

## **Eesti rahvastikupoliitika avalikud väärtused 1997–2001**

Mare Ainsaar (RiTo 5), Tartu Ülikooli lektor, rahvastikuministri nõunik

### **Eesti avalik rahvastikupoliitika balansseerib kahe vastandliku väärtustekompleksi, majandusliku efektiivsuse ja turvalisuse kindlustamise vahel.**

Eesti iseseisev rahvastikupoliitika on peaaegu kümneaastane. See on siiski suhteliselt lühike aeg, et välja kasvada lapseeas ning omandada väljakujunenud poliitikale iseloomulikke jooni. Igasugune avalik poliitika on alati mitme teguri koosmõju tulemus. Olulised ning Eesti puhul ka aktuaalsed on ajalooline tagapõhi ehk senine kogemus, üldised väärtused ühiskonnas ning huvirühmade aktiivsus. Artikli eesmärk on anda ülevaade Eesti sotsiaal- ja regionaalpoliitikas viimasel viiel aastal domineerinud avalikest väärtustest. Analüüsitud perioodi poliitilised tähised on kolm valitsust: Tiit Vähi (detsember 1996 – märts 1997), Mart Siimanni (märts 1997 – märts 1999) ja Mart Laari valitsus (märts 1999 – jaanuar 2002).

Artikkel ei kajasta kogu poliitikategemisel kasutatud argumentatsiooni, vaid ainult selle peegeldust meedias. Meedia tõlgendamisel tuleb arvestada mitut asjaolu. Analüüsi teeb keeruliseks massimeedia üheaegne roll nii tegeliku poliitika peegeldajana kui ka poliitika mõjutajana (Anderson 1997). Massimeedia võib olla ka probleemi püstitaja, info edastaja, analüüsija, avaliku arvamuse mõjutaja, lahenduste otsija. Kõiki neid eesmärke täidavad meedias avaldatud artiklid. Kuigi artikli eesmärk on meedia analüüsi kaudu teha järeldusi üldiste väärtuste kohta Eesti rahvastikupoliitikas, ei ole massimeedia üksüheselt võrreldav avaliku arvamusega.

Meedia kohta on väidetud, et tegemist on pigem eliidi esindaja (Lindblom, Woodhouse 1993, 118) kui massiarvamuse vahendajaga. Seejuures varieerub massimeedia roll vastavalt eri aja poliitilisele kultuurile (Kingdon 1995). Eesti omapära on kahtlemata poliitikute jt poliitika kujundajate suhteliselt sage vahendamata esinemine massimeedias. Et artikkel analüüsib just poliitika kujundamisel kasutatud väärtusi, võib meedia osutada suhteliselt heaks allikaks, eeldusel, et teemasid on kajastatud tasakaalustatult.

Siiski tuleb ajalehtematerjali kasutamisel arvestada, et massimeedias kasutatud väärtused peegeldavad omamoodi neid hoiakuid, mida usutakse töötavat argumentidena avalikkuse jaoks ja mis on seega avalikult aktsepteeritud. Seega kajastavad avalikus meedias välja toodud väärtused poliitika üldist õhkkonda ja ühiskondlikult vastuvõetavaid väärtusi. Tegelik poliitika teostamisel on kahtlemata hulk varjatud väärtusi. Nt on arusaadav, miks märgitakse suhteliselt harva massimeedias vajadust võimu või toetajate arvu kasvu järele, kuigi paljude poliitiliste otsuste puhul selline argument eksisteerib.

### **Metoodika**

Analüüsiks on kasutatud ajavahemikus 1997–2001 Eesti Päevalehes ja Postimehes avaldatud poliitikute, ekspertide ja ametnike riikliku tasandi rahvastikupoliitika kujundamist käsitlevaid olulisi artikleid. Analüüsist on välja jäetud lugejate kirjad ja valdkonda kaudselt puudutavad artiklid. Kokku oli artikleid 457.

## *Joonis 1. Väärtused Eesti rahvastikupoliitikas 1997–2001*

Kirjutisi analüüsiti poliitika kujundamise käigus tehtud ettepanekute argumentatsiooni järgi. Väärtused on jagatud kaheksaks rühmaks – vabadus, majanduslik efektiivsus (ka kokkuhoid, lisafinantside vajadus), kvaliteet, võrdsus (ka solidaarsus, demokraatia, seaduslikkus), õiglus (ka reeglid, lihtsus, läbipaistvus, standardid), turvalisus (ka toimetulek, toetamise vajadus, kindlus, heaolu, rahulolu, parem elu, areng, vaesus, kättesaadavus), poliitika (siia kuuluvad nii sise- kui ka välispoliitilised argumendid, võim), vajadused (ka huvid).

Ühes artiklis võis esineda mitmeid väärtusi, sh nii poliitikat toetavas kui ka kritiseerivas kontekstis. Samas oli palju kirjutisi, kus väärtuselised argumendid puudusid. Kokku leiti 457 artiklist 494 väärtuselist argumenti poliitika toetuseks või laituseks.

Rahvastikupoliitika all käsitleti sotsiaalpoliitika eri harusid (perepoliitika, pensionid, tervishoiupoliitika, tööturupoliitika, hariduspoliitika, toimetuleku kindlustamine) ja regionaalpoliitikat. Vaatluse alt on välja jäetud rände-, muulas- ja puudega inimeste poliitika kui kitsamatele huvirühmadele suunatud spetsiifilised poliitikad, ning eluasemepoliitika. Kõigist analüüsitud artiklitest käsitles pensionipoliitikat 21%, tervishoiupoliitikat 19%, perepoliitikat 16%, hariduspoliitikat 15%, regionaalpoliitikat 12%, toimetulekupoliitikat 10% ja tööturupoliitikat 5%. Tööturupoliitika osa analüüsis on tegelikkusega võrreldes tehniliste raskuste tõttu mõnevõrra alahinnatud.

Artiklite autoreist moodustasid umbes poole (47%) ajakirjanikud, 19% nii poliitikud kui ka huvirühmade esindajad ja 14% spetsialistid (siia kuuluvad ka riigiametnikud). Kui arvata huvirühmade esindajad spetsialistide hulka, tõuseks viimaste osa 32%-ni. On ilmselge, et tihti kajastavad autorid oma artiklis mitme huvirühma seisukohti. Eriti iseloomulik on see ajakirjanikele.

### **Väärtused 1997–2001**

Kaalukaid argumente ja valikuid põhimõtteliste väärtuste vahel võib lugeda väljakujunenud ja keerulise poliitilise diskussiooni märgiks. Eesti avalikus arutelus kasutati eri valdkondades väärtuselisi argumente silmatorkavalt erineva sagedusega. Teistest enam ei toodud eesmärke välja maaelu ja tervishoiupoliitikat kirjeldavate kirjatükkide puhul. Eesmärkide vähene kirjeldamine võib tuleneda nii poliitilise diskussiooni algelisest tasemest, võimalike valikuvariantide vähesusest kui ka eesmärkide ilmselgusest. Tuleb märkida, et tervikuna kajastati üldse vähe võimalikke valikuid ning artiklis

## *Joonis 2. Väärtuste muutus Eesti rahvastikupoliitikas 1997–2001*

argumenteeriti tihti üksnes mõne konkreetse lahenduse kasuks. Selles osas erineb oluliselt tervishoiupoliitika, kus valikud on olnud oluline teema.

Kokkuvõttes oli ajavahemikus 1997–2001 (joonis 1) rahvastikupoliitikas võrdselt esindatud nii efektiivsuse püüdlus kui ka vajadus turvalisuse järele. Kolmas oluline väärtus on võrdsus. Ajalises lõikes (joonis 2) on kõige silmapaistvam efektiivsuse diskursuse suurenemine ajavahemikus 1997–2001. 1997. aastaga võrreldes kasutatakse vähem õigluse argumenti. 1998. ja 2001. aastal on suhteliselt rohkem viidatud poliitilistele väärtustele. Mõlemal aastal on poliitiliste argumentide sagenemine seotud viidetega välispoliitikale (Euroopa Liit ja Maailmapank).

Selline on rahvastikupoliitika ülevaade. Detailsemal analüüsil selgus, et kasutatud väärtused erinesid oluliselt valdkonniti.

### Poliitikad erinevad

Rahvastikupoliitika harupoliitikad erinevad oluliselt hinnatud väärtuste osas (vt tabelit).

*Tabel. Rahvastikupoliitika eri valdkondades kasutatud väärtused kahes suuremas päevalehes 1997–2001 (% kõigist selles valdkonnas kasutatud argumentide arvust)*

	Tervishoid	Regionaal- poliitika	Toimetulek	Pension	Haridus	Töö	Lapsed
<b>Efektiivsus</b>	28,8	32,6	19,5	25,0	12,1	5,0	7
<b>Kvaliteet</b>	16,2	3,1	0	0	25,7	0	0
<b>Võrdsus</b>	18,9	20	19,5	3,0	16,7	40,0	31,1
<b>Õiglus</b>	7,2	3,2	14,6	14,0	16,7	5,0	3,3
<b>Turvalisus</b>	12,6	21,1	24,4	30,0	10,6	25,0	43
<b>Poliitika</b>	3,6	7,4	14,6	14,0	10,6	25,0	0
<b>Vabadus</b>	5,4	7,4	4,9	9,0	3,0	0	2
<b>Vajadused</b>	7,2	5,2	2,4	5,0	4,5	0	8,2
<b>Kokku</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Erinevused tulenevad nii harupoliitikate omapärasest, kirjutaja positsioonist kui ka parajasti poliitiliselt olulistest teemadest. Nii on Eestis vaid kaks sotsiaalpoliitika haru, millele on iseloomulik "kvaliteedi" diskursus. Need on haridus- ja tervishoiupoliitika. Samas tuleb mainida, et sageli on püüdlus parema kvaliteedi poole kaudselt seotud ka efektiivsuse saavutamise eesmärgiga. Kõige enam rõhutatakse otseselt rahalisi väärtusi ja efektiivsuse saavutamise vajadust regionaalpoliitika (diskussioon valdade ühendamisest ja haldussuutlikkusest), tervishoiu- ja pensionipoliitika puhul. Teine kogu Eestis oluline väärtus – turvalisus – on populaarseim argument pensionipoliitikas, töö- ja toimetulekupoliitikas.

Huvitav on, millistest väärtustest poliitika kujundamisel vaikitakse. Kvaliteedi argumenti tuleb üldiselt lugeda spetsiifiliseks teenuse osutamise seotud valdkondadele (haridus- ja tervishoiuteenus) ning osaliselt on selle puudumine teistes valdkondades ka mõistetav. Teistest suhteliselt vähem mainitakse võrdsust pensionipoliitika puhul ning õiglust ravikindlustuses, maaelus ja töajõu puhul.

Valdkondade erinevus seab kahtluse alla ühtse riigi sotsiaal- või rahvastikupoliitika väärtuste määramise, sest väärtused erinevad väga palju harupoliitikate lõikes. Väärtuste erinevuse seletuseks on kaks võimalikku viisi: 1) teatud valdkondades domineerivad traditsiooniliselt teatud väärtused ning seega näitab nt valdkonna oluliseks muutumine osaliselt juba iseenesest sotsiaalpoliitilise mõtlemise muutust, 2) põhimõtteliselt on kõik harupoliitika võrdselt avatud eri argumentidele ning väärtuste kasutamine sõltub nende populaarsusest. Artikli autor kaldub eelistama viimast lähenemist.

Osalt kujundavad poliitika näo ka parajasti aktuaalsed seaduseelnõud ja lahendamist vajavad probleemid ehk teatud teemad tõstavad esile teatud argumente. Nii nt oli oma mõju maaelu kõrgele efektiivsusnäitajaile 1999. aastast hoogsamalt käivitunud haldusreformi teemal ning tervishoiupoliitikas kestval diskussioonil haigekassa raha jaotamise üle ja Rootsi ekspertide Eesti haiglavõrgu koondamise kaval (2000). Võrdsuse mainimine perepoliitikas suurenes märgavalt 1997. ja 2001. aasta diskussioonide käigus, kui kaaluti mitmesuguseid laste sünnitoetusi.

### **Institutsioonid esindavad kindlaid väärtusi**

Käesolevas artiklis ei analüüsita eri huvirühmi esindanud autorite kirjutistes esinenud väärtuste erinevusi, kuid päris ilmselt toetavad eri institutsioonid isesuguseid väärtusi. Eriti selgelt ilmnes see nt õiguskantsleri ja Ametiühingute Keskliidu puhul, kelle sekkumisel diskussiooni võeti kasutusele ka iseloomulikud väärtused. Õiguskantslerist kirjutades tarvitati silmatorkavalt tihti viiteid õigustele, ametiühingute puhul oli eesmärgiks nn turvalisus. Eri valdkondade kohta võib öelda, et tavapärasest enam olid regionaal- ja maaelupoliitika ning tööpoliitika ajavahemikus 1997–2001 just poliitikute ning spetsialistide valgustada. Peale regionaalpoliitika on huvirühmad jõuliselt esindatud veel toimetuleku tagamisel (ametiühingud) ja tervishoiupoliitikas (arstid).

Avalike tekstide, eriti poliitikute tekstide analüüsimisel peab arvestama, et samu argumente "õigus", "vabadus" jms kasutatakse üpris erineva lõpptulemuse toetamiseks ehk demagoogiliselt. Täiesti ilmselgelt kasutavad vastaste argumente antud küsimuses opositsioonis olevad inimesed. Tooksin näite värvikast astmelise tulumaksu väitlusest 1998. aasta 21. novembri Päevalehes, kus Reformierakonna esimees Siim Kallas kirjutab artiklis "Uued töökohad – tähtsaim sotsiaalne lahendus": "Kes on ühes või teises vormis viimasel ajal esitanud ideid, et ühiskond peaks neid rahaliselt toetama või mingite muude soodustuste kaudu looma parema tegutsemis- ja turusituatsiooni? Põlluharijad. Karjakasvatavad. Põllumajandussaaduste töötajad. Kalatöötajad. Raudtee. Põlevkivikeemiatööstus. Transiidifirmad. Turbatöötajad. Politseinikud. Lastega pered. Meretransport. Lihtsalt kehvemini toime tulijad. Ja nii edasi. Loetelu pole kindlasti ammendav ja kõigil on omast kohast põhjust kurta. Aga miski ei sünni ei millestki. Raha on kas väga vähe või pole seda

üldse. Kolmandat võimalust ei ole. Esimesega võtame paratamatult järjest rohkem nendelt, keda on üha vähem ja kellel on suhteliselt üha vähem. Või tekitame olukorra, kus kõigil saab olema rohkem, järelkult on ka abivajajale rohkem anda. See viimane lähenemine on vaade kaugemale tulevikku, see on kaugelenägelikum lähenemine."

Seevastu keskerakondlane Liina Tõnisson on 25. novembri Postimehes astmelise tulumaksu poolt, sest siis väheneks maksukoormus: "Võiksin minagi siinkohal üllatusega avastada, et tegelikkuses toetab Keskerakond oma astmelise tulumaksu eelnõuga Reformierakonna platvormi, sest maksude vähendamise idee on vaid Reformierakonnale kuuluv püha lehm. Ja kõik teised, kes peavad ebaotstarbekaks maksustada 26 protsendiga alla elatusmiinimumi tulused, on lihtsalt majandus- ja ühiskonnastased."

Võib siiski öelda, et kuigi neid argumente pole kirjutatud mitte kõige tõsisemate mõtetega, näitab ka nende (ära)kasutamine avalike väärtuste olemasolu ühiskonnas.

### **Poliitika hägustumine**

Perioodi lõikes on märgata ka kohatist poliitikate hägustumist ja põimumist. Eriti käib see regionaal-, toimetuleku- ja hariduspoliitika ühisosa kohta. Palju oli sellist hägustumist ja regionaalpoliitika argumentide tungimist teiste harupoliitikate alale regionaalpoliitika jõulisel tegevusaastal 1997. Kasutati mõjuka partneri leidmise taktikat ehk ühe poliitika sära teiste meetmete põhjendamiseks.

Lõpuks tuleb arvestada ka asjaoluga, et meedias kasutatakse eelkõige avalikku retoorikat. Käesolev artikkel analüüsis väärtuste kajastamist ajakirjanduses ehk avalikku poliitikat ning ei pretendeeri kõigi poliitilise väärtuste kajastamisele. Reaalse poliitika objektiivseks analüüsiks tuleks lisada veel selle perioodi tegelike otsuste ja dokumentide analüüs.

### **Kasutatud kirjandus**

**Anderson, J. E. (1997).** Public Policy Making. 3rd ed. Boston, New York: Houghton Mifflin Company.

**Kingdon, J. W. (1995).** Agendas, Alternatives, and Public Policies. 2nd ed. New York: Harper Collins College Publishers.

**Lindblom, C. E., Woodhouse, E. J. (1993).** The Policy-Making Process. 3rd ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.