

## RAHVASTIKUVANANEMINE RISKIÜHISKONNAS: UUDSED VÄLJAKUTSED POLIITIKAKUJUNDAJATELE

*Anu Toots*

*Rahvastiku vääramatu vananemine on muutunud arenenud maailma peamiseks probleemiks. Kui esmalt näis see tekitavat vaid vajadust pensionireformi järele, siis täna on teadlased jõudnud tõdemuseni, et rahvastikuvananemine muudab kõike – alates sotsiaalhoolekandest kuni valimistulemuste ja argielu muustriteni. Selgeks on saanud seegi, et kaasaegses postmodernses ühiskonnas ei tööta enam need poliitikakujundamise mustrid, mis olid efektiivsed heaoluriigi kuldajastul (1960-70ndatel). Käesolev artikkel analüüsibki, kuidas on muutunud valijaskonna segmentide huvid ja kuidas sihtgruppidele orienteeritud poliitika mõjutab heaoluriigi alusväärtusi nagu solidaarsust ja sotsiaalset kodakondsust. Analüüsi üks olulisi järeldusi on, et vananeva rahvastikuga ühiskonnas seisavad poliitikategijad keerulise vastuolu ees: pikaajalist jätkusuutlikkust silmas pidades tuleks poliitikavalikutes eelistada nooremad põlvkonda, ent nende eelistuse realiseerimiseks vajaliku võimu saamiseks tuleb rahuldada vanema põlvkonna kui elektroraadi mõjukaima grupi nõudmised. Kuigi põlvkondadevaheline solidaarsus on uue poliitika strateegiliseks võtmeküsimuseks, lähtuvad erakonnad pigem vastupidisest liinist. Poliitikameetmed on sihitud väiksematele, kuid erakonna jaoks olulistele tarbijagruppidele, keda valimiste eel püütakse privilegeerida.*

### **Kas heaolu- või riskiühiskond?**

Tõenäoselt olid Maailmapank ja Rahvusvaheline valuutafond asutused, mis esimestena hakkasid jõuliselt rääkima ohtudest, mida rahvastikuvananemine sotsiaalpoliitikale kaasa toob. 1994. a. avaldatud Maailmapanga raport tõestas enam kui 100 riigi andmetele tuginedes, et senised pensionisüsteemid pole veerandsaja aasta pärast enam jätkusuutlikud. Prognooside kohaselt ületab pensioniealiste inimeste osakaal OECD ja KIE riikides juba 2030. aastaks 30% piiri ning rahvastiku mediaanvanus küünib 50 eluaastani. Maailmapanga uuringu üks juhtidest E. James väitis, et vananeva rahvastikuga ühiskondades tuleb kiiresti asuda pensionisüsteemi reformimisele, kuna kõrge sotsiaalmaksu koormus, palgatulude varjamine, kõrged pensionid, varane pensionileminek ja vähene säästmine viivad paari-kolme aastakümne pärast jooksvalt finantseeritavate pensionisüsteemide pankrotistumiseni (James 1996).

Maailmapanga analüütikute majandus- ja finantsalased seisukohad on üpris tuntud, nendest lähtus ju ka Eesti pensionireformi ideoloogia. Märk-

## Rahvastikuvananemine riskiühiskonnas: uudsed väljakutsed poliitikakujundajatele

*Anu Toots*

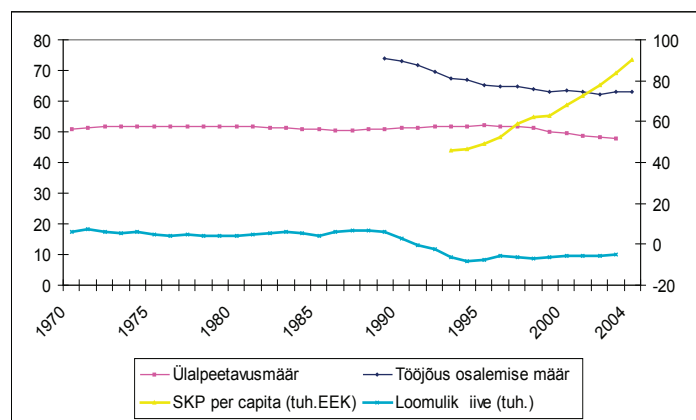
sa vähem tähelepanu on pälvinud Maailmapanga teesid poliitikakujundamise probleemidest. James osundab, et praegune jooksvalt finantseeritav pensionisüsteem on tänaste pensionisaajate hulgas väga populaarne, kuna nendele tehtavad väljamaksed ületavad oluliselt omal ajal tehtud sissemaksed. Seetõttu kardavad poliitikud reformiteemat puudutada. Samas viib reformi edasilükkamine paratamatult vajaduseni kas tõsta sotsiaalmaksu või vähendada pensionimakseid (Ibid.). Nõnda on poliitikakujundajate ees ainult halvad valikud – selle asemel, et jagada hüviseid (pensione), tuleb jagada riske (sotsiaalmaksukoormust ja investeerimisriske, mis üleilmastuvas postindustriaalses majanduses on raske mini ohjatavad). Pensionipoliitika kohta öeldut võib üldistada kogu ühiskonnale – liiga paljud inimesed on ühel või teisel eluhetkel heaoluriigist sõltuvad, mis teebki selle lammutamise äärmiselt raskeks, kui mitte võimatuks. (Pierson 2001, Iversen 2001, Goodin 1999, )

Vaatamata keerukale demograafilisele ja fiskaalsele olukorrale näib heaoluriikides kõik siiski endiselt korras olevat – need riigid juhivad ÜRO inimarengu indeksi pingerida ([http://hdr.undp.org/docs/statistics/indices/hdi\\_2004.pdf](http://hdr.undp.org/docs/statistics/indices/hdi_2004.pdf)), hoolimata ohtrale retoorikale pole sotsiaalhüviseid ja teenuseid kuskil arvestatavalt kärbitud (Iversen 2001). Ometigi on sotsiaalteadlased murelikud, sest sotsiaalkulude osakaal SKP-s on saavutanud lae. Kitchelti arvates on 40%-ne sotsiaalkulude osakaal SKP-s enam-vähem see ülemine piir, millest alates investeerimine ja akumuleerimine majanduses satub ohtu (Kitchelt 2001). Ka Pierson, Bonoli, Esping-Andersen jt teadlased nõustuvad sellega, et senine kasvamisega ja laienemisega poliitika peab asenduma olemasoleva ressursimahu ümberjagamisega (Pierson 2001b, Bonoli 2001, Esping-Andersen 2002). Piiratud ressurside ümberjagamine võib vähendada solidaarsust ja süvendada konflikte sotsiaalmajanduslike gruppide vahel.

U. Beck, kes “patenteeris” riskiühiskonna termini, rõhutas oma töödes, et inimühiskonna arengusuutlikkus määratakse tänapäeval sellega, kuivõrd see suudab riskidele reageerida (nn. reflexive modernity) (Beck 1998). Heaoluriigi kontekstis on nendeks reflekseerimist nõudvateks riskideks rahvastikuvananemine ja radikaalsed muutused tööhõives. Mõnevõrra üllatavalt on mõlemad riskid seotud rohkem naiste kui meeste käitumise muutumisega. Naised sünnitavad hiljem ja vähem, elavad kauem, on majanduslikult ja poliitiliselt iseseisvunud ning mis peamine – osalevad tööturul peaaegu võrdselt meestega. Esping-Andersen on võrrelnud kaasaegset heaoluriiki Trooja hobusega, mis pealt paistis armsa kingitusena, kuid kandis kõhus vihaseid sõdalasi, kes Troojale huku tõid. Kui Esping-Anderseni arutluskäiguga natuke utreeritult ringi käia, siis võib öelda, et nendeks hukkutoovateks sõdalasteks võivadki saada naised, täpsemini see, kuidas nad oma töö- ja pereelu ühendavad. 20. sajandi keskpaiga heaoluriik oli rajatud meestöölise vajadustest ja tollasest peremudelist lähtuvalt ning just muutused töö- ja pereelu muustrites on peamisteks teguriteks, mis täna heaoluriigi reformi peale suruvad (Esping-Andersen 1999, Esping-Andersen 2002).

Olgugi, et sotsiaalpoliitika korraldus ja põhimõtted riikide lõikes oluliselt varieeruvad, on postindustriaalsest arengust tingitud surved ühte viisi probleemiks kõigile. Joonis 1 võtab kokku peamised heaoluriigi jätkusuutlikkuse indikaatorid Eesti andmeid kasutades. Kuna režiimisiirde tõttu on statistiline materjal ebahühtlane, siis on ka ülevaatliku graafiku koostamine komplitseeritud.

Näiteks sotsiaalkulude summaarse osakaalu statistika leidub vaid aastate 1999-2002 kohta, mistõttu seda näitajat joonisele asetada ei saa. Küll on aga oluline tähele panna, et SKP kasv pole toonud kaasa samaväärset sotsiaalkulude kasvu. Olgugi, et absoluutarvudes sotsiaalkaitse kulud kasvavad, on nende osakaal SKP-s aastast aastasse vähenenud (1999 – 16,4%, 2000 – 14,8%, 2001 – 14,0%, 2002 – 13,7%) (Sotsiaalsektor arvudes 2004). Seega kummutab ka Eesti areng nn. industrialismi teesi<sup>1</sup>, mille sobivuse postindustriaalsesse ajastusse panid Flora ja Heidenheimer kahtluse alla juba aastaid tagasi (Flora, Heidenheimer 1991).



**Joonis 1.** Eesti heaoluriigi jätkusuutlikkuse põhiindikaatorid.

Andmeallikas: ESA

Märkus: Ülalpeetavuse määra ja tööjõus osalemise määra statistika lugeda vasakpoolselt y-teljelt, SKP ja iibe statistika – parempoolselt y-teljelt.

Majandusliku jõukuse asemel on tänase heaoluriigi peamised jätkusuutlikkuse indikaatorid demograafilised – sõltuvus- e. ülalpeetavuse määr, tööjõus osalemise määr ja loomulik iive. Neist kõige suurema riskiga on Eesti jaoks ülalpeetavuse määr, mis prognooside kohaselt tõuseb oluliselt, saavutades 2060. aastaks 78% taseme (Tiit et al. 2004). Tööjõus osalemise määra ja iibe langustrend on küll peatunud, ent samas pole tööjõus osalemine viimase viie aastaga kasvanud, samuti püsib rahvastikuiive jätkuvalt negatiivne.

Kõiki baasindikaatoreid kokku võttes tuleb tõdeda, et suundumused riskiühiskonna tekkeks on Eestis tugevamad kui heaoluühiskonna suundumused. Viimast toetab küll kasvav rahvuslik rikkus, mis paraku, nagu eespool mainitud, pole vahetult seotud heaoluriigi kasvuga.

### **Uus ajastu, uued riskid**

Riskide mõiste on kujunenud tänapäeva ühiskonna-analüüside baasterminiks. Riskide kaudu seletatakse vaesuse problemaatikat (vaesusriskis, vaesusriskist väljas), inimkäitumist (terviseriskid, riskikäitumine), sotsiaalset kihistumist (riskigrupid) jmt.

<sup>1</sup> Industrialismi tees väitis, et sotsiaalkulud kasvavad proportsiooniliselt SKP kasvuga; st. heaoluriigi areng seoti otseselt majanduse arenguga

## Rahvastikuvananemine riskiühiskonnas: uudsed väljakutsed poliitikakujundajatele

*Anu Toots*

Kui Beck (1998) rõhutab seda, et ühised riskid seovadki maailma ter-  
vikuks, siis Esping-Andersen asetab fookusse riskide teisenemise postmodern-  
suse ajastul. Klassikuuluvus ja vanus pole tänapäeval enam automaatsed riski-  
faktorid. Vananemine, mis 20. sajandi alguses tähendas elatustaseme langust, ei  
too tänapäeva heaoluriigis kaasa vaesumist ega tõsta tavaliselt ka teiste riskide  
ohtu (nt. ohtu jääda ilma eluasemest või tasuta raviteenustest). Pension moodus-  
tab OECD maades keskmise palga puhul 65-70%, kõrgema palga puhul umbes  
60% varasematest sissetulekutest (Manov 2001). Pikenev aktiivne vanadus on  
samas suurendanud mitmete heaoluriigi teenuste (nt. tervishoid, haridus- ja kul-  
tuuriteenused) tarbimist eakate poolt. Sotsiaalselt soositav aktiivne vananemine  
paneab niisiis tänapäeva heaoluriigid täiendava rahalise surve alla.

Eestis on vanaduspensionide netoasendusmäär küll madalam (43%), ent  
eakate vaesusrisk on siiski märgatavalt väiksem kui noorematel vanuserühmadel.  
Vanuse suurenedes risk koguni väheneb. Nii on 65-75 aastastest pensionäri-  
paaridest vaesusriskis 8%, alla 60-aastaste hulgas aga 15% leibkondadest (Tiit jt  
2004).

Teisalt võivad vaesusriski sattuda erinevas vanuses ja erinevate kutseala-  
dega tööelised inimesed. Peamiseks põhjuseks on siin nüüdisaja tööturg, mille  
paindlikkuse suurenemine tõstab ühtlasi töösuhete ebastabiilsust. Just seetõttu  
on Euroopas populaarsust kogunud nn. flexicurity-poliitika, mis püüab ühilda-  
da paindlikku tööseadusandlust ja sotsiaalset turvalisust. Teiseks põhjuseks,  
miks vaesus nihkub eakatele noorematele vanusekohortidele, on noorte õpiaja  
pikenemine (sh. kõrghariduse muutumine massiliseks) ning kahe-põlvkonna leib-  
kondade asendumine ühe-põlvkonna leibkondadega. Kuna tööstusajastul kujun-  
datud heaoluriigid olid orienteeritud pika tööalase karjääriga abielus töötaja-  
tele, siis hakkavadki klassikalised kogumiskindlustuse ja tööstaaži arvestamise  
skeemid diskrimineerima tänapäeva “uusvaeseid”.<sup>2</sup> Selles mõttes ei erine Eesti  
haridus- ja tööturu arengud oluliselt teiste arenenud maade omadest.

Vaesuse visa püsimist peavad mõned heaoluriigi läbikukkumise märgiks.  
Loodi ju heaoluriik just eesmärgiga vaesus likvideerida. Siiski on ka sellel meda-  
lil kaks külge. Kuigi EL vanades liikmesmaades jääb isegi pärast sotsiaalseid  
siirdeid vaesusriski 16% elanikest (Eurostat 2001), on üldine heaolutase aasta-  
kümnetega märgatavalt kasvanud.

Üldise toimetulekutaseme tõus on muutnud inimesi vastastikku vähem  
sõltuvateks, mis omakorda mõjutab leibkonnatüüpe ja pereelu mustreid. Üha roh-  
kem inimesi elab üksikult, kasvanud on üksikvanemaga perede ja abieluväliselt  
sündinud laste osakaal. Eesti 582 089 leibkonnast on üksikemaga peresid 77 392,  
üksikisaga peresid 8194, ehk 14,7% leibkondade koguarvust (ESA 2002). Eesti  
eakatest elab üksinda ligi kolmandik, kusjuures vanuse kasvades üksielamise

2 Termin “uusrikkad” on eesti keelepruugis üpris levinud. Olgugi, et sel on natuke halvustav  
alatoon, märgistab see ühtlasi ka uusrikkuse olulisi karakteristikuid – jõukus on kogutud  
lühikese ajaga, fordismi-ajastule mitteomaste meetoditega ning grupi elulaad pole ühtne ega  
kristalliseerunud. “Uusvaesteks” võiks seega nimetada neid, kes on vaesunud ootamatult,  
fordismi-ajastu loogika vastaselt (nt. kõrgharidusega spetsialist), kelle klassipäritolu ja  
elulaad võivad olla väga erinevad (nt. töötust vene kangrust üksikvanemast teadurini).  
Loomulikult jäävad uusvaeste kõrval eksisteerima ka klassikalised vaesed – vähese hariduse  
ja puudulike tööoskustega inimesed.

protsent suureneb. Naiste oluliselt pikema eluea tõttu on kõrge just üksi elavate naisvanurite osakaal – üle 75 aasta vanustest naistest elavad üksinda pooled (Tiit jt. 2004).

Taoliste mikro-leibkondade arvu suurenemine toob kaasa täiendavaid riske heaoluriigile, kuna mitmed hoolekandekohustused, mis varem lahendati perekonna sees, kantakse nüüd üle riigile. Daly analüüside kohaselt on hoolekanne üks vähestest heaoluriigi kasvavatest valdkondadest, ent paraku on sellel ka vahetu koormav mõju riigieelarvele, kuna sotsiaalkindlustuse põhimõtted on siin raskesti kohaldatavad (Daly 1997).

Eesti statistikast nähtub, et 87% meie majanduslikult aktiivsetest üksikvanematest elab oma lastega üksi, ilma teiste täiskasvanute (nt. oma vanemateta). Mõnevõrra üllatuslikult pole selle näitaja osas erinevust linnas ja maal elavate üksikvanemate leibkondade vahel. Ülaltoodu näitab perekonna kui hoolekandefunktsiooni kandva institutsiooni nõrgenemist kaasaja ühiskonnas, mis võib kaasa tuua mitmeid moodsa vaesuse ilminguid eeskätt eakate leibkondadele. Näiteks on senioriperede tarbimismustrid rigiidsemad, nad ei kasuta veebipõhiseid makseja kodanikuteenuseid, mis suurendab leibkonna kulutusi ja võib soodustada ka sotsiaalset tõrjutust (Toots 2001).

Radikaalsed muutused ühiskonna kahes baaskomponendis – tööturul ja perekonnas – ei tohiks jääda reflektseerimata ühiskonna kolmanda osise – riigi – poolt. Teisiti öeldes, need muutused peaksid kajastuma nii poliitika sisendis kui ka väljundis.

### ***Uus ühiskond vajab uut poliitikat***

Heaoluriikide esimeseks reaktsiooniks süvenevale eelarvedefitsiidile oli katse sotsiaalkulutusi kokku tõmmata, vähendades toetuste määrasid ja karmistades nende saamise tingimusi. Kuna raske rahaline seis langes kokku paremparteide võimulolekuga mitmetes OECD juhtmaades (M. Thatcher UK-s, R. Reagan USA-s, H. Kohl Saksamaal), siis tehti kiireid järeldusi ideoloogia mõjust heaoluriigi arengule, väites, et paremparteide võimulolek toob kaasa heaolukulude kokkutõmbamise. Paraku näitab UK poliitiline areng peale tooride opositsioonijäämist 1990. aastal selle väite paikapidamatust. T. Blairi leiboristlik valitsus on üllatava ustavusega säilitanud M. Thatcheri sotsiaalpoliitilise joone. Sarnast tendentsi võib täheldada ka Saksamaal, kus G. Schröderi valitsemisajal viidi ellu mitmeid sotsiaalpoliitikat karmistavaid reforme (nt. hõive- ja pensionipoliitikas). Huberi ja Stephensi arvates on peamine põhjus, mis nivelleerib erisused vasak- ja paremparteide vahel, majanduslikku laadi. Kõrge tööpuuduse ja majandusseisaku ajal on kõikide erakondade tegevusvabadus väiksem ja nii polegi paremparteid suutelised lõputult kärpima populaarseid heaoluprogramme ega vasakparteid tõstma makse veelgi, et sotsiaalpoliitikat endistviisi heldelt rahastada (Huber, Stephens, 2001). Viimastel aastatel on enamik Euroopa heaoluriike majanduslangusest jagu saamas, mistõttu võib eeldada, et parteide sotsiaalprogrammid hakkavad jälle üksteisest selgemini eristuma, ent täna on selliseid järeldusi veel vara teha. Vasak-paremparteide koalitsioonid (nagu Ansipi valitsus Eestis ja Schröderi-Merkeli liit Saksamaal) ennustavad pigem kirju, ideoloogiliselt vastuolulise sotsiaalpoliitika jätkumist.

## Rahvastikuvananemine riskiühiskonnas: uudsed väljakutsed poliitikakujundajatele

*Anu Toots*

Tõenäoselt tuleb olulisemaks kui vasak- ja parempoolsuse küsimust pidada seda loogikat, mille alusel poliitilised huvid postmodernsel ajastul koonduvad ning mis nende liitude stabiilsust mõjutab.

Heaoluriigi hüvede tarbijaskond on aastakümnete jooksul teinud läbi olulisi muutusi. Algselt loodi heaoluriik kui instrument vaeste ja töölisklassi toimetulekuraskuste kergendamiseks, ent tänapäeval tarbib heaoluriiki ühel või teisel moel ligi pool valijaskonnast (Pierson 2001b). See on toonud kaasa huvigruppide mitmekesisustumise ja sotsiaalpoliitika teemade püsimise iga valimiskampaania keskpunktis.

P. Pierson märgib, et oludes, kus sotsiaaleelarved on pidevalt tugeva surve all, muutuvad poliitilised lõhed keerukamateks ja ebapüsivamateks. Erinevalt varasemast ei kulge need enam avaliku- ja erasektori töötajate, või sini- ja valgekraede vahel. Tüüpiline on seegi, et enamik huvigruppe pooldab heaoluriigi restruktureerimist, mitte aga kärpimist. Niisiis pole meil enam heaoluriigi pooldajaid ja vastaseid, vaid koalitsioonid, mis võivad pidevalt muutuda olenevalt agendasse tõusvatest reformikavadest (Pierson 2001a). Ka Eesti puhul ei saa väita, et ärimehed on heaoluriigi kindlad vastased. Näiteks pensionireformis oli pangandussektor kogumiskindlustuse üks aktiivsemaid propageerijaid, Tööstuste Keskliit osales aktiivselt töötuskindlustusseaduse väljatöötamisel. Keerukamaks on muutunud ka töölisklassi esindav ametiühinguliikumine, kus üldine klassisolidaarsus taandub nii mõnigi kord sektoraalsete või koguni ettevõttepõhiste erihuvide ees.

Ühtlasi on just huvide ja huvigruppide paljusus see, mis hoiab ära heaoluriigi äärmuslikud arengud – ühtviisi võimatud on nii heaoluriigi tõsine kokkutõmbamine kui ka populistlik hüvede jagamine. Nende võimatute võimaluste asemel on heaoluriikide sotsiaalpoliitika kujundamise põhistiilikks saanud läbirääkimine, restruktureerimine ja kohandamine, mis moodustavadki uue poliitika tuumidee.

Nagu artikli alguses öeldud, on heaoluriigi jätkusuutlikkuse põhiindikaatorid demograafilist laadi. Funktsionaalselt on nad seotud inimeste osalemisega tööturul, ent huvigrupid ei kujune enam klassikuuluvuse või omandisuhte põhjal nagu tööstusajastul, vaid töö- ja pereelu ühitamise liini pidi. Põhimõtteliselt kajastab tabel 1 neidsamu indikaatoreid, mis esitatud joonisel 1, näidates iga huvigrupi osakaalu ühiskonnas ja valijaskonnas. Seega peaks jätkusuutlikkust taotleval poliitika võtma arvesse huvigruppe, millest jätkusuutlikkus oleneb.

Huvigrupp	% kogurahvastikust	% elektoraadist
Lapsed, 0-19	23,9	37,5
Eakad, 60-74	15,3	24
Seeniorid, 75+	6,4	10
Töötud	4,7	7,4
Lastega üksikvanemad	6,3	9,9
Töötavad lastega üksikvanemad	3,9	6,1
Vaesusriskis pered	14,4	10,9
Tööealine rahvastik, 20-59	54,4	85,5

**Tabel 1.** Postmodernseid riske peegeldavate huvigruppide osakaal, %. (ESA 2004, IDEA 2004 )

Ootuspäraselt moodustab elektoraadi lõviosa tööeline rahvastik, ent selle grupi sees on kategooriaid, mis siiani on erakondadelt teenimatult vähe tähelepanu pälvinud. Näiteks moodustavad lastega üksikvanemad sama suure osa valijaskonnast kui seeniorid ja suurema kui töötud. See, et üksikvanematest pole kujunenud erakondade jaoks olulist sihtgruppi näitab, et erakonnad pole enda jaoks veel teadvustanud radikaalseid muutusi töö- ja pereelu muustrites ning lähtuvad pigem klassikalistest tööstusajastu sotsiaalsetest lõhedest.

### ***Uue heaolupoliitika sihtmärgid ja nende spetsiifika kommunismijärgsetes riikides***

Üldjoontes eksisteerib 21. sajandi alguses poliitiliste jõudude vahel konsensus selles, et heaolupoliitika vajab ajamist. Euroopas (Eestis tundub, et vähemal määral) ühtivad parteide seisukohad ka selles, milles peituvad heaolupoliitika peamised riskid ja milliste suhete või trendide muutmine peaks seega olema poliitika sihtmärgiks.

EL on küll senini olnud sotsiaalpoliitika suhteliselt nõrk vormija, ent viimastel aastatel on Komisjoni tegevus selles valdkonnas märgatavalt aktiveerunud ning just EL programmdokumente võib vaadelda kui parteipoliitilise konsensusse väljendust Euroopas. Nii Lissaboni strateegias, EL ühistes pensionieesmärkides kui ka EL 2005-2010 Sotsiaalagendas nähakse võtmeülesandena hõivemäära suurendamist; värske Sotsiaalagenda oluliseks aktseptsioonimuutuseks on põlvkondadevaheline lähenemine – vanuripoliitika fookuses hoidmine ei tohi tuua kaasa noorte probleemide unustamist (Social Agenda).

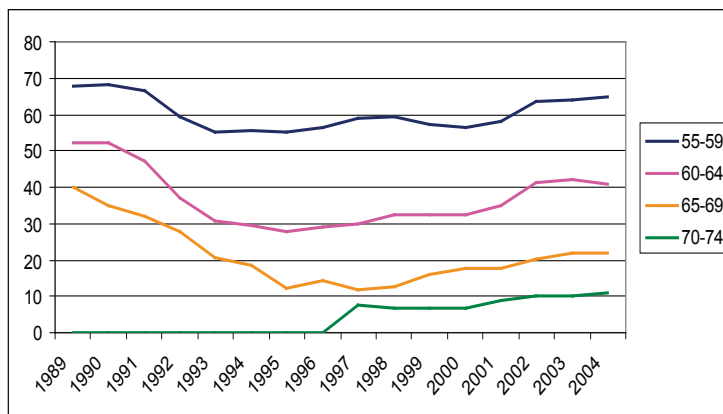
Vaatamegi nüüd lähemalt, kuidas puudutab põhiline poliitika eesmärk – hõivemäära tõstmine – erinevaid Eesti rahvastikukategooriaid ning milline seos eksisteerib hõivemäära ja rahvastikuvananemise vahel.

Rahvastiku vähenemise oludes on ainsaks võimaluseks hõivet tõsta vähendada tööpuudust ja tuua tööturule senini mitteaktiivset rahvastikku – mittetöötavaid õppureid, koduperenaisi ja pensionäre.

Eesti, nagu ka teiste kommunismijärgsete ühiskondade, olukord on võrreldes vanade turumajanduslike maadega mõnevõrra spetsiifiline. Esimesi eristab teistest suhteliselt kõrge naiste ja eakate tööjõus osalemine, aga madalam vabatahtlikult osajaga töötavate inimeste osakaal.

EL15 maades on üldine hõivemäär keskmiselt 64%, idalaienemise tulemusel see mõnevõrra langes, sest üheski uues liikmesriigis ei küüni hõive 70%-ni nagu Taanis, Hollandis, Rootsis ja Suurbritannias (Tiit jt. 2004:43). Erinevalt mandri-Euroopa maadest, kus madalam hõive on tingitud konservatiivsetest pere- ja tööturu traditsioonidest, põhjustas Ida-Euroopas hõivelanguse peamiselt majanduse restruktureerimine turureformide käigus. Eriti tugevalt langes hõivemäär põllumajandusele toetuvates riikides; nii moodustas 2002. a. hõive Poolas 52% ja Ungaris 57%, vastukaaluks 65%-le Tšehhis ja 63%-le Sloveenias (samam).

Kuigi siirdeperioodi alguses langes oluliselt ka naiste tööhõive, siis nüüdseks on see EL Ida-Euroopa maades tõusnud 54,5%-ni, mis jääb vaid 1-2% alla vanadele liikmesriikidele. Eesti 16-aastaste kuni pensioniealiste naiste hõivemäär on koguni 64% (ESA 2004), mis ületab EL 60% sihtmärgi. Tervikuna



Joonis 2. Eakate hõivemäära dünaamika Eestis, 1989-2004, vanusegruppide lõikes. (%)

järgib Eesti naiste hõivetrend Soome oma (Tiit jt. 2004), mis vaid kinnitab tõsi-  
asja, et naiste arvelt tööjõu suurendamine pole Eesti jaoks realistlik arengutee.

Vanemaelise tööjõu (55-64a.) hõive osas varieeruvad uued liikmesriigid  
väga tugevalt. Kui Eestis on eakate hõive kogu EL kõrgeim, siis Slovakkias  
ja Poolas moodustab see vaid natuke üle poole EL keskmisest ehk 23-24%.  
Samasugust suurt varieeruvust võib täheldada ka vanade liikmesriikide vahel.

Eakate hõivesuutlikkus näib olenevat kahest tegurist – töötaja vanusest  
ja tööhõive üldisest tasemest (joonis 2). Kuigi poliitikud on kritiseerinud Töö-  
lepinguseadust, mis lubab lõpetada töölepingu töötaja 65-aastaseks saamisel,  
ei näita statistika selle võimaluse ulatuslikku kasutamist. Samasugustele järel-  
dustele on jõudnud ka Leetmaa (Leetmaa et al. 2004). Kui olukord majanduses  
on hea ja hõivemäärad tõusevad, siis tõuseb samas proportsioonis ka eakate osa-  
lemine tööturul, olenemata nende vanusegrupist. Siit saab järeldada, et eakate  
ebakindlus tööturul on pigem tööturu üldise labiilsuse indikaator kui vanuse-  
spetsiifiline riskifaktor.

Niisiis, võrreldes Euroopa keskmiste näitajate ja EL strateegiliste siht-  
märkidega paistab Eesti olukord üpris hea. See võib olla ka üheks põhjuseks,  
miks hõivepoliitika teemad pole jõudnud valitsemisagendasse ei ülevalt (koalit-  
sioonierakondade surve) ega altpoolt (töötajate surve). Alanevad töötusmäärad  
(2000 – 13,6%, 2002 – 10,3%, 2004 – 9,7%) jätavad klassikalisele hõiveteemale  
veelgi vähem ruumi poliitilises agendas.

Selle asemel on päevakorras küsimused, mis tulenevad tööturul osale-  
mise tõhususest (sotsiaalkindlustus) või tööturu vahekorra teiste argielu  
sfääridega (töö- ja pereelu ühildamine). Nende valdkondade nõudmisi on esitatud  
nii huvigruppide poolt kui parteide programmilistes dokumentides. Analüütiku  
positsioonilt vaadates peituvad just siin (ja mitte hõivemäära üldises tõstmises)  
võimalused maksulaekumiste kasvuks ja heaolutaseme tõstmiseks. Viimased  
kaks ei pruugi olla omavahel jäigas kausaalses seoses, kuna hästi toime tulev  
inimene on väiksem koorem heaoluriigi eelarvele. Seda kinnitab ka statistika  
– vaeste osakaal Eestis langeb alates 1998. aastast, kuigi sotsiaaltoetused pole  
peaaegu kasvanud ja sotsiaalsiirete efekt vaesuse vähendamisel tööalistes



leibkondades on nõrk (ESA, Tiit et al. 2004:135).

Uus heaolupoliitika peaks seega märksa rohkem tähelepanu pöörama väiksema hõivesuutlikkusega gruppidele tööturul. Näiteks ei ole üksikemadega perede halvem toimetulek põhjustatud mitte nende töötusest, vaid madalamast palgatasemest. Viimane omakorda on sagedamini tingitud üksikemade vajadusest jagada kohustusi palgatöö ja lapsekasvatamise vahel ning osajaga töökohtade väikesest valikust Eesti tööturul. Tertsiaarsektoris, mis peaks pakkuma paindlikke hõivevõimalusi, töötab naistest koguni 80%, ent osajatöötajaid on kõigist hõivatud naistest vaid 17% (ESA, 2003). Ka töötavatest pensionäridest on paljud hõivatud kas osalise ajaga või madala palgaga – nende isikustatud sotsiaalmaksu aastakoeftsint on aastatel 1999-2003 vähenenud ning moodustas 2003. a. vaid 0,55 % (Tiit jt. 2004: 53).

Et ükski poliitika ei kujune iseenesest, vaid ikka huvide artikuleerimise, koondamise ja läbisurumise tagajärjel, siis analüüsimegi artikli lõpuosas heaoluriigi peamiste huvigruppide aktsioonisuutlikkust (empowerment).

### ***Huvigruppide mõju poliitika sisendile ja väljundile***

Turumajanduslikes demokraatias mängib valijaskond poliitikas võtme- rolli, sest reformide elluviimiseks ning sätestatu hoidmiseks on erakonnal vaja tulla võimule. See omakorda oleneb valijaskonna toetusest. Kuigi heaoluriik tervikuna on soositud, evivad grupid ka oma spetsiifilisi huvisid, olenevalt sellest, kuidas kavandatakse reformid nende heaolu mõjutavad.

Tabelis 1 toodud rahvastikugrupid on heaoluriigist suuremas sõltuvuses kui tööealine rahvastik tervikuna. Järelikult, ratsionaalse valiku teooriast lähtudes, võiks eeldada, et nad ka hääletamise kaudu oma huvide eest seisavad. Paraku räägivad valimisuuringud teist keelt – valimisaktiivsus on suurem kõrgema- tesse tulugruppidesse kuuluvate inimeste seas. Positiivset seost sissetulekute ja poliitikahuvi vahel on avastanud ka mitmed Eestis tehtud küsitlusuuringud (Norbalt II, Faktum, Turu-uuringute AS). Sellele viitab ka Eesti hääletusosaluse regionaalne statistika, mille kohaselt Tallinna ja Harjumaa valimisaktiivsus ületab reeglina teiste maakondade näitajaid (VVK).

Niisiis võiks eeldada, et poliitikasse jõuab rohkem niisuguseid sotsiaal- poliitilisi nõudmisi, millest on huvitatud kesk- ja kõrgklass (nt. sissemaksetega seotud kindlustusskeemid, töötasu suurust arvestavad toetused, vabatahtlikkust ja valikuvõimalust pakkuvad programmid).

Paraku on sisendipoliitika mõjutatud mitmetest faktoritest, mida tin- gib valijaskonna huvide heterogeensus. See tähendab muuhulgas, et jõukama valijaskonna mõjudele osutavad teised huvigrupid vastasmõju. Üks taolistest vastasmõjuritest on eakate inimeste paljuräägitud poliitiline aktiivsus ja usinam hääletamine. Nt. 2003 a. UK kohalikel valimistel osales noortest 26%, eakatest aga 75% (Norris 2004); USA-s on uuringud näidanud 27%-list erinevust senioride ja juunioride planeeritavas hääletuskäitumises (Campbell 2002). Lisades eakate valimisaktiivsusele nende kasvava osatähtsuse elektoraadis saabki selgeks, miks erakonnad üha sagedamini orienteerivad oma valimiskampaania just pensionipoliitikale.

## Rahvastikuvananemine riskiühiskonnas: uudsed väljakutsed poliitikakujundajatele

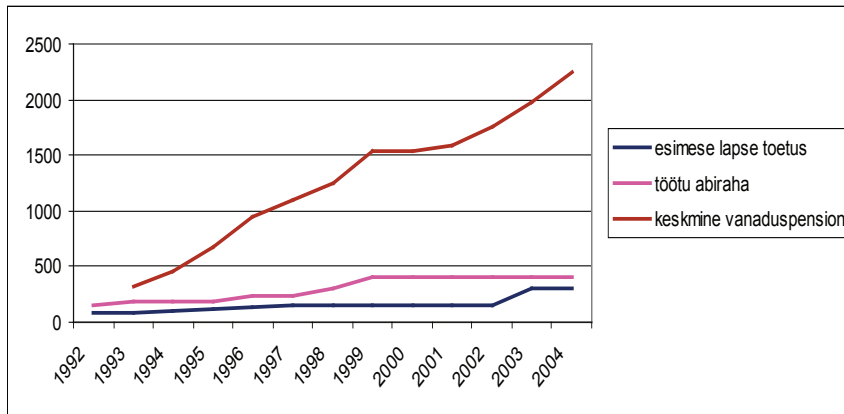
*Anu Toots*

Siiski pole tähtis mitte ainult see, kas eakad valimiskastide juurde lähevad, vaid ka nende parteilised ja sotsiaalpoliitilised eelistused. Norrise ulatuslikust uuringust selgus, et vanade Euroopa heaoluriikide ja postkommunistlike KIE maade eakate hääletuseelistused on diametraalselt erinevad. Kui esimestes koonduvad eelistused tsentrisse ning põlvkondadevahelised erisused on nõrgad, siis Ida-Euroopas on pilt teistsugune. 60-aastased ja vanemad valijad toetavad siin väga selgelt vasakparteiseid, nooremad aga vastupidi – paremparteiseid. Eriti terav on kontrast 20-30-aastaste põlvkonnaga, mille toetus kuulub radikaalsele parempoolsusele (Norris 2004).

Campbell toob oma uuringus välja tõsiasja, et tänapäeva ühiskonnas võivad eakad oma sissetulekute tasemelt erineda, mis omakorda mõjutab ka nende poliitilist aktiivsust. Liberaalse heaolupoliitikaga USA-s on eakate toimetulekulõhed suured ja nende hääletamisvalmidus erinev. Erinevalt üldisest trendist, mille järgi majanduslik jõukus tõstab aktiivsust, on eakate aktiivsus looga-kujuline. Kõige aktiivsemad on vaesusest väljas, ent riiklikust sotsiaalkindlustussüsteemist tugevasti sõltuvad eakad hääletajad; jõukuse kasvades nende huvi poliitika vastu raugneb taas (Campbell 2002). Seega on siin tegu selge heaoluriigi efektiga valijakäitumisele.

Millised õppetunnid võiksid eeltoodud välismaistest uuringutest kooruda Eesti jaoks? Ühest küljest seletavad need uuringuandmed eakate toetust Keskerakonnale, mis on olnud eakate kõige häälekam eestseisja. Et Eestis on pensionikindlustusreform äsja lõppenud, pole selle efekt inimeste toimetulekule veel lõplikult avaldunud. Režiimisiirde mõjutusena on tänased pensionid vähe diferentseerunud – vanaduspensionide Gini indeks on 0.08, samas kui ühiskonnas keskmiselt on sama näitaja 0.38 (Tiit jt. 2004). Kuna teised tulud moodustavad pensionäride sissetulekutest vaid tagasihoidliku osa, siis on meil tegu riiklikust pensionipoliitikast väga huvitatud valijaskonna segmendiga.

Teine Keskerakonna suure toetajaskonna põhjus peitubki erakonna teemaatilises “spetsialiseerumises”. See tähendab, nende huvi oli tagada tänaste pensionäride huvide kaitse. Toonane koalitsioonipartner Reformierakond keskendus seevastu kogumiskindlustusele, mis toetab varanduslikku ebarõrdsust ja isikliku panuse tähtsustamist. Kuivõrd huvialad ja nende taga seisvad valijaskonna grupid olid selgelt jagatud, ei tekkinudki tõsist vastasseisu – kumbki valitsuserakond sai realiseerida oma programmnõudmisi (Toots 2003). Pärast pensionireformi lõppu on ümberjagamiskonfliktid paraku teravnenud. Keskerakond esines 2004. a. Riigikogus teravate avaldustega, milles nõuti riigieelarvest I ja II sambasse tehtavate ülekannete ringivaatamist I samba kasuks. Sama agressiivse tooni on partei üles võtnud süüdistades kohalike valimiste künnisel sotsiaaldemokraate selles, et nende “juhtimisel tehti teine pensionisammas, kuhu kanti raha praeguste pensionäride arvelt” (Savisaar 2005). Niimoodi ründab Keskpartei liider otse seda erakonda, mis teoreetiliselt (arvestades eakate valijate vasakmeelsust) võiks võtta ära osa Keskerakonna hääli. Siinjuures tasub osundada Piersonile, kes ütleb, et potentsiaalsetele kaotustele reageerivad valijad palju teravamalt kui samaulatuslikele lubatud hüviste tõusule (Pierson 2001b). Jooniselt 3 näeme, et pensionid on dekaadi jooksul oluliselt tõusnud, ent pensionäride rahulolematuse pensionireservide mitteväljajagamisega püsib.



**Joonis 3:** Riikliku pensioni (I samba) ja peamiste riigielarvest makstavate toetuste dünaamika 1992-2004. ESA

Teine küsimus, mis ülalolevalt jooniselt tõstatub, on, miks lastega pered ja töötud pole suutnud oma huvide eest seista. Peamine seletus, mida poliitika-teooria, sh. institutsiooniteoreetiline lähenemine pakub, väidab, et hajusad grupid suudavad oma huve halvemini kaitsta (Pierson 2001b, Bonoli 2001). Eesti lastega pered on varanduslikult (ja ka muus mõttes) palju enam diferentseerunud kui pensionärid, mistõttu neil on raskem huvisid koondada. Just seetõttu polegi tugevat survegrupp, mis nõuaks esimese lapse toetuse määra (joonisel toodud) tõstmist. Ka poliitikud pole sellest huvitatud, kuna nimetatud toetus on kõige universaalsem ja seega tähendab isegi väikene tõus järsku eelarvekulude suurenemist. Seega on postmodernses fragmenteerunud ühiskonnas taktikaliseult kavalam lõhkuda lapsevanemate monoliitsust veelgi, sihistades oma meetmed kindlale peretüübile (kas paljulapselised, üksikvanemaga või väikelapsega pered). Vaadates Eesti peretoetuste kronoloogiat ja statistikat näeme, et viimaste aastatega on skeemide arv üha suurenenud ning olenevalt valitsevast parteikoalitsioonist on eelistatud kord üht, kord teist peretüüpi (Sotsiaalsektor arvudes 2004).

Viimasel dekaadil on pensionärid olnud vaieldamatult tugevaim massiline survegrupp, kui lähtuda grupi nõudmiste realiseerumist poliitikas (Toots 2001). Ent siiski pole nad saanud kõike, mida nõudsid. Uue heaolupoliitika tingimustes peavad poliitikud tasakaalustama oma valikuid erakonna olulisi valijasegmente silmas pidades. Noored pered/generatsioonid moodustavad Reformierakonna ja Res Publica peamise toetusbaasi, mis ongi sundinud Keskerakonda ja Rahvaliitu oma pensionipoliitilisi nõudmisi aeg-ajalt tagasi tõmbama. Nagu märgib Bonoli, lähtuvad tänapäeva valitsuserakonnad pigem ettevaatlikust läbirääkimiste strateegiast kui oma reformiplaanide jõuga pealesurumisest. Euroopa viimased heaolureformide kogemused näitavad, et õigem on teha võimu säilitamise nimel väikesi järeleandmisi oma ühtedes nõudmistes ja küsida boonuseid teistes, kui riskida oma tahtmist jäigalt peale surudes võimulpüsimisega üldse (Bonoli 2001).

## Rahvastikuvananemine riskiühiskonnas: uudsed väljakutsed poliitikakujundajatele

*Anu Toots*

Tänu suhteliselt sarnasele sisetulekutasemele moodustavad pensionärid täna ühtse huvigrupi, mis tulevikus aga laguneb. Pensionikindlustuse II sambaga liitunute arv on 2005 a. juba ületanud tänaste pensionäride arvu (vastavalt 464 350 ja 294 736). Seega on pensionipoliitikas moodustunud kaks selgelt eristuvate huvidega gruppi. Lisaks toob kehtestatud kolme samba süsteem pikemas perspektiivis kaasa eakate tulude märksa suurema diferentseerituse (Püss jt. 2001). Tõenäoliselt muudab see varieeruvamaks ka eakate poliitilised eelistused ja valimiskäitumise.

### **Kokkuvõtteks: trendid ja lahendused**

Kaasaegse heaolupoliitika põhitrendiks on kujunemas tööstusajastust pärinevate ühtsete sotsiaalkaitse süsteemide lõhkumine. Tänapäeval on riskid muutunud nii mitmekesiseks ja samas halvasti prognoositavaks, et algne sotsiaalkindlustuse idee koondada kõik riskid ühte suurde katlasse (pooling) ei tööta enam tõhusalt. Suurte universaalsete kindlustusskeemide osadeks jagamise tendentsi võib näha eeskätt vanurite ja lastega perede toimetulekut tagavate programmide puhul. See muudab poliitika kujundamise ja poliitikate mõjude hindamise keerukamaks, sest lahusseisvad programmid nõuavad samas ka paremat koordineerimist.

Ometigi võib kujuneda nii, et postkommunistlikud ühiskonnad suudavad isegi paremini kohaneda väljakutsetega, mida postmodernne ajastu heaoluriigile esitab, kui vanad, tööstusajastul vormunud heaoluriigid. Esiteks pole postkommunistlikel riikidel tööstusajastu heaoluriikide taaka (jäik institutsionaalne otsustusstruktuur, varasemast võetud kõrged heaolukohustused), mis tekitavad rajasõltuvust ning raskendavad olulisi reforme. Teiseks, mõned kommunistliku heaoluriigi jooned nagu naiste kõrge hõive, pensionäride püsimine tööturul, lastepäevahoiusüsteem, vastavad hästi postmodernse ajastu nõudmistele. Eesti poliitikakujundamise võtmeküsimus on niisiis mitte institutsioonides, vaid poliitiliste huvide kooskõlastamises ja poliitika väljundisse mahutamises ilma, et tekiks püsivaid huvikonflikte nende gruppide vahel, mis mõjutavad jätkusuutlikkuse indikaatoreid.

### **Viieteallikad:**

- BONOLI, G. (2001) Political Institutions, veto points and the process of welfare state adaption. In: Pierson, P. (Ed.) *The new politics of the welfare state*. Oxford: Oxford university press Pp. 238-264
- CAMPBELL, A. (2002) Self-interest, social security, and the distinctive participation patterns of senior citizens. *American Political Science Review*, Vol. 96, No.3
- FLORA, P., Heidenheimer, A. (1991) *The development of the welfare state in Europe and America*.
- DALY, M. (1997) Welfare states under pressure: cash benefits in European welfare states over the last ten years. *Journal of European Social Policy*, 7 (2), 129-146.
- IVERSEN, T. (2001) The dynamics of the welfare state expansion: trade openness, de-industrialization and partisan politics. In: Pierson, P. (Ed.) *The new politics of the welfare state*. Oxford: Oxford university press, pp. 45-80.
- JAMES, E. (1996) Social security around the world. In: Diamond, P. et al. (Eds.) *Social security. What role for the future*. National Academy of Social insurance. Washington DC.

- BECK, U. (1998) *Risk society; towards a new modernity*. London:Sage.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1999) *The social foundations of postindustrial economies*. Oxford: Oxford University Press.
- COM (2005). *The Social agenda*. Commission of the European Communities, 33.
- ESPING-ANDERSEN, G. (2002). A new gender contract. In: Esping-Andersen, G. et al (Eds.) *Why we need a new welfare state*. Oxford: Oxford University Press, pp. 68-96
- HUBER, E. Stephens, J. (2001) Welfare state and production regimes in the era of retrenchment. In: Pierson, P. (Ed.) *The new politics of the welfare state*. Oxford: Oxford university press, pp.107-146
- LEETMA, R., Vörk, A., Kallaste, E. (2004) *Vanemaeline tööjõud tööturul ja tööelus*. Tallinn: Praxis.
- MANOW, P. (2001) Comparative institutional advantages of welfare state regimes and new coalitions in welfare state reforms. In: Pierson, P. (Ed.) *The new politics of the welfare state*. Oxford: Oxford university press, pp. 146 – 164.
- NORRIS, P. (2004) *Electoral Engineering. Voting rules and political behaviour*. Cambridge University Press.
- NORRIS, P. (2004) *Voter turnout in Western Europe since 1945. A regional report*. Stockholm: IDEA
- PIERSON, P. (2001a) Post-industrial pressures on mature welfare states. In: Pierson, P. (Ed.) *The new politics of the welfare state*. Oxford: Oxford university press, pp.80-106.
- PIERSON, P. (2001b) Coping with permanent austerity.Welfare state restructuring in affluent democracies. In: PIERSON, P. (Ed.) *The new politics of the welfare state*. Oxford: Oxford University press, pp.410-456
- PÜSS, T jt. (2001) *Pensionikindlustuse majanduslikud ja sotsiaalsed aspektid Eestis ning selle mõju rahvastikuarengule ja perepoliitikale*. Tallinn: TTÜ  
*Sotsiaalsektor arvudes 2004*. Tallinn: Sotsiaalministeerium.
- TIIT, E.-M., Leppik, L., Vörk, A., Leetmaa, R. (2004) *Euroopa Liidu ühiste pensionieesmärkide mõju Eesti pensionisüsteemile. Uurimistöö lõpparuanne*. Tallinn: Praxis
- SAVISAAR, E. (2005) Julm romanss: peksab, kuid ei armasta. *Postimees*, 28.september.
- TOOTS, A. (2001). Effect of Estonian Social Security Reform on Old-Age Poverty: achievements and problems. In *Ten Years of Transition: Prospects and Challenges for the Future of Public Administration*. OECD-Sigma, pp. 299-311.
- TOOTS, A (2003) International and national actors in Estonian pension reform.In *Delivering Public Services in CEE countries: Trends and developments*. OECD LEED Program, pp. 246-259.