

Eesti rahvastikupoliitika retoorika, võrdlus Euroopaga

Mare Ainsaar

Tartu Ülikooli sotsioloogia ja sotsiaalpoliitika vanemteadur

Eesti kuulub rahvastiku kasvu ja struktuuri poolest kõige problemaatilisemate Euroopa riikide rühma. Eestis mõjutavad rahvastiku kahanemist nii ränne kui ka loomulik iive. Eesti rahvastikupoliitika eelisvaldkond on sündimuspoliitika ja mõningal määral toetatakse ka immigratsiooni.

Eesti on teiste Euroopa riikide seas demograafiliselt erandlik, sest juba veerand sajandit rahvaarv pidevalt väheneb. Alates 1990. aastast on Eesti rahvaarv vähenenud 255 000 inimese võrra. Kui Euroopas on viimastel aastatel peamine rahvaarvu kasvu allikas sisseränne, mis annab ligi 60 protsenti rahvastiku juurdekasvust, ja loomulik iive 40 protsendiga (Marcu 2011), siis Eestis toimub kahanemine nii rände kui ka loomuliku iibe tõttu.

Rahvastiku suurus ja struktuur mõjutavad ühiskonna toimimist

Rahvastiku suurus ja struktuur mõjutavad ühiskonna toimimist, ressursse, vajadust ressursside järele, institutsioone, väärtusi, hoiakuid, tööturgu, pensioneid, tervishoidu, elamuturgu, valimiskäitumist, majandust ja palju muud (Ainsaar 2012; Bloom, Canning 2008; Calahorrano 2013; Felix, Watkins 2013; Kluge 2013; Morgan 2013). Poliitikaid, mis mõjutavad rahvastiku struktuuri ja arvukust, võib nimetada rahvastikupoliitikateks. Rahvastikupoliitikat mõjutab ühelt poolt inimeste ja seega rahvastiku struktuur, teiselt poolt mõjutab see ka ise rahvastiku olukorda. Rahvastikupoliitikat võib defineerida väga laialt (kõik, mis mõjutab inimesi), kuid enamasti nimetatakse rahvastikupoliitikaks neid riigi teadlikke tegevusi, millega tahetakse muuta kas rahva arvukust või koosseisu. Ka paljud teised poliitikad võivad tegelda rahvastiku küsimustega, nagu näiteks regionaalpoliitika tegeleb inimeste ja ressursside geograafilise tasakaaluga, aga nende eesmärk ei ole inimeste koguarvukuse mõjutamine. Artiklis määratleme rahvastikupoliitikat kitsamalt, demograafiliselt. Käsitleme rahvastikupoliitikanäiteid, mille eesmärk on muuta inimeste arvukust kas sündimuse, suremuse või rände mõjul. Neljas oluline rahva (tulevast) arvukust mõjutav komponent on rahvastiku vanuseline ja sooline struktuur ning selle muutus ajas. Näiteks just ebasoodsa vanuselise koosseisu tõttu ei ole tulevikus oodata Eestis rahva arvu kasvu, vähemalt mitte loomuliku iive (sündide ja surmade vahe) tagajärjel (Ainsaar 2011). Riikide rahvastiku tulevik on mõjutatud eelnevast demograafilisest ajaloost, mis on kujundanud selle koosseisu ja struktuuri. Niisamuti on minevik mõjutanud oleviku rahvastikusündmusi. Demograafiliste sündmuste selektiivsuse tõttu soo ja vanuse järgi on vanus ja sugu kõige tähtsamad rahvastiku kujundajad. See aga ei tähenda, et kogu rahvastiku areng oleks juba ette ära määratud inimeste vanuselise ja soolise koosseisuga, oma mõju on ka inimeste käitumise muutusel ja riigi poliitikatel selle kujundajana.

Artiklis võrreldakse Eesti ja veel 30 Euroopa riigi rahvastikupoliitika hoiakuid. Selleks on kasutatud kümme näitajat ÜRO rahvastikupoliitika andmebaasist (United Nations ... 2014) aastatest 2001–2013. Kümme näitajat on valitud meetodil, et need väljendaksid riikide hoiakuid kogu rahvastiku kasvu, suhtumist struktuuri, sündimusse ning sisse- ja väljarändesse. Analüüsist on jäetud välja tervisepoliitika, sest Euroopas

ei ole ühtegi riiki, kes ei sooviks, et nende elanikud elaksid kauem ja tervemat elu, seega puudub siin variatsioon ja ajaline muutus. Artiklis ei anta hinnanguid poliitikate headusele, valikute headusele või efektiivsusele, vaid see on pigem kirjeldav ülevaade riikide rahvastikupoliitika eelistustest 21. sajandil.

Riigi rollist rahvastikupoliitikas

Nii nagu maailma eri piirkondade rahvastik on eriilmeline, on seda ka rahvastikupoliitika ja riikide eesmärgid. Enamik maailma riike püüab oma rahvastikku mõjutada: suurendada või vähendada sündimust, reageerida rahvastiku struktuuri muutustele. Vahel on riigi tegevuses nähtud ka probleeme. Nimelt on viidatud inimeste elu mõjutamise eetilise küsitavusele riigi huvides (Demeny 2011), eriti kui on tegemist riigi ja indiviidi huvide konfliktiga. Näiteks võib tuua olukorra, kus inimesed soovivad perre enam lapsi, aga riigi huvi on sündimust piirata. Palju on diskuteeritud ka rahvastikupoliitikate efektiivsuse üle. Poliitikate edukat kujundamist ja rakendamist piirab sageli inimeste vähene teadlikkus, ressursside puudus, efektiivsete lahenduste kompleksus ning kõige lõpuks suur risk, et poliitika ei saavuta planeeritud eesmärki, sest edukad lahendused sõltuvad liiga paljude tegurite koostööst (Lassila, Valkonen 2008; Demeny 2003).

Võtame perepoliitika näite. Samal ajal kui paljud autorid kinnitavad, et perepoliitika ja sündimuse vahel on seos (McDonald 2006; Björklund 2006; Frejka *et al* 2008; Rijken 2006; Kalwij 2010), on uuringuid, mis väidavad, et seos ei pruugi olla põhjuslik (Wennemo 1994; Hantrais 1997; Baird *et al* 2010). Sageli lõpevad teadusuuringud järeldusega, et perepoliitika seos sündimusega on pigem kaudne kui otsene, mõju on piiratud või seotud otseselt vaid lapse saamise aja muutustega (Gauthier, 2007; Frejka *et al* 2008). Samuti on leitud, et perepoliitika on vajalik, aga mitte piisav sündimuse mõjutaja (Rønsen 2004; Hoem 2008).

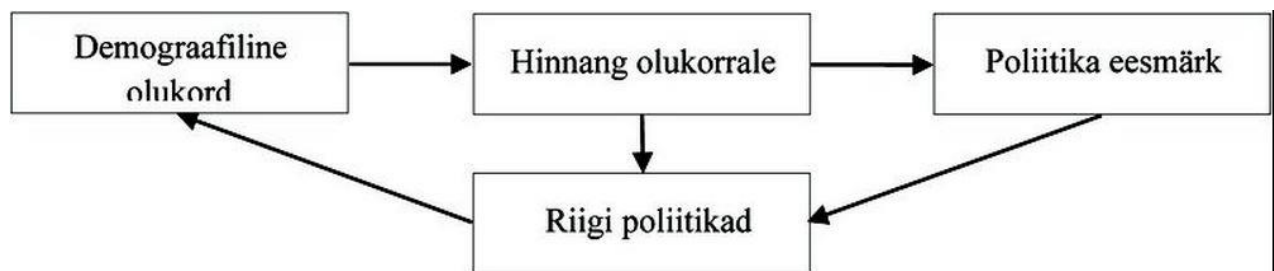
Vaatamata sellisele ebamäärasusele rakendab enamik riike perepoliitika (Daly 2011) – seda väga erinevatel põhjustel, sest sündimuse mõjutamine on vaid üks paljudest perepoliitika eesmärkidest (Ainsaar 2001).

Rahvastikupoliitika mõjutajad

Poliitika protsess ise on samuti mitmete tegurite koostööst tulemus. Sageli tegutsevad riigid sarnases olukorras erinevalt. Näiteks Morgan (2013) analüüsis, kuidas riigid reageerisid rahvastiku struktuuri muutustele. Osa valitsusi panustas sotsiaalpoliitika muutustele – muutsid vanemapuhkuste skeeme, suurendasid osaajaga töötajate õigusi, panustasid enam lastehoidu, teised olid tagasihoidlikumad ning hoidusid muutustest, püüdes säilitada olemasolevat struktuuri. Riikide valikuid ei suuda teadlased veel veenvalt prognoosida, kuid on teada, et oma mõju on inimeste hoiakuid kujundanud minevikupoliitikatel, valitsuste koosseisul ja ideoloogilistel valikutel, poliitilise eliidi valikutel, vajalike ressursside olemasolul ja riigi institutsioonidel (Pierson 1996; Neyer, Andersson 2008; Wennemo 1994; Thomas, Grindle 1994; Wilson 2000). Demograafiline olukord ise võib mõjutada huvi ja motivatsiooni rahvastikupoliitikaga tegelda. Joonis 1 näitab (lihtsustatud) seost poliitika vajaduste tunnetamise, poliitikate rakendamise ja objektiivse olukorraga. Neis riikides ja neil perioodidel, kus rahvastiku demograafiline olukord on keerulisem, võib olla lihtsam leida toetust vastavatele poliitikatele. Kriitilisema demograafilise

olukorraga riigid peaksid olema ka retoorikas aktiivsemad rahvastikupoliitikate toetajad. Poliitika protsessi võivad kujundada veel informeeritus olukorrast – kas ollakse üldse probleemidest teadlikud –, erinevate huvirühmade ja poliitiliste tegutsejate aktiivsus, traditsioonid ja avalik arvamus, mis teeb rahvastiku teemadel riigi poliitika kujundamise legitiimsemaks. Artiklis kasutame riikide poolt ÜRO-le edastatud ametlikke andmeid rahvastiku olukorra hinnangu ja poliitika eesmärkide kohta ning võrdleme neid andmeid ka demograafilise olukorraga. Analüüsist jäävad välja tegelik poliitikate teostamine ja seda mõjutavad tegurid. Neid on põgusalt käsitletud seitsme riigi sündimuspoliitika puhul.

Joonis 1. Demograafilise olukorra ja riigi poliitika seos (skeem)



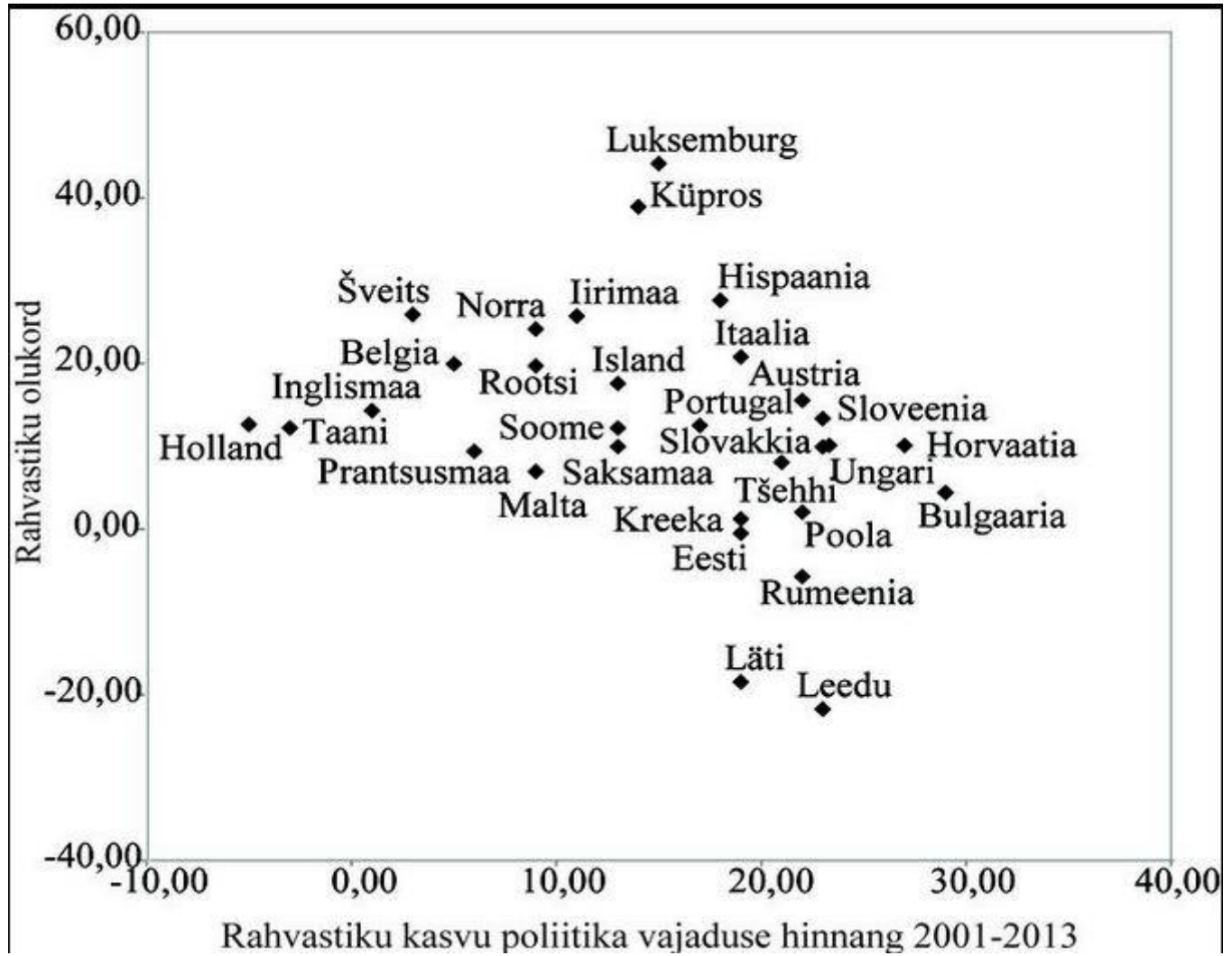
Riikide hoiakud

Kõigepealt võrdleme Eestit ja Euroopa riike kahe rahvastikupoliitika koondtunnuse alusel: hinnangud rahvastiku olukorrale ja poliitika vajalikkuse hinnang (joonis 2). Hinnangu indeks on koondtunnus, mis väljendab riikide suhtumist rahvastiku olukorda. Hinnangu all vaatleme järgmisi näitajaid: suhtumine rahvaarvu kasvu, mure tööealise rahva arvu pärast, mure rahvastiku vananemise pärast, suhtumine sündimusse, suhtumine immigratsiooni, suhtumine emigratsiooni. Mida suurem on selle näitaja numbriline väärtus, seda suurem on riigi mure rahvastiku kasvu ja struktuuri pärast.

„Poliitika” indeks võtab kokku riigi retoorika konkreetsete poliitikate rakendamise vajalikkuse kohta. Poliitika eesmärkide all analüüsime vastuseid rahva arvu reguleeriva poliitika eesmärkide, sündimuspoliitika eesmärgi, immigratsioonipoliitika eesmärgi, ajutise töörande eesmärgi, perede taasühinemise poliitika vajaduse ja emigratsioonipoliitika eesmärgi kohta. Indeks näitab, kui suur on riigi vajadus nende poliitikate järele, mis kasvataksid rahva arvukust. Mida suurem on indeksi numbriline väärtus, seda tugevam on riigi retoorika nende poliitikate toetuseks, mis kasvatavad rahva arvu (rohkem sünde, rohkem immigratsiooni, vähem emigratsiooni). Jooniselt 2 näeme, et enamasti on riikide hinnangud rahvastiku olukorrale ja soov rakendada poliitikaid omavahel kooskõlas. Oma rahvastiku olukorda kriitilisemalt hindavad riigid toetavad, vähemalt retoorika tasandil, ka rohkem rahvastiku kasvupoliitikaid. Eesti on viimase kümne aasta jooksul olnud suhteliselt keskmine Euroopa riik rahvastiku kasvupoliitika hoiakute poolest ning kuulub pigem Idaja Lõuna-Euroopa riikide rühma. Kõige aktiivsem suhtumine rahvastikupoliitikasse on Bulgaarial ja Horvaatial. Teine äärmus on Taani, Holland, Ühendkuningriik ja Šveits, kes on rahvastikupoliitikas pigem passiivsed ning ei ole kasvule orienteeritud. Island, Luksemburg ja Iirimaa on jälle omamoodi väikesed riigid, kes toetavad

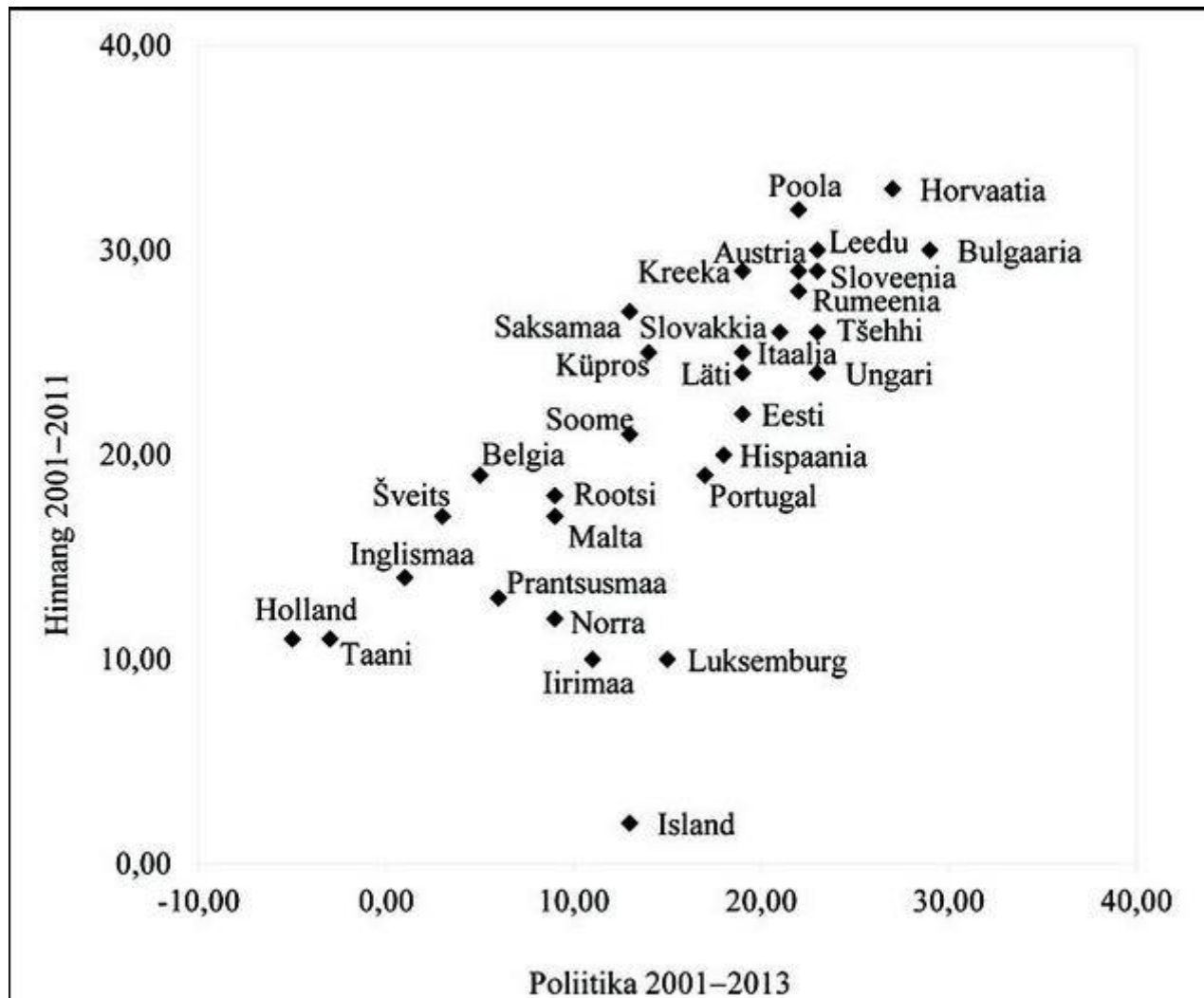
ebaproportsionaalselt enam rahvaarvu kasvu poliitikaid, võrreldes hinnanguga olemasolevale olukorrale.

Joonis 3. Rahvastiku demograafiline olukord ja riikide soov rakendada rahvastiku kasvupoliitikaid



Märkus: Mida suurem on rahvastiku olukorda märkiv number, seda parem on rahvastiku olukord kasvu seisukohast, mida suurem poliitika number, seda suurem on valmidus rakendada kasvupoliitikaid.

Joonis 2. Valitsuste hinnang rahvastiku kasvu vajadusele ja rahvastiku kasvu toetavate poliitikate vajalikkusele



Rahvastiku olukord ja poliitikad

Senised analüüsid (Ainsaar 2009) rahvastiku andmetega lubavad arvata, et riikide poliitikal on seos riikide rahvastiku objektiivse olukorraga. Kasutame rahvastiku olukorra hindamiseks nelja näitaja kombinatsiooni: tööaliste inimeste osatähtsus rahvastikust, eakate osatähtsus võrreldes tööalistega, viimase kümne aasta summaarne sündimusnäitaja ja sama perioodi rändesaldo. Joonise 3 vasakpoolne skaala näitab selle koondnäitaja väärtust riikide jaoks ja alumine skaala riikide endi tunnetatud vajadust rahvastiku kasvu toetavate poliitikate järele.

Eesti on koos Läti, Leedu, Rumeenia, Kreeka, Poola ja Bulgaariaga nende riikide seas, kellel on kõige rohkem põhjust muretseda tööalise rahvastiku ja kogu rahvastiku tuleviku pärast. Jooniselt näeme, et kõik seitse riiki on väljendanud ka tahet tegeleda rahvastiku kasvu soodustavate poliitikatega. Üldine seos Euroopa rahvastiku olukorra ja poliitika vajaduse tunnetamise vahel on olemas, aga see ei ole väga tugev, sest leidub mitmeid erandlikke riike. Näiteks Holland, Taani ja

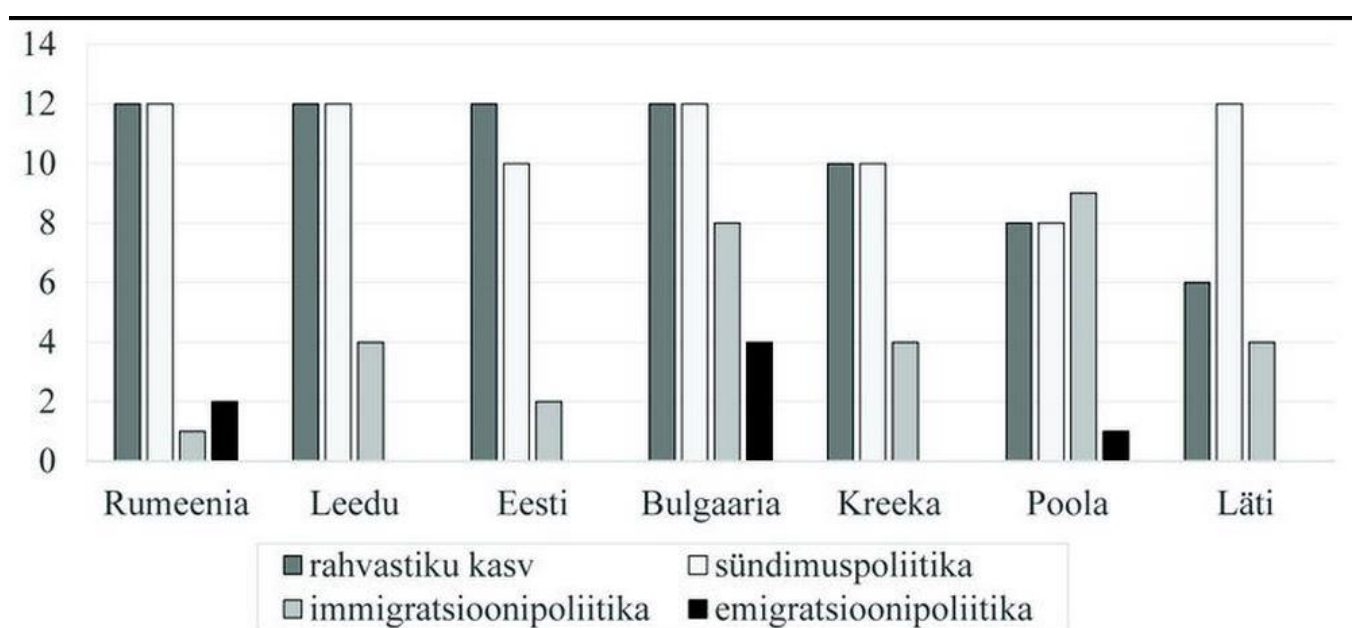
Ühendkuningriik on suhteliselt passiivsed rahvastikupoliitikas ning ei näe vajadust kasvuks, samal ajal suhteliselt hea rahvastikuolukorraga riigid Luksemburg ja Küpros sooviksid mõõdukalt kasvada.

Millesse panustada?

Varasemad analüüsid (Ainsaar, Rootalu 2015) on näidanud, et ajavahemikus 2001–2011 on mure rahvastiku kasvu pärast üldiselt Euroopas suurenenud, eriti vananemise ja tööealise rahvastiku puuduse tõttu Euroopas. Demograafilistest valikutest on panustamine tervisesse ja sündimusse kõige populaarsemad valikud riigi rahva arvu kasvatamiseks. Ka soov rahvaarvu kasvu ergutada sisserände kaudu on suurenenud, kuid üldiselt on toetus sellele siiski tagasihoidlik. Emigratsiooni vähendamise tegevused vähesed riigid teadlikult.

Kui analüüsida detailsemalt Eestiga sarnase demograafilise olukorraga kuue riigi rahvastikupoliitika suundi (joonis 4), siis näeme, et neli neist – Eesti, Leedu, Bulgaaria ja Rumeenia – on sihikindlamalt eesmärgiks seadnud üldise rahva arvukuse kasvu. Silma paistab Läti ebajärjekindel soov (madal indeks) rahvastiku kasvu toetamisel. Ka Kreeka ja Poola on rahvastiku kasvu soovides vähem järjekindlad. Eesti eelistatud rahvastikupoliitika valdkonnaks on sündimuspoliitika. See on kõige tavapärasem valik ka teistel selle rühma ja Euroopa riikidel. Ainult Poola on sündimuspoliitika toetamisel poliitilises retoorikas suhteliselt tagasihoidlik. Kõrvalmärkusena võib siin välja tuua, et ametlik retoorika sündimuse toetamise poliitikatele on nende riikide puhul kooskõlas ka tegeliku abiga lastega peredele. Nimelt kui võrrelda nende seitsme riigi kulutusi lastega peredele, on Poola selgelt teistest erinev. Kui teised kuus riiki toetasid aastatel 2001–2013 lastega peresid keskmiselt 1,4–1,7 protsendi ulatuses SKP-st, siis Poolas oli vastav näitaja alla 0,9 protsendi.

Joonis 4. Seitsme sarnase rahvastiku olukorraga riigi rahvastikupoliitika prioriteetide võrdlus



Märkus. Kümne aasta keskmine, suurem number tähendab selle poliitika suuremat rõhutamist rahvastiku suurendamise nimel.

Ka immigratsiooni on Eestis kümne aasta jooksul mõningal määral toetatud, kuid palju vähem kui sündimust. Pigem on see olnud viimastele aastatele iseloomulik poliitika muutus. Eesti on võrreldes teise kuue riigiga selgelt ettevaatlikum kõigi rändepoliitikate toetamisel.

Teadlikku emigratsiooni vähendamise poliitikat võib Euroopas üldse pidada suhteliselt haruldaseks. See puudub näiteks ka Eesti poliitilises retoorikas ja riigi plaanides. Seitsme riigi võrdluses näeme, et ainult Poola, Rumeenia ja Bulgaaria rahvastikupoliitikas on selline lähenemine ametlikult olemas.

Kokkuvõte

Euroopa riikide huvi rahvastiku kasvu küsimustega tegelda ning rahulolematust olemasoleva rahvastiku struktuuri ja arvukusega kasvab. Eesti kuulub rahvastiku kasvu ja struktuuri poolest kõige problemaatilisemate Euroopa riikide rühma. Selle artikli analüüs näitas, et riikide tunnetatud vajadus rahvastikupoliitikate järele on seotud tegeliku olukorraga ning selle olukorra tunnetamisega. Mure, et riigid ei julgeks või ei tahaks seada rahvastikueesmärke ja tegelda rahvastikupoliitikaga, ei ole 21. sajandi alguses enam asjakohane. Kõige levinum on sündimuspoliitikate toetamine. See on olnud ka Eesti rahvastikupoliitika prioriteet koos tervisepoliitikaga (tervisepoliitikat selles artiklis detailsemalt ei analüüsitud). Eestis puudub emigratsioonipoliitika ja immigratsiooni soodustamisel on Eesti olnud erinevatel põhjustel ettevaatlik.

Tänuavaldus

Tööd rahvastiku ja rahvastikupoliitika teemadega toetab Eesti Teadusagentuur.

Kasutatud kirjandus

Ainsaar, M. (2001). Eesti lasteja perepoliitika võtmeküsimused 1999.–2000. aastatel. – T. Tulva (koost). Laps ja pere tänases Eestis. Tallinn: TPÜ Sotsiaalteaduskond, lk 5–16.

Ainsaar, M. (2009). Aims, Tools and Effectiveness of Family Policy – Estonia in Comparison with West European Countries at the end of the 1990s. – J. Aidukaite (ed). Poverty, Urbanity and Social Policy: Central and Eastern Europe Compared. Nova Sciences Publishers.

Ainsaar, M. (2012). Children in the family and welfare state attitudes: Altruism or self-interest? – H. Ervasti, J. G. Andersen, T. Fridberg, K. Ringdal (eds). Future of the Welfare State. Social Policy Attitudes and Social Capital in Europe. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar, pp 88–106.

Ainsaar, M., Rootalu, K. (2015). Demography and population policy. – K. Schubert, P. de Villota, J. Kuhlmann (eds). Challenges to European Welfare Systems. Springer.

Baird, D., Collins, T. J., Evers, J. L. H., Leridon, H., Lutz, W., de Velde, E., Thevenon, O., Crosignani, P., Devroey, P., Diedrich, K., Fauser, B. C. J. M., Fraser, L., Geraedts, J. P. M., Gianaroli, L., Glasier, A., Sunde, A., Tarlatzis, B., van Steirteghem, A., Veiga, A. (2010). Europe the continent with the lowest fertility. – *Human Reproduction Update*, vol 16, no 6, pp 590–602.

Björklund, A. (2006). Does family policy affect fertility? – *Journal of Population Economics*, vol 19, no 3, pp 3–24.

Bloom, D. E., Canning, D. (2008). Global demographic change: Dimensions and economic significance. – *Population and Development Review*, vol 34, pp 17–51.

Calahorrano, L. (2013). Population aging and individual attitudes toward immigration: Disentangling age, cohort and time effects. – *Review of International Economics*, vol 21, no 2, pp 342–353, DOI:10.1111/roie.12040.

Daly, M. (2011). What adult worker model? A critical look at recent social policy reform in Europe from a gender and family perspective. – *Social Politics*, vol 18, no 1, pp 1–23, DOI:10.1093/sp/jxr002.

Demeny, P. (2003). Population policy dilemmas in Europe at the dawn of the twenty-first century. – *Population and Development Review*, vol 29, no 1, pp 1–28.

Demeny, P. (2011). Population policy and the demographic transition: Performance, prospects, and options. – *Population and Development Review*, vol 37, pp 249–274.

Felix, A., Watkins, K. (2013). The impact of an aging U.S. population on state tax revenues. – *Economic Review*, issue Q IV, pp 95–127.

Frejka, T., Sobotka, T., Hoem, J., Toulemon, L. (2008). Summary and general conclusions: Childbearing trends and policies in Europe. – *Demographic Research*, vol 19, no 2, pp 5–14, DOI:10.4054/DemRes.2008.19.2.

Gauthier, A. (2007). The impact of family policies on fertility in industrialized countries: A review of the literature. – *Population Research and Policy Review*, vol 26, pp 323–346.

Hantrais, L. (1997). Exploring relationship between social policy and changing family forms within the European Union. – *European Journal of Population*, vol 13, pp 337–379.

Hoem, J. (2008). The impact of public policies on European fertility. – *Demographic Research*, vol 19, no 10, pp 249–260. DOI:10.4054/DemRes.2008.19.10.

Kalwij, A. (2010). The impact of family policy expenditure on fertility in Western Europe. – *Demography*, vol 47, no 2, pp 503–519.

Lassila, J., Valkonen, T. (2008). Uncertain demographics and pension policy. – *Revue économique*, vol 59, no 5, pp 913–926.

Marcu, M. (2011). Population grows in twenty EU Member States. – Statistics in focus. Population and social conditions, no 38. Eurostat.

McDonald, P. (2006). Low fertility and the state: The efficiency of policy. – Population and Development Review, vol 32, no 3, pp 485–510.

Morgan, K. J. (2013). Path shifting of the welfare state: Electoral competition and the expansion of work-family policies in Western Europe. – World Politics, vol 65, no 1, pp 73–115.

Neyer, G., Andersson, G. (2008). Consequences of family policies on childbearing behavior: Effects or artifacts? - Population and Development Review, vol 34, pp 699–724.

Pierson, P. (1996). The path to European integration. – Comparative Political Studies, vol 29, no 2, pp 123–163.

Rijken, A. (2006). Fertility Rates in Europe: The Influence of Policy, Economy and Culture. – J. Bradshaw, A. Hatland (eds). Social Policy, Employment and Family Change in Comparative Perspective. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar, pp 143–159.

Rønsen, M. (2004). Fertility and family policy in Norway – A reflections on trends and possible connections. – Demographic Research, vol 10, no 10, pp 265–286.

Thomas, J. W., Grindle, W. S. (1994). Political leadership and policy characteristics in population policy reform. – Population and Development Review, vol 20. Supplement: The New Politics of Population: Conflict and Consensus in Family Planning, pp 51–70.

United Nations Population policy database (2014). – http://esa.un.org/PopPolicy/wpp_datasets.aspx

Wennemo, I. (1994). Sharing the Costs of Children. – Studies on the Development of Family Support in the OECD Countries. Stockholm: Swedish Institute for Social Research.

Wilson, C. A. (2000). Policy regimes and policy change. – Journal of Public Policy, vol 20, no 3, pp 247–274.