

PEATÜKK 7. REGIONAALSE JÄTKUSUUTLIKKUSE SUURENDAMINE DEPRIVATSIOONI ALANDAMISE TEEL

Kadri Ukrainski

Sissejuhatus

Käesoleva osa eelmistes peatükkides leiti, et vaesus ja deprivatsioon peegeldavad regiooni (omavalitsuse) madalat sotsiaalset ja ka majanduslikku jätkusuutlikkust ning seetõttu on kõigi piirkondade inimarengu tagamiseks vaja tegelda deprivatsiooni alandamisega. Käesolevas peatükis on analüüsitud meetmeid, mille rakendamise aluseks võiks olla monograafia 6. peatükis leitud mitmene deprivatsiooniindeks.

Käesoleva peatüki esimeses osas analüüsitakse nende majandusteadlaste seisukohti, kes on uurinud mitmese deprivatsiooni indekseid rakendamise praktikas, samuti vaadeldakse erinevate deprivatsiooni indeksitel põhinevate poliitikate tulemusi. Teises alapunktis käsitletakse seisukohti, mille kohaselt on mitmene deprivatsiooni indeks üheks omavalitsuse sotsiaalvaldkonna ressursivajaduse peegeldajaks. Lisaks tuuakse kokkuvõtlikult välja mitmese deprivatsiooni piirkondlikel indikaatoritel põhinevate poliitikate kasutamise eelised ja puudused. Viimaks uuritakse, kuidas senine ressursijaotus Eesti omavalitsuste vahel on vastavuses eelmises peatükis hinnatud mitmese deprivatsiooni indeksitega.

7.1. Majanduspoliitilised võimalused ja piirangud deprivatsiooni alandamiseks

Deprivatsiooni alandamise võimalused võib jaotada nii valitsustasandite lõikes kui ka valdkondade lõikes. Samuti on võimalik eristada tegevusi, mida on otstarbekas läbi viia indiviide hõlmavale deprivatsioonistatistikale tuginedes ning tegevusi, mis tuleks läbi viia piirkondlikule mitmese deprivatsiooni indeksile tuginedes. Kõigi valdkondade meetmete analüüsil tuleb arvestada, et tegemist on puuduses elavate inimeste kontsentratsiooniga piirkonnas, mis näitab ühelt poolt vastavate avalike teenuste vajadust ja teiselt poolt ka vajatavate toetussummade suurust.

Käesolevas alapunktis on toodud peamiselt deprivatsiooni-indeksite rakendamist praktikas analüüsinud autorite seisukohad. Suurbritannia teadlased (Social Exclusion Unit 2000) on leidnud, et üldiselt on nõudlus avaliku sektori peamiste teenuste järele (nagu haridus-, korrakaitse-, tervishoiu- ja sotsiaalteenused) kasvanud ja teenuseid pakuvad asutused sageli ülekoormatud ning seetõttu ilmneb asjaolu, et vaesemad piirkonnad saavad kõige kehvema teenuse pakkumise osaliseks. Eeltoodud probleemide lahendamata jätmine on üheks peamiseks põhjuseks, miks regionaalne areng ei tasakaalustu ning miks kõrge deprivatsiooniga piirkondades olukord ei muutu (*Social Exclusion Unit* 2000:24).

Erinevad majandusteadlased ja poliitikud ei ole üksmeelel selles, kas deprivatsiooni alandamiseks tuleks poliitika kujundamisel eelistada piirkondlikke indikaatoreid või rohkem keskenduda konkreetsete indiviidide abistamisele. Maailmapanga seisukoht globaalse vaesuse alandamiseks väljendub eeskätt vaeste abistamise detsentraliseerimises, täpsemalt abisüsteemide viimises kohalikule tasandile (World Bank, 2000:6–11), kuna sissetulekuvaesuse leevendamiseks on vajalik tegelda nii tööhõive parandamisega kui ka sotsiaalse kaitse ja toetustega. McCulloch (2001b:1368) soovib leida, et vaesusest tuleneva ebavõrdsusega võitlemiseks on kõige efektiivsem vahend siiski vaid otsene rahaline abi, mitte kompleksne piirkondlik deprivatsiooni alandamisele suunatud poliitika. Siiski on mitmed (ka käesoleva osa peatükkides toodud) uuringud näidanud, et vaesusest tulenevad probleemid süvenevad selle nähtuse ruumilise kontsentratsiooni tõttu ja seega tuleb kasutada nii piirkondlikke indikaatoreid kui ka indiviidide andmeid (Joshi, 2001).

Peamiselt kritiseeritakse piirkondlike deprivatsiooni-indikaatorite kasutamist majanduspoliitika alusena seetõttu, et siiani ei ole vastavate uuringute baasil võimalik kindlaks teha põhjuslikke seoseid, st ei ole võimalik täpsemalt määratleda, missuguste mehhanismide abil mõjutab piirkondlik keskkond indiviidi/majapidamist ja vastupidi (vt kirjandusülevaateid Ellen, Turner 1997 ja Harding 2003). McCulloch (2001a) toob lisaks eeltoodule välja, et sageli on vastupidised tulemused erinevates analüüsides tingitud ka asjaolust, et kasutatakse erinevaid teoreetilisi või metodoloogilisi lähenemisviise. Eeltoodud puudustele vaatamata on mitmetes riikides üle maailma kasutatud piirkondlikke näitajaid deprivatsiooniga seotud probleemide leevendamiseks. Põhjenduse eeltoodule on hästi välja toonud McCulloch

(2001a:667–668) – põhiargument piirkondlikele näitajatele tugineva poliitika läbiviimisel seisneb selles, et deprivatsiooni kontsentratsioon teatud piirkondadesse tekitab probleeme, mis on suuremad kui üksikute deprivatsiooni-komponentide summa.

Üheks alternatiiviks piirkondliku deprivatsiooni kontsentratsiooni leevendamiseks on vaeste asustamine madala deprivatsiooni tasemega piirkondadesse. Kuigi see alternatiiv on eetiliselt problemaatiline just piirkondadesse mahajäävate inimeste suhtes, on siiski selliseid eksperimente tehtud. Rosenbaum (1995) kirjeldab nn Gautreaux eksperimenti USA-s, kus eluasemetoetusega soodustati vaeste kolimist kõrgema keskmise sissetulekutasemega Chicago linnaosadesse ning see eksperiment osutus edukaks selles osas, et kolinud inividid saavutasid kõrgema tööjõus osalemise määra, palgad ja ka parema hariduse, võrreldes nendega, kes ei kolinud või kolisid madalama keskmise sissetulekutasemega piirkondadesse. Lupton (2003) viitab ka teisele sarnasele eksperimentile viies USA linnas. Selline poliitika ei taga siiski regionaalset (vt ka peatükk 2) ega kohaliku omavalitsuse (vt ka peatükk 16) jätkusuutlikku arengut, kuid näitab piirkondlike võimaluste olulisust vaesuse alandamisel. Eesti puhul tuleks nii regionaalse kui ka riikliku jätkusuutlikkuse seisukohast lähtudes arvestada, et kõrgem suhteline deprivatsiooni tase kodumaal võib viia lisaks riigisisesele tasakaalustamata arengule ka rahvusvahelise migratsioonini: nagu näitavad Stark ja Taylor (1991) Mehhikost migreerunuid analüüsid, tuleneb elanike migreerumisotsus eelkõige oodatavast töötasust välisriigis.

Deprivatsiooni alandamise üheks eesmärgiks on võimalikult kõrge tööga hõivatuse saavutamine kogu tööealise elanikkonna seas (sh pikaajalise töötuse ja mitteaktiivsuse ennetamine ning tööturult tõrjutute tööleasumise toetamine). Kuna aktiivse ja tõhusa abi osutamine töötutele töötusolukorras ja tööleasumiseks on oluline, siis saab kasutada mitmes deprivatsiooni indeksi andmeid, et koondada ressursid ja vastava tööturuteenuse pakkumine eelkõige kõrge töötusega piirkondadesse. Samas, nagu toovad välja ka Higgs ja White (2000:75), ei võimalda siiani näiteks Suurbritannias kasutatud deprivatsiooni-indikaatorid varjatud ja ka sessoonset tööpuudust arvestada, mistõttu jäävad osale töötutest vastavad teenused ometi kättesaamatuks.

Nagu näitavad Hulme ja Shepherd (2003), elavad süvavaesuses inividid tavaliselt kõige raskemini ligipääsetavates kohtades (nii geog-

raafilises kui ka sotsiaalses ja füüsilises mõttes) (Hulme, Shepherd, 2003: 417). Eeltoodu kehtib nii linnade kui ka maapiirkondade kohta, samas on sotsiaalse kaitse mõttes eesmärgiks eelkõige puudustkannatajate otsene abistamine. Kuna siin on rõhk eelkõige just üksik-indiviidil ja leibkonnal²⁷, siis on mitmese deprivatsiooni indeksi kasutamine selles valdkonnas oluline just toetusttäiendavate sotsiaalabimeetmete koondamisel kõrge deprivatsiooniga piirkondadesse (ehk vastavate avalike teenuse kättesaadavuse parandamine). Higgs ja White (1997) rõhutavad asjaolu, et teenuste kättesaadavus on oluliselt kehvem just maapiirkondades, seda eelkõige teenuste paiknemise ja transpordi kättesaadavuse tõttu. Uurides erinevate poliitikate mõju vaesuse alandamisele Šotimaa maapiirkondades, on mitmed autorid (Midwinter jt 1988, Schucksmith jt 1994, Pacione 1995) järeldanud, et piirkonna-indikaatoritel põhinev poliitika kombineerituna individuaalsetel karakteristikutel põhineva poliitikaga võimaldab saavutada paremaid tulemusi vaesuse alandamisel maapiirkondades.

Hariduse valdkonnas on eesmärk teha võimetekohased õppimisvõimalused kättesaadavaks kõigile, sh erivajadustega inimestele, töötutele ja riskirühmadele. Siin on üheks peamiseks eesmärgiks laste koolist väljalangevuse vähendamine (laste deprivatsiooni ja vastavaid poliitikaid on põhjalikult käsitletud Ozawa jt (2004)). Oluline on selles valdkonnas otsene ja individuaalne lähenemine, üldriiklikul poliitikal on kaudsem ja toetav mõju. Samas on oluline ka täiskasvanud inimestele haridusteenuste kättesaadavamaks muutmine kõrge deprivatsiooniga piirkondades.

Tervishoiu edendamine deprivatsiooni seisukohast lähtudes tähendab, et toetatakse pikaajalise haiguse või puudega inimeste taastusravi, eesmärgiga võimaldada inimeste töölenaasmist ja töötamist. Samuti on oluline alkoholi ja narkootikumide tarbimise vähendamine ning sõltuvuste ravi ja rehabilitatsioonivõimaluste kättesaadavuse parandamine, ka ravikindlustamata isikutele vältimatu arstiabi ja perearstiabi tagamine. Kuna eeltoodu on seotud vaesusega ning noorte puhul ka sotsiaalsete probleemidega perekonnas, on jällegi oluline kohalikul tasandil esmane abi, toetus ja suunamine ehk teenuse kättesaadavus. Praktikast on tervishoiualaste poliitikate alusena kasutatud deprivatsiooni-indeksit näiteks Uus-Meremaal. Hefford jt (2005) on

²⁷ Seda, kuidas vaesus püsib leibkonnas/perekonnas põlvest põlve, on käsitletud näiteks Harper, Marcus, Moore (2003).

oma analüüsi tulemusena leidnud, et vastav poliitika aitas märkimisväärselt parandada vaeste tervist, kuid samas miinusena said suure osa subsideeritud teenustest ka isikud, kellele see ei olnud suunatud.

Fone ja Dunstan (2005) on uurinud inimeste vaimse tervise ja regionaalse deprivatsiooni taseme vahelisi seoseid Suurbritannias ning kinnitanud nende olulist vastastikust mõju²⁸. Weich jt (2003) on leidnud vastava positiivse seose vaid majanduslikult mitteaktiivsete inimeste grupis, kuid Fone ja Dunstan leidsid tugeva seose kõigi tööturu kategooriate lõikes. Olukorra lahendamiseks peavad nad oluliseks piirkonnapõhiste indikaatorite kasutamist just kohaliku hõive- ja tervishoiupoliitika kujundamise alusena, samuti majanduslikult mitteaktiivsete inimeste tervishoiuteenuste vajaduse hindamist (Fone, Dunstan, 2005: 11).

Atkinson ja Kintrea (2003) rõhutavad, et elamuehituse ja üldise territoriaalse planeerimine kaudu saab vaesust „dekontsentreerida“, vältimaks segregatsiooni ja loomaks „sotsiaalset segu“. Antud poliitikat oleks ka Eestis võimalik kasutada nii uute kui vanade (korrus)elamurajoonide arendamisel (Ruoppila 2003), kuna eesmärgiks on ennetada tõrjutud naabruskondade teket. Seda saab arvestada ka elukeskkonna kujundamisel (välimus, puhkealad, avalikud teenused, turvalisus, ligipääsetavus). Riigi roll on elamusüsteemi ühtlane arendamine kogu riigis nii, et ei kujuneks suuri erinevusi sotsiaaleluasemete ja ülejäänud eluasemefondi vahel. Enamasti siiski on juba piirkondlik eristumine toimunud ning juba väljakujunenud asustust on raske muuta. Kennett ja Forrest (2003) toovad välja, et rikkamate inimeste meelitamine elama vaesematesse piirkondadesse on olnud edukam kui vaeste toomine rikkamatesse piirkondadesse. Kohaliku omavalitsuse roll on aktiivne maapoliitika ja linnaplaneerimine. Samas on oluline erasektori kaasamine sotsiaaleluasemete ehitamisse ja haldamisse ning vastava maa eraldamine ja infrastruktuuride väljahitamine. Oluline peaks olema adekvaatse kvaliteediga eluasemete odavus ja kättesaadavus. Riiklikul tasemel vajalikuna võib veel nimetada usaldusväärse eluaseme vahetusteenuse pakkumist, samuti riiklikul tagatisel laenude võimaldamist riskirühmadele. (Liimal 2003)

²⁸ See uurimus ei ole antud valdkonna ainus, kuid varasemad uuringud Suurbritannias (Weich jt, 2003; Wainwright, Surtees, 2004; McCulloch, 2001), Hollandis (Reijneveld, Schene, 1998; Reijneveld jt, 2000), USA-s (Ross, 2000) on üldjuhul leidnud, et sarnane seos on nõrk või puudub üldse.

Üks oluline teema on äärmise eluaseme-deprivatsiooni – kodutuse vältimine. See tähendab makseraskuste korral varajast sekkumist (nõustamine, võimaluste leidmine võla likvideerimiseks), seadusliku kaitset ja abistamist väljatõstmise korral, aga samas ka toimetulekutoetuste tõstmist, et vältida makseraskuste tõttu eluasemest ilma jäämist. Juba kodutuks jäänud inimestele mõeldes on oluline esmalt varjupaikade ja taastuskeskuste võrgustiku rajamine, rehabilitatsioonisüsteemi käivitamine, samuti abi sotsiaalsete probleemide lahendamisel – tööotsimine, suhete taastamine lähedastega, tugivõrgustikud ning ka sotsiaalelamute loomine. Kodutuse probleemi ei ole mitmese deprivatsiooni indeksitel tugineva poliitika aspektist uuritud, kuid seda valdkonda on tähtsustatud, lisades vastavad näitajad üldistesse deprivatsiooni indikaatoritesse.

Kõik eeltoodud vahendid eeldavad individuaalset lähenemist puudustkannatajatele, mistõttu peab teenuse pakkumine asuma kõrgema deprivatsiooniga piirkondades. Seega võib öelda, et regionaalpoliitiliste ressursside jaotus peaks kajastama ühelt poolt nii omavalitsuste vajadusi deprivatsioonist lähtudes ning teiselt poolt ka neid funktsioone ja teenuseid, mida konkreetne omavalitsus pakub; sellisest jaotusest tekiks ka omavalitsusel motivatsioon täiendavate piirkonnas vajatavate teenuste pakkumiseks. Sellise ressursijaotuse tulemusena võivad mõned vaesemad omavalitsused muutuda veelgi rohkem sõltuvateks riiklikest toetustest.

7.2. Mitmene deprivatsioon omavalitsuse ressursivajaduse peegeldajana

Kõige tuntum mõõdik vaesuse likvideerimisel vajalike ressursside mõõtmiseks riikide või regioonide tasandil on vaeslõhe (*poverty gap*), mis näitab, kui suur on rahasumma, mis oleks vajalik kõigi vaeste toomiseks vaesuspiirile²⁹. Mitmene deprivatsioon on oluliselt keerulisem indikaator, mis hõlmab vaesuse erinevaid valdkondi ning mille abil pole nii otseselt võimalik rahalist ressursivajadust hinnata. Samas on deprivatsiooni-indeksi eeliseks asjaolu, et vaesust ja selle kontsentratsiooni mõõdetakse võimalikult väikeste piirkondade lõikes. Seetõttu peetakse deprivatsiooni-indeksit ka üheks oluliseks

²⁹ Vaeslõhe kontseptsiooni kriitikaks võib tuua asjaolu, et see arvestab vaid vaesuse rahalist (sissetuleku) aspekti teatud ajahetkel. Samas pikaajaliste vaeste toomiseks vaesuspiirile on „ühikukulud“ oluliselt suuremad. Viimast on vaesusekäsitluses rõhutanud ka Hulme, Shepherd (2003).

omavalitsuse ressursivajaduse peegeldajaks (Pacione, 2001). Nagu eespool peatükkides 5 ja 6 näidatud, on vaesus ja deprivatsioon seotud eelkõige sotsiaalkulutuste ja sotsiaalhoolekandega, kuid samuti tervishoiu, hariduse, elamumajanduse ja teiste avaliku sektori teenustega. Vaatamata asjaolule, et vaesust ja deprivatsiooni on palju uuritud ja vastavat metoodikat täiustatud, on siiski suhteliselt vähe omavahel kokku viidud vaesusest ja deprivatsioonist tingitud ressursivajadust ning ressursside jaotamist vastavalt sellele vajadusele (Alock, Craig, 1998).

Kõige enam kasutatakse mitmese deprivatsiooni indeksi andmeid regionaal- ja sotsiaalpoliitika kujundamisel Suurbritannias, kuid ka teistes riikides, nt Hollandis (vt ülevaadet Tunstall, Lupton, 2003). Suurbritannias on erinevatesse deprivatsiooni-indeksile tuginevatesse abiprogrammidesse kaasatud 11–36% vaeseimatest omavalitsustest. Siinkohal tuleb märkida, et need programmid on küllaltki uued ja enamik neist käivitus alles peale seda, kui Oxfordi teadlased 2000. aastal vastavad deprivatsiooni-indeksid koostasid (Tunstall, Lupton, 2003). Siiski ulatuvad nende programmide aluseks olevad põhimõtted 1960.-1970. aastatesse (Fitzpatrick 2005).

Üks peamisi eesmärke mitmese deprivatsiooni indeksi koostamisel on identifitseerida geograafiliselt väikesed kõrge deprivatsiooniga piirkonnad, et paremini suunata ressursse deprivatsiooni leevendamiseks. Seesugusel konkreetsele piirkonda ressursside suunamisel on oma plussid ja miinused.

Alljärgnevas käsitluses on koondatud Glasby (2003), Tunstalli ja Luptoni (2003, 2001), Smithi (1999), Glennersteri jt (1999) seisukohad. Piirkondlikel indeksitel põhinevate poliitikate kasutamise eelistena võib välja tuua alljärgnevat:

1. On võimalik identifitseerida geograafilised piirkonnad, mis kannatavad vaesusega seotud probleemide all ja seega vajavad lisatoetusi. Nagu ka käesoleva kollektiivse monograafia eelnevates peatükkides teostatud analüüsist näha, on vaesus tavaliselt geograafiliselt kontsentreeritud kindlatesse piirkondadesse. Vaestele piirkondadele suunatud abi võimaldab hõlmata sihtgrupe täielikumalt ja efektiivsemalt.
2. Geograafiliselt kontsentreerunud vaesus tähendab ka, et probleemid sageli kattuvad ja nende kooseksisteerimine süvendab halba olukorda piirkonnas.

3. Deprivatsiooni kontsentreerumise tagajärjel kasvab polariseerumine rikaste ja vaeste piirkondade vahel (ka Eestis).
4. Ressursside kontsentreerimine teatud kindlatesse piirkondadesse annab suurema efektiivsuse kui ressursside hajutamine. Samas on kindlatesse piirkondadesse suunatud vahendeid ka lihtsam administreerida.
5. Väikesele piirkonnale mõeldud toetusprogrammid on sageli rohkem altpoolt üles suunatud kui suured riiklikud abiprogrammid ning seetõttu jõuavad paremini abivajajani.
6. Kohalikud programmid võivad oluliselt suurendada usaldust ühiskonnas ja vaeste võimalusi ühiskonnaelus osalemiseks.
7. Edukad piirkonnale keskenduvad programmid võivad kujuneda pilootprogrammideks ja seeläbi mõjutada ka riiklikku poliitikat.

Samas võib välja tuua ka piirkondlike indikaatorite alusel rakendatava poliitika puudused:

1. Kõige vaesemad inimesed ei pruugi elada kõige kõrgema deprivatsiooniga piirkondades ja seega neid sellised programmid ei aita.
2. Piirkondlikud programmid on ebaõiglaselt teiste sarnaste vajadustega piirkondade suhtes, mis programmist välja jäävad.
3. Ressursside suunamisega vähestesse piirkondadesse on seotud poliitilised raskused.
4. Piirkondlike poliitikate rakendamisel võivad probleemid üle kanduda teistesse (lähi)piirkondadesse.
5. Vastavad poliitikad nõuavad riiklikul tasandil sekkumist.
6. Väikestel piirkondadel põhinevad andmed ei ole piisavalt kvaliteetsed, et olla poliitika kujundamise aluseks.

Eeltoodud miinustele lisaks tuleb siin märkida asjaolu, et isegi, kui riigis eksisteerivad piirkondlikku deprivatsiooni kirjeldavad usaldusväärsed indikaatorid, on sotsiaalsete teenuste ja rahaliste ressursside vajadus omavalitsuses sõltuvuses paljudest teistest teguritest, nagu näiteks demograafilised muutused, toodete ja teenuste nõudlus, kohalikud prioriteedid jne. Seega on omavalituse tervikliku ressursivajaduse hinnanguks vaja laiemat kontseptsiooni. Siiski on deprivatsiooni-indeksid ühed indikaatorid, mida tuleks kindlasti ressursside suunamisel arvestada.

Üheks riigiks, kus vastavaid indikaatoreid rohkem kasutatud, on Suurbritannia, kus alates 1990. aastatest on üha enam omavalitsusi kasutanud oma vaesusevastastes strateegiates mitmese deprivatsiooni indikaatoreid (see tendents on nähtav nii linnades kui ka maapiirkondade omavalitsustes) (Aloch, Craig, 1998). Analüüsid ühte väikesemahulist omavalitsuste küsitlust selgub, et 21% kohalikest omavalitsustest kasutasid praktikas ressurside paigutamise alusena mitmese deprivatsiooni indeksit. Siiski leidis 70% omavalitsustest, et vastav indikaator on kasulik üldise ressursivajaduse hindajana ning 39% omavalitsustest leidis, et seda indeksit tuleks kasutada kombineerituna täiendavate andmetega (Glasby, 2003: 32–35).

Erinevate deprivatsiooni-indeksite põhjal rakendatud poliitikate efektiivsust on samuti raske hinnata. Hindamisel lähtutakse tavaliselt kahest kriteeriumist. Esiteks, kui täielikult vastava programmiga vaene elanikkond hõlmatakse, ja teiseks, kui efektiivne on poliitika ehk kui paljud neist, keda programmidega hõlmatakse, on vaesed. Uuringud näitavad, et ka piirkondlikel näitajatel põhineva poliitika kujundamise puhul tuleb efektiivsuse ja abisaajate proportsiooni vahel kõigist abivajajatest leida kompromiss – seetõttu võiks olla programmidesse lülitatud väiksem arv vaesemaid omavalitsusi (see poliitika oleks madalama hõlmatusena, kuid efektiivsem). Tunstalli ja Luptoni (2003) toodud deprivatsiooni-indeksitel põhinevate poliitikate analüüs näitab, et sellistega on paremini hõlmatud vaesuses elavad lapsed³⁰ ja linnades elavad vaesed. Siiski jõuavad Tunstall ja Lupton järeldusele, et enamik meetmeid eraldikasutatuna on suhteliselt väheefektiivsed, kuna ka kõrge deprivatsiooni-indeksiga piirkondades ei ole enamik elanikkonnast vaene.

Meetmete efektiivsus sõltub vaesuse aspektist, mida selle meetmega soovatakse leevendada. Näiteks, kui tegemist on lihtsalt toetuste suurendamisega sisetulekuvaesuses elavatele inimestele, on mõttekas kasutada teatud indiviidigruppide toetuste tõstmisel riiklikku süsteemi. Kui aga soovatakse parandada vaestele osutatavate teenuste kättesaadavust, siis paratamatult on tegemist piirkonnal põhinevate kaalutlustega (kuna teenuste osutajad ja teenuse saajad peavad asuma samas piirkonnas). Seega on oluline piirkonnapõhiste ja individipõhiste meetmete kombineerimine. Samas on piirkondlik poliitika seda

³⁰ Siinkohal tuleb märkida, et poliitika aluseks olnud indeksis oli ka eraldi näitaja vaesuses elavate laste kohta.

paremini suunatud, mida väiksema piirkonna indikaatoritel ta põhineb.

Eestis üldiselt seesugustel indikaatoritel põhinevat poliitikat rakendatud ei ole, mistõttu ei ole võimalik ka vastava poliitika analüüsi teha. Analüüsides täpsemalt kogu sotsiaalvaldkonna (sh haridus ja tervishoid) kulusid inimese kohta kohalikes omavalitsustes, ja käesoleva kollektiivse monograafia 6. peatükis arvatud mitmese deprivatsiooni indeksit, võib välja tuua järgmist. Statistiliselt oluline nõrk korrelatsioon omavalitsuse mitmese deprivatsiooni indeksi ja sotsiaalkulude vahel elaniku kohta on vaid 2000. aastal (aastatel 2001–2002 see puudub (vt ka tabel 7.1)). Samas on tugev korrelatsioon erinevate aastate sotsiaalkulude vahel inimese kohta, mis võib toetada eelarvete planeerimist eelmiste perioodide eelarvete, mitte otseselt puudusest tulenevate vajaduste alusel. Siinkohal tuleb kriitiliselt märkida, et monograafia käesolevas osas toodud deprivatsioonianalüüs on siiani ainus vastavas valdkonnas Eesti andmetel tehtud hinnang, samuti pole ka selles töös spetsiifiliselt uuritud omavalitsuste deprivatsiooni-indikaatoreid, vaid on kasutatud olemasolevaid rahvaloenduse andmeid, mis paljusid deprivatsiooni aspekte ei peegelda. Lisaks eeltoodule ei ole arvestatud kohalike omavalitsuste eelarvetes kõiki sotsiaalsfäärile tehtavaid kulusid.

Eestis on üheks peamiseks regionaalpoliitiliseks meetmeks omavalitsuste tulusid elaniku kohta tasandav fond, mille arvutamise valem aastati muutub, kuid põhimõtteliselt arvestatakse seal omavalitsuste sissetulekuid elaniku kohta ja püütakse neid omavalitsuste vahel võrdsustada. Kui vaadata sellise tasandusfondi seost deprivatsiooniga, selgub, et seos on statistiliselt oluline, kuid nõrk (erinevatel aastatel 0,22-0,24). Samas on väga tugev statistiliselt oluline korrelatsioon erinevatel aastatel saadud tasandusfondi summade vahel elaniku kohta (vt tabel 7.1). Tabeli 7.1 abil võib käesoleva analüüsi põhjal järeldada, et sotsiaalkulutused ei vasta üldiselt mitmese deprivatsiooni-indeksi alusel hinnatud vaesuse geograafilisele paiknemisele. Samuti ei vasta vaesusest tingitud ressursivajadusele ka tasandusfondist saadav omavalitsuste tulu. Seega ei järgi regionaalpoliitika sotsiaalprobleemidest tingitud tegelikku ressursivajadust. Omavalitsused ei ole võimalised vaesusega seotud probleeme leevendama ning toimub edasine piirkondlik polariseerumine.

Tabel 7.1. Korrelatsioon MDI, sotsiaalkulude ja tasandusfondi vahendite vahel

| Näitaja | | MDI | Sotsiaalkulud inimese kohta | | | Tasandusfond inimese kohta | | | |
|-----------------------|----------------------|--------|-----------------------------|--------|--------|----------------------------|--------|--------|--------|
| | | 2000 | 2000 | 2001 | 2002 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
| MDI | Pearsoni koefitsient | 1 | 0,15* | 0,08 | 0,05 | 0,27** | 0,24** | 0,22** | 0,22** |
| | N | 413 | 246 | 246 | 246 | 245 | 245 | 245 | 239 |
| Sotsiaalkulud 2000 | Pearsoni koefitsient | 0,15* | 1 | 0,77** | 0,56** | 0,16** | 0,15* | 0,12 | 0,08 |
| | N | 246 | 246 | 246 | 246 | 245 | 245 | 245 | 239 |
| Sotsiaalkulud 2001 | Pearsoni koefitsient | 0,08 | 0,77** | 1 | 0,69** | 0,24** | 0,22** | 0,18** | 0,13 |
| | N | 246 | 246 | 246 | 246 | 245 | 245 | 245 | 239 |
| Sotsiaalkulud 2002 | Pearsoni koefitsient | 0,05 | 0,56** | 0,69** | 1 | 0,16** | 0,14* | 0,12 | 0,07 |
| | N | 246 | 246 | 246 | 246 | 245 | 245 | 245 | 239 |
| Tasandusfond 2000 | Pearsoni koefitsient | 0,27** | 0,15** | 0,22** | 0,14** | 1 | 0,98** | 0,93** | 0,91** |
| | N | 245 | 245 | 245 | 245 | 245 | 245 | 245 | 239 |
| Tasandusfond 2001 | Pearsoni koefitsient | 0,24** | 0,15* | 0,22** | 0,14* | 0,98** | 1 | 0,99** | 0,97** |
| | N | 245 | 245 | 245 | 245 | 245 | 245 | 245 | 239 |
| Tasandusfond 2002 | Pearsoni koefitsient | 0,22** | 0,12 | 0,18** | 0,17 | 0,93** | 0,99** | 1 | 0,99** |
| | N | 245 | 245 | 245 | 245 | 245 | 245 | 245 | 239 |
| Tasandusfond 2003 | Pearsoni koefitsient | 0,22** | 0,08 | 0,13 | 0,07 | 0,91** | 0,97** | 0,98** | 1 |
| | N | 239 | 239 | 239 | 239 | 239 | 239 | 239 | 239 |

* Korrelatsioon on oluline 0,05 tasemel (2-poolne)

** Korrelatsioon on oluline 0,01 tasemel (2-poolne).

Kokkuvõte

Kokkuvõttena võib välja tuua asjaolu, et deprivatsiooni-indeksitele toetuval poliitikal on mitmeid eeliseid, kuid samas ka olulisi puudusi. Puudustele vaatamata on siiski mitmed riigid nii arenenud riikide kui ka arengumaade hulgast püüdnud erinevate sotsiaalvaldkonna probleemide lahendamisel tugineda veidi erinevate meetoditega leitud mitmese deprivatsiooni indeksitele. Erinevate riikide kogemusi arvestades võib öelda, et peamiselt peetakse mitmese deprivatsiooni indeksit sobivaks eelkõige vaestele suunatud sotsiaalteenuste osutamiseks vajaminevate ressursside hindamisel.

Esialgne võrdlevanalüüs 6. peatükis Eesti andmetel hinnatud mitmese deprivatsiooni indeksi ja kohalike omavalitsuste sotsiaalkulude ning tasandusfondi vahel näitas, et Eesti sotsiaal- ja regionaalpoliitika ei arvesta omavalitsustes vaesusest ja deprivatsioonist tingitud erinevat ressursivajadust Omavalitsuste finantseerimise vajadusekeskemaks ning avaliku teenuse pakkumisest sõltuvaks muutmine motiveeriks omavalitsusi ka aktiivsemalt tegelema kohalikult vajatavate sotsiaalteenuste pakkumisega.