

**TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL**

Sotsiaalteaduskond

Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Kristjan Kuusk

**RIIGI ROLL LIIKUMISHARRASTUSE EDENDAMISEL**

Magistritöö

Juhendaja: vanemteadur Veiko Lember, PhD

Tallinn 2014

Deklareerin, et käesolev magistritöö,  
mis on minu iseseisva töö tulemus,  
on esitatud Tallinna Tehnikaülikooli  
magistrikraadi taotlemiseks ja selle alusel  
ei ole varem taotletud akadeemilist kraadi.

*Autor Kristjan Kuusk*

“ ..... “ ..... 2014

Töö vastab kehtivatele nõuetele

*Juhendaja vanemteadur Veiko Lember*

“ ..... “ ..... 2014

Kaitsmisele lubatud “ ..... “ ..... 2014

Avaliku halduse magistritööde kaitsmiskomisjoni esimees  
Veiko Lember

## LÜHIÜLEVAADE

Järjest enam moderniseeruvast maailmas on inimeste igapäevane füüsiline koormus langenud allapoole füsioloogiliselt hädavajalikkude taset. Madal füüsiline aktiivsus on mitmete haiguste põhjustajaks, olles Maailma Terviseorganisatsiooni andmetel globaalse suremuse põhjuste edetabelis neljandal kohal. Riigi jaoks tähendab elanike madal füüsiline aktiivsus muuhulgas järjest kasvavaid tervishoiukulutusi ja madalama kvaliteediga tööjõudu. Seetõttu on oluline, et riik seaks liikumisharrastuse prioriteetseks valdkonnaks ning rakendaks vajalikke meetmeid suurendamiseks elanike liikumisharrastusega tegelemist.

Käesoleva magistritöö eesmärgiks on uurida, milliseid tegevusi on Eesti riik liikumisharrastuse edendamiseks kasutanud ning hinnata akadeemilisele kirjandusele tuginedes nende tegevuste otstarbekust. Magistritööga otsitakse vastust küsimusele, kas ja mil määral on liikumisharrastuse leviku muutus seotud valdkonnapoliitika kujundamise protsessidega.

Magistritööst järeldub, et riigi tegevused liikumisharrastuse edendamisel on mitmekülgsed ning vastavad üldjoontes akadeemilises kirjanduses soovitatule. Põhjused, miks aktiivse liikumisharrastusega tegeleb endiselt alla poole elanikkonnast, on peamiselt seotud poliitika rakendamisega. Peamiste probleemidena võib välja tuua alarahastatuse ning valdkonnaga tegelevate ametnike vähesuse. Kuigi magistritööst järeldub, et riigi jaoks ei ole liikumisharrastus prioriteetne valdkond, on liikumisharrastuse populaarsus siiski pidevalt kasvanud ning riigi rolli sellele trendile tekkimisel ei saa alahinnata.

Võtmemõisted: liikumisharrastus, poliitika, riigi tegevused, arengukava

## SISUKORD

SISSEJUHATUS .....	5
1. LIIKUMISHARRASTUS .....	7
1.1 Liikumisharrastuse olemus .....	7
1.2 Indiviidi tasand .....	8
1.3 Liikumisharrastuse poliitika kujundamine, elluviimine ja hindamine.....	10
2. LIIKUMISHARRASTUS EESTIS .....	16
2.1 Uurimismeetod.....	16
2.2 Eesti liikumisharrastuse poliitika kujundamine .....	17
2.3 Eesti liikumisharrastuse poliitika elluviimine.....	21
2.4 Eesti liikumisharrastuse poliitika hindamine .....	26
2.5 Peamised järeldused.....	27
2.6 Poliitikasoovitused.....	28
KOKKUVÕTE.....	31
SUMMARY .....	33
KASUTATUD KIRJANDUS .....	35
LISA 1. Intervjuude küsimused.....	39
LISA 2. Intervjuude andmed .....	40

## SISSEJUHATUS

Vähene või olematu liikumisharrastusega tegelemine on globaalse suremuse põhjuste edetabelis kõrgel neljandal kohal, olles ülemaailmselt igal aastal kuue protsendi surmade põhjustajaks. Lisaks enneaegsetele surmadele põhjustab ebapiisav füüsiline aktiivsus ka üldise tervisliku seisundi halvenemist ning suurendab oluliselt südame- ja veresoonkonna haiguste, diabeedi, vähi, kõrge vererõhu ja ülekaalulisuse teket. (WHO 2010, 10) Madal füüsiline aktiivsus ei too endaga kaasa probleeme ainult passiivse elustiili harrastajatele. Vähenenud töövõime, meditsiini asutuste suurenenud töökoormus ja toitjata jäänud lapsed on vaid mõned näited kogu ühiskonda mõjutavatest probleemidest. Konkreetselt numbritesse panduna läheb Inglismaal ja Šveitsis tehtud uuringute kohaselt füüsiliselt mitteaktiivne inimene riigile maksma 150-300 eurot aastas (WHO 2006, 7). Üha enam moderniseerivas ja mugandavas maailmas on vähene liikumisharrastus ja sellega seonduv muutumas järjest aktuaalsemaks temaks. Probleemi pidevalt kasvav ulatus ning mõju kogu ühiskonnale nõuab ka riigipoolsete sekkumismehhanismide ülevaatamist.

Eesti liikumisharrastuse küllaltki probleemne olukord võib tulla üllatusena. 2006 – 2010. aasta liikumisharrastuse arengukavas seati eesmärgiks kaasata 45% elanikkonnast regulaarsesse liikumisharrastusse. Paraku jäi see näitaja perioodi lõpuks soovitusel kaugemale – saavutatud näitaja oli 34,7%. Ka uue 2011 – 2014. aasta arengukava eesmärgiks seati 45% saavutamine. (Kultuuriministeerium 2010) Eesti Olümpiakomitee (EOK) poolt 2013. aasta sügisel korraldatud uuringust selgus, et 39% Eesti elanikest tegeleb liikumisharrastusega piisavalt. Kuigi näitaja on võrreldes eelmise arengukavaga 4,3% võrra kasvanud, siis ilmselt jääb seegi kord eesmärgiks seatud 45% saavutamata. Eriti murettekitav on aga samas uuringus välja toodud asjaolu, et liikumisharrastusega ei tegele üldse 32% eestlastest ja 40% mitte-eestlastest.<sup>1</sup>

Käesoleva magistritöö eesmärgiks on välja selgitada, milliseid tegevusi on riik liikumisharrastuse edendamiseks kasutanud ning hinnata akadeemilisele kirjandusele tuginedes

---

<sup>1</sup> Kätesaadav: <http://www.eok.ee/eok-uuring-liikumisharrastusega-tegeleb-piisavalt-39-eestimaalastest> (13. mai 2014)

nende tegevuste sihipärasust ja toimivust planeerimisel, elluviimisel ning hindamisel. Magistritöö uurimisküsimus on: "Kas ja mil määral on liikumisharrastuse leviku muutus seotud valdkonnapoliitika kujundamise protsessidega?"

Töö teoreetilises osas antakse ülevaade liikumisharrastuse olemusest ja teema mõistmiseks üliolulisest indiviidi tasandist. Teoreetilise osa teine pool keskendub liikumisharrastuse poliitikale. Poliitikat vaadeldakse nii planeerimise, elluviimise kui ka hindamise poole pealt. Kuna liikumisharrastus on väga lai mõiste ja teemat mõjutavate tegurite ring lai, siis piirdub töö riigi peamiste valdkonnapoliitiliste hoobade analüüsiga.

Empiirilises osas uuritakse Eesti liikumisharrastuse poliitika kujundamist, rakendamist ja hindamist. Empiiriline analüüs põhineb dokumendianalüüsil ning valdkonna ekspertidega tehtud intervjuudel. Poliitika kujundamist avatakse läbi valdkonda reguleerivate dokumentide ning rakendamist uuritakse liikumisharrastuse organisatsiooni ning liikumisharrastuse arengukavas esitatud tegevusvaldkondade kaudu.

Töö tulemusena pakutakse poliitikasoovituste näol välja võimalikud lahendused liikumisharrastuse populaarsuse suurendamiseks.

# 1. LIIKUMISHARRASTUS

## 1.1 Liikumisharrastuse olemus

Piir liikumisharrastuse ja spordi vahel on hägune. Liikumisharrastuse all mõistetakse mõõdukat füüsilist aktiivsust, millega tuleks tegeleda 30 minutit päevas enamikel päevadel nädalas (Eden *et al.* 2002, 208). Eeltoodud definitsioon on valdav enamikes liikumisharrastust kirjeldavates allikates. Kuigi liikumisharrastust ja sporti käsitletakse tihti sünonüümidena, ei saa nende vahele võrdusmärki panna. Spordi ja liikumisharrastuse vahel on mitmed olulised erinevused (Murphy, Waddington 1998, 196-197). Esiteks, kõige olulisem nendest on võistlusmoment, mis liikumisharrastuse puhul enamasti puudub. Spordi puhul ei ole võistlusmoment kriitilise tähtsusega mitte ainult tippspordis, järjest enam pööratakse sellele tähelepanu ka harrastajate tasemel. Teiseks, ja eelnevast lähtuvalt, toob see endaga kaasa suurema vigastusteohu ning vähendab spordi tervislikkuse elementi. Enamik tehtud uuringutest kinnitavad, et mõõdukas liikumisharrastus on tervisele märkimisväärselt kasulik: liikumisharrastus parandab muuhulgas südame-veresoonkonna talitlust, soodustab ainevahetust, aitab kontrollida kehakaalu, alandab vererõhku ning toimib antidepressandina (*Ibid.*). On oluline ära mainida, et suuremas osas uuringutest, milles kirjeldatakse spordi kasulikkust tervisele, peetakse spordi all tegelikult silmas liikumisharrastust.

Spordi ja liikumisharrastuse mõistete omavahelise suhte selgitamiseks sobib kõige paremini Robson'i ja McKenna (2008, 168) poolt välja käidu, mille kohaselt on liikumisharrastus laiem mõiste ning sport on üks liikumisharrastuse vorme.

Maailma Terviseorganisatsiooni (WHO) andmetel on ülekaalulisus krooniliseks probleemiks kõikjal maailmas, nii arenenud kui ka arenguriikides, nii laste kui ka täiskasvanute hulgas (WHO 2002a, 1). WHO 2002. aasta andmetel põhjustab füüsiline mitteaktiivsus igal aastal ligi kahe miljoni inimese surma. Lisaks sellele on vähene füüsiline aktiivsus umbes 10 – 16 protsendil

juhtudest rinna-, käär- ja pärasoole vähi põhjustajaks ning 22 protsendil juhtudest diabeedi põhjustajaks. (WHO 2002b, 61)

## 1.2 Indiviidi tasand

Analüüsimeks riigi meetmeid liikumisharrastuse edendamisel tuleb esmalt saada ülevaade indiviidi tasandist. Teadmata, mis motiveerib ning demotiveerib indiviidi liikumisharrastusega tegelema, on keeruline adekvaatselt hinnata ka kogu elanikkonna liikumisharrastuse suurendamiseks kavandatud meetmete sobivust. See on ka põhjuseks, miks indiviidi tasandit on käesolevas töös käsitletud eraldi alapeatükina. Kui poliitikaloogjad ei suuda indiviidi mõista, siis ei ole põhjendatud ka ootused, mille kohaselt tooks liikumisharrastuspoliitika endaga kaasa positiivseid muudatusi kogu ühiskonnas.

Kuigi liikumisharrastuse tõendatud positiivne mõju tervisele peaks motiveerima inimesi järjest enam antud valdkonnas aktiivsust üles näitama, siis reaalsuses see nii ei ole, pigem võib inimese eluea jooksul täheldada liikumisharrastuse rolli vähenemist (U.S. Department of Health and Human Services 1996, 11).

Indiviidi liikumisharrastust mõjutavad tegurid võib jagada kolmeks: psühholoogilised, sotsiaalsed ja keskkonnategurid (Stokols 1996, 283; Burton *et al.* 2009, 2). Psühholoogilised mõjurid on tegevusest saadav rahuldus, hoiakud liikumisharrastuse suhtes, ootused (paranenud välimus, vähenenud kehakaal, uued tutvused jne) ning takistused (kohustused töökoha ja perekonna ees, väsimus). Sotsiaalsetest teguritest võib välja tuua ühtekuuluvustunde ning nii lähedaste kui ka laiema ringi (näiteks treenerid, arstid) toetuse. Keskkonnateguritest on olulisemad ohutus, liikumisharrastust võimaldavate rajatiste kättesaadavus ning nende vaheline distants, asustustihedus, tänavate võrgustik, maakasutus ning liiklustihedus. Lisaks omavad olulist mõju ka sotsiaaldemograafilised tegurid nagu tervislik seisund, sugu ja indiviidi majanduslik olukord ning isikliku elu sündmused nagu abielu, laste sünd ja pensionile jäämine. Hylton'i ja Totten'i (2008, 53) liikumisharrastust mõjutavate tegurite nimekirjas on lisaks eeltoodule mainitud ka poliitiliseid mõjureid. Võib oletada, et indiviidi seisukohast on poliitilistel mõjuritel suurem roll kohalikul tasandil, kus üksikisikutel on liikumisharrastust puudutavate otsuste tegemisel suurem võimalus kaasa rääkida. Kuna kõikide soovidega ei ole võimalik arvestada (näiteks jooksurajale eelistati võrkpalliväljakut), siis võib kõrvalejäänutes



tekkida võõrandumine, protest ning solvumine, mis mõningatel juhtudel mõjub negatiivselt ka liikumisharrastuse populaarsusele.

Arenenud riikide elanikud toovad peamise liikumisharrastust takistava tegurina enamasti välja ajapuuduse (Reichert *et al.* 2007, 515-518). Väide, mille kohaselt ajapuudust takistava tegurina välja toovatel inimestel on tegelikult probleeme motivatsiooniga ja ajapuudus on ainult vabanduseks, ei pea aga viidatud ja Brasiilias tehtud uuringu kohaselt paika. Antud uuringus tuvastati seos töötundide ja liikumisharrastuse vahel. Ajapuudust takistava tegurina välja toonutel oli ka tegelikkuses vähem vaba aega liikumisharrastusega tegelemiseks kui neil, kes ajapuuduses takistust ei näinud.

Üks vähe uuritud, kuid oluline osa täiskasvanute spordiharrastuse kujunemisel on füüsiline aktiivsus noorukieas. Noorukieas (14-aastaselt) füüsiliselt aktiivsed noored on ka täiskasvanult kõrgema füüsilise aktiivsusega (Tammelin *et al.* 2003, 27). Selle Soomes läbi viidud uuringu kohaselt kandub koolivälisel ajal sportlikult aktiivsetel noortel füüsiliselt aktiivne elustiil üle täiskasvanuikka. Kõige kasulikud alad täiskasvanute füüsilise aktiivsuse seisukohast olid vastupidavusalad (suusatamine, jooksmine, orienteerumine), kergejõustikualad ning pallimängud, kuigi nende eelised teiste alade ees ei olnud suured (*Ibid.*).

Eeltoodud tegurite põhjal saab teha kaks olulist järeldust. Esiteks on indiviidi liikumisharrastust mõjutavad tegurid väga mitmekesised ning varieeruvad. Teise asjana võib esile tuua mitterahaliste tegurite suure osakaalu. Rocha (2010, 46) rõhutab samuti motiveerivate sekkumiste olulisust, seda eriti nende inimeste puhul, kelle senised kokkupuuted liikumisharrastusega on olnud minimaalsed või olematud. Antud artiklis oli selliseks sekkumiseks tervisekontroll, mille käigus informeeriti kontrollis osalenuid nende tervislikust seisundist ning neile edastati soovitused, mille abil oma tervislikku seisundit parandada. Samuti toob Rocha välja asjaolu, et mida tihedamini antud protseduuri (tervisekontrolli ja nõuandeid) korrati, seda paremad olid tulemused. Rocha (*Ibid.*, 51) järeldab, et motivatsiooni suurendavad meetmed on tõhus vahend füüsilise aktiivsuse tõstmiseks kui neid rakendada järjepidevalt pika aja jooksul. Veelgi lihtsam näide madalakululisest motivaatorist on Blamey *et al.* (1995, 289-290) korraldatud trepieksperiment, milles paigaldati liftide kõrval paiknevatele treppidele infosildid trepist käimise kasulikkuse kohta. Kui enne siltide paigaldamist kasutas treppe kaheksa protsenti inimestest, siis pärast siltide paigaldamist tõusis vastav näitaja kahekordseks. Pärast siltide eemaldamist langes taas ka trepikasutajate arv.

Kuigi liikumisharrastust uurivad autorid kirjeldavad liikumisharrastust ja sporti enamasti kahe erineva suurusena, ei pruugi tavainimese jaoks erinevused nii selged olla. Liikumisharrastusele fokuseeritud artiklid kirjeldavad sporti peamiselt tervist kahjustavas võtmes, rõhudes peamiselt spordiga kaasnevatele vigastustele. Robson ja McKenna (2008, 169) kinnitavad traumasid puudutavaid väiteid. Samuti toovad nad indiviidi seisukohast välja füüsiliselt mitteaktiivsete inimeste seas levinud arvamuse, mille kohaselt nähakse spordis ka sotsiaalse häbi ning alanduse allikat. Kuigi tervis ei ole spordivaldkonnas juhtivaks ideeks (Skille, Solbakken 2011, 200), ei tohiks siiski kõlama jääda lakooniline mõte, mille kohaselt on liikumisharrastus tervisele hea ja sport halb. Kuigi traumaohht on spordiga tegelemisel oluliselt suurem, ei saa mööda vaadata ka spordi positiivsetest mõjudest: paranevad nii kiiruse, võimsuse, jõu, vastupidavuse kui ka painduvuse näitajad (Robson, McKenna 2008, 169). Samuti ei saa kõrvale jätta võistkonnaaladega kaasnevat sotsiaalse kaasatuse tunnet (*Ibid.*, 169).

Indiviidi liikumisharrastust mõjutavad tegurid on äärmiselt varieeruvad ning valdkonna edendamisel ning kirjeldamisel ei saa neist ühtegi alahinnata. Samas ei oma kõik tegurid ka võrdset kaalu. Tegurite suur hulk ning erinev osakaal eesmärgi saavutamisel seavad liikumisharrastuse arendajad keerulisse olukorda, kuna ressursid on enamasti piiratud ning arendajad peavad otsustama, millistele teguritele enam panustada.

### **1.3 Liikumisharrastuse poliitika kujundamine, elluviimine ja hindamine**

Lääneriikidele on üldiselt iseloomulik, et valitsuse poliitika on huvigruppide poolsete nõudmiste ja survete tulemus. Huvigruppidele on teada, et pärast poliitika kujundamist viiakse see ka ellu ning selles etapis ei ole neil enam võimalik poliitikaloojaid mõjutada. Valitsuse poliitikate kujundamise eesmärgiks on põhjustada muutusi ühiskonnas. Poliitika elluviimisega kaotatakse või modifitseeritakse vanu ja luuakse uusi sekkumise meetodeid ja/või institutsioone. Uue poliitika kujundamise tulemusena võidakse taotleda senise süsteemi põhjalikku ümberkorraldamist. Samas võib uus poliitika tähendada ka olemasoleva täiendamist ning poliitika tulemuseks on minimaalsed muudatused. Hoolimata poliitikaga kaasnevate ümberkorralduste suurusest ja kaalust, on iga poliitika eelkõige põhjustatud vajadusest muuta olemasolevat korraldust. (Smith 1973, 198-200)

„Liikumisharrastuse poliitika määrab liikumisharrastuse prioriteetseks valdkonnaks, seab eesmärgid ning loob konkreetse plaani või tegevusraamistiku elanikkonna liikumisharrastuse taseme tõstmiseks. Liikumisharrastuse poliitika määratleb nii valitsus-, valitsusväliste- kui ka erasektori organisatsioonide tegevused liikumisharrastuse populariseerimisel, samuti määratletakse kaasatud partnerite vastutus.” (Bull *et al.* 2004, 95)

Kui eesmärgiks on terve elanikkonna liikumisharrastuste edendamine, siis tuleb seda ka meetmete valimisel arvestada. Üksikutele harrastajatele või gruppidele suunatud tegevused ei põhjustada ühiskonnas tervikuna väga suuri muudatusi. Valdkonnapoliitilised sekkumisvahendid on oma olemuselt loodud mõjutama suuri gruppe, mistõttu võib neile õigustatult seada ka kõrgemad lootused. (Sallis *et al.* 1998, 379) Paraku ei suuda poliitika alati suuri ootusi õigustada. Praktikas võib poliitika kujundamine osutada ebaratsionaalseks, pragmaatiliseks ja laialivalguvaks ning protsessi võivad tugevalt mõjutada erasektori huvid (Bramham 2008, 11).

Kogu elanikkonna liikumisharrastuse taseme tõstmisel omavad avaliku sektori organisatsioonid kriitilist tähtsust, kuivõrd neil on võtmeroll liikumisharrastust edendavate poliitikate algatamisel, koordineerimisel ja rakendamisel, et parendada liikumisharrastuse keskkonda ning suurendada elanikkonna võimalusi liikumisharrastusega tegelemisel (Bauman, Bellew 1999 viidatud Bull *et al.* 2004, 93).

Liikumisharrastuse edendamiseks peavad poliitikaloojad mõistma psühholoogiliste-, sotsiaalsete-, sotsiaaldemograafiliste-, piirkondlike ning keskkonnategurite koosmõju liikumisharrastusele (McGinnis *et al.* 2002, 81-83). Erinevate tegurite puhul on vajalik ka nende olulisuse mõistmine. Kuigi paljud tegurid omavad mõju liikumisharrastuse populaarsusele, ei ole nende mõju siiski võrdne. Efektive liikumisharrastuse poliitika kujundamiseks on vajalik tuvastada suuremat tähtsust omavad tegurid. See võimaldab välja tuua prioriteetsed valdkonnad, millele tuleb keskenduda esmajärjekorras. (Burton *et al.* 2009, 9) Ka Reichert *et al.* (2007, 515) kinnitab eeltoodud väidet, toonitades seejuures oluliste mõjutajate leidmiseks tehtavate uuringute tähtsust, kuna uuringute tulemused aitavad efektiivsemalt sekkuda liikumisharrastuse arendamisse. Hoolimata sellest, et suurima mõjuga tegurite tuvastamine on liikumisharrastuse jaoks kriitilise tähtsusega, ei pruugi tegurite leidmine ja neile keskendumine ikkagi soovitud tulemuseni viia. Oht peitub vähemoluliste tegurite ignoreerimises. On vähetõenäoline, et ainult suuremate probleemidega võitlemine viiks elanikkonna liikumisharrastusega tegelemise soovitud tasemeni. Olulisemale keskendumine ei tähenda, et vähemolulise võiks kõrvale heita. (*Ibid.*, 2007, 519)

Paljude liikumisharrastust edendavate poliitikate probleemiks on järjepidevuse ja selguse puudumine seatud eesmärkides. Probleem on ühine nii liikumisharrastuse kui ka spordi arendamisel. Antud valdkonda puudutavate poliitikate eesmärgid on enamasti liialt ambitsioonikad, ebaselged, laialivalguvad ning neis puudub järjepidevus. Eesmärkide seadmisel on takistuseks nõrgalt uuritud ning ebamäärane taustinfo. Üheks põhjuseks, miks kaheldava väärtusega eesmärgid seatakse, on nende lihtne saavutatavus. (Bloyce, Smith 2009, 17)

Millised etapid peaksid olema läbitud, et liikumisharrastust suunavalt poliitikalt võiks edukaid tulemusi oodata? Bull ja kolleegid (2004, 95-96) toovad välja tegevused, mis on eduka poliitika loomisel vältimatud:

- koostöö huvigruppidega;
- mitmekülgse tegevusstrateegia loomine (jõudmaks erinevate sihtgruppide ni);
- koostöö erinevate tasanditega (kohaliku-, regionaalse- ja riigitasandiga);
- koostöö mitmete osapooltega (nii riigi kui ka erasektori partneritega);
- liikumisharrastuse poliitika integreerimine teiste seotud poliitikatega (näiteks tervise-, transpordi- ja keskkonnapoliitikaga);
- poliitika rakendamiseks toetuse ning ressursside leidmine;
- poliitikale identiteedi loomine (logo, moto, kõneisik);
- ajakava loomine, mille jooksul poliitikat ellu viiakse;
- plaan ja ressursid poliitika rakendamise hindamiseks;
- füüsilise aktiivsuse mõõtmiseks ja hindamiseks järelevalve või seiremeetmete väljatöötamine.

Antud ideaalmudeli järgimine on keeruline ja aeganõudev, mistõttu peavad poliitikaloojad olema äärmiselt kannatlikud ja põhjalikud. Praktikas võib olla väga ahvatlev mõni samm vahele jätta. (Miller, Rudnick 2009, 7) Kõik eelpool loetletud tegevused rõhutavad rohkemal või vähemal määral koostöö tähtsust. Tulenevalt liikumisharrastuse mitmekülgsest olemusest on see ka loomulik. Paraku on koostöö üks sammudest, mille arvelt poliitikaloojad võivad proovida aega kokku hoida. Näiteks suhtlemisel teadlastega on paljude poliitikaloojate jaoks probleemiks teadlaste liialt spetsiifiline keelekasutus (McCann 2006, 271). Selleks, et teadlaste poolt tehtud ettepanekud ka reaalse rakenduse leiaks, ei piisa ainult põhjalikust uurimustööst – vähemalt sama oluline on ka kogutud teabe poliitikaloojate jaoks arusaadavaks muutmise (Ibid., 267). McCann (2006, 270) väidab, et teadlased võivad poliitikaloome protsessis algusest lõpuni edukalt osaleda.

Tihe koostöö aitab tuvastada potentsiaalseid kitsaskohti. Ühtlasi saavad osapooled teineteise seisukohtadest parema ülevaate. Loomulikult ei peaks poliitikaloojate konstruktiivne koostöö piirduma ainult teadustöö esindajatega. Ideaalis peaks kirjeldatud näide laienema kõigile osapooltele. Reaalsuses tuleb siiski arvestada, et osapoolte paljususe tõttu ei ole see alati võimalik.

Liikumisharrastuse poliitika tulemuslikkus sõltub sellest, kui edukalt suudetakse poliitika ellu viia (Salvesen *et al.* 2008, 280). Kui poliitika elluviimise osa on nõrk, ei suuda ka kõige ideaalsemalt kujundatud poliitika soovitud muudatusi kaasa tuua. Riigiasutuste puhul sõltub edukas elluviimine mitmetest faktoritest nagu näiteks asutuste pühendumusest, suutlikkusest ja ressurssidest. Pühendumus viitab riigiasutuse valmidusele ning suutlikkus võimekusele poliitikaid ellu viia. Kuigi enamasti määrab rahastamine ära, milliseid projekte on võimalik ellu viia ja milliseid mitte, siis liikumisharrastusele pühendunud asutused proovivad ka ilma piisava rahastuseta leida mooduseid, kuidas valdkonda edendada. Näiteks kasutada maanteede renoveerimist ka liikumisharrastuseks sobivate kergliiklusteede rajamiseks. Asutuse suutlikkust hinnatakse poliitika elluviimise tarbeks kasutada oleva resurssi ja teadmiste hulga järgi. Poliitika elluviija pühendumus ja suutlikkus on kaks peamist poliitika tulemuslikkust mõjutavat muutajat. (*Ibid.*, 280-283)

Lisaks eelmises lõigus kirjeldatud muutujatele on nii poliitika kujundamise kui elluviimise seisukohalt oluline riigiasutuste vaheliste tegevuste koordineerimine. Koordineerimine on eriti tähtis nende poliitikate puhul, mis peavad täitma mitmeid eesmärke. Ühe poliitika erinevad eesmärgid tähendavad ühtlasi ka seda, et poliitikat ellu viivate asutuste eesmärgid on erinevad ning mõnikord isegi vastuolulised. Samuti võib probleeme tekitada poliitika seisukohast domineeriva asutuse autonoomia vähenemine. (*Ibid.*, 281) Seetõttu peab olema selgelt määratletud, milliste ülesannete eest üks või teine osapool vastutab. See nõuab nii kujundamise kui elluviimise etapis tugevaid valitsusepoolseid eestvedajaid ning käsukorrapoliitikat. (Bull *et al.* 2004, 101)

Liikumisharrastust edendavate osapoolte ring on lai. Tervisesektori ülesandeks on liikumisharrastuse tervislikkuse propageerimine, samuti meditsiinilist nõustamist puudutavad küsimused ning osaliselt ka hinnangu andmiseks vajalike mõõdikute väljatöötamine. Oma osa liikumisharrastuse kujundamisel ja elluviimisel on keskkonna-, transpordi-, pedagoogika- ja linnaplaneerimise sektoril. Lisaks tuleb arvestada ka erasektori ning huvigruppide seisukohtadega. (*Ibid.*) Transpordisüsteemi, linnaplaneerimise ja ka kohaliku omavalitsuse

esindajate olulisust tegevuste planeerimisel kinnitavad ka teised allikad. Kõigi protsessis osalejate otseseks eesmärgiks ei saagi olla liikumisharrastuse kasv, nii mõnegi partneri ülesandeks jääb toetavate ülesannete täitmine. Näiteks transpordiorganisatsioonide ülesandeks on vähendada autoga liiklemist ja propageerida kõndimist või jalgrattaga sõitmist. Kohalikud omavalitsused saavad anda oma panuse liikumissõbralikuma keskkonna loomisse. (Sallis *et al.* 1998, 389)

Hindamise eesmärgiks on ülevaate saamine kasutatud meetmete tulemuslikkusest. Hindamine peab andma vastuse küsimusele, kas soovitud muutused on toimunud. Ideaalis hinnatakse muutusi mõõdikute abil. Võimaluse korral mõõdetakse muudetavat suurust enne ja pärast meetmete rakendamist ning vajadusel toimunud arengute hindamiseks ka protsessi käigus (monitooring). Tulemuste püsivuse hindamiseks viiakse mõõtmine läbi ka teatud aja möödudes. Juhul kui muutused on toimunud, on tähtis välja selgitada, kas poliitikameetmete ja muutuste vahel on olemas kausaalne seos või tuleb põhjuseid otsida mujalt. Hindamise teoreetiliselt lihtne olemus on siiski petlik. Kaks suurimat probleemi on hindamiseks sobivate indikaatorite leidmine ning rakendatud meetmete ja tulemuste vahel põhjusliku seose tõestamine. (Long 2008, 250-251)

WHO (2008, 13-24) poolt välja töötatud meetmete rakendamise monitooringu ja hindamise raamistikus on kirjeldatud mitmeid olulisi indikaatoreid, milledest ei saa liikumisharrastuse hindamisel mööda vaadata. Riiklikul tasandil on esimeseks kriteeriumiks liikumisharrastust reguleeriva seadusandluse olemasolu. Samuti on riiklikul tasandil oluline pädeva nõuandva organisatsiooni olemasolu, millel oleks reaalne võimekus poliitikaloojaid mõjutada. Teistest riigi tasemel liikumisharrastuse olukorrast infot andvatest indikaatoritest võib välja tuua inimeste arvu, kelle põhitööks antud valdkonna eest vastutavas ministeeriumis on liikumisharrastusega seotud küsimused, riiklike liikumisharrastuse juhiste olemasolu ning protsent sihtgrupist, kelleni antud juhised ka realselt on jõudnud ning planeeritud tegevuste elluviimiseks selge ja jätkusuutliku eelarve olemasolu.

Makrotasandi ehk kogu elanikkonda puudutaval hindamisel tuleb arvestada mitmete asjaoludega. Poliitikameetmete hindamine peab toimuma pidevalt. See võib osutada keeruliseks, kuna poliitikameetme rakendamise eelne ja järgne info ei ole alati kättesaadav. Pidev hindamine aitab tuvastada meetmeid, mis algselt olid efektiivsed, kuid on aja jooksul oma mõju kaotanud. Avalikus sektoris ei saa kõrvale jätta ka meetmete rakendamise hinda. Kuluefektiivsusel võib olla erinevate meetmete vahel valiku tegemisel määrav tähtsus. Ideaalis võiks kõikide poliitiliste meetmete aluseks olla teaduslikult tõestatud teadmine. Paraku võtab erinevate meetmete

teaduslik efektiivsuse või ebaefektiivsuse tuvastamine aega, samas kui järjest kasvav füüsiline passiivsus nõuab kohest reageerimist. Poliitikud peavad meetmete valimisel leidma tasakaalu olemasoleva teadusliku teadmise ning elanikkonna vajaduste vahel. (Brownson *et al.* 1997, 738)

Poliitikat ei hinnata ainult muudatuste järgi, mida poliitika rakendamine on endaga kaasa toonud. Selleks, et tuvastada põhjused, miks mõned meetmed on efektiivsed ja teised ebaefektiivsed, on vajalik hinnata ka poliitikaloome protsessi (Sallis *et al.* 1998, 393). Protsessi hindamiseks on mitmeid mooduseid. Kõige levinumaks võimaluseks on hinnata, millisel määral vastas tegelik poliitika rakendamine planeeritule ehk kas reaalselt tehti seda, mida teoreetiliselt planeeriti. Meetmete laiapinnalisusest ülevaate saamiseks hinnatakse huvigruppide kaasatuse taset. Kaasatuse näitajad on: kohtumiste arv meetmete väljatöötamise ajal, osalenud esindajate positsioon organisatsioonis, kohtumiste osalusprotsent, tehtud ettepanekutega arvestamise protsent. (*Ibid.*, 393)

On veel üks võimalus poliitika efektiivsuse hindamiseks. Selleks on meetmete rakendamise hindamine, mille käigus jälgitakse, kuidas pärast uuringute ja arendamise faasi hakatakse poliitikat ellu viima. Rakendamise korrektne ja põhjalik dokumenteerimine julgustaks ning lihtsustaks oluliselt efektiivseks osutunud meetmete levitamist. Kuna liikumisharrastus ja tervishoid on omavahel väga tihedalt seotud, on korrektne rakendamise hindamine vajalik mõlemale osapooltele. See julgustaks tervishoiuorganisatsioone senisest enam efektiivsete meetmete levikule kaasa aitama ning poliitkaloojate jaoks suurendaks see poliitika kandepinda ja seeläbi ka tulemuslikkust. (Oldenburg, Glanz 2008, 314) Kogu elanikkonna tasemel tehtud hindamine võimaldab koguda tugevaid tõendeid, mille abil õigustada edasisi sekkumisi (Sallis *et al.* 1998, 393).

Liikumisharrastuse poliitika hindamine on äärmiselt mitmekülgne, keeruline ning vältimatu protsess. Hindamine peab toimuma nii elanikkonna kui ka indiviidi tasemel. Mõned hindamismeetodid annavad otsest ja üheselt mõistetavat tagasisidet, teiste puhul peab arvestama mitmete muude teguritega, mis võivad tulemusi moonutada. (Burton *et al.* 2009, 2)

Nagu antud alapeatükist selgus, omavad nii kujundamine, elluviimine kui ka hindamine poliitika tulemuslikkuse seisukohast kriitilist tähtsust. Seejuures ei saa väita, et üks oleks olulisem kui teine – hästi kujundatud poliitika on kasutu, kui seda ei suudeta ellu viia, samas võib vigase poliitika edukas rakendamine tuua endaga kaasa rohkem kahju kui kasu. Selleks, et poliitika kujundamine ja elluviimine oleksid edukad, peab poliitikatsükklisse kuuluma ka hindamine.

## **2. LIIKUMISHARRASTUS EESTIS**

Magistritöö empiirilises osas analüüsitakse liikumisharrastuse olukorda Eestis. Esmalt tutvustatakse töös kasutatud uurimismeetodeid, seejärel antakse ülevaade liikumisharrastuse poliitika kujundamisest, elluviimisest ning hindamisest. Empiiriline osa võetakse kokku järelduste ja poliitikasoovitustega.

### **2.1 Uurimismeetod**

Uurimisprobleemi lahendamiseks kasutatakse kvalitatiivseid uurimismeetodeid, täpsemalt intervjuusid ja dokumendianalüüsi. Intervjuude eeliseks on intervjueeritavate seisukohtadest, teadmistest, arvamustest, soovidest, tunnetest ja suhtumistest põhjaliku ülevaate saamine (May 2001, 120-121). Dokumendianalüüs võimaldab tuvastada edasist uurimist vajavaid teemasid ning tõendada uurija ettekujutust teemat puudutavate tegevuste, muutuste ning mõjude osas (Taschereau 1998, 35-36).

Käesoleva töö raames kasutatakse dokumendianalüüsi ja poolstruktureeritud intervjuusid Eesti liikumisharrastuse olukorrast ülevaate saamiseks ning valdkonna edendamiseks kasutatavate meetmete ja tegevuste hindamiseks. Kuigi riiklikul tasemel reguleerivad liikumisharrastust rohkemal või vähemal määral mitmed dokumendid, siis analüüsimiseks valiti välja Spordiseadus, Eesti Spordi Harta ning liikumisharrastuse arengukavad. Analüüsitavate dokumentide valikul oli määravaks nii akadeemilise kirjanduse kui intervjuude põhjal kogutud teave, mille alusel selgitati välja dokumendid, mis mõjutavad (või peaksid mõjutama) valdkonda kõige rohkem. Intervjuud aitavad tuvastada põhjuseid, miks liikumisharrastusega tegelemine ei ole saavutanud soovitud mõõtmeid ning millised võiksid olla võimalikud lahendused olukorra parendamiseks. Intervjueeritavatele esitatud küsimused on ära toodud lisas nr 1. Kuna liikumisharrastust potentsiaalselt mõjutavate tegurite ring on lai, siis kasutati etteantud küsimusi pigem teemade avamiseks ning lisaks antud küsimustele kasutati intervjuude käigus ka mitmeid



täpsustavaid küsimusi. Intervjuude andmed on leitavad lisast nr 2. Selleks, et vajadusel konkreetse asutuse seisukohti välja tuua, on intervjuude eristamiseks kasutatud tähti (A, B, C jne), mis on samuti esitatud lisas nr 2. Kõik lisas nr 2 kirjeldatud intervjuud viidi näost näkku vestlusena läbi töö autori poolt vahemikus 28. märts 2014 – 10. aprill 2014.

## **2.2 Eesti liikumisharrastuse poliitika kujundamine**

Nagu töö teooriaosas kirjeldatud, on piir spordi ja liikumisharrastuse vahel küllaltki hägune. See avaldus ka Eesti juhtumi kirjeldamisel. Osad intervjuueeritavad leidsid, et sporti ja liikumisharrastust tuleks kujundada eraldi, kuna spordi ja liikumisharrastuse eesmärgid on erinevad (Intervjuu B). Valdkond koosneb kolmest eraldiseisvast osast: professionaalne sport, harrastussport ja liikumisharrastus (Intervjuu E). Kõik ülejäänud intervjuueeritavad eelistasid koos käsitlemist, kuna üks soodustab teist ning teinekord on ka liikumisharrastuse puhul muidu spordile iseloomulik võistlusmoment vajalik. Arengukavade asemel edaspidi valdkonda suunavas arengustrateegias „Eesti Sport 2020” on esindatud nii liikumisharrastus kui ka sport, kuid nendega tegelevad erinevad töögrupid (Intervjuu E).

Üleriigilised valdkonnaspetsiifilised dokumendid jätavad liikumisharrastuse poliitika kujundamiseks küllaltki vabad käed. Antud taseme dokumentidest saab välja tuua kaks – Eesti Spordi Harta ning Spordiseaduse. Harta kujutab endast spordiliikumise kui terviksüsteemi struktuuri, funktsioneerimise ja arenemise põhimõtete kogumit, mis on Eesti spordipoliitika aluseks. Harta on kõigile spordis osalejatele järgimiseks ning valitsusorganeile soovituslik.<sup>2</sup> Spordiseadus sätestab spordi korraldamise üldised organisatsioonilised ja õiguslikud alused, sportlase ja treeneri õigused ja kohustused, olümpiavõitja riikliku toetuse taotlemise ja määramise alused, spordi finantseerimise alused ning spordiürituste korraldamise nõuded ja vastutuse nõuete rikkumise eest.<sup>3</sup> Nii Eesti Spordi Harta kui ka Spordiseadus on riiklikul tasandil vastuvõetud dokumendid. Paraku on mõlema dokumendi puhul probleemiks asjaolu, et nende koostamisel on osalenud ainult kitsas ring inimesi (Lusmägi 2013, 57). Liikumisharrastusele on antud dokumentides pööratud minimaalset tähelepanu. Ka EOK-ga tehtud intervjuust selgus, et olemasolev seadusandlus ei ole liikumisharrastuse seisukohast piisav.

---

<sup>2</sup> Eesti Spordi Harta, 2002

<sup>3</sup> Spordiseadus (RT I 2005, 22, 148) § 1 lõige 1.

Eestis on peamiseks liikumisharrastust suunavaks dokumendiks liikumisharrastuse arengukava. Arengukava võib pidada liikumisharrastuse poliitikakujundamise protsessi tulemuseks. Esimene liikumisharrastuse arengukava koostati aastateks 2006 – 2010. Esimese liikumisharrastuse arengukava väljatöötamist alustati olukorras, kus piisavat regulaarset füüsilist koormust sai vaid kolmandik meestest, neljandik naistest ja pool õppivast noorsoost ning kasvutendentsi märgata ei olnud. Võrdlusena võib tuua Skandinaavia ja Kesk-Euroopa maad, kus aktiivseid harrastajaid on 60-70% elanikkonnast. (Kultuuriministeerium 2005) Samuti oli valdkonna edendamiseks vajalike spetsialistide ettevalmistussüsteem nõrk. Kättesaadavate lähiliikumispaiakade võrk vajab väljaarendamist. Kõikides asulates polnud spordi- ja mänguväljakuid, mis paikneksid lastele ja nende vanematele võimalikult kodu või kooli lähedal. (Sotsiaalministeerium 2008)

Võib väita, et liikumisharrastuse jaoks spetsiaalse arengukava loomise näol oli tegu sundkäiguga, mille tegemist ei saanud enam edasi lükata. Elanikkonna üleüldine madal füüsiline aktiivsus on probleem, mille ignoreerimist ei saa ükski riik endale lubada, kuna tagajärjed on palju tõsisemad ja laialdasemad kui esmapilgul võiks arvata. Arengukava koostamisel lähtuti põhimõttest kaasata Eesti elanikkond senisest ulatuslikumalt korrapärasesse liikumisharrastusse. Rõhutamaks liikumisharrastuse jätkuvat tähtsust ning vajadust kaasata liikumisharrastusse üha uusi inimesi, valmis Kultuuriministeeriumi juhtimisel ka teine liikumisharrastuse arengukava aastateks 2011 – 2014.<sup>4</sup> Liikumisharrastuse riiklik arengukava 2006-2010 oli seejuures üks esimesi selle valdkonna dokumente, mis Euroopa Liidus riiklikul tasemel vastu võeti (Lusmägi 2013, 47). Esimese arengukava koostamisel võeti aluseks 2005. aasta kevadel Eesti Sporditeabe Sihtasutuse ja Tallinna Ülikooli vahendusel valminud liikumisharrastuse kontseptsiooni kava, mille põhjal koostati arengukava algvariant. Järgnes ekspertrühmade ühine mõttetöö, mille tulemusena valmis esimene liikumisharrastuse arengukava. (Kultuuriministeerium 2005) Intervjuust EOK-ga selgus, et teise arengukava koostamiseks viidi läbi kümme fookusgrupi intervjuud, kus osales kokku üle 100 inimese erinevatest spordiorganisatsioonidest. Intervjuudega selgitati välja huvigruppide ootused liikumisharrastuse eesmärkide ja tegevusvaldkondade kohta aastateks 2011-2014. Käesoleva töö raames tehtud intervjuude põhjal esines erinevate osapoolte kaasamise osas nii positiivseid kui ka negatiivseid arvamusi. Negatiivsemalt olid meelestatud need huvigrupid, kes on igapäevaselt seotud reaalsete liikumisharrastuse tegevustega. Samas ei väitnud keegi kaasatutest, et nende ettepanekutega üldse ei arvestatud. Kokkuvõtvalt võib antud arengukavade koostamisega seotud kaasamisprotsessi positiivselt hinnata. Ka Riigikantselei on rõhutanud, et

---

<sup>4</sup> Kättesaadav: <http://www.kul.ee/index.php?path=0x360x960x1800> (13. mai 2014)

spetsialistide ulatusliku kaasamisega loodi hea eeskuju teiste valdkondade dokumentide koostamiseks (Lusmägi 2013, 57).

Lisaks üleriigilisele liikumisharrastuse arengukavale on mõned omavalitsused näinud vastava valdkonna arengukava järele vajadust ka kohalikul tasandil. Seda eelkõige suuremates omavalitsusüksustes. Näidetena võib tuua Viimsi ja Rae valla. Viimsi valla vastava dokumendi loomise tingis valla liikumisharrastuse ja spordialase tegevuse kasv sellise mahuni, mis vajab omaette arengukava, et kõige üldisemates küsimustes ette näha valla liikumisharrastuse ja spordi arengusuundi (Viimsi vald 2008). Rae valla vastav arengukava on hetkel veel töös. Rae valla põhjused spetsiaalse arengukava loomiseks on Viimsi vallaga analoogsed. Elanikkonna kiire juurdekasvu tõttu ei olnud olemasolevad spordi- ja liikumisharrastuse objektid enam piisavad, et pakkuda kvaliteetset ja kättesaadavat teenust (Intervjuu A). Kuna Viimsi ja Rae valla näol on tegemist Eesti kahe suurima rahvaarvuga vallaga (Tiit, Servinski 2013, 8), on nendes valdades liikumisharrastuse valdkonna maht selline, mis vajab tegevuste koordineerimiseks eraldi arengukava. Intervjuudest kohalike omavalitsuste esindajatega selgus, et riiklikust arengukavast omavalitsuse tasandi arengukava loomisel eriti ei lähtunud. Eelkõige olid aluseks kohalikud võimalused ja vajadused. Arengukava abil on võimalik valitsemisajaks seada konkreetset eesmärgid, mille poole liikuda. Kohalike arengukavade koostajad rõhutasid liikumisharrastuse eesmärkide dokumendi tasemel fikseerimise vajalikkust, kuna see aitab tegevustesse tuua järjepidevust ja selgust. Ka riigi tasandil (intervjuu D) ollakse seisukohal, et kohalikud omavalitsused ei peakski enda arengukava loomisel riiklikku arengukava ülemäära jälgima. Riiklikku arengukava võidakse kasutada informatsiooni ja teadmiste saamiseks.

Üldjoontes võib intervjuueeritavate arvates Eesti liikumisharrastuse poliitika kujundamist pidada õnnestunuks. Fookusintervjuude abil selgitati välja enim tähelepanu nõudvad valdkonnad ning loodi mitmekülgne tegevusplaan, mille abil jõuda võimalikult laia sihtgrupini. Kuigi intervjuude põhjal esines kaasamisprotsessi suhtes ka kriitikat, võib ka seda poliitikakujundamise osa pidada edukaks. On mõisteta, et kõikide huvigruppide ettepanekutega ei ole võimalik arvestada. Samuti on positiivne omavalitsuste initsiatiiv kohaliku tasandi liikumisharrastuse kujundamisel.

Intervjuudest selgus, et indiviidi mitmekülgsetele ootustele vastavat poliitikat on antud valdkonnas äärmiselt keeruline kujundada. Senisest enam tuleks arvestada psühholoogiliste ja sotsiaalsete teguritega. Näiteks leida mooduseid, mille abil tööandjaid tahaksid senisest enam töötajate liikumisharrastusse panustada. Seeläbi saaks vähendada nii väsimuse kui ka tööga seotud kohustuste pärssivat mõju liikumisharrastusele. Keskkonnategurite osas on olemasolev

poliitika olnud edukas: kergliiklusteede näol on loodud ohutu ja kättesaadav rajatiste võrgustik. Sama eesmärki aitavad täita ka Riigimetsa Majandamise Keskuse loodus- ja matkarajad. Sotsiaaldemograafiliste tegurite osas võib väita, et olemasolev poliitika on suunatud pigem noortele. Näiteks on kuni 19-aastastele noorsportlastele tagatud tasuta tervisekontroll (Kultuuriministeerium 2010). Intervjuudega ei tuvastatud poliitiliste mõjurite otsest mõju indiviidi liikumisharrastusele. Pigem võib väita vastupidist – aktivistidest individid suudavad ja tahavad vähemalt kohalikul tasandil jõuliselt poliitika kujundamises ja elluviimises osaleda (Intervjuu A).

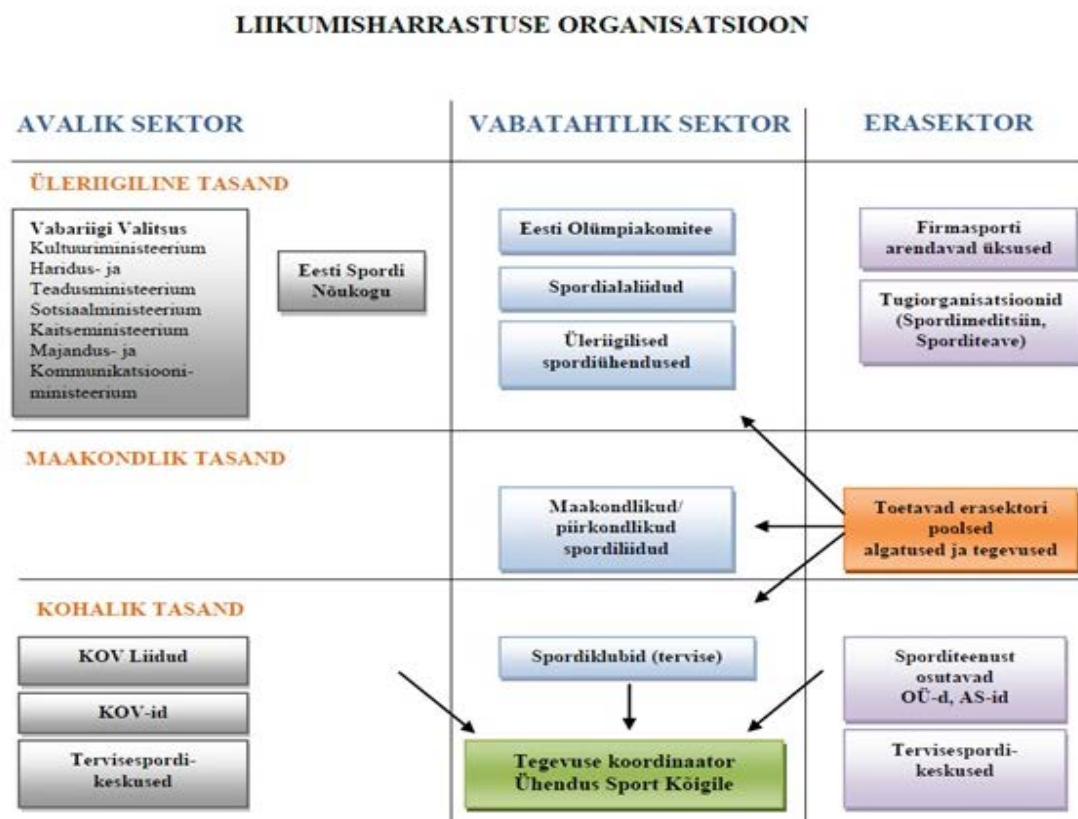
Intervjuudega kerkis seoses poliitika kujundamise eesmärgiga esile üks põhimõtteline küsimus. Täna sel päeval kujundatakse liikumisharrastuse poliitikat eesmärgiga tõsta elanikkonnas aktiivsete harrastajate osakaalu. Intervjueeritavad olid üksmeelselt nõus, et tõsised harrastajad ei vaja riigipoolset tuge ning tegeleksid liikumisega ka siis kui riik neid ei toetaks. Pigem peaks poliitika kujundamisel seadma eesmärgiks passiivsete inimeste osakaalu vähendamise. Kuigi esmapilgul võib tunduda, et eesmärgi ümbersõnastamisega ei kaasne sisulisi muudatusi, aitaks see hoida poliitikakujundajate fookust inimestel, kelle seas liikumisharrastuse kujundamiseks on riigipoolne panus määrav. Vaadeldes hetkel kehtivas liikumisharrastuse arengukavas kirjeldatud tegevusvaldkondi, siis on töö teoreetilisele osale tuginedes küsitav, kas liikumispaikade ja eriti liikumisharrastuse ürituste arendamine peaksid passiivse inimese seisukohalt olema primaarseteks vahenditeks. Avalike liikumispaikade puhul võib mängu tulla töö esimeses osas mainitud sotsiaalse häbi tegur, mille tõttu ei pruugi ka heatasemeline liikumispaikade võrgustik harrastajate arvu soovitud tasemeni viia. Nii intervjuud kui ka akadeemiline kirjandus viitasid sellele, et passiivse inimese jaoks on tähtsamad motiveerivad meetmed ning on vähetõenäoline, et nad läheksid esimese asjana ennast mõnele liikumisüritusele proovile panema. Meetmete motiveeriva mõju suurust võibki pidada peamiseks harrastajatele ja mitteharrastajatele suunatud meetmete eristajaks. Intervjuude põhjal võib väita, et mitteharrastajatele suunatud tegevuste peamiseks eesmärgiks on liikumisharrastajate arvu suurendamine ning olemasolevatele harrastajatele suunatud tegevused peaksid eelkõige tõstma harrastuse kvaliteeti.

Eelmise lõigu mõttekäiku kinnitab paraku ka tänane Eesti liikumisharrastuse olukord. Intervjuudest selgus, et liikumispaikade- ja ürituste seis on hea. Suured liikumisharrastuse üritused on piisavalt tugevad, et saavad hakkama ka riigi toetuseta (Intervjuu B) ning liikumispaikade seis on selline, et suuri investeeringuid ei ole enam vajalik teha (Intervjuu D). Sellele vaatamata on aktiivsete harrastajate osakaal endiselt allpool soovitud taset. Selleks, et

kaasata passiivsed inimesed aktiivsesse liikumisharrastusse, on vajalik mitmekülgne lähenemine. Ühtemoodi ei saa läheneda lastele, täiskasvanutele, meestele, naistele või erinevatele etnilistele gruppidele. Tallinnas rakendatavad meetmed ei pruugi Ida-Virumaal toimida (Intervjuu D). Päeva pealt on võimatu muutusi saavutada, see on aastakümneid kestev protsess (Intervjuu B). Kohaliku omavalitsuse seisukohast on vajalik suurendada kogukonna tunnet, mille läbi tõuseks huvi koos tegemise vastu. Ühe võimalusena toodi välja valdade mängud. (Intervjuu A).

## 2.3 Eesti liikumisharrastuse poliitika elluviimine

Liikumisharrastuse poliitika elluviimine on institutsiooniliselt jagatud mitme ametkonna vahel (Kultuuriministeerium 2010). Liikumisharrastuse organisatsioonid jagunevad avaliku-, vabatahtliku- ja erasektori vahel. Samuti eristatakse üleriigilist-, maakondlikku- ja kohaliku tasandit (vt joonis 1).



Allikas: Liikumisharrastuse arengukava 2011-2014, Lisa 1. Korrigeeritud intervjuu D põhjal.

Joonis 1. Liikumisharrastuse organisatsioon Eestis

Liikumisharrastuse mitmekülgne olemus väljendub ka valdkonnaga tegelevate organisatsioonide rohkuses. Avaliku sektori tugi liikumisharrastuse edendamisel seisneb eelkõige rahastamises ja õigusosaluste väljatöötamises. Peamiseks vastutajaks tegevuste kavandamisel ja elluviimisel on Kultuuriministeerium. Haridus- ja Teadusministeerium korraldab huviharidust ja noorsootööd, tagab õppekava järgse liikumisõpetuse ja valmistab ette vastavaid erialaspetsialiste. Sotsiaalministeerium tegeleb puuetega inimeste liikumisharrastusega ning korraldab harrastajate meditsiinilisi teenuseid. Kaitseministeerium parandab kaitseväelaste kehalist ettevalmistust. (*Ibid.*) Siia nimekirja võiks lisada ka Keskkonnaministeeriumi, kes toetab liikumisharrastust matka- ja loodusradade rajamisega.

EOK näol on tegemist mitteriikliku spordiorganisatsiooniga, kes ühendab endas spordialaliite, spordiühendusi, maakondade ja linnade spordiliite ja Olümpiahartas sätestatud tingimustel füüsilisi isikuid. EOK tegutseb ainult avalikes huvides ning heategevuslikel eesmärkidel.<sup>5</sup>

Maakondliku spordiliidu ülesandeks on Harjumaa Spordiliidu näitel noorte, täiskasvanute ja veteranide sporditegevuse edendamine, korraldamine ning koordineerimine.<sup>6</sup>

Kohaliku omavalitsuse rolliks on liikumisharrastusest tervikpildi loomine ning harjutustingimuste väljaarendamine (Kultuuriministeerium 2010). Lisaks sellele on kohalik omavalitsus liikumisharrastuse ürituste korraldajatele oluliseks partneriks. Positiivse näitena võib tuua Tallinnas toimuvad liikumisharrastuse üritused, mille korraldamistele on linn igati kaasa aidanud (Intervjuu B).

Hinnates Eesti liikumisharrastuse poliitika elluviimist teooriaosas kirjeldatud kriteeriumide järgi, võib väita, et valdkonnaga tegelevad organisatsioonid on äärmiselt pühendunud. Intervjuud näitasid, et organisatsioonides töötavad tõelised oma ala patrioodid, kelle jaoks liikumisharrastus on pigem elustiiliks kui palgatööks. Näiteks liikumisharrastuse ürituste osas on riik praktiliselt olematute vahenditega aidanud kaasa mitmete jätkusuutlike ürituste loomisele (Intervjuu B). Eriti selgelt tuleb nii Kultuuriministeeriumi kui ka teiste seotud organisatsioonide pühendumus välja suutlikkuse kriteeriumi põhjal. Suutlikkust piiravad nii finants- kui ka inimressursi vähesus. Kultuuriministeeriumis on spordiküsimustega (liikumisharrastusega seonduv käib samuti spordiküsimuste alla) tegelemine ainult kolme inimese pädevuses (Intervjuu D), EOK-s on palgalisi töötajaid kaheksa ning maakondlikes spordiliitudes enamasti vaid üks (Intervjuu E).

---

<sup>5</sup> EOK põhikiri, 1

<sup>6</sup> Harjumaa Spordiliidu põhikiri

Eeltoodu valguses on mõistetav kohalikus omavalitsuses kujunenud arvamus, mille kohaselt riik ei tegele liikumisharrastusega piisavalt (Intervjuu A). On murettekitav, et elanikkonna tervise ja töövõime seisukohalt kriitilise tähtsusega valdkonda juhtivas organisatsioonis tegeleb antud teemaga vaid kolm inimest.

Liikumisharrastuse rahastamise osas selgus, et Kultuuriministeerium kui kõige väiksema eelarvega ministeerium ei suuda liikumisharrastust vajalikul määral finantseerida ning teiste valdkonnaga seotud ministeeriumide toetus peaks olema tunduvalt suurem kui ta seda hetkel on (Intervjuu E). Näiteks 2014. aasta Kultuuriministeeriumi eelarves on liikumisharrastuse programmile eraldatud vaid 223 032 eurot ning 191 735 eurot liikumise ja spordi aasta tegevuste tarbeks.<sup>7</sup> Kui võrrelda 2014. aastaks liikumisharrastusele eraldatud rahalisi vahendeid eelmise, 2013. aasta omadega, siis selgub, et summa on jäänud samaks.<sup>8</sup> Arvestades pidevalt kasvavat elukallidust, on õigustatud väide, mille kohaselt on riigi toetus pidevalt vähenenud (Intervjuu B). Siiski võib viimase kahe aasta toetuste samale tasemel jäämises leida ka positiivset, sest 2011-2014. aasta arengukava kohaselt vähenes majanduslanguse tingimustes riigi toetus koguni 25% (Kultuuriministeerium 2010). Kuigi liikumisharrastus on eelkõige omaalgatuslik nähtus ning ideaalses olukorras poleks riigi toetus üleüldse vajalik (intervjuu D), siis tänases olukorras, kus aktiivse liikumisharrastusega ei tegele endiselt üle poole Eesti elanikkonnast, peaks riigi suutlikkust antud valdkonnas märgatavalt tõstma.

Konkreetsed riigi tegevused liikumisharrastuse poliitika elluviimisel saab tuginedes kehtivale liikumisharrastuse arengukavale jagada viide suuremasse valdkonda (Kultuuriministeerium 2010). Nendeks valdkondadeks on:

- liikumispaigad;
- liikumisharrastuse üritused;
- inimeste teadlikkuse tõstmine;
- liikumisharrastajate nõustamissüsteem;
- seadusandliku raamistiku korrastamine.

Esimese liikumisharrastuse arengukava kohaselt oli liikumispaikade seis problemaatiline. Lisaks liikumispaikade vähesusele toodi välja olemasolevate liikumispaikade liigne kaugus elukohtadest ning mittevastavus liikumisharrastuse struktuurile. (Kultuuriministeerium 2005) Teises liikumisharrastuse arengukavas on liikumispaikade seis hinnatud rahuldavaks. Tuuakse

---

<sup>7</sup> Kultuuriministeeriumi valitsemisala 2014.a. eelarve, 7

<sup>8</sup> Kultuuriministeeriumi valitsemisala 2013.a. eelarve

välja, et uute ja renoveeritud tervisespordikeskuste ning spordihallide avamine on sportimisvõimaluste kättesaadavust tunduvalt parandanud (Kultuuriministeerium 2010). Täna­sel päeval võib töö raames tehtud intervjuudele tuginedes liikumispaikade seis­u hinnata heaks. Eriti positiivse asjaoluna toodi välja eelkõige ohtumaks liiklemiseks mõeldud kergliiklusteede aktiivset kasutamist ka liikumisharrastuse eesmärgil.

Liikumisharrastuse ürituste populaarsuse osas esineb erinevaid väiteid. EOK poolt korraldatud liikumisharrastuse uuringust selgub, et üritustest osavõtjate arv ei ole viimase kümne aasta jooksul oluliselt kasvanud<sup>9</sup>, samas tuginedes intervjuudele võib väita vastupidist - kasv on olnud mitmekordne (Intervjuu B, D). Kuigi liikumisharrastuse seisukohast oleks mitmekordne kasv tervitatav, tuleb objektiivsemaks pidada siiski uuringul tuginevat väidet. Kuigi osade ürituste osalejate arv on mitmekordselt kasvanud, siis üldpilti see oluliselt muutnud ei ole. Liikumisharrastuse arengukava 2011-2014 toob ürituste osas eesmärgiks üritustest osavõtjate arvu tõusmise või vähemalt samale tasemele jäämise. Kuna osalejate arv ei ole vähenenud, siis on arengukava miinimumeesmärk täidetud. Peamisteks üritustega seotud probleemideks on ürituste korraldamise kõikuv tase ning alarahastatus. Eriti teravalt kerkivad need probleemid esile väiksemate ürituste korraldamisel. (Intervjuu B) Kuna spordiürituste rahastamiseks eraldatakse toetust eelmises alapeatükis kirjeldatud liikumisharrastuse programmist<sup>10</sup>, siis on mõisteta­v liikumisharrastuse ürituste korraldaja kriitika, mille kohaselt on riigipoolne rahastamine puudulik ning pidevalt vähenenud (Intervjuu B). Ka ürituste arvu piisavuse osas lahkesid riigi ja ürituste korraldaja arvamused. Riigi seisukoht on, et üritusi on piisavalt (Intervjuu D). Korraldaja arvamus on, et ürituste kalender võiks olla tihedam ning läbi konkurentsi on võimalik tõsta ürituste kvaliteeti (Intervjuu B).

Inimeste teadlikkuse tõstmise eesmärgiks on erinevate teavituskanalite- ja tegevuste kaudu jagada mitmekülgset informatsiooni liikumisharrastuse võimaluste ning sündmuste kohta. Antud tegevuse tulemusena suureneb üldine teadlikkus valdkonnast. (Kultuuriministeerium 2010) Üks oluline vahend teadlikkuse tõstmiseks on perearstide poolne nõustamine. Perearstid on ühed esimestest, kes peavad tegelema vähesest füüsilisest aktiivsusest tingitud vaevustega. Paraku selgus, et vaid väike osa perearstidest on soovitanud oma patsientidele aktiivsema elustiili harrastamist (Intervjuu E). Teiseks oluliseks teadlikkuse tõstjaks on meedia. Kõik intervjuueeritavad rõhutasid meediakajastuse olulisust. Ühtlasi tõdeti, et liikumisharrastuse senine

---

<sup>9</sup> Kättesaadav: <http://www.eok.ee/eok-uuring-liikumisharrastusega-tegeleb-piisavalt-39-eesestimaalastest> (13. mai 2014)

<sup>10</sup> Kättesaadav: <http://www.kul.ee/index.php?path=0x360x960x2075> (13. mai 2014)



kajastamine ei ole olnud piisav. Meedias on valitsevaks saavutusspordi kajastamine, liikumisharrastusega seonduv on vaeslapse osas. Kuigi liikumispaikade ja –ürituste pool on jõudnud heale tasemele, siis endiselt valmistab probleeme kasutamise ja osalemise propageerimine. Meediakajastus toodi välja ka kui meede, mis vajaks enim lisarahastamist (Intervjuu E). Elanikkonna teadlikkuse tõstmiseks viib Kultuuriministeerium teema-aastate programmi raames läbi projekti „Liikumisaasta 2014”. Teema-aastaga tahetakse tutvustada liikumisharrastuse võimalusi ja erinevaid liikumisviise ning korraldada üritusi, mis innustaks inimesi liikuma<sup>11</sup>. Liikumisharrastuse kampaaniatele heideti ette liigset loosungilisust. Liikumise aluseks peab olema inimese enda initsiatiiv, kampaaniad peaksid olema väga personaliseeritud ning väärtustama tavalist liikumist. (Intervjuu B, C) Teadlikkuse tõstmiseks ei piisa üksikutest kampaaniatest. See on pikk protsess, mis peab olema suunatud kõigile ühiskonnagruppidele. Eelkõige noortele ja lastele, et muuta liikumine igapäevase elu loomulikuks osaks. (Intervjuu B)

Liikumisharrastajate nõustamissüsteemi eesmärgiks on võimaldada elanikkonnal testida oma kehalist võimekust. Noorsportlastele (7-19 aastane noor, kes treenib lisaks kooli kehalisele kasvatusesele veel 5 tundi nädalas) on liikumisharrastuse alane nõustamine ja tervisekontroll tasuta. Omal kulul on võimalik kehalist võimekust testida spordimeditsiini teeninduskeskustes. Liikumisharrastuse alane teave on maakonna spordiinfokeskustes kättesaadav kõigile soovijatele. (Kultuuriministeerium 2010) Üldiselt võib nõustamissüsteemi hinnata toimivaks. Omades mitmeid ühiseid jooni eelmises lõigus kirjeldatud teadlikkuse tõstmisega, jagatakse ka peamist probleemkohta ehk informatsioon ei jõua piisavalt sihtgrupini. Inimesi peab rohkem teavitama enda tervise kontrollimise vajadusest ja võimalustest.

Seadusandliku raamistiku parendamisega seotud võimalusi pole ära kasutatud. Eesmärgiks seatud maksupoliitika kohendamine, mis peaks suurendama organisatsioonide võimalusi ja huvi panustada liikumisharrastuse arengusse ja võimaldaks seeläbi toetada töötajate terviseedenduslikke ettevõtmisi, (*Ibid.*) pole poliitilise vastuseisu tõttu õnnestunud (Intervjuu D, E). 2010. aastast kehtiva tulumaksuseaduse kohaselt on Eesti tööandjate poolt töötajate tervisespordile ja tervise parandamisele tehtavad kulutused maksustatavad erisoodustusemaksuga. Arengukava eesmärgiks seati erisoodustusemaksu kaotamine terviseedenduselt. Olukorra parandamiseks on vajalik algselt algselt tulumaksuseaduse muutmise eelnõu ning võimaldada tööandjatel teha töötajate liikumisharrastuse ja tervise parandamiseks kalendriaasta jooksul kindla summa ulatuses kulutusi ilma maksukohustuseta. (Kultuuriministeerium 2010)

---

<sup>11</sup> Kättesaadav: <http://liigume.ee/liikumisaastast/> (13. mai 2014)

## 2.4 Eesti liikumisharrastuse poliitika hindamine

Tulenevalt arengukava peaesmärgist on peamiseks mõõdikuks, mille järgi riigi poliitikat hinnatakse, aktiivselt liikumisharrastusega tegelevate elanike protsent. Eestis loetakse aktiivseks liikumisharrastuseks teadlikku harrastusega tegelemist ehk liikumist, mille peaesmärgiks on kehaline koormus (Intervjuu D). See tähendab, et antud arvestusse ei lähe selline kehaline koormus, mida saadakse muudel eesmärkidel (näiteks postiljoni ei loeta ainult liikuva iseloomuga elukutse pärast aktiivseks harrastajaks). Aktiivsete liikumisharrastajate protsent selgub iga kahe aasta tagant Tervise Arengu Instituudi (TAI) poolt läbiviidavast „Eesti täiskasvanud rahvastiku tervisekäitumise uuringust“. Kuigi liikumisharrastust hinnatakse ka teistes uuringutes, siis arengukavade hindamisel võetakse aluseks vaid eeltoodud uuring. (Intervjuu D) Viimases, 2012. aastat kirjeldavas uuringus oli 16-64 aastaste vastanute hulgas 34,8% neid, kes vastasid vähemalt minimaalsele aktiivse liikumisharrastaja kriteeriumile (Tekkel, Veideman 2013, 104). TAI uuringu kohaselt on aktiivsete harrastajate protsent endiselt murettekitavalt madal. EOK 2013. aasta lõpus korraldatud uuringu kohaselt on aktiivsete harrastajate protsent 39 (EOK koduleht 2013). Ka valdavas osas intervjuudest (Intervjuu A, B, C, D) hinnati tegelikku harrastajate arvu kõrgemaks. Arvamust põhjendati väitega, et uuring puudutab väikest sihtgruppi ning seetõttu ei kajastu uuringuga tegelik olukord (Intervjuu B, C). Olgu ära mainitud, et TAI uuringu tarbeks tellitakse rahvastikuregistrist juhuvalim (5000 isikut) ja 2012. aasta uuringule vastas kokku 2969 inimest (Tekkel, Veideman 2013, 3). Arengukavas esitatud ning Kultuuriministeeriumi poolt rahastatud tegevuste osas toimub ministeeriumi siseselt ka kvartaalne hindamine (Intervjuu D).

Dokumendianalüüsi ja intervjuude põhjal võib väita, et hindamise peamiseks eesmärgiks on poliitika tulemuslikkusest ülevaate saamine, kuid poliitika kujundamise etapis hindamise tulemusi ülemäära arvesse ei võeta. Sellele viitab kahes arengukavas kirjeldatud tegevuste võrdlus. Kuigi esimese arengukavaga jäädi seatud eesmärgist kaugele, toodi teises arengukavas uue meetmena sisse vaid seadusandliku raamistiku korrastamine (Kultuuriministeerium 2010). Ilmselt on antud olukord põhjustatud kolmest asjaolust. Esiteks kannatas esimese arengukava elluviimine majanduslanguse tõttu ning kõiki kavandatud tegevusi ei suudetud täies mahus ellu viia (*Ibid.*). Teiseks võib välja tuua eelmises lõigus kirjeldatud asjaosaliste arvamusel, mille kohaselt on aktiivsete harrastajate osakaal kõrgem kui uuringud näitavad. Kolmandaks soov tuua tegevustesse järjepidevust. Nii töö teoreetiline osa kui ka intervjuud kinnitasid, et muudatused

liikumisharrastuse valdkonnas ilmnevad pika aja jooksul. Seetõttu on ka mõistetav, miks jätkuvalt madalad näitajad ei ole põhjustanud poliitika kujundamise protsessis suuri muudatusi.

## 2.5 Peamised järeldused

Analüüsist selgub, et liikumisharrastuse poliitika kujundamine vastab üldjoontes rahvusvahelistes teadusallikates kirjeldatule. Arengukava tegevuste planeerimisel kasutati fookusintervjuusid, et tuvastada suuremat tähtsust omavaid tegureid. Riigipoolsed tegevused on mitmekülgsed ning katavad suures osas indiviidide varieeruvaid ootuseid. Tegevuste valikul on lähtunud peaesmärgist ehk terve elanikkonna liikumisharrastuse suurendamisest. Võrreldes Eesti liikumisharrastuse poliitika loomist alapeatükis 1.3 esitatud Bull'i ja kolleegide (2004, 95-96) poolt esitatud poliitikaloo kavaga, selgub et suuri etteheiteid pole Eesti poliitikaloole põhjust teha. Koostöö huvigruppidega toimib; erinevate sihtgruppideni jõudmiseks on loodud mitmekülgne tegevusstrateegia; poliitika kavandamisel tehakse koostööd mitmete osapooltega; arengukavad on seadnud tähtajad, millal peaksid eesmärgid saavutatud olema; TAI poolt korraldatava uuringu näol on olemas järjepidev harrastajate seire. Analüüs tuvastas mõningaid probleeme koostöös erinevate tasanditega. Samuti esines probleeme liikumisharrastuse poliitika integreerimisel teiste seotud poliitikatega. Kuigi liikumisharrastuse arengukava on osa Rahvastiku tervise arengukavast, ei suudeta liikumisharrastuse populariseerimist piisavalt teiste tervisega seotud tegevustega siduda. Näiteks võiks siduda suitsetamise- või alkoholivastased kampaaniad liikumisharrastuse kampaaniatega (Intervjuu D).

Olemasolev poliitika on keskkonnategurite osas indiviidi ootustele vastanud: harjutamiseks on loodud kättesaadav, mitmekülgne ning ohutu liikumisvõrgustik. Indiviidi liikumisharrastust piiravate psühholoogiliste ja sotsiaalsete tegurite ületamiseks peab senisest enam rõhku panema ennetus- ja teavitustööle. Ka sotsiaaldemograafilises mõttes peaks poliitika haare olema laiem: rohkem tuleks tähelepanu pöörata eakamate ning mitte-eestlaste hulgas liikumisharjumuse kujundamisele. Selleks on vajalikud konkreetsetele sihtgruppidele suunatud nähtavad kampaaniad. Senised kampaaniad ning teised liikumisharrastusega seonduvad teemad on meedias siamaani selgelt tippspordi varju jäänud.

Kui poliitika kujundamisele pole põhjust suuri etteheiteid teha, siis elluviimise osas esineb probleeme märgatavalt rohkem. Peamiseks probleemiks on poliitika elluviimise eest vastutavate

organisatsioonide madal suutlikkus, millele viitavad nii finants- kui inimressursi tagasihoidlikud numbrid. Lisaks ei ole Eestis kasutatud ära kõiki võimalikke seadusandlusega seotud võimalusi (nt maksusoodustusi). Liikumisharrastuse soodustamiseks ja populariseerimiseks vajalikke seadusemuudatusi pole poliitilise vastuseisu tõttu ellu viidud. Eeltoodu põhjal võib järeldada, et riigi jaoks pole liikumisharrastus prioriteetseks valdkonnaks.

Poliitikaprotsessi lahutamatuks osaks on ka poliitika hindamine. Teooriaosast selgus, et hindamine peab toimuma pidevalt. Kuigi pideva hindamissüsteemi loomine võib osutuda küllaltki keeruliseks, on Eestis TAI poolt korraldatava uuringu näol järjepidev hindamine olemas. TAI uuringu põhjal võib järeldada, et hoolimata valdkonnaga seotud organisatsioonide madalast suutlikkusest, on liikumisharrastuse poliitika siiski mõningast edu saavutanud – liikumisharrastajate protsent näitab vaikset kuid kindlat kasvutrendi ning inimesed on hakanud liikumise olulisust teadvustama.

Oleks naiivne järeldada, et riigi vähene panus on põhjuseks, miks Eesti liikumisharrastuse näitajad ei küündi Skandinaaviamaade tasemele. Nagu teooriaosa kinnitas, on liikumisharrastuse ning liikumiskultuuri kujunemine aeganõudev protsess, mille kujundamine peab algama juba varases nooruses. Ükskõik kui kättesaadavad ka liikumispaiad poleks või ükskõik kui intensiivselt ka liikumise kasulikkust ei reklaamitaks, jääb liikumine ikkagi eelkõige omaalgatuslikuks tegevuseks. Samas omab madal füüsiline aktiivsus negatiivset mõju kogu ühiskonnale, mistõttu ei saa riik praeguses olukorras, kus üle poole elanikest ei vasta minimaalsele liikumisharrastuse kriteeriumile, jääda kõrvaltvaatajaks.

## **2.6 Poliitikasoovitused**

Riigi eesmärgiks ei peaks olema aktiivsete liikumisharrastajate osakaalu suurendamine, vaid passiivsete inimeste osakaalu vähendamine. Kuigi ümbersõnastatud eesmärgi sisuline pool jääks põhimõtteliselt samaks, aitaks passiivsete inimeste eesmärgis väljatoomine paremini hoida riigi fookust, mis peaks asetsema eelkõige passiivsete inimeste hulgas liikumisharrastuse kujundamisel. Kuigi aktiivsed harrastajad ei ütle riigi toetusest ära, ei ole see nende jaoks kriitilise tähtsusega. Passiivsete inimesteni jõudmine vajab aga väga mitmekülgset tegevusstrateegiat ning selle loomisel ja elluviimisel on riigi roll vägagi vajalik.

Terviseedenduselt tuleks kaotada erisoodustusmaks. Täna sel päeval maksustatakse tööandja poolt töötajate tervisespordile ja tervise parandamisele tehtavaid kulutusi erisoodustusmaksuga. Töö teoreetiline osa tõi liikumisharrastust takistavate teguritena välja ka aja- ja rahapuuduse. Erisoodustusmaksu kaotamine motiveeriks tööandjat senisest enam toetama töötajate osalemist enamasti tasulistel liikumisharrastuse üritustel. Juhul, kui töö iseloom seda võimaldab, aitaks töökohta harjutustingimuste rajamine kaasa ajapuuduses takistust nägevate inimeste seas liikumisharrastuse tekitamisele.

Riigi tasandil valdkonnaga tegeleva inimressursi suurendamine. Nagu töö teoreetilisest osast selgus, on üheks oluliseks riigi liikumisharrastuse olukorda kirjeldavaks suuruseks inimeste arv, kelle põhitööks vastutavas ministeeriumis on liikumisharrastuse küsimustega tegelemine. Ametnike arvu suurendamine aitaks tõhustada koostööd erinevate ministeeriumide, omavalitsuste ja spordiorganisatsioonidega, mis omakorda aitaks kaasa tegevuste paremale koordineerimisele. Samuti tõhustaks ametnike arvu suurendamine järelevalvet kavandatud tegevuste rakendamise üle.

Riigi fookus peaks olema põhjuste, mitte tagajärgede likvideerimisel. Vähene või olematu liikumisharrastus on paljude terviseprobleemide põhjustajaks, mille ravi on riigile tunduvalt kulukam kui ennetamine. Ometi peab Kultuuriministeerium kui spordi- ja liikumisharrastuse valdkonda juhtiv organisatsioon tegutsema äärmiselt piiratud vahenditega. On tõsi, et elanikkonna üldine liikumisharrastuse kasv ei vähenda tervishoiukulutusi päevapealt, kuid pikemas perspektiivis tähendaks ennetuse osakaalu tõstmine lisaks madalamatele tervishoiukuludele ka kvaliteetsemat ning miks mitte ka õnnelikumat tööjõulist elanikkonda, kes suudaks ja tahaks senisest enam ka riigi arengusse panustada. Peamiste ennetusvõimalustena saab välja tuua perearstide ning kehalise kasvatusõpetajate rolli suurendamise ennetustöö tegemisel, et tõsta inimeste teadlikkust liikumisharrastuse kasulikkusest ning muuta liikuv eluviis igapäevaelu loomulikuks osaks.

Väiksema mastaabiga liikumisüritused vajavad senisest suuremat toetust. Kuigi analüüsist selgus, et üritused ei ole liikumisharrastuse aktiveerimisel primaarsed, pakuvad nad aktiivsetele harrastajatele uusi väljakutseid. Samuti on riik senise tegevusega tekitanud olukorra, kus ürituste korraldajad eeldavad ka mõningast avaliku sektori poolset toetust. Selle kaotamine võib eelkõige väiksematele üritustele saada saatuslikuks. Tuginedes intervjuudega kogutud informatsioonile, on suuremad liikumisüritused täna küllaltki heas seisus. Osalejate arv kasvab, olemas on omavalitsuste ja sponsorite tugi ning vajadusel saadakse ka riigi toetuseta hakkama. Seega peaks

riik oma tähelepanu suunama pigem väiksemate ürituste arendamisele. Täiendavate vahendite puudumisel saaks seda teha suuremate ürituste arvelt, et tõsta väiksemate ürituste kvaliteeti ning aidata seeläbi kaasa ka nende jätkusuutlikkuse tagamisele, mis omakorda tooks kaasa tihedama ning kvaliteetsema ürituste kalendri.

Tuleks selgelt eristada, millised tegevused on mõeldud liikumisharrastuse ja millised spordi arendamiseks. Kuigi liikumisharrastus ja sport on omavahel tihedalt seotud, ei saa nende erinevatest eesmärkidest lähtudes alati ühesuguseid meetmeid kasutada. On oluline meeles pidada, et spordile iseloomulik võistlusmoment ei kuulu enamasti liikumisharrastuse juurde ning seetõttu ei pruugi spordi arendamiseks kasutatavad võtted liikumisharrastusele sobida ja vastupidi. Eriti tähtis on see füüsiliselt passiivsete inimeste jaoks, kellele pole sport kunagi meelepärane tegevus olnud. Liikumisharrastuse edendamiseks sobivad eelkõige teavitusmeetmed, millega rõhutatakse aktiivse liikumise olulisust. Liikumispaikade osas tuleks liikumisharrastusele mõeldes keskenduda vähem tehnilisi teadmisi ning oskusi nõudavatele rajatistele. Näiteks matkarada soosib eelkõige liikumisharrastust, samas kui jalgpalliväljak on selgelt spordi edendamisele suunatud meede.

## KOKKUVÕTE

Uuringud kinnitavad, et vähene füüsiline aktiivsus on paljude levinud haiguste põhjuseks ning mõõdukas ja regulaarne liikumisharrastusega tegelemine aitab oluliselt vähendada nendesse haigestumise riski. Sellele vaatamata on füüsiline passiivsus järjest suurenev trend. Riigi jaoks tähendab see muuhulgas kasvavaid kulutusi tervishoiule ning madalama kvaliteediga tööjõudu.

Inimeste vähese või olematu liikumise põhjused on väga varieeruvad: ajapuudus, halb majanduslik olukord, harjutusvõimaluste vähesus, motivatsioonipuudus, oskuste puudus jne. Indiviidi mõjutavate tegurite rohkus seab riigi kui valdkonna arendamise eestvedaja keerulisse olukorda. Poliitika loomisel tuleb arvestada väga paljude teguritega, kusjuures kõik tegurid ei oma võrdset kaalu, mistõttu tuleb leida moodused, kuidas välja selekteerida suuremat kaalu omavad tegurid. Lisaks on liikumisharrastuse edendamine jagunenud väga mitmete osapoolte vahel, kelle kaasamine poliitikaloo protsessi omab tulemuslikkust silmas pidades kriitlist tähtsust.

Eesti elanikkonna liikumisharrastuse olukorda kirjeldavad uuringud rõõmustamiseks põhjust ei anna. Esimese liikumisharrastuse arengukava loomist alustati seisus, kus aktiivse liikumisharrastusega tegeles alla kolmandiku elanikest ning kasvutendentsi märgata ei olnud. Puudus oli nii liikumispaikadest, erialasest teabest kui ka liikumisharrastuse üritustest. Ka tänasel päeval jääb aktiivsete liikumisharrastajate osakaal alla 40% elanikkonnast ning eriti murettekitav on täiesti passiivsete elanike suur osakaal. Positiivse poole pealt võib välja tuua aktiivsete harrastajate osas kasvutendentsi tekkimise, tiheda liikumisharrastuse ürituste kalendri ning asjaolu, et elanikkond on hakanud liikumisharrastuse vajalikkust teadvustama.

Riigi rolli ei saa liikumisharrastusse positiivsete ilmingute tekkimisel alahinnata. Riigipoolsed tegevused on olnud mitmekülgsed ning liikumisharrastusele on lähenetud erinevate nurkade alt. Riigipoolsete tegevuste elluviimist pärsib valdkonna alarahastatus, valdkonnaga tegelevate ametnike vähesus ning poliitiline vastuseis vajalikele seadusemuudatustele. Samuti on probleemiks Kultuuriministeeriumi liikumisharrastuse küsimustes toetavate ministeeriumide

passiivsus antud küsimustega tegelemisel. Liikumisharrastuse populariseerimiseks mõeldud kampaaniatele heideti ette liigset loosungilisust. Tulevikus peaksid kampaaniad olema rohkem personaliseeritud.

Kokkuvõtteks võib väita, et liikumisharrastuse poliitika pole suutnud endaga soovitud muudatusi kaasa tuua. Sellele vaatamata on riik liikumisharrastuse arendamisel teinud küllaltki piiratud vahenditega ära suure töö, mida näitab harrastajate arvu mõõdukas tõus. Edaspidi oleks vajalik senisest enam keskenduda passiivsete inimeste hulgas liikumisharrastuse populariseerimisele, näiteks läbi laiaulatuslikuma teavitustöö. Liikumisharrastus on oma olemuselt enesealgatuslik nähtus ning motivatsiooni ja tahtmise olemasolul ei vaja kindlasti riigipoolset sekkumist. Paraku on passiivsete inimeste hulgas eeltoodud ilmingud visad tekkima ning seetõttu on riigi sekkumine tänases seisus vältimatu. Kindlasti ei ole Skandinaaviamaade liikumisharrastuse näitajad Eesti jaoks utopia, kuid nendeni jõudmine nõuab järjepidevat ning mitmekülgset tööd, mille tegemisel on vajalik riigi senisest suurem panus.



## SUMMARY

The topic of the current Master's thesis is "**The state's role in promoting physical activity**". Physical activity indicators show that physical activity is extremely unpopular among Estonian population. More than 60% of the population in Estonia is physically inactive. The goal of the thesis is to identify what sort of measures has the Estonian state used to promote physical activity, how are these measures evaluated and what are the reasons why these measures have not worked as planned.

The theoretical framework of the thesis shows, that there are a large number of factors that can influence the physical activity of an individual. These factors can be divided into three groups: psychological, social and environmental factors. All of these factors must be taken into account by the policymakers if they want their policy to reach a wider audience. The policy process consists of three main steps: design, implementation and evaluation. All of these steps are equally important for creating a successful policy. If even one of these steps is slightly underperformed, it will probably affect the whole outcome of the policy.

The Master thesis uses a qualitative research method. Data was collected by using document analysis and semi-structured interviews. Interviews were held with five different organizations (Rae Municipality, Sport Event Team, Institute of Health Sciences and Sports/Tallinn University, Estonian Olympic Committee, Estonian Ministry of Culture). All of the interviews were conducted as direct conversations.

The empirical analysis showed that the policy design for the physical activity policy in Estonia broadly meets the criteria described in the theoretical framework. However, the Estonian physical activity policy design does not focus so much on the motivational methods as is recommended in the theoretical framework. According to the empirical analysis, the main problems with the policy process are related to the implementation of the policy. Although physical activity organizations are very committed to their work, their ability to implement the policy suffers from insufficient resources. Interviews with the Estonian Ministry of Culture and

the Estonian Olympic Committee pointed out that the implementation problems are also caused by the low support from other ministries that should share the responsibility of dealing with some of the field related issues. Evaluation is often the most complicated part of the policy process, especially in such a wide field as physical activity. The biggest problem with evaluation is consistency. There is a consistent survey in Estonia for evaluating the population's health. This survey is carried out in a two year interval and assessing the population's physical activity is one part of it. Majority of the interviewees shared the opinion that the actual situation is better than shown in the survey, because the survey is based on a small sample group.

The analysis showed that the activities designed to promote physical activity are multifaceted and take into account the population's diverse expectations. The main reason why the state's measures have not made a remarkable difference lays in the state's priorities. Analysis showed that physical activity just is not a priority for Estonia - in addition to inadequate resources, the field of physical activity is virtually unregulated by the law, and government stands against tax incentives that would motivate employers to invest some of their finances into promoting physical activity among their employees. As far as the physical activity and health are concerned, the state still prefers consequences over the causes, although in this field dealing with consequences is much more expensive than prevention. Despite of the state's low priority, the population's physical activity is in a much better shape than it was ten years ago. The infrastructure is in a good condition, there is a tight schedule of physical activity events, people are starting to understand the importance of physical activity and a small growth trend has emerged in figures that are describing population's physical activity. The state has played an important role in creating these positive signs. It is true that in an ideal situation the population would be physically active without any support from the state. Unfortunately, the physical activity situation in Estonia is still far from the ideal and the state should definitely increase its role in developing the physical activity field.

## KASUTATUD KIRJANDUS

- Bauman, A., Bellew, B. (1999) *Environment and policy approaches to promoting physical activity*. Health in the Commonwealth. Sharing Solutions. London.
- Blamey, A., Mutrie, A., Aitchison, T. (1995) *Health promotion by encouraged use of stairs*. British Medical Journal, Vol. 311, No. 7000, 289-290.
- Bloyce, D. and Smith, A. (2009) *The sport policy process: a sociological perspective*. Sport Policy and Development. London and New York: Routledge, 12-28.
- Bramham, P. (2008) "Sport policy." Hylton, K., Bramham, P. (eds). *Sport Development: Policy, process and practice*. New York and London: Routledge, 10-24.
- Brownson, C. R., Newschaffer, C.J., Ali-Abarghoui, F. (1997) *Policy Research for Disease Prevention: Challenges and Practical Recommendations*. American Journal of Public Health, Vol. 87, No. 5, 735-739.
- Bull, F. C., Bellew, B., Schöppe, S., Bauman, A.E. (2004) *Developments in National Physical Activity Policy: An international review and recommendations towards better practice*. Journal of Science and Medicine in Sport, Vol. 7, No. 1, 93-104.
- Burton, N. W., Haynes, M., Wilson, L.-M. M., Giles-Corti, B., Oldenburg, B. F., Brown, W. J., Giskes, K., Turrell, G. (2009) *HABITAT: A longitudinal multilevel study of physical activity change in mid-aged adults*. BMC Public Health, Vol. 9, 1-11.
- Eesti Olümpiakomitee. Eesti Olümpiakomitee Põhikiri. Kättesaadav: [http://www.eok.ee/sites/default/files/sochi2014/P%C3%B5hikiri2013%20\\_2\\_.pdf](http://www.eok.ee/sites/default/files/sochi2014/P%C3%B5hikiri2013%20_2_.pdf), 13. aprill, 2014.
- Eesti Spordi Kongress. Eesti Spordi Harta. Kättesaadav: <http://www.eok.ee/eesti-spordi-harta>, 13. aprill, 2014.
- Eden, K. B., Orleans, C. T., Murlow, C.D., Pender, N. J., Teutsch, S. M. (2002) *Does Counseling by Clinicians Improve Physical Activity? A Summary of the Evidence for the U.S. Preventive Services Task Force*. Annals of Internal Medicine, Vol. 137, No. 3, 208-215.
- Harjumaa Spordiliit. Harjumaa Spordiliidu Põhikiri. Kättesaadav: <http://www.harjusport.ee/meist/pohikiri/>, 13. aprill, 2014.

- Hylton, K. and Totten, M. (2008) "Developing 'Sport for All?': Addressing inequality in sport." Hylton, K., Bramham, P. (eds). *Sport Development: Policy, process and practice*. New York and London: Routledge, 42-76.
- Kultuuriministeerium. Kultuuriministeeriumi valitsemisala 2013.a. eelarve. Kättesaadav: [http://www.kul.ee/webeditor/files/eelarve/KuM\\_2013\\_eelarve.xls](http://www.kul.ee/webeditor/files/eelarve/KuM_2013_eelarve.xls), 14. aprill, 2014.
- Kultuuriministeerium. Kultuuriministeeriumi valitsemisala 2014.a. eelarve. Kättesaadav: [http://www.kul.ee/webeditor/files/eelarve/KuM\\_2014\\_eelarve.pdf](http://www.kul.ee/webeditor/files/eelarve/KuM_2014_eelarve.pdf), 13. aprill, 2014.
- Kultuuriministeerium. (2005) Liikumisharrastuse arengukava 2006-2010. Kättesaadav: [http://www.kul.ee/webeditor/files/060315\\_Liikumisharrastuse\\_strateegiline\\_arengukava\\_2006-2010.doc](http://www.kul.ee/webeditor/files/060315_Liikumisharrastuse_strateegiline_arengukava_2006-2010.doc), 13. aprill, 2014.
- Kultuuriministeerium. (2010) Liikumisharrastuse arengukava 2011-2014. Kättesaadav: [http://www.kul.ee/webeditor/files/liikumisharrastus/Liikumisharrastuse\\_arengukava\\_2011-2014.pdf](http://www.kul.ee/webeditor/files/liikumisharrastus/Liikumisharrastuse_arengukava_2011-2014.pdf), 13. aprill, 2014.
- Long, J. (2008) "Researching and evaluating sports development" Hylton, K., Bramham, P. (eds). *Sport Development: Policy, process and practice*. New York and London: Routledge, 236-257.
- Lusmägi, P. (2013) „Kehalise aktiivsuse edendamise riigi ja vabasektori koostöös: Eesti liikumisharrastuse arengukava 2011-2014 alusuurimus". *Liikumine ja Sport*, nr 7, 46-58.
- May, T. (2001) *Interviewing: methods and process*. Social Research: issues, methods and process. Berkshire and New York: Open University Press, 120-145.
- McCann, B. (2006) *Making Physical Activity Research Relevant to Policy Makers*. Journal of Physical Activity and Health, Vol. 3, No. 1, 267-272.
- McGinnis, J. M., Williams-Russo, P., Knickman, J. R. (2002) *The Case For More Active Policy Attention To Health Promotion*. Health Affairs, Vol. 21, No. 2, 78-93.
- Miller, D.B., Rudnick, L. (2009) *Trying It on for Size: Design and International Public Policy*. Design Issues, Vol. 27, No. 2, 6-16.
- Murphy, P. and Waddington, I. (1998) *Sport for all: some public health policy issues and problems*. Critical Public Health, Vol. 8, No. 3, 193-205.
- Oldenburg, B and Glanz, K. (2008) *Diffusion of innovations*. Health behavior and health education: theory, research, and practice. San Francisco: Jossey-Bass, 313-333.
- Reichert, F. F., Barros, A. J. D., Domingues, M. R., Hallal, P. C. (2007) *The Role of Perceived Personal Barriers to Engagement in Leisure-Time Physical Activity*. American Journal of Public Health, Vol. 97, No. 3, 515-519.

- Robson, S. and McKenna J. (2008) "Sport and Health." Hylton, K., Bramham, P. (eds). *Sport Development: Policy, process and practice*. New York and London: Routledge, 164-185.
- Rocha, A. S. (2010) *The impact of motivational interventions for increasing physical activity*. Einstein, Vol. 8, No. 1, 46-52.
- Sallis, F. J., Bauman, A., Pratt, M. (1998) *Environmental and Policy Interventions to Promote Physical Activity*. American Journal of Preventive Medicine, Vol. 15, No. 4, 379-397.
- Salvesen, D., Evenson, K. R., Rodriguez, D. A., Brown, A. (2008) *Factors Influencing Implementation of Local Policies to Promote Physical Activity: A Case Study of Montgomery County, Maryland*. Journal of Public Health Management Practice, Vol. 14, No. 3, 280-288.
- Skille, E. and Solbakken, T. (2011) *Sport as a vehicle for health promotion – an analysis of Norwegian policy documents*. Critical Public Health, Vol. 21, No. 2, 191-202.
- Smith, T. B. (1973) *The Policy Implementation Process*. Policy Sciences, Vol. 4, No. 2, 197-209.
- Sotsiaalministeerium. (2008) Rahvastiku tervise arengukava 2009-2020. Kättesaadav: [http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Tervisevaldkond/Rahvatervis/RTA/2012\\_RT\\_A\\_pohitekst\\_ok\\_5.pdf](http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Tervisevaldkond/Rahvatervis/RTA/2012_RT_A_pohitekst_ok_5.pdf), 13. aprill, 2014.
- Spordiseadus (RT I 2005, 22, 148) § 1 lõige 1.
- Stokols, D. (1996) *Translating social ecological theory into guidelines for community health promotion*. American Journal of Health Promotion, Vol. 10, No. 4, 282-298.
- Tammelin, T., Näyhä, S., Hills, P. A., Järvelin, M-R. (2003) *Adolescent Participation in Sports and Adult Physical Activity*. American Journal of Preventive Medicine, Vol. 24, No. 1, 22-28.
- Taschereau, S. (1998) *Evaluating the impact of training and institutional development programs: A collaborative approach*. Washington: World Bank. Economic Development Institute
- Tekkel, M., Veideman, T. (2013) „Eesti täiskasvanud rahvastiku tervisekäitumise uuring, 2012” Tallinn, Tervise Arengu Instituut. Kättesaadav: [https://intra.tai.ee/images/prints/documents/136479842690\\_TKU\\_2012.pdf](https://intra.tai.ee/images/prints/documents/136479842690_TKU_2012.pdf), 16. aprill, 2014
- Tiit, E-M., Servinski, M. (2013) „Rahva ja eluruumide loendus 2011. Ülevaade Eesti maakondade rahvastikust.” Tallinn, Statistikaamet.
- U.S. Department of Health and Human Services. *Physical activity and health: A report of the surgeon general* (1996) Morbidity & Mortality Weekly Report, Vol. 45, No. 27, 1-278.
- Viimsi vald. (2008) Viimsi valla liikumisharrastuse ja spordi arengukava 2008-2013. Kättesaadav: [http://www.viimsivald.ee/public/vol.maarus\\_nr17\\_liik.harrast.ja\\_spordi\\_arengukava.pdf](http://www.viimsivald.ee/public/vol.maarus_nr17_liik.harrast.ja_spordi_arengukava.pdf), 13. aprill, 2014.

- WHO (World Health Organization). (2002a) *Obesity: Preventing and Managing the Global Epidemic*. Genf.
- WHO (World Health Organization). (2002b) *The World Health Report*. Genf.
- WHO (World Health Organization). (2006) *Physical activity and health in Europe. Evidence for Action*. Genf.
- WHO (World Health Organization). (2008) *A Framework to Monitor and Evaluate Implementation*. Genf.
- WHO (World Health Organization). (2010) *Global recommendations on physical activity for health*. Genf.

## **LISA 1. Intervjuude küsimused**

1. Kas sporti ja liikumisharrastust peaks arendama koos või eraldi?
2. Millised on peamised liikumisharrastust reguleerivad dokumendid?
3. Kas liikumisharrastus peaks olema seaduse tasemel täpsemalt reguleeritud?
4. Millise hinnangu annate liikumisharrastuse arengukavade loomise kaasamisprotsessile?
5. Kas Teie kui huvigrupi ettepanekuid võeti arengukava koostamisel arvesse?
6. Milliseks hindate koostööd teiste liikumisharrastuse edendajatega?
7. Milline on liikumisharrastuse hetkeolukord Eestis?
8. Kuidas on olukord muutunud võrreldes kümne aasta taguse ajaga?
9. Millised on järgmise viie aasta suurimad väljakutsed?
10. Kas liikumisharrastus on piisavalt finantseeritud?
11. Kas ja kui siis mida tuleks liikumisharrastuse edendamisel muuta?
12. Kuidas mõjutada füüsiliselt passiivseid inimesi liikumisharrastusega tegelema?
13. Miks liikumisharrastuse arengukavad ei toonud endaga kaasa liikumisharrastajate kasvu soovitud tasemeni?

## LISA 2. Intervjuude andmed

<b>Intervjuu tähis</b>	<b>Asutus</b>	<b>Intervjuu liik</b>	<b>Läbiviimise aeg</b>
A	Rae Vallavalitsus	Vahetu vestlus	28. märts 2014
B	Spordiürituste Korraldamise Klubi MTÜ	Vahetu vestlus	31. märts 2014
C	Tallinna Ülikooli Terviseteaduste ja Spordi Instituut	Vahetu vestlus	2. aprill 2014
D	Kultuuriministeerium	Vahetu vestlus	7. aprill 2014
E	Eesti Olümpiakomitee	Vahetu vestlus	10. aprill 2014