

**ELUASEMEPOLIITIKA
ÜLEMINEKURIIKIDES**

**Anneli Kährik
Martin Lux
Jüri Kõre
Margus Hendrikson
Ille Allsaar**



Poliitikauuringute Keskus PRAXIS

ELUASEMEPOLIITIKA ÜLEMINEKURIIKIDES

**Anneli Kährik
Martin Lux
Jüri Kõre
Margus Hendrikson
Ille Allsaar**

Tallinn 2004

© Poliitikauuringute Keskus PRAXIS 2004
Estonia pst. 3/5, 10143 Tallinn
Tel (372) 640 9000; www.praxis.ee

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

Raamat on valminud Open Society Institute'i, Euroopa Komisjoni, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi ning SA Tartu Eluasemefondi toetusel.

Raamat põhineb suures osas uuringu "Kohalikud omavalitsused ja eluase" tulemustel (uuringu läbiviimist toetasid British Department for International Development ning Open Society Institute'i juures tegutsev Local Government and Public Service Reform Initiative). Uuringu tulemused avaldati inglise keelses raamatus Housing Policy: an End or a New Beginning? (Lux 2003), mis on käesolevas trükises osaliselt eesti keelde tõlgitud.

Inglise keelest tõlkinud ja toimetanud: Margus Hendrikson, Jüri Kõre ja Anneli Kährik
Keeletoimetaja: Anne Laumets
Küljendaja: Kristjan Kaljund

ISBN 9985-9535-2-5

EESSÕNA

PRAXISE järjekordne analüüs eluasemepoliitika valdkonnas on omamoodi süntees analüüsides ja uuringutest, mis käsitlevad eluasemepoliitika arenguid Kesk- ja Ida-Euroopas ning nende mõjusid. Kesksel kohal on riiklike ja kohalike omavalitsuste eluasemepoliitika tulemuslikkuse hindamine lähtuvalt majanduslikust ja sotsiaalsest aspektist. Eesti osas vaadeldakse lisaks rakendatud poliitikameetmetele, milline on olnud eluasemete üldine seisukord ning kas ja kuidas on üleminekupoliitikad mõjutanud eluasemete kättesaadavust haavatavatele ühiskonnagruppidele. Uuringutest selgub, et vaatamata riigi kiirele arengule, millest annavad tunnistust muutused meie igapäevases linnapildis, elab kolmandik leibkondadest täna ometi eluruumides, kus on rahuldamata elementaarsed hügieenivajadused või mille tingimused ei vasta leibkonna vajadustele. Eluaseme kättesaadavus on tõsiseks probleemiks noortele.

Tahaksime loota, et tulevikus muutub eluasemepoliitika järjest enam arvestatavaks osaks sotsiaalpoliitika ja teiste heaolupoliitikate väljatöötamisel, rakendamisel ja hindamisel. Raamatusse koondatud informatsioon ja parimad praktikad loovad suurepäraseid eeldused tasakaalus eluasemepoliitika väljaarendamiseks Eestis.

Urmet Lee
Direktor
Poliitikauuringute Keskus PRAXIS

Ruta Kruuda
Nõukogu liige
Poliitikauuringute Keskus PRAXIS

LÜHIKOKKUVÕTE

Käesoleva poliitikaanalüüsi eesmärgiks on võrrelda ja analüüsida Kesk- ja Ida-Euroopa nn üleminekuriikide reformikogemusi ja rakendatavaid meetmeid eluasemesektoris. Riikidest on vaatluse all Tšehhi, Slovakkia, Poola, Rumeenia, Bulgaaria ja Eesti. Raamatus on peatähelepanu suunatud lahendustele, mida riik ja kohalikud omavalitsused on erinevates riikides rakendanud eluasemete kättesaadavuse ja heakorra parandamiseks.

Uuringu tulemused näitavad, et suurimad erinevused analüüsitud riikide eluasemepoliitikas on tingitud lähenemisviiside erinevustest eluruumide erastamisel ning riikliku sekkumise määrast. Eluasemepoliitika tulemuslikkust mõjutavad kõige enam siiski konkreetsete meetodikad, kuidas on igas riigis korraldatud eluasemete pakkumist ja nõudlust mõjutavad võtted ning kuidas toimub programmide rahastamine.

Pakkumist mõjutavad subsiidiumid (nt sotsiaaleluruumide pakkumise korraldus) on osutunud tulemuslikumaks, kui sotsiaalelamusektori olemus on selgelt defineeritud ja konkreetsete mõõduka hinnaga üürisektorit ja omatarbe eluasemete soetamist toetavad programmid on selgelt orienteeritud toetust vajavatele leibkondadele ning on ka pikemas perspektiivis jätkusuutlikud (tagatud on finantseerimisallikad, kaasatud on erakapital jms). Nõudlust mõjutavad subsiidiumid on osutunud aga tulemuslikuks, kui eluaseme-toetuste süsteemis ei kasutata otseseid ega kaudseid sissetulekupiiranguid ning kohaldatakse optimaalset ja paindlikku skaalat eluasemekulude võimaliku osa määratlemisel kogutuludest (st toetus väheneb ühes sissetulekute tõusuga ainult sel määral, et ei kao huvi sissetulekute suurendamise vastu). Uuring näitab, et munitsipaalalamufondi paremale majandamisele aitab kaasa KOVde koostöö mittetulunduslike elamuorganisatsioonide ja erasektoriga, üürnike osaluse suurendamine majandamisprotsessis, parema sihituse saavutamine munitsipaalalamispinna jaotamisel ning selle kasutamise rangem monitoor-ing.

Eesti elamusektori probleemid on eelkõige seotud elamufondi vanuse ja halva seisukorraga. Vaesus ja sotsiaalne tõrjutus väljenduvad järjest enam halbades elamistingimustes. Probleemiks on eluasemete halb kättesaadavus suurele hulgale noortele peredele. Kodutute arv Eestis suureneb pidevalt. Need probleemid on osaliselt Eesti liberaalse elamu-poliitika tagajärg. Lisaks vähestele kehtivatele eluasemesektorit mõjutavatele meetmetele (toimetulekutoetus, munitsipaalüüripindade ehitamise riiklik toetus, eluasemelaenu garantiid sihtgruppidele, KOVde toetus ühistutele jne) on autorid soovitanud kasutusele võtta lisameetmed, mis aitaksid tänaseid elamumajanduse probleeme lahendada.

Elamuehituse laienemise soodustamiseks peamiste kasvukeskuste ümber ja eluasemete kättesaadavuse parandamiseks teatud gruppidele oleks vaja senisest enam rakendada maa- ja planeerimispoliitika meetmeid (koos infrastruktuuriga ehituskruuntide hinna alandamine teatud sihtgruppidele). Eluasemete kättesaadavust sihtgruppidele aitaks eelkõige parandada kättesaadava üüritasemega üürikorterite rajamine. Vältimaks vaeste perede koondumist madalakvaliteedilistele elamispindadele, tuleks üle vaadata kehtiv toetus-te süsteem. Olemasolevate eluruumide kvaliteedi tõstmiseks tuleks ellu viia nii riiklikul kui kohalikul tasemel programme, mis loovad omanikele senisest paremad võimalused eluasemete kvaliteedi parandamiseks (sh kaaluda sihtotstarbeliste renoveerimistoetuste süsteemi sisseviimist, mis oleks suunatud just väikese maksejõuga omanikele).

Käesolev väljaanne on lühendatud ja täiustatud eestikeelne versioon *Open Society Institute*'i (Avatud Ühiskonna Instituudi) poolt välja antud raamatust *Housing Policy: an End or a New Beginning?* (Lux 2003). Lisaks on kasutatud Euroopa Komisjoni toel valminud uuringu *Access to Housing for Vulnerable Groups in Estonia* (Kährik et al. 2004) tulemusi.

SISUKORD

1 Eluasemepoliitika eesmärgid ja meetmed	9
1.1. Eluasemepoliitika majanduslikud ja sotsiaalsed eesmärgid	9
1.2. Eluasemepoliitika meetmed	11
1.3. Eluasemepoliitika suundumused Euroopa Liidu riikides	13
2 Eluasemepoliitika Kesk- ja Ida-Euroopa riikides	17
2.1. Riiklik eluasemepoliitika Kesk- ja Ida-Euroopa riikides	17
2.2. Kohalike omavalitsuste eluasemepoliitika Kesk- ja Ida-Euroopa riikides	26
2.3. Soovitused Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele eluasemepoliitika kujundamiseks	37
3 Riiklik ja kohalike omavalitsuste eluasemepoliitika Eestis	41
Sissejuhatus	41
3.1. Elamistingimused ja eluaseme kättesaadavus	41
3.2. Eluasemesektorit reguleeriv seadusandlus	47
3.3. Munitsipaalalamusektor	50
3.4. Eluasemekulude kompenseerimine toimetulekutoetustest	56
3.5. Kohalike omavalitsuste eluasemepoliitika alased eesmärgid ja tegevused	59
3.6. Kokkuvõtte ja eluasemepoliitika soovitused	69
Kirjandus	76
Lisad	78
1 Kohalike omavalitsuste küsitluse metoodika	78
2 Näiteid eluasemepoliitika meetmetest Tšehhis	88
3 Näiteid eluasemepoliitika meetmetest Poolas	93
4 Tabelid ja joonised	95
Summary	103
Autoritest	106

Joonised

Joonis 1.1.	Sotsiaaleluasemete osakaal elumufondist vanades Euroopa Liidu riikides (%)	12
Joonis 2.1.	Riiklike eluasemepoliitikate võrdlus eluruumide omanditüübi ja üüripoliitika alusel	24
Joonis 2.2.	Riiklike eluasemepoliitikate võrdlus nõudluse-pakkumise mõjutamise aspektist	25
Joonis 2.3.	Kohalike omavalitsuste eluasemepoliitikate võrdlus KIE riikides (eluaseme omanditüübi ja KOV-de suuruse alusel)	34
Joonis 2.4.	Kohalike omavalitsuste eluasemepoliitikate võrdlus KIE riikides (eluaseme omanditüübi ja munitsipaaletuasemete haldamistüübi alusel)	35
Joonis 2.5.	Kohalike omavalitsuste eluasemepoliitikate võrdlus KIE riikides (munitsipaaletuasemete jaotamistüübi ja majandamise efektiivsuse alusel)	35
Joonis 3.1.	Elamuehitus Eestis 1950.-2000. a. Eluruumide pind kokku (1 000 m ²).	42
Joonis 3.2.	Eraisikutele väljastatud eluasemelaenude intressimäär	45
Joonis 3.3.	Munitsipaaletamufondi osakaal 1995. ja 2001. a, % elumufondist	51
Joonis 3.4.	Peamised Eesti elamusüsteemis toimunud ümberkorraldused (olukord enne 1989-t ja 1990-te lõpul)	71
Joonis 3.5.	Elamureformi positiivsed ja negatiivsed tagajärjed	73
Joonis L4.1.	Olemasolevad ja täiendavalt soovitatavad riiklikud eluasemepoliitika meetmed	102

Tabellid

Tabel 2.1.	Kesk- ja Ida-Euroopa riikide administratiiv-territoriaalne struktuur	26
Tabel 2.2.	Kohalike omavalitsuste eluasemepoliitika tähtsaimad eesmärgid	27
Tabel 2.3.	Eluasemepoliitikaalaste eesmärkide pingeread, kohalike omavalitsuste esindajate hinnangu järgi	29
Tabel 2.4.	Munitsipaaleturuumide haldamise vormid (haldavad üksused) KIE riikides, % KOV-dest	31
Tabel 2.5.	Eluasemepoliitika muutused KIE riikides üleminekuperioodil	36
Tabel 2.6.	Soovitatavad pakkumist ja nõudlust mõjutavad eluasemepoliitika meetmed KIE riikidele.	38
Tabel 3.1.	Sihtasutusele Eesti Eluasemefond eluasemelaenudeks laekunud vahendid 1995.-1999. a (miljon krooni)	47
Tabel 3.2.	Sihtasutus Kredex poolt garanteeritud eluasemelaenud (miljon krooni)	47
Tabel 3.3.	Omavalitsuste haaratus KOV-de küsitlusega Eestis (2001)	50
Tabel 3.4.	Eluaseme omandivormide jaotus sisetulekukvintiliide alusel, % leibkondade koguarvust	55
Tabel 3.5.	Eluasemetoetuse ja toimetulekutoetuse maksmine Eestis 1994.-2002. a. Toetuste liigid ja summad (milj. EEK)	57
Tabel L1.1.	Küsimustike tagastamisprotsent KOV-de uuringus 2001. a (vastanud omavalitsuste arv ja täidetud küsimustike %)	79
Tabel L4.1.	Uuritud Kesk- ja Ida-Euroopa riikide sotsiaalmajandusliku arengu näitajad	95
Tabel L4.2.	Eluasemete omandivormi muutused KIE riikides 1991-2001 (% kogu elumufondist)	95
Tabel L4.3.	Peamised elamistingimusi iseloomustavad näitajad KIE riikides (1991-2001). Üldpind on määratletud kui eluruumi kogupindala, kui ei ole lisamärkust.	96
Tabel L4.4.	Elamistingimused munitsipaaleturuumides – riikide võrdlus keskliste näitajate alusel	96
Tabel L4.5.	Omavalitsuste osatähtsus KIE riikides, kelle munitsipaaletamufondi üüritulud katavad kõik ülaipidamise kulud (% , riikide keskmine)	97
Tabel L4.6.	Asustamata eluruumidest ja üüriivõlgnevustest põhjustatud üürikaod KIE riikides	97
Tabel L4.7.	Munitsipaaleturuumide jaotamise efektiivsuse näitajad KIE riikides	98
Tabel L4.8.	Eluasemetoetuste süsteemide võrdlus uuritud Kesk- ja Ida-Euroopa riikides	99
Tabel L4.9.	Kohalike omavalitsuste põhikohustused elamumajanduse alal KIE riikides	100
Tabel L4.10.	Toimetulekutoetuste maksmine erinevat tüüpi leibkondadele toimetulekupiiri kindlustamiseks 2002. a	101
Tabel L4.11.	Munitsipaaleturuumi taotlemise põhjused Tallinnas, 01.10.2003	101
Tabel L4.12.	Tallinna linna toetused elamumajandusele 2002-2003.	102

Fotod

Fotod 3.1. ja 3.2.	Sotsiaalmajad Tartus.	52
Fotod 3.3. ja 3.4.	Munitsipaalmajad Tallinnas Lasnamäe linnaosas (valminud 2002-2003).	62
Foto 3.5.	Renoveeritav sotsiaalmaja Tallinnas Mustamäe linnaosas.	62
Foto 3.6.	Aaviku uuselamurajoon Tallinnas (valminud 2003 Tallinna LV ja erasektori koostööprojekti tulemusena).	66
Foto L2.1.	Brno linnavalitsuse (Tšehhi) ja erasektori koostööprojekti tulemusena valminud korterelamu.	88
Foto L2.2. ja L2.3.	Eraomanikele kuuluvad uued korterelamud Prahast (vasakul) ja ühepereelamud Praha-Kolovraty äärelinnas (paremal).	91
Foto L3.1.	TBS elamuassotsiatsiooni poolt rajatud üürielamu Kalisz's (Poola).	94

Kiilud

Kiil 3.1.	Eluasemepoliitika meetmed Eesti elamumajanduse arengukavas	49
Kiil 3.2.	Kohalike omavalitsuste arengukavades sätestatud eluasemepoliitika eesmärgid tähtsuse järjekorras (enam nimetatud eesmärgid eespool, 2001. a lõpp)	60
Kiil 3.3.	Tallinna elamuehitusprogrammi "5000 eluaset Tallinnasse" kokkuvõte	61
Kiil 3.4.	Erivajadustega inimeste majutamine koostöös mittetulundusühingutega	63
Kiil 3.5.	Availiku ja erasektori koostöö elamuehituses Tallinna linnas	65
Kiil 3.6.	Korterihühistute moodustamise ja nende tegevuse soodustamine Tallinna Linnavalitsuse poolt.	66
Kiil 3.7.	Kortermajade renoveerimise toetamine nõustamisteenus pakkumise kaudu Tallinnas	67
Kiil 3.8.	Kortermajade renoveerimise toetamine renoveerimislaenude intressitoetuse kaudu	67
Kiil 3.9.	Tartu Eluasemefondi (EAF) tegevus, väljastatavad toetused ja sooduslaenud	68
Kiil 3.10.	Tartu Eluasemefondi (EAF) tegevus tagastatud majade üürnike toetamisel	69
Kiil L2.1.	Munitsipaaletamuehituse toetamine ja tehnilise infrastruktuuriga varustamise programm Tšehhis	89
Kiil L2.2.	Üürieluasemete ehitamise skeem Tšehhis (kasutades kombineeritud riiklike subsidiume ja tulevaste üürnike poolset finantseerimist)	89
Kiil L2.3.	Sihtasutus Eluaseme Arengu Fond (Brno, Tšehhi) tegevus	92

SISSEJUHATUS

Poliitikaanalüüsi "Eluasemepoliitika üleminekuriikides" eesmärgiks on võrrelda ja analüüsida Kesk- ja Ida-Euroopa nn üleminekuriikide reformikogemusi ja rakendatavaid meetmeid eluasemesektoris. Väljaanne sisaldab nii statistilisi näitajaid reformitulemuste võrdlemiseks kui ka ülevaadet konkreetsetest programmidest ja tegevustest, kuidas vaadeldavates riikides on esile kerkinud elamumajanduse probleeme riiklikul ja kohalike omavalitsuste tasandil lahendatud. Olulise osa analüüsist moodustab kasutatavate poliitika-meetmete majandusliku ja sotsiaalse tõhususe käsitlus. Peatähelepanu pööratakse Eesti eluasemepoliitika arengule riiklikul ja kohalike omavalitsuste tasandil.

Alusuuring ja selle eesmärgid

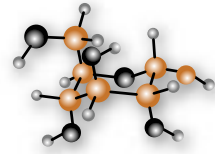
Käesolev väljaanne on lühendatud ja täiustatud eestikeelne versioon *Open Society Institute*'i poolt välja antud raamatust *Housing Policy: an End or a New Beginning?* (Lux 2003), mis võtab kokku kuues Kesk- ja Ida-Euroopa riigis läbi viidud uuringu "Kohalikud omavalitsused ja eluase" tulemused. Nimetatud uuringus osalesid Tšehhi, Slovakkia, Poola, Rumeenia, Bulgaaria ja Eesti. Uuringu eesmärgiks oli hinnata eluasemereformide ja eluasemepoliitika meetmete tõhusust neis riikides. Peatähelepanu oli suunatud lahendustele, mida riik ja kohalikud omavalitsused (edaspidi KOV-d) on erinevates riikides rakendanud eluasemete kättesaadavuse parandamiseks. Nii riiklikke strateegiaid, mis mõjutavad omavalitsuste praktikaid kui ka KOV-de strateegiaid ja üksikuid tegevusi on kriitiliselt hinnatud nii majanduslikust kui ka sotsiaalsest seisukohast. Uuringu raames viidi kohalikes omavalitsustes läbi küsitlus (metoodika ja küsimustik on ära toodud käesoleva raamatu lisas). Küsitlus viidi läbi vähemalt 5 000 elanikuga (Poolas üle 20 000 elanikuga) kohalikes omavalitsustes.

Raamatu ülesehitus

Esimene peatükk annab ülevaate eluasemepoliitika olemusest – eluasemepoliitika põhimõtetest, põhilistest meetmetest ning suundumustest Euroopa Liidus ja Kesk- ja Ida-Euroopa riikides (edaspidi KIE riikides). *Teine peatükk* tutvustab võrdlevalt KIE riikide eluasemevaldkonnas aset leidnud reforme ja eluasemepoliitika meetmeid ning pakub KIE riikidele välja üldised eluasemepoliitika alased soovitusel. *Kolmas peatükk* keskendub eluasemepoliitika reformidele ja meetmetele Eestis, ning pakub välja lahendusi, mis aitaks tekkinud ja võimalikke eluasemeprobleeme lahendada. Pakutavad lahendused viitavad vajadusele rakendada täiendavaid eluasemepoliitika meetmeid nii KOV-de kui riiklikul tasandil. Teiste KIE riikide praktikast võib leida mitmeid häid lahendusi, mis võiksid olla eeskujuks Eestile sarnaste probleemide lahendamisel. Mõned neist näidetest on ära toodud raamatu lisas.

Tänuõnad

Uuringu autorid ja Poliitikauuringute Keskus PRAXIS tänab käesoleva trükise ilmumist rahastanud *Open Society Institute*'i Budapestis ja Euroopa Komisjoni. Tänu kuulub ka EV Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile, Sotsiaalministeeriumile ja SA-le Tartu Eluasemefond, kes väljendasid oma toetusega Eesti avaliku sektori poolset huvi käesoleva uuringu tulemuste Eesti lugejatele esitamise vastu. Täname kõiki Eesti KOV-de esindajaid, kes osalesid korraldatud küsitluses, ning Sotsiaalministeeriumi, Tallinna Elamumajandusamet, Rakvere LV ja Eesti Korteriühistute Liidu Tallinna ja Tartu büroo töötajaid kasulike kommentaaride eest.



1 ELUASEMEPOLIITIKA EESMÄRGID JA MEETMED

1.1 Eluasemepoliitika majanduslikud ja sotsiaalsed eesmärgid

Eluase on üks inimese baasvajadusi, mistõttu on õigus eluasemele iga indiviidi sotsiaalne õigus. Sotsiaalsed õigused moodustavad koos poliitiliste ja tsiviilõigustega osa inimõigustest. Samas on eluase turul müüdav-ostetav kaup, millel on oma hind. Sellest kahetisest arusaamast tulenevad ka erinevad lähenemised eluasemepoliitikale. Eesmärgiks on kompromissi leidmine eluaseme sotsiaalsete ja majanduslike aspektide vahel. Arenenud riigid püüavad riiklike ja kohalike omavalitsuste eluasemepoliitika meetmete kaudu saavutada olukorra, mis kindlustab nii efektiivse eluasemeturu toimimise kui ka eluasemete kättesaadavuse kõigile ühiskonnagruppidele.

Seega, avaliku sektori eluasemepoliitikad on suunatud

- turu majanduslikult efektiivsemale toimimisele (turu optimeerimisele), st turu ebatäiuslike aspektide likvideerimisele;
- eluasemete tarbimise mõjutamisele, et kindlustada eluasemete kättesaadavus kõigile ühiskonnagruppidele.

Majandusliku efektiivsuse saavutamine eluasemepoliitikas

Itaalia sotsioloog ja majandusteadlane Wilhelm Pareto on loonud teooria, mis väidab, et turg toimib majanduslikult kõige efektiivsemalt, kui on saavutatud nõ optimaalne **turulemumus**. Turulemumus on optimaalne (nn *Pareto optimum*), kui antud ressursside jaotumisele ühiskonnas ei leidu teist alternatiivset ressursside jaotust (nt teistsuguse seadusandliku keskkonna korral), mis võimaldaks suurendada ühe süsteemis osaleja saadavat tulu ilma vähendamata teiste osalejate tulu. Rääkides eluasemepoliitikast, peaks avalik sektor sekkuma turumehhanismidesse seni, kuni on saavutatud maksimaalne majanduslik efektiivsus (optimaalne tulemus). Majandusliku efektiivsuse saavutamise eelduseks on muuhulgas monopolide kõrvaldamine eluasemeturult, info parem levitamine vabade eluasemete kohta eluasemeturule tulijate seas (näiteks noorte perekondade seas).

Reaalsuses on optimaalse tulemuse saavutamine turul raskesti teostatav, kuna peaaegu iga mõeldava majandusse sekkumise tagajärjeks on kellegi kasu suurendamine ja teise vähendamine. Küll aga leidub mitmeid sekkumise võimalusi, mille tagajärjel majanduslikult paremal järjel olevad saavad toetada kehvemal järjel olijaid, ilma et nende elujärg sellest oluliselt halveneks (Fallis 1985, 123). Optimaalse turutulemuse saavutamisel on liberalistidest majandusanalüütikud soovitanud, et valitsuse ülesanne peaks olema eelkõige seadusandliku regulatsiooni kehtestamine kaupade vahetuseks ning omanikuõiguste kaitse kindlustamine. Majandusliku efektiivsuse saavutamise eelduseks on täieliku konkurentsi olemasolu turul (vaba turg), välismõjude puudumine, avaliku sektori poolse pakkumise puudumine, täieliku informatsiooni olemasolu, ning eluasemeturu makromajanduslike mõjude puudumine (mõju inflatsioonile, tööpuudusele ja majanduskasvule). Kui kasvõi üks neist tingimustest pole täidetud, pole turg iseenesest võimeline optimaalset tulemust saavutama, küll võib sellele kaasa aidata avaliku sektori poolne sekkumine.

Sotsiaalse tõhususe saavutamine eluasemepoliitikas

Eluasemepoliitika ellurakendamisel peetakse heaoluriigi kontseptsioonist tulenevalt majandusliku efektiivsuse kõrval silmas ka **sotsiaalsel tulemuslikkust**. Sotsiaalne tulemuslikkus näitab, kas toetused on sihitud gruppidele, kes vajavad avaliku sektori poolset toetust, ning kas meetmete rakendamise tagajärjel on nende gruppide elamistingimused paranenud. Sõltuvalt heaoluriigi tüübist on avaliku sektori sekkumise iseloom ja määrad erinevad. Nt liberaalsetes süsteemides peetakse eluaset peamiselt iga leibkonna "erahüveks", ning eluasemetele juurdepääs tuleneb konkreetse indiviidi või leibkonna võimalustest. Seevastu sotsialistlikus süsteemis on eluase "ühiskondlik hüve", ning eluasemetele juurdepääsu tagamisel on juhtiv roll riigil, omavalitsustel ja avalikel institutsioonidel. Sotsiaaldemokraatlikus süsteemis püütakse leida kesktee, kus eluase on küll "erahüve", kuid selle kättesaadavust mõjutatakse avaliku sektori poolsete vahenditega.

Üldjuhul pole arenenud Lääneriikides tegemist puhtal kujul ei ühe ega teise süsteemiga, ning isegi kõige liberaalsema suunitlusaega riikides lähenevad valitsused eluasemele mõlemat aspekti silmas pidades. Avaliku sektori tegevus on suunatud eluasemete tarbimises suurema võrdsuse loomisele (sotsiaalse tulemuslikkuse saavutamine). **Kui majandusliku efektiivsuse saavutamine väljendub "segavate" turubarjääride kõrvaldamises (turu optimeerimine), siis sotsiaalse tulemuslikkuse saavutamise eesmärgiks on eelkõige eluaseme kättesaadavuse (võimaldamise) parem tagamine kõigile ühiskonnagruppidele.**

Sotsiaalse tulemuslikkuse hindamisel peetakse silmas kahte asjaolu:

- Kas ressursse on kulutatud eesmärgipäraselt, st kas ressursid on suunatud puudustkannatavatele peredele ja erivajadustega gruppidele?
- Kas eluasemepoliitika sihtgruppide elamistingimused on ka tegelikult tänu tarbimise mõjutamisele paranenud, ja kas äkki on mõni tegelikult abivajavatest gruppidest jäänud tähelepanuta?

Põhjuseid, miks mõni subsideerimist vajav grupp on toetusesaajate hulgast välja jäänud, võib olla kahesuguseid. Esiteks, süsteem võib olla ebaefektiivselt üles ehitatud; teiseks, mõned grupid võivad olla halvasti informeeritud (või kardavad nad muutuda sotsiaalselt stigmatiseerituks, ning võivad seetõttu ise süsteemist kasu saamist vältida).

Eluasemete jaotuse ja tarbimise mõjutamine avaliku sektori poolt on saanud eluasemepoliitika teljeks enamikes arenenud riikides. **Eluasemepoliitika üldiselt tunnustatud eesmärgiks on eluaseme kättesaadavuse tagamine (st eluaseme võimaldamine) kõigile ühiskonnagruppidele.** Olukorda eluasemeturul hinnatakse arenenud riikides üha enam indikaatorite kaudu, mis näitavad eluaseme finantsilist kättesaadavust leibkondadele. MacLennan'i ja Williams'i (1990) järgi tähendab eluaseme kättesaadavus võimalust soetada teatava standardiga eluase hinna või üüritaseme juures, mis kolmanda osapoole arvates (tavaliselt valitsuse) ei ole liigselt koormav leibkonna elarvele.

Lääne-Euroopas on üldjuhul tavaks, et nii keskvalitsused kui kohalikud omavalitsused lähtuvad oma tegevuses nii majanduslikust kui sotsiaalsest tõhususest. Seevastu on mõned Kesk- ja Ida-Euroopa siirderiigid reforminud oma eluasemepoliitikaid eesmärgiga saavutada puhtalt majanduslik efektiivsus. Paraku on juba praegu selge, et selline lähene mine pole sotsiaalses mõttes (kuna eluaseme kättesaadavus teatud gruppidele halveneb) ja ühtlast ruumilist arengut silmas pidades (elukvaliteet teatud elamupiirkondades halveneb) jätkusuutlik.

1.2 Eluasemepoliitika meetmed

Eluasemepoliitikas on levinud kahte tüüpi meetmed, millega avalik sektor kindlustab eluaseme parema kättesaadavuse:

- 1) sissetulekupõhine rahaliste toetuste süsteem, mis suurendab puudustkannatavate perede sissetulekut (nõudluse ehk tarbimise reguleerimine); või
- 2) meetmed, mis on suunatud eluaseme hinna reguleerimisele, vähendades see läbi madalama sissetulekuga perede väljaminekuid (pakkumise reguleerimine).

Teoreetiliselt on rahaline toetus majanduslikult efektiivsem eluasemeturu mõjutamismeetod kui elamuehituse subsideerimine. Reaalsuses on aga olukord keerulisem ja ainult nõudlusele suunatud subsidiumide rakendamine ei pruugi väljenduda majanduslikult efektiivsemas ressurside jaotumises.

Kas rakendada nõudlusele või pakkumisele suunatud subsidiumeid?

Avaliku sektori huvides on lisaks kulutuste majanduslikult efektiivse kasutuse tagamisele ka järgida, kas ressursse kasutatakse eesmärgipäraselt (st kas rahalisi toetusi kulutatakse eluasemekulude katteks), ja kas eluaseme kättesaadavus toetust vajavatele gruppidele paraneb. Sotsiaalne tõhusus võib olla olulisemgi majanduslikust, mistõttu on avalik sektor valmis tegema suuremaid kulutusi, kui see on majanduslikust vaatenurgast õigustatud.

Pakkumist mõjutavate subsidiumide korral on tõenäosus, et sihtgruppide elamistingimused paranevad (võimalus tarbida parema kvaliteediga eluaset), suuremad kui nõudlust suurendavate eluasemetoetuste korral. Rahaline abi aitab leibkonna küll nõ kõrgemale tarbimise tasemele (st kogukasu leibkonnale on suurem), kuid pole kindel, et raha kasutatakse just elamistingimuste parandamiseks. Nt eluasemetoetuste maksmisel vähekindlustatud peredele eeldatakse, et toetus kulutatakse eluasemekulude eest tasumisele. Kahjuks on avalikul sektoril sellist raha sihipärast kasutust raske tagada, ning vastupidiselt ootustele võidakse see toetus kulutada hoopis teiste kaupade tarbimisele. Seevastu eluasemete maksumuse vähendamisele suunatud subsidiumid suudavad paremini tagada toetuse sihipärase kasutuse. Ka poliitilistel põhjustel võib olla eelistatud selline lähenemine, mis aitab eluasemekulusid hoida turutasemest allpool. Samasugust poliitikat aetakse haridussektoris: lihtsam ja kergemini kontrollitav on väikese sissetulekuga perekondade lastele tasuta hariduse ja sellega seonduvate teenuste pakkumine kui peredele rahalise toetuse maksmine laste hariduskulude eest tasumiseks.

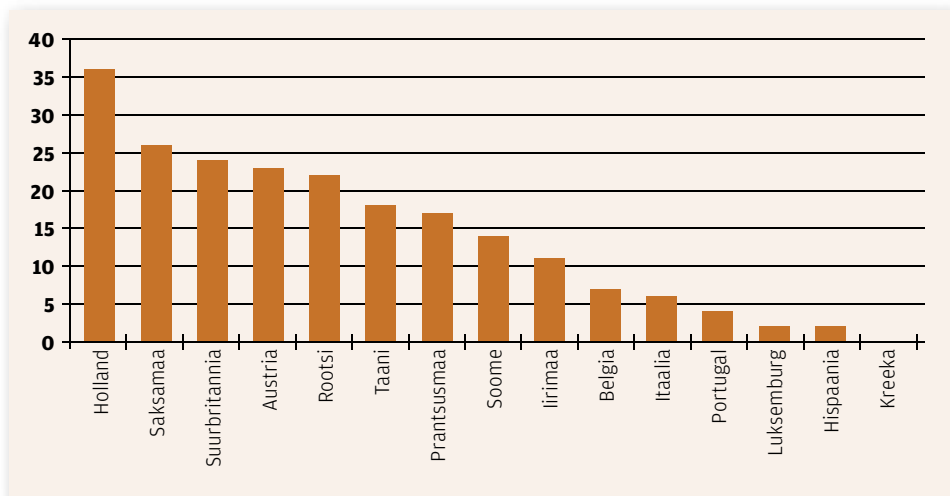
Peamised eluasemepoliitika meetmed

Põhilised avaliku sektori poolsed eluasemete kättesaadavuse parandamiseks kasutatavad meetmed on:

- üüriregulatsioon (või diferentseeritud üüritaseme kehtestamine);
- sotsiaaleluasemete jaotusmehhanismid ja üüripoliitika;
- uute sotsiaaleluasemete rajamiseks (ehitamise või renoveerimise käigus) suunatud toetused;
- eluasemetoetused või muud rahalised toetused tarbijale;
- maksusoodustused ja intressisoodustused omanikuasustuse toetuseks; ning
- eluasemeteenused spetsiaalsetele gruppidele (nt hooldekodud vanuritele, kohandatud eluasemed puuetega inimestele, varjupaigad kodututele).

Arenenud Lääneriikide eluasemepoliitika põhimeetmeteks on **sotsiaaleluasemete rajamine** ning **eluasemetoetused**. Riigi ja kohalike omavalitsuste eluasemepoliitikad

Joonis 1.1. Sotsiaaleluasemete osakaal elamufondist vanades Euroopa Liidu riikides (%).



Allikas: European Observation Unit for Social Housing, CECODHAS 1996.

on omavahel tihedalt seotud, kuid tüüpiline on, et riik vastutab eluasemetoetuste maksimise, kohalikud omavalitsused aga sotsiaaleluasemete pakkumise eest.

Sotsiaaleluasemete sektor on olemas peaaegu kõigis Lääne-Euroopa riikides. Kuna eluasemepoliitika on EL liikmesriikidel erinev, erineb ka sotsiaalelamusektori osakaal riigiti oluliselt. Piisaval hulgal sotsiaaleluasemete pakkumise kaudu muudetakse juurdepääs eluasemetele võimalikuks neile leibkondadele, kes pole vabaturu tingimustes suutelised seda ise hankima. Sotsiaaleluruumide üüritariif on tavaliselt madalam vabaturul pakutavate sama kvaliteediga eluasemete üüritariifist. Sotsiaaleluasemete ehitamist ja sageli ka nende majandamist subsideeritakse avaliku sektori poolt ning seetõttu ei ole saadav üüritulu märkimisväärne.

Sotsiaaleluasemete rajamist subsideerib avalik sektor tavaliselt finantstoetuste kaudu investeerijatele – otsetoetuste, intressisubsiidiumide ja sooduslaenude kaudu. Investeerijateks-operaatoriteks on tavaliselt kas sõltumatu või kohaliku omavalitsuse poolt kontrollitavad sotsiaalelamuassotsiatsioonid, elamukooperatiivid, mittetulunduslikud elamuassotsiatsioonid või eraisikud (nt Saksamaal). Joonis 1.1. näitab sotsiaaleluasemete osakaalu koguelamufondist vanades EL-i liikmesriikides.

Euroopa Liidu riikides on eluaseme- ja sotsiaalpoliitika tähtsaks meetmeks sissetulekute ja kulutuste kontrollil põhinev eluasemetoetus. See toetus mõjutab eluasemete tarbimist, kuid avaldab kaudset mõju ka eluasemete pakkumisele. Sissetulekupõhiste eluasemetoetuste maksmine sai laiemat ulatust 1960.- 1970. aastatel. Eluasemetoetusi makstakse tänapäeval kõigis vanaes EL-i liikmesriikides, va Itaalias ja Hispaanias. Toetusi makstakse nii omaniku- kui üüriktoris. Kompenseerimisele kuulub tavaliselt summa, milleks on leibkonna tegelike eluasemekulutuste ja eluasemekulutuste normtaseme vaheline erinevus. Normtase määratleb ära eluasemekulude võimaliku osakaalu leibkonna sissetulekust. Tavaliselt võetakse eluasemetoetuste maksmisel arvesse kolm tegurit: sissetulek, eluasemekulud ja leibkonnaliikmete arv. Sissetulekute range kontroll kindlustab programmi sotsiaalse tõhususe.

1.3 Eluasemepoliitika suundumused Euroopa Liidu riikides¹

Riikliku tasandi eluasemepoliitika Euroopa Liidu riikides

Kõigi EL liikmesriikide valitsused tunnistavad avaliku sektori sekkumise vajalikkust eluasemeturgu elamistingimuste parandamise eesmärgil. Sellele vaatamata on 1980-tel ja 1990-tel aastatel enamikes riikides ellu viidud avaliku sektori kulutuste vähendamist taotlemaid reforme. Kulukamad eluasemete ehituse subsideerimise vahendid on asendunud väiksemaid otseseid kulutusi nõudvate sissetulekutel põhinevate toetustega. Suurimad muutused on toimunud Suurbritannias, Hollandis ja Rootsis – riikides, kus sotsiaaleluasemete ehitus ja jaotamine on traditsiooniliselt olnud olulisim elamupoliitika elluviimise meetod. Nt kui 1979.-1980. a moodustasid Suurbritannias eluasemetoetused vaid 11% kõigist eluasemepoliitikale tehtud kulutustest, siis 1996.-1997. a oli eluasemetoetuste osakaal tõusnud 58%-ni. Seevastu sotsiaaleluasemetele tehtud kulude osakaal langes 61%-lt 20%-le (Garnet 2000, 68).

Varem eluaseme kättesaadavuse parandamiseks kasutatud võtteid (pakkumise soodustamise kaudu) kritiseeritakse tänapäeval majandusliku otstarbekuse aspektist. Kahel esinduslikul (osavõtjaid peaaegu kõigist maailma riikidest) ÜRO Inimastutuse Konverentsil *HABITAT 1976* ja *HABITAT II 1996* kokku lepitud eesmärgid eluaseme valdkonnas erinesid oluliselt riikide vastutuse määratlemise osas. Kui 1970-tel peeti eelkõige oluliseks avaliku sektori investeringuid “eluasemete pakkumisse”, siis 1990-tel on valitsuste rolliks “eluasemete võimaldamine”. Riikide otsese sekkumise asemel eelistatakse administreerimise detsentraliseerimist ja valitsusväliste organisatsioonide, kodanikeühenduste ja turu rolli kasvu eluasemepoliitikas.

ÜRO Peaassamblee kinnitas 1991. a Globaalse Strateegia (Global Strategy for Shelter to the Year 2000), mille järgi peaks iga riik looma struktuurid eluasemesektori mõjutamiseks (ministeeriumi või muu institutsiooni). Strateegia järgi peaks riiklikud valitsused keskenduma õiguslike ja finantsvõimaluste loomisele valitsusväliste organisatsioonide ja erasektori tegevuseks eluasemevaldkonnas.

Mitmetes EL-i riikides annab uus seadusandlus uute sotsiaaleluuruumide ehitamisel juhtivrolli iseseisvatele sotsiaaleluasemetele ehitavatele ja haldavatele suuretegevõtjatele (elamuassotsiatsioonid või ühistud). Need on mittetulunduslikud ja finantsiliselt iseseisvad erasektori organisatsioonid. EL riikide seas kõrgeima sotsiaaleluuruumide protsendiga Hollandis on taolised ettevõtted peaaegu ainsad sotsiaaleluasemete pakkujad, kusjuures 1990. aastate keskepaigast alates tegutsevad nad riigi otsese finantstoetuseta. Ka Suurbritannia elamuassotsiatsioonid peavad ennast järjest enam ise ära majandama. Suurbritannias on enamuse sotsiaaleluasemetest siiski veel omavalitsuste omanduses ja hallata. Uute sotsiaaleluasemete ehituse finantseerimisel langes Suurbritannias riigi osatähtsus 1990. aastatel 90%-lt 50%-le. Muutuste eesmärgiks on avalike kulutuste efektiivsuse tõstmine. Samas püütakse säilitada briti eluasemepoliitika põhieesmärki – tagada eluaseme kättesaadavus kõigile ühiskonnagruppidele.

1 – Selles alapeatükis on analüüsitud eluasemepoliitika arenguid enne 1. maid 2004 Euroopa Liitu kuulunud riikides.

KOV-de eluasemepoliitika Euroopa Liidu riikides

Detsentraliseerimine

Kahel viimasel aastakümnel on EL riikide eluasemepoliitikas nähtav suund detsentraliseerimisele. Võimu detsentraliseerimine keskvalitsuselt kohalikele omavalitsustele toimub kahes vormis - otseselt ja kaudselt (suhteliselt) (Sýkora 2000). Otsene detsentraliseerimine toimub kompetentsi ja vastutuse üleandmisel keskvalitsuselt kohalikule tasandile sotsiaaleluasemete jaotamisel ja haldamisel, üüri määramisel, uute üürieluasemete ehituse, maapoliitika, regionaalplaneerimise valdkonnas jne. Suhtelise detsentraliseerimise eesmärgiks on üldine avaliku sektori poolse elamuehitusse sekkumise vähendamine ning vabaturumehhanismide osa suurendamine elamusektoris. See puudutab peamiselt keskvalitsuse poliitikaid ja suurendab kaudselt omavalitsuse vastutust.

Kohalik omavalitsus eluaseme pakkujana või pakkumise soodustajana

EL riikides vastutavad kohalikud omavalitsused tavaliselt vähekindlustatud perekondade elamistingimuste eest. Suurbritannias, Rootsis, Saksamaal ja Iirimaaal ehitavad ja haldavad omavalitsused otseselt sotsiaalüürieluasemeid. Hollandis, Suurbritannias, Prantsusmaal ja Iirimaaal teevad kohalikud omavalitsused koostööd iseseisvate sotsiaaleluasemete pakkujatega (elamuühistutega, -assotsiatsioonidega, Saksamaal ka erainvestoritega). Koostöö käigus võidakse kokku leppida üüritariifid, samuti peetakse läbirääkimisi sihtgruppide osas, kellele sotsiaaleluasemeid pakutakse. Kohaliku omavalitsused peavad üldjuhul kindlitama arendusplani, mis on elamuehituse subsidiümide saamise eelduseks. Prantsusmaal on kohalike võimuorganite esindajatele garanteeritud seadusega koht OPHLM-i (suurim sotsiaaleluasemete pakkuja Prantsusmaal) juhtorganites, mis tagab omakorda võimaluse sotsiaaleluasemete pakkumise poliitika mõjutamiseks. Saksamaal osalevad kohalikud omavalitsused sageli avaliku ja erasektori koostööprojektides, mille tulemusena rajatakse uusi sotsiaaleluasemeid (kasutusel enamasti "ida"-regioonis).

Peaaegu kõigis EL riikides mõjutavad omavalitsused eluasemepoliitikat maa eraldamise kaudu uute sotsiaaleluasemete ehituseks. Kui maad eraldatakse tasuta, siis seavad omavalitsused arendajatele koostöölepingutes kindlad tegevusraamid.

Vastavalt pädevuse jaotusele kesk- ja kohalike võimuorganite vahel võib EL-i riikides sotsiaaleluuruumide jaotuspõhimõtete alusel eristada kolme lähenemisviisi (vt Ghékiere 1992):

1) Tsentraliseeritud jaotusmudel

Sotsiaaleluasemete üüri kasutusse andmise kriteeriumid sätestatakse kesk- või regionaalse võimu poolt. Sotsiaaleluasemete haldajate (omavalitsused, mitetulusorganisatsioonid, erainvestorid) vabadus üüri valikul on väike ja riiklike reeglite täitmist jälgitakse rangelt. Sellises süsteemis on sotsiaaleluasemete eraldamise aluseks keskselt kehtestatud sissetuleku piirmäärad (Luksemburgis, Saksamaal, Prantsusmaal ja Itaalias; Belgias kehtestatakse sissetuleku piir regionaalse määrusega).

2) Keskvõimu poolt koordineeritud detsentraliseeritud jaotusmudel

Keskvalitsuse poolt sätestatud üldiste raamide piires on omavalitsustel vabad käed omaenda eluruumide jaotuse põhimõtete rakendamiseks. "Keskset" reeglid piirduvad üldiste eelistuste (sihtgruppide või sotsiaalsete vajaduste hierarhia) määramisega. Sissetulekute ülemäär jms kriteeriumid ei ole keskselt määratletud. Omavalitsused viivad munitsipaalüürieluasemete elanike kasutusse andmisel ja koostöös sõltumatute sotsiaaleluasemete pakkujatega sotsiaaleluuruumide jaotamisel ellu kohaliku poliitika. Poliitika elluraken-

damisel arvestatakse piirkonna spetsiifiliste sotsiaalsete probleemidega (nt eluasemete eraldamisel on eelisjärjekorras töötud või lastega üksikemad jne). Selline lähenemine on iseloomulik Suurbritanniale ja Iirimaaale.

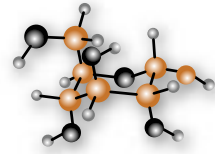
3) Detsentraliseeritud jaotusmudel

Antud lähenemisviisi esindaja on Holland. Elamuühistute (suurimad sotsiaal-eluruumide haldajad Hollandis) tegevuse reeglid on seaduses määratletud üsna üldiselt ja ühistutel on suur tegevusvabadus (Priemus 1999). Põhitingimus, mida järgida tuleb, on eluruumide väljaüürimise nõue keskmisest madalama sissetulekutega leibkondadele. Eluruumide väljaüürimise põhimõtted lepatakse kokku kas omavalitsuste ja elamuühistute vaheliste partnerlepingutega või jäävad need elamuühistute otsustada. Elamuühistute eluruumijaotuspoliitika mõjutamiseks peavad omavalitsused ühistutele teatud soodustusi pakkuma (nt andma elamuehituseks tasuta maad).

EL riikides (va Hollandis) on omavalitsustele antud seadusega õigus valida üürnikud kas kõigi või märkimisväärse osa sotsiaaleluasemete asustamiseks. Eluasemete eraldamine toimub sel juhul kas omavalitsusepoolse otsese korteri eraldamisena (Taani, Prantsusmaa ja Itaalia) või kandidaatide nimetamise vormis (Suurbritannia, Saksamaa ja Holland). Näiteks Taanis reserveeritakse seadusega omavalitsustele 25% sõltumatutele sotsiaaleluasemete omanikele kuuluvatest vabanenud ja uutest sotsiaaleluasemetest, Itaalias reserveeritakse samal põhimõttel 15%, Suurbritannias aga 50% sotsiaaleluasemetest. Prantsusmaal reserveeritakse 30% sotsiaaleluasemetest riigi kaudu jaotamiseks ja 20% omavalitsuste kaudu jaotamiseks. Reserveeritavate eluasemete määra saab suurendada omavalitsuste ja elamuühistute vaheliste kokkulepetega.

Omavalitsused on tavaliselt eluaseme taotlejate nimekirja (järjekorra) haldajateks ning kasutavad eluruumi taotlejate sotsiaalsete vajaduste hindamiseks erinevaid punktisüsteeme. Erandiks on Rootsi, kus taotlejad järjestatakse kronoloogiliselt nende eluruumi taotluse esitamise kuupäeva põhjal.

Mõnedes riikides pakuvad omavalitsused sõltumatutele sotsiaaleluasemete omanikele täiendavaid toetusi või tagatise sotsiaaleluasemete ehitamise eest (Saksamaal, Prantsusmaal). Samuti mõjutavad KOV-d eluasemetingimusi üldiste avalike funktsioonide täitmise kaudu, nt linnaplaneerimise ja elamuehituslubade väljastamise kaudu. Varjupaikade asutamine või eluaseme pakkumine erivajadustega inimestele (puuetega inimesed, vanurid jne) kuulub samuti omavalitsuste üldiste (hoolekande)funktsioonide hulka.



2 ELUASEMEPOLIITIKA KESK- JA IDA-EUROOPA RIIKIDES

2.1 Riiklik eluasemepoliitika Kesk- ja Ida-Euroopa riikides

Sissejuhatus

Riikliku- ja munitsipaalalamuehituse mahu järsk vähenemine, üldiste üürisubsiidiumide kadumine ning avaliku sektori kontrolli nõrgenemine elamusektori üle raskendas 1990-tel Kesk- ja Ida-Euroopa riikides (edaspidi KIE riikides) eluasemete kättesaadavust ja suurendas sotsiaalseid pingeid. Avaliku sektori eemaletõmbumine elamumajandusest ei ole ootuspäraselt suurendanud erainvesteeringuid.

Suuremahulise eluasemete erastamise tulemusena kahanes avaliku sektori elamufond miinimumini. Avaliku sektori poolt pakutavad sotsiaaleluruumid on selles regioonis aga paljudele leibkondadele ainus taskukohane eluase (eriti neile, kes ei osalenud eluruumide erastamisprotsessis). Eluaseme kättesaadavus on probleemiks paljudele keskmise ja madalama sissetulekuga noortele peredele, kes ei suuda turul oma sissetulekutele vastavat eluaset leida. Bulgaarias, Eestis, Rumeenias, Slovakkias, Ungaris, Venemaal ja mõnes teises riigis on pärast erastamist teravalt ilmnenuv vaeste eluasemeomanike küsimus (Ungari: Hegedüs *et al.* 2001; Slovakkia: Zapletalová *et al.* 1999). Omanikepoolne tulude varjamise ja üürnikepoolne kulude vähendamise soov on järsult suurendanud musta turu osatähtsust üürisektoris. Vaeste leibkondade kaitseks rakendatud üüriregulatsioonid on ebatäiuslikud ja neist saavad tihti jõukamad leibkonnad rohkem kasu kui väikese sissetulekuga ühiskonnagrupid (Tšehhi: Lux & Burdová 2000; Poola: Bonczak-Kucharczyk 1999; Slovakkia: Zapletalová *et al.* 1999).

Huvi sotsiaaleluasemete (turuhinnast odavamata üüritariifiga) ehitamise vastu on väike järgmistel põhjustel:

- kõrge ehitusmaksumuselt tulenevalt on uute eluasemete puhul üüritaseme kõrge ja elamispinda vajavatele leibkondadele on uue "sotsiaaleluaseme" üürimine majanduslikult ülejõu käiv;
- riigipoolsed kulutused elamumajandusele on madalad;
- sotsiaalelamispinda käsitlevad seadused puuduvad või on puudulikud;
- avaliku sektori elamufondi üüriregulatsiooni sihtus on nõrk;
- munitsipaalalamufondi kasutamise kontrollimehhanism on madala efektiivsusega;
- kütte- ja muude kommunaalteenuste (veevarustus, elekter jm) hinnaregulatsiooni kadumine on muutnud paljude leibkondade eluasemekulud ülejõukäivaks.

Seega on uue, majanduslikult ja sotsiaalselt paindlikuma, elamusüsteemi loomine hädavajalik praktilisest kogu Kesk- ja Ida-Euroopa regioonis.

Uuringus osalenud riigid

Käesolevas uuringus osalenud riikide elamupoliitikad erinevad omavahel märgatavalt. Pilt sarnaneb situatsiooniga vanades EL-i liikmesriikides, kus eluasemepoliitika kuulub rahvuslikku kompetentsi ja rahvusüleste institutsioonide mõju antud valdkonna üle on piiratud ja kaudne (tuleneb raha- ja maksupoliitika alastest regulatsioonidest). Kõigis üleminekuriikides keskenduti esmajärjekorras efektiivse pangandussüsteemi loomisele, riigiettevõtete erastamisele, maareformile, sõltumatu õigussüsteemi loomisele ja riigi sotsiaalpoliitika ümbermõtestamisele. Poliitikute hirm kiirete muutuste ees eluasemeturul lükkas jätkusuutliku elamumajandussüsteemi loomise kas osaliselt või täielikult reformide teise järjekorda. Erandiks on Poola ja Eesti, kus reformide tulemused eluasemesektoris on küll erinevad, kuid ümberkorraldused elamumajanduses on suurimad.

Riiklik eluasemepoliitika on reformide erinevale tempole vaatamata uuenenud kõigis vaadeldavates KIE maades. Riigi poolsed elamumajandusega seotud kulutused ja administratiivne sekkumine on järsult vähenenud. Elamuehituse dotatsioonide vähendamine ja hinnaregulatsioonide kaotamine tõi kaasa eluruumide ehitusmaksumuse hüppelise tõusu. Avaliku (üüri)elamufondi üleandmise kaudu KOV-de valdusesse toimus võimu detsentraliseerimine. Detsentraliseerimine on aktuaalne ka kõrge arengutasemega riikides, kuid võrreldes Lääneriikidega on KIE riikide omavalitsuste tulud ja oskused sageli ebapiisavad tulemuslike elamumajandusalaste tegevuskavade ettevalmistamiseks ja teostamiseks.

Eluruumide erastamine ja sotsialismi ajal sundvõõrandatud eluruumide tagastamine endistele omanikele on riigiti toimunud erinevas ulatuses ja erinevate tempodega, kuid tervikuna on need protsessid kõige suuremal määral mõjutanud KIE riikide elamusektori arengut viimasel kümnel aastal.

Järgnev osa annab esmalt ülevaate elamistingimustest uuringuga hõlmatud riikides, seejärel analüüsitakse võrdlevalt elamureforme ja eluasemepoliitika meetmeid.

Eluase ja elamistingimused

Käsitletavate Kesk- ja Ida-Euroopa riikide majandusliku arengutaseme näitajad, sotsiaalsed ja eluasemetingimused erinevad märgatavalt (vt tabelid L4.1., L4.2. ja L4.3.).

Kõigis uuringus osalenud Kesk- ja Ida-Euroopa maades anti riigile kuulunud üürielamufond kohalike omavalitsuste omandisse ja seejärel erastati eluruumid neid kasutavatele üürnikele. Erastamise tulemusena toimusid suurimad muutused eluaseme omandistruktuuris Eestis, Slovakkias ja Rumeenias. Tšehhis ja Poolas olid kohalikud omavalitsused 2001. a veel olulised üürielamispinna omanikud. Eraüürisektor on olemas kõigis analüüsitud maades, kuid selle osakaalu näitavad andmed ei ole kättesaadavad või on väheusaldatavad. Suurim on eraüürisektori osakaal ilmselt Eestis ja Tšehhis, kus omanikele tagastati valdav osa natsionaliseeritud elamufondist. Avaliku sektori kõrval haldavad mitetulunduslikul põhimõttel üürikortereid elamukooperatiivid või -ühistud. Kooperatiivid on suure osa elamufondi omanikud Tšehhis ja Slovakkias. Tuleb aga arvestada, et 1994. a käivitus neis riikides kooperatiiveluruumide tasuta kooperatiivi liikmete eraomandisse üleandmise protsess. Ka Poolas valdavad elamukooperatiivid olulist osa eluruumidest. Kooperatiiveluruumid on Poolas kahes juriidilises vormis: eluruumid, mille omanikuks on kasutaja, ja eluruumid, mille omanikuks on kooperatiiv.

Kõik elamistingimusi kirjeldavad statistilised näitajad ei ole võrreldavad või usaldatavad andmete kogumise meetodiliste erinevuste tõttu. Üldisi tendentse KIE riikide elamusektori arengu kohta on nende põhjal siiski võimalik teha. Parim eluasemega kindlustatus 1000 elaniku kohta on Tšehhis, Eestis ja Bulgaarias, vastav näitaja on madalaim Slovakkias. Eluasemete

arv 1000 elaniku kohta on Eestis ja Tšehhis lähedane EL liikmesriikide vastavale näitajale; nimetatud riike saab käsitleda elamispinna suhteliselt hästi kindlustatud maadena. Poolas, Rumeenias ja Slovakkias on elamispinna puudus suurim. Rumeenias on eluasemed teiste KIE maadega võrreldes väikesed; Tšehhis, Bulgaarias ja Poolas aga kõige ruumikamad.

Avaliku sektori eluruumide erastamine

Eluruumide erastamise reeglid ja ulatus on riigiti olnud väga erinev. Suures mahus toimus eluruumide erastamine Eestis, Rumeenias ja Slovakkias. See toimus kortereid asustavatele üürnikele ostueesõiguse andmise kaudu. Riik kehtestas erastamise üldtingimused (üürnike ostueesõigus, erastamishinna arvutamise reeglid, korteri- ja elamuühistute moodustamise kord, järeilmaksuga müügi korral ka laenuitingimused).

Kohalikel omavalitsustel olid neis riikides erastamistingimuste ja erastamise ulatuse mõjutamiseks piiratud võimalused. Tagasihoidlikumas mahus ja mõõduka tempoga toimus erastamine Poolas ja Tšehhis. Nendes riikides ei saanud avaliku sektori elamufondi üürnikud üldist (piiranguteta) eluruumide erastamise õigust ja kohalikud omavalitsused määrasid erastamise ulatuse ja tingimused (sh erastamishinna soodustused). Keskvalitsus ei loonud neis riikides erastamise edendamiseks mingeid finantsprogramme (laenud, toetused vms). Eristaatutes oli erastamise aspektist Bulgaaria, kus avaliku sektori üüriluasemete erastamine toimus juba kommunistliku režiimi aastatel.

Analüüsitava KIE maade hulgas on eristatavad kolm erastajate rühma: kiired erastajad, aeglased erastajad ja varasema erastamiskogemusega Bulgaaria.

Kiired erastajad

Rumeenias said oma eluruumi erastada kõik üürnikud, kes suutsid teha nõutava sisse-makse ja vormistada sihtotstarbelise hüpoteeklaenu. Kõigile oma üürieluaset erastada soovinud leibkondadele pakuti 25 aastase makseperioodiga ja 4% aastaintressiga sihtotstarbelist riiklikku eluasemelaenu (alla 35 aastastele abielupaaridele oli makseperiood 30 aastat ja intress 2% aastas). Elamispinna hind, mis oli sissemakse ja laenumaksete arvutamise aluseks, oli sümboolne ja sõltus eluaseme ehitusaastast.

Eestis said kõik riigis alaliselt elavad täiskasvanud erastamisväärtpabereid sõltuvalt alates 1945. aastast alates töötatud aastate arvust. Elamispinna erastamine toimuski peamiselt erastamisväärtpaberite kasutamise kaudu. Kõik avaliku sektori eluruumide üürnikud said õiguse nende valduses oleva üürikorteri omandamiseks. Erastamisväärtpabereid kasutades oli ostuhind väga soodne, tehingu otsesed rahalised kulud koosnesid peamiselt riigilõivudest ja lepingutasust, mis ei ületanud tavaliselt summaarselt 1% erastamistehingu koguhinnast. Nii võrd soodsate erastamistingimuste tõttu ei loodud ka spetsiaalseid rahastamisprogramme, mis oleksid aidanud üürnikel erastamiskulusid katta. Osa elamufondist tagastati õigusjärgsetele omanikele ja see samm tõi kaasa pinged nende gruppide vahel, kes eluruumide omanikeks saades said omandireformist otsest kasu ja nende vahel, kes restitutsiooniprotsessi tõttu erastamisvõimalusest ilma jäid.

Munitsipaalkorterite erastamise seadus oli üks esimesi iseseisva Slovaki Vabariigi õigusakte. 1995. ja 1998. a tehti seadusesse täiendusi, mis parandasid üürnike positsiooni korterite erastamisel. Täienduste järgi olid kohalikud omavalitsused kohustatud erastama korterid kahe aasta jooksul, kui vähemalt 50% konkreetse üürimaja elanikest soovis omanikuks saada (rakendati piiratud ostuõiguse põhimõtet). Erastamishinna kehtestas keskvalitsus, hinnad olid madalad. Seetõttu ei pakutud erastajatele spetsiaalseid rahastamisvõimalusi, mis aidanuks erastamisprotsessi kiirendada.

Aeglased erastajad

Tšehhis ja Poolas kohaldati üldist eluruumide erastamise õigust ainult kooperatiivelaanute elanikele. Korterite ja mitteeluruumide omandi seadus (1994. a) koos hilisemate täiendustega andis Tšehhi elanikele avaliku sektori üürielanumafondi erastamise õiguse. Kuid üürnike ostueesõigust ei kehtestatud ja erastamishindade regulatsiooni (alandamise) mehhanismi ei loodud. Samasugust erastamispehimõtet rakendati Poolas: eluasemed erastati üldiselt turuhinnaga, siiski tehti mõningaid hinnaalandusi. Hinnaalanduse ulatus, samuti erastatavate eluruumide valik, jäi kohaliku omavalitsuse kompetentsi.

Bulgaaria

Erinevalt teistest üleminerkuriikidest alustas Bulgaaria turumajanduse loomist kõrge eluasemeomanike osatähtsusega riigina. Kuna eraomandis oli 91% kogu elamufondist, siis ei põhjustanud erastamine ja tagastamine omandistruktuuris suuri muutusi. Kommunistliku režiimi ajal toimusid paralleelselt avaliku sektori elamuehitus ja eluruumide erastamine. Vähemalt kaks aastat riiklikus või munitsipaalüürikorteris elanud üürnikul oli eluruumi erastamiseks riikliku hoiupanga poolt pakutava soodsa (2% aastaintressiga) laenu kasutamise õigus. Kuna avaliku sektori eluruumide ehitus oli riigi poolt subsideeritud, siis olid erastamishinnad elanike põhiosale jõukohased. 1994. a kehtestati uued ja rangemad, erastamist takistavad munitsipaaluruumide jaotamise pehimõtted. Vastav moratorium tühistati 1996. a.

Nõudlust toetavad subtsiidiumid (eluasemetoetused)

Nõudlust toetavad subtsiidiumid (eluasemetoetused) kehtestati 1990. aastatel Poolas, Tšehhis, Slovakkias ja Eestis (Eestis on alates 1997. aastast eluasemetoetus osa toimetulekutoetuste süsteemist). Bulgaarias rakendati eriliigilise sotsiaaltoetusena ainult nn energiatoetust. Eri maade süsteemid on üldiselt väga erinevad, sh kõige selgemalt eristub Eesti toimetulekutoetuste süsteem. Eluasemetoetuste ühiseks jooneks kõigi käsitletavate maade puhul on toetuse marginaalne tähtsus eluasemeturu seisukohast. Toetustel on hoolekandeline iseloom (puudustkannatavate leibkondade minimaalse eluasemestandardi kindlustamine) ja puudub efektiivse (eluaseme)nõudlust suurendava elumupoliitika vahendi roll. Seda väidet kinnitab toetusi saanud leibkondade väike osatähtsus. Kõikides riikides saab eluasemetoetust vähem kui 8% leibkondade üldarvust (Eestis 12%, 2001. a). Eluasemetoetuste programmid Tšehhis, Slovakkias, Eestis ja Poolas on suunatud madalate sissetulekute ja sotsiaalsete probleemidega (puue vms) leibkondadele. (vt ka tabel L 4.8.)

Toetuste maksmisel arvestatakse enamasti sissetulekute tasemeid. Saab eristada kahte tüüpi sissetulekutasemeid: kaudseid ja otseseid. Kaudsed tasemed tulenevad eluasemetoetuse suuruse määramiseks kasutatavast meetodikast, otsesed on sätestatud seadusega. Kui taotleja sissetulek ületab määratud sissetuleku taseme, siis sellisel juhul ei ole taotleja enam toetuse taotlejaks kvalifitseeruv (erandiks on Tšehhi ja Poola süsteemid). Järgalt sätestatud sissetulekute tase (sõltumata sellest, kas tegu on otsese või kaudse piiranguga) mõjutab negatiivselt leibkonnaliikmete töötahet ja initsiatiivikut, viies toetuse saaja nn "vaesuslõksu". See puudutab peamiselt Eesti süsteemi, kus sissetuleku tõusuga kaasneb koheselt samas suurusjärgus toetuse vähenemine.

Välja arvatud Poola ja Eesti, kohaldatakse riiklikul tasemel sissetulekutasemete kõrval ka otseseid eluasemekulude norme (normatiivsed eluasemekulud)¹. Eestis ei ole eluaseme-

1 – Eluasemekulutuste normatiive kasutatakse EL riikide eluasemetoetuste mudelites väga harva. Seevastu kasutatakse sageli eluasemekulude piirtasemeid (maksimaalseid tariife). Kõik piirtasemest kõrgemad kulud peab leibkond katma omavahenditest.

kuludele kehtestatud riiklikke norme, vaid KOV-d on määratlenud võimalikud limiidid eluasemekulutustele, mida kompenseeritakse toimetulekutoetuste kaudu. Poola on ainuke riik, kus tegelikke eluasemekulusid arvestatakse toetuse määramisel ainult kaudselt – kehtestatud piirasete kaudu (piirasete aluseks on võrreldavad kulutasemed munitsipaalalamufondis). Tšehhi ja Slovakkia puhul arvestavad normatiivid küll leibkonna koosseisu, kuid ei kajasta elamufondi majandamise regionaalseid erinevusi (üüri ja kommuunmaksude erinevused). Lisaks on nendes riikides normatiivid kehtestatud liiga madalal tasemel, kajastades üüritariife üüripiirangutega sektoris. Sissetulekute hindamise vaatepunktist on Poola eluasemetoetuste mudel ainuke Euroopa Liidu riikide eluasemetoetuste süsteemile lähedane.

Analüüsitavaate süsteemide ühisjoonteks on:

- 1) Eluasemetoetuse määramisel ei välistata ühtegi eluaseme asustusvormi (taotleda võivad nii üürnikud kui omanikud); ja
- 2) Vabaturu hindadega eluruumi üürivate leibkondade olukord on toetuse saamise seisukohast vähem soodsam kui reguleeritud üüritasemega elamispiinda kasutataval isikul (kuna toetuste maksimise arvestatavate eluasemekulude määrad on tunduvalt väiksemad üüritasemest, mida eraomanikud üürnikelt nõuavad). Eeldatakse, et turuüüri maksivate leibkondade sissetulekud on suuremad kui avaliku sektori üürnikel. Tegelikult on selliste leibkondade eluasemekulude koorem tihti märgatavalt suurem kui munitsipaalüürnikel.

Teine küsitavus analüüsitavaate eluasemetoetuste mudelite juures seondub normatiivsete eluasemekulude määraga. Normatiivset eluasemekulude määra defineeritakse kui osa leibkonna sissetulekust, mida leibkond on suuteline maksudeks kulutama oma eluasemekulude eest tasumisel. Teisisõnu, see tase kehtestab leibkonna osaluse oma eluasemekulude katmises mitte otseselt (absoluutväärtuses), vaid kaudselt, leibkonna kogusissetulekute protsendina. Kõigis käsitletud Kesk- ja Ida-Euroopa maade toetussüsteemides on normatiivne eluasemekulude määr järgalt määratletud. Seevastu vanades EL-i riikides kasutatavate toetusmudelite puhul kasvab normatiivne eluasemekulude määr järk-järgult koos eluasemekulude kasvuga. Näiteks kolimine suuremaid kulutusi nõudvale elamispiinnale toob kaasa normatiivse eluasemekulu kasvu (leibkonna võimalik eluasemekulude osa kogutuludest kasvab – nt kui varem oli piiriks 30%, siis nüüd on 35%). Jäik (muutumatu) eluasemekulude määr on analüüsitud KIE maade eluasemetoetuste mudeli üldine viga. Selline toetussüsteem ei stimuleeri leibkondi suurendama oma sissetulekuid ega parandama oma elamistingimusi.

Vaesuslõksu ohtu saab mõõta nn degressiivsustasemega. Viimane näitab eluasemetoetuse vähenemist suhtena leibkonna sissetuleku suurenemisse. Enamikes analüüsitud maades on degressiivsustase suhteliselt talutav (ligikaudu 30%), erandiks on Eesti 100% degressiivsustasemega (üks ühik lisisissetulekut toob kaasa eluasemetoetuse vähenemise ühe ühiku võrra). Eesti toimetulekutoetuste süsteem kärbib toetusesaajate töötahet ja soodustab vaesuslõksu teket.

Analüüsitavaates maades (va Poola) makstakse eluasemetoetusi riigieelarvest. Poolas saavad omavalitsused riigi toetust ligikaudu 50% ulatuses neil lasuvast toetuste väljamakse kohustusest. Toetus tuleb vastava sihtfondi kaudu (grandina), mille suurus arvutatakse kahe suhteliselt keeruka valemil abil.

Kokkuvõtvalt võib väita, et vaadeldavates üleminekuriikides ei mõjuta eluasemetoetused olulisel määral eluasemeturgu. Eluasemetoetustega pakutav sissetulekute tugi ei ole elamispiinda nõudluse stimuleerimiseks piisav.

Pakkumist toetavad subsiidiumid (subsedeeritud eluase)

Eluaseme pakkumist suurendavad subsiidiumide süsteemid, mis soodustavad uute turu-üürist madalama üüritasemega eluruumide ehitamist, on vaadeldavates Kesk- ja Ida-Euroopa maades haruldased. Ainsad madala sissetulekuga leibkondadele üürielarumispinna pakkujad on nendes riikides kohalikud omavalitsused. Erandiks on Poola, kus on välja arendatud sõltumatute mittetulunduslikul põhimõttel tegutsevate sotsiaalarumispinna haldajate võrk. Sotsiaalarumispinna mõiste on seadustes defineeritud vaid Eestis, Poolas ja Rumeenias. Neis riikides tähendab sotsiaalaruase suurimas puuduses olevatele leibkondadele mõeldud eluasemeteenust, mis sisuliselt tähendab kas varjupaiga tüüpi või kasinatele miinimumnõuetele vastava munitsipaalüürikorterite pakkumist.

Vastavalt Eesti Sotsiaalhoolekande seadusele on sotsiaalarumispind kohaliku omavalitsuse omandis olev elumispind, mis on ette nähtud sotsiaalhooldust vajavate isikute majutamiseks². Erinevalt Eestist defineerib Rumeenia elumiseadus sotsiaalarumispinna kui “subsedeeritud üüritasemega elumispinna, mis on eraldatud raskes majanduslikus olukorras olevatele isikutele või leibkondadele, kes ei ole elumispinna omanikud”³. Poolas tuleb seaduse kohaselt osa munitsipaalüürikorteritest reserveerida kasutamiseks sotsiaalaruumidena madalate sissetulekutega ja suure sotsiaalabi vajadusega leibkondadele (suhtelises vaesuses või elatusmiinimumist madalamate sissetulekutega isikutele)⁴.

Sellisel määraletakse sotsiaalarumispinda (minimaalsetele standarditele vastav majutus) peamiselt EL-i lõunapoolsetes liikmesriikides ja Belgias. Valdav enamus vanu EL-i riike kasutab sotsiaalarumispinna defineerimisel märksa laiemat käsitlust. Üldjuhul on sotsiaalarumispind mõeldud madala ja keskmise sissetulekuga leibkondadele. Avaliku sektori elumufond on KIE riikides tänu soodsale üüritasemele faktiliselt ainuke kättesaadav eluasemetüüp sotsiaalabi vajavatele leibkondadele. Nn kiirete erastajate hulka kuuluvates riikides ja Bulgaaris on munitsipaal-elumufond väikesemahuline ning see piirab sotsiaalaruusemete kättesaadavust.

Üheks olulisemaks muudatuseks üürieluasemete pakkumisel KIE riikides on uut tüüpi sotsiaalarumispinna operaatorite teke Poolas. Selleks on sotsiaalarumispinda pakkuvad assotsiatsioonid (TBS – *Towaryszystwa Budownictwa Społecznego*). Need assotsiatsioonid võivad tegutseda erinevas juriidilises vormis: piiratud vastutusega äriühinguna, aktsiaseltsi või juriidiliste isikute kooperatiivina (mitte füüsiliste isikute ühendus, viimased saavad moodustada elumukooperatiivi). Faktiliselt tegutseb 95% uutest elumussotsiatsioonidest Poolas piiratud vastutusega äriühingu staatuses. TBS-i asutajaks võib olla omavalitsus – üle 90% tegutsevatest assotsiatsioonidest ongi loodud kohalike omavalitsuste poolt. TBS tegutseb mittetulunduslikul põhimõttel (ei saa kasumit teenida ja ei maksa tulumaksu) ja tema statuudi (põhimääruse) kinnitab Riigi Elumumajanduse ja Linna-

2 – Seadus sätestab, et KOV-del on kohustus kindlustada eluasemega kõik isikud (leibkonnad), kes ei ole ise suutelised või võimelised endale turutingimustes eluaset hankima (üürima või omandama). Äärmise lahenduseks näeb seadus ette varjupaiga kasutamise võimaluse loomist. Alates 2002. a ei käsitleta varjupaika eluasemeteenusena, vaid vältimatu abi teenusena. Sotsiaalaruume antakse Eestis üldjuhul üürile üldiste, kogu munitsipaalüüriktorile kehtivate, tariifidega.

3 – Üür ei tohi ületada 10% leibkonna sissetulekut ja üürilepingu võib sõlmida vaid piiratud ajaperioodiks. Seega käsitletakse Rumeenias sotsiaalarumispinda kui ajutist, isikule või leibkonnale majanduslike raskuste perioodil pakutavat teenust või toetust.

4 – Seadus aktsepteerib sotsiaalkorteritena kasutamiseks madalama ehituskvaliteediga ja mugavustega eluruumi. Ka Poolas sõlmitakse üürileping sotsiaalarumispinna kasutamiseks mitte tähtajatult, vaid kindlaksmääratud perioodiks (tavaliselt üheks aastaks). Kuigi seadus ei nõua üüritaseme piiramist, on sotsiaalaruumide üürimäärad tegelikult palju madalamad ülejäänud munitsipaalruumide üüridest, moodustades ligikaudu poole munitsipaalruumide keskmisest üürimäära tasemest.

arengu Ameti ülem. Üüritaseme TBS-des määrab kohaliku omavalitsuse volikogu vojevoodi (regionaalse omavalitsuse volikogu esimees) poolt kehtestatud raamides (mitte rohkem kui 4% eluaseme asendusväärtusest).

TBS-i summaarne üüritulu peab katma kõik tema omanduses olevate eluruumide hoolde- ja remondikulud, samuti võimaldama Riigi Eluasemefondilt saadud sihtlaenu tagasimaksete tegemise. Uute üürielamispindade jaotamise reeglid ja üürnike valikul arvesse võetavad sissetuleku tasemed on kehtestatud seadusega. Üürniku leibkond peab TBS-le üks kord kahe aasta jooksul esitama leibkonna eelmise aasta tuludeklaratsiooni. Kui leibkonna deklareeritud sissetulek ületab teatud taseme, võib assotsiatsioon nõuda üürnikult üüri vabaturul kehtiva üüritariifi järgi.

TBS-d on Poolas elamuid ehitanud alates 1996. aastast. Üüritase on neis elamutes suhteliselt soodne, uued eluruumid on ette nähtud mitte kõige madalamate, vaid pigem keskmiste sissetulekutega leibkondadele. Tänu kolimisele munitsipaallemispinnalt TBS-le kuuluvatesse eluruumidesse on munitsipaalkorterite käive (üürnike vahelduvus) suurenenud. Nii on suurima sotsiaalabi vajadusega leibkondadel tekkinud võimalus saada munitsipaalkorteri üürnikeks (vt ka lisa 3).

Teistes käsitletavates KIE maades Poolaga sarnanev mittetulunduslike sotsiaalelamispinna arendajate süsteem puudub. Tšehhis kehtib küll uute üürielamispindade ehitamiseks riigitoetuste süsteem, kuigi vähe reguleeritud sihituse tõttu ei toimi see süsteem nii efektiivselt kui soovitud – toetusest lõikavad kasu ka jõukad leibkonnad ning erafirmad (vt ka lisa 2).

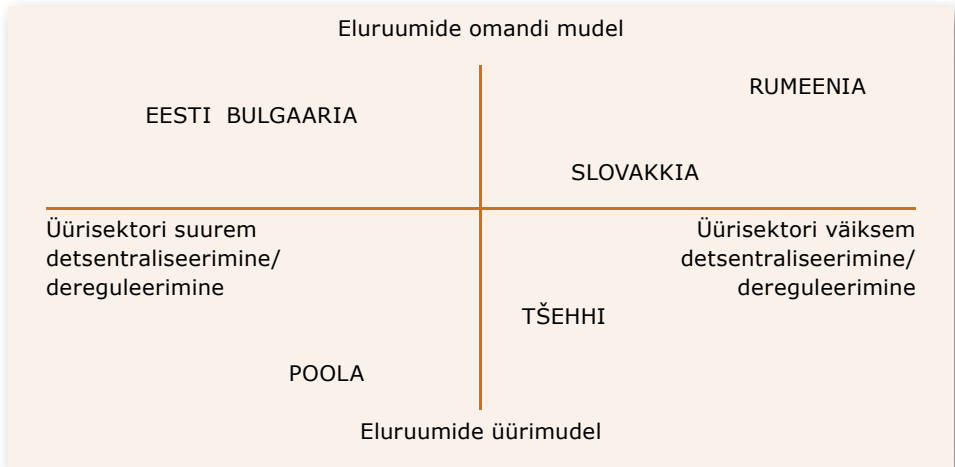
Bulgaarias ja Eestis puudub riigipoolne sotsiaalüürielamispinna ehitamist toetav programm (Eestis on 2003. aastast küll riikliku elamumajanduse arengukava raames ette nähtud riigipoolne toetus munitsipaaluüürimajade ehitamiseks 50% ulatuses ehituskuludest). Rumeenias on see olemas, kuid väga piiratud mahu ja ulatusega. Slovakkias on vastav programm väljatöötamisel, mille tingimused on esmapilgul paljulubavad: ruutmeetri ehitusmaksumus on piiratud, üüritase on piiratud viie protsendiga eluaseme asendusväärtusest ja eluruumide jaotamisel toimub üürnike majandusliku olukorra kontroll. Probleemiks võib saada võimalike arendajate piiritlemine omavalitsustega (elamuühistuid käsitlev seadusandlus seni Slovakkias puudub), samuti pole kavandatud järelkontrolli üürnike sissetulekute üle.

Omatarbe eluasemete ehitamiseks või ostmiseks pakuvad finantseerimisvõimalusi riiklikud eluasemefondid või -agentuurid. Eluasemefondid või teised eluasemelaenu võtmist soodustavad sihtasutused tegutsevad Eestis (SA Kredex ja kohalike eluasemefondide toel väljastatakse sihtlaenusid noortele peredele ja sundüürnikele eluaseme ostuks), Slovakkias (sihtlaenuid noortele ja madala sissetulekuga peredele Riikliku Elamumajanduse Arendamise Fondi kaudu) ja Tšehhis (sihtlaenuid noortele peredele Riikliku Eluasemefondi kaudu), Rumeenias aga tegutseb Riiklik Eluasemeagentuur. Poolas toetab vastav fond peamiselt uusi sotsiaaleluruumi ehitavaid elamuassotsiatsioone. Vastav institutsioon puudub Bulgaarias. Lisaks sellele on enamikes käsitletavates maades juurutatud tulumaksusoodustused hüpoteeklaenu intressidelt.

Kokkuvõte ja järeldused Kesk- ja Ida-Euroopa maade riikliku eluasemepoliitika kohta

Vaadeldavate Kesk- ja Ida-Euroopa riikide eluasemepoliitika üldine tüpiseerimine on keerukas rakendatavate lähenemisviiside suure erinevuse tõttu. Erastamisstrateegiaid on mõjutanud nii majanduslikud kui ka geograafilised tegurid. Kõrgema majandusliku

Joonis 2.1. Riiklike eluasemepoliitikate võrdlus eluruumide omanditüübi ja üüripoliitika alusel



arengu tasemega Kesk-Euroopa maad erastasid avalikku elamufondi väiksemas mahus ja aeglasema tempoga, võrrelduna Ida-Euroopa riikidega.

Riiklike eluasemepoliitikaid võrreldi lähtudes kahest aspektist:

- 1) orienteeritus kas omanikuuasustuse- või üürieluasemele; ning
- 2) suurema või väiksema riikliku reguleerimise rakendamine (vt joonis 2.1.).

Läbi viidud analüüsi põhjal saab teha selge järelduse: omanikuuasustusele orienteeritud eluasemepoliitika mudel koos madalate erastamishindade rakendamisega (Eesti, Bulgaaria, Rumeenia) viib munitsipaalalamufondi residualiseerumisele, madala sissetulekuga leibkondade koondumisele munitsipaalaluruumidesse, üürivõlgnevuste kasvule, väiksemale üüritulule (ebasoodsam kulu-tulu suhe), ja järele jäänud avaliku sektori elamufondi suurema subsideerimise vajadusele.

Märksa tagasihoidlikumas mahus ja tempoga eluruume erastanud riikides ei toimunud munitsipaalalamufondi residualiseerumist. Vaatamata formaalsete üüripiirangute säilimisele, toimus üüri deregulatsioon nendes riikides kiirelt erastanud maadega võrreldes tunduvalt kiiremini. Aeglase erastajate juures (Poola, Tšehhi) kasutatakse ainult osa munitsipaalalamufondist sotsiaalalampinnana (ülejäanute puhul arvestatakse turul eksisteerivat nõudlust). See võimaldab omavalitsustel üüri vabalt tösta ja kasutada kallima üürihinnaga eluasemetelt saadavat üüritulu madala üüri eluasemete korrashoiuks. Kuna kulutusi suurendavad otsused on tarbijate seisukohast ebapopulaarsed, siis ei tösta omavalitsused poliitilistel põhjustel üüri ülemäära kõrgeks (seadusega lubatud piirtasemeni).

Ükski lähenemisviis eluasemereformile ei ole majandusliku efektiivsuse aspektist hinnatav kui teistest parim või teistest halvim. Suuremahuline ja kiire erastamine oli lihtsaim võimalus vabaneda sotsialistliku elamumajandussüsteemi koormast, järsult vähendada avaliku sektori kuludist ja toetada vaba eluasemeturu arengut. Reformide kiire tempo toob kaasa pinged erinevate ühiskonnagruppide vahel, kuid see on teatud juhtudel parim võimalus uue, eluaseme soetamisel abi vajavatele isikutele suunatud poliitika käivitamiseks. Teisest küljest aitab üürisektori arengut toetav poliitika säilitada märkimisväärset

Joonis 2.2. Riiklike eluasemepoliitikate võrdlus nõudluse-pakkumise mõjutamise aspektist.



osa üürieluruumidest ja kindlustada tulevikus suuremat tööjõu liikuvust, hoiab ära sotsiaalset segregatsiooni ja elamufondi ruumilist residualiseerumist, võimaldab kasutada märksa mõjusamat üüriregulatsiooni jms. Kuigi tugeva üürnike õiguste kaitse ja olemasolevatele üürilepingutele rakendatava universaalse (üldise) üüriregulatsiooni tõttu on selle mudeli sotsiaalne efektiivsus madal, saab üürielamusektori abiga paremini abistada sotsiaalabi vajavaid madalate sissetulekutega leibkondi.

Tulemuslikum on eluasemepoliitika olnud neis maades, kus koos üürisektorile orienteeritud poliitikaga rakendati üürielamusektori detsentraliseerimist ning deregulatsiooni (Poola). Madalama efektiivsuse ja tulemuslikkusega lahendiks on üürisektorile orienteeritud poliitika koos üürielamusektori nõrga detsentraliseerimise ja dereguleerimisega (Tšehhi ja eriti Slovakkia).

Kui võrrelda riikide eluasemepoliitika nõudlust ja pakkumist mõjutavate meetmete rakendamise kaudu, siis peame silmas pidama järgmist:

- 1) Nõudlust mõjutavad subsiidiumid on majanduslikult efektiivsed ja sotsiaalselt mõjusad, kui eluasemetoetuste süsteemis
 - **ei kasutata otseseid ega kaudseid sissetulekupiiranguid** (toetades sel moel kõrgete eluasemekuludega, kuid madalate või keskmiste sissetulekutega leibkondi);
 - **kohaldatakse optimaalset ja paindlikku skaalat eluasemekulude võimaliku osa määratlemisel kogutuludest**, mis väldib vaesuslõksu teket (st toetus väheneb sissetulekute tõusuga ainult sel määral, et ei kao huvi sissetulekute suurendamise vastu).
- 2) Pakkumist mõjutavad subsiidiumid on majanduslikult efektiivsed ja sotsiaalselt mõjusad, kui
 - **sotsiaalelamusektori olemus on selgelt defineeritud**;
 - konkreetsed mõõduka hinnaga üürisektorit ja omatarbe eluasemete soetamist toetavad programmid on selgelt **orienteeritud toetust vajavatele leibkondadele** ning on ka pikemas perspektiivis **jätksuutlikud** (on tagatud finantseerimisallikad, kaasatud on erakapital jms) (vt joonis 2.2.).

Tabel 2.1. Kesk- ja Ida-Euroopa riikide administratiiv-territoriaalne struktuur

	Haldusterritoriaalne struktuur	KOV-de arv	Rahva- arv (tuh)	Keskmine elanike arv KOV-e kohta (tuh)
Bulgaaria	Kahetasandiline (KOV-d ja regioonid)	262	7 867	30,0
Tšehhi	Kahetasandiline (KOV-d ja regioonid)	6 200	10 260	1,6
Eesti	Kahetasandiline (KOV-d ja maakonnad)	247	1 377	5,6
Poola	Kolmetasandiline (kommunid, regioonid ja provintsid)	2 489	38 577	15,5
Rumeenia	Kolmetasandiline (KOV-d, maakonnad ja regioonid)	2 688	22 388	8,3
Slovakkia	Kahetasandiline (KOV-d ja regioonid)	2 883	5 403	1,9

Vaadeldavate riikide hulgas on Poola ainuke riik, kus on rakendatud mitmekesiseid ja efektiivseid pakkumist ja nõudlust mõjutavaid subsiidiume. Rumeenia riikliku Eluasemepoliitika agentuuri täpselt määratletud vahendajategevus on samuti heaks näiteks efektiivsete ja mõjusate pakkumist stimuleerivate subsiidiumide kasutamisest. Tõsi, Rumeenias on tegelek toetus eluasemesektorile ressurside piiratuse tõttu väiksem kui mõnel naabermaal.

2.2 Kohalike omavalitsuste eluasemepoliitika Kesk- ja Ida-Euroopa riikides

Sissejuhatus

Kõigis vaadeldavates KIE riikides kehtestati üleminekuprotsesside alguses vastu võetud uute põhiseadustega KOV-de tegutsemise alused ja sellega seoses ka raamistik ühiskonnakorralduse detsentraliseerimiseks. Seadusandlusega piiritleti täpsemalt vastutuse jaotus avaliku võimu erinevate tasandite vahel. Maksuseadustega kujundati KOV-de tulubaas – omavalitsuste vahendid tulenevad kas kindlatest maksudest (omandimaks, kohalikud maksud), osana riiklikest maksudest (tulmaks) või siis eraldistena riigieelarvest. Tabel 2.1. kirjeldab analüüsitava KIE riikide administratiiv-territoriaalset korraldust.

KOV-de suurused erinevad vaadeldavates riikides suuresti, nt KOV-de üksuste arv on Eestis ja Bulgaarias peaaegu sama suur, kuigi viimase elanike arv ületab Eestit kuuekordselt.

Analüüsitava KIE riikide suuremates omavalitsustes on loodud eluasemeküsimustega tegelevad osakonnad. Ainult Rumeenia kommunides need puuduvad, vastavad ülesanded on jaotatud kohaliku omavalitsuse erinevate administratiivosakondade vahel või on teenuste pakkumine korraldatud maakonna juhtimisorganite poolt.

Kohalike omavalitsuste eluasemestrategiad

Järgnev analüüs tugineb 2001. a läbi viidud KOV-de küsitluse tulemustele. Uuringuga haarati kõik vaadeldavate riikide 5 000 elanikuga ja suuremad omavalitsused (Poolas üle 20 000 elanikuga omavalitsused) (vt lisa 1).

Tabel 2.2. Kohalike omavalituste eluasemepoliitika tähtsaimad eesmärgid

	Esimene (tähtsaim) eesmärk	Teine eesmärk**	Kolmas eesmärk**
Bulgaaria	Elamuehitus sotsiaalselt tõrjutud leibkondadele	Elamuehitus sotsiaalselt tõrjutud leibkondadele	Omatarbe eluasemete ehituse võimaldamine munitsipaalmaadel
Tšehhi	Munitsipaalelamu-fondi heakorrastamine moderniseerimise teel, selle parema hoolduse kindlustamine	Munitsipaalelamu-fondi heakorrastamine moderniseerimise teel, selle parema hoolduse kindlustamine	Munitsipaalelamu-fondi heakorrastamine moderniseerimise teel, selle parema hoolduse kindlustamine
Eesti*	Elamufondi hooldamise parandamine, munitsipaaleluruumide erastamine (müük)	Korteriühistute asutamine ja nende tegevuse toetamine	Korteriühistute asutamine ja nende tegevuse toetamine
Poola	Eluaseme kättesaadavuse parandamine elamuehituse soodustamise kaudu (TBS-de kaudu sotsiaalelamufondi laiendamise)	Elamistingimuste (standardi) parandamine ja munitsipaalelamufondi amortiseerumise peatamine	Munitsipaalelamufondi rekonstrueerimine, moderniseerimine ja tehniline täiustamine
Rumeenia	Väikeste sissetulekutega või muul põhjusel abi vajavate leibkondade tarbeks uute üürikorterite ehitamise toetamine	Noortele perekondadele ja spetsialistidele üürikorterite ehitamine koostöös Rahvusliku Elamuagentuuriga riikliku eluasemeprogrammi kaudu	Olemasoleva elamufondi heakorrastamine
Slovakkia	Üürikorterite ehitamine	Elamuehituseks sobivate infrastruktuuriga varustatud ehituskruuntide pakkumine	Üürikorterite ehitamine toetust vajavatele leibkondadele (noored pered), ajutise majutuse korraldamine

* Kogumi väiksuse tõttu on teave osaliselt usaldatav.

** Võib korrata eelnevat eesmärki, kuna tulemus on arvestatud KOV-de vastuste statistilise jaotuse alusel (st tulemus näitab, millist eesmärki on KOV-d kõige enam pakkunud 1., 2., või 3. kohale).

Allikas: KOV-de küsitlus 2001, kaalutud kogum

Peamised KIE riikide KOV-des rakendatavad elamumajandusalased tegevused on toodud tabelis L4.9. Kohaliku eluasemepoliitika suunad (strateegia, arengukava, tegevuskava vms) on formaalselt välja töötatud vaid osades KOV-des (ulatus on riigiti suuresti erinev). Nt Tšehhis on kolmandikul KOV-dest volikogu poolt heakskiidetud eluasemepoliitikat käsitlev tegevuskava. Slovakkias on aga kehtiv strateegia umbes 40%-l omavalitsustest. Parem on olukord Poolas, kus omavalitsustest on pooltel rahvaesindajate poolt heakskiidetud eluasemestrategie. Mõiste “eluasemestrategie” on erinevates keeltes erineva tähendusega (tegevuste ulatuse ja detailsuse määrang, ka poliitiline mõju). Seetõttu keskendatakse järgnevalt KOV-de poolt välja toodud peamistele eluasemepoliitika eesmärkidele, sõltumata sellele, kas nad pärinevad formaalselt kehtestatud dokumentidest või mitte.

Tabelis 2.2. on esitatud iga riigi kohta kolm tähtsamaks peetavat eesmärki. Üllatuslikult on kõigis riikides tähtsamaks kohaliku poliitika eesmärgiks uuselamuehitus (erandiks on Eesti), kuigi nii olemasolev elamusituatsioon kui ka rahalised võimalused on riigiti väga erinevad. Keeruline on ette kujutada, et Rumeenias võiks uute sotsiaaleluruumide ehitus olla elamuehituse kalliduse ja riigipoolse toetuse puudumise tõttu reaalne kohaliku eluasemepoliitika eelistus. Seega on kohalike omavalitsuste eluasemestrategiad ja samuti ka nendes määratletud eesmärgid mõnikord pigem soovid kui ressursidega kindlustatud tegevuskavad. Samas peame tunnistama, et näiteks Poolas on uute üürikorterite ehitamine elamuassotsiatsioonide (TBS-de) abiga riigi paljudes piirkondades väga edukalt teostuv projekt.

Tähtsusest teist ja kolmandat positsiooni omavad eluasemepoliitika eesmärgid käsitlevad peamiselt olemasoleva elamufondi heakorrastamist, Slovakkias ja Bulgaarias on nimetatud ka omatarbe eluasemete ehitust soodustava maapoliitika tähtsust. Eesti KOV-de määratletud eesmärgid erinevad oluliselt teiste riikide vastavatest taotlustest. Esitatud prioriteedid (olemasoleva munitsipaalelamufondi majandamise tõhustamine ja selle osaline müük, elamufondi majandamise tõhustamine ka erasektoris korteriühistute kaudu) on väikese munitsipaalüürisektoriga, eluruumidega suhteliselt hästi kindlustatud, kuid madala kvaliteediga elamufondiga riigile praktilised ja realistlikud sihid.

KOV-de küsitluses (2001) paluti omavalitsuste esindajatel reastada tähtsuse järjekorras valikuga ette antud üheksa elamupoliitika eesmärki, vastavalt sellele, kui prioriteetsed need tegevused antud omavalitsuses on (vt tabel 2.3). Kõikide vaadeldud KIE riikide KOV-d peavad kohaliku eluasemestrategia prioriteediks madalate ja keskmiste sissetulekutega leibkondadele elamispinna kättesaadavuse parandamist (Tšehhi puhul tõstetakse esikohale elamispinna kättesaadavus noortele perekondadele, Eestis pööratakse põhitähelepanu erivajadustega gruppidele, nt puuetega inimesed, ja marginaalsetele rühmadele nagu kodutud).

Järjestuses teisel ja kolmandal kohal on elamufondi korrashoiuga seotud tegevused, kuna aga skaala keskosa hõlmavad erivajadustega gruppide eluasemeprobleemidele lahendamist taotlevad eesmärgid. Vähem olulised tegevused on “tööjõu mobiilsuse suurendamine” eluasemepoliitika kaudu (elanike suurem vahelduvus üürikorterites) ja sotsiaalset segregatsiooni vältivad tegevused. Selline tegevuste loetelu viitab KIE riikide erinevusele EL-i riikide eluasemepoliitikast, kuna EL riikides ei ole elamispinna füüsiline puudus oluliseks probleemiks ning sealsete KOV-de arenguprioriteet on sotsiaalelamufondi residualiseerumine ja ruumiline segregatsioon (ilmneb peamiselt suurte kortermajade elamurajoonides).

Eesmärk “kodututele eluaseme kindlustamine” paigutati sõltuvalt riigist skaalal väga erinevale kohale. Mõnedes maades (Eesti, Poola, Rumeenia, Bulgaaria) paigutati see kolme tähtsaima, teistes (Tšehhi, Poola) kolme vähemtähtsa eesmärgi hulka. See viitab nii erinevale kodutute hulcale kui ka suhtumise erinevusele kodutuse nähtusse kui probleemi vaadeldavates KIE maades.

Üüripoliitika munitsipaaleluruumides

Munitsipaalelamusektor on üldiselt suunatud keskmisest madalamate sissetulekutega leibkondadele. Seda isegi juhul, kui konkreetsetes riigis puuduvad otseselt seda sätestavad õigusnormid.

Kuigi riigiti on KOV-de elamufondi osakaal kogu elamufondist väga erinev (vt tabel L4.4.), on kõigile analüüsitavaatele riikidele ühiseks jooneks munitsipaalelamufondi nn

Tabel 2.3. Eluasemepoliitikaalaste eesmärkide pingeread, kohalike omavalitsuste esindajate hinnangu järgi*

	Bulgaaria	Tšehhi	Eesti	Poola	Rumeenia	Slovakkia
Eluaseme kättesaadavuse parandamine väikese ja keskmise sissetulekuga leibkondadele	1. (1,8)**	4. (1,5)	5. (3,9)	1. (2,6)	1. (2,4)	1. (1,4)
Puuetega inimeste elamispinna vajaduse rahuldamine	3. (3,4)	10. (2,3)	1. (3,0)	4. (4,7)	4. (4,6)	4. (5,1)
Eakate elamispinna vajaduse rahuldamine	5. (4,7)	9. (2,1)	4. (3,8)	5. (4,8)	6. (5,0)	5. (5,6)
Eluaseme kindlustamine kodututele	2. (3,1)	13. (2,7)	2. (3,5)	3. (4,5)	2. (3,5)	7. (6,3)
Elamistingimuste parandamine (eluruumide heakorra tõstmine)	4. (4,5)	5. – 6.*** (1,6) (1,8)	3. (3,6)	2. (3,7)	3. (4,1)	2. (4,2)
Eraelamuehituse ja eluaseme omanikuasustuse soodustamine	7. (6,4)	3. (1,4)	6. (5,1)	7. (5,1)	8. (6,8)	3. (4,6)
Üürnike osaluse tõstmine eluruumide haldamisel	9. (7,2)	8. (2,1)	7. (5,8)	8. (5,6)	5. (4,9)	6. (6,2)
Kõrgema tööalase mobiilsuse soodustamine	8. (7,1)	12. (2,5)	8. (7,2)	6. (5,0)	7. (6,4)	8. (6,5)
Sotsiaalse segregatsiooni vältimine	6. (6,3)	11. (2,3)	9. (7,3)	9. (6,3)	9. (7,4)	9. (6,7)
Eluaseme kättesaadavuse parandamine noortele peredele***	-	1. (1,2)	-	-	-	-
Uuselamuehituse mahu kasv	-	2. (1,4)	-	-	-	-
Munitsipaaleluruumide parem majandamine	-	7. (1,9)	-	-	-	-

* Kõiki eesmärke hinnati KOV-de esindajate poolt skaalal "väga tähtis" (1) – "pole üldse tähtis" (4).

** Sulgudes on esitatud keskmised järjestusväärtused - näiteks kui üks KOV on pannud ühele eesmärgile hinde 1 ja teine KOV hinde 2, siis on keskmine hinne selle riigi kahe omavalitsuse keskmisele $1+2/2 = 1,5$. Tähtsamad eesmärgid on väiksema ja vähem tähtsad suurema keskmise hindega.

*** Tšehhis kasutatud ankeet erines vähesel määral teistest riikidest. Eesmärk "elamistingimuste parandamine" oli Tšehhis jaotatud kaheks eesmärgiks: 1) munitsipaaleluruumide heakorra ja seisundi parandamine ja 2) elukeskkonna (linnakeskkonna) kvaliteedi parandamine. Kolm tabelis loetletud viimast eesmärki olid formuleeritud ainult Tšehhis kasutatud küsimustikus.

Allikas: KOV-de küsitlus 2001, kaalutud kogum

"sotsiaalne" iseloom (opereeritakse elanikkonna sotsiaalseid vajadusi silmas pidades). Kõigis vaadeldavates KIE maades on munitsipaaleluruumide üürimäär riigi poolt reguleeritud (va Eesti, kus üüripiirmäärasid saavad kehtestada KOV-d, ja Bulgaaria). Väga sageli on omavahel seostatud munitsipaalkorterite ja tagastatud majades elavatele sundüürnikele kehtivad üürimäärad. Nimetatud üürimäär peab kindlustama taskukohase eluaseme sotsiaalabi vajavatele ühiskonnakihtidele. Üüri deregulatsioon (vabastamine või

riigi kompetentsist kohalikku kompetentsi üleandmine) on toimunud suhteliselt kiiresti Poolas, Tšehhis, Eestis ja Bulgaarias. Rumeenias ja Slovakkias on toimunud üürimäärade vabaks laskmine märksa aeglasemalt. Tšehhis ja Slovakkias on munitsipaalaluruumide maksimaalne üürimäär endiselt sätestatud keskvalitsuse poolt, seda ei rakendata aga vabadele ja riigi poolse finantstoetuseta ehitatud eluruumidele.

Poolas sätestab seadus munitsipaalaluruumide üürimääraks kuni 3% eluruumide asendusväärtusest (TBS-de puhul 4%)⁵. Rumeenias sätestab üüri piirmäära elamuseadus, see on kuni 25%, sotsiaalelamispinna puhul kuni 10% leibkonna kogusissetulekust. Eesti elamuseadus ei näe ette kesket üüri piirmäära. Ligikaudu pooled Eesti omavalitsused on rakendanud teatavat üüriregulatsiooni. Bulgaarias tühistas riigi ja kohaliku omavalitsuse omandi seadus riiklikult sätestatud üüri piirmäärad, üüri reguleerimise õigus läks kohalike omavalitsuste kätte.

Üldise suundumuse kohaselt tõstetakse KIE maades avaliku sektori eluruumide üürimäärasid järk-järgult turul kehtiva üüritaseme suunas, kusjuures üüritariif järgib nii eluruumi asukoha kui ka heakorraseme erinevusi. Üüri dünaamikat jälgides selgub, et tegelik munitsipaalalamufondi üüritaseme muutus ei ole eriti sõltuv sellest, kas keskvalitsuse tasemel üüriregulatsioon kehtib või mitte. Näiteks Tšehhis (kus kehtib riiklik regulatsioon) on munitsipaalüüri tõus olnud kiirem kui Bulgaarias (kus see ei kehti). Peamine põhjus, miks kiirete erastajate hulka arvatud maades on munitsipaalaluruumide üüritase tõusnud mõõdukas tempos, on üürnike väikesed sissetulekud.

Eestis, Rumeenias ja Bulgaarias ning teatud määral ka Slovakkias on munitsipaalüüri-sektor marginaliseerunud, asustatud üldjuhul madalate sissetulekutega leibkondade poolt. Nendes riikides on munitsipaalaluruumide üüritaseme edasise tõusu võimalused väga piiratud, see saab toimuda ainult sotsiaalkindlustustoetuste tõusu arvel (pensionid, abirahad, toetused). Kuigi Eesti ja Bulgaaria KOV-d saavad ühelt poolt tegutseda nagu eraomanikest majaperemehed ja tõsta üüritaseme turul kehtivale tasemele, peavad nad teiselt poolt täitma kohustust kindlustada eluasemega madalate sissetulekutega leibkonnad. Seetõttu on omavalitsuste üüritulud vahel niivõrd madalad, et nad pole võimelised katma hädavajalike remonditööde kulusid. Selle tulemusena lükatakse osa hädavajalikke remonditöid lihtsalt tulevikku.

Munitsipaalaluruumide haldamine

Vaadeldavates Kesk- ja Ida-Euroopa riikides on munitsipaalalamufondi majandamise vormid väga mitmekesised (vt tabel 2.4.).

Erafirmasid, mida omanike või kaasomanikena ei kontrolli kohalik omavalitsus, kasutatakse avaliku sektori eluruumide majandamisel Slovakkias, Tšehhis, Poolas, Rumeenias ja Eestis. Munitsipaalalamufondi väikese mahu korral majandavad Rumeenias ja Bulgaarias seda kohalikud omavalitsused ise, Eestis toimub küsitluse ajal (2001) haldamine enamalt jaolt omavalitsusele kuuluva ettevõtte kaudu.

Riikides, kus tänaseni on arvestatav osa kõigist eluruumidest munitsipaalomanduses (Poola, Tšehhi), kasutatakse enamikel juhtudel elamufondi haldamiseks spetsialiseeritud

5 – Poolas on kasutatavad üüri piirmäärad suhteliselt kõrged ja võimaldavad omavalitsustel aktiivselt osaleda üldise üüritaseme kujundamisel ja saada üüritulo. Siiski ei tõsta KOV-d üüritaset maksimaalse tasemeni eluasemetoetuste maksimisest tulenevate finantskohustuste tõttu. Samuti hoitakse üüritaset soodsana kohaliku valijaskonna arvamusel arvestades. Hinnanguliselt ulatub Poolas keskmine üürimäär ligikaudu 2%-ni eluruumide asendusväärtusest.

Tabel 2.4. Munitsipaaleluruumide haldamise vormid (haldavad üksused) KIE riikides, % KOV-dest

	Bulgaaria	Tšehhi	Eesti	Poola	Rumeenia	Slovakkia
Munitsipaal-administratsioon	X (69,8)	X (19,7)	—	X (2,5)	X (61,4)	X (13,5)
Munitsipaal-asutus	X (9,3)	X (27,1)	X (88,0)	X (30,9)	X (6,9)	X (29,5)
Eraettevõte, avaliku sektori osalusega	X (25,6)	X (20,3)	—	X (55,1)	X (15,4)	X (28,7)
Eraettevõte, ilma avaliku sektori osalusega	—	X (21,5)	X (38,0)	X (11,5)	X (7,9)	X (28,3)
Muu majandamise vorm	—	X (11,4)	—	—	X (2,2)	—

Allikas: KOV-de küsitlus 2001, kaalutud kogum.

erafirmade teenuseid. Poolas ja Bulgaarias on munitsipaalelamute majandamine keerukas, kuna suurtes kortermajades asuvad sageli nii avalikule kui erasektorile kuuluvad korterid (erastamise tagajärg)⁶. Poolas on 45%-l munitsipaalkorteritega majadest korteriühistu staatus (tavaliselt segaomandiga elamud), kuid valdavat enamust (üle 85%) nimetatud majadest majandatakse munitsipaalsete (või KOV-de osalusega erasektori) elamumajandusettevõtete poolt.

Eestis on segaomandis olevate kortermajade puhul võetud suund elamute majandamise kohustuse ja vastutuse üleandmisele ühistutele. Esmalt moodustatakse kortermajas korteriühistu (või korteriühisus), seejärel teevad ühistud ise valiku, kas ja millistelt elamuhaldusfirmadelt teenuseid ostetakse⁷.

Elamuhoolduse alafinantseerimine munitsipaalsektoris on iseloomulik kõikidele vaadeldavatele KIE riikidele (vt tabel L4.5.). Halvim on olukord Rumeenias, kus ainult 11% omavalitsustest väitsid, et üürilaekumised katavad täielikult avalikus sektori elamufondi hoolduskulud. Seevastu Tšehhi omavalitsustest kinnitas tulude-kulude tasakaalu 50% KOV-de esindajatest. Bulgaarias, Eestis, Poolas ja Slovakkias on “toimetulevate” kohalike omavalitsuste osakaal umbes 20%.

Üürivõlgnevused ja asustamata eluruumid (ning sellest tulenevad üürikaod) on samuti KIE riikides probleemiks (sarnaselt vanadele EL-i riikidele). Üürivõlgnevused on eriti levinud probleemiks Rumeenias, Bulgaarias, Slovakkias ja Eestis⁸ (üürivõlgade tõttu saamata jääv summa moodustab Rumeenias koguni 27% kogu ette nähtud üürilaekumisest

6 – Bulgaarias majandavad üldjuhul neid elamuid, kus arvuliselt on ülekaalus eraomandis olevad korterid, erafirmad, ja neid elamuid, kus domineerivad munitsipaalomandisse kuuluvad korterid, munitsipaalettevõtted.

7 – Segaomandivormidega korteriühistute puhul (avalik, era) on omavalitsuse otsustusõigus majandamisküsimustes suurusjärgus KOV-le kuuluvate eluruumide arvu (korteriomandite) osakaaluga ühistu hallatavas majas.

8 – Eesti puhul on näitajad siiski vähe usaldusväärsed, kuna mittevastanute protsent oli suur. Eestis aitab üürivõlgnevuksi ära hoida toimetulekutoetuste süsteemi korraldus, milles toetusesaajale makstakse toetus arvele enne, kui nõutakse eluaseme eest tasumist (kui isik jätab eluasemekulude eest tasumata, siis ta järgmisel kuul toetust ei saa).

aastas). Tabel L4.6. võimaldab hinnata ja võrrelda eluruumide majandamise efektiivsust KIE riikides.

KOV-d püüavad üürivõlgnevusi vähendada üürnikega pikaajaliste maksegraafikute koostamise teel (saavutades üürnikuga üüri tagasimaksmise suhtes kokkuleppe), harvem üürivõla kohtu kaudu sissenõudmise või üürilepingute lõpetamise teel (annab tulemusi, kui üüri mittetasumise põhjused on muud kui vaesusest tulenevad). Siiski esineb üürnike väljatõstmisi munitsipaaluruumidest Eestis, Bulgaarias ja Slovakkias suhteliselt harva. Teatud juhtudel vähendatakse üüri tasumata jätmisel pakutavaid teenuseid (hooldustööde ärajätmine), kuni võlgnevused likvideeritakse. Bulgaarias on KOV-d töötuid ja üürivõlglaste ajutistele hädaabitöödele tööle rakendanud. Tšehhis on aga omavalitsustel üürivõlgnevuse korral õigus anda eluasemetoetus otse korteri haldaja kätte ja mitte väljastada seda üürniku leibkonnale (kes võib seda kasutada muuks otstarbeks kui üüri tasumine). Seda õigust kasutavad KOV-d küllalt sageli. Tšehhis on väga tõhusaks mooduseks üürivõlgade sissenõudmisel peetud erasektori inkassofirmade teenuseid, mida kasutavad ligi 8% Tšehhi KOV-dest. Kuna Tšehhis on munitsipaalüürikorterist väljatõstmised suhteliselt sagedased (2000. a puudutas see 1% munitsipaalüürnikke), siis on viimastel aastatel üürimaksmise distsipliin oluliselt paranenud.

Paljud omavalitsused viivitavad tõhusate üüri sissenõudmise meetmete rakendamisega liiga kaua, põhjustades sellega üürivõlgade kasvamise üürnikule ülejõu käivalt suureks. Mõnedes riikides, näiteks Eestis, ei ole üürnike väljatõstmine lahendus üürivõlgade probleemile, kuna munitsipaalüürisektorisse on koondunud niigi kõige madalama maksejõuga elanikud. Elamistingimused ja -kulud munitsipaaluruumides on madalaimad (kui üürnik kohtuotsusega eluruumist välja tõstetakse, lasub omavalitsusel talle ikkagi eluase kindlustamise kohustus). Siiski on ilmne, et riikides, kus väljatõstmist surveabinõuna kasutatakse (Tšehhi, Poola), on üüritulude kaod võlgnevuste läbi palju madalamad. Rangem suhtumine üürivõlgadesse (võlgnikesse) eeldab toimiva ja efektiivse eluasemetoetuste süsteemi olemasolu nende tarbeks, kes on tõelises puuduses.

Munitsipaaluruumide jaotuspoliitika

Munitsipaalüürikorterite käive on analüüsitud riikides suhteliselt madal (va Eestis ja Rumeenias) - aasta jooksul üüritakse uuesti välja 2-3% kogu elamufondist (vt tabel L4.7). KIE riikidele on iseloomulikud ka ülipikad järjekorrad munitsipaal korteri saamisel, kui taotleja üleüldse vastab korteri saamise kriteeriumidele (sellele küsimusele vastamisega oli KOV-del kõige suuremaid raskusi, ja tulemustesse tuleb suhtuda ettevaatusega). Kui küsiti ühe lapsega perekonna (üks vanematest töötu ja teine töөлkäija) keskmist eluruumi ooteaega, langes see enamasti vahemikku 3 kuni 5 aastat.

Enamikes analüüsitud riikides peavad omavalitsused korteritaotlejate järjekorda. Sugugi mitte kõik omavalitsused, kes peavad korteritaotlejate järjekorda, ei ole selgelt määratlenud indikaatorite süsteemi leibkonna elamispinna vajaduse hindamiseks (Eestis ja Slovakkias on selline määratletud süsteem olemas ainult pooltel omavalitsustel). Objektiivsete üürielamispinna jagamise kriteeriumide puudumine võib viia ebaefektiivse ressurside kulutamiseni (kasu saavad need pered, kes suudaksid ka vaba turu tingimustes endale eluase muretseda) või tõeliste abivajajate hätta jätmiseni.

Kokkuvõte ja järeldused Kesk- ja Ida-Euroopa riikide KOV-de eluasemepoliitika kohta

Kesk- ja Ida-Euroopa riikides ei ole kohalike omavalitsuste roll elamumajanduses formaalselt palju erinev omavalitsuste rollist vanades Euroopa Liidu maades. Kuid tegelikkus eri-

neb suurel määral õigusaktide formaalsetest sätetest. Vähe limiteeritud eelarvepiirangute ja tõhusate riigipoolsete eluruumide pakkumist ja nõudlust edendavate võtete puudumise tõttu on KOV-del raskendatud võimalused uute sotsiaaleluruumide ehitamiseks ja eluasemete kättesaadavuse parandamiseks. Siiski peavad omavalitsused kõigis analüüsitud riikides neid kahte eesmärki kohaliku tasandi eluasemepoliitika võtmeküsimusteks.

Kohaliku tasandi eluasemepoliitika tõhusust vähendab keskvalitsuse poolt kehtestatud üüriregulatsioon. Seda rakendatakse enamikes vaadeldavates riikides (va Eestis ja Bulgaarias). Kuigi faktiliselt ei suurenda keske üüriregulatsiooni kaotamine järsult omavalitsuste üüritulusid, mõjutab see munitsipaalalamufondi üüritulude ning hoolduskulude bilanssi. Keskvalitsus ei kata üüripiirangute ja tegelike hoolduskulude vahet sihtotstarbeliste subsidiumidega, sundides sel moel omavalitsusi erastama kahjumit tootvat munitsipaalvara.

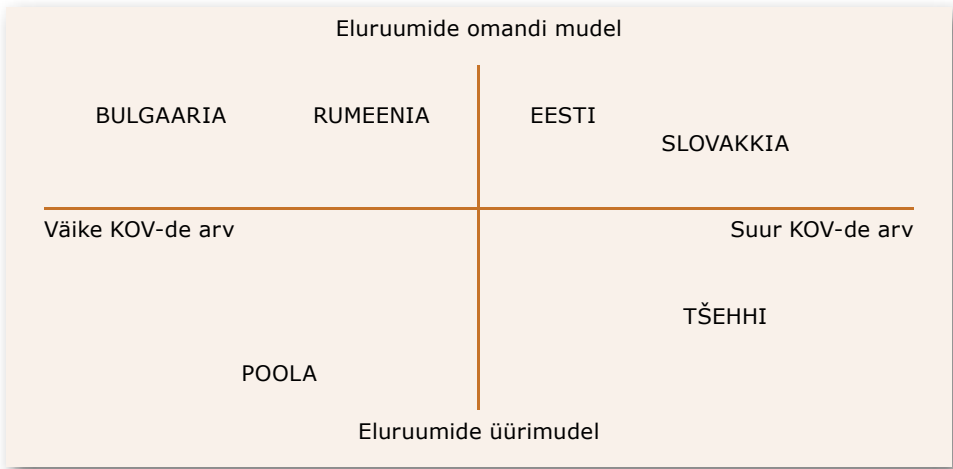
Rumeenias, Bulgaarias, Eestis ja osaliselt ka Slovakkias määras eluruumide ostueesõigusega erastamisel tehingu tingimused (erastamishind ja erastamise maht) keskvoim, jättes omavalitsused sisuliselt ilma võimalusest kaitsta erastamisel kohalike elanike huve. Neis riikides on munitsipaalalamufondi osakaal järsult vähenenud. Munitsipaaluruumide üüriks on sotsiaalset kaitset vajavad leibkonnad, mistõttu on munitsipaalüüri-sektoris kulupõhiste üüritariifide kehtestamine varasemast palju raskem. Teisalt on kõikides riikides teravnenud vaeste eluruumi omanike probleem.

Kõigis vaadeldud KIE riikides on elamusektoris toimunud detsentraliseerimine. Riik on vähendanud oma vastutust ning suurendanud omavalitsuste rolli järgmiste tegevuste kaudu: riikliku elamufondi KOV-de omandisse üleandmine, keskvoimu poolt sätestatud reeglite ja subsidiumide vähenemine ning KOV-dele elamispinna jaotamise ja üürikujundamise õiguste üleandmine. Kiire vastutuse detsentraliseerimine on aga toimunud ilma omandatud õiguste elluviimist võimaldava rahastamise detsentraliseerimiseta. Samuti võivad suured regioonide vahelised töö- ja eluasemeturu erinevused saada tööjõu liikumise paindlikkuse ja riigi üldise majanduskasvu ohustajaks. Erinevatele subjektidele (omavalitsused, korteriühistud jne) võimalusi pakkuvad riiklikud programmid peaksid aitama leevendada KOV-de vastutuskooormat (selgelt sätestatud reeglite kaudu nagu ehitusmaksumuse määrad, elamispinna jaotamise reeglid, mis määratlevad ka sisetulekute piiri ja üüritasemed erinevatele gruppidele).

KOV-d puutuvad kokku tõsiste probleemidega oma eluruumide majandamisel: munitsipaalorterite käive on küllaltki madal, sageli puuduvad elamispinna vajaduse hindamiseks kriteeriumid, ooteajad avalduse esitamisest korteri eraldamiseni on pikad, munitsipaalalamufondi üüritulude ja haldamiskulude suhe on negatiivne, võlgnevusest tulenevad üürikaod on juba praegu suured, kasvades veelgi. On ilmne, et peamine üüri-võlgade suurust mõjutav tegur on avaliku sektori elamufondi iseloom (st kas see on mõeldud marginaalsete rühmade või arvukamate sotsiaalsete kihtide majutamiseks) ja suurus konkreetses riigis. **Suhteliselt suured on kaod üüri-võlgnevustest maades, kus munitsipaalalamufond on erastamisega järsult vähenenud ja üüriks on keskmisest tunduvalt madalamate sisetulekutega leibkonnad.**

Eluruumide haldamise tõhusus sõltub majandamise vormist: **eluruumide majandamisel on üüritulude ja -kulude bilanss kõige halvem nendes maades, kus avaliku sektori elamufondi majandavad omavalitsused ise või munitsipaallettevõtted** (erandiks on siin Slovakkia). Kui leibkond on maksejõuetu, lükkavad neis maades KOV-d üüri-võlgade sissenõudmise tavaliselt lihtsalt edasi. Üüri-võlgnevuse vähendamisele aitab kaasa omavalitsuste suurem paindlikkus probleemidele lahenduste otsimisel ja koostöö erasektoriga.

Joonis 2.3. Kohalike omavalitsuste eluasemepoliitikate võrdlus KIE riikides (eluaseme omanditüübi ja KOV-de suuruse alusel)



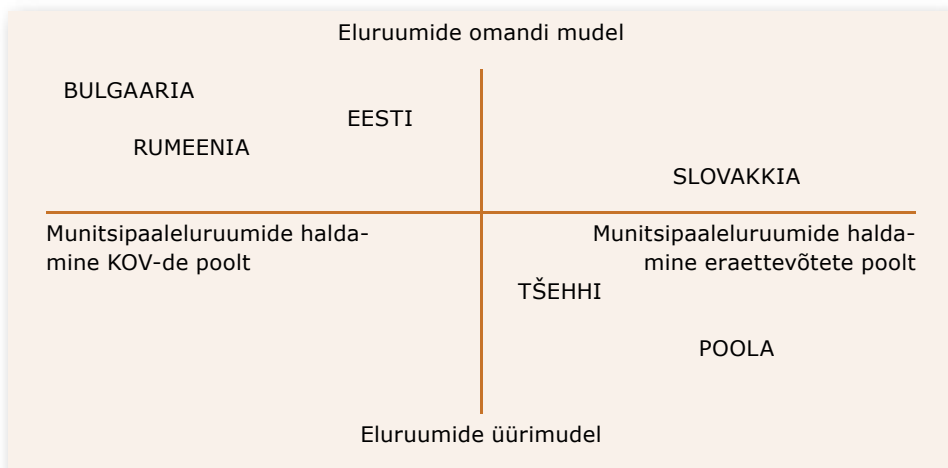
Sotsiaalselt ja majanduslikult vähetõhusa KOV-de eluasemepoliitika põhjustena ei saa käsitleda ainult nõrka seadusandlust või riigieelarveliste toetuste vähesust. **Munitsipaalramandufondi paremale majandamisele aitab kaasa KOV-de koostöö mittetulunduslike elamuorganisatsioonidega, üürnike osalus majandamisprotsessis, parema sihituse saavutamise munitsipaalramandufondi jaotamisel ja elamufondi kasutamise rangem kontroll. Üldisemaks elamusektori arengu eelduseks näib olevat KOV-de eluasemespetsialistide koolitamine.**

KOV-de (nagu ka riiklike) eluasemepoliitikate võrdlemine on raske. Kohalikke poliitika mõjutavad paljud tegurid: riikliku poliitika iseloom, majanduslik arengutase, poliitilised eelistused jne. Joonis 2.3. näitab seoseid keske eluasemepoliitika orientatsiooni (üürimudeli või omanikuasustuse mudeli eelistamine) ja KOV-de suuruse vahel. See võrdlus ei anna küll ilmseid seoseid, kuid väikese suurusega omavalitsustel (eriti Tšehhis ja Slovakkias) näib olevat rida sarnaseid probleeme: KOV-de piiratud laenuvõime, üüripiirangute keskne sätestamine, sotsiaaleluaseme definitsioon puudub ja suurel osal KOV-del ei ole eluasemestrategiaid (sagedamini jääb puudu oskustest ja ressursidest eluasemeküsimusi kohalikul tasemel lahendada).

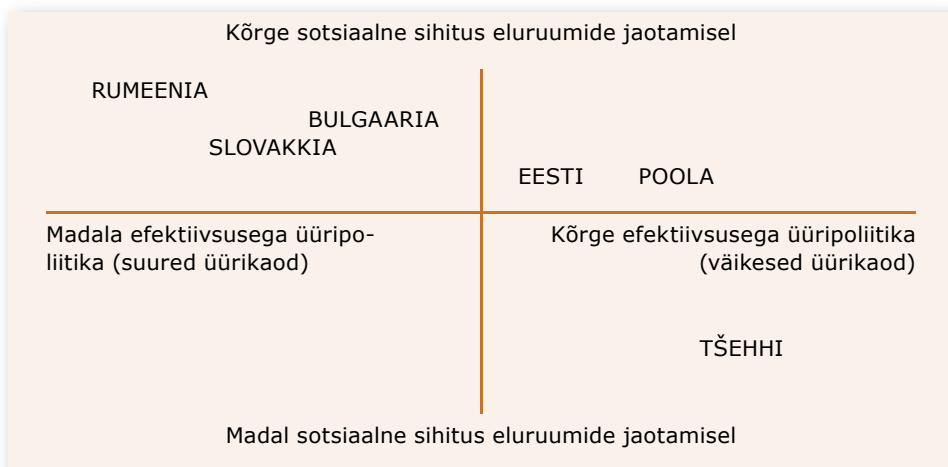
Majanduslikud tingimused (SKP elaniku kohta) mõjutavad samuti kohaliku tasandi eluasemepoliitika ulatust ja eesmärgi. Madalama SKP-ga maades (Bulgaaria, Rumeenia) on kohaliku tasandi eluasemepoliitika suhteliselt jõuetu, uue üürielamufondi ehitamise eesmärk on püstitatud ebarealistlikult. Kõrgema majandusliku arengu tasemega maades on piiratud ulatusega üürielamufondi ehitamise programmid juba käivitunud, olulise eesmärgina nimetatakse elamute renoveerimis- ja moderniseerimiskavade elluviimist.

Tegevuse efektiivsusindikaatorite võrdluse tulemusena ei saa esile tõsta ühtegi maad kui parima toimiva KOV-e eluasemepoliitikaga riiki: nt kui ühel maal on KOV-d edukad madala üürivõlgnevuse taseme poolest, siis on seal suhteliselt väike üürnike mobiilsus või pikk munitsipaalramandufondi järjekord. Üürivõlgnevuse määr sõltub ühelt poolt rakendatavast riikliku eluasemepoliitika mudelist ja teiselt poolt munitsipaalramandufondi majandamise mudelist.

Joonis 2.4. Kohalike omavalitsuste eluasemepoliitikate võrdlus KIE riikides (eluaseme omanditüübi ja munitsipaaleluasemete haldamistüübi alusel)



Joonis 2.5. Kohalike omavalitsuste eluasemepoliitikate võrdlus KIE riikides (munitsipaaleluasemete jaotamistüübi ja majandamise efektiivsuse alusel)



Väikseim üürivõlgnevuste tase on riikides, kus rakendatakse üürielamufondi mudelit (suhteliselt suur, madalate ja keskmiste sissetulekutega leibkondadele orienteeritud üürisektor) kombineerituna erafirmade kasutamisega eluruumide majandamisel (joonis 2.4.).

Joonis 2.5. näitab selget seost munitsipaalelamufondi majandamise efektiivsuse (üürivõlgnevuste tase) ja eluruumide jaotamise sotsiaalsete eesmärkide vahel (korteri järjekorra pidamine ja selgete põhimõtete järgi üürieluasemete jaotamine). **Majandamine on efektiivsem (väiksemad üürikaod) riikides, kus munitsipaaleluasemed on suunatud laiematele ühiskonnagruppidele, kuna**

Tabel 2.5. Eluasemepoliitika muutused KIE riikides ülemineku perioodil

Tugevused	Nõrkused
Kesktaandil	
<ul style="list-style-type: none"> • Avaliku sektori kulutuste oluline vähenemine. • Erakapitali osatähtsuse suurenemine elamu-ehituses ja eluruumide majandamisel. • Ehitus- ja kinnisvarahindade vabastamine (hindade deregulatsioon). • Kommunaalteenuste ja energia tarbimise hindade oluline deregulatsioon. • Üüripiirmäärade kaotamine (osaliselt) (Tšehhis, Poolas, Eestis). • Kinnisvara teke ja elamuturu areng (peamiselt tänu kiirele avaliku sektori elamufondi erastamisele). • Eluruumide nõudlust ja pakkumist toetavate subsidiumide kehtestamine, mis aitavad parandada eluaseme kättesaadavust (peamiselt Tšehhis, Poolas). 	<ul style="list-style-type: none"> • Eluaseme kättesaadavuse halvenemine. • Avaliku sektori elamufondi amortiseerumine ja sotsiaalne allakäik (Eestis, Slovakkias, Rumeenias, Bulgaarias). • "Vaeste eluasemeomanike" probleemi tekkimine (elamufondi jätkuv amortiseerumine). • Mittetulunduslike elamuassotsiatsioonide tegevust reguleeriva seadusandluse puudumine (erandiks Poola, Eesti). • Tugev üürnike huvide kaitse, keskne üüriregulatsioon (peamiselt Tšehhis, Slovakkias, Rumeenias). • Aeglane eluruumide renoveerimise-moderniseerimise protsess. • Mõnedes maades ebaselge või ebapiisav õiguslik keskkond (Bulgaarias).
Kohalikul tasandil	
<ul style="list-style-type: none"> • Võimu detsentraliseerimine ja kohaliku demokraatia areng (erastamise jm deregulatsiooni tulemusena). • Paranenud on munitsipaalelamufondi majandamine tänu erasektori osalusele (peamiselt Tšehhis ja Poolas). • Paranenud on koostöö valitsusväliste organisatsioonidega ning välismaiste era- ja avaliku sektori elamumajandusorganisatsioonidega (peamiselt Rumeenias ja Bulgaarias). 	<ul style="list-style-type: none"> • Ebapiisav finantsiline detsentraliseerimine (vahendite eraldamine KOV-dele). • Kohaliku tasandi eluasemepoliitika kujundajate ebapiisavad erialased ja majanduslikud teadmised. • KOV-de vähesed oskused ja tahe toimida munitsipaalelamufondi omanikuna: kõrge üürivõlgnevuste tase Bulgaarias, Slovakkias ja Rumeenias. • "Must turg", avaliku sektori elamispindade väärkasutus Tšehhis ja Slovakkias. • Eluasemevajaduse hindamise selgete kriteeriumide puudumine (kõigis riikides). • Üüritulud ei kata eluruumide hoolduskulusid. • Üürnike madal osalus elamute majandamise protsessis. • Selgete kohaliku tasandi elamupoliitika strateegiade puudumine (peamiselt Tšehhis, aga ka Eestis).
Mõlemal tasandil	
<ul style="list-style-type: none"> • Majandusliku efektiivsuse tähtsustamine elamumajanduses (kesktaandil peamiselt Rumeenias ja Poolas). • Sotsiaalse tulemuslikkuse paranemine ja subsidiumide parem sihtus (peamiselt Poolas, vähemal määral ka Eestis, Bulgaarias ja Rumeenias). 	<ul style="list-style-type: none"> • Avaliku sektori eluruumide ebaselge sihtuse tõttu (selgete kriteeriumide puudumine elamispinna jaotamisel) on subsidiumide majanduslik efektiivsus madal (eriti Tšehhis). • Avaliku sektori abi ei ole sihtitud tõelises elamispinna vajaduses isikutele (Tšehhis, Slovakkias).

aga väikese munitsipaaleluasemesektoriga riikides, kus munitsipaal-eluasemed on suunatud väga kitsastele gruppidele, on üürikaod suu-remad.

2.3 Soovitused Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele eluasemepoliitika kujundamiseks

Tabel 2.5. annab ülevaate analüüsitud KIE maade riiklike ja KOV-de elamupoliitikas toimunud muutustest (eristades muutuste tugevaid ja nõrku külgi).

On ilmne, et mõned tugevused on samal ajal ka nõrkused (iga tegevus omab mõlemaid külgi). Euroopa Liidu riikide kogemus kinnitab, et Kesk- ja Ida-Euroopas on arvukalt seni kasutamata võimalusi avaliku ja erasektori koostöökis elamute remondil ja renoveerimisel, sotsiaalelamispinna ehitamisel, avaliku sektori elamufondi majandamise tõhustamisel ja üürnike osaluse suurendamisel. Kogemused kinnitavad nende võtete sotsiaalset tõhusust ja majanduslikku efektiivsust.

Tabelis 2.6. on loetletud eluasemepoliitika meetmed, mille rakendamine aitaks kaasa elamumajanduse tõhusamaks muutmisele riiklikul ja KOV-de tasandil.

Avaliku sektori elamufondi erastamine soodustingimustel üürnikele ei ole KIE riikides lahendanud elamumajanduse probleeme. See tõdemus sunnib esitama küsimuse: kas KOV-d peaksid etendama märksa aktiivsemat rolli eluruumide pakkumise suurendamisel? Samas on nõrga sihitusega ja halvasti majandatud eluruumide pakkumist toetavate subsidiumide negatiivsed tagajärjed neile riikidele hästi tuntud (ebaefektiivne majandamine, must turg, madal ehituskvaliteet jne).

Avaliku sektori kulutuste seisukohast on nõudluse toetamine otstarbekam pakkumise subsideerimisest, see on paremini suunatav reaalselt abi vajavatele gruppidele. Samas on toetuste puhul risk, et toetusi saanud pered võivad kulutada saadud lisasumma muuks otstarbeks kui eluase. Nõudlust stimuleerivad subsidiumid võivad ka negatiivse tagajärjena soosida eluruumide hinnatõusu (ja seetõttu ei paranda elamispinna kättesaadavust või elamistingimuste paranemist).

Avaliku sektori kulutuste efektiivsuse vaatepunktist on vajalik omavalitsuste märksa aktiivsem osalemine eluasemetoetuste süsteemi kujundamisel ja maksmisel. See tagab kohalike olude arvessevõtmise kaudu subsidiumide parema sihituse (suurendab sotsiaalset tõhusust). Toetuste määramise efektiivsust aitab parandada ka KOV-de erialaspetsialistide parem väljaõpe. Siiski on hädavajalik ühtse keskselt kujundatud õigusliku raamistiku olemasolu, mis väldib tänast killustatud eluasemepoliitikat regioonide ja KOV-de lõikes.

KOV-de esindajate soovid (KOV-de küsitlus 2001) ja uuringu läbiviinud ekspertide soovitused eluasemepoliitika kujundamiseks erinevad suurel määral. See erinevus on seletatav, kuna:

- KOV-d soovivad oma käsutusse saada suuremaid finantsressursse, pööramata aga tähelepanu olemasolevate ressursside kasutamise majanduslikule ja sotsiaalsele efektiivsusele.
- KOV-d soovivad omada rohkem võimu, kuid pole sageli valmis kandma sellega seotud vastutust (nt vabadus üüri piirmäärade kehtestamisel ilma kohustuseta osaleda eluasemetoetuste finantseerimises).

Tabel 2.6. Soovitavad pakkumist ja nõudlust mõjutavad eluaseme- poliitika meetmed KIE riikidele (Eelkõige majanduslikku efektiivsust tagavad meetmed on toodud kursiivis, sotsiaalsele tõhususele suunatud meetmed on aga esitatud rasvases kirjas, ja mõlemat aspekti mõjutavad meetmed tavalises kirjas.)

Eluasemete pakkumise soodustamine	Eluasemete nõudluse soodustamine
Kesktaandil	
<ul style="list-style-type: none"> • Sotsiaaleluruumi definitsiooni kehtestamine ja üldise õigusliku raamistiku loomine sotsiaalelamusektori funktsioneerimiseks (sissetulekute piirtasemete, sihtgruppide, eluasemetoetuste jagamise tingimuste ja üüri kujundamise põhimõtete määratlemine). • Üüriregulatsiooni sihituse parandamine, eesmärgiga toetada reaalselt majanduslikku abi vajavaid peresid. • Toetusprogrammide parema sihituse kaudu subsiidiumide väärkasutuse ärahoidmine (sihtgruppide täpsem määratlemine, nt kodutud, töötud üksikvanemad jne). • <i>Elamute renoveerimine, eriti suurte korterelamute piirkondade moderniseerimine ja elukeskkonna parandamine.</i> • <i>Mittetulunduslike elamuassotsiatsioonide (või sotsiaalseid eesmärke silmas pidavate erafirmade) tegutsemist soodustava õigusliku raamistiku loomine – nende peamiste ülesannete, kohustuste ja kontrollimehhanismi määratlemine.</i> • <i>Ebaefektiivse üüriregulatsiooni kaotamine ja sotsiaalelamufondis ülemineke kohalike üüri- või kasumireguleerimise süsteemide kasutamisele (sh teatav kontrollimehhanism, st piirtasemed, teatud gruppidele võib säilida).</i> • <i>Avaliku sektori üürielamufondi "omaniku-asustusliku" iseloomu vähendamine (üürnike õiguste vähendamine).</i> • <i>Erinevate eluasemepoliitika sammude võimalike tulemuste analüüs enne nende elluviimist (poliitika meetme mõju hindamine erainvesteeringutele ja inflatsioonile, kulu ja tulu näitajate analüüs, konkreetsetele sihtgruppidele mõeldud elamispinna tegeliku finantsilise kättesaadavuse hindamine ning analüüs/monitooring pärast ellurakendamist).</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Kõiki abi vajavaid sotsiaalseid grupe hõlmava eluasemetoetuste süsteemi loomine. • Toetuste kaudu tegelike eluaseme eksploatatsioonikulude kompenseerimine, kohalikul või regionaalsel tasandil määratletud kulude tasemete piires (mitte määratleda kulunormatiive kesktasemel). • Vältida jäiga sissetulekute piirtaseme kehtestamist toetuse vajaduse hindamisel. Eluasemekulude võimaliku proportsiooni (sissetulekutest) tõstmine suuremate sissetulekutega leibkondadele. Nt kui väikese sissetulekuga peredel kaetakse eluasemekulud, mis ületavad enam kui 30% leibkonna sissetulekust, siis sissetuleku kasvades nihkub see protsent järk-järgult ülespoole. • Jäikade kulunormide vältimine elamistingimuste paranemise soodustamiseks. Soovitatavalt kehtestada kulutasemed – mida suuremad on eluasemekulud, seda suurem on eluasemekulude võimalik proportsioon leibkonna sissetulekutest. • Sissetulekute kasvuga seotud toetuste pändliku vähendamise põhimõtte rakendamine (ei tekita vaesuslõksu, vt ka eelmine soovitus). • <i>Finantsressursside (hüpoteek- jt eluaseme-laenud, toetused) kättesaadavuse parandamine (nt laenude garanteerimise kaudu, laenuintressi subsideerimise kaudu), elamuehituseks ja eluasemete ostuks raha säästmist soodustava süsteemi loomine.</i> • <i>Kaudsete elamuehitust soodustavate programmide elluviimine (nt transpordi ja infrastruktuuri arendamise programmid).</i>

Kohalikul tasandil

- **Üürnike osaluse suurendamine avaliku sektori elamufondi majandamisel.**
- **Sotsiaalelamusektori arendamine ruumilist segregatsiooni vältival moel (sotsiaalelamute asumite tekke vältimine linnaplaneerimisel, erineva staatuslega korterite kombineerimine ühe elamu piires jne).**
- **Selgete ja arusaadavate kriteeriumide kasutamine sotsiaaleluruumide jaotamisel (mis põhineb tegeliku sotsiaalse elamispinna vajaduse analüüsil).**
- **Sotsiaaleluruumide sihipärase kasutamise osas kontrolli täiustamine.**
- **MTÜ-dega koostöö tõhustamine elamute majandamisel ja hooldamisel (kombineeritud finantseerimise kasutamine).**
- **MTÜ-de kaasamine teenuste pakku-misse (nt sotsiaalsete erivajadustega gruppidele, lastekodust tulnud noortele jne).**
- *Professionaalse elamumajanduse kaadri koolitamine; hooldusfirmade majandamis- oskuste täiustamine.*
- *Elamufondi majandamise üleandmine profes- sionaalsetele erafirmadele ja/või mittetulun- duslikele elamuassotsiatsioonidele.*
- *Koostöö arendamine valitsusväliste organi- satsioonidega, erainvestorite kaasamine sotsiaalelamuehitusse ja elukeskkonna parandamise, üürnike osaluse edendamine.*
- *Tingimuste loomine koostööks KOV-de ja MTÜ-de vahel uue sotsiaalelamufondi ehita- misel (tasuta ehituskruntide eraldamine õigu- se eest otsustada elamispinna jaotamise üle).*
- Koostöö täiustamine sõltumatute MTÜ-dega (spetsiaalsed nõustamisfirmad) toimetule- kuraskustega leibkondade abistamisel (nagu puuetega inimesed, invaliidid, kodutud, pen- sionärid) (nt nõustamisteenuse pakkumine vanemate inimeste väiksemasse korterisse kolimise toetamiseks ja noorte perede abis- tamiseks esimese eluaseme soetamisel).
- Kulude piirtasemete kehtestamine eluase- metoetuste määramiseks.
- Eluasemetoetuste parem sihtus (nagu ka üüripoliitika puhul), st keskendumine abi- vajavatele leibkondadele.
- *Suurem orienteeritus kaudsele elamuehituse toetamisele (vastutustundlik maapoliitika ja linnaplaneerimine, infrastruktuuri arendami- ne, koostöö erainvestoritega).*

Mõlemal tasandil

- Pikema perspektiiviga eluasemestrategie te koostamine ja vastuvõtmine koos nende elluviimist kindlustavate konkreetsete vahen- dide eraldamisega.
- Eluasemepoliitika sihtgruppide selge määratlemine.
- Eluasemevajaduse professionaalne hinda- mine ühiskonnas erinevate gruppide lõikes.
- Lühiajaliste tegevuskavade koostamine.
- Avaliku sektori vahendite detsentraliseeri- mine ja KOV-de sissetulekute stabiilsuse tagamine.
- Mõlemate tasandite administratsioonide kompetentsuse piiritlemine eluasemetoe- tuste maksmisel, sh kaasfinantseerimise süsteemi kasutamine (eesmärgiga, et toetuste süsteem ei pidurda kohalikku üüri- kujundusmehhanismi).

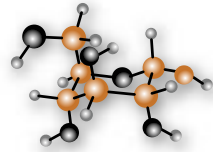
KOV-de esindajad eelistavad tihti järgida lühiajalisi poliitilisi eesmärke (üheks valimiste vaheliseks perioodiks) ja ei ole motiveeritud pikaajaliste jätkusuutlike eluasemepoliitika strateegiate ettevalmistamiseks. See nõuaks põhjalikumat ressurside, tegevuskavade ja oodatavate tulemuste hindamist. Poliitika piirdumine populistliku soodustingimustel munitsipaaleluruumide müügiga erakätesse võib tingida olukorra, kus uued eluruumide omanikud kulutavad remondile ja moderniseerimisele rahaliselt veelgi vähem kui kulutati enne erastamist.

Mõnikord eelistavad kohalikud poliitikud hoiduda elamupoliitika osas pikaajalistest siduvatest eesmärkidest; teisalt püstitatakse sageli riigi eluasemepoliitika prioriteetidest tulenevalt väga ebarealistlikke eesmärke (nt suuremahuline avaliku sektori elamufondi ehitamise soov Bulgaarias) või siis nimetatakse eesmärke, mis ei ole enam aktuaalsed (nt Eestis on nimetatud erastamist, st munitsipaaleluruumide müüki).

Mõnikord eelistavad KOV-d olla oma eluasemepoliitika ajamisel konservatiivsed ja kardavad koostööd erasektoriga (nii tulundus- kui ka mittetulundussektoriga). Kuigi selline koostöö võib oluliselt tõsta elamufondi majandamise efektiivsust ja parandada poliitika mõjusust, pelgavad KOV-de esindajad mõnikord sellelaadsetest projektidest tulenevaid riske (erafirmade pankrotioht jms).

Siiski, teatavad eluasemepoliitika alased soovitusel kattuvad suuremal või vähemal määral igas vaadeldavas riigis. Nendeks on:

- Sotsiaalelamufondi majandamise üleandmine mittetulunduslikele sõltumatutele elamuassotsatsioonidele (juriidiliste isikute kooperatiivid vms);
- Suurem tähelepanu elamute remondile ja elukeskkonna parandamisele;
- Koostöö arendamine erasektoriga;
- Suurem üürnike osalus otsuste tegemisel;
- Kohaliku omavalitsuse spetsialistide erialaste ja majanduslike oskuste täiustamine.



3 RIIKLIK JA KOHALIKE OMAVALITSUSTE ELUASEMEDIITIKA EESTIS

Sissejuhatus

Eesti on taastatud iseseisvuse aastate jooksul sujuvalt integreerunud rahvusvahelise majandussüsteemiga. Liberaalne poliitika on teinud Eesti Euroopa Liidu uute liikmesriikide hulgas ühe avatuima majandusega maaks. Eestis on toimunud või toimumas kõik ülemaailmsetele omased põhimõttelised (paradigmalsed) ühiskonnakorralduse muutused: totalitarismilt demokraatialle, tsentralismilt detsentralismile, plaanimajanduselt turumajandusele, solidaarsuselt healolele.

Võrreldes Eestit teiste Kesk- ja Ida-Euroopa üleminekuriikidega, iseloomustab Eestit mitmete 1990. aastatel läbi viidud reformide (sh elamureformi) radikaalsus. Vähem kui kümne aastaga kujundati elamumajandus täielikult riigi poolt kontrollitud süsteemist ümber peaaegu täieliku iseregulatsiooni kaudu toimivaks *laissez faire* (pr k mittesekumise poliitika) sektoriks, Eestis tekkis praktiliselt 100% "eluasemeomanike ühiskond".

Eluruumide erastamine laiendas järsult omatarbe eluasemete hulka ja kujundas mingil määral välja eraüürisektori. Nõukogude režiimi poolt riigistatud elamute tagastamine õigusjärgsetele omanikele ja nende pärijatele suurendas samuti üürisektorit, kuid tekitas ka nn sundüürnike probleemi. Üürisuhete liberaalne käsitus ja kontrolli puudumine üüriturule (üüritulused praktiliselt ei maksustata riigi poolt) süvendavad konflikte elamusektoris. Seoses pankade poolt pakutavate eluasemelaenude kättesaadavuse paranemisega ja kinnisvaraarendajate lobby-tööga on aktiivsema majanduseluga piirkondades (Tallinnas ja selle lähitagamaal, Tartu ümbruses) alanud eeslinnade teke (suburbanisatsioon). Kohalike omavalitsuste ja riigi omandisse on jäänud tühine osa eluruumidest. Selle ressursi efektiivsusest kasutamisest sõltub nende inimeste probleemide lahendamine, kes omandireformi käigus või selle järel pole olnud suutelised vabaturu tingimustes omale eluaset muretsema.

Käesolev peatükk annab kokkuvõtliku ülevaate Eesti elamumajanduses viimasel kümnendil toimunud ümberkorraldustest, ning nende sotsiaalsetest ja majanduslikest tagajärgedest.

3.1 Elamistingimused ja eluaseme kättesaadavus

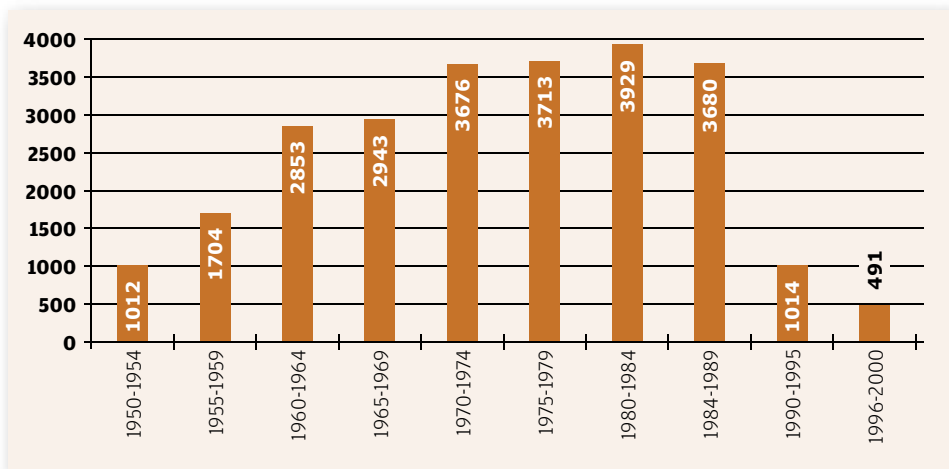
Elamistingimused

2000 a oli rahva ja eluruumide (rahvaloenduse) andmetel Eestis 617,4 tuhat tavaeluruumi¹. Püsivalt asustatud oli 91,8% eluruumidest. Asustatud eluruumide kogupind oli 31 880 tuhat m² ning keskmine pind ühe elaniku kohta 24 m² ². Eluruumidega varustatuse

1 – Tavaeluruum on pereelamu, osa pereelamust, korter või omaette tuba (toad) (edaspidi nimetatakse "eluruumiks").

2 – 2002. a alguses oli ESA andmetel Eestis 618,5 tuhat eluruumi üldpindalaga 35 971 tuhat m². Keskmiselt oli ühe elaniku kasutuses 26,4 m² eluruumide pinda ja eluasemete suhtarv 1000 elaniku kohta oli 454.

Joonis 3.1. Elamuehitus Eestis 1950.-2000. a. Eluruumide pind kokku (1 000 m²).



Allikas: www.stat.ee 2001

pooldest kuulub Eesti Euroopa maade seas suhteliselt hästi elamispiinnaga kindlustatud riikide hulka.

Eluruumide jaotus omandivormi järgi ja asustusstruktuur

1992. a, enne omandireformi algust, kuulus Eestis **26% elamufondist riigile, 35% kohalikele omavalitsustele, 35% eraisikutele ja 4% elamukooperatiividele.**

1991. a referendumi järel käivitati Omandireformi aluste seadusega elamureform. Selle peamiseks osadeks olid riiklike- ja munitsipaaleluruumide erastamine ja natsionaliseeritud omandi tagastamine õigusjärgsetele omanikele või nende pärijatele. Nii eluruumide erastamine kui ka omandi tagastamine jõudsid põhiosas lõpule 2000. aastal. Tagastamine hõlmas valdavas osas enne 1940. a ehitatud, enamasti hea asukohaga, kuid tihti amortiseerunud eluruumi. Õigusjärgsetele omanikele ja nende järeltulijatele tagastatud eluasemed moodustavad ligikaudu 2,6% kogu elamufondist. Tagastatud majades elas 1998. a 22,5 tuhat leibkonda (neist pooled Tallinna linnas) (Eesti Konjunktuuriinstituut 1998).

Sõjajärgsel perioodil ehitatud eluruumide põhiosa moodustavad suurtes korterelamutes asuvad korterid, mis erastati nende eluasemete senistele üürnikele. Enamus ühiskondlikus omanduses olevatest ridaelamukorteritest ja üksikelamutest oli juba 1980. aastate lõpus ühel või teisel moel (valdavalt turuhinnast madalama hinnaga tehtud ostu-müügi-tehingu kaudu) jõudnud eraisikute omandisse. Momendil (2004. a algus) pole veel lõplikult reorganiseeritud endisi elamukooperatiive ehk praegusi elamuühistuid (elamuühistu osaku omanikele pole üle antud korteriomani õigusi)³.

2002. a alguses kuulus **96% kõigist eluruumidest eraomanikele (sh elamuühistud), 3% kohalikele omavalitsustele ja 1% riigile.**

3 – Rahvaloenduse andmetel kuulus 2000. a 24 tuhat eluruumi (4% loendatud tavaeluruumidest) elamuühistutele.

Rahvaloenduse andmeil kasutas 2000. a **75% leibkondades oma eluruumi omanikuna, 16% üürnikuna ning 4% elamuühistu liikmena** (ülejäanud leibkondade puhul oli tegemist muu kasutusvormiga või jäi küsimus vastusetta).

Elamuehitus

1960.-1980. aastatel oli elamuehituse tase Eestis märkimisväärselt kõrge (vt joonis 3.1.). Aastas ehitati üle 10 eluaseme 1000 elaniku kohta. Sellele vaatamata ei suutnud kõnealuse perioodi kõrge elamuehituse tempo rahuldada Nõukogude Liidu erinevatest osadest sisserändajate eluasemevajadust ning parandada Eesti alaliste elanike elamistingimusi. 1980-te teisel poolel algas elamuehituse mahu langus, pidurdudes 1990. aastatel peaaegu täielikult (aastas ehitati vähem kui 1000 uut eluruumi). 1996. a alates on elamuehituse maht püsinud 0,6-0,8 eluaseme tasemel 1000 elaniku kohta. Olukord uuselamute ehituse turul paranes 2002. a, kui elamuehituseks väljastati poole rohkem ehituslube võrreldes eelneva aastaga (3 156 ehitusluba). Uuselamuehitus on koondunud majanduslikult aktiivsesse pealinna regiooni (Tallinn ja Harjumaa).

Kuni 1980. aastate keskpaigani moodustasid põhiosa (50%) ehitatavatest eluruumidest 1- ja 2-toalised korterid. 1980-te aastate teisel poolel suurenes uusehituses 3-toaliste korterite osatähtsus. Järsk muutus toimus ehituse struktuuris 1990-te keskel. Uusehituses hakkasid domineerima 4-toalised ja suuremad eluruumid (üle 50% uusehitusest). Ühe- ja kahepereelamute osatähtsus uusehituses ületas korterelamute oma 1990-te aastate teisel poolel. Alates 1990-test on uuselamuehitus tuginenud peamiselt erakapitalile (äriühingute ja eraisikute vahenditele). Avaliku sektori rahapaigutus elamuehitusse on olnud minimaalne. Kui veel 1993. a moodustasid KOV-de investeeringud elamuehituseks 8,7% elamuehituse üldfinantseeringust, siis 1998. a oli KOV-de poolne investeerimine praktiliselt lõppenud (Ehitusregistri andmed). 2000-tel on mõned KOV-d (nt Tallinna linn) hakanud taas elamuehitusse raha paigutama.

Eluasemetingimused

Negatiivse rändesaldo ja sündimust ületavast suremusest tuleneva elanikkonna loomuliku kahanemise tõttu on Eesti rahvaarv 1992. a alates vähenenud. Seetõttu on hoolimata väga madalalale uusehituse tasemele elanike suhteline kindlustatus elamispinnaga 1990. aastate jooksul pisut paranenud. **1995. aastal oli Eestis 412 eluruumi 1000 elaniku kohta, 2002. a alguses aga 454.** Eestis tervikuna ei ole käesoleval ajal otsest nähtavat elamispinna puudust. 2000. a rahvaloenduse andmetel ületas eluasemete arv leibkondade arvu 5% võrra. Kuna aga eluruumide struktuur ei vasta leibkondade struktuurile, elab suur osa peredest ruumikitsikuses. Teiseks probleemiks on eluruumide regionaalse paiknemise mittevastavus elanike paiknemisele, mistõttu on eluruumide puudus tuntav just peamistes kasvukeskustes. Kolmandaks probleemiks on eluasemete suhteliselt kõrge vanus ja amortiseerumise tase. Kvaliteedilt jääb Eesti eluasemefond tuntavalt maha arenenud Lääne-Euroopa riikide tasemest. Ligikaudu 40% Eesti eluasemetest on ehitatud enne 1960. a.

Elutingimuste uuringu (Elutingimuste uuring Eestis 1999. aastal 2000), andmetel elas 1999. a 72% leibkondadest paljukorterilistes elamutes (41% viie- ja enamakorruselistes korterelamutes) ja 27% väikeelamutes (eramud ja kaksikelamud). Enamik peresid elas 2- ja 3-toalistes eluruumides.

Eluruumide varustus mugavustega oli 1999. a järgnev: 87%-l eluasemetest oli tsentraalne külmaveevarusus, 84%-l tsentraalne kanalisatsioon, 77%-l vannituba, 65%-l keskküte ja 63%-l tsentraalne soojaveevarusus. 1994.-1999. a eluruumi privaatsusnäitaja

paranes (1994. a oli neid leibkondi, kus tubade arv ületas leibkonnaliikmete arvu 24%, 1999. a oli neid koguni 41%) (Elutingimuste uuring Eestis 1999. aastal 2000).

Eluaseme objektiivne olukord tänapäevaste nõuete kontekstis on küllaltki kehv. 2000. a leibkonna eelarve uuringu andmetel (ESA) elas üle 1% kõigist leibkondadest elamiseks täiesti sobimatus eluruumis, kus puudub elekter, pole vett või käimlat ei ruumis ega lähikonnas (Kährlik *et al.* 2003; Kährlik & Tiit 2003). Enam kui 5% leibkondadest elab äärmiselt kitsalt, keskmiselt kolmekesi toas. Ligi veerandil leibkondadest on eluruum kas väga kitsas või puuduvad elementaarsed hügieenitingimused – vesi eluruumis, käimla majas ja mingi pesemisvõimalus kas eluruumis või saunas. Vaid 2/3 leibkondadest elab tingimustes, mida võiks lugeda minimaalsetele tänapäevastele nõuetele vastavaks – kättesaadav on vesi ja tualett, on olemas pesemise ja toidu valmistamise võimalus (mitte ühisköök), elamiseks on vähemalt 12 ruutmeetrit täiskasvanu ja 6 ruutmeetrit elamispinda lapse kohta. Uuringu (Kährlik *et al.* 2003) andmetel oli eluasemevaesus otseselt seotud leibkonna sissetulekuga. Suurimas vaesusriskis elavad järgmised toimetulekuraskustega grupid: üksikvanemaga perekonnad, paljulapselised perekonnad (probleemid seostuvad eelkõige ruumipuudusega), pensionäride leibkonnad, puudega või invaliidist isikuga leibkonnad ning väikese sissetulekuga ja töötuga pered.

ESA andmetel (ESA 2003a; ESA 2003b) on tugev seos sotsiaalse tõrjutuse ja järgmiste elamistingimusi iseloomustavate näitajate vahel:

- Kuuma vee puudumine (37,7% allpool vaesuspiiri elavatel leibkondadel ja 19,3% ülalpool vaesuspiiri elavatel leibkondadel puudub kuuma vee kasutamise võimalus);
- Veekloseti puudumine (33,4% ja 20,1%);
- Halvas seisundis eluruum (13,9% ja 6,6%);
- Kaasaegsete pesemisvõimaluste (vann, dušš) puudumine (39,4% ja 27%).

Nõrk seos on tõrjutusel tiheliolekut iseloomustava näitajaga (st elamine eluruumis, kus leibkonnaliikmeid on rohkem kui tube – 44,2% ja 43,6%).

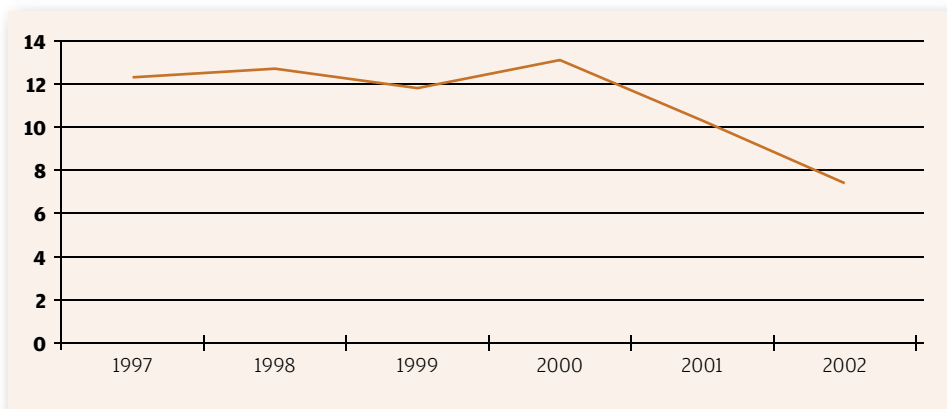
Eluasemeturg ja eluaseme kättesaadavus

Enne 1990. aastaid oli elamuturg Eestis marginaalsete mõõtmatega. Lisaks tehingutele eraomandis olevate eluruumidega (nõukogude perioodil oli isikul lubatud omada vaid ühte eluaset) toimus väikeses mahu riigile kuuluva elamispinna asustusõigusega kauplemine. Tehingud riigile kuuluva elamispinnaga olid ebaseaduslikud ja neid teostati teiste tehingute varjus (korterivahetus, fiktiivsed abielud vms). Elamuturu kiire areng algas pärast seda, kui Tallinna ja Tartu linnavolikogud legaliseerisid 1993. a munitsipaalkorterite asustusõiguse müügi. Samal ajal asutati eluasemelaenude väljastamiseks mõlemas linnas ka munitsipaalsed eluasemefondid. Asustusõiguse müümise legaalne õiguslik baas sisuliselt puudus, tehingud toimusid kohalike võimude poolt tehtud otsuste tuginedes. Hiljem kohandati seadusandlikku baasi (Erastamiseseadust) tegeliku olukorraga, vähendades eluaseme erastamise hinda üürniku poolt kohalikule omavalitsusele asustusõiguse eest tasutud summa võrra. Erastamis- ja tagastamisprotsesside edenedes hakkas järjest rohkem tehinguid toimuma eraomandis olevate eluruumidega.

Nii keskmine sissetulek kui ka eluasemete hinnad varieeruvad Eestis maakondade lõikes suuresti. Näiteks Harjumaal maksab keskmine 3-toaline korter 44,6, Jõgevamaal vaid 5 keskmist (neto) kuupalka (2001).

Riigisiselt luuakse rohkem kui pool sisemajanduse koguproduktist pealinnas ja selle lähitagamaal. Tänu piirkonda saabuvatele välisinvesteeringutele ja rahvastikupotentsiaalile on

Joonis 3.2. Erasisikutele väljastatud eluasemelaenu intressimäär



Allikas: www.stat.ee 2003; Eesti Pank 2003

pealinna piirkonna majanduslik kaal pidevalt kasvanud. Kinnisvaraspetsialistid eristavad aktiivseid ja passiivseid eluasemeturge. Aktiivseim elamuturg on Tallinnas ja Harjumaal ning Tartus ja Pärnus, passiivsem on turg väikelinnades ja maapiirkondades. 2001. a toimus 66% kinnisvaratehingutest kogumaksumuse järgi arvestatuna Tallinnas ja Harjumaal (Maaameti kodulehekülj www.maaamet.ee 2002). Kinnisvaraturg on suurema aktiivsuse ja kõrgema hinnatasemega ka kuurortides - Lõuna-Eestis Otepääl, Lääne-Eestis Haapsalus ja Kuressaares.

Valitsuse liberaalse eluasemepoliitika tõttu sõltub ehitustegevuse maht ja vanemate eluasemetega tehtavate tehingute aktiivsus suuresti pankade laenupoliitikast. Kuni 1990-te keskpaigani olid kommertsbankade eluasemelaenu intressid väga kõrged (ligikaudu 20%). Viimaste aastate jooksul on eluasemelaenu moodustanud ligikaudu 50-60% erasisikutele antud laenudest ja 10-12% kogu pankade laenuportfellist. Pankade laenuitingimused on muutunud oluliselt soodsamaks, see on oluliselt laiendanud laenuaotlejate ringi. 2002. a langes kommertsbankade väljastatavate erasisikute eluasemelaenu intress viimase kümnendi madalaimale tasemele (vt joonis 3.2.) (Eesti Pank). Lisaks intressimäärade alanemisele on laenu abil eluaseme soetamist soodustanud ka laenuahtaja oluline pikenemine. 2000. a märtsis pikendas Hansapank eluasemelaenu maksimaalset tähtaega 30 aastani, millega jõuti laenuahtaja pikkuse osas arenenud läneriikide tasemele.

Hoolimata järjest soodsamaks muutuvatest laenuitingimustest, kuuluvad eluasemelaenu taotlejad siiski sissetulekult keskmisest kõrgematesse tuludetsiilidesse. AS Emor poolt tehtud uuringu andmetel oli 2003. a keskel 17% Eesti leibkondadest võtnud eluasemelaenu. Uuringu tulemuste järgi on tüüpiline eluasemelaenu kasutaja tallinlane, kuni 40-aastane lastega (lapsega) perekond, kelle sissetulek on keskmisest kõrgem (AS Emor 2003). Keskmise 2003. a esimesel poolel Hansapanga poolt väljastatud eluasemelaenu või -liisingu summa Tallinnas oli 435 000 krooni ja väljaspool pealinna 200 000 krooni (Äripäev online 21.08.2003 www.aripaev.ee). Analüütikute hinnangul lähenetakse praeguse erasisikute tulubaasi juures maksimaalsele teoreetiliselt võimalikule erasisikute (eluaseme)laenu mahu tasemele. Eesti erasisikute käitumine laenuurul on olnud küllaltki julge ja riskeeriv.

2003. a läbi viidud uurimuse järgi (Kährik *et al.* 2003) on barjäär eluasemeturule sisenemiseks kõrge eelkõige noortel. Analüüs näitab, et üle 50% noortest täiskasvanutest

vanuses kuni 25 aastat kuulub oma vanemate (või vanavanemate) leibkonda ja elab vanema põlvkonnaga samal elamispiinal. 25-29-aastastest meestest elab ligi kolmandik ja naistest viiendik vanematekodus. Noorte omaette elamine, mis on üsna populaarne Lääne- ja Kesk-Eestis, on Eestis vähe levinud. Võib arvata, et suurel osal neist noortest, kes elavad vanematekodus, pole materiaalseid võimalusi selleks, et soetada endale omaette eluase. Eluase on aga meie kultuuri kontekstis eelduseks pere loomisele ja laste soetamisele (uuringu kokkuvõte: Kährik & Tiit 2003).

Riik püüab elamuturgu mõjutada 1995. a asutatud sihtasutuse Eesti Eluasemefond tegevuse kaudu (2001. a liideti sihtasutusega Kredex⁴). SA Eesti Eluasemefond kasutas laenude väljastamiseks riiklikku laenuressurssi. See oli aga mahult väike ning mõjutas elamuturgu minimaalsel tasemel. Mõned aastad hiljem hakkas riik tagama kommertsbankade poolt teatud sihtgruppidele väljastatavaid laene. Riigipoolne garantii võimaldas laenaja omafinantseeringu osa vähendada. Tagatisvara vahendid pärinesid riigieelarvest ja erastamistuludest (vt tabel 3.1.).

Kaheks peamiseks SA Eesti Eluasemefondi finantseeritud laenuprojektiks olid:

- 1) Laenud noortele peredele (vanus kuni 30 aastat), kus kasvas alla 16 a laps (eraldi laenu liik oli veel noore õpetaja laen) ning
- 2) Laenud tagastatud majade üürnikele uue eluaseme ostuks või olemasoleva väljaostuks omanikult, nn EVP-laenud⁵.

Lisaks neile kahele mahukamale laenuprojektile⁶ oli SA Eesti Eluasemefond laenude niimistuseks veel ühistulaen (elamu- ja korteriühistute remondilaen) ja omanikele tagastatud majade renoveerimislaen.

Käesoleval ajal pakub SA Kredex garantiisid teatud sihtgruppidele (noored pered, alla 35 a kõrg- või eriharidusega spetsialistid, sundüürnikud) väljastatavatele eluasemelaenudele ning korteriühistute laenudele (vt tabel 3.2. ja kiil 3.1.). 2002. a lõpuks oli Kredexi laenugarantiisid kasutanud 4 734 noort perekonda ja 1 518 noort spetsialisti (SA Kredex 2002). Põhiosa laenugarantiide kasutajatest elab Tallinnas, Harjumaal, Tartus ja Pärnus. Keskmise garanteeritud noore pere laen oli 2002. a 334 tuhat krooni, noore oma kodu laen (suunatud noortele spetsialistidele) aga 384 tuhat krooni.

Eesti Eluasemefondi pakutavad laenud ja Kredexi laenugarantiid on olnud mõjusad eluasemepoliitika vahendid. Enne riigi poolt garanteeritavate eluasemelaenude juurutamist olid laenude intressimäärad suhteliselt kõrged ja paljudel eluaseme vajajatel ei olnud vahendeid nõutava omafinantseeringu osa (kuni 1/3 ostetava eluaseme hinnast) tasumiseks. Omafinantseeringu osa vähenemine võimaldab kasutada perekonna poolt kogutud vahendeid ostetava elamispiinna remontimiseks. Seega on eluasemelaenud muutunud märksa kättesaadavamaks, eriti noorematele inimestele.

4 – SA Kredex on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi haldusalas tegutsev isemajandav sihtasutus, mille missiooniks on luua võimalusi ettevõtluse arenguks ja oma kodu rajamiseks.

5 – EVP laenuga ostis üürnik eluaseme turuhinnaga, kuid maksis laenu tagasi erastamisväärtusvahetustega 1 kroon = 1 EVP. Seega tasus riik EVP turukursi ja nominaalväärtuse vahe. Tollase turukursi järgi maksis korteristaja korteri hinnast 60% ja riik 40% (varasemate aastate vahetuskursid olid veelgi soodsamad). Intressimäär oli 12% ja laenu tagasimakse periood kuni 15 aastat. Laenuprojekt oli väga populaarne, kuid ressursid olid piiratud.

6 – 1996-2000. a sõlmiti 498 noore pere laenulepingut 106,0 miljoni krooni ulatuses, ja keskmine laen oli 213 000 krooni; 1997-1999. a sõlmiti 2 150 EVP laenu lepingut 402,2 miljoni krooni ulatuses, ja keskmine laen oli 187 000 krooni.

Tabel 3.1. Sihtasutusele Eesti Eluasemefond eluasemelaenudeks laekunud vahendid 1995.-1999. a (miljon krooni)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Riigieelarveline raha	15,0	30,0	20,0	10,0	-	-
Erastamisest laekunud raha	-	83,3	124,9	100,6	146,1	47,0

Allikas: SA Eesti Eluasemefond

Tabel 3.2. Sihtasutus Kredex poolt garanteeritud eluasemelaenud (miljon krooni)

	Tagatud laenude maht 2001	Tagatud laenude maht 2002	Tagatud laenude maht 2002, kumuleervalt
Noore pere laenu tagatis	...*	704	1 352
Noore oma kodu laenu tagatis	...	346	543
Noore pere ja noore oma kodu laenu tagatis kokku	736,1	1 050	1 895
Korterühistute laenu tagatis	-	3,2	3,2
Tagastatud eluruumide üürnike laenu tagatis	-	0,2	0,2

* - 2001. a ei peetud eraldi arvestust "Noore pere laenu tagatise" ning "Noore oma kodu laenu tagatise" kohta.

Allikas: Aastaraamat 2001 (SA Kredex 2002); Aastaraamat 2002 (SA Kredex 2002)

3.2 Eluasemesektorit reguleeriv seadusandlus

EV Põhiseadus puudutab elamumajanduse ja elamistingimustega seonduvat ainult kaudselt. Põhiseaduses on välja arendatud sotsiaalsete põhiõiguste minimaalkontseptsioon (Merusk ja Narits 1998). Õigust eluasemele põhiõiguste minimaalkontseptsioonis ei nimetata. Meruski ja Naritsa väitel astub riik samme talutavate elutingimuste loomiseks, lähtudes oma olemasolevatest materiaalsetest võimalustest.

Elamistingimusi puudutavad küsimused on reguleeritud konkreetsete seadustega. Neist olulisemad on Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, Omandireformi aluste seadus, Erastamise seadus, Elamuseadus, Ehitusseadus, Planeerimise seadus, Korterühistuseadus ja Sotsiaalhoolekande seadus. Üürisuhteid reguleerib alates 1. juulist 2002. a Võlaõigusseadus, mistõttu samast ajast alates ei kehti suur osa Elamuseadusest. Uue seaduse kehtestamisega loetakse kõik enne 1. juulit 2002. a sõlmitud tähtajatud eluruumide üürilepingud automaatselt kehtivaks veel viieks aastaks.

Omandireform ja selle tulemused

Eluruumide erastamise ja tagastamise põhimõtted sätestati **Omandireformi aluste seadusega** (1991) ja **Erastamise seadusega** (1993). Vastavalt neile seadustele oli omandireformi eesmärgiks ümber kujundada omandisuhteid, tagada omandi puutumatus, heastada nõukogude perioodil omandiõiguse rikkumisega tehtud ülekohus ja luua tingimused turumajanduse arenguks. Omandireformi käigus anti riigi omand tasuta üle kohalike omavalitsuste omandisse (omandi munitsipaliseerimine) ning seejärel eraomandisse (omandi erastamine).

Elamureformi tulemusena on praegune üürisektor mahult väike ja kahestunud:

- Alla poole üürikorteritest on avaliku sektori omanduses, mida üüritakse välja turuüürist madalama üüri eest;
- Üle poole üürielanamufondist on kujunenud tagastatud ja erastatud eluruumidest⁷, millest suuremat osa üüritakse välja vabaturu, väiksemat osa aga reguleeritud üüritasemega. Reguleeritud üüritaseme sätestab kohaliku omavalitsuse poolt kehtestatud üüri piirmäär (kehtib osades suuremates omavalitsustes, nt Tallinnas, Pärnus, Valgas, Võrus).

Omandireformi põhieesmärgid on tänaseks saavutatud. Omandisuhted on ümber kujundatud ja loodud on vabaturu põhimõtetel toimiv eluasemeturg. Teisest küljest tekitab Eestis läbiviidud omandireform mitmeid sotsiaalseid pingeid (Kährnik 2000):

- 1) Ühed eluaseme omanikuks saanud leibkonnad said reformist suurt kasu, samal ajal kui teiste leibkondade rahaline võit oli minimaalne. Ebavõrdse tulemuse põhjuseks on sarnase erastamishinnaga omandatud vara turuväärtuse suur regionaalne (piirkondlik) erinevus;
- 2) Ebavõrdses olukorras on eluruumi erastanud üürnikud ja isikud, kes jäid erastamisvõimalusest ilma, sest nende kasutuses olev eluruum tagastati õigusjärgsele omanikule;
- 3) Noorem põlvkond ja eramajade elanikud ning elamukooperatiivide liikmed said erastamisest otseselt vähe kasu.

Kõige sagedamini nimetatakse omandireformi negatiivseks tagajärjeks tagastatud majade üürnike kui “petetud grupi” teket. Tagastatud majade üürnikud nõuavad avaliku sektori üürnikega võrdsed erastamisõigusi ja ootavad, et kohalik omavalitsus annaks neile EVP-de eest erastatava korteri. Realistlikumalt Eesti eluasemeturu võimalusi hindavad väikeste sisetulekutega üürnikud soovivad enda käsutusse saada sotsiaalkorteri, teine osa nimetatud grupist soovib nn sooduslaene, mis võimaldaksid neil turult endale ise elamispinna osta.

Siiani on kohalikud omavalitsused lahendanud väikese osa üürnike probleemid. KOV-de esindajate hinnangute kohaselt soovib 40% tagastatud majade omanikest kehtivad üürilepingud lõpetada, elumud remontida ja korterid turul kehtiva üüriga välja üürida. Osa eluruume kavatsetakse muuta mitteleuruumideks. Seega ei ole paljudel tagastatud majade üürnikel tulevikus väljavaateid jätkata senise elamispinna üürimist.

Tagastatud majade üürnike ja omanike vaheliste vastuolude kõrval on elamispinna massiline erastamine tekitanud teisigi probleeme, mille lahendamiseks ei ole avalik võim piisavalt pingutusi teinud. Neist olulisemad probleemid on: paljude omanike ressursside ja võimete nappus oma omandi korrashoidmisel, residualiseerunud (allakäinud) munitsi paalüürielanamufond, eluasemete kättesaadavuse halvenemine.

Sotsiaalhoolekanne

Kohalikud omavalitsused on kohustatud tegelema elamispinnata või üürilepinguta isikute ning elamistingimuste parendamisel abi vajavate isikute arvestusega, samuti KOV omandis oleva elamispinna haldamise, hoolduse ja jaotamisega (üürileandmisega). **Sotsiaalhoolekande seadus** (1995) sätestab, et kohalikud omavalitsused on kohustatud andma eluruumi isikule või perekonnale, kes ise ei ole suuteline ega võimeline seda endale või oma perekonnale tagama, luues vajaduse korral võimaluse sotsiaalkorteri üürimiseks.

7 – Eraomandis olevate üürikorteri arvu kohta puuduvad usaldatavad andmed. ESA andmetel üüris 2000. a ligikaudu 10% elanikest oma elamispinda eraisikutelt. Tegelikult on eraomanikelt elamispinna üürijate osakaal ilmselt sellest numbrist suurem.

Kiil 3.1. Eluasemepoliitika meetmed Eesti elamumajanduse arengukavas

1. Korterelamute rekonstrueerimise toetamine

Riik toetab enne 1990. aastat ehitatud korterelamute põhikonstruktsioonide (kande- ja piirdetarindite) rekonstrueerimise ja ennistamisega seotud remonttöid, samuti elektrisüsteemi ennistamist, et hoida ära kande- ja piirdetarindeid kahjustavaid tulekahjusid. Toetus katab 10% tööde maksumusest. Toetust saavad taotleda korteriühistud, elamuühistud ja korteriomanike ühisused.

Meetme elluvijaks on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi haldusalas tegutsev sihtasutus Kredex koostöös KOV-de ja valdkonna vabaühendustega.

2. Munitsipaal-üürielamufondi suurendamine

Riik toetab omavalitsuste poolset üürielamute ehitamist, üürikorterite ostmist või olemasoleva hoone või korteri(te) renoveerimist üürielamu loomise eesmärgil 50% ulatuses ostu-, ehitus- või renoveerimise hinnast. Meetme eesmärgiks on lahendada tagastatud majade üüriprobleeme ning toetada regionaalset arengut tööjõu mobiilsuse soodustamise kaudu.

Toetus eraldatakse kohalikele omavalitsustele. Meetme elluvijaks on SA Kredex.

3. Eluasemelaenude tagatised

Finantseerimisvõimaluste parandamiseks suurendatakse eluasemelaenude kättesaadavust elamumajanduse arengukava peamistele sihtgruppidele. Rakendatakse järgmisi meetmeid:

- Korteriühistu remondilaenu tagatis (taotlejaks korteriühistud, elamuühistud ja korteriomanike ühisused);
- Noore pere eluasemelaenu tagatis (sihitud eluaseme ostmiseks, ehitamiseks või renoveerimiseks vähemalt üht alla 16-aastast last kasvatavatele vanematele või üksikvanemale);
- Noore oma kodu laenu tagatis (toetatakse noori spetsialiste oma eluaseme soetamisel või renoveerimisel laenu kaasabil, st kõrg- või keskeriharidusega kuni 35 aastaseid kehtiva töö- või teenistuslepinguga Eesti Vabariigi kodanikke);
- Tagastatud majades elavate üüri elanute laenu tagatis (sihitud tagastatud eluruumides elavatele sundüürnikele eesmärgiga soodustada neil eluasemelaenu võtmist nn sundüürniku staatusest väljumiseks).

*Allikas: Eesti elamumajanduse arengukava aastateks 2003-2008
(Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium 2003)*

Samuti peavad omavalitsused abistama isikuid, kellel on raskusi eluruumis liikumise, endaga toimetuleku või suhtlemisega, kas eluruumi kohandamisel või sobivama eluruumi saamisel. Sotsiaalabi erakorraliseks liigiks on vältimatu abi, mis muuhulgas sisaldab ka ajutise peavarju (varjupaiga) pakkumist⁸.

Munitsipaalalamispinna hulgas tuleb eristada munitsipaalalamispinda üldiselt ja sotsiaalamispinda. Sotsiaalhoolekande seaduse kohaselt on sotsiaalamispind munitsipaalomandis olev alamispind, mis on ette nähtud sotsiaalhooldust vajavatele isikutele. Sotsiaalamispinna juurde kuuluvad eeldatavalt ka spetsiaalsed hoolekandeteenused. Tegelikult ei vasta sotsiaalamispind enamasti seadusega sätestatud tingimustele. Tavaliselt kohaldatakse sotsiaalamispinnale sama üürimäära ja üüritingimusi, mis kehtivad kogu munitsipaalalamispinna suhtes.

8 – Lisaks munitsipaalalamufondile pakuvad KOV-d eluasemeteenust institutsioonide kaudu (hooldekodud, lastekodud, varjupaigad, rehabilitatsiooniasutused jms). 2000. a rahvaloenduse andmetel elas neis institutsioonides Eestis 12 625 inimest. Käesolevas uuringus sellist eluasemetüüpi eluasemena ei käsitletud.

Tabel 3.3. Omavalitsuste haaratus KOV-de küsitlusega Eestis (2001)

Elanike arv	Omavalitsuste arv	%	Vastanud omavalitsuste arv	%
Üle 50 000	5	14	3	18
10 001-50 000	11	30	4	24
5 001-10 000	21	57	10	59
Kokku	37	100	17	100

Ehitus ja planeerimine

Kohalike omavalitsuste vastutusalasse kuulub nende territooriumil planeerimine ja ehitusjärelvalve. Ehitusseadus ja Planeerimisseadus korraldavad suhteid riigi, KOV-de ja eraomnike vahel planeerimisprotsessis, käsitlevad ehitiste arhitektuurilist ilmet, ehitustegevust ning ehitiste kasutusotstarvet puudutavaid küsimusi. KOV-d on kohustatud koostama pikaajalisi maakasutuse otstarvet ja asustust suunavaid üldplaneeringuid kogu oma territooriumi või territooriumi osa kohta ja detailplaneeringuid väiksemate asustusüksuste või piirkondade kohta. Viimased on lähema ajalise perspektiiviga ehitustegevuse aluseks. KOV-d on kohustatud rajama infrastruktuuri (tänavad, trassid, tänavavalgustus) uusehitusaladele oma rahalistest vahenditest, juhul kui maaomanikuga ei sõlmita teistsugust kokkulepet (tavapraktika järgi lepitakse kokku, et infrastruktuuri rajamise eest tasub eraarendaja).

Riiklik elamumajanduse arengukava

Riikliku tegevuse üldeesmärk elamumajanduse valdkonnas on tagada eluaseme valiku võimalus kõigile Eesti elanikele. Riigi ülesanne on luua elamuturul sellised tingimused (õiguslik regulatsioon, institutsionaalne korraldus ja toetusmeetmed), mis võimaldavad eluruumide omanikel, üürnikel, haldajatel ja valitsejatel ning eluasemesektoris tegutsevatel vabaihendustel iseseisvalt oma probleeme lahendada ja viia ellu individuaalseid eluasemestrategiaid (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium 2002, 4).

Konkreetsete eesmärkidena püstitab riiklik elamumajanduse arengukava 2008. a järgmised sihid:

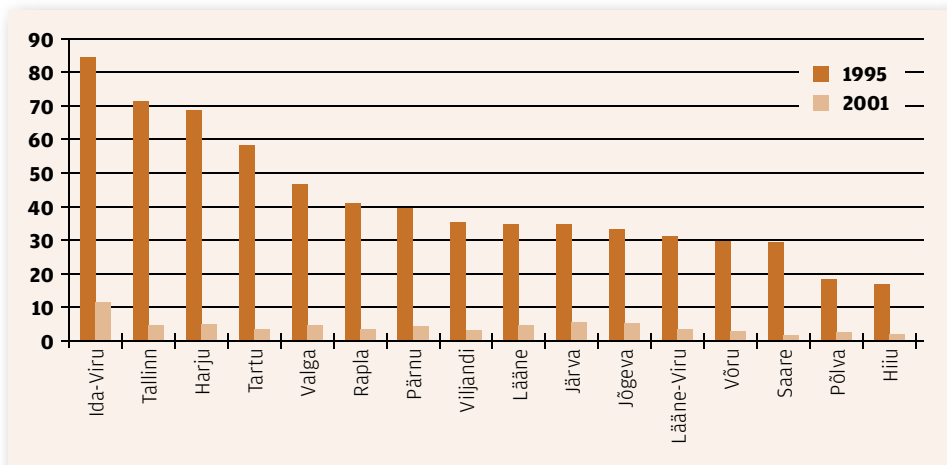
- 1) Olemasoleva elamufondi säilimise tagamine;
- 2) Piirkondlike elamuturgude paindlikkuse ja eluasemevormide mitmekesisuse suurendamine; ning
- 3) Eluaseme finantseerimisvõimaluste parandamine.

Eesmärkidest tulenevad prioriteetsed tegevussuunad on korterelamute rekonstrueerimise toetamine, üürielamufondi suurendamise toetamine ning eluasemelaenudele parema juurdepääsu tagamine (vt kiil 3.1.). Arengukava sihtgruppideks on määratletud korteriühistud, noored spetsialistid ja noored pered ning tagastatud majade üürnikud.

3.3 Munitsipaalalamusektor

Käesolev peatükk keskendub Eesti KOV-de eesmärkidele ja tegevusele eluasemevaldkonnas, munitsipaalaluruumide kasutamisele ja majandamisele. Olukorra analüüsimiseks on kasutatud 2001. a lõpus KOV-des läbi viidud küsitluse tulemusi. Uuring haaras 5 tuhande elanikuga ja suuremaid omavalitsusi, küsimustikele vastasid omavalitsuses elamumajanduse eest vastutavad spetsialistid. Küsimustikule vastas 46% uuritud omavalitsustest (vt tabel 3.3., uuringu täpsem metoodika on toodud lisa 1).

Joonis 3.3. Munitsipaalelamufondi osakaal 1995. ja 2001. a, % elamufondist



Allikas: www.stat.ee 2002

Munitsipaalelamufondi suurus ja elamistingimused munitsipaaleluruumides

Avaliku sektori eluruumide erastamine kulges kõigis KOV-des ühesuguste, riigi poolt kehtestatud, reeglite kohaselt. Üürnikepoolse väga suure erastamissurve tõttu kasutasid omavalitsused väga vähe neile seadusega antud õigust jätta osa munitsipaaleluruumidest sotsiaalsete vajaduste rahuldamise eesmärgil erastamata. Omavalitsuste erastamishuvi võimendas kartus munitsipaalelamufondi haldamise koorma ees. Suurem on munitsipaalomandis olevate eluruumide osakaal Kirde-Eesti linnades (Kohtla-Järvel 14%, Kiviõlis 24% kogu elamufondist), kus osa kortereid jäi erastamata kõrge väljasõidutaseme tõttu. Nende linnade üürnikud kolisid kas teistesse Eesti piirkondadesse või lahkusid riigist. Maakondlikke erinevusi munitsipaalorterite osakaalus kirjeldab joonis 3.3.

ESA andmete kohaselt **moodustasid munitsipaaleluruumid kogu elamufondist 2002. a 3,5%** (avaliku sektori elamufondi osa oli kokku 4,2%). (vt fotod 3.1. ja 3.2.)

Põhiosa munitsipaalorteritest asub kortermajades: 63% 1-4-korruselistes kortermajades ning 19% 5- korruselistes või kõrgemates majades. Väikeelamutes asuvad munitsipaal-eluasemed peamiselt väikestes omavalitsustes. ESA andmetel oli 2001. a munitsipaaleluruumide suurus keskmiselt 39,2 m² (keskmine eraomandis oleva eluaseme üldpind on aga 59 m²) (www.stat.ee 2002).

Võrreldes erasektori eluruumidega on **munitsipaaleluruumid suhteliselt vanemad, madalama kvaliteediga ja vastavad vähem nüüdisaja inimese nõudmistele**. Näiteks vannituba või duširuum on ainult 57% munitsipaaleluruumides (eraomandis olevates eluruumides 84%) ja vaid 64% KOV-de eluasemetest on varustatud keskküttega (eraomandis olevatest korteritest on keskküte 82%-l). 25% munitsipaaleluruumidest on ehitatud enne 1945. a (erasektoris on sellise vanusega eluruumid ainult 12%) (www.stat.ee 2002). 1990-tel ehitatud või kapitalremonditud munitsipaaleluruumid moodustavad keskmiselt 2,6% KOV-de elamufondist. Rohkem kui pooles küsitlusele vastanud omavalitsustes puudusid uued eluruumid täiesti. Avaliku sektori elamufond on seega füüsiliselt amortiseerunud ja vajab kiiremas korras investeeringuid.



Fotod 3.1. ja 3.2. Sotsiaalmajad Tartus.

Foto: Hendrikson (2003)

Munitsipaalelamufondi majandamine

Erastamise lõpuleviimiseni ja korteriühistute tegevuse käivitamiseni korraldasid eluruumide majandamist omandireformi kohustatud subjektid – kohalikud omavalitsused ja riik. Endised elamuhoolduse asutused (majavalitsused) kujundati 1990-tel vastavalt ettevõtlust reguleerivatele seadustele ümber munitsipaalasutusteks või -ettevõteteks (riigiettevõteteks). 1990-te lõpuks läks eluruumide hooldamine valdavalt erafirmade kätte. Munitsipaaleluruumide puhul kasutatakse kahte majandamistüüpi (KOV-de küsitlus 2001):

- 1) Elamuhooldusfirma(de) omanikuks on KOV ja säilib otsene kontroll eluruumide majandamise (remondi, hoolduse ja kommunaalteenuste vahendamise) üle (88% omavalitsustes, nt Tartus);
- 2) Majavalitsused või majavalitsuse baasil loodud elamuhoolduse firmad on erastatud (38% omavalitsustes, nt Tallinnas). Sellisel juhul on kohaliku omavalitsuse võimalused eluruumide majandamisse sekkuda minimaalsed.

Mõnedes KOV-des on kasutusel kombineeritud elamuhooldusmudel (st kasutatakse nii omavalitsusele kuuluvate kui ka eraettevõtete teenuseid). Elamute hooldus on suurtes linnades väiksematega võrreldes antud sagedamini erafirmade kätte.

Üürnike seisukohast ei ole tänastes oludes eriti vahet, kas hooldusfirma on munitsipaalomandis või kuulub eraomanikule. Üürniku võimalused teenuste hinna, kvaliteedi ja investeeeringute mõjutamiseks on ühtviisi väikesed. KOV-de seisukohast on elamuhooldusfirmade erastamine ja hooldusfirmade vaheline konkurents viinud elamufondi hoolduse paranemisele. KOV-d peaksid siiski säilitama võimaluse mõjutada hoolduskulude põhjal kujunevat üüritariifi. KOV-de arvates suudavad suuremad hooldusfirmad teha suuremaid investeeeringuid ja need tegutsevad väikeettevõtetest tõhusamalt. Viimased tegelevad tihti vaid jooksva hooldusega. Senise praktika kohaselt hooldavad kõige säästvamalt (kulused kokku hoidvamalt) elamuid mittetulunduslikul põhimõttel haldavad elamu- ja korteriühistud, kes lahendavad kortermajades sageli ka sotsiaalküsimusi. (Siiski leidub ka vastupidiseid näiteid, kus ühistud tegutsevad oskamatuselt ebaefektiivselt.)

Munitsipaaleluruumide majandamise tulud (üüritariifid) ja kulud

KOV-de keskmine igakuine munitsipaalelamufondi majandamise kulu (haldamine ja hooldus) oli 2000. a 4,9 krooni m² kohta. Kulutuste tase erines regiooniti märgatavalt. ESA andmetel tehti suurimaid kulutusi Tallinnas ja Harjumaal, kus kulu oli 8 krooni m² kohta. Teistes regioonides oli see summa alla 5 krooni m² kohta. ESA andmetel jagunesid 1999. a avaliku sektori kulutused munitsipaalelamufondile järgnevalt: hool-

dus 46%, jooksev remont 23%, haldamine 16%, prügivedu 6%, maamaks 3% ja muud kulud 7%.

2001. a kasutasid umbes pooled Eesti KOV-dest õigust kontrollida üüritaset (KOV-de küsitlus 2001). Tegelikuses ei mängi üüritaseme kontroll üüri määrajana munitsipaalsektoris suurt rolli⁹. Munitsipaalüürnike maksevõime on madal ja üüri järsu tõusu korral pole üürnikud võimelised oma kohustusi täitma. Üüri piirmäärade kehtestamine teenis pigem tagastatud majades elavate sundüürnike huve, vähendamaks järsu üüritõusu korral nende väljatõstmise ohtu. Tänapäevaks on tagastatud majade üürnikkond muutumas: 2000. a väitis ligikaudu 50% Tartu tagastatud majade omanikest, et nende elamutes kehtivad "vanad" üürilepingud ja piirmääradele vastav üüritase, ülejäänud 50% omasid uusi üürilepinguid ning üüritase oli kehtestatud üürniku ja omaniku vahelise kokkuleppe tulemusena. Üürimäärad erasektoris (kus üüritase määratakse vabaturu tingimustes) on mitmeid kordi kõrgemad kui munitsipaalüürisektoris¹⁰.

Enamikes KOV-des on üürimäärad madalamad, kui on vajalik elamute hooldus- ja remondikulude katmiseks. 73% KOV-des ei katnud üürist saadav tulu elamute hoolduseks tehtud kulutusi. Seega, omavalitsused subsideerivad munitsipaalaluruumide haldamist ja hooldust (KOV-de küsitlus 2001). Näiteks 2000. a oli Võru maakonnas keskmine üüritase 1,8 krooni/m², kuid keskmised kulud munitsipaalaluruumidele olid 3 kr/m².

Üürimäär on KOV-de lõikes sageli diferentseeritud, arvesse võetakse järgmisi tegureid:

- Eluruumide kvaliteet (kas on tegemist renoveeritud või renoveerimata elamis-pinnaga) – arvestatakse 77% omavalitsustes;
- Pakutavate teenuste hulk (kas eluruum on mugavustega) – arvestatakse 62% omavalitsustes;
- Elamu asukoht – arvestatakse 31% omavalitsustes (KOV-de küsitlus 2001).

Kuna madalad üüritariifid ei kata enamikes omavalitsustes elamufondi ülalpidamiseks vajalikke kulusid, kasutatakse eluruumide majandamisel erinevaid strateegiaid: elamute remont lükatakse tulevikku või kaetakse renoveerimiskulud KOV-de eelarvest (seda tegevuskava kasutavad jõukamad omavalitsused - Tallinna linn, väiksemas mahus Tartu ja teised linnad). Uute ja renoveeritud munitsipaalmajade puhul (nt Tallinnas) on kehtestatud üüritariif, mis katab tegelikud kulutused elamute ehituseks ning remondiks.

Munitsipaalaluruumide haldamise ja hooldamise parandamiseks on vaja suurendada nii kulude kui ka tulude poolt. KOV-de esindajate hinnangul peaks üüritase tõusma ligikaudu 11 kr/m² (2001. a hindades), et katta majandamiseks vajalikud haldus-, hooldus- ja remondikulud (KOV-de küsitlus 2001). Munitsipaalaluruumide üüri tõstmine suurendab aga eeldatavalt üürnike sõltuvust sotsiaaltoetustest. Kui üüritaseme tõusuga ei kaasne toetuste süsteemi efektiivsuse tõusu, on oodata üürivõlgnevuste suurenemist (loe osa 3.4.). KOV-de elamufondi moderniseerimisel on üüritõusule alternatiivseks teeks täiendavate eelarvesubsiidiumide kasutamine. Küsimus, kas subsideerida üüri või maksta kõrgemaid sotsiaaltoetusi ei ole Eestis majanduslikust aspektist terav küsimus, kuna munitsipaal-

9 – Ka neis KOV-des, kus piirmäär puudus, ei olnud üüritase oluliselt kõrgem KOV-dest, kus kehtis üüri piirmäär.

10 – Keskmise 2-toalise Annelinna paneelmaja korteri kuuüür on Tartus 1 500-2 000 EEK, millele lisanduvad kommunaalmaksud (2001). Arvestades keskmise munitsipaal korteri suuruseks 31,4 m² ja rendimääraks 8 EEK/m² (keskmise Tartus 2001. a), on keskmise munitsipaal korteri kuuüüriks Tartus aga 251 EEK. Tallinnas on kontrastid üürimäärade turutaseme ja üüri piirmääraga reguleeritud munitsipaalüüri taseme vahel veelgi suuremad (va uutes või renoveeritud munitsipaalmajades, kus üüritariif on teiste munitsipaal korteritega võrreldes tunduvalt kõrgem).

elamufond on väikesemahuline. Kui üüripiirangud jäävad pikemaks ajaks kasutusse ja püsivad madalamal majanduslikult põhjendatud üüritasemest, siis on munitsipaalaluruumide subsideerimise kõrval põhjendatud eraomandis olevate ja sisuliselt sotsiaaleluaseme funktsiooni täitvate üüripindade ülalpidamise toetamine.

Üüriõlgnevused

Paralleelselt avaliku sektori eluruumide üüritariifide tõusu ja eluasemekulude kasvuga suurenesid 1990-tel üüriõlgnevused. Maksevõimetuse tõttu on munitsipaalaluruumidest üüriõlgnevustest välja tõstetud siiski vähe. Keskmise üüriõlgnevuste summa oli omavalitsustes 2000. a umbes 12% summaarsetest üüriõlgnevustest (KOV-de küsitlus 2001). Üüriõlgnevused on tekkinud erinevatel põhjustel: osal juhtudel on üüriõlgnevused maksevõimetud (sissetulekuta), teine osa üüriõlgnevustest on "põhimõttelised mittemaksjad". Seega pole üüriõlgnevused ainult perede majanduslik küsimus. Osa põhjustest pärinevad varasema ühiskonnakorraldusega juurdunud suhtumistest ja tolleaegsest praktikast. Üüriõlgnevused olid olemas ka nõukogude perioodil, kui üüritase oli erakordselt madal¹¹. Enamik üüriõlgnevusi on lühiajalised, st kuni kolm kuud. Keskmiseks üüriõlgnevuse pikkuseks munitsipaalaluruumide sektoris on 1,5 kuud (KOV-de küsitlus 2001). Üüriõlgnevused suurenevad talvel (kütteperioodil), kui muudele jooksvatele kuludele lisanduvad kõrgeid sesoonsed küttekulud. Enamikel juhtudel makstakse talvised üüri(kütte)võlad ära suvekuudel.

Kohalikud omavalitsused on kasutanud üüriõlgnevuste vähendamiseks mitmesuguseid abinõusid (KOV-de küsitlus 2001):

- Üüriõlgnevuste sissenõudmine kohtu kaudu (seda võimalust kasutab 41% KOV-dest);
- Eluaseme(hooldus)teenuste piiramine (näiteks jäetakse suurte üüriõlgnevustega korterid või majad remontimata (6%);
- Munitsipaalaluruumi kvaliteedi tõstmise ja klienditeeninduse parendamine (6%)¹²;
- Üüriõlgnevustega üüriõlgnevustega läbirääkimiste pidamine, et koostada lühema- või pikemaajalised maksegraafikud (6%);
- Viivisevaba perioodi rakendamine (näiteks üks kuu), mille kestel üüriõlgnevustest üüriõlgnevused ei pea maksma viiviseid (6%);
- Üüriõlgnevustega eluruumide müümine (st uus omanik tasub omavalitsusele eluruumil lasuvad võlad) (6%);
- Üüriõlgnevuste kustutamine (st tasumine omavalitsuse eelarvest) (6%);
- Eluruumi kasutaja korralekutsumine väljatõstmise hoiatusega (6%).

Üüriõlgnevuste probleemi teravust tunnevad erineva suurusega omavalitsused erinevalt. Probleemi tähtsustamine sõltub ka kohaliku eelarve mahust ja pingelisusest (st millised on võimalused suunata vahendeid elumajandusse). Praktikast kõige paremini rakendatud üüriõlgnevuste vähendamise teeks on üüriõlgnevuste maksevõimet arvestava pikaajalise maksegraafiku koostamine, teatud gruppide jaoks ka viiviste tühistamine. Häid tulemusi on andnud üüriõlgnevustega süstemaatiline side pidamine ja läbirääkimine (näiteks Tartu linnas on need sammud üüriõlgnevuste vähendamisel edu toonud).

11 – Sel perioodil osutus võimalikuks, et mõnede ühiskonnagruppide võlad kustutati süstemaatiliselt ja mõned leibkonnad ei maksnud oma eluaseme eest aastakümneid üüri.

12 – See abinõu aitab olukorda parandada juhul, kui üüriõlgnevused on rahulolematud omavalitsuse kui omaniku tegevusetusega elamu või eluruumide hooldusel ja remondi tegemisel.

Tabel 3.4. Eluaseme omandivormide jaotus sissetulekukvintiliide alusel, % leibkondade koguarvust

	I (madalaim)	II	III	IV	V (kõrgeim)
Omanikuasustus	77,6	83,5	85,5	83,3	84,3
Avalik üürisektor	6,5	5,9	4,5	3,7	3,0
Eraüürisektor	10,3	7,5	7,3	9,5	8,8
Muu	4,8	2,7	...*	3,4	3,3
Kokku	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* Tulemus ei ole kogumi väiksuse tõttu statistiliselt usaldusväärne.

Allikas: *Elutingimuste uuring Eestis 1999. a (NORBALT II, Tartu 2000)*, 112

Vabad munitsipaaleluruumid ja nende üürileandmise taktika

Tühjad eluruumid KOV-des

Munitsipaaleluruumide osatähtsus kogu elamufondis on Eestis väike ja ebapiisav olemasoleva nõudluse rahuldamiseks. Seetõttu ei ole enamikel kohalikest omavalitsustest probleeme vabade eluruumide üürileandmisega. Sellegipoolest oli 2001. a lõpus keskmiseks vakantsustasemeks (st asustamata eluruumide osa munitsipaalelamufondist) 9,4% (KOV-de küsitlus 2001). Samas on see number eksitav, kuna eeldatavasti on KOV-d vakantseteks eluruumideks lugenud ka tegelikult elamiskõlbmatud eluruumid¹³.

2000. a rahvaloenduse andmetel jagunes kogu Eesti elamufond asustatuse seisukohalt järgnevalt: 86% asustatud, 5% ajutises sesoonses kasutuses, 6% vakantne ja 3% kasutusviis teadmata. Munitsipaalelamufondi puhul oli jaotus järgmine: **82% eluruumidest asustatud, 3% ajutises sesoonses kasutuses, 13% vakantne ja 2% kasutus teadmata.**

KOV-de spetsialistide ligikaudsel hinnangul moodustas püsivalt vakantsete eluruumide tõttu saamata jäänud tüür 2000. a keskmiselt 3,5% kogu võimalikust saadavast omavalitsuste üüritulust (KOV-de küsitlus 2001). Omavalitsused püüavad vabaneda üleliigsetest vakantsetest eluruumidest neid müües (valdavalt avaliku enampakkumise korras) või kvaliteeti parandades. Vakantsed elamispinnad tekitavad probleeme piirkondades, kus eluasemeturg on passiivne (Kirde-Eesti linnad, paljud maapiirkonnad). Nendes piirkondades on raskendatud ka KOV-dele mittevajalike eluruumide erastamine ja KOV-d on sunnitud tahtmatult kandma vabade eluruumide haldamisega seotud kulusid¹⁴.

Munitsipaaleluruumide üürileandmise taktikad

Munitsipaal(sotsiaal)eluruumide jaotamisel on eelistatud alljärgnevad elanikegrupid (KOV-de küsitlus 2001):

- Leibkonnad, kes on oma eluaseme kaotanud õnnetuse (tulekahju vms) tõttu või kelle elamispind kuulub lammutamisele (94% KOV-des);
- Tagastatud majade üürnikud (75% KOV-des);
- Lasterikkad perekonnad (75% KOV-des);

13 – KOV-des peetavates andmebaasides võib leida isegi lammutatud või osaliselt lammutatud eluruumi.

14 – Sarnase probleemiga puutuvad kokku ka eraisikud, kes on omale korteri erastanud nn passiivse turuga piirkonnas. Teise elukohta kolimise soovi korral ei õnnestu neil korterit nõudluse puudumise tõttu müüa ega üürile anda.

- Leibkonnad, kes on eraomanikule kuuluvast eluruumist üürivõlgade tõttu välja tõstetud ja kes ei ole suutelised endale uut elamispinda leidma (60% KOV-des);
- Madalate sissetulekutega leibkonnad (69% KOV-des);
- Avaliku sektori teenistujad (63% KOV-des);
- Muud grupid (19% KOV-des).

56% KOV-dest peab munitsipaalkorteri taotlejate järjekorda (KOV-de küsitlus 2001). Näiteks Pärnus oli 2002. a munitsipaalkorteri järjekorras 25 inimest, Tartus taotles sotsiaalkorteri 150 inimest, Tallinnas ootas munitsipaalkorteri vabanemist või valmimist 2003. a keskel 4 867 inimest (intervjuud Pärnu ja Tartu LV töötajatega, Kruusmägi 2003, vt ka tabel L4.11.). Ooteperioodi pikkus, mille jooksul taotleja saab munitsipaal- või sotsiaal-eluruumi, sõltub tema elamispinna probleemi teravusest. Kui leibkond on kodu kaotanud õnnetuse (põlengu vms) tõttu, siis püüab omavalitsus leida uue elamispinna viivitamatult. Teiste rühmade jaoks, keda kohalik volikogu kvalifitseerib munitsipaalpinna taotlejatena, varieerub ooteaeg mõnest aastast sisuliselt määramata ajani.

Munitsipaaleluruumide üürikuud

Enda leibkonnale kuuluval elamispiinal elavad ja eluruumi üürivad leibkonnad on selgelt erineva koosseisuga. Suuremad leibkonnad (lastega abielupaarid, kolme või nelja põlvkonna leibkonnad jms) elavad enamasti neile kuluvas eluruumis. Üheliikmeliste leibkondade (eriti töötavate üksikute inimeste) ja ühe vanemaga perekondade osa on üürikorteri kasutajate seas ebaproportsionaalselt suur. Seejuures on üheliikmelisi leibkondi rohkem era- ja vähem avaliku sektori korterite üürikuude hulgas. Nagu näitab tabel 3.4, on munitsipaalüürikuude seas igasuguse sissetulekuga inimesi, kuid madalamad sissetulekugrupid on ülesindatud (www.stat.ee 2002).

Kehtivad munitsipaalelamispinna jaotamise põhimõtted ei ole laitmatud. Osa majanduslikult ja sotsiaalselt vähemvõimekatest inimestest ei saa endale munitsipaalkorteri taotleda¹⁵ ja teisalt eraldatakse avaliku elamufondi kortereid suhteliselt heal järjel olevatele leibkondadele, toetades neid aegajalt isegi "subsidiidid" üüri abil. Nii on paljudele omanikele tagastatud elamispiinal elanud suhteliselt suure sissetulekuga leibkondadele eraldatud munitsipaalkortereid, kuigi majanduslikku põhjendatust selleks pole.

3.4 Eluasemekulude kompenseerimine toimetulekutoetustest

Eluasemekulude hüvitamiseks kehtestatud toetuste maksmise põhimõtetes toimusid 1990.-2000. aastatel mitmed muudatused. Nende eesmärgiks oli sotsiaalabi saavate leibkondade toimetuleku parandamine (süsteemi sotsiaalse tõhususe suurendamine) ja riigi kulutuste vähendamine (süsteemi majandusliku efektiivsuse tõstmine).

Väikese sissetulekuga elanikegruppidele maksti 1994.-1996. a eraldi eluaseme- ja toimetulekutoetust. Eluasemekuludeks tasutav osa sõltus perekonna sissetuleku suuruselt ja pereliikmete arvust ning ei tohtinud ületada ühes kuus 30% perekonna brutosissetulekust¹⁶

15 – Nt paljud madala sissetulekuga leibkonnad on sunnitud elama halva soojustuse ja küttega suvemajades. Juurdepääs nii era- kui ka munitsipaalüüripinnale puudub kodututel, keda Eestis on hinnanguliselt umbes 3 500 inimest.

16 – Erinevalt kogu ülejäänud riigist jätkas Tallinna LV 1997.-2000. a eluasemetoetuste maksmist. 1997.- 2000. a ei tohtinud eluasemekuludeks tasutav osa leibkonna sissetulekust Tallinnas ületada ühes kuus 40% leibkonna brutosissetulekust.

Tabel 3.5. Eluasemetoetuse ja toimetulekutoetuse maksmine Eestis 1994.–2002. a. Toetuste liigid ja summad (milj EEK)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Toimetulekutoetus	60,4	78,2	88,7	300,7	290,6	303,9	305,3	353,3	326,6
sh eluasemekulude hüvitamiseks	-	-	-	...*	113,1	94,8	81,3	71,4	82,4
Eluasemetoetus	232,8	262,6	278,0	-	-	-	-	-	-
Täiendavad sotsiaaltoetused	-	-	-	105,4	120,9	32,9	10,0	1,1	21,3
Kokku sotsiaaltoetused	293,2	340,8	366,7	406,1	411,5	336,8	315,3	354,4	347,9

* Pole teada.

Allikas: Sotsiaalministeerium 2003

normpinna piires. Kui leibkonna kulutused olid eluasemele suuremad, kaeti ülejäänud osa eluasemetoetusega. Eluruumi normpinna suuruseks kehtestati 18 m² eluruumi üldpinda iga pereliikme ja lisaks 15 m² kogu perekonna kohta (Kuddo *et al.* 2002). 1997. a ühendati eluaseme- ja toimetulekutoetus ühtsesse toimetulekutoetuste süsteemi. Toimetulekutoetuse maksmisel kasutatava põhimõtte järgi peab leibkonnal pärast normeeritud eluasemekulude tasumist jääma muude vajaduste rahuldamiseks raha üle vähemalt toimetulekupiiri ulatuses (puudujääv osa kaetakse toimetulekutoetusega). **Toimetulekutoetuse suurus** arvutatakse järgmise valemi järgi:

$TT = (EK + TP) - S$, kusjuures TT – toimetulekutoetus, EK – eluasemekulud normpinna ulatuses, TP – perekonna arvestuslik toimetulekupiir, S – perekonna sissetulek (tulud).

Toimetulekutoetuse arvestamise aluseks on toetuse taotlemisele eelneva kuu netosissetulek ja jooksva kuul tasumisele kuuluvad eluruumi alalised kulud. Toimetulekupiir on alates 1997. a püsinud samal tasemel (500 EEK)¹⁷. Kohalike omavalitsuste poolt kehtestatakse kompenseeritavate eluasemekulude piirmäärad. Toetusi ei maksta eluruumi ehituse ja renoveerimiskulude eest tasumiseks. Piirmäärade kehtestamisel KOV-de poolt arvestatakse tavaliselt omavalitsuse territooriumil kehtestatud üüripiirmäärade tasemega (kui see kehtib).

Korralduslikult reguleeris toetussüsteemi kuni 2001. a Vabariigi Valitsus, alates 2001. a sätestab toimetulekutoetuse ja täiendavate sotsiaaltoetuste maksmise korra Sotsiaalhoolekande seadus (Aljas 2002).

Üldise hinnangu annab vastava valdkonna korraldusele Sotsiaalministeeriumi juhtimisel valminud Hoolekande kontseptsioon (Sotsiaalministeeriumi kodulehekülj www.sm.ee 2004):

- 1) Tulenevalt rahvusvahelistest ja riiklikest õigusaktidest on riigil kohustus tagada inimväärne elustandard, mis lisaks minimaalsele toimetulekule peab igale ühiskonnaliikmele võimaldama vaba eneseteostuse;
- 2) Kehtiv toimetulekupiir ei taga piisavat sissetulekut inimväärseks eluks. Toimetulekutoetuse sees eluasemekulude hüvitamine peaks ära hoidma võlgade tekkimist ja kodutuks jäämist, kuna toetust makstakse enne eluasemekulude tasumise tähtaega. Tegelikult jäetakse eluasemekulude eest sageli

17 – 1993. a oli toimetulekupiiriks 280 EEK, 1994. a tõsteti see 320 EEK-ni, 1996. a 390 EEK-ni, 1997. a alguses 460 EEK-ni ning novembris 1997 saavutati praegune tase 500 EEK-i.

tasumata. Toimetulekupiir (500 EEK) ei kata minimaalset toidukorvi maksumust¹⁸, ja seega pole võimalik kehtiva toimetulekutoetuse kaudu tagada ei inimväärselt elu ega leevendada vaesust.

Kõigist sotsiaaltoetustest kasutati 1994. a eluasemekulude hüvitamiseks 232,8 miljonit krooni e 79,4%, 2002. a aga 82,4 miljonit krooni (25,4% kõigist sotsiaaltoetustest) (vt tabel 3.5.)¹⁹.

Eluaseme- ja toimetulekutoetuse ühendamist ja selle reformi mõju abivajajate toimetulekule on kõige põhjalikumalt uuritud Tallinnas 2001. a. (Peeker 2003). Uuring teeb järgnevat järeldused:

- 1) Toimetulekutoetuse "riigistamise" järel (st kahe toetuse liigi ühendamise järel) tõsis oluliselt toimetulekupiiril elavate inimeste hulk Tallinnas. Riigistamise tulemusena kahekordistus toimetulekupiirile langenud töötute arv, lastega perekondade hulgas kasvas toimetulekupiiril elavate puudega lapsega (lastega) perekondade arv 2,2 korda, ning toimetulekupiiril elavate pensionäride arv kasvas 11 korda;
- 2) Toimetulekutoetuse saajate eluruumi keskmine suurus oli 2001. a I pa (enne reformi) 42,3 m², 2002. a I pa (peale reformi) aga 39,6 m²;
- 3) 2001. a I pa jäi toetust saavatel leibkondadel pärast eluasemekulude tasumist leibkonnaliikme kohta kasutada keskmiselt 1 309 krooni (eluaseme- ja toimetulekutoetuse saajad kokku), 2002. a I pa aga 515 krooni.

Arvutuste kohaselt on toimetulekutoetus rakendamisest alates kaotanud peaaegu poole oma reaalkaalu ja see on üks põhjuseid, miks ta ei täida oma ülesannet inimeste parema toimetuleku kindlustamisel (Kuddo *et al.* 2002). Samad autorid hindavad toimetulekutoetuse tõhusust vaesuse vähendamisel madalaks, kuna uuringu järgi läheb ainult 38% toimetulekutoetusest vaeste (toetust tegelikult vajavate) leibkondade kätte²⁰.

Toimetulekutoetuste väikest tõhusust vaesuse vähendajana ja elamistingimuste parandajana tingivad järgmised asjaolud:

- 1) Kõige vaesematel elanikekihtidel puudub juurdepääs toimetulekutoetuse saamisele. Hinnangute kohaselt võib selliseid inimesi (äärerühma kuulujaid) olla 70-80 tuhat. Sellesse gruppi kuuluvad inimesed ei pääse ligi sotsiaalkindlustusele ja sotsiaalabile (Vaesuse leevendamine Eestis: Taust ja sihised 1999). Kuni 1999. a-ni puudus toimetulekutoetuse taotlemise võimalus pikaajaliselt töötutel ja töötajatel²¹. Tänapäevani ei maksta toimetulekutoetust kodututele jt

18 – Statistikaameti leibkonnauuringu andmetel oli toidukorvi maksumus 2002. a 669 krooni inimese kohta.

19 – Alates 1997. a näidatakse statistikas makstud toimetulekutoetuses eluasemekuluna ainult seda osa, mis on vahe väljamakstud toetuse ja pere sissetuleku vahel. Nt kui üheliikmelise pere sissetulek on 600 EEK ja eluasemekulud 800 EEK, saab ta toetust 700 EEK. Sellest summast ainult 200 EEK arvestatakse kui "eluasemekulude hüvitamiseks" mõeldud toetust. KOV-de esindajate hinnangu kohaselt läheb 70-80% toimetulekutoetusest eluasemekulude katteks (Sotsiaalministeeriumi kogutud hinnang).²⁰ – Arvutuste tegemisel ja hinnangu andmisel on lähtutud nn suhtelise vaesuse kriteeriumist, mis on Eurostat'i soovitusel 60% leibkondade sissetuleku mediaanist (Eestis 2002. a 1 313 EEK). Absoluutne vaesuspiir oli samal aastal aga 1 593 EEK (ESA 2003b). Kasutades vaesuse mõõtmiseks madalat suhtelise vaesuspiiri näitajat, loeti toimetulekutoetust saanud leibkonnad, kelle sissetulek oli üle suhtelise vaesuspiiri "mittevaesteks", kuigi paljud neist võisid elada absoluutses vaesuses.

21 – Alates 1999. a II pa liideti need grupid siiski võimalike toimetulekutoetuste hulka. See samm koos töötubiraha maksmise perioodi pikendamisega 180 päevalt 270 päevale tõstis toimetulekutoetust saavate töötute arvu kahekordseks: 1999. a sai toimetulekutoetust 142 tuhat töötut, 2000. a 257 tuhat töötut, 2001. a 306 tuhat ning 2002. a 258 tuhat (www.sm.ee 2003).

äärerühmade esindajatele. Sotsiaalhoolekande seaduse järgi on toimetulekutoetuse taotlejate hulk piiratud isikutega, kes esitavad dokumendid alalise elu-ruumi kasutamise õiguse ja kulude kohta. KOV-de sotsiaaltöötajad keelduvad toetuse maksmisest juhul, kui isikul pole neid dokumente ette näidata.

- 2) Toetuse maksmise põhimõtete muutused on parandanud küll ühtede sihtgruppide olukorda, kuid halvenenud on teiste gruppide väljavaated (vt Peeker 2003). 1994.-1996. a moodustasid pensionärid arvukaima grupi eluasemetoetust saanute seas. Ühtse toimetulekutoetuse saajatena pensionäride situatsioon halvenes. 1997. a alates on arvukaimad toimetulekutoetuse saajad lastega pered (55% 1997. a). Tänapäevaks on suurima osatähtsusega toetusesaajate grupiks töötuga leibkonnad (2002. a oli nende osa 55% kõigist toetuse saajatest) (vt tabel L4.10.). Toetusesaajate struktuuri muutis 2001. a üliõpilaste lisandumine toetuse taotlejate hulka²². Varasemate uuringute järgi mõjutavad sotsiaaltoetused (sh peretoetused, kuna neid ei arvestata sisetulekute hulka) positiivselt just lastega perekondade (lasterikkad perekonnad ja üksikvanema perekonnad) majandusseisu (Kuddo *et al.* 2002).
- 3) Toetuste taotlemisel on pettusi (taotleja varjab oma tulusid). Hoolekande kontseptsioonis (Sotsiaalministeeriumi koduleheküljel www.sm.ee 2004) nähakse ette meetmed toetuse taotlejate üle kontrolli tõhustamiseks ja toetuse saamise tingimuste karmistamiseks. Seeläbi saavutatud rahaliste vahendite kokkuhoi-du hinnatakse aastas kuni 2%-le.

Toimetulekupiiri kindlustamiseks maksti 2002. a toetusi 69 tuhandele leibkonnale (12% perede üldarvust)²³. Informatsiooni toimetulekutoetust saanud leibkondade kohta hakati koguma alates 2001. a, mistõttu ei ole võimalik välja tuua toetust saanud perede dünaamikat. Arvestuslikult sai 1994. a eluaseme- ja toimetulekutoetust 20% leibkondadest.

3.5 Kohalike omavalitsuste eluasemepoliitika alased eesmärgid ja tegevused

KOV-de eluasemepoliitika eesmärgid

Kohalikud omavalitsused kehtestavad pikemaajalisi arengustrateegiaid ning lühema kehtivusega arengukavasid. Neis määratletakse omavalitsuste arengu eesmärgid ja põhilised tegevused. Üldiste arengukavade kehtestamise kohustuse kõrval on KOV-del õigus välja töötada kitsamate valdkondade arengustrateegiaid, arengukavasid või programme. Enamikel Eesti omavalitsustest puudub iseseisva dokumendina eluasemesektori arengut käsitlev strateegia või arengukava. Erandiks on ainult Tallinn, kus volikogu on heaks kiitnud elamumajanduse arengukava ja elamuehitusprogrammi (vt Tallinna elamumajandust ja elamusuhteid käsitlev arengukava aastani 2010 (Tallinna LV 1999), Tallinna elamuehitusprogramm “5 000 eluaset Tallinnasse” (Tallinna LV 2002)). Üldised KOV-de poolt kehtestatud arengukavad sisaldavad sageli elamumajandusega otseselt või kaudselt seotud eesmärgid ja tegevusi.

KOV-de küsitlus (2001) näitas, et suurematest omavalitsustest (5 000 ja rohkem elanikku) 41% on olemas mingit liiki ametlikult formuleeritud tegevuskava (kas iseseisva doku-

22 – Süsteemi muutumise tagajärjel 2003. a loetakse üliõpilased oma vanematega samasse leibkonda, ja seetõttu suur osa tudengitest toetusesaajaks enam ei kvalifitseeru.

23 – Toimetulekupiiri kindlustamiseks eelpoolnimetatud arvule peredele rahuldati 2002. a kokku 385 tuhat toetuse taotlust (arvestuslikult 32 tuhat taotlust kuus). Keskmine ühe avalduse kohta välja makstud summa oli 847 EEK.

Kiil 3.2. Kohalike omavalitsuste arengukavades sätestatud eluasemepoliitika eesmärgid tähtsuse järjekorras (enam nimetatud eesmärgid eespool, 2001. a lõpp)

- 1) Sotsiaal- ja munitsipaalalamufondi laiendamine; selle sektori efektiivsuse tõstmine (renoveerimine, eluruumide jaotuspõhimõtete täiustamine).
- 2) Eraelamuehituse soodustamine - uute eramupiirkondade tarbeks planeeringute tegemine ja kruntide ettevalmistamine KOV-de poolt soodustingimustel.
- 3) Korterühistute asutamise ja tegevuse soodustamine (nende toetamine elamute hooldamisel ning renoveerimisprojektide ettevalmistamisel ja teostamisel).
- 4) Tüüplahenduste väljatöötamine elamute renoveerimiseks ja finantseerimiskeemide loomine.
- 5) Eluasemelaenu saamise võimaluste parandamine omatarbe eluaseme ostmiseks või ehituseks.
- 6) Munitsipaalomandis olevate halvas seisukorras eluruumide erastamine (müük).

Allikas: KOV-de interneti kodulehekülgede andmed 2001

mendina või üldise arengukava raames), kellest küll ainult pooled tunnistasid, et eluasemevaldkonna arendamise eesmärgid on selles selgelt määratletud (st 37-st suuremast KOV-st umbes 7 on selgelt määratlenud eluasemepoliitika eesmärgid). Eluasemeprobleemide lahendamise nähaakse erasektorit, ning pingutusi tehakse paljuski ainult selleks, et erasektori vastutust elamumajanduse küsimustes veelgi tõsta. Siiski leidub ka näiteid, kus omavalitsused on arendanud edukalt koostööd erasektoriga või tegelevad ise aktiivselt eluruumide pakkumisega.

Eesti KOV-de püstitatud elamumajanduse valdkonna eesmärgid võib jagada kolme rühma (KOV-de interneti kodulehekülgede andmed 2001):

- 1) Efektiivselt toimiva munitsipaal- ja sotsiaaleluasemesektori loomine;
- 2) Uue eraelamuehituse soodustamine KOV-de poolt planeeringute ja infrastruktuuri arendamise kaudu;
- 3) Korterelamutes korteriühistute asutamise ja nende tegevuse toetamine (vt kiil 3.2.).

KOV-de küsitluse (2001) käigus selgusid põhimõtteliselt samad eesmärgid, vähem tähtsaks peeti uuselamuehituse soodustamist (vt tabel 2.2.).

Loetletud eesmärkide elluviimiseks vajalikke finantsvahendeid loodavad KOV-d leida kohalikust eelarvest, riigieelarvest ning mitmesugustest era- ja avaliku sektori fondidest. Paraku näitab osades omavalitsustes püstitatud eesmärkide ebareaalsust see, et konkreetset tegevused ja rahalised vahendid on sageli jätud määratlemata.

KOV-de küsitluses (2001) paluti omavalitsuste esindajatel etteantud loetelu põhjal järjestada elamusektori eesmärgid, mis väljendavad kõige paremini omavalitsuse huve ja vajadusi. Pingerida kujunes järgmiseks:

- 1) Eri vajadustega inimeste (puuetega inimesed, invaliidid) eluasemeprobleemide leevendamine/lahendamine (60% KOV-dest);
- 2) Kodutute kindlustamine eluasemega (50% KOV-dest);
- 3) Vanurite eluasemeprobleemide leevendamine/lahendamine (35% KOV-dest);
- 4) Elamistingimuste parandamine (eluasemete renoveerimine ja moderniseerimine, nt soojustamine, mugavustega varustamine) (35% KOV-dest);
- 5) Eramuehituse soodustamine (24% KOV-dest);

Kiil 3.3. Tallinna elamuehitusprogrammi "5000 eluaset Tallinnasse" kokkuvõte

Tallinna elamuehitusprogrammi eesmärgiks on pealinnas eluruumide puudujäägi vähendamine, eluasemekulude (üüri) tõusu tempo aeglustamine ja üürivõlgnevuste kasvu vähendamine. Programmi peaeesmärgiks on 2008. aastaks tagastatud majades elavate üürnike eluasemeprobleemi lahendamine (70-80% rajatavatest eluasemetest on planeeritud tagastatud majade üürnikele).

Eesmärkide saavutamiseks kavatseb Tallinna LV aastatel 2002 - 2007 suurendada linna elamufondi 5 000 eluaseme võrra, ehitades juurde 2 000 munitsipaaleluruumi (400 eluaset aastas) ning toetab erasektorit detailplaneeringute ja kruntide ettevalmistamise kaudu, et see ehitaks juurde 3 000 eluaset (600 eluaset aastas). Osa erasektori poolt ehitatud eluruumidest kasutatakse sihtotstarbeliselt teatud elanikegruppide majutamiseks.

Munitsipaalelamu ehituse maksumuseks prognoositakse 900 milj EEK (u 180 milj krooni aastas). Finantseerimiskavade kohaselt kaetakse 75% ehituskuludest kohalikust eelarvest ja 25% riigieelarvest. Linnaeelarvekulu on planeeritud u 131 mln krooni aastas. (2002. a moodustas riigi poolne finantseerimine 25,375 milj krooni.)

Uue rajatava munitsipaalelamispinna ühe ruutmeetri maksumuseks on koos käibemaksuga planeeritud 9 800 krooni (va infrastruktuur, haljastus jm lisakulud). Ehitatavate (remonditavate) eluasemete keskmine suurus on 50 m². Eluasemete eksploatatsioonikuluks on planeeritud arvestuslikult 12,4 kr/m² kuus. Ehitatavate üürikorterite üür on esialgsete arvutuste kohaselt 20 kr/m². Seega on keskmise uue munitsipaalkorteri üüri ja kommunaalmaksete summa 1 620 EEK kuus, so ligi kaks korda kõrgem kui vanema erastatud sama suure eluruumi keskmine eksploatatsioonikulu. Arvestuslikult suudab keskmine sundüürnik Tallinnas kulutada eluasemele umbes 323 krooni kuus, seega tuleks pool üürisummast katta sotsiaaltoetustest.

Tagastatud majade üürnikel, kes on saanud korteri uues või renoveeritud munitsipaalmajas, on õigus korterid 5 aasta pärast erastada. Selline ooteaeg on kehtestatud spekulatsioonivõimaluste vähendamiseks.

Sama perioodi jooksul kavatseb Tallinna LV 1 700 leibkonna jaoks remontida tühjalt seisvaid munitsipaaleluruume. 500 tagastatud majades elavat üürnike leibkonda saab eluasemeprobleemide lahendamiseks linnaeelarvest ühekordset toetust (kolimistoetust). 2002. a algusest kuni 2003. a septembrini rahuldati kokku 400 kolimistoetuse taotlust (kokku 4 milj krooni, st keskmiselt 10 tuhat krooni leibkonna kohta).
(Vt fotod 3.3. ja 3.4.)

Allikas: Tallinna elamuehitusprogramm "5000 eluaset Tallinnasse" (Tallinna LV 2002), Tallinna Elamumajandusamet 2003

- 6) Üürnike kaasamine munitsipaaleluruumide hooldamisse (12% KOV-dest);
- 7) Sotsiaalse eristumise (segregatsiooni) ärahoidmine (6% KOV-dest);
- 8) Üürnike mobiilsuse soodustamine (6% KOV-dest).

Loetelust järeldub, et KOV-de eluasemepoliitika keskendub eelkõige sotsiaalprobleemidega rühmade (puuetega inimesed, invaliidid ja kodutud) ning majanduslikult vähevõimekate kihtide (vanurid ja töötud) eluasemeprobleemide lahendamisele. Ainult üksikud omavalitsused seadsid esikohale uute eluasemete ehitamise toetamise ja olemasoleva elamufondi kvaliteedi parendamise küsimused.



Fotod 3.3. ja 3.4. Munitsipaalmajad Tallinnas Lasnamäe linnaosas (valminud 2002-2003).

Foto: Kährrik (2003)



Foto 3.5. Renoveeritav sotsiaalmaja Tallinnas Mustamäe linnaosas.

Foto: Kährrik (2003)

Järgnevalt peatume kolmel kõige prioriteetsemal eluasemepoliitika valdkonnal pikemalt, kirjeldades ka konkreetseid tegevusi, mida Eesti KOV-d on rakendanud püstitatud eesmärkide saavutamiseks. Viimases lõigus anname ülevaate SA Tartu Eluasemefond tegevustest (ainus KOV-e tasandil tegutsev eluasemepoliitikat suunav sihtasutus Eestis).

Munitsipaaleluasemete osakaalu suurendamine ja efektiivsuse tõstmine

1990-te keskpaigas (1994. a) praktiliselt seiskus **uute munitsipaaleluruumide ehitamine**. Mõned erastamata jäänud ühiselamu tüüpi majad on renoveeritud ja muudetud sotsiaalmajadeks (peamiselt Tallinnas, aga ka mujal Eesti linnades (vt foto 3.5.)). Uute munitsipaalmajade ehitamist on alustatud Tallinnas (Tallinna Elamuehitusprogrammi raames, vt kiil 3.3.). Tallinnas nähakse ette avaliku sektori toel 5 000 uue eluaseme ehitamist aastatel 2002-2007. Linn kavatses ehitada 2 000 uut munitsipaalkorterit, ülejäänud uued eluruumid rajatakse erasektori poolt linnaelarve toetusega. Tallinna elamuehitusprogrammi ellu rakendamine on 2003. a alguseks kulgenud ootuspäraselt. 2002. a jooksul andis linn üürile 744 eluaset (planeeritud 800-st). Munitsipaalmaju ehitatakse hajutatult üle linna (vt fotod 3.3. ja 3.4.).

Kiil 3.4. Erivajadustega inimeste majutamine koostöös mittetulundusühingutega

2000. a käivitas Sotsiaalministeerium uue riikliku hoolekandeteenuse liigi – nn toetatud elamise teenuse püsivate psüühiliste erivajadustega inimestele. Toetatud elamise teenuse eesmärgiks on saavutada inimese iseseisev toimetulek harjumuspärasele võimalikult sarnanevas keskkonnas (st väljaspool institutsionaalset hooldamist). Teenus seisneb inimeste majutamises väikeses majutusüksuses (3-20 kohta) koos teiste analoogsete probleemidega inimestega, ning nende abistamises igapäevase ja koduse elu korraldamisel, tuginedes inimeste omavahele toetusele ja ühistegevusele.

Selle teenuse raames on Tartu linnas koostöös MTÜ-ga "Iseseisev elu" viidud ellu vaimse puudega inimeste eluasemeprojekt "Oma kodu". See on kogukonnas elamise (grupimajutuse) vorm, mille puhul jagavad vaimse puudega inimesed korterit. Eluasemete ostu projekti rahastas Sorose Fond. Projekt kasutab erinevas omandivormis - riigile, omavalitsusele ja mittetulundusühingule endale kuuluvaid - kortereid. MTÜ pakub projektiga liitunud isikutele mitmeid teenuseid – õpetab iseseisvat toimetulekut, eluruumi majandamist jms.

Lisaks Tartule on samalaadseid projekte Sotsiaalministeeriumi initsiatiivil ellu viidud ka Põlvamaa omavalitsustes jm Eestis. Tänapäevaks (2003) on erinevate partneritega koostöös loodud majutusvõimalus 22-le toetatud elamise teenust kasutavale kliendile.

Teiseks, iseseisva toimetuleku oskusi edendava projekti näiteks on noortekodud. Noortekodu aitab lastekodus või internaatkoolis elanud noortel kohaneda iseseisva eluga. Neid õpetatakse eelarvet koostama, toidu- ja eluasemekulusid planeerima, aktiivselt töötöös osalema jne. Tartus tegutseb noortekodu kohaliku omavalitsuse asutusena, Tallinnas ja Pärnus aga osutab vastavat teenust mittetulundusühing.

Allikas: Intervjuu andmed 2001; Koppel, M. (2003). Toetatud elamise teenuse käivitamisest Tartumaal. Sotsiaaltöö 6/2003, 30-31. Sotsiaalministeerium

Ka mitmed teised Eesti KOV-d on seisukohal, et munitsipaalalamispinna haldamine on majanduslikult efektiivsem, kui eluruumid paiknevad sama maja (munitsipaalmaja) piires (mitte segaomandivormidega elamutes). Sellise poliitika elluviimisel tuleks kindlasti arvestada järgnevate asjaoludega.

- 1) **Üürimajade sotsiaalse struktuuri mitmekesistamine.** Arvestades munitsipaalkorterite praeguseid jaotusmehhanisme ja sihtgrupe, on munitsipaalüürnike näol sageli tegemist keskmisest madalamate sissetulekuga riskigruppidesse kuuluvate leibkondadega, kellel tuleb ette tõsiseid probleeme üüri tasumisega (vaatamata kehtivale toimetulekutoetuste maksmise süsteemile)²⁴. Üürivõlgade kuhjumine avaldab negatiivset mõju munitsipaalalamispinna haldamisele. Kui samas majas elab koondatuna palju sarnase tausta (kinnipidamiskohadest vabanenud, töötud jne) ja toimetulekuprobleemidega isikuid, hakkab "kumulatiivne efekt" veelgi tugevamalt mõjutama üürnike elustiili ja hoiakuid. Nii näiteks aidatakse kaasa karistust kandnud isikute kinnipidamiskohas kujunenud sidemete säilimisele vabaduses, töötute koondumine vähendab nende

24 – Tallinna uute ja renoveeritud munitsipaalkorterite üürnike sotsiaal-majanduslikku struktuuri pole käesoleva uurimuse raames eraldi uuritud. Ekspertarvamuste kohaselt on neis majades paljudel juhtudel tegemist ka keskmiste või keskmisest kõrgema sissetulekuga elanikegruppidega.

tööotsimise motivatsiooni jne. Samuti võivad sellised munitsipaalmajad hakata negatiivset mõju avaldama naabruskonna elukvaliteedile (naabruses asuvate majade elanikud võivad saada häiritud, naabruskonna maine võib kahjustuda, turvalisus väheneda)²⁵. Nimetatud probleeme aitaks teatud määral vältida üürnike sotsiaalse struktuuri mitmekesistamine (nt laiendades munitsipaalmajade sihtgruppe ka noortele peredele). Alternatiiviks 100% munitsipaalmajade rajamisele oleks ka koostöö erainvestoritega, mille tulemusel on ainult osa rajatavatest eluruumidest suunatud sotsiaalabi vajavatele isikutele.

- 2) Juhul, kui üürimajades elavad erineva sissetulekutasemega elanikud, oleks meetme sotsiaalse tõhususe seisukohalt õigustatud **diferentseeritud üüritariifide kehtestamine**, kus üüri suurus on sõltuvuses leibkonna sissetulekust. Ka Tallinna uutes/renoveeritud munitsipaalmajades aitaks diferentseeritud üüritaseme kehtestamine kokku hoida toimetulekutoetuse kaudu makstavaid ressursse (st kui väikese sissetulekuga peredele oleks kehtestatud praegusest madalamad üüritariifid ning suurema sissetulekuga peredele senisest kõrgemad turuüürile lähedasemad üüritariifid).

Levinud KOV-de praktika kohaselt müüakse sageli viletsas seisukorras hajusalt paiknevad munitsipaaleluruumid enampakkumisel, kusjuures teatud gruppidele (nt sundüürnikele) antakse ostueesõigus. Paraku ei suuda ostjad, lisaks eluaseme ostukuludele, tasuda ostetava odava, halvas seisukorras eluruumi renoveerimise kulusid. Paremaid tulemusi annaks nende eluruumide erastamine suurema maksejõuga isikutele, kes suudavad katta ka eluruumi remondikulud. Vabade korterite müügil sundüürnikele tekivad omad probleemid. Tihti ei kasuta üürnik soodsalt saadud eluruumi oma tarbeks, vaid müüb selle turuhinnaga kinnisvaramaaklerile edasi.

Erivajadustega inimeste majutamisel on mõned KOV-d teinud koostööd kolmanda sektori organisatsioonidega. KOV-d peavad sellist koostööd üldiselt edukaks (kiil 3.4).

Tervikuna on ellu viidud munitsipaal(sotsiaal)eluasemefondi suurendamise projektide maht väike ja ei korva munitsipaalelamufondi amortiseerumist ning maine paranemist. Ilma KOV-de rolli suurendamiseta eluasemete pakkumisel (ja selle kaudu sotsiaalse ja geograafilist mobiilsuse toetamiseta) munitsipaalelamufondi olukord ei parane. Raamatu lisas (vt lisa 2 ja 3) on toodud mõned olulisemad Poolas ja Tšehhis kasutusel olevad meetmed elamispinna kättesaadavuse parandamiseks.

Erasektori elamuehituse toetamine omavalitsuste poolt

Mitmed KOV-d on kavandanud ja ellu viinud avaliku- ja erasektori koostöös elamuehitusprojekte, mille tagajärjel kujuneb lõpptarbijale turuhinnast soodsam hinnatase. Omavalitsused koostavad valitud alale detailplaneeringu ja rajavad sinna tehnilise infrastruktuuri (vt kiil 3.5. ja foto 3.6.).

Avaliku- ja erasektori koostöö on positiivseks näiteks KOV-de eluasemestrategieate elluviimisest. Eesmärgiks on uusehituse hoogustamine ja potentsiaalsete eluaseme ostjate ringi laiendamine. Taoliste projektide hindamisel tuleb silmas pida järgnevaid asjaolusid:

25 – Just mainitud põhjustel on arenenud Lääneriigid loobunud munitsipaalmajade ehitamise taktikast ning tehakse pingutusi kunagi rajatud sotsiaalrajatavate sotsiaalsete ja majanduslike probleemide lahendamiseks. Neis riikides eelistatakse sotsiaalüürnike hajutamist nende koondamisele, sest see soodustab nende sidusust ühiskonnaga.

Kiil 3.5. Avaliku ja erasektori koostöö elamuehituses Tallinna linnas

Tallinna LV on koostöös erasektoriga käivitanud projekte elamispinna vajaduse rahuldamiseks ja uuselamuehituse hoogustamiseks. Projekte teostatakse järgneval viisil:

- Projekti esimeses etapis korraldab linnavalitsus vähempakkumise konkreetse maa-ala hoonestamiseks. Projekti elluvijaks valitakse parimat hinna ja kvaliteedi suhet pakkuva arenduskavaga erasektori arendusfirma. Linnavalitsus katab kohalikust eelarvest planeerimise ja infrastruktuuri ehituse kulud. Sel moel hoitakse ehitatava elamispinna hind keskmisest turuhinnast madalamal. Maa soetuse kulude vähendamiseks kasutatakse pikaajalise hoonestusõiguse seadmist, st müüdavad elamud asuvad linna maal, mille eest tuleb ostjal tasuta hoonestusõigustasu ning mille väljaostuõigus tekib hoonestusõiguse tähtaja lõppedes.
- Ehitusfirma on kohustatud müüma ehitatavaid maju hinnaga, mis ei ületa projekti osalejate poolt kokkulepitud hinnataset.
- Eelisõigused eluasemete ostul luuakse tagastatud majade üürnikele, noortele ja lasterikas-tele perekondadele. Tallinnas valmis 2002. a sellise skeemi järgi Haabersti linnaosas asuv Aaviku elamurajoon, kuhu rajati linnavalitsuse toel 87 000 m² suurusele linnale kuuluvale maale 67 ühepereelamut. Tallinn kehtestas maale minimaalse hoonestusõiguse tasu ning rahastas tänavate, sadevee kanalisatsiooni, tänavavalgustuse, haljastuse ning sotsiaalobjektide (mängu- ja spordiväljakud) ehitust (vt foto 3.6.).

Allikas: Tallinna Elamumajandusamet 2001 ja 2003

- 1) Selleks, et avaliku sektori kulutused oleksid põhjendatud, peaks **eluasemete lõpphind** avaliku ja erasektori koostööprojektide tulemusena jääma (teatud sihtgruppidele) madalamaks kui sarnase eluaseme turult ostmise puhul;
- 2) **Eluasemete sihtus**. Avaliku sektori poolse sekkumise eesmärgiks on parandada eluaseme kättesaadavust. Kui eluasemed on suunatud gruppidele, kes poleks sama kvaliteediga elamut või korterit olnud suutelised omale ise turult muretsema, on avaliku sektori kulutused olnud põhjendatud.

Taoliste, vaid mõnele kindlale sihtgrupile suunatud, projektide elluviimisel on oluline jälgida projekti mahtu (planeeritud eluruumide arvu). Kui elanikud on samas elutsükli faasis (nooremad tööealised abielupaarid ja perekonnad), siis muutub tsükliliselt nende teenustevajadus. Alguses vajadus lastehoiu, siis koolide, tulevikus tervishoiu- ja hoolekandeteenuste järele. Seega on mõttekas taolisi projekte ellu viia väiksemate asumite kaupa olemasolevate elurajoonide lähedusse.

Korteriühistute moodustamise ja elamispinna renoveerimise soodustamine

Kolmanda KOV-de elamumajanduse prioriteedi hulka kuulub erasektoris olevate korterelamute majandamise tõhustamine ja renoveerimise hoogustamine. Selles valdkonnas kasutatakse peamiselt kahte liiki toetusviise:

- 1) Toetatakse ühistute loomist kortermajades ja nende poolt elamute majandamise ülevõtmist (rahaline toetus, koolitus jms) (vt kiil 3.6.).
- 2) Toetatakse eraomanike remondialast tegevust (rahaline toetus, koolitus, renoveerimisalane nõustamine).

Alates 2003. a toetatakse korteriühistuid ja korteriomanike ühisusi elamute remondi-alases tegevuses vastavast üleriigilisest programmist SA Kredex vahendusel (vt kiil 3.1.).

Kiil 3.6. Korterühistute moodustamise ja nende tegevuse soodustamine Tallinna Linnavalitsuse poolt

Tallinna LV toetab alates 2001. a korteriühistute rajamist (toetused 2004. a lõppenud, kuna lõppes suurem vajadus) ja haldamisalast väljaõpet rahaliselt. Makstakse järgmisi ühekordseid toetusi:

- 1) Toetus korteriühistu asutamiseks – 2 000 EEK (avaldusi sellele toetusele sai esitada kuni 2002. a lõpuni).
- 2) Toetus korteriühistule, ühise tegutsemise lepingu alusel tegutsevatele korteriomanikele, korteriomanike ühisusele või linnaosa valitsusele elamu haldamise ja majandamise vastuvõtmise või üleandmise eest – 3 000 EEK (avaldusi sellele toetusele sai esitada kuni 2003. a lõpuni).
- 3) Toetus korteriühistule ja korteriomanike ühisusele nende tegevusega seotud isikute koolituskulude katmiseks – 2 000 EEK (see toetuseliik kestab).

Koolituskursuseid viivad läbi MTÜ-d Eesti Korterühistute Liit ja Kinnisvara Hooldajate ja Haldajate Liit. Toetust on korteriühistute poolt laialt kasutatud. Kontrolli rahakasutuse üle teostab Tallinna Linnavalitsus.

Allikas: Tallinna Elamumajandusamet 2001; Tallinna LV määrused nr 33, 17.05.2000 ja nr 114, 31.10.2001



Foto 3.6. Aaviku uuselamurajoon Tallinnas (valminud 2003 Tallinna LV ja era-sektori koostööprojekti tulemusena). *Foto: Tallinna Elamumajandusamet (2003)*

Lisaks riiklikule toetusele on KOV-d rakendanud ka omapoolseid meetmeid korterelamute seisukorra parandamiseks. Mõned mahukad toetuskeemid (sooduslaenuskeemid) on tänaseks lõppenud (nt KOV-d vahendasid korteriühistutele elamute energiasäästlikkuse tõstmiseks ja moderniseerimiseks rahvusvahelistest pankadest saadud sooduslaenu; need laenud on tänaseks juba suuremas jaos tagasi makstud).

Tallinna LV on mitmete projektide kaudu toetanud korteriühistute, -ühisuste ja elamuühistute renoveerimistegevusi (vt tabel L4.12.). 2001.-2002. a viidi läbi projekt, mille raames nõustati korteriühistuid ning võimaldati renoveerimislaenu saamist soodustingimustel (vt kiil 3.7.). 2003. a asendus see projekt korterelamute renoveerimise projektiga, mille raames toetatakse korteriühistute renoveerimistegevusi ühistutele väljastatavate sooduslaenude kaudu (subsideeritud laenuintressid) (vt kiil 3.8.). Sarnane projekt on rakendunud ka mõnes teises KOV-s (nt Rakveres, Paines).

Kiil 3.7. Kortermajade renoveerimise toetamine nõustamisteenuste pakumise kaudu Tallinnas

Eesti Korteriühistute Liit algatas 2001. a koostöös Tallinna LV-ga korterelamute renoveerimise projekti. Eesmärgiks oli korterimanike motiveerimine suuremahuliste remonditööde tegemiseks (elamute soojustamine, välisilme parandamine jms). Linnavalitsus toetas projekti rahaliselt. Era- ja avaliku sektori koostöös rakendati järgnevaid tegevusi:

- 1) Esitatud avalduste alusel valiti välja projektis osalevad KÜ-d;
- 2) Spetsialistid hindasid korterelamute seisukorda; koostöös KÜ-de esindajatega koostati vajalike remonditööde plaan;
- 3) Leiti antud ühistu jaoks parim tööde rahastamise ja ehitamise (remondi) moodus.

Intressimäär oli viie-aastase laenu tagasimakse perioodi puhul umbes 6,6% ja 10 aastase perioodi puhul 7,4%. Projekt rakendus aastatel 2001-2002, ning sellest kasvas välja uus projekt, mille raames väljastatakse täna korteriühistutele sooduslaene (vt järgmine kiil).

Allikas: Tallinna Elamumajandusamet 2001 ja 2003

Kiil 3.8. Kortermajade renoveerimise toetamine renoveerimislaenude intressitoetuse kaudu Tallinnas

Tallinna LV maksab pangale kindla summa, mille saamisel kohustub pank kokkulepitud tingimustel langetama elamumajandusliku laenu intressimäära ja hoidma laenulepingute tingimused soodsana. Intressitoetus arvutatakse kui kindlaks määratud osa finantseeritavate tööde kogumaksumusest, millest on eelnevalt maha arvatud omafinantseerimine. Sooduslaenu väljastatakse Tallinnas asuvatele vähemalt kolmest eluasemest koosnevatele kortermajadele.

Laenu taotlejaks on eluruumideks jagamata elamu puhul elamu omanik(ud) (füüsiline isik), korterelamu puhul korteriühistu, ühisus või elamuühistu (juriidiline isik).

Intressitoetuse summa sõltub omanike osakaalust korterelamus, kes on registreeritud Tallinna linna elanikeregistrisse. Kui selliste omanike osakaal on 90% ja rohkem, siis on intressitoetuse summa 5% netolaenust, kui osakaal on alla 90%, siis on toetuse summa 3,5% netolaenust.

Intressitoetusteks kavatakse Tallinna linn 2004. a kulutada 4 miljonit EEK.

Kirjeldatud skeemi alusel on AS Hansa Liising 2003. a väljastanud 3,4-4,4%, ning AS Ühispank 3,8-4,4% intressimääraga laene (vt tabel L 4.12.). Sooduslaenu maksimaalseks tagasimakseperioodiks on 10 aastat.

Allikas: Tallinna Linnavalikogu määrus nr 15, 20.02.2003

Mõned KOV-d on algatanud lühemaajalisi projekte (kestvusega mõni kuu), mille eesmärgiks on motiveerida eraomanikke oma elamut renoveerima. Omavalitsuste rolliks on korterioomanike nõustamine ning erafirmade kaasamine projekti. Tartus algatas linnavalitsus 2001. a remondikampaania "Heade värvide linn". Selle projekti raames said majaomanikud linnalt tasuta maja värvipassi ja fassaadi korrastamisealast nõu. Värvipassi alusel said eraomanikud kampaaniaga liitunud firmadelt soodustingimustel kaupu (peamiselt värve) ja teenuseid osta. Samalaadne ettevõtmine toimus väiksemas mahu Pärnus ja mitmetes väiksemates linnades. Projektid on olnud edukad ja neid korratakse iga-aastaselt.

Kiil 3.9. Tartu Eluasemefondi (EAF) tegevus, väljastatavad toetused ja sooduslaenu

Tartu Eluasemefond asutati 1992. a, 1997. a-st alates tegutseb sihtasutusena. Fondi tegevuse eesmärgiks on sooduslaenude väljastamise kaudu toetada Tartu elanike elamistingimuste parandamist.

Kuni 1997. aastani oli fondi põhitegevuseks laenu andmine kindlatele sihtgruppidele (noored pered, avaliku sektori töötajad, pensionärid jne) eluaseme soetamiseks või renoveerimiseks. 1997. a lisandus fondi ülesannete hulka tagastatud majade üürnikele eluaseme soetamiseks laenu ja toetuste andmine (vt järgmine kiil). 2002. a alustati laenu väljaandmist ühisveevärgi või kanalisatsiooniga liitumiseks.

Tartu EAF-i tegevust iseloomustavad järgmised näitajad:

- Tartu EAF on aastatel 1992-2002 väljastatud eluasemelaenu 1 886 isikule kogusummas 63,3 milj krooni;
- Tagastatud majade üürnike eluasemelaenu on aastatel 1997-2002 väljastatud 213 isikule kogusummas 17,1 milj krooni;
- Eluruumi ostmise toetust on aastatel 1997-2002 antud 154 tagastatud majade üürnike leibkonnale kokku 5,5 milj krooni ulatuses;
- Kolimistoetust on aastatel 1997-2002 antud 270 tagastatud maja üürnikule 0,54 milj krooni ulatuses;
- Ühisveevärgi ja/või kanalisatsiooniga liitumiseks anti 2002. a laenu 17 leibkonnale 0,39 milj krooni ulatuses.

Tartu EAF annab küllaltki riskantseid laenu, eriti sundüürnikele (võimalik laenu taotleja isegi 3 000 kroonise kuusissetulekuga, mille tagasimakse on kuus 1 000 EEK). Väljastatakse maksimaalselt 200 tuhat EEK suuruseid laenu 7% intressiga kuni 15 aastaks.

Viimasel ajal kasutavad sundüürnikud ostmistoetusi ja sooduslaenu üheskoos, ja saavad seeläbi muretseda omale uue eluaseme üsna soodsatel tingimustel.

Allikas: SA Tartu Eluasemefond 2002. a majandustegevuse aruanne (Tartu Eluasemefond 2003)

Alates 2002. a on Tartu linnavalitsus koostöös Eesti Korteriühistute Liidu Tartu bürooga korraldanud hooajalisi kampaaniaid suuremõõtmeliste jäätmete koristuseks ühistule kuuluvatest ruumidest, korteritest ning ühistute territooriumilt. Jäätmevedu on enamjaolt finantseerinud linnavalitsus (2002. - 2003. a 80% ulatuses, ülejäänud osa maksid korteriühistud projekti osavõtumaksude kaudu). Projekt on edukas, kuna aitab parandada nii ühistute heakorda kui suurendada tuleohutust (EKÜL Tartu büroo andmed 2004. a).

Tartu Eluasemefondi tegevus

Kohalikul tasandil on Eestis ainsaks elamumajandust suunavaks sihtasutuseks Tartu Eluasemefond (Tartu EAF). Selle sihtasutuse peaeesmärgiks on noorte perekondade ja sundüürnike toetamine soodsate laenudega eluaseme muretsemisel (vt kiil 3.9. ja 3.10.). Kohalike eluasemefondide asutamist ja nende tegevust toetaks vastava riikliku programmi väljatöötamine koos vajalike ressursside eraldamisega riiklike eluasemepoliitika eesmärkide elluviimiseks (vt lisa 2 ja kiil L4.3.: KOV-de eluasemefondide tegevus Tšehhis ja riigi toetus nende tegevuse hoogustamiseks).

Kiil 3.10. Tartu Eluasemefondi (EAF) tegevus tagastatud majade üürnike toetamisel

Tagastatud majade üürnike eluasemeprobleemide lahendamisel on üks tõhusamaid struktuure SA Eesti Eluasemefond kõrval olnud SA Tartu Eluasemefond. Tartu Linnavalitsus kasutab Tartu Eluasemefondi kaudu tagastatud majade üürnike toetamiseks järgmisi mooduseid:

- 1) Kolimistoetus 2 000 EEK, mida makstakse üürnikule tagastatud eluruumist uude eluruumi kolimisel;
- 2) Eluaseme ostmiseks mõeldud laen (kuni 15 aastaks maksimaalselt 300 tuhat EEK intressimääraga 7% hüpoteegi tagatisel). 4/5 laenu tasumise järel kustutatakse 1/5 laenust, kuid mitte rohkem kui 30 tuhat EEK.
- 3) Kui tagastatud eluruumi omanik toetab üürnikku uue elamispinna muretsemisel, siis toetab linnavalitsus üürnikku kuni 40 000 EEK suuruse summaga. Osa uue elamispinna hinnast tasub üürnik ise. (Viimane moodus ei ole andnud ootuspäraseid tulemusi, ning toetuse taotlemisel esineb pettusi.)

Tartu Linnavalitsuse juures peetavas tagastatud majade üürnike registris oli 1995. a arvel 2 013 leibkonda. 2003. a alguses oli arvel 668 leibkonda. Arvelt kustutamise põhjused olid järgnevad:

- 664 leibkonda sai SA Tartu Eluasemefond poolt toetust või laenu;
- 243 leibkonda oli võtnud EVP laenu;
- 162 leibkonda oli ostnud korteri enampakkumisel;
- 35 leibkonda oli saanud sotsiaalkorteri; ning
- 239 leibkonda oli vahetanud elukohta (lahkunud Tartust) ja registrist välja arvatud.

Allikas: Tartu LV Linnavarade osakond, SA Tartu Eluasemefond 2002. a majandustegevuse aruanne (Tartu Eluasemefond 2003)

3.6 Kokkuvõte ja eluasemepoliitika soovitused

Eesti elamupoliitika on 1991. aastast alates läbi teinud radikaalsed muutused. Uus eluasemepoliitika lähtub üldisest liberaalsest poliitilisest keskkonnast riigis ja on suunatud elamuturu dereguleerimisele, laiendades vaba turu mõju ja piirates avaliku sektori vastutust. Peamised viimasel kümnendil Eesti elamumajanduses toimunud ümberkorraldused on kokku võetud joonisel 3.4.

Eluasemete omandi- ja kasutusstruktuur

Tänaseks on elamureformi põhieesmärgid saavutatud. Laiialatusliku erastamise ja natsionaliseeritud eluruumide tagastamise tulemusena on avaliku sektori elamufondi osatähtsus perioodil 1992-2002 langenud 61%-lt 4%-le. Kasutades äärmiselt soodsaid tingimusi, erastas 90% avaliku sektori üürnikest oma korteri.

Rahvaloenduse andmetel (2000) kasutas 75% leibkondades oma eluruumi omanikuna, 16% üürnikuna ning 4% elamuühistu liikmena (ülejäanud leibkondade puhul muu kasutusvorm või on see teadmata). Võrreldes teiste Euroopa riikidega on Eestis omanikuasutuse osakaal kõrge. Euroopa Liidus on eluruumide kasutusstruktuur järgmine: omanikuasutus 56%, eraüürisektor 21%, avalik (sotsiaal)üürisektor 18%, elamukooperatiivid ja muu 5% (Balchin 1996).

Üürisektor (nii era- kui ka avalik üürielarumafond) on Eestis muutunud marginaalseks. Avaliku sektori üüritase on suhteliselt madal ja vähe diferentseeritud (kõrgemad üüritariifid on kehtestatud nt Tallinnas renoveeritud ning uusehitatud munitsipaalruumidele). Erasektori üüritaseme kohta ei ole olemas ametlikku usaldatavat statistikat, pistelised praktikas kogutud andmed viitavad suhteliselt kõrgetele üüridele erasektoris.

Elamistingimused ja elamuturg

Elamispinnaga varustatuse formaalne tase on Eestis suhteliselt kõrge. Demograafilistel põhjustel on suhteline elamispinnavajadus Eestis viimastel aastatel vähenenud, eksisteerib tasakaal eluasemete arvu ja leibkondade arvu vahel. Tegelikuses ei vasta kasutatava elamispinna ruumikus sageli leibkondade suurusele ja (vaba) elamispinna geograafiline jaotus ei kattu tööturu paiknemisega. Elamusektori probleemid on osaliselt seotud suhteliselt kõrge elamufondi vanuse ja selle halva seisukorraga. Uute elamute ehituse maht oli 1990. aastatel äärmiselt väike ja koondus üksnes pealinna piirkonda. Elamuturg jaotub territoriaalselt selgelt aktiivseks piirkonnaks (Tallinn, Harjumaa ja paar suuremat linna), ülejäänud Eestis valitseb passiivne turg (enamik maapiirkondi ja väikelinnad).

Eluasemete majandamine

Seni subsideerivad paljud omavalitsused üüri munitsipaalramispinnal või lükkavad üüri madalal hoidmiseks vajalikud ramufondi parenduskulud kaugemasse tulevikku. Siiski toimub aeglane üleminek hooldus- ja remondikulud katvate üüritariifide kasutamisele. Uuringu järgi on ligikaudu pooled omavalitsused kehtestanud üüripiirmäära (2001). Üüri piirmäär piirab üüritaset lisaks munitsipaalruumidele ka omanikule tagastatud ramute eluruumides (kus üürnikele kehtivad "vanad" üürilepingud). Üüriregulatsioonid piiravad majaomanike võimalusi omandi haldamisel ja sisuliselt sunnivad neid üürnikke subsideerima. See asjaolu põhjustab pingeid omanike ja üürnike ning kohalike omavalitsuste ja majaomanike vahel.

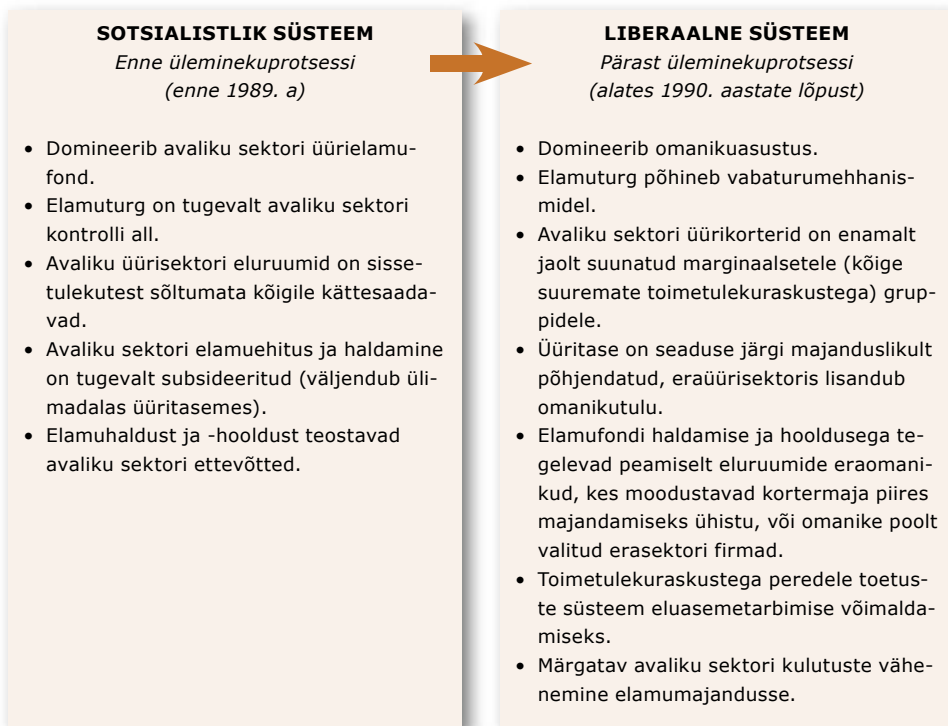
Elamuhoidus on erasektoris munitsipaalramufirmadelt üle läinud eramufirmadele (või munitsipaalosaluselga eramufirmadele), või korraldatakse seda elanike endi ühistööna (tavaliselt ühistu või korteriomanike ühisuse vormis). Uuringu järgi on suurema osa munitsipaalruumide haldajaks kohalikud omavalitsused (2001), kuigi ka siin toimub järk-järgult üleminek erasektorilt teenuste ostmisele.

Riiklikud, KOV-de ja mittetulundusühingute (Eesti Korteriühistute Liit, Kinnisvara Haldajate ja Hooldajate Liit) tegevused eluasemevaldkonnas julgustavad suurte korterimajade elanikke ühistuid asutama ja toetavad nende majandamistegevust erineval moel. Mitmed KOV-d pakuvad elanikele ühistu moodustamisel ning haldamisel finantsabi (nt võimaldavad ühistujuhtide osalemist MTÜ-de poolt korraldatud koolituskursustel) ning toetavad korterimajade renoveerimis- ja korrausteid. Ühistutes elab täna ligi pool Eesti elanikkonnast. Kahjuks ei ole tegevused kõigis ühistutes piisavalt hästi koordineeritud. Osa elanikkonnast pole finantsressursside puudumise tõttu suuteline osalema suuri kulutusi nõudvates renoveerimistöodes (renoveerimiskulud ei kuulu katmisele toimetuleku- toetuste süsteemi kaudu).

Elaasemepoliitika arengusuunad ja meetmed aastateks 2003-2008

Riiklik elamumajanduse arengukava seab sihiks eluasemevaliku tagamise kõigile elanikegruppidele. Kuna sihid ja tegevused on vaid väga üldiselt määratletud, on raskendatud ka eesmärkide püstitamine ja tegevuste kavandamine kohalikul võimutasandil.

Joonis 3.4. Peamised Eesti elamusüsteemis toimunud ümberkorraldused (olukord enne 1989-t ja 1990-te lõpul)



Põhiliseks riiklikuks meetmeks elamusektoris on toimetulekutoetus, mis aitab säilitada minimaalsel tasemel toimetuleku väikese sisetulekuga peredele (kuigi varasema uuringu järgi on toimetulekutoetuse mõju vaesuse vähendamisele väga tagasihoidlik, vt Kuddo et al. 2002). Tähelepanu pälvivad kindlatele sihtgruppidele (noored pered, sundüürnikud) suunatud soodustused vabaturult eluaseme hankimiseks ning riiklik renoveerimistoetus kortermajadele.

KOV-dest ainult Tallinna linn on tänaseks (2003) koostanud elamumajanduse arengukava (omaette dokumendina) ning konkreetse tegevuskavana elamuehitusprogrammi, mis aitab suunata elamumajandusealaseid tegevusi (vt Tallinna LV 1999; Tallinna LV 2002). Mõned omavalitsused on püstitanud elamupoliitika alaseid eesmärke üldiste arengukavade raames. Need püstitatud eesmärgid käsitlevad aga üksikküsimusi, mitte sektori arengut tervikuna.

Arengukavades on põhirõhk asetatud omanikuasustuse arendamisele, eraelamuehituse soodustamisele ning elamufondi majandamise efektiivsuse suurendamisele (nii era- kui avalikus sektoris). Arengukavad ei planeeri üldjuhul avaliku üüri elamusektori eluruumide arvu märgatavat kasvu (va Tallinnas). Suuremat tähelepanu osutatakse noortele peredele ja sundüürnike probleemidele ning korteriühistute asutamisele ja nende haldamis- ja remonditegevuste toetamisele. Puudub poliitiline initsiatiiv avaliku üüri elamufondi arendamiseks või eraüüri fondi arvukamatele ühiskonnakihtidele kättesaadavaks tegemiseks. Praegune munitsipaal elamufond ei kata vajadust sotsiaaleluruumide järele, nende hooldus-, majandamise ning jaotuse mehhanism on vähe efektiivsed. Liberaalsed poliitilised

eelistused kombinatsioonis ressurssidest tulenevate piirangutega jätavad KOV-dele vähe võimalusi teha kapitalimahutusi uute üürikorterite ehitamisse ja olemasoleva elamufondi renoveerimisse. Kontrastiks Eestile on mõned teised KIE riigid just riiklikul tasemel rakendanud mitmeid programme koos ressursside eraldamisega, mis võimaldavad KOV-del elamumajanduse alaseid eesmärgesid ellu viia (vt lisa 2 ja 3).

Joonis 3.5. võtab kokku elamureformi peamised positiivsed ja negatiivsed tagajärjed. Kui-ki radikaalsed reformid on riigi kulutusi elamumajandusele märgatavalt vähendanud, ei pruugi senise ülibiberaalse poliitika jätkamine kaugemas tulevikus enam majanduslikku ja sotsiaalset kasu tuua. Elamuturu liberaliseerumine ja elamispinna valiku vabadus on parandanud ühe osa leibkondade valikuvõimalusi. Samal ajal on paljud ühiskonnagrupid elamispinna hankimisel järjest suuremates raskustes. Üksnes nõudluse suurendamisele suunatud sammud (laenuitingimuste soodsamaks muutmine) tõstavad samaaegselt elu-ruumide hinda, st eluaseme kättesaadavus ei parane. Eluasemetoetuste kaotamine (ja eluasemekulude kompenseerimise lülitamine ühtsesse toimetulekutoetuste süsteemi) on põhjustanud toimetulekupiiril elavate leibkondade osakaalu suurenemise. Siiski pakub toetustesüsteem teatavat kaitset neile omanikuasustuse ja avaliku üürisektori elanikele, kes on sattunud ajutistesse makseraskustesse.

Eluasemepoliitika soovitus

Eluasemeturul tekkinud probleeme (eluaseme halb kättesaadavus teatud elanikegruppidele, olemasoleva elamufondi kaasajastamine jne) aitab lahendada teatav avaliku sektori poolne mõjutamine. Lisaks eluasemevaldkonna meetmetele, aitavad paljusid eluasemeprobleeme leevendada ka teistes avaliku sektori valdkondades kavandatavad poliitikad, nagu näiteks

- 1) Regionaalpoliitika, mille abiga on võimalik vähendada eluasemeturu ja töö-
turu vahelist disproportsiooni (väheneb linnadesse tööd otsima suunduvate
maaelanike poolne surve üürielamusektorile);
- 2) Tööturupoliitika, mis vähendab tööpuudust ja aitab suurendada perede sis-
setulekuid, nii et tekib vähem üürivõlgnevusi, sõltuvust sotsiaaltoetustest ja
majanduslikel põhjustel sunnitud elukohavahetusi;
- 3) Tervishoiupoliitika, kuna halvad elamistingimused ja eluruumist väljatõstmis-
ed on sageli seotud alkoholismi probleemidega (Kährk *et al.* 2003).

Järgnevalt keskendumine võimalustele, kuidas täiendada eluasemepoliitika meetmeid Eestis riiklikul ja kohalike omavalitsuste tasemel eluasemete kättesaadavuse ning elamu-
fondi seisukorra parandamise eesmärgil (vt ka joonis L4.1.).

1. Peamised meetmed, mis aitavad parandada eluaseme kättesaadavust ning sur-
vet peamiste keskuste (Tallinn, Tartu, Pärnu) eluasemeturgudele tänu **elamu-
ehituse laienemisele**, on:
 - Maa- ja planeerimispoliitika meetmed (ehituskruntide hinna mõjutamine
avaliku sektori poolt teatud sihtgruppidele, ehituskruntideks jagatud piir-
kondades infrastruktuuri arendamine omavalitsuste poolt).
 - Pikemaajalises plaanis äärelinna ja linnalähistes piirkondades uuselamu-
ehituse otsene toetamine riiklike ja KOV-de ehitustoetuste kaudu (teatud
sihtgruppidele nagu noored pered, paljulapselised, üksikvanemaga pered
(last või lapsi kasvatavad), sundüürnikud).
 - Finantssüsteemi arendamine laenusaaamisvõimaluste parandamiseks teatud
sihtgruppidele eluaseme ehitamiseks, ostmiseks või renoveerimiseks ava-
liku sektori toel (nt laenuintressi toetuse kaudu KOV-de ja/või riigi poolt,
laenugarantide ja maksusoodustuste kaudu noortele peredele). Finants-
skeemide arendamise puhul on oluline, et riik pakuks teatud gruppidele

Joonis 3.5. Elamureformi positiivsed ja negatiivsed tagajärjed

POSITIIVSED

- Avaliku sektori kulutused elamufondile ja vastutus elamumajanduses on märgatavalt vähenenud.
- Suurenenud on elamumajandusse tehtavate erainvesteeringute maht.
- Elamuhoolduse ja kommunaalteeninduse kvaliteet on mõningal määral paranenud.
- Korterühistud ja erafirmad suudavad majandada majanduslikult efektiivsemalt kui endised avaliku sektori elamuhooldusfirmad (majalitsused).
- Omanikuks saanud elanikel on rohkem õigusi ja vabadust oma eluaseme majandamisel.
- Õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamine on heastanud nõukogude perioodil tehtud sotsiaalset ülekohtu.
- Jõukamate leibkondade jaoks on eluasemevaliku võimalused avardunud.

NEGATIIVSED

- Avalik üürisektor on suurel määral residualiseerunud (füüsiliselt ja sotsiaalselt alla käinud).
- Ruumiline elanikkonna kihistumine süveneb (segregatsioon).
- Kodutus sotsiaalprobleemina kasvab.
- Elamumajanduse areng toimub regionaalselt ebaühtlaselt.
- Eluruumide tagastamine on kaasa toonud uut sotsiaalset ebaõiglust, jättes tagastatud majades elavad üürnikud ilma õigusest oma eluase erastada.
- Tagastatud majades elavate sundüürnike ja omanike vahel on paljudel juhtudel konfliktid.
- Erinevate valitsusametite vaheline koostöö elamumajanduse arendamisel on tagasihoidlik.
- Uuselamuehituse mahud on suhteliselt väikesed.
- Paljude elanikegruppide juurdepääs eluasemele on halvenenud.
- Elamufondi hooldusprobleemid pole lahendatud.
- Erasektori orienteeritus kasumile, mittetulundussektori mõju puudumine eluasemete pakkujana.

garantiisid intressimäärade järskude kõikumiste vastu (vt lisa 2: eluaseme-laenu intresside riiklik subsideerimine Tšehhis).

- Transpordisüsteemi täiustamine ja transpordikorralduse parandamine suuremate linnade ja linnalähiste asulate vahel.

2. Olemasolevate eluruumide tõhusamat kasutamist toetavad meetmed on:

- Linnakeskustes ja äärelinnapiirkondades asuvate amortiseerunud elamute ja eluruumide renoveerimise toetamine (riigi ja/või KOV-de poolne) nii
 - a) sotsiaalmajandusliku vajaduse alusel pakutavate toetuste kaudu (toetusgrandid väikese sissetulekuga peredele) kui ka
 - b) renoveerimisprojektide üldise rahalise toetamise kaudu (toetused 5-10% projekti maksumusest²⁶).
- Eluruumide remondile ja heakorrastamisele suunatud laenuprojektide toetamine eluasemeomanikele ja korteriühistutele suunatud intressimäärade

26 – Alates 2003. a saavad korteriomaniikud taotleda 10%-st riigitoetust kortermajade põhikonstruktsioonide ning elektrisüsteemi renoveerimiseks (vt Majandus- ja Kommunikatsiooniministerium 2002).

subsideerimise ja laenugarantiide andmise kaudu²⁷.

- Eluasemesse investeerimiseks vajalike vahendite akumuleerimiseks säästuhoiuste (kasvuhoiuste) süsteemi arendamine (vt Tšehhi ja Poola näited lisas 2 ja 3).
- Riigi või kohalike omavalitsuste poolt toetatud renoveerimise standardlahenduste väljatöötamine korteriühistute jaoks (koostöös Eesti Korteriühistute Liiduga ning Kinnisvara Hooldajate ja Haldajate Liiduga).
- Finantssüsteemi arendamine eluasemeostjatele (vt eelmine lõik elamuehituse soodustamisest).
- Elamispinna otstarbekamale kasutusele aitaks kaasa usaldusväärse mehhanismi väljatöötamine, mis võimaldaks eakatel pensionäridel (kelle kasutuses olevad eluruumid on suuremad kui nad üldjuhul vajavad ja üleval pidada suudavad) vahetada oma ruumikas korter sobivama vastu.

Vaatamata rahvaarvu vähenemisele ja rahvastiku vananemisele ei teki Eestis siiski elamispinna ülejääki. Pensionärid kalduvad vaatamata suhteliselt suurele elamiskulude osale oma eelarves elama ruumikal elamispinnal. Noorte perekondade pääs eluasemeturule on paljude aastate vältel olnud pärsitud ja nad otsivad endiselt võimalusi omaette eluruumi soetamiseks. Suurem nõudlus elamispinna järele tekib 2015.-2020. aastatel, mil 1980-te lõpu ja 1990-te alguse kõrge sündivuse perioodil ilmale tulnud põlvkond siseneb eluasemeturule. See põlvkond vajab potentsiaalselt nii omanikusustuse kui ka üürieluasemeid.

3. Üürieluasemete turu tõhusust aitaksid suurendada järgnevad meetmed:

- Üürielamispindade juurderajamine munitsipaalramontehituse ning avaliku ja erasektori koostööprojektide kaudu. Üürimajades elanikestruktuuri mitmekesistamine – noorte perede arvamine üürikorteri taotlejate nimekirja (üüritava peaks olema diferentseeritud, võimaldades väikese sissetulekuga leibkondadel tasuta neile jõukohast üüri ning suurema sissetulekuga gruppidele kehtestada kõrgemad, turuhinnalähedasemad tariifid).
- Munitsipaalomandis miinimumstandardile vastava suurusega, madalate igakuiste kuludega, eluruumide ehitamine rahuldamiseks madala sissetulekuga leibkondade esmaseid eluasemevajadusi.
- Kaasata sotsiaaleluruumide kasutuse, hoolduse jms korraldamisse mitmetulunduslikke organisatsioone. Toetada nende organisatsioonide tegevusi, mis on suunatud sotsiaaleluruumide arvu suurendamisele (eluruumide rentimine eraomanikelt, mitteiluruumide eluruumideks kohaldamine, ostud ja ehitus).
- Sotsiaalelamispinna renoveerimisel ja ehitamisel tuleks järgida, et kasutatavad tehnoloogiad võimaldaksid hoida eluruumi majandamise-, hooldus- ja remondikulud võimalikult madalal tasemel.
- Kasumit taotleva eraüürisektori arendajatele teha soodustusi laenuintresside, maa hinna ja maksusoodustuste kaudu tingimusel, et osa arendatavatest (uusehitatud korterid, renoveeritud pinnad) eluruumidest üüritakse välja kindlatele gruppidele (nt noored pered, vanurid, sundüürnikud, üksikvanemaga pered) üüritasemel, mis on allpool turuhinda (era-avalik koostööprojektid).

27 – Alates 2003. a on Tallinnas (samuti mõnes teises KOV-s) käivitunud ühistutele suunatud remondilaenu intressitoetuste projekt, kus korteriühistud saavad pankadelt sooduslaenu elamute remondiks (Tallinna LV subsideerib laenuintresse). Sellist praktikat oleks soovivat juurutada ka teiste KOV-de poolt.

- Erastada väga madala kvaliteediga munitsipaaleluruumid, sest nende hoolus ja remont on majanduslikult ebaotstarbekas.
- Kehtestada munitsipaal- ja sotsiaalelamufondis majanduslikult põhjendatud üüritase, toetades leibkondade maksevõimet sotsiaaltoetuste süsteemiga (sotsiaalelamusektoris kindlustada erasektorist madalam üüritase). Vajadusel kehtestada üürnike sissetulekutel baseeruv diferentseeritud üüritase, et vähendada muidu kasvavat sõltuvust sotsiaaltoetustest.

4. **Toimetulekutoetuste süsteem** ei toimi Eestis hoolimata kümneaastasest praktikast tõhusalt. Kaalumist vajab eluasemetoetuse kui iseseisva toetusliigi taastamise otstarbekus (et saavutada paremaid tulemusi vaesuse vastu võitlemisel). Saavutamaks toimetulekutoetuste paremat sihitust abi vajavatele perekondadele ning toetust vajavate leibkondade elamistingimuste paranemist, tuleks:

- Toetuste maksmisel arvestada lisaks kehtivatele eluasemekulu liikidele ka nõutavaid kulutusi elamu ehituseks/renoveerimiseks (vastavad igakuised kulutused on kortermajades märkimisväärsed ja jätavad osa peresid makseraskustesse). Alternatiivselt võtta kasutusele väikese sissetulekuga peredele suunatud renoveerimistoetuste maksmise süsteem.
- Parandada sotsiaaltoetuste sihitust (sihtgrupe) ja selle kaudu hoida ressursse kokku (tõhustada kontrolli toetuse taotlejate üle, lülitada toetuse saajate hulka ka isikud, kellel puudub alaline eluase). Täiustada taotlejate kohta KOV-dele info võimalikult andmebaasi.
- Süsteemi efektiivsuse parandamise arvelt kokku hoitud vahendite varal tõsta leibkondadele makstavat toimetulekutoetust.
- Paindliku sissetulekute kasvuga seostatud toetuste vähendamise põhimõtte kasutamine, mis motiveeriks toetusesaajaid teenima suuremat palka või saada muid lisatulusid, mis ei tekitaks nn vaesuslõksu (st sissetulekute suurenemisel ei jää toetusesaaja ilma samas suurusjärgus toetusest).
- Munitsipaalüürnikest üürivõlgnike puhul võimaldada toetuste otsemaksmist eluruumi haldajatele, mis soodustaks toetuse sihipärast kasutamist.
- Riikliku ja KOV-de kompetentsuse võimalik piiritlemine toimetulekutoetuste maksmisel, KOV-de finantsilistest võimalustest sõltuva kaasfinantseerimise süsteemi kasutamine.

5. Eluasemesektoris ilmnenud ja järk-järgult süvenevate sotsiaalsete ja majanduslike pingete ületamiseks on vajalik üldsõnalisemate ja detailsemate **eluasemestrategieate koostamine** ja elluviimine nii riiklikul²⁸ kui KOV-de tasandil. Paremate tulemuste saavutamiseks eluaseme kättesaadavuse parandamisel ning elamupiirkondade elukvaliteedi tõstmisel on vajalik nii erainvesteeringute kui ka avaliku sektori vahendite mahu suurendamine.

28 – Riiklikul tasemel on vajalik olemasolevas elamumajanduse arengukavas püstitatud eesmärkide detailsem lahti kirjutamine, mis määratlaks konkreetsed tegevused koos rahaliste vahendite ja nende saavutamiseks ette nähtud allikatega.

KIRJANDUS

- Aljas, V.** (2002). Muudatud toimetulekutoetuse määramisel. Sotsiaaltöö, 1.
- AS Emor** (2003). F-monitor 2003: Eesti leibkondade finantskäitumise uuring. Tallinn.
- Balchin, P.** (1996). Housing Policy in Europe. London: Routledge.
- Bonczak-Kucharczyk, E.** (1999). The Reform of the Rental Housing Sector in Poland in the Recent Years—Results of the New Solutions. Paper for the ENHR Conference held at MRI, Budapest.
- Eesti Konjunkturiinstituut** (1998). Omanikele tagastatud majades elavate üürnike probleemid ja nende lahendusteed. Tallinn.
- Elutingimuste uuring Eestis 1999. aastal** (2000). Põhiandmed. NORBALT II. Tartu.
- ESA** (Statistikaamet) (2003a). Eesti Statistika 5/03. Tallinn.
- ESA** (Statistikaamet) (2003b). Leibkonna elujärg 2002. Tallinn.
- Fallis, G.** (1985). Housing Economics. Toronto: Butterworths.
- Garnet, D.** (2000). Housing Finance. London: The Chartered Institute of Housing.
- Ghèkiere, L.** (1992). Les politiques du logement dans l'Europe de demain. Paris: UNFOHLM.
- Hegedüs, J., Tosics, I., Geróházi, É.** (2001). The dilemmas of restructuring the social rental sector in Hungary. Lux, M. (ed.) Social Housing in Europe 2000. Prague: Institute of Sociology.
- Kruusmägi, M.** (2003). Tallinna elamumajanduse arengukava - hetkeseis, tulevikuplaanid ning arengusuunad teel ELi. Ettekanne II Rahvusvahelisel Kinnisvarakonverentsil "Kinnisvara 2003", 14. novembril 2003 Tallinnas.
- Kuddo, A., Leetmaa, R., Leppik, L., Luuk, M., Võrk, A.** (2002). Sotsiaaltoetuste efektiivsus ja mõju tööjõupakkumisele. Tallinn: PRAXIS.
- Kährrik, A.** (2000). Housing privatization in the transformation of the housing system. The case of Tartu, Estonia. Norsk Geografisk Tidsskrift 54, 2–11.
- Kährrik, A., Tiit, E.-M.** (2003). Juurdepääs eluasemele – majanduslik hüve või sotsiaalne õiglus? Sotsiaalne tõrjutus eluasemeturul süveneb. Sotsiaaltöö 6/2003, 12-14. Sotsiaalministeerium.
- Kährrik, A., Tiit, E.-M., Kõre, J. & Ruoppila, S.** (2003). Access to Housing for Vulnerable Groups in Estonia. Report financed by the European Commission within the Community Action Programme on Combating Poverty and Social Exclusion. PRAXIS Working Paper no 10. Tallinn.

Lux, M. (ed.) (2003). *Housing Policy: an End or a New Beginning*. Open Society Institute.

Lux, M., Burdová, P. (2000). *Výdaje na bydlení, sociální bydlení a napětí na trhu s bydlením (Housing Expenditures, Social Housing and Tensions on the Housing Market—Comparative View)*. Paper No. 2/2000. Prague: Josef, Marie and Zdeňka Hlávkovi Foundation.

Maclennan, D., Williams, R. (1990). *Affordable Housing in Europe*. York: Joseph Rowntree Foundation.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (2002). *Eesti elamumajanduse arengukava aastateks 2003-2008*. Tallinn.

Merusk, K., Narits, R. (1998). *Eesti konstitutsiooniõigusest*. Tartu.

MMR (2001). *Koncepcie bytové politiky (Aktualizovaná verze Koncepcie bytové politiky z října 1999) (Conception of Housing Policy (An updated version of Conception of Housing Policy from October 1999))*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj.

Peeker, H. (2003). *Toimetulekutoetuse “riigistamine” Tallinnas. Magistritöö sotsiaaltöö erialal*. Tartu Ülikool.

Priemus, H. (1999). *Scenarios for the Future of Netherlands Housing Corporations: Towards a Revolution in Social Housing? Paper for the conference ENHR-MRI, Budapest*.

SA Kredex (2003). *Aastaraamat 2002*. Tallinn.

Sýkora, L. (2000). *Role státu, regionů a obcí v oblasti bydlení: zkušenosti vybraných evropských zemí (The role of the state, regions and local governments in the field of housing)*. Prague: Ministry for Regional Development.

Zapletalová, J. et al. (1999). *Úloha súkromného sektoru v bývaní na Slovensku (The role of private housing in Slovakia)*. Bratislava: Inštitút Bývania.

Tallinna LV (1999). *Tallinna elamumajandust ja elamusuhteid käsitlev arengukava aastani 2010. Kinnitatud Tallinna Linnavolikogu 7. oktoobri 1999 otsusega nr 242*.

Tallinna LV (2002). *Tallinna elamuehitusprogramm “5 000 eluaset Tallinnasse”*.

Vaesuse leevendamise Eestis: Taust ja sihiseaded (1999). Tartu Ülikool, Sotsiaalministeerium, ÜRO Arenguprogramm Eestis.

LISAD

1 Kohalike omavalitsuste küsitluse meetodika

Valim ja küsitluse korraldus

Uuringuga haaratud Kesk- ja Ida-Euroopa riikides viidi läbi küsitlus, millesse kaasati kõik üle 5 000 elanikuga (Poolas üle 20 000 elanikuga) KOV-d. Eestis kuulusid valimisse 37 omavalitsust. 2001. a alguses toimunud uuringu läbiviimisel kasutati küsitlusankeeti (lisa 1 lõpus), mis saadeti omavalitsustele posti teel. Küsimused puudutasid KOV-de eluaseme-strateegiaid ja elamumajanduse alaseid tegevusi. KOV-de eluasemefondi majandamise efektiivsuse hindamiseks küsiti omavalitsustelt erinevaid eluruumide majandamisega seotud indikaatorid.

Osalusmäär küsitluses

Tabel L1.1. näitab küsimustike tagastamisprotsenti uuritud Kesk- ja Ida-Euroopa riikides. Nagu tabelist näha, oli vastanute osakaal mitmes riigis üsna madal. Arvestades väikese osalusmääraga riikides suhteliselt suurt vastanud omavalitsuste arvu annab uuring siiski ülevaate elamumajanduse hetkeolukorrast ja suundumustest.

Tulemuste kaalumine

Küsitluse tulemuste "kaalumise" teel laiendati uuringus osalenud omavalitsuste tulemused kogu kogumile. Kuna erineva suurusega KOV-d osalesid küsitluses erineva aktiivsusega (suured omavalitsused olid ülesindatud), kaaluti tulemusi KOV-de elanike arvu alusel. Nii vähendati suure elanike arvuga omavalitsuste mõju domineerimist väiksemate üle. Selline lihtne andmete kaalumine võimaldas esitada uuritud näitajate "keskmised omavalitsuse kohta"⁴¹. On aga ilmne, et näiteks 400 000 elanikuga omavalitsuse eluasemestrategia mõjutab mitmeid kordi suuremat arvu elanikke kui näiteks 5 000 elanikuga omavalitsus. Seetõttu arvutati ka "keskmised elaniku kohta riigis", kasutades andmete kaalumiseks järgmist valemit:

$$\frac{\sum_{i=1...N} i \times pop}{\sum_{i=1...N} pop},$$

kus i tähendab hinnatavat näitajat konkreetsetes omavalitsuses, pop elanike arvu omavalitsuses ja n vastanud omavalitsuste arvu.

Sellised arvutused võimaldasid esitada uuringu tulemusi kolmel viisil:

1. Lihtsa "keskmise" kaudu "omavalitsuse kohta" (kaalumata andmed);
2. "Kaalutud keskmise" kaudu "omavalitsuse kohta" (kaalutud andmed); ning
3. "Kaalutud keskmise" kaudu "elaniku kohta" (arvutatud ülaltoodud võrduse põhjal).

1 – Eesti kohta käivad andmed ei ole omavalitsuste suuruste järgi kaalutud, kuna Eesti puhul ei saa eeldada, et valitseb oluline seos suuremate ja keskmiste KOV-de vahel elamumajandust puudutavates küsimustes (ka vastuste määr jagunes Eesti puhul enam-vähem võrdselt erineva suurskategoriatega omavalitsuste vahel).

Tabel L1.1. Küsimustike tagastamisprotsent KOV-de uuringus 2001. a (vastanud omavalitsuste arv ja täidetud küsimustike %)

	Bulgaaria	Tšehhi	Eesti	Poola	Rumeenia	Slovakkia
Vastanud KOV-de arv (n)	43	89	17	56	76	77
Vastanud KOV-de %	30,7	33,6	46,0	24,5	28,8	54,7

Eesti KOV-dele vastamiseks saadetud küsimustik

1. Kas teie omavalitsusel on olemas oma eluasemestrategia/programm (või eluasemepoliitika suunad määratletud üldises arengukavas/strateegias)?

Tehke rist tühja lahtrisse õige vastuse järele.

1 Jah, volikogu poolt kinnitatud	
2 Jah, kuid volikogu poolt kinnitamata	
3 Ei ole	

2. Kas selles on selgelt defineeritud eluasemepoliitika eesmärgid?

Tehke rist tühja lahtrisse õige vastuse järele.

1 Jah	
2 Ei	

99 Eluasemeprogramm puudub	
----------------------------	--

3. Palun järjestage need eesmärgid tähtsuse järjekorras?

Kirjutage või tehke rist tühja lahtrisse õige vastuse järele.

1....., 2....., 3..... jne

99 Eluasemesuunad pole määratletud	
------------------------------------	--

4. Olenemata sellest, kas teie omavalitsustel on eluasemepoliitika suunad määratletud või mitte, palun järjestage loetletud eesmärgid vastavalt sellele, kui oluliseks neid tegelikult teie omavalitsuses peetakse (teie enda arvamusel lähtudes).

Kirjutage 1 kõige olulisema ja 9 kõige vähem olulisema eesmärgi järele (kui pole üldse eesmärk, jätke kirjutamata).

1 Eluaseme kättesaadavuse parandamine vähese ja keskmise sissetulekuga elanikkonnale	
2 Elamistingimuste parandamine (ka eluaseme energiasäästlikumaks muutmine)	
3 Sotsiaalsete gruppide segunemine sotsiaalse segregatsiooni vältimiseks	
4 Üürnike voolavuse suurendamine korterite hõlpsa kättesaadavuse kindlustamise kaudu (nii avalikus kui erasektoris)	
5 Eriliste sotsiaalsete vajadustega gruppide (puuetega grupid jne) eluasemeprobleemide lahendamine	
6 Vanurite eluasemeprobleemide lahendamine	
7 Kodututele elamispinna kindlustamine	
8 Üürnike kaasamine munitsipaalaluruumide majandamisse	
9 Omanikuasustuse või/ja eraelamuehituse soodustamine	

5. Palun kirjeldage lühidalt, millised programmid/tegevused on teie omavalitsuse poolt ettevalmistatud või juba rakendatud (ka keskvalitsuse

poolt määratletud) küsimuses 3 nimetatud kõige olulisemate eesmärkide saavutamiseks. Kui teie omavalitsusel pole vastavad eesmärgid defineeritud, siis nimetage, milliseid programme/tegevusi olete ette valmistanud või rakendanud (ka keskvalitsuse poolt määratletud) küsimuses 4 loetletud kolme kõige olulisema eesmärgi saavutamiseks.

Programmid/tegevused võivad sisaldada sotsiaaltoetuste maksmist, munitsipaalüürripindade loomist ning renoveerimist, üüripiirmäära määratlemist, munitsipaalaluruumide üürileandmist, uuselamuehituse subsideerimist, maapoliitikat, avaliku-erasektori koostegutsemise vorme eluasemevaldkonnas, ühistute loomise soodustamist jne.

Eesmärk 1:, Eesmärk 2:, Eesmärk 3:

6. Milline neist programmidest/tegevustest aitaks teie arvates kõige paremini saavutada (püstitatud) eesmärgi?

Kirjutage 1 kõige efektiivsema meetodi ning 3 kõige vähem efektiivsema järele tühja lahtrisse.

1 Eesmärk 1	
2 Eesmärk 2	
3 Eesmärk 3	

Järgnevalt küsime teilt mõned kohaliku omavalitsuse eluasemefondi puudutavad küsimused. Palun ärge arvestage kohaliku omavalitsuse eluasemefondi hulka eluasemeid, mis on mõeldud konkreetsetele sotsiaalsete vajadustega gruppide eluasemevajaduse rahuldamiseks nagu spetsiaalsed vanurite, orbude ja puudega inimeste eluasemed, kodutute varjupaigad, turvakodud jne.

7. Mitu eluruumi kuulub teie kohalikule omavalitsusele?

..... eluruumi

8. Mitu protsenti moodustavad kohalikule omavalitsusele kuuluvad eluruumid kõigist teie omavalitsuse territooriumil asuvatest eluruumidest (kui täpsed andmed puuduvad, siis palun öelge hinnanguliselt, kui suur on kohaliku omavalitsuse eluruumide osakaal kõigist eluruumidest)?

.....%

9. Mis on keskmine eluruumi suurus teie omavalitsusele kuuluvates eluruumides ruutmeetrites (kui täpsed andmed puuduvad, siis palun öelge hinnanguliselt)?

..... ruutmeetrit

10. Mitu tuba on keskmiselt teie omavalitsusele kuuluvates eluruumides ruutmeetrites (kui täpsed andmed puuduvad, siis palun öelge hinnanguliselt)?

..... tuba

11. Mitu eluruumi on hetkel vabad üürile andmiseks (kui täpsed andmed puuduvad, siis palun öelge hinnanguliselt)?

Eluruumide hulka, mis on vabad ning saadaval üürile andmiseks, kuuluvad: a) kõik eluruumid,

kus eelmiselt üüriliselt enam üüri ei võeta ning eluruumis ei pea tegema remonti, enne kui uus üürnik sisse kolib; b) kõik eluruumid, mis on läinud kohaliku omavalitsuse omandisse ja mis ei vaja remonti enne üürile andmist ning uued munitsipaaluruumid; c) kõik eluruumid, mis on valmis üürile andmiseks peale remonti.

..... eluruumi

12. Kui suure osa moodustas väljaüürimata eluruumide tõttu saamata jäänud üür kogu võimalikust üürisummast eelmise aasta jooksul?

Üüri moodustavad eluruumi remondiks, majandamiseks ja teenindamiseks vajalikud kulud ning omanikutulu; kommunaalteenuste kulusid ärge palun sisse arvake. Väljaüürimata eluruumide tõttu saamatajäänud üür on see üürisumma, mis jäi saamata aasta jooksul, kuna eluruumid olid tühjad (kuigi saadaval väljaüürimiseks). Kogu võimalik üürisumma on kogu potentsiaalne üür, mida oleks võimalik koguda aasta jooksul kogu kohalikule omavalitsusele kuuluvalt elamufondilt (va üür, mida oleks võimalik saada eluruumidest, mis pole pikema aja vältel üürimiseks saadaval, kuna vajavad põhjalikku remonti).

.....%

13. Kui suure osa moodustas üürivõlg eelmise aasta jooksul kogu võimalikust üürisummast (kogu võimaliku üürisumma seletust vt eelmisest küsimusest)?

Üürivõlg sisaldab ka kõiki neid üürivõlgu, mis on jäänud tasumata eelmistest aastatest ning kannusid edasi eelmisesse aastasse.

.....%

14. Kui suure osa moodustab oodatav üürivõlg võimalikust üürisummast 2001. aastal?

.....%

15. Kui suure osa moodustasid eelmise aasta jooksul üürile antud eluruumid kõigist munitsipaaluruumidest (munitsipaaluruumi vahetusi mitte arvestades)?

.....%

16. Hinnake ligikaudselt, kui pikk on keskmiselt munitsipaaluruumi ooteperiood (aeg taotlemise hetkest kuni eluruumi saamiseni) kahe täiskasvanu ja ühe vastandunud lapsega perekonnale, kus ainult üks liige teenib umbes keskmist palka (kuudes)?

..... kuud

17. Kas teie omavalitsus kasutab oma eluruumide puhul erinevaid üüri määramise viise (näiteks osaliselt kehtib reguleeritud üür, osaliselt mitte, sõltuvalt eluruumi kvaliteedist või asukohast)?

Tehke rist tühja lahtrisse õige vastuse järel.

1 Jah	
2 Ei	

18. Millistest teguritest enamikel juhtudel üürimääratlemine sõltub?

Tehke rist tühja lahtrisse õige vastuse järele.

1 Kommunaalteenuste kulude määrast (küte, prügivedu, üldelekter) – juhul kui need on teie omavalitsuses üüri hulka arvatud	
2 Maahinnast/asukohast	
3 Eluruumide füüsilisest seisukorrast (kas on remonditud või mitte jne)	
4 Millestki muust Millest?	

19. Mitu krooni on keskmine üür teie omavalitsusele kuuluvates eluruumides ruutmeetri kohta?

Üüri moodustavad eluruumi remondiks, majandamiseks ja teenindamiseks vajalikud kulud ning omanikutulu; kommunaalteenuste kulusid ärge palun sisse arvake.

..... EEK

20. Kas teie omavalitsuse eluruumide üürile andmisel on enamikel juhtudel kehtestatud üüripiirmäär?

Tehke rist tühja lahtrisse õige vastuse järele.

1 Jah	
2 Ei	

21. Kui jah, siis kui suur oli üüri piirmäär 01.10.2001 seisuga?

..... EEK

22. Palun hinnake, kui suure osa kohaliku omavalitsuse eluruumide üürist moodustavad järgmised kulud (%).

Kirjutage tühja lahtrisse %.

1 Üldelekter, prügivedu	
2 Remont	
3 Administratsioon	
4 Muud kulud (maarent jne)	
5 Omanikutulu – juhul kui teie omavalitsus saab eluruumide väljaüürimisest mingit tulu	
Kokku	100%

23. Kas eluruumidest saadav üür katab kõik kulutused, mis on vajalikud eluruumi hooldamiseks, remonditööde läbiviimiseks ning administratiivkulutusteks (kapitaalremondi ja moderniseerimise kulusid ärge arvastage)?

Tehke rist tühja lahtrisse õige vastuse järele.

1 Jah	
2 Ei	

24. Kui ei, siis palun hinnake, kui suur peaks olema üür ruutmeetri kohta, et vastavad kulutused oleksid kaetud?

..... EEK

25. Kas teil on kohalike omavalitsuste eluruumide üürile andmiseks ootejärjekord?

Tehke rist tühja lahtrisse õige vastuse järele.

1 Jah	
2 Ei	

26. Kas te kasutate kindlaksmääratud punktisüsteemi sotsiaalse vajaduse määratlemiseks eluruumide üürile andmisel?

Tehke rist tühja lahtrisse õige vastuse järele.

1 Jah	
2 Ei	

27. Kas teie omavalitsus kasutab erinevaid eluruumide üürileandmise skeeme?

Tehke rist tühja lahtrisse õige vastuse järele.

1 Jah	
2 Ei	

28. Kui jah, siis hinnake, kui suure osa moodustavad erinevad üürileandmise skeemid kõigest üürileantud eluruumidest (%)?

Kirjutage tühja lahtrisse %.

1 Skeem 1	
2 Skeem 2	
3 Skeem 3	
Kokku	100%

29. Kui teie omavalitsus rakendab erinevaid eluruumide jaotamise skeeme, siis mis teguritest skeemi valik sõltub?

Kirjutage 1 kõige olulisema teguri järele jne.

1 Kommunaalteenuste kuludest (küte, prügivedu, üldelekter)	
2 Asukohast	
3 Eluruumide füüsilisest seisukorrast (kas remonditud või mitte jne)	
4 Millestki muust Millest?	

30. Palun märkige, millised järgnevatest sotsiaalsetest gruppidest on eelistatud kohaliku omavalitsuse eluruumide saamisel.

Kirjutage 1 kõige enam eelistatud grupi järele jne, kui mõnele grupile üldse eluaset ei eraldata, jätke vastav lahter tühjaks.

1 Madala sissetulekuga leibkonnad	
2 Paljulapselised pered	
3 Tagastatud eluruumide üürnikud	
4 Avaliku sektori teenistujad	
5 Leibkonnad, kes on jäänud peavarjuta eluruumi põlengu, lammutamise vms tagajärjel	
6 Leibkonnad, kes on välja tõstetud erasektorile kuuluvast eluruumist (üürivõla tõttu) ja pole ise suutelised omale peavarju leidma	
7 Muu grupp Milline?	

31. Kes administreerib ning hooldab teie kohaliku omavalitsuse eluruumide (või enamikku eluruumidest)?

Tehke rist tühja lahtrisse õige vastuse järele, kui mitu hooldajat/administreerijat, märkige mitu risti.

1 Omavalitsus	
2 Munitsipaalhooldusfirma	
3 Erasektori hooldusfirma	
4 Erasektori kinnisvarabüroo	
5 Muu Mis asutus?	

32. Millist kõige efektiivsemat meetodit olete rakendanud või rakendate üürivõla vähendamiseks?

.....

33. Millist kõige efektiivsemat meetodit olete rakendanud või rakendate, et lahendada tühjade (kuid üürileandmiseks sobilike) kohalike omavalitsuse eluruumide probleemi?

.....

34. Palun kirjeldage lühidalt eluasemepoliitika meetodit, mida teie omavalitsus on rakendanud või rakendab eluasemetingimuste parandamiseks või teiste oluliste eluasemeprobleemide lahendamiseks oma omavalitsuse territooriumil (nii avalikus kui erasektoris), mis teie arvates võiks olla eeskujuks teistele omavalitsustele eluasemepoliitika väljaarendamisel?

Näiteks erinevad eluasemeprogrammid, administreerimise vormid, avaliku ja erasektori koostööprogrammid, munitsipaaluruumide üürileandmise metoodika, üürimääramine, kontrollimehhanismid, üürnike osalemine eluruumide majandamisel jne.

.....

35. Mitu eluruumi kuulus teie kohalikule omavalitsusele enne eluruumide erastamise algust (kui täpsed andmed puuduvad, siis palun öelge hinnanguliselt, mitu % kohaliku omavalitsuse elamufondist on alles jäänud 1991. aastate alguses erastamise eel omavalitsusele kuulunud eluruumidest)?

..... eluruumi

.....% (hinnanguliselt)

36. Mitu teie omavalitsusele kuuluvat eluruumi on lammutatud alates 1990. aastast?

..... eluruumi

37. Mitmes praegu teie omavalitsusele kuuluvas eluruumis on läbi viidud põhjalikke remonditöid alates 1990. aastast (soojustus, küttesüsteemi või torustike moderniseerimine, WC ja vannitubade remont jne)?

..... eluruumis

38. Mitu praegu teie kohalikule omavalitsusele kuuluvat eluruumi on ehitatud alates 1990. aastast?

..... eluruumi

39. Kuidas jagunevad teie omavalitsusele kuuluvad eluruumide järgmiste eluasemetüüpide vahel?

1 Eramud	
2 1-4-korruselised korterelamud	
3 5- ja enamakorruselised korterelamud	
Kokku	100%

40. Palun hinnake, kuidas jagunevad teie omavalitsusele kuuluvad eluruumid järgmiste eluruumi kvaliteeditüüpide vahel?

1 Hiljuti remonditud väga heas korras kõigi mugavustega (elekter, dušš/vann, WC, kanalisatsioon) eluruumid (sh uusehitised)	
2 Kõigi mugavustega, kuid ilma põhjaliku remondita eluruumid	
3 Osaliste (ilma) mugavustega eluruumid	
Kokku	100%

41. Mitu krooni oli keskmine üür teie omavalitsusele kuuluvates eluruumides ruutmeetri kohta 1992. aastal?

Üüri moodustavad eluruumi remondiks, majandamiseks ja teenindamiseks vajalikud kulud ning omanikutulu; kommunaalteenuste kulud ärge palun sisse arvake.

..... krooni

Lõpetuseks esitame veel mõned üldisemad küsimused teie omavalitsuse territooriumil paiknevate eluruumide kohta.

42. Kui palju on teie omavalitsuse territooriumil elurume kokku (nii avalikule kui erasektorile kuuluvaid) (kui täpsed andmed puuduvad, siis öelge palun hinnanguliselt)

..... eluruumi

43. Kas teie omavalitsuses on probleemiks tühjad erasektorile kuuluvad eluruumid (kust elanikud on lahkunud, mida pole võimalik müüa ega välja üürida, kuna puudub turg)?

Tehke rist tühja lahtrisse õige vastuse järele.

1 Jah	
2 Ei	

44. Kui jah, siis öelge hinnanguliselt, kui suure osa sellised eluruumid kõigist erasektorisse kuuluvatest eluruumidest moodustavad.

.....%

45. Kas teie omavalitsuse territooriumil asuvates eluruumides on probleemiks asjaolu, et eraomanikud ei suuda maksta kütte/vee/kanalisatsiooni eest, mistõttu kannatab kogu elamu või trepikoda nende teenuste alavarustatuse all?

Tehke rist tühja lahtrisse õige vastuse järele.

1 Jah	
2 Ei	

46. Kui jah, siis öelge palun hinnanguliselt, kui suur osa eluruumidest on eelmises küsimuses tulenevate asjaolu tõttu alavarustatud kütte/vee/kanalisatsiooniga.

.....%

47. Mitu uut erasektorisse kuuluvat eluruumi (korterit ja eramut/ridaelamuboksi) on teie omavalitsuse territooriumile ehitatud alates 1990. aastast? (Kui täpsed andmed puuduvad, siis palun öelge hinnanguliselt, mitu % uuselamuehitus alates 1991. aastast moodustab kõigist praegu erasektorisse kuuluvatest eluruumidest).

..... eluruumi, sh korterit ja eramut/ridaelamuboksi

.....% (hinnanguliselt)

48. Mitu erasektorisse kuuluvat eluruumi on lammutatud alates 1990. aastast?

..... eluruumi

49. Omavalitsuse nimetus:

.....

50. Maakond:

.....

Täname Teid küsimustele vastamast.

2 Näiteid eluasemepoliitika meetmetest Tšehhis

L. Sýkora järgi (Lux 2003)

Meetmed eluaseme kättesaadavuse parandamiseks

Tšehhi Vabariigis on alates 1990. a keskpaigast riiklikud finantstoetused eluasemesektorile kasvanud. 2000. a moodustasid need 0,9% riigi SKP-st ja **2,8% riigi eelarvest** (MMR 2001). Riik subsideerib munitsipaalelamuehitust, vanurite hooldekodude rajamise projekte, ning toetab tehnilise infrastruktuuri väljaehitamist potentsiaalsetesse elamu- piirkondadesse.

Riiklik programm elamuehituse soodustamiseks

Olulisim riiklik elamumajanduse alane toetusprogramm on “Munitsipaaleluruumide ehituse toetamise ja tehnilise infrastruktuuriga varustamise programm” (vt kiil L2.1.). See programm võimaldab riiklikku finantstoetust KOV-dele elamuehituspoliitika eesmärkide elluviimiseks. Toetus on suunatud KOV-dele (toetus munitsipaalelamuehituseks) ja erasektorile (toetus tehnilise infrastruktuuri väljaehitamiseks).

KOV-de poolsed meetmed elamuehituse soodustamiseks

Lisaks riiklike meetmete rakendamisele, pakuvad KOV-d Tšehhis ka omapoolseid soodustusi eluaseme kättesaadavuse parandamiseks. Põhiliseks eesmärkide elluviimise vahendiks on ruumiline planeerimine ja maapoliitika. KOV-d koostavad oma vahenditega planeeringud ning pakuvad arendajatele soodustingimustel maad, et hoogustada erasektori poolset elamuehitust. Lisaks sellele taotlevad omavalitsused riigipoolseid toetusi eraarendajatele infrastruktuuri väljaehitamiseks. Sellise toetuskeemi alusel valminud eluasemed jaotatakse kahel viisil:

1. Omavalitsus saab kasutusõiguse osale valmivatest eluasemetest (vt foto L2.1.);
2. Eluasemed ehitab välja ehitusfirma, aga tulevased üürnikud maksavad üüri kaudu kinni ka ehitamiskulud ning 20 aasta möödudes on üürnikel võimalik saada eluase ilma lisakulutusi tegemata enda omandusse (vt kiil L2.2.).



Foto L2.1. Brno linnavalitsuse (Tšehhi) ja erasektori koostööprojekti tulemusena valminud korterelamu. Märkus: Elamus on osa kortereid välja üüritud sotsiaaleluruumidena ning osa korterid on eraisikute omanduses. Foto: Sýkora (2003)

Kiil L2.1. Munitsipaalelamuehituse toetamise ja tehnilise infrastruktuuri-ga varustamise programm Tšehhis

Programm rakendus 1995. aastal. Programmi eesmärk on kättesaadava hinnatasemega eluasemete pakkumise suurendamine.

Programmi sihtus:

1. Uute munitsipaaluürimajade ehitamine, olemasolevates majades ärklikorruste väljaehitamise munitsipaalkorteriteks, mitteeluruumide ehitamine munitsipaaleluruumideks, asustamata (halvas seisukorras, vähemalt 5 aastat asustamata) eluruumide renoveerimine;
2. Tehnilise infrastruktuuri (insenerkommunikatsioonid, kanalisatsioon ja teedeehitus) väljaehitamine elamuehituseks määratud piirkondades (ka erasektori tarbeks).

Toetuse suurus ja tingimused:

- Munitsipaalelamuehituse toetus on maksimaalselt 320 tuhat CZK (156 160 EEK) eluruumi kohta;
- Asustamata korterite ümberehituse toetuse suurus on maksimaalselt 200 tuhat CZK (97 600 EEK) eluruumi kohta;
- Tehnilise infrastruktuuri toetus on maksimaalselt 80 tuhat CZK (39 040 EEK) tulevase eluaseme kohta;
- "Kombineeritud" toetus ei tohi ületada 50% projekti kavandatavast koguinvesteeringust. Toetuse maksimaalset määra kasutatakse ärklikorruste väljaehitamiseks, kuna sel moel uute eluruumide soetamine on hinnalt soodsaim.

Alates 1995. a on selle programmi raames ehitatud 5 000-8 000 uut eluaset aastas. Omavalitsused peavad programmi uuelamuehituse soodustajana väga efektiivseks.

Kiil L2.2. Üürieluasemete ehitamise skeem Tšehhis (kasutades kombineeritud riiklikke subsiidiume ja tulevaste üürnike poolset finantseerimist)

Üürieluasemete ehitamine toimub järgnevate etappide kaupa:

1. Kohalik omavalitsus ja lepingu allkirjutanud ehitusfirma rajavad ühiselt mittetulundusliku elamuassotsiatsiooni (hiljem võib assotsiatsioon muutuda elamukooperatiiviks, milles iga üürnik omab osakuid).
2. Tavaliselt eraldab linn ehituseks tasuta maa ning ehituse teostaja valmistab ette projekti. Elamuehitust finantseerib pangalaenu kaudu elamuassotsiatsioon, lisaks taotleb linn elamuehituseks ja infrastruktuuri väljaarendamiseks riiklikke subsiidiume. Tänu tasuta maa eraldamisele ning riiklikule toetusele on eluruumi hind (üür) tarbija jaoks turuhinnast madalam.
3. Valminud eluasemed üüritakse välja, kusjuures üürnikud omandavad elamuassotsiatsioonis vastavalt oma investeeringutele osakud. Iga osaku väärtus on arvestatud proportsioonina selle eluaseme ehitamiseks kulunud investeeringutest.
4. Ehituse lõppedes ja eluasemete väljaüürimise järel astub ehitusfirma assotsiatsioonist välja, osakud jagunevad üürnike ja omavalitsuse vahel.
5. Linn säilitab eluasemete omandiõiguse 20 aastaks, mille vältel tasuvad üürnikud omavalitsusele üüri. Üür sisaldab ehituseks võetud laenu tagasimaksmiseks nõutavaid kulusid, kommunaalmakseid, majandamiskulusid.
6. 20 aasta möödudes võivad üürnikud saada ilma täiendavaid kulutusi tegemata eluaseme omanikeks.

KOV-d peavad seda ehitusskeemi väga efektiivseks paljude leibkondade eluasemevajaduse rahuldamisel.

Kohalikud omavalitsused Tšehhis munitsipaaleluasemeid ainult oma ressursidest ei ehita. Enamus uutest munitsipaalelamutest (88%) on valminud riiklike subsideerimiste toetusel, 16% aga koostöös erainvestoritega. Enamik uutest munitsipaaleluasemetest on rajatud uutesse elamutesse, neljandik aga olemasolevate elamute ärklikorrustele (KOV-de küsitlus 2001).

Kirjeldatud elamuehitust soodustavat programmi ja KOV-de meetmeid võib pidada üldiselt efektiivseks, kuna avaliku ja erasektori koostöö võimaldab hoida uute eluasemete hinna lõpptarbijale turuhinnast madalamal ning soodustada uuselamuehitust. Elamutele lisakorruste ehitamine või ärklikorruste väljaehitamine võimaldab ressursse kokku hoida ning parandada samal ajal olemasoleva eluasemefondi kvaliteeti. Ehitatakse uued katused, remonditakse rõdud, parandatakse soojapidavust, paigutatakse uued liftid jne. Riiklik toetus loob soodsamad tingimused KOV-dele kohalike eluasemepoliitika elluviimiseks.

Samas tuleb nentida, et rajatavate “subsideeritud” eluasemete jaotuse põhimõtted ja sihtgrupid pole Tšehhis piisavalt hästi formuleeritud. See vähendab süsteemi tõhusust ja teeb küsitavaks avalike ressursside kulutamise otstarbekuse. Riikliku toetusega rajatud elamispinna saamise aluseks ei ole pere sissetulekud. Seetõttu on avaliku sektori toetus suunatud ka neile peredele, kes suudaksid endale sarnase eluaseme ka turult muretseda. On olnud juhtumeid, kus avaliku sektori toetusega ehitatud eluasemed on turuhinnaga maha müüdnud. Rangemate reeglite kehtestamine toetuse sihtgruppide üle ning rajatavatele eluasemetele hinnakontrolli kehtestamine tõstaks süsteemi tõhusust märgatavalt.

Riiklik programm hooldekodude rajamise toetamiseks

Programm rakendus 1991. aastal. Toetusi eraldatakse KOV-dele väikeste munitsipaalüri-eluasemete ehituseks. Rajatavad üüripinnad on suunatud sotsiaalteenuseid vajavatele vanuritele või puuetega inimestele (või invaliididele). Eluasemeteenuse kõrval võimaldatakse elanikele ka vajalikke sotsiaalteenuseid. Toetuse suurus sõltub omavalitsuse suurusel, maksimaalselt on see 700 tuhat CZK (341 tuhat EEK) eluaseme kohta. Alates 1995. a on selle programmi tarbeks riiklik finantstoetus vähenenud.

Riiklik toetusprogramm eluasemesäästude (hoiuste) suurendamiseks

See toetuseliik võimaldab suurendada eraisikute jooksivaid säästusid tulevase eluaseme tarbimise eesmärgil. Programm rakendus 1993. a Austria ja Saksamaa samalaadsete mudelite järgi. Erasisikud hoiustavad kas igakuiste või iga-aastaste maksetena kindlasse pank - nn eluasemehoiuste pank - teatud summa raha (eluaseme ostuks, ehituseks või renoveerimisteks). Riik maksab 25% ulatuses toetust hoiustatud summalt aastas. Lisaks sellele lisanduvad hoiusele igal aastal intressid. Hiljem on isikul võimalik saada kogutud summa ulatuses 5-6% intressiga eluasemelaenu. Maksimaalne riigipoolne toetussumma on 4 500 CZK (2 tuhat EEK) aastas.

Sooduslaenud eraisikutele ja KOV-dele eluaseme ostuks või ehituseks

Toetuse eesmärgiks on eluasemete ostu ja ehituse soodustamine. Alates 1995. aastast väljastatakse pankadest intressitoetusega laene kõigile soovivatele leibkondadele ning omavalitsustele. Aastatel 1996-2001 ehitati riiklikku intressitoetust kasutades 19 897 eluruumi. 2002. a lisandus spetsiaalne eluasemelaenu intressitoetus alla 36 a noortele, tingimusel, et laenuvõtja pole varem eluaseme omanik olnud (meede: “Soodusintressiga laenu noortele eluasemeturule sisenejatele”). Selle intressitoetuse määr sõltub eelmisel aastal väljastatud eluasemelaenu keskmisest intressist. Kui laenuintress ületas laenu



Foto L2.2. ja L2.3. Eraomanikele kuuluvad uued korterelamud Prahas (vasakul) ja ühepereelamud Praha-Kolovraty äärelinnas (paremal). Märkus: Elamud on rajatud kinnisvaraarendusfirma poolt. Eluasemeostjad said kasutada riigi poolt subsideeritud eluasemelaenu ja/või eluaseme säästuhoiuse soodustusi. Foto: Sýkora (2003)

võtmisele eelneval aastal 10%, on subsiidiumi määr 4%. Keskmise intress oli 2001. a 7-8% vahel, mistõttu oli 2002. a toetusmäär 1%. Toetuse maksmisel kehtivad piirmäärad² (vt fotod L2.2. ja L2.3.).

Olemasoleva elamufondi kvaliteedi parandamisele ning moderniseerimisele suunatud meetmed

(Munitsipaal)eluasemefondi moderniseerimise soodustamise programm

Programmi käivitus 1994. a. Selle kaudu:

1. Toetatakse halvas seisukorras munitsipaalelamufondi rekonstrueerimistööid ja moderniseerimist (sooduslaene väljastatakse KOV-dele);
2. Stimuleeritakse finantstoetuse kaudu kohalike eluasemefondide (sihtasutuste) rajamist KOV-de juurde, mille tegevus toetab elamufondi moderniseerimist omavalitsusüksuse piires.

Toetuse saamiseks peab KOV asutama eluasemefondi (sihtasutuse), mille tegevuseks võib riik kuni 10 aastaks eraldada madala intressiga laenu (2001. a väljastati laenusid 3% intressiga). Lisaks munitsipaalelamufondi moderniseerimisele lasub fondil ka kohustus toetada laenude kaudu eraomanikke eluasemete moderniseerimisel. Vähemalt 20% laenudest, maksimaalselt 7% intressimääraga, peab olema suunatud eraomanikele. Riigipoolne sihtasutusele antav laen sõltub omavalitsusüksuse suuruselt. Alates 1995. a on kohalikele eluasemefondidele väljastatud umbes 300 milj CZK (146 milj EEK) ulatuses riiklikke laene aastas. Omavalitsused peavad leidma omavahendeid fondide käigushoidmiseks. Alates 2001. a on programmi haldajaks Eluaseme Arengu Riiklik Fond.

KOV-d on toetust hinnanud väga efektiivseks, kuna see võimaldab fondide tegevuseks kombineerida erinevaid allikaid ja anda eraomanikele eluasemete renoveerimiseks sooduslaenu. Riikliku programmi raames on rajatud mitmed kohalikud eluasemefondid (sihtasutused), mille eesmärgiks on elamute renoveerimine, moderniseerimine ja linna-

² – Riiklikku toetust makstakse kuni 12 tuhande CZK (6 tuhande EEK) suuruse laenusumma pealt eluruumi ruutmeetri kohta; maksimaalne toetusega kaetav laenusumma on 800 tuhat CZK (390 tuhat EEK) eluaseme kohta kortermajas, 1,5 mln CZK (732 mln EEK) ühepereelamu puhul ja 2 mln CZK (1 mln EEK) mitmepereelamu puhul.

Kiil L2.3. Sihtasutus Eluaseme Arengu Fond (Brno, Tšehhi) tegevus

Sihtasutuse eesmärkideks on a) toetada uuselamuehitust ning b) pakkuda eluasemeomanikele finantstoetust eluasemete renoveerimiseks ja moderniseerimiseks.

Sihtasutuse tulud koosnevad järgnevast:

- Munitsipaalalamufondi erastamistulud;
- Iga-aastane intressivaba laen riiklikust eluasemefondi moderniseerimise programmist;
- Laenude tagasimaksud ja intressitulud;
- Finantstoetus omavalitsuse eelarvest;
- Säästuintressid pangas.

Sihtasutuse kulud koosnevad järgnevast:

- Munitsipaalalamufondi erastamisest linnale tulenevad kulud;
- Väljastatavad laenud eluasemete rekonstrueerimiseks ja moderniseerimiseks;
- Tehnilise infrastruktuuri väljaarendamise kulud uuselamuehituseks;
- Maa ost munitsipaalalamuehituseks;
- Munitsipaalalamufondi korrashoiuks ja rekonstrueerimiseks vajaminevad kulud (teisisõnu üüritoetus).

Laenud renoveerimiseks ja moderniseerimiseks on suunatud linnaosavalitsustele (vastutavad munitsipaalalasemete haldamise ja hooldamise eest) ja eluasemete eraomanikele/ elamu-kooperatiividele. Sooduslaene väljastatakse 3-8 aastaks intressiga 3-7%.

osade uuendamine. Fondide kaudu väljastatakse toetusi ja laene elamukooperatiividele ja eramuomanikele rekonstrueerimistödeks (vt kiil L2.3.).

Paneelelamurajoonide moderniseerimise programmid

Paneelelamurajoonide elamute moderniseerimisele on suunatud kaks riiklikku programmi.

1. Suurpaneelamute kvaliteedi parandamisele suunatud programm algatati 1997. a, ning esimesed toetused väljastati riigieelarvest 1999. a. Programm on sihitud tehniliste defektide kõrvaldamiseks suurpaneelamutes. Toetust võivad taotleda kõik paneelmajade eluruumide omanikud (omavalitsused, kooperatiivid, erafirmad, eraisikud). Toetussumma võib ulatuda 40%-ni projekti kuludest. Tegelikud väljastatud toetused moodustavad umbes kolmandiku (keskmiselt 32%) projekti eelarvest.
2. Paneelamute moderniseerimise ja rekonstrueerimise programm. Programm on suunatud paneelmajade eluruumide omanikele (omavalitsused, kooperatiivid, erafirmad, eraisikud). Programmi eesmärgiks on soodustada laenuvõtmist komertspankadest eluasemete renoveerimiseks, rekonstruktsioonitöödeks ja moderniseerimiseks. Programmi haldab Eluaseme Arengu Riiklik Fond. Programmi raames on võimalik taotleda renoveerimislaenudele intressitoetust (3-5%).

Probleemsete elamupiirkondade uuendamise programm käivitati 2000. aastal ja selle eesmärgiks on elukvaliteedi tõstmine piirkonnapõhiselt (st tervete elamupiirkondade ulatuses). Riiklikke toetusi eraldatakse kohalikele omavalitsustele. Toetus katab osaliselt teede ja tänavate, tehnilise infrastruktuuri ja õuealade korrastamisega seotud kulud. Eelnevalt peab omavalitsus elamupiirkonna uuendamiseks koostama arenguprojekti.

Elamute energiasäästlikkuse programm käivitati 1991. aastal; riiklikke toetusi eraldab Tšehhi Energia Agentuur. Programmi kaudu toetatakse tehnilisi ümberkorraldusi

eluruumides ja elamutes, mis aitavad vähendada kütte ja energia tarbimise kulusid. Teostust eraldatakse eluasemeomanikele.

3 Näiteid eluasemepoliitika meetmetest Poolas

R. Uchmani & J. Adamski järgi (Lux 2003)

Meetmed eluaseme kättesaadavuse parandamiseks

Poolas kulus 2000. aastal eluasemesektoriga seotud kulutusteks 0,4% SKP-st ja 1,7% riigieelarvest.

Üürieluasemete pakkumine sotsiaaleluasemete assotsiatsioonide (TBS-de) poolt

Programm aitab leevendada eluruumide puudust Poola suurlinnades ning parandada eluaseme kättesaadavust keskmise sissetulekuga peredele. TBS-d on mittetulunduslikud (sotsiaal)elamuassotsiatsioonid, kelle tegevus on seadusega reguleeritud. TBS-d saavad riigilt elamuehituseks mitmeid soodustusi, mistõttu nad on oma ehitus- ja üüripoliitikas kohustatud lähtuma etteantud tingimustest. Need tingimused on järgmised:

1. Ehitatavate korterite ehitusmaksumus (ruutmeetri hind) on limiteeritud;
2. Eluruumid peavad olema kaasaegsete olmemugavustega varustatud ja vastama energiasäästlikkuse nõuetele;
3. Üüritase rajatavates eluruumides on reguleeritud.

TBS-dele üürieluasemete ja kooperatiivelamute ehitamiseks laenude väljastamisega tegeleb Riiklik Eluasemefond (asutatud 1995. a). Riiklikult garanteeritud eluasemefondi laenuressursid pärineb nii kodumaistest kui välismaistest pankadest. 2001. a sai fondist laenu võtta kuni 70% ulatuses projekti maksumusest. Lisaks saab kuni 10% projekti maksumusest katta sama fondi poolt väljastatavate otseste toetustega (tingimusel, et elamu valmib õigeaegselt ja fondi ning elamuassotsiatsiooni vahel sõlmitud lepingu tingimuste kohaselt). Lisaks fondi väljastatud laenudele nähakse seadusega ette ka teiste finantseerimisallikate kaasamist projekti elluviimise (näiteks võivad elamuehituskulude katmises osaleda oma töötajatele eluasemeid rajada soovivad tööandjad).

TBS-d vastutavad nii elamute ehituse kui haldamise eest vastavalt üüritingimustele. Kuid need elamuassotsiatsioonid võivad ka

- Soetada eluasemeid vabal turul;
- Renoveerida/rekonstrueerida olemasolevaid ehitusi, muutes need sobivateks üürieluasemeteks;
- Viia ellu teisi elamuehitusega ja elamute teenindamiseks vajaliku infrastruktuuri rajamisega seotud projekte. Kui uusi eluruumi müüakse turuhinnaga, ei saa aga assotsioon kasutada riikliku eluasemefondi sooduslaene.

Üüri suurus võib TBS-ide rajatud eluruumides olla kuni 4% korteri asendusväärtusest aastas. Kõigi eluruumide koondüürisumma, mida TBS haldab, peab olema piisav, et katta kõik eluruumide ülalpidamise ja renoveerimisega seotud kulud ja ehituseks võetud laenu tagasimaksed. Lisaks üürilepingus määratletud üürile peab üürnik maksma deposiiti kuni 10% ulatuses eluruumi väärtusest. Deposiit (üürimaksmise tagatis) tagastatakse üürilepingu lõppemisel ja üürniku lahkumisel eluruumist. TBS-i rajatud eluasemete klientideks on eraisikud (kelle leibkonna sissetulek jääb lubatud piiridesse ja kes ei oma samas linnas teist eluruumi).



Foto L3.1. TBS eluassotsiatsiooni poolt rajatud üürielamu Kalisz's (Poola).

Foto: Adamski (2003)

2001. a märtsiks oli TBS-de poolt rajatud (eluasemefondilt saadud laenude abil) 23 tuhat eluruumi (vt foto L3.1.). Areng on viimastel aastatel olnud väga kiire ja dünaamiline. Assotsiatsioonid võimaldavad KOV-del parandada eluasemete struktuuri ja toetada elanike filtratsiooniprotsessi (osa munitsipaalüürnikest liiguvad edasi TBS-de rajatud eluasemetele ja omavalitsused saavad vabanenud pinnad välja üürida uutele sotsiaalüürnikele). Samas võimaldab selline elamispinna rajamise meetod kokku hoida avaliku sektori kulutusi.

Oma-eluaseme programm

Toetusprogramm on suunatud keskmise ja keskmisest kõrgema sissetulekuga leibkondadele, kes soovivad ehitada või osta omatarbe eluaset (kehtib 2001. a alates). Riigipoolne toetus katab osaliselt pikaajaliste eluasemelaenude intressi, kusjuures laenu suurus (mille intressi kaetakse) ei tohi ületada 70% eluaseme maksumusest. Toetust väljastatakse juhul, kui laenuaotleja leibkonna iga-aastane sissetulek ei ületa 109 tuhat PLN (366 tuhat EEK). Seadusega on määratletud kolm sissetulekurühma, kellele kehtivad erinevad riikliku toetuse määrad (vastavalt 10%, 25% ja 50% intressimäärast kaetakse riigi toetusega). Kuna programm on suhteliselt äsja käivitunud, on raske selle efektiivsust hinnata.

Tehnilise infrastruktuuri rajamise toetamise programm

See programm loob KOV-dele võimaluse taotleda Riiklikust Eluasemefondist sooduslaenu infrastruktuuri rajamiseks kõigi eluasemetüüpide ehitamiseks. Programm aitab hoogustada uuselamuehitust ja aitab valmivate eluasemete hinda hoida turuhinnast madalamal tasemel.

Tulumaksusoodustused eraisikutele

Riigipoolseks eluasemetarbimist soodustavaks instrumendiks on tulumaksu tagastamine maksumaksjaist eraisikutele eluaseme soetamiseks kulutatud summadelt (sarnaneb teataval määral Eestis kehtiva tulumaksusoodustuste süsteemiga). Maksuvabastust saab taotleda eluaseme ehituse või ostuga (ka maatüki ostuga) seotud kulutustelt. Tulumaks arvestatakse maha ka spetsiaalsel pangakontol eluasemele tulevikus tehtavate kulude katteks säästetud summal.

4 Tabelid ja joonised

Tabel L4.1. Uuritud Kesk- ja Ida-Euroopa riikide sotsiaalmajandusliku arengu näitajad

	Rahvaarv (tuhat, 2001 keskmine, ÜRO)	Rahvastiku juurdekasv (%, 2001, ÜRO)	Linnarah- vastiku osatähtsus (%, 2001, ÜRO)	Pindala (km ² , ÜRO)	SKP ühe elaniku kohta (USD, 2000, CIA)	Töötuse määr (%, CIA)
Bulgaaria	7 867	-1,14	67,4	110 910	6 200	17,7 (2000)
Tšehhi	10 260	-0,07	74,5	78 866	12 900	8,7 (2000)
Eesti	1 377	-0,55	69,4	45 226	10 000	11,7 (1999)
Poola	38 577	-0,03	62,5	312 685	8 500	12,0 (1999)
Rumeenia	22 388	-0,21	55,2	237 500	5 900	11,5 (1999)
Slovakkia	5 403	0,13	57,6	48 845	10 200	17,0 (2000)

Allikas: ÜRO "World Urbanization Prospects, The 2001 Revision"; CIA: "World Factbook 2001"

Tabel L4.2. Eluasemete omandivormi muutused KIE riikides 1991–2001 (% kogu elamufondist)

	Bulgaaria		Tšehhi		Eesti		Poola		Rumeenia		Slovakkia	
	1992 ¹	2000 ¹	1991 ²	2001 ²	1992 ³	2000 ³	1991 ⁴	2000 ⁴	1990 ⁵	1998 ⁵	1991 ⁶	2001 ⁶
Riiklik üüriamufond	1,8	1,8	39,0	-	25,8	0,7			21,4	4,0		1,1
Munitsipaalne üüriamufond	2,0	2,2	-	24,0	34,7	3,3	17,9 ⁷	11,5 ⁷	-	-	21,2 ⁷	5,4
Ettevõtetele-asu- tustele kuuluv üüriamufond	2,9	3,2	-	-	-	-	13,7	4,6	-	-	6,5	-
Elamukooperatii- vide elamufond	0,2	0,3	20,4	20,0	5,0	3,9	25,4	28,6	1,5	-	22,1	15,6
Eraüüriamufond Ühistutele kuuluv üüriamispind	0,5	0,8	-	7,0	-	... ⁸	... ⁹	... ⁹	1,0	3,0	-	4,1
Eraelamufond	91,0	92,5	40,5	49,0	34,5	85,9	43,0	55,3	76,1	93,0	50,2	73,8

1 – Bulgaaria Statistikaamet.

2 – Eluasemepoliitika Strateegia, Tšehhi Vabariigi Regionaalarengu Ministeerium.

3 – Eesti Statistikaamet; 2000: 1,1% elamufondist kuulub muudele omanikele ning 5,1% omanik on teadmata (Rahva ja eluumude loendus 2000).

4 – Poola Statistikaamet.

5 – ÜRO/ECE–CHF Eluasemete Privatiseerimise Praktiline Töögrupp, Krakov 1999.

6 – 2001. a rahvaloenduse esialgsed tulemused, Slovakkia Statistikaamet.

7 – Sisaldab riiklikku üüriamufondi.

8 – Kokku üürib oma eluaset 16% leibkondadest (Rahva- ja eluumude loendus, ESA). Erasektori üüriamufondi osakaalu kohta täpsed andmed puuduvad, aga hinnanguliselt on neid umbes 12% leibkondadest.

9 – Andmed puuduvad.

Tabel L4.3. Peamised elamistingimusi iseloomustavad näitajad KIE riikides (1991–2001). Üldpind on määratletud kui eluruumi kogupindala, kui ei ole lisamärkust.

	Bulgaaria ¹		Tšehhi ²		Eesti ³		Poola ⁴		Rumeenia ⁵		Slovakkia ⁶	
	1992	2000	1991	2001	1992	2001	1991	2000	1992	1999	1991	2001
Eluruumide arv												
1000 elaniku kohta	400	424	396	424	407	434	289	306	336	352	336	350
Eluruumi keskmine suurus (üldpind m²)	63,5	63,9	70,5	49,3 ⁷	53,5	54,0	59,6	61,5	33,7 ⁷	34,4 ⁷	48,3 ⁷	56,1 ⁷
Eluruumi keskmine suurus elaniku kohta (üldpind m²)	25,4	27,1	25,4	18,6 ⁷	21,8	23,4	17,5	19,2	11,3 ⁷	12,1 ⁷	14,6 ⁷	17,5 ⁷
Keskmine tubade arv eluruumis⁹	2,9	2,9	2,7	2,7	2,9 ⁸	2,6 ⁸ (1999)	3,4	3,5	2,5	2,5	2,9	3,2
Keskmine tubade arv elaniku kohta	0,9	0,8	... ¹⁰	... ¹⁰	1,2 ⁸	1,1 ⁸ (1999)	1,0	1,1	0,8	0,9	0,9	1,0

Tabel L4.4. Elamistingimused munitsipaaluruumides – riikide võrdlus keskmiste näitajate alusel

	Bulgaaria	Tšehhi	Eesti	Poola	Rumeenia	Slovakkia
Keskmine munitsipaaluruumi suurus (m²)						
KOV-de (kaalutud) keskmine	48,9	55,3	35,3	43,7	43,6	43,1
KOV-de (kaalutud) keskmine, arvestades elanike arvu	54,3	56,3	33,3	42,3	44,1	43,7
Keskmine tubade arv munitsipaaluruumi kohta						
KOV-de (kaalutud) keskmine	2,2	2,1	1,7	2,6	2,0	1,9
KOV-de (kaalutud) keskmine, arvestades elanike arvu	2,1	2,1	1,7	2,7	2,0	2,1

Allikas: KOV-de küsitlus 2001

1 – Bulgaaria Statistikaamet.

2 – Tšehhi Statistikaamet.

3 – Eesti Statistikaamet.

4 – Poola Statistikaamet.

5 – Rahvuslik Statistikaakomitee 2001.

6 – Kõik näitajad kehtivad ainult asustatud elamufondi kohta, va eluasemete arv 1000 elaniku kohta. Slovakkia Statistikaamet.

7 – Keskmine eluaseme elamiseks kasutatav eluruumipind, Rumeenias tubade pindala.

8 – Näitajad on arvatud ainult asustatud elamufondi kohta.

9 – Tuba tähendab üldjuhul asustatavat ruumi, miinimumpinnaga 8 m², millele on tagatud päikesevalgus, ventilatsioon ja küte (Bulgaarias miinimumpindala 7,5 m², Poolas 4 m², Rumeenias 4m² ja kõrgusega vähemalt 2 m kõrgeimas osas, Eestis ruumi pindala pole määratletud).

10 – Pole teada.

Tabel L4.5. Omavalitsuste osatähtsus KIE riikides, kelle munitsipaalalamu-fondi üüritulud katavad kõik ülalpidamise kulud (% , riikide kesk-mine)

	Bulgaaria	Tšehhi	Eesti	Poola	Rumeenia	Slovakkia
KOV-de (kaalutud) keskmine	17,8	51,7	23,5	25,0	10,8	22,6
KOV-de (kaalutud) keskmine, arvestades elanike arvu	21,0	37,7	18,8	14,0	10,1	19,4

Allikas: KOV-de küsitlus 2001

Tabel L4.6. Asustamata eluruumidest ja üürivõlgnevustest põhjustatud üürikaod KIE riikides

	Bulgaaria	Tšehhi	Eesti	Poola	Rumeenia	Slovakkia
Vakantsete eluruumide osa kõigist munitsipaalururuumidest 2000. a						
KOV-de kaalutud kesk-mine	0,9	0,1	9,4 ¹	0,2	... ⁴	0,3
KOV-de kaalutud kesk-mine (arvestades elanike arvu)	0,8	0,1	6,1	0,3	... ⁴	0,5
Vakantsete eluruumide tõttu tekkinud üürikaod, % koguüürist, 2000. a						
KOV-de kaalutud kesk-mine	0,6	0,3	3,5	0,2	... ⁴	0,9
KOV-de kaalutud kesk-mine (arvestades elanike arvu)	0,7	0,2	6,4	0,3	... ⁴	0,5
Üürivõlgnevuste osa koguüürist, 2000. a						
KOV-de kaalutud keskmine	17,7	7,7	11,7 ²	11,6	38,2	20,2 ³
KOV-de kaalutud keskmine (arvestades elanike arvu)	19,7	10,4	18,4 ²	14,2	26,9	20,2 ³

Märkus: Vakantsed eluruumid ja üürivõlgnevused defineeriti küsimustikus (vt ankeet lisas 1).

Allikas: KOV-de küsitlus 2001

1 – Keskmine on sedavõrd kõrge väikeste omavalitsuste tõttu, kus munitsipaalalamispinna vakants on kõrge. Keskmisest usaldatavam vakantsi näitaja on mediaan 5,6% (sellest vakantsustasemest suurema ja väiksema vakantsustasemega omavalitsusi on ühepalju).

2 – Kuna sellele küsimusele olid vastamata jätnud ligi pooled KOV-d, pole esitatud protsendid väga usaldusväärsed.

3 – Slovakkia puhul hõlmavad üürivõlgnevused ainult käesoleva aasta võlgnevusi (2000 või 2001) ja ei sisalda eelnevate aastate võlgnevusi.

4 – Pole teada.

Tabel L4.7. Munitsipaalaluruumide jaotamise efektiivsuse näitajad KIE riikides

	Bulgaaria	Tšehhi	Eesti	Poola	Rumeenia	Slovakkia
Munitsipaalaluruumide käive 2000. a (aasta jooksul uute üürnikega asustatud eluruumide osatähtsus)						
KOV-de kaalutud keskmine	2,0 ¹	2,9	34,2 ²	2,3	9,8 ³	2,7
KOV-de kaalutud keskmine (arvestades elanike arvu)	—	1,8	12,0 ²	2,1	13,9 ³	2,5
Keskmine munitsipaalalokorteri ooteaeg (aeg korterijärjekorda võtmisest eluruumi eraldamiseni, kuudes), "standardleibkonna" jaoks⁵						
KOV-de kaalutud keskmine	23,6	53,9	... ⁴	57,0	18,8	... ⁶
KOV-de kaalutud keskmine (arvestades elanike arvu)	42,1	63,0	... ⁴	64,0	11,5	... ⁶
Omaavalitsuste osatähtsus, kes peavad elamispinna vajajate järjekorda						
KOV-de kaalutud keskmine	83,5	51,3	52,9	86,0	78,3	91,0
KOV-de kaalutud keskmine (arvestades elanike arvu)	61,9	30,8	84,2	93,0	91,0	83,8
Omaavalitsuste osatähtsus, kes kasutavad punktide (kriteeriumide) süsteemi elamispinna vajajate järjekorra pidamisel						
KOV-de kaalutud keskmine	60,6	... ⁶	29,4	25,0	86,5	43,8
KOV-de kaalutud keskmine (arvestades elanike arvu)	53,7	... ⁶	27,3	19,0	90,0	39,9

Märkus: Tegelike "uuesti väljaüürimiste" arv kogu munitsipaalomandis oleva elamufondi osana on arvutuslik. Üleminekud (korterivahetused) on tegelike uuesti väljaüürimiste hulgast välja jäetud.

Allikas: KOV-de küsitlus 2001

1 – Ekspert hinnangule tuginev hinnang (küsimus polnud lülitatud riigis kasutatud küsimustikku).

2 – Tulemus ei ole kuigi usaldatav (vastamata jätnud KOV-de protsent suur).

3 – Kuna sellele küsimusele olid vastamata jätnud ligi pooled KOV-d, pole esitatud protsendid väga usaldusväärsed.

4 – Eestis ei eraldata munitsipaalalokorteri tavaliselt küsimustikus toodud leibkonna tüübile; küsitluses osalenud jätsid sellele küsimusele vastamata.

5 – Kahest täiskasvanud ja ühest väikelapsest koosnev leibkond, kus on ainult üks töötav vanem, kes saab riigi keskmist palka.

6 – Pole teada.

Tabel L4.8. Eluasemetootuste süsteemide võrdlus uuritud Kesk- ja Ida-Euroopa riikides

	Eluasemetootus on sootsiaaltoetuste süsteemis omaette toetusliik, mille eesmärk on eluasemekulude kompenseerimine	Eluasemetootus on suunatud kõigile eluasemeasustustüüpidele (omanikud, üürikuud)	Eluasemetootuse taotlemisel kehtivad kindlaks määratud sissetulekutasemed	Mis liiki sissetulekut eluasemetootuse määramisel arvestatakse? Kas võetakse arvesse teised sotsiaaltoetuste liigid?	Milliseid eluasemekulusid võetakse eluasemetootuse maksimise arvesse?	Milline instiitutsioon tagab eluasemetootuste maksimiseks rahalised vahendid?	Eluasemetootusi saavate leibkondade osakaal kogu leibkondade arvust
Tšehhi	Jah	Jah	Jah, otseselt (seotud toimetulekupiiriga)	Netosissetulekut, arvestatakse ka haigus- ja pensionitoetuste, töötubirahade, vanematoetuste, hooldustoetuste ja lastetoetuste saamist	Kindlaks määratud eluasemekulude taset (osa toimetulekutasemest), sõltub leibkonna suurusest	Riik	7,6% (2000 detsember)
Eesti	Ei (põhivajaduste katmiseks kehtestatud üldine toimetulekutoetus, mille raames kompenseeritakse ka eluasemekulusid)	Jah	Jah, kaudselt (leibkonna sissetulek peab pärast normi piires eluasemekulude katmist jääma allapoole toimetulekupiiri)	Netosissetulekut, arvestatakse ka teiste sotsiaaltoetuste saamist, vahekorsete toetuste, kindlate puuetega isikute suunatud toetuste ja lastetoetuste saamist	Tegevaldkondade eluasemekulusid standardelamispinna järgi ja KOV-de kehtestatud piirmäärade ulatuses	Riik	12% (2001)
Poola	Jah	Jah (kuid teatud piirangud kehtivad leibkondadele, kes ei ela munitsipaal-elamispinnal)	Jah, otseselt (määratud kui protsent madalaimast vanaduspensionist)	Netosissetulekut, arvestatakse ka teiste sotsiaaltoetuste saamist, vahekorsete toetuste saamist ja sotsiaaltoetuste orbudele	Tegevaldkondade eluasemekulusid standardelamispinnal järgi (piirangud kehtivad vabaturuürikselt elamispiindadel elavatele leibkondadele)	Nii riik kui ka kohalikud omavalitsused	7,6% (2000)
Slovakkia	Jah	Jah	Jah, kaudselt (tulenevalt eluasemetootuste arvestamisest kasutatavast valemist)	Netosissetulekut, arvestatakse ka teiste sotsiaaltoetuste saamist, vahekorsete toetuste ja sotsiaaltoetuste saamist	Normatiivseid eluasemekulusid leibkonna kasutusse antud elamispinna ulatuses, korrutatuna keskmise üri tasemega ja hooldus- ning energiakuludega (m ² kohta)	Riik	4,2% (2001 detsember)

Tabel L4.9. Kohalike omavalitsuste põhikohustused elamumajanduse alal KIE riikides

	Bulgaaria	Tšehhi	Eesti	Poola	Rumeenia	Slovakkia
Maapoliitika	X	X	X	X	X	X
Territoriaalne planeerimine	X	X	X	X	X	X
Ehituslubade väljastamine, ehitusjärelvalve jms	X	X	X	X	X	X
Eluruumide pakkumine kindlatele gruppidele (puuetega inimesed, eakad, kodutud)	X	X	X	X	X	X
Munitsipaaleluruumide hooldus, remont, renoveerimine	X	X	X	X	X	X
(Sotsiaal)eluruumi vajajate järjekorra (korterijärjekorra) pidamine	X	X	X	X	X	X
Üüri piirmäära kehtestamine						
• seadusega etteantud piirides		X		X	X	X
• keskselt reguleerimata üüri piirmäär	X		X			
Toimetulekuraskustega gruppide kindlustamine eluasemega						
• keskselt reguleeritud kriteeriumide järgi	X		X		X	
• keskselt reguleerimata tingimustes		X		X		X
Munitsipaaleluruumide erastamine						
• keskselt sätestamata põhimõtete tingimustes		X		X		
• kesksete reeglite järgi	X		X		X	X
Uute sotsiaaleluruumide ehitus						
• munitsipaalüürikorterite ehitus		X		X		X
• sotsiaaleluruumide ehitus koostöös sõltumatute mitetulunduslike arendajatega (maapoliitika)				X		
Uute eluruumide ehituse toetamine (infrastruktuuri kaudu)	X	X	X	X	X	X
Korteriühistute (kondomüniumide) toetamine elamute remondil		X	X	X		
Eluasemetoetuste maksmise rahastamine				X		
Rahvuslike eluasemeprogrammide elluviimine (üksikprojektide toetamine)	X	X		X	X	X

Tabel L4.10. Toimetulekutoetuste maksmine erinevat tüüpi leibkondadele toimetulekupiiri kindlustamiseks 2002. a

	Rahul- datud taotluste arv	Leibkondade proportsioon rahuldatud taotluste arvu järgi (%)	Toetusi saanud leibkonda- de arv	Leibkondade pro- portsioon toetusi saanud leibkon- dade üldarvu järgi (%)	Keskmine rahul- datud taotluste arv
Pensionäri leibkonnad	30 353	7,9	9 223	13,3	3,3
Üliõpilase leibkonnad	83 835	21,7	13 435	19,4	6,2
Töötü leib- konnad, sh	218 259	56,6	38 122	55,0	5,7
töötü abi- raha saavad leibkonnad	102 026	26,5	20 552	29,6	5,0
pikaajaliselt töötü või tööotsija leibkonnad	116 233	30,1	17 570	25,3	6,6
Lapsega leibkonnad	131 265	34,0	24 776	35,7	5,3
Puudega isikuga leibkonnad	21 942	5,7	4 813	6,9	4,6
Muud leibkonnad	11 163	2,9	2 570	3,7	4,3
Kokku	385 705		69 346		5,6

Märkus: Üks leibkond võib samaaegselt kuuluda mitmesse kategooriasse (nt kuuluda "üliõpilase leibkonda" ja "lapsega leibkonda"). Seetõttu ei saa arvestada leibkondade osakaalu kõigist toetust saanud leibkondadest.

Allikas: Sotsiaalministeerium 2003

Tabel L4.11. Munitsipaalaluruumi taotlemise põhjused Tallinnas, 01.10.2003

Põhjus	Taotluste arv	%
Tagastatud eluruumi üürnikud	3 534	72,6
Kinnipidamiskohast vabanenud	105	2,2
Orvud ja vanemliku hoolitsuseta isikud	90	1,8
Eluruum kuulub lammutamisele	171	3,5
Kasutavad varisemisohtlikku või kasutuskõlbamatut eluruumi	10	0,2
Üksinda elavad vanurid ja vanurite paarid	1	0,0
Eluruum on muutunud vääraratu jõu tõttu kasutuskõlbmatuks	7	0,1
Teistel mõjuvatel sotsiaalsetel põhjustel	949	19,5
Taotlejate arv kokku	4 867	100

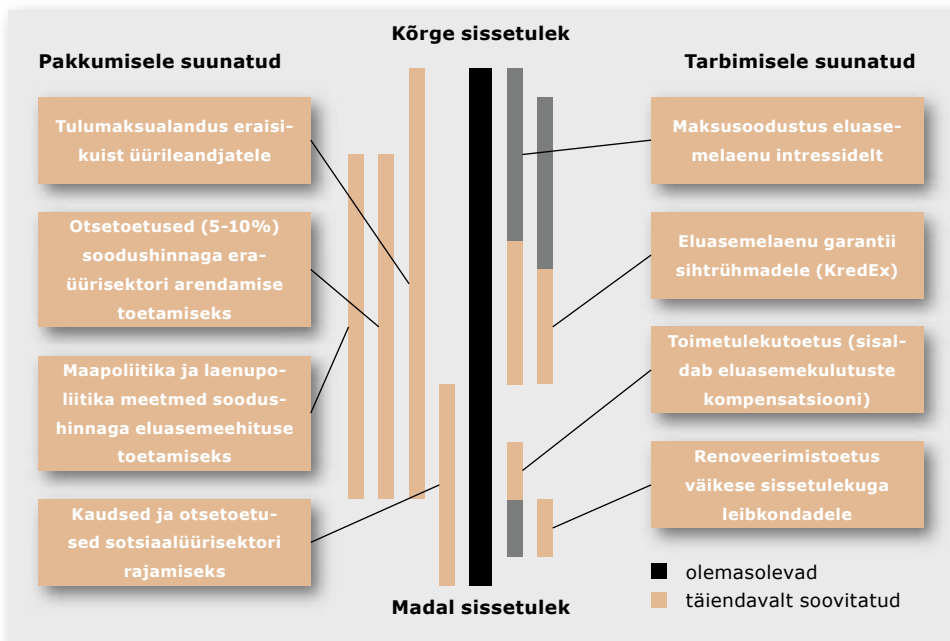
Allikas: Tallinna Elamumajandusamet 2003

Tabel L4.12. Tallinna linna toetused elamumajandusele 2002-2003

	Taotluste või lepingute arv, tk	Toetuse summa kokku, EEK
Korteriühistu loomise toetus 2000-2003 (I pa)	676	1 806 080
Elamu haldamise ülevõtmise toetus	1 057	8 544 000
Koolituse toetus ühistu (ühisuse) liikmele	397	794 000
Intressitoetus (AS Hansa Liising kaudu)		
2003 aug-sept	39	738 371
Intressitoetus (AS Ühispank kaudu)		
2003 aug-sept	4	170 456

Allikas: Tallinna Elamumajandusamet 2003

Joonis L4.1. Olemasolevad ja täiendavalt soovitatavad riiklikud eluasemepoliitika meetmed



Allikas: Kährrik et al. 2003; Kährrik & Tiit 2003

SUMMARY

Housing policy in transition countries

The aims of the book and the foundational studies

The aim of this policy analysis is to compare and analyse the reform experiences and measures applied in the housing sector of the so-called transition countries of Central and Eastern Europe. The situation of the Czech, Slovakian, Polish, Romanian, Bulgarian and Estonian housing sector and housing policy are compared, with the main emphasis on Estonia. The book presents solutions the state and local governments have implemented in different countries in order to improve the availability and condition of housing. The main focus is on assessing the effectiveness of the housing policies of the state and local governments from the economic and social point of view. The study is based on a questionnaire survey conducted in larger local governments (over 5,000 inhabitants).

This edition is an abridged and updated Estonian version of the book published by the Open Society Institute (OSI), *Housing Policy: an End or a New Beginning?* (Lux 2003). In addition, the results of the European Commission-funded study *Access to Housing for Vulnerable Groups in Estonia* (Kährlik et al. 2004) are used.

Structure of the book

The first chapter gives an overview of the essence of housing policy—housing policy principles, measures and trends in the European Union and the Central and Eastern European countries (hereinafter the CEE countries). *The second chapter* gives a comparative overview of the reforms and housing policy measures implemented in the area of housing in the CEE countries and offers general housing policy-related recommendations to the CEE countries. *The third chapter* focuses on housing policy reforms and measures in Estonia and proposes solutions that would help solve the existing and potential housing problems. The practices of other CEE countries offer various good solutions that could be taken as an example in solving similar problems in Estonia. Some of these examples have been provided in the annex to the book.

Results and recommendations

Variations between the housing policies of Central and Eastern European countries are first of all related to differences in privatisation strategies and the extent of state intervention. The Central European countries (in this case, Poland, the Czech Republic, Slovakia) privatised public housing stock in a lesser extent and at a slower pace compared to Eastern European countries (Estonia, Bulgaria and Romania). However, neither of these approaches can be considered as more efficient than the other. For instance, rapid privatisation has resulted in considerable reductions in public sector costs, but at the same time the public sector's chances to improve the availability of housing are considerably smaller than in the case of the rental housing oriented model.

The effectiveness of policies depends on the specific way reforms and policy measures are implemented. Subsidies influencing demand have proven economically effective and socially efficient when the housing benefits system

- Does not involve the use of direct or indirect income limits;
- Relies on applying an optimum and flexible scale for determining the potential

proportion of housing costs of total expenses, which helps avoid the poverty trap (i.e. the benefit is reduced upon an increase in income only in the extent that would not dampen the motivation in increasing the income).

The subsidies influencing supply have proven economically effective and socially efficient when

- The nature of the social housing sector has been clearly defined;
- The specific programs supporting the moderately priced rental sector and the acquisition of dwellings are clearly directed at the households in need of support and are sustainable also in the long-term (sources of finance have been guaranteed, private capital is involved, etc).

Of the countries viewed here, Poland is the only one where diverse and effective subsidies influencing supply and demand have been implemented.

The role of local governments in housing management in the Central and Eastern European countries is formally not much different from the role of local governments in the pre-accession European Union countries. Similarly to the old EU countries, the CEE countries have decentralised the responsibilities in the housing sector—the state housing stock has been given into the ownership of local governments (and then partly privatised), and the extent of centralised regulation and subsidies has been reduced. However, most countries still have rent regulations established by the central government (excluding Estonia and Bulgaria), which prevent the effective management of rental housing on the local level. The local governments in the CEE countries consider the construction of new social housing and the improvement of the availability of housing to be the key housing policy issues on the local level. But due to small budgets and the lack of efficient state applied measures to improve the supply and demand of housing, the local governments generally have little opportunity to achieve these goals.

The management of housing has generally proven more efficient in countries where a private (or partly public) company is responsible for managing the dwellings.

The management of municipal housing is improved by the local governments' cooperation with non-profit housing organisations and the private sector, the tenants' participation in the management process, better targeting in the distribution of municipal housing and stricter control over the use of the housing. A more general precondition to the development seems to be the training of local government housing specialists. Economic conditions (GDP per person) also affect the possibilities of implementing housing policies on the local level. From the viewpoint of the efficiency of public expenses and the better targeting of subsidies, the local governments need to participate considerably more actively in developing the housing subsidies system and in the payment thereof.

The problems in the Estonian housing sector are first of all related to the relatively old age and poor condition of the housing stock. Poverty and social exclusion are increasingly clearly expressed in poor living conditions. About a third of the population lives in living conditions not meeting the needs of the family (dwellings lack elementary conveniences, dwellings are too small etc). Poor availability of housing for a large number of young families is a problem. The number of homeless people is constantly growing. About a third of the population is experiencing serious difficulties in covering the housing costs. These problems are partly due to Estonia's liberal housing policy.

The housing policy measures implemented in Estonia by the state and the local governments are very limited compared, for instance, to the Central European transition

countries. The main state applied policy measure in the housing sector is the subsistence benefit, which helps ensure the minimum level of subsistence for low-income families. A note should be made of benefits meant for specific target groups (young families, compulsory tenants) for acquiring dwellings from the free market (on the state and rarely also on the local government level). The state also grants subsidies to local governments for constructing municipal rented apartments and renovation subsidies to private apartment owners' associations. Several local governments offer private landlords small-scale financial assistance in forming and managing housing management associations and support the renovation and maintenance works on apartment buildings. According to the study, the municipal rented apartments are managed relatively inefficiently; several local governments are forced to subsidise housing management. The management of municipal housing is gradually being given over to the private sector.

In addition to the applicable measures, the authors of this book recommend the implementation of additional measures that would help solve today's housing management and affordability problems. The proposed housing policy measures are primarily focused on achieving three objectives: the expansion of housing construction, the improvement of the availability of housing and the improvement of the general condition of the housing stock. In order to encourage the expansion of housing construction around the main centres of growth, more land and planning policy measures could be implemented (influencing the price of infrastructure covered construction plots for certain target groups). The availability of housing can first of all be improved by creating affordable rented dwellings by local governments or in cooperation between the public and private sector. In order to avoid the concentration of poor families in areas with low-quality living conditions, changes should be made to the applicable subsistence benefits system, the reinstatement of housing allowances system should be considered. In order to improve the quality of existing dwellings, programs should be implemented on the state and local level that would create better possibilities for owners to improve the quality of dwellings (the introduction of a system of ad hoc renovation subsidies should be considered that would be aimed namely at owners with lesser means).

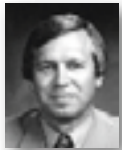
AUTORITEST



ANNELI KÄHRRIK oli uurimisprojekti “Kohalikud omavalitsused ja eluase“ Eesti-poolne koordinaator. Ta omandas 1999. a kaks magistrikraadi: Oslo Ülikoolis ja Tartu Ülikoolis inimgeograafia erialal. Anneli Kährrik on Tartu Ülikooli doktorant (inimgeograafia erialal) ja töötab Poliitikauuringute Keskuses PRAXIS analüütikuna. Varem on ta töötanud teadurina Tartu Ülikoolis ja Bergeni Ülikoolis.



MARTIN LUX oli uurimisprojekti “Kohalikud omavalitsused ja eluase“ üldkoordinaator. Ta on omandanud kaks magistrikraadi: 1994. a Prague School of Economics's (Praha) majanduse erialal ning 1997. a Charles'i ülikoolis (Praha) sotsioloogia erialal. Martin Lux töötab alates 1996. a teadurina Tšehhi Vabariigi Teaduste Akadeemia Sotsioloogia Instituudis.



JÜRI KÕRE lõpetas Tartu Ülikooli 1976. a majandusgeograafia erialal, ning kaitses 1985. a geograafiakandidaadi kraadi Leningradi Ülikoolis. Jüri Kõre on sotsiaalpoliitika dotsent ning töötab Tartu Ülikooli sotsiaalteaduskonnas. Varem on ta töötanud erinevatel ametikohtadel avalikus sektoris (Siseministeeriumi konsultandina rahvastikuküsimustes, Tartu abilinnapeana sotsiaal- ja tervishoiuküsimustes), ning on olnud mitmete tööturu- ja sotsiaalküsimusi käsitlevate Phare projektide Eesti-poolne konsultant.



MARGUS HENDRIKSON on lõpetanud Tartu Ülikooli 1993. a inimgeograafia erialal. Ta omandas 1995. a magistrikraadi samal erialal. Käesoleval ajal töötab ta kinnisvara hindamise valdkonnas. Margus Hendrikson on osalenud mitmetes eluasemesotsioloogia- ja poliitika alastes uurimistöodes.



ILLE ALLSAAR on lõpetanud Tallinna Tehnikaülikooli majandusteaduskonna ja Tartu Ülikooli ajalooteaduskonna psühholoogia eriala. Ta töötab alates 1997. aastast peaspetsialistina Eesti Linnade Liidu büroos. Varem töötas Ille Allsaar Riigi Elamuametis.

Euroopa Liidu kogemused näitavad, et eluasemepoliitika abil on võimalik vähendada sotsiaalseid pingeid ja kihistumist ning parandada majanduslikku olukorda riigis. Kahjuks ei ole sellele poliitika- valdkonnale Eestis senini piisavalt tähelepanu pöö- ratud. Käesolev uurimus pakub kasulikke teadmisi eluasemepoliitika võtmeküsimustest. Uurimusega on kasulik tutvuda Eesti eluasemepoliitika kujunda- jatel, rakendajatel ja uurijatel, kuid poliitikaanalüüs pakub kindlasti huvi ka teistele eluasemevaldkon- nast huvitatutele.

Jussi S. Jauhiainen, Ph.D.

Regionaalplaneerimise ja geograafia professor,
Oulu Ülikool
Linnageograafia dotsent,
Tartu Ülikool

Probleeme on mõistlik ennetada. Otsutajatel on vaja tõest informatsiooni elamute seisukorra, uusehituste ning poliitika teostamise võimaluste kohta. Käes- olev raamat on selle valdkonna infotühimikku suu- resti täitnud. Võrdlusanalüüs näitab selget vajadust riikliku ja kohalike omavalitsuste eluasemepoliitika- järele ning annab soovitusi avaliku sekkumise mee- todite valikul.

Garri Raagmaa, Ph.D.

Majandusgeograaf,
Tartu Ülikool

POLIITIKAURINGUTE KESKUS



CENTER FOR POLICY STUDIES