

**RIIGI- JA KOHALIKU OMAVALITSUSE AMETNIKE  
PÄDEVUSKOOLITUSPROGRAMM**

# **HALDUSPOLIITIKA**

**EESTI VABARIIGI RIIGIKANTSELEI  
EESTI HALDUSJUHTIMISE INSTITUUT**

**Tallinn 1998**

Käesolev väljaanne on valminud Riigikantselei tellimisel riigieelarvelistest vahenditest ning on kasutatav kohalike omavalitsuste ja riigiametnike pädevuskoolitusprogrammide õppematerjalina.

© Kõik kirjastamisõigused tervikmaterjalile kuuluvad Riigikantseleile ja Eesti Haldusjuhtimise Instituudile. Käesoleva õppematerjali mehaaniliste või elektrooniliste vahenditega reprodutseerimine või mingil muul viisil paljundamine, kaasa arvatud fotopaljundus, informatsiooni talletamine ja kontaktkopeerimine ärilistel eesmärkidel on keelatud.

## SISUKORD

<b>1. Sissejuhatus halduspoliitikasse .....</b>	<b>5</b>
<b>1.1. Halduspoliitika mõiste .....</b>	<b>5</b>
<b>1.2. Halduspoliitikat iseloomustavad omadused.....</b>	<b>7</b>
<b>1.3. Halduspoliitika kui teadusharu.....</b>	<b>9</b>
<b>2. Hariduspoliitika .....</b>	<b>11</b>
<b>2.1. Sissejuhatuseks .....</b>	<b>11</b>
<b>2.2. Riigi roll ja huvi hariduses .....</b>	<b>11</b>
<b>2.3. Riikliku hariduse monopoli ulatus.....</b>	<b>13</b>
<b>2.4. Tsentraliseeritud vs detsentraliseeritult juhitud koolisüsteem.....</b>	<b>14</b>
<b>2.5. Kohustuslik kooliharidus.....</b>	<b>15</b>
<b>2.6. Kutseharidus .....</b>	<b>16</b>
<b>2.7. Ülikooliharidus .....</b>	<b>17</b>
<b>2.8. Täiskasvanuharidus .....</b>	<b>19</b>
<b>2.9. Haridusvõimaluste jaotus .....</b>	<b>20</b>
<b>2.10. Piirangud ja uuendused hariduses.....</b>	<b>20</b>
<b>3. Ülevaade sotsiaalpoliitikast .....</b>	<b>22</b>
<b>3.1. Sotsiaalpoliitika tekkepõhjused .....</b>	<b>22</b>
<b>3.2. Sotsiaalpoliitika alavaldkonnad .....</b>	<b>23</b>
<b>3.3. Sotsiaalkindlustusprogrammid .....</b>	<b>23</b>
<b>3.4. Ülevaade erinevatest sotsiaalkindlustusprogrammidest .....</b>	<b>26</b>
3.4.1. Vanadus-, invaliidsus- ja toitjakaotuspensioniprogrammid.....	26
3.4.2. Haiguskindlustus .....	28
3.4.3. Tööõnnetuskindlustus.....	29
3.4.4. Töötuskindlustus .....	29
3.4.5. Peretoetuste süsteem .....	30
<b>4. Pensionipoliitika .....</b>	<b>31</b>
<b>4.2. Pensionireformi kavad .....</b>	<b>34</b>
<b>4.3. Pensionikindlustuse süsteemi käivitamine.....</b>	<b>35</b>
<b>5. Tervisepoliitika.....</b>	<b>38</b>
<b>5.1. Tervisepoliitika põhiprintsiibid .....</b>	<b>38</b>
<b>5.2. Väljakutsed tervisepoliitikale.....</b>	<b>39</b>
<b>5.3. Tervise indikaatorid .....</b>	<b>39</b>
<b>5.4. Tervise mõjurid .....</b>	<b>39</b>
<b>5.5. Vajalikud tegevussuunad.....</b>	<b>40</b>
5.5.1. Tervise edendamine .....	40
5.5.2. Sektoritevaheline koostöö .....	42
5.5.3. Tervisekaitse .....	42

5.6. Tervishoiuorganisatsioon.....	42
5.7. Tervishoiuteenuste finantseerimine.....	43
5.8. Tervishoiu reformid .....	45
<b>6. Majanduspoliitika .....</b>	<b>49</b>
Sissejuhatus.....	49
<b>6.1 Majanduspoliitilise tegevuse elemendid .....</b>	<b>49</b>
<b>6.2. Makromajanduspoliitika .....</b>	<b>50</b>
<b>6.3. Majanduspoliitika struktuuripoliitikana .....</b>	<b>51</b>
<b>6.4. Majanduspoliitika vahendid.....</b>	<b>51</b>
<b>6.5. Majanduspoliitika ja majandusteaduslikud teooriad.....</b>	<b>52</b>
6.5.1. Klassikaline majandusteooria.....	53
6.5.2. Keinsism.....	53
6.5.3. Pakkumise pooldajad .....	53
6.5.4. Monetarism .....	54
6.5.5. Tööstuspoliitika pooldajad .....	54
<b>6.6 Majanduspoliitika koht teiste poliitikate suhtes.....</b>	<b>55</b>
<b>7. Keskkonnapoliitika .....</b>	<b>56</b>
Sissejuhatuses .....	56
<b>7.1. Eesmärgid keskkonnapoliitikas .....</b>	<b>56</b>
<b>7.2. Loodusvarad .....</b>	<b>57</b>
<b>7.3. Keskkonnakorralduse majanduslikud vahendid .....</b>	<b>57</b>
7.3.1. Eestis toimivad administratiivsed vahendid ja majandushoovad.....	58
<b>7.4. Riigi vahendid keskkonnakorralduseks .....</b>	<b>60</b>
<b>8. Olulisemad keskkonnaprobleemid .....</b>	<b>61</b>
8.1. Välisõhu saastamine .....	61
8.2. Elupaikade ja maastike mitmekesisuse vähenemine .....	61
8.3. Vee ebaratsionaalne kasutamine.....	62
8.4. Pinnavee reostumine ja eutrofeerumine .....	62
8.5. Põhjaveereostus.....	63
8.6. Merevesi.....	63
8.7. Pinnasereostus ja jäätmed .....	63
8.8. Tehiskeskond .....	64

# 1. SISSEJUHATUS HALDUSPOLIITIKASSE

Tammo Esta

## 1.1. HALDUSPOLIITIKA MÕISTE

Halduspoliitika defineerimiseks tuleb kõigepealt lühidalt selgitada sõnade 'poliitika' ja 'administreerimine' tähendust.

Eestis on **poliitika** mõiste jäänud umbmääraseks – tavakodanikule tähistab poliitika eelkõige poliitikute omavahelist võitlust võimu pärast. Üldiselt, objektiivne arusaamine **poliitikast kui ühiskonnas levinud väärtushinnangute kujunemise, analüüsimise ja põhimõtteliste otsuste langetamise protsessist** ei ole mitmesugustel põhjustel teadvustunud. Poliitika peab rajanema kodanike üldhuvi, mitte isikliku erahuvi mõistel. Rahvasaadikud esindavad ühiskonnas olemasolevaid arusaamu, mille tulemusena jõutakse enamiku kodanike poolt toetatava poliitilise kokkulepeni.

*Näiteks võib poliitiliste kokkulepetena käsitleda otsuseid, kas kodumaine ettevõtja või riigi mahajäänud piirkonnad vajavad toetust.*

Poliitikale vastandub **administreerimise** mõiste – administreerimine tähistab **tehnilist otsuste elluviimist**. Ideaalis peaks administreerimist saama võrrelda masinaga, mis rutiinselt, mehhaaniliselt ja erapooletult täidab talle ülesandeks pandud kohustused. Administreerimine ei välista poliitilist otsustamist, s.t kui otsustatakse lähtuvalt eelnevalt määratud täpsetest kriteeriumidest või otsused on eelkõige tehnilise iseloomuga. Tulenevalt eelnevast pole riigiametnike töö hindamise kõige tähtsamaks aluseks tegevuse majanduslik otstarbekus, vaid selle vastavus eksisteerivale poliitililisele tahtele, ning seaduste järgimine.

*Näiteks on administreerimine otsus selle kohta, kas inimene vastab elamisloa taotlemiseks eelnevalt kindlaks määratud kriteeriumidele ning kas elamisloa väljastamisest/keeldumisest informeerida teda kirja või telefoni teel.*

**Halduspoliitika on lüli, mis seob omavahel poliitikat ja administreerimist.** Et jõuda ühiskondlikust kokkuleppest konkreetse elluviidava poliitikani, tuleb langetada mitmeid väärtushinnangulisi valikuid, mis mõjutavad oluliselt tegevuse tegelikku tulemust. Tavaliselt kirjeldatakse halduspoliitika kujundamist kui valikute tegemise protsessi olukorra määratlemisest kuni elluviidava poliitika hindamiseni. See protsess on irratsionaalse iseloomuga, mida põhjustavad otsustajatele kättesaadava informatsiooni ja aja piiratus. Halduspoliitika institutsionaliseerub läbi seadusandluse ning selle elluviimise.

Enamlevinud **halduspoliitilisteks otsusteks** on avaliku sekkumise mahu, vahendite, jaotamise, uuenduste ja piirangute valikud.

**Mahu valikud** püüavad leida vastust küsimusele **avaliku ja erasektori vahelise vastutuse piirist**. Näiteks õppematerjali hariduspoliitika peatükis käsitletakse riikliku sekkumise vajalikkust ja ulatust erinevate haridusvaldkondade läbilõikes. Tulenevalt sellistest põhjustest nagu võrdsete võimaluste tagamine, kodanike sotsialiseerimine ja ühiskondlik stabiilsus on avaliku sektori roll keskhariduse tagamisel oluliselt suurem kui kutsehariduse tagamisel.

**Vahendite valiku** eesmärgiks on otsustamine selle üle, **milliseid abinõusid riik eesmärkide saavutamisel kasutab**. Üheks niisuguse valiku näiteks on tervisepoliitika peatükis lühidalt analüüsitud küsimus, kas avalik sektor peab tervishoiuteenuseid ainult rahastama või neid ka iseseisvalt pakkuma. Samuti küsimus, missugusel riigivalitsemise tasandil on üht või teist teenust kodanikele otstarbekas osutada.

**Jaotamise valikud** on seotud õigluse ja inimsuse mõistetega ning on eriti iseloomulikud sotsiaal- ja maksupoliitikale. Küsimused nagu kas on õiglane, et erakoolides õppivate laste vanemad peavad osalema riigikoolide ülalpidamises ning kuidas jaotada maksukoormust sissetuleku ja tarbimise või pensionäride ja lastega perekondade vahel, on jaotamise valikute tüüpilisteks näideteks.

**Uuenduste ja piirangute valikud** muutuvad aktuaalseks olukorras, kus soovitakse ümber vaadata juba olemasolev halduspoliitika. Näiteks järgmises peatükis kirjeldatakse hariduspoliitikat kui võrdlemisi konservatiivset eluvaldkonda. Hariduspoliitika “uuendustevaenulikkus” on põhjustatud tema laiaulatuslikkusest, pikast reageerimisajast ja õpetajate koolitusperioodi kestvusest.

Halduspoliitika kui teoreetiline mõiste hõlmab **erinevate valdkondade poliitikaid**. Nende arv on sõltuv riikliku sekkumise ulatusest, mis on üldjoontes kasvanud kogu käesoleva sajandi jooksul. Näiteks kui veel viiskümmend aastat tagasi oli tähelepanu keskpunktis sotsiaalpoliitika, eriti selle alapoliitika - pensionikindlustus-poliitika, siis praegusel momendil kõneletakse juba keskkonna- ja informatsiooni-poliitikast. Erinevate valdkondade poliitikad võivad omakorda jaguneda. Käesolevas õppematerjalis käsitletakse lähemalt *haridus-, keskkonna-, majandus-, sotsiaal- ja tervishoiupoliitikat*.

**Kokkuvõtlikult** on riigi kõige tähtsamaks funktsiooniks kodanike üldhuvil rajaneva poliitika kujundamine ja elluviimine. Poliitika tähendab põhimõtteliste otsuste langetamist ja vastab küsimusele ‘**mida teha?**’. Halduspoliitika tähendab kokkulepitud väärtushinnangute alusel konkreetsete lahenduste valikut ja vastab küsimusele ‘**kuidas teha?**’. Administreerimine tähendab poliitika tegelikku **elluviimist**, ehk riiki oma tegevuses. Praktikast moodustavad need kolm protsessi raskesti eraldatava terviku\* .

\* Mõiste ‘**avalik haldus**’ tähendus sõltub ajast ja kohast – kitsamas mõttes tähendab avalik haldus ainult poliitika elluviimist. Laiemas mõttes tähendab avalik haldus kogu riigi tegevust täidesaatvas võimuharus ning hõlmab osaliselt halduspoliitikat.

## Poliitika, halduspoliitika ja administreerimise vahekord

	POLIITIKA	HALDUSPOLIITIKA	ADMINISTREERIMINE
TEGEVUSE SISU	Põhimõtteliste otsuste langetamine	Konkreetsete lahenduste valik	Poliitika tegelik elluviimine
OTSUSTAMINE	Poliitiline	Poliitiline ja tehniline	Tehniline
TÄHTSAMAD OSAPOOLED	Kodanikud ja poliitikud	Poliitikud ja ametnikud	Ametnikud

### 1.2. HALDUSPOLIITIKAT ISELOOMUSTAVAD OMADUSED

Esiteks, halduspoliitika on alati riigi tahtlik ja eesmärgistatud tegevus, mitte juhuslik kõrvalmõju või tegematajätmine. Loomulikult võivad rakendatava poliitika tegelikud tulemused olulisel määral erineda soovitud. Sellest tulenevalt ei lõpe halduspoliitika kujundamise protsess mitte poliitika elluviimise, vaid poliitika hindamisega – analüüsitakse soovitud eesmärkide saavutamist ning vajaduse korral korrigeeritakse poliitikat. Seega, 'halduspoliitilise tsükli' etapid on:

1. praeguse olukorra analüüs,
2. soovitud eesmärkide püstitamine,
3. võimalike lahenduste määratlemine,
4. parima lahendusvariandi valik,
5. parima variandi rakendamine,
6. selle hindamine rakendamistulemuste alusel.

Selline lähenemisviis on kõige omasem poliitika kujundamise **ratsionaalsele mudelile**, mis kirjeldab halduspoliitika väljatöötamist kui tehnilise iseloomuga eesmärkide ja nende saavutamise vahendite valiku protsessi. Halduspoliitikaks võib osutada ka riigi pikaajaline teatud probleemi ignoreerimine hoolimata survele vastupidiseks.

*Näiteks kui riigi tegematajätmine veel käesoleva sajandi alguses seoses narkootikumide tarvitamisega ei kujutanud endast halduspoliitikat, siis tänapäeval ta seda tõenäoliselt juba on.*

Teiseks, reeglina on praegusel hetkel ellurakendav halduspoliitika kümnete erinevate otsustajate iseseisvate otsuste lõpptulemus. Halduspoliitikat kujundatakse harva ainuisikuliselt. Halduspoliitika kujundamisse on kaasatud mitmed paljude otsustajatega osapooled – kodanikud, poliitikud, ametnikud, ajakirjanikud ja huvigrupid.

Konventsionaalsest arusaamisest lähtuvalt peaks poliitika kujundamisega tegelema **poliitikud** kuna ainult nemad omavad selleks vajalikku mandaati. Kuid tänapäeva komplekses ja dünaamilises maailmas on poliitikutel üha raskem kõigis avaliku elu valdkondades orienteeruda. Seda põhjustab üha kasvav riikliku sekkumise ulatus ning poliitikute sageli valimistega piiratud kogemus.

Vastupidiselt poliitikutele on **ametnikud** enamasti asjatundjad, kes tunnevad oma töövaldkonda kuni üksikasjadeni. Järelikult omavad ametnikud halduspoliitika kujundamiseks vajalikke teadmisi ja oskusi. Seetõttu ongi neile otseselt või kaudselt delegeeritud enamike ühiskondlike valikute langetamine. See on omamoodi kompromiss eesmärgiga siduda omavahel demokraatliku riigikorraldust ja administratiivset efektiivsust. Ametnike 'ekspertvõim' parandab üldjuhul otsustamise kiirust, hulka ja kvaliteeti, kuid see ei tohi põhjustada demokraatliku kontrolli kaotamist kõigi kodanike elu puudutavate otsuste üle.

Halduspoliitika kujundamisega on seotud ka **kodanikud, ajakirjandus ja huvigrupid**. Ainult vähesed ühiskonnas olemasolevatest probleemidest saavutavad avaliku probleemi staatuse. Küsimuse jõudmine poliitilisse päevakorda ei sõltu mitte ainult probleemi omadustest – probleem puudutab paljusid kodanikke, riigil on võimalik midagi teha küsimuse lahendamiseks jne – vaid ka jõudude ja huvigruppide tugevusest, kes on sellest huvitatud. Halduspoliitika kujundamise staadiumi jõudnud probleem on enamasti läbinud juba neli etappi: eraprobleem-avalik probleem-poliitiline päevakord –ametkondlik päevakord. Harilikult on kodanike ja ajakirjanduse osatähtsus suurem poliitika kujundamise algstaadiumis – probleemi teadvustamisel. Poliitika formuleerimise ja elluviimise etapis on nende tähelepanu tavaliselt juba taandumas. Huvigrupid on huvitatud endile soodsate halduspoliitiliste valikute tegemisest ja nende peamiseks vahendiks selle eesmärgi saavutamisel on informatsiooni ja asjatundjate pakkumine. Üheks paremaks huvigruppide näiteks enamikus arenenud riikides on põllumehed.

Näiteks ei suuda ükski poliitik võrdselt hästi tunda maksukorraldust, andmekaitset ja loomageneetikat. Sellepärast on vastava seadusandluse väljatöötamine delegeeritud ametkondadele, kes koostöös kõigi huvitatud osapooltega kujundavad halduspoliitikat, mille kohta lõpliku otsuse langetavad taas poliitikud. Lähenemisviis, kus halduspoliitikat vaadeldakse kui erinevate huvigruppide omavahelise võistluse tagajärge, on kõige iseloomulik **pluralistlikule poliitika kujundamise mudelile**.

**Kolmandaks**, reeglina on **praegusel hetkel ellurakendatav halduspoliitika kümnete eelnevate otsustuste lõpptulemus**. Halduspoliitika kujuneb harva sõltumatuna juba minevikus langetatud valikutest. Enamasti on poliitika kujundajad suurusjärgu võrra enam seotud minevikus langetatud otsustuste ja kohustustega kui iseseisvate valikute tegemisega. Praeguste otsuste sõltumist juba minevikus tehtud valikutest nimetatakse erialases kirjanduses '**inkrementalismiks**' või '**institutsionaalseks loogikaks**'. Seda põhjustavad suured rahalised ja ajalised kulutused, mis on seotud uute programmide alustamisega ning inimesele omane kartus kõige uue ja tundmatu ees. Inkrementalistlik lähenemisviis poliitika kujundamisele vaatleb praegust halduspoliitikat kui omavahel seotud otsuste lõpptulemust, mitte kui sõltumatut üksiktoimingut.



Poliitika kujunemise inertsuse mõistmise ja teadvustamise tähtsust tänapäeva Eestis rõhutavad ka mitmed teised antud õppematerjali autorid. Nii näiteks väidetakse sotsiaalpoliitikat käsitlevas peatükis, et vaid vähestes riikides on suudetud muuta algpärasest sotsiaalkindlustuse aluspõhimõtet – Saksamaa pensionisüsteem toimib ka tänapäeval teenistuspõhisuse printsiibil; Ameerika Ühendriikide haiguskindlustus aga erakindlustuste baasil. Võimalus alustada “valgelt paberilehelt” ei kesta igavesti. Kõik praegused tegemised ja tegematajätmised – arvutiprogrammi valik, uue organisatsiooni loomine või kaitsepoliitika põhialuste otsustamine – ei mõjuta mitte ainult käesolevat hetke, vaid ka tulevikus tehtavaid valikuid. Halduspoliitika on kestev ja omavahel seotud protsess – valitseda, see tähendab ajaloost pärida.

**Kokkuvõtlikult**, halduspoliitika on alati riigi teadlik tegevus või tegematajätmine. Käesoleval hetkel elluviidav halduspoliitika põhineb paljude osapoolte otsuste koosmõjul, mis on omakorda sõltuvuses eelnevalt tehtud valikutest.

### 1.3. HALDUSPOLIITIKA KUI TEADUSHARU

Halduspoliitika kui teadusharu uurib seda, **kuidas valitsused töötavad, miks nad just nii töötavad ja millised on valitsuse tegude ja tegematajätmiste tagajärjed**. Halduspoliitika on süntees paljudest teistest uurimisvaldkondadest – avalikust haldusest, juhtimisteadusest, majandusteadusest, poliitikateadusest, psühholoogiast, sotsioloogiast ja ühiskonnafilosoofiast. Halduspoliitika tähtsaimaks osaks on **võrdlev halduspoliitika**, mis võrdleb erinevate maade ühiskondlikke valikuid eesmärgiga otsida juhiseid parima poliitika loomiseks ja lihtsustada üha kasvavat riikidevahelist suhtlemist.

Inglisekeelne halduspoliitikat käsitlev kirjandus sisaldab harilikult oma pealkirjas mõistet ‘**public policy**’ või kindla valdkonna poliitika nime, näiteks ‘social policy’. Saksa keeles puudub konkreetne vaste mõistele halduspoliitika. Ainus eestikeelne halduspoliitikat terviklikult käsitlev raamat on 1995. aastal Avatud Eesti Fondi vahendusel ilmunud õpik “Võrdlev halduspoliitika. Sotsiaalse valiku poliitika Ameerikas, Euroopas ja Jaapanis”.

#### **Kasutatud kirjandus:**

1. Arnold J. Heidenheimer, Hugh Hecló ja Carolyn Teich Adams. 1990. *Võrdlev halduspoliitika. Sotsiaalse valiku poliitika Ameerikas, Euroopas ja Jaapanis*. New York: St. Martin’s Press
2. Daniel C. McCool. 1995. *Public Policy. Theories, Models and Concepts*. Prentice Hall
3. James E. Anderson. 1984. *Public Policy-Making*. New York: Holt, Rinehart and Winston
4. QØsta Esping-Andersen. 1995. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press
5. Robert S. Gilmour, Alexis A. Halley. 1994. *Who Makes Public Policy. The Struggle for Control between Congress and the Executive*. Chatam: Chatam House Publishers, Inc.

6. Thomas R. Dye. 1994. *Understanding Public Policy*. Prentice-Hall

## 2. HARIDUSPOLIITIKA

Jaak Aaviksoo

### 2.1. SISSEJUHATUSEKS

Hariduse kui rahvamajanduse ühe sektori osatähtsus ühiskonnas kasvab pidevalt. Käesoleval ajal toodetakse arenenud riikide<sup>1</sup> haridussektoris 5-8% siseriiklikust kogutoodangust (SKT). Sama tõsiasi võib ümber sõnastada, öeldes, et hariduskulutused moodustavad 5-8% SKT mahust. Hariduskulutuste suurima osakaaluga paistavad silma Põhjamaad, eelkõige Soome, kus hariduskulutused moodustasid 1992. a 8,3% SKT-st. Eesti hariduskulutused moodustasid 1995. a 5,3% SKT-st. Arvestades hariduskulude niisuguse osakaaluga ning pidades silmas ühiskonna üha kiireneva tehnoloogilise arengu poolt tingitud nõudmiste kasvu töötajate kvalifikatsioonile ja vajadusele selle pidevaks kaasajastamiseks, pööratakse enamuses riikides haridusküsimuste lahendamisele üha kasvavat tähelepanu, osutades muuhulgas vajadusele selle sektori ümberkorraldamiseks. See tõsiasi on toonud haridusküsimused paljude riikide, sealhulgas ka Eesti, avalikkuse tähelepanu keskmesse. Tähelepanuväärne on asjaolu, et riigi elanikkonna haridustaseme näitajad koos keskmise eluea ja SKT mahuga elaniku kohta on ÜRO Arenguprogrammi poolt võetud aluseks nn inimarengu indeksi arvutamisel.

Traditsiooniliselt kantakse valdav osa rahvuslikest (*pro* riigi) hariduskuludest avalikest (riigi- ja kohalike omavalitsuste) eelarvetest, kusjuures hariduskulud (koos sotsiaalkulutustega) on avalike eelarvete üheks suuremaks kululiigiks. See määrab suures osas riigi hoiakud (ja ka võimalused) haridusküsimuste lahendamisel. Teiselt poolt puudutavad haridusküsimused ja nende lahendamine otseselt väga suurt ühiskonna osa: õpilasi, nende vanemaid, töötajaid ja tööandjaid, mistõttu muudatused hariduselu korralduses vajavad üsna suurt ühiskondlikku konsensust. Seetõttu on haridusküsimused ühed kõige keerukamad ja raskemad ülesannetest, mis igal riigil tuleb lahendada.

Lahenduste leidmisele tuleb enamasti anda esmalt vastus põhimõttelist tähendust omavale küsimusele, millised on ühiskonna ja riigi ning millised indiviidi huvid antud kontekstis.

### 2.2. RIIGI ROLL JA HUVI HARIDUSES

Valdab arusaam, et mida haritum on inimene, seda suuremad on tema võimalused elus edasijõudmiseks, eneseteostuseks, materiaalse heolu kindlustamiseks ja elukvaliteedi tõstmiseks. Haridusest sünnib vaieldamatult isiklik kasu. Samavõrd üldtunnustatud on seisukoht, et riigi ja rahva konkurentsivõime on seda kõrgem, mida suurem on rahva haridustase. Keskmise haridustaseme tõusu kaudu kõrgeneb majanduslik heaolu, paraneb ühiskonna elukvaliteet, suureneb ühiskonna sotsiaalne koherentsus ja poliitiline stabiilsus. Haridussüsteemi kaudu kujundatakse ühist kultuuriruumi ja väärtushinnangute süsteemi,

---

<sup>1</sup> Siin ja edaspidi peame arenenud riikide all silmas OECD liikmesriike.

mis suuresti aitavad kaasa rahvusliku iseteadvuse kujunemisele. Haridus on seega ka avalik hüve<sup>2</sup>, mis on suurem isiklike hüvede summast. Piltlikult väljendades tõuseb igäihe isiklik heaolu ka sellest, kui tema ümber on teised haritud inimesed.

Kuivõrd haridus on samaaegselt isiklik kui ka avalik hüve, tõstatubki fundamentaalne küsimus, mil määral peaks riik sekkuma haridusküsimuste lahendamisse, milline on riigi roll hariduses. Selleks tuleks selgelt määratleda avalikud (*pro* riigi) huvid hariduses. Nagu juba öeldud, on avalikes huvides üldise haridustaseme tõstmine. Samuti on avalikes huvides ühtse kultuuriruumi kujundamine ja väärtussüsteemi arendamine, mis aitavad kaasa sotsiaalse ja poliitilise stabiilsuse tagamisele riigis. Haridusel on vaieldamatu roll sotsiaalse õigluse tagamisel nn võrdsete võimaluste printsiibi alusel, mille järgimine on samuti avalikes huvides. Võrdsete võimaluste printsiibi järgimine suurendab sotsiaalset liikuvust, milline on üheks peamiseks teguriks sotsiaalse stabiilsuse kindlustamisel.

Avalike huvide olemasolul on selgelt põhjendatud hariduse toetamine avalikest eelarvetest, kusjuures hariduse andmine võiks seejuures olla erakätes ja alluda normaalsele tururegulatsioonile. Ometi on enamuses riikides ka hariduse andmine, vähemasti üldhariduse osas, korraldatud avalike haridusasutuste süsteemi kaudu. Lisaks sellele on pea kõigis maailma riikides muudetud hariduse omandamine teatud mahu kohustuslikuks.

Vaidlused selle üle, mil määral peaks riik ise otseselt osalema hariduse andmises, on pideva vaidluse objektiks ja hariduspoliitika muutub vastavalt sellele, millistele seisukohtadele konkreetsetes tingimustes jõutakse. Samas on üldiselt selge, et tururegulatsioon üksi ei suuda tagada haridussektori efektiivset toimimist. Selle põhjustena nimetatakse esmalt turutõrkeid<sup>3</sup> hariduse oluliste välismõjude<sup>4</sup> ja võimalike monopolide olemasolu tõttu, seda eriti hõredamalt asustatud piirkondades. Lisada tuleks veel asjaolu, et laste hariduse üle otsustavad vanemad, kelle puhul mitte alati pole tagatud tegutsemise lapse huvidest lähtudes ja seega on õigustatud riigi paternalistlik sekkumine.

Riigi rolli hariduselus võibjaotada kaheks. Esmalt hariduskorraldust puudutav osa, mille raames määratletakse hariduse sisunõuded, mida peetakse vajalikuks ühtlustada kogu riigi tasandil (riiklikud õppekavad, haridusstandardid, kutsenõuded jne) ning luuakse nende nõuete tagamise mehhanism (haridusjärelevalve ja riiklike haridusdokumentide süsteem). Sõltuvalt ajaloolisest taustast on lahendused riigiti üsna erinevad. Tugeva keskviimuga riikides, eriti Kesk-Euroopas, on vastav regulatsioon üsna detailne ja lahendatud keskviimu tasandil, nõrgema keskviimu korral ja paljudes föderaalset ülesehitusega riikides on keskviimu osakaal hariduskorralduses tagasihoidlikum. Kuivõrd riik ei osale mitte ainult hariduskorralduses ja hariduse finantseerimises, vaid ka otseselt hariduse andmises, siis on teiseks oluliseks hariduspoliitika valdkonnaks koolikorraldusega seonduv. Koolikorraldusega sätestatakse koolide ehk laiemalt eri tasandite haridusasutuste

---

<sup>2</sup> Avalike kaupade kohta vt EHI pädevuskoolitusprogrammi õppematerjalist "Avaliku sektori majandus" peatükk III

<sup>3</sup> Turutõrgete kohta vt "Avaliku sektori majandusest" peatükk II

<sup>4</sup> Välismõjude kohta vt "Avaliku sektori majandusest" peatükk II, alalõik 2.2

(koolieelsete lasteasutuste, alg- põhi- ja keskkoolide, kutsekoolide ja ülikoolide) võrgu ülesehituse põhimõtted nende juhtimise ja aruandluse kord jne. Koolikorraldusega määratakse kindlaks ka eri liiki haridusasutuste, sh avalike- ja eraharidusasutuste suhete alused, mis paljudes riikides on pideva haridusdiskussiooni sisuks.

### **2.3. RIIKLIKU HARIDUSE MONOPOLI ULATUS**

Enamuses riikides omandavad lapsed üldhariduse (alg-, põhi ja keskkoolid) avalikes (riiklikes või munitsipaal-) õppeasutustes, mida finantseeritakse vastavalt kas riigi- või kohaliku omavalitsuse eelarvest. Paljudel juhtudel on finantseerimisskeemid keerukamad. Näiteks Eestis on üldhariduse andmine (loe: koolide ülalpidamine) kohaliku omavalitsuse ülesanne, kusjuures õpetajate palgakulud ja õpikute kulud katab riik (keskvalitsus). Üldhariduse omandamine neis koolides on lastele ja nende vanematele tasuta. Nende kõrval eksisteerivad enamuses riikides ka (valdavalt religioosse taustaga) erakoolid, millede õppimise eest tuleb vanematel tasuda õppemaksu. Paljudel juhtudel kaetakse ka erakoolide kuludest osa avalikest eelarvetest, ehkki see praktika on riigiti (ja isegi osariigiti) üsna erinev. Eestis eraldatakse riigieelarvest erakoolidele õpetajate palgakulude ja õpikute kulude katteks avalike õppeasutustega võrdne summa. Üldiselt valitseb siiski arusaam, et üldhariduse andmine peaks olema korraldatud eelkõige avalikes õppeasutustes tagades seeläbi võrdse juurdepääsu haridusele kõigile ühiskonnaliikmeile ning luues mõjusa süsteemi sotsiaalse koherentsi suurendamiseks ühiskonnas, ning et erahariduse toetamine üldhariduse tasemel ei ole riikliku hariduspoliitika eesmärgiks. Samas on jälgitav tendents riikliku monopoli leevendamiseks, andes suuremad õigused koolide juhtkondadele oma kooli juhtimisel.

Riiklik haridusmonopol on oluliselt piiratum koolieelsete lasteasutuste, samuti kutse- ja kõrghariduse tasemetel. Siin valitseb üldine tendents haridusasutuste ja vormide paljususele ja nende käsitlemisele pariteetsel alusel, sõltumata omandivormist. Samal ajal on tegelikkuses avalike õppeasutuste osakaal kõigil nimetatud tasemeil üle 80%, Euroopas üle 90% ja Põhja-Euroopas üle 95%. Mitmetes riikides, sh Eestis, on kõrghariduse vallas oluliselt suurendatud ülikoolide autonoomiat, muutes nad seaduse alusel tegutsevateks avalik-õiguslikeks juriidilisteks isikuteks. Sellistena on need õppeasutused saavutanud oluliselt suurema autonoomia kui nn riigiülikoolid ning funktsioneerivad paljuski sarnaselt sihtasutuste poolt hallatud eraülikoolidega. Avalike ja eraülikooli lähenemine on märgatav ka Ameerikas, kus vahe era- ja avalike ülikoolide vahel aasta-aastalt kahaneb.

Riikliku hariduse monopoli kindlustavad riiklikult kehtestatud sisunõuded haridusele (Eestis näiteks Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud "Põhikooli ja gümnaasiumi riiklik õppekava"), mis on kehtestatud tagamaks haridussüsteemi ühtsust sõltumata omandivormist. Riiklikud õppekavad vähendavad eraõppeasutuste võimalusi erinevate, alternatiivsete õppekavade koostamisel ja seeläbi nende võimalusi uute õpilaste leidmisel. Teisalt on riikliku õppekava kehtestamine õigustatud, ja seda eelkõige kohustusliku hariduse osas (Eestis põhikooli 9 klassi mahus või kuni 16-aastaseks saamiseni), kuivõrd seeläbi tagatakse eelkõige võrdsete võimaluste printsiibi toimimine hariduses.

## 2.4. TSENTRALISEERITUD VS DETSENTRALISEERITULT JUHITUD KOOLISÜSTEEM

Vaatamata avalike (riigi- ja munitsipaal-) haridusasutuste domineerimisele on erinevais riikides vägagi erinevalt lahendatud koolisüsteemi korraldus ja seda eelkõige kohustuste jagamise osas keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse vahel. Tugeva keskvalitsusega riikides on valdav tsentraliseeritud koolikorraldus, mille paindlikumaks muutmiseks on loodud isegi spetsiifilisi, muust haldusjaotusest erinevaid kooliadministratsioone haridusasutuste juhtimiseks regionaalsel tasandil. Nende kaudu realiseeritakse hierarhiline struktuur kool - regionaalne kooliadministratsioon - ministeerium. Tsentraliseeritud-detsentraliseeritud koolikorralduse dilemma on järgnevas. Kas eelistada keskselt juhitud, ühtse korraldusega ja tasemega, aga jäika süsteemi või paindlikku ja kohalikku omapära arvestavat, ent väga ebaühtlast ja kohalikest võimalustest sõltuvat süsteemi. Liberaalsem deksentraliseeritud koolisüsteem näiteks USA-s on kaasa aidanud osa kohalike omavalitsuste getostumisele – nõrk omavalitsus ei suuda ülal pidada keskklassile vastuvõetavat kooli ja seega ei asuta muude võrdsete tingimuste korral sinna ka elama. Tsentraliseeritud süsteemi jäikus võib aga kergesti viia selleni, et probleemide erinevus erinevais omavalitsusis ei võimaldagi leida kõiki osapooli rahuldavat üleriiklikku lahendust, rääkimata kuhjunud probleemide lahendamise efektiivsusest. Eesti näitena võiks tuua õpetajate riiklikult kehtestatud palgad – see, mis mõneski vallas ületab kaks kohalikku keskmist, jääb Tallinnas keskmisele kõvasti alla. Samal ajal tuleb deksentraliseeritud süsteemide puhul tõdeda oluliselt suuremaid erinevusi õpilaste saavutuste keskmises tasemes, Eestis näiteks väljendub see muret tekitaval määral õpilaste erinevates võimalustes jätkata oma haridusteed ülikoolis.

Tsentraliseerituse-detsentraliseerituse dilemma on oluliselt nõrgem kutse- ja kõrghariduse tasemetel. Kutsekoolituses valitseb tendents suurendada tööandjate sõnaõigust (ja osalust) kutseharidusküsimuste lahendamisel ja seda eelkõige regionaalsel tasandil, mis tagab kõige paremini kutsekoolituse vastavuse reaalse kohaliku tööturu nõuetele. Seepärast valitseb üldine suundumus kutsehariduse regionaliseerumiseks ühelt poolt ja juhtimise baasi laiendamiseks teiselt poolt, kaasates otsuste tegemisse kõrvuti haridusametnikega ka oluliselt suuremal määral tööandjate, ametiühingute jt huvigruppide esindajaid.

Kõrghariduses on tsentraliseeritud-detsentraliseeritud süsteemide käsitlemisel oluline erinevus sõltuvalt sellest, kas tegemist on nn **duaalse** või **unitaarse kõrgharidussüsteemiga**. Duaalses süsteemis eksisteerivad kõrvuti ülikoolid kui akadeemilised õppeasutused ja rakenduskõrgkoolid ehk kutsekõrgkoolid, mis on orienteeritud kitsamalt tehnilise kallakuga kutseoskuste arendamisele (Saksamaa, Prantsusmaa jt). Unitaareses süsteemis (USA ja Thatcheri reformide järel ka Inglismaa) on kõik kõrgemad õppeasutused võrdsed pakkuma nii rakendusliku sisuga programme kui teaduskraadile orienteeritud akadeemilist õpet. Rakendusliku kallakuga kutsekõrgkoolid järgivad valdavalt kesktaseme kutseõppeasutuste jaoks kehtivat ja konkreetsele regioonile orienteeritud mudelit, samas kui ülikoolide puhul on üldjuhul tegemist autonoomsete õppeasutustega, kes järgivad omaenda eesmärgi ja seda valdavalt rahvuslikus (riiklikus) ja paljudel juhtudel ka rahvusvahelises kontekstis.

## 2.5. KOHUSTUSLIK KOOLIHARIDUS

Nagu juba märgitud, on kooliharidus muudetud kohustuslikuks enamuses riikides. Üsna üksmeelne on ka arusaam sellise regulatsiooni vajalikkusest, vaidlused käivad vaid selles osas, mis puudutab keskkooli kohustuslikuks muutmist. Siin näib valdavat seisukoht, et see pole otstarbekas, ehkki praktilises elus keskkoolilõpetajate (nagu ka ülikooli astujate) arv pidevalt kasvab. Kohustusliku koolihariduse kvaliteedi tagamist peetakse avaliku haridussüsteemi üheks peamiseks ülesandeks. Siinkohal on oluline silmas pidada, et valdab arusaam avaliku sektori kohustusest kompenseerida kohustusliku hariduse kaudu päritolu tõttu ebasoodsamas olukorras olevaid õpilasi. Teisisõnu – kohustuslik haridus peaks tagama õpilaste haridusliku võrdsuse väljundis, s.o kooli lõpetamisel, selle asemel, et pakkuda kõigile võrdset võimalust arenguks sõltumata lähtevõimetest. Selline kompensatoorse hariduse printsiip seab võimekamad õpilased teatud määral ebasoodsamasse olukorda ja on üheks põhjuseks, miks peetakse vajalikuks erakoole, kus võimekamatel (materიაalselt kindlustatumatel?) õpilastel oleks võimalus oma ande paremaks väljaarendamiseks kui nivelleerivas avalikus koolis.

Vaidlusi ja erinevaid lahendeid on tekitanud küsimus koolieelse hariduse kohustuslikkusest. Üldiselt on jõutud veendumusele koolieelse ehk alushariduse olulisusest lapse kujunemisele ja hariduse omandamisele tervikuna, mistõttu peetakse vajalikuks teatud oskuste omandamist rohkem või vähem süstemaatilise õppimise teel enne kooli. Üldjuhul oleks alusharidus hea omandada kodus, ent eriti Euroopas kasvab nende laste osakaal, kes käivad koolieelses lasteasutuses ning mõneski riigis on see muudetud kohustuslikuks. Koolieelsete lasteasutuste kulud kaetakse osalt kohaliku omavalitsuse eelarvest, ent kõikjal osalevad kulude katmises ka lapsevanemad. **Koolieelseid lasteasutusi** peetakse valdavalt **sotsiaalsüsteemi asutusteks** ning vaid osaliselt haridussüsteemi kuuluvaiks. Näiteks loetakse hariduskulutuste hulka vaid kasvatajate-õpetajate palgakulud ja otseselt õppevahendite kulunud summad.

Kõikides riikides on üldhariduskoolide lõpetamist tõendavate dokumentidena käibel riiklikult väljastatavad haridustunnistused. Niisugused tunnistused väljastatakse ka erakoolide lõpetajaile, mis kinnitab nende koolide lõpetajate haridustaseme vastavust riiklikult kehtestatud standardile või riiklikult kehtestatud õppekava läbimist täies mahus. Paljudel juhtudel nõutakse keskkooli (gümnaasiumi) lõpetajalt riiklikult korraldatud lõpueksamite sooritamist (riigieksamid Eestis, vrld. Abitur Saksamaal).

Kohustusliku kooliharidusega seoses on tõstatunud probleem, mil määral on õigustatud/lubatud erinevused koolide poolt pakutavates õppeprogrammides, ja sellest tulenevalt ka õpetuse/finantseerimise tasemes. Lähtudes võrdsuse printsiibist, peaksid kõikides koolides olema samad tingimused hariduse omandamiseks, samal ajal peetakse soovitatavaks, et koolid arendaksid ja edendaksid oma õppetegevust pakkudes enam minimaalsest nõutavast tasemest. See probleem on eriti terav riikides, kus puudub vabadus valida lapsele kooli väljaspool oma omavalitsuse piire. Eestis on peetud otstarbekaks võimaldada vanematel valida lapse kooli sõltumata elukohapiirangutest, mis on toonud kaasa tõsisid konflikte kohalike omavalitsuste vahel seoses nn “võõraste” laste

õpetamisega. Samas võimaldab selline lähenemine oluliselt suurendada vanemate valikuruumi ja aidata kaasa kohalike haridusmonopolide lõhkumisele.

## 2.6. KUTSEHARIDUS

Kutseharidus on orgaaniliselt seotud tööandjatega ning mitmetes riikides toimubki oluline osa süstemaatilisesest kutsekoolitusest valdavalt erasektoris. Samas on kutsekoolituse tasemel ja kogu kutseharidussüsteemi katvusel määrav tähendus rahvamajanduse konkurentsivõimele. Sellest tulenevalt on paljud riigid, eelkõige Kesk-Euroopas ja Põhjamaades, pühendanud palju tähelepanu avaliku kutseharidussüsteemi väljaarendamisele, püüdes samas maksimaalselt kaasata erasektorit vastavasse tegevusse ja selle finantseerimisse. Ilmselt on kutseharidus niisugune haridusvaldkond, kus erahuvid ulatuvad kõige kaugemale võrreldes avalike huvidega. See loob soodsa pinnase konstruktiivseks koostööks — ühistest huvidest lähtudes on võimalik luua mitmesuguseid koostööskeeme, mida ka paljudes riikides kasutatakse. Seejuures tulenevad erahuvid nii töövõtjate kui ka tööandjate poole pealt – töövõtjad on huvitatud oma kvalifikatsiooni tõstmisest ja seeläbi oma tööjõu turuväärtuse tõstmisest, tööandjad omakorda on huvitatud tööjõu kvaliteedi tõstmisest ja seda eelkõige juba töötava kaadri osas, kasvatades niimoodi firmatruudust ja töökultuuri.

Kutsehariduses ollakse seoses üha kiireneva tehnoloogilise arengu poolt tingitud vajadusega pideva täienduskoolituse järele järk-järgult üle minemas nn **moodulõppele**. Moodulõpe on modifitseeritud kutsekoolitussüsteem, kus traditsioonilise mitmeaastase (2-5 aastase) õppekava läbimise asemel eelistatakse suhteliselt lühikesele baaskutseõppe tsüklile järgnevaid lühiajalisemaid koolitusperioode (moduleid), mis vahelduvad töötamisega või kulgevad sellega paralleelselt. Selline lähenemine võimaldab integreerida õppimise ja töö.

Üheks peamiseks hariduspoliitiliseks küsimuseks kutsehariduse osas on küsimus kutsetunnistustest. Kes määrab kutsetunnistuste väljaandmiseks esitatavate nõuete sisu ja kellel on õigus kutsetunnistusi väljastada. Valdavalt on kutsetunnistuste väljaandmise õigus riigil (loe: haridus- või tööministeeriumil), ent paljudel juhtudel eksisteerivad ka riiklikult tunnustatud, ent mitteriiklikud kutsete süsteemid. Mitteriiklike süsteemide puhul on kutsetunnistuste väljaandjateks kas kutseliidud või isegi kommertsalusel tegutsevad firmad, kes on ajalooliselt seotud suuremate tööandjatega antud kutsealal. Tänapäeval eksisteerib siiski kõikides riikides seadusega sätestatud kutsetunnistuste süsteem, milles nähakse ette erinevad võimalused kutsetunnistuste väljastamiseks arvestades antud riigi ajaloolist kogemust, samuti rahvusvahelist praktikat. Nõukogudeaegne kutsete süsteem on Eestis tänaseks lakanud eksisteerimast ja kahjuks pole seni õnnestunud välja töötada ja vastu võtta Eesti oma kutsete seadust. Kutsetunnistustega seonduv on eriti aktuaalne seoses kujuneva Euroopa Liidu ühtse tööjõuturuga. Vastavalt saavutatud kokkuleppele on tööjõu liikumine liikmesriikide vahel vaba, kusjuures töölevõtmise tingimustes võib ette näha vaid kvalifikatsiooni puudutavaid nõudeid. See tähtsustab formaliseeritud (dokumentaalselt tõestatud) kvalifikatsiooni sel määral, et nõuab liikmesriikidelt konkurentsivõimelise kutsekvalifikatsioonide süsteemi väljaarendamist. Eestis on kutsekvalifikatsioonide süsteemi puudumine olulisim haridusprobleem Euroopa



integratsiooni kontekstis. Erilist tähelepanu tuleb seejuures pöörata range üle-Euroopalise regulatsiooniga kutsealade, nagu arstid, veterinaarid, farmatseudid jt kvalifikatsiooninõuete kehtestamisele ja unifitseerimisele.

## 2.7. ÜLIKOOLIHARIDUS

Ülikoolihariduses ehk laiemalt kõrghariduses (keskharidusejärgset, pikema kui 2-aastase õppetsükliga haridust, ingl k *tertiary education*) peegeldub kõige selgemini avalike ja erahuvide läbipõimumine. Traditsiooniliselt on kõrgharidust peetud esmalt erahuvides toimuvaks. Just sellistena, vaimulikke, arste, juriste ja vabade kunstide asjatundjaid koolitavate õppeasutustena tekkisid klassikalised ülikoolid. Õpitud amet tagas kuulumise eliidi hulka ja oli vaieldamatult eelkõige isiklik hüve. Seda aega iseloomustas (üli)õpilaste otsene osalus oma õppekulude katmisel, mida loomulikult kandsid nende vanemad, paljudel juhtudel ka aadlikest metseenid või kirik. Avalikust sektorist oligi vaid kirik otseselt huvitatud kõrghariduse edendamiseks, mis seletas ka vastava toetuse osutamist ülikoolide ülalpidamiseks. Kirikust lahutatud riikluse teke, eriti Kesk-Euroopas, tõi esile riigi huvid kõrgharidust puudutavalt – eelkõige loomulikult vajaduse kaudu koolitada lojaalseid ametnikke. Sellest lähtudes areneski välja nn Kesk-Euroopa (eelkõige saksa) ülikoolimudel, millisele traditsioonile tuginedes on kõrghariduse andmine riigi ülesanne. Seejuures määrab loomulikult riik ka kõik peamised kõrghariduspoliitilised seisukohad (keda, kus ja kui palju koolitada ning kui suure raha eest). Seejuures on Saksa ülikoolidele alates nn Humboldti reformidest 19. sajandil iseloomulik nn akadeemilise autonoomia printsiibi järgimine. Viimane seisneb õpetamise ja teadustöö vabaduses (sks. k *Freiheit der Forschung und Lehre*), st õppe- ja teadustöö sisu ja meetodite küsimustes on ülikool iseseisev. Selline vabadus oli ühitatud range finants- ja administratiivse ohjamisega, mis on muutnud need ülikoolisüsteemid kaasaja muutunud tingimustes raskesti juhitavateks.

Erinev on olnud anglo-ameerika ülikoolide traditsioon. Valdavalt on tegu eraalgatusel põhinevate õppeasutustega, ehkki paljud ülikoolid on ka nendes riikides asutatud avaliku sektori poolt (nn *land-grant universities* USA-s) või siis muutunud avalikeks ülikoolideks ajaloolise arengu käigus. Eraülikoolid on algselt tegutsenud üliõpilaste õppemaksude najal, ent ajapikku on kasvanud avaliku sektori osa õppekulude katmisel, ulatudes isegi USA-s tänaseks üle 50% kogukuludest, kusjuures järk-järgult on kadumas põhimõtteline vahe avalike ja eraülikoolide vahel. Mõlemal juhul tasuvad üliõpilased õppemaksu, ehkki avalikes ülikoolides on see üldjuhul tunduvalt madalam kui (paremates) eraülikoolides. Suurem finantsiline vabadus on anglo-ameerika ülikoolidele võimaldanud ka suuremat vabadust üliõpilaste vastuvõtutingimuste ja arvu määramisel ja paljudes teistes küsimustes, mis on need ülikoolid teinud palju dünaamilisemaks ja konkurentsivõimelisemaks muutvas kõrgharidusmaastikus.

Kõrghariduspoliitikat on viimasel ajal kõige olulisemalt mõjutanud **kõrghariduse muutumine massiliseks**. Kui sajandi alguses jõudis ülikooli vahest 1% noortest, siis kuuekümnendate aastate keskpaigas oli see arv 10-15% ja tänaseks on kasvanud 30-40 % Euroopas ja 60%-ni USA-s. See muudatus on toonud kaasa põhimõttelisi nihkeid kõrghariduskorralduses ja asetanud suure koorma avalikele eelarvetele nendes riikides, kus valdav osa kõrghariduskulutustest kaetakse maksusüsteemi vahendusel. Just massilise

kõrghariduse esilekerkimine on ka paljudes tugeva sotsiaalse orientatsiooniga riikides, nagu näiteks Põhjamaad, tõstnud päevakorda õppemaksu küsimuse. 60-70ndatel aastatel moodustasid kõrghariduskulud 20% hariduskuludest, nüüdseks on üliõpilaste arv enam kui kahekordistunud, ent kõrghariduskulude osakaal pole praktiliselt suurenenud, mis on kõrgkoolid asetanud tugeva finantssurve alla, kusjuures kannatanud on eelkõige hariduse kvaliteet. Kuivõrd enamuses riikides ei peeta maksukoormuse tõstmist poliitiliselt soovitatavaks (pigem valitseb suund maksukoormuse vähendamisele), ongi mõistetav vajadus arutada õppemaksu sisseviimist ühes või teises vormis. Siinkohal on oluline juhtida tähelepanu asjaolule, et kõrghariduse osas valitseb selge seos riigi üldise maksukoormuse taseme ja erakulutuste taseme vahel. Täielikult riigimaksudest finantseeritav kõrgharidus on võimalik valdavalt vaid riikides, kus maksukoormus on üle 40% SKT-st. Sel statistilisel järeldusel on otsene mõte ka Eesti kontekstis – meie maksukoormus on 36% SKT-st (USA-s 30%, Inglismaal 35%, Saksamaal 40%, Soomes 47% ja Rootsis 50%<sup>5</sup>), millest tulenevad ka Eesti raskused kasvava kõrgharidussektori finantseerimisel. Lahendus sellele survele on olnud spontaanne – kõrvuti avaliku kõrgharidussüsteemiga on arenemas erakõrgharidussüsteem, kuhu 1996. a asus õppima ca 30% esmakursuslastest (1998. a alguses on Eestis 38 registreeritud kõrgkooli, sealhulgas 6 avalik-õiguslikku ülikooli ja 8 riiklikku rakenduskõrgkooli). Sellest tulenevalt on hinnanguline käive 1997. a Eesti kõrgharidussektoris 500 milj krooni avalikus sektoris ja 120 milj krooni erasektoris, kusjuures erasektori osakaal kasvab.

Seega, kõrghariduse osas on peamine hariduspoliitiline otsus seotud **avalike ja erahuvide tasakaalu** määratlemisega. Viimane väljendub kõige ilmekamalt kulude katmise allika kaudu, olles samal ajal oluliseks mõjuriks ka muude kõrghariduspoliitiliste eelistuste juures. Siinkohal võiks nimetada: vastuvõtuarvude määramine (kui riik on peamine tellija, määrab tema ka finantseeritavate õppekohtade jaotuse erialati), üliõpilaste jagunemine (üli)kooliti (missugust kooli finantseerida, selle määrab ka finantseerija e riik), kui kaua ja mida õppida (õppekavade sisu ja kestuse määrab tellija) jne. Seoses finantssurvega erakulutuste osakaalu suurenemisele on hariduspoliitiliselt vaja arvestada ka vastavate nihetega muudes, seni tsentraalselt (riiklikult) reguleeritud kõrgharidusküsimustes.

Keskharidusejärgse hariduse (kõrghariduse) finantseerimise küsimuses on viimastel aastatel andnud kõneainet nn Austraalia eksperiment. Seal on rakendatud teatav avalike ja erakulutuste ühitamise kompromiss-skeem, mis seisneb **tulumaksumäära seadmises sõltuvusse keskkoolijärgsest haridusest**. Piltlikult: iga aasta keskkoolijärgselt õppimist lisab inimese tulumaksumääradele teatud protsendi, näiteks 0,5% iga (tasuta) õpitud aasta eest. Seega nelja-aastane ülikooliõping tõstab maksumäära 26%-lt 28%-ni. See laialdast positiivset rahvusvahelist resonantsi tekitanud finantseerimisskeem on üks võimalusi ühitada täiesti impersonaalne, maksude kaudu finantseeritav kõrgharidussüsteem ja otsene, õppuri poolt finantseeritav kõrgharidussüsteem mõistlikus vahekorras, mis peaks tagama sotsiaalse õigluse printsiibi järgimise.

Kõrvuti hariduspoliitiliste otsustega õppekulude katmise allikate suhtes (avalikud vs eraallikad) vajab poliitilist otsustamist ka tudengitele antavate õppetoetuste süsteem. Kuivõrd ülikoolis õppimiseks on lisaks otseste õppekulude katmisele vaja katta ka

---

<sup>5</sup> 1992, OECD in Figures. Statistics on the member states. 1995. OECD, 1995.

üliõpilaste elamiskulud õppeperioodil ja viimaseid ei saa sotsiaalse õigluse printsiibi alusel täiel määral jätta üliõpilaste endi (nende vanemate) kanda, siis on pea kõikides riikides rakendatud **üliõpilaste toetuskeeme** stipendiumide, õppelaenude jms näol. Üldjuhul on niisugused toetuskeemid seatud sõltuvusse üliõpilase (vanemate) sissetuleku määra. Eestis on rakendatud sotsiaalselt mitteselektiivne õppelaenude süsteem ja peamiselt edukal edasijõudmisel põhinev stipendiumide süsteem, mida täiendavad piiratud ulatuses mitmed eraalgatusel põhinevad stipendiumid. Sellistena ei suuda üliõpilaste toetuskeemid vähendada üliõpilaste sotsiaalset diferentseeritust, mis peaks olema sotsiaalse orientatsiooniga toetuskeemide üheks eesmärgiks.

Kõrghariduspoliitiliseks küsimuseks on ka küsimus **(kõrg)haridusstandarditest** ja nendega seotud õppekavadest. Haridusstandardid kehtestab riik, kusjuures valdab arusaam, et ülikoolid on vaid ise pädevad nende alusel koostama akadeemilise õppe kavasid. Seejuures peab tsentraalse juhtimisega riikides ministeerium (või mõni muu riigiamet) arvet õppekavade üle, neid kinnitades või registreerides. Kindlasti lasub sel juhul riigil ka kohustus jälgida õppekavade täitmist ja kontrollida haridusttõendavate dokumentide väljaandmist. Liberaalsema (kõrg)hariduskorraldusega riikides kõrgharidusstandardid puuduvad ja kõik õppeasutused on teatud tingimuste täitmise korral õigustatud õpetama nende endi poolt kehtestatud õppekavade alusel ning andma välja vastavaid haridusttõendavaid dokumente. Sel juhul lasub vastutus hariduse kvaliteedi (sisu, õpetuse ja esitatavate nõuete taseme jne) eest õppeasutusel, mida sageli jälgivad sõltumatud organisatsioonid, mis tegutsevad tihti ka kommertsalusel. Euroopa kõrgharidustraditsioonis on riigil kõrghariduse kvaliteedi tagamisel siiski vähemasti formaalne keskne roll. Selleks on loodud seadusandlikul baasil riiklikud (avalikud) institutsioonid (Eestis näiteks Kõrghariduse Hindamise Nõukogu). Valdavalt ei ole riiklikult kehtestatud standarditele mittevastav õppetöö üldse lubatud, ent mõnedes riikides (sh ka Eestis) peetakse võimalikuks teatud tingimustel lubada koolitust, mis ei oma riiklikku tunnustust, st sellise õppeprogrammi läbinud (üli)õpilastele pole võimalik välja anda riiklikku haridusttõendavat dokumenti.

## 2.8. TÄISKASVANUHARIDUS

Viimastel aastatel on kõigis arenenud riikides seoses kõrgenenud ja kiirelt muutuvate nõuetega tööjõu kvalifikatsioonile kasvanud nõudlus mitmesuguste täiskasvanutele orienteeritud õppeprogrammide järele. Kui varasematel aastatel oli see hariduse valdkond seadusandlikult suhteliselt nõrgalt reguleeritud ning vastava koolitusteenuse pakkumist vaadeldi tavalise ettevõtluse kontekstis, siis viimasel ajal on erinevates riikides astunud seadusandja ja ka valitsuse tasemel mitmeid samme selle valdkonna (eelis)arendamiseks, kuivõrd ollakse veenunud, et lisaks selgelt väljendunud erahuvidele on täiskasvanute haridusel oluline tähendus ka avalike huvide seisukohalt. Levinuim haridus- ja maksupoliitiline samm on vastavate **hariduskulude mahaarvamine** maksumaksja **maksustatavast tulust**. Lisaks sellele on mitmes riigis kehtestatud riiklik **õpinguraamatu süsteem**, mis sarnaselt meile tuttava tööraamatu süsteemiga registreerib omaniku "hariduslikku elulugu" ja milline võiks olla potentsiaalsele töötajale täiendava informatsiooni allikaks töötaja kvalifikatsiooni osas. Enamusel juhtudel püütakse niisugust täiskasvanuhariduse regulatsiooni ühitada juba kehtiva kutseharidusregulatsiooniga, muutes viimast oluliselt paindlikumaks. Üldjuhul välditakse täiskasvanukoolituses otseste

õppekulude kandmist avalikest eelarvetest, piirdudes vajadusel vaid vastava süsteemi käituskulude tasumisega. Erandid viimasest põhimõttest on riigi (kohaliku omavalitsuse) kui tööandja poolt kaetavad koolituskulud, näiteks õpetajate täienduskoolituse puhul.

## **2.9. HARIDUSVÕIMALUSTE JAOTUS**

Haridust peetakse üheks olulisemaks teguriks, mille kaudu tagatakse ühiskonna erinevaile liikmeile võrdsed võimalused eneseteostuseks. Seetõttu pööratakse, eriti sotsiaaldemokraatliku orientatsiooniga valitsuste poolt, suurt tähelepanu haridusvõimaluste ühtlasele jaotumisele erineva sotsiaalse, etnilise, regionaalse jne taustaga noorte vahel. Arvestades objektiivselt erinevate lähtetingimustega, tähendab haridusvõimaluste võrdse jaotumise printsiibi järgimine teatud selektiivsete (kompenseerivate) mehhanismide sisseviimist haridussüsteemi. Niisuguste mehhanismidena toimivad selektiivsed stipendiumid piiratud majanduslike võimalustega peredest pärit lastele, sihtotstarbelised dotatsioonid hariduskulude katmiseks hõredalt asustatud piirkondadele jne. Nagu eelpool juba osundatud, toimivad võimalusi ühtlustavalt ka riiklikud standardid ja muud normatiivsed sammud hariduses, sh ka keskharidust hõlmava ühtluskooli nõue.

Nende hariduspoliitiliste küsimuste lahendamisel on olulisel kohal ka üldine poliitiline hoiak. Otseselt majandusliku efektiivsuse suurendamisele, konkurentsi tugevdamisele ja suuremale diferentseeritusele orienteeritud poliitiliste eelistuste korral valitakse reeglina väiksemat riiklikku sekkumist eeldav hariduspoliitika, samas kui sotsiaalse dominandi korral pööratakse suuremat tähelepanu võrdsete haridusvõimaluste edendamisele ja seda ka hariduslikku nivelleerimist lubavate meetoditega.

## **2.10. PIIRANGUD JA UUENDUSED HARIDUSES**

Haridussüsteem on oma olemuselt äärmiselt konservatiivne süsteem. See on seletatav mitmete asjaoludega, milledest vahest olulisim on haridussüsteemi suur reageerimisaeg. Haridusuuenduse tegelik efekt, või ka hariduse tegelik kvaliteet, ilmneb tavaliselt alles aastate möödudes, mille tõttu "vigade parandus" on ühelt poolt asjaosaliste jaoks lootusetult hiljaks jäänud ja teiselt poolt ühiskonnale väga palju maksma läinud. See sunnib haridusuuendustesse suhtuma äärmise konservatiivsusega. Teisalt suurendab haridussüsteemi konservatiivsust peamise haridusliku ressursi – õpetaja ja eriti õppejõu – ettevalmistuse-koolituse pikk aeg, mis kipub kujunema olukorraks, kus õpetatakse seda, mida õpetajad oskavad, mitte seda, mida õpilased/ühiskond vajavad/soovivad. Viimatimainitud dilemmad on samuti hariduspoliitilise diskussiooni võtmeküsimusteks. Esmalt – kuidas talitada olukorras, kus on võimalik hinnata teatud erialaspetsialistide (näiteks arstide) vajadust aastateks ette, ent noorte tegelikku soovi arvestades tuleks vastu võtta mitu korda rohkem üliõpilasi kui hinnanguliselt vaja. Ja veel, kes on ikkagi pädev otsustama, mida üliõpilased peaksid õppima, ehk mil määral on õigustatud paternalistlik suhtumine üliõpilastesse/õpilastesse. Viimastel aastatel on oluliselt kasvanud (üli)õpilaste sõnaõigus hariduse sisu, samuti vastuvõtuarvude osas, ent samas on selgeks saanud ka sellise lähenemise piiratus ja üleskerkivad probleemid.

Kokkuvõtvalt: haridusküsimused on kõrvuti muude sotsiaalvaldkonna küsimustega kõigis riikides avalikkuse huvi ja tähelepanu keskmes ning samas on hariduspoliitiliste otsuste puhul tegemist äärmiselt komplekssete ja pikaajalist reageerimisaega vajavate küsimustega. Need asjaolud teevad haridusest ühe raskemini reguleeritava ja seega ka konservatiivse ühiskondliku elu valdkonna. Konservatiivsus ja rahvuslikud traditsioonid on viinud haridussüsteemide paljususele ja suurele erinevusele isegi Euroopa kultuuriruumi sees, rääkimata ülemaailmsest võrdlusest. Arvestades üldlevinud seisukohaga hariduspoliitika olulisusest riigi ja rahva arengule ühelt poolt ja kohati täiesti erinevate hariduspoliitiliste otsuste olemasolu erinevates arenenud, rääkimata arenevatest riikidest, jääb üle vaid imestada, kuidas nii erineva hariduspoliitikaga riigid suudavad sellele vaatamata säilitada majandusliku konkurentsivõime.

# 3. ÜLEVAADE SOTSIAALPOLIITIKAST

Tarvo Tamm

## 3.1. SOTSIAALPOLIITIKA TEKKEPÕHJUSED

Sotsiaalpoliitika kui halduspoliitika oluline osa puudutab otseselt kaasaegsete demokraatlike turumajandusriikide kogu elanikkonda. Sotsiaalpoliitika olulisust iseloomustab kõige enam tema ulatus. Sotsiaalpoliitika toimetehhanismid hõlmavad ühiskonnna kõiki inimgruppe. Oma kõikehõlmava iseloomu tõttu on tihtilugu raskendatud selgete piirjoonte tõmbamine sotsiaalpoliitika ümber.

Ajalooliselt peetakse sotsiaalpoliitika arengu tõukeks moderniseerimisprotsessi ja industriaalse ühiskonna teket. Industrialiseerimise tagajärjel lagunesid või said oluliselt moonutatud vanad sotsiaalse taastootmise vormid (perekond, kirik, kogukonna solidaarsus). Turumehhanismid ei suutnud pehmedada industrialiseerimise kaasnähte ja vanad sotsiaalsed insitutsioonid olid teovõimetud—seega oli vältimatu riigi sekkumine nn sotsiaalse probleemi lahendamisesse.

Moderniseerimise areng ja riigi osakaalu kasv käisid käsikäes sotsiaalpoliitika arenguga. Pööramata tähelepanu nn suurtele teooriatele sotsiaalpoliitika arengus (funktsionalism, strukturalism) võib tuua terve põhjuste grupi, mis motiveerivad erinevaid sotsiaalseid kihte sotsiaalpoliitikat arendama:

- 1) **Mure ühiskonna sotsiaalse stabiilsuse pärast.** Sotsiaalselt tõrjutud ühiskonnakihte peetakse ühiskonna stabiilsust negatiivselt mõjutavateks. Just sellelt pinnalt kerkisid algsed sotsiaalabiprogrammid, samuti ka algsed sotsiaalteenuste programmid (tervishoiuprogrammid).
- 2) **Mure rahvuse tugevuse ja arengu pärast.** Enamikus Euroopa maades on rahvusriigi areng olnud tihedalt seotud sotsiaalpoliitika arenguga. Sotsiaalpoliitika on olnud teatud mehhanismiks rahvusliku ühtsuse saavutamisel.
- 3) **Uute ühiskonnakihtide kaasamine poliitilisse otsustusmehhanismi.** See on toimunud just läbi sotsiaalpoliitiliste vahendite, ehkki mitte alati üheselt. Näiteks ei ole Austraalia töötajate esmaseks eesmärgiks olnud sotsiaalprogrammide rakendamine, vaid suuremad palgasissetulekud, garanteeritud miinimumsissetulekud ja tööhõive tagamine.
- 4) **Turu reguleerituse vajaduse ilmnemine.** Turu reguleerimise nõuded keskendusid vabaturumehhanismide suutmatusele reguleerida sotsiaalseid probleeme. Kontseptuaalselt saab siin keskenduda 4 nähtusele: turu negatiivsed välismõjud<sup>6</sup>, turu suutmatuse teatud teenuseid pakkuda (turutõrked, vrd hariduspoliitikaga, turu strukturaalsed ebaefektiivsused ja monopolid. Just nende nähtuste pinnalt kerkis riikliku sekkumise vajadus sotsiaalsfääri.

---

<sup>6</sup> Välismõjude kohta vt “Avaliku sektori majandus” peatükk II, alalõik 2.2

- 5) **Riigi haldusstruktuuride tugevuse kasv.** Tugevama riigi teke ja sotsiaalpoliitika areng olid otseselt seotud. Vaevalt oleks ilma tugeva riigibürokraatiata olnud võimalik riigi sotsiaalpoliitika arendamine.
- 6) **Altruism.** Ehkki see fenomen on kõige raskemini analüüstav, on toodud kaks aspekti seoses sotsiaalpoliitika arenguga. Osaliselt arenes ennetav tervishoid altruistlikel motiividel, teiseks oli heategevusorganisatsioonidel oluline roll paljude sotsiaalteenuste arengus.

Sotsiaalpoliitika lai eesmärk on lihtsalt määratletav - vähendada sotsiaalseid probleeme, mida vabaturumehhanism ei suuda lahendada iseregulatsiooni teel või mida ta pigem võimendab. Arenenud maade sotsiaalpoliitilised arengud näitavad, et puuduvad ühesed sotsiaalsete probleemide lahendusemehhanismid ja vastuvõetud lahendused kajastavad rohkem või vähem ühiskonnas domineerivaid väärtushinnanguid.

### 3.2. SOTSIAALPOLIITIKA ALAVALDKONNAD

Sotsiaalpoliitika kõikehõlmavuse tõttu tuuakse erinevaid analüütilisi jaotusi sotsiaalpoliitika koondnimetuse all: sotsiaalpoliitikat võib jaotada nii allvaldkondade kui teostusmehhanismide kaudu.

Sotsiaalpoliitika jagamisel erinevateks allpoliitikateks lähtutakse tihti alltoodud jaotusest:

- 1) sissetulekute tagamise poliitika;
- 2) tervishoiupoliitika;
- 3) tööturu- ja regulatsioonipoliitika;
- 4) eluasemepoliitika;
- 5) perepoliitika;

Samas ei ole see nimekiri siiski ammendav ja üheselt klassifitseeriv. Näiteks küllalt tihti loetakse sotsiaalpoliitikaks algharidusele suunatud hariduspoliitika. Lisaks võib ülaltoodud jaotust edasi laiendada jaotusesiseselt või allpoliitikate ühisosana (näiteks invapoliitika moodustub alltoodud poliitikate erinevatest allosadest).

Sotsiaalpoliitikat võib jaotada ka teostusmehhanismide järgi:

- 1) tööhõive korraldus ja muud tööturu nõudlust ja pakkumist mõjutavad mehhanismid;
- 2) tööturutingimuste regulatsioonide mehhanismid;
- 3) tööandjate ja töövõtjate omavahelisi suhteid reguleerivad mehhanismid;
- 4) sotsiaalset diskriminatsiooni vähendavad mehhanismid;
- 5) otsesed tulusiirded (sotsiaalkindlustus, sotsiaalabi, sotsiaaltoetused);
- 6) kaudsed tulusiirded (tulumaksusoodustused, tulumaksuvabastused);
- 7) meditsiini- ja sotsiaalteenused (raviteenused, eluasemeteenused, sotsiaalhoolekandeteenused).

Teostamismehhanisme ja sotsiaalpoliitika valdkondi võib vaadelda ka kui maatriksit, mille puhul sotsiaalpoliitika valdkondadele vastavad teatud tüüpi teostusmehhanismid. Riigis teostatakse sotsiaalpoliitilisi eesmärke erinevate seadusandlike regulatsioonide ja sotsiaalkindlustusprogrammide abil.

### 3.3. SOTSIAALKINDLUSTUSPROGRAMMID

Sotsiaalkindlustusalaste programmide eesmärk on pakkuda asendussissetulekut tavapärase sissetuleku lõppemisel või peatumisel tulenevalt:

- vanadusest
- invaliidsusest
- toitjakaotusest
- tööõnnetusest
- haigestumisest
- emadusest või
- töötuks jäämisest.

Samuti loetakse sotsiaalkindlustusprogrammide hulka programme, mis on seotud teatud erakorraliste kulutuste kompenseerimisega, näiteks **sünnitoetused** ja **matusetootused**.

Sotsiaalkindlustusprogrammid hõlmavad endas nii rahalisi hüvitisi abisaajatele (millisel juhul viidatakse neile kui sissetuleku tagamise programmidele) või teenuste pakkumist abisaajatele, mille raames finantseeritakse sotsiaalkindlustusprogrammi raames teatud teenuseid (eeskätt meditsiiniteenused ja hospitaliseerimine, samuti rehabilitatsiooni sotsiaalhooldusteenused)

Klassikaliselt jaotatakse sotsiaalkindlustusprogramme 3 rühma:

- unversaalsed
- tööstaažist ja eelnevast sissetulekust sõltuvad (teenistuspõhised) ja
- elatusvahenditest sõltuvad sotsiaalkindlustusprogrammid.

Universaalsete programmide raames makstakse hüvitisi võrdsel alusel ja võrdses summas teatud inimeste grupile sõltumata nende eelnevast sissetulekust, tööstaažist või muudest sotsiaalsetest faktoritest. Universaalsete programmide puhul makstakse hüvitisi samadel alustel nii kodanikele kui mittekodanikele, rakendades küll tihti teatud paiksustsensust. Universaalset hüvitisi finantseeritakse tihti üldistest eelarve tuludest. Tüüpilisemad universaalsed programmid on baasvanaduspensionid, invaliidsuspensionide põhiosa, toitjakaotuspensionid ja peretoetused.

Tööstaažist ja eelnevatest sissetulekutest sõltuvad programmid moodustavad paljude sotsiaalkindlustusprogrammide tuumiku, kuna sellisel juhul on hüvitised seotud sissemaksetega. Selliseid programme peetakse ka sotsiaalselt õiglaseks, kuna enamikus ühiskondades peetakse õiglaseks teatud seose olemasolu sotsiaalkindlustusprogrammi sissemaksete ja väljamaksete vahel. Selliseid programme nimetatakse kitsamalt sotsiaalkindlustusalasteks programmideks (i.k. *social insurance programs*). Selliste programmide puhul on vajalik inimese eelnev töötamine või teise inimese töösuhe, kelle ülalpidamisel hüvitisi saav inimene on (toitjakaotuspensionid). Hüvitiste määr seda tüüpi sotsiaalkindlustusprogrammide puhul sõltub enamasti nii tööstaažist kui ka eelnevast sissetulekute tasemest.

Selliseid programme finantseeritakse suuremas osas nii tööandja kui töövõtja sissetulekute maksustamise kaudu, kuid riik võib teha eraldi riigieelarvest teatud kulutuste katmiseks. Iseloomulikult maksusüsteemi printsiipidele on sellised maksed nii tööandjatele kui töövõtjatele kohustuslikud.



Kolmanda kategooria moodustavad elatusvahendite olemasolust sõltuvad programmid. Kui kahe eelneva programmi tüübi kohaselt võib **hüvist vaadelda kui õigust**, siis elatusvahendite kontrollil baseeruvate sotsiaalkindlustuse süsteemide korral toimib hüvitiste maksmine lähtudes **üksikisiku või leibkonna tulude võrdlusest mingi standardiseeritud määrduga** (Eestis näiteks elatusmiinimum). Elatusvahendite, muude jooksvate sissetulekute ning vajaduste arvestamine erineb riigiti ja programmi üsna oluliselt, mistõttu programmid on küllaltki erinevad. Elatusvahendite kontrollil põhinevad programmid on harva peamiseks sotsiaalkindlustusalaseks teostusvahendiks. Põhiliselt tagatakse nende programmidega elatusvahendite olemasolu inimestele, kes ei ole kindlustatud teiste sotsiaalkindlustusprogrammidega või kui sissetulekud teistest sotsiaalkindlustusprogrammidest on ebapiisavad võrreldes sotsiaalse elatusmiinimumiga.

Kohustuslikul erakindlustusel baseeruvad sotsiaalkindlustusprogrammid on oluliselt väiksema levikuga. Kohustuslikud erakindlustussüsteemid asendavad või täiendavad sotsiaalkindlustussüsteeme. Kohustuslike erakindlustussüsteemide korral maksavad töötaja ja/või tööandja sotsiaalmakseid personaalsetele töötajate arvetele, millelt hiljem toimuvad väljamaksed. Sellist süsteemi rakendatakse eeskätt vanaduspensionikindlustuses, kuid ka osaliselt invaliidsuspensionikindlustuses ning toitjakaotuskindlustuses ning tööõnnetuskindlustuses. Erakindlustussüsteemi nähakse eeskätt vanaduspensionikindlustamise ühe lahendusena.

Lisaks on mitmetes arengumaades rudimentaarse iseloomuga sotsiaalkindlustusprogramme. Üheks sotsiaalse turvalisuse programmiks on **avalike eraldisfondide süsteem**, mis eksisteerib eeskätt arengumaades kui kohustuslik säästuprogramm, mille raames nii töövõtja kui tööandja teevad eraldisi mingisse avalikku säästufondi, kuid millest väljamaksed on oluliselt väiksemad ja väljamaksete saamise tingimused määratletakse suhteliselt järgalt. Viimaseks programminäiteks on tööandja kohustusel baseeruvad sotsiaalse turvalisuse programmid. Viimastega asetatakse tööandja õlgadele mitme sotsiaalteenuste pakkumine - süsteem, mis eksisteerib paljudes arengumaades, on tuttav ka nõukogude perioodist.

Klassikaliselt jaotatakse sotsiaalkindlustusprogramme 5 valdkonda:

- 1) vanaduskindlustus, invaliidsuskindlustus ja toitjakaotuskindlustus;
- 2) haiguskindlustus ja emaduskindlustus;
- 3) tööõnnetuskindlustus;
- 4) töötuskindlustus;
- 5) peretoetuste süsteem.

Peretoetusi vaadatakse kooskõlas muude sotsiaalkindlustuse liikidega, kuna ta kuulub ühtse tulusiirete programmide rea alla.

Sotsiaalkindlustussüsteeme võib vaadelda lähtuvalt 5 erinevast aspektist:

- 1) ulatus ja hõlmatus;
- 2) finantseerimine;
- 3) kvalifitseerumiseks vajalikud tingimused;
- 4) hüvitiste struktuur;
- 5) administratiivne korraldus.

### 3.4. ÜLEVAADE ERINEVATEST SOTSIAALKINDLUSTUSPROGRAMMIDEST

#### 3.4.1. Vanadus-, invaliidsus- ja toitjakaotuspensioniprogrammid

Kõige ulatuslikuma hõlmatusena on vanadus-, invaliidsus- ja toitjakaotuspensioniprogrammid. Enamasti koosnevad nimetatud programmid erinevatest allprogrammidest (nn programmi erinevad sambad), mis täiendavad üksteist ning mis baseeruvad erinevatel printsiipidel (näiteks universaalne, teenistuspõhine või elatusvahendite kontrollipõhine). **Universaalsus** on selliste programmide peamine märksõna – hõlmavad nad ju suurt osa elanikkonnast ning piirangutes piirduvad enamasti vaid teatud paiksustsensuse nõudega. Teenistuspõhise pensionisüsteemi ulatus sõltub konkreetsetest programmi vormidest. Paljudel juhtudel on erinevad töötajate kategooriad kaetud erinevate programmidega: militaartenistujad, avalikud teenistujad, teatud tööstusharude töötajad. Paljudel juhtudel on eraldiseisvad süsteemid erinevatele elukutsegruppidele ajaloolise arengu tulemus, mille tõttu paljud elukutsegruppid on saavutanud privilegeeritud staatuse. Mõningatel juhtudel on sellised eriskeemid põhjendatud töövõimelangusega teatud aladel, mõningatel juhtudel väljendavad need vaid teatud ühiskonnajõudude tasakaalu ja lobigruppide tugevust. Üldise trendina on toimunud uute töötajate gruppide hõlmamine universaalse süsteemi poolt (põllumajandustöötajad, peretöötajad, üksikettevõtjad), kelle osalist sotsiaalkindlustusalaste maksete maksmist on sooritanud riik.

#### 3.4.1.1. VANADUS-, INVALIIDSUS- JA TOITJAKAOTUSPENSIONIPROGRAMMIDE FINANTSEERIMISE ALLIKAD

Enamikus riikides kujuneb toimiv finantseerimine kolmest allkast:

- 1) töövõtjate sotsiaalkindlustusmaksetest finantseeritav osa;
- 2) töödandjate sotsiaalmaksetest finantseeritav osa;
- 3) riigi toetus üldisest eelarvest sotsiaalkindlustusprogrammile.

Paljude riikide vastavate kindlustusprogrammide puhul vähendatakse madalalpalgaliste pealt tehtavaid sissemaksid süsteemi ja/või kompenseeritakse neid riiklike subiidiumidega. Antud meetmete puhul on tajutav seos teiste sotsiaalpoliitika programmidega, eeskätt tööturupoliitikaga. Olukorras, kus pensionikindlustussüsteem hõlmab endas nii universaalset komponenti kui teenistuspõhist printsiipi, on fikseeritud erinevad sotsiaalmaksumäärad erinevate osakomponentide jaoks. Teisest küljest on just arengumaades tihtilugu fikseeritud üks üldine sotsiaalkindlustusmaksete määr, millest siis suures osas finantseeritakse kõiki sotsiaalkindlustusprogramme. Lisaks esineb ka olukordi, kus unversaalset pritsiibil baseeruvat sotsiaalkindlustust finantseeritakse üldisest eelarvest. Olulise joonena mitmete sotsiaalkindlustusprogrammide (eeskätt pensionikindlustusprogrammide) finantseerimisel võib märkida, et sotsiaalkindlustusmaksetel on määratletud lagi palkade suhtes – teatud palgasummast alates ei tasuta sotsiaalkindlustusmaksid, mis läbi piiratakse ka väga kõrgete pensionite väljamaksmist sotsiaalkindlustusprogrammide kaudu. Sellel on mitmeid halduspoliitilisi järeelmõjusid - riik ei võta vastutust ja kohustust suurimate sissetulekute alusel hüvitiste maksmisel. Teiseks peab see soodustama erainitsiatiivi säästmisel ja vabade vahendite paigutamisel.

### 3.4.1.2. KVALIFITSEERUMISTINGIMUSED HÜVITISTE MÄÄRAMISEL

Enamikus riikides on vanaduspensionide teenistusel põhineva osa hüvitiste määramine seotud teatud vanuse saabumise ja kohustusliku tööstaažiga. Teenistuspõhiste pensionide määramise aluseks on enamasti 30-40 aastane tööstaaž. Enamasti eeldatakse täispensioni saamisel täiskohaga töötamise lõpetamist. Paljudel juhtudel on kvalifitseerumiseks vajalik residentsus - selle nõude lõdvendamist või ümberkujundamist teostatakse riikidevaheliste sotsiaalkindlustusalaste lepingutega, millega paljud sotsiaalkindlustusalased õigused on ülekantavad teise riiki.

**Pensiooniiga** kui üks olulisemaid kvalifitseerumise tingimusi on üheks peamiseks halduspoliitiliseks vaidlusobjektiks. Arenenud maades toimus just 1970-ndatel aastatel avaliku surve tingimustes pensioniea alandamine. 1990-ndatel on toimunud areng teises suunas – seda just lähtuvalt praeguste sotsiaalkindlustusprogrammide ülalpidamise probleemidest pikemas perspektiivis.

Teise avaliku surve tulemusena toimus teatud soodusskeemide kujunemine. Paljudele töötajate kategooriatele võimaldatakse soodustingimustel pensionile jääda mõne järgneva tingimuse esinemisel: tervistkahjustav töö, riskidega seotud töö, füüsilise või mentaalse stressiga seotud töö, pikk pensioniõiguslik staaž või töötuks jäämine pensionieelsel perioodil.

Varasema pensionilemineku süsteemi vastukaaluks on hilisema pensionilemineku suurem hüvitamine. Enamiku riikide pensionikindlustussüsteemide puhul arvestatakse tööstaaži üle arvestusliku pensioniea lisakoefitsiendiga.

Invaliidsuspensionide määramise aluseks enamikus riikides on töövõime kaotuse kindlakstegemine. Seega peavad invaliidsuspensionid moodustama teatud kompensatsioonimehhanismi puudega inimestele, kelle töövõime on osaliselt või täielikult pärsitud. See ei vähenda aga sugugi riigi kohustust muude sotsiaalpoliitiliste meetmete teostamisel, tagamaks puudega inimestele inimväärne elu. Ehkki invaliidsuspensionid moodustavad enamasti ühtse sotsiaalkindlustusprogrammi vanaduspensionidega, on süsteemi disainimine tegelikult oluliselt keerulisem, kuna nende määratlemisel on palju keerulisemaid sotsiaalseid dimensioone. Samamoodi on komplitseeritud ka toitjakaotuspensionide süsteemi loomine. Invaliidsuspensionide ja toitjakaotuspensionide süsteemi määratlemisel on probleemiks kesktee leidmine sotsiaalse õigluse, tunnustatud sotsiaalsete väärtuste ning motivatsioonisüsteemi vahel. Paljudel juhtudel ei täida programmi komponendid seatud sotsiaalseid eesmärgi.

### 3.4.1.3. HÜVITISTE MÄÄRAD

Klassikaliselt on universaalse komponendi alusel makstavad hüvitiste määrad ühesuursed kõigile pensionäridele. Töötasu- ja teenistus põhised hüvitised baseeruvad enamasti eelneval keskmisel sissetulekul. Keskmise sissetuleku arvestamise süsteemi kehtestamisel tuleb lahendada kolm sõlmküsimust:

1. Kas lähtuda neto- või brutosissetulekutest?

2. Missugust perioodi arvestada keskmiste sissetulekute arvestamisel?
3. Kuidas ja kas indekseerida eelnevate perioodide sissetulekuid?

Teine laiem probleem on, kuidas seostada tööstaaž ja keskmised sissetulekud. Kuna keskmist sissetulekut ei arvestata kogu töötamise perioodi aja lõikes, vaid piiratud aja lõikes, pensionid aga arvestatakse tulenevalt kogu tööstaažist, siis tuleb leida sobilik arvestusalus.

Enamikus arenenud maades lähtutakse sotsiaalkindlustuse pensionide määramisel eelnevate sissetulekute asendatavuse määrast. Üldiselt peetakse aktsepteeritavaks, et pensionihüvitised moodustavad 60-80% eelnevatest sissetulekutest. Enamikus riikides on määratud baassummaks 20-40% keskmistest sissetulekutest, ülejäänud summa kujuneb tööstaaži ja sissetulekute protsendipunkide korrutisena (näiteks annab iga tööstaaži aasta 1-2% keskmisest sissetulekust).

Kuna sellised süsteemid võivad viia pensioni suurenemisele üle eelneva palga (pika staaži puhul), siis on enamasti hüvitiste puhul kehtestatud maksimaalne sissetulekute asendatavuse määr (nt 80-85% eelnevatest sissetulekutest).

Enamik pensionikindlustussüsteeme sisaldab pensionide indekseerimist lähtuvalt hindade või palkade kasvust. Kuna palkade kasv sõltub tihtilugu majanduse kõikmisest, siis peetakse täies ulatuses indekseerimist sõltuvalt palkadest süsteemi stabiilsusele ohtlikuks.

Invaliidsuspensiooni hüvitiste põhiprintsiibid on sarnased vanaduspensionide süsteemiga, erisused tulenevad invaliidsuspensionide olemusest. Klassikaliselt on invaliidsuspensionid alati väiksemad kui vanaduspensionid, tulenedes printsiibist, et invaliidsuspensionid on kujundatud enamasti töövõime osalise kaotuse kompenseerimiseks. Nii vanaduspensionide kui invaliidsuspensionide üheks ühisprintsiibiks on veel teatud lisasummade arvestamine lähtuvalt ülalpeetavate arvust. Toitjakaotuspension moodustab enamasti osa hüvitistest, millele kvalifitseerus hüvitiste algne väljateenija.

Invaliidsuspensionide ja toitjakaotuspensionide kujundamisega peab riik lahendama konfliktseid eesmärgi:

1. Tagama adekvaatse ja õiglase sissetuleku nimetatud sotsiaalse seisundi puhuks;
2. Süsteem ei tohi vähendada töötamise motivatsiooni nimetatud kategooria inimestel.

Tegelikult peab riik muude sotsiaalpoliitiliste mehhanismidega püüdlema töömotivatsiooni suurendamisele.

### **3.4.2. Haiguskindlustus**

Haiguskindlustuse programme saab vaadata nii tervisepoliitika kui sotsiaalkindlustuse seisukohalt. Selliselt vaadates on üldine tervishoiukorraldus ja tervishoiuteenuste finantseerimine tervisepoliitika<sup>7</sup> pärusmaaks, haigus- ja emadushüvitiste finantseerimine aga laiemas sotsiaalkindlustuspoliitika valdkonnaks. Praktikas toimub tihtilugu finantseerimine ühtse süsteemina ja selgeid eraldusjooni ei ole võimalik tõmmata.

---

<sup>7</sup> Vt "Tervisepoliitika" peatükist lk 42

Paljudes riikides toimib haiguskindlustus sotsiaalkindlustuse avalik-õigusliku skeemina, finantseerituna kohustuslikest maksetest. Arenenud maadest toimib vaid Ameerika Ühendriikides haiguskindlustus erakindlustuse põhimõtetel.

Sotsiaalkindlustuse aspektist on haiguskindlustuse tuum hüvitiste määr ja nende finantseerimine. Enamasti moodustavad haigushüvitised 80-100% eelnevatest sissetulekutest, kuid nende maksmine on ajaliselt piiratud. Piiranguid võib kehtestada nii lühiajaliste haigushüvitiste maksmisele (2-14 päeva) kui hüvitiste maksmisele üle teatud perioodi (nt 6-12 kuud). Pikaajalise haiguse korral viiakse inimene tegelikult teiste sotsiaalkindlustusskeemide finantseerimise alla. Ühtse haiguskindlustuse süsteemi raames on korraldatud ka haiguskindlustused ülalpeetavatele ja pensionäridele, kes jooksvalt ei tee sissemaksid haiguskindlustussüsteemi.

### **3.4.3. Tööõnnetuskindlustus**

Enamikus riikides eksisteerib invaliidsus- ja haiguskindlustuse kõrval ka tööõnnetuskindlustus. Tööõnnetuskindlustus võib toimida nii avalik-õigusliku sotsiaalkindlustuse süsteemina kui erakindlustussüsteemina. Paljudes riikides toimib see avalik-õigusliku süsteemina, kus tööandjad teevad sissemaksid fondi sõltuvalt töö riskiastmest. Oluline on siin, et objektiivse riskianalüüsi osa - sissemaksed - peavad kajastama elukutse riskimäära. Oma olemuselt on tööõnnetuskindlustus kõige sobilikum sotsiaalkindlustuse liik erakindlustuse hallata, kuna selle kindlustusliigiga ei teostata ümberjaotuslikke eesmärgi. Tööõnnetuskindlustuse sisseviimine kajastab põhimõtet, et teatud haigushüvitiste eest peavad maksma tööandjad tulenevalt suuremast riskist ning seetõttu toimib see komplemetaarsena haiguskindlustusele ja invaliidsuskindlustusele. Sarnaselt haiguskindlustusele on limiteeritud haiguskindlustuse maksmine tööõnnetuskindlustusskeemi alt. Tervisekahjustuse kestmisel rakendatakse invaliidsuskindlustuse skeemi.

### **3.4.4. Töötuskindlustus**

Töötuskindlustus hõlmab enamasti palgatöötajaid teatud sektorites. Töötuskindlustus toimib enamasti kombinatsioonina **teenistuspõhisest komponendist** ja **unversaalsest elemendist**. Ehkki enamikus riikides sõltuvad töötuhüvitised eelnevatest sissetulekutest, on Eestis kehtestatud ühtne töötute abiraha süsteem. Osaliselt kompenseerib seda tööandjate kohustus koondamisega seotud hüvitiste maksmiseks, mis toimib teatud automaatse, kuid lühiajalise, töötuse hüvitisena. Oma majandusliku iseloomu tõttu ei saa töötuskindlustus toimida erakindlustusena. Seega toimib töötuskindlustus tihti universaalsetel alustel finantseerituna riigieelarvest ja/ või tööandjate ning töövõtjate eraldistest teatud fondi. Mõningatel juhtudel toimib finantseerimine täies ulatuses tööandjate poolt, kuid sellise süsteemi sisseviimine on poliitiliselt suhteliselt raskesti teostatav. Kuna töötuskindlustusega kerkivad kõige rohkem esile töömotivatsiooniprobleemid, siis on töötuse hüvitiste määrad madalamad muudest sotsiaalkindlustusliikidest, jäädes enamasti vahemikku 40-75% eelnevatest sissetulekutest. Paljude riikide töötuskindlustussüsteeme määratleb teatud ooteaja hüvitiste maksmisel ja piiritleb hüvitiste maksmise piiraja.

### **3.4.5. Peretoetuste süsteem**

Suure osa riikide peretoetuste süsteemid on universaalsed, kuid võivad sisaldada ka teatud lisatoetusi, mis põhinevad eelnevate sissetulekute kontrollil. Kuna peretoetuste süsteem erineb teistest sotsiaalse turvalisuse süsteemidest ning tal puudub traditsiooniline sissetulekute kindlustamise dimensioon, siis toimib selle finantseerimine riigieelarvest. Hüvitiste määrad erinevad riigiti küllalt oluliselt, samamoodi kui erinevad universaalse osa ja sissetulekute kontrollil põhinevate osade kaal.

#### **Kasutatud kirjandus:**

1. Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare States*.
2. *Guide to Social Security Programs Throughout the World* (1997 edition): United States Government Printing Office.
3. Hill, M. 1995. *Social policy*.

## 4. PENSIONIPOLIITIKA

Tarvo Tamm

Pensionipoliitika on mitmel põhjusl sotsiaalpoliitika olulisim osa. Kõigepealt puudutab pensionipoliitika otseselt kõige suuremat sotsiaalset kihti - pensionäre. Seega on pensionikindlustuspoliitika suurima mõjuga sissetulekute tagamise poliitika ja olulisim tulupoliitika, mõjutades kõige enam sissetulekute ümberjaotamist. Kaudselt on aga pensionikindlustuspoliitika tähtsus võrratult suurem, kuna pensionikindlustuspoliitika najal kujunevad ka töötavate inimeste hoiakud ja ootused sissetulekute tagamise suhtes nende vanaduspäevil. Makromajanduspoliitiliselt on aga pensionipoliitikal oluline roll kogu ühiskonna säästukäitumise ja “majandusliku ajahorisondi” kujundamisel.

Kuivõrd on pensioni(kindlustus)poliitika Eestis kujunenud selgete poliitiliste valikute või majanduslike (osaliselt eksogeensete e välistest põhjustest tingitud) protsesside tulemusena, on ebaselge ja tõenäoliselt kvantitatiivselt täpselt määratlematu. Küll on aga võimalik analüüsida erinevaid protsesse mõjutavaid tegureid ja pakkuda võimalusi tulevasteks arenguteks.

### 4.1. Pensionikindlustussüsteemi areng

1980-ndate lõpus toimus 1956. aastal Nõukogude Liidus rajatud ühtne pensionikindlustussüsteem, mis määratles pensioni seose teenitud palgaga. See süsteem toimus efektiivselt plaanimajanduse kategooriates ja kindlustas teatud ulatuses kaudselt repiimi püsivust. Poliitilise ja majandusliku keskkonna muutumine tõi kaasa muutused ka pensionikorralduses. Lähtudes osaliselt tollase Nõukogude Liidu pensionikorralduse põhimõtetest võeti 15. aprillil 1991 a vastu uus pensioniseadus<sup>8</sup>. Antud seadus ei rakendunud praktikas kunagi, ehkki formaaljuriidiliselt peatati selle rakendamine lõplikult 17. märtsil. 1993 koos elatusrahade seaduse vastuvõtmisega. Antud seadus põhines kindlaksmääratud hüvitiste printsiibil seostades teenitud palga, tööstaapi ja miinumupalgaga. 1991. a oli majandus siirdunud varajaste struktuursete reformide staadiumisse (eeskätt hindade liberaliseerimine), mis muutis seaduse täitmise võimatuks. Kiire inflatsiooni olukorras puudus võimalus hindade tõusu reaalse kompensatsiooni väljatöötamiseks pensionisüsteemi raames. Vahetult pärast pensioniseaduse vastuvõtmist tehti katseid leida mehhanisme seaduse rakendamiseks. Lahenduse saavutamise soovitud kujul oli aga võimatu ning reaalselt pensionihüvitiste vähenemist kompenseeriti osaliselt valitsuse määruste alusel 1991. aastal. 1992. aasta jaanuaris võeti vastu otsus elatusrahade kehtestamise kohta, millega sisuliselt määratleti ühtne pearaha süsteem kõigile pensionäridele. Sama situatsioon jätkus ka eesti krooni kehtestamise järel. 1992. aasta augustis tehti katse uuesti käivitada pensioniseadus, kuid see ei olnud krooni kehtestamise järgse jäiga finantsdistsipliini (eeskätt tasakaalustatud eelarve printsiip) tõttu võimalik. 1993. aasta märtsis võeti vastu elatusrahade seadus, millega sisuliselt loobuti teenitud sissetuleku arvessevõtmisest palga arvutamisel ning põhiliseks hüvitiste diferentseerimise aluseks sai tööstaap.

---

<sup>8</sup> Eesti Vabariigi pensioniseadus RT/91/12/ 169

Kuni 1994. aasta juunini oli pensionide arvestusaluseks miinimumpalk. Kuna aga miinimumpalgaga olid seotud mitmed muud väljamaksed, muutus otstarbekamaks uue baasühiku sisseviimine pensioniseadusesse, milleks sai **rahvapensioni määr**. Teise protsessina oli oluline lastetoetuste finatseerimisallika osaline muutmine. Selle tulemusena ei kasutatud 1995. aastal enam sotsiaalkindlustusmaksid lastetoetuste finatseerimiseks, vaid need vahendid tulid riigieelarve üldistest vahenditest. Samuti läksid riigieelarvelisele finatseerimisele üle erinevad sotsiaalkindlustuseelarve kaudu makstavad hüvitised ja toetused.

Elatusrahade seadusega<sup>9</sup> on määratletud elatusraha (pensioni) sõltuvus tööstaapist. 1998. aasta veebruari seaduseparandusega on see väljendatud järgmiselt:

“Vanaduspensioni arvutamise aluseks on rahvapensioni määr, millele liidetakse igale pensioniõigusliku staapi aastale vastav osa rahvapensioni määrast olenevalt staapist järgmiselt:

- 1--29 aastat – 4,7 protsenti rahvapensioni määrast;
- 30--39 aastat – 4,8 protsenti rahvapensioni määrast;
- 40 ja enam aastat – 4,9 protsenti rahvapensioni määrast.”

1997. aasta novembri seaduseparandusega vähendati tööstaapi intervallide arvu kuult kolmele, vähendades veidi pensionide progressiivset sõltuvust teenitud tööstaapist.

Pensionide tõstmine on toimunud kahel meetodil: esmalt **rahvapensionimäära tõstmise** läbi ning teiseks läbi **protsendipunktide tõstmise**, millega on seotud tööstaap ja rahvapensioni määr.

Pensionide reaalkasvu 1996. aastal tegi võimalikuks majanduse ja reaalpalkade kasv. Seetõttu tõusid pensionid nii aasta algusest kui ka 1. aprillist. 1. jaanuarist suurenesid vanaduspensionid ümmarguselt 100 krooni kuus, ca 10% tõusid ka invaliiduspensionid. Alates 1. aprillist suurenesid vanaduspensionid veel ligikaudu 50 krooni ning invaliidus-, toitjakaotus- ja rahvapensionid 41 krooni kuus. Oluliseks muudatuseks oli otsus maksta täispensioni töötavatele üle 60-aastastele naispensionäridele ja üle 65-aastastele meespensionäridele. 1996. aastal toimus ka 1995. aasta jooksul kogutud reservide väljamaksmine, kuna puudus selge arusaam tulevase pensionikava suhtes. Just selle reservi vähendamine on ära märgitud Maailmapanga analüüsidest riigi koondeelarve defitsiidi kasvu ühe põhjusena 1996. aastal.

Eesti pensionikindlustuse arengus on oluline olnud **pensioniea tõstmine**. 1993. aastal vastavalt 65 eluaastani meestel ja 60 eluaastani naistel.<sup>10</sup> See oli ainuvõimalik lahendus muutunud majaduslikus situatsioonis adekvaatsema finantsiliselt teostatava pensionisüsteemi loomiseks.

Pensionielaliste suhe tööealistesse oli 1990. aastal 38%, mis on suhteliselt kõrge arvestades Euroopa Liidu liikmesriikide võrreldavaid andmeid. Maailmapanga andmetel oli vastav näitaja Euroopa Liidu maades keskmiselt 21,4 %. Seega on erinevus küllaltki

---

<sup>9</sup> Elatusrahade seadus (RT1 1993, 15, 256)

<sup>10</sup> 1996. aasta märtsis viidi sisse hetkel kehtiv redaktsioon pensioniea kohta, millega tehniliselt pikendati siirdeprotsessi.



märgatav. Praeguseks on see suhe langenud pensioniea tõstmise tõttu 33-33,5%-ni. Arvestades demograafilisi suundumusi, mis on tingitud muulaste osast rahvastikus ning pensioniea tõstmist on Eesti Pank arvestanud suhtarvu langust 28%-ni 2010. aastal. Eeltoodud arvestuste aluseks on pensioniea kasv 65 eluaastani meestel ja 60 eluaastani naistel, kuid kavandatud pensioniea võrdsustamine naistel ja meestel 63 eluaastani vähendab loogiliselt **pensionisõltuvuskordajat**. Ülaltoodud protsess võib tekitada illusiooni keskmises ajaperspektiivis kulutuste paremast katmisest ja võimalusest kosmeetiliseks pensionireformiks eksisteeriva süsteemi sees. Samas on süsteemi reaalne pensionisõltuvuskordaja oluliselt suurem, ulatudes 55-57% piirimaile. Reaalne pensionsõltuvuskordaja (ehk vanadus- ja invaliidsuspensionäride suhe töövõtjatesse) iseloomustab aga hoopis paremini ressursse, mida süsteem suudab genereerida. Nimelt iseloomustab eelpool toodud suhe võimalikku maksimaalset keskmise pensioni ja keskmise palga suhet. Sellel pinnal tundub poliitiliselt populistlik töövõtjate esindajate (ametiühingute) nõue madalama pensioniea säilitamiseks naistel.

Pensionikulutused suhtarvuna siseriiklikust koguproduktist annavad keskmise EL taseme, mis arvestades eelnevaid asjaolusid on igati loogiline. 1996. aastal oli arvestuslik pensionikulutuste osa 8% SKP-st.

Enamus majanduspoliitilisi ringkondi ja majanduspoliitilise arvamuse kujundajaid on rõhutanud põhimõttelise sammuna 1998. aastal pensionireformi reaalse käivitamise vajadust. See protsess puudutab kogu ühiskonda ja nõuab laialdast konsensust ning selle saavutamine lähenevate valimiste kontekstis on küsitav. Tugifunktsiooni täidavad selles protsessis sellised seaduseelnõusid nagu sotsiaalmaksuseadus, erapensionifondide seadus, tulumaksuseadus, sotsiaalkindlustusseadus.

Sama negatiivselt kui poliitiline määratlematus ja sotsiaalpoliitiline populism mõjub ka rahandussektori teatud ebastabiilsuse kasv ning finants- ja väärtpaberijärelevalve nõrk positsioon. Tururegulatsiooni ja järelevalve väljaarendamine on üks sõlmküsimusi mitte ainult sotsiaalvaldkonda kuuluvate teenuste delegeerimisel erasektorile (erapensionikindlustus), vaid ka teatavaid monopolistlikke jooni omavate teenuste erastamisel (raviteenused).

Valitsuse pensionikindlustustöörühma endine juht Ardo Hansson on määratlenud **4 põhjust pensionireformiks:**

- 1) praeguse süsteemi suutmatus genereerida soovitud tasemel pensioneid ja seeläbi rahulolu pensionikindlustussüsteemiga;
- 2) süsteemi madal pensionikattekindluse (suhe sotsiaalmaksujate ja pensionäride vahel);
- 3) pensionsüsteemile juurdepääsu vähendamine ning riigieelarveliste allikate kasutamine sotsiaalsete eripensionide puhul, seeläbi süsteemi transparentsuse suurendamine;
- 4) sotsiaalkindlustusmaksude ja pensionide vahelise selge seose puudumise lõpetamine.

Sellelt pinnalt on Ardo Hansson toonud **3 gruppi erinevaid eesmärke**, mida pensionireform peab täitma<sup>11</sup>: **üldised ühiskondlikud, sotsiaalsed ja majanduslikud**. Selline jaotus kajastab teatud mõttes muidugi liberaalset majanduskäsitlust.

---

<sup>11</sup> Ardo H. Hansson "Comprehensive Pension Reform in Estonia" 1996, Working Paper

Üldiste eesmärkidena on määratletud **ühiskondliku stabiilsuse suurendamine**. See on saavutatav vaid läbi stabiilse süsteemi loomise, mis määratleb siirdeprotsessi mitmekümneks aastaks. Sellise eesmärgi saavutamine praeguses majanduskeskkonnas on loomulikult problemaatiline. Teise üldise eesmärgina on **süsteemi lihtsuse ja transparentsuse tõus**, mis läbi inimestel tekib selge ettekujutus oma tulevaste pensionihüvitiste kujunemisest. Samas on selge, et pensionireform ei tohi kaasa tuua ühegi sotsiaalse grupi seisundi halvenemist. Viimane on just väga oluline praktiliste lahenduste väljatöötamisel.

Sotsiaalsed eesmärgid on väga tihedalt seotud üldiste eesmärkidega ja ka majanduslike eesmärkidega. Nimelt on süsteemi reformimine vältimatu **sotsiaalselt aktsepteeritavate hüvitiste maksmiseks**. Seega, ilma struktuurse reformita oleks vältimatu sotsiaalmaksu märgatav tõstmine, mis oleks jälle vastuvõtmatu majandusliku arengu seisukohast. Samas peaks reformitud süsteem kajastama ühiskondlikku kokkulepet soovitud ümberjaotuse määra suhtes – seda nii põlvkonnasiseselt kui ka põlvkondade vaheliselt. Konsensusel põhinev süsteem peaks olema ühiskonna hinnangul õiglane.

Majanduslikud eesmärgid on liberaalide hinnangul siiski kõige olulisemal positsioonil. Esmalt peab pensionireform kaasa tooma **suurema sisemaise säästmise**, millist aspekti rõhutatakse eriti just muutunud finantskeskonna taustal, kus vaba finantskapitali juurdevool majandusse vaibub ning seda vähenemist on võimalik korvata suurema sisemaise säästmisega<sup>12</sup>. Üldise säästmise kõrval (mis suurendab klassikaliste teoorite järgi majanduskasvu) **kasvab olulise stabiilse ressursi osakaal**, mis omakorda võimaldab ressursside optimaalsemat paigutust. Kolmandaks peab süsteem **vähendama halli majanduse osakaalu**, vähendades eeskätt ümbrikupalkasid, ja genereerima suuremaid sotsiaalkindlustusmaksid. Viimaseks peab süsteem kaasa tooma turu arengu, tekitades uusi finantsinstrumente, mis läbi kaudsete efektide aitavad kaasa ka kogu finantssektori arengule.

## 4.2. PENSIONIREFORMI KAVAD

Valitsuses on põhimõttelise heakskiidu leidnud nn **3 samba mudel**, mis hõlmab:

- 1) jooksva finantseerimisel põhinevat riiklikku baaspensiooni;
- 2) kohustuslikust isiklikust panusest finantseeritava kogumiskindlustusel baseeruvat lisapensiooni;
- 3) vabatahtlikul kogumiskindlustusel baseeruvat lisapensiooni.

Seega on esimene samm põhiline sotsiaalpoliitiliste/tulupoliitilise ümberjaotuse ruum. Kuivõrd võtab esimene samm arvesse eelnevaid sissetulekuid ja mis kriteeriumide alusel toimuvad muud ümberjaotusmehhanismid on üsna oluline ning sõltub suuresti esimese ja teise samba vahekorradest. Seega on teoreetiliselt võimalik, et esimese sambaga kehtestatakse sõltuvus nii tööstaapist kui eelnevast palgast. Esimese samba käivitamist planeeriti juba 1. jaanuarist 1998, kuid selle teostumine on võtnud loodetust kauem aega. Praeguseks puuduvad avalikkuse jaoks selged printsiibid reformi praktilistest kavadest.

---

<sup>12</sup> Kapitaliseeritud süsteemi säästude rolli on rõhutanud enamik neoliberaale. Tuntuim majandusteoreetik, kes on käsitlenud sotsiaalkindlustuse ja säästude omavahelisi seoseid on Martin Feldstein.

Meedias opereeritakse vaid abstraktse mudeliga, mitte aga konkreetsemate suhetega erinevate sammaste vahel.

See nn kolme samba pensionikindlustusmudel (i.k *three-tier pension system, three pillar pension system*) on laialdaselt Maailmapanga poolt üleminekuühiskondadele soovitud lahendus pensionikindlustusprobleemi pikajaliseks lahenduseks. Kesk-Euroopa riikidest on vastav mudel ellu rakendatud Ungaris, kes alustas reformi esimese Kesk-Euroopa riigina. Ka Ungaris toimus reform Maailmapanga majandusteadlaste soovitude järgi ning mudeli juhtivateks väljatöötajateks olid Maailmapanga ökonomistid Robert Rocha ja Robert Palacios.

Kuna Eestis on pensionikindlustusdebatt suhteliselt abstraktsel tasemel, siis on kõnekas vaadata praktilisi lahendusi, mis viidi läbi Ungaris. Reformiga võeti vastu terve **pakett seadusi**:

- 1) sotsiaalkindlustusteenuste seadus;
- 2) erapensionifondide seadus;
- 3) sotsiaalkindlustuspensionide seadus;
- 4) sotsiaalkindlustuse halduskorraldusseadus;
- 5) haiguskindlustusteenuste seadus;
- 6) invaliidsuspensionide määrus.

Kõige olulisem struktuurse reformi näitaja on tõenäoliselt **kapitaliseeritud ja jooksva finantseerimisel**<sup>13</sup> **põhineva osa vahet**. Antud reformiga määratleti suhe vastavalt 27% sisse maksetest kapitaliseeritud süsteemi ja 73% sisse maksetest jooksva finantseerimisel põhinevasse fondi. See osakaal väljendab teatud poliitilist kompromissi, kuna Maailmapank soovitas kapitaliseeritud osa suuruseks 33%.

Pikka siirdeprotsessi iseloomustab aga järgmine fakt, et suurele hulgale inimestele antakse valida, kas liituda uue süsteemiga või eelistada eelnevat jooksva finantseerimisel põhinevat pensionide arvestamise süsteemi. Et saavutada sotsiaalset kompromissi uue süsteemi rakendamiseks, võeti vastu küllaltki olulised pensionide indekseerimised:

- 1) 1998. aastaks määratleti pensionide reaalkasvuks 3 %;
- 2) 1999. aasta pensionide kasv peab võrduma netopalkade kasvuga;
- 3) 2000. aastal määratletakse pensionide kasv 70% sõltuvalt netopalkade kasvust ja 30% tarbijahinna kasvust;
- 4) 2001. aastal määravad pensionide kasvu netopalkade kasv ja tarbijahinna kasv võrdselt.

Ülaltoodud faktid iseloomustavad mõneti reformitoetuse “väljaostmist”. Kuna nii pensionide kasv kui finantseerimisallikate muutus põhjustab lühiaajaliselt olulist kulude kasvu, siis osaliselt finantseeritakse seda täiendavate laenude ja võlakirjadega.

#### **4.3. PENSIONIKINDLUSTUSE SÜSTEEMI KÄIVITAMINE**

---

<sup>13</sup> Kapitaliseeritud süsteemis finantseeritakse iga vanusegrupi pensioni nende endi sisse maksetest, jooksva finantseerimisel põhinevas süsteemis finantseeritakse praegu töötavate inimeste palgafondimaksudest praeguste vanurite toetusi.

Hoolimata sellest, et pensionireform on olnud kõigi valitsuste prioriteetide hulgas, on progress pensionireformi käivitamisel olnud tagasihoidlik. Vähene edu on seda silmatorkavam, kui võtta arvesse seda, et vähemalt teoreetiliselt ei tohiks kehtiv süsteem rahuldada ühtegi poliitilist jõudu.

Reaalsete reformide hindamisel on oluline ka süsteemi muutust kajastava arengu kajastamine. Sellel pinnal on selge uue mudeli esilekerkimine ja tegevuslahenduste väljatöötamine uue mudeli pinnal. 1994-1995. aastal domineeris aruteludes sisuliselt tüüpiline Lääne-Euroopa heaoluühiskonna pensionikindlustusmudel, kus kindlustuskaitse toimiks läbi universaalse baaspensioni ning sissetulekul baseeruva lisapensioni, mis oleks kindlaks määratud hüvitiste põhimõttel (i.k *benefit defined*). Finantseerimisskeemina lähtuti ainult jooksvast finantseerimisest. 1997. aastal toimus muutus ning domineerivaks sai nn kolme samba teooria, millest olulisimaks on teise samba sisseviimine ehk **kohustusliku kapitaliseeritud pensionikindlustuse (kogumiskindlustuse)** sisseviimine läbi eraturu.

Rääkides kolme samba reformi käivitamisest on kõige kaugemale jõudnud kolmanda samba ehk **erapensionikindlustussüsteemi** käivitamine. Selle reformi raames on Riigikogu menetluse antud erapensionifondide seadus ja tulumaksuseaduse muudatuste seadus. See reformi tahk on kõige kaugemale jõudnud, kuna ta on poliitiliselt kõige vähem tundlik.

Selle reformikomponendi olulisimaks aspektiks on **tulumaksuvabastuse** rakendamine 15% ulatuses brutopalgast. Erapensionifondide seaduse vastuvõtmisega määratletakse administratiivne raamistik ja üldine õiguslik regulatsioon erapensionisüsteemi arenguks. Suure tõenäosusega on tegemist klassikalise raamseadusega, mis ei garanteeri süsteemi efektiivset käivitumist, vaid loob selleks vaid üldised eeldused.

Järgmisena (õigemini küll paralleelselt) planeeriti kehtiva jooksva finantseerimisel põhineva riikliku pensionikindlustussüsteemi ümberkujundamine, mis valmis selle aasta esimesel poolel. Selle käivitamine on aga veidi küsitav, kuna selle samba käivitamisega määratletakse ära mänguruum kohustusliku pensionikindlustussüsteemi rakendamiseks. Samas puuduvad avalikkuses selged seisukohavõtted esimese ja teise samba vahekorra kohta. Ehkki kohustusliku kogumiskindlustuse ellurakendamine on planeeritud alles aastaks 2001, seda eelkõige institutsionaalse kapasiteedi vajalikkude arengut silmas pidades, tuleb vahetõenäosus esimese sambaga determineerida koheselt. Vastasel juhul ei kujuta reformikava läbipaistvat ja pikajaliselt prognoositavat mudelit. Kuna avalikult pole siiani esitatud ühtegi konkreetset vormelit esimese ja teise samba vahekorra kohta, siis pole lootust kiiret otsust.

Õigustatult kerkib küsimus, mis asjaolud on venitanud pensionireformi teostumist. Esiteks on **majanduskeskkond** olnud liiga **ebastabiilne ja institutsionaalselt vähearenenud**. Majandusliku ebastabiilsuse suurimaks teguriks on olnud **kõrge inflatsioon**. Teiseks, poliitilisel eliidil on **puudunud selge arusaam erinevate poliitiliste valikute majanduslikust mõjust**. Viimast peegeldab selgelt suunitluse muutus pensionikindlustuse arengus ja kolme samba mudeli esiletõus eelmisel aastal.

Kolmandaks, praegune **süsteem** on **kaudselt poliitiliselt tasakaalus**. Nimelt on pensionid (korrektsemalt - elatusrahasid) asümmeetrilised palgasissetulekute suhtes.

Maapiirkondades on pensionid suhteliselt kõrgemad võrreldes keskmiste netosissetulekuga (ulatudes üle 50 %), linnapiirkonades on see suhe kohati alla 30%. Arvestades erinevate parteide valijaskondade kujunemist ei sunni praegune süsteem poliitliselt kiireteks muutusteks. Kuna pensionikindlustusreformi kompetents on suhteliselt madal, siis ei sunni see erakondi otsustega kiirustama.

Võib öelda, et pensionireformi kavad peegeldavad üldiseid arengustsenaariume ja üldisemaid poliitilisi valikuid. Mistahes Lääne majanduspoliitilises debatis rõhutatakse struktuursete reformide (näiteks üleminekut kapitaliseeritud süsteemile) vältimatust pikaajalises perspektiivis. Kuna selline areng toimub turu institutsiooni raames,<sup>14</sup> esitatakse väljakutse kogu tulude ümberjaotamispoliitkale ja laiemalt heaoluühiskonna teoreetilistele käsitlustele tööjõu kauba staatusest lahtisaamisel.

### **Kasutatud kirjandus:**

1. Esping-Andersen, G. 1990. The Three Worlds of Welfare States.
2. Guide to Social Security Programs Throughout the World (1997 edition): United States Government Printing Office.
3. Hill, M. 1995. Social policy.

---

<sup>14</sup> Kapitaliseeritud kuid mitte turumehhanismil töötav kogumiskindlustussüsteem on rakendatud vaid Kagu-Aasia maades Singapuris ja Malaisias.

## 5. TERVISEPOLIITIKA

Katrin Saluvere

Tervisepoliitikat võib käsitleda kui elanikkonna hea tervise saavutamisele suunatud arenguvisioni ja pikaajalist tegevuskava, mille olulisemateks vormijateks on ühiskonna väärtussüsteem ja makroökonomilised võimalused. Tervisepoliitika kujundamine on professionaalsete ja poliitiliste valikute tegemise protsess ja kokkulepped erinevate huvigruppide vahel.

Tervis on Maailma Tervishoiuorganisatsiooni (WHO) definitsiooni kohaselt inimese füüsilise, vaimse ja sotsiaalse heaolu seisund, mitte ainult puuete ja haiguste puudumine.

See definitsioon kannab edasi MTO filosoofiat, käsitledes tervist kui kompleksset nähtust. Tulenevalt sellest on hakatud enam rääkima tervisepoliitikast kui tervise säilitamisele ja parandamisele suunatud valitsuse tegevusest ning vähem tervishoiupoliitikast, millega tähistatakse pigem kitsamalt raviteenuste osutamisele ning finantseerimisele suunatud tegevust ja otsuseid.

Samas on sellist üldist definitsiooni raske kasutada konkreetsete tervisele suunatud tegevuste planeerimisel. Praktilistest vajadustest lähtuvalt on pakutud hulgaliselt nn "töödefinitsioone". Näiteks, et tervis on inimese võime/võimalus ühiskonnas osaleda. Selle võime puudumine tingib tervishoiuteenuste vajaduse. Maailmapanga eksperdid on sidunud tervise inimkapitali ja sotsiaalse kapitali mõistetega, mis on riigi arenguvõime potentsiaal ja jõukuse alus.

Hea tervis määrab oluliselt inimese elukvaliteedi ja töövõime ning loob aluse rahuloluks ja isiksuse igakülgsuks arenguks. Terved inimesed on omakorda riigi majandusliku ja sotsiaalse arengu üheks peamiseks allikaks. Tervisepoliitika eesmärk on seega nii enneaegse suremuse vähendamine ja eluea pikendamine kui ka elukvaliteedi parandamine.

### 5.1. TERVISEPOLIITIKA PÕHIPRINTSIIBID

Tervisepoliitika rajaneb ühiskonnas aktsepteeritud peamistel väärtushinnangutel. **Õigus tervisekaitsele** on põhiline inimõigus. Sellest tulenevalt peab igalühel olema võimalus oma tervisepotentsiaali täielikuks arendamiseks ning ühiskonnas tuleb luua selleks kõigile võrdsed võimalused. Tervisepoliitika juhindub ka inimväärikuse, solidaarsuse ja eetika põhimõtetest.

Tervisepoliitika peab kindlustama **ressursside võimalikult efektiivse jaotamise** (jaotuslik efektiivsus) ja **otstarbeka kasutamise** (tehniline efektiivsus). Ressursside kasutust tuleb hinnata tervise paranemise, mitte niivõrd pakutavate teenuste hulga järgi.

Tervisepoliitika peab vastama inimeste vajadustele, võttes demokraatliku protsessi kaudu arvesse nende terviseiga seotud ja tervishoiualaseid ootusi. Peamiseks võrdsuse printsiibiks saab olla sarnastele vajadustele vastavate ühetaoliste tervishoiuteenuste kättesaadavuse

loomine. Geograafilised, vanuselised ja varanduslikud iseärasused ei tohiks olla takistuseks tarvilikule raviteenusele ligipääsule. Samas on oluline teadvustada igapäevast vastutust oma tervise eest.

## 5.2. VÄLJAKUTSED TERVISEPOLIITIKALE

Tehnoloogia ja teaduse areng pakub välja järjest uusi meetodeid ja vahendeid inimeste vaevuste leevendamiseks ja eluea pikendamiseks. Pidevalt võetakse kasutusele uusi toimivamaid, aga samas ka kallimaid ravimeid ja tehnoloogiaid. Demograafilised suundumused näitavad elanikkonna pidevat vananemist, millega käib kaasas tervishoiuteenuste suurem nõudlus. Väljakutse tervisepoliitikale esitab ka inimeste suurem mobiilsus, millega kaasneb nakkushaiguste suurem levik. Inimeste kasvavad ootused ning nõudlus teenuste järele on vastuolus piiratud ressurssidega. Stabiilse maksukoormuse juures tuleb teha pidevalt valikuid, milliseid teenuseid osutada. Seetõttu on tervisepoliitikas hakatud viimasel ajal palju rääkima prioriteetide seadmise vajalikkusest kõigil otsusamisel tasanditel alates tervishoiuteenuste finantseerimisest kuni üksikute patsientide ravimiseni. Näiteks tuleb langetada valikuid kulude piiramise ning sellest tuleneva ressursside kasutamise kulu-efektiivsuse ja võrdse juurdepääsu vahel tervishoiuteenustele.

## 5.3. TERVISE INDIKAATORID

Elanikkonna tervisest rääkides kasutatakse kõige sagedamini tervise mõõtmiseks **keskmise oodatava eluea pikkust** sünnimomendist. Seda näitajat kasutatakse tervise mõõdnuna ÜRO poolt konstrueeritud inimarengu indeksi arvutamisel. Analüüsitakse ka erinevaid suremuse näitajaid: üldine suremus, varajane suremus (enne 64 e.a) ja imikusuremus (laste suremus esimese eluaasta jooksul). Viimast arvatakse ka peegeldavat arstiabi kvaliteeti ja riigi üldist sotsiaalmajanduslikku olukorda.

Inimeste pöördumise alusel kogutud statistilised haigestumise näitajad peegeldavad elanikkonna haigestumise sageduse kõrval tervishoiuteenuste kättesaadavust ja kasutamist. Elanikkonna tervist saab kaudselt hinnata ka ajutise ja püsiva töövõime puudumise näitajate alusel.

Hea tervis on palju rohkem kui selle mõõtmine “negatiivsete” indikaatorite - tervise puudumise näitajate kaudu. Seetõttu on tervise ja tervisest lähtuva elukvaliteedi hindamiseks püütud konstrueerida mitmeid dimensioone (vt tervise mõjurid) hõlmavaid indekseid.

## 5.4. TERVISE MÕJURID

Selleks, et kavandada sekkumisi, on kõigepealt vaja teada probleeme ja nende tekkimise põhjusi. Teadmised ja arusaamad elanikkonna tervise põhilistest mõjuritest on pidevalt arenevad. Suured investeeringud kõrgtehnoloogilistesse arstiabi teenustesse ei ole elanikkonna tervisenäitajaid oluliselt parandanud.

Paljude teadusharude uuringud (epidemioloogia, sotsioloogia, psühholoogia, geneetika, majandusteadus jt) on avardanud meie teadmisi tervist mõjutavatest teguritest. Teadlaste

poolt on välja toodud väga keeruline mosaiik erineval tasandil ja omavahel vastasmõjus olevatest põhjustest. Olgu siinkohal välja toodud lihtne loetelu erinevatest mõjuritest.

Inimese **sissetulekut ja sotsiaalset staatust** peetakse kõige olulisemaks tervise mõjuriks. Paljud uuringud on näidanud, et tervis on tunduvalt parem kõrgema sotsiaalse seisundiga ja suurema sissetulekuga inimestel. Sama kehtib ka riikide tasandil. Riikides, mis on suhteliselt jõukad ja kus on oluline heaolu võrdsustav ümberjaotamine, on elanikkonna tervisenäitajad paremad, sõltumata nende kulutustest tervishoiule (vt tabel lk 48).

Tervis on parem ka **kõrgema haridustasemega** inimestel. Haridus annab paremaid võimalusi töökoha valikuks, paremaks sissetulekuks, seega annab inimesele parema kontrolli oma elu üle.

**Sotsiaalse toetusvõrgustiku olemasolu** (toetus perekonnalt, sõpradelt jt) on samuti seotud parema tervisega. Paljud eksperdid on arvamusel, et sotsiaalsete suhete tähtsus ja mõju tervisele on vähemalt sama oluline kui sellised kindlad riskifaktorid nagu suitsetamine, vähene füüsiline aktiivsus ja kõrge vererõhk.

**Töökoha kahjulikud faktorid ja ohtlik keskkond** võivad põhjustada tõsisemaid terviseprobleeme. Inimesed, kes omavad rohkem kontrolli oma töötingimuste üle ja kellel on vähem stressi põhjustavat tööd, on tervemad.

**Looduskeskkonna füüsilised tegurid** nagu vee, õhu ja pinnase kvaliteet mõjutavad oluliselt tervist. Ka inimese loodud keskkond - asulate planeering, maanteed ohutus, tehismaterjalid jms - omavad mõju tervisele.

Järjest suuremaks hinnatakse **pärilikkuse osa** inimese tervises. Praegu on juba põhimõtteliselt võimalik geenide alusel prognoosida inimese eelsoodumust ühele või teisele haigusele.

Väga oluline koht on indiviidi **harjumustel ja toimetulekuvilumusel**. Sotsiaalne keskkond, mis toetab tervislikku valikut ja elustiili, määrab oluliselt inimese tervise seisundi.

**Sünnieelse perioodi ja varajase lapseea mõju** inimese edaspidisele tervisele ja heaolu seisundile ning toimetulekule on väga tähtis. Näiteks on leitud, et madal sünnikaal on seotud mitmete tervise- ja sotsiaalsete probleemidega kogu inimese eluea kestel.

## 5.5. VAJALIKUD TEGEVUSSUUNAD

### 5.5.1. Tervise edendamine

Tervise edendamise ideoloogia kujunemise ning poliitikasse tungimise peamiseks põhjusteks on ühelt poolt 1950-60. aastatel aset leidnud tehnoloogia ja massikommunikatsiooni arengust tingitud kogukonnastumine, teiselt poolt aga ülemaailmne inflatsioon 1970-ndatel, millega kaasnesid kärped sotsiaalabis ja meditsiinilise kõrgtehnoloogia arengu piirangud. Eelduste hulka võib lugeda järgmised tegurid:



- 1) rahvatervishoiuasutuste ja tervisekasvatuseprogrammide pikka aega toimunud mõju nähtavaks saamine;
- 2) inimõiguste, naisõiguste jm liikumiste areng, mis nõudsid võimu ja vahendite delegerimist allapoole;
- 3) teaduslikult põhjendatud arusaamad, et kroonilised degeneratiivsed haigused sõltuvad eluviisist<sup>15</sup>;
- 4) tervise aluseks olevate sotsiaalsete, käitumuslike ja pedagoogiliste nähtuste mõistmise teadusliku baasi tugevnemine; ning
- 5) avalikkuse suurenev pettumus ja kannatamatus konventsionaalsete meditsiiniliste lähenemisviiside suhtes.

Tervise edendamise ideoloogia populariseerimise aluseks saanud Ottawa harta<sup>16</sup> kirjeldab seda kui protsessi, mis aitab inimestel ise enda tervist tugevdada ning tajuda kontrolli enda tervise üle. Inimeste ja kogukondade kaasaminemise tervise edendamise ideoloogiaga tagavad teatud käitumist soodustav keskkond, kättesaadav teave, oskus toime tulla ja võimalus valida tervislikke tooteid, eluviise, jms. Tervise edendamise varajasel perioodil rõhutati otseselt inimeste ja kogukondade käitumise muutmisele suunatud tegevusi. Eluviis on küll muutlik, kuid inimeste käitumise muutmine hea tahte abil on aeganõudev ja raske, sageli ka vähetõhus. Kiiremad ja odavamad on elukeskkonna probleemsete küsimuste väljaselgitamisele ja lahendamisele suunatud ettevõtmised.

Tervise edendamise koolkondi on vähemalt viit liiki:

- 1) **Nihilistlik suund** tõrjub professionaalset sekkumist ja toob nähtavale võimalikke ohte. Terviseedendamise programm on pigem suunatud inimeste usu kõrvaldamisele meditsiini abisse, et nad tekkivas vaakumis ise oma tervise eest rohkem hoolt kannaksid, suurendades kohanemisvõimet elukeskkonnast lähtuvate ohtudega.
- 2) **Sotsiaalse difusiooni rõhujad** usuvad ühiskonna arengusse, mis elu-olu edenedes loob võimalused paremaks terviseks.
- 3) **Regulatiivne ideoloogia** peab kõige olulisemaks seadustikku. Paljud probleemid ei ole ilma õigusloome suunamiseta tervisepoliitikale sobivalt tõesti lahendatavad.
- 4) **Aktivistlik suund** haarab vähemal või rohkemal määral inimesi tegelema otseste tervist mõjustavate projektidega.
- 5) **Strukturaalne tegutsemisviis** loob võrgustiku kõigi sõlmede kindlaksmääratud vastutusalaga.

Terviseedenduse laiemaks rakendamiseks on vajalik välja arendada selle tegevuse tulemuslikkuse hindamise süsteem. Erinevalt raviteenustest, mis annavad suhteliselt kohest efekti, saab terviseedenduse tulemusi hinnata aastate või aastakümnete pärast. Optimaalsete vahenditega parema tervise saavutamiseks on terviseedenduse siiani rakendamata potentsiaal märkimisväärne.

---

<sup>15</sup> WHO määratleb eluviise kui valikute kogumeid erinevate alternatiividest, mis vastavad inimeste sotsiaalmajanduslikele võimalustele ja nende valikute tegemise lihtsusele/keerulisusele.

<sup>16</sup> Esimene rahvusvaheline terviseedendamise konverents 21. Novembril 1986.

Tervise edendamise protsess toimib vähemalt kolmel tasandil. Traditsiooniline käsitlus räägib **üksikisiku, kogukondade ja riigi tasandist**. Üksikisiku tasandil on eesmärkideks vähendada inimeste vastuvõtlikkust tervistkahjustavatele mõjuritele ja suunata käitumist tervise tugevdamisele. Ühiskonna tasandil tuleb arvestada keskkonna-, energia-, toidule suunatud ja põllumajandus-, tervishoiu- jm poliitikaga ning seda kujundada. Üksikisiku ja ühiskonna vahele jäävad kogukonnad ja regioonid kui erinevat tüüpi inimkooslused erinevates mänguruumides (Harro).

### **5.5.2. Sektoritevaheline koostöö**

Kuna enamus tervistmõjustavatest teguritest on väljaspool tervishoiusektorit, tagab tervisele suunatud tegevusele edu erinevate sektorite sihipärane koostöö. Koostöö on vajalik eelkõige majandus-, haridus-, keskkonna-, tööhõive- ja sotsiaalsektorite vahel. Ühine planeerimine ja tegevus võimaldab optimaalsemalt kasutada ressursse ning oskusi ja kogemusi, vähendada kattuvaid tegevusi ning saavutada investeeritud ressursidelt paremat tulemust. Selleks on vaja esmalt tõsta teiste sektorite teadlikkust nende erinevate poliitikate tagajärgedest elanikkonna tervisele. Erinevate sektorite koostöö on oluline nii riigi, maakonna kui omavalitsuse tasandil. Eestis on püütud koostööd arendada Vabariigi Valitsuse poolt finantseeritavate riiklike terviseprogrammide kaudu. Poliitilise pluralismi ja valtemisfunktsioonide ulatusliku delegeerimise tõttu kohalikele omavalitsustele ning ametkondlikkuse tugevnemise tagajärjel on Eestis raskendatud riiklike strateegiliste programmide elluviimine.

### **5.5.3. Tervisekaitse**

Tervisekaitsesüsteem tegeleb keskkonna terviseohtlikkuse analüüsiga, riski hindamisega, ohutegurite normeerimisega ning kehtestatud regulatsioonide üle järelevalve teostamisega.

Rahvatervise seaduses toodud definitsioon ütleb, et tervisekaitse on inimese tervisele ohutu elukeskkonna tagamisele ning elukeskkonnaga seonduvate tervisehäirete ja haiguste vältimisele suunatud tegevus. Eestis on see riiklikult korraldatud ja finantseeritud süsteem, mis tegeleb valdavalt norme loova ja riikliku järelevalve alase tegevusega.

## **5.6. TERVISHOIUORGANISATSION**

Tervishoiuteenused moodustavad tervisesektori põhilise osa. Tervishoiuorganisatsiooni mudel on riigi poliitiliste, ajalooliste, kultuuriliste ja sotsiaalmajanduslike arengute vastasmõju tulemus. Kindlat, hästi toimivat tervishoiukorralduse mudelit ei ole ühestki riigist eeskujuks võtta.

Üks olulisi küsimusi, millele peab tervisepoliitika formuleerimise käigus vastuse leidama, on riigi elanikkonnale tervishoiuteenuste pakkumises osalemise määr. Aeg-ajalt on tõstatatud küsimusi, kas riik peab üldse tervishoiuteenuste korraldamisse sekkuma. Miks ei võiks seda anda turu reguleerida? Inimesed ise ostaksid vajalikku teenust sobiva kvaliteediga ja see korrigeeribki teenuse pakkumise.

Lihtsad, turul põhinevad lahendused, mis on levinud teistes majandussektorites, ei toimi hästi tervise Sektoris turutõrgete<sup>17</sup> tekkimise tõttu. Paljudes ühiskondades käsitletakse tervist ning tervishoidu sotsiaalsete kaupadena. Kõik inimesed saavad kasu, kui abivajajale osutatakse raviteenust, samuti esinevad ennetaval tervishoiul positiivsete välismõjurite tunnused<sup>18</sup>. Näiteks vaktsineerimisest saavad kasu ka need, kes viibivad koos vaktsineerituga väiksema haigestumistõenäosuse kaudu.

Kõige olulisem turutõrgete tekkimise põhjus on tarbijate vähesed teadmised oma tervishoiualastest vajadustest. Inimesed ei oska ise hinnata oma tervislikku seisundit, kuna sageli esinevad sarnased sümptomid väga erineva raskusega haiguste korral. Samuti ei oska nad hinnata väga erinevate ravimeetodite mõjuefekti oma tervisele. Seega ei saa nõudlus põhineda patsiendi teadlikul valikul informatsiooni asümmeetria tõttu. Arst toimib nii patsiendi nõuandjana, öeldes patsiendile, millised teenused on vajalikud, kui ka nende teenuste osutajana. Selline suhe võimaldab teenuse pakkujal otseselt mõjutada nõudlust teenuse järgi. Mida teadlikumad on inimesed, seda täpsemalt nad oskavad hinnata oma vajadusi ning seda vähem on arstidel võimalusi mõjutada tervishoiuteenuste nõudlust. Suurimad skeptikud väidavad, et tervishoiuteenuste nõudlus sõltub peamiselt arstide arvust.

Teiseks suuremaks riigi sekkumist põhjustavaks asjaoluks on võimalik hetkeline vajadus kallite meditsiiniteenuste järele ja erakindlustuse soovimatus kindlustada kõrge terviseriskiga või juba haigestunud patsiente. Krooniliste haigete kulutused kindlustamisel ületaksid tõenäoliselt nende maksevõime või nende kindlustamist ei toimuks üldse. Arenenud ühiskonnas levinud väärtushinnangute kohaselt ei tohiks inimese maksevõime mõjutada tervishoiuteenuste kättesaadavust. Samuti ei tohiks meditsiiniteenuste tarbimine mõjuda laostavalt patsiendi materiaalsele olukorrale. Seetõttu on riigi roll kaitsta oma kodanikke viinud riiklikult reguleeritud kindlustussüsteemideni ja vähemalt vähemkindlustatud elanikegruppidele suunatud programmide algatamiseni .

Kõike eelpooltoodud silmas pidades ei ole õige jätta tervishoiuteenuseid ainult turu reguleerida. Efektiveks tervishoiuteenuste pakkumiseks on vaja riigipoolset sekkumist. Riigi osaluse määr võib olla erinev, ulatudes regulatsioonidest riigipoolse finantseerimise korralduseni või tervishoiuteenuste tegeliku tagamiseni riigi poolt. Samas võib turumehhanisme rakendada ühe või teise alaturu piires. On oluline märkida, et nii reguleerivate kui konkurentsimeetmete tegelik toimimine sõltub sellest, kuidas need on korraldatud.

Konkurentsimeetmed peavad samuti olema eelnevalt hoolega kaalutletud ning planeeritud kindlate eesmärkide saavutamiseks. Turumehhanismide rakendamine on olnud edukas seal, kus on kaasnenud valitsusepoolne pidev järelevalve ja hindamine ning selgelt kehtestatud standardid turuosalistele. Selleks on vajalik valitsuse suurem kompetents lepingute ja teiste otseselt teenuste pakkumist reguleerivate turukorralduste järelevalves.

## **5.7. TERVISHOIUTEENUSTE FINANTSEERIMINE**

---

<sup>17</sup> Vt "Avaliku sektori majanduse" õppematerjalist peatükk II

<sup>18</sup> Vt "Avaliku sektori majanduse" õppematerjalist peatükk II, alalõik 2.2

Raviteenuste finantseerimisel on neli põhilist võimalust:

- 1) riiklik finantseerimine läbi maksude;
- 2) sotsiaalkindlustus;
- 3) eraviisiline kindlustus;
- 4) otsene teenuste eest tasumine patsiendi poolt.

**Riiklikult läbi maksude finantseeritavad süsteemid** tasuvad raviteenuste eest üldistest riigi tuludest. Teenuste eest tasutakse riigieelarvest. Samuti võivad olla mõned spetsiaalsed tervisega seotud maksud, näiteks tervistkahjustavatelt kaupadelt või tegevustelt. Otsused teenuste finantseerimise kohta tehakse osana valitsuse kulude üldisest planeerimisest. Selliselt on tervishoid korraldatud näiteks Suurbritannias, Taanis ja Portugalis.

**Sotsiaalkindlustussüsteemides** makstakse raviteenuste eest ravikindlustusfondi (haigekassasse) tehtavate osamaksete kaudu. Tavaliselt on osamaksete aluseks sissetulek (enamasti palk) ning osamakseid tasuvad nii tööandja kui töövõtja. Osamaksed põhinevad seega maksuvõimelisusel, aga juurdepääs teenustele sõltub vajadusest. Ravikindlustusfond (haigekassa) on enamasti valitsusest sõltumatu, kuid tegutseb rangelt reguleeritud raamides. Valdavalt sotsiaalkindlustussüsteemina on tervishoiu finantseerimine korraldatud näiteks Saksamaal, Prantsusmaal ja Belgias.

Need kaks mudelit põhinevad **solidaarsusel**, mis tähendab, et toimub ümberjagamine - terved maksavad haigete eest, noored vanade eest ning rikkad vaeste eest. Solidaarsuse ulatus võib olla reguleeritud erinevalt vastavalt poliitilisele kokkuleppele.

Eraviisilise riskil põhineva kindlustuse puhul tasuvad inimesed kindlustusmaksleid vastavalt nende riskile prognoositud osutatavate teenuste keskmisele maksumusele. Kõrgesse riskigruppi kuuluvad inimesed maksavad rohkem ja madala riskiga isikud vähem.

Selline süsteem ei taga võrdseid võimalusi tervishoiuteenuse kättesaamisel (võrdsete võimaluste printsiip). Väga kõrged maksed oleksid kroonilistel haigetel, kes on enamasti vanemad inimesed ja kellel on sageli ka sissetulek töövõimetus tõttu langenud. Samuti on erakindlustuse puhul nii riski hindamine kui ressursside administreerimine seotud suurte kulutustega.

Ameerika Ühendriigid on üks vähestest riikidest, kus tervishoiu finantseerimisel on rakendatud põhiliselt **riskil põhinevat kindlustust** (erakindlustust). Samas on seal vaeste ja vanurite teenindamine lahendatud riigipoolsete programmide - Medicaid ja Medicare - kaudu. Vaatamata neile programmidele on seal suur hulk kindlustamata inimesi. Ka Hollandis on tegemist sotsiaalkindlustuse ja erakindlustuse segasüsteemiga, kus teatud sissetuleku tasemest alates peavad inimesed valima erakindlustuse. Erakindlustuse võimalus on ühes või teises vormis kasutusel kõigis Euroopa riikides, kuid selle osakaal on suhteliselt väike.

**Otsene teenuste eest tasumine** ei sisalda kindlustust ega vastastikust solidaarsust. Patsientidele esitatakse arve vastavalt kasutatud teenustele kehtestatud hinnakirjale. Kuna tervishoiuteenused on kallid ja nende vajadus on suhteliselt prognoosimatu, on igal maal kasutusel siiski riiklikult korraldatud süsteem, mis tagab tervishoiukulude osalise või täieliku katmise.

Küll võib inimene osaleda (visiiditasu, ravimite ostmine jne) ise oma ravikulude katmisel. Arvatakse, et juhul kui inimene peab tasuma teatud osa kuludest, on tema majanduskäitumine teistsugune kui teenuste tasuta saamise korral. Samas on teadlased näidanud, et otseselt teenuse eest tasumise kõrge määra puhul võib halveneda tervishoiuteenuste kättesaadavus vaesemate elanike jaoks ning madala määra puhul ei mõjuta see oluliselt nõudlust teenuste järele. Patsiendi oma osalusel on erinev ulatus erinevates riikides, näiteks Suurbritannias saavad kõik patsiendid teenuse selle osutamisel tasuta.

Tervishoiuteenuseid võivad pakkuda nii riigi omanduses olevad asutused, mittetulundusühingud või kasumit taotlevad ettevõtted. Näiteks Suurbritannias ja Taanis on 90% voodikohtadest riigi omanduses. Nendes riikides on tegemist riikliku tervishoiusüsteemiga. Saksamaal on ainult 50% voodikohtadest riigi omandis ja ligi üks kolmandik on mittetulunduslikke haiglaid. Belgias, Luksemburgis ja Hollandis on enamuses erahaiglad.

Oluline küsimus on, palju riigi sisemajanduse koguproduktist peaks kulutatama tervishoiu rahastamiseks? See on üks indikaator, mis näitab tervise prioriteetsust ja väärtustamise taset, kuid teisalt ka tervishoiu korralduse efektiivsust. Erinevad riigid kasutavad tervishoiukulutuste osakaalu arvutamiseks pisut erinevaid meetodeid. Siiski võrreldakse sageli riikide tervishoiu taset selle näitaja abil. Riikide vahel on siin suured erinevused.

Informatiivsem on US dollari ostjõu pariteedi alusel tervishoiu kulutuste võrdlemine. Näiteks 1994. aastal oli selle näitaja osas Euroopas esikohal Õeits, kus kulus tervishoiuks ühe elaniku kohta \$2294, mis oli peaaegu neli korda rohkem kui Kreekas kulutatav (\$598) ja kümme korda suurem kui Türgis (\$223). Austrias, Prantsusmaal ja Saksamaal kulutati \$1800 ja \$2000 vahel, mis oli kolmandiku võrra rohkem kui Euroopa keskmine (\$1419).

Samas on teadlaste poolt tehtud võrdlev analüüs näidanud, et riikide tervishoiukulutuste suurus ei ole otseselt korreleeritav nende elanikkonna terviseseisundiga (mõõdetuna keskmise oodatava elueaga).

Paljude Lääne-Euroopa riikide üheks oluliseks tervisepoliitika eesmärgiks on **makroökonomilise efektiivsuse** saavutamine. Selleks, et hoida tervishoiukulutuste suhet sisemajanduse koguprodukti stabiilsena, rakendatakse mitmeid rangeid meetmeid (vt reformid). Kulude kokkuhoiu meetmeid võib rakendada nii teenuse nõudluse kui pakkumise suhtes. Raviteenuste nõudluse vähendamiseks rakendatakse üha laiemalt tervise edendamise ja haiguste ennetamise meetmeid. Nõudluse vähendamiseks on rakendatud ka patsientide osalust raviteenuste ostmisel, kuid nagu eelpool kirjeldatud, võib see viia teenuste kättesaadavuse olulisele halvenemisele vaesemate inimeste jaoks.

Pakkumise poole meetmete rakendamist peetakse kulude kokkuhoiupoliitikas olulisemaks. Need meetmed on näiteks arstide ja voodikohtade hulga vähendamine, efektiivsemate ravivõtete kasutamine, ravimite hinna kontrollimine, eelarvepiirangud tervishoiuasutustele jne.

## 5.8. TERVISHOIU REFORMID

Euroopat on viimase aastakümne jooksul tabanud tervishoiureformide epideemia. Peamine lõhe tervisepoliitika arutelude teemana 1990-ndatel läbib solidaarsuse ja tervishoiu kui sotsiaalse kauba säilitamise moraalsed kohustused ning fiskaalset kulude kontrolli vajadust. Termin reform on siinjuures universaalselt defineerimata. WHO defineerib seda kui eesmärgistatud, dünaamilist ja pikaajalist protsessi, mille tulemuseks on süstemaatiline struktuuriline muutus.

Tervisepoliitika on Euroopas viimasel kahel aastakümnel jätkuvalt keskendunud teenuste kasvavate kulude ohjeldamisele. Tervisega seonduvate **kogukulude kasvule** avaldavad survet **inimkonna vananemine**, millega kaasneb kõrgem krooniliste haiguste ja toimetulematuse tase, **uute tehnoloogiate ja ravivõimaluste avarumise** ning **kasvavad avalikkuse ootused**. 1980-ndate edukad püüdlused makrotasandi (süsteemitasandi) kulude kasvu kontrollimisel on 1990-ndatel kandunud mikrotasandile (institutsionaalne tasand). Elanikkonna terviseseisundi probleemide ja kasvavate kulutuste kõrval võib seega välja tuua ka struktuurilised ja organisatsioonilised väljakutsed tervishoiuteenustele.

Esiteks, oluliseks väljakutseks peetakse **ebavõrdsust tervishoiuteenuste kättesaadavuses**. Rohke tõendusmaterjal tunnistab, et kõrgest terviseriskist tingitud surmajuhtumid, töövõimetus, isikliku terviseriski faktorid ja keskkonna terviseohud ei jaotu elanikkonna seas võrdselt. Süstemaatilisel uurimisel nähtub, et terviserisk ja suurem haigestumine lasub sotsiaalselt halvemal järjel olevatel inimgruppidel. Tihti ilmneb, et vähemarenenud piirkondades, kus kõige rohkem vajatakse tervishoiuteenuseid, on need kehvemini kättesaadavad ja halvema kvaliteediga kui eelisarenenud piirkondades.

Teiseks, järjest kasvav hulk teaduslikke uuringuid on tõstatanud küsimuse **kliiniliste protseduuride kohasusest, tulemuslikkusest ja kulukusest või tulususest**. Arvatakse, et ligi 30% kliinilistest teenustest ei anna üldse mingit tulemust.

Kolmandaks probleemiderühmaks peetakse **tegevuse ebaefektiivsust** institutsionaalsel tasemel. See hõlmab halba koordineeritust teenusepakkujate vahel, huvitatuse puudumist efektiivse teenuse pakkumiseks, adekvaatse informatsiooni puudumist teenuste kuludest ja kvaliteedist ning halba juhtimist institutsionaalsel tasemel.

Neljandaks, süveneb mure **teenuste kvaliteedi** pärast. Teadlased on näidanud väga suuri variatsioone kliiniliste protseduuride rakendamises ja tulemuslikkuses erinevate teenusepakkujate puhul.

Kaks gruppi poliitilisi reageeringuid vastavad nimetatud väljakutsetele. Esimeses grupis on neli integreeritud teemat, mida on märgata poliitikate eesmärkide saavutamisel kogu Euroopas. Need on:

- 1) riigi ja turu muutuv roll tervishoius;
- 2) detsentraliseerimine madalamatele tasemetele avalikus sektoris ning erasektori osaluse suurendamiseks;
- 3) kodanike rolli tähtsustamine ja valikuvabaduse suurendamine;
- 4) rahvatervise rolli arenemine.

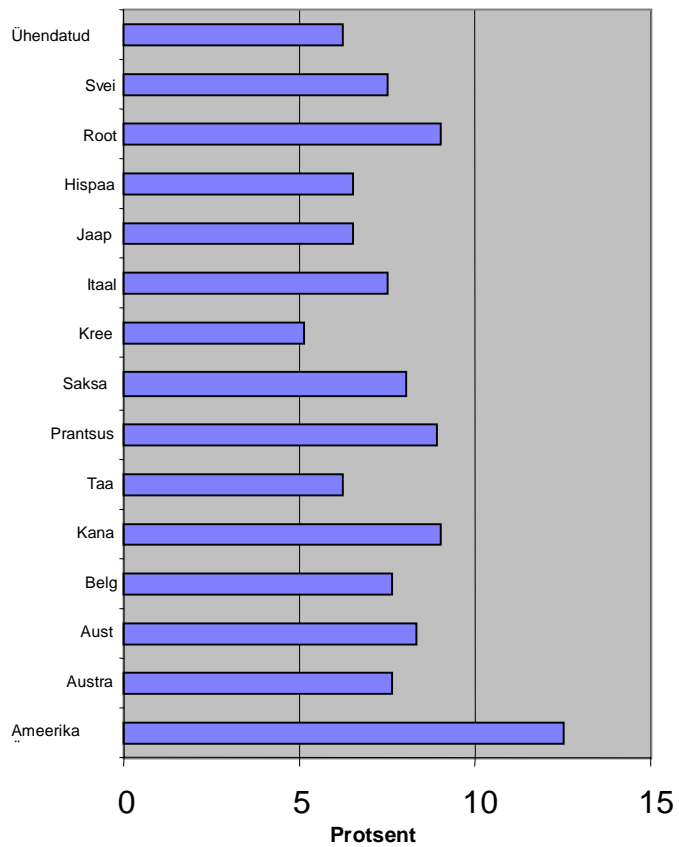
Teine grupp klassifitseerib spetsiaalseid riikliku sekkumise vahendeid saavutatud tulemuste taustal, uurides sekkumise viise, mis on hästi toiminud ja neid, mille tulemuslikkus on olnud väiksem.

Poliitika abinõud ülalmainitud probleemide lahendamiseks on kaugelt laiemad kui tervishoid pakkuda suudab. Peamisteks poliitikate eesmärkideks on **riskifaktorite vähendamine** või nende **ärahoimine** tulevikus. Siia kuuluvad näiteks töötuse vähendamisele suunatud pingutused või mitteturvaliste töötingimuste parandamine, samuti isikliku tervisekäitumise mõjutamine. Väga oluline roll on täita elanikkonna **haridustaseme tõusule suunatud pingutustel**, mis ühelt poolt tõstavad materiaalse kindlustatuse väljavaateid ning teiselt poolt tõstavad teadlikkust terviseriskidest. Kõige selgemalt on siiski eesmärgiks seatud **tervishoiuteenuste määra ja kvaliteedi vastavusse seadmine vähemkindlustatud elanikegruppide** kehva tervise komplekssetest vajadustest lähtuvalt.

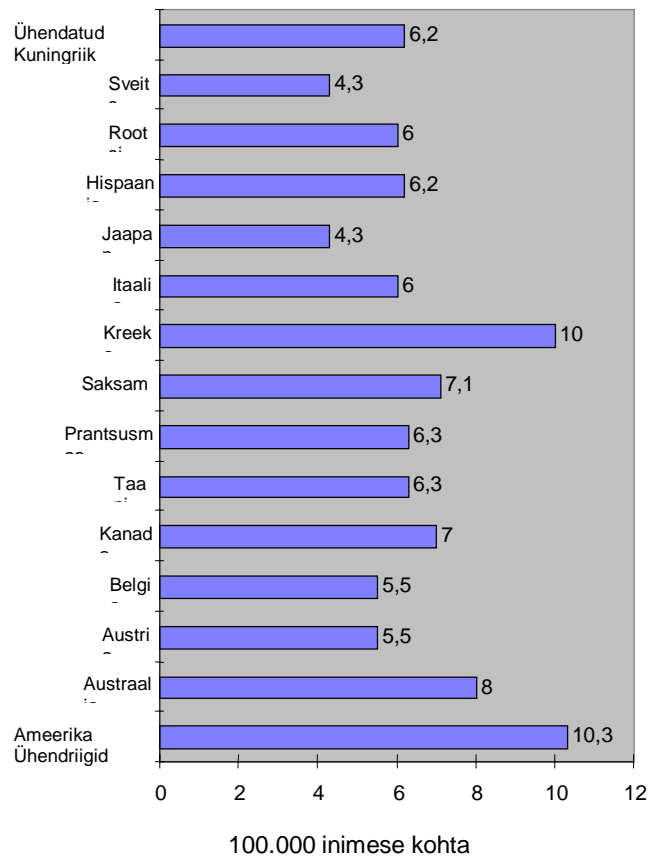
### **Kasutatud kirjandus:**

1. Dye, T. R. 1994. *Understanding Public Policy*. Prentice-Hall.
2. Harro, J. *Tervise edendamise olemus ja võimalused*. WHO Eesti esindus. Tervisepoliitika konverents. (17. aprill 1998). Tallinn.
3. World Health Organization. *European Health Care Reforms. Analysis of Current Strategies. Summary*. 1996. WHO Regional Office for Europe, Copenhagen.
4. World Health Organization. *Intersectoral Action for Health*. Report of a Conference. (20-23 April 1997). WHO, Halifax, Nova Scotia, Canada.

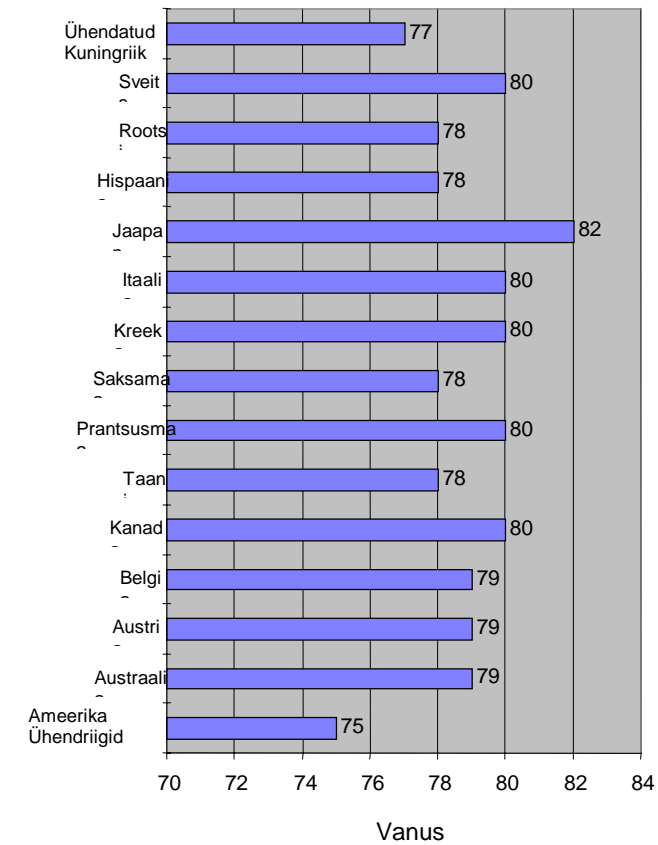
Tervishoiukulutused



Imikusuremus



Keskmine eluiga



Allikas: *Statistical Abstract of the United States 1992*, lk 825, 829 raamatust “*Understanding Public Policy*”, lk 142



# 6. MAJANDUSPOLIITIKA

**Juhani Lemmik**

## SISSEJUHATUS

Majanduspoliitika oli üleminekumajanduste esimene ja peamine poliitika, millega valitsustel turumajandusse siirdudes teadlikult tegelema tuli hakata. Esimesteks majanduspoliitiliseks eesmärkideks olnud institutsionaalsete reformide läbiviimine ja riigi vara privatiseerimine on enamuses postsotsialistlikes riikides asendumas detailsemate ja konkreetsemate eesmärkidega, nagu näiteks finantsjärelevalve tugevdamine, mis on omane arenenud riikide stabiilse(ma)tele majandustele. Nõnda on ka majanduspoliitikat võimalik käsitleda detailsusega, millest kõneldakse vaid majandusteoretikute ringkondades, või piirduda üldisema ülevaatega, mida alljärgnevalt tehtud ongi.

## 6.1 MAJANDUSPOLIITILISE TEGEVUSE ELEMENDID

Teoreetiline majanduspoliitika hõlmab majanduspoliitiliste eesmärkide, abinõude (vahendite) ja strateegiate uurimist ning majandusliku arengu prognoosi ilma, et seda kõikjal ja alati tegelikus majanduspoliitikas üldse kasutama peaks. Tavaliselt on tegemist mitmete arenguvariantide käsitlemisega. Majanduspoliitilist tegevust seostatakse peamiselt kolme elemendiga:

- 1) olukord;
- 2) eesmärk;
- 3) vahendid.

Neile toetub kogu majanduspoliitiline struktuur<sup>19</sup>. Olukorra fikseerimiseks määratletakse olemasolev asjade seis. Eesmärgi fikseerimiseks määratletakse see, mis peab olema, mida tahetakse ja mis tuleb saavutada. Majanduspraktikas tuleb olukorra- ja eesmärgiprobleeme sageli käsitleda samaaegselt, mistõttu neid ei järjestata rangelt. Eesmäärke korrigeeritakse pidevalt vastavalt poliitika abinõude tulemuslikkusele ning erinevate survegruppide mõjule. Kuna uute ja vanade eesmärkide vahel võivad esineda vastuolud, on sageli vajalik kasutatavate abinõude otsustav korrigeerimine, millega kaasnevad tihti suured kulutused. Vahendite valik sõltub seadusandlikust ja institutsionaalsest raamistikust. Näiteks ülaltoodud näide valitsuse defitsiitsete kulutuste kohta ei toimi Eestis, kus on seadusandlikult sätestatud riigieelarve tasakaalu nõue. Seega pole nimetatud vahend kasutatav regulatsioonimehhanismina.

Poliitiline protsess määrab, milline on majanduslik põhikord (turumajandus, valuutanõukogu süsteem) ning halduspoliitiline protsess valikud, millised eesmärged on võimalik seada ja milliseid vahendeid rakendada nende institutsioonide raames. Eesti kui siirdeühiskonna konsensuslikuks poliitiliseks eesmärgiks on siire käsumajanduselt

---

<sup>19</sup> Majandusstruktuur iseloomustab ühiskonna üksikuid osavaldkondi, nende omavahelisi seoseid ja muutusi.

turumajandusele, mida on vara lõpetatuks lugeda enne majandusliku stabiilsuse, süsteemse ja kompleksse majanduskorra saavutamist. Majanduspoliitilika käsitlustes nimetatakse sellist põhimõttelist otsust, mis on aluseks paljudele teistele otsustele, ka korrapoliitiliseks. Halduspoliitiliseks eesmärgiks on näiteks tagada 1998. a majanduskasv vähemalt 4-5 protsenti aastas, hoida inflatsiooni tõesmast üle 10-12 protsendi aastas või tagada 1998. a lõpuks koondeelarve ülejääk 1,5-2% ulatuses SKP suhtes.

## 6.2. MAKROMAJANDUSPOLIITIKA

Makromajanduspoliitilised eesmärgid on laialdaselt aktsepteeritud kogu maailmas. Nendeks on:

- 1) elustandardi kasv;
- 2) täistööhõive tööealise elanikkonna hulgas;
- 3) stabiilsed hinnad;
- 4) madal inflatsioon.

Nimetatud eesmärke nimetatakse ka konjunktuurilise stabiilsuse eesmärkideks. Erinevalt paljude teiste poliitikate tulemuste mõõtmisraskustest on makromajanduspoliitiliste eesmärkide saavutamise hindamiseks kasutusel hinnaindeksid, tööpuuduse taseme näitajad ja rahvusliku kogutoodangu näitajad. Majanduspoliitika kujundajaid võib seeläbi palju konkreetsemalt samastada saavutatud tulemustega, kuigi üldised majanduslikud protsessid võivad sugugi mitte alluda otsesele kontrollile. Lisaks põhieesmärkidele on loomulikult vahe-, all-, kõrval- jm eesmärke, mis võivad olla vägagi spetsiifilised ning seetõttu üldsuse huviorbiidist väljas. Valikutel erinevate eesmärkide saavutamiseks on sügav jaotuslik mõju. Näiteks inflatsiooni ohjeldamine võib tõsta tunduvalt tööpuudust, millest kaotavad vähemkindlustatud ja –mobiilsed elanikkonnagrupid.

Valitsuse makromajanduspoliitikat teostatakse peamiselt läbi majanduse “suurte hoobade” - läbi fiskaalpoliitika (otsused maksustamise, kulutuste ja mõnel pool ka defitsiidi määra kohta) ning läbi monetaar- ehk rahapoliitika (raha pakkumise ja intressimäärade kaudu). Raha- ja fiskaalpoliitika on protsessipoliitika osad<sup>20</sup>.

Riigieelarve on fiskaalpoliitika tõhusaim vahend, milles määratakse kindlaks järgmise aasta kulutuste tase ja prioriteedid. Eesti eelarvepoliitiline suunitlus on nihkunud viimastel aastatel (1997-98) pelgalt riigivalitsemise funktsioonidele rahalise katte leidmiselt majanduse stabilisatsioonimehhanismi suunas. 1998. a lõpuks on planeeritud koondeelarve (keskvalitsuse jt eelarvesüsteemi osade summa) ülejääk 1,5-2% ulatuses SKPst<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Protsessipoliitikana käsitletakse lisaks nimetatutele sissetulekute tagamise poliitikat ning välismajandusliku kindlustatuse ja tasakaalu poliitikat (näiteks kaubanduspoliitika). Sissetulekute tagamise poliitikat käsitletakse tihti eraldi halduspoliitika valdkonnana, tavaliselt vastukaaluna maksupoliitikale, mis koos on heaoluriikidele omase jaotusfunktsiooni kandjad. Ümberjaotuslikud halduspoliitilika programmid on seotud nii majanduslike kui sotsiaalsete aspektidega, mis läbivad kõiki käesolevas õppematerjalis käsitletavaid poliitikaid.

<sup>21</sup> Eesti eelarvepoliitika eesmärkide ja protseduuride kohta saab lugeda lisa “Eesti rahapoliitilisest ülevaatest 1997” (Eesti Pank, Tallinn 1998); Eesti Panga interneti koduleheküljelt aadressil <http://www.ee/epbe/rahapol>

Maksupoliitikat (sissetulekute ümberjagamise ja valitsuse tulupoliitikat) kasutatakse nii kogunõudluse reguleerimiseks kui ümberjaotamise mehhanismina. Selliselt käsitletakse maksupoliitikat tihti lahus majanduspoliitikast, kuna maksupoliitika määrab suures osas riigi tegevuse ulatuse kõigis (sise)poliitika valdkondades.

Rahapoliitika (raha pakkumisele suunatud poliitika) on küll majanduspoliitika üks osa, kuid rahapoliitika teostamine on ülejäänud majanduspoliitikast institutsionaalselt eraldatud (valitsuse otsese mõju alt väljas) ning tehtud ülesandeks keskpangale (emissioonipank). Eestis täidab seda funktsiooni Eesti Pank, mille sõltumatus on garanteeritud Eesti Panga seadusega. Eesti rahapoliitika strateegiliseks valikuks on vahetuskursi juhtimise erijuht valuutakomitee süsteem, mille kaudu loodetakse säilitatada valuuta ostujõud selle seotuse kaudu stabiilse Saksa margaga<sup>22</sup>.

Stabiilses ühiskonnas on makromajanduspoliitikat iseloomustav inkrementalistlik suhtumine, mis teisisõnu tähendab, et otsustused peaksid olema suunatud vaid väikeste muudatuste tegemisele olemasolevates maksumäärades, kulutustes ja ka defitsiidimäärades, samuti raha pakkumises ja intressimäärades. Inkrementalism iseloomustab majanduspoliitika tegemise protsessi ning võimaldab teha lühiajalisi ennustusi valitsuse kulutuste kohta. Eelarveprotsessis ning valitsuskulutuste suurenemisel on inkrementalism eriti silmatorkav.

### **6.3. MAJANDUSPOLIITIKA STRUKTUURIPOLIITIKANA**

Struktuuripoliitika instrumentariumit nimetatakse ka majanduse juhtimise “väikesteks hoobadeks”. Struktuuripoliitika kaudu taotletakse majandusstruktuuride muudatusi, arendamist, kujundamist ja säilitamist. Majanduspoliitika struktuuripoliitikana ühiskondliku ja majandusliku tegevuse valdkonnas võib olla suunatud kas mingile

- territooriumile (vald, maakond, riik või riikide ühendus);
- rahvamajanduse osale, näiteks ühele sektorile (primaarsektor, sekundaarsektor, tertsiaalsektor või isegi neljas ehk infosektor), nende alljaotustele – harudele (põllumajandus, tööstus, ehitus jms) või allharudele (toiduainetetööstus, loomakasvatus jms);
- ressursside liigile (nafta, fosforiit, kivisüsi, teras, puit jne)
- infrastruktuurilistele funktsioonidele (energeerika, kommunikatsioonid jt).

Struktuuripoliitika alavaldkondkondadeks on territoriaalsel printsiibil toimiv regionaalpoliitika, erinevatele rahvamajanduse valdkondadele suunatud sektoriaalpoliitika ja väike- ning keskmise ettevõtluse poliitika, mis tagab viimastele tasakaalustatud toimimistingimused.

### **6.4. MAJANDUSPOLIITIKA VAHENDID**

Majanduspoliitika vahendid on liigitatud vastavalt riikliku sekkumise määrale valitsuse käitumise erinevate stiilide puhul põhimõtteliselt järgnevalt:

---

<sup>22</sup> Rahapoliitika ja inflatsiooni kohta saab lugeda Eesti Panga interneti koduleheküljelt aadressil <http://www.ee/epbe/inflatsioon/1.html>

- 1) Kõrvalehoidev. Valitsus ei sekku sisuliselt majandusprotsessi. Iga majandussubjekt valib sõltumatult oma eesmärgid ja vahendid ning individuaalsete tegevuste koordineerimine toimub ainult turumehhanismide kaudu.
- 2) Apelleeriv. Valitsus pöördub erinevate majandussubjektide poole üleskutse või palvega arvesse võtta oma individuaalsete otsuste tegemisel valitsuse poliitika üldist suunda (eesmärkide, tähtaegade jms osas). Valitsuse põhilisteks vahenditeks on informeerimine ja nõuanded.
- 3) Tasakaalustav. Valitsus neutraliseerib turu kahjulikud efektid. Valitsus loob reeglite ja eeskirjade väga üldise raamistiku, et mingilgi määral mõjutada individuaalseid otsustusi. Näiteks makromajanduslik stabilisatsioon, maksupoliitika, kartellide vastased seadused, infrastruktuuri arendamine kuuluvad tasakaalustavate vahendite hulka.
- 4) Illustreeriv. Valitsus hoolitseb ettevõtete käitumise eest vastavalt rollimudelile. Valitsus teeb seda omaenda käitumise kaudu kui osaleja turul nii pakkujana kui tarbijana või teiste käitumise avaliku esiletõstmise kaudu (demonstratsiooniprojektid, esiletõstmine jms)
- 5) Stimuleeriv. Positiivsete ja negatiivsete ergutusabinõude kaudu ahvatleb valitsus teatud käitumisviisidele. Vastutasuks on subsiidiumid, finantstoetus, madalamad maksu- ja lõivumäärad.
- 6) Otsustav. Valitsus püstitab majandussektorite struktuuri ja arengu eesmärgid ning prioriteetid. Eesmärgid on siduvad valitsusele endale ja orientiirideks ettevõtetele. Sisse on viidud intensiivne konsultatsiooniabi makro- ja mesotasandil. Turul osalejad on formaalselt endiselt sõltumatud, kuid nende tegevusväli on siiski oluliselt piiratud.
- 7) Osalev. Valitsus võtab üle teatud ülesanded turul osalejatelt, kes pole võimelised piisaval määral realiseerima kollektiivseid eesmärke. Riiklikus omanduses ettevõtted või riigi osalus ettevõtluses on vahendiks nende eesmärkide saavutamiseks.
- 8) Ettekirjutav. Valitsus sunnib turul osalejaid täitma teatud ülesandeid või kõrvale hoidma teatud tegevustest. Selle käitumisviisi üldisteks vormideks on lubade ja litsentside süsteemid.
- 9) Direktiivselt planeeriv. Kõikehõlmava plaani raames annab valitsus ettevõtetele direktiive kindlate ülesannete täitmiseks. Tihe kontroll, negatiivsed sanktsioonid ja sundus on vahenditeks, et saavutada ettevõtete tegevuse kooskõla valitsuse majanduspoliitikaga.

Valitsuse käitumine kõigis tegevusvaldkondades pole reeglina sama. Majanduspraktikas ilmutab valitus tavaliselt mitmeid erinevaid käitumise tüüpe üheaegselt.

## **6.5. MAJANDUSPOLIITIKA JA MAJANDUSTEADUSLIKUD TEOORID**

Kui majanduspoliitika üheks eripäraks teiste poliitikatega võrreldes on see, et selle tulemuslikkust mõõdetakse selgete kriteeriumide alusel, siis teiseks erinevuseks on professionaalsete majandusteadusteadlaste oluline roll valitsuste nõustamisel. Erinevalt õpetajatest või arstidest, kelle arvamust võidakse arvesse võtta probleemidele lahenduste otsimisel, on majandusteadlaste osalus majanduspoliitika kujundamisel silmapaistev. Majandusteaduslikud koolkonnad on aja jooksul kaitsnud mitmeid võistlevaid makromajanduslikke teooriaid, mille järgi rahvuslikke majandusi on ka juhitud.

### **6.5.1. Klassikaline majandusteooria**

Klassikalise majanduse teoreetikud alates Adam Smithist näevad turumajandust kui ise kohanduvat mehhanismi, mis saavutab täistööhõive, maksimaalse produktiivsuse ja stabiilsed hinnad, kui valitsus ei sekku. Hinnamehhanism kohandab tööjõu ja kaupade nõudmise ja pakkumise. Majandusliku languse perioodil, kui tekib tööpuudus töötajate ülepakkumise tõttu, toimub tööjõu hinna langus, mis muudab ettevõtete jaoks atraktiivseks enam töötajate palkamise madalama töötasu juures ja seega vähendab tööpuudust. Kaupade puhul on mõttekäik sarnane. Kui nõudmine langeb, vähendatakse hinda kuni nõudmine jälle tõusma hakkab. Inflatsiooni seisukohast vähendab hinnatõus nõudmist ja toob selle automaatselt pakkumise tasemele, kui valitsus ei sekku. Kokkuvõtlikult, klassikaline majandusteooria toetub hindade vabale liikumisele tulemaks toime nii majandusliku languse kui inflatsiooniga. Selline suundumus domineeris Esimese Maailmasõja eelsel perioodil, kui eristati rangelt riiki ning isereguleerivat majandust.

### **6.5.2. Keinsism**

Keinsism tekkis reaktsioonina Suurele depressioonile 1930-ndatel. Keinsistide arvates on majandus olemuselt ebastabiilne ning poliitika kujundamise ja elluviimise eesmärk on majandustegevuse kõikumiste tasandamine. Keinsistide arvates on majandusliku ebastabiilsuse alus nõudmise kõikumine. Nii töötus kui madalamad sissetulekud vähendavad nõudmist. Keinsiliku majandusteooria kohaselt võib majandus ilma valitsuse sekkumiseta jäädaagi langusfaasi. Valitsuse tegevus on vajalik nõudmise suurendamiseks suuremate kulutuste läbi ning madalamate maksude läbi. Üheks võimalikuks viisiks on eelarvetasakaalu rikkumine ehk kulutatakse rohkem kui tulud võimaldavad. Inflatsiooni vältimiseks on valitsusel kasutusel vastupidised abinõud.

Raha pakkumine, lihtsustades pangandusreservide nõudeid ja alandades intressimäärasid, pidi lisama nõudlust. Vastupidiselt, inflatsioonilisel perioodil raha pakkumist vähendades ja intressimäärasid ja pankade reservinõudeid tõstes pidi inflatsiooni kontrolli alla saadama.

Kuna keinsilik majandusteooria vastandab inflatsiooni tööhõivele, sai enamuse poliitikategijate põhimure – madala töötuse taseme säilitamine – aluseks defitsiitsete valitsuse kulutuste jätkamisele. Poliitilise populaarsuse huvides valitses orienteeritus tänasele päevale ning tagasivalimise kindlustamisele tulevikukulude arvel.

1970-ndatel ilmneseid töötus ja inflatsioon samaaegselt. Keinsilik **kogunõudluse manipuleerimine** lõppes stagflatsiooniga: inflatsioon ja kõrged intressimäärad, töötus ja stagneerunud majanduskasv. Jätkuv valitsuse defitsiitne kulutamine nii majandusliku languse kui inflatsiooni faasis tekitas kõrge inflatsioonimäära ja madala majanduskasvu.

### **6.5.3. Pakkumise pooldajad**

Pakkumist pooldavate majandusteoreetikute arvates tuleb tähelepanu pöörata pikaajalisele majanduskasvule nõudmise lühiajalise manipuleerimise asemel. Majanduskasv, mis nõuab ühiskonna tootmisvõimsuse kasvu, tõstab kaupade ja teenuste kogupakkumist ja seega hoiab hinnad madalad. Inflatsioon langeb ja kõigi elustandard paraneb rohkemate kaupade

ja teenuste kättesaadavuse tõttu stabiilsete hindadega. Majanduskasv isegi suurendab valitsuse sissetulekuid pikaajalises perspektiivis.

Enamus pakkumisepoolseid majandusteoreetikuid usub, et vaba turg on parem instrument kui valitsus hindade alandamiseks ja inimeste vajaduste ja soovide rahuldamiseks. Valitsus on seega probleem, mitte lahendus. Valitsuse kulutused, maksustamine ja monetaarpoliitika stimuleerivad pigem kohest tarbimist investeringute arvel tulevikku. Kõrged maksud demotiveerivad tegema palju tööd, loovust, investeringuid ja sääste. Vastupidiselt, maksumäärade alandamine suurendaks ka valitsuse maksutuluid<sup>23</sup>. Valitsuste kogukulu peaks rangelt kontrolli all hoidma ja võimalusel vähendama. Valitsuse regulatsioonid peaksid olema minimaalsed, et tõsta tootlikkust ja majanduskasvu. Kokkuvõtlikult, valitsus peaks stimuleerima tootmist ja pakkumist nõudmise ja tarbimise asemel.

#### **6.5.4. Monetarism**

Monetarism tekkis 1950.-60-ndatel. Monetaristide arvates on majandus pikaajalises perspektiivis stabiilne, mistõttu lühiajaliste kõikumiste tasandamine on edutu ja mõnevõrra isegi destabiliseeriv. Seetõttu toetavad monetaristid passiivset poliitikat. Monetaristide arvates on makroökonomiliste kõikumiste peamiseks põhjuseks rahamassi muutused.

Monetaristide arvates tuleb rahapakkumise kasvu seostada majanduskasvuga neid võrdsustades, kuigi lühiajaliselt võib rahapakkumise muutus mõjutada nii hinnataset kui ka toodangu mahtu. Milton Friedmani juhtimisel leiti, et pikaajaliselt on reaalsissetulekud funktsioon tegelikust majanduslikust toodangust. Raha pakkumise suhteliselt kiirem suurendamine võrreldes majanduskasvuga tekitab inflatsiooni. Iga rahaühiku väärtus langeb, kuna rohkema raha eest ringluses saab osta sama koguse kaupu. Valitsuse rahapakkumisega manipuleerimine võib anda vaid lühiajalise efekti. Monetaristide arvates on kõrged intressimäärad investorite jätkuva inflatsioonikartuse hirmu tulemus.

#### **6.5.5. Tööstuspoliitika pooldajad**

Tööstuspoliitika pooldajad väidavad, et teatud tööstusharudes ja majandusprotsessidesse valikulise vahelesegamise kaudu võib valitsuse poliitika majanduse arengus mängida kesket rolli. Eesmärgiks on töötada kooskõlas turumehhanismide ja –suhetega neid samal ajal kujundades. Seda tuleks teha tööstuse võtmesektorites, et parandada nende tulemusi ja tõsta konkurentsivõimet rohkem kui see juhtuks pimesi, turujõudude toimet. See tähendab riigi vahelesegamist, mis on strateegiliselt kujundatud teatud kindlate ettevõtete ja majandustegevuste toetamiseks krediidi reguleerimise, uurimistoetuste, suunatud subsiidiumide jms abil. Selline tegevus aitab kaasa konkurentsivõime tõstmisele globaliseerivas majandussüsteemis, aga kaudselt ka regionaalpoliitiliste eesmärkide saavutamisele, olles seega struktuuripoliitika instrumentariumi hulka kuuluv.

---

<sup>23</sup> Sellelt positsioonilt on visandatud nn Lafferi kõver, mis näitab, et maksude tõstmine üle teatava taseme võib motivatsiooni sedavõrd vähendada, et toodang ja maksutulud tegelikult vähenevad. Seega on valitsuse kulutustel maksimaalne võimalik tase (Stiglitz, 140)

Majanduspoliitika makromajanduslikest alustest saab ülevaate makromajanduse õppematerjalist. Avaliku sektori majanduse õppematerjalis saab ülevaate eelarvepoliitika alustest.

## 6.6 MAJANDUSPOLIITIKA KOHT TEISTE POLIITIKATE SUHTES

Majanduspoliitika seosed teiste poliitikatega on niivõrd läbipõimunud, et selgeid, vaid majanduselu reguleerivaid otsuseid langetada pole võimalik. Seetõttu on näiteks keskkonnapoliitika eeskätt reostusega seonduvad regulatsioonimehhanismid olemuselt samavõrd majandussubjektide käitumist mõjutavad kui regionaalpoliitilised maksusoodustused erinevatele piirkondadele. Defitsiitne valitsuse kulutamine võib aidata vähendada töötust ning olemuselt on selline abinõu majanduspoliitiline, samal ajal, kui tööpuuduse leevendamine ümberõppe näol on juba sotsiaalpoliitika valdkonna korraldada. Lühidalt, mitte ainult majanduspoliitilised otsused ei mõjuta majandussubjektide käitumist ja elustandardit otseselt või kaudselt.

### Kasutatud kirjandus:

1. Dye, T. R. 1995. *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice Hall.
2. Heidenheimer, A. J., Hecl, H., Adams, C. T. 1995. Võrdlev halduspoliitika. Sotsiaalse avaliku poliitika Ameerikas, Euroopas ja Jaapanis. Tallinn: Külim.
3. Kilvits, K. 1998. Majanduspoliitika loengukonspekt.
4. Raudjärv, M. *Majanduspoliitika mõju Eesti Vabariigi suundumisele käsumajandusest turumajanduse tingimustesse*. Teadus- ja koolituskonverentsi ettekanded-artiklid (Tartu-Värsk, 26.-28. juuni 1997). Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool.
5. Stiglitz, J.E. 1995. Avaliku sektori ökonomika. Tallinn: Külim.
6. *Eesti Vabariik. Majanduspoliitika memorandum*. Eesti Vabariigi Valitsus. <http://www.rk.ee/valitsus/imfeesti.html>.
7. *Valitsuse tegevuse põhieesmärgid 1997. ja 1998. aastaks*. Eesti Vabariigi Valitsus. <http://www.rk.ee/valitsus/valprog.html>.

# 7. KESKKONNAPOLIITIKA

Vootele Hansen

## SISSEJUHATUSEKS

Keskkonnapoliitika on siin käsitletud poliitikate hulgast kõige hiljem tähelepanu võitnud riigi tegevusvaldkond. Kuigi keskkonnaprobleemid on juba 13. sajandist tähelepanu köitnud (kui Suurbritannia kodanikud söe põletamisel tekkiva suitsu ja lõhna vastu protesteerisid), on teadlik ja süstemaatiline keskkonnaprobleemidega tegelemine 20. sajandi keskpaiga nähtus (Heidenheimer, Hecló, Adams, 308).

Keskkonnaküsimusi võib määratleda kaheti. Üksikisikute, majapidamiste ja ettevõtjate käitumist mõjutavate otsuste eesmärgiks on saaste kontroll ja piiramine kitsamalt või elukeskkonna säilitamine laiemas mõttes.

## 7.1. EESMÄRGID KESKKONNAPOLIITIKAS

Keskkonnapoliitika eesmärgiks<sup>24</sup> on tagada inimesele harjumuspärane, esteetiliselt vastuvõetav ja tervislik elukeskkond. Globaalsetest eesmärkidest on peamised inimtekkeliste kliimamuutuste vältimine ja bioloogilise mitmekesisuse säilitamine. Võimalikud kliimamuutused võivad põhjustada elu- ja töötingimuste muutumise suurtel aladel ja ulatusliku rahvastikurände. Bioloogilise mitmekesisuse vähenemine vähendab elu avaldumisvorme ja on ohuks ka inimkonna elule. Euroopas on eesmärgiks piire ületava atmosfääri saaste vähendamine. Läänemere regioonis on esmaseks eesmärgiks Läänemere elukeskkonna kaitse.

Eesti keskkonnastrateegia loetleb järgnevaid keskkonnavalaseid eesmärke:

- 1) keskkonnateadlikkuse edendamine;
- 2) keskkonnahoidliku tehnoloogia rakendamine;
- 3) energeetika negatiivse keskkonnamõju vähendamine;
- 4) õhukvaliteedi parandamine;
- 5) jäätmetekke vähendamine ja jäätmekäitluse korrastamine;
- 6) jääkreostuse likvideerimine;
- 7) põhjaveevarude parem kasutamine ja kaitse;
- 8) pinnaveekogude ja rannikumere kaitse;
- 9) maastike ja elustiku mitmekesisuse säilitamine;
- 10) tehiskeskkonna muutmine inimsõbralikumaks.

<sup>24</sup> Vt ka Eesti keskkonnastrateegia (RT 1997, 26, 390), <http://www.envir.ee/neap/>



## 7.2. LOODUSVARAD

Inimene mõjutab keskkonda loodusvarade kasutamise teel, ammutades neid keskkonnast. Loodusvarade kasutamine on majandustegevuse alus. Klassikaliselt jaotatakse loodusvarad ammenduvateks ja mitteammenduvateks. Lisada võib veel piiratud ulatusega või mahuliselt hõlvatavad loodusvarad, näiteks eetiruum, territoorium jne. Eesti loodusvaradest on ammenduvateks maavarad. Olulisemate maavarade aktiivne tarbevaru 1996. a alguse seisuga (ning kaevandamine 1995. a) oli järgmine: põlevkivi 2305 mln t (kaevandati 13,3), turvas 602 mln t (kaevandati 1,0), lubjakivi ja dolomiit 150 mln m<sup>3</sup> (kaevandati 1,1), liiv ja kruus 170 mln m<sup>3</sup> (kaevandati 0,6), ravimuda 3,1 mln t (kaevandati 1100 t). Mitteammenduvate loodusvarade näiteks on mets, ulukid, kalavarud, muld, õhk ja vesi. Mõistlikkuse piire ületav kasutamine võib ammendada ka mitteammenduva loodusvara. Mitteammenduvad on ka energeetiliselt kasutatavad gravitatsiooni- ja päikeseenergia mõjul tekkivad tuul ja voolav vesi. ÜRO korraldatud Rio de Janeiro 1992. a riigijuhtide kokkutulekul tunnistati säästva arengu olulisust<sup>25</sup>. Eestis 1995. aastal vastu võetud säästva arengu seadus kohustab Vabariigi Valitsust kehtestama maavaradele aastase kasutusmäära ja kriitilise varu. Kriitiline varu tähendab maavara säilitatava varu suurust, mille ärakasutamine halvendab oluliselt keskkonda. Näiteks säilitatav turbavaru, et säilitada teatud pindala soid. Käesolevaks ajaks on kehtestatud aastane kasutusmäär turbale.

## 7.3. KESKKONNAKORRALDUSE MAJANDUSLIKUD VAHENDID

Jäätmed on tootmisega kaasnev kulu, millest ei saa vabaneda ja mida tuleb käsitleda inimtegevuse kuluna. Avaliku valiku koolkonna kohaselt on reostumine probleem, kui tootjale ei kaasne kulusid selle tekitamisega. Teisisõnu, kui tootja ignoreerib tootmise kulu ja jätab need teiste või terve ühiskonna kanda. Negatiivsed välismõjud ehk ebasoovitavad kulud teistele võivad kaasneda üksikisiku, ettevõtte või valitsuse tegevusega<sup>26</sup>. Tootmisettevõtte, mis paiskab reoveed jõkke, jätab oma kulud allavoolu elanikkonna kanda, kellele kaasnevad kulutused seoses vee puhastamisega. Tootmisettevõttele võimaldab see oma kulude hoidmist madalamal tasemel ning selle võrra odavamalt ka müüa tooteid klientidele. Riikidevahelisel tasandil on keskkonnanorme eiraval riigil odavam likvideerida ühiskonna jäätmeid ning selle võrra hoida madalamal maksukoormust või kasutada ressursse mõnes teises valdkonnas. Teisest küljest vaadatuna muudavad valituse poolt rakendatavad ranged keskkonnaabinõud riigi ettevõtted vähem konkurentsivõimeliseks globaalsetel turgudel. Keskkond ongi globaalne küsimus, kuna saastavad riigid võivad käituda priisõitjatena nende riikide najal, kes rakendavaid meetmeid saastamise ohjeldamiseks.

Majanduslikus mõttes on keskkonnariski alandamine ja sellega seonduvad kulutused kaalutav sellest tuleneva tulu suhtes. Peamine jaotuslik küsimus on, kes saab tulu ja kes katab kulud? Näiteks ohtlike jäätmete hoidla rajamine võib rahuldada kogu riigi vajadused ning kasu olla seega laiaulatuslik, kuid risk keskkonnareostuseks ohustab rajatise piirkonna elanikke ning sunnib neid mobiliseeruma surve avaldamiseks jäätmeheidla ehitamata jätmiseks. Keskkonnareostust ning keskkonnariski ei saa alandada nullini või selle lähedale,

---

<sup>25</sup> Säästva arengu kohta loe *Eesti 21 koduleheküljelt*: <http://www.agenda21.ee>, materjale saab alla laadida samast <http://www.agenda21.ee/pages/download.htm>

<sup>26</sup> Välismõjurite kohta vt "Avaliku sektori ökonomika" peatükk II, alalõik 2.2

kuna kulud oleksid seotud tohutu ühiskonna ressursside raiskamisega, alandades üldist elustandardit. Kahaneva kasulikkuse seaduse järgi keskkonna-alases praktikas on viimase ühe protsendi reostuse või saaste likvideerimine kulukam kui esimese 99 protsendi likvideerimine.

Keskkonnakorralduse majanduslike vahendite rakendamise eesmärk on mõjutada nii tootjaid kui ka tarbijaid kasutama loodusvarasid heaperemehelikult, võimalikult vältima reostust ja jäätmeid, tagama turul keskkonnasõbralikele toodetele paremad tingimused, kui nende reostus- ja jäätmemahukatel võistlejatel.

Majandushoobade kasutamise põhiprintsiibid on järgmised:

- 1) kõik toote olelustsükli (tootmine, jaotamine, kasutamine, lõplik kõrvaldamine) vältel keskkonnakaitseks tehtud kulutused, keskkonnale tekitatud kahju ja kasutatud loodusvarade väärtus kajastuvad toote hinnas (saastaja/tarbija maksab);
- 2) loodusvarade kasutamise ja looduskasutajate jaoks kehtivad keskkonnast kui tervikust ja vabaturu nõuetest lähtudes ühtsed nõuded.
- 3) majanduslikuks mõjutamiseks kasutatakse ja kavatakse rakendada toetust riigieelarvest ja saastekahju hüvitist, loodusvarade kasutusõiguse hinda, keskkonnakaitse eesmärgil diferentseeritud riigimakse, kohalikke makse, pandisüsteemi, keskkonnakindlustust (riskikindlustust).

Pandisüsteem on oluline taaskasutatavate ringluspakendite, autorehvide, autokerede, akude, patareide, mootorõlide jne tagastamiseks. Maksusüsteemi puhul tahetakse rakendada aktsiise, mis on diferentseeritud sõltuvalt toote keskkonnavaenulikkusest ja kvaliteedist; keskkonnaohtlike toodete (ühekorrapakendid, väetised) aktsiise, tulu-, tolli- ja käibemaksusoodustusi. Taotletakse selliste maksude kehtestamist, mis mõjuvad positiivselt keskkonnale, asendavad tulumaksu ning on riigi- ja kohaliku eelarve tuluallikaks nagu energiamaks, teede kasutusmaks, automaks, parkimismaks, jäätmemaks jms. Oluline on tehnoloogiate arendamisel arvestada jäätmete ja reostuse vähenemist ning energiasäästu. Lähtudes ainult printsiibist “saastaja/tarbija maksab” peavad saastamist vähendama eelkõige saastajad ise. Paraku tekib suur osa keskkonnaprobleemidest avalikus sektoris. Seetõttu on riigi ja kohaliku omavalitsuse ülesanne nende lahendamist igati toetada. Näiteks linna veevärgi ja kanalisatsioonisüsteemi väljaehitamine on kogukondlik ülesanne ja aitab kaasa keskkonnaseisundi parandamisele. Andes veevarustuse ja kanalisatsiooni korralduse vabaks ei suuda keegi tagada kõigi elanike osavõttu sellest ning tervise ja keskkonnakaitseline efekt jääb saavutamata (avalik kaup)<sup>27</sup>.

Samas on paljud teised halduspoliitika osad keskkonnakaitse suunitlusega. Näiteks innovatsioonipoliitika, mis juurutab paremaid, vähem toorainet ja energiat kasutavaid tehnoloogiaid, omab keskkonnakaitse tulemust.

### ***7.3.1. Eestis toimivad administratiivsed vahendid ja majandushoovad***

Administratiivsetest vahenditest kasutatakse **keskkonnakasutuse lubasid**. Praegusel ajal töötatakse välja uut keskkonnakasutuse lubade süsteemi, mis tagaks keskkonnakaitse

---

<sup>27</sup> Avalike kaupade kohta vt “Avaliku sektori ökonomika”, peatükk II.

tootmisprotsessis alates toorme ja kütuse valikust kuni jäätmehoolduseni siis, kui toode on oma elutsükli lõpetanud.

Eesti ei ole lubanud keskkonnakasutuse lubade võõrandamist. Mõeldav on, et toimiks saastelubade vaba turg või müük enampakkumisel (kui on kehtestatud lubatud saastennorm mõnele territooriumile). Taoline keskkonnakasutuse lubade turg ei soodusta parima võimaliku tehnoloogia (majanduslikult mõistliku) juurutamist. Majandushoobadest on kõige otsesemad saastekahju hüvitis (sisult keskkonnakasutamise tasu) ja loodusvara kasutusõiguse tasu. Nende eesmärk on stimuleerida ettevõtjate poolset loodusvarade väiksemat tarbimist ja vähendada reostust. Lisaks saab avalik sektor vahendeid loodusvarade taastamiseks ja keskkonnakaitse infrastruktuuri rajamiseks. 1997. a laekus Keskkonnafondi 58,8 milj krooni saastekahju hüvitist ja 37,7 milj krooni loodusvara kasutusõiguse tasu. Viimast laekus ligi 45 milj krooni ka kohalikesse eelarvetesse.

**Saastekahju hüvitise** idee on lülitada tootmisega seotud keskkonnamõjutused tootmiskuludesse ja toote hinda ning vähendada rõhuasetust ka riigipoolsele käskimisele-keelamisele. Saastaja valib, kas maksta saastekahju hüvitist või kulutada keskkonnameetmetele. Eestis kehtestab saastekahju hüvitise määrad Vabariigi Valitsus. Seni on need olnud tunduvalt alla sama saaste puhastuskulude. Majandusliku konkurentsivõime säilitamise tõttu ja sotsiaalmajanduslikel põhjustel on saastekahju hüvitis olnud 0,5-2% toote hinnast. Madal saastekahju hüvitis mõjutab olemasolevat puhastusseadet paremini kasutama, vähem uusi ehitama. Tuntav on olnud mõju suurtele saastajatele (Kunda tsemenditehas, Kiviter).

Suured saastajad on kasutanud ka seadusejärgset soodustust. Keskkonnaministril on õigus kolmeks aastaks vabastada ettevõtte saastekahju hüvitise maksimisest, kui vähendatakse oluliselt saastekogusid. Näiteks Kunda tsemenditehas oleks 1994. a maksnud saastekahju hüvitist 18. milj krooni. Ettevõtte sõlmis keskkonnaministriga lepingu, investeeris 4 aastaga keskkonnakaitse 27,5 milj krooni ja saastekogused vähenesid üle 150 korra. Tulumaksuseadus ei luba saastekahju hüvitist maha arvata maksustatavast tulust, kuna seda käsitletakse looduskeskkonnale tekitatud kahju kompensatsioonina.

Samuti on käesoleval ajal väiksed Vabariigi Valitsuse kehtestatud **loodusvara kasutamiseõiguse tasud**. Põlevkivi hinnast moodustavad need 4%, teistel mineraalressursside puhul 2,5%. Pakendijäätmete koguste vähendamiseks, tootjate poolse pakendi taaskasutamise stimuleerimiseks ja pakendikäsitluseks raha saamiseks kehtestati pakendiaktsiis. 1997. a laekus seda 7,2 milj krooni. Pakendi tagastus- ja korduvkasutuse süsteem, riigipoolne arvestus ja järelevalve ei ole veel välja arendatud.

Mitu Euroopa Liidu liikmesriiki on kehtestanud CO<sub>2</sub> maksu. Maksuvabaks on jäetud fossiilsete kütuste mitteenergeetiline kasutamine ja puidu ning biokütuste kasutamine. Euroopa Liit kaalub CO<sub>2</sub> maksu kehtestamist kogu liidu ulatuses alates 2005. aastast. Ettepaneku järgi võiks suuruseks olla 10 USD õlibarrali ekvivalendile. Senise kütusetarbimise taseme ja struktuuri juures oleks Eestis selle maksu kogumahuks ca 5 miljardit krooni aastas. Keskkonnaministerium on teinud ettepaneku kehtestada Eestis CO<sub>2</sub> maks aastal 2000 ja 10% Euroopa Liidu ettepanud maksumäärast. Nimetatud maks stimuleeriks alternatiivsete energiakandjate (puit, biokütus, tuul jm ) üdkasutuselevõttu. Muid majandushoobasid kasutatakse Eestis väga vähe. Tulumaksu arvestamisel ei ole tehtud keskkonnakaitse infrastruktuurile amortisatsiooninormi arvestamisel soodustusi.

Käibemaksu nullmäära rakendatakse vee- ja tuuleenergiale. Keskkonnakaitsega seotud tehnoloogiad, seadmed ja keskkonnasõbralik toodang ning keskkonnateenused (ringlev klaastaara, heitveepuhastuse teenus, jäätmete ladustamine jms) ei oma käibemaksusoodustust. Mootorsõidukite aktsiis maksustab meil ka katalüsaatoriga sõidukid ning uus, keskkonnasõbralikult toodetud auto on võrdsustatud 10 aasta vanuse autoga. Mootorikütuse aktsiis ei diferentseeri kütuseid keskkonnaohtlikkuse seisukohast. Jõulisema keskkonnapoliitika elluviimiseks on oluline "rohelisem" maksusüsteem, mis maksustaks keskkonnaaenulikku tegevust, vähendades töö, säästude, tarbimise jmt maksustamist.

#### **7.4. RIIGI VAHENDID KESKKONNAKORRALDUSEKS**

Riigipoolseteks keskkonnaprobleeme ärahoidvateks meetmeteks on territooriumide planeerimine, keskkonnamõjutuste hindamine ja keskkonna audit. Eestis toimub üleriigiline planeering "Eesti 2010", käesoleval aastal peavad valmima maakonnaplaneeringud ja aastaks 2050 valdade üldplaneeringud. Keskkonnamõjutuste hindamine (keskkonnaekspertiis) on kavandatava tegevuse keskkonnanõuetele ja säästva arengu põhimõtetele vastavuse kohustuslik hindamine keskkonda mõjutavate otsuste ettevalmistamiseks. Keskkonnamõjutuste hindamine on kohustuslik looduskasutus-, saaste- ja ehituslubade väljaandmisel. Keskkonnaaudit on tegutseva ettevõtte tegevuse ja selle juhtimise keskkonnakaitse nõuetele, primäre keskkonnapraktikale ja säästva arengu põhiseisukohtadele vastavuse hindamine. regulatsioonivahendiks on keskkonnanormatiivid ja -standardid ning keskkonnakasutusload. Majandusvahendite, ärahoidvate ja regulatsioonivahendite rakendamine eeldab keskkonnaalaste õigusaktide olemasolu, vastavaid riigi institutsioone ja järelevalvet.

#### **Kasutatud ja soovitatav kirjandus:**

1. Dye, T. R. *Understanding public policy*. 1995. Englewood Cliffs: Prentice Hall
2. Eesti Vabariigi Keskkonnaministeerium, <http://www.envir.ee/home.html>
3. Eesti Vabariigi metsapoliitika, <http://www.envir.ee/metsaamet/>
4. Euroopa Majanduskomisjon. *Eesti keskkonna ülevaade*. Eesti Keskkonnaministeerium: 1995.
5. Heidenheimer, A. J., Heclo, H., Adams, C. T. 1995. *Võrdlev halduspoliitika: Sotsiaalse valiku poliitika Ameerikas, Euroopas ja Jaapanis*. Tallinn: Külim.
6. National Environmental Policy Plan for Latvia, <http://www.vdc.lv/NEPP>

## 8. OLULISEMAD KESKKONNAPROBLEEMID

*Selleks, et määratleda keskkonnapoliitika ulatus ja valdkond Eestis, on järgnevalt toodud väljavõte Riigikogu poolt 12. märtsil 1997. a heaks kiidetud Eesti keskkonnastrateegias (RT 1997, 26, 390) nimetatud olulisematest probleemidest. Lisaks leiab keskkonnastrateegiast keskkonnavalased eesmärgid ning loodusvarade säästliku kasutamise ja keskkonnakaitse korraldamise vahendid, millele on viidatud eelnevas tekstis.*

Keskkonnaprobleemideks loetakse ebasoovitavad muutused keskkonnas, mis tekivad inimtegevuse tagajärjel ning millel on negatiivne mõju inimeste tervisele, ökosüsteemidele või keskkonna võimele inimeste jaoks vajalike funktsioonide täitmisel.

### 8.1. Välisõhu saastamine

Globaalse tähtsusega keskkonnaprobleemiks on nn kasvuhuone gaaside (CO<sub>2</sub> ja NO<sub>x</sub>) kasvav emissioon atmosfääri, mis mõjutab Maa kliimat. Eestis on CO<sub>2</sub> emissioon ühe elaniku kohta kaks korda suurem Lääne-Euroopa keskmisest.

Euroopa probleemiks on SO<sub>2</sub> ja NO<sub>x</sub> emissiooni põhjustatud happvihmad, mis kahjustavad ökosüsteeme ja ehitisi. Eestis on SO<sub>2</sub> emissioon ühe elaniku kohta 2,5 korda suurem Lääne-Euroopa keskmisest. Lokaalseks probleemiks on eelkõige transpordisaaste (CO, NO<sub>x</sub>, raskmetallid ja lenduvad ühendid) linnades, mis kahjustab inimeste tervist.

Tööstusliku tootmise tagajärjel on vähenenud elektrienergia tootmine võrreldes 1980.-ndate aastatega. Eestis on vähenenud ka atmosfääri saastamine, kuid gaaside emissioonilt ühe elaniku kohta oleme maailma esimeste seas.

### 8.2. Elupaikade ja maastike mitmekesisuse vähenemine

Majandustegevuse tagajärjel on välja surnud paljud taime-, looma- ja seeneliike ning hävinud maastikutüüpe. Salaküttimine, elupaikade hävimine, kliimamuutused ja keskkonnareostus on viinud käesolevaks ajaks paljud liigid kadumise piirile. Asustuse tihenemine on vähendanud maastiku mustriilisust. Enim taime- ja loomaliike elab nn servaaladel. Samuti on servaaladel, kus valikuvõimalus mitmekesisete elupaikade vahel on suurem, samaliigilisi loomi arvukamalt. Asustuse tihenemine on Eestis ohtu seadnud teeäärsed looduslikud kooslused.

Viiskümmend aastat suletud olnud rannaalade avanemisega on kaasnenum seal kohatine asustustiheduse ja majandustegevuse kasv, mis kahjustab sealseid õrnu looduslikke kooslusi. Sööti on jäänud eelkõige poldrid ja hooletusse jäänud kuivendussüsteemidega põllumaad, kuhu tekivad liigivaesed, kuid suure pindalaga liigniisked jäätmaad.

### **8.3. Vee ebaratsionaalne kasutamine**

Eestis ületavad sademed aurumise, mistõttu veevarud on suured. Kuna need on riigi territooriumil jaotunud ebahõltselt, esineb Põhja- ja Kirde-Eesti tööstuspiirkondades veedefitsiiti. Veekasutus on 1990.-ndate alguses vähenenud umbes veerandi võrra, kuid veetarve on koos elektrihaamadele jahutusvee arvestamisega ühe inimese kohta kaks korda suurem kui Lääne-Euroopas.

Tallinn ja Narva kasutavad joogi- ja tarbeveena pinnavett. Vananenud torustike tõttu on veekaod suured, samuti põhjustavad vanad torud sageli puhastatud vee reostumist, eriti linnaosades, kus on vähenenud tööstuslik tootmine ja vee tarbimine. Endist tarbimist arvestava läbimõõduga torudes seisab vesi liiga kaua. Samas kasutatakse autopesulates, tänavapesuks jm taolisteks vajadusteks joogivee nõuetele vastavat puhastatud vett, Tallinnas sageli kvaliteetset põhjavett. Puuduvad veevõrgud tehnoloogilise vee tarvis.

Kaks kolmandikku joogiveest saadakse põhjaveest. Põhjaveevarud on üldiselt piisavad ja hea kvaliteediga ning enamasti on nad looduslikult kaitstud, va piirkonnad, kus pinnakate on õhuke või puudub (Pandivere kõrgustik, Karstialad). Suurem põhjavee tarbimine on Tallinnas ja Kohtla-Järvel rikkunud põhjaveekihtide vahelise hüdrodünaamilise tasakaalu. See võib kaasa tuua põhjavee kvaliteedi halvenemise. Pärnus ja Kuressaares on põhjavette tunginud merevesi. Piirkonniti (nt Lõuna- ja Lääne-Eestis ning saartel) ei vasta põhjavee kvaliteet joogivee normidele. Loodusliku eripära tõttu on põhjavee rauasisaldus sageli suurem kui joogivee standard lubab, mõnes kohas on lubatud piirväärtusest kõrgem mangaani- ja fluorisaldus (paiguti esineb vees väävelvesinikku). Probleeme põhjustab ka põhjavee väljapumpamine põlevkivikaevandustest. Ulatuslikul alal tekib depressioonilehter ja kuivavad kaevud.

### **8.4. Pinnavee reostumine ja eutrofeerumine**

Eelmise kümnendiga võrreldes on pinnaveekogude seisund tööstus- ja põllumajandustootmise vähenemise tagajärjel paranenud. Valminud või rekonstrueeritud on mitmed heitveepuhastid. Olme- ja tööstuse punkt-reostusallikate orgaaniline reostuskoormus (hapnikutarbe alusel mõõdetud) oli 1998. aastaks võrreldes 1995. aastaga vähenenud 8,4 korda. Põllumajanduse (mis eelmisel kümnendil oli peamine pinnavee reostaja lämmastikühenditega) tekitatud hajureostus ei ole praegu märkimisväärne, kuna enamik suurfarme on tühjad, väetiste ja taimekaitsevahendite kasutamine on oluliselt vähenenud. Põllumajandusreformi käigus on paljud endiste ühismajandite väikepuhastid seiskunud ja halvenenud on mitmete sisemaa väikejõgede ja järvede seisund. Mitmes linnas (näiteks Tartus) ei puhastata heitvett üldse või tehakse seda ebapiisavalt (Viljandi, Kohtla-Järve, Jõhvi, Jõgeva) või on puhastusseadmed amortiseerunud (Narva). Vananenud on ka pikad heitveejuhtmed Kirde-Eestis Kiviõli ja Kohtla-Järve vahel. Põlevkivi töötlusjäätmete ladustuspaikadest jätkub saastainete (põlevkivifenoolid, toksiliste põlevkivisaaduste, raskmetallide) uhtumine sadevetega pinnavette. Veekogude setetes ladestunud jääkreostuse ja jätkuva heitvee pinnavette juhtimise tagajärjel jätkub kohati veekogude eutrofeerumine (toitelisuse kasv). Fosfori- ja lämmastikühendite tagajärjel vohab veetaimestik ja veekogud kasvavad kinni. Kaasneb veekvaliteedi ja vee-elustiku elutingimuste halvenemine ning liigivaesemaks muutumine.

### **8.5. Põhjaveereostus**

Ülemised põhjaveekihiid on kohati saastunud nitraatide või naftasaadustega. Vee suur nitraadisaldus on tingitud põllumajandustegevusest ja on probleemiks eelkõige Kesk- ja Lääne-Eesti põllumajanduspiirkondades. Kirde-Eestis esineb põhjavee saastatust põlevkivitöötlemisest pärinevate fenoolidega. Naftasaadusi on põhjavees endiste NSV Liidu sõjaväeosade (enamasti lennuväljade) territooriumidel ja nende lähikonnas. Tapa lennuvälja juures on 16 km<sup>2</sup> reostunud põhjaveega ala, kus kuni 8 m sügavustes kaevudes on õlikihi paksus kohati kuni 1 m. Bakteriaalne saastatus on tekkinud sõnnikuhoidlatest ja heitveepuhastite puudumise või halva töö tõttu loodusesse kantud reoainetest aga ka torustike halvast seisukorrast. Kasutatava põhjaveekihi reostumise tõttu tuleb paarikümnesse asulasse joogivett mujalt tsisternidega tuua. Potentsiaalseks ohuks põhjavee kvaliteedile on majandusreformide tagajärjel omaniku ja kontrollita jäänud puurkaevud, mida ei ole tamponeeritud. Nende kaudu võib reoaine jõuda ka muidu kaitstud põhjaveekihti.

### **8.6. Merevesi**

Suurem osa Eesti rahvastikust ja tööstusest paikneb rannikul või selle läheduses. Merre kanduvad suured kogused tööstus- ja olmevett, reoaineid toovad ka jõed. Tootmise languse ja puhastusseadmete ning kanalisatsioonirajatiste ehitamise tulemusena (Tallinn, Rakvere) on mere reostuskoormus võrreldes 1990.-ndate algusega orgaaniliste ainete osas vähenenud kolmveerandi, üldfosfori osas poole ja üldlämmastiku osas enam kui kolmandiku võrra. Tervikuna on Soome ja Liivi lahe seisund siiski tunduvalt halvem kui on olukord Läänemere teistes osades, eriti lämmastikühendite sisalduse poolest. Biogeensete (fosfor- ja lämmastiku) ühendite sissevool Soome lahte on viis korda suurem kui teistesse Läänemere osadesse, peamiselt Peterburi arvel. Eesti poolne suurim lämmastikureostuse allikas on Sillamäe jäätmeoidla filtratsioonivesi. Kohtla-Järve, Narva ja Tallinna piirkondades on rannikumeri paiguti saastunud naftasaaduste, fenoolide ja toksiliste ainetega. Käesoleva kümnendi algul esinenud mikrobioloogilist reostust, mille tõttu aeg-ajalt suleti supelranda on uute puhastusseadmete tõttu viimastel aastatel esinenud vähem. Laevadel tekkivate jäätmete ja pilsivee vastuvõturajatiste seisund on enamasti halb ja piiratud on ka sadamate vastuvõtuvõime. Naftasaaduste transiitveo kasv on tinginud õlireostusriski suurenemise. Merevee reostus toob kaasa järgmised probleemid: rannikumere eutrofeerumine (reoveepuhastus üldjuhul ei eemalda biogeene, neid lisandub veel hajureostusest) ning inimestele ja mereelustikele ohtlike ainete kuhjumine setetes ja vee-elustikus.

### **8.7. Pinnasereostus ja jäätmed**

Pinnase saastumist on põhjustanud ja põhjustavad:

- 1) põlevkivi aherainetemägedest leostuvad saastained;
- 2) soojuselektriijaamade tuhabasseinidest ja põlevkivikeemia ettevõtete jäätmeoidlatest väljauhutud saasteained;
- 3) naftasaadused ja raketikütuse jäägid endistes Nõukogude Liidu sõjaväebaasides;
- 4) endistel militaaraladel paiknenud ja paiknevad kemikaalid ja muud ohtlikud jäätmed;
- 5) keskkonnanõudeid eirates rajatud kütuseoidlad (naftasaadused, põlevkiviõlid) ja prügilad (ohtlikud jäätmed), endisaegsed primitiivsed asfaltbetoonitehased;

- 6) ettevõtete jäätmete ladustuspaigad;
- 7) endiste taimekaitsevahendi- ja mürgiladude peremeheta jäämisel ja lagunemisel mahajäänud mürkkemikaalid;
- 8) jäätmete, sh olme- ja ohtlike jäätmete paigutamine selleks mittemääratud kohtadesse;
- 9) raudteesõlmjaamade õlireostused.

Saastatud pinnas kujutab endast otsest ohtu põhja- ja pinnaveele. Tartu lennuväljal ohustab õli ja mürgiste kütteenainete poolr tekitatud reostus linna joogiveehaaret. Keila-Joa endise raketibaasi juures ohustab pinnasesse lastud raketikütus (samiin), mis sisaldab kantserogeene, puhkepiirkonna joogivett.

Saastatud pinnasega alade kasutamisel põllumajanduses või aianduses võivad kahjulikud ained sattuda toiduainetes. Jäätmete alal on probleemiks nõuetekohaste jäätmeheidlate vähesus, omavolilised prügiladustuspaigad ja ohtlike jäätmete käitlussüsteemi puudumine.

### **8.8. Tehiskeskond**

Eestis elab üle miljoni inimese tiheasustusaladel. Linnade ümbruses jääb mõnel juhul vajaka haljasvööndist (Kohtla-Järvel). Elu- ja tööruumis viibib inimene valdava osa (ligikaudu 80 %) ajast. Eesti keskmine pere (71%) elab paljukorterilises majas. Kolmandiku ajast viibib tööl käiv inimene tööl, kus sageli on probleemiks kivi-, metalli- jms tolm, keevitussuits, kemikaalide aur, müra, vibratsioon jmt. Tootmistegevuse tagajärjel on välja kujunenud ulatuslikud tehisalad: 24 tuhat ha põlevkivi kaevandamisega looduslikust seisundist välja viidud territooriume; 17 tuhat ha turbavälju ning 3 tuhat ha suurte jäätmeheidlate alust ja mõjupiirkonnas olevat maad. Nende aladeveerepiim on rikutud, muld degradeeritud ja pinnas sageli saastatud. Piisavalt ei ole kontrollitud ehitus- ja viimistlusmaterjalide mõju tervisele. Asulates on ebaratsionaalselt pikki välisvõrke, mida ei suudeta töökorras hoida.

Tehiskeskonna peamised probleemid on:

- 1) müra asulates, elamutes ja töökohtades;
- 2) radooni (radioaktiivne gaas) paiguti kõrge kontsentratsioon hoonetes;
- 3) ehitusmaterjalid ja nende kasutamine ei vasta alati tervisekaitse nõuetele;
- 4) hoonete ja rajatiste vähene energiasäästlikus;
- 5) tervist kahjustavad töötingimused.