

Kuidas rakendada tulemuslikku kasinuspoliitikat valijate negatiivse reaktsioonita: Eesti kogemus 2008–2011

Viljar Veebel (RiTo 29), Kaitseväe Ühendatud Õppeasutuste dotsent

Kasinuspoliitikas on Euroopa finantskriisi ajal nähtud makseraskustes riikide stabiliseerimise ideaalmudelit.

Majanduslikust ratsionaalsusest hoolimata järgiti kasinuspoliitikat (ingl *austerity*) sotsiaalse surve ja poliitiliste riskide tõttu nii euroalal kui ka Euroopa Liidu liikmesriikides siiski vähe. Kasinuspoliitikat vajavate, kuid seda mitte rakendavate valitsuste peamine õigustus ei olnud kartus, et kasinusmeetmed ei toimi, vaid arvamus, et kasinuspoliitika viib suure tõenäosusega valijate negatiivse reaktsioonini ja sellega kaasneva valimiskaotuseni.

Eesti valitsuskoalitsioon, kellel oli ka varasem järskude majandusreformide kogemus, oli üks vähesi Euroopa Liidus, kes otsustas kasinuspoliitikat rakendada täies ulatuses, kõigi sellest tulenevate sotsiaalsete ja poliitiliste tagajärgedega. Kasinuspoliitika eesmärkide täitmisele lisaks õnnestus valitsuskoalitsioonil saavutada valimistulemus, mis kindlustas võimule jäämise.

Artikli eesmärk on analüüsida ja selgitada selle mõneti ootamatu valimiskäitumise põhjuseid ja loogikat, vastates küsimusele, kas valijate negatiivse reaktsiooni puudumise põhjus oli tingitud Eesti ajaloolisest ja kultuurilisest eripärast või valitsuskoalitsiooni aktiivsest ja edukast tegutsemisest ning kommunikatsioonist kasinuspoliitika rakendamisel.

Uuring põhineb eeldusel, et kasinuspoliitika on valitsuskoalitsiooni poolt teadlikult ellu viidav lühiajaline radikaalne poliitiline valik, mille tagajärgede eest valitsus ka valijate ees vastutab (Gourevitch 1986; Pierson 1998). Seega ei ole kasinuspoliitika puhul tegemist maksevõimetusest pealesunnitud olukorraga, mille lahendamiseks valitsusel muid võimalusi pole (Guajardo, Leigh, Pescatori 2011, 3).

Artikkel uurib, millised tegurid mõjutasid Eesti valijate käitumist kasinuspoliitika olukorras, kus valitsuskoalitsiooni eelarvelised otsused kutsusid esile sotsiaalse surve, kuid millele erinevalt teoreetilistest prognoosidest ei järgnenud valimistel valijate negatiivset reaktsiooni.

Kuidas kasinuspoliitikat mõistavad ja sellele reageerivad valijad

Teooriapõhine analüüs peab selgitama, kas Eesti valijate ootamatu negatiivse reaktsiooni puudumine kasinuspoliitika suhtes oli ajaloolis-kultuurilistest asjaoludest tingitud eripära või pigem valitsuse juhitud oskuslik teoreetilistele mudelitele vastav protsess, mida on vajaduse korral ja vajalike eeltingimuste olemasolul võimalik korrata ka teistes euroala liikmesriikides.

Reaktsioonid kasinuspoliitikale ja kaasnevale sotsiaalsele survele sõltuvad eelkõige poliitilisest kultuurist – traditsioonidest, kogemustest, ootustest, ühiskonna väljakujunenud stressitaluvusest ning stressikäitumise kultuurilistest ja moraalistest hoiakutest. Albert Hirschman osutab, et sotsiaal-majandusliku rahulolematuse käigus on valijatel valida lahkumise või osalemise vahel (mis omakorda jaguneb olukorraga leppimise ja aktiivsete muutuste poolt hääletamise vahel), valiku tegemise peamine mõjutaja on seejuures valijate

lojaalsus (Hirschman 1994, 272–273). Valik sõltub peale eelistuste ka võimalustest ning rahvuslikest traditsioonidest ja kogemusest. Lahkumise valinute puhul on peamine probleem see, et lahkuvad kõige mobiilsemad ja võimekamad. Jääjatele on valimised kõige otsesem valitsusele tagasiside andmise võimalus. Seejuures ei ole oluline valimiste tüüp või siduvus, kriitika näitamiseks valitsusele sobivad ka kohalike omavalitsuste ja Euroopa Parlamendi valimised. Oluline on seejuures ajafaktor – reageeriv hääletamine leiab aset kas ebameeldiva poliitika teostamise ajal või vahetult selle järel (Kittel, Obinger 2003).

Koalitsiooni karistava valimisotsuse tegemise eeldus on valijatele ratsionaalselt aktsepteeritavate võimaluste olemasolu parteimaastikul. Kui sobiv alternatiiv puudub, kasvab valimistel mitteosalejate hulk (Lipset, Rokkan 1967). Valijate mobiliseerumine sõltub ka nende meelestatusest, harilikult on negatiivselt meelestatud valijad aktiivsemad osalejad kui positiivselt meelestatud ning kõige aktiivsem rühm on isikliku negatiivse kogemusega valijad. Samuti on keskmisest aktiivsemad oma lemmikparteis pettunud valijad. Negatiivne reaktsioon on tõenäolisem, kui samasuguses või veelgi komplitseeritumas olukorras naaberriigid väljuvad kriisist kasinuspoliitikat kasutamata) Guajardo, Leigh, Pescatori 2011, 5–6).

Objektiivsete asjaolude kõrval sõltub valijate reaktsioon ka valitsuse käitumisest kriisisituatsiooni kuvandi loomisel ja valitsuse rolli määratlemisel (Evans, Rueschemeyer, Skocpol 1985). Nii võib ootamatu toetus valitsusele tekkida kriisiolukorras, kui valijate ootused olid olnud veelgi negatiivsemad või kui enamikul valijail ei tekkinud isiklikku negatiivset kogemust. Kui valitsus soovib hoiduda reformide käigus negatiivsest valimistulemusest, on mõistlik luua võimalikult negatiivne esmakuvand kriisist ja seejärel vältida vähekindlustatud, kuid rohkearvuliste rühmade (näiteks pensionärid) isiklikku negatiivset kogemust. Teine võimalus negatiivsetest hääletest pääseda on Peter Katzensteini pakutud variant, kui valitsus loob kriisisituatsioonist kuvandi kui osalisest *force majeure*’st, milles valitsus on piiratud valikutega osaleja, mitte aktiivne poliitika määraja ja valikute tegija, kes ei saa täiel määral vastutada tagajärgede eest (Katzenstein 1985).

Olulist rolli mängib samuti poliitiline kultuur, kui valijad peavad otsustama, kas ebameeldivate reformide korral valimisi ignoreerida, valimistele panustada või täiendavalt muid osalemise vorme kasutada (Almond, Verba 1989). Gabriel A. Almond ja Sidney Verba toovad välja, et harilikult on passiivsem osalus ja alluv poliitiline osalemine omased lühema demokraatiakogemusega riikidele. Ka kalduvad lühema demokraatiatraditsiooniga riikide kodanikud enam toetama võimul olevat koalitsiooni, sõltumata otseselt valimisperioodil tehtud otsustest. Seega, mida lühem on valijate demokraatiakogemus, seda vähem peab koalitsioon pelgama valijate karistavat käitumist kasinuspoliitika puhul.

Valijate hinnangutes eelarvepoliitikasse on olulised ka laiemad väärtushinnangud, mis mõjutavad suhtumist eelarvedefitsiiti, võlatasemesse ja inflatsiooni; mõned ühiskonnad eelistavad traditsiooniliselt sotsiaalselt tundlikumat ja kaasavamat mudelit, teised jällegi thatcherlikku mudelit kokkuhoidliku õhukese sotsiaalsfääriga, kuid tasakaalus eelarvega (Pierson 1996, 176).

Kas kasinuspoliitika oli majanduslikult põhjendatud

Järgnev majandusanalüüs keskendub kahele küsimusele. Esiteks, kas 2008. aasta kasinuspoliitika rakendamise Eestis tingis väljapääsmatu riigirahanduslik olukord, eripäraseid rahandussüsteemi piirangud või oli kasinuspoliitika üks võimalus kriisist väljuda. Teiseks, kas

valitsus käitus kasinuspoliitika valiku tegemisel ja rakendamisel iseseisva osalejana või oli sundolukorras finantsturgude surve tõttu.

Finantskriisi olukorras piirasid valitsuse valikuid eelkõige Eestis kasutatav valuutakomitee süsteem ja kohustus võtta vastu tasakaalustatud riigieelarve. Seega puudusid valitsusel hoovad rahapakkumise või intressimäärade mõjutamiseks. Võlataseme kasvu suhtes otsene piirang puudus, kuid kaudselt piiras seda eelarvetasakaalu nõue ja valitsuse võlakirjade väljaandmise traditsiooni puudumine. Eeltoodud piiranguid tasakaalustasid aga pretsedenditult väikseim riigivõlg Euroopa Liidus, ülejäägiga eelarve 2007. aastal ja 447 miljoni euro suurune stabiliseerimisreserv 2008. aasta kolmandas kvartalis. Täiendavatest majanduslikest asjaoludest mõjutasid valitsuse tegevuspiire ka majanduse suhteline avatus ja kommertspankade üheksakümne protsendini ulatuv kuulumine välisomanikele.

Kasinuspoliitika vältimatute ellukutsumise põhjustena saab välja tuua 2009. aasta sügavat majanduslangust (–14,1%), 2008. aasta rekordilist eelarvedefitsiiti (–2,9%), 2008. aasta kõrget inflatsiooni (10,4%) ja 2007–2009 ligemale kahekordistunud valitsussektori võlga (Statistikaamet 2013a). Nimetatud näitajate erakordsus ilmneb aga ainult Eesti eelneva stabiilsuse ja kasvu perioodiga võrreldes. Kui aga võrrelda Eesti näitajaid naaberriikide ja euroala keskmisega, ei ole olukord enam sugugi erakordne. Nii oli sisemajanduse kogutoodangu (SKT) langus Lätis ja Leedus 2009. aastal suurem kui Eestis, ulatudes vastavalt –17,1 ja –14,8 protsendini. SKT languse kolmeaastane kestus ei olnud aga omane mitte ainult Eestile, vaid enamikule euroalast (Statistikaamet 2014). Kui Eestis ulatus rekordiline eelarvedefitsiit 2,9 protsendini, siis Lätis 9,8 ja Leedus 9,4 protsendini. Euroala kriisiaastate 2008–2011 keskmine defitsiit ulatus 4,2 protsendini, sama perioodi Eesti keskmine defitsiit oli kõigest 0,87 protsenti. Keskvalitsuse võlg kasvas Eestis maksimaalkõrgusele 2009. aastaks, jõudes 7,2 protsendini SKT-st, sama aasta Läti valitsuse võlg SKT-st oli 36,1, Leedu valitsusel 29,1, Soome valitsusel 44,0, Poola valitsusel 51,0 ja euroala võlg keskmiselt 80,0 protsenti (Rahandusministeerium 2012; Statistikaamet 2014). Lisaks suurenes teiste riikide võlg ka järgmistel aastatel, samal ajal kui Eesti võlg vähenes.

Viimase põhiindikaatorina vaatleme inflatsiooni. Eesti kõrgeim tulemus küündis 10,4 protsendini 2008. aastal ja kriisiaastate keskmine inflatsioon oli 4,5 protsenti, Läti kõrgeim tulemus oli 15,3 ja keskmine 5,4 protsenti, Leedu vastavad näitajad 11,2 ja 4,9 protsenti; euroala kõrgeim inflatsioon aga 3,3 ja keskmine 2,0 protsenti (Statistikaamet 2014).

Eelkõige soov täita euroalaga liitumise kriteeriumid

Eesti olukorda naaberriikide ja euroalaga võrreldes objektiivsed vältimatud vajadused kasinuspoliitikaks selle ellukutsumise ajal puudusid. Küll aga oli kasinuspoliitika mõistetav valik, kui valitsus soovis võimalikult kiiresti täita euroalaga liitumiseks vajalikud Maastrichti kriteeriumid, sest see võimaldas ühtaegu alla suruda inflatsiooni ja vältida eelarvedefitsiiti. Kas valitsus oli kasinuspoliitika rakendamisel aktiivne otsuste langetaja ja vastutaja, kes mõjutas kulude taset, sissetulekuid, tööhõivet ja sotsiaalset kindlustatust?

Vastusena kahanevale väliskapitali sissevoolule ja sellega kaasnevale SKT langusele 2008. aasta algul otsustas Riigikogu valitsuse ettepanekul 2008. aasta juunis vähendada jooksva eelarveaasta kulusid 384 miljoni euro võrra, mis tõi kaasa eelkõige avaliku teenistuse palkade ja töökohtade vähendamise, aga ka investeeringute ja riigihangete peatamise või edasilükkamise (Rahandusministeerium 2012). Siiski otsustas valitsus jätkata pensionite tõstmist kõikidel kasinuspoliitika aastatel ning mitte võtta täies ulatuses kasutusele

stabiliseerimisreserve. Tulemuseks oli täiendav majanduslangus ja maksutulude kahanemine, mis sundis valitsust järgmistele kokkuhoiumeetmetele. Küsimuses, kas saavutada eelarveline tasakaal kulude kahanemise või tulude tõusu teel, jäi võitjaks esimene, seejuures kahandati kulusid üsna ühtlaselt, välja arvatud pensionid ja kaitse-eelarve. Peamised kokkuhoiuallikad 2009–2010 olid riigipoolsete sissemaksete külmutamine pensionisammastesse ja arstiabi mahtude vähendamine, samuti lükati edasi haridustöötajate palgatõus. Siiski jäi 2008. aasta eelarve 2,9-protsendisesse ja 2009. aasta eelarve 2,0-protsendisesse defitsiiti, mis samal ajal oli piisav euroalaga liitumise kriteeriumite täitmiseks. 2011. aastal jätkas valitsus konservatiivse eelarve planeerimist ja eelnevate meetmete tulemusel saavutati aasta lõpuks eelarveülejäak 1,2 protsenti, samal ajal kui keskmised palgad ja ka pensionid suurenesid.

Kirjeldatud meetmed näitavad, et eelkõige oli kasinuspoliitika suunatud euroalaga liitumise kriteeriumite täitmisele ehk samaaegsele ülemäärase eelarvedefitsiidi ja inflatsiooni vältimisele. Seejuures peeti silmas, et täitmata ei jääks lubadus kahe protsendi kaitsekulude osas ning et tundlikum osa valijatest – pensionärid – ei saaks isiklikku kogemust kulude kokkuhoiuga. Paralleelselt toimunud valitsusliikmete kommunikatsioonis oli siiski pigem domineeriv sõnum, et mitmete euroala liikmesriikide ülelaenamisest tekkinud finantskriisis on ainus lahendus ulatuslik kasinuspoliitika ja valitsusel valikuid ei ole. Seda, et majanduses tegelikult sügavamaid fundamentaalprobleeme ei nähtud, näitavad valitsuse liikmete hilisemad seisukohad (Ansip 2012), et kriisiga saadi hästi hakkama ja ülejäänud Euroopa võiks Eestilt õppida. Samuti ei planeeritud reforme samalaadsete tulevaste kriiside ennetamiseks.

Kasinuspoliitika sotsiaalne mõju

Valitsuse otsustavatest kasinusmeetmetest hoolimata jätkus sotsiaalkulude tõus SKT-s, kasvades 2007. aasta 12 protsendilt 2009. aastal 18 protsendile (OECD 2011). Mõju tööturule tekkis aga viitajaga ja oli võrdlemisi lühiajaline, 2008. aasta lõpus oli tööpuudus endiselt kõigest 5,6 protsenti, tõusis 2009. aastal 13,8 protsendile, saavutas 2010. aastaks tipptaseme 16,9 protsendiga ja langes 2011. aastal 12,5 protsendile (Masso, Espenberg 2013). Keskmine palk suurenes 2008. aastaks 825 euron, vähenes aasta hiljem 783 euron, kuid hakkas siis taas suurenema ja ületas 2011. aastal 839 euroga juba kriisieelse taseme (Statistikaamet 2013a). Summeeritud palgakasv 2008–2011 jäi siiski alla tarbijahinnaindeksi kasvule.

Keskmisest rohkem mõjutas kriisi avaliku sektori palku, mis 2007. aastal olid ulatunud 108 protsendini keskmisest palgast, kuid langesid kriisi käigus 96 protsendile keskmisest. Tegemist oli suhteliselt erandliku olukorraga, näiteks Lätis ja Leedus ei küündinud avaliku sektori palgad keskmise palgani ei enne kriisi ega kriisi ajal. Küll aga suurenesid kogu kasinuspoliitika vältel pensionid, 226 eurolt 2007. aastal 305 eurole 2011. aastal, ületades sellega ka sama perioodi tarbijahinnaindeksi kasvu (Statistikaamet 2013a). Finantskriisi ja kasinusmeetmete järel 2011. aasta lõpuks kuulus OECD andmetel 60 protsenti Eesti elanikest 20 protsendi Euroopa Liidu vaeseimate hulka, elades vaesusriskis, Eesti üldine jõukustase moodustas aga 17 protsenti euroala keskmisest, olles sellega eespool ainult Slovakiast (OECD 2011).

Kasinusmeetmete raames vähenes arstiabi kättesaadavus ja pikenesid ravijärjekorrad. Kui 2008. aastal keeldus Haigekassa 54 patsiendi operatsioonist raha vähesuse tõttu, siis 2011 ulatus keeldumiste hulk juba 2000-ni, samal ajal kasvas ravi ootavate patsientide arv 170 000-lt 250 000-le. Kulude kahanemise tõttu lahkus 2011. aastal 2,5 protsenti eriarstidest tööle Soome ja Rootsi (Masso, Espenberg 2013, 6–7). Arstide väljaränne oli siiski ainult osa

laiemast protsessist, immigratsioon kasvas 2010. aastal 25 protsenti, 2011. aastal 20 protsenti ja 2012. aastal koguni 80 protsenti. Keskmine väljarändesaldo oli 2007–2012 aga 7000 inimest aastas (neist 5500 kodanikud ja 1500 mittekodanikud). Lisaks töötas 50 000 – 60 000 eestlast regulaarselt Soomes, Rootsis või Norras (Statistikaamet 2013b).

Hoopis positiivsemana paistavad Eesti kasinuspoliitika tulemused inimarenguindeksis ja Legatumi jõukusindeksis. 2011. aasta tulemuste põhjal (2012. aasta raportis) paiknes Eesti inimarenguindeksis 34. kohal, olles sellega kuus kohta kõrgemal kui kaks aastat varem ja kolm kohta kõrgemal kui 2007. aasta indeksis (Eesti inimarengu aruanne 2010/2011). Eestist olid tagapool nii Läti (44.) ja Leedu (41.) kui ka Poola (39.), kes kriisiaastail ka positsioone kaotasid. Kriis vähendas tugevasti vahet Soomega, mis langes kriisieelselt 12. positsioonilt 21. kohale. Legatumi jõukusindeksis (Legatum Institute 2013) paiknes Eesti 2012. aasta raportis (2011. aasta andmete põhjal) 35. kohal, olles eespool Lätist (47.) ja Leedust (43.), kuid jäädes maha nii Poolast (32.) kui ka Soomest (7.). Legatumi indeksis olid kõik Balti riigid, Soome ja Poola vaadeldud nelja-aastase tsükli jooksul (2008–2011 andmed) ühtlaselt langejad (Eesti ja Poola kaotasid 4, Soome ja Leedu 3, Läti 6 kohta).

Kokkuvõttes väljendus mõõdetav sotsiaalne surve kasinuspoliitika aastail eelkõige tööpuuduse suurenemises, palkade seisakus ja arstiabi kättesaadavuse halvenemises. Peamised kaotajad olid avaliku teenistuse töötajad, kõige vähem puudutas kokkuhoid pensionäre. Peamise reaktsioonina suurenes väljaränne. Komplekssete indeksite tulemused osutavad, et kuigi teatav tagasilangus kriisiaastail toimus, ei olnud see Eestis naabritega võrreldes suurem, pigem suutis Eesti ühiskond kriisiga paremini kohanduda.

Valijate poliitilised reaktsioonid

Valijate esimene võimalus anda tagasisidet valitsuskoalitsiooni poliitikale olid Euroopa Parlamendi valimised 2009. aasta märtsis. Tulemuste puhul tuleb märkida valimisaktiivsuse kasvu eelmiste Euroopa Parlamendi valimistega võrreldes ja ka aktiivsuse kõrget taset Euroopa Parlamendi valimiste keskmisega võrreldes (Eesti osalus 43,2%, Euroopa Liidu keskmine 42,8%). Euroopa Parlamendi valimiste suurima häältesaagi said kasinuspoliitika kriitilised Eesti Keskerakond (26,1% võrreldes 17,5%-ga 2004. aasta valimistel) ja protestikandidaat Indrek Tarand (25,8%). Koalitsioonierakonnad kogusid kokku veidi üle veerandi häältest (Reformierakond 15,3% ja IRL 12,1%). Siiski ei olnud valimistulemus oluline kaotus koalitsioonile. Peamine häälte kaotaja oli Sotsiaaldemokraatlik Erakond, kes kogus 8,7 protsenti häältest varasema 36,8 protsendi asemel (Vabariigi Valimiskomisjon 2013). Euroopa Parlamendi valimiste tulemusi mõjutas nii mittekodanike osalemisõigus kui ka elektroonilise hääletamise kasutuselevõtt. Kuigi Euroopa Parlamendi valimistel puudus otsene seos valitsuse kasinuspoliitikaga, andsid valimistulemused siiski märku koalitsiooni vähesest populaarsusest valijate hulgas.

2009. aasta kohalike omavalitsuste valimistel toimus peamine ideoloogiline vastandumine Tallinnas ja Tartus. Tallinnas, kus valimisaktiivsus (60,5%) oli taas kõrgem kui eelmistel kohalikel valimistel, kogus Keskerakond võitjana 53,5 protsenti häältest (12,5% rohkem kui 2005. aastal). Reformierakond kogus teisena 16,6 protsenti häältest (4,1% vähem kui 2005), IRL 15,4 protsenti ja Sotsiaaldemokraatlik Erakond 9,8 protsenti varasema 11,1 asemel. Seega andsid Tallinna valimistulemused selge sõnumi kodanike ja mittekodanike summeeritud toetusest koalitsioonile ja opositsioonile. Tartu valimistulemused sarnanesid enam Riigikogu kohtade jaotusega: Reformierakond sai 30,8 protsenti häältest ja koalitsioonipartner IRL 23,5 protsenti, kasinuspoliitika suhtes kriitilised opositsiooniparteid

Keskerakond ja Sotsiaaldemokraatlik Erakond kogusid vastavalt 17,4 ja 15,9 protsenti häälest (Vabariigi Valimiskomisjon 2013).

Peamine valitsuse poliitika hindamise võimalus kasinuspoliitika perioodil olid aga 2011. aastal toimunud Riigikogu valimised. Taas oli osalus aktiivsem (63%) kui neli aastat varem (61%). Valimised võitis koalitsiooni juhtpartei Reformierakond, saades 28,6 protsenti häälest (+0,8%, võrreldes 2007. aastaga), teine koalitsioonipartner IRL kogus 20,5 protsenti häälest (+2,6%, võrreldes 2007. aasta valimistega); tulemusest piisas koalitsioonile koha ja enamuse saavutamiseks Riigikogus. Peamise opositsioonierakonna ja kasinuspoliitika kritiseerija Keskerakonna tulemus 23,3 protsenti oli ligemale 3 protsendi võrra väiksem 2007. aasta tulemusest. Suurepärase tulemuse saavutasid sotsiaaldemokraadid, kes olid olnud kasinuspoliitika suhtes kriitilised, kogudes 17,1 protsenti häälest. Huvitava asjaoluna puudus aga seos valitsuskoalitsiooni toetuse ja üldise rahulolu vahel sotsiaal-majandusliku arenguga, mis Eesti inimarengu aruande järgi langes 2007. aasta 56 protsendilt 42 protsendile 2009. aastal ja 28 protsendile 2011. aastal (Eesti inimarengu aruanne 2010/2011).

Hea valimistulemus võimalik ka kasinuspoliitika tingimustes

Teoreetiline analüüs tõi välja peamised põhjuslikud seosed majanduspoliitiliste otsuste, kaasnevate sotsiaalsete muutuste ja valijate poliitiliste reaktsioonide vahel ning kinnitas, et edukas valimistulemus kasinuspoliitika tingimustes on võimalik, kui seda toetavad korraga sotsiaal-kultuurilised aspektid ja valitsuse läbimõeldud poliitika. Peamised sotsiaal-kultuurilised tegurid valijate käitumise mõjutajana olid osalemistüüp, demokraatia kogemuse tase ning sotsiaal-majanduslike võimaluste olemasolu kriisi algusjärgus. Peamised valitsuse elluviidud eesmärgistatud tegevused olid kriisi kujutamine *force majeure*'i olukorrana, milles valitsusel on piiratud valikuvõimalused, kasinuspoliitika esitlemine suhteliselt paremaid tulemusi pakkuva lahendusena (võrreldes naaberriikidega) ning moraalsuse ja jätkusuutlikkuse argumendi rõhutamine.

Majandusotsuseid, reforme ja tulemusi hindav analüüs tõi välja, et kriisi algul polnud Eestil vajadust kasinuspoliitika järele. Eelarvetasakaalu, riigivõla ja reservide olukorrast tulenevalt oli Eesti Euroopa Liidus finantsaspektis stabiilsemaid riike. Kasinuspoliitika vajadust ei tekkinud ka finantskriisi käigus, seega ei olnud kasinuspoliitika motiveeritud mitte fiskaalsetest hädavajadustest, vaid valitsuse soovist täita euroalaga liitumiseks vajalikud Maastrichti kriteeriumid ja kasutada selleks võimalusi, mida kasinuspoliitika pakub eelkõige inflatsioonikriteeriumi kohta. Seega oli valitsus aktiivne kasinuspoliitika rakendaja, kellel samal ajal olid olemas ka muud eelarvepoliitilised võimalused.

Finantskriisi ja kasinuspoliitika sotsiaalseid mõjusid hindav analüüs näitas, et kriis mõjutas eelkõige tööpuuduse ja migratsiooni kasvu ning halvendas arstiabi kättesaadavust, vähenesid reaalpalgad (eelkõige avalikus sektoris), samal ajal kui kogu kriisiperioodi vältel pensionid suurenesid. Komplekssed inimarengut, jõukust ja üleminekuprotsesse hindavad indikaatorid näitasid Eesti suhtelist edukust nii globaalses kui ka regionaalses võrdluses. Seega finantskriis ja kasinuspoliitika põhjustasid täiendavat sotsiaalset ja majanduslikku stressi, kuid see oli lühiajaline ega olnud suurem naaberriikides kogetust. Stressi mõju oli ühiskonnarühmades erinev: need kodanikud, kes tajusid ühiskondlikku ja majanduslikku ebaõiglust, hääletasid jalgadega ja emigreerusid, samal ajal kui pensionärid ja erasektoris töökoha säilitanud kogesid piisavalt vähe stressi, et mitte mobiliseeruda aktiivselt valitsuse vastu.

Valijate reaktsiooni uuring näitas, et kasinuspoliitika ei muutnud valijaid ignorantsemaks (valimisaktiivsus suurenes kõikidel valimistel) ega mobiliseerinud neid koalitsiooni vastu hääletama. Üldiselt jäid valijad lojaalseks oma traditsioonilistele valikutele, mittekodanikud ja pensionärid hääletasid kasinusvastase Keskerakonna poolt, nooremad valijad jätkasid koalitsiooni toetamist. Ainus mõjuv muutus oli nn jalgadega hääletamine, kasinuspoliitika tippaastail lahkus Eestist peaaegu 10 000 inimest aastas.

Valimistulemuste kompleksel vaatlemisel ühest mustrit reageeringutes koalitsiooni poliitikale (sealhulgas kasinuspoliitikale) ei tekkinud, kui jätta kõrvale asjaolu, et muutused olid eelmiste valimistega võrreldes väiksed: valitsev koalitsioon võitis Riigikogu valimised, Keskerakond jälle Tallinna valimised ning Euroopa Parlamendi valimistel sai taas üks kandidaat silmapaistva tulemuse, ületades üksi koalitsiooni hääletesaagi. Teise olulise aspektina väärib märkimist, et valimisaktiivsus kasvas kõikidel valimistel ning seetõttu ei esinenud Eesti valijate käitumises sotsiaalsest survest, poliitilisest kultuurist ega lühikesest demokraatiakogemusest tingitud poliitilist ignorantsust (Almond, Verba 1989), kuigi oma roll oli selles ka elektroonilise hääletamise võimaldamisel.

Miks Eestis ei tekkinud kodanike negatiivset reaktsiooni

Hirschmani kategooriates, kus valijatel oli kriisisituatsioonis võimalik kas lahkuda, koalitsiooni toetada või koalitsiooni vastu olla, olenevalt nende lojaalsustasemest, osutus just valijate lojaalsus ootamatult mõjuvaks teguriks. Näiteks Riigikogu valimiste tulemustele ei avaldanud märgatavat mõju ei pensionite pidev kasv ega riigiametnike palkade kärpimine kriisiaastail, vanuselise analüüsi andmeil oli koalitsiooni summaarne toetus endiselt suurim vanuserühmades 31–35 aastat (48,6%) ja 18–25 aastat (39,5%) ning väikseim vanuserühmades 51–55 (23,7%) ja 61–65 aastat (28,6%) (ENES. Estonian National Election Study 2011). Need varasemad pooldajad, kes koalitsiooni poliitikas pettusid, otsisid endale pigem uue töö ja elukoha väljaspool Eestit.

Valitsuse kasuks töötas ka asjaolu, et mittekodanikud, kes Riigikogu valimistel hääletada ei saanud, olid koalitsioonile vähem lojaalsed ning tundsid koalitsiooni vastu suuremat vastumeelsust. Mittekodanike roll valimistulemuse kujundamisel osutus tähtsaks aga Euroopa Parlamendi ja Tallinna kohalikel valimistel, kus võis tajuda selgelt suuremat opositsiooni või protestikandidaatide toetust. Mittekodanike protestihääle rohkust saab siduda ka nende proportsionaalselt väiksema väljarände suurenemisega kasinusaastail (Eesti inimarengu aruanne 2010/2011).

Teiseks, valitsusel õnnestus efektiivselt järgida Peter Katzensteini ja Paul Piersoni kommunikatsiooni ja kriisipildi loomise soovitusi ning esitleda olukorda esialgu sedavõrd kriitilisena, et kasinuspoliitika ei paistaks mitte valitsuse tehtava ühe valikuna mitme seast, vaid ainuvõimaliku väljapääsuna. Sellega vähendas valitsus vastutust kaasnevate sotsiaalsete kulude puhul, kuid jättis endale kriisi lahendaja maine. Ootamatult ei rikkunud seda kuvandit ka naaberriikide suutlikkus väljuda kriisist sujuvamate meetmete abil. Valijad oleksid võinud pahandada eelkõige selle üle, et valitsus võimendas kriisi kuvandit ja näitas kasinuspoliitikat ainsa lahendusena, samal ajal kui 2011. aastal, kui toimusid Riigikogu valimised, pehmendas negatiivset kogemust taasalanud majanduskasv ja edukustunne euroalaga liitumisest. Lisaks kasutas valitsus oskuslikult enda kasuks klassikalist riigirahanduse jätkusuutlikkuse debatti heaoluriigi mudeli ja thatcherliku kasinusriigi mudeli vahel.

Eesti kasinuspoliitika poliitilise edukuse võtmekomponendid

Taasiseseisvumise järel on Eesti sümboliseerinud Kesk- ja Ida-Euroopa riikide hulgas eelkõige majanduslikku avatust, riskijulgust ja konservatiivset eelarvepoliitikat. Kui Euroopa Liiduga ühinemise järgsed kasvuaastad pakkusid mõnetist kiusatust suurendada tarbimise ja valitsuse kulusid, siis kriisiaastad 2008–2011 esitasid taas väljakutse eelarve- ja majanduspoliitilistele põhiväärtustele. Taas valiti radikaalne lahendus kasinuspoliitika näol ja suudeti selle raames saavutada nii makromajanduslikud eesmärgid kui ka olla edukas valimistel. Millised olid Eesti kasinuspoliitika poliitilise edukuse peamised võtmekomponendid ja kas kogemused on kasutatavad Euroopa Liidus laiemalt?

Miks ei reageerinud Eesti valijad kasinuspoliitikale negatiivselt ja kas kogemust kasinuspoliitika elluviimisest järgmisi valimisi kaotamata on võimalik laiemalt kasutada? Esiteks oli ideoloogiline lõhe koalitsiooni ja opositsiooni erakondade vahel nn karistavaks hääletamiseks liiga lai. Teiseks oli kodanike lojaalsus nii valitsuserakondadele kui ka kasinuspoliitika kontseptsioonile kõrge. Kõige tähtsamaks osutus aga valitsuse kalkuleeritud mainekujundus, mis näitas kasinuspoliitikat kui ainsat kõige moraalsemat ja jätkusuutlikumat lahendust ning kus valitsuse rolli kujutati vajaliku poliitika rakendajana, mitte mitme võimaluse vahel valijana. Valitsuse loodud kuvandit toetas laiem thatcherliku kasinusriigi ja heaoluriigi kontseptsioonide jätkusuutlikkuse vastandumine. Valijate reaktsioon oli tingitud ka asjaoludest, et kriisi sotsiaalne mõju ei olnud pikaajaline ega puudutanud enamikku valijaid, ning nende hulgas, kes said isikliku kogemuse, oli lojaalsus valitsusele kõrge.

Valitsusel õnnestus valijate karistavat hääletamist vältida, sest alalise elamislooga valijad, kes olid valitsuse suhtes kriitilisemad, ei saanud Riigikogu valimistel osaleda, ning kodanikud olid valitsuse poliitika suhtes kas lojaalsed, ignoreerisid valimisi või olid otsustanud majandusliku migratsiooni kasuks.

Eesti kogemuse laiem tähtsus ja rakendatavus teistes Euroopa Liidu liikmesriikides sõltub ühelt poolt majanduslike eelduste ja poliitilise kultuuri elementide olemasolust ning teisalt valitsuse võimekusest ja tahtest eesmärgistatud tegevusteks kasinuspoliitika legitimeerimisel.

Kasutatud kirjandus

Almond, G. A., Verba, S. (1989). The Civic Culture Revisited. Newbury Park, CA: Sage Publications.

Ansip, A. (2012). Peaminister Ansipi poliitiline avaldus 2013. aasta riigieelarve üleandmisel Riigikogule, 27. september. – <http://valitsus.ee/et/valitsus/peaminister-ja-ministrid/andrus-ansip/peaministri-koned-ja-seisukohad/71892/peaminister-ansipi-poliitiline-avaldus-2013.-aasta-riigieelarve-%C3%BCleandmisel-riigikogule,-27.-september-2012>

Eesti Pank (2013). Majanduse põhinäitajad 2004–2013. – <http://statistika.eestipank.ee/?lng=en#listMenu/1017/treeMenu/MAJANDUSKOOND>

Eesti inimarengu aruanne 2010/2011. – http://kogu.ee/public/eia2011/EIA_2011.pdf

ENES. Estonian National Election Study 2011. – www.enes.ee

Evans, P. B., Rueschemeyer, D., Skocpol, T. (eds) (1985). Bringing the State Back In. Cambridge University Press.

Gourevitch, P. A. (1986). Politics In Hard Times. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Guajardo, J., Leigh, D., Pescatori, A. (2011). Expansionary Austerity: New International Evidence. IMF Working Paper 11/158.

Hirschman, A. (1994). Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms Organizations, and States. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Katzenstein, P. (1985). Corporatism and Change. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Kittel, B., Obinger, H. (2003). Political Parties, Institutions, and the Dynamics of Social Expenditure in Times of Austerity. – Journal of European Public Policy, vol 10, issue 1, pp 20–45.

Legatum Institute (2013). – <http://www.prosperity.com/#!/?aspxerrorpath=%2Fcountry.aspx>

Lipset, S. M., Rokkan, S. (1967). Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignment: An Introduction. – Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives. Edited by Seymour Martin Lipset and Stein Rokkan. New York Free Press.

Masso, J., Espenberg, K. (2013). Early Application of Fiscal Austerity Measures in the Baltic States. – D. Vaughan-Whitehead (ed). Public Sector Shock. The Impact of Policy Retrenchment in Europe. Edward Elgar Publishing, pp 84–133

OECD (2011). Pro- and anti-social behaviour. – OECD, Society at a Glance 2011: Social Indicators. OECD Publishing.

Pierson, P. (1996). The New Politics of the Welfare State. – World Politics, vol 48, no 2, pp 143–179.

Pierson, P. (1998). Irresistible Forces, Immovable Objects: Post-industrial Welfare States Confront Permanent Austerity. – Journal of European Public Policy, vol 5, issue 4, pp 539–560.

Rahandusministeerium (2012). – <http://www.fin.ee/riigieelarved-2001-2010>

Rahandusministeerium (2013). – <http://www.fin.ee/riigieelarve-2012>

Statistikaamet (2013a). Peamised majandusindikaatorid. – <http://www.stat.ee/main-indicators>

Statistikaamet (2013b). Rahvaloenduse tulemused. – <http://www.stat.ee/65371>

Statistikaamet (2014). Valik Euroopa Liidu statistikat. – <http://www.stat.ee/29957>

Vabariigi Valimiskomisjon (2013). Valimistulemuste arhiiv. – <http://www.vvk.ee/>

