

Eluasemepoliitika
Euroopas
ja
Eestis

Eluasemepoliitika

Euroopas

ja

Eestis

Autor: Anneli Kährik
Kaasautorid: Jüri Kõre ja Margus Hendrikson

Poliitikauuringute Keskus PRAXIS

Raamatu väljaandmist on toetanud Open Society Institute.

Poliitikauuringute Keskus PRAXIS on sõltumatu, mittetulunduslik mõttekeskus (*think tank*), mille eesmärgiks on toetada analüüsile, uuringutele ning osalusdemokraatia põhimõtetele rajatud poliitika kujundamise protsessi.

PRAXIS 2002
Poliitikauuringute Keskus PRAXIS
Estonia pst. 3/5, 10143 Tallinn
Tel 6409072
Email: praxis@praxis.ee

ISBN 9985-78-729-3

Vaatamata viimastel kuudel meedias avalduvatele skandaalidele, ei kuulu PRAXIS hinnangul eluasemepoliitika Eestis prioriteetsete poliitikate valdkonda ning selle käsitlemine tervikkontseptsioonina on jäänud teenimatult tahaplaanile.

Nii nagu paljudes teisteski valdkondades, on Eesti võrreldes Euroopa Liidu ja mõnede teiste üleminekuriikidega valinud elamusektori arendamiseks liberaalse arengutee, mille peamiseks märksõnaks on avaliku sektori minimaalne sekkumine valdkonna reguleerimisse. Sotsiaalmajanduslike mõjude hindamine protsessi jälgimisel on olnud küllaltki ebaühtlane ning selletõttu on küllaltki ootuspärane, et kümne viimase aastaga toimunud muudatused on kaasa toonud mitmed soovimatud tagajärjed -paljude leibkondade valikud elamuturul on väga piiratud või puuduvad, türiturg pole välja arenenud ja uusehituste maht on madal.

Käesoleva analüüs püüab erinevate maade kogemuste põhjal välja tuua avaliku sektori võimalused ja vahendid eluasemepoliitika reguleerimisel ning erinevate valikute sotsiaalmajanduslikud mõjud. Väljaandes ei pakuta konkreetseid retsepte mõne spetsiifilise probleemi lahendamiseks, seevastu aga käsitletakse eluasemepoliitikat kui tervikut - tuuakse välja erinevad valikud ning kirjeldatakse taustsüsteeme ja trende, mis valitsevad hetkel maailmas ning millega peame Eestis arvestama nii populatsiooni-dünaamika, majandusearengu kui Euroopa Liiduga liitumise valguses. Kui esmapilgul võib tunduda, et sihtgrupiks antud tööle on otsusetegijad ja spetsialistid nii avalikust- kui erasektorist, siis usun, et materjal pakub huvitavat ning tänuväärset lugemisainet ka kõikidele nendele, kes mõtlevad kaasa ühiskonnaelu puudutavatele protsessidele ja tahavad meie parema elu jaoks ka midagi konkreetset teha või sõna sekka öelda.

Mõnusat lugemist ja kaasamõtlemist!

Ruta Kruuda
Direktor

Eesti on valinud elamusektori arendamiseks liberaalse arengutee ning vastandub seeläbi Euroopa Liidu riikides valitsevatele seisukohtadele ja on radikaalsem ka võrreldes teiste Euroopa üleminekuriikidega. Tuleb aga tõdeda, et koos oodatud tulemustega (riiklike kulutuste vähenemine, erasektori investeeeringute tõus, eraomanike arvu kasv jne) on radikaalsed reformid tänaseks kaasa toonud ka mitmed soovimatud tagajärjed ning elamuturg ei funktsioneeris ootuspäraselt. Paljudel leibkondadel valikud elamuturul puuduvad või on väga piiratud, üüriturgi ei ole välja arenenud, uusehituse maht on madal, areng on olnud ruumiliselt ebaühtlane, süvenenud on kodutuse probleemid.

Erinevate riikide kogemuste põhjal on selge, et täiesti liberaalsel eluasemepoliitikal on mitmeid ühiskonnale mittesoovitavaid tagajärgi - sotsiaalsete probleemide kuhjumine, probleemid elamufondi majandamisel, teatud linnaosade allakäik jne. Sellest tulenevalt on arenenud riigid tunnistanud avaliku sektori sekkumise mõödapääsmatust elamuturu efektiivsuse tagamisel. Avaliku sektori roll ja tähtsus on liberaalse (USA, Kanada, Austraalia), konservatiivse (mandri-Euroopa maad) ja sotsiaaldemokraatliku suunaga (Skandinaaviamaad) sotsiaalpoliitikat harrastavates riikides erinev.

Avalik sektor saab elamuturgu reguleerida kahel viisil - pakkumist ja nõudlust suurendavate meetmete rakendamise kaudu. Pakkumise suurendamiseks kasutatakse stabiilse majanduskeskkonna loomise ja säilitamise võtteid, tootjate otsesest subsideerimisest või kaudset toetamist, et pakkuda suuremas mahus või soodsamatel tingimustel eluasemeid (nt sotsiaalelamispindade, omatarbeeluasemete ehitamisel jne) ja avaliku sektori poolset eluasemete pakkumist. Nõudlust suurendavad meetmed on suunatud eluasemete kasutajatele, eesmärgiga luua eluasemetarbijatele soodsamad finantstingimused (eluaseme ostmiseks, renoveerimiseks, eluasemekulude kompenseerimiseks). Kuigi viimasel ajal on eelistatud nõudluse reguleerimist, sest pakkumisele suunatud subsiidiumid on kallimad ning laiaulatusliku sotsiaalsektori haldamine võib muutuda ebaefektiivseks, annab senise praktika põhjal parimaid tulemusi siiski pakkumise ja nõudluse samaaegne mõjutamine. Ainult nõudlust suurendavad meetmed tõstavad kinnisvara- ja üürihindu, mistõttu ei pruugi paraneda toetusesaajate tegelik olukord.

Eestis tuleks nõudlust suurendavate subsiidiumite kõrval (sotsiaaltoetused, soodustused eluasemelaenu saamisel) välja arendada pakkumist suurendavad toetused. Eelkõige tuleks tähelepanu pöörata järgmistele valdkondadele: elamufondi (eelkõige kättesaadava hinnatasemega üüri fondi) juurdeloomine ja olemasoleva renoveerimise soodustamine, elamufondi haldamise muutmise majanduslikult efektiivsemaks ning efektiivse sotsiaaltoetuste süsteemi väljatöötamine. Elamupoliitika sihtgrupiks peaks saama laiem elanikkond, mitte ainult üksikud sotsiaalsed grupid nagu väga madala sissetulekuga leibkonnad, puuetega inimesed, tagastatud majade üürnikud ja omanikud.

Sissejuhatus	7
1. Eluasemepoliitika põhimõisted	9
2. Eluasemepoliitika põhimõtted ja -võtted	11
3. Eluasemepoliitika areng heoluriikides 1980. - 1990. aastatel	15
3.1. Eluasemepoliitika põhitüübid	15
3.2. Kaasaegsed suundumused eluasemepoliitikas	18
3.3. Euroopa Liidu mõju rahvusriikide eluasemepoliitikatele	24
4. Eluasemepoliitika üleminekuriikides	25
4.1. Muutused üleminekuriikide eluasemepoliitikas aastatel 1991-2001	25
4.2. Üürisuhted, finantseerimine, toetused ja soodustused elamusektoris	27
5. Elamusituatsioon ja eluasemepoliitika Eestis: olukord ja arengud	31
5.1. Eluasemepoliitika: taotlused ja tulemused	31
5.2. Eluruumide arv ja struktuur, eluasemeturg	33
5.3. Rahulolu elamistingimustega. Eluasemekulud	38
5.4. Eluasemesektori võimalik areng lähiaastatel ja ettepanekud elamupoliitika kujundamiseks	40
Kokkuvõte	50
Viited	55
Kasutatud kirjandus	56
LISAD	59

Eluasemevajadus kuulub inimese põhiliste (tarbimis)vajaduste hulka. Kindla eluaseme (kodu) kaotamine mõjutab kõige rohkem isiksuse degradatsiooni ja põhjustab sotsiaalset tõrjutust. Kuigi on raske otseselt tõestada, et halb füüsiline tervis on põhjustatud halbade elamistingimustest, esinevad need kaks nähtust sageli koos, olles mõlemad vaesuse sekundaarsed efektid.¹

Arenenud riigid on tunnistanud avaliku sektori sekkumise vajalikkust elamuturu efektiivsuse tagamisel. Avaliku sektori roll ja tähtsus on liberaalse (USA, Kanada, Austraalia), konservatiivse (mandri-Euroopa maad) ja sotsiaaldemokraatliku suunaga (Skandinaaviamaad) sotsiaalpoliitikat harrastavates riikides erinev ja kasutatav meetmeariing lai - üldise finantsinstitutsionaalse keskkonna reguleerimisest ja intressitoetustest kuni rangete üüriregulatsioonide ja riikliku elamuehituseni. Erinevate riikide kogemuste põhjal võib siiski väita, et täiesti liberaalsel eluasemepoliitikal on ühiskonnale mitmeid negatiivseid tagajärgi - sotsiaalsete probleemide kuhjumine, probleemid elamufondi majandamisel, teatud linnaosade allakäik jne.

Eesti elamuturg ei funktsioneeris ootuspäraselt. Eluasemeprobleemid on pingestanud suure hulga inimeste elu.

Eesti on valinud elamusektori arendamiseks liberaalse arengutee ja on radikaalsem ka võrreldes teiste Euroopa üleminekuriikidega. Koos oodatud tulemustega on see tänaseks aga kaasa toonud mitmeid probleeme - eluasemeturg ei funktsioneeris ootuspäraselt ja eluasemeprobleemid on pingestanud suure hulga inimeste elu. Kümme aastat pärast omandireformi algust ei ole

normaliseerunud denatsionaliseeritud majade üüri- ja omanike suhted. Mõnede sotsiaalsete gruppide (noorte, lasterikaste perede, üliõpilaste jne) elamispinna vajaduse rahuldamise võimalused on piiratud. Madal sissetulek toob kaasa suutmatuse sammu pidada monopoolse kommunaalteenuste turu hinnatõusudega ja maksta kasutatava eluaseme eest. Kasvavate probleemide ees on elamu- ja korteriühistud, mis peavad tahes-tahtmata lahendama avaliku sektori tähelepanuta jäänud inimeste sotsiaalprobleeme. Seetõttu on oluliselt raskendatud või võimatu elamute uuendamine ja remont.

Arvestades nende probleemide jätkuvat kuhjumist, oleks tarvilik pöörata elamupoliitikale rohkem tähelepanu ja kaaluda elamupoliitika

meetmearingi laiendamist. Käesoleva analüüsi esimeses osas antakse ülevaade eluasemepoliitika põhimõtetest ja põhisuundadest ning analüüsitakse Euroopa riikide elamumajanduse korraldust. Töö teises osas kirjeldatakse Eesti eluasemepoliitikas üleminekuperioodil toimunud muutusi, hinnatakse hetkeolukorda, analüüsitakse võimalikke arenguid tulevikus ja pakutakse välja rida meetmeid elamumajanduses tekkinud probleemide lahendamiseks.

Eluase on inimesele eluline vajadus ja seetõttu on eluasemega kindlustamine ning eluasemeteenuse pakkumine arenenud riikide halduspoliitika koostisosana. Kuigi juriidiliselt toetub eluasemekorraldus tsiviilõigusele ja -õigustele, käsitletakse õigust eluasemele järjest sagedamini sotsiaalsete õiguste rubriigis² ja seda peetakse osaks normaalse ühiskonna liikme inimõigustest. Eluase on väärtuskaup (*merit good*), mis omab laiemat ühiskondlikku kasu kui sellest saadav indiviidi otsene heaolu, ja seetõttu tuleks abistada neid, kes ei ole suutelised seda turutingimustes enesele kindlustama.

Eluasemeturg (ehk elamuturg) on kogum institutsioone ja protseduure, et viia kokku elamufond ja nõudmine - ostjad ja müüjad, üürnikud ja omanikud, ehitajad ja tarbijad - ressursside vahetamise eesmärgil. Turg on mehhanism või protsess, mis kehtestab hinna³.

Nagu kõigi teistegi kaupade puhul määrab korteri või maja hinna nõudmise ja pakkumise suhe, seejuures on elamuturul aga oma kindlad eripärasused. Eluase on keerukas majanduslik kaup, mida eristab tavalistest kaupadest: (1) vastupidavus ja püsivus, (2) heterogeensus, (3) ruumiline fikseeritus ning (4) valitsuse sekkumise tase (vt lisa 1)⁴.

Eluasemevajaduse määrab ära elanike (leibkondade) arvu ja struktuuri (leibkonna suuruse) muutus ning ühiskonna poolt aktsepteeritud elamustandard (heakskiidetud ja avaliku võimu poolt toetatav vajaduste rahuldamise tase).

Viimastel kümnenditel kasutatakse laialdaselt mõistet **sotsiaaleluase**. Samas ei oma antud mõiste enamikus Euroopa riikides legaaldefiniitsiooni. Sotsiaaleluruumide omanikuks võivad olla nii riik, kohalikud omavalitsused, elamuühistud, elamukooperatiivid kui ka eraomanikud. Eeldatakse, et sotsiaaleluasemete jaotamisel arvestatakse sotsiaalseid eesmärke. Erinevad riigid aga järgivad erinevaid sotsiaalseid eesmärke. Parem kriteerium sotsiaaleluasemete eristamiseks on majanduslik: nende ehitamisel ja kasutamisel ei seata eesmärgiks majandusliku kasu saamist. Tavaliselt (kuid mitte alati) on sotsiaaleluase suunatud madala sissetulekuga elanikkonnagruppidele eluaseme pakkumiseks.

Eluase on osa normaalse ühiskonna liikme inimõigustest ja neid, kes ei ole suutelised seda turutingimustes enesele kindlustama, tuleks selles abistada.

Eluasemepoliitika on meetmete kompleks, mis mõjutab elamufondi kvaliteeti, kvantiteeti, hinda, omandust ning kontrolli.

Eluasemepoliitikat (ehk elamupoliitikat) võib defineerida meetmete kompleksina, mis avaldab mõju eluasemete kvaliteedile, kvantiteedile, nende hinnale ja omandusele ning kontrollile elamufondi üle⁵. Sageli nähakse elamupoliitikas ekslikult vaid "probleemgruppide" eluasemeküsimuste lahendamist. Tegelikult peaks olema keskne küsimus, kas ja kuidas saab keskmine perekond rahuldada oma elamispinna vajadust, mitte aga üksikute gruppide (tagastatud majade tüüriid, sotsiaalabi vajajad jt) eluasemevajadust.

Eluasemepoliitika keskseks küsimuseks peaks olema keskmise perekonna elamispinna vajaduse rahuldamine.

Eluasemepoliitika nagu iga teinegi sektorpoliitika eeldab valikuid kahel tasandil:

- 1) Määratleda, kui suure osa SKPst peaks moodustada elamumajandus.
- 2) Määratleda meetmed saavutamaks olemasolevate tingimuste juures optimaalseim elamusituatsioon,

mis rahuldaks konkreetsete leibkondade, ühiskondlike gruppide, kihtide jne eluasemevajaduse.

Elamupoliitika mõju ühiskonna arengule on keerukam kui enamike sotsiaalpoliitika valdkondade mõju.

Eluasemepoliitika ja -programmide mõju ühiskonna arengule on mitmekesisem ja keerukam kui enamike sotsiaalpoliitika valdkondade mõju tänu eluaseme erilisele positsioonile ühiskondlikes suhetes. Nimelt on eluase: (1) linna materiaalse keskkonna kujundaja (olles peamine maakasutaja, avalike teenuste ja kommunikatsioonide väljakujundaja), (2) äri ja tööstuse edendaja (ehitus-, remondi jt teenuste kasutajana), (3) inimeste heaolu kujundaja ning (4) peamisi investeringuid või väljaminekuid perekondadele⁶.

Eluasemepoliitika põhimõtted ja -võtted

Avalik sektor saab eluasemeturгу mõjutada kahel viisil: (1) reguleerides pakkumist ning (2) reguleerides nõudlust.

Pakkumise suurendamiseks kasutatakse:

- **stabiilse majanduskeskkonna loomise ja säilitamise võtteid**, selleks et finantsinstitutsioonid saaksid pakkuda pikaajalisi tooteid, samuti intresside mõjutamise võtteid;
- **tootjate** otsest **subsideerimist** või kaudset toetamist, et pakkuda suuremas mahus või soodsamatel tingimustel eluasemeid;
- **avaliku sektori poolset eluasemete pakkumist** - munitsipaal- ja riiklik elamuehitus (tootjate toetusi ja avaliku sektori elamuehitust nimetatakse ka *objekt-subsidiiumiteks*).

Majanduskeskkonna loomine ja intressitaseme mõjutamine on siiski pigem kaudne kui otsene eluasemepoliitika võte, sest õhutab küll eluasemete ehitajate tulekut laenu- ja ehitusturule, kuid ei loo neile eeliseid võrreldes teiste laenuvõtjatega (tööstuses, kaubanduses, turismis vm tegutsevate ettevõtjatega).

Subsideerimine võib toimuda madalaintressiliste laenude, finantstoetuste või maksusoodustuste kaudu ning olla suunatud sotsiaaleluasemete tootjatele (ehitajatele, ostjatele, renoveerijatele) või eraarendajatele, kinnisvaraomanikele või omanikasustajatele. Subsidiiumid võivad olla suunatud teatud sektorisse, geograafilisse piirkonda või sihtgrupp-leibkondadele või olla neist sõltumatud. Samuti saab avalik sektor pakkumist mõjutada maahinna reguleerimise kaudu⁷.

Kuigi tootjate *lobby* on kõikides arenenud riikides tugev, on viimastel kümnenditel nende toetamist kõikjal kas oluliselt vähendatud või sellest loobunud, kuna:

- 1) subsideerimine ei ole andnud soovitud tulemusi (tootmismahu kasv või hinna alanemine) ning

Avalik sektor saab mõjutada eluasemeturgu pakkumise ja nõudluse reguleerimise kaudu.

Pakkumist suurendatakse läbi stabiilse majanduskeskkonna loomise, tootjate subsideerimise ja avaliku sektori poolse eluasemete pakkumise.

2) levinud kõrvalnähtusena on selle võttega kaasnenud korrupsioon.

Küll on pakkumise suurendamise võttena säilinud omanikuasustusele (iseehitajatele) toetuste andmine.

Nõudlust suurendavad meetmed on suunatud otseselt eluaseme tarbijatele.

Nõudlust suurendavad meetmed on suunatud otseselt eluaseme tarbijatele. Enam levinud makrotasandi võteteks on:

- **laenuitingimuste soodustamine** - intressimäärade alandamine ja laenule parema juurdepääsu tagamine;
- **avalike kulutuste suurendamine**;
- **maksude vähendamine**.

Mikrotasemel on võimalikeks meetmeteks subsiidiumid, mis suurendavad nõudluse kasvu teatud eluasemesektoris. Sellisteks subsiidiumiteks (nimetatakse ka *subjekt-subsidiiumiteks*) on:

- **eluasemetoetused (renoveerimiseks jm)**;
- **reguleeritud üür**;
- **tulumaksusoodustused laenuintressidelt**. Näiteks sotsiaaleuasemete erastamisel (müümisel) kehtivad soodustused suurendavad nõudlust omanikuasustusele⁸.

Maailmapraktika põhjal annab parimaid tulemusi pakkumise ja nõudluse samaaegne mõjutamine.

Seisukohad objekt- ja subjekt-subsidiiumite efektiivsuse suhtes on lahkumised. Osad eksperdid peavad nõudlust reguleerivaid subsiidiumeid oluliselt odavamaks pakkumist mõjutavatest subsiidiumidest⁹. Teised aga peavad kõige paindlikumaks ja paremini kontrollitavaks teeks sotsiaalelamispinna vajaduse rahuldamisel ühis-

kondliku elamusektori arendamist, otstarbekuselt järgmiseks kasumit mittetaotleva elamusektori toetamist ning kõige kallimaks ja ebaefektiivsemaks erasektori üürnike subsideerimist¹⁰.

Kolme tõhusaima moodusena, mida erinevad riigid on kasutanud eluasemepoliitika eesmärkide saavutamiseks, on nimetatud:

- **valitsuse sekkumist finantssüsteemi/-turule**, et luua eluasemeostjatele kättesaadavaid ja jõukohaseid pikaajalise laenu saamise võimalusi (Eesti kontekstis on aktuaalne paljuräägitud pikaajalise hüpoteeklaenu süsteem);
- **iseehitajate elamuehituse subsideerimist**, mis viib elamu hinna perekonna jaoks allapoole nõ "puhtalt turuseaduste" teel kujunenud tasemest;
- mitmesuguseid, sageli otseselt mitte eluasemepoliitikaga seotud **maksusoodustuste vormis antavaid subsiidiume**¹¹.

Detailsem ülevaade elamuvajaduse rahuldamise meetmetest on toodud lisas 2.

Elamuturu normaalseks funktsioneerimiseks on vaja ka teatavaid üldmajanduslikke tingimusi:

- eluase peab omama teatud kapitali iseloomujooni (st eeldatav hindade stabiilsus ja kasv pikas perspektiivis);
- pikaajalise tendentsina eluruumide hinna tõusust kiirem sissetulekute tõus;
- ehituslikku kapitali investeerimise tasuvus. Müügikspakutavate elamute hind ning piirkonda kuhjunud ehituslik kapital peegeldab kohaliku majanduselu aktiivsust ja edukust. Vastavalt regiooni eripärale tõusevad või langevad sealse kinnisvara hinnad.

Sageli ei piisa ainult universaalsete meetmete kasutamisest, vaid on vaja lisaks konkreetsetele piirkondadele suunatud lahendusi. Kuna madalakvaliteetsed elamispinnad ning seega ka madalama sotsiaalmajandusliku staatusega grupid on linnades ruumiliselt koondunud, peetakse üheks efektiivsemaks linnaarendust ning eluaseme-

Efektiivseks elamistingimusi parandavaks võtteks on "piirkonna elustamise" ehk rehabilitatsioonipoliitika.

tingimusi mõjutavaks võtteks "piirkonna elustamise" ehk rehabilitatsioonipoliitikat¹². Poliitika eesmärgiks on kohaliku majanduselu ning elamupoliitika arendamine¹³, millega amortiseerunud linnaosad muudetakse atraktiivsemaks suurema sissetulekuga elanikele.

Kiil 1: Piirkonna elustamise võtted (Priemus, 1998)

Piirkonna elustamiseks võib kasutada järgmisi võtteid:

- odavate, vähe kvaliteetsete avaliku ja erasektori elamute lammutamine ning asendamine uusehitusega (keskmised kuni kallid korterid);
- eluruumide, elamute renoveerimine;
- eluruumide kvaliteedi tõstmine, mis väljendub hinnatõususes;
- väga väikeste korterite puhul korterite liitmise strateegia ning teatud juhtudel mitmeks eluruumiks jagamise strateegia kasutamine, sõltuvalt turunõudlusest;
- üürikorterite müük-erastamine piirkondades, kus nende kontsentratsioon on väga suur;
- üürikorterite (osalise) omanduse ning haldamise üleandmine eluasemeühendustele (toimib koos lammutamise/ kvaliteedi tõstmise strateegiaga);
- infrastruktuuri parandamine, avalike kohtade kvaliteedi tõstmine ning roheliste alade kvaliteedi parandamine kohalike omavalitsuste poolt.

Avaliku sektori toetus toimub piirkondade elustamise strateegiatega puhul eelkõige maksusoodustuste, laenuгарантиide ja madala laenuintressi kaudu, samuti detailplaneeringute koostamise läbi. Probleemiks nende strateegiatega elluviimisel on omandisuhted. Lahendamist vajab ka väikese sissetulekuga elanikkonna (eelkõige üürnike) probleem, kes tõrjutakse osaliselt piirkonnast välja. Seetõttu on nende projektide elluviimisel oluline silmas pidada ka sotsiaalseid eesmärke - osa elamufondist peab jääma sotsiaaluürikorteriteks ning eluasemetoetuste süsteem peab tagama ka väiksema sissetulekuga elanikele võimaluse neis piirkondades edasi elada.

Eluasemepoliitika põhitüübid

Mitte üheski riigis, sõltumata majandusliku arengu tasemest, ei suuda vaba turg tagada kõigile elanikele normaalset eluaset. Hinnangute kohaselt ei ole Lääne-Euroopas kuni 1/3 elanikkonnast suuteline tasuma oma eluaseme täielikku majanduslikku kulu¹⁴. Seetõttu on ebareaalne oletada, et eluasemesüsteem toimib efektiivselt üksnes turusuhete baasil ilma igasuguse valitsuse sekkumiseta (vt tabel 2 lisa 6). Valitsuse toetus eluasemele moodustab Lääne-Euroopa riikides 1-4% SKPst¹⁵.

Siiski varieeruvad avaliku sektori sekkumise määr ja viis riigiti oluliselt. Võib eristada 3 põhilist eluasemepoliitika tüüpi (vt tabel 1 lisa 6).

Liberaalne (nn. *laissez faire*). USA, Kanada, Austraalia. Elamuturu regulatsioon avaliku sektori poolt on minimaalne. Domineerib omanikuasustus. Eraüürisektori osatähtsus väheneb omanikuasustuse soodustamise tõttu ning avalik üürisektor on marginaalse tähtsusega. Varem olid peamised eluasemeturu mõjutamise võtted tootjatoetused, tänapäeval on need asendatud keskkondadele suunatud intressitoetuste ning madala sissetulekuga leibkondadele makstavate limiteeritud eluasemetoetustega. Kuigi formaalselt on selle poliitika aluseks nn vaba filtratsiooni teooria, mis eeldab indiviidide vaba liikumist elamuturu erinevate sektorite vahel, on tegelikkuses elamuturg nii sotsiaalselt kui ka ruumiliselt tugevalt segmenteerunud (isoleeritud).¹⁶

Korporatistlik. Saksamaa, Austria, Prantsusmaa. Suhteliselt liberaalne ja elamuid pakub peamiselt erasektor. Üle poole leibkondadest elab enda omanduses olevates eluruumides (omanikuasustus) ja ka üürikorteritest on suurem osa eraomanduses. Siiski sekkub riik väga erinevate võtetega elamuturgu, pakkudes mitmesuguseid võimalusi erineva sotsiaalse kuuluvusega indiviididele. Avalik üürisektor on märkimisväärne ja

Lääne-Euroopas ei ole kuni 1/3 elanikkonnast suuteline tasuma täielikku majanduslikku kulu oma eluaseme eest.

Valitsuse toetus eluasemele moodustab Lääne-Euroopa riikides 1-4% SKPst.

eluruume pakutakse mitte ainult väikese, vaid ka keskmise sissetulekuga leibkondadele. Eluasemepoliitikal on suur teene nn sotsiaalselt segunenud ühiskonna kujundamises, mis on mitmete Lääne-Euroopa riikide elamupoliitika eesmärgiks.

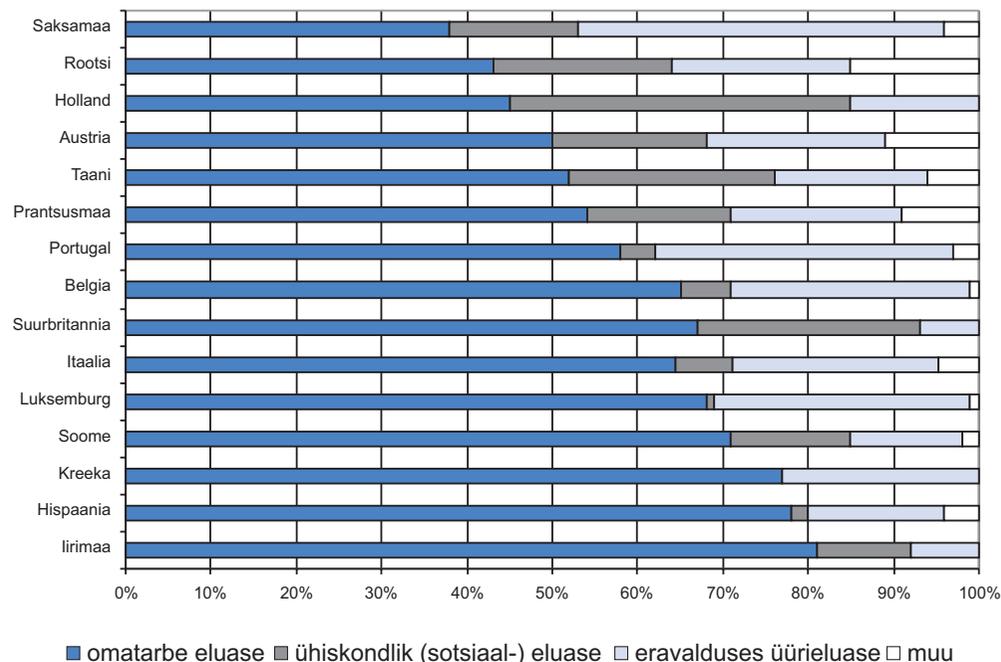
Sotsiaaldemokraatlik. Rootsi, Taani, Norra. Domineerib valitsuse kontroll maaomanduse ja finantseerimise üle. Eluasemepoliitika puudutab kõiki ühiskonnakihte (nii suurte kui väikeste sissetulekutega leibkondi) ja kvaliteetne eluase on muudetud kättesaadavaks kõigile ühiskonnagruppidele. Üürisektor (nii avalik kui erasektor) on tugevalt kontrollitud üürnike poolt. Üheks paljudest korterituru kujundamise võtetest on riiklik ja munitsipaalramendamine.

Erinevate poliitikatega kaasneb ka erinev elamustruktuur (vt joonis 1). Euroopa Liidu (EL) keskmine elamustruktuur on järgmine: omanikuasustus - 56%, eraüürisektor - 21%, avalik üürisektor - 18%, elamukooperatiivid jmt - 5%¹⁷. Tinglikult kehtib seaduspärasus, mida rikkam riik (sisemajanduse koguprodukti (SKP) väärtus ühe elaniku kohta suurem), seda suurem on üürisectori osatähtsus, ning mida vaesem riik, seda suurem on omanikuasustuse osakaal.

Avalik ja eraüürisektor on erinevad ning teineteist täiendavad. Arenenud lääneriikides on avaliku üürisectori rollist kaks erinevat nägemust. Kui USAs, Kanadas ja Austraalias on see mõeldud ainult suhteliselt väikese grupi väga vaeste elanike tarbeks, siis Euroopas on ühiskondlikku üürisectorit traditsiooniliselt vaadeldud kui vajalikku ja loomuliku ühiskonnakorralduse valdkonda.¹⁸

Tinglikult kehtib seaduspärasus - mida rikkam riik, seda suurem on üürisectori osatähtsus.

Joonis 1. Eluasemete jaotus omandi- ja asustamistüübi järgi 1990, protsentides



Allikas: Nilsson, 1996

Samas võib avalik ja eraüürisektor toimida samadest printsiipidest lähtuvalt. Nõ ühtse üürisüsteemiga maades käsitletakse neid kahte sektorit võrdsetel alustel, seevastu dualistlikus süsteemis toimivad need eraldiseisvate osadena.

Ühtses üürisüsteemis on sotsiaal- ja eraüürisectorite subsideerimise põhimõtted sarnased, samuti võivad seal kehtida sarnased üüriregulatsioonid (Rootsi, Holland, Saksamaa jt). Sellise lähenemise teeb

võimalikuks asjaolu, et sotsiaaleluruumide tüür on tõusnud erasfääri tüüri tasemele ning objektide (eluruumide) subsideerimise asemel toetatakse subjekte (tüürnikke).

Dualistlikus üürisüsteemis funktsioneerivad sotsiaal- ja eraüürisektor erinevatel alustel ning sotsiaalüürisektor ei konkureeri eraüürisektoriga. Poliitika suunab kõik eluasemevajajad peale vaeste omanikuasustusse või eraüürisektoreisse, mille tulemusena sotsiaalüürisektor stigmatiseerub.¹⁹ Ajalooliselt on selline USA üürisektor ning 1980. aastate neoliberaalsete reformide järel omandab järjest rohkem selliseid jooni ka Inglismaa üürisektor.

Kuigi avaliku sektori tegevus ja tähtsus eluasemeturu mõjutamisel on liberaalse, konservatiivse ja sotsiaaldemokraatliku suunaga sotsiaalpoliitikat harrastavates riikides erinev, tunnistavad kõik riigid (meelsamini või pisut vastumeelselt) avaliku elamusektori vajalikkust ja paratamatust.

Avaliku sektori tegevus ja tähtsus eluasemeturu mõjutamisel on liberaalse, konservatiivse ja sotsiaaldemokraatliku suunaga sotsiaalpoliitikat harrastavates riikides erinev.

Kaasaegsed suundumused eluasemepoliitikas

Viimasel aastakümnel iseloomustab enamikke Euroopa riike avaliku sektori rolli vähenemine eluasemesektoris. Esiteks, on selle põhjuseks majanduskasvu aeglustumisega kaasnenud avaliku sektori kulutuste kasvu pidurdumine. Teiseks, on riigid saavutanud 1940.-1960. aastate elamupoliitikatele seatud eesmärgid - valdav osa leib-

kondadest on kindlustatud leibkonna vajadustele (suurusele) vastava hea kvaliteediga eluasemega.

Arenguid erinevate elamupoliitika tüüpidega riikides võib iseloomustada järgmiselt. Mitmed riigid, kus kuni 1990. aastate alguseni valitses eluasemesektoris ühtse üürisektoriga sotsiaaldemokraatlik eluasemepoliitika režiim, soodustavad omanikuasustuse levikut ja eraüürisektori laienemist. Korporatistlikes režiimides on avaliku sektori meetmete mõjul osa era- ja sotsiaalüürisektorist asendumas omanikuasustusega. Sotsiaaldemokraatlikku sotsiaalpoliitikat järgivad riigid annavad eluruumide haldamise üle erafirmadele ning mittetulunduslikele ühingutele, vähendamata samas avalikku omandit.

Avaliku sektori kulutuste kokkuhoiu eesmärgil ning innustatuna neoliberaalsete poliitilistele seisukohtadele osaks saanud valijate toetusest, on mitmed Lääne- ja Kesk-Euroopa riigid ellu viinud või viimas suuremahulisi eluasemete erastamisprogramme. Tuntumad neist on Suurbritannias ning Prantsusmaal 1980. aastatel toimunud erastamised. Siiski on näiteks Suurbritannias avaliku sektori eluruumide osatähtsus kõigist eluruumidest tänagi veel EL keskmisest kõrgem (umbes 1/5).

Pakkumisele suunatud subsiidiumite vähendamise tagajärjeks on elamuehituse mahu langus.²⁰ Kuigi eravahenditest finantseeritav elamuehitus kompenseerib teatud määral avaliku sektori eemale-tõmbumist sotsiaaleluaseme pakkumisest, areneb Euroopa sotsiaalüürisektor USA eluasemepoliitika suunas. Sotsiaalüürisektori osatähtsus väheneb kogu Euroopas (va Rootsi) ja selle roll muutub. Sotsiaaleluruumid on suunatud ainult kõige väiksema sissetulekuga perekondadele ning avalik elamusektor marginaliseerub üha enam. Sotsiaaleluasemed ei konkureeri enam endisel määral eraüürisektoriga.²¹

Kõrgete üürihindade tõttu erasektoris on omanikuasustus elamispinna vajajate jaoks majanduslikult otstarbekam ja selle osakaal suureneb kõikides Euroopa riikides. Samas vähenevad järjest elanike võimalikud valikud eluasemeturul. Omanikuasustust soodustatakse maksusüsteemi ning intressitoetuste kaudu. Eeldatakse, et eluaseme omamine on investering tulevikku, kuna eluaseme väärtus inflatsiooni tõttu tõuseb ja selle saab hiljem kasumiga maha müüa, ning uue ja parema osta, samuti on see kaitse inflatsiooni vastu ja tagatiseks laenu saamisel.²²

Varasemad ühtsed üürisüsteemid on asendumas dualistliku üürisüsteemiga.

Arengud Euroopa riikide elamupoliitikas võib kokku võtta järgnevas:

1. Muutused elamuehituses ja elamuehituspoliitikas. Avaliku sektori elamuehituse investeeringute vähenemise tõttu on langenud elamuehituse maht tervikuna. Kui 1970.-1990. aastatel ehitati 1 000 elaniku kohta 5-8 eluruumi aastas, siis täna on see näitaja 2-5 eluruumi. Investeeringute vähenemine ühelt poolt, eluruumide

ja naabruskondade loomulik elutsüklil teiselt poolt, on sundinud nii avalikku sektorit kui ka leibkondi muutma investeeringute iseloomu. Vähenenud on uusehituseks ning suurenenud remondiks ja renoveerimiseks kasutatavate vahendite hulk. Renoveerimisvajaduse kasv seondub suures osas sõjajärgsel taastamisperioodil ja paneel elamuehituse esimeste aastakümnete ajal ehitatud elamute moderniseerimisega.

2. Muutused eluasemesektori finantseerimises. Üldiseks tendentsiks on elamufondi subsiidiumite (*objekt-subsidiidumite*) vähendamine ning eluruumide kasutajate (nii omanike kui tüürnike) subsiidiumite (*subjekt-subsidiidumite*) suurendamine. Neist olulisemad on eluasemetoetused, kuid ka Eesti toimetulekutoetustega sarnased sotsiaaltoetused. Nii on näiteks eluasemetoetus Saksamaal suunatud

nii omanikele kui tüürnikele, kuid erineva grupi toetamise põhimõtted on erinevad. Lõpptulemusena ei ületa sakslaste eluasemekulud tavaliselt 15-25% leibkondade kulutustest. Ka Suurbritannias on eluasemetoetuste osakaal suurenenud ja 1990. aastal said 70% sotsiaaleluruumide tüürnikest kas eluaseme- või sotsiaaltoetust.²³ Sotsiaaleluasemete tüür kasvas seal 1980.-1990. aastatel inflatsioonist kiiremini ning kavas on tüür tõsta turutasemele, kuigi juba praegu ulatuvad sotsiaaleluasemete tüürnike eluasemekulud 20-30%ni sisetulekutest. Erastamine ja tüüri tõus on sotsiaaleluruumide tüürnike hulgast "välja tõrjunud" kõrgema sisetulekuga leibkonnad. Seega on erastamine jms võtted vähendanud küll avaliku sektori otseseid kulutusi eluasemepoliitikale, kuid suurendanud samas kaudseid kulutusi sotsiaalpoliitika kaudu (vt tabel 3 lisa 6).

Uuselamuehituse maht on vähenenud. Suurenenud on remondiks kasutatavate vahendite hulk.

Pakkumisele suunatud subsiidiumid on vähenemas ning asendumas nõudlust reguleerivate subsiidiumitega.

Erastamine jms võtted on vähendanud küll avaliku sektori otseseid kulutusi eluasemepoliitikale, kuid suurendanud samas kaudseid kulutusi sotsiaalpoliitika kaudu.

3. Muutused elamuomandi struktuuris. Mitmetes erastamisprogramme elluviinud ja tüüriregulatsioone liberaliseerinud riikides on erasektori huvi tüüri sektoris tegutsemiseks vähenenud. Eriti puudutab see riike, kus rakendatakse dualistlikku tüüri poliitikat (Suurbritannia jt).

Turumajandusel baseeruvate elamusuhete teoreetiliseks aluseks on filtreerumistees, mille kohaselt uued, kõrge sisetulekuga leibkonnad kolivad uutele ehitatud elamispindadele, mille tagajärjel nende poolt vabastatud eluasemed muutuvad kättesaadavaks madalate sisetulekutega elanikele.²⁴ Paraku ilmneb järjest rohkem fakte, mis tõendavad filtreerumisteesi ebapiisavust elamusfääris toimivate arengute selgitamiseks. Oluline osa vabanenud elamispinnast ei jõua vaesteni, sest jääb vähenevate ehitusmahtude juures endiselt kõrgemate sisetulekutega gruppide käsutusse või muudetakse selle kasutusviisi.²⁵ Näiteks muudetakse need kontori- või äripindadeks vms. Samuti võivad kõrge standardi järgi ehitatud elamispinna hoolduskulud osutada vaesemale elanikkonnakihiile vastuvõetamatuks. Väikeste sisetulekutega grupid saavad maksimaalselt kasu ainult nende sisetulekutasemetega vastavuses toimivast eluasemekorraldusest.²⁶

Selliste arengute tulemusel ei ole era tüüri sektor piisavalt arenenud ning on väikese sisetulekuga elanikegruppidele ülejõukäiv. Omanikusektor on järjest enam fragmenteerunud. Osaliselt leevendavad probleemi mõnedes riikides soodustatud nn kasumit mittetaotlevate elamukompaniid/-kooperatiivid, mis kuuluvad erasektorisse ja pakuvad tüüri eluasemeid. Väike osalus neis kompaniides kuulub ka kohalikule omavalitsusele, kellele jääb seeläbi (vastavalt osalemise määrale) õigus otsustada tüürnike valiku ja tüüritaseme üle. Samas annab selline staatus kompaniidele võimaluse juurdepääsuks sooduslaenule jt soodustustele.²⁷

4. Muutused leibkondade eluasemekuludes ja maksukoormuses. Tervikuna on 1980.-1990. aastatel eramajapidamiste kulutused eluasemele suurenenud. See muutus puudutab nii omanikuasustust kui tüüri sektorit. Esiteks, ei pruugi eluaseme omanik selle omanikule alati majanduslikku kasu tuua. Eluaseme omandamine on aktiivsem majanduskasvu perioodidel, kui vastavalt inimeste sisetulekud, aga ka nõudmine kinnisvara järele ja selle hinnad on kõrged. Paratamatult peavad paljud

Suureneb omanikuasustuse osakaal. Era tüüri sektor on välja arenemata.

omanikud oma kinnisvara müüma ka majandusliku stagnatsiooni ajal, saades kahju hindade madalseisu tõttu. Kui nõudlus langeb, kaasnevad kinnisvaratehingutega suured lisakulutused. Selline tendents tabas Euroopat 1970. aastate lõpus. Näitena võib tuua ka Suurbritannia kinnisvaraturu pärast erastamise algust 1980. aastatel. Turu madalseisu tõttu kaotavad eelkõige põlised korteri- ja majaomanikud, kes ostsid kinnisvara nõ täishinnaga, müüma peavad aga allahindlusega. Kahju ei kannata üldiselt oma üürikorteri erastanud isikud, kes ostsid korteri 1980. aasta erastamiseaegse alusel kuni 70% allahindlusega. Teiseks, tähendab eluaseme omamine ka küllalt suuri kulutusi omandiga seotud maksude tasumiseks, jooksvateks eluasemekuludeks, remondiks.

Tagajärjeks on väikese sissetulekuga leibkondade valikuvõimaluste vähenemine eluasemeturul. Nad on järjest enam sõltuvad eluasemetoetusest, ning sellele vaatamata kulub järjest suurem osa nende sissetulekust eluasemele.²⁸ Paljud üürikuud, kes saavad eluasemetoetust, on sattunud nn "vaesuslõksu". Nad ei soovi suurendada oma sissetulekuid, sest kaotaksid seeläbi õiguse sotsiaaleluasemele, toetustele, peaksid minema palju kallimale

eräüüriturule jne. Samuti kasvab nende omanike arv ja osatähtsus, kes sõltuvad toetustest või abirahadest ning ei ole suutelised renoveerima oma kinnisvara.²⁹

5. Muutused üürikuude struktuuris. Üürikuude kättesaadavus väikese ja keskmise sissetulekuga leibkondadele on vähenenud. Sotsiaaleluasemete osakaal elamufondis on pidevalt vähenenud ning eraomanikud ei ole nii majanduslikel kui ka sotsiaalsel põhjustel motiveeritud elamispiindasid välja üürima. Suureneb sotsiaal-majanduslik polarisatsioon üürikuude sektoris, st erineva sissetuleku ja sotsiaalse staatusega leibkonnad on jaotunud kvaliteedilt, hinnatasemelt ning asukoha järgi erinevatesse eluruumidesse. Riiklik ja munitsipaalne eluasemesektor on residualiseerumas nii elanike sotsiaalse staatuse kui eluasemefondi kvaliteedi alusel.³⁰

6. Elamupoliitikast põhjustatud sotsiaalsed muutused. Muutused on toimunud nii linnaruumis kui ka sotsiaalses struktuuris. Intensiivistunud on naabruskonnal (elukohal) baseeruv sotsiaalne tõrjutus.³¹ Kui ajalooliselt

olid vaeste linnaosad eraüürikuude piirkonnas, siis avaliku üürikuude sektori residualiseerumise järel muutuvad vaestelinnaosadeks avaliku sektori elamutega naabruskonnad. Kaovad need sotsiaalse kontrolli mehhanismid, mis toimisid segaasustuse olukorras (mittevaesed kontrollisid näiteks vaeste perekondade laste käitumist jne). Lõpptulemusena suurenevad nii selliste linnaosade korrashoiuks vajalikud kommunaal- (heakord jms) kui ka sotsiaalkulud. Põhimõtteliselt on võimalikud samad arengud - suutmatus lahendada kuhjunud sotsiaalprobleeme ja võimetus korras hoida elamuid - , mis sundisid 1970. aastatel mitmetes USA linnades munitsipaal-elamute piirkondi hävitama. Avaliku sektori osaluseta muutub keerukaks omaniku-asustusega elamute piirkondade rekonstrueerimine juhul, kui tegemist on väikese sissetulekuga väikeomanikega. Paljude väikeomanike (igal korteril eri omanik) puhul on see võimalik ainult eraalgatuse baasil väga tulusate projektide puhul. Linnauuendus on väga keerukas ka neil juhtudel, kui tegu on suur- või keskmise omandiga (kogu elamu või mitme elamu korterid on ühe isiku omandis).

Avaliku sektori sekkumise languse tõttu elamupoliitikas vähenevad valikuvõimalused väikese sissetulekuga leibkondadel, ja eriti nn "uutel leibkondadel", kes ei saa pangast laenu võtta.³² Need on eelkõige noored (perekonnad), immigrandid ning eakad, kes peavad kas perekonnatsüklist tingituna või muudel põhjustel vabastama oma senise eluruumi. Eriti keeruline on olukord noortel, kes on niigi suhteliselt halvas seisus tööturule juurdepääsul. Sotsiaalse arengu seisukohalt on aga halvim, kui nn vaesuslõksu sattuvad noored.

Viimastel kümnenditel on Euroopas hinnanguliselt 1/3 võrra suurenenud kodutute arv (2 miljardilt 3 miljardile). Tegemist on eksperthinnangutega, sest eri riikides on kriteeriumid kodutuse määramiseks, ülevaade vastavast kontingendist jms erinev. Näiteks Lõuna-Euroopa riigid ei pea kodutuse probleemi eriti oluliseks ja neil puudub sellest ka täpsem ülevaade. Paljude riikide (näiteks Soome) ametlik kodutute number tuletatakse vastava sotsiaaltoetuse saajate arvust. Samas hindavad sotsiaaltöötajad aga kodutute tegelikku arvu mitu korda suuremaks.

Suureneb naabruskonnal baseeruv sotsiaalne tõrjutus, vähenevad võimalused jõukohase elamispiinna saamiseks.

Viimastel kümnenditel on kodutute arv Euroopas hinnanguliselt suurenenud 1/3 võrra.

Eramajapidamiste kulutused eluasemele on suurenenud ja paljud eluasemetoetust saavad üürikuud on sattunud nn vaesuslõksu.

Suureneb sotsiaal-majanduslik polarisatsioon üürikuude sektoris.

Euroopa Liidu mõju rahvusriikide eluasemepoliitikatele

Euroopa Liidus puuduvad ametlikud direktiivid liikmesriikide eluasemepoliitika kujundamiseks.

Euroopa Liidus puuduvad ametlikud direktiivid liikmesriikide eluasemepoliitika kujundamiseks. Levinud on seisukoht, et eluasemepoliitikat on võimalik efektiivselt välja arendada ja ellu viia üksnes rahvusriikide tasemel. Euroopa Komisjon on tähelepanu pööranud kahele asjaolule:

- 1) laenuvõtte ühtlustamisele ELs ning
- 2) rahvusvahelisest tööjõu ja poliitilisest migratsioonist tulenevale kasvavale üürikorterite nõudlusele nii sotsiaal- kui ka erasektoris.³³

Siiski mõjutavad rahvuslike, sh tulevikus ka Eesti, eluasemepoliitika kujundamist kuuluvus rahvusvahelistesse organisatsioonidesse ja sellega seotud kokkulepped. Nii EL riikide kui ka Eesti jaoks on oluline Euroopa Nõukogu liikmelisus ja Euroopa Sotsiaalharta mõju. Kuigi Euroopa Sotsiaalharta ratifitseerimisel 2001. a. jättis Riigikogu teiste seas ratifitseerimata õigust eluasemele reguleeriva artikli 31, ei muuda see artiklit, selle ratifitseerimist ning täitmist tulevikus, tähtsusetuks. Nimelt deklareerib asutamislepingu artikkel 136, et EL juhindub sotsiaalsete põhiõiguste kindlustamisel Euroopa Sotsiaalharta. Euroopa Sotsiaalharta seab eluasemepoliitika eesmärgiks kindla standardiga eluaseme kättesaadavaks muutmise kõigile elanikkonna gruppidele, kodutuse vähendamise ning eluaseme hinna muutmise vastuvõetavaks neile, kellel endal puuduvad piisavad ressursid.³⁴

Euroopa Sotsiaalharta seab eluasemepoliitika eesmärgiks kindla standardiga eluaseme kättesaadavaks muutmise kõigile elanikkonna gruppidele, kodutuse vähendamise ning eluaseme hinna muutmise vastuvõetavaks neile, kellel endal puuduvad piisavad ressursid.

Paljud EL dokumendid käsitlevad eluasemega seotud üksikküsimusi. Euroopa Parlamendi resolutsioon 1987. aasta juunist käsitleb kodutust (Parlement européen, Resolution sur le logement des sansabri (juin 1987)), Euroopa Komisjoni kiri märtsist 2000. a. käsitleb sotsiaalset tõrjutust jne (Commission européenne Communication "construire une Europe de l'Inclusion" (mars 2000)).

Muutused üleminekuriikide eluasemepoliitikas aastatel 1991-2001

Ida-Euroopa riikide eluasemepoliitika olid enne 1990. aastaid selgete rahvuslike eripäradega. Erinevused seisnesid nii avaliku elamuehituse erinevate vormide kasutamises (riigi, omavalitsuste, riigiettevõtete omand) kui ka era- ja kollektiivse omandi (elamuühistud ja kooperatiivid) erinevate proportsioonide järgimises. 1990. aastate alguses kuulus suur enamus Tšehhi ja Poola eluruumidest kas riigile või riiklikele tööstusettevõtetele, omavalitsustele või kooperatiividele. Ungaris ja Jugoslaavias oli aga suhteliselt suur omanikuasustuse osakaal (nii eraomand kui ka kooperatiivne omand). Turumehhanismid mõjutasid sotsialistlikul perioodil Ungari ja Jugoslaavia elamuturgu palju rohkem kui endist Tšehhoslovakkia ja Poolat. Ühiskondlikku üürisektorit iseloomustasid kõigjal madalad üürihinnad ja subsideeritud kommunaalteenused.

Ühiskondlikku üürisektorit iseloomustasid kõigjal madalad üürihinnad ja subsideeritud kommunaalteenused.

Sotsialistliku perioodi lõpul olid peamiseks probleemideks eluasemesektoris:

- eluruumide puudus, ülerahvastatus ja madal kvaliteet;
- majanduslikud probleemid - poliitilise süsteemi muutus jättis riigile elamuprogrammide finantseerimiseks vähe vahendeid ning madalad üürid;
- kuigi kõigis maades eksisteeris ka erasektor, ei olnud turumehhanismid hästi arenenud ning sektor ei funktsioneerinud efektiivselt.³⁵

Muutused üleminekuriikide eluasemesituatsioonis algasid 1980. aastatel ja 1990. aastate alguses seoses üleminekuga tugeva keskvalitsuse kontrolli alt turumajandusel põhinevale liberaalsele ja erastamist soosivale eluasemepoliitikale. 1990. aastatel oli levinud seisukoht, et demokraatia ülesehitamine ja turumajanduse loomine on kõige kiirem, kui riik

Üleminekuriikides on toimunud turusuhete sisseseadmine ning avaliku sektori eemaletõmbumine elamuturu reguleerimisest.

Eluasemereformi eesmärgiks Ida-Euroopa riikides oli üüritaseme tõstmine tegelike kulude tasemele.

majandusest nii palju kui võimalik eemale tõmbub, ja kaupade, teenuste ning ressursside jaotamist ja tootmist reguleerivad turusuhted. Sotsialistlikult elamumajandussüsteemilt korporatiivsele režiimile üleminek nõudnuks tasakaalu loomist süsteemi osade ja poliitikate vahel, mis esindaksid kõigi või suure enamuse huve, ja see evolutsiooniperiood oleks väga pikale veninud. Sotsiaaldemokraatlik

lahendus heideti kõrvale parempoolsete poliitiliste hoiakute valitsemise tõttu ühiskonnas, kuigi selle süsteemi eesmärgid erinevad oluliselt sotsialistliku režiimi omadest.³⁶

Eluasemereformi eesmärgiks Ida-Euroopa riikides oli üüritaseme tõstmine tegelike kulude tasemele. Kõigis üleminekuriikides on vähendatud avaliku sektori osa eluruumide omanikuna. See toimus osaliselt eluasemete tagastamise kaudu (iseloomulik vaid Ida-Euroopale (va Venemaa ja Bulgaaria)), elamukooperatiivide muutmise kaudu korteriühistuteks (eelkõige Poolas, Tšehhis ja Slovakkias) ning avalikule sektorile kuuluvate eluruumide müügi kaudu. Erastati ka ehitus- ja elamuhooletusfirmad. Seda tehti igas Ida-Euroopa riigis erineva kiirusega ja erineval moel.

Kõigis üleminekuriikides on vähendatud avaliku sektori osa eluruumide omanikuna.

Keskvalitsused on jätnud endale seadusandliku rolli ja tegelevad finantssüsteemi loomisega, mis toetaks eramajapidamisi elamispinna muretsemisel. Ida-Euroopa maades on pangalaenu võrreldes Lääne-Euroopaga kõrge intressiga ja lühiajalised (seega piiratud kättesaadavusega, kuigi viimastel

aastatel on olukord paranenud). Riiklike laenusüsteemide on vähe, mistõttu uuselamuehituse maht on väga väike.³⁷ Avaliku sektori kätte jäänud eluruumide seas domineerivad väikesed ja madala kvaliteediga korterid. Eriti iseloomulik on see riikidele, kus erastamine oli võimalik ülisoodsatel tingimustel (nt Ungari). Kiire ja soodne erastamine võimaldas vaestel leibkondadel eluaseme omanikeks saada. Kuid nende võimalused oma eluasemesse investeerida ning seda renoveerida on väikesed. Ungaris näiteks kasvavad võlad nii üüri- kui omanikasustuse sektoris, suureneb ruumiline segregatsioon. Madala sissetulekuga leibkonnad lahkuvad prestiiipsematest naabruskondadest, sest ei jõua tasuda jõukamate ühistuliikmete poolt peale surutud kulude kasvu.³⁸ Segregatsioon (getostumine ühelt ja gentrifikatsioon teiselt poolt) on aset leidnud juba ka mõnedes Tšehhi suurlinnades.

Probleemid, mis ajendasid Ida-Euroopa riike eluruume erastama, ei ole seega tänaseks lahenenud, juurde on tekkinud aga uusi, varem tundmatuid muresid, nagu üüri ja kommunaalteenuste hindade tõus, üürielamispinna ehituse madal tase, madala sissetulekuga leibkondade elamistingimuste halvenemine, uute leibkondade (noorte) raskused eluruumi saamisel, erastatud korterite omanike erinevatest majanduslikest võimalustest tulenevad konfliktid ühistutes, kodutute teke jms.

Üüri suhted, finantseerimine, toetused ja soodustused elamusektoris

Mitmes riigis on toimumas üüride järkjärguline vabakslaskmine ja üürimäärade tõus. Järsust üürihindade tõusust ja madalatest sissetulekutest tingitud võlgnevus üüri (eluruumide haldamise) ja kommunaalteenuste eest on muutunud üleminekuriikides üheks oluliseks sotsiaalprobleemiks. Et kaitsta vaesemaid leibkondi suurenevate eluasemekulude eest, on valitsused rakendanud eluasemetoetuste programme. Poolas on näiteks toetuste maksmise kriteeriumiks leibkonna sissetulek ning elamispinna standardsuurus; toetusi makstakse omavalituste eelarvest. Tšehhis on eluasemetoetus seotud vaesuspiiriga, mitte eluasemega.

Munitsipaalüüri sektor on nii Ungaris kui ka Tšehhis muutunud järjest vähem "sotsiaalseks". Erakätesse läinud elamufondi haldusfirmade omanikud soovivad saada kasumit ning ei saa pikemas perspektiivis käituda sotsiaalselt (aktsepteerida üürivõlgu vms). Avaliku sektori käes olevate eluruumide väike arv ei võimalda sinna astutada kõiki perekondi, kes ei suuda vabaturult korterit tüürida. Kuigi erastamine andis võimaluse ressursside koondamiseks avaliku sektori omandusse jäänud väikese arvu eluruumide heakorrastamiseks, on mõnes riigis (näiteks Ungaris) toimunud üüri sektori residualiseerumine, st eluruumide füüsilise seisukorra halvenemine.

Probleemid, mis ajendasid eluruume erastama, ei ole tänaseks lahenenud ning juurde on tekkinud uusi, varem tundmatuid muresid.

Toimunud on üüride vabakslaskmine ning üürimäärade tõus. Sotsiaalprobleemide leviku takistamiseks on rakendatud eluasemetoetuste programme.

Kuna liberaalne poliitika ei ole andnud loodetud tulemusi, on hakatud uuesti rakendama eluasemete pakkumisele suunatud subsidiidume - Ungaris, Tšehhis ja Poolas on käivitunud üüripindade ehitamise programmid.

Kuna *laissez faire* poliitika ei ole elamusektoris andnud loodetud tulemusi, on mitmetes riikides toimunud nihe korporatiivse (konservatiivse) mudeli suunas - taastatakse munitsipal-üüri-eluasemete ehitamise programme, avaliku üüri sektori kortereid pakutakse mitte ainult väikese, vaid ka keskmise sissetulekuga leibkondadele jne. Valitseb seisukoht, et valitsusel peavad olema käsutada hoovad, millega vajaduse korral elamuturgu sekkuda. Toimunud nihet eluasemepoliitikas iseloomustavad järgnevad Ungari, Tšehhi ja Poola näited.

Kiil 2: Näiteid Ungari, Tšehhi ja Poola eluasemepoliitikast

2000. a. juulis valmis Ungaris riiklik omavalitsustele finantstoetuse maksmise süsteem, et suurendada (ehitades, ostes, ümber ehitades mitteiluruumi) munitsipaal-eluasemefondi. Riiklik toetus moodustab 70-80% investeerimiskuludest ja kohalikud omavalitsused finantseerivad ülejäänud. Toetused jagunevad 3 kategooriasse: sotsiaalüürikorterite rajamine, tegelikele kuludele vastavate üüridega korterite rajamine ja noortele leibkondadele ning pensionäridele mõeldud eluruumid. Omavalitsused võivad neile eluasemetele kehtestada üürid, mis katavad hoolduskulud või subsideerida üüriku läbi madalate üüride. Riiklike toetuste maht oli 2000. a. 33 mln USD. (Hegedüs *et al*, 2001). Lisaks toetuste süsteemile julgustab valitsus eesmärgiga suurendada keskklassi laenuvõtmisaktiivsust inimesi kasutama kodu muretsemiseks hüpoteek- jt kommertsbankade laene. Valitsus kavatab kulutada 3% riigieelarvest toetamaks eluasemelaene. Kuna laenuintressi tahetakse hoida 6-8% tasemel, siis kujuneb tänast tegelikku intressi arvesse võttes esimese viie aasta intressitoetuseks keskmiselt 40% (noorte paaride esimese kodu puhul 50%) ja järgmise 5 aasta jooksul keskmiselt 25% laenuintressist. Eluasemetoetuste süsteemi muutmise eesmärk oli eelkõige soodustada uute eluruumide ehitamist. Uue sooduslaenu sihtgrupiks on noored ja lastega leibkonnad, kes peaksid laenu kasutama ainult uue ehituse finantseerimiseks. Samuti soovitakse toetada hüpoteekide intresse, mis oleksid 11-12% asemel 4,5%. Seda soodustust saaksid kasutada kõik leibkonnad (Hegedüs *et al*, 2001).

Tšehhis on riiklik toetus üürielamispindade ehitamiseks maksimaalselt 50% projekti tegelikust maksumusest (enamasti on riigi toetus umbes 1/3). Ülejäänud 50% makstakse kohalike omavalitsuste või tulevaste elanike poolt, mistõttu on

tegemist kooperatiivse elamisplannaga. Omafinantseerimise tõttu on vaid kõrgema sissetulekuga leibkondadel võimalik neid üürikortereid endale lubada. Riigieelarvest pakutakse ka väiksemaid toetusi vabade munitsipaal-korterite rekonstrueerimiseks või tehnilise infrastruktuuri parandamiseks (Lux, 2001). Et parandada olemasoleva eluasemefondi kvaliteeti, on Tšehhis käivitunud paneelmajade rekonstrueerimise programm. Riik subsideerib elanikele kuni 50% remondikulutustest (nii munitsipaal-eluruumide elanikele, elamuühistutele kui ka eraomanikele). Riik pakub omavalitsustele elamufondi remontimiseks ja uuendamiseks intressivaba laenu. Lisaks pakuvad omavalitsused omanikele laenu intressimääraga 3%. Riigilaenude tähtjaks on 10 aastat ja laenu kogumaht sõltub omavalitsuse elanike arvust. Selliste laenude nõudlus ületab pakkumist.

Tšehhi valitsus käivitas 1993. a. Austria ja Saksamaa kogemustele põhineva eluasemesäästude skeem (*Bausparen*). Iga elanik võis hoiustada kindlate igakuiste või aastamaksudena teatud hulga sääste ühte äsjaloodud eluasemesäästu panka. Hoiuste intress oli 3%. Riik toetas säästmist omalt poolt ja 5-6 aasta pärast pidi laenu vastama säästude väärtusele intressiga 6%. Alates 1995. aastast said programmi kasutada ka elamuühistud (Sykora, 1996). Eluasemesäästu skeemid omasid väga piiratud mõju. Keskmise ja madala sissetulekuga leibkonnad ning noored pered ei saanud sellest eriti kasu. Kui aga neid gruppe ei seata elamupoliitika sihtgruppideks, siis tekivad sotsiaalsed probleemid.

Mais 2000 võeti Tšehhi parlamendi poolt vastu riikliku elamuarendusfondi seadus. Fondist saadud rahad peaksid katma osaliselt ehituskulud või rekonstrueerimise ja uuendamise seotud kulud nii otseste toetuste kui sooduslaenu vormis. Toetusi võivad taotleda nii füüsilised kui juriidilised isikud. Fondi eesmärk on toetada eelkõige uute üürielamispindade ehitamist, nii era- kui ka avalikus sektoris. Fondi käsutuses olev ressurss sõltub suuresti eraldistest riigieelarvest.

Poolas on käivitunud sotsiaalüürikorterite loomise programm. Elamuehituseks ja haldamiseks luuakse mittetulunduslikud investororganisatsioonid - sotsiaaleluuasemete ehitamise ühendused (nn TBSd). Ühendusi võivad moodustada kooperatiivid, organisatsioonid ning üksikindiviidid. Mittetulundusühingute liikmeteks võivad olla ka kohalikud omavalitsused, kellel on vastavalt oma osalemisele projektis õigus paigutada ehitatavatesse eluruumidesse üüri. TBSde finantseerimiseks on loodud spetsiaalne skeem, mis pakub tunduvalt soodsamaid tingimusi võrreldes teiste projektidega. TBSde finantseerimine toimub kuni 50% ulatuses nn riikliku eluasemefondi kaudu, ülejäänud tuleb kohalikul omavalitsuselt, TBSde omakapitalist või kommerts-laenudest. Laenude tagasimaksed toimuvad igakuiselt üürist saadavate summade põhjal umbes 30 aasta jooksul ja minimaalne tagasimakse 0,24% algsest laenusummast. Ühendustel on võimalik taotleda ka rahalist toetust 10% ulatuses investeerimiskuludest. Kui üürimajad on valmis

ehitatud või renoveeritud, toimivad TBSd selle elamufondi haldajatena. Üür neis eluasemetes on turuüürist tunduvalt madalam ja võrdub umbes 4% eluruumi asendamisväärtusega aastas (katab hooldamiskulud ja laenu tagasimakse, sh laenu tagasimakse moodustab üürist 60%, jooksev eluasemehooldus 30%, remondifond 6% ning haldamine 4%). Ehitamisel kehtivad suhteliselt ranged kvaliteedinõuded, mis tagavad ehitiste suure energiasäästu (aitab hoida jooksvad kulud madalal), väikesed kulutused jooksvale remondile, rahuldava elamispinna suuruse (keskmine eluruumi suurus selles sektoris 1999. a. oli 50,4 m², sõltudes üüriarvust) ning eluasememugavuste olemasolu. Ühendused on väga populaarsed ja lähiajal planeeritakse neile eraldatavate vahendite mahu olulist suurenemist (Muziol-Weclawowicz, 2001).

Eluasemepoliitika: taotlused ja tulemused

1980. aastate teisel poolel Eestis alanud elamureformi võib jagada kaheks:

- 1987-1990 - evolutsiooniliste muudatuste periood. 1987. aastal võttis ENSV Ülemnõukogu vastu elamuprogrammi, mis taotles aastaks 2000 korterivajaduse rahuldamist. Kuna see ei olnud ilmselgelt võimalik endiste, riiklike, ehitus- ja jaotusmehhanismidega, siis otsiti programmi vastuvõtmisele järgnenud paaril aastal aktiivselt sotsialistliku elamusüsteemi edasiarendamise ja puuduste kõrvaldamise teid.
- 1991. aastal algas kümneaastane radikaalsete ümberkorralduste periood (üleminek sotsialistlikust elamumajandussüsteemist *laissez faire* elamusüsteemi).³⁹

Eesti eluruumide erastamine oli tüüpiline Ida-Euroopa vautšerprivatiseerimine, milles sotsiaalsed taotlused (eraomandi ja eraomanike tekitamine) domineerisid majanduslike üle. Seaduse järgi oli kohalikel omavalitsustel võimalus jätta osa elamufondist erastamata, et seda hiljem sotsiaalsetel eesmärkidel välja üürida. Tegelikult oli nii riigi kui elanike poolt tugev surve omavalitsustele erastamise kasuks. Linnades jäid erastamata vaid madala kvaliteediga eluruumid, harvem oli üüritava korteri erastamata jätmise põhjuseks erastamisväärtuse puudus. Seetõttu erastamise määr omavalitsuste lõikes varieerus - omavalitsustes, kus kinnisvara väärtus oli madal, ei olnud elanikud huvitatud eluruumi erastamisest (kinnisvara on turul raske müüa ning omanikukulutused võrdlemisi suured).

Eesti eluruumide erastamine oli tüüpiline Ida-Euroopa vautšerprivatiseerimine, milles sotsiaalsed taotlused domineerisid majanduslike üle.

Nii eluruumide erastamine kui ka tagastamine on käesolevaks ajaks (2002. aasta algus) põhiosas lõppenud ja uus omandistruktuur välja kujunenud. 1992. aastal enne reformide sisulist algust kuulus Eestis 25,8% eluruumidest riigile, 34,7% kohalikele omavalitsustele, 5% elamukooperatiividele ja 34,5% eraomanikele. 2001. aasta alguseks oli struktuur järgmine: avaliku sektori osa eluruumide omanikuna oli 6% (riigile kuulus 0,9% ja kohalikele omavalitsustele 5,1%) ja eraomandis oli 94% eluruumidest. Eraomandis olevate üürikorterite üldarvu kohta

jooksva arvestuse alusel andmeid ei koguta, aga pere-eelarvete uuringu kohaselt üüris 1999. aastal eraisikutelt eluaseta umbes 5% leibkondadest.⁴⁰

Kavandatud eluruumide omanike optimaalse avaliku ja erasektori proportsiooni 40:60 asemel on tänane faktiline suhe 6:94.

Elamureform kulges plaanitud tunduvalt aeglasemalt ning teoreetilist skeemi pisut erinevalt. Reformi peamine taotlus oli turusuhtel põhineva elamumajanduse taastamine ja eraomandi muutmine domineerivaks eluasemete omamise vormiks. Siiski eeldati, et avaliku sektori omandusse jääb tänasest oluliselt suurem osa eluasemest. 1990.

aastate alguses peeti optimaalseks avaliku ja erasektori proportsiooniks 40:60, tänane faktiline suhe on aga 6:94 (protsentides). Suurim vaeleinvestatsioon reformide ettevalmistamisel oli ettekujutus, et kujuneb välja ühtne eluasemeturg. Selle võrdväärsusteks ja loogilisteks osadeks pidid teoreetiliste arutluste järgi olema uusehitus ja vanemate elamuüksuste kasutamine, samuti üüri- ja omanikuasustus. Tänapäevaks on selge, et uus ja vana elamufond moodustavad omavahel üsna nõrgalt seotud sektorid ning üürikorterid ja omanikuasustus ei moodusta loogilist, teineteist täiendavat süsteemi.

Ameerikaliku *laissez faire* elamukorralduse teoreetiliseks põhjenduseks on nn vaba elamispinna filtreerumisteooria. Paraku ei ole filtreerumisteooria põhimõtteid kasutades võimalik Eestis täna ja lähikümnenditel elamuturgu aktiveerida. Esiteks, on endale uue eluaseme võimalised muretseda vaid vähesed leibkonnad. Viimasel viiel aastal ehitati keskmiselt 950 uut eluruumi aastas, mis tähendab, et potentsiaalselt võiks 0,2% leibkondadest aasta jooksul kolida uude eluruumi. Tegelikult kuulub osade kinnisvaraprojektide puhul eluruumide müügiks aastaid. Teiseks, toimus 1990. aastatel sissetulekute kiire diferentseerumise tingimustes jõukate leibkondade elamistingimuste hüppeline paranemine ja seetõttu ei ole viimased täna üldjuhul elamuturul aktiivsed.⁴¹

Tänapäevaks on enam-vähem selged reformide esimesed tulemused, mis põhimomentides vastavad oodatud muutustele. Nimelt vabanesid avaliku sektori ressursid elamuehitusest ja elamumajanduse subsideerimisest, eluruumide omaniku ja haldajana tugevnes era- ja mittetulundussektor, leibkonnad

Kõrvuti oodatud positiivsete muutustega on reformidega kaasnenud mitmed ebasoovitavad tagajärjed.

kohandasid elamispinna kasutamise oma majanduslike võimalustega, mõnevõrra paranes elamumajanduse ja kommunalteenuste kvaliteet. Kõrvuti oodatud muutustega on Eestis reformidega kaasnenud aga samad ebasoovitavad tagajärjed, mis teisteski Ida-Euroopa riikides. Eesti elamureformi suurem radikaalsus võrreldes teiste Ida-Euroopa riikidega määrab ka tekkivate sotsiaalprobleemide teravuse. Ebasoovitavate tagajärjedena on ilmnunud näiteks ruumiline segregatsioon, avaliku üüri sektori marginalisatsioon (residualiseerumine), kodutus, omanike ja üüri vaheline tugev vastasseis, üüri elamispinna ehituse lakkamine, uute leibkondade (noorte) raskused eluruumi saamisel, korteriomanike erinevatest majanduslikest võimalustest ühistutele tekkivad probleemid jms.

Eluruumide arv ja struktuur, eluasemeturg

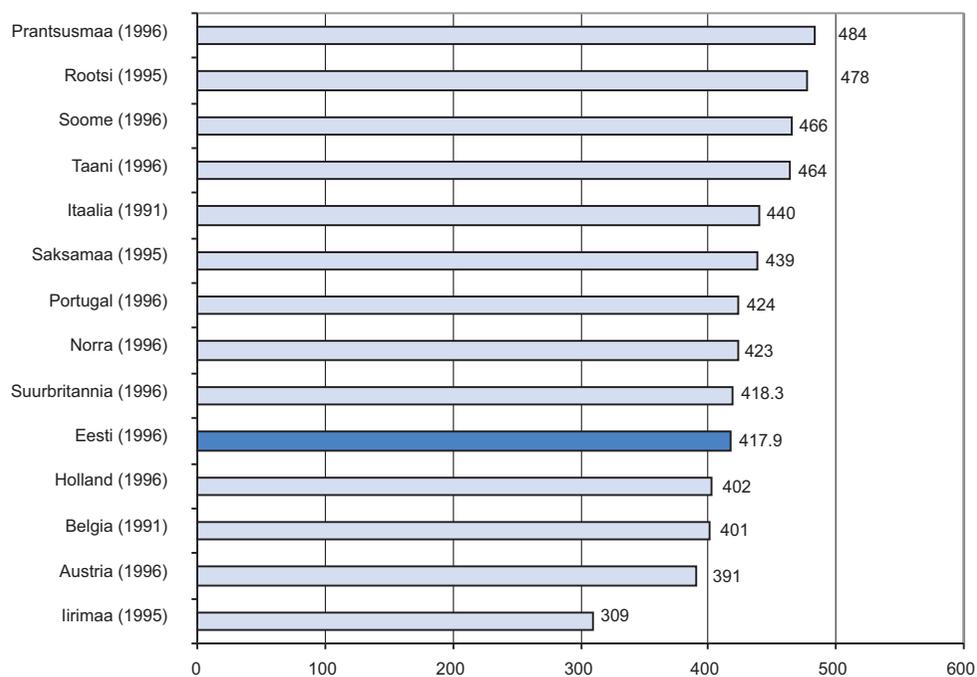
Eluruumide arvu kohta on Eestis hetkel kasutada kahed, pisut lahkuminevad andmed:

- 2000. aasta rahva ja eluruumide loenduse (rahvaloenduse) esialgsete kokkuvõtete järgi oli Eestis 31.03.2000. a. 618 700 tavaeluruumi (pereelamu, osa pereelamust, korter, omaette tuba (toad) ühiselamus). Loendatud leibkondade arv oli 585 600, st loendatud eluruumide arv oli loendatud leibkondadest 5% rohkem.
- Jooksvalt (loenduste vahelisel perioodil) fikseeritud eluruumide arv (omanike poolt esitatavate statistiliste aruannete koondina) on mõnevõrra suurem rahvaloendusel saadud arvust. 2000. aasta alguses oli jooksva arvestuse järgi Eestis 623 100 eluruumi pinnaga 33,6 mln m². Keskmise eluruumi pind inimese kohta oli 23,3 m² ning 1 000 elaniku kohta 432 eluruumi. Viimase suhtarvu järgi on Eesti Euroopa riikide seas eluruumidega suhteliselt hästi kindlustatud riik (vt joonis 2).

1960. ja 1970. aastatel ning 1980. aastate esimesel poolel oli elamuehituse tempo Eestis küllaltki kõrge (ehitati üle 10 eluruumi 1 000 elaniku kohta aastas). Siiski ei olnud see tempo piisav migratsiooni tõttu kasvava rahvastiku elamispinna vajaduse rahuldamiseks ja amortiseerunud elamispinna asendamiseks. Elamuehituse mahu järsk vähenemine 1990.

aastatel väljendus nii absoluut- kui ka suhtarvudes. Madalaim ehitustase (0,5 eluruumi 1 000 elaniku kohta) oli 1996. aastal, järgnevatel aastatel on ehitatud 0,6 eluruumi 1 000 elaniku kohta.

Joonis 2. Eluruumide arv 1 000 elaniku kohta Eestis ja valitud Euroopa riikides



Allikas: Statistikaamet, Soome Eluasemefondi kodulehekülj <http://www.vyh.fi/ara/arae.htm>

2000. a. rahvaloenduse andmetele tuginedes võib väita, et formaalselt puudub Eestis otsene elamispinna defitsiit (eluruumide arv ületab ca. 5% võrra tavaleibkondade arvu). Küllalt suur on Eestis aga varjatud defitsiit (st. liitperekonnad - mitu põlvkonda kasutavad ühist eluruumi jne. - asutavad ühte eluruumi, paljudel noortel puudub juurdepääs

eluasemele) eluruumide ning ja leibkondade suuruse mittevastavus, st. struktuurne defitsiit. Probleemiks on ka eluruumide ja töökohtade geograafilise paigutuse mittevastavus.

Kui eluruumide arvult 1 000 elaniku kohta edestab Eesti enamikku Ida-Euroopa riike, siis elamispinna kvaliteedilt jääb Eesti naabritest maha. Umbes 40% Eesti eluruumidest on ehitatud enne 1960. aastat. Sama vana elamufond on Ida-Euroopas vaid Bulgaarias ja Ungaris (ca 45% eluruumidest on ehitatud enne 1960. aastat) ning Tšehhi Vabariigis (50%). 1989. aasta rahvaloenduse andmetel on reas regionaalpoliitilist toetust vajavates maakondades kogu elamufondist suurim osa ehitatud aastatel 1918-1940 (Põlvemaal) või 1970-1980 (Valga- ja Võrumaal). Esimesel juhul on tegu suhteliselt vana elamufondiga, teisel juhul mitte eriti hea ehituskvaliteediga ehitusperioodiga. Arvesse võttes, et üle 40% protsendi Kagu-Eesti maakondade maaelanikest elab puitseintega majades, siis tuleb üsna lihtsalt esile Põhja- ja Lõuna-Eesti elamufondi kvaliteedi erinevus.⁴²

Samuti on Eestile iseloomulik suur suvilaomanike arv - 1999. a. olid 21% linna- ja 8% maaelanike leibkondadest suvekodu (maamaja, suvila) omanikud.⁴³

Eluasemeturg. Enne 1990. aastaid oli Eesti eluasemeturg Eestis oma mahult väike. Lisaks eramute ostule-müügile müüdi vähesel määral riigile kuuluvate eluruumide kasutusõigust (tüüri-lepingut). Kuna tegemist oli keelatud tehingutega, siis juriidiliselt varjati neid teiste tehingutega (fiktivse abielu sõlmimine, korterivahetus vm.). 1991. aastal alanud omandireformi üheks taotluseks oli kinnisvara väljakujundamine natsionaliseeritud eramute ja -kruntide tagastamise, erastatud korterite juurde kuuluva maa erastamise ja kinnisturaamatusse kandmise ning ajavahemikus 1944-1991. aastatel ehitatud eramute kruntide erastamise ja kinnistamise kaudu. Hetkel (2002. aasta algus) on kõik nimetatud protsessid veel lõpetamata. Enamus eluruumi müüakse turul vallasasjadena. Eluruumide turul

Formaalselt puudub Eestis elamispinna defitsiit, suur on aga varjatud defitsiit ning eluruumide ja töökohtade geograafilise paiknemise mittevastavus.

Elamispinna kvaliteedilt jääb Eesti Ida-Euroopa riikidest maha. Umbes 40% Eesti eluruumidest on ehitatud enne 1960. aastat.

Enamus eluruumi müüakse vallasasjadena. Uute eluruumide turg väljaspool Tallinna ja Harjumaad peaaegu puudub.

Eluasemeturg peegeldab üldjoontes tööturul toimuvaid muutusi: aktiivse tööturuga piirkondades on ka eluasemeturg aktiivne.

moodustavad põhilise osa müüdavatest ja ostetavatest eluruumidest Teise maailmasõja järgsel perioodil ehitatud eluasemed (nii korterid kui elamud). Uuselamute (uute eluruumide) turg väljaspool Tallinna ja Harjumaad peaaegu puudub. Üldjoontes peegeldab eluasemeturg tööturul toimuvaid muutusi: aktiivse tööturuga piirkondades on ka eluasemeturg aktiivne (vt. lisa 3). 1996-1998.

a. tehti kõigist Eesti kinnisvaratehingutest (rahalisel mõttesväärtuses) 68% protsenti Tallinnas ja Harjumaal, 1999. aastal oli nende kahe regiooni osakaal juba 75% protsenti. Teistega mittevõrreldavad on oma geograafilise asendi ja rahvastiku sotsiaalse struktuuri iseärasuste tõttu Narva ja Sillamäe kinnisvaraturud.⁴⁴

Nii uusehituse kui ka olemasolevate korterite ostu-müügi võimalused määrab suures osas kommertsbankade laenupoliitika.

Kinnisvaraärimeeste hinnangul tõusid Eestis 1992-1997. a. kinnisvara (varemehitatud elamute ja korterite) hinnad samas tempos tarbijahinna indeksiga. 1998. a. majanduskriisi ajal langesid hinnad aktiivsetel turgudel kuni 30% ja tõusid 2000. aastaks endisele tasemele. Seoses pankade laenupoliitika liberaliseerimisega 2001. a., kasvas järsult nõudlus ja aasta teisel poolel toimus hindade järsk (kuni 30%) tõus. Liberaalse riikliku

eluasemepoliitika tõttu määrabki nii uusehituse kui ka olemasolevate korterite ostu-müügi võimalused ära kommertsbankade poolt aetav laenupoliitika. Sihtasutuse Eesti Eluasemefond vahendusel väljaantavate riiklike laenude loetelus oli küll neli eri suunitlusega laenu, kuid laenuressursid ise oli väike. Riiklikud laenud olid:

- noore pere laenud (alla 30- aastastele määratud eluasemelaen, eraldi on väljastatud noore õpetaja laenusid), mida algselt finantseeriti riigieelarvest, kuid täna annab riik krediidigarantii;
- ühistulaenud;
- tagastatud majade üürnike laenud ehk nn. EVP laenud;
- õigusjärgsetele omanikele neile tagastatud elamute renoveerimiseks mõeldud laen.

Vormiliselt oli võimalik laenu saada tagastatud majade üürnikele üüripindade ehitamiseks, renoveerimiseks või ostmiseks ka kohalikel omavalitsustel, kuid seni ei pole seda laenu väljastatud. Riiklike laenude andmise strateegia on käivitamisest (1995. aastast) alates muutunud realistlikumaks ja efektiivsemaks. Algselt peamiselt uusehitusele orienteeritud süsteem on muutunud paindlikumaks ja aktsepteerib ka noorele perele jõukohasema, pruugitud eluaseme ostmist. Ühistulaen- ja EVP laen avardavad teatud gruppide võimalusi eluasemeturul ning soodustavad eluasemefondi korrashoidu. Alates 2001. aastast on Eesti Eluasemefond oma tegevuse lõpetanud. Osaliselt täidab vastavaid ülesandeid Majandusministeeriumi haldusalas paiknev krediidi ja ekspordi garanteerimise sihtasutus KredEx, mis garanteerib kommertsbankade poolt väljastatavaid eluasemelaene noortele peredele, noorspetsialistidele, ning alates 2002. aastast ka korteriühistutele antavaid laene.

Kaks suurimat riiklikult toetatud laenuprojekti olid nn. EVP laen (1997.-1999. a. anti välja 2 150 laenu kogusummas 402,2 mln krooni, keskmine laen oli 187 000 krooni) ning noore pere laen (1996 - 01.09.2000 sõlmiti 498 laenulepingut 106,0 mln krooni ulatuses, keskmine laen oli 213 000 krooni) (vt. tabel 4 ja 5 lisa 6). Tervikuna oli riiklik sekkumine laenuurgu varem (SA Eesti Eluasemefond) ja ka praegu (SA KredEx) siiski minimaalne ning mõjutab nõudlust vaid vähesel määral.

1997. aasta lõpu seisuga oli väljastatud laenujääkidest (kõik laenud) summas 2 465,5 mln krooni antud kinnisvara-, üürimis- ja äriteenindusele ning ehitussektorile 468,5 mln krooni. Eluasemete ehituseks antud laenude osa neis summates on vähemuses (hinnanguliselt vaid 20% protsenti). Erasisikulaenu osakaal pankade laenuportfellis on suurenenud 11%lt protsendilt 1994. aastal 22%ni protsendini 2001. aastal. Eluasemelaenu osakaal erasisikulaenudest on viimastel aastatel olnud ca 50-60% protsenti, kogu laenuportfellist ca 10-12% protsenti. Tegelikult kasutatakse eluasemega seotud kulutusteks (ostmine või remont) ka erasisikute (ainu)omanduses olevate äriühingute poolt võetud laene (vt. ka tabel 5 lisa 6).⁴⁵

Riiklik sekkumine laenuurgul on madal ja mõjutab nõudlust vaid vähesel määral.

Rahulolu elamistingimustega. Eluasemekulud.

(Põhjalikum ülevaade on toodud lisa 4, vt ka *Elamistingimused*, 2000; *Elutingimuste uuring Eestis 1999. aastal*, 2000; *Sotsiaaltrendid 2*, 2001).

"Eesti eluolu uuring 1994" ja "Eesti eluolu uuring 1999" andmete põhjal asub 72% eluruumidest kortermajades. 84% leibkondi elab eluruumis, mis on nende endi omanduses (1994. a. 29%). 72% eluasemetest asub linnas (29% pealinnas). Linna- ja maaeluasemed on erinevad nii elamutüübi kui ka olmemugavustega varustatuselt. Olmemugavustest on kodudes kasutada järgmised: vesiklosett 77%, vannituba või duširuum 73%, kanalisatsioon 84%, külm vesi 87%, keskküte 65%, soe vesi 64%, telefon 70%. Võrreldes 1994. aastaga on enim suurenenud telefonidega varustatus (1994. aastal 55%).

Vaatamata suurematele sissetulekutele ja väiksemale eluasemele on linlaste hulgas leibkondi, kellel on raskusi eluasemekulude tasumisega, rohkem kui maal. Põhjuseks on suurem mugavustega varustatus linnades ja kõrgemad kommunaalkulud (kaugküte, ühisveevärk jms). 1999. aastal oli eluaseme eest tasumisel sageli raskusi ligi viiendikul suurlinnades (Tartu, Narva, Kohtla-Järve, Pärnu), 15% väikelinnades, 8% pealinnas ja 7% maal elavatest

leibkondadest. Peredel, kellel on raskusi eluasemekulude eest tasumisega, on valida kolme võimaluse vahel:

- 1) kohandada oma eluasemetarbimine vastavalt finantsvõimalustele (kütte, elektri, vee jms tarbimise vähendamine), mis suurtes majades ei ole sageli võimalik;
- 2) vähendada eluasemekulusid, kolides odavamale elamispiinnale (post-sotsialistlikes riikides, sh Eestis, on elukohavahetuste tase aga üldiselt väga madal); sageli valitseb elamuturul puudus sobilikest korteritest või on need väga halvas seisukorras;
- 3) jätta kulude eest maksmata ning sattuda üürivõlgadesse (tagajärjeks võib olla teenusest ilmajäämine), mis on tavaliselt lihtsaim valik.⁴⁶

Eestis on esimest ja kolmandat võimalust (vähem teist valikut) probleemidega toimetulemisel ka sageli rakendatud.

1999. aasta eluolu uuringu järgi elab keskmiselt 41% leibkondadest eluruumides, kus tubade arv on suurem leibkonna liikmete arvust (hea eluasemestandard). 1990. aastatel on toimunud ulatuslikud muutused tarbimiskulude struktuuris. Eluasemega seotud kulude osa tarbimiskuludes on järsult tõusnud, kuigi enamiku leibkondade elamistingimused ei ole paranenud ega tarbitavate kommunaalteenuste hulk suurenenud. 1980. aastate teise poolel eluaseme eest makstud 2-3% asemel kulutas keskmine leibkond 1999. aastal oma tarbimiskuludest eluasemele 19%.

Majandusministeeriumi elamuosakonna arvutuste järgi oleks elamufondi normaalse korrasoleku tagamiseks ning juba varem tekkinud remondialase mahajäämuse peatamiseks vaja igal aastal teha u 825 mln kr ulatuses kapitaalremonti (25 krooni iga ruutmeetri kohta aastas, 1995. aasta hindades). Statistikaameti andmed investeeringute kohta näitavad, et viimastel aastatel tehtud kulutused ei ole piisavad, et säilitada elamispinna olemasolevat kvaliteeti. Põhiosa kuludest on tehtud hoolduseks, mitte remondiks (vt tabel 6 lisa 6). Eesti keskmise leibkonna kulud eluasemele on väiksemad Euroopa Liidu riikide keskmistest kuludest, kuid ületavad kulutuste määra enamikes teistes liidu liikmeks saada soovivates üleminekuriikides (vt tabel 7 lisa 6). 1999. aastal kulus kuni 20% kogu väljaminekutest eluasemele 57 protsendil leibkondadest, 20-40% 33 protsendil leibkondadest ning 40% ja enam 10 protsendil leibkondadest.

Elanike ruumilises paiknemises on juba aset leidnud olulised muutused sotsiaalsete erinevuste suurenemise suunas - jõukamad asustavad sagedamini teistest gruppidest kallimaid ja suuremate jooksvate kuludega eramajadepiirkondi ning vaesemad kihid on "üleesindatud" väheste mugavustega korterites, mis asuvad peamiselt linnade keskosade läheduses (eriti Tallinnas, Tartus). Kui oma eluasemete omanikud üldiselt ei erine oma sotsiaalselt struktuurilt elanikkonna üldstruktuurist (st koosnevad ühtviisi nii jõukatest kui vaestest), siis avaliku sektori üürnikkond koosneb järjest enam majanduslikult vähekindlustatud

Tänased eluasemeremondi kulutused ei ole piisavad, et säilitada elamufondi praegune kvaliteet.

Kaheksal protsendil Tallinna ja ligi viiendikul teiste suuremate linnade elanikest on sageli raskusi eluasemekulude eest tasumisel.

peredest. Erasektori üürnike hulgas on nii rikkaid kui vaeseid, kes aga on tugevalt polariseerunud sektori siseselt vastavalt eluruumi kvaliteedile. Riiklik *laissez faire* tüüpi elamupoliitika toetab ruumilise segregatsiooni süvenemist. Sellega "eemaldub" Eesti oma eluasemepoliitikaga ülejäänud Euroopast, sest peaaegu eranditult kõik heaoluriigid toetavad nn sotsiaalselt segunenud ühiskonna idee elluviimist.

Eluasemesektori võimalik areng lähiaastatel ja ettepanekud elamupoliitika kujundamiseks.

Erinevalt paljude naaberriikide põhiseadustest ja ka sõjaeelsest Eesti Vabariigi põhiseadusest ei käsitle kehtiv riigi põhiseadus otseselt elamumajanduse korraldust ja elamistingimusi. Vastav valdkond on antud konkreetsete seaduste (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, Elamuseadus jt) reguleerida. Lisas 5 on lühidalt toodud eelkõige Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses, Elamuseaduses ja Omandireformi aluste seaduses ning Sotsiaalhoolekande seaduses kui olulisemates valdkonda reguleerivates seadustes omavalitsustele pandud ülesanded.

Eesti elamumajanduse arengukava aastani 2010 (1999. a. Vabariigi Valitsuse poolt heaks kiidetud, 2000. a. korrigeeritud ja momendil lõpliku heakskiiduta dokument) jaotab Eesti eluasemepoliitika eesmärgid/alleesmärgid 3 gruppi:

- Turvalisuse tagamine eluaseme valdkonnas.
- Professionaalsuse tagamine eluaseme valdkonnas.
- Elanike initsiatiivi toetamine oma eluasemesituatsiooni parandamiseks.⁴⁷

Kohalikel omavalitsustel üldisest arengukavast eraldiseisvad eluasemeprogrammid valdavalt puuduvad. Üksikud eluasemeturgu reguleerivad eesmärgid on suurematel linnadel siiski arengukavas välja toodud. Neist olulisemate eesmärkidena on nimetatud (1) sotsiaaleluasemefondi efektiivset väljaarendamist, (2) uuselamuehituse soodustamist planeeringute ja infrastruktuuri väljatöötamise/arendamise

kaudu ning (3) kortermajades ühistute asutamise soodustamist ning nende abistamist (vt tabel 8 lisa 6). Enamasti jäävad aga püstitatud eesmärgid üldsõnaliseks ning puuduvad konkreetne tegevusplaan ja reaalsed võimalused plaani elluviimiseks.

Nimetatud riikliku ning kohalike omavalitsuste eluasemepoliitikate eesmärgid/alleesmärgid ei kata kõiki tegevusvaldkondi, mida klassikaliselt rahvuslikud eluasemepoliitikad käsitlevad. Sisuliselt kavandatakse jätkata varasemat väga liberaalset poliitikat, mis ei pruugi seniseid positiivseid arenguid enam edendada, kindlasti ei võimalda aga lahendada tekkinud probleeme. Eramajapidamised ja -ettevõtjad, kohalikud omavalitsused ja riiklikud struktuurid ei tegutse elamusfääris omavahel kooskõlastatult, ja nii ei ole taotletavad lahendused optimaalsed ei sotsiaalsest ega majanduslikust aspektist. Vähesed võtted, mida Eestis kasutatakse elamuturu stimuleerimiseks, ei ole suunatud keskmise sissetulekuga leibkondadele, vaid nende sihtgruppid on marginaalsed grupid (maksusoodustused eluasemelaenu intressidelt on suunatud keskmisest suuremate tuludega leibkondadele, toimetulekutoetuse osana makstav eluasemetoetus väiksemate tuludega gruppidele).

Eestis aset leidvaid sotsiaalmajanduslikke protsesse ning eluasemesektori olukorda arvesse võttes on eluasemepoliitika väljaarendamises tähelepanu vaja pöörata eelkõige järgnevatele punktidele.

1. Eesti rahvastikuprotsessides on viimasel kümnendil toimunud järsud muutused. Varasem elanike arvu kasv nii rände kui ka loomuliku iibe arvel on asendunud rahvaarvu vähenemisega. Rahvastikuprotsessid on toonud kaasa perekondade (leibkondade) arvu ja keskmise suuruse vähenemise, ning elamispinna vajaduse vähenemise. 1992. aastast toimival väljarändel on suur mõju Eesti korterituru kujunemisele. Eelkõige tänu väljarändele, on otsene (nähtav) korteridefitsiit lõppenud.

Kohalike omavalitsuste poolt püstitatud elamupoliitika eesmärgid on üldised, puuduvad konkreetne tegevusplaan ja reaalsed võimalused plaani elluviimiseks.

Vähesed elamuturule sekkumise võtted on suunatud marginaalsetele gruppidele ühiskonnas.

Esmaseks ja oluliseks elamupoliitika ressursiks ning eesmärgiks on olemasolev eluasemefond.

1989. aasta rahvaloenduse andmetel oli eluruumide vajak 30 tuhat (2%). 2000. aasta rahvaloenduse esialgsete kokkuvõtete järgi oli eluruumide arv 5% võrra suurem leibkondade arvust. Seega on esmaseks ja oluliseks elamupoliitika ressursiks olemasolev elamufond, selle paigutus, kvaliteet, kulutuste tase jne. Regionaalpoliitika võtetega on võimalik mõnevõrra vähendada tööturu ja eluasemeturu geograafilisest mittevastavusest tulenevaid vastuolusid, vähendada maalt linna tööle suunduvate inimeste survet linnade üürielamusektorile ja stimuleerida üüripindade omanikke parandama pakutava teenuse kvaliteeti. Sarnaselt 1990. aastate teisele poolele on ka 2000. aastate esimesel poolel oluline täiendus linnade elamuturule linnaga piirnevate omavalitsuste korteri- ja suvilatarg. Seega sõltub elamusituatsioon ja eluasemeprobleemide lahendamine suurel määral linnade ja linnade naabruskondade omavalitsuste koostööst ja esmasteks eluasemepoliitika võteteks/eluasemepoliitikat toetavateks võteteks:

- Infrastruktuuri arendamine, transpordikorralduse parandamine.
- Maa- ja planeerimispoliitika (soodustingimustel kruntide eraldamine, maa-alade ettevalmistamine avaliku sektori poolt planeeringute koostamise ning infrastruktuuri ehitamise kaudu).
- Finantssüsteemi väljaarendamine (laenuvõimaluste parandamine eluasemeostuks ja renoveerimiseks). Soodsate laenuvõimaluste loomine teatud elanike gruppidele (intressimäärade reguleerimise, maksusoodustuste, laenugarantiide andmise jms kaudu).
- Pikemas perspektiivis ka otsene elamuehituse toetamine eeslinna piirkondades grantide näol.

2. Säilinud on leibkonna suuruse ja korteri suuruse vaheline mittevastavus (suuremad leibkonnad on surutud väikesesse korterisse, samal ajal on väikeste perede kasutada ülemäära suur elamispind). See struktuurne mittevastavus tuleneb asjaolust, et suurt elamispinda on tihti väikesest odavam hallata (näiteks 4-toalist 1970.-1980. aastatel ehitatud lokaalkütet kasutavat eramut on odavam hallata kui samal perioodil valminud tsentraalse soojavarustusega korterit paljukorterilises majas). Elamuturu vähest dünaamilisust soosib ka tema väike mitmekesisus. Näiteks eakal leibkonnal puudub võimalus suureks jäänud

eramust kolida väiksemasse sarnase kvaliteediga eluruumi senisega sarnases keskkonnas (ühe- või kahetoaline ridaelamukorter, korter kaksikmajas vms), sest turg selliseid eluruumi ei paku.

Eestis on eraomanike ring tunduvalt erinev võrrelduna arenenud riikidega. Seda võib illustreerida Tartu linna näitega - Tartus on 6 000 eramukrunti, 3 000 maaomanikku (eramuomanikku) on pensionieas. Arenenud riikides on kinnisvara haldamine kulukas ja seetõttu on kinnisvaraomanikud valdavalt suuremad, mitme töötajaga leibkonnad. Kuna ei turg ega avalik sektor tähtsusta eluruumide efektiivsemat kasutamist, siis jääb selline struktuurne mittevastavus pikaks ajaks püsima (kuni keskmine leibkond suudab ehitada endale uue üksikelamu). Olemasoleva elamufondi efektiivsemat kasutamist toetavateks elamupoliitika võteteks on:

- Siselinna piirkonnas asuvate elamute ja eluasemete renoveerimise toetamiseks jms suunatud grantid, mille eraldamisel järgitakse teatud sotsiaalseid eesmärgi. Analoogne toetus on näiteks Tallinna linna poolt veevarustuse ja kanalisatsiooni liitumistasude kinnimaksmiseks eraldatav subsiidium, kuid efektiivsuse suurendamiseks on otstarbekas järgida teatud sotsiaalseid kriteeriume.
- Sihtotstarbelised abirahad eraeluasemete renoveerimiseks jms. Kõrvaltulemuseks on täiendavate (uute) eluasemete ehitamine, kuna aktiveerunud renoveerimisega kaasneb elamiskõlbmatuks muutunud elamispinna lammutamine ja asendamine uusehitusega, vabade kruntide kasutamine uusehituseks, (võimaluse korral) juurdeehitamine olemasolevatele ehitistele (pööningutele ehitatavad katusekorruse-korterid jne) ning mitteiluruumide muutmise elamispindadeks.
- Elamufondi renoveerimiseks/moderniseerimiseks väljastatavate laenuitingimuste parandamine ühistutele ning eraisikutele intressimäärade osalise subsideerimise, laenugarantiide andmise jms kaudu.
- Vahendite kogumise efektiivseks teeks (eriti renoveerimiseks vajalike vahendite kogumiseks) on laenuhoiuste (saksa k. *Bausparen*) süsteemi

Tähtis on rakendada meetmeid eluruumide ja leibkondade struktuurse mittevastavuse vähendamiseks.

käivitamine. Seejuures tuleb aga arvestada kinnisvaraturu hinnadünaamika hüppelist iseloomu, sest säästmine ei pruugi sammu pidada hinnatõusudega elamuturul. Seetõttu on ka selle süsteemi puhul olulised riiklikud garantiid ning intressimäärade subsideerimine.

3. Rahvastikuprognosis sunnib elamispinna vajaduse arvestamisel hindama vastandlikke momente. Rahvaarv Eestis kahaneb ka järgnevatel aastatel. Kõigi prognoosivariantide järgi suureneb eakate inimeste arv ja osatähtsus rahvastikus, st leibkonnad muutuvad väiksemaks. Elamispinna ülejääki siiski ilmselt ei teki, sest Eesti pensionärid on harjunud kasutama keskmisest avaramat korterit ja tegema selleks keskmiselt suuremaid kulutusi.

Leibkonna keskmist suurust vähendab ka sündimuse langus. Vastupidiselt mõjutab leibkonna keskmist suurust noorte hilisem abiellumine (noored lahkuvad hiljem vanematekodust). Registreeritud abielule eelistavad noored vabaabieli; vabaabielpaarid on pigem üürnikud kui omanikud, pigem korter- kui üksikelamu asukad. Suurem täiendavate pindade vajadus tekib 2015-2020. a. paiku, kui korteriturule tulevad 1980/90. aastakümnete vahetuse arvukamad sünnipõlvkonnad, kes on nii potentsiaalsed era- kui üürripindade taotlejad.

Erasektor on täna huvitatud omatarbe eluasemete pakkumisest, kuid seda ainult jõukamatele leibkondadele (10-15% leibkondadest). Noorte keskmise sissetulekuga leibkondade pääs laenuturule ja seeläbi omatarbe korteri omanikuks saamine on võimatu, kui ei rakendata neidsamu nõudlust suurendavaid võtteid, mida rakendatakse elamupoliitikas mujal maailmas:

- Riiklikud elamuehitusgrantid omavalitsustele, mis realiseerivad noore pere elamuehitusprogramme.
- Toetused noortele (kuni 35 a) peredele laenuintresside tasumisel.
- Sihitusega sünnitoetused lastega perekondadele, kes omavad eluasemega seotud kohustusi (eluasemelaen vms).

4. Prognoositud perekonna (leibkonna) struktuuri muutused ei ole

soodsad eraelamuomandi laiendamiseks. Nii pensioniealised kui ka noored pered on pigem üürnikud (eeldusel, et üürisektor funktsioneerib normaalselt). Seega on avaliku elamusektori ehituse kavandamisel otstarbekas orienteeruda mitte ainult momendil kõige aktiivsema survegrupi (tagastatud üürimajade elanikud) huvidele, vaid kaaluda sotsiaalseid vajadusi laiemalt. Üürisektor (nii era- kui ka avalik eraldi ja tervikuna) on marginaalsed ja saavad seega rahuldada vaid marginaalseid vajadusi. Avalik üürisektor piirdub nn sotsiaalsete probleemidega elanike eluasemete probleemide lahendamisega (nn sotsiaalüürripindade tootmisega), kuid ei suuda rahuldada järjest kasvavat üürikorterite vajadust teiste elanikegruppide seas ning samas katta üüridest tegelikke eluasemekulusid. Eelarvest tulev dotatsioon ulatus 1999. a Tallinna munitsipaal-elamufondis juba 1/5ni kuludest elamufondile. See on paratamatu, sest mida väiksem on avalik üürisektor (koosneb seega üürnikest, kes kuuluvad kõige "probleemsemasse" elanikkonnakihti ja on madala sissetulekuga), seda raskem on seal elanike madalate sissetulekute tõttu üüre tõsta. Üüritõusu potentsiaal sõltub ka kommunaalteenuste hinnatõusust (küte, vesi, elekter jne), mis on Eestis seni "ära söönud" elanike ressursid nii olemasolevate eluasemete rekonstrueerimiseks kui uute hankimiseks. Teisalt ei leia eraüürisektor püsivaid pikaajalisi üürnikke, sest pakub soovitud üüritasemele mittevastavaid (madala kvaliteediga) eluruumi. Hästi funktsioneeriv üüriturug on jäänud Eestis välja arendamata, mis on aga oluline elamuturu efektiivse toimimise tagamiseks. Avalik elamusektor peaks tänast reaalsust arvestades (üürieluasemed on elamuturu normaalseks funktsioneerimiseks hädavajalikud, kuid erasektoril puudub huvi nende ehituseks ja arendamiseks) toetama arengut järgmistes suundades:

- Suurendama munitsipaal-elamufondi hulka ja laiendama potentsiaalsete üürnike ringi (keskmise sissetulekuga isikud), et vähendada residualiseerumist ja haldamise kulusid.
- Andma sotsiaaleluasemefondi haldamine üle sõltumatutele mitetulunduslikele firmadele. Toetama neid firmasid uute sotsiaaleluuruumide soetamisel (eraomanduses olevate eluruumide ostmise, uus-

Perekonna struktuuri muutusi ja eluasemevajadusi arvestades on oluline pöörata tähelepanu taskukohaste üüridega hästi funktsioneeriva üürituru väljaarendamisele.

Nn uute leibkondade elamuprobleemi lahendamisel tuleks rakendada täiendavaid nõudlust stimuleerivaid võtteid.

ehituse ning mitteiluruumide muutmise kaudu eluruumideks), kasutades selleks riigi- ja kohalike omavalitsuste poolseid pakkumist suurendavaid meetmeid nagu maksusoodustused, tasuta maa või hoonete eraldamine, soodsad laenud jne. Projektide finantseerijaks oleksid riiklik eluasemefond ja kohalikud eluasemefondid/kohalikud omavalitsused (tulud erastamisprojektidest, kohalikest ja riigieelarvest, kinnisvaramaksudest - maamaksust ning võimalikest tulevikus kehtestavatest maksudest), erasektori omavahendid, kommerts-laenud.

- Sotsiaalelamispindade renoveerimisel/ehitamisel rangelt järgida (nõuda erafirmadelt) ehituskvaliteedi nõudeid, mis tagaksid madalad jooksvad kulutused neis eluasemetes.
- Teatavad maksu-, laenu- ning maahinnasoodustused üürikorterite arendajatele-ehitajatele ka kasumit taotlevas erasektoris.
- Erastada see osa praegusest munitsipaalelamufondist, mis on eriti halvas seisukorras (st. residuaalne), sest selle haldamine ja renoveerimine on senisel moel majanduslikult mõttetu. Nende elamispindade erastamine peaks olema suunatud keskmiste sisetulekutega või jõukamatele peredele, et tagada tulevikus investeringud eluruumide kvaliteedi tõstmiseks. Et muuta selliste elamispindade erastamine jõukamatele peredele atraktiivsemaks, tuleks rakendada "piirkonna elustamise" võtteid (vt kiil 1). Renoveerimist soodustavate initsiatiivide sisseviimisel suudab erasektor neid eluruume paremini majandada.
- Keskvalitsuse poolt välja arendada eluasemenõudlust suurendav toetussüsteem (nii üürnike kui omanike subsideerimine). Toetused üürnikele peaksid kompenseerima ka osaliselt tegelike kulutuste (eluasemeteenused, remont jms) ning erasektori üürhindade turutaseme vahe.

- Eraüüririturu arengu soodustamine. Üksnes nõudlust suurendavad subsiidiumid võivad suurendada inflatsiooni üüri- ning ostuhindades, seetõttu peaksid olema kasutusel nii pakkumist kui ka nõudlust suurendavad subsiidiumid.

- Munitsipaal-/sotsiaaleluruumides üürihinna tõstmine tegelike eluruumi haldamiseks vajalike kulutuste tasemele. Eluasemetoetuste

süsteem reguleeriks elanike maksevõimet. Üüritase peab jääma madalamaks üürhindade turutasemest.

Lääneriikide kogemusele tuginedes ei ole eraüürisektor olnud minevikus suuteline rahuldama nõudlust üüriturul. Kui valitsus vähendab sotsiaalüürisektori osatähtsust ja võimekust, on veelgi väiksem tõenäosus, et eraüürisektor suudab pakkuda alternatiivi omanikuasustusele. Eraüürisektor turulähedaste hindadega on seega ebakindel asustusvorm ning pikaajaliselt investeringute poolest ebasoodne. Võrdsuse ning vähemustarbija grupi huve arvestades on eraüürisektor siiski vajalik.⁴⁸

5. Eluasemetoetuste süsteem ei toimi Eestis vaatamata 10-aastasele praktikale efektiivselt (viidi sisse 1992, muudeti olulisel määral 1994 ja 1997 ühendades selle toimetulekutoetuste maksmise süsteemiga ning viimati 2002. a. alguses). 2002. aastast on toimetulekutoetuste maksmiseks vajalik raha kohalike omavalitsuste tulubaasis ja omavalitsus määrab ise toetuse maksmise korra (hüvitamisele kuuluva üüri suuruse ja kommunaalteenuste määra). Toetusi tuleks formaalselt (seaduse järgi) maksta ühesugustel alustel nii üürnikele (era- ja avaliku sektori) kui ka eluruumi omanikele. Tegelikult puudub paljudel juhtudel eelkõige üürnikel võimalus toetuse saamiseks, sest puudub kirjalik üürileping: omanik ei esita raamatupidamise seadusele vastavat üürikiitust jne. Kuddo (2001) arvutuste järgi makstakse 63% toimetulekutoetusest "mittevaestele" peredele, st toetus ei täida oma sihitust (toetada väikese sisetulekuga leibkondi eluaseme, toidu jt esmavajaduste eest tasumisel). Toetuste osa, mis makstakse otseselt eluasemekulude kompensatsiooniks, on järk-järgult vähenenud: 47,7%lt 1997. aastal 31,2%le 1999. aastal.

Formaalselt on toetust saavate leibkondade arv 1990. aastate teisel poolel võrreldes esimese poolega vähenenud (esimesel poolel sai toetust 10-12%, teisel poolel 8-10% leibkondadest). See on saavutatud aga tegeliku toetuse määra vähendamise arvel. Paljud 1990. aastatel majandusraskustesse sattunud leibkonnad on oma eluasemeprobleemide lahendamiseks läbinud juba mitmeetapilise tee ja jõudnud tänaseks ummikusse (keskmise kvaliteediga eluase linnas->madala kvaliteediga eluase linnas->madala kvaliteediga eluase maal->varjupaik). Selliste individuaalsete arengute

Kasvavate sotsiaalprobleemide ja kodutuse vältimiseks tuleks täiustada kehtivat toimetulekutoetuste süsteemi ning suurendada eluasemekulutuste katmiseks makstava toetuse osa.

Riik peaks soodustama eraüüririturu arengut.

jätkamine *laissez faire* elamupoliitika sildi all on mõttetu, sest lõpptulemused lähevad majanduslikult kulukaks ja sotsiaalselt ohtlikuks. Lahenduseks on:

- Toimetulekutoetuste süsteemi efektiivsuse tõstmine ja sellega ressursside oluline säästmine (toetuse suunamine tegelikult toetust vajavatele gruppidele nii omaniku- kui üürisektoris vähendades seeläbi toetusesaajate arvu).
- Toetuse määra oluline tõstmine süsteemi efektiivsuse suurendamisest vabanenud vahendite arvel.
- Minimaalseid eluasemevajadusi katvate väikekorterite ehitus omavalitsuste poolt väga madala sissetulekuga leibkondadele (5-10m² üksikule, 10-15 m² leibkonnale). See on järgiproovitud tee minimaalse eluasemevajaduse katmiseks nii Eestis kui naaberriikides enne II Maailmasõda.

6. Keskmise kodaniku elamuprobleemide lahendamine on lähema 10-15 aasta jooksul uusehituse arvel keeruline. Seda ei võimalda keskmise sissetuleku ja keskmise ehitushinna vaherkord ning laenuitingimused

(maksimaalne ehituslaenu pikkus 30 aastat, 8-10%ni ulatuvad intressid ja panga poolt nõutavad suhteliselt kõrged garantiid hüpoteeginõude ja kõrge sissetulekute piiri näol). Samal ajal on oluline, et laieneks isikute ring, kes kasvõi olemasoleva elamufondi baasil oma elamistingimusi parandab, st ostab suurema pruugitud korteri, renoveerib

seda, teeb elamule juurdeehituse vms. Keskmise kodanik pääseb lähiajal ehitusturule juhul, kui riik jagab temaga laenuriske. Laenuga eluruumi hankija jaoks on probleemiks ehitusprojekti alustamiseks vajaliku omakapitali kõrge määr ja kindlad garantiid. Võimalikud lahendused olemasoleva elamufondi kasutuse parandamiseks on:

- Tüüplahenduste pakkumine suurpaneel- ning telliselamute renoveerimisprojektide läbiviimiseks ühistute poolt.
- Finantssüsteemi väljatöötamine elamute renoveerimiseks (laenuitingimuste parandamine, maksuvabastused, subsideerimine, otsene toetuste eraldamine - nt 5-10% projekti maksumusest). Avaliku ja

erasektori kokkuleppel renoveerijatele soodustingimustel ehitusmaterjalide ja remondi-/renoveerimisteenuste pakkumine. Vastavate kampaaniate korraldamine (sarnaselt Tartus 2001. a. korraldatud "Heade värvide linna" kampaaniale).

- Finantseerimisskeemide propageerimine, millega liisingufirmad annavad valitsuse garantii korral madala sissetulekuga eluasemeomanikele laenu eluasemetingimute parandamiseks ja sellega seotud maksude maksmiseks, vastutasuks saavad osa parandusõigusest või vastavalt enda investeeringute proportsioonile osa eluaseme müügitulust.
- Rehabilitatsioonipoliitikate rakendamine. Teatud prestiiþsetes linnapiirkondades asendatakse madala kvaliteediga munitsipaal-eluruumid uusehitusega, elamud renoveeritakse, nende suurus kohandatakse vastavalt turunõudlusele (korterite liitmine või jagamine mitmeks eluruumiks), üürikorterite osaline müük-erastamine, üürikorterite haldamise üleandmine mittetulunduslikele eluasemeühendustele. Kohalikud omavalitsused saavad neid projekte toetada infrastruktuuri parandamise, avalike ja roheliste alade kvaliteedi parandamise läbi. Seejuures on oluline, et neis piirkondades säiliks osaliselt odavad üürikorterid. Avaliku sektori toetus seisneb maksusoodustuste, laenugarantiide, madala laenuintressi pakkumises ja detailplaneeringute koostamises. Uusehituste puhul tuleb siiski arvestada kohaliku ümbruskonna väljakujunenud olustikuga.

Keskmise kodanik pääseb lähiajal ehitusturule juhul, kui riik jagab temaga laenuriske.

Tulenevalt eluasemeturu erilisest tähtsusest elanike heaolu ja keskkonna loomisel ning selle erinevatest omadustest võrreldes teiste kaupade turgudega, on avaliku sektori sekkumine elamuturu efektiivsuse tagamiseks möödapääsmatu. Erinevate riikide kogemuste põhjal on selge, et täiesti liberaalsel, *laissez faire* tüüpi eluasemepoliitikal on hulk ühiskonnale mittesoovitavaid tagajärgi.

Eluasemeturg peaks avaliku sektori reguleerimise kaasabil pakkuma võimalusi kõigil ühiskonnakihtidel leida oma finantsvõimalustele, püüdlustele ja eelistustele vastav eluase, kusjuures kõige madalama sissetulekuga elanikkonnale oleks samuti tagatud teatud minimaalse ühiskonna poolt aksepteeritud eluasemestandardi kättesaadavus. Elanikel peab olema piisav valik erinevate elamuturu sektorite vahel (kas omada eluaset või üürida, elada oma majas või korteris, linnakeskuses või äärelinnas jne). Lisaks kättesaadavuse tagamisele, peab avalik sektor toetama (kas otsese toetuse või finantsinstitutsionaalse süsteemi loomise kaudu) ja suunama eluasemefondi korrashoidu ning renoveerimist, kuna suur hulk eluasemeomanikke ei ole suutelised oma eluasemetesse üksnes omal initsiatiivil ning oma võimalustele tuginedes (või kommertspankade laenude abil) vajalikul tasemel investeerima.

Avalik sektor saab elamuturgu reguleerida kahel viisil - pakkumist ja nõudlust suurendavate meetmete rakendamise kaudu. Pakkumise suurendamiseks kasutatakse stabiilse majanduskeskkonna loomise ja säilitamise võtteid, tootjate otsest subsideerimist või kaudset toetamist, et pakkuda suuremas mahus või soodsamatel tingimustel eluasemeid (nt sotsiaalelamispindade, omatarbeeluasemete ehitamisel jne) ja avaliku sektori poolset eluasemete pakkumist (munitsipaal- ja riiklik elamuehitus). Nõudlust suurendavad meetmed on suunatud eluasemete kasutajatele. Nendeks on soodsamate finantstingimuste loomine eluasemetarbijatele (eluaseme ostmiseks, renoveerimiseks, eluasemekulude kompenseerimiseks). On esitatud argumente nii esimest kui teist tüüpi meetmete rakendamise kasuks ja kahjuks, kuid parimaid tulemusi annab senise praktika põhjal siiski mõlemate samaaegne kasutamine. Ainult nõudlust suurendavad meetmed tõstavad kinnisvara- ja üürihindu, mistõttu tegelik olukord neile, kellele toetus on suunatud, ei pruugi paraneda. Üksnes pakkumise suurendamisele suunatud toetused nõuavad aga valitsuselt suuri, sageli ülejõu käivaid kulutusi (suure sotsiaalüürisektori olemasolu) ning laiaulatusliku sotsiaalsektori haldamine võib muutuda ebaefektiivseks.

Viimaste aastakümnete iseloomulikuks tendentsiks enamikes Euroopa riikides on majanduskasvu aeglustumise ja avaliku sektori kulutuste kasvu pidurdumise tõttu avaliku sektori rolli vähenemine eluasemesektoris. Selleks on ellu viidud suuremahulisi erastamisprogramme, soodustades seeläbi omanikuasustuse levikut ja eraüürisektori laienemist avaliku üürisektori arvelt. Sotsiaaleluasemete haldamine antakse paljudes (eelkõige sotsiaaldemokraatlikes riikides) üle mittetulunduslikele erafirmadele. Pakkumisele suunatud subsiidiumitele eelistatakse nõudlust reguleerivaid meetmeid, kuna need arvatakse olevat odavamad. See aga on vähendanud uuselamuehituse mahtu ja juurdepääsu üürisektorile - üürisektori maht on vähenenud, eraomanikud ei pea väljaüürimist tulusaks ning üürihinnad erasektoris on kõrged. Avalik üürisektor on marginaliseerumas nii füüsilise seisukorra kui ka üürnike sotsiaalse tausta poolest. Eluasemetoetustest sõltuvad pered satuvad kasvavate hindade ja eluasemekulude tõttu järjest enam nn "vaesuslõksu". Muutused on kaasa toonud sotsiaalmajanduslike erinevuste suurenemise linnaruumis - erineva sissetuleku ja sotsiaalse taustaga leibkonnad on jaotunud kvaliteedilt, hinnatasemelt ning asukoha järgi erinevatesse eluruumidesse. Samas on avalik sektor saavutanud oma eesmärgi (vähemalt lühiajaliselt) - kulutused elamusektorile on vähenenud, teatud määral on eluruumide majandamine muutunud majanduslikult efektiivsemaks ning eluruumide omanikud saavad vabamalt ellu viia oma isiklike eluasemestrategiaid.

Ida- ja Kesk-Euroopa postsotsialistlikes riikides on toimunud erastamine ning üleminek pakkumist soodustavatele subsiidiumitelt nõudlust reguleerivatele meetmetele. Võrreldes varasema perioodiga on subsiidiumite maht oluliselt vähenenud ja nõudlust toetavaid mehhanisme ei ole veel jõutud efektiivselt välja arendada, mistõttu on elanikud sageli raskustes eluasemekulude eest tasumisega ning eluasemete soetamisega. Mitmes riigis, sh Eestis, on erastamine ja muutused eluasemesektoris (selle liberaliseerimine) aset leidnud tunduvalt suuremas mahus ja radikaalsemalt kui Lääne-Euroopas. Seetõttu on ka eelpool kirjeldatud tagajärjed (mis on juba ilmnema hakanud) oodatavalt sügavamad, seda nii heas kui halvas tähenduses. Kuigi nende riikide valitsused on üle võtnud mitmeid liberaalse elamumajanduse süsteemi omadusi, on enamasti levinud siiski seisukoht, et avalikul sektoril peab säilima teatud võimalus eluasemeturu reguleerimiseks. Näiteks Poolas, Tšehhis ja Ungaris on selleks välja arendamisel sotsiaaleluasemete ehituse

programmid, eraomanikke toetatakse eluasemete remontimisel, valitsus võimaldab otsese intressi subsideerimisega ning laenude garanteerimisega inimestel eluasemelaene võtta.

Eestis aset leidnud eluruumide erastamise ning tagastamise tulemusena on avalikule sektorile kuuluvate eluruumide osakaal langenud 60%lt 6%le. Ametlik statistika eraomandis olevate üürikorterite üldarvu kohta puudub, aga tuginedes pere-eelarvete uuringu tulemustele, mille kohaselt üüris 1999. aastal umbes 5% leibkondadest eluaset eraisikutelt, on üüri- ja omanikuasustuse proportsioonideks 11:89. Seega on omanikuasustuse osakaal tunduvalt kõrgem EL keskmisest tasemest (56%) ning ei ole võrreldav ühegi EL kuuluva riigiga.

Nagu teistegi viimastel aastatel eluasemeturu liberaliseerimise poliitikat rakendanud riikide puhul, on ka Eestis juba ilmnenud esmased positiivsed ja negatiivsed tagajärjed. Avaliku sektori ressursid vabanesid elamuehitusest ja elamumajanduse subsideerimisest, eluruumide omaniku ja haldajana tugevnes era- ja mittetulundussektor, leibkonnad kohandasid elamispinna kasutamise oma majanduslike võimalustega, mõnevõrra paranes elamumajanduse ja kommunaalteenuste kvaliteet. Samas on aga ka Eestis aset leidmas ebasoovitavad nähtused nagu ruumiline segregatsioon, avaliku üüri sektori marginalisatsioon, kodutus, omanike ja üüri vahelised konfliktid, üüri elamispinna ehituse lakkamine, uute leibkondade (noorte) raskused eluruumi saamisel, korteriomanike erinevatest majanduslikest võimalustest ühistutele tekkivad probleemid, eluasemefondi suures osas jätkuv amortiseerumine vaeste eluasemeomanike suure osakaalu tõttu. Kuigi Eesti on suhteliselt edukalt välja arendanud eluasemelaenude süsteemi, mistõttu on võimalused (eelkõige noortele peredele) eluaseme ostmiseks viimastel aastatel paranenud, on mitmed elamupoliitika valdkonnad poolikult või üldse välja arendamata. Kuna põhitähelepanu on pööratud nõudlust suurendavatele subiidiumitele (laenuitingimuste soodustamine jne), on sellega kaasnenud hüppeline kinnisvarahindade tõus. Paralleelselt on jäänud välja arendamata pakkumist reguleerivad soodustused. Suur puudus on odavamate üürihindadega sotsiaalüürikorteritest (nii väikese kui ka keskmise sissetulekuga leibkondadele).

Hetke elamumajanduse probleemidest, rahvastiku sotsiaalmajanduslikest protsessidest ning demograafilisest olukorrast tulenevalt on käesolevas

töös välja pakutud meetmete kompleks, mis aitaks probleeme teatud määral lahendada. Neist olulisemad punktid on lühidalt:

- 1) Ressursid suunata olemasoleva elamufondi ning linnaga piirnevate omavalitsuste korteri- ja suvilaturgude väljaarendamiseks. Meetmeteks on infrastruktuuri arendamine, transpordikorralduse parandamine, maa- ja planeerimispoliitika, finantstugisüsteemi (laenuvõimaluste jms) väljaarendamine, pikemas perspektiivis ka otsene elamuehituse toetamine grantide näol eeslinna piirkondades.
- 2) Olemasoleva elamufondi efektiivsema kasutamise tagamiseks siselinna piirkonnas asuvate elamute ja eluasemete renoveerimise toetamiseks jms suunatud toetused, mille eraldamisel järgitakse sotsiaalseid eesmärgi, sihtotstarbeliste abirahade eraldamine eraeluasemete renoveerimiseks, laenuitingimuste parandamine ning maksusoodustused eluasemete renoveerimiseks.
- 3) Parema eluasemete kättesaadavuse tagamiseks omanikuasustuses kasutada täiendavalt pakkumist ja nõudlust suurendavaid meetmeid nagu riiklikud elamuehitusgrantid omavalitsustele, mis realiseerivad noore pere elamuehitusprogramme, toetused noortele (kuni 35 a) peredele laenuintresside tasumisel, sihitusega sünnitoetused lastega perekondadele, kes omavad eluasemega seotud kohustusi (eluasemelaen vms).
- 4) Valikute suurendamine üüri eluasemeturul (nii avalikus kui erasektoris) ning nende majandamise efektiivsemaks muutmine. Selleks tuleks suurendada munitsipaal elamufondi ja laiendada potentsiaalset üüri konda (hõlmates ka keskmise sissetulekuga peresid), sotsiaalelasmusfondi haldamine üle anda sõltumatutele mittetulunduslikele organisatsioonidele ja toetada neid uute sotsiaaleluruumide soetamisel (riigi- ja kohalike omavalitsuste poolset pakkumist suurendavad initsiatiivid nagu maksusoodustused, tasuta maa või hoonete eraldamine, soodsad laenud jne), teatavad maksu-, laenu- ning maahinnasoodustused üüri korterite arendajatele-ehitajatele ka kasumit taotlevas erasektoris, erastada praegune nn residuaalne (halvas seisukorras) munitsipaal elamufond, eluasemenõudlust suurendava toetusüsteemi (nii üüri kui omanike subsideerimine) efektiivne väljaarendamine, munitsipaal-/sotsiaaleluruumides

tüürihinna tõstmise tegelike eluruumi haldamiseks ning kasutamiseks vajalike kulutuste tasemele.

5) Toimetulekutoetuste süsteemi efektiivsuse tõstmine. Selleks toetuse määra oluline tõstmine süsteemi efektiivsuse suurendamisest vabanenud vahendite arvel, väga madala sissetulekuga leibkondadele minimaalseid eluasemevajadusi katvate väikekorterite ehitus omavalitsuste poolt.

6) Olemasoleva elamufondi kasutuse parandamiseks on võimalikud lahendused järgmised: tüüplahenduste pakkumine suurpaneel- ning telliselamute renoveerimisprojektide läbiviimiseks ühistute poolt, finantssüsteemi väljatöötamine elamute renoveerimiseks, avaliku ja erasektori koostöö laiendamine renoveerimistöde läbiviimisel (nt kampaaniate korras omanikele soodustingimustel ehitismaterjalide ja remondi-/renoveerimisteenuste pakkumine), erinevate finantseerimisskeemide propageerimine, rehabilitatsioonipoliitika (teatud linnaosade uuendamine uusehituse ning renoveerimise teel) rakendamise.

Loetletud meetmete kasutuselevõtt tooks Eesti eluasemepoliitika taaskord lähemale Euroopa heaoluriikide poliitikatele ning aitaks vältida suuri kulutusi tulevikus, et lahendada praeguste arengute jätkumise korral süvenevaid sotsiaalseid ja keskkonnaprobleeme.

Viited

- 1 International encyclopaedia..., 1972
- 2 Pierson, 1994
- 3 Bourne, 1981
- 4 Housing reform..., 1991
- 5 Malpass ja Murie, 1999
- 6 Bourne, 1981; Housing and ..., 1982
- 7 Balchin, 1996
- 8 Ibid
- 9 Galster, 1997
- 10 Harloe, 1988
- 11 Martens, 1988
- 12 Galster, 1997
- 13 Musterd, Priemus ja van Kempen, 1999
- 14 McCrone ja Stephens, 1995, viid Balchin, 1996
- 15 Balchin, 1996
- 16 Knox, 1995
- 17 Balchin, 1996
- 18 Bourne, 1981
- 19 Kemeny, 1995, viid Balchin, 1996
- 20 Galster, 1997
- 21 Ibid
- 22 Hendrikson, 1995
- 23 Nilsson, 1996
- 24 Knox, 1995
- 25 Bourne, 1981
- 26 Hendrikson, 1995
- 27 Murie, 1997
- 28 van der Heijden ja Haffner, 2000
- 29 Lee and Murie, 1999
- 30 Murie, 1997
- 31 Galster, 1997
- 32 Murie, 1997
- 33 Balchin, 1996
- 34 Eesti elamumajanduse..., 2000
- 35 Clapham, 1995
- 36 Balchin, 1996
- 37 Clapham, 1995
- 38 Hegedüs et al, 2001
- 39 Eesti inimarengu..., 1998; Sotsiaaltrendid 2, 2001
- 40 Leibkonna..., 2000
- 41 Sotsiaaltrendid 2, 2001
- 42 Hendrikson, 1995; Sotsiaaltrendid 2, 2001
- 43 Elutingimuste uuring..., 2000
- 44 Sotsiaaltrendid 2, 2001
- 45 Ibid
- 46 Hegedüs ja Tosics, 1998
- 47 Eesti elamumajanduse..., 2000
- 48 Balchin, 1996

Badcock, B. (1994). Urban and regional restructuring and spatial transfers of housing wealth. *Progress in Human Geography*, 18(3), 279-297.

Balchin, P. (1996). *Housing Policy in Europe*. London: Routledge.

Bourne, L. S. (1981). *The geography of housing*. London : Edward Arnold.

Clapham, D. (1995). Privatisation and the East European housing model. *Urban Studies*, 32(4/5), 679-694.

Eesti elamumajanduse arengukava kuni 2010. aastani (2000). Tallinn: Eesti Vabariigi Majandusministeerium.

Eesti inimarengu aruanne 1997 (1998). Tallinn: UNDP.

Elamistingimused (2000). Tallinn: Statistikaamet.

Elutingimuste uuring Eestis 1999. aastal (2000). Tallinn: EV Sotsiaalministeerium.

Galster, G. (1997). Comparing demand-side and supply-side housing policies: sub-market and spatial perspectives. *Housing Studies*, 12(4), 561-577.

Harloe, M. (1988). The changing role of social rented housing. Teoses Ball, M., Harloe, M. ja Martens, M. (toim.), *Housing and social change in Europe and the USA*, 41-85. London: Routledge.

Hegedüs, J. ja Tosics, I. (1998). Rent reform – issues for the countries of Eastern Europe and the newly independent states. *Housing Studies* 13(5), 657-678.

Hegedüs, J., Tosics, I. ja Gerohazi, E. (2001). The dilemmas of restructuring the social rental sector in Hungary. Teoses Lux, M. (toim.), *Social housing in Europe 2000*, 49-60. Prague: Institute of Sociology, Academy of Sciences of the Czech Republic.

Hendrikson, M. (1995). *Elamusiituatsiooni piirkondlikud erinevused ja elamuturu taastamine Eestis*. Magistritöö inimgeograafia erialal. Tartu: Tartu Ülikool.

Housing and local government (1982). Washington.

Urban housing finance (1988). Paris: OECD.

Housing reform in socialist economies (1991). Renaud, B. (toim.), Summary of the main conclusions of a seminar held in Washington, D.C. on June, 1990, World Bank discussion papers, 125. Washington: World Bank.

Information bulletin. Modernization of Urban Areas - barriers, experience and tasks (2000). Special edition. Warsaw: The State Office for Housing and Urban Development.

International encyclopaedia of social sciences, 5 (1972). Sills, D. L. (toim.). New York: Macmillan Co.

Kant, E. (1931). *Linnaliste elatusstandardite astendus*. Tartu Ülikooli majandusgeograafia seminari üllitised, 1. Tartu: Tartu Ülikool.

Knox, P. (1995). *Urban social geography: an introduction*. Harlow: Longman Scientific & Technical.

Kuddo, A. (2001). Sotsiaaltoetuste efektiivsus Eestis. *Sotsiaaltöö*, 4, 6-9.

Lee, P., ja Murie, A. (1999). Spatial and social divisions within British cities: beyond residualisation. *Housing Studies*, 14(5), 625-640.

Leibkonna sissetulek ja kulutused 1999 (2000). Tallinn: Statistikaamet.

Lux, M. (2001). History and challenges of "social" rental housing in the Czech Republic. Teoses Lux, M. (toim.), *Social housing in Europe 2000*, 33-48. Prague: Institute of Sociology, Academy of Sciences of the Czech Republic.

Malpass, P. ja Murie, A. (1999). *Housing policy and practice* (5th edition). Houndmills: Macmillan Press.

Martens, M. (1988). Owner-occupied housing: a tenure in transition. Teoses Ball, M., Harloe, M. ja Martens, M. (toim.), *Housing and Social Change in Europe and the USA*, 87-129. London: Routledge.

Murie, A. (1997). The social rented sector, housing and the welfare state in the UK. *Housing Studies*, 12(4), 437-461.

Musterd, S., Priemus, H. ja van Kempen, R. (1999). Towards undivided cities: the potential of economic revitalisation and housing redifferentiation. *Housing Studies*, 14(5), 573-584.

Muziol-Weclawowicz, A. (2001). Social housing in Polish housing system. Teoses Lux, M. (toim.), *Social housing in Europe 2000*, 61-71. Prague: Institute of Sociology, Academy of Sciences of the Czech Republic.

Nilsson, N. (1996). *Social Housing in Europe*. International Union of Tenants.

Omanikele tagastatud majades elavate üürnike probleemid ja nende lahendused (1998). Tallinn: Eesti Konjunktuuriinstituut.

Pierson, (1994). *Beyond the Welfare State*. London: Polity Press.

Priemus, H. (1998). Redifferentiation of the urban housing stock in the Netherlands: a strategy to prevent spatial segregation? *Housing Studies*, 13(3), 301-310.

Quinn, J. A. (1955). *Urban Sociology*. New York: American Book Co.

Roth, R. ja Wollmann, H. (1993). *Kommunalpolitik*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Sotsiaaltrendid 2 (2001). Tallinn: Statistikaamet.

Seydenbach, H. (1933). Tartu korterid ehitustehniliselt – Tartu I. Teoses *Tartu linna aastaraamat*, 292-301. Tartu.

Social protection in Europe 1997 (1998). Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Sykora, L. (1996). The Czech Republic. Teoses Balchin, P., *Housing Policy in Europe*, 272-288. London: Routledge.

Van der Heijden, H. ja Haffner, M. (2000). Housing expenditure and housing policy in the West European rental sector. *Journal of Housing and the Built Environment* (15), 71-92.

Lisa 1. Eluaseme eriomadused

Eluase on keerukas majanduslik kaup, mis erineb teistest kaupadest oma teatavate eriomaduste poolest. Nendeks omadusteks on (*Housing reform...*, 1991):

1. Vastupidavus, püsivus. Et eluaseme kui kapitalimahutuse eluiga on tavaliselt väga pikk, siis on eluaseme juures oluline silmas pidada, et tegemist on ühtaegu nii "elamufondi" kui ka "eluasemeteenustega." Nii elamufondi suurendamiseks kui eluaseme tarbimisel vajatakse mitmesuguseid ressursse ning teenuseid (maad, tööd, kütet, mööblit jne). Eluasemenõudlus on perekonna jaoks kaheastmeline valik, kus tuleb otsustada:

1) tarbitavate teenuste hulga üle (nõudlus elamu kui tarbekauba järele);

2) kas omada või rentida (nõudlus eluaseme kui investeeingu järele, mida tuleb kaaluda koos teiste investeerimisvõimalustega). Olulise momendina, mida tuleb silmas pidada, märgitakse eluaseme omamisega kaasnevat riski, sest omandi väärtus võib nii tõusta kui langeda. Otsustamine üürnikuks olemise või omanikuks pürgimise vahel on turumajanduses määratud valikuga oodatava tulu ning investeeingu kaotamise riski vahel.

2. Heterogeensus. Sama hinnaga elamud võivad erineda suuruse, vanuse, arhitektuurilise ilme, asukoha, asumi kvaliteedi ja selle maakasutuse mudeli ning kohaliku omavalitsuse poolt pakutavate teenuste ja kehtestatud maksude poolest. Erinevad on ka ühiskondlike gruppide eelistused ja nõudmised. Üleminekuriikide elanike rahulolematust eluasemega põhjustab peamiselt sotsialistlikus süsteemis toimunud eluaseme ja tarbimise standardiseerimine. Turupõhimõtetele tuginevas süsteemis teeb valikuid (teatud võimaluste hulgast) valdavalt perekond (va valikud avaliku sektori eluasemete asustamisel). Vajaduste ja soovide muutudes vahetavad leibkonnad elukohta. Paljudes riikides vahetab aastas omanikku keskmiselt 15-20% eluasemeid. Sotsialistlikes riikides oli see näitaja aga oluliselt madalam.

3. Ruumiline fikseeritus. Oluline on eristada elamu omadusi (vt heterogeensus) ja asumi iseloomu, kus elamu asub. Põhiliselt peetakse

oluliseks kaugust teistest tähtsamatest linnaosadest (ärila, transpordisõlmed, töökohad), asumi üldist olukorda (elanikkond, elamufondi üldine seisund, sotsiaalmajanduslik ja füüsiline infrastruktuur - teenindusasutused, veevärk, tänavate olukord jms) ning asumit ümbritseva ala maakasutuse iseloomu (nt võimalike saasteallikate olemasolu).

4. Valitsuse sekkumise tase. Enamikes eluasemepoliitika süsteemides on avaliku sektori sekkumine kõrge, kasutatakse nii otseseid kui kaudseid majanduspoliitilisi mõjutusvahendeid. Põhilisteks avaliku sektori elamuturgu sekkumise vormideks on:

- 1) füüsilise ja sotsiaalse infrastruktuuri pakkumine, mis väljendub otsesest kapitalimahutustes ning omandipüsivuse ja omandiõiguste tagamises;
- 2) maksude kehtestamine;
- 3) planeeringulised ja maakasutuslikud piirangud (kuna eluasemed on ruumiliselt fikseeritud, siis omavad valitsuse sekkumised maakasutusküsimustesse väga suurt mõju elamusektori hindadele ja ressursside maksumusele);
- 4) eluasemete finantseerimissüsteemi sekkumine;
- 5) elamutootmisega tegelevate avalike institutsioonide loomine (maa-, arendus- ja elamumajandusagentuurid, elamuehituspangad jm).

Lisa 2. Meetmed elamuprobleemi lahendamiseks

Elamuprobleemi lahendamiseks - st perekondade ja üksikisikute majutamiseks vastavalt ühiskonna poolt aktsepteeritud standarditele on teoorias pakutud välja mitmeid lahendusi. Need on (Quinn, 1955):

1. Tunnustatud korteristandardi alandamine. Eestis puudub käesoleval momendil ametlik elamistingimusi, sh korteri üleasustatust kirjeldav standard. Tinglikult võib standardiks lugeda valitsuse poolt eluasemetoetuste arvutamise alusena kehtestatud sotsiaalset normi: 18m²

üldpinda iga leibkonna liikme kohta ja lisaks 15m² iga leibkonna kohta. Lihtsustatult vastab see valemile tubade arv võrdub leibkonna liikmete arvuga, mis oli nõukogudeaegne elamispinna jaotamise mõõdupuu. Ruumilise miinimumi (standardi) alandamine üldise elamupoliitika võttena ei saa Eestis mitmetel põhjustel kõne alla tulla. Standardi alandamine tähendaks tänases situatsioonis ainult eluasemetoetuste (toetusesaajate arvu) vähendamist.

2. Perekonna sissetulekust eluasemele kulutatava osa suurendamine.

Eluasemele kulutatavaks osakaaluks sissetulekust, mida väikeste tuludega perekonnad saavad endale lubada, ilma teiste vajaduste (toit, riietus jm) minimaaltasemest loobumata, peetakse 25%. Mõned autorid nimetavad ka arve 20% ja 30% - loomulikult sõltub kõik konkreetsetest sissetulekute ja hindade suhetest. Eestis kasutati 1997. aastani makstud eluasemetoetuse määramisel 30% piiri. Üldiselt on 30% kõrge piir ja seda peeti talutavaks kulutuste proportsiooniks eelmise sajandi alguses (Kant, 1931).

3. Sissetulekute ümberjagamine. Tulude ümberjaotuse mehhanism toimib elamuehituses tegutseva eraisiku (füüsilise või juriidilise isiku) subsideerimise kaudu ja see toimub kindlaks kujunenud vormides. Avaliku võimu otsese elamuehituses osalemise kõrval nimetab Bourne (1981) kõigile elanikkonnakihtidele korteriturul konkureerimiseks võimaluste loomise:

- 1) üürnike subsideerimist - st nende sissetulekute tõstmist tasemeni, mille juures nad oleksid suutelised ostma või üürima elamispinda vabaturuhindadega;
- 2) kasumit mittetaotlevate organisatsioonide (elamu- ja korterühistud) tegevuse soodustamist ja nende toetamist vaesemale elanikkonnale mõeldud elamute ehitamise ja hooldamise eesmärgil.

4. Elanike reaalsissetulekute suurendamine. Rahalise sissetuleku kasv ei pruugi hindade tõusu tõttu tähendada reaalsissetuleku suurenemist. Arenenud laenusüsteemi korral on võimalik osta (ehitada) elamispinda, kui ruutmeetri keskmine maksumus võrdub keskmise kuupalgaga. Pikaajalises perspektiivis saab tegelik sissetulek tõusta ainult koos tootlikkusega.

5. Elamute algse maksumuse alandamine. Avaliku elamuehituse kõrval

on see üks populaarseim ja kõigjal kasutatav elamuturu mõjutamise viis. Seda moodust rakendatakse avaliku võimu poolt järgmistes variantides:

1) Maa hinna alandamine. Tavaliselt toob see kaasa kommunaalkulutuste kasvu nii omanikele kui omavalitsusele. Vabad või kasutamata (linnale kuuluvad) maad asuvad tavaliselt linnaservades. Sealne elamuehitus laiendab linna territooriumit ja suurendab transpordikulusid, heakorrakulutusi jms. Eestis konkureerivad avaliku sektoriga ehituskruuntide pakkumise osas ka tagastatud maade omanikud. Kinnisvaraarendajate abiga planeeritava elamuehituse (elamugruppide ehituse) kõrval peab säilima ka individuaalehitus. Individuaalehitaja (iseehitaja) staatus on olemas ka väga rikkastes riikides (näiteks Soomes, Prantsusmaal), sest iseehitaja säästab tööjõukulu arvel märkimisväärseid summasid.

2) Ehituskulude alandamine. Täna peamiselt realiseeritav iseehitamise kaudu ja olemasoleva elamufondi parema kasutamise (laiendamise, juurde- ja pealeehitamise jne) ja kasutusaja pikendamise teel. Odavalt ja halvasti ehitamine iseehitamise teel annab küll ajutise kokkuhoiu, kuid suurendab tulevikus tehtavaid remondi- ja hoolduskulusid.

6. Eluaseme kasutamise seotud igakuiste kulutuste vähendamine.

Teoreetiliselt on neid kulusid võimalik vähendada järgmiselt:

1) intressimäära alandamine või maksusoodustuste tegemine laenuintressidelt, kui eluase on ehitatud või ostetud laenu kasutades - seda võimalust on lääneriikides kasutatud praktiliselt kõigi üksikisikute valduses olevate korterite/ühepereelamute puhul;

2) kinnisvaramaksude alandamine;

3) hooldus- ja remondikulude ning amortisatsioonieraldiste vähendamine.

Remondikulutuste tegematajätmise, st tulevikku nihutamise ning hoolduskulude alandamise kui eluaseme seotud kulutuste vähendamise viiside laialdasest kasutamisest annab tunnistust meie linnade üldilme. Paratamatult suurenevad tulevikus tehtavad kulutused, kuna majade olukord halveneb ning töö ja materjalide maksumus tõusevad. USAs peetakse hoone normaalseks aastaseks hoolduskulukuks summat, mis

moodustab 1,5-2,5% hoone ehitusmaksumusest. Reeglina on kivimaja amortisatsioon aastas 1% (puitmajal on see suurem), seega 100 aastat = 100%. Nõukogude perioodil määrati 65% amortisatsiooniga elamud lammutamisele. Seega selleks, et maja 100 aastat (ja vajadusel kauemgi vastu peaks) tuleb seda igal aastal kulumist ületava või sellega võrduva summa ulatuses füüsiliselt korrastada. Eesti elamufondi ootab ühel hetkel ees massiline kõlbmatuksmuutumise laine või siis elamistingimuste olulise halvenemise laine, kui jooksva remondi kulutusi ei suurendata.

Neid variante on võimalik kasutada vaid teatud piirini. Praktikas on madalaprotsentiliste laenuvõimaluste loomine andnud üldiselt häid tulemusi. Jooksvatelt hooldus- ja remondikuludelt tulevikus kokkuhoidmist võimaldab paremate materjalide ja töö kasutamine maja ehitamisel, kuid see tõstab ehitusmaksumust.

Lisa 3. Kinnisvaraturgude jaotumine Eestis

Kinnisvaraspetsialistid jaotavad kinnisvaraturgusid aktiivseteks ja passiivseteks, eristades omakorda mitmeid alltüüpe:

1.1. Aktiivsed, kõrge ostujõu ja hinnatasemega Tallinna ja Harjumaa turud, ja

1.2. Aktiivsed, madalama ostujõuga Tartu ja Pärnu turud.

2. Aktiivsed, rahuliku tõusu läbinud väiksemate linnade kinnisvaraturud. Haapsalu, Kuressaare, Põlva, Rakvere, Rapla, Viljandi, Võru.

3. Passiivsed väikelinnade turud, mida iseloomustab paigalseis või isegi langus. Jõhvi, Jõgeva, Kohtla-Järve, Paide jt. (Kuigi Kohtla-Järve on oma elanike arvult keskmise suurusega linn, on ta eluasemeturu väikese mahu ja madala hinnataseme tõttu käesolevas analüüsis paigutatud väikelinnadega ühte gruppi).

Lisa 4. Elamistingimused Eestis

Elamistingimused Eestis "Eesti eluolu uuring 1994" ja "Eesti eluolu uuring 1999" andmete põhjal on võimalik hinnata elamistingimuste muutumist viimase 5 aasta jooksul. Uuringute tulemused annavad üldpildi elamutest ja eluruumidest, nende mugavustest ja kommunaalteenuste kasutamisest, erinevate leibkondade elamistingimustest ning rahulolust kasutatavate eluruumidega (vt *Elutingimuste uuring Eestis 1999. aastal, 2000; Elamistingimused, 2000*).

Eesti tüüpilised elamistingimused olid 1999. aastal järgmised:

- 72% eluruumidest asub kortermajades. 84% leibkondi elab eluruumis, mis on nende endi omanduses (1994. a. 29%). 58% leibkondadest on saanud eluruumi omanikuks 1990. aastate teisel poolel erastamise teel.
- 72% eluasemetest asub linnas (29% pealinnas). Linna- ja maaeluasemed on erinevad nii elamutüübi (linnas 84% eluasemetest paljukorterites elamutes, maal 55% ühepereelamutes) kui ka olmemugavustega varustatuselt (maal on olmemugavustega varustatud kortereid sõltuvalt liigist kolmandiku kuni poole võrra vähem).
- Ühe leibkonna käsutuses on kaks tuba (39% kõigist leibkondadest), keskmiselt on üldpinda ühe leibkonnaliikme kohta 31,7m².
- Kodude varustatus olmemugavustega on järgmine: 77% vesiklosett, 73% vannituba või duširuum, 84% kanalisatsioon, 87% külm vesi, 65% keskküte, 64% soe vesi, 70% telefon. Võrreldes 1994. aastaga on paranenud telefonidega varustatus (1994. aastal 55%).

Kuigi viimase 5 aasta jooksul on elamuehituse maht Eestis olnud väga väike, on inimeste rahulolu elamistingimustega mõnevõrra suurenenud. Ainult viiendik korterites ja vaid kuus protsenti eramutes elavatest leibkondadest sooviksid kolida teise eluruumi. Kui mugavused välja arvata, on maaelanikud oma eluasemega igas suhtes tunduvalt rohkem rahul kui linlased. Kõige rohkem rahulolematuid elamispinna suuruse, tiheloleku, eluasemekulude ja üldse oma elamispinnaga on pealinlaste hulgas. Linlaste suurim probleem on eluruumi väiksus - linnas on ühe leibkonna liikme kohta üldpinda 29,7m², maal 36,9m².

Vaatamata suurematele sissetulekutele ja väiksemale eluasemele on linlaste hulgas leibkondi, kellel on raskusi eluasemekulude tasumisega, rohkem kui maal. Põhjuseks on suurem mugavustega varustus linnades ja suuremad kommunaalkulud (kaugküte, ühisveevärk jms). 1999. aastal oli eluaseme eest tasumisel sageli raskusi ligi viiendikul suurlinnades (Tartu, Narva, Kohtla-Järve, Pärnu), 15% väikelinnades, 8% pealinnas ja 7% maal elavatest leibkondadest. Eluaseme eest tasumine on viimasel viiel aastal Eestis muutunud siiski tunduvalt kergemaks. Kordagi ei tekkinud aasta jooksul raskusi eluasemekulutuste eest tasumisel 1994. aastal 38% linnas ja 50% maal elavatest leibkondadest, 1999. aastal aga juba 67% linnas ja 80% maal elavatest leibkondadest.

1994. a. vastas küsimusele "Kas Te vajaksite teistsugust elamispinda?" jaatavalt 40% linna- ja 29% maaelanikest. 1999. aastal andis samale küsimusele jaatava vastuse vaid 17% linna- ja 10% maaleibkondadest.

Subjektivse hinnangu põhjal jaotus 1999. aasta Eluolu uuringu järgi Eesti rahvastik järgmistesse gruppidesse:

- Rikkad 11%;
- Toimetulevad 56%;
- Vaesuse äärel olevad 23%;
- Vaesed 10%.

Kui kõrvutada esitatud subjektiivseid hinnanguid oma majandusoludele leibkondade situatsiooni objektiivse analüüsiga (*Poverty reduction in Estonia, 1999*), on eestlaste subjektiivne maailmapilt ilustatud. 1999. aastal elas allpool vaesuspiiri 37,8% indiviididest, vaesusriski piirkonnas 15,6% ja väljaspool vaesusriski 46,7% elanikest. Vaatamata odavale eluasemele, on vaestel suured probleemid eluaseme eest tasumisel. Pooltel ennast vaeseks pidanud leibkondadest oli 1999. aasta uuringu järgi möödunud aasta jooksul probleeme eluasemekulude eest tasumisel. Kavatsus kolida teisele eluasemele oli 21% rikastest, 15% toimetulevatest, 13% vaesuse äärel olevatest ja 12% vaestest leibkondadest.

Privaatsuse näitaja ehk tiheliolek (ruumide arv inimese kohta) väheneb leibkondade suurenedes. 1999. aasta eluolu uuringu järgi elab keskmiselt

41% leibkondadest eluruumides, kus tubade arv on suurem leibkonna liikmete arvust (hea eluasemestandard). 33% on selliseid leibkondi, kus tubade arv võrdub liikmete arvuga (Eesti sotsiaalsele normile vastav eluasemestandard). Neljandik leibkondi elab kitsastes oludes, kus tubasid on vähem kui liikmeid leibkonnas (madal eluasemestandard ehk ülerahvastatus). Lahedamates oludes elavad peamiselt ühe-kaheleikmelised leibkonnad, hea elustandardiga korterites elab vaid 16% kolmeliikmelistest leibkondadest, veel vähem neljaliikmelistest leibkondadest.

Elamufondi tehniliseks säilitamiseks ning nõutava eluasemekvaliteedi tagamiseks vajalike renoveerimistöde rahastamine ei ole praegusi laenusaamise võimalusi silmas pidades valdavale osale elanikkonnast jõukohane. 40% vaesuse äärel olevatest ja 59% vaestest leibkondadest ei ole viimase kolme aasta jooksul oma elamispinnal remonti teinud. Täpsema ülevaate eluasemete hooldusele ja remondile tehtud kulutustest annab tabel 6 lisa 6.

Eluasemekulud on suuremad parema kvaliteediga elamispinda kasutaval linnarahvastikul (kulud kuus ühe inimese kohta linnas 1999. aastal 379 krooni, maal 162 krooni). Kortereelamus olid eluasemekulud 387 krooni kuus ühe inimese kohta, ühepereelamus 194 krooni, kahepereelamus 282 krooni. Eraüürikorterit kasutatavad leibkonnad kulutasid eluasemele 1999. aastal ligikaudu 430 krooni inimese kohta (keskmisest 100 krooni rohkem kui eluruumi omavad leibkonnad). Eluasemekulud sõltuvad tihelolekust. Ruumikalt elavad leibkonnad kulutasid eluasemele 1999. aastal 455 krooni leibkonnaliikme kohta, üleasustatud elamispinnal oli see näitaja 2 korda väiksem. Oluline osa on ka eluaseme mugavustel. Mugavustega elamispinnal olid samal aastal eluaseme kulud ühe leibkonnaliikme kohta kuus 417 krooni. Mugavusteta elamispinnal olid kulud 132 krooni ehk umbes kolm korda väiksemad.

Lisa 5. Olulisemates Eesti eluasemevaldkonda reguleerivates seaduses omavalitsustele pandud ülesanded

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 lg 1 kohaselt on omavalitsusüksuse ülesandeks korraldada antud vallas või linnas

sotsiaalabi ja -teenuseid, vanurite hoolekannet, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, territoriaalplaneerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla teede ning linnatänavate korrashoidu juhul, kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita.

Elamuseaduse § 8 kohaselt on elamusuhete reguleerimisel kohaliku omavalitsuse volikogu võimkonnas eluruumi või selle kasutusõigust mitteomavate, samuti elamistingimuste parandamisel abi vajavate isikute arvestuse korra kehtestamine; munitsipaalomandis olevate eluruumide valdamise, kasutamise ja käsutamise korra, sealhulgas hooldus- ja remondieeskirjade kehtestamine; tööandja eluruumide üle arvestuse pidamise korra kehtestamine.

Elamuseaduse § 37 lg 1 järgi on volikogul õigus kehtestada oma haldusterritooriumil tüüri piirmäärad. Piirmäär on kehtiv kõigi samal territooriumil asuvate eluruumide suhtes sõltumata omandivormist.

1998. a. uuendatud Elamuseaduse § 63 lg 10 järgi võib volikogu otsuse alusel moodustada elamuvaidluskomisjoni. Volikogu kinnitab nimetatud komisjoni põhikirja ja töö korra. Enne II Maailmasõda täitsid analoogseid funktsioone lepituskogad, kelle tegevus oli ulatuslikum eespool nimetatud elamuvaidluskomisjonide omast.

Omavalitsusüksuse pädevuses on tulenevalt **Elamuseaduse § 3 lg 2 ja lg 3** otsuste vastuvõtmine eluruumi kasutusotstarbe muutmise ja eluruumi hooneregistrist eluruumide arvelt kustutamise küsimuses.

Elamuseaduse § 33 lg 3 kohaselt võib kohus tüürilepingu tähtaja möödumisel eluruumist välja tõsta eluruumi tagastamisel kehtivat tüürilepingut omanud tüürniku ja temaga koos elavaid isikuid seoses sellega, et:

- tüüritud eluruum on elamiseks vajalik tüürileandjale endale või tema perekonnaliikmele;
- tüürilepingu ese on välja arvatud eluruumide hulgast seoses ümberehitamisega mitteiluruumiks või füüsilise kulumise tõttu, või kui see remondi käigus ei jäänud alles, oluliselt vähenes või suurenes.

Omandireformi aluste seaduse § 12 kohaselt peab kohalik omavalitsus andma tagastatud eluruumi üürniku kasutusse eluruumi, mis asub samas asulas, ei ole vähem heakorrastatud varem kasutatud eluruumist, ja elamispinna suurus ning ruumide arv vastab sotsiaalselt põhjendatud normile, kui tagastatud eluruumi üürnik tõstetakse eluruumist välja järgmistel põhjustel:

- üüritud eluruum on elamiseks vajalik üürileandjale või tema perekonnaliikmele tingimusel, et üürileandja või tema perekonnaliikme kasutuses ei ole antud kohaliku omavalitsusüksuse territooriumil samaväärset eluruumi või nad ei ole seda võõrandanud pärast elamu tagastamist või nad ei ole vahetanud enne elamu tagastamist üürnikuga eluruumi kasutamise õigust;
- üüritud eluruum on muutunud varisemisohtlikuks enne tagastamist või üürileandjast sõltumatutel asjaoludel;
- üüritud eluruum on välja arvatud eluruumide hulgast füüsilise kulumise tõttu.

Elamuseaduse § 33 lg 5 sätestab, et kui kohalikul omavalitsusüksusel ei ole võimalik eluruumi vastu anda, eraldab vahendid vastavate eluruumide ehitamiseks või ostmiseks riik.

Eluruumide erastamise seaduse § 3 lg 8 kohaselt on kohaliku omavalitsuse volikogu pädevuses kindlaks määrata eluruumid, mida ei erastata seoses nende lammutamise, rekonstrueerimise, edasise kasutamisega üürilepingu alusel või muul mõjuval põhjusel.

Sotsiaalhoolekande seaduse § 2 p 6 kohaselt on sotsiaalkorter munitsiipaalomandis olev eluruum sotsiaalteenust vajavale isikule. Sotsiaalhoolekande seaduse § 14 kohaselt on kohalikud omavalitsusorganid kohustatud andma eluaseme isikule või perekonnale, kes ise ei ole suutelised ja võimelised seda oma perekonnale tagama, luues vajadusel võimaluse sotsiaalkorteri tüürimiseks või varjupaiga kasutamiseks. Isikuid, kellel on raskusi eluruumis liikumise, endaga toimetuleku või suhtlemisega, abistab kohalik omavalitsus eluruumi kohandamisel või sobivama eluruumi saamisel.

Lisa 6. Tabelid

Tabel 1. Elamumajandussüsteemide põhitüübid

Süsteemi tüüp	Näide	Kontrollitava ala ulatus	Elamutootmise iseloom
Liberaalne (nn <i>laissez faire</i>)	USA, Kanada, Austraalia	Vabaturg, vähe ühiskondliku sektori elamufondi ja kontrolli	Elamuid pakub turg, domineerib eraomandus, valitsuse sekkumine seotud teatud spetsiifiliste probleemidega
Liberaalne-interventsionistlik/ sotsiaalset heaolu taotlev	Suurbritannia	Vabaturg, kuid oluline on ühiskondlik sektor	Elamuid pakub suures osas turg, kuid olemas suur ühiskondlik sektor ja oluline subsidiumide süsteem
Korporatistlik	Saksamaa	Vabaturg ühiskondliku kontrollsüsteemi raamides	Elamuid pakub suures osas turg, kuid olemas ühiskondlik sektor ja oluline valitsuse sekkumine
Sotsiaaldemokraatlik	Rootsi	Vabaturg ühiskondliku kontrollsüsteemi raamides	Domineerib valitsuse kontroll maaomanduse ja finantseerimise üle
Sotsialistlik, domineerib riigi kontroll	Poola	Ühiskondlik süsteem, kuid oluline on erasektori roll	Elamuid pakutakse riigi või (mitteriiklike) ühistute poolt
Sotsialistlik, täielik riiklik kontroll	Endine NSVL	Ühiskondlik süsteem vähese või üldse puuduva erasektoriga	Riik ehitab elamuid, eluasemeid jagatakse vastavalt vajadustele ja positsioonile, tüürid tavaliselt madalad

Allikas: Bourne, 1981; Balchin, 1996

Tabel 2. Valitsuste sekkumise ulatus elamusektoris

	Laenuturu mõjutamine	Avaliku sektori poolne laenamine	Subsideerimine	Ehitus
USA	Madal	Madal	Kõrge	Madal
Kanada	Madal	Madal	Kõrge	Madal
Saksamaa	Keskmine	Keskmine	Kõrge	Kõrge
Suurbritannia	Keskmine	Madal	Kõrge	Kõrge
Rootsi	Kõrge	Kõrge	Kõrge	Keskmine
Soome	Kõrge	Kõrge	Kõrge	Kõrge
Eesti	Madal	Madal	Keskmine	Madal

Allikas: Urban housing finance, 1988

Tabel 3. EL riikide kulud sotsiaalkaitsele kokku ja eluasemekulude osa sotsiaalkaitstes, % SKPst

	B	T	S	H	P	I	I	L	H	A	P	S	R	S	E
	e	a	a	a	i	i	l	o	u	s	o	o	o	u	L
	l	n	k	s	p	r	a	l	s	r	t	t	t	r	-
	g	a	a	a	n	a	a	e	a	r	u	m	s	i	1
	i	i	a	a	u	a	a	i	n	i	g	e	i	r	4
	a		a	a	a	a	a	b	d	a	a			i	
			a	a	a	a	a	u	r					t	
			a	a	a	a	a	r	a					a	
			a	a	a	a	a	a	n					n	
			a	a	a	a	a	a	i					i	
			a	a	a	a	a	a	a					a	
Kokku	29,7	34,4	29,4	21,8	30,6	19,9	24,6	25,3	31,6	29,7	20,7	32,8	35,6	27,3	28,5
Eluase	0,0	0,8	0,2	0,1	0,9	0,6	0,0	0,0	0,3	0,1	0,0	0,5	1,2	1,9	0,6

Allikas: Social protection in Europe 1997, 1998

Tabel 4. Sihtasutusele Eesti Eluase eluasemelaenudeks laekunud vahendid 1995-1999, mln kr

	1995	1996	1997	1998	1999
Riigieelarveline raha	15,0	30,0	20,0	10,0	-
Erastamisest laekunud raha	-	83,3	124,9	100,6	146,1

Allikas: Eesti Eluase

Tabel 5. Eraisikutele kommertsbankadest antud laenud (laenujääk) 1997-2001, mln kr

	1997	1998	1999	2000	2001
Laenud eraisikutele	4 180,9	4 264,6	5 392,5	6 899,5	9 237,3
sh tarbimislaenud	1 514,0	1 169,8	1 730,5	456,0	845,9
sh eluasemelaenud	2 125,3	2 892,6	3 360,5	4 478,9	6 061,8
sh muud laenud	541,6	202,2	301,6	1 964,6	2 329,7

Allikas: Eesti Pank

Tabel 6. Eluaseme hooldus ja remont 1995-1998, mln kr

Aasta	Eluaseme hooldus ja remont jooksev-hindades	Eluaseme hooldus ja remont püsiv-hindades	Muutus võrreldes eelneva perioodiga, %	Osatähtsus kodumajapidamiste lõpptarbimiskulutustest, %	Osatähtsus eluasemega seotud kulutustest, %
1995	776,9	776,9		3,3	14,0
1996	993,4	892,0	14,8	3,2	13,7
1997	1289,7	1109,8	24,4	3,4	14,6
1998	1705,5	1234,6	11,2	4,0	15,6

Allikas: Statistikaamet

Tabel 7. Tarbimiskulude struktuur EL riikides ja kandidaatriikides, protsentides

Riik	Toit ja mitte-alkohoolsed joogid	Riided ja jalanõud	Eluase	Majapidamiskulud	Tervis	Transport ja side	Vaba aeg	Haridus	Muud kaubad, teenused	Kokku
Tšehhi	25,2	7,7	17,1	7,8	1,5	12,2	11,0	0,6	16,9	100
Eesti	35,7	7,7	18,7	5,4	1,6	9,6	7,5	1,2	12,6	100
Ungari	28,9	6,6	19,6	5,4	3,0	13,7	6,7	0,4	15,7	100
Läti	42,1	7,1	17,0	4,2	3,5	10,1	5,6	1,0	9,4	100
Leedu	48,1	8,0	12,3	4,8	3,5	8,6	3,5	0,3	10,9	100
Poola	35,1	7,0	18,4	5,5	4,4	10,9	6,5	1,3	10,9	100
Slovakkia	33,0	10,3	12,4	6,4	1,2	11,0	8,2	0,5	17,0	100
Sloveenia	26,1	8,4	10,7	6,8	1,6	18,4	8,8	0,7	18,5	100
EL-15	15,8	6,8	24,7	7,0	3,1	15,2	9,5	0,7	17,2	100

Allikas: Leibkonna eelarve uuringute võrreldavuse analüüs PHARE riikides (Eurostat, Luxemburg, 20 okt. 1999), vt Elamistingimused, 2000

Tabel 8. Eluasemesektori arengut puudutavad suunad omavalitsuste arengukavades

Valdkond	Eesmärgid	Vahendid
Sotsiaalkorteritega seotud probleemistik (14)	Sotsiaalkorterite loomine, renoveerimine ning jaotuspõhimõtete väljatöötamine	Linnaeelarve Riigieelarve Projektid/ muud fondid
Elamuehituseks planeeringute, kruntide väljatöötamine (11)	Uute elamuehitusmaade määratlemine, planeeringud, ettevalmistamine, pakkumine, koostöö erafirmadega	Linnaeelarve Eluasemefond
Ühistute loomine ja abistamine (9)	Korteritühistute moodustamise ja arengu soodustamine, renoveerimisprogrammide läbiviimise toetamine	Linnaeelarve Fondid
Infrastruktuur (6)	Väljaehitamine uutesse ja olemasolevatesse elamuehituspiirkondadesse	Linnaeelarve
Elamuehituse soodustamine (6)	Elamuehitusprogrammi käivitamine (uutele aladele ning olemasolevate elamurajoonide tihendamine) ning toetamine, soodustuste loomine	Linnaeelarve Fondid
Munitsipaalkorterite arvu suurendamine (5)	Munitsipaalomandisse lisamaa taotlemine elamuehituseks. Ehituse, renoveerimise jms teel munitsipaalalamufondi suurendamine	Linnaeelarve Riigieelarve
Eluasemefondi renoveerimine (5)	Munitsipaalkorterite renoveerimine, erastatud korterite omanike toetamine renoveerimisprojektides	Linnaeelarve Riigieelarve Muinsuskaitseinspeksioon
Renoveerimistöde soodustamine erasektoris (5)	Tüüpplahenduste ja renoveerimiskavade väljatöötamine, laenusüsteemi jt finantseerimismeetodite väljatöötamine	Linnaeelarve Fondid
Omandireformist tulenevalt sundtürnike elamisprobleemide lahendamine (4)	Korterite ehitamine või ostmine, laenusüsteemi väljatöötamine	Linnaeelarve RiigieelarveFondid (eluasemefondid)
Munitsipaalkorterite erastamine (2)	Üksikult paiknevate jt erastamisele kuuluvate linna korterite erastamine	Linnaeelarve

Allikas: Omavalitsuste interneti kodulehekülgedel avaldatud arengukavad (November 2001)