprotsesside võrdlevaks mõõtmiseks liikmesriikides.....	4
OECD sisserändajate lõimumise mõõdikud 2012.....	6
Eesti lõimumiskava mõõdikud.....	7
Taani integratsioonistrateegia eesmärgid ja mõõdikud.....	9
Austria kolme sambaga lõimumise mõõdikute süsteem .....	13
Kokkuvõte.....	15
Kasutatud kirjandus .....	17



BALTI UURINGUTE INSTITUUT  
Lai 30, Tartu 51005, Eesti  
[www.ibs.ee](http://www.ibs.ee)

**Koostanud:** Balti Uuringute Instituut

**Autoriõigus:** Balti Uuringute Instituut ja Kultuuriministeerium

**Teemalehe rahastaja:** Kultuuriministeerium



KULTUURIMINISTEERIUM



## Sissejuhatus

---

Peegeldades üldist üle-Euroopalist suundumust on tõusnud ka Eestis poliitikakujundajate ja analüütikute huvi lõimumisprotsessi mõõdikute üle. Käesolev taustainfo teemaleht annab lühikese ülevaate lõimumise mõõdikutest Euroopa Liidus ja osades liikmesriikides. Taustainfo eesmärgiks on tutvustada ja võrrelda EL väljatöötatud mõõdikuid nendega, mida kasutab Eesti oma lõimumispoliitika mõõtmiseks. Kuivõrd ühtivad Euroopa Liidu ja Eesti nägemused sellest, mis on edukaks lõimumiseks oluline ja mida tuleks mõõta? Samuti on aruteluks välja toodu ka OECD, Taani, Saksamaa ja Austria lõimumispoliitika mõõdikute lühikirjeldused.

Taustapaberist on välja jäänud MIPEX (*Migrant Integration Policy Index*) mõõdikud, kuna need keskenduvad eranditult kolmandate riikide kodanike lõimumise mõõtmisele.<sup>1</sup> Lisaks, taustainfo teemaleht kirjeldab üksnes mõõdikuid, kuid ei too välja nende mõõtmise aluseks olevate andmete kogumise meetodeid, andmeallikaid ega analüüsimeetodeid. Euroopa Liidu ja OECD lõimumise mõõdikud põhinevad kõik statistilistel andmeallikatel, mida kogutakse riiklikest statistikaametitest, samas kui liikmesriigid kasutavad sageli lisaks statistilistele andmetele ka küsitluste ja kvalitatiivsete uuringute tulemusi.

### **Euroopa Liidu mõõdikud lõimumisprotsesside võrdlevaks mõõtmiseks liikmesriikides**

Euroopa Liit astus esimesi ettevaatlikke samme ühise sisserännanute lõimumispoliitika kujundamise suunas 2004. aastal, kui Euroopa ülemkogu võttis vastu ühised lõimumise alused (*Common Basic Principles* 2004). 2007. aastal kutsus Euroopa Komisjon liikmesriike üles looma ühiseid lõimumise mõõdikuid, millede kasutamine oleks liikmesriikidele vabatahtlik, kuid mis siiski võimaldaksid võrrelda lõimumisprotsesside kulgemist erinevates liikmesriikides. Sellele järgnes Stockholmi programm 2010-2014 (2009), mis kutsus üles looma võtmeindikaatoreid väheses hulgas poliitikavaldkondades (näiteks tööturg, haridus ja sotsiaalne kaasatus) jälgimaks sisserännanute lõimumispoliitikate tulemusi. Eesmärgiks seati suurendada liikmesriikide praktikate võrdluse võimalust ning jõustada üksteiselt õppimise kogemust. Zaragoza deklaratsioon, mis võeti vastu 2010. aastal EL liikmesriikide lõimumise eest vastutavate ministrite kohtumisel, kutsus Euroopa Komisjoni üles läbi viima

---

<sup>1</sup> MIPEX mõõdikute ja tulemustega on võimalik tutvuda interaktiivse portaali kaudu <http://www.mipex.eu/>

pilootuuringut, mis uuriks olemasolevaid võimalusi kvaliteetsete andmete ja kokkulepitud andmeallikate põhjal ühiste võrreldavate indikaatorite loomise võimalust.

Pilootuuring valmis 2011. aastal Eurostati poolt ning sisaldas põhjalikku ülevaadet olemasolevatest andmeallikatest ning nende võrreldavusest liikmesriikide vahel. Pilootuuringus kokku kogutud info on esimene katse võrrelda omavahel liikmesriike lõimumisprotsesse. Siiski, erinevalt näiteks MIPEX uuringust ei ole Eurostat ja Euroopa Komisjon loonud kõigile liikmesriikidele ühiseid sihtmõõdikuid, milleni jõudmist saaks monitoorida ning selle järgi liikmesriike pingeritta sättida. Pilootuuringus on tehtud ettepaneku võrrelda liikmesriikide lõimumisprotsesse neljas valdkonnas: tööturg, haridus, sotsiaalne kaasatus ja kodanikuaktiivsus. Valdkondade mõõdikud on esitatud tabelis 1.

**Tabel 1: Sisserännanute lõimumise indikaatorid (Eurostat).**

Valdkond	Põhimõõdikud
<b>1. Tööturg</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- tööhõive määr;</li> <li>- töötuse määr;</li> <li>- aktiivsuse määr.</li> </ul>
<b>2. Haridus</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- kõrgeim saavutatud haridus (esmise, teise ja kolmanda astme hariduse omandanud inimeste osakaal);</li> <li>- madala õpiedukusega 15-aastaste osakaal lugemises, matemaatikas ja teaduses;</li> <li>- kõrghariduse omandanute osakaal 30-34-aastaste hulgas;</li> <li>- õpingute poolelijätjate osakaal.</li> </ul>
<b>3. Sotsiaalne kaasatus</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- mediaan sissetulek (sisserännanud elanikkonna mediaan sissetuleku osa kogu elanikkonna mediaan sissetulekust);</li> <li>- vaesuserisk (elanikkonna osakaal, kelle sissetulek on väiksem kui 60% riiklikust mediaan sissetulekust);</li> <li>- elanikkonna osakaal, kes peavad oma tervislikku seisundit heaks või halvaks;</li> <li>- kinnisvara omanike osakaal võrrelduna mitte-omanikega sisserännanute ja kogu elanikkonna hulgas.</li> </ul>
<b>4. Aktiivne kodanik</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- naturaliseerunud sisserännanute osakaal;</li> <li>- sisserännanute osakaal, kellel on pikaajaline või alaline elamisluba;</li> <li>- sisserännanute osakaal valitud esindajate hulgas.</li> </ul>

Eurostati pilootuuringus mõõdetakse sisserännanute näitajaid kogu elanikkonna vastavate näitajatega, samas kui näiteks OECD mõõdikutes on omavahel võrdlusesse pandud sisserännanute näitajad ja riigis sündinute näitajad (vt. allpool).

EL mõõdikute võrdlus Eesti lõimumiskava mõõdikutega toob esile Eesti välispäritolu rahvastiku erisused: Eesti välispäritolu rahvastiku haridusnäitajad ei erine tugevasti riigis sündinute haridusnäitajatest ja kohati on sisserännanute haridustase parem. Sisserännanute kõrgele haritusele võrreldes riigis sündinutega viitas ka OECD läbi viidud lõimumismõõdikute võrdlus (vt. allpool). Seetõttu keskenduvad hariduse valdkonna mõõdikud Eestis peamiselt eesti keele õppele haridussüsteemis ja vähem sisserännanute haridustasemetele parandamisele.

Eurostati väljapakutud mõõdikud on siiski vaid alguspunkt diskussiooni käivitamiseks liikmesriikide vahel. Peamiseks takistuseks kujuneb tõenäoliselt kõigile liikmesriikidele relevantsetes statistilistes näitajates kokkuleppimine, aga ka vajalike andmete kogumise süstematiseerimine. Lisaks on kaheldav, kas suudetakse liikmesriikide vahel jõuda ka kokkuleppele ühiste sihtmõõdikute seadmises, mille järgi saaks liikmesriikide lõimumisprotsesse hinnata ja ka pingerida koostada.

## OECD sisserändajate lõimumise mõõdikud 2012

OECD avalikustas 2012. aasta lõpus oma esimese sisserännanute lõimumise mõõdikute raporti, kuhu koondati andmed kõikide OECD riikide (kokku 34) lõimumise näitajate kohta. OECD defineerib sisserännanut (*immigrant*) kui inimest, kes on sündinud väljaspool asukohariiki. Piir tõmmatakse ka uusimmigrantide (*recent migrants*) ja sisseelanud migrantide (*settled migrants*) vahel, kus esimesed on inimesed, kes on riiki sisse rännanud viimase 5 aasta jooksul ja viimased need, kes on elukohariigis elanud enam kui 5 aastat.

OECD poolt mõõdetavad lõimumise valdkonnad ja mõõdikud on esitatud tabelis 2.

Tabel 2: OECD sisserändajate lõimumise mõõdikud 2012

Valdkond	Mõõdik
1. Elamukorraldus	Sisserännanute hulk, kes elavad piisava suurusega elamispinnal %, 2009
2. Sissetulek	Aasta ekvivalentnetosissetulek, USD, 2008
3. Tervis	Välispäritolu täiskasvanud, kes peavad oma tervislikku seisundit heaks %, 2009
4. Haridus	Statistiline keskmine sisserännanute laste lugemistulemus, punktid, PISA 2009
5. Tööturg	Välispäritolu rahvastiku tööhõive määr (15-64), %, 2009-10
6. Oskuste ühilduvus	Kõrgelt haritud sisserännanud inimesed (15-64) kõrgelt kvalifitseeritud töökohtadel, % kõrgelt haritud sisserännanute, kes on tööhõives 2009-2010
7. Naturalisatsioon	2010. aastal naturaliseerinud inimeste hulk %-na välismaalaste üldarvust

	2009. aastal
--	--------------

Seitse lõimumise valdkonda sisaldavad kokku 21 mõödikut, millega mõõdetakse sisserännanute lõimumist võrrelduna referentsgrupiga (riigis sündinud elanikega). Mõödikutega püütakse vastata kolmele suurele küsimusele:

- 1) Kui suures ulatuses erineb sisserännanute keskmine sooritus riigis sündinute omast?
- 2) Kas struktuuralsed mõjud (erinevad vanusegrupid, erinevad haridustasemed jne) selgitavad neid erinevusi ja kui suures ulatuses?
- 3) Kuidas on lõimumise tulemused arenenud aja jooksul?

Eesti platseerub OECD riikide hulgas sisserännanute osakaalu poolest ühiskonnas 8. kohale Iirimaa ja Kanada järel. Välispäritolu elanikkond moodustab siin 16,6% kogu elanikkonnast, kellest siiski vaid 2% on saabunud viimase 5 aasta jooksul (võrreldes OECD riikide keskmise 22%-ga). Raport toob välja ka Eesti peamised näitajad võrdluses teiste OECD riikidega. Rohkem saab lugeda siit: [http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/settling-in-oecd-indicators-of-immigrant-integration-2012\\_9789264171534-en](http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/settling-in-oecd-indicators-of-immigrant-integration-2012_9789264171534-en)

## Eesti lõimumiskava mõõdikud

Eesti lõimumiskava 2008-2013 sisaldab visiooni, milleni peaks lõimumisprotsess jõudma aastaks 2013. Visioon keskendub kuuele teemale, millel igapäheest on seatud nii baasmõõdikud, ehk olukord 2007. aastal kui visiooni loodi, ning sihttaseme mõõdikud, mis tuleb saavutada 2013. aastaks. Kokkuvõtvalt on Eesti lõimumiskava eesmärkide mõõdikud esitatud tabelis 3.

**Tabel 3: Eesti lõimumiskava 2008-2013 mõõdikud**

Visioon	Mõõdikud
<b>Eesti keele oskus inimeste hulgas, kelle emakeel ei ole eesti keel, on kõigil tasemetel paranenud</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eesti keele tasemeeksamite edukalt sooritanute osakaal eksamil osalenutest tasemete kaupa;</li> <li>- Eesti keele enesehinnanguline oskus (hästi; keskmiselt; veidi; ei suuda üldse) järgmiste näitajate alusel: suulisest kõnest arusaamine, lugemine, kirjutamine, suhtlemine.</li> </ul>
<b>Kontaktid ja suhtlus eri emakeelega inimeste vahel on suurenenud ning erinevused eesti- ja muukeelsete elanike osalemises kodanikuühendustes ja avalikus</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kontaktide tihedus eestlaste ja teiste rahvuste esindajate vahel.</li> </ul>

<b>sfääris on vähenenud.</b>	
<b>Määratlemata kodakondsusega isikute osakaal Eesti elanike hulgas on püsivalt vähenenud.</b>	- Määratlemata kodakondsusega isikute osakaal Eesti elanikkonnas.
<b>Valdav osa eri rahvustest Eesti elanikke usaldavad üksteist ja Eesti riiki</b>	- Eestlaste suhtumine teisest rahvusest inimeste osalemisesse ühiskonnaelus; - Usaldus Eesti riigi suhtes eestlaste ja teiste rahvuste seas.
<b>Enamik inimestest, kelle emakeel ei ole eesti keel, saab regulaarselt infot eestikeelse meedia kaudu ja usaldab seda.</b>	- Infoallikate kasutamise tase meedia päritoluriigi (sh Eesti) ja keele järgi Eestis elavate teiste rahvuste seas; - Infoallikate usaldamise tase meedia päritoluriigi (sh Eesti) ja keele järgi Eestis elavate teiste rahvuste seas.
<b>Erinevused tööhõives ja sissetulekutes eri rahvusest töötajate vahel on vähenenud</b>	- Erinevused ametitasemetes (omanike või juhtide, spetsialistide ja tööliste osakaal) rahvusrühmades sektorite kaupa; - Rahvusrühmade rahuloluhinnangu võrdlus oma pere materiaalse toimetulekuga; - Töötuse määra erinevus esimese koduse keele lõikes 15–74-aastaste seas; - Aasta ekvivalentnetosissetuleku erinevuse määr eestlaste ja teiste rahvuste vahel; - Pikaajaliste töötute osakaal rahvuste lõikes; - Nende inimeste osakaal eestlaste ja teiste rahvuste seas, kes peavad eri rahvusrühmade võimalusi ja olukorda ühiskonnas võrdseks.

Eesti mõõdikud võrdlevad omavahel koduse keele põhjal eristatavaid eestlaste ja mitte-eestlaste vastavaid näitajaid ning eraldi ei keskenduta sisserännanutele ja juba pikemalt riigis elanud või isegi sündinud välispäritolu inimestele. Seetõttu ei ole Eesti lõimumiskava mõõdikud üks ühele võrreldavad EL ja OECD mõõdikutega. Samuti, erinevalt Euroopa Liidu ja OECD mõõdikutest kasutatakse lisaks statistikale ka palju küsitlustulemustel põhinevaid inimeste enda hinnanguid oma olukorrale, mis võimaldab saada oluliselt mitmekülgsemat informatsiooni lõimumisprotsessi kohta. Eesti lõimumiskava sisaldab ka mõõdikuid eestlaste lõimumise mõõtmiseks, mida aga EL ja OECD mõõdikutes ei ole.

Võrdluses EL ja OECD mõõdikutega võib lisaks Eesti lõimumiskava mõõdikute kohta välja tuua järgmised aspektid:



- Eesti lõimumisprotsessis mõõdetakse riigikeele omandamist, mis arvestades Eesti olukorda on üheks tähtsamaks lõimumispoliitika eesmärgiks, kuid mis EL ja OECD mõõdikutes ei esine;
- Eestis mõõdetakse info kättesaadavust ja infoallikate kasutamist meedia päritoluriigi järgi eri elanikegruppide poolt, mis on Eestile iseloomulik lõimumise väljakutse;
- Naturalisatsiooniprotsessi mõõtmisel keskendutakse vaid määratlemata kodakondsusega inimestele jättes tähelepanu alt välja teiste riikide kodanike naturalisatsiooni;
- Vähe on seatud mõõdikuid haridusvaldkonna lõimumises ning peamiselt keskenduvad need eesti keele õppele;
- Eestis ei ole mõõdetud elamukorraldust (näiteks kinnisvara omanike osakaalu) ega tervise valdkonda, mis mõlemad on esindatud nii EL kui OECD mõõdikute hulgas.

Allpool on esitatud kolme Euroopa riigi – Taani, Saksamaa ja Austria lõimumispoliitika mõõdikute lühiülevaade, mis võimaldab asetada Eestis kasutatavad mõõdikud võrdlevasse perspektiivi.

## Taani integratsioonistrateegia eesmärgid ja mõõdikud

Taani integratsioonipoliitika on oma algusest alates (1999 Integratsiooniseadus) olnud keskendunud peamisele eesmärgile, milleks on suunata sisserännanud nii ruttu kui võimalik tööhõivesse või haridust omandama. Taani integratsioonistrateegia seab kuus pea-eesmärki, mille all on omakorda mitu ala-eesmärki (kokku 14). Iga eesmärgi juurde on koondatud üks või kaks mõõdikut tulemuste saavutamise mõõtmiseks. Kokku on 11 mõõdikut pea-eesmärkide saavutamise mõõtmiseks ning 20 mõõdikut ala-eesmärkide saavutamise mõõtmiseks (kokku 31 mõõdikut). Pea-eesmärgid ja mõõdikud on järgmised:

1. Senisest **rohkem kõrgelt kvalifitseeritud välismaalasi** saabub Taani:
  - töölubade arv;
  - kõrgelt kvalifitseeritud töötajate Taanis elatud aastate arv;
  - sisserännanud töötajate arv, kes käivad taani keele kursustel.
2. Rohkem sisserände taustaga taanlasi (*Danes with immigrant background*) väljastpoolt Euroopat (*non-Western*) peavad **olema tööturul hõivatud**:
  - protsent 16-64- aastatest väljastpoolt Euroopat sisserändajatest ja nende järeltulijatest, kes on tööhõives;

- väljastpoolt Euroopat sisserännanute tööhõive määr;
- KOVidele määratud tulemuslikkuse grantide arv sisserännanute tööhõivesse saamise eest;<sup>2</sup>
- protsent kohanemisprogrammis osalevatest sisserännanutest, kes läbivad töökoolituse;
- protsent kohanemisprogrammis osalevatest sisserännanutest, kes osalevad tööturu ja keeleõppe kombineeritud koolitustel;
- protsent ettevõtetest, kelle töötajate hulgas on 5% ja enam töötajaid väljastpoolt Euroopat;
- protsent 16-64- aastatest väljastpoolt Euroopat sisserännanud naistest ja nende järeltulijatest, kes on tööhõives;
- protsent väljastpoolt Euroopat sisserännanutest, kes on hõivatud avalikus sektoris.

3. Rohkem noori sisserände taustaga taanlasi väljastpoolt Euroopat peavad **omandama keskhariduse ja kõrghariduse:**

- protsent 20-24-aastastest väljastpoolt Euroopat sisserännanutest, kes on lõpetanud oma koolihariduse;
- protsent 25-29-aastastest väljastpoolt Euroopat sisserännanutest, kes on omandanud kõrghariduse;
- põhikooli lõpueksamite tulemused;
- protsent 15-24-aastastest väljastpoolt Euroopat sisserännanud meestest, kes on lõpetanud oma koolihariduse;
- kutseharidusest väljalangenute arv väljastpoolt Euroopat sisserännanute ja nende järeltulijate hulgas.

4. Rohkem sisserände taustaga taanlasi peavad **parandama oma taani keele oskust:**

- sisserännanute arv, kes on läbinud taani keele kursused;
- taani keele kursuste 1, 2 ja 3 astme keskmised hinded;
- sisserännanute isiklikud hinnangud oma taani keele oskusele;
- edasiminekid taani keele kursustel astmetes 1, 2 ja 3;
- sisserännanute taani keele oskusega rahulolu ettevõtjate hulgas;
- kursustel osalejate rahulolu taani keele kursustega.

---

<sup>2</sup> Taani puhul tuleb välja tuua seda, et mõõdikute eesmärgiks ei ole üksnes lõimumisprotsessi tulemuste mõõtmine vaid ka kohalike omavalitsuste lõimumistegevuste tõhususe mõõtmine. Suured omavalitsusest nagu Kopenhaagen ja Arhus on loonud omaenda mõõdikute ja lõimumise monitoorimise süsteemi.

5. Vähendada marginaliseerunud elamispiirkondasid (see eesmärk on hetkel ülevaatamisel);
6. Rohkem sisserände taustaga taanlasi väljastpoolt Euroopat peavad **osalema Taani ühiskonnas ning tunnetama kuuluvust Taani ühiskonnaga:**
  - protsent sisserännanutest, kes tunnevad ennast lõimununa;
  - protsent sisserännanutest, kes on liikmed mõnes ühingus, poliitilised parteis või huvigrupis;
  - sisserännanute valimisaktiivsus;
  - sisserännanute arusaamine demokraatiast, võrdsusest, sõnavabadusest ja teistest põhiväärtustest ja -normidest, mis on Taani ühiskonna aluseks;
  - protsent sisserännanutest, kes omavad taanlaste hulgas sõpru;
  - protsent taanlaste hulgas, kes omavad sisserännanute hulgas sõpru;
  - protsent sisserännanutest, kes abielluvad taanlasega või teise sisserännanuga Taanis;
  - protsent sisserännanutest, kes tunnevad end diskrimineerituna;
  - usaldus sotsiaalsete institutsioonide vastu.

Mõõdikud on loodud Integratsiooniministeeriumi poolt suure hulga peamiselt kvantitatiivsete andmete põhjal, ning nad põhinevad aastatepikkusel lõimumisprotsessi monitoorimisel ning eksperthinnangutel. Andmeid kogutakse alates 1999. aastast statistikaametis selleks eraldi loodud andmebaasi (nn välismaalaste andmebaas). Taani mõõdikute puuduseks on peetud sotsiaal-majanduslike taustatunnuste mitte-arvestamist lõimumisprotsesside mõõtmisel (Hansen 2012, 123) ning ka mõõdikute liiga suurt arvu. Samamoodi tõdeb Hansen, et mõõdikud ei mõõda taanlaste osalust lõimumises ning seega ei peegelda lõimumist kui kahesuunalist protsessi (Hansen 2012, 123). Tähelepanu väärib avalikule sektorile kui tööandjale eraldi tähelepanu pööramine ning lõimumise mõõtmine avalikus sektoris (mõõdik: protsent väljastpoolt Euroopat sisserännanutest, kes on hõivatud avalikus sektoris).

### **Saksamaa lõimumise mõõdikud**

Paradigmaatiline pööre Saksamaa poliitikas sisserännanute ja migratsiooni suhtes toimus 1998. aastal Sotsiaaldemokraatide võimuletumisega. Senine nägemus sisserännanutest kui ajutisest tööjõust, mis mingil hetkel lahkub Saksamaalt, asendus nägemisega Saksamaast kui immigratsiooniriigist, mis ühtlasi vajab ka lõimumispoliitikat.

Sisserännanute kohalolu tunnistamisele järgnes definitsioonide paikapanemine. Sajandivahetuseks oli sõjajärgsete sisserännanute erinevate gruppide hulk väga mitmekesine

alates tagasipöörduvatest sakslastest (*Aussiedler*) lõpetades varjupaigataotlejate ja tööjõu sisserändega. Lisaks oli peale kasvanud teine ja isegi kolmas põlvkond noori. Ühise nimetaja “sisserände taustaga inimesed” alla koondas Saksmaa statistikaamet järgmised grupid (Brandt & Fincke 2011, 147):

- inimesed, kes rändasid Saksamaale pärast 1949. aastat;
- inimesed, kes on sündinud Saksamaal välismaalastena (väliskodanikena) või;
- inimesed, kes on sündinud Saksamaal ning vähemalt üks nende vanematest, kes on Saksamaale rännanud või sündis Saksamaal välismaalastena.

Selle definitsiooni kohaselt on Saksamaal sündinud ja Saksa kodakondsusega lapsed sisserände taustaga kui vähemalt üks nende vanematest on sisserännanud. Isegi kui lapsevanem on sündinud Saksamaal, kuid ei ole Saksa kodanik, liigitub laps sisserände taustaga inimeste kategooriasse. Seega osa kolmanda põlvkonna noortest liigitub veel jätkuvalt sisserännanute hulka (Brandt & Fincke 2011, 147).

Saksamaa astus föderaalset tasandil esimesed sammud süstemaatilise lõimumise monitoorimise suunas 2009. aastal mil avalikustati “Lõimumise mõõdikute raport” föderaalvalitsuse poolt (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2009). Mitmete ministriumite, ekspertide ja kodanikuühiskonnaga koostöös ning Sisserände, pagulaste ja integratsiooni föderaalvasandi voliniku<sup>3</sup> juhtimisel kujundati välja 100 mõõdikut, mis mõõtsid omavahelises võrdluses sisserändajate ja põliselanike näitajaid 12 erinevas teemavaldkonnas:

1. Õiguslik staatus ja demograafilised näitajad;
2. Lasteaia-haridus ja keeleline tugi;
3. Haridus;
4. Kutseharidus;
5. Tööturg;
6. Sotsiaalne lõimumine ja sissetulek;
7. Kodanikuaktiivsus ja poliitiline osalus ning võrdsed võimalused;
8. Elamukorraldus;
9. Tervis;
10. Meedia;
11. Avaliku sektori kultuuridevaheline avatus ning sotsiaalteenused;
12. Kuritegevus, vägivald ja diskrimineerimine.

---

<sup>3</sup> Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

Mõõdikute raporti koostasid uurimiskeskused ISG Köln ja WZB Berlin. 2011. aastal valmis teine raport, mis vähendas indikaatorite arvu 65-le. Mõõdikute monitoorimise raport ei erista omavahel erinevaid etnilisi gruppe, kuid jagab sisserände taustaga elanikkonna esimeseks ja teiseks põlvkonnaks ning sisserännanuteks, kellel on ja kellel ei ole Saksamaa kodakondsus. Venemaa või Türgi päritolu sisserändajate eraldi väljatoomist peeti poliitiliselt liiga tundlikuks. Põliselanike sakslaste lõimumisprotsessis osalemist mõõdetakse vaid ühe indikaatoriga (kultuuridevaheline avatus). Lähtudes sellest, et lõimumist defineeritakse alati kahesuunalise protsessina, vajavad ka Saksamaal sarnaselt Taanile mõõdikud täiendamist just enamusrahvuse lõimumis-soovi ja –suutlikkuse mõõtmiseks (Brandt & Fincke 2011, 154-155).

Saksamaa föderaalsetest riigikorraldusest tulenevalt kuulub lõimumispoliitika ka liidumaade pädevusse. Seetõttu on oma lõimumise monitoorimise süsteemid ja mõõdikud välja töötanud ka liidumaad, kes on väljendanud soovi mõõta lõimumisprotsesse ka oma piirkondades ning võimalusel defineerida ka oma sihtrühmad ja luua oma mõõdikud. Liidumaade lõimumisprotsesside mõõtmise koordineerimiseks loodi 2008. aastal ka regioonidevaheline töörihm (*Länderoffene Arbeitsgruppe - Indikatorenentwicklung und Monitoring*).

## Austria kolme sambaga lõimumise mõõdikute süsteem

2010 aasta oli mitmes mõttes Austria lõimumispoliitikas märkimisväärne. Sel aastal võeti vastu riiklik lõimumise tegevuskava (*Nationaler Aktionsplan für Integration*) ning koostati esimene raport standardiseeritud lõimumise mõõdikutest.<sup>4</sup> Riiklik lõimumise tegevuskava nägi ette, et mõõdikute süsteem baseerub kolmel sambal:<sup>5</sup>

I Raam-mõõdikud ehk sisserännanute peamised demograafilised näitajad ja nende õiguslik staatus (kokku 11 mõõdikut). Need mõõdikud sisaldavad peamiselt näitajaid elanikkonna jagunemisest kodakondsuse, vanuse, soo ja sisserände tausta järgi, kolmandate riikide kodanike õiguslike staatuse kohta ning riigis elamise aja pikkuse kohta. Lisaks sisaldavad mõõdikud andmeid erinevate protsesside kohta (sisserände protsessid, tööränne, varjupaigataotlused, sünnid ja surmad, naturaliseerumine, sündimuse näitajad jne).

II grupp peamisi sotsiaalseid mõõdikuid (kokku 25 mõõdikut), mis mõõdavad keeleoskust, hariduse omandamist, tööturu protsesse, sotsiaalteenuseid, tervise küsimusi, seaduslikkust ja väärtushinnanguid, elamukorraldust, identiteeti ja kuuluvustunnet aga ka sisserännanute ja põliselanikkonna arvamust lõimumisest.

---

<sup>4</sup> *Migration & Integration. Zahlne. Daten. Indikatoren 2010*. Vienna: Statistik Austria/KMI

<sup>5</sup> Siinkohal on vaid loetletud mõõdetavad valdkonnad. Konkreetsete mõõdikutega saab tutvuda Kraler & Reichel 2011.

III Erinevate spetsiifiliste valdkondade mõõdikud, mis sisaldavad analüüse neljas valdkonnas:

- institutsionaalne lõimimise võimekus, mis mõõdab avaliku sektori asutustes sisserändajate osakaalu tööjõus;
- sisserännanute poliitiline osalus, mille lisamist lõimumise monitoorimisse peetakse raportis vajalikuks, kuna tegemist on väga olulise valdkonnaga. Raport esitab ettepaneku uurimismeetodite loomiseks poliitilise osaluse mõõtmiseks ning mõõdikute lisamist II sambasse tulevikus. Raport soovib näiteks mõõta sisserännanute osakaalu valitud ametikohtadel (poliitikute hulgas) kui ühte näitajat tulevastes monitooringutes.
- “lõimumise kliima” ehk sisserännanute subjektiivsed hinnangud oma lõimumisele Austria ühiskonda ning põliselanikkonna suhtumine sisserännanutesse ja lõimumisse. Selles valdkonnas soovitatakse mõõta ka ksenofoobiat ja vihakuritegusid.
- haridus, kus raport soovib kasutada suuri juba eksisteerivaid haridusuuringuid nagu PISA ja PIRLS.

Kuigi Austria lõimumise monitoorimisel kasutatakse mõnevõrra vähem mõõdikuid kui Saksamaal, on tegemist siiski üsna mitmekihilise mõõdikute süsteemiga. Samas, demograafiliste näitajate eristamine sotsiaalsete protsesside näitajatest loob selgema taustsüsteemi lõimumisprotsesside monitoorimiseks. Nii nagu Taanis on ka Austrias lõimumispoliitika puhul tähtsustatud avaliku sektori rolli töandjana sisserännanutele ja tööturule integreerumise eestvedajana.

## Kokkuvõte

---

Käesolev teemaleht esitas lühiülevaate Euroopa Liidu, OECD, Eesti ja valitud Euroopa riikide lõimumise mõõdikutest. Taustainfo koostamise eesmärgiks on tutvustada ja võrrelda Euroopa Liidus ja valitud liikmesriikides väljatöötatud mõõdikuid nendega, mida kasutab Eesti oma lõimumispoliitika mõõtmiseks. Võrreldes teemalehes esitatud riikide mõõdikuid omavahel võib välja tuua järgmised erisused:

- Taani mõõdikud on tihedalt seotud sisserände poliitikaga ning lõimumisportsessi tulemuslikkusele lisaks mõõdetakse ka tegevuste väljundeid (kohalike omavalitsuste lõimumistegevuste väljundeid ja nende tulemuslikkust).
- Saksamaa, kus mõõdikute arv ulatub 65-ni, mõõdab ka kuritegevuse statistikat osana lõimumisprotsessi hindamisel, mis paljudes riikides ei ole aga levinud praktika.
- Austria mõõdikud on jagatud kolme sambasse ning lõimumisprotsessi mõõdikutest eristatakse demograafilised näitajad nagu näiteks sisserände protsesside statistika ja naturalisatsiooniprotsessi statistika.
- Taanis ja Austrias pööratakse eritähelepanu avalikus sektoris toimuvale lõimumisprotsessile, mille tulemuslikkust mõõdetakse näiteks sisserännanute osakaaluga avaliku sektori töötajate hulgas.

Euroopa Liit ja OECD keskenduvad lõimumise mõõtmisel enamasti nn “kõvadele” lõimumisvaldkondadele nagu tööturg, haridussüsteem, tervis ja elamukorraldus. Liikmesriikide lõimumise mõõdikuid vaadeldes aga on näha, et tähelepanu pööratakse ka kultuurilisele lõimumisele nagu näiteks osalusele kodanikuühiskonnas, kontaktidele sisserännanute ja muu elanikkonna vahel, vastastikusele usaldusele ja usaldusele riigi vastu jne. On arusaadav, et EL ja OECD, kes soovivad oma mõõdikutega saavutada peamiselt liikmesriikide võrdluse ja mitte niivõrd hinnata lõimumisprotsessi tervikuna, eelistavad võrreldavaid statistilisi andmeid küsitlustulemustele ja kvalitatiivsetele uurimustele.

Lõpuks, võttes aluseks Euroopa Liidu, OECD ja vaadeldud kolme liikmesriigi mõõdikud saab teha järgmised ettepaneku Eesti lõimumiskava mõõdikute koostamiseks:

- kasutatavates mõõdikutes tuleks eristada omavahel riigis sündinuid, sisserännanuid ja uusimmigrante (vaata ka lõimumisvaldkonna siht- ja sidusrühmade karakteristikute taustainfo teemalehte). Nende sihtrühmade lõimumisvajadused ja

väljakutsed on erinevad ning sellest tulenevalt tuleb kujundada ka erinevad eesmärgid ja mõõdikud nende saavutamiseks;

- eritähelepanu alla tööturule integreerumise näitajates võiks võtta avaliku sektori kui tööandja ning mõõte põliselanikkonna ja sisserännanute osakaalu avaliku sektori töötajate hulgas;
- hariduse valdkonnas tuleks lisaks eesti keele õppe tulemuslikkusele mõõta ka üldist haridustasemete omandamist (põhiharidusest väljakukkujad põliselanike ja sisserännanute hulgas, kõrghariduse omandanute võrdlus) ning integreerida omavahel suurte haridusuuringute nagu PISA tulemused ja lõimumiskava mõõdikud;
- seni tähelepanuta olnud tervisenäitajad tuleks integreerida lõimumise mõõdikutesse.



## Kasutatud kirjandus

---

Brandt, Lisa & Fincke, Gunilla (2011). "Germany: Monitoring integration in a federal state," raamatus *Measuring and monitoring immigrant integration in Europe*, Rob Bijl & Arjen Verweij (Toim.). Amsterdam: The Netherlands Institute for Social Research

Eesti lõimumiskava 2008-2013. Saadaval: <http://www.kul.ee/index.php?path=0x2x1424x1432>

Hansen, Line Moller (2011). "Monitoring the integration process in Denmark," raamatus *Measuring and monitoring immigrant integration in Europe*, Rob Bijl & Arjen Verweij (Toim.). Amsterdam: The Netherlands Institute for Social Research

*Indicators of Immigrant Integration. A Pilot Study*. Eurostat Methodologies and Working Papers, 2011. Saadaval:  
[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product\\_details/publication?p\\_product\\_code=KS-RA-11-009](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-RA-11-009)

Kraler, Albert & Reichel, David (2011). "Monitoring integraton in Austria," raamatus *Measuring and monitoring immigrant integration in Europe*, Rob Bijl & Arjen Verweij (Toim.). Amsterdam: The Netherlands Institute for Social Research

*Settling In: OECD indicators on the integration of immigrants 2012*. Saadaval:  
[http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/settling-in-oecd-indicators-of-immigrant-integration-2012\\_9789264171534-en](http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/settling-in-oecd-indicators-of-immigrant-integration-2012_9789264171534-en)