

TARTU ÜLIKOOL
Sotsiaalteaduste valdkond
Johan Skytte poliitikauuringute instituut

Maria Johanna Kaskor

EUROOPA LIIDU ENERGIATÕHUSUSE DIREKTIIVIDE MÕJU EESTI
ELUASEMEPOLIITIKALE JA ELUASEMETE KÄTTESAADAVUSELE NING
TASKUKOHASUSELE RAHVUSVAHELISE KOGEMUSE TAUSTAL

Magistritöö

Juhendaja: Veronika Valk-Siska, PhD

Kaasjuhendaja: Stefano Braghioli, PhD

Tartu 2025

AUTORSUSE DEKLARATSIOON

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite seisukohad, ning kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

Töö sõnade arv: 21697

Maria Johanna Kaskor, *19.05.2025*

ANNOTATSIOON

Käesolev magistritöö uurib Euroopa Liidu energiatõhususe direktiivide mõju eluasemepoliitikale, eluasemete taskukohasusele ja kättesaadavusele Eesti näitel. Töö analüüsib, kuidas Euroopa Liidu energiatõhususe direktiivid mõjutavad Eesti eluasemepoliitikat, keskendudes eriti nende mõjule eluasemete taskukohasusele ja kättesaadavusele. Rahvusvahelise kogemuse kontekstina käsitletakse ka teiste liikmesriikide (Iirimaa, Taani, Portugal ja Sloveenia) kogemusi, mis võimaldavad mõista Eesti lähenemisviisi laiemas Euroopa raamistikus.

Uurimistöö käsitleb järgmist küsimust: Milline mõju on Euroopa Liidu energiatõhususe direktiividel eluasemepoliitikatele ja eluasemete kättesaadavusele ning taskukohasusele Eestis? Kasutades intervjuudele põhinevat juhtumiuuringut, hinnatakse riiklike poliitikate reageeringuid, finantstoetusmehhanisme ning tasakaalu kestlikkuse ja sotsiaalse võrdsuse vahel.

Uuringu tulemused näitavad, et kuigi energiatõhususe direktiivid aitavad kaasa pikaajaliste keskkonnaeesmärkide saavutamisele, põhjustavad need sageli lühiajalisi taskukohasuse probleeme, mis mõjutavad ebaproportsionaalselt madalama sissetulekuga rühmi. Riigid, kus on hästi kavandatud finantstoetusskeemid ja järkjärguline poliitikate rakendamine, suudavad neid negatiivseid mõjusid tõhusamalt leevendada.

Analüüsi põhjal pakub magistritöö poliitikasoovitusi, et parandada energiatõhususe nõuete integreerimist, säilitades samal ajal eluaseme taskukohasuse. Soovitused hõlmavad, maapoliitika ümbermõtestamist, sihitud toetusi, järk-järgulisi renoveerimisstrateegiaid ja tugevamaid sotsiaalseid kaitsemeetmeid, et vältida soovimatuid sotsiaal-majanduslikke ebavõrdsusi.

Võtmesõnad: eluasemepoliitika, energiatõhusus, taskukohasus, kättesaadavus, EL-i direktiivid, poliitikasoovitused

ABSTRACT

This master's thesis examines the impact of the European Union's energy efficiency directives on housing policy, housing affordability, and accessibility in the context of Estonia. The thesis analyzes how the European Union's energy efficiency directives influence Estonia's housing policy, with a particular focus on their impact on housing affordability and accessibility. To situate the Estonian case within a broader European context, the experiences of other member states (Ireland, Denmark, Portugal, and Slovenia) are also considered.

The central research question is: What is the impact of the European Union's energy efficiency directives on housing policies, as well as on the accessibility and affordability of housing in Estonia? Using a case study approach based on expert interviews, the thesis evaluates national policy responses, financial support mechanisms, and the balance between sustainability and social equity.

The findings indicate that, although energy efficiency directives contribute to long-term environmental goals, they often result in short-term affordability challenges that disproportionately affect lower-income groups. Countries with well-designed financial support schemes and phased policy implementation are more successful in mitigating these adverse effects.

Based on this analysis, the thesis proposes policy recommendations aimed at improving the integration of energy efficiency requirements while preserving housing affordability. These recommendations include rethinking land policy, designing better-targeted subsidies, adopting gradual renovation strategies, and strengthening social protection measures to avoid unintended socio-economic inequalities.

Keywords: Housing policy, energy efficiency, affordability, accessibility, EU directives, sustainability, policy recommendations

SISUKORD

AUTORSUSE DEKLARATSIOON.....	1
ANNOTATSIOON.....	2
ABSTRACT.....	3
SISUKORD.....	4
TÖÖS KASUTATUD TABELITE JA JOONISTE LOETELU.....	6
MÕISTED JA SELGITUSED.....	7
SISSEJUHATUS.....	10
1. TEOREETILINE RAAMISTIK.....	16
1.1 Euroopastumise teooria eluasemepoliitika kontekstis.....	18
1.2 Eluasemepoliitika olemus.....	22
1.3 Energiatõhususe direktiivid.....	25
1.3.1 Peamised nõuded eluaseme energiatõhususele.....	29
1.3.2 Hiljutised muudatused ja uued algatused.....	31
1.2.3 Mõju kinnisvaraturule ja sidusrühmadele.....	33
1.3.4 Toetusmeetmed ja rahastamisallikad.....	35
1.4 Kättesaadavuse mõiste.....	39
1.5 Taskukohasuse mõiste.....	40
2. METOODIKA.....	44
2.1. Uurimistöö disain.....	44
2.2 Andmekogumise protsess ja valim.....	46
2.3 Poliitikadokumendid.....	47
2.3.1 Dokumendianalüüsi põhimõtted.....	47
2.4 Ekspertintervjuud.....	49
2.4.1 Intervjuu meetodi valik ja põhjendus.....	49
2.4.2 Intervjuu valim.....	49
2.4.3 Intervjuude käigus kogutud andmete analüüs.....	50
2.5 Uurimuse piirangud.....	51
3. EMPIIRILISED TULEMUSED.....	52
3.1 Eesti ülevaade.....	53
3.1.1 Sissejuhatus.....	53
3.1.2 Ajalooline taust.....	53
3.1.3 Eluasemefondi ülevaade.....	54
3.1.4 Kättesaadavus, taskukohasus ning energiatõhusus.....	55
3.1.5 Poliitilised reageeringud.....	57
3.1.6 Peamised murekohad.....	60
3.1.7 Kokkuvõte.....	63
3.2 Ekspertintervjuude analüüs.....	65
3.2.1 Eluasemete kättesaadavust ja taskukohasust suunavad poliitikad.....	65
3.2.2 Peamised kitsaskohad Eesti eluasemepoliitikas.....	68

3.2.3 Energiatõhususe direktiivide mõju eluasemepoliitika kontekstis.....	70
3.2.4 Teiste riikide kogemused.....	71
3.3 Rahvusvaheline kontekst.....	74
3.4 Poliitikasoovitused.....	79
JÄRELDUSED JA DISKUSSIOON.....	86
KOKKUVÕTE.....	89
KASUTATUD KIRJANDUS.....	93
LISA 1. Poolstruktureeritud intervjuude küsimused.....	109
LISA 2. Intervjueeritavad ja intervjuude toimumisajad.....	110
LISA 3. Informeerimise ja teadliku nõusoleku vorm.....	111
LISA 4. Rahvusvahelise konteksti riikide ülevaate taust.....	113
LIHTLITSENTS.....	141

TÖÖS KASUTATUD TABELITE JA JOONISTE LOETELU

Tabel 1. Ülevaade hoonete energiatõhusust mõjutavatest direktiividest.....	9
Tabel 2. Euroopa Liidu energiatõhususe direktiivide ja algatuste areng.....	28
Joonis 1. Asustatud tavaeluruumide jaotumine hoone tüübi ja ehitusaja järgi.....	25
Joonis 2. Eluaseme omandisuhted 2023. a Eestis võrreldes Euroopa keskmisega.....	55
Joonis 3. Eluasemekulude ülemäärane osakaal sissetulekust (üle 40%) kogu rahvastikust...	56

MÕISTED JA SELGITUSED

Ehitis- Ehitis on hoone või rajatis. Hoone on väliskeskkonnast katuse ja teiste välispiiretega eraldatud siseruumiga ehitis. Rajatis on ehitis, mis ei ole hoone. (EhS, 2015)

Elamu- on käesolevas töös defineeritud kui hoone või ehitis, mis on ehitatud alatiseks elamiseks ja mis on võetud selleks kasutusse vastavalt Eesti Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud korrale. (Ülemnõukogu, 1992) Praegu seadusandluses kasutusel mõiste “Hoone”.

Eluruum- on käesolevas töös defineeritud kui elamu, korter või muud omaette ruum, mis koosneb ühest või mitmest toast ning mis vastab Eluruumile esitatavate nõuete määruuses sätestatud nõuetele. (Majandus- ja taristuminister, 2020)

Eluasemefond- on käesolevas töös defineeritud kui riiklik eluaseme suunitlusega hoonete ja ehitiste kogum.

Eluasemepoliitika (ka elamupoliitika)- on käesolevas töös defineeritud kui meetmete kogumit, mis mõjutab eluasemete kvaliteeti, hulka, maksumust, soetamist ning elamufondi haldamist ja reguleerimist (Kährnik jt, 2002). (Inglise keeles kasutusel “*Housing policy*”)

Elamumajandus- on käesolevas töös defineeritud kui meetmete kogum, mis hõlmab endas riigi eluasemepoliitika kujundamist. (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2022).

Gentrifikatsioon- on käesolevas töös defineeritud kui protsessi, mille käigus töölisklassi ja sotsiaalselt tõrjutud linnaosad muudetakse keskklassi elamupiirkondadeks. See nähtus sai alguse 1960. aastatel. Muutused ettevõtete investeerimisstrateegiates ja teenindusmajanduse kasv soodustasid seda arengut. Gentrifikatsiooni ilmingud olid eriti nähtavad lagunened hoonete renoveerimises ja kultuuriliste teenuste ning vaba aja veetmise võimaluste koondumises linnakeskustesse. (Zukin, 1987)

Kättesaadavus- on käesolevas töös defineeritud kui võimalus teenusele, kaubale, infole vms ligi pääseda, (hõlpsalt) millegi osaks saada (EKI, n.d.). Mõiste viitab sellele, mil määral on elamispiinad inimestele praktiliselt kättesaadavad, s.t. kas vajalikud mahus sobivaid eluasemeid on turul saadaval ning kas inimesed pääsevad neile finantsiliselt ligi. Eluasemete

kontekstis hõlmab kättesaadavus muuhulgas elamufondi piisavust, uute elamute ehitus tempot, vakantsust ning mitterahalisi takistusi (nt diskrimineerimine või bürokratlikud barjäärid). Viimastel aastatel on eluasemete kättesaadavus muutunud keskseks küsimuseks paljudes Euroopa riikides, kuna pakkumise puudujäägid teatud piirkondades on süvendanud probleeme

Taskukohasus- on käesolevas töös defineeritud kui eluaseme maksumuse vastavust leibkonna sissetulekule. Lihtsustatult, kui suur koormus on eluasemekuludel pere eelarvele. Eesti keeles defineeritakse taskukohasust kui kellegi rahalistele võimalustele vastav (EKSS, 2009) ning kuivõrd suudab leibkond oma sissetulekute piires endale vajalikke teenuseid või kaupu, eelkõige eluaset, mõistlike kulutustega lubada. Rahvusvaheliselt on levinud norm, et eluasemekulud peaksid jääma alla ~30–40% leibkonna sissetulekust (U.S. Department of Housing and Urban Development, 2006) Näiteks Euroopa Liidus peetakse leibkonda eluasemekuludega ülekoormatuks, kui eluasemele kulub üle 40% sissetulekust (OECD, n.d.). Kui eluasemekulud ületavad selle piiri, võib see viidata majanduslikule kitsikusele ja piirata leibkonna võimalusi teistes olulistest valdkondades, nagu haridus, tervishoid ja toit. Taskukohasuse mõiste on siiski laiem kui pelgalt protsentuaalne kulu, see hõlmab endas mitmeid sotsiaalseid ja majanduslikke tegureid. Taskukohasust mõjutavad sissetulekute tase, eluasemete hinnad ja saadaolevad sotsiaaltoetused. Mõistet seostatakse sageli ka sotsiaalelamute kontseptsiooniga, kuid mitmed riigid ja linnad hakanud sellele omistama iseseisvat tähendust ning rakendama spetsiaalselt sellele suunatud poliitikaid. Kuna mõisted võivad jääda akadeemilises kirjanduses segaseks on vajalik nende selge eristus ja definitsioonid vajavad endiselt täpsustamist. (Czischke & van Bortel, 2023)

Sotsiaalelamud- on käesolevas töös defineeritud kui eluasemed, mis on loodud inimestele või peredele, kes ei suuda oma jõududega eluaset soetada ning vajavad igapäevaelus hakkama saamiseks täiendavat tuge, sealhulgas erinevaid sotsiaaltoetusi ja -teenuseid (Tallinna Linnavalitsus, n.d.). Sotsiaaleluasemete mõiste võib eri riikides omada erinevaid tähendusi või puududa üldse. Rahvusvahelised eluasemepoliitika uuringud näitavad, et kuigi termin „sotsiaaleluasemed“ on laialdaselt kasutusel, võib selle sisu oluliselt varieeruda sõltuvalt riiklikest kontekstidest (Alves, 2019). Samuti on taskukohase eluaseme mõiste kriitika all, kuna seda kasutatakse sageli mitmeti mõistetaval ja ebatäpsel viisil (Czischke & van Bortel, 2023). Ka viidatud kui avaliku sektori osa, mida on tugevalt mõjutanud erastamispoliitika. (Vidal, 2018)

Tabel 1. Ülevaade hoonete energiatõhusust mõjutavatest direktiividest ja nende olulisusest antud töö kontekstis

Direktiiv	Aasta	Tüüp	Olulisus töö kontekstis
EPBD 2002/91/EÜ	2002	Hoonete energiatõhusus (EPBD)	Lõi aluse EL-i hoonete energiatõhususe poliitikale; kehtestas miinimumnõuded, arvutusmetoodika ja energiatõhususe sertifitseerimise.
EPBD 2010/31/EL	2010	Hoonete energiatõhusus (EPBD)	Süvendas nõudeid, kehtestas miinimumstandardid ja energiamärgistuse süsteemi hoonetes.
EPBD 2018/844/EL	2018	Hoonete energiatõhusus (EPBD)	Tugevdas energiatõhususe nõudeid, lisas nutikad süsteemid ning suunas pikaajalistele renoveerimisstrateegiatele.
EPBD 2024/1275	2024	Hoonete energiatõhusus (EPBD)	Kehtestas kohustuslikud miinimumnõuded: E energiatõhususklass aastaks 2030, D klass aastaks 2033; laiendas direktiivi ulatust.
EED 2012/27/EL	2012	Üldine energiatõhusus (EED)	Keskendus energiatõhususe suurendamisele EL-is laiemalt; määratles renoveerimisstrateegiate raamistiku.
EED 2018/2002/EL	2018	Üldine energiatõhusus (EED)	Uuendas eesmärgi, tugevdas nõudeid ning suurendas aruandluskohustusi liikmesriikidele.
EED 2023/1791	2023	Üldine energiatõhusus (EED)	Tõi sisse energiatõhususe esmatähtsuse põhimõtte ning siduva energiasäästu eesmärgi (11,7% aastaks 2030).

SISSEJUHATUS

Eluasemepoliitika on valdkond, mis mängib olulist rolli inimeste elukvaliteedi ja sotsiaalse ebavõrdsuse vähendamisel. Euroopa Liidu (edaspidi EL-i) liikmesriikide eluasemepoliitikad varieeruvad tunduvalt, peegeldades iga riigi ajaloolisi, majanduslikke ja sotsiaalseid eripärasid. Eluasemete kättesaadavus ja taskukohasus on viimastel aastatel muutunud üheks kesksmaks küsimuseks paljude Euroopa Liidu liikmesriikide poliitilistes ja sotsiaalsetes debattides (Hick et al, 2024). Märkatavad on üha suuremad väljakutsed, mis on seotud eluasemete kõrgete hindade, energiatõhususe nõuete ja eluasemeturu tasakaalustamatusega ning mis on mõjutanud koduomanike ja rentnike võimalusi leida taskukohane ja jätkusuutlik elamispiind (Mushanga et al, 2024).

Euroopa Liidu energiatõhususe direktiivide eesmärk on parandada energiatõhusust, vähendada süsinikuheidet ja suurendada elamufondi kvaliteeti liikmesriikides. Siiski ei ole piisavalt uuritud, kuidas need direktiivid mõjutavad eluasemepoliitikat ning eluasemete kättesaadavust ja taskukohasust. Probleem peitub selles, et direktiivide eesmärkide saavutamine võib kaasa tuua majanduslikke ja sotsiaalseid tagajärgi, mis mõjutavad negatiivselt haavatavaid ühiskonnagruppe, raskendades nende juurdepääsu eluasemele. Energiasäästu ja süsinikuemissioonide vähendamise eesmärkide saavutamine energiaefektiivsete hoonete arendamisel nõuab läbimõeldud riiklikku sekkumist. Euroopas on energiatõhususe standardid ja regulatsioonid andnud liikmesriikidele suuna, kuidas täiustada ja rakendada meetmeid nii uute hoonete energiatõhususe osas kui ka olemasolevate hoonete energiamärgistamise ja sertifitseerimise kaudu. Seejuures on leitud, et praegused meetmed ei ole piisavad, et saavutada soovitud süsinikdioksiidi vähendamise tulemusi ja tõhusat energiasäästu. Selleks, et täita eesmärgid, on vaja olulisi muudatusi reguleerimisraamistikus ja meetodites. Praegu ei ole poliitikakujundajatel piisavat arusaama hoonete energiatõhususe saavutamise eesmärkidest ning elanike käitumismustritest. (Visscher et al, 2016)

Eestis on eluasemepoliitikat poliitilises ja akadeemilises diskursuses vähe uuritud. Teema on aktuaalne, kuna paljud üle-euroopalised algatused on suunatud riiklike elamufondide parandamisele ja uuendamisele ning jätkusuutlikkuse ja energiatõhususe eesmärgid on prioriteetsed nii EL-i kui ka liikmesriikide tasandil. Lisaks on teema, eriti Eesti kontekstis vähe uuritud. Taskukohase ja energiatõhusa eluaseme kättesaadavus on kestlikkuse ja energiatõhususe eesmärkide saavutamisel võtmetähtsusega, mistõttu on oluline antud teemat põhjalikumalt uurida. Energiahindade tõus ja vajadus vähendada energiatootmise

keskkonnamõjusid sunnivad valitsusi rakendama uusi meetmeid. Eluasemepoliitika on ka üks keskseid valdkondi, mille kaudu saab tõhusalt mõjutada energiatõhusust ja sotsiaalset õiglust (Kimhur, 2020).

Eestis tehtud varasematest töödest väärrib mainimist Mark Aleksander Fischeri magistritöö „Taskukohase linna arendamine Põhja-Tallinnas“ (2023, EKA), mis käsitleb Kopli piirkonna eluasemete taskukohasust. Töö toob esile kohaliku arenduspoliitika mõju haavatavatele gruppidele, kuid piirdub ühe linnaosa planeerimispõhise vaatega ega puuduta ELi poliitikaid ega energiatõhususe direktiive. Reesika Adojaani bakalaureusetöö (Eesti Maailikool) analüüsib eluasemevaldkonna kajastumist strateegilistes arengudokumentides, kuid ei käsitle ELi regulatiivset mõju taskukohasusele. Rahvusvahelisel tasandil uurib BPIE raport (Buildings Performance Institute Europe, n.d) energiatõhususe poliitikate rakendamist neljas riigis, keskendudes tehnilisele ja halduslikule küljele, mitte taskukohasusele. Samuti pakub võrdlus „Planning for Affordable Housing“ (2020) ülevaate Portugali, Inglismaa ja Taani praktikast, kuid ei süvene ELi direktiivide mõju ega Eesti konteksti.

Antud magistritöö uuenduslikkus seisneb selles, et Euroopa Liidu energiatõhususe direktiivide mõju käsitletakse sotsiaalpoliitilises võtmes ning keskendutakse sellele, kuidas need mõjutavad eluasemete taskukohasust ja kättesaadavust Eesti kontekstis. Varasemates käsitlustes on rõhk olnud peamiselt tehnilistel ja keskkonnavalastel eesmärkidel, kuid sotsiaalmajanduslikud tagajärjed, eriti madalama sissetulekuga elanike jaoks, on jäänud pigem tähelepanuta. Analüüs aitab mõista, kuidas EL-i poliitikad on kohandunud Eesti riiklikku poliitikaruumi ning millised on olnud nende otsesed ja kaudsed mõjud eluasemepoliitikale. Selline lähenemine annab sisuka ülevaate rohepoliitika sotsiaalsest mõõtmest ning toetab tasakaalustatud otsustusprotsesse, kus võetakse arvesse nii kestlikkuse kui ka sotsiaalse õiguse kaalutlusi. Teoreetiline raamistik tugineb euroopastumise käsitlusele, mida Eesti eluasemepoliitika analüüsis varasemalt kasutatud. See avab võimaluse uurida, millised mehhanismid mõjutavad poliitika ülevõtmist ja kohandamist ning kuidas need kajastuvad otsustes ja tulemustes Eesti tasandil. Lisaks pakub töö poliitikasoovitusi, mis toetuvad ekspertintervjuudele ning dokumendianalüüsile. See aitab täita senist teadmislünka ning loob praktilise väärtuse nii poliitikakujundajatele kui ka valdkonnaga seotud huvigruppidele.

Eestis, kus eluasemefondi energiatõhususe nõuded on mõjutanud taskukohasust ning selle kaudu ka eluasemete kättesaadavust, on riikidevaheliste energiatõhususe regulatsioonide rakendamine toonud kaasa vajaduse kohandada riiklikke poliitikaid, et tagada jätkusuutlik areng ja sotsiaalne õiglus. Eesti Eluasemevaldkonna Arengukava 2008-2013 toob välja, et korterelamute korraliku rekonstrueerimis- ja renoveerimistegevuse tagajärjel on võimalik saavutada arvestatav rahaline kokkuhoid. Lisaks mõjutab teema kaudsel ka imporditavate fossiilkütuste mahtu, Eesti elamumajanduse energiasõltumatuse tõusu, vastupidavusvõimet eriolukordades ja Eesti CO₂ emissiooni vähenemist. (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2008). Eriti teravalt on need küsimused esile kerkinud pärast 2010. aasta Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi (2010/31/EL) vastuvõtmist hoonete energiatõhususe kohta. Direktiivi eesmärk on vähendada Euroopa Liidu ehitussektoris kasvuhoonegaaside heidet ja energiatarbimist ning muuta see 2050. aastaks kliimanetraalseks, renoveerida halvima tõhususnäitajaga hooned ja parandada teabevahetust energiatõhususe kohta (Euroopa Parlament & Nõukogu, 2010/31/EL). Lisaks on mõjuriks ka 2012. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (2012/27/EL), milles käsitletakse energiatõhusust. Sellised direktiivid on seadnud küllaltki ambitsioonikad eesmärgid hoonete energiatõhususe parandamiseks. Kuigi need meetmed aitavad saavutada Euroopa rohepöörde eesmärgi, on neil samas arvestatav mõju eluasemete kättesaadavusele ja taskukohasusele. Teisalt on taskukohase ja energiatõhusa eluaseme kättesaadavus kestlikkuse ja energiatõhususe eesmärkide saavutamisel võtmetähtsusega. Teemat, eriti Eesti kontekstis, on vähe uuritud, mistõttu on käesolev uurimistöo püüab seda puudujääki mõneti põhjalikumalt käsitleda.

Antud magistr töö keskmes on Euroopa Liidu energiatõhususe direktiivide mõju eluasemepoliitikatele ja eluasemete taskukohasusele Eestis. Täpsemalt vaatleb töö, kuidas need direktiivid on muutnud eluasemete energiatõhususe nõudeid ja millised on olnud nende rakendamise majanduslikud ja sotsiaalsed tagajärjed eluasemete kättesaadavusele eelkõige haavatavate ühiskonnagruppide seisukohast. Varasemad uuringud on näidanud, et eluasemete taskukohasus ja kättesaadavus on tihedalt seotud eluasemepoliitika regulatsioonide ja majandustsüklitega. Uurimistöo käsitleb ka seda, milliseid poliitilisi ja rahastamislikke mehhanisme kasutatakse, et tasakaalustada energiatõhususe eesmärgi ja eluaseme taskukohasust. Nooremate täiskasvanute koduomandi kättesaadavus on pärast 2008. aasta finantskriisi oluliselt halvenenud, mis on kaasa toonud sügavamad sotsiaalsed ja majanduslikud lõhed noorte täiskasvanute seas (Hochstenbach & Arundel, 2021). Meetmed

võivad tõsta kinnisvara hindu ja vähendada seega madalama sissetulekuga leibkondade võimalusi leida enesele üldse elamispiinda (Power, 2008).

Uuringu eesmärk on analüüsida, millised on Euroopa Liidu energiatõhususe direktiivide otsesed ja kaudsed mõjud eluasemete taskukohasusele ja kättesaadavusele Eestis ja valitud Euroopa Liidu liikmesriikides, samuti pakkuda välja soovitusel poliitikate parendamiseks, et tasakaalustada energiatõhususe nõudeid ja eluasemete kättesaadavust. Uuringu keskmes on küsimus, kuidas saavutada energiatõhususe eesmärgid viisil, mis ei suurendaks eluasemete taskukohasuse probleeme.

Peamine uurimisküsimus on:

Milline mõju on Euroopa Liidu energiatõhususe direktiividel eluasemepoliitikatele ja eluasemete kättesaadavusele ning taskukohasusele Eestis?

Töös püstitatakse järgmised alauurimisküsimused:

Kuidas mõjutavad Euroopa Liidu energiatõhususe direktiivid eluasemepoliitikat ning millised on peamised takistused ja võimalused nende rakendamisel rahvusvahelise kogemuse taustal?

Kuidas on energiatõhususe direktiivid mõjutanud eluasemete kättesaadavust ja taskukohasust erinevate ühiskonnagruppide jaoks Eestis võrreldes rahvusvahelise kogemusega, ning milliseid poliitilisi ja majanduslikke meetmeid on kasutusele võetud tasakaalu saavutamiseks? Selle uurimistöö teoreetilised eeldused tuginevad Euroopastumise teooriatele, mis võimaldavad mõista ja analüüsida Euroopa Liidu direktiivide mõju liikmesriikide poliitikatele. Käesolevas töös keskendutakse sellele, kuidas energiatõhususe direktiivid on integreeritud Eesti eluasemepoliitikatesse ning millised teoreetilised ootused ja arusaamad kujundavad nende direktiivide rakendamise protsesse ja tulemusi. Eeldatakse, et direktiivide mõju avaldub nii riiklike poliitikate kohandamises kui ka sotsiaalsete ja majanduslike tulemuste kujunemises, mis võivad Eestis võrreldes rahvusvahelise kogemusega erineda sõltuvalt rahvusvahelisest kontekstidest ja reageerimisviisidest.

1. Euroopa Liidu energiatõhususe direktiivide mõju taskukohasusele: Töö autor eeldab, et EL-i energiatõhususe direktiivid, mis nõuavad hoonete renoveerimist ja energiatõhususe

suurendamist, võivad lühiajaliselt suurendada eluasemete ehitus- ja renoveerimiskulusid, mille tulemusena võivad eluasemehinnad tõusta, eriti piirkondades, kus on eluasemete saadavusele suur nõudlus. Seega võib eeldada, et direktiivide rakendamine vähendab taskukohase eluaseme kättesaadavust madalama sissetulekuga elanikkonnale.

2. EL-i rahastamisvahendite mõju taskukohasusele: EL-i rahastusmeetmeid, nagu Euroopa Regionaalarengu Fond ja Rohelepe, mis võivad toetada energiasäästlike ja taskukohaste eluasemete arendamist seostatakse positiivse ootusega. Töö autor eeldab, et kui EL-i rahastust kasutatakse tõhusalt, suudab riik paremini tasakaalustada energiatõhususe nõudeid ja tagada taskukohase eluaseme kättesaadavuse.

3. Turu finantsialiseerimise mõju eluasemepoliitikale: Töö autor eeldab, et Euroopa Liidu ühine turg ja kapitali vaba liikumine tekitavad Eestis olukorra, kus eluasemed muutuvad investeerimisvaraks. Selle tulemusel võib oodata, et tõusevad kinnisvarahinnad ja süveneb taskukohasuse probleem, eriti suurlinnapiirkondades, kus nõudlus on suur.

4. Sotsiaalsete strateegiate mõju haavatavatele rühmadele: Töö autor eeldab, et EL-i sotsiaalpoliitikad, nagu vaesuse vähendamise ja sotsiaalse tõrjutuse vastased strateegiad, aitavad parandada haavatavate rühmade eluasemete kättesaadavust, eriti kui need poliitikad on tihedalt seotud energiatõhususe programmidega.

Eeldused toetuvad olemasolevale kirjandusele ja teoreetilisele raamistikule. Need moodustavad uurimuse lähtepunkti, olles taustaks analüüsil ja intervjuude läbiviimisel.

Uurimistöö kasutab kvalitatiivset metoodikat, keskendudes Eesti juhtumiuuringule Euroopa Liidu energiatõhususe direktiivide mõjust eluasemepoliitikale ning poolstruktureeritud ekspertintervjuudele. Analüüs tugineb poliitikadokumentide, seadusandlike aktide ning varasemate uuringute sisuanalüüsile, mille eesmärk on mõista, kuidas EL-i nõuded on Eesti konteksti kohandatud ning milliseid mõjusid need on avaldanud eluasemete taskukohasusele ja kättesaadavusele. Täiendavalt kasutatakse poolstruktureeritud intervjuusid, et koguda ekspertide hinnanguid ja praktilisi vaatenurki direktiivide rakendamisega seotud võimaluste ja kitsaskohtade kohta.

Magistritöö on jaotatud viieks peatükiks. Esimeses peatükis tutvustatakse teoreetilist raamistikku. Teine peatükk annab ülevaate kasutatud metoodikast. Kolmas peatükk käsitleb

riikide eluasemepoliitikate ja energiatõhususe direktiivide rakendamist läbi võrdleva analüüsi. Samas peatükis esitatakse ekspertintervjuude tulemused, mis täiendavad riikide võrdlust praktiliste vaatenurkadega. Viimases peatükis on esitatud järeldused ja diskussioon koos poliitikasoovitustega, mis võiksid toetada eluasemepoliitika arendamist Eestis.

Töö koostamisel on autor kasutanud visuaalseid elemente, et toetada analüüsi ning tuua esile olulised seosed ja järeldused. Neis joonistes, kus on tuginetud teiste autorite teadustöödele või andmetele, on vastavad allikad viidatud. Ülejäänud joonised on autor ise loonud, lähtudes töö eesmärkidest ja analüütilistest vajadustest.

1. TEOREETILINE RAAMISTIK

Euroopastumise teooria pakub raamistiku, mille abil analüüsida, kuidas Euroopa Liidu poliitika ja normid mõjutavad liikmesriikide siseriiklikku poliitikat. Euroopastumine viitab protsessile, kus Euroopa tasandi otsused ja regulatsioonid mõjutavad ja kujundavad liikmesriikide poliitilisi ja administratiivseid praktikaid. See hõlmab nii ühtsete standardite kehtestamist, rahastamisprogrammide elluviimist kui ka liikmesriikide omavahelise koostöö ja parimate tavade vahetamise soodustamist. Eluasemepoliitika valdkonnas tähendab euroopastumine, et liikmesriigid peavad kohandama oma poliitika ja meetmeid vastavalt EL-i direktiividele ja strateegiatele, eesmärgiga ühtlustada elamistingimused ja vähendada regionaalseid erinevusi. (Hang, 2011) Euroopastumise teooria kasutamine aitab mõista, kuidas ja miks riigid võtavad omaks teatud poliitika ja millised on nende poliitika konkreetsed tulemused siseriiklikul tasandil. (Graziano & Vink, 2012)

Antud magistritöö teoreetiline osa keskendub küsimusele: Milline mõju on Euroopa Liidu energiatõhususe direktiividel eluasemepoliitikatele ja eluasemete kättesaadavusele ning taskukohasusele Eestis? Euroopa Liidu energiatõhususe direktiivid võivad eluasemete kättesaadavuse ja taskukohasuse osas kaasa tuua nii positiivseid kui ka negatiivseid mõjusid. Kuna euroopastumise teooria raamistikus saab eristada erinevaid mehhanisme, mille kaudu Euroopa Liidu poliitika ja normid liikmesriike mõjutavad, siis neid mehhanisme saab analüüsida nii ülalt-alla, horisontaalsete kui ka turujõudude kaudu, mis kõik mõjutavad eluasemepoliitika kujunemist ning energiatõhususe direktiivide rakendamist.

Euroopa Liidu poliitika mõju liikmesriikide eluasemepoliitikale ei piirdu ainult õigusnormide ülevõtmisega, vaid võib avalduda ka otsustuskeskkonna, ressursside ja poliitiliste hoiakute kujundamises. Knill ja Lehmkuhl (2002) eristavad kolme mehhanismi, mille kaudu Euroopa tasandi poliitika siseriiklikku poliitikaruumi mõjutavad. Regulaatiivne mehhanism tähendab konkreetseid ja siduvaid nõudeid, nagu EL-i energiatõhususe direktiivide konkreetsed meetmed. Teine võimalus on piirduda üksnes struktuursete muutustega riigi siseste võimaluste korralduses, mille korral negatiivne integratsioon muudab valikuvõimaluste struktuuri, näiteks kui turureeglid piiravad riiklike subsidiumide andmist või suunavad investeringuid. Kolmas mehhanism, diskursiivne ehk raamistav mõju, mõjutab seda, kuidas poliitika probleeme mõtestatakse ja millised lahendused muutuvad legitiimseks. (Knill & Lehmkuhl, 2002)

Eluasemepoliitika puhul võivad kõik kolm mõjuvormi esineda samaaegselt: tehnilised nõuded muutuvad kohustuslikuks (regulatiivne), rahastusvahendite kaudu suunatakse valikuid (struktuurne) ning üha rohkem räägitakse eluaseme rohepöörde ja sotsiaalse õiglustunde ühendamisest (diskursiivne). See lähenemine võimaldab uurida, millisel kujul EL-i energiatõhususe direktiivide mõju Eesti eluasemepoliitikas tegelikult avaldub.

Euroopa Liidu energiatõhususe poliitikad, sealhulgas hoonete energiatõhususe direktiivid (nt EED ja EPBD), seavad liikmesriikidele eesmärgid ja standardid, mille eesmärk on vähendada hoonete energiatarbimist ja süsinikuheidet. Samas jääb vastutus nende direktiivide rakendamise eest riiklikele valitsustele, kellel on erinev eluasemepoliitiline kontekst, haldusvõimekus ja sotsiaalpoliitilised prioriteedid. See tekitab praktikas pinget Euroopa tasandi rohepoliitika ja liikmesriikide sotsiaalse vastutuse vahel, eriti kui energiatõhususe nõuete täitmine suurendab ehitus- ja renoveerimiskulusid.

Eluasemepoliitika on riikide pädevuses ja selle korraldus on EL-is väga erinev. Mõnes riigis on tugev sotsiaaleluaseme traditsioon ja selgelt määratletud vastutustasandid, teistes aga on poliitikaraamistik killustunud ja turg keskne eluasemete kättesaadavuse kujundaja (Vilenica et al., 2021; Delclós & Vidal, 2021). See muudab EL-i direktiivide mõju mitte ainult ebäühtlaseks, vaid ka osaliselt ettearvamatuks. Euroopastumise mõistes saab seda käsitleda kui kombinatsiooni regulatiivsest ja struktuursest mõjust, kus tehnilised standardid muutuvad kohustuslikuks, kuid nende sotsiaalsed tagajärjed sõltuvad riiklikest valikutest.

Direktiivide rakendamisel on keskne küsimus, kas ja kuidas need arvestavad eluaseme kättesaadavust ja taskukohasust. Euroopa poliitikad võivad küll edendada energiatõhusust, kuid ilma sotsiaalsete meetmeteta võib see süvendada ebavõrdsust. Seega ei saa energiatõhusust käsitleda eraldiseisva eesmärgina, vaid osana laiemast eluasemepoliitikast, mille mõju tuleb hinnata ka sotsiaalsete näitajate kaudu.

Eluaseme kättesaadavus ja taskukohasus on olulised näitajad, mille kaudu saab hinnata, kas poliitikad vastavad inimeste elulistele vajadustele. Kättesaadavus viitab eluasemete olemasolule ning nende jagunemisele eri piirkondades ja sotsiaalsetes gruppides. Taskukohasus tähendab, et eluasemekulud ei ületa määrani, mis seab ohtu teiste esmavajaduste rahuldamise. Sageli määratletakse see piir 30- 40% sissetulekust (OECD, 2021).

Energiatõhususe direktiivide rakendamisel võib kulude tõus muuta olemasolevad eluasemed haavatavatele gruppidele raskemini kättesaadavaks. Kui toetussüsteemid ei ole piisavalt sihitud, võivad energiatõhususe meetmed süvendada olemasolevat sotsiaalset ja ruumilist ebavõrdsust. Seetõttu on oluline hinnata, kas EL-i kliimapoliitika on rakendatud viisil, mis toetavad, mitte ei ohusta eluasemete taskukohasust.

See teoreetiline lähtekoht aitab vastata töö uurimisküsimustele, milline mõju on energiatõhususe direktiividel Eesti eluasemepoliitikale ning kuidas need mõjutavad eluasemete kättesaadavust ja taskukohasust Eestis ning milliseid meetmeid on mõju tasakaalustamiseks kasutusele võetud. Uurimuses vaadeldakse, kas poliitikate rakendamisel on arvestatud erinevate ühiskonnagruppide vajadustega ja millised mehhanismid toetavad või takistavad tasakaalu saavutamist rohepöörde ja sotsiaalse õigluse vahel.

1.1 Euroopastumise teooria eluasemepoliitika kontekstis

Selleks, et antud töös kasutada protsesside mõtestamiseks euroopastumise teooriat on vajalik kõigepealt mõista, mida “euroopastumine” tähendab ning millist teoreetilist lähtepunkti töös lähtutakse.

Euroopastumine viitab protsessile, kus Euroopa tasandi otsused ja regulatsioonid mõjutavad ja kujundavad liikmesriikide poliitilisi ja administratiivseid praktikaid (vt peatükk 3.1.5) See hõlmab nii ühtsete standardite kehtestamist, rahastamisprogrammide elluviimist kui ka liikmesriikide omavahelise koostöö ja parimate tavade vahetamise soodustamist. Eluasemepoliitika valdkonnas tähendab euroopastumine, et liikmesriigid peavad kohandama oma poliitikaid ja meetmeid vastavalt EL-i direktiividele ja strateegiatele, eesmärgiga ühtlustada elamistingimused ja vähendada regionaalseid erinevusi. (Afonso & Conceição, 2024) Euroopastumise teooria kasutamine aitab mõista, kuidas ja miks liikmesriigid võtavad omaks teatud poliitikad ja millised on nende poliitikate konkreetsed tulemused siseriiklikul tasandil. (Graziano & Vink, 2012)

Euroopastumise mõistmiseks on oluline määratleda, millised on selle protsessi erinevad tasandid. Euroopastumine võib toimuda ülevalt alla, allalaadimisprotsessina, mille raames EL-i tasandil kehtestatud regulatsioonid ja direktiivid, näiteks energiatõhususe nõuded või ühtekuuluvuspoliitika, mõjutavad liikmesriikide poliitilisi otsuseid ja seeläbi ka eluasemepoliitika elluviimist (Hang, 2011). Euroopastumine võib võtta ka

üleslaadimisprotsessi vormi, kus liikmesriigid suunavad oma eesmärgid ja huvid Euroopa Liidu tasandile, et mõjutada liidu poliitikameetmeid ning kindlustada endale juurdepääs EL-i rahastamisele ja ressurssidele. (James, 2007). Kolmas lähenemisviis, ristlaadimine (*Crossloading*), viitab sellele, kuidas riigid vahetavad omavahel poliitikaid ja parimaid tavasid, õppides üksteiselt ja kohandades oma poliitikameetodeid, näiteks taskukohaste eluasemelahenduste arendamisel. Muutused ei ole ainult EL-ist tingitud, vaid leiavad aset ka Euroopa sees ning toimuvad erinevate riikide ja organisatsioonide koostöö käigus. (Pomorska & Major, 2005).

Konkreetsemalt eluasemepoliitika kontekstis viitab euroopastumine sellele, kuidas EL-i suunised ja direktiivid, nagu ka energiatõhususe direktiivid ja erinevad rahastamisvõimalused, on sundinud liikmesriike (nt Eestit) kohandama oma poliitikaid vastavalt Euroopa Liidu eesmärkidele. Euroopastumine toob kaasa muutusi nii sise poliitikas kui ka institutsioonides, et riigid oleksid võimalised kohanema Euroopa väljakutsega (Hang, 2011). Erinevatest lähenemistest saab järeldada, et eluasemepoliitika valdkonnas tähendab euroopastumine riikide kohandumist EL-i nõudmistega, kuid samal ajal soovitakse tagada taskukohaste ja kättesaadvate eluasemete olemasolu. See on ka riikidevaheline eesmärk, et vähendada sotsiaalseid ja majanduslikke lõhesid ning segregatsiooni. Kõigest olenemata ei ole euroopastumine alati toimunud sujuvalt. Euroopastumine on muutus olulisemaks uurimisvaldkonnaks Euroopa integratsiooni kontekstis, alates 1990. aastate keskpaigast, mil see teooria sai keskseks arutelu kohaks Euroopa Liidu (EL) poliitikate analüüsimisel (Hang, 2011). Euroopa tasandi otsuste ja regulatsioonide mõju liikmesriikide poliitilistele ja administratiivsetele praktikatele on oluline aspekt, mis kajastub ka eluasemepoliitikas. Euroopastumise protsess hõlmab erinevaid tasandeid, mille kaudu EL kujundab riikide poliitikaid, olles seeläbi mõjuvõimas tegur, mis aitab ühtlustada elamistingimusi ja vähendada regionaalseid erinevusi (Radaelli 2004; Graziano & Vink, 2012). Üks olulisemaid nn dilemmasid, mis on esinenud alates 1990. aastate algusest, on mure eluasemepoliitika ja EL-i institutsioonide pädevuste piiride osas. EL on majanduslike ja konkurentsireeglite valguses olnud piiritletud oma tegevuses eluasemepoliitikas, kuna eluasemete küsimus ei ole traditsiooniliselt kuulunud Euroopa Liidu pädevusse (Allegra et al, 2020). Samuti on riikide vahelisi erimeelsusi, kas EL peaks sekkuma riikide eluasemepoliitikasse ja kuidas see võiks ühitada riikide enda õigus raamistikuga. Eluasemepoliitika ja Euroopa Liidu konkurentsireeglid on omavahelises pingelises suhtes, mille keskmes on küsimus eluasemete määratlusest. Euroopa Liit on seni käsitlenud eluasemeid kui üldise majandushuvi teenuseid

(SGEI), mitte kui sotsiaalseid üldhuviteenuseid (SSGI). Kuna SSGI-d on vabastatud ELi konkurentsireeglite kohaldamisest, tähendaks eluasemete liigitamine nende hulka oluliselt paindlikumat õigusraamistikku. (Tosics, & Tulumello, 2021)

Alates Leipzigi harta (2007) vastuvõtmisest on Euroopa Liidus hakatud senisest enam tunnistama eluaseme olulisust linnaarengus. Selles dokumendis seati eesmärgiks rakendada integreeritud planeerimisviise ning keskenduda eriti kõige haavatavamatele linnaosadele. Järgnenud Euroopa 2020 strateegia (2010) soovis vähendada vähemalt 20 miljoni inimese vaesust ja sotsiaalset tõrjutust, sh parandades elamistingimusi, ent strateegia nõrkuseks jäi ühtse lähenemise puudumine. Edaspidi muutus eluasemevaldkond veelgi tähelepanuväärsemaks. 2016. aastal kuulutati see Amsterdami pakti raames üheks EL-i prioriteediks; 2019. aasta Euroopa Parlamendi resolutsioon rõhutas taskukohasuse tagamist ning noorte toetamise vajadust (Kucharska-Stasiak et al, 2022) ning 2020. aastal toonitas järgmine resolutsioon, et nii EL-il kui ka liikmesriikidel on ÜRO 2030. aasta kestliku arengu eesmärkidest lähtuvalt kohustus tagada korralikud ja taskukohased eluasemed (European Parliament, 2020).

Euroopa Struktuuri- ja investeerimisfondide kaudu on 2014-2020. aastatel tehtud suuri investeeringuid sotsiaalelamute renoveerimisse ja uute korterite ehitamisse, mis on aidanud luua üle 500 000 uue eluasemeühiku (European Commission, 2018). Eestis toetati Sotsiaalministeeriumi haldusalas 2014-2020 perioodil erinevaid tegevusi ligikaudu 500 miljoni euro ulatuses, millest umbes 300 miljonit suunati inimestele vajalike teenuste ja toetustena, nendehulgas eluasemega seotud meetmetesse (Sotsiaalministeerium, 2024). Korterealamute energiatõhususe parandamiseks on KredExi (nüüdne EIS) toetuste abil alates 2010. aastast rekonstrueeritud ligikaudu 1100 korterelamut (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2021). Euroopa Investeerimispank (EIB) koos Euroopa Komisjoniga on alustanud üle-euroopalise investeerimisplatvormi loomist, et kiirendada taskukohaste ja keskkonnasäästlike eluasemete rahastamist ning kaasata nii avaliku kui ka erasektori vahendeid (European Investment Bank, 2025 a). Samuti on Euroopa linnade tegevuskava raames välja kujunenud partnerlus taskukohaste eluasemete valdkonnas (Purkarthofer, 2018). Need arengusuunad viitavad sellele, et kuigi Euroopa Liidu eluasemepoliitika on varasemalt lähtunud eelkõige konkurentsipõhisest lähenemisest, on viimastel aastatel hakatud järjest enam arvestama ka sotsiaalseid ja majanduslikke aspekte, eesmärgiga arendada tõhusaid meetmeid taskukohase eluaseme tagamiseks. Muutus on alguse

saanud alles pärast majanduskriise ja kärpepoliitika perioode ning mitmete eluasemekriiside kuhjumist, peale mida on hakatud Euroopa tasandil esimest korda selgemalt välja ütleva, et riiklik sekkumine eluasemevaldkonnas on vajalik. See märgib nihet varasemalt valdavalt turule suunatud lähenemisest sotsiaalsema perspektiivi poole, kus avaliku sektori rolli tähtsustatakse selgemalt. (Delclós & Vidal, 2021) Euroopa Liidus on eluasemepoliitika käsitlemine muutunud võrreldes kümne aasta taguse ajaga. Varem vaadeldi eluasemeid eelkõige konkurentsipoliitika vaatenurgast, kuid nüüd nähakse eluasemeküsimust üha enam ka õigusriigi ning põhiõiguste kontekstis. (Delclós & Vidal, 2021)

Euroopastumine eluasemepoliitika kontekstis, aitab mõista, kuidas EL suudab oma liikmesriikide poliitilisi praktikaid ja tegevusi kujundada, soodustades ühtlustamist, kuid samas võib see kaasa tuua ka väljakutseid, nagu riikide erinevad poliitilised prioriteedid ja kohandamisvõime. Seetõttu on euroopastumise teooria rakendamine antud töö kontekstis vajalik, et analüüsida, kuidas EL-i direktiivid ja poliitilised algatused võivad aidata või takistada Eesti eluasemepoliitika arendamist ning milline on rahvusvaheline kogemus vastavalt Euroopa normidele ja rahastamisprogrammidele.

1.2 Eluasemepoliitika olemus

Kuigi eluaseme küsimus mõjutab kõiki eluvaldkondi, on selle kogemine isikupärane ja sõltub muu hulgas inimese sotsiaalsest staatusest, elukohast ning füüsilistest, vaimsetest ja rahalistest võimalustest. Eluasemega seotud väljakutsed ja vajadused põimuvad sageli selliste teguritega nagu klassikuuluvus, sugu, rahvus, vanus, kultuuriline taust ja erivajadused. Lisaks on eluasemepoliitika tihedalt seotud mitmete teiste avaliku poliitika valdkondadega, sealhulgas majandus-, haridus- ja tervisevaldkondadega. (Somerville & Springings, 2005)

Käesolevas töös käsitletakse eluasemepoliitikat kui avaliku sektori meetmete kogumit, mis mõjutab eluasemete kättesaadavust, kvaliteeti ja taskukohasust. See hõlmab nii seadusandlust, toetuspoliitikat kui ka linnaplaneerimist (Malpass & Murie, 1999). Eluasemepoliitika kaudu võib mõjutada ka eluasemehindu ja taskukohasust ning piisava üürikorterite pakkumise kättesaadavust. (Dewilde & Haffner, 2022)

Eluase on üks inimese baasvajadusi, seetõttu peetakse eluaseme tagamist iga indiviidi sotsiaalseks õiguseks, mis koos poliitiliste ja tsiviilõigustega moodustab osa inimõigustest. Eluasemeõigus on rahvusvaheliselt tunnustatud alates 1948. aasta inimõiguste ülddeklaratsioonist, mis sätestas, et igaühel on õigus sellisele elatusasemele mis on nõutav tema enda ja perekonna tervise ja heaolu hoidmiseks. (United Nations, 1948). Euroopa tasandil kinnitas selle põhimõtte 1996. aastal muudetud Euroopa sotsiaalharta, mis sätestas, et kõigil inimestel on õigus korralikule eluasemele, samuti kohustuse ennetada ja vähendada kodutust ning tagada eluaseme taskukohasus. (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2014) Eluasemeid on traditsiooniliselt peetud üheks vähim kaubastatud hüveks, kuid samal ajal on eluase ka kaup, mida saab turutingimustes osta ja müüa, ning sellega kaasneb kindlaks määratud hind. Valdkond toimib turuloogika järgi (Vilenica, Katerini & Filipovič Hrast, 2021). Kahetisest tähendusest tulenevad ka erineva lähenemised eluasemepoliitikale, kus eesmärgiks on leida kompromiss eluaseme sotsiaalsete ja majanduslike aspektide vahel. Arenenud riigid rakendavad riiklikke ja kohaliku omavalitsuse meetmeid, et tagada efektiivne eluasemeturg ja kättesaadavus kõigile ühiskonnagruppidele. (Praxis, 2004) Siiski on eluasemete hinnad on muutunud paljudele kättesaamatuks, samal ajal kui sotsiaalelamufondi rajamine ning uuendamine on paljudes riikides stagnatsioonis või amortisatsiooni või muude tegurite tõttu vähenemas. Kõik sellised muutused ning arengud on süvendanud eluasemekriisi, mille ilminguteks on kasvav kodutus

ja üha laiemalt levivad suuremale osale elanikkonnast kättesaamatult kallid kinnisvaraarendused. Riikides, kus enamik inimesi omab oma eluaset (kõrge omanike protsent), on aja jooksul kõrgem inflatsioon ning seal on heaolu-teenused sageli rohkem turupõhised. Samas on väiksema koduomanike osakaaluga riigid tavaliselt rohkem riigipoolsetele healuteenustele suunatud. Süsteemis, kus omanikele tuleb tulu ilma eriliste pingutusteta jäävad üürnikud tihti vaesemaks. Kuigi omanikud ei pruugi alati tajuda, et sotsiaalpoliitika neid toetab, on see nende majandusliku kasu seisukohast väga oluline. (Lowe, 2004)

Eluaseme kaubastumine ei ole pelgalt mõne vaadeldava riigisisene nähtus, vaid üleilmne suundumus, mis väljendub erinevates piirkondades eri viisidel (Vilenica, Katerini & Filipovič Hrast, 2021). Näiteks Lääne-Euroopas on rõhk pigem kinnisvaraturu liberaliseerimisel ja investeerimisvõimaluste laiendamisel, samas kui Ida-Euroopa riikides on kaubastumist soodustanud nii üleminek turumajandusele kui ka sotsiaalpoliitika nõrgenemine. Lisaks on eluasemeturg üha enam mõjutatud globaliseerumisest, kus kinnisvara ei käsitleta enam ainult esmavajalikuna, vaid ka finantsvarana, mida kasutatakse investeerimiseks või spekulatsiooniks. See suundumus on viinud selleni, et paljudes piirkondades, sealhulgas ka Eestis, on taskukohaste eluasemete osakaal vähenenud, samal ajal kui luksuslikud arendused ja lühiajalised üüriturud on laienenud.

Valitsuse poliitika mõjutab meie elamistingimusi rohkem, kui esialgu võib tunduda. Siiski avaldub paljude inimeste jaoks mõju pigem kaudsena ning pikema ajaperioodi jooksul. Hea näitena saab tuua kinnisvaraturul toimuvaid hinnatõuse, mis võib olla seotud valitsuse suutmatusega tagada piisav elamuehitus kõigis sektorites. (Somerville & Sprigings, 2005)

Ühe tegurina ebaühtlasest ja regiooniti varieeruvatest võimalustest eluasemete kättesaadavuse ja taskukohasuse kontekstis võib pidada linnastumist. See on ka üheks põhjuseks, miks Euroopa maapiirkondades on palju tühjalts seisvaid kinnisvaraobjekte. Linnastumise algpõhjuseks on paljudes Euroopa riikides on vananev ja vähenev elanikkond mis tähendab, et ka nõudlus traditsiooniliste maapiirkondade eluasemete järele kahaneb. (European Parliament, 2020) Sageli ei ole kohalikel omavalitsustel ega kinnisvaraomanikel piisavalt rahalisi vahendeid hoonete renoveerimiseks, mistõttu jäävad paljud neist lagunema.

Siiski pole eluasemete kättesaadavuse ning taskukohasuse probleemid pelgalt demograafiline või majanduslik probleem, vaid seda mõjutavad ka poliitilised ja õiguslikud tegurid. Paljudes riikides takistavad keerulised omandiküsimused, bürokraatia või ranged ehitusnormid vanade hoonete kordategemist. (European Parliament, 2020) Samuti võib kohalikel elanikel puududa motivatsioon või ressursid oma kodukandi elavdamiseks, kuna piirkonnas ei ole piisavalt võimalusi või muid toetavaid meetmeid (nt: töökohad, transpordivõrgustik, koolid, lasteaiad või terviseteenused). Maal elamise populariseerimiseks ei piisa ainult eluasemete renoveerimisest, vaid vaja on terviklikumat lähenemist, mis hõlmaks infrastruktuuri laiemalt: paremaid transpordiühendusi, kohalike ettevõtlusvõimaluste arendamist ja kogukonna aktiivsemat kaasamist.

Leibkonna suurus on omakorda on mõjutanud inimeste vajadusi ning võimalusi eluaseme suuruse, kättesaadavuse ning muude kriteeriumite osas. Kinnisvara on paljude OECD riikide perede jaoks peamiseks vara grupiks. Kuna esimese kodu ostmise vanus on pidevalt tõusnud (Eurofound, 2023), mõjutab kinnisvara omamine peamiselt neid, kellel on olnud võimalus aja jooksul oma vara kasvatada.

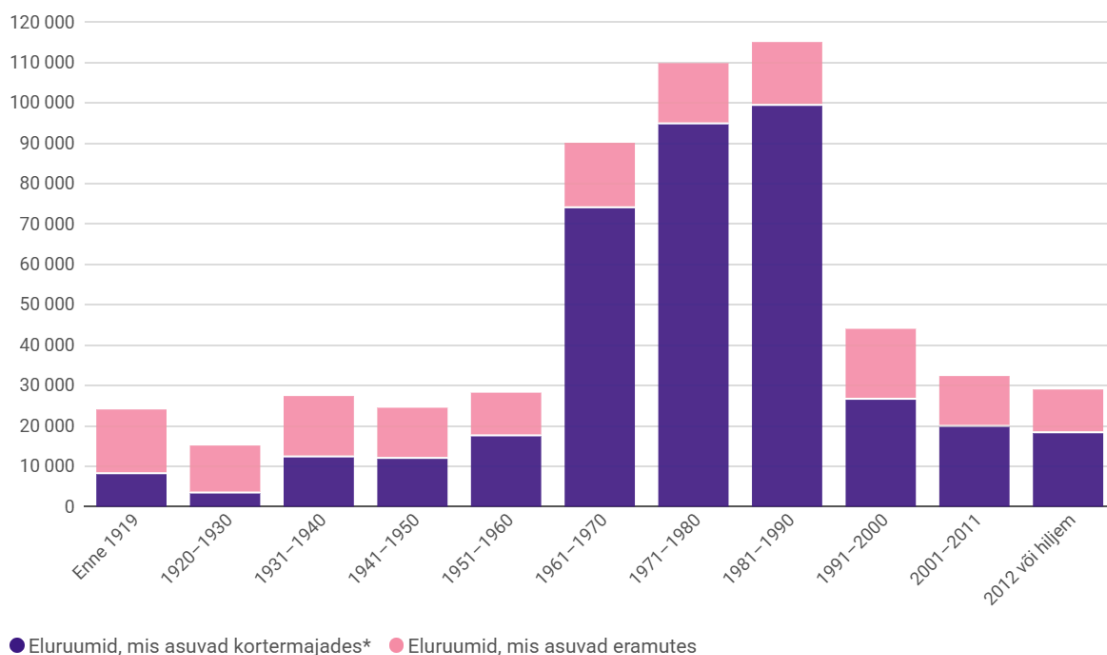
Rahvastiku vananemine on oluline näitaja, mis võimaldab planeerida tulevikku ja kujundada tõhusamaid eluasemepoliitikaid nii kohalikul kui ka riiklikul tasandil. Selle abil saab paremini prognoosida eluasemevajadust, tagades, et ka infrastruktuur ja elamisvõimaluste pakkumine suudaksid toetada ühiskonna arengut ja heaolu. Leibkondade suurus ja koosseis peegeldavad nii elustiili valikuid kui ka majanduslikke võimalusi, mõjutades otseselt eluasemeturgu. Suurema pere loomine toob sageli kaasa vajaduse kolida suurmasse eluruumi, mis omakorda tähendab kõrgemaid eluasemekulusid. Kuigi Eurostat (2024b) andmetel on antud töös vaadeldavate riikide leibkondade suurus jäänud viimasel üheksal aastal samale tasemele, siis kallinevad kinnisvara hinnad võivad muuta laste saamise majanduslikult keerulisemaks. (OECD, 2024a) Fluchtmann, van Veen & Adema (2023) on leidnud, et eluasemele kuluvate kulude suurenemist saab seostada sündimuse langusega.

Et tagada sobivad elamistingimused erinevatele elanikkonnarühmadele, on oluline arvestada muutustega, mis kaasnevad näiteks eakate üksikelamiste kasvu, mitme põlvkonna kooselamise või uute eluasemetüüpide vajadusega. Need trendid kujundavad tuleviku eluasemelahendusi nii ruumilise planeerimise kui ka hinnapoliitika osas.

Enamus Eesti hoonefondi ehitistest pärinevad nõukogude perioodist ning hinnanguliselt jäävad ligikaudu 80 protsenti tänasest hoonetest kasutusse ka järgmise 30 aasta jooksul. Samal ajal näitab ehitiste elukaare teooria, et nende keskmine tööiga on vahemikus 50-70 aastat. (Kliimaministeerium, n.d.) Põhinedes 2021. aasta Statistikaameti loenduse käigus saadud andmetele, mis näitavad, et tulenevalt aktiivsele ehitusele nõukogude aja kesk- ja lõpuperioodil (Statistikaamet, 2021) on suur hulk Eestis olevatest eluruumidest lähenemas lähikümnenditel oma tööea lõpule.

Asustatud tavaeluruumide jaotumine hoone tüübi ja ehitusaja järgi

EESTI LOEB



Joonis 1. Asustatud tavaeluruumide jaotumine hoone tüübi ja ehitusaja järgi (Allikas: Statistikaamet, 2021)

1.3 Energiatõhususe direktiivid

Esimeseks sammuks energiatõhusa hoonestuse suunas kujunes direktiiv 2002/91/EÜ, millega pandi alus ühtsele lähenemisele hoonete energiatõhususe hindamisel ja miinimumnõuete kehtestamisel. Direktiiv nägi ette üldise arvutusmeetodi loomise, energiatõhususe miinimumnõuete rakendamise nii uutele kui renoveeritavatele hoonetele, kohustusliku energiatõhususe sertifitseerimise ning kuumaveekatelde ja kliimaseadmete korrapärase ülevaatus. Erilist tähelepanu pöörati renoveerimisvõimaluste tasuvusele ja vajadusele arvestada kohalikku kliimat, sisekliima kvaliteeti ning tehnoloogilisi võimalusi. Kuigi

direktiivi kohaldamisala oli algselt kitsam kui hilisematel muudatustel, loodi sellega alus üleeuroopalisele praktikale, kus hoonete energiatõhusus muutus reguleeritud ja mõõdetavaks näitajaks. See lõi eeldused hilisemate, järjest ambitsioonikamaks muutunud direktiivide vastuvõtmiseks (Direktiiv 2002/91/EÜ, 2002).

Euroopa Liidu elamusektori energiatõhusust reguleerivad eeskätt kaks direktiivi. Esiteks hoonete energiatõhususe direktiiv ehk *Energy Performance of Buildings Directive* (EPBD). See kehtestati algselt 2010. aastal (direktiiv 2010/31/EL) ja uuendati 2018. aastal direktiiviga (EL 2018/844). Hiljem töötati direktiiv tervikuna uuesti välja ning uus redaktsioon kinnitati 2024. aastal (direktiiv EL 2024/1275, hoonete energiatõhususe kohta (uuesti sõnastatud)) Teiseks ala reguleerivaks direktiiviks on energiatõhususe direktiiv ehk *Energy Efficiency Directive* (EED), mis sätestab üldised energiasäästu eesmärgid. Algselt vastu võetud 2012. aastal (direktiiv 2012/27/EL) ja parandatud 2018. aastal (Kurnitski, 2024). Uus terviktekst kinnitati 13. septembril 2023 (Direktiiv (EL) 2023/1791) (Housing Europe, 2023). Samuti viidi sisse täiendavad muudatused määruses (EL) 2023/955, mis täiustab energiatõhususe meetmete rakendamist ja toob lisareguleeringud, mis on seotud energiatõhususe suurendamisega, sh eluasemeturul. Need direktiivid on Euroopa rohelepe ja “Eesmärk 55” kliimapaketi kesksed osad, mis suunavad liikmesriike parandama hoonete energiatõhusust ja vähendama heitmeid.

Rohelepe rõhutab, et rohelise tuleviku saavutamiseks on hädavajalik keskenduda hoonete energiatõhususe tõstmisele, mis tähendab praktikas nende põhjalikku rekonstrueerimist. Selle eesmärgi saavutamiseks on Euroopa Komisjon välja töötanud spetsiaalse Renoveerimislaine tegevusplaani. (Kliimaministeerium, n.d.) Euroopa Liidu lõikes moodustavad hooned suure osa lõppenergia tarbimisest, ulatudes koguni 43 protsendini. Kodumajapidamiste energiatarbimisest läheb valdav osa (üle 60%) eluruumide kütmisele. Elektrienergiat kasutatakse peamiselt valgustuseks ja kodumasinat tööks, moodustades sellest ligikaudu 14%. Kui liita kokku nii ruumide kui ka vee soojendamise seotud kulud, moodustavad need kokku ligi 80% leibkondade kogutarbimisest. Arvestades, et paljud EL-i hooned on ehitatud aastakümneid tagasi ning ei vasta tänapäevastele energiatõhususe standarditele, peetakse olemasoleva hoonefondi uuendamist üheks olulisemaks võimaluseks energiakasutuse vähendamisel. (Kamenders et al, 2022) Euroopa Komisjoni hinnangul on 75% sellest energiast raiskav (Kliimaministeerium, n.d.). Kõik käsitletavat direktiivid on EL-i liikmesriikidele siduvad, kuid nende rakendamine toimub läbi siseriikliku õiguse. See

tähendab, et kuigi eesmärgid on ühiselt määratletud, on liikmesriikidel vabadus otsustada, milliste meetmete kaudu neid saavutatakse. Alljärgnevalt on loodud ülevaatlik tabel, mis aitab hoonefondiga seotud energiatõhususe direktiivide infot ülevaatlikumalt mõista.

Tabel 2. Euroopa Liidu energiatõhususe direktiivide ja algatuste areng ning nende mõju hoonetele (2010-2024)

Aasta	Algatus / Direktiiv	Peamine eesmärk	Mõju hoonetele	Meetmed ja nõuded
2002	EPBD 2002/91/EÜ	Ühtse EL raamistikuga hoonete energiatõhususe suurendamine	Energiasertifitseerimise ja miinimumnõuete aluse loomine	Energiasertifikaadi süsteem, nõuded uutele ja suuremalt renoveeritavatele hoonetele; hoonete katelde ja kliimaseadmete korrapärane ülevaatus
2010	EPBD 2010/31/EL	Energiatõhususe miinimumnõuete kehtestamine	Energiamärgise süsteem, renoveerimise fookus olemasolevatele hoonetele	Energiamärgistuse süsteemi loomine, miinimumnõuded uutele hoonetele ja liginullenergiahooned
2012	EED 2012/27/EL	Ühine meetmete raamistik peamise eesmärgi täitmiseks- 20% energiasäästu 2020. aastaks	Riikliku energiatõhususe eesmärgi seadmine. Hoonete renoveerimine prioriteediks	Riiklikud tegevuskavad, soovituslikud säästu eesmärgid, F/G hoonete määratlemine
2018	EPBD 2018/844/EL ja EED 2018/2002/EL	Tugevdamine ja ajakohastamine, 2050. energiatõhususe eesmärkide jätkuv täitmine	Suurenenud tehniline täpsus nõuetes	Nutikate süsteemide toetus, kulutõhususe analüüs kohustus renoveerimisel
2020	Renoveerimislainete strateegia	Renoveerimismäärade kahekordistamine EL-is 10 aasta jooksul	Rahalise ja tehnilise toe pakkumine renoveerimise edendamiseks	Riiklikud renoveerimiskavad, sihtrühmade määratlemine
2021	„Eesmärk 55“ kliimapakett	9% energiasäästu eesmärk 2030. aastaks	Energiasääst ja renoveerimine kui kliimapolitika osa	„Energiasääst eelisjärjekorras“ põhimõtte; uued mõõtmise ja aruandluse kohustused

2022	REPowerEU	Energiakriisile reageerimine, säästlikkus, energiapuudulikkus	Suurendatud nõudlus energiatõhususe järele ka hoonetes	Täiendavad eesmärgid nõudluse vähendamiseks; renoveerimistempo kiirendamine
2023	EED 2023/1791	11,7% kohustuslik energiasääst 2030. aastaks	Avalikud hooned: iga-aastane 3% renoveerimine, F/G hoonete vähendamine	Siduvad eesmärgid, riikide kohustuslikud renoveerimismahud, aruandlus iga-aastaselt
2024	EPBD 2024/1275	F/G → E (2030), D (2033); vaesuse vähendamine energiatõhususe kaudu	Kohustuslik üleriigiline renoveerimiskava ja standardiseeritud miinimumnõuded	2030: E energiatõhususe klass; 2033: D klass. Fookus vaesuse vähendamisel ja toetustel

Tabel 2. Autori koostatud, Euroopa Parlament (2024) põhjal

1.3.1 Peamised nõuded eluaseme energiatõhususele

Uued energiatõhususe nõuded mõjutavad oluliselt elamute renoveerimist ja ehitamist. Näiteks uuendatud direktiivi (EL 2024/1275) kohaselt peavad liikmesriigid välja töötama riiklikud renoveerimisplaanid, mis lisaks muudele aspektidele hõlmavad põhjalikku ülevaadet juba ellu viidud ja kavandatavatest poliitikast ning meetmetest, mille eesmärk on toetada ka haavatavaid tarbijaid, vähendada energia vaesust ja tagada eluaseme taskukohasus (European Commission, 2024a). Olulisimad sätted, mis võivad mõjutada eluaseme taskukohasust, on järgmised:

Minimaalne energiatõhusus ja renoveerimisnõuded: Direktiivid kehtestavad energiaalase miinimumstandardi olemasolevatele hoonetele, eriti kõige energiamahukamatele. Liikmesriigid peavad koostama plaani, kuidas renoveerida või parandada kõige kehvema energiatõhususega hooned (nt madalaima energiamärgisega kategooriad F ja G) selle kümnendi jooksul (Reuters, 2023) Näiteks Euroopa Parlamendi ettepaneku järgi tuleb elamud viia vähemalt energiamärgise E tasemele aastaks 2030 ja D tasemele 2033, et kõrvaldada kõige ebaefektiivsemad hooned. Lõplikus kokkuleppes (EL 2024/1275) sätestati sarnane eesmärk paindlikumal kujul: igas riigis tuleb 2030. aastaks vähendada elamufondi

primaarenergiatarbimist keskmiselt 16% ja 2035. aastaks 20-22% võrreldes 2020. aastaga, keskendudes eriti kehvematele hoonetele Samuti peavad liikmesriigid renoveerima 16% halvima energiatõhususega mitteelamutest aastaks 2030 ja 26% aastaks 2033. (Euroopa Komisjoni Esindus Eestis, 2024) See tähendab, et paljud vanemad kortermajad ja eramud vajavad olulist energiatõhususe parandamist (näiteks soojustus, akende vahetus, efektiivsem kütte) lähiaastatel, mis toob endaga kaasa renoveerimiskulud.

Energiamärgised ja miinimumstandardid: Direktiivide alusel peavad liikmesriigid kasutusele võtma energiamärgiste süsteemi ning tõstma järk-järgult miinimumstandardeid. Hoonete energiamärgised (klass A–G) on juba paljudes riikides nõutud kinnisvara müügil ja üürimisel. Nüüd on rõhk sellel, et G-klassi (kõige ebaefektiivsem) hooned hakataks süsteemselt renoveerima või turult välja faasima ning edaspidi kehtib sama F- ja E-klassi suhtes. (EPBD 2010/31/EL; EPBD 2024/1275)

Uute hoonete energiatõhusus ja kütteallikad: Direktiiv (2024/1275) seab nõude, et kõik uued hooned oleksid liginull- või nullheitega. Alates 2028. aasta algusest peavad kõik uued avalik-õiguslikud hooned (nt koolid, haiglad) olema fossiilkütuseheiteta ning alates 2030. aastast laieneb see nõue kõigile uutele hoonetele. See tähendab, et sisuliselt keelab direktiiv uutes elamutes traditsiooniliste fossiilkütustel töötavate kütteseadmete (nt gaasikatlad) paigaldamise. Lisaks juba 2025. aastast ei tohi üheski liikmesriigis anda riiklikku toetust eraldiseisva fossiilküttekatla paigaldamiseks. Uued hooned peavad olema projekteeritud “päikesevalmis” ehk võimalusega paigaldada päikeseenergiatehnoloogia ilma kulukate ehituslike muudatusteta. Näiteks nende katustele on võimalik paigaldada päikesepaneelid ning varustatud elektriautode laadimise taristuks (eelpaigaldatud kaabeldus, laadimispunktide ja jalgrattaparkla nõuded). (Euroopa Komisjoni Esindus Eestis, 2024) Need nõuded võivad tõsta uute elamute ehitushinda (nt vajadus paigaldada soojuspump või teha päikesepaneelide valmidus), kuid samas peaksid vähendama oluliselt tulevasi kommunaalkulusid ja fossiilkütuste sõltuvust.

Renoveerimise kiirendamine ja avaliku sektori eeskuju: Energiatõhususe direktiiv kohustab avalikku sektorit aktiivselt renoveerima hooned. Iga liikmesriik peab tagama, et vähemalt 3% avaliku sektori hoonetest (pindalast) renoveeritakse igal aastal väga energiatõhusaks (ligi null- või nullheite tasemele) (Direktiiv 2023/1791). See nõue laiendab varasemalt kehtinud 3% renoveerimiskohustust (mis hõlmas keskvalitsuse hooned) nüüd laiemalt paljudele avalikele hoonetele. Kuigi see otseselt ei kohusta erahoonete omanikke, annab avalik sektor

selge signaali ja suurendab nõudlust renoveerimistööde järele. Ka on liikmesriikidel kohustus koostada pikaajalised renoveerimisstrateegiad või hoonete renoveerimise tegevuskavad, mis kirjeldavad meetmeid kogu hoonefondi energiatõhususe tõstmiseks ning sisaldavad samme energiapöörde sotsiaalse mõju leevendamiseks (nt abinõud haavatavate tarbijate kaitseks ja energiapuuduse vähendamiseks). (European Commission, 2024 a) Praktikas võib see tähendada, et näiteks väga kehva energiatõhususega eluruume ei lubata tulevikus enam välja üürida või müües on nende turuväärtus madalam, sundides omanikke enne hoone energiatõhusust tõstma. Eesmärk on, et aastaks 2050 oleks kogu EL-i hoonefond heitevaba, s.t. väga energiasäästlik ja kasutaks vaid taastuvenergiat. (Kurnitski, 2024)

Erisused ja erandid: Direktiivides on arvesse võetud, et kõik hooned ei saa samu nõudeid järgida. Lubatud on erandid ajaloolistele ja muinsuskaitse hoonetele (mida ei ole alati võimalik täies mahus energiatõhusaks renoveerida) ning ka puhkuse- ja suvilahoonetele. (EPBD EL 2024/1275) Samuti võib liikmesriik teha erandi sotsiaalkorteritele või sotsiaalelamutele, kui energiatõhususe renoveerimine oleks seal ebamõistlikult kulukas ja viiks üüride tõusuni, mis ületab energiakulu kokkuhoiu (Direktiiv EED 2023/1791). See säte on mõeldud kaitsmaks vähekindlustatud üürnikke. Kui renoveerimine tõstaks oluliselt elamiskulusid (näiteks omavalitsus või üürileandja peaks investeringu üüri kaudu tasa teenima), võib riik sotsiaalkorterid renoveerimiskohustusest vabastada või pakkuda neile eraldi tuge. Üldpõhimõte on, et energiatõhususe meetmed ei tohiks viia madala sissetulekuga elanike eluasemekulude põhjendamatu suurenemiseni.

Peamiselt keskendub uuendatud EPBD (EL 2024/ 1725) direktiiv energiatõhususe parandamisele ja kasvuhoonegaaside heitmete vähendamisele, kuid see üksi ei määra eluasemete taskukohasust ja ei ole ainukeseks põhjuseks. Oluline on mõista “jätkusuutliku” ja “kaasava eluaseme” mõisted, mis lisavad arutelule täiendavaid mõõtmeid, hõlmates lisaks veel teisi antud teema juures olulisi majanduslikke, sotsiaalseid ja keskkonnavalaseid aspekte ning pöörates tähelepanu ka spetsiifilistele demograafilistele rühmadele, näiteks vanematele ja puuetega inimestele. (European Commission, 2024a)

1.3.2 Hiljutised muudatused ja uued algatused

Viimastel aastatel on EL-i energiatõhususe nõudeid elamutele oluliselt karmistanud. 2021. aastal algatas Euroopa Komisjon mahuka uuenduspaketi “Eesmärk 55”, et saavutada 2030. aastaks kliimaeesmärgid. Selle raames vaatati üle nii EPBD kui ka EED. Hoonete

energiatõhususe direktiivi uus redaktsioon (Direktiiv 2024/1275) sündis pärast ulatuslikke läbirääkimisi: Euroopa Parlament kiitis hoonete renoveerimist kiirendava eelnõu heaks märtsis 2023 (Reuters, 2023) ning lõplik kokkulepe liikmesriikidega saavutati 2024. aasta kevadel.

Energiatõhususe direktiivi uuenduses (2023/1791) lepiti kokku 2023. aasta jooksul ja see jõustus sama aasta sügisel. Need uuendused on osa laiemast renoveerimislaine strateegiast, mille eesmärk on vähemalt kahekordistada hoonete aastast renoveerimismäär aastas 2030. Strateegia kätkeb endas umbes 35 miljoni hoone energiatõhususe parandamist kümnendi lõpuks. Euroopa Komisjoni hinnangul nõuab see ligi 275 miljardi euro ulatuses lisainvesteeringuid igal aastal. (European Commission, 2020) Oluline uus kontseptsioon on energiaminimumstandardite järkjärguline kehtestamine (tuntud ka lühendiga MEPS ehk Minimum Energy Performance Standards). See tähendab, et iga liikmesriik peab defineerima, millised hooned kvalifitseeruvad “halvimateks” energiatõhususe poolest (nt alumine 15% ehk G-klass) ning seejärel seadma tähtajad, milleks need hooned tuleb renoveerida paremasse klassi. (Reuters, 2023) Samuti on arutusel olnud meetmed rahastuse stimuleerimiseks, näiteks on Euroopa Parlament toetanud ideed hüpoteekportfelli standarditest, mis kohustaksid panku hindama oma laenuportfelli energiatõhusust ja pakkuma rohkem soodsaid renoveerimislaene. (Nuttall, 2023) Kuigi üksikuid majaomanikke direktiiv otsesõnu trahvidega ei kohusta, peab iga riik looma stiimulite, toetuste ja regulatsioonide süsteemi, mis suunib eraomanikud vajalikul määral renoveerima (direktiiv 2024/1275). Seega võib riigiti esienda erinevaid lahendusi, kas keelde üürida väga ebaefektiivseid eluruume või kõrgemaid makse energiamahukatele majadele jms, et eesmärke saavutada.

Täiendusena energiatõhususe nõuetele loodi ka kliimameetmete sotsiaalfond (ehk *Social Climate Fund*), mis alustab 2026. aastast. Fondi eesmärk on kompenseerida haavatavatele elanikele kliimapoliitikast tulenevaid kulusid (sh hoonete emissioonidele kehtestatud võimaliku süsinikuhinna mõju) ning rahastada energiatõhususe parandamist madalama sissetulekuga majapidamistes. (European Commission, 2024 b) Fond käib käsikäes energiatõhususe meetmetega, pakkudes liikmesriikidele vahendeid sotsiaalselt õiglase ülemineku tagamiseks. Samuti rõhutab uus EPBD direktiiv, et liikmesriigid peavad oma renoveerimisplaanides kirjeldama abinõusid energiajulgeoleku ja taskukohasuse tagamiseks, et “keegi ei jääks kõrvale” sealhulgas meetmeid energiapuuduse leevendamiseks ja haavatavate elanike kaitseks renoveerimislaines (Direktiv 2024/1275)

Hiljutised EL algatused on loodud suunama liikmesriike võtma kasutusele nii regulatiivsed kui ka rahalised vahendid, et kiirendada renoveerimist ilma liigset sotsiaalset ebavõrdsust tekitamata.

1.2.3 Mõju kinnisvaraturule ja sidusrühmadele

Euroopa Liidu energiatõhususe direktiivid mõjutavad märkimisväärselt kinnisvaraturgu ja sellega seotud sidusrühmi. Üldiselt soodustab suurenev nõudlus renoveerimise järele ehitussektori elavnemist, luues töökohti ja kasvuvõimalusi nii arendajatele kui ehitusmaterjalide tootjatele (Sustainable Views, 2023). Uued nõuded on hästi vastu võetud kuna neid nähakse kui võimalust edendada säästvat ehitust. Siiski võivad need tekitada ka turutõrkeid. Näiteks kipuvad energiatõhusamad elamispinnad saavutama kõrgema müügihinna, samas kui madala energiatõhususega objektide väärtus võib langeda, eriti kui nende kaasajastamine osutub kulukaks (Fuerst & McAllister, 2011). Juba on märgatud, et parema energiamärgisega kinnisvara kipub müügis saavutama kõrgemat hinda võrreldes kehvema energiaklassiga analoogidega, mis viitab “rohelise lisandväärtuse” tekkele turul. (Stenvall et al, 2022)

Elamuomanike vaates tähendavad direktiivid vajadust teha investeeringuid hoonete energiatõhususe parandamisse. Kulud võivad olla märkimisväärsed, eriti kui on vaja vahetada küttesüsteeme või parandada hoone fassaadi. Mõnes riigis, näiteks Itaalias, on väljendatud muret, et mitte kõik omanikud ei suuda selliseid kulutusi endale lubada (Reuters, 2023). Ilma avaliku sektori toeta võivad paljud omanikud renoveerimisotsuseid edasi lükata, mis suurendab tulevikus nii otseseid kulusid kui ka riski, et hoonet ei ole võimalik näiteks välja üürida, kuna see ei vasta nõuetele. Samas võib renoveerimine osutada kasulikuks mitmes mõttes: vähenenud energiatarbimine toob kaasa madalamad igakuised arved, paraneb kodu sisekliima ning kinnisvara väärtus kasvab. Lisaks vähendab investering energiasäästu ka haavatavust energiaturu hinnakõikumiste suhtes. Seega, kuigi regulatiivne surve sunnib omanikke tegutsema, loob see ka võimaluse suurendada oma kinnisvara pikaajalist väärtust ja kasutusmugavust. Õiglase ülemineku tagamiseks on direktiivis rõhutatud toetuste ja kaasrahastuse vajalikkust.

Üürnike jaoks kujutab renoveerimine endast mitmetahulist protsessi. Ühelt poolt võimaldavad kvaliteetsem soojusisolatsioon ja nüüdisaegsed tehnosüsteemid vähendada kommunaalkulusid ning parandada sisekliimat. Teisalt kaasneb oht, et korteriomanikud

võivad pärast renoveerimist kehtestada kõrgemat üüri, et katta investeringuga seotud kulud (nt kõrgem remondifondi makse või laenumaksed). Kui tekib olukord, kus üürihinna tõus ületab energiasäästust tuleneva kulude vähenemise, kahaneb ka üürnike üldine taskukohasus. Selliste olukordade vältimiseks sätestab energiatõhususe direktiiv, et liikmesriigid võivad vabastada avalikud sotsiaalkorterid rangetest renoveerimistähtaegadest, kui tähtaegadest kinnipidamine põhjustaks üürnikele ebaproportsionaalset finantskoormust (EL 2023/1791)

Ka EL 2024/1275 direktiivi artikkel 17 punkt 19 sätestab:

“Pakkudes hoonete või hoone osade omanikele rahalisi stiimuleid renditud hoonete või hoone osade renoveerimiseks, püüavad liikmesriigid tagada, et rahalised stiimulid tooksid kasu nii omanikele kui ka üürnikele. Liikmesriigid võtavad kasutusele tõhusad kaitsemeetmed, et kaitsta eelkõige vähekaitstud leibkondi, sealhulgas pakkudes üüritoetust või kehtestades üüritõusu ülempiirid, ning võivad stimuleerida rahastamiskavasid, et aidata tulla toime renoveerimise esialgsete kuludega, näiteks arvepõhiseid kavasid, säästupõhiste maksete rahastamiskavasid või energiatõhususe lepinguid, nagu on osutatud direktiivi (EL) 2023/1791 artikli 2 punktis 33 ja artiklis 29.” (EL 2024/1275)

Lisaks nähakse ette, et nn renoveerimislaine rakendamisel kaasnevad meetmed üürnike kaitsmiseks: näiteks nende osalemine renoveerimisotsustes, üüritõusude piiramine või kompensatsioonid. Ilma sotsiaalse toetuseta võib tekkida nähtus, mida on mujal nimetatud “renoveerimis põhiseks väljatõstmiseks” (ingl *renoviction*), kui omanik lõpetab üürilepingu, renoveerib eluruumi ning üürib selle hiljem märgatavalt kallimalt välja (Ärlemalm, 2013). Euroopa Liidu poliitikad toovad seetõttu esile vajaduse sotsiaalselt õiglase ülemineku järele, kus üürnike õigusi kaitstakse ning madala sissetulekuga leibkondi toetatakse energiatõhususe uuenduste elluviimisel (Euroopa Komisjon, 2020). Ka EL 2024/1275 direktiivi artikkel 17 punkt 17 sätestab:

“Ilma et see piiraks nende riikliku majandus- ja sotsiaalpoliitika rakendamist ning nende asjaõiguse süsteeme, käsitlevad liikmesriigid vähekaitstud leibkondade väljatõstmist, mis on tingitud üüri ebaproportsionaalsest suurenemisest pärast nende eluhoone või eluruumi energiatõhusamaks renoveerimist” (EL 2024/1275)

Kinnisvaraarendajatele ja ehitussektorile seatud rangemad nõuded, nagu taastuvenergia lahenduste integreerimine, elektrilaadimiskohtade paigaldamine ja kõrgemad energiatõhususe

standardid, võivad küll esialgu suurendada ehituskulusid, kuid nende mõju jääb kogu hoone maksumusega võrreldes suhteliselt väikeseks. Need muudatused võiksid soodustada innovatsiooni kuna arendajad on motiveeritud otsima uusi ja tõhusamaid materjale ning tehnoloogiaid. (EL 2024/1275) Pikas perspektiivis aitab nullheitega hoonete nõue vähendada arendajate sõltuvust traditsioonilistest küttevõimalustest, nagu gaasitrassid, ning soodustab keskkonnasõbralike lahenduste, näiteks kaugkütte või soojuspumpade eelistamist. Lisaks laieneb kinnisvaraarendajate tegevusvaldkond, lisaks uusehitusele suureneb nõudlus vanade hoonete energiatõhusaks renoveerimise järele. Euroopa Liidu renoveerimislaine strateegia pakub ehitussektorile pikaajalist stabiilsust ja kindlustunnet, luues soodsa keskkonna turu kasvuks. Samas tuleb arvestada ka uute regulatiivsete nõuetega, näiteks võib lähiajal muutuda kohustuslikuks hoone süsinikujalajälje hindamine, mis hõlmab nii ehitusmaterjalide tootmise kui ka ehitusprotsessi tekitatud heitmeid. Sellele vastavuse tagamine mõjutab otseselt nii projekteerimisprotsessi kui ka ehitusmeetodeid. Üldiselt suunavad need poliitikameetmed kinnisvaraarendust kvantiteedi asemel kvaliteedi poole. Nende eesmärgiks on luua energiatõhusad, kliimaneutraalsed ja vastupidavad eluruumid, isegi kui see nõuab esialgu suuremaid investeeringuid.

1.3.4 Toetusmeetmed ja rahastamisallikad

Direktiivide edukas rakendamine sõltub suuresti sellest, kas renoveerimiseks on olemas piisavalt toetusmeetmeid ja rahastust. EL-i tasandil ning liikmesriikides on käivitatud mitmeid programme, et aidata nii eraisikutel kui ka avalikul sektoril nõutavaid investeeringuid teha. EL 2024/1275 reguleerib seda teemat Artikkel 17 “Rahalised soodustused, oskused ja turutõkked”, mis toob eesmärgiks luua ühtset ja toetavat keskkonda, kus rahalised stiimulid, paremad oskused ja turu takistuste kõrvaldamine võimaldavad tõhusalt edendada hoonete renoveerimist ja seeläbi saavutada Euroopa Liidu laiemad energiatõhususe ja kliimaneutraalsuse eesmärgid. (EL 2024/1275) Direktiivid keskenduvad peamiselt hoonete energiatõhususe nõuete ja üldstrateegiate sätestamisele ning ei esita otsust ja ühtset loetelu rahastusmehhanismidest, kuid toovad välja siiski üldised suunised, kuidas liikmeriigid peaksid ja saaksid renoveerimiskavasid rahastama

Näiteks: EL 2024/1275 artikkel 17 punkt 1 sätestab:

“Liikmesriigid tagavad asjakohase rahastamise, toetusmeetmed ja muud vahendid, millega on võimalik kõrvaldada turutõkked, et tagada vajalikud investeeringud, mis

on kindlaks määratud riiklikes hoonete renoveerimiskavades eesmärgiga muuta nende hoonefond 2050. aastaks heitevabaks.” (EL 2024/1275)

EL 2024/1275 artikkel 17 punkt 6 toob välja täpsemad rahastusmeetmed, mida liikmesriigid saavad kasutada:

“Liikmesriigid kasutavad parimal võimalikul viisil kulutõhusalt ära riiklikku rahastamist, mis on kättesaadav liidu tasandil, eelkõige taaste- ja vastupidavusraha, kliimameetmete sotsiaalfondi, ühtekuuluvusfondi, InvestEU vahendeid, Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2003/87/EÜ (31) kohasest heitkogustega kauplemisest saadud enampakkumistulu ja muid avaliku sektori rahastamisallikaid. Neid rahastamisallikaid kasutatakse järjepidevalt, eesmärgiga saavutada 2050. aastaks heitevaba hoonefond.” (EL 2024/1725)

Direktiivi suuniste järgi tuleks neid rahastusallikaid kasutada järjepidevalt ja eesmärgistatult, et liikuda 2050. aastaks heitevaba hoonefondi suunas. See tähendab, et riigid peaksid näiteks suunama osa CO2 kvoodituludest otse korterelamute renoveerimistoetustesse või kasutama taasterahastu raha elamute energiasäästu projektide käivitamiseks.

2024/1275 direktiiv toob välja piisava rahastamise kättesaadavuse olulisuse. Eesmärgiga saavutada 2030. ja 2050. aasta energia- ja kliimaeesmärgid, on Euroopa Liit pööranud suurt tähelepanu rahastuse kättesaadavusele. Selleks on loodud ja kohandatud mitmeid rahastusmeetmeid ja finantsinstrumente, mis toetavad hoonete energiatõhususe parandamist. Viimastel aastatel on liidu tasandil tehtud olulisi samme rahastamise võimaluste laiendamiseks. Nende hulgas on näiteks Taaste- ja vastupidavusraha „Renoveerimise“ tegevussuund, REPowerEU kava ning spetsiaalselt haavatavate elanikkonnagruppide toetamiseks loodud Sotsiaalne Kliimafond, mis loodi määruse (EL) 2023/955 alusel.

2020. aasta renoveerimislaine strateegia koos COVID-19 majanduslike ja sotsiaalsete mõjude leevendamise meetmetega taastumis- ja vastupidavusraha raames, muud kliima- ja energiaeesmärkide toetavad stiimulid ning uuendatud hoonete energiatõhususe direktiiv loovad aluse pikaajalisteks investeeringuteks. Need algatused keskenduvad esialgu avalike ja madalama efektiivsusega hoonete renoveerimisele ning nõuavad liikmesriikidelt riiklikke renoveerimisplaanide. Nendes plaanides kajastuvad ellu viidud ja kavandatud meetmed, mis toetavad madalama sissetulekuga tarbijaid, aitavad vähendada energia vaesust ja edendada taskukohast eluaset. Oluline on, et rahastamine oleks korraldatud sotsiaalselt õiglaselt,

toetades kaasavaid renoveerimisi ja nullheitega ehitust, mis omakorda aitavad kaasa taskukohase ja jätkusuutliku eluaseme loomisele. (Euroopa Komisjon, 2020)

Samuti on EL tasandil algatatud Taskukohase eluaseme algatus (*Affordable Housing Initiative*), mis keskendub taskukohaste eluasemete põhjalikule renoveerimisele ja sotsiaalsele innovatsioonile. Esialgu on eesmärgiks pöörata tähelepanu eelkõige madala ja keskmise sissetulekuga elanikkonna vajadustele, et pakkuda neile energiatõhusaid ja tervislikke elamistingimusi. Algatuse raames valitakse välja vähemalt 100 elamukvartalit, kus kavandatakse mahukaid pilootprojekte, et luua terviklikud eeskujud energiasäästlike ning sotsiaalselt ja keskkonnahoidlikult renoveeritud elamukomplekside kujundamisel. Selleks tehakse tihedat koostööd kohalike omavalitsuste, elamuhalduse, kogukondade ja teiste asjaomaste osapooltega. Lisaks pakub Euroopa Komisjon nii rahalist kui ka tehnilist abi, mis hõlmab näiteks teadmistevahetust ja koolitusi, et suurendada osalejate suutlikkust projekti ellu viia. Tänu AHI-le seotakse kokku erinevad Euroopa poliitikad ja rahastusmehhanismid, mis aitavad ühtlasi kaasa rohepöörde edendamisele ning sotsiaalse sidususe tugevdamisele. (European Commission, n.d.)

2020. aasta Renoveerimislaine toob piisava ja sihipärase rahastusmeetmetena välja NextGenerationEU raames oleva taaste- ja vastupidavusrahastu juhtalgatuste „Renoveerimine“ ja „Võimsuse suurendamine“ kaudu. Samuti tehakse rahastamisreeglid paindlikumaks, et võimaldada erinevate rahastusallikate kombineerimist, ning luuakse mitmekesiseid rahalisi stiimuleid eraettevõtetele (Euroopa Komisjon, 2020).

Siinkohal on olulised riigiabi reeglid, et tagada toetuste määramisel õiglane konkurents ning vältida turumoonutusi, eriti avaliku ja erasektori koostöö puhul eluasemepoliitikas (Rahandusministeerium, n.d.). Euroopa Investeerimispank (EIP, 2025) on märkimisväärselt toetanud Eesti eluasemevaldkonda. 2024. aastal ulatus rahastus 498 miljoni euroni, sealhulgas 400 miljonit eurot Eesti valitsusele ELi toetuste kaasrahastamiseks (European Investment Bank, 2025 b). Samuti on Euroopa Investeerimisfond (EIF, 2024) koos Baltikumi pankadega võimaldanud üle 720 miljoni euro väärtuses laene, mis soodustavad eluasemete energiatõhusust ja paremaid laenutingimusi (European Investment Fund, 2024). Need investeeringud toetavad taskukohasemat ja kestlikumat eluasemepoliitikat. energiatõhusust ja paremaid laenutingimusi. Need investeeringud toetavad taskukohasemat ja kestlikumat eluasemepoliitikat.

Kokkuvõttes on EL-i energiatõhususe direktiivide peamine eesmärk hoonete ulatuslik uuendamine, kuid samal ajal rõhutatakse renoveerimise taskukohasust ja kättesaadavust. Selle saavutamiseks on kavandatud mitmete rahastusinstrumentide nagu toetused, soodsad laenud, maksusoodustused ning era-sektori investeeringute ning partnerluse kasutamine, mis aitab tagada, et nii elamute omanikud, korteriühistud kui üürnikud saaksid energiatõhususe nõudeid edukalt täita. 2024. aastani Euroopa Komisjoni energeetikavolinikuna töötanud Kadri Simson on öelnud: „Hoonete energiatõhususe suurendamine on kliimaneutraalsuse saavutamiseks hädavajalik ja toob konkreetset kasu meie inimestele. Renoveerimine on investering paremasse tulevikku. Usun, et direktiiv annab liikmesriikidele võimaluse hoogustada renoveerimislainet kogu EL-is ning säilitada samal ajal EL-i hoonete mitmekesisuse.” (Simson, 2024: Euroopa Komisjoni Esindus Eestis)

1.4 Kättesaadavuse mõiste

Kliimaministeriumi eluasemepoliitika eesmärk on tagada Eesti elanikele sobivate eluruumide kättesaadavus, rõhutades eluasemete energiatõhusust, kvaliteeti ja jätkusuutlikkust. Riik loob tingimused, mis võimaldavad inimestel soetada või üürida sobivaid eluasemeid ning eluruumide omanikel parandada elamute energiatõhusust. Seda tehakse õigusliku regulatsiooni, institutsionaalse korralduse ja finantsmeetmete abil, sealhulgas koostöös kohalike omavalitsuste ja teiste turuosalistega. Eluasemepoliitika pikaajalisemad eesmärgid hõlmavad eluaseme kättesaadavuse tagamist, elamupiirkondade mitmekesisust ja säästvat arengut. (Kliimaministerium, n.d)

Eestis on eluasemehinnad viimase kümnendi jooksul kasvanud kiiremini kui paljudes teistes Euroopa riikides ning see on tekitanud olulisi kättesaadavuse probleeme. Eriti suured hinnatõusud on olnud Tallinnas ja Tartus, kus nõudlus elamispindade järele on kasvanud kiiremini kui uute korterite ehitus. Lisaks on kinnisvaraturul muutunud oluliseks teguriks spekulatiivne ostutegevus eluasemeid ostetakse mitte isiklikuks kasutuseks, vaid edasimüügiks või üürituluks, mis omakorda suurendab hinnasurvet. Samuti on finantsturgudel toimunud muutused, näiteks EIS (varasem KredEx) noore pere laenukäendused ja II pensionisamba väljamaksed, suurendanud ostujõudu, kuid pole aidanud kaasa uute eluasemete pakkumise kasvule.

Koduomanike osakaal on Eestis langenud, samal ajal kui üürnike arv on kasvanud, mis viidatab omandisuhete ja kinnisvaraturu muutustele (Ader, 2024). Eriti noorte jaoks on eluaseme kättesaadavus tõsine probleem, kuna nende sissetulekud ei kasva samas tempos eluasemehindadega, mistõttu on oma kodu ostmise järjest kaugemale lükkunud.

Eestis vajatakse terviklikku eluasemestrategieid, mis arvestaks eluaseme kättesaadavuse probleemi nii omanikuasustuse kui ka üüriturgu silmas pidades. Riiklik eluasemepoliitika on seni keskendunud pigem eraomandi soodustamisele, kuid see ei taga, et taskukohased ja kättesaadavad kodud oleksid olemas ka neile, kes ei suuda või ei soovi kinnisvara osta. Lisaks on kinnisvara muutunud investeerimisvahendiks, mis süvendab eluaseme hinna kasvu ja ebavõrdsust, eriti Tallinnas ja Tartus, kus suurt osa ostudest teevad investorid, mitte reaalsed kodu vajajad.

1.5 Taskukohasuse mõiste

Eluaseme taskukohasuse teemat on käsitletud laialdaselt ning seda on peetud peamiseks põhjuseks, miks tavalised noored inimesed jäid ilma võimalusest osta endale kodu, olles sunnitud eluruumi eraturult üürima. Sotsiaalkortereid pakuti vaid piiratud hulga madala sissetulekuga peredele, mistõttu ei olnud see enamikele kättesaadav. (Byrne & McArdle, 2020) Eluasemeturu dünaamika mõjutab oluliselt ka riigi sotsiaalset struktuuri, soodustades segregatsiooni ning põhjustades elanikkonna majanduslikku ja geograafilist eraldumist. Taskukohaste eluasemete nappus suurendab survet linnapiirkondades, sundides elanikke kolima linnaservadesse või maapiirkondadesse, mis omakorda pikendab nende igapäevaseid tööle- ja koolisõite.

Eluaseme taskukohasus viitab eluasemeteenuste ja -pinna maksumusele võrreldes indiviidi või leibkonna käsutuses oleva sissetulekuga. Kuigi selle mõistele ei ole universaalset määratlust, on see kontseptuaalselt lihtsasti mõistetav. Samas on selle täpne määratlemine ja mõõtmine keeruline, kuna see sõltub mitmetest teguritest, sealhulgas eluasemeturgu mõjutavatest geograafilistest piirangutest, viidatavate leibkondade ja indiviidide määratlemisest ning nende majanduslikust olukorrast ajas (Bieri, 2012).

Lihtsaim viis eluaseme taskukohasuse hindamiseks on võrrelda eluasemekulusid ja sissetulekut, näiteks üüri ja sissetuleku või eluaseme hinna ja sissetuleku suhet. Sellised üldised mõõdikud annavad küll kiire ülevaate turu trendidest, kuid ei arvesta olulisi tegureid, nagu laenuvõimekus, eluasemete kvaliteet või asukoha mõju taskukohasusele. Seetõttu on välja töötatud keerukamad mõõdikud, mis lisaks sissetuleku taskukohasusele (suhe sissetuleku ja eluasemekulude vahel) eristavad ka soetamise taskukohasust (võimekus laenata vahendeid eluaseme ostmiseks) ja tagasimakse taskukohasust (võimekus teenindada eluasemelaenu makseid) (Bieri, 2012).

OECD (2021a) rõhutab, et kuigi *Standardised house price-to-income ratio* suhtarv on laialdaselt kasutatav mõõdik, on sellel mitmeid piiranguid. Standardiseeritud eluasemehinna ja sissetuleku suhe tähendab, et võrreldakse, kui kallid on kodud praegu võrreldes varasemate aastatega. Täpsemalt alates aastast 2000 kuni tänapäevani. Kui see näitaja on 100, siis tähendab see, et eluaseme hinnad on praegu sama kallid võrreldes sissetulekuga nagu keskmiselt varasematel aastatel. Kui see on rohkem kui 100, siis on kodud praegu kallimad

kui tavaliselt. Kui see on vähem kui 100, siis on need soodsamad kui keskmiselt. Kuna see arvutatakse üldisel tasandil, ei kajasta see taskukohasuse jaotumist erinevate sissetulekugruppide ja piirkondade lõikes ega anna infot selle kohta, millistel elanikel on reaalselt võimalus eluaset soetada või üürida. Samuti ei võta see arvesse laenuvõimekust ega eluasemete kvaliteeti, mistõttu ei pruugi see olla piisav tööriist poliitikakujundajatele sihipäraste meetmete rakendamiseks. Alternatiivina kasutatakse *expenditure-to-income* mõõdikut, mis võimaldab analüüsida, kui suure osa sissetulekust leibkonnad tegelikult eluasemele kulutavad. OECD ja Eurostati analüüsides on seatud kriitiliseks piiriks 40% netosissetulekust, kui eluasemekulud ületavad selle piiri, peetakse leibkonda majanduslikult ülekoormatuks (*housing overburden rate*). Samas ei pruugi sellised mõõdikud olla ühtlaselt rakendatavad erinevate sissetulekutasemete lõikes, sest väiksema sissetulekuga leibkondade puhul võib ka väiksem eluasemekulude osakaal põhjustada olulist majanduslikku survet (OECD, 2021a).

Viimastel kümnenditel on poliitikakujundajad hakanud üha enam keskenduma taskukohasuse kontseptsioonile, nihutades fookuse varasemalt kasutatud eluasemevajaduse määratluselt. See muutus peegeldab arusaama, et pelgalt eluaseme olemasolu ei ole piisav, vaid oluline on ka see, kas inimesed suudavad seda majanduslikult üleval pidada, ilma et see tõsiselt piiraks nende muid hädavajalikke kulutusi (Bieri, 2012).

Eluasemete kättesaadavuse olulisust on välja toodud ka Genfi ÜRO jätkusuutliku elamumajanduse hartas. Harta eesmärk on toetada liikmesriike nende püüdlustes tagada kõigile rahuldava, piisava, taskukohase ja tervisliku eluase kättesaadavus, pöörates piisavalt tähelepanu eluasemesektori keskkonnamõjude vähendamisele.

Viimastel aastatel on eluasemete taskukohasus Eestis märgatavalt halvenenud, kuna nii kinnisvara kui ka üürihinnad on kasvanud kiiremini kui inimeste sissetulekud. Eurostati (2024c) andmetel (*Standardised house price-to-income ratio*) on Portugalis (Eesti on antud statistikas vaadeldavatest riikidest teisel kohal) olnud Euroopa Liidu kiireim eluasemehindade tõus võrreldes sissetuleku suhtega. 2024. aastaks on standardiseeritud eluasemehinna ja sissetuleku suhe kerkinud märkimisväärselt üle EL-i keskmise. Eesti on tõusu kiiruselt teisel kohal, viidates tugevale hinnakasvule võrreldes elanike sissetulekutega. (Eurostati, 2024c) Samal ajal on kasvanud nõudlus üüripindade järele, kuid taskukohaste elamispindade pakkumine on jäänud napiks. Riiklik eluasemepoliitika on seni keskendunud

omanikuasustuse soodustamisele, mistõttu on sotsiaal- ja munitsipaalalamufondi osakaal jäänud vaid 4% juurde (Kährik et al., 2004), jättes madalama sissetulekuga pered keerulisse olukorda. Lisaks mõjutavad eluasemekulusid rohe pöördega seotud renoveerimisnõuded, mis toovad küll energiasäästu, kuid samal ajal võivad sundida madalama sissetulekuga inimesi veelgi suuremate väljaminekute ette. Eesti eluasemeturul on täheldatav ka segregatsiooni süvenemine. Näiteks Tallinnas on sotsiaaleluruumid tugevalt koondunud teatud piirkondadesse, mis võib kaasa tuua piirkondade edasise eraldumise ja sotsiaalsete erinevuste suurenemise.

Praegune olukord osaliselt seotud ka eluasemete käsitlemisega investeerimisobjektina, mitte ainult elukohana. Kui järjest enam kinnisvara ostetakse tulu eesmärgil väljaüürimiseks, ei ole eesmärgiks enam eluaseme kättesaadavus, vaid maksimaalne kasumlikkus. Samuti on oluline rõhutada, et kui riiklik poliitika keskendub vaid omanikuasustuse soodustamisele, võib see jätta märkimisväärse osa ühiskonnast (noored, madalama sissetulekuga pered ja ajutise elukohaga inimesed) ilma reaalsest võimalusest leida taskukohane elamispiind. 2008. aasta laiaulatuslik eluaseme- ja finantskriis mõjutas sügavalt linnaruumi. See kätkes endas finantssektorist juhitud kapitali kogunemist, mille tulemusena lakkas eluase olemast vaid kodu, muutudes peamiselt kasu teenimise võimaluseks. (Fields & Uffer, 2016) Eesti peamiste eluasemealaste eesmärkidena toob OECD taskukohase ja sotsiaalse eluaseme küsimustik, 2016 välja: (1) Taskukohase eluasemesektori aktiveerimiseks toetava keskkonna loomine (sh seadusandliku ja maksuraamistiku kujundamine). (2) Erinevate strateegiate väljatöötamine riigi, kohalike omavalitsuste ja erasektori koostöö tõhustamiseks. (3) Nende strateegiate alusel tegutsemine taskukohase eluasemesektori käivitamiseks. (4) Riikliku elamuprogrammi arendamine eluaseme kvaliteedi parandamiseks ja energiatõhususe tõstmiseks. (OECD, 2022). Sarnaseid eemärke on näha ka hilisemates arnegukavades (vt peatükk 3.1.5).

Kokkuvõttes hõlmab eluaseme taskukohasus enam kui lihtsalt eluaseme hinna ja sissetuleku võrdlust. See on seotud ka laiemate majanduslike ja sotsiaalsete teguritega, mis mõjutavad inimeste võimalusi eluaseme soetamiseks või üürimiseks ning nende finantsilist stabiilsust pikemas perspektiivis. Sellest tulenevalt on eluasemepoliitika kujundamisel oluline kasutada mitmeid erinevaid mõõdikuid ja arvestada erinevate sotsiaalmajanduslike taustadega, et mõista paremini, millised rühmad vajavad suuremat tuge ja milliseid poliitikameetmeid tuleks rakendada (Bieri, 2012; OECD, 2021a; European Commission 2024a). Ka elamufondi moderniseerimine rohepöörde kontekstis on hädavajalik, kuid samal ajal võib kujuneda ka

uueks ebavõrdsuse allikaks. Kuigi energiatõhususe parandamine aitab küttekulusid vähendada, suurendavad korteriühistute poolt võetud laenude tagasimaksud siiski kodumajapidamiste igakuiseid eluasemekulusid, mis kokkuvõttes võivad eluaseme kogukulud kõrgemaks muuta. Neoliberaalsed lahendused pole suutnud tõhusalt parandada eluasemete taskukohasust. Dereguleerimine ja uusehitiste soodustamine ei ole alati tõhus viis probleemi lahendamiseks, kuna see võib hoopis kiirendada gentrifikatsiooni ja süvendada ebavõrdsust. Linnade arengustrateegiad ei too automaatselt kasu vaesematele elanikele, kuna majanduslikud eelised ei jagune ühtlaselt. Samal ajal ei suuda paljud riigid pakkuda piisavas mahus sotsiaaleluasemeid, sest see on sageli poliitiliselt keeruline või majanduslikult kulukas. Lisaks kaasneb avalike eluasemete süsteemiga tihti sotsiaalne stigma, nähes seda vaid vaeste ja ebasoodsas olukorras olevate inimeste lahendusena. (Rodríguez-Pose & Storper, 2020)

2. METOODIKA

2.1. Uurimistöö disain

Käesolevas uurimistöös rakendatakse kvalitatiivset uurimisstrateegiat, keskendudes Eesti juhtumiuuringule Euroopa Liidu energiatõhususe direktiivide mõju analüüsimisel eluasemepoliitikale ning eluasemete taskukohasusele ja kättesaadavusele. Metoodika ühendab poliitikadokumentide ja seadusandlike aktide sisuanalüüsi poolstruktureeritud ekspertintervjuudega, võimaldades käsitleda uurimisprobleemi süvitsi ja mitmetahuliselt. Intervjuude ja dokumentanalüüsi tulemused täiendavad üksteist, andes võimaluse hinnata, kuidas EL-i direktiivid on kohandatud Eesti konteksti ning millised on olnud nende mõjud eluasemete taskukohasusele ja kättesaadavusele. Tulemusi tõlgendatakse ka rahvusvahelise kogemuse taustal, et mõista, kuidas Eesti poliitika asetuvad laiemasse Euroopa raamistikku ning millised takistused ja võimalused võivad olla sarnased või eristuvad võrreldes teiste liikmesriikidega.

Töö esimene etapp on poliitikaanalüüs, mille käigus kaardistatakse eluasemepoliitika peamised suunad ning energiatõhususega seotud halduskorraldus. Analüüsi aluseks on riiklikud arengukavad, strateegiadokumendid ja seadusandlus, mille kaudu selgub, kuidas Euroopa Liidu energiatõhususe direktiivid on integreeritud poliitikatesse. Lisaks kasutatakse varasemaid teadusartikleid ja rahvusvahelisi käsitlusi, mis aitavad asetada Eesti kogemuse laiemasse Euroopa konteksti. Energiatõhususe analüüsi aluseks on EL-i direktiivid, liikmesriikide rakenduskavad ja strateegiadokumendid. Analüüs on kvalitatiivne ning keskendub sisuanalüüsi meetodil peamiste teemade tuvastamisele. Fookuses on energiatõhususe nõuete mõju eluasemete taskukohasusele ja kättesaadavusele. Oluline osa selle analüüsi juures on ka kõrvaliste teemade eemaldamine ja peamiste alateemade tuvastamine, milleks on energiatõhususe mõju eluasemete taskukohasusele ja kättesaadavusele.

Töö teine osa annab ülevaate kasutusel olevast metoodikast ja uurimistöö disainist. See peatükk selgitab lahti dokumendianalüüsi ja poolstruktureeritud intervjuude olulisuse ning kuidas neid töö andmete kogumiseks kasutusatakse.

Töö kolmas osa annab ülevaate empiirilistest tulemustest. Selles peatükis keskendutakse Eesti juhtumiuuringule ja ekspertintervjuude läbiviimiselt saadud info analüüsist. Uurimistöös kasutatakse poolstruktureeritud ekspertintervjuusid, et saada põhjalik ja

mitmekülgne arusaam eluasemepoliitika ja taskukohasuse valdkonnast, kuna töö autoril on vastuste suunda raske ette näha ning intervjueeritavad võivad rääkida teemast ja selle taustast rohkem, kui uurija on suutnud varasemalt ennustada (Tallinna Ülikool, 2016). Intervjuud aitavad mõista ja täiendada arusaama, kuidas teooriad ja poliitikad toimivad Eestis praktikas, tuues esile reaalseid kogemusi ja juhtumianalüüse. Poolstruktureeritud intervjuud viidi läbi spetsialistidega, kellel on otsene kogemus eluasemepoliitika, energiatõhususe ja Euroopa Liidu direktiivide rakendamisega seotud teemadega. Intervjuude kasutamine on oluline, et täiendada analüüsi tulemusi praktiliste vaadetega ja eksperthinnangutega. Intervjuud võimaldavad mõista poliitikate rakendamise konkreetseid väljakutseid ja lahendusi nii Eesti kui ka rahvusvahelises kontekstis, mida ei pruugi olla võimalik tuvastada pelgalt dokumentide analüüsi teel.

Kuna töö eesmärk on anda ka töö lõpus poliitikasoovitus, siis võiksid ekspertide arvamused olla abiks reaalsete poliitikasoovituste väljatöötamisel. Ekspertintervjuud täiendavad dokumentide analüüsi, pakkudes konteksti, mis aitab paremini mõista nii poliitika kujundamise tausta kui ka tegelikku rakenduspraktikat. Rahvusvahelise kogemuse mõistmisel aitavad ekspertide kommentaarid selgitada, miks ja kuidas võivad riikide lähenemised erineda.

Peamine uurimisküsimus on:

Milline mõju on Euroopa Liidu energiatõhususe direktiividel eluasemepoliitikatele ja eluasemete kättesaadavusele ning taskukohasusele Eestis?

Töös püstitatakse järgmised alauurimisküsimused:

Kuidas mõjutavad Euroopa Liidu energiatõhususe direktiivid eluasemepoliitikat ning millised on peamised takistused ja võimalused nende rakendamisel rahvusvahelise kogemuse taustal?

Kuidas on energiatõhususe direktiivid mõjutanud eluasemete kättesaadavust ja taskukohasust erinevate ühiskonnagruppide jaoks Eestis võrreldes rahvusvahelise kogemusega, ning milliseid poliitilisi ja majanduslikke meetmeid on kasutusele võetud tasakaalu saavutamiseks?

Uurimisküsimused keskenduvad sellele, kuidas Euroopa Liidu energiatõhususe direktiivid on mõjutanud Eesti eluasemepoliitikat ning milline on nende mõju eluasemete kättesaadavusele ja taskukohasusele. Töö eesmärk on analüüsida, millisel viisil need nõuded on Eesti poliitikatesse üle võetud ning kuidas need mõjutavad erinevate ühiskonnagruppide võimalusi eluasemeturul.

2.2 Andmekogumise protsess ja valim

Lõputöö eesmärk on analüüsida, kuidas Euroopa Liidu energiatõhususe direktiivid mõjutavad Eesti eluasemepoliitikat ning eluasemete kättesaadavust ja taskukohasust. Uurimistöö andmekogumise protsess koosneb kolmest osast: sekundaarsete allikate analüüs, kvalitatiivsete intervjuude läbiviimine ning täiendavate andmeallikate analüüs.

1. Sekundaarsed allikad: Analüüsitakse riiklike strateegiadokumente, seadusandlike akte, Euroopa Liidu aruandeid ning akadeemilisi uuringuid. Sekundaarsete allikate kasutamine võimaldab kaardistada poliitiliste otsuste tausta ning võrrelda erinevate riikide strateegiaid. Kasutatud dokumendid hõlmavad Euroopa Liidu energiatõhususe direktiive, riiklike strateegiaid ja aruandeid, samuti teadusartikleid, mis käsitlevad energiatõhususe ja eluasemepoliitika seoseid. Sekundaarsed andmed valiti hoolikalt, et tagada nende usaldusväärsus ja asjakohasus uurimistöö kontekstis.
2. Poolstruktureeritud intervjuud: Intervjuud viidi läbi ekspertidega, kes on seotud eluasemepoliitika, energiatõhususe või Euroopa Liidu direktiivide rakendamisega (vt Lisa 2). Ekspertide valik põhines nende pädevusel ja teadmistel valdkonnas. Intervjuu küsimused käsitlesid energiatõhususe direktiivide mõju erinevates riikides ning võimalikku mõju eluasemete taskukohasusele ja kättesaadavusele. Intervjuud viidi läbi kas videokõne vormis võifüüsilise kohtumisena. Intervjuudeks koostati alateemade kaupa rühmitatud küsimuste nimekiri (vt Lisa 1), mis saadeti enne intervjuud intervjuueeritavatele ka tutvumiseks. Selline lähenemine võimaldas koguda ühtaegu nii struktureeritud kui ka sügavamaid vastuseid.

2.3 Poliitikadokumendid

Töö esimene etapp on võrdlev poliitikaanalüüs, mille raames kaardistas autor Euroopa Liidu energiatõhususe direktiivid, millel on otsene mõju eluasemesektorile ning eluasemete nõuetele, kättesaadavusele või eluasemete ehituse nõuetele. Analüüsi aluseks on EL-i direktiivid, liikmesriikide rakenduskavad ja strategiadokumendid. See töö osa on kvalitatiivse iseloomuga ning keskendub kvalitatiivsete andmete sisuanalüüsile. Peamine eesmärk oli tuvastada, kuidas EL-i energiatõhususe direktiivide üle võtmine on mõjutanud eluasemepoliitikaid. Oluline osa selle analüüsi juures on ka kõrvaliste teemade eemaldamine ja peamiste alateemade tuvastamine (taskukohasus ja energiatõhususe mõju eluasemete kättesaadavusele).

Kuigi käesolev töö keskendub Eesti juhtumiuuringule, arvestatakse analüüsis ka rahvusvahelist kogemust, et asetada Eesti poliitika ja praktikad laiemasse Euroopa konteksti. Varasemad teadustööd ja poliitikaanalüüsid erinevatest EL liikmesriikidest, sealhulgas Taanist, Iirimaalt, Portugalist ja Sloveeniast, aitavad mõista, millised lähenemisviisid ja väljakutsed võivad kujuneda riikide erinevatest sotsiaalmajanduslikest ja poliitilistest tingimustest.

2.3.1 Dokumendianalüüsi põhimõtted

Kogutud andmete analüüs toimub kvalitatiivse sisuanalüüsi meetodil, mille käigus tuvastatakse peamised teemad, korduvad mustrid ja järeldused. Analüüs keskendub Eesti poliitikadokumentidele ja seadusandlikele tekstidele, et mõista, kuidas Euroopa Liidu energiatõhususe direktiivid on Eesti eluasemepoliitikasse integreeritud ning milline on nende mõju eluasemete taskukohasusele ja kättesaadavusele. Intervjuude tulemused täiendavad dokumentanalüüsi, pakkudes ekspertide hinnanguid direktiivide rakendamise kohta ning valdkondlikke sisendeid, mis aitavad hinnata poliitikameetmete praktilist mõju.

Andmeanalüüs tugineb juhtumiülesele lähenemisele (Kalmus et al, 2015), mille eesmärgiks on tegevus-, seose- või muude mustrite väljaselgitamine. Analüüsi eesmärk on väljaselgitada, kuidas Euroopa Liidu energiatõhususe direktiivid on mõjutanud Eesti eluasemepoliitikat ning eluasemete taskukohasust ja kättesaadavust, võrreldes konkreetsete teemade käsitlust eri intervjuudes.

Juhtumiuulene lähenemine võimaldab uurida nähtust süvitsi ning võtta arvesse Eesti poliitilist, majanduslikku ja sotsiaalset konteksti. Kuigi töö keskendub ühe riigi näitele, toetatakse analüüsis ka rahvusvahelisele kogemusele, et mõtestada, millised väljakutsed ja edutegurid võivad energiatõhususe poliitikate rakendamisel esineda ka teistes liikmesriikides.

Andmeanalüüs viidi läbi järgmiste etappidena:

1. Juhtumite valik ja konteksti mõistmine: Eesti juhtumiuuringu raames kogutakse andmeid poliitikadokumentidest, arengukavadest, seadusandlusest ning ekspertintervjuudest, et mõista, kuidas Euroopa Liidu energiatõhususe direktiivid on Eesti eluasemepoliitikasse integreeritud ning milline on nende mõju taskukohasusele ja kättesaadavusele.
2. Andmete süvaanalüüs: Poolstruktureeritud intervjuude ja dokumentide põhjal analüüsitakse, kuidas energiatõhususe eesmärgid ja nõuded on kujundanud konkreetseid poliitikameetmeid ning milliseid väljakutseid need on kaasa toonud.
3. Tõlgendus rahvusvahelise kogemuse taustal: Kuigi töö keskendub Eesti juhtumiuuringule, toetatakse tulemuste tõlgendamisel valitud Euroopa Liidu liikmesriikide varasemale kogemusele ja akadeemilisele käsitlemisele. Rahvusvaheline taust aitab mõista, millised tegurid võivad mõjutada energiatõhususe direktiivide rakendamise edukust laiemalt, ning võimaldab asetada Eesti arengud konteksti, kus esile kerkivad nii ühised mustrid kui ka kohalikud eripärad.
4. Tulemuste tõlgendamine: Analüüsi käigus eristatakse olulisemad teemad ja mustrid, mis on seotud direktiivide rakendamisega. Tulemusi tõlgendatakse rahvusvahelise kogemuse taustal, et asetada Eesti kogemus laiemasse konteksti ning mõista, millised aspektid võivad olla spetsiifilised ja millised üldistatavad. Tõlgendamisel arvestatakse ka uurimistöö metoodilisi ja empiirilisi piiranguid.

2.4 Ekspertintervjuud

2.4.1 Intervjuu meetodi valik ja põhjendus

Töös kasutatav poolstruktureeritud ekspertintervjuu on kvalitatiivse andmekogumise meetod, mis võimaldab uuritavat teemat käsitleda sügavuti ja paindlikult. Ekspertintervjuusid viiakse läbi inimestega, kelle kogemused mõne ala eksperdina on tööle olulised infoallikana (Flick, 2009) ning kellelt soovitakse saada selle ala kohta täiendavaid teadmisi. Selle lähenemisviisi eeliseks on võimalus kohandada intervjuud vastavalt intervjuueeritava vastustele, võimaldades küsimuste järjekorra muutmist ja täpsustavate küsimuste esitamist. Ekspertintervjuud on oluline meetod eluasemepoliitika analüüsimisel, kuna need võimaldavad mõista poliitikakujundajate, akadeemikute ja valdkonna praktikute vaateid. Käesolevas magistritöös kasutatakse poolstruktureeritud intervjuu meetodit, mis võimaldab kombineerida suunatud küsimusi ja paindlikku arutelu, andes samal ajal ekspertidele võimaluse väljendada oma seisukohti ja jagada ka kogemusi. (Lepik *et al*, 2014)

Intervjuu meetodi valiku määras vajadus saada süvitsi minevat arusaama eluasemepoliitika ja energiatõhususe regulatsioonide mõjudest. Poolstruktureeritud intervjuu võimaldab koguda detailseid seisukohti, mida ei oleks võimalik samal viisil saada suletud küsimustega ankeetküsitluses. Samuti võimaldab see paindlikkust intervjuueeritava vastuste täpsustamisel, aidates välja tuua olulisi aspekte, mida uuringu alguses ei olnud võimalik ette näha.

2.4.2 Intervjuu valim

Magistritöö raames intervjuueeriti viit Eesti eksperti, kellel on mitmekesine taust eluasemete, linnaruumi ja energiatõhususe valdkonnas. Intervjuueeritavate hulgas olid akadeemikud, arhitektid ning linnaruumi kriitilise mõtestamisega tegelevad praktikud. Nende akadeemiline ja loominguline kogemus võimaldas käsitleda uurimisteemat laiemalt kui üksnes poliitikadokumentide kaudu, tuues esile ka ruumilisi, sotsiaalseid ja kultuurilisi kihistusi, mis mõjutavad eluasemepoliitika kujundamist ja energiatõhususe eesmärkide rakendamist Eestis.

Ekspertide valiku eesmärgiks oli tagada lai vaade eluasemepoliitika, energiatõhususe regulatsioonide ja turu toimimise vahelistele seostele ning tuvastada parimad poliitikapraktikad. Lisaks ka spetsialistide kogemus ja roll poliitikakujundamise või praktilise rakendamise protsessis. Valimi mitmekesisus tagab, et uuringus käsitletakse nii teoreetilisi

kui ka praktilisi aspekte, pakkudes terviklikku ülevaadet valdkonna probleemidest ja võimalikest lahendustest.

Kõik intervjuudes osalevad eksperdid said eelnevalt informeeritud nõusoleku vormi, kus selgitatati, kuidas nende andmeid kasutatakse ja kuidas nende privaatsust kaitstakse. Informeeritud nõusoleku vormis selgitati (isa 3), et antud intervjuud ei ole anonüümsed, kuid intervjuueeritava soovil saab tema anonüümsuse siiski tagada. Ükski intervjuueeritavatest ei avaldanud soovinud osaleda intervjuul anonüümselt ning nõustusid osalema oma nime all.

Intervjuude salvestused transkribeeriti kasutades programmi MS Word. Kui intervjuueeritav seda soovis, saadeti talle transkriptsioon tutvumiseks ja kinnitamiseks enne andmete sisulist analüüsi. Helisalvestised kustutati pärast transkriptsioonide loomist. Tundliku sisu tõttu otsustati koostöös juhendajaga, et intervjuude täismahus transkriptsioone käesolevas töös ei avalikustata. Autor säilitab transkriptsioonid turvalises keskkonnas.

2.4.3 Intervjuude käigus kogutud andmete analüüs

Kogutud intervjuu andmete analüüs viidi läbi kvalitatiivse sisuanalüüsi meetodil. Põhirõhk oli intervjuueeritavate seisukohtade, kogemuste ja hinnangute tuvastamisel ning nende võrdlemisel kirjanduses ja poliitikadokumentides esitatud seisukohtadega. (Lepik et al, 2014) Analüüs aitab tuvastada, millised on peamised takistused ja võimalused eluasemepoliitika ja energiatõhususe direktiivide rakendamisel.

Intervjuude kaudu kogutud kvalitatiivseid andmeid analüüsitakse, et paremini mõista:

1. Millised on peamised takistused ja võimalused energiatõhususe direktiivide rakendamisel?
2. Kuidas erinevad poliitikal mõjutavad taskukohaste eluasemete kättesaadavust eri ühiskonnagruppides?
3. Millised on olnud edukad poliitilised ja rahastamise strateegiad?

Kasutades temaatilist analüüsi, rühmitati vastused põhiteemadesse ja analüüsiti nende tähendust uurimisküsimuste kontekstis. See meetod võimaldas välja tuua olulisemad tähelepanekud ning teha järeldusi poliitikasoovituste ja võimalike parendusettepanekute kohta.

2.5 Uurimuse piirangud

Kuigi kvalitatiivne lähenemine võimaldab sügavuti mõista poliitikate kujundamise ja rakendamise protsesse, kaasnevad sellega ka teatud piirangud. Dokumentide ja ekspertintervjuude põhjal tehtud järeldused on ajas ja kontekstis piiratud ning kehtivad eelkõige Eesti juhtumiuuringu raames. Kuna analüüs põhineb valdavalt kvalitatiivsetel andmetel, ei ole tulemused statistiliselt üldistatavad, kuigi need võimaldavad tuua esile olulisi suundumusi ja sisulisi tähelepanekuid. Piiranguna tuleb arvestada ka sellega, et kõik poliitikadokumendid ei ole avalikult kättesaadavad või ajakohased. Lisaks on keeruline selgelt eristada Euroopa Liidu energiatõhususe direktiivide mõju muudest mõjuteguritest, nagu näiteks riigisisene sotsiaalpoliitika, majanduslik olukord või demograafilised muutused.

Edasistes uuringutes võiks piirangute vähendamiseks kaaluda täiendavate kvalitatiivsete meetodite, nagu fookusgrupid või juhtumite võrdlusanalüüs, kaasamist ning kvantitatiivsete andmete kasutamist, mis võimaldaksid hinnata direktiivide mõju ulatust ja seoseid laiemas ühiskondlikus mõõtmes. Samuti aitaks pikema ajaperspektiivi analüüsimine kaasa poliitikameetmete tõhususe kaardistamisele.

Ka intervjuueeritavate ekspertide valik ja nende hinnangute subjektiivsus võivad mõjutada tulemuste üldistatavust ja mitmekesisust. Selle riski minimeerimiseks kasutatakse mitmest allikast saadud andmeid ja võrdlevat lähenemist (Dewilde & Flynn, 2021). Kuigi ekspertintervjuud andsid olulist sisendit eluasemete taskukohasuse, kättesaadavuse ja energiatõhususe direktiivide sotsiaalsete mõjude analüüsimiseks, ei hõlmanud intervjuu küsimused otseselt kõiki teoreetilises raamistikus püstitatud eeldusi. Eelkõige jäi intervjuudes käsitlemata Euroopa Liidu rahastusmehhanismide (nt Euroopa Regionaalarengu Fond, Rohelepe) mõju eluasemete taskukohasusele, samuti turu finantsialiseerumise rolli eluasemete investeerimisvarana ei käsitletud süsteemselt. Need puudujäägid tulenevad intervjuude poolstruktureeritud iseloomust ning asjaolust, et küsimusi ei olnud võimalik hiljem muuta. Seetõttu käsitletakse vastavaid teoreetilisi eeldusi täiendavalt poliitikadokumentide, varasema teaduskirjanduse ja sekundaarsete allikate analüüsi põhjal.

3. EMPIIRILISED TULEMUSED

Käesolev peatükk esitab empiirilise analüüsi Euroopa Liidu energiatõhususe direktiivide rakendamise ja nende mõjust eluasemepoliitikale Eesti juhtumiuuringu raames. Analüüs keskendub sellele, kuidas direktiivide ülevõtmine ja kohaldamine mõjutavad eluasemete taskukohasust ja kättesaadavust erinevates ühiskonnagruppides, eelkõige madalama sissetulekuga inimeste vaates. Töö võtab vaatluse alla Eesti eluasemefondi seisundi, kehtivad poliitikameetmed, institutsionaalse korralduse ning praktilised kitsaskohad energiatõhususe eesmärkide täitmisel. Analüüsi toetavad ekspertintervjuud valdkonna teadlaste ja praktikute, kelle panus aitab paremini mõista poliitikamuudatuste tegelikku mõju ning tuua esile ka neid nüansse ja probleeme, mis ei kerki esile dokumendianalüüsi või statistiliste andmete kaudu. Peatüki lõpus tuuakse välja olulisemad järeldused, mida tõlgendatakse töö teoreetilise raamistiku (euroopastumise teooria) valguses. Kuigi analüüs keskendub Eesti juhtumile, toetatakse tõlgendamisel ka rahvusvahelisele kogemusele ja varasematele uurimistöodele, mis aitavad asetada Eesti arengud laiemasse Euroopa poliitikakujundamise konteksti.

3.1 Eesti ülevaade

3.1.1 Sissejuhatus

Viimastel aastatel on Eesti ehitussektor kiiresti kasvanud, ületades isegi 2007. aasta buumiaegse taseme. 2018. aastal jõudis ehitusmaht esmakordselt üle 3 miljardi euro ning 2019. aastal jätkus kasv, kuid 2020. aastal langes see taas varasemale tasemele (European Parliament, 2020). Samal ajal seisab sektor silmitsi mitmete struktuursete probleemidega, mis takistavad rahvusvahelist konkurentsivõimet ja jätkusuutlikku arengut.

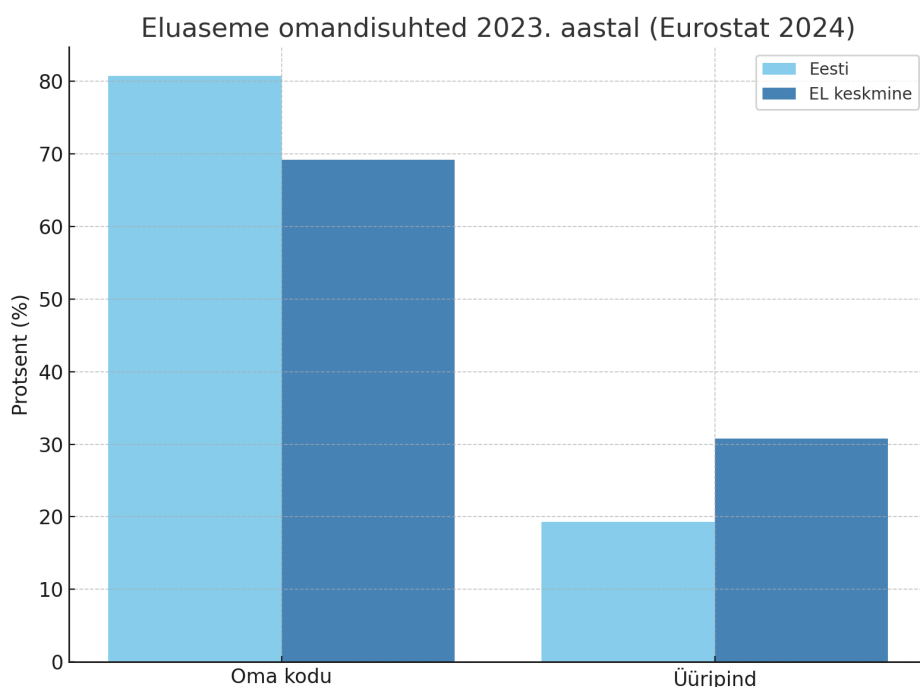
3.1.2 Ajalooline taust

Enne 1990. aastat olid Ida-Euroopa riikide eluasemepoliitikad tugevalt mõjutatud iga riigi enda ajaloolisest ja kultuurilisest taustast. Selle tulemusena arenesid välja väga erinevad lähenemised elamuehitusele ning valitsesid mitmekesised omandivormid, ulatudes riiklikest ja kohalike omavalitsuste kontrollitud süsteemidest kuni era- ja kollektiivsete mudeliteni. Riigiti erinevad vajadused ja väärtushinnangud kujundasid selle, kuidas eluruume planeeriti, ehitati ja haldati. (Kährlik, Kõre & Hendrikson, 2002)

Eesti eluasemepoliitikat enim mõjutanud hetkeks sai omandireform (see sai alguse taasiseseisvumise järgselt 1990. aastate esimesel poolel), mis mõjutas sügavalt nii indiviide kui ka ühiskonna struktuuri. See eristas Eestit ka teistest sarnase poliitilise ajaloo ja taustaga riikidest. Selle reformi käigus loodi uus omandisuhete süsteem, mille aluseks on vaba turumajanduse põhimõtted. Reformi eesmärk oli korraldada vara omandamise ja kasutamise kord ja ka tagada õiglasem ja dünaamilisem varade jaotus, mis toetaks individuaalset ettevõtlikkust ning laiemat majanduskasvu. Lisaks oli reform oluline vahend ühiskondliku võrdsuse edendamisel, pakkudes võimalust laiemale hulgale inimestele omandada ja hallata vara viisil, mis soodustab isiklikku arengut ja investeringuid innovatsiooni valdkonnas. Reform tõi kaasa põhjaliku ümberkorralduse nii riigi varade jaotuses kui ka eluasemepoliitikas. Varasemalt kollektiivselt või riigi kontrolli all olnud elamud üleminekusid eraomandisse, muutes oluliselt eluasemeturu dünaamikat. Selle muutuse raames loodi ka uus õiguskeskkond ja institutsioonid, mis aitasid üleminekut sujuvamaks muuta ning kindlustasid, et uued omandisuhted vastaksid kaasaegse majanduse vajadustele. (Rahandusministeerium, 2021). Vähem kui kümne aasta jooksul arenes Eestis eluasemepoliitika suunas, kus valdavaks sai eraomand ning vastutus elamispinna haldamise ja arendamise eest kandus riigilt üksikisikule (Kährlik et al., 2004).

3.1.3 Eluasemefondi ülevaade

Eestis on kodu omamine kõrgem kui OECD riikides keskmiselt (ehk 46,2% omab kodu ilma laenuta ja 24,7% laenuga, omanikke kokku 70,7%). Eestis omas 2022. a andmete kohaselt 57,9% kodu ilma laenuta ja ainult 19,0% elanikest omas kodu laenu abil. Kodu omanikke oli kokku 76,9%. Üürnike osakaal Eesti eluasemeturul jagunes järgnevalt: 5,9% üürib kodu turuhinnaga, 4,5% üürib oma kodu soodustingimustel. 12,7% ei ole oma staatust eluasemeturul täpsustanud. (OECD, 2022) Eurostati uuringu andmetel (2024a) omas 2023. aastal oma kodu 80,7% Eesti elanikest (Euroopa Liidu keskmine oli samal aastal 69,2%) ning elamispinda üüris 19,3% (EL keskmine oli samal aastal 30,8%). Ka nendest arvudest on selgelt näha, et Eesti paistab Euroopa Liidu ja OECD keskmiste tulemuste taustal välja kõrge koduomanike protsendiga, mille üheks peamiseks põhjustajaks oli taasiseseisvumise järel läbiviidud erastamislaine, mis on Eesti oludes loonud nn omanikuühiskonna (Kährrik et al., 2004). Kuigi peale omandireformi kuulus 95,8% elamufondist erasektorile ning 4,2% avalikule sektorile (Statistikaamet, 2003) on kodu omamine aastate jooksul protsentuaalselt langenud (2023. aastaks oli see Eurostati andmetel 80,7% ning 2022. aasta OECD andmetel 76,9%).



Joonis 2. Eluaseme omandisuhted 2023. a Eestis võrreldes Euroopa keskmisega (Allikas: autori koostatud, Eurostat (2024a) andmete põhjal)

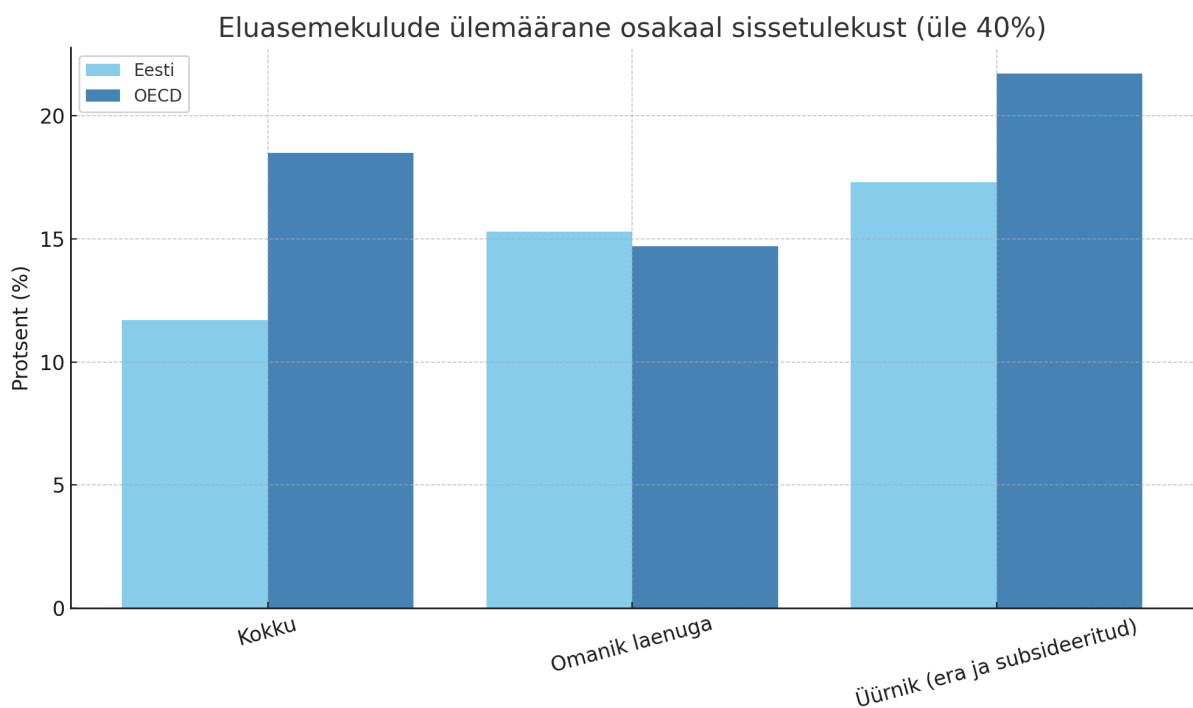
2021. aasta 31. detsembri seisuga registreeriti Eesti Statistikaameti andmetel Eestis rahva- ja eluruumide loenduse käigus kokku 737 873 elamispiinda. Nende hulka kuuluvad nii era- ja kortermajad kui ka ühiseluruumid ning muud tüüpi elamuüksused. Kokku moodustasid elanikuga ehk alaliselt asustatud eluruumid 557 146 ühikut, mis vastab 76%-le. Ülejäänud 175 690 eluruumi ehk 24% olid alaliste elaniketa. Eestis seisab kasutuseta ligikaudu kümnendik eluruumidest, mida kinnitavad elektritarbimise põhjal tehtud hinnangud. Kokku on tegemist enam kui 50 000 eluruumiga (Cerrone et al, 2022).

3.1.4 Kättesaadavus, taskukohasus ning energiatõhusus

Kuigi reaalsed kinnisvarahinnad on OECD riikides alates 1990. aastatest pidevas tõusulaines olnud, langesid Eestis reaalsed kinnisvarahinnad ülemaailmse finantskriisile (2008- 2009.a) eelnenud kinnisvarabuumaiga võrreldes palju. Kinnisvara hinnad hakkasid taas tõusma alates 2012. aastast. Kinnisvarainvesteeringute määr SKT-st on võrreldes teiste riikidega muutliku iseloomuga, olles ülemaailmse majanduskriisi eel aastatel OECD keskmisest kõrgem ning langes peale kriisi kiirelt. Investeeringud jäid madalseisu kuni 2018. aastani, peale mida on hakanud tõusma OECD keskmisest kõrgemale. Eluaseme kättesaadavuse kujundamisel mõjutab oluliselt see, kuid võrd laialdaselt kasutatakse hüpoteeklaene, kuna need peegelduvad otseselt inimeste majanduslikus toimetulekus. Kinnisvara omamine moodustab enamiku perede jaoks nende varadest. Eesti kontekstis paistab silma, et hüpoteeklaenude kogumaht jääb võrreldes teiste riikidega tagasihoidlikuks, kui seda vaadelda suhtena sisemajanduse koguproduktiga. (OECD, 2021e) Eluasemehindade kõikumine Eestis ajavahemikus 2005-2019 oli ulatuslik, mille üheks oluliseks teguriks oli finantskriisi ajal kujunenud olukord, kus hüpoteeklaenude kättesaadavus oli suur, kuid elamuehitus ebapiisav. (OECD, 2021e).

Eestis on üheks andmestikust esile kerkinud teadmiseks see, et leibkondade mediaan osakaal kogu populatsioonist, kes kulutavad kodulaenu makseteks või üüri tasumiseks üle 40% kasutatavast sissetulekust on koguhulgas 11,7%, laenuga koduomanike puhul 9,5%, erasektoris üüride ja avaliku sektori (subsideeritud) üüride puhul 17,3%. Vaadates eluasemete kogukulu leibkondadele, kes on tulujaotuse alumises kvintilis ning maksavad eluaseme kogukuludesse üle 40% leibkonna kasutatavast sissetulekust on sellise grupi protsent (laenuga) koduomanike puhul 15,3% (vt Joonis 3). Alumises kvintilis erasektori üüride osas on see protsent 37,8% ning subsideeritud üüride osas 12,9%. Alumises tulujaotuse kvintilis

asuvatest leibkondadest kulutavad üle 40% eluasemet kogukuludele 21,6%. (OECD, 2022) Eestis on ülerahvastatuse määr võrreldes OECD riikidega keskmisel tasemel ning eluaseme hinna ja sissetuleku suhe on suhteliselt soodne. Nendest andmetest saab järeldada, et Eestis moodustavad eluasemega seotud kulud, nagu tegelikud ja arvestuslikud üürid ning eluasemete hooldus ja remont, leibkonna üldistest kulutustest väiksema osa kui OECD riikides keskmiselt. Sellise statistika kujunemist on mõjutanud viimase kümnendi kiire palgakasv ning samuti on olulist rolli mänginud Eesti rahvastiku ja majandustegevuse koondumine suurematesse maakondadesse (nt Harjumaale). (OECD, 2021e) Kuigi statistika järgi tundub, et Eestis ei ole taskukohasusega leibkondade kogukulu osakaalus probleemi on nii erinevate uuringute (Tammaru et al, 2023) kui ka magistritöö raames läbi viidud ekspertintervjuude kohaselt jäänud kõlama, et eluaseme taskukohasus Eestis on pealinnaregioonis oluliselt langenud ning erinevused piirkonniti on suured.



Joonis 3. Eluasemekulude ülemäärase koormuse all elavate madalama sissetulekuga leibkondade osakaal rahvastikus (kui eluasemekulud ületavad 40% sissetulekust) (Allikas: autori koostatud, OECD (2022) andmete põhjal)

Eestis on eluasemetega seotud energiakasutus märkimisväärselt suur. Selle olukorra põhjuseks on 1990. aastate erastamisreformi käigus elanikele üle antud elamufondi madal kvaliteet, mis nüüdseks nõuab lisainvesteeringuid. (OECD, 2021e)

Eestis on rakendusel mitmed riiklikud meetmed, mis on suunatud eluasemete renoveerimisele ja kvaliteedi parandamisele. Kortrelamute rekonstrueerimistoetus on suunatud korteriühistutele ning toetab peamiselt energiatõhususe parandamist. Täiendavalt pakub riik korterelamulaenu käendust, mis võimaldab ühistutel saada soodsamaid tingimusi energiatõhususe eesmärgil võetud laenudele. Maapiirkondade elanikele suunatud hajaasustuse programm toetab elamistingimuste ja energiatõhususe parandamist väiksemates majapidamistes, olles rahastatud nii kohaliku kui ka riigi tasandil. Samuti toetatakse väikemajade küttesüsteemide uuendamist, et parandada õhukvaliteeti ja suurendada tuleohutust. Need meetmed katavad erinevaid hoonetüüpe ja sihtrühmi, kuid nende kättesaadavus ja mõju on piirkonniti erinev. (OECD, 2022)

3.1.5 Poliitilised reageeringud

Üleminek turumajandusele tähendas seda, et paljud eluasemed erastati ning varad tagastati peredele, kellele need kuulusid enne kommunistlikku režiimi (Dewilde, 2022). Eesti eluasemepoliitika eesmärk on luua ja säilitada tingimused, mis võimaldavad kõigil kodanikel soetada või üürida kvaliteetset ja taskukohast elamispinda. Selleks rakendab riik mitmekülgset strateegiat, mis hõlmab nii finants- kui ka ehitusmeetmeid, alates eluasemelaenu kättesaadavusest ja avalike üürielamute rajamisest kuni olemasoleva elamufondi renoveerimise ja energiatõhususe parandamiseni. Samuti pööratakse erilist tähelepanu neile ühiskonnagrupile, kelle sissetulekud on piiratud või kes seisavad silmitsi ebastabiilsete eluasemeoludega, tagamaks, et keegi ei jääks eluasemevõimalustest ilma.

Eestis on rakendatud mitmeid toetavaid meetmeid, mis on suunatud koduomanikele ja üürnikele. Riiklikul tasandil pakutakse toetusi ja soodustingimustel laene kodu soetamiseks, samuti garantiisid hüpoteeklaenudele. Olemas on toetusvõimalused ülelaenamise korral ning COVID-19-ga seotud erakorralised abimeetmed nii koduomanikele kui ka ostjatele. Samuti toetatakse elamufondi uuendamist ning eluaseme taskukohasuse parandamiseks on kehtestatud maksuleevendusi. Üürnike toetamiseks on Eestis olemas sotsiaalelamud ja eluasemetoetused, mis toimivad nii riiklikul kui ka kohaliku omavalitsuse tasandil. Kohalikul tasandil on kehtestatud ka miinimumstandardid üürikorteritele ning rakendatakse maksusoodustusi üüritulule. Samas puuduvad Eestis rentide reguleerimine, renditagatise garantiid, lühiajalise üüri piirangud ning COVID-19 perioodil üürnikele suunatud eraldi toetused. Kokkuvõttes näitab tabel, et Eesti eluasemepoliitikas toetatakse eelkõige kodu

soetamist ja eluasemekulude leevendamist, kusjuures osa meetmetest rakendatakse kohalikul tasandil. (OECD, 2022)

Toonane Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium sõnastas, et riigil lasub kohustus kujundada eluasemeturul tingimused, mis tagavad, et kodanikud leiavad endale sobiva elamispinna. Seda nii soetamise või üürimise teel ning et need tingimused toetavad koduomanikel olemasolevate hoonete energiatõhususe parandamist. Samuti peab tagama, et üürnikud suudaksid oma eluasemega seotud probleeme iseseisvalt lahendada. Ka tuuakse prioriteedina välja elamupiirkondade mitmekesisus ja säästev areng. Selle eesmärgi saavutamiseks rakendatakse mitmekülget õiguslikku raamistikku, institutsionaalseid meetmeid ja finantslahendusi ning soodustatakse tihedat koostööd elamusektori juhtorganisatsioonide ja teiste turuosalistega (Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium, n.d.). Poliitika kujundamine toimib läbi koostöövõrgustiku, kus osalevad nii riiklikud asutused, kohaliku omavalitsuse organid kui ka era- ja mittetulunduslikud organisatsioonid. Selline koostöö on muutunud oluliseks vahendiks eluasemepoliitika elluviimisel, kuna see võimaldab ühendada erinevaid ressursse ja teadmisi, et mõjutada eluasemeturgu tervikuna ning tagada võrdsed võimalused kõigile. Praeguseks on üldtunnustatud, et avaliku sektori roll eluasemete jaotuse ning tarbimise reguleerimisel on ülioluline, nagu on märgitud ka rahvusvahelistes uuringutes (Praxis, 2004). Ehkki praeguseks on eluasemepoliitika peamine rõhuasetus olnud elamufondi moderniseerimisel ja energiatõhususe suurendamisel, püsib ühe suurema väljakutsena taskukohaste eluasemete vähesus, eriti suuremates linnades nagu Tallinn ja Tartu. Eestis vastutab haldustasandina kohalik omavalitsus oma haldusterritooriumil elamu- ja kommunaalmajanduse korraldamise eest. Seda ülesannet sätestavad Eesti Vabariigi põhiseadus ning kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (KOKS § 6, 1993).

Eesti eluasemepoliitika on ajas kujunenud erinevate strateegiliste kavade ja poliitikadokumentide toel. Varasemalt täitis olulist rolli dokument „Eluasemevaldkonna arengukava 2008-2013“, kus rõhutati probleemi, et eraturul kättesaadavad eluasemed olid suure osa elanikkonna jaoks majanduslikult raskesti saavutatavad ning avaliku sektori poolt pakutavaid elamispinde oli ebapiisavalt (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2008). Kuigi arengukava siht oli luua elanikele kättesaadavad, kvaliteetsed ja pikaajaliselt toimivad elamistingimused, jäi osa eesmärkidest täitmata peamiselt seetõttu, et kohalike omavalitsuste piiratud rahalised ja haldusressursid ei võimaldanud kõiki meetmeid edukalt

ellu viia. Elamumajanduse valdkonda suunavad hetkel kaks olulist strateegiadokumenti: 2017. aastal vastu võetud „Energiamajanduse arengukava aastani 2030“, mis keskendub hoonete energiatarbimise vähendamisele, ning 2020. aastal heaks kiidetud rekonstrueerimise pikaajaline strateegia, mille eesmärk on enne 2000. aastat ehitatud hoonete ulatuslik renoveerimine kogu Eestis aastaks 2050.

Eluasemepoliitika eesmärgid ja suunised kajastuvad "Eesti 2035" strateegias eelkõige läbi elukeskkonna kvaliteedi, ruumilise planeerimise ja kestliku arengu vaatenurga. Uuendatud tegevuskava seab eesmärgiks tagada mitmekesine, kvaliteetne ja ligipääsetav elukeskkond, mis toetab tervislikke eluviise, kliimaeesmärke ja inimeste heaolu. Kuigi eluasemepoliitikat käsitletakse pigem kaudselt, pööratakse tähelepanu hoonete energiatarbimisele, mida käsitletakse eraldi indikaatorina, ning nähakse seda olulise tegurina kestliku elukeskkonna kujundamisel. Terviklikule ruumilisele planeerimisele pööratakse uuendatud tegevuskava versioonis rohkem tähelepanu. Üheks näiteks on Maa- ja Ruumiameti loomine, mille eesmärk on koondada maa- ja ruumivaldkonna teadmised ning tõhustada koordineeritust. Selle toel töötatakse välja strateegiline arenguraamistik, mis ühendab maakasutuse, ehituse, arhitektuuri, liikuvuse ja planeerimise ning seotakse valmiva üleriigilise planeeringuga „Eesti 2050“. Selline lähenemine loob aluse tulevikukindla, kaasava ja koordineeritud ruumilise keskkonna kujundamiseks, kuhu kuuluvad ka elamupiirkonnad, ent konkreetseid eluasemepoliitilisi meetmeid, sh sotsiaalelamute või üüri fondi arendamist, tegevuskava ei käsitle. (Eesti Vabariigi Valitsus, 2024)

Energiamajanduse arengukava aastani 2030 (ENMAK) seab keskseks eesmärgiks kliimaneutraalsuse saavutamise aastaks 2050, pöörates suurt tähelepanu hoonete energiatarbimisele, energiatarbimise vähendamisele ja CO₂ heitmete langetamisele. Eraldi rõhutatakse vajadust olemasoleva hoonefondi ulatuslikuks rekonstrueerimiseks, et parandada hoonete tehnilist seisukorda, siseõhu kvaliteeti ning vähendada energiakulusid. ENMAKi prognooside kohaselt suudetakse 2030. aastaks lõpptarbimine hoida ligikaudu 35 teravatt-tunni tasemel, mis vastab Euroopa Liidu energiatarbimise direktiivide seatud ootustele ning toetab seatud kliimaeesmärke. Energiatarbimises avaldub ENMAK 2030 mõju strateegilises plaanis positiivselt. Kuigi Energiamajanduse arengukava aastani 2030 (ENMAK) sisaldab kaudselt elamufondi ja hoonete energiatarbimise teemasid, ei reguleeri see dokument otseselt elamumajandust ega eluasemepoliitikat. Nagu on kirjas ENMAKi strateegias, „mõjutab ENMAK 2035 mingil määral kõiki eluvaldkondi“, kuid

keskkonnamõjude hindamine (KSH) keskendub eelkõige looduskeskkonnale avalduvale mõjule. (Eesti Vabariigi Valitsus, 2017)

Eesti hoonete rekonstrueerimise pikaajaline strateegia aastast 2020 seab eesmärgiks viia olemasolev hoonefond energiatõhususe C-klassi tasemele aastaks 2050. See hõlmab umbes 80% Eesti elamufondist ning keskendub terviklikule rekonstrueerimisele, sealhulgas energiakasutuse tõhustamisele, sisekliima parandamisele ja hoonete keskkonnamõju vähendamisele. Strateegia raames on eesmärk renoveerida ligikaudu 14 000 kortermaja ja umbes 100 000 üksikelamut aastaks 2050. (Kurnitski et al, 2020) Ka Euroopa Liidu Hoonete energiatõhususe direktiiv 2024/1275 nõuab, et liikmesriigid koostaksid riikliku renoveerimiskava, mis peab valmima 2026. aasta lõpuks. Kavas tuleb määratleda tee heitevaba hoonefondi saavutamiseks aastaks 2050 ning esitada üksikasjalik ülevaade hoonefondi seisukorrast, energiakasutuse ja kasvuhoonegaaside vähendamise eesmärkidest ning vajalikest poliitikameetmetest ja investeeringutest.

Eestis rakendatakse mitmeid energiatõhususe meetmeid, mis toetavad nii elamufondi kui ka avaliku sektori hoonete säästlikumat renoveerimist. Hoonete rekonstrueerimise pikaajaline strateegia võimaldab hooneid viia vähemalt C-energiaklassi tasemele, kusjuures riik toetab 30% ulatuses tööde kogumaksumusest, mõnes piirkonnas koguni kuni 50%. Samasugune pikaajaline toetusmeede on käivitunud ka väikeelamute puhul (2021–2030), mille eesmärk on parandada eluasemefondi seisukorda ja vähendada energiatarbimist eelkõige eramajades. Lisaks pakutakse toetust atmosfääriõhu kaitseks, mille raames soodustatakse vanade kütteseadmete väljavahetamist ja uuenduslike lahenduste, näiteks maasoojuspumpade või puitkütusel põhinevate lokaalsüsteemide kasutuselevõttu, eriti seal, kus kaugküttevõrguga liitumine ei ole võimalik. Avaliku sektori hoonetes investeeritakse samuti energiatõhususe parandamisse ning taastuvenergia kasutuselevõttu, et vähendada nii energiatarbimist kui ka ülalpidamiskulusid. (Odyssee-Mure kodulehekül, n.d. e)

3.1.6 Peamised murekohad

Eesti elamufondi probleem seisneb peamiselt hoonete vananemises ja halbades seisukordades. Suur osa olemasolevast elamukorpusest ehitati nõukogude perioodil ning nüüdseks vajavad need ulatuslikku renoveerimist ja moderniseerimist (Kurnitski et al, 2020). Renoveerimistööd on väga kulukad, nii ei suuda paljud korteriühistud ega eraisikud vajalikke investeeringuid iseseisvalt ette võtta. Kuna on Euroopa Liit võtnud eesmärgiks 2050. aastaks

olla kliimaneutraalne, siis tuleb ka Eestis terviklikult rekonstrueerida kogu elamufond vähemalt energiatõhususe klass C- ni. See tähendab, et kuni 2050. aastani tuleb rekonstrueerida 100 000 üksikelamut, 14 000 korterelamut ja 27 000 mitteeluhoonet. (Kliimaministeerium, n.d.) Probleemsete kohtadena taskukohaste eluasemete kättesaadavuses omavad olulist rolli ka kasvavad demograafilised probleemid ja elamispindade puudusega suuremates linnades, samas kui kahanevates piirkondades on elamispindade ülejääk (OECD, 2022).

Tehnilised ja planeerimisalased barjäärid

Elamufondi kvaliteet ja energiatõhusus on ebapiisav, kuna suurem osa hoonetest on ehitatud aastatel 1960–1980 (OECD, 2022). Renoveerimise strateegiline elluviimine on takistatud ebapiisavate andmete ja oskuste tõttu nii kohaliku kui ka riikliku tasandi halduses. Paljud omavalitsused ei oma ülevaadet piirkondliku hoonefondi tegelikust seisukorrast ega energiakasutuse potentsiaalidest. Selle tulemusel ei suudeta teha põhjendatud otsuseid ega seada eesmärgipäraseid prioriteete. Lisaks ei ole renoveerimisprotsessis tihti kaasatud pädevaid spetsialiste, mis mõjutab tööde kvaliteeti ja tõhusust. (Suu et al., 2024) Eestis on hoonete terviklik rekonstrueerimine siiani jäänud mahuliselt tagasihoidlikuks. Ajavahemikus 2015-2019 rekonstrueeriti Eestis aastas keskmiselt ligikaudu 500-700 üksikelamut, mis vastas pindalaliselt ligikaudu 0,4% enne 2000. aastat kasutusele võetud üksikelamute kogupindalast. Kortereelamute puhul ulatus tervikliku renoveerimise aastane netopind 280 000 m²-ni ehk umbes 1% sihtgrupi pindalast. Mitteeluhoonetes viidi rekonstrueerimistööd läbi mahus, mis moodustas 3% nende kogupindalast, kuid ainult viiendik sellest vastas tervikliku renoveerimise kriteeriumile. (Kurnitski et al, 2020)

Teadlikkuse ja info vähesus

Elamusektori ülevaade on puudulik (OECD, 2022). Elanike seas on madal teadlikkus renoveerimise vajalikkusest, eelistest ja võimalikest toetustest. Levinud on hoiak, et olemasoleva hoone parandamine ei tasu end ära ning et uusehitus on ainus mõistlik lahendus. Selline arusaam pärsib otsustusprotsessi ja loob passiivsust, eriti just maapiirkondades. Samuti puudub elanikel ligipääs usaldusväärsele ja lihtsasti mõistetavale teabele. (Suu et al., 2024)

Korteriühistute sisemised ja rahalised raskused

Paljudel korteriühistutel ei ole võimalik renoveerimist algatada, kuna puuduvad finantsilised vahendid ning laenusaaamise võimalused on piiratud. Otsuste tegemist raskendavad sisemised

vastuolud ühistu liikmete vahel, kus soovide ja ootuste erinevus takistab üksmeele saavutamist. Madal maksedistsipliin ja vähene valmisolek pikaajaliseks kohustuseks muudavad renoveerimise alustamise keeruliseks. Tulemuseks on sageli renoveerimisplaanide edasilükkamine või täielik soiku jäämine. (Suu et al, 2024) Sama murekoht tuli välja ka ekspertintervjuude käigus.

Tugisüsteemide ja nõustajate puudumine

Renoveerimisprotsessis jäävad elanikud sageli üksi, kuna puudub kättesaadav, usaldusväärne ja koordineeritud nõustamisteenus. Omanikud ei tea, kust alustada, milliseid samme järgida või kelle poole pöörduda tehniliste, finantsiliste või juriidiliste küsimustega. Tugistruktuuride killustatus ning puudulik kohalolek väljaspool suuremaid keskusi muudab olukorra veel keerulisemaks. See loob barjääri teadlike otsuste tegemiseks ja pidurdab renoveerimistegevuse laiemat levikut. (Suu et al, 2024) Sama murekoht tuli välja ka ekspertintervjuude käigus.

Institutsionaalne killustatus ja vastutuse hajumine

Kohalikud omavalitsused ei täida piisavalt juhtivat rolli renoveerimise edendamisel ning piirduakse enamasti toetustaotluste menetlemisega. Sageli puudub ametnikel ehitusalane pädevus ning pikaajaline nägemus renoveerimisprotsessi juhtimiseks. Lisaks ei ole välja töötatud ühtseid juhiseid või kvaliteedistandardeid, mille abil välistada korduvad vead. See kõik viitab vajadusele tugevdada haldussuutlikkust ja selgemat vastutuse jaotust erinevate osapoolte vahel. (Suu et al, 2024) Enamikus piirkondades on ehitustegevus ebapiisav (OECD, 2022). Ehitusturg on tugevalt seotud üldise majandustsükliga. Majanduskasvu ajal suurenevad investeeringud ja ehitusmahud, kuid majanduslanguse perioodidel langevad need järsult, tekitades ebastabiilsust sektoris (Deilmann et al, 2009). "Ehituse pikk vaade 2035" raport toob välja, et Eesti avaliku sektori ehitusinvesteeringud on tsüklilised ning nende planeerimine ei ole kooskõlas pikaajaliste arengustrateegiatega (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2021).

Tervikliku elukeskkonna käsitlus

Elamufond on vananev ja vähe mitmekesine (OECD, 2022), kuid Eesti eluasemepoliitika keskendub peamiselt energiatõhususe parandamisele, kuid see lähenemine ei arvesta piisavalt ruumilise kvaliteedi ja sotsiaalse mitmekesisuse aspekte. Selline kitsas fookus võib süvendada olemasolevaid sotsiaal-majanduslikke lõhesid, luues piirkondi, kus koonduvad kas vaesus või jõukus, mida kirjeldatakse kui "pockets of poverty" ja "pockets of great wealth"

(Van Kempen, 1997). Euroopa uus Bauhaus (NEB) rõhutab vajadust luua elukeskkondi, mis on mitte ainult energiatõhusad, vaid ka esteetiliselt meeldivad, kaasavad ja jätkusuutlikud, edendades seeläbi sotsiaalset sidusust ja elukvaliteeti (European Commission, n.d.). Sarnaselt toob Davosi deklaratsioon esile kõrgekvaliteedilise Baukultuuri tähtsuse, mis hõlmab mitmeid kriteeriume, sealhulgas mitmekesisust ja kontekstitundlikkust, et tagada elukeskkonna kvaliteet ja sotsiaalne kaasatus. Oluline tähis kvaliteetse elukeskkonna poliitilisel ja strateegilisel edendamisel on 2018. aasta jaanuaris Euroopa kultuuriministrite poolt vastu võetud Davosi deklaratsioon, mille eesmärk on juhtida tähelepanu kõrgetasemelise Baukultuuri põhimõtete olulisusele kogu Euroopas. Deklaratsioon rõhutab, et ehitamine ei ole pelgalt tehniline tegevus, vaid ka kultuuriline protsess, mis mõjutab otseselt meie igapäevast ruumikogemust ja identiteeti. Deklaratsioon on laialdaselt rahvusvaheliselt tsiteeritud ja arutelu objektiks nii poliitikakujundajate, organisatsioonide kui ka erasektori tasandil, viidates sellele kui siduvale väärtusraamistikule elukeskkondade arendamisel. Seetõttu on oluline, et Eesti eluasemepoliitika integreeriks need põhimõtted, et vältida sotsiaalse ruumilise segregatsiooni süvenemist ja edendada mitmekesist ning kvaliteetset elukeskkonda kõigile ühiskonnagruppidele. (Baukultur Switzerland, 2018)

Lisaks tehnilistele, rahalistele ja institutsionaalsetele takistustele on Eesti elamupoliitikas seni alahinnatud ruumikvaliteedi sisulisi aspekte. Energiasäästlikkus on küll õigustatult fookuses, kuid ümberehituste ja renoveerimise planeerimisel jäävad sageli tagaplaanile sellised olulised tegurid nagu säästlikkus ja tõhusus, kasutajasõbralikkus, ligipääsetavus ning võimekus toetada kogukondlikke sidemeid. Samas on riiklikul tasandil olemas raamistik, mis kirjeldab kvaliteetse ruumi põhimõtteid. Need hõlmavad muuhulgas kohaspetsiifilisust, kohandatavust ja kultuurilise järjepidevuse hoidmist. Selliste põhimõtete arvestamine aitaks suunata ka eluasemepoliitikat terviklikumaks, sidudes renoveerimisprotsessidesse energiatõhususe kõrval ka kasutajakogemuse, ruumilise kvaliteedi ja kogukondliku sidususe eesmärkidega, akuid seni ei ole neid renoveerimispraktikates süsteemselt rakendatud. (Maa- ja Ruumiamet, n.d.)

3.1.7 Kokkuvõte

Eesti elamufond seisab silmitsi mitmekesiste väljakutsetega, mis tulenevad hoonete vanusest, tehnilisest seisukorrast ning piiratud renoveerimisvõimekusest. Valdav osa hoonefondist on ehitatud enne 2000. aastat ja vajab ulatuslikku uuendamist, kuid rekonstrueerimise aastane

maht jääb seatud eesmärkidele selgelt alla. Näiteks üksikelamute puhul rekonstrueeritakse hinnanguliselt 500-700 hoonet aastas (Kurnitski et al, 2020), samas kui strateegilised sihid eeldavad tunduvalt ulatuslikumat tegevust. Samuti on korterelamute ja mitteeluhoonete terviklik renoveerimine piiratud nii mahu kui ka kvaliteedi poolest.

Dokument Renoveerimise võimekus elamutes (2024) toob välja viis keskset murekohta: tehnilised ja planeerimisalased barjäärid, elanike madal teadlikkus, korteriühistute sisemised raskused, nõustamisteenuste puudumine ning institutsionaalne killustatus. Kohalikel omavalitsustel napib võimekust protsesse juhtida, omanikud tunnevad puudust arusaadavast infost ja professionaalsest toetusest ning renoveerimisotsused jäävad sageli tegemata, kuna puudub motivatsioon, finantsvõimekus või kogukondlik üksmeel.

Kuigi riiklikud arengukavad, nagu Hoonete rekonstrueerimise pikaajaline strateegia ja ENMAK 2030, seavad eesmärgiks kliimanetraalsuse saavutamise aastaks 2050 ning energiatõhususe suurendamise, ei ole olemasolevad poliitikameetmed piisavad, et hoogustada renoveerimisprotsessi soovitud mahu. Oluline on liikuda killustatud meetmepõhiselt lähenemiselt tervikliku ja piirkondlikult diferentseeritud eluasemepoliitika suunas, mis toetaks nii majanduslikku tasuvust kui ka sotsiaalset õiglust. Tõhusam koordineerimine, toetuste lihtsustamine ja tugeva nõustamisvõrgustiku loomine on kriitilised eeltingimused, et suurendada Eesti suutlikkust elamufondi rekonstrueerimisel ja tagada selle pikaajaline kestlikkus.

3.2 Ekspertintervjuude analüüs

Käesolevas peatükis keskendutakse ekspertintervjuude tulemustele ja analüüsile, mis viidi läbi Eesti avaliku sektori ja erasektori asjatundjate seas, kellel on ulatuslikud teadmised eluasemepoliitikast ja energiatõhususe regulatsioonidest. Peatüki lõpetuseks esitatakse järeldused ja ettepanekud Eluasemete kättesaadavuse ja taksukohasuse soodustamiseks Eestis, tuginedes teooriale ja empiirilistele tulemustele ning teiste riikide kogemustele.

Intervjuude käigus paluti osalejatel jagada oma kogemusi eluasemete taskukohasuse ja kättesaadavuse teemadel laiemalt, puudutades ka energiatõhususe teemasid, mis on sätestatud Euroopa Liidu poolt direktiividega. Intervjuudes osalejatel paluti keskenduda neljale alateemale: Eluasemete kättesaadavust ja taskukohasust suunavate poliitikate rakendamine Eestis; Peamised kitsaskohad Eesti eluasemepoliitikas ning soovitused nende vältimiseks/parandamiseks; Energiatõhususe direktiivide mõju eluasemepoliitika kontekstis ja teiste riikide kogemused ja parimad praktikad antud teemal.

3.2.1 Eluasemete kättesaadavust ja taskukohasust suunavad poliitikad

Eesti eluasemepoliitika kontekstis kerkib esile mitmeid unikaalseid probleeme, mis on eriti teravad suurtes keskustes nagu Tallinn ja Tartu, kus ka eluasemekulud on märgatavalt kõrgemad ning taskukohaste eluasemete pakkumine ei vasta tihti elanikkonna vajadustele. Kiire linnastumine ja tõusvad palgad on tõstnud nõudlust, kuid pakkumine, eriti odavamas segmendis, pole järele jõudnud. See väljendub näiteks Tallinnas üürikorterite nappuses ja rekordkõrgetes üürihindades viimastel aastatel. Samas on oluline tähele panna, et Eesti geograafiline ja majanduslik mitmekesisus toob kaasa erinevaid kättesaadavuse ja taskukohasuse tasemeid, näiteks äärepoolsemates omavalitsustes võib eluasemete pakkumine olla kõrgem, kuid seal puudub sageli kvaliteetne elukeskkond, samas kui Tallinna ja Tartu kontekstis on nõudlus nii kõrge, et eluasemete pakkumine turul ei jõua järgi, kuigi nende kvaliteet ja sobivus oleks optimaalsed. Töökohtade puudus ja kehvemad teenused äärealadel vähendavad nõudlust sealsete elamispiindade järele, isegi kui hinnatase on madal. Nii võib öelda, et Eestis on samaaegselt eluasemete ülejääk vähem atraktiivsetes piirkondades ja puudujääk kasvukeskustes. Nagu Tiit Tammaru märgib:

„Eestis on kindlasti taskukohaseid eluasemeid täiesti piisavalt kõigile inimestele. Aga kahjuks ei paikne nendes kohtades, kus inimesed tahaksid, et nad paikneksid ja oleksid, et eks see on ikka see põhiline probleem.” (Intervjuu Tammaru, 17.03.2025)

Aet Ader tõi intervjuu käigus välja, et taskukohasust ja kättesaadavust ei tohiks käsitleda sünonüümidena:

„ [– – –]. Kättesaadavus hõlmab mitte ainult hinda, vaid ka seda, kas eluaset on võimalik saada, näiteks kas on sobivaid pakkumisi, sobivas kohas, sobival ajal. Taskukohasus on kitsamalt just majanduslik mõõde [– – –].” (Intervjuu Ader, 31.03.2025)

Enamus töö käigus intervjuueeritud ekspertidest jäävad seisukohale, et Eestis ei ole piisavalt taskukohaseid eluasemeid ning piirkonniti on erinevused suured. Ka Anneli Kährik toob välja:

“No analüüsi tulemused meil praegu näitavad, et suuremates linnapiirkondades ei ole piisavalt taskukohaseid eluasemeid, eelkõige Tallinnas ja Tartus ja nende neid ümbritsevates siis lähivaldades. Et seal on taskukohast eluasemete puudus. Aga teistes piirkondades noh vastab seal enam vähem sellisele keskmisele ostujõu tasemele. Ja siis on ka mingisugused piirkonnad Eestis või sellised äärealad nagu Valga või Ida-Virumaa, kus pigem on isegi taskukohaste eluasemete ülejääk.” (Intervjuu Kährik, 21.03.2025)

Lisaks piirkonna erisustele toob Toomas Tammiss välja ka üürikinnisvara kvaliteedi ja elukeskkonna.

“[– – –]. Eestis on pigem probleem selles, et niisugust kvaliteetset või head elukeskkonda pakkuvat üürikinnisvara täna ei ole väljaspool Tallinna, Tartut ja Pärnut väga palju või õigemini väga vähe. Ja noh, sellepärast ikkagi ei saa tegelikult öelda, et sa kättesaadavus oleks nagu hea, et kui me vaatame uuemaid kortereid, noh eluasemeid, siis nende hinnad ei ole ikkagi nagu kuidagi taskukohased eriti.” (Intervjuu Tammiss, 24.03.2025)

Mitmed eksperdid rõhutasid, et Eestis on taskukohaste eluasemete puudus süsteemne probleem, mis vajab järjepidevat poliitilist sekkumist. Aet Ader märkis:

„Eestit on ajalooliselt väga tugevalt mõjutanud see, et meil on rõhutatud pigem kinnisvara omamist. Üldine hoiak on olnud, et oma kodu peab olema – tarbimishiskonna siht on omamine. See tähendab aga, et taskukohane üüripind on vähem arenenud valdkond.” (Intervjuu Ader, 31.03.2025)

Ta tõi esile, et enim on mõjutatud just need,

„kellele oma eluaseme omamine ei ole kättesaadav, näiteks noored pered, kellel pole veel piisavat säästu või püsivat sissetulekut ja seetõttu pangalaenu ei saa, on suuremas riskis. Samuti on ohus madalama sissetulekuga inimesed või ebastabiilse tööga inimesed, kes ei kvalifitseeru laenule. Tendents on olnud omamist soosida, ja omamine paratamatult tähendab tihti pangalaenu võtmist. Need grupid, kes pangalaenu saada ei suuda, jäävadki jänni.” (Intervjuu Ader, 31.03.2025)

Kõige haavatavamate ühiskonnagrupidena eluasemeturul nimetati korduvalt mitmeid rühmi, kelle jaoks on eluaseme kättesaadavus ja taskukohasus eriti problemaatiline. Nendeks on:

Madalama sissetulekuga leibkonnad. Eriti need, kes kuuluvad alumisse sissetulekukvintiili. Nende jaoks on nii üüri maksmine kui ka oma kodu ostuks laenu saamine suur väljakutse, sest sissetulek lihtsalt ei kata turuhindadel eluasemekulu.

Pensionärid (eriti üksi elavad): Vanemaealiste sissetulek (pension) on reeglina väiksem kui tööealistel, mistõttu on neil keeruline hakkama saada kasvavate kommunaalkulude ja remondivajadustega. Paljud pensionärid elavad amortiseerunud korterelamutes, kus renoveerimine on möödapääsmatu, kuid nende jaoks võivad jääda renoveerimise kulud kättesaamatuks.

Noored täiskasvanud: Kuigi noored on tööelised, tõid eksperdid esile, et põlvkonniti seistakse silmitsi keerulise olukorraga. Kinnisvarahinnad on kõrged, nõutav omafinantseering pangalaenule suur, mistõttu paljud noored (eriti üksikud noored spetsialistid või noored paarid karjääri alguses) lükkavad koduostu edasi ja veedavad pika aja üüriturul. Üüriturul aga napib stabiilsust ja odavaid pakkumisi. Nii võib paradoksaalselt ka korraliku sissetulekuga noor leibkond jääda “lõksu”. Oma kodu ei saa lubada, ent üürile kulub suur osa palgast.

Üksikvanemad ja suurpered: Ühe sissetuleku või mitme ülalpeetavaga peredes on eluasemekulude koormus väga kõrge. Üksikvanematel on raskem koguda omafinantseeringut koduostuks ning üürikulud neelavad tihti ebaproportsionaalse osa eelarvest. Suurpered otsivad tavaliselt suuremat elamispiinda, mis on aga kallim ja turul haruldasem.

3.2.2 Peamised kitsaskohad Eesti eluasemepoliitikas

Ekspertintervjuud toovad selgelt esile, et Eesti eluasemepoliitikas on mitmeid sügavalt juurdunud kitsaskohti, mis takistavad taskukohase ja kättesaadava eluaseme pakkumist ühiskonna haavatavamatele gruppidele. Probleemide juured ulatuvad nii ajaloolisse omandistruktuuri, ideoloogilisse rõhuasetusse eraomandile kui ka vähestesse riiklikesse ja kohalikke sekkumisvõimalustesse. Kõige sagedamini nimetati takistusena eraomandile tuginevat eluasemestruktuuri, mis piirab avaliku sektori võimalusi arendada või reguleerida eluasemeturgu. Nagu märkis Mattias Malk, „Meie riik ja areng on olnud väga eraomandi usku,“ (Intervjuu Malk, 27.03.2025) mistõttu on omavalitsustel keeruline pakkuda alternatiive või seada nõudeid taskukohasusele eraarendustes. Aet Ader lisab, et „[– –] kui kõik on eraomandis, siis riigil või omavalitsusel on keeruline sekkuda või pakkuda ühetaolist lahendust,“ (Intervjuu Ader, 31.03.2025) viidates killustunud omandistruktuuri pidurdavale mõjule ja lisas:

„Üks suur probleem on ajalooline omandistruktuur. 1990-ndatel erastati enamik munitsipaalkortereid elanikele, iga korter eraldi. See tähendas, et elamufond pihustus eraomanditeks. Nüüd on iga kortermaja pidanud ise hakkama saama renoveerimise ja arendamisega.“ (Intervjuu Ader, 31.03.2025)

Puudulik üüriturg on samuti keskne probleem. Kõik eksperdid, sealhulgas Ader ja Tammaru, toovad esile kvaliteetsete ja taskukohaste üürikodude nappuse, eriti suuremates linnades, kus nõudlus on kõrge.

“Üldine hoiak on olnud, et oma kodu *peab* olema, tarbimisühiskonna siht on omamine. See tähendab aga, et taskukohane üüripind on vähem arenenud valdkond.” (Intervjuu Ader, 31.03.2025)

Teine oluline takistus on liialt turupõhine poliitiline mõtlemine. Tiit Tammaru ja Toomas Tammiss kritiseerivad ideoloogiat, mille järgi turg peaks kõik probleemid lahendama, viimane

nimetab sellist hoiakut isegi „küüniliseks“, sest „nelikümmend protsenti elanikkonnast ei suudagi vabale turule siseneda.“ (Intervjuu Tammis, 24.03.2025)

Toetusmeetmete vähesus või kättesaamatus oli samuti läbiv teema. Mitmed eksperdid rõhutasid, et toetused eksisteerivad, ent ei jõua nendeni, kes neid vajavad, või on suunatud liiga kitsastele sihtrühmadele. Abivajajaid on rohkem kui toetused suudavad katta, näiteks ei pruugi noored pered või üksikvanemad kvalifitseeruda sageli sotsiaaleluruumidele, ent ei suuda ka turutingimustel hakkama saada.

Kokkuvõttes joonistub välja vajadus süsteemsema ja mitmekesisema eluasemepoliitika järele, kus eluasemeid ei käsitleta pelgalt investeerimisobjektina, vaid sotsiaalse infrastruktuuri osana. Üksikute toetuste kõrval on vaja pikaajalisi poliitilisi valikuid, mis loovad tugeva avaliku ja mittetulundusliku sektori ning mitmekesistavad eluasemeturgu nii omandistruktuuri kui ka pakkumisvormide mõttes.

Vastustes kordusid järgmised teemad:

Bürokraatia ja infopuudus: Paljud riiklikud toetused (nt noore pere laenukäendus, üürikorteri toetused, renoveerimistoetused) on küll olemas, kuid nende taotlemine on keerukas. Pikka taotlusprotsessi, keerulisi nõudeid ja rohket dokumentide esitamist nähti olulise takistusena, mistõttu osa abivajajaid võib sellest loobuda. Samuti mainiti, et teadlikkus olemasolevatest meetmetest on madal. Inimesed lihtsalt ei tea alati, millele neil õigus on, või saavad sellest teada liiga hilja.

Riiklike ja kohalike poliitikate piirangud: Kuigi Eestis on mitmeid eluasemevaldkonna meetmeid, leidsid eksperdid, et need pole piisavalt mõjusalt sihitud. Näiteks KredEx'i (uue nimega EIS) toetusmeetmed on aidanud paljusid, kuid sageli saavad neist kasu pigem keskmise sissetulekuga leibkonnad, samas kui kõige vaesemad jäävad nõuete tõttu välja (nt pole suutnud omaosalust katta) Samuti on sotsiaaleluruumide süsteem killustunud. Omavalitsustel puuduvad vahendid suuremas mahus elamispindade loomiseks ning riigi tugi on projektipõhine. See kõik jätab haavatavad rühmad ebapiisava abiga kaetuks.

Turu-põhine lähenemine: Eksperdid märkisid kriitiliselt, et Eesti eluasemepoliitikas on pikalt domineerinud turumajanduslik suhtumine, uskudes et kinnisvaraturg ise lahendab elanike eluasemevajadused. Tegelikuses on see kaasa toonud olukorra, kus eluasemed on muutunud

atraktiivseks investeerimisobjektiks (varaklassiks), eriti jõukamale elanikkonnale, samas kui madalama sissetulekuga inimesed on kõrvale tõrjutud. Kinnisvaraarendajad eelistavad ehitada kallimaid kortereid, mida ostavad väljaüürimise eesmärgil investorid, mitte odavaid üürikodusid kohalikele peredele (arusaadavatel põhjustel on neil soov ning vajadus teenida kasumit). Tulemuseks on “turutõrge”. Ehk vajadus taskukohaste elamispindade järele on olemas, aga erasektor ei paku neid piisavalt ja riik pole seni aktiivselt sekkunud.

3.2.3 Energiatõhususe direktiivide mõju eluasemepoliitika kontekstis

Läbiviidud intervjuude põhjal võib järeldada, et kuigi Euroopa Liidu energiatõhususe direktiivid on loonud selged raamid hoonete renoveerimiseks ja eluasemete energiatõhususe parandamiseks, on nende mõju Eesti eluasemepoliitikale olnud vastuoluline ja sõltuv mitmest struktuurset ning sotsiaalmajanduslikust tegurist. Ekspertid on ühel meelel, et energiatõhususe ja taskukohasuse vahel peab leiduma tasakaal.

Kõik viis eksperti: Anneli Kährik Mattias Malk, Aet Ader, Toomas Tammis ja Tiit Tammaru rõhutavad, et energiatõhususe parandamine on iseenesest vajalik ja jätkusuutlik tegevus, kuid selle elluviimine toob kaasa märkimisväärsed sotsiaalseid riske, eriti madala sissetulekuga elanike jaoks.

„Kõige jätkusuutlikum nii majanduslikult kui sotsiaalselt on ikkagi see, et renoveeritakse eluasemed, [– – –]“ sõnas Mattias Malk, kuid lisas kohe, „toetused kipuvad koonduma nendele kätte, kes nende neid taotlema oskavad,” (Intervjuu Malk, 27.03.2025)

Aet Ader toob välja õigusliku raamistiku seose:

„Meie seadusandlus nõuab korterelamute puhul suuri otsuseid tehes sageli 100% elanike nõusolekut. Sellist konsensust on tihti väga raske saavutada, mistõttu vajalikud uuendused jäävad venima või üldse tegemata.” Ja lisab: „Kui kõik on eraomandis, siis riigil või omavalitsusel on keeruline sekkuda või pakkuda ühetaolist lahendust,” (Intervjuu Ader, 31.03.2025).

Anneli Kährik tõi oma intervjuu käigus välja, et energiatõhususe direktiivide mõju avaldub eeskätt haavatavate rühmade olukorra halvenemises. „Alumist kahtekümmend protsenti sissetulekut teeniv grupp [– – –] on väga haavatavad. [– – –] ühtpidi nad elavad eluasemetes, mis tegelikult vajavad rohkem renoveerimise alaseid investeeringuid ja samas nende

võimekus selle eest maksta [– – –] on oluliselt väiksem. “ (Intervjuu Kährik, 21.03.2025) Ta tõi välja ka, et renoveerimine võib küll energiasäästu tuua, kuid sageli „ [– – –] on see paljude jaoks ikkagi juba päris koormav“, sest renoveerimislaenu igakuised tagasimaksud ületavad majandusliku võimekuse piiri. Tiit Tammaru lisas, et taskukohasus peaks tähendama, „ [– – –] et sa ei ole lõpuks ainult oma eluasememaksete nõiaringsis [– – –].“ (Intervjuu Tammaru, 17.03.2025), mis väljendab üldist muret eluasemekulude ülemäärase osakaalu pärast leibkonna eelarves. Sarnase tendentsi tõi oma intervjuu käigus välja ka Aet Ader:

„Ühelt poolt on renoveerimine muidugi oluline – meil on CO₂ vähendamise eesmärgid, mida peame täitma, energiatõhusus on vajalik. Sellega seoses langevad renoveeritud maja energiakulud tulevikus. Aga need energiakulud ei lange päris nii palju, kui lisandub remondifondi makse või laenumakse renoveerimise katteks. Ehk lõpuks inimese jaoks kogukulu pigem kasvab, vähemalt esimestel aastatel pärast renoveerimist.“ (Intervjuu Ader, 31.03.2025).

3.2.4 Teiste riikide kogemused

Ekspertidel paluti intervjuude käigus arutleda ka riikidevaheliste kogemuste üle ning tuua välja “häid ja halbu praktikaid”, mille osas saaks Eestis poliitikakujundamises õppida. Ekspertid tõi intervjuudes esile mitmeid näiteid ja tähelepanekuid teistest Euroopa riikidest, mille kogemused võiksid pakkuda Eesti eluasemepoliitika ja energiatõhususe integreerimisel väärtuslikke õppetunde.

Aruteludes tõusid esile Saksamaa, Austria, Hollandi, Soome ja Sloveenia näited, kus eluasemepoliitika ja energiatõhususe seosed on paremini integreeritud ning sotsiaalne mõõde selgemalt esindatud. Toetused on rohkem sihitud haavatavatele gruppidele ning poliitika põhinevad põhjalikumal mõjuhindangutel.

Toomas Tammiss rõhutas elamuühistute rolli mitmes riigis, eriti Saksamaal, Viinis ja Šveitsis. Ta märkis:

„Nüüd kui me suudaksime sellest mudelist loobuda, et eluase on investeerimisobjekt ja sellelt teenida siukest kapitalitulu, siis me oleksime astunud suure sammu edasi. Seda ei tee vaba turg mitte kunagi, aga seda teevad mitte kasumile orienteeritud arendajad või kooperatiivid, mis on väga levinud ikkagi Viinis, Zürichis, Šveitsis või ka Saksamaal.“ (Intervjuu Tammiss, 24.03.2025)

Ta osutas ka sellele, et Eestis puudub hetkel sobiv seadusandlik raamistik, mis sarnast lähenemist võimaldaks:

„Elamuühistute teema on mul ka uuringust Taani läbi käinud. Eestis jääb see hetkel just selle seadusandluse taha, et pankadel on nii keeruline selliseid asju finantseerida. Riskid on nimelt kõrged“ (Intervjuu Tammis, 24.03.2025)

Mattias Malk tõi esile Hollandi ja Viini kooperatiivide näiteid, kus sotsiaalne elamuarendus on seotud pikaajalise visiooniga:

„Au gruppen'id Viini näitel ja Hollandi näitel. Need erinevad kooperatiivid on sellised, kus eesmärk ei ole kasum, vaid stabiilne ja taskukohane eluase.“ (Intervjuu Malk, 27.03.2025)

Anneli Kährrik rõhutas Sloveenia eluasemefondi rolli ning Hollandi ja Soome planeerimispoliitikate süsteemsemat sekkumist:

„Sloveenias on näiteks päris hästi tegutsev eluasemefond, kus riiklikult selle fondi kaudu võimaldatakse teatud sihtgruppidele taskukohasemate eluasemeprojektide rahastamist.“ Kährrik tõi intervjuu käigus positiivse näitena välja ka Hollandit. „Oleme ka vaadanud nagu Hollandi poole ja mõelnud, et võiks Eestis ka selline planeerimise kaudu just reguleerida rohkem sellist taskukohase eluaseme pakkumist. See on üks võimalus sekkumiseks.“ Planeerigute poole pealt toob ta näitena Soomet. „[– – –] Soomes Helsingis on see, et planeeringutega on see juba ära määratletud, [– – –], kuidas igasse naabruskonda peaks tekkima ka teatud proportsioon selliseid taskukohaseid eluasemeid ja omaniku kasutust ja üüri eluasemefondi.“ (Intervjuu Kährrik, 21.03.2025)

Ta lisas, et mitmed rahvusvahelised praktikad nagu riiklikult tagatud laenud, planeerimismid või partnerlusmudelid oleksid Eesti kontekstis teostatavad ka olemasolevas õigusraamistikus. „Osad nendest lahendustest ju tegelikult oleksid ka tänases õigusruumis täiesti teostatavad [– – –]. Näiteks era- ja avaliku sektori koostöös.“ (Intervjuu Kährrik, 21.03.2025)

Tiit Tammaru tõi välja Soome kogemuse eluasemelaenu riikliku vahendamisega:

„Selles mõttes Soome...Ma saan aru, et sageli eluasemepoliitika töötab niimoodi, et riik võtab laenu ja laenab edasi. [– – –]. Riik saab laenata näiteks 2 protsendiga, ühistu saab laetana 4 protsendiga, aga kui riik laenab 2 protsendiga ja annab kolme protsendiga edasi, siis on see on win-win [– – –]. Mingeid selliseid lahendusi võiks ka mõelda.“ (Intervjuu Tammaru, 17.03.2025)

Samuti tõi ta kriitiliselt välja Soome üürituruga seotud riskid seoses eluaegse üürniku staatusega.

„Hinnad tõusevad nii, et üürnik jääb ikkagi alati natuke haavatavaks, tal ei ole kontrolli oma elamispinna üle lõpuni isegi kontrollitud eluasemeturul.“ (Intervjuu Tammaru, 17.03.2025)

Kokkuvõttes toetasid kõik eksperdid seisukohta, et rahvusvaheline kogemus võiks Eesti poliitikakujunduses olla senisest olulisem võrdlusbaas. Nende hinnangul on edukad näited olemas ning paljud põhimõtted oleks võimalik üle võtta ka Eesti oludes eeldusel, et strateegiline raamistik ja institutsionaalne suutlikkus selleks kujundatakse.

3.3 Rahvusvaheline kontekst

Peatükis esitatakse ülevaade viiest Euroopa Liidu liikmesriigist: Eestist, Sloveeniast, Iirimast, Taanist ja Portugalist, keskendudes eluasemepoliitika haldustasemele, elamufondi ülevaatele, eluasemete kättesaadavusele ja taskukohasusele ning EL-i energiatõhususe direktiivide rakendamisele. Iga riigi puhul tõstetakse esile olulisemad poliitilised reageeringud ja energiatõhususe mõjud rahvusvahelise kogemuse taustal. Pikem ja sisulisem ülevaade iga riigi kohta on leitav töö lisadest (vt lisa 4), kuid töö eesmärgi ja fookuse andmiseks esitatakse alljärgenavlt lühendatud ülevaadet.

Eestis on eluasemepoliitika haldus koondunud peamiselt keskvalitsuse tasandile, kuigi kohalikel omavalitsustel on teatud roll sotsiaalelamute pakkumisel. Eesti elamufondi iseloomustab suur koduomanike osakaal, samas on probleemiks vana korterelamufondi energiatõhusus ja taskukohasus (Kährnik, Kõre & Hendrikson, 2002; Statistikaamet, 2021). Eesti eluasemefond on pärit suures osas nõukogude ajast ja vajab ulatuslikku renoveerimist. Energiasäästumeetmed on koondunud EIS (varasemalt KredEx) kaudu pakutavatesse toetustesse. Energiatõhususe direktiivide rakendamine on Eestis olnud suhteliselt aktiivne, kuid taskukohasuse aspekt on jäänud tagaplaanile, mis on esile tõusnud ekspertintervjuudes (vt 3.1.5 peatükk).

Sloveenias on koduomandi tase äärmiselt kõrge, mis on tingitud ulatuslikust elamute erastamisest 1990ndatel (Ziemann, 2024). Eluasemepoliitika on koondunud keskvalitsuse tasandile, kuid ruumiplaneerimisel on toimunud mitu reformi (2003, 2007, 2017), mis on muutnud halduskorraldust (Marot, 2021). Kuigi eluasemekulud on suhteliselt madalad, vajab suur osa fondist renoveerimist (OECD, 2022). Energiasäästumeetmed on piiratud rahastuse tõttu ebahüliselt rakendatud (Marot, 2021). Poliitilised reageeringud on suunatud rohkem planeerimise paindlikkusele kui sotsiaalsete tagajärgede leevendamisel (Ziemann, 2024).

Sloveenia on viimastel aastatel teinud märkimisväärseid jõupingutusi, et tuua oma eluasemepoliitika kooskõlla Euroopa Liidu energiatõhususe direktiividega. Erinevate poliitikainstrumentide kaudu püütakse tagada, et hoonete renoveerimine ja energiatõhususe tõstmine toimuksid laiapõhjaliselt ja oleksid kättesaadavad ka sotsiaalselt haavatavamatele rühmadele. See näitab, et riik ei käsitle energiatõhusust pelgalt tehnilise ega keskkonnaküsimusena, vaid laiemalt ka kui sotsiaalset õiglust puudutavat teemat. (Odyssee-Mure, n.d. c)

Sloveenia alates 2009. aastast pakkunud toetusi korterelamute renoveerimiseks piirkondades, kus elavad madalama sissetulekuga leibkonnad. Sellistele elanikele suunatud meetmed aitavad vähendada eluasemekulusid ja parandada sisekliimat, mis on eriti oluline külmematel kuudel. Samuti on välja töötatud riiklik garantiisüsteem, mis võimaldab inimestel, kellel puuduvad piisavad säästud, taotleda energiatõhususe investeeringuteks laenu koos riikliku tagatisega. Need meetmed toetavad direktiivides (EL) 2024/1275 ja 2023/1791 sätestatud eesmärki muuta elamufond säästlikumaks ja vastupidavamaks, kuid teevad seda viisil, mis võtab arvesse ka sotsiaalset konteksti. (Odyssee-Mure, n.d. c)

Tehnilise poole pealt on Sloveenias karmistatud nõudeid, mis puudutavad hoonete soojapidavust, kütte- ja jahutussüsteeme ning ventilatsiooni. 2022. aasta määrusega kehtestati uued reeglid, mis nõuavad ka taastuvenergia suuremat kasutust hoonete energiavajaduste katmiseks. See on oluline samm, arvestades EL-i eesmärki jõuda kliimaneutraalsuseni aastaks 2050. Samal ajal tuleb aga tagada, et need tehnilised nõuded ei muutu takistuseks neile, kes ei suuda omavahenditega vajalikku renoveerimist rahastada. (Odyssee-Mure, n.d. c)

Irimaal on eluasemepoliitika tugevalt detsentraliseeritud ja fookus on turupõhistel mehhanismidel. Eraüürisektor on järjest olulisem, kuna paljud leibkonnad ei kvalifitseeru sotsiaalkorteritele ega saa endale lubada kodu ostmist (RTB, 2024). Koduomanikke on alla 70%, mis on madalam kui enamikus EL-i riikides (OECD, 2022). Energiasäästupoliitika on tugevalt toetatud EL-i fondidest ning riiklikud strateegiad püüavad siduda renoveerimist üüri- ja omandisuhetega. Samas on taskukohasuse kriis püsinud tähelepanu keskmes (Allen-Coghlan, McQuinn & O' Toole, 2020).

Viimaste aastate jooksul on Iirimaa eluasemepoliitikas toimunud arengud, mis peegeldavad Euroopa Liidu energiatõhususe direktiivide mõju, eelkõige seoses olemasolevate hoonete renoveerimise ja energianõuete karmistamisega. Riiklikud programmid, nagu *Better Energy Homes* ja *Warmer Homes Scheme*, toetavad elanike kodude energiatõhusamaks muutmist, pakkudes rahalist abi näiteks seinte ja katuste soojustamiseks või küttelehenduste uuendamiseks. Erilist tähelepanu pööratakse majapidamistele, kellel on piiratud rahalised võimalused. Lisaks on uute hoonete ehitamisel kehtestatud rangemad energiatõhususstandardid, mis tulenevad nii EL-i 2024. aasta hoonete energiatõhususe direktiivist kui ka varasemast 2010. aasta määrusest. Alates 2020. aastast on uusehitistele kohustuslik NZEB-standard, mille kohaselt peab uus hoone olema vähemalt veerandi võrra energiatõhusam kui 2011. aasta ehitusnormides nõutud tase. Kuigi need nõuded aitavad kaasa

EL-i kliimaeesmärkide täitmisele, võib nende rakendamine kaasa tuua kõrgemaid ehituskulusid, mis omakorda võib piirata uute eluasemete taskukohasust. Täpsemalt on 2022. aastal käivitatud *One Stop Shop* algatus suunatud toetuste süsteemi lihtsustamisele ja põhjalikumate energiatõhususprojektide soodustamisele kodudes. Programm aitab kodanikel paremini orienteeruda toetuste taotlemisel ning motiveerib mahukamaid renoveerimistöid, kuigi selle esialgne mõju on seni olnud pigem tagasihoidlik. Kokkuvõttes on energiatõhususe edendamine selgelt kujunenud Iirimaa eluasemepoliitika lahutamatuks osaks, kuid poliitikakujundajad seisavad endiselt väljakutse ees, kuidas saavutada see eesmärk viisil, mis ei suurenda eluaseme taskukohasusega seotud probleeme ega süvenda sotsiaalset ebavõrdsust. (Odyssee-Mure, n.d. b)

Taani eluasemepoliitika on osa laiemast heaoluriigi raamistikust, kus oluline roll on sotsiaalelamutel (Larsen, & Lund hansen, 2015). Taanis on neli suuremat eluaseme liiki. Nendeks on: omaniku poolt kasutatav eluase, kooperatiivne eluase, üürieluase ja sotsiaaleluase. Kopenhaagenis moodustavad sotsiaalelamud umbes 20% elamufondist, omavalitsused võivad kuni 25% sotsiaalelamufondist reserveerida haavatavatele rühmadele (OECD, 2024b). Koduomanike osakaal on umbes 51% (OECD, 2024b). Taani on energiatõhususe rakendamisel olnud edukas, ent sotsiaalsete mõjude tasakaalustamiseks kasutatakse keerulist toetussüsteemi ja selgeid ühiskondlikke kokkuleppeid. Poliitilised reageeringud on pikaajalised ja seotud laiema keskkonnaeesmärgistusega. (Odyssee-Mure, n.d. a)

Taanis on peamine ehitusluba tuntud nimega „Byggetilladelse“, mille väljaandmine põhineb kohalikes planeeringutes kehtestatud tsoonipoliitikatel ja regulatsioonidel. Selline süsteem rõhutab kohalikku vastutust, tagades kontrollitud ja piirkonna vajadustega kooskõlas oleva ehitusliku arengu. (Silva & Acheampong, 2015) Taani eluasemepoliitika on tihedalt seotud Euroopa Liidu energiatõhususe suunistega, eriti arvestades uuendatud hoonete energiatõhususe direktiivi (EL) 2024/1275. Riik on astunud konkreetseid samme, mille eesmärk on üheaegselt vähendada hoonete energiakulu ja toetada eluasemete kättesaadavust ning rahalist taskukohasust (OECD, 2021b). Üheks olulisemaks näiteks on investeeringud sotsiaalelamute renoveerimisse. Ajavahemikus 2021–2026 kasutatakse selleks 30 miljardit Taani krooni, mis on kogutud üürimaksetest. Lisaks on riik käivitanud toetuskeemi, mis soodustab soojuspumpade paigaldamist piirkondades, kus puudub juurdepääs kaugküttele või

gaasivõrgule, see aitab hajapiirkondades elavatel inimestel osaleda energiapöördes ilma liigset rahalist koormust kandmata. (Odyssee-Mure, n.d. a)

Samuti on Taanis aastakümnete jooksul järk-järgult karmistatud ehitusnõudeid. Viimaste aastate jooksul on muudetud rangemaks nii uusehitiste kui ka olemasolevate hoonete energiatõhususega seotud standardid, alates akende ja usteni ning lõpetades sisekliima ja päevavalguse nõuetega. Kuigi tegemist on tehniliste tingimustega, mõjutavad need otseselt ka eluasemete hinnataset ja turul kättesaadavust, eriti madalama sissetulekuga leibkondade jaoks, kelle võimalused kvaliteetsele ja energiatõhusale eluasemele ligipääsuks võivad seetõttu kitseneda. (Odyssee-Mure, n.d. a)

Portugalis puudub autonoomne piirkondlik haldustase ja eluasemepoliitikat juhivad keskvalitsus (Silva & Acheampong, 2015). Koduomanike osakaal on 75,9% (OECD, 2022). Kriisiaegne IMF-i sekkumine on mõjutanud avaliku sektori võimekust. Sellest võib järeldada, et vaatamata üldiselt tagasihoidlikule avaliku sektori panusele eluasemearendusse, on riiklik toetus koduomandile mänginud olulist rolli. (Costa Pinto & Guerra, 2019) Taskukohasus on probleem madalama sissetulekuga elanike seas. Poliitilised reageeringud on keskendunud pigem majanduse ergutamisele kui sotsiaalsele tasakaalustamisele.

Portugal on endale seadnud ambitsioonikad eesmärgid süsiniku heite vähendamiseks ning järk-järgult suurendanud taastuvenergia osakaalu. Plaani kohaselt on eesmärgiks seatud kõrgemad eesmärgid kui OECD riikides keskmiselt (NECP, 2019) Hoonete energiatõhususe direktiiv (EPBD) kanti Portugali õigusesse hoonete energiasertifitseerimist reguleeriva dekreetseadusega nr 118/2013. Selle rakendamist toetavad kuus määrust ja 14 korraldust, mis sätestavad täpse arvutusmetoodika, taastuvenergia kasutamise põhimõtted, energiatõhususe lepingute (EPC) ülesehituse, kliimaandmete käsitlemise ning esmasenergia teisendustegurid jpm. (Odyssee-Mure, n.d. d) Lisaks üldistele meetmetele on Portugalis rakendatud Financial Instrument for Urban Rehabilitation and Revitalization (IFRRU 2020), mis koondab mitmest allikast (sh ERDF, riigieelarve) pärit vahendid hoonete renoveerimiseks ja teeb need kättesaadavaks soodustingimustel. IFRRU 2020 erineb mõnest muust renoveerimisfondist selle poolest, et tingimused on loodud võimalikult laiale huviliste ringile: ei ole kehtestatud konkreetseid piiranguid taotleja juriidilisele vormile või hoonete kasutusotstarbele pärast renoveerimist. See aitab tagada, et ajalooliste ja suuresti energiatõhususest kaugenenud hoonete kordategemine ei piirdu üksnes era- või avaliku sektori projektidega, vaid saab laialdasema fookuse. (Odyssee-Mure, n.d. d)

Euroopa energiatõhususe poliitika on viinud liikmesriikide vahelise tihedama koostööni tehniliste lahenduste, rahastusmehhanismide ja regulatiivsete praktikate osas, mis on oluline osa euroopastumise protsessist. Ühtlasi peegeldavad erinevused riikide reageeringutes euroopastumise protsessi mitmetahulisust. Euroopa Liidu energiatõhususe poliitika on küll reguleerivalt ühtne, kuid liikmesriikide reageeringud sõltuvad nende haldusvõimekusest, poliitikatraditsioonidest ja sotsiaalmajanduslikust kontekstist. Selline asümmeetriline kohandumine viitab nn diferentseeritud euroopastumisele. Lisaks toimib euroopastumine ka horisontaalselt: liikmesriigid õpivad üksteise kogemustest, jagavad parimaid praktikaid ning kohandavad neid oma poliitilistesse raamistikesse. Näiteks Taani pikaajaline strateegia või Iirimaa toetussüsteem on viidatud ka Eesti aruteludes ekspertide tasandil, mis näitab diskursiivset euroopastumist. Seega ei toimu poliitikate ühtlustamine ainult EL-i tasandilt alla, vaid ka liikmesriikide vahelise koostöö kaudu.

3.4 Poliitikasoovitused

Töö tulemused näitavad, et energiatõhususe nõuete rakendamine mõjutab Eestis otseselt eluasemete taskukohasust ja kättesaadavust. Poliitikasoovitused lähtuvad töö teoreetilistest eeldustest ning ekspertintervjuudes välja toodud kitsaskohtadest ja võimalustest. Tähelepanu on suunatud sellele, kuidas kujundada poliitika, mis ei süvenda sotsiaalset ebavõrdsust ning aitavad rohepöörde eesmärke ellu viia sotsiaalselt õiglasel viisil. Käesolev peatükk koondab intervjuudes osalenud ekspertide olulisemad poliitikasoovitused, mis keskendusid eluasemete kättesaadavuse ja taskukohasuse tagamisele Eesti kontekstis. Kuigi rõhuasetused varieerusid, tõusis nelja töö raames intervjueritud ekspertide: Toomas Tammiss, Tiit Tammaru, Mattias Malk, Anneli Kährlik ja Aet Ader, hinnangul selgelt esile vajadus reformida maapoliitikat, täiendada toetussüsteeme ning arendada sotsiaalselt tundlikumaid elamumudeleid.

1. Kujundada strateegiline ja aktiivne maapoliitika kohalike omavalitsuste tasandil

Ekspertid tõid selgelt esile, et maapoliitika roll on alahinnatud ning kohalike omavalitsuste võimalused eluasemepoliitika suunamisel sõltuvad tugevalt maa kättesaadavusest. Toomas Tammiss ütles:

„[– –] see maapoliitika oleks kõige tähtsam asi.“ Samas rõhutas Tiit Tammaru: „Kui nüüd niimoodi täiesti oma ideaalset lahendust mõelda, siis poliitika oleks selline: linn peab olema maa omanik.“

Ilma aktiivse maapoliitikata on keeruline pakkuda taskukohast eluaset, arendada sotsiaalelamuid või kavandada energiatõhusaid arendusi vastavalt avalikule huvile.

"Mina teeks küll niisuguse muudatuse [– –] mingi väga kindel protsent tulumaksust, võib-olla see oli 1%, läheb eluasemefondi, mida siis kohalik omavalitsus nagu haldab. Selle eest ostetakse maad ja arendatakse seda. Ehk siis ma arvan, et see maapoliitika on tõesti ülioluline, et kohalikud omavalitsused peaksid leidma mõistliku viisi oma maaomandit rohkem kontrollida ja rohkem maad osta." (Intervjuu Tammiss, 24.03.2025)

"Kui nüüd täiesti oma ideaalset lahendust mõelda, siis see poliitika oleks selline: linn peab olema maa omanik." (Intervjuu Tammaru, 17.03.2025)

"Aktiivne maapoliitika. Omavalitsused ja riik peaksid oma maaga väga, väga, väga otstarbekalt tegutsema ja kasutama seda." (Intervjuu Malk, 27.03.2025)

"Selline teadlikum lähenemine jah just, et linnad käiksid oma maa ressursiga käituksid võimalikult säästlikult." (Intervjuu Kährik, 21.03.2025)

"Teine meede, ma julgeks öelda, on maa hinnaga tegelemine. Linnad ja riik võiksid oma maad rohkem kasutada taskukohaste eluasemete arenduseks. Kui maa antakse soodsatel tingimustel arendajale või hoitakse elamuehituses ühiskonna käes, siis lõpphind saaks tulla odavam." (Intervjuu Ader, 31.03.2025)

See soovitus on eriti asjakohane suuremate linnade kontekstis, kus maahind ja turusurve on kõrgemad ning surve eluasemeturule intensiivsem. Samas on maapoliitika tähtis ka väiksemates omavalitsustes, kus see aitab suunata arengut ning tagada, et vähenev rahvastik ei tooks kaasa sotsiaalset ja ruumilist killustumist.

Soovituslikud sammud:

- Luua selged õiguslikud ja rahalised alused, et omavalitsused saaksid omandada ja sihipäraselt kasutada maad taskukohaste eluaseme arendamiseks.
- Rakendada eelisostuõigust strateegilistel maa-aladel.
- Hoida ja arendada riigi ja linna maad sotsiaalpoliitilistes huvides, mitte üksnes oksjonitulu eesmärgil.
- Luua kohalikes omavalitsustes kogukonda kaasavad terviklikud elamisruumi visioonid.

2. Suurendada toetuste sihitust ja kättesaadavust haavatavatele sihtrühmadele

Intervjuudes kõlas korduvalt mure selle üle, et toetused ei jõua nende inimesteni, kellel on kõige suurem vajadus. Intervjuudes tõi Tiit Tammaru esile vajaduse muuta toetuste süsteem vähem bürokraatlikuks ja rohkem sotsiaalset ebavõrdsust arvestavaks. Tema hinnangul ei

peaks madala sissetulekuga inimesed olema pidevalt kohustatud oma vajadust tõendama ning toetused tuleks suunata just neile renoveerimistöödele ja sihtrühmadele, kellel on kõige väiksem võimalus omaosaluse või laenuga neid töid ise rahastada.

„Näiteks kui on vaja sissetulekuid tõestada, [– – –], siis iga kuu peab jälle uuesti seda taotlust esitama. [– – –]. Võibolla see kompromiss on kuskil vahepeal, et ei peaks lihtsalt nii tihti. [– – –]. Jah, selline bürookraatlik takistus ka. Et lisaks sellele, et ei teata, siis see kadalipp on niivõrd pikk ja keeruline, et ei jõutagi teenusteni.“ (Tiit Tammaru, intervjuu 17.03.2024)

„Võibolla need toetused võiksid olla selles mõttes sihitud nii inimeste mõttes kui ka tegevuste mõttes.“ (Tiit Tammaru, intervjuu 17.03.2024)

Ta toob veel näitena, kuidas kallimaid renoveerimistöid (nt ventilatsioonisüsteem), ei leia tihti ühistus üksmeelt.

Selle soovitusena rakendamine on oluline kõikides omavalitsustes, kuid eriti väiksemates ja äärealadel, kus inimeste teadlikkus ja ligipääs toetustele võib olla piiratud ning haavatavaid sihtrühmi rohkem. Linnades on toetuste kättesaadavuse küsimus seotud rohkem bürookraatlike takistuste ja suurema nõudlusega.

Soovitused:

- Siduda toetuste jagamine leibkonna sissetulekute ja sotsiaalmajandusliku olukorraga.
- Lihtsustada taotlemise protseduure ning pakkuda individuaalset nõustamist ja tuge, eriti eakatele ja madala digipädevusega inimestele.
- Luua mehhanismid, mis tagavad toetuste proaktiivse pakkumise nendele, kes ise abi ei oska küsida.

3. Avaliku sektori roll laenuturul ja rahastamises

Energiatõhususe renoveerimise rahastamiseks võiks riik pakkuda täiendavaid finantsinstrumente muu hulgas madalama intressiga laene, millega välditaks laenuturul haavatavamate rühmade tõrjumist. Mitmes intervjuus rõhutati, et omavalitsustel puuduvad

sageli ressursid ja selge raamistik, et sotsiaalselt õiglaselt tegutseda. Mattias Malk märkis: „Aktiivne maapoliitika. Omavalitsused ja riik peaksid oma maaga väga otstarbekalt tegutsema ja kasutama seda.“ (Intervjuu Malk, 27.03.2025) „Soodsamad laenutingimused või garantiiskeemid arendajatele, kes ehitavad taskukohaseid elamispindu.“ (Intervjuu Ader, 31.03.2025) Ka Tiit Tammaru puudutas oma intervjuus odavama laenu teemat. [– – –]. Riik saab laenata näiteks 2 protsendiga, ühistu saab laetana 4 protsendiga, aga kui riik laenab 2 protsendiga ja annab kolme protsendiga edasi, siis on see on win-win [– – –]. (Intervjuu Tammaru, 17.03.2025)

See soovitus puudutab eelkõige keskvalitsuse tasandit, kuid selle mõju ulatub kõikidesse omavalitsustesse. Väiksemates omavalitsustes võib vajadus keskvalitsuse toetuse järele olla suurem, kuna kohalikud võimalused on piiratumad. Linnades aitab see toetada arendajaid, kes loovad suuremaid ja väiksemaid energiatõhusaid elamuprojekte.

Soovitused:

- Suurendada omavalitsuste otsustusõigust eluasemega seotud planeerimises ja investeringute suunamises, et anda neile rohkem kontrolli kohaliku elukeskkonna kujundamisel.
- Luua täiendavad riiklikud ja omavalitsuste poolt pakutavad madala intressiga ja/või pikema perioodiga laenuprogrammid ning garantiiskeemid, mis võimaldavad nii arendajatel kui ka elanikel nii üürimaja- kui ka renoveerimisprojekte ellu viia senisest kiiremas tempos.
- Nõustada (nt läbi MaRu) omavalitsusi kohapealsete sotsiaalselt tundlike poliitikate kavandamisel. Arendada spetsialiseeritud nõustajate võrgustik (näiteks MAK võrgustik), kes aitaks kohalikke omavalitsusi rahastamisvõimaluste kavandamisel ja elanikke toetuste taotlemisel.
- Luua omavalitsustele võimekus teha koostööd vabaühenduste ja kogukondadega, et tagada poliitikate parem sobivus kohalike vajadustega.

4. Kujundada terviklik eluasemepoliitika, mis ühendab energiatõhususe, taskukohasuse ja elukvaliteedi eesmärgid

Töö tulemused viitavad sellele, et energiatõhususe meetmete elluviimine toimub Eestis valdavalt tehnokraatlikul viisil, ilma sisulise seoseta eluasemepoliitika ja laiemate ühiskondlike eesmärkidega. Intervjuudes rõhutasid eksperdid vajadust käsitleda rohepööret mitte ainult tehnilise uuendusena, vaid ka sotsiaalpoliitilise ja elukeskkonda puudutava muutusena. Sobivate lahenduste väljatöötamiseks oleks vaja sisse tuua uued omandimudelid ja lahendused. Tammaru tõstis esile omandivormide mitmekesistamise vajalikkuse. *Rent-to-own* mudel aitab leevendada esmast finantsbarjääri kodu omandamisel.

"Saab elamisõiguse üürnikuna, aga siis mingil hetkel saab üürniku staatusest minna omanikustaatusesse üle. Näiteks mõnes Euroopa linnas kasutatakse sellist lahendust. Ja see on kindlasti üks asi, mida võiks kaaluda." (Tiit Tammaru, intervjuu 17.03.2024)

Rahvusvahelises võrdluses paistab silma Taani koostööühistute ehk kooperatiivide roll eluasemete pakkumisel, kus elanikud omavad ühiselt elamut ning jagavad vastutust ja õigusi. Selline mudel pakub head eeskujuna ka Eestile, kus sarnaseid koostööühiseid lahendusi võiks rakendada sotsiaalselt ja ruumiliselt mitmekesiste elamukomplekside loomiseks.

Terviklik poliitika sobib rakendamiseks kõikjal, kuid vajab kohandamist vastavalt konkreetse omavalitsuse suurusele, ressurssidele ja vajadustele. Väiksemates kohtades aitab see vältida ebamõistlikke tehnilisi nõudeid, samas kui linnades võimaldab siduda rohepöörde sotsiaalsete eesmärkidega

Soovitused:

- Kujundada terviklik eluasemepoliitika, mis seob energiatõhususe sihid eluasemete taskukohasuse, elamisruumi kvaliteedi ja ligipääsetavusega.
- Suurendada strateegilist koostööd eri valdkondade poliitikakujundajate vahel, et tagada eluasemevaldkonnas terviklahendused, mis lähtuvad elanike mitmemõõtmelisest heaolust, mitte pelgalt energiakasutusest.

- Arendada poliitikate kujundamisel edasi arusaama, et energiatõhusus on osa elukvaliteedist, mitte selle aseaine ning et elamistingimuste parendamine peab olema sotsiaalselt õiglane ja mitmekesisust toetav.

5. Tõsta elukvaliteeti ja mitmekesisust eluasemepoliitikas, järgides Euroopa uue Bauhausi põhimõtteid

Töö tulemused näitavad, et senine eluasemepoliitika on keskendunud eelkõige energiatõhususele, jättes elukvaliteedi, arhitektuurse mitmekesisuse ja sotsiaalse sidususe tagaplaanile. Euroopa uus Bauhaus toob esile vajaduse mõtestada ruumiloomet ilu, jätkusuutlikkuse ja kaasavuse ühisosas. Selle lähenemise rakendamine elamupoliitikas aitaks tagada, et renoveerimine ei oleks üksnes tehniline tegevus, vaid looks inimhõlmelist ja kogukondlikult rikast elukeskkonda. Näiteks tõi Kährrik välja vajaduse takistada sotsiaaleluruumide koondumist eraldatud piirkondadesse mida kulude ja halduse efektiivsuse tõstmise eesmärgil mõnes piirkonnas kasutatakse. Hajutatud arenduspõhimõtted aitaksid hoida linnaosad sotsiaalselt mitmekesised ja väldiksid teatud sarnaste omadustega inimeste koondumist ainult ühte kindlasse piirkonda.

"Et ei koondaks sotsiaaleluruumi ühte maja või kitsasse naabruskonda. [– – –]. Selliste arenduste puhul, kus seal eluruumid on nagu väga tugevalt koondunud, et siis peaks rohkem kasutama sellist hajutamise taktikat." (Intervjuu Kährrik, 21.03.2025)

See lähenemine sobib eriti hästi linnalisse konteksti, kus on suurem tihedus ja arhitektuuriline mitmekesisus, kuid selle põhimõtteid saab rakendada ka väiksemates omavalitsustes, et säilitada kogukondlikkus ja vältida ääremaastumist.

Soovitused:

- Kujundada elamuarendus- ja renoveerimislahendusi, mis väärtustavad esteetilist kvaliteeti, kultuurilist järjepidevust ning kohaspetsiifilisust, mitte üksnes tehnilist tõhusust.

- Rakendada poliitikates ja toetustes põhimõtteid, mis toetavad elamispinna mitmekesisust, erinevate sotsiaalsete gruppide vajadustega arvestamist ning kogukondliku sidususe tugevdamist.
- Tuuakse eluasemepoliitikasse teadlikult sisse Euroopa uue Bauhausi põhimõtted, sidudes arhitektuuri, keskkonnahoiu ja sotsiaalse mõõtme ühtseks ja inimsõbralikuks tervikuks (Council of the European Union, 2021).

JÄRELDUSED JA DISKUSSIOON

Käesolev magistritöö uuris, kuidas Euroopa Liidu energiatõhususe direktiivid mõjutavad Eesti eluasemepoliitikat, keskendudes eriti nende mõjule eluasemete taskukohasusele ja kättesaadavusele. Töö eesmärk oli selgitada, kas ja kuidas EL-i energiatõhususe standardid, loovad uusi väljakutseid haavatavamatele ühiskonnagruppidele ning millised on võimalused nende mõju leevendamiseks siseriikliku poliitikakujunduse kaudu. Teoreetilise raamistikuna kasutati euroopastumise teooriat, mis võimaldas analüüsida, kuidas Euroopa tasandi poliitika transformeeruvad liikmesriikide siseriiklikeks praktikateks.

Töö raames püstitatud teoreetilised eeldused lähtusid oletusest, et (1) direktiivide rakendamine võib suurendada eluasemekulusid ja halvendada taskukohasust, (2) EL-i rahastusel võib olla leevendav mõju, kuid selle tõhusus sõltub riiklikust rakendamisest, (3) kinnisvaraturu finantsialiseerumine mõjutab sotsiaalset ebavõrdsust ning (4) sotsiaalpoliitika roll on kriitiline, et rakendada rohepoliitika viisil, mis ei süvenda ebavõrdsust. Kõik neli eeldust said töö tulemuste põhjal kinnitust.

Analüüs näitas, et EL-i energiatõhususe direktiivid mõjutavad Eesti eluasemepoliitikat mitmel tasandil. Need seavad tehnilised standardid, mille täitmine eeldab olulisi investeeringuid ehitusse ja renoveerimisse. Intervjuudes tõid eksperdid korduvalt välja, et kasvavad kulud on suurendanud koormust elamuomanikele ja üürnikele, eriti neile, kellel puudub ligipääs toetustele või piisav säästuvõimekus. Direktiivide rakendamine ilma täiendavate sotsiaalsete meetmeteta võib viia olukorrani, kus energiakulud küll vähenevad, kuid kogukulud eluasemele tõusevad, eriti lühiajaliselt. Sama murekohta väljendati kaekspertintervjuude käigus. Kuigi Euroopa energiapoliitika on tugevalt rohepöörde fookuses, ei ole senistes suunistes alati piisavalt arvestatud eluaseme taskukohasuse mõõtmega. Siin ilmneb ka seos euroopastumise teooriaga. Direktiivide mõju avaldub läbi regulatiivsete, rahastuspõhiste ja horisontaalsete mehhanismide, kuid riiklik poliitika kujundab selle mõju lõpliku sisu (Graziano & Vink, 2012). Seega, Euroopa tasandil loodud raamistikud vajavad paindlikkust, et võimaldada olukorraga arvestavaid lahendusi.

Selgus, et EL-i rahastuse olemasolu iseenesest ei tähenda, et toetused jõuavad vajajateni. Eesti kontekstis ilmnes, et toetusmeetmed on killustunud, nende kättesaadavus on ebaühtlane ning halduskoormus suur. Mitmed eksperdid rõhutasid, et kuigi teoorias võivad

toetusprogrammid tasakaalustada energiatõhususe meetmete negatiivset mõju, sõltub nende tegelik mõju poliitikamehhanismide sihitusest, lihtsusest ja institutsionaalsest võimekusest.

Oluline tähelepanek oli seotud ka kinnisvaraturu finantsialiseerumisega. Kuigi intervjuudes ei käsitletud otseselt eluasemeturu finantsialiseerumist töid eksperdid välja, et eluaset käsitletakse üha enam investeerimisvahendina, mitte esmavajadusena. See suundumus süvendab turu segregatsiooni ja vähendab taskukohaste üüripindade pakkumist. Sotsiaalelamute osakaal on Eestis jätkuvalt madal ning nende arendamine on aeglane ja poliitiliselt killustunud. Seetõttu ei suudeta pakkuda alternatiive neile, keda eraomand või turupõhine üürisektor ei rahulda.

Töö tulemustest joonistus välja vajadus süsteemse ja teadliku sotsiaalpoliitika järele. Paljud intervjuueeritud eksperdid leidsid, et energiatõhususe eesmärkide edukas elluviimine sõltub sellest, kas ja kuidas suudetakse neid siduda eluasemepoliitikaga. Näiteks tõsteti esile vajadus tugevdada kohalike omavalitsuste rolli, et nad saaksid paremini vastata piirkondlikele vajadustele ning algatada just neile sihtrühmadele suunatud eluasemeprojekte, keda energiatõhususe nõuded kõige enam mõjutavad.

Töö tulemusel selgus, et Eesti eluasemepoliitika rakenduspraktika on fragmentaarne ning puudub ühtne strateegiline raamistik, mis seoks energiatõhususe eesmärgid sotsiaalsete vajadustega. Samuti ei kasutata piisavalt rahvusvahelistest parimatest tavadest tulenevaid lahendusi, näiteks elamuühistute toetussüsteeme või sotsiaalelamufondide mitmekesistamist. Võrreldes mõne teise EL-i liikmesriigiga, nagu Taani või Soome, jääb Eesti senine lähenemine tagasihoidlikuks nii ulatuselt kui ka sisult.

Uuringu põhjal võib järeldada, et Eesti juhtum kinnitab euroopastumise teooria põhimõtteid. EL-i direktiivide mõju ei piirdu formaalsete regulatsioonidega, vaid mõjutab laiemalt poliitilist diskursust ja institutsionaalseid valikuid. Samal ajal sõltub mõju ulatus ja sisu tugevalt riigi võimest neid suuniseid kohandada kohalikele oludele vastavaks ja sotsiaalselt õiglasel viisil. Kui rakendamine toimub pelgalt tehnilises võtmes, on suur oht, et rohepoliitika toovad kaasa ebavõrdsust võimendavad tagajärjed.

Käesolev töö aitab kaardistada need seosed ja anda panuse sellesse, kuidas kujundada poliitika, mis tasakaalustavad keskkonnaalased ja sotsiaalsed eesmärgid. Uuringu tulemused näitavad, et Eesti vajab julgemat ja selgemalt sihitud eluasemepoliitikat, mis

suudaks EL-i energiatõhususe direktiive rakendada viisil, mis ei too kaasa taskukohasuse vähenemist ega süvenda sotsiaalset kihistumist.

Autor peab oluliseks rõhutada, et töö ühendab EL-i poliitikate ja Eesti siseriiklike otsuste vahelise seose nii teoreetilises kui ka empiirilises plaanis. Intervjuud ekspertidega lisasid teroetilisele käsitlusele sisulist sügavust, kinnitades, et püstitatud eeldused peegeldavad reaalsust. Uurimistöö pakub poliitikasoovitusi ja avab võimaluse edasiseks teadustööks, millest võiks olla abi näiteks konkreetsete toetusmehhanismide või kohalike omavalitsuste eluasemepoliitika väljatöötamisel.

Uuringu tulemused rõhutavad vajadust arendada paindlikumaid ja sihitumaid poliitikavahendeid, mis arvestaksid energiatõhususe eesmärkide kõrval ka erinevate ühiskonnagruppide toimetulekut. Näiteks tuleks kaaluda sihitud toetusskeeme, mis lähtuvad leibkondade sissetulekutasemest ja elamistingimustest. Samuti peaks riik tugevdama oma institutsionaalset suutlikkust andmete kogumisel ja mõjuanalüüside läbiviimisel, et poliitikakujundamine põhineks senisest enam empiirilisel reaalsusel, mitte üksnes direktiivides seni seatud eesmärkidel.

KOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärk oli analüüsida, milline on Euroopa Liidu energiatõhususe direktiivide mõju Eesti eluasemepoliitikale, keskendudes eluasemete kättesaadavusele ja taskukohasusele. Töö keskmes oli küsimus, kuidas saab energiatõhususe eesmärke ellu viia viisil, mis ei süvenda sotsiaalset ebavõrdsust ega raskenda haavatavate ühiskonnagruppide ligipääsu eluasemele. Uurimistöö lähenes teemale juhtumiuuringu kaudu, käsitledes Eestit Euroopa energiatõhususpoliitika kontekstis. Analüüsi toetas rahvusvaheline võrdlus, mis aitas esile tuua erinevate poliitikakorralduste ja haldussuutlikkuse mõju direktiivide rakendamisele. Lisaks kaasati ekspertintervjuud, mis avasid sügavamalt energiatõhususe ja eluasemepoliitika seoseid ning juhtisid tähelepanu valdkonna killustatusele ja vajadusele sotsiaalselt tundlike lahenduste järele. Töö tuvastas, et kuigi EL-i direktiivide üldeesmärgid on Eestis formaalselt omaks võetud, puudub nende rakendamisel strateegiline sidusus eluasemete kättesaadavuse ja taskukohasuse tagamisega. Tulevikku vaadates rõhutab töö vajadust senisest selgema, sihipärasema ja sotsiaalselt kaasavama poliitikakujundamise järele, mis looks eeldused tasakaalustatud eluaseme- ja kliimapolitiika elluviimiseks.

Uurimuse teoreetilise raamistikuna kasutati euroopastumise kontseptsiooni, eeskätt Graziano ja Vinki (2012) käsitlust, mille kohaselt toimub euroopastumine kolme peamise mehhanismi kaudu: regulatiivne, rahastuspõhine ja horisontaalne. Selle kaudu selgitati, kuidas Euroopa Liidu direktiivid võivad liikmesriikide poliitikaruumi kujundada ka Eesti kontekstis. Täiendavalt tugineti eluasemepoliitika ja taskukohasuse käsitlustele, sh Vilenica et al (2021) ning Delclós & Vidal (2021), kelle tööd rõhutasid sotsiaaleluasemete rolli, finantsialiseerumise mõju ning vajadust poliitikakujunduse sotsiaalse tundlikkuse järele.

Metoodikana rakendati intervjuudele põhinevat juhtumiuuringut, keskendudes Eesti juhtumiuuringule, Euroopa Liidu energiatõhususe direktiivide mõju analüüsimisel eluasemepoliitikale ning eluasemete taskukohasusele ja kättesaadavusele. Metoodika ühendab poliitikadokumentide ja seadusandlike aktide sisuanalüüsi poolstruktureeritud ekspertintervjuudega, võimaldades käsitleda uurimisprobleemi süvitsi ja mitmetahuliselt.

Töös püstitati kolm uurimisküsimust.

Milline mõju on Euroopa Liidu energiatõhususe direktiividel eluasemepoliitikele ja eluasemete kättesaadavusele ning taskukohasusele Eestis?

Töös püstitatakse järgmised alauurimisküsimused:

Kuidas mõjutavad Euroopa Liidu energiatõhususe direktiivid eluasemepoliitikat ning millised on peamised takistused ja võimalused nende rakendamisel rahvusvahelise kogemuse taustal?

Kuidas on energiatõhususe direktiivid mõjutanud eluasemete kättesaadavust ja taskukohasust erinevate ühiskonnagruppide jaoks Eestis võrreldes rahvusvahelise kogemusega, ning milliseid poliitilisi ja majanduslikke meetmeid on kasutusele võetud tasakaalu saavutamiseks?

Esiteks uuriti: *Milline mõju on Euroopa Liidu energiatõhususe direktiividel eluasemepoliitikatele ja eluasemete kättesaadavusele ning taskukohasusele Eestis?* Analüüsi tulemused näitasid, et kuigi direktiivide rakendamine toimub kõigis vaadeldud riikides, on selle mõju ulatus ja suund erinev. Taanis ja Iirimaal on direktiivide elluviimist toetanud sihipärased sotsiaalpoliitilised meetmed ja tugev haldusvõimekus, võimaldades energiatõhususe eesmärkide sidumist taskukohasuse tagamisega. Eestis, Portugalis ja Sloveenias on rakendamine olnud fragmentaarsem ning kaldunud tehniliste nõuete täitmisesse, sageli ilma piisava hinnanguta nende sotsiaalsetele mõjudele. Eriti Eesti puhul ilmnes vajadus strateegilise lähenemise järele, mis arvestaks ka madalama sissetulekuga elanikkonna vajadustega.

Teiseks küsiti: *Kuidas mõjutavad Euroopa Liidu energiatõhususe direktiivid eluasemepoliitikat ning millised on peamised takistused ja võimalused nende rakendamisel rahvusvahelise kogemuse taustal?* Analüüs näitas, et suurimad takistused direktiivide rakendamisel on seotud riikide finantsvõimekuse, halduskoordinatsiooni ning poliitilise prioriteetsuse erinevustega. Eestis ilmnes strateegiate vähesus või killustatus, mis raskendas energiatõhususe eesmärkide integreerimist eluasemete taskukohasuse ja kättesaadavuse tagamisega. Samas tõid Taani ja Iirimaa kogemused esile võimalusi, kus direktiivide rakendamist toetati riiklike toetuste, kogukonnapõhiste algatuste ja sotsiaalelamute sihtfinantseerimisega, võimaldades poliitikaid ellu viia sotsiaalselt tasakaalustatumal moel.

Kolmandaks keskenduti küsimusele: *Kuidas on energiatõhususe direktiivid mõjutanud eluasemete kättesaadavust ja taskukohasust erinevate ühiskonnagruppide jaoks Eestis võrreldes rahvusvahelise kogemusega, ning milliseid poliitilisi ja majanduslikke meetmeid on*

kasutusele võetud tasakaalu saavutamiseks? Analüüs näitas, et Eestis ei ole haavatavamate sihtrühmade (sealhulgas madala sissetulekuga perede, eakate ja noorte) vajadused olnud energiatõhususe meetmete kujundamisel ja rakendamisel piisavalt arvesse võetud. Toetusmeetmete sihtgrupid on olnud üldistatud ning puudub süsteemne sidumine eluasemete taskukohasuse eesmärkidega. Vastupidiselt sellele on Taani ja Iirimaa praktikas sotsiaalsed kaalutlused olnud poliitikakujunduses kesksel kohal, võimaldades tõhusamat sihtrühmapõhist sekkumist. Sarnased kitsaskohad nagu Eestis ilmnesisid ka Sloveenias ja Portugalis, kus rakendusmeetmed olid killustatud ning mõjuanalüüsid piiratud.

Uurimistöö tulemustel põhinevalt ning ekspertintervjuude ja täiendava rahvuvahelise kogemuse analüüsi toel koostati poliitikasoovitusi, mis võiksid toetada Eesti eluasemepoliitika arengut ja rohepöördega kaasnevate sotsiaalsete mõjude tasakaalustamist.

Esiteks rõhutati vajadust tervikliku poliitikakujundamise järele: tervikliku eluasemepoliitika puudumine on viinud killustatud rahastuse ja eraldiseisvate toetusmeetmeteni. Töö soovitab siduda rahalised stiimulid ja regulatiivsed nõuded ühtseks strateegiliseks raamistikuks, et muuta eluasemed energiatõhusamaks elamisruumi kvaliteeti terviklikult tõstval moel (kvaliteetse ruumi aluspõhimõtted ja Euroopa uue Bauhausi algatus).

Teiseks pakuti välja, et tulevikus tuleks senisest enam kaasata jätkusuutlikku rahastust, sh ESG-põhiseid investeringuid ning avaliku ja erasektori koostöövorme, et toetada kogukonnapõhiseid eluasemelahendusi. Need võimaldaksid hajutada riigi finantskoormust ja samal ajal suurendada pakkumist neis segmentides, kus turumehhanismid ei toimi. Kui Tallinnas ja Tartus toimib turg paremini, siis maapiirkondades on spetsiifilised turutõrked, millega tegeleda.

Kolmandaks rõhutati vajadust tugevdada kohalike omavalitsuste rolli eluasemepoliitikas ning anda neile suuremad volitused ja ressursid, et algatada piirkondlikke eluasemeprojekte. Soovitati ka loobuda avaliku kinnisvara müümisest eraettevõtetele ning suunata need ressursid hoopis munitsipaal- ja sotsiaalelamute arendamisse. Samuti pakuti inspiratsiooniks edukate Euroopa mudelite kasutuselevõttu, nagu Taani kooperatiivid, Soome asumisõiguskorterite süsteem või Saksamaa sotsiaalelamute programm.

Töö järeldas, et Euroopa Liidu energiatõhususe direktiivid mõjutavad ka eluasemete taskukohasust ja kättesaadavust. Rahvusvaheline kogemus näitas, et direktiivide mõju sõltub sellest, kas eluasemepoliitika on samaaegselt suunatud sotsiaalse õigluse tagamisele või mitte, näiteks kas riik suutis energiatõhususe tõstmisel arvestada sotsiaalmajanduslikku konteksti ja rakendada kohaspetsiifilisi lahendusi. Töö osutas, et pelgalt energiatõhususele tähelepanu pööramine ilma taskukohasusele sihitud toetuseta võib hoopis eluasemekriisi ja ebavõrdsust süvendada.

Töös on nii teoreetiliselt kui ka empiirilisel välja toodud, kuidas Euroopa Liidu rohepöörde poliitikad, eelkõige energiatõhususe direktiivid, suhestuvad Eesti eluasemepoliitikaga rahvusvahelise kogemuse taustal. Uuring aitas kaardistada peamised võimalused ja ohukohad, mis võivad kaasneda siis, kui energiatõhususe eesmärgid rakendatakse ilma arvestamata eluaseme taskukohasust ja haavatavate ühiskonnagruppide vajadusi. Töö asetus poliitikakujunduse ja akadeemilise diskussiooni vahele ning rõhutas vajadust kujundada rohepoliitikat sotsiaalselt õiglasel ja kaasaval viisil.

KASUTATUD KIRJANDUS

Ader, A. (2024). Kellel on lubatud elada omas kodus? Eesti Arhitektide Liit. Vaadatud: <https://arhliit.ee/kellel-on-lubatud-elada-omas-kodus/> (02.04.2025)

Afonso, J., & Conceição, P. (2024). Europeanisation in the Field of Housing: Its Areas of Influence, Different Approaches, Mechanisms, and Missing Links. *Social Sciences*, 13(5), 268. Vaadatud: <https://doi.org/10.3390/socsci13050268> (17.05.2025)

Allegra, M., Tulumello, S., Colombo, A., & Ferrão, J. (2020). The (hidden) role of the EU in housing policy: the Portuguese case in multi-scalar perspective. *European Planning Studies*, 28(12), 2307–2329. Vaadatud: <https://doi.org/10.1080/09654313.2020.1719474> (26.03.25)

Allen-Coghlan, M., McQuinn, K., & O' Toole, C. (2020). Assessing the impacts of COVID-19 on the Irish property market. Vaadatud: https://www.esri.ie/system/files/publications/QEC2020AUT_AllenCoghlan.pdf (30.03.2025)

Alves, S. (2019). Planning for Affordable Housing A comparative analysis of Portugal, England and Denmark. Vaadatud: https://www.researchgate.net/publication/337562495_Planning_for_Affordable_Housing_A_comparative_analysis_of_Portugal_England_and_Denmark (27.03.2025)

Baukultur Switzerland. (2018). Davos Declaration 2018: Towards a high-quality Baukultur for Europe. Vaadatud. <https://davosdeclaration2018.ch/en/> (18.05.2025)

Bieri, D. S. (2012). Housing affordability. In Springer eBooks (pp. 2971–2975). https://doi.org/10.1007/978-94-007-0753-5_1329 (15.02.2025)

Buildings Performance Institute Europe (BPIE). (n.d.). Implementation of active energy performance contracting at national level: Status of Belgium, Italy, Portugal, and Spain (detailed). Vaadatud: <https://www.bpie.eu/publication/implementation-of-active-energy-performance-contracting-at-national-level-status-of-belgium-italy-portugal-and-spain-detailed/> (27.03.2025)

Byrne, M., & McArdle, R. (2020). Security and agency in the Irish private rental sector. Dublin: Threshold. Vaadatud: https://threshold.ie/wp-content/uploads/2022/06/security_and_agency_in_irish_private_rented_sector_july2020.pdf (30.03.2025)

Cafuta, O. (2020). The Slovenian phenomenon of big houses. *Europe and Me*. Vaadatud: <https://europeandme.eu/the-slovenian-phenomenon-of-big-houses/> (14.03.2025)

Cerrone, D., Hadaway, J., Männgio, K., Lehtovuori, P., Grisakov, K., Lihtmaa, L., Kalamees, T. (2022). Üleriigiline uuring elamute kasutusest väljalangemisest ja tühjenemise muustritest: Lõppraport. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Spin Unit, TalTech. Vaadatud: https://eehitus.ee/wp-content/uploads/2022/04/Tuhjenemise-mustrid_lopprapprt_2022_compressed.pdf (18.05.2025)

Corrigan, E., Foley, D., McQuinn, K., O'Toole, C., & Slaymaker, R. (2019). Exploring affordability in the Irish housing market. *The Economic and Social Review*, 50(1), 119-157. Vaadatud: <https://www.esri.ie/system/files/publications/JA201922.pdf> (18.03.2025)

Costa Pinto, T., & Guerra, I. (2019). Housing policies, market and home ownership in Portugal: Beyond the cultural model. *Cidades. Comunidades e Territórios*, (39). Vaadatud: <https://journals.openedition.org/cidades/1638> (22.03.2025)

Council of Europe. (2000). Constitution of the Republic of Slovenia (CDL(2000)059-e). Venice Commission. Vaadatud: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2000\)059-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2000)059-e) (14.03.2025)

Council of the European Union. (2021). Council conclusions on the New European Bauhaus (14534/21). Vaadatud: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14534-2021-INIT/en/pdf> (11.05.2025)

Czischke, D., & van Bortel, G. (2023). An exploration of concepts and policies on 'affordable housing' in England, Italy, Poland and The Netherlands. *Journal of Housing and the Built Environment*, 38*(2), 283–303. Vaadatud: <https://doi.org/10.1007/s10901-018-9598-1> (02.04.2025)

Deilmann, C., Effenberger, K. H., & Banse, J. (2009). Housing stock shrinkage: vacancy and demolition trends in Germany. *Building Research & Information*, 37(5–6), 660–668. Vaadatud: <https://doi.org/10.1080/09613210903166739> (18.03.2024)

Deleclós, C., & Vidal, L. (2021). Beyond renovation: Addressing Europe's long housing crisis in the wake of the COVID-19 pandemic. *European Urban and Regional Studies*, 28(4), 333-337. Vaadatud: <https://doi.org/10.1177/09697764211043424> (25.03.2025)

Demographia. (2022). International housing affordability 2022 edition. The Frontier Centre for Public Policy. Vaadatud:

<https://fcpp.org/wp-content/uploads/Demographia-International-Housing-Affordability-2022-EditionC-ORR.pdf> (18.03.2024)

Dewilde, C. (2022). How housing affects the association between low income and living conditions-deprivation across Europe. *Socio-Economic Review*, Volume 20, Issue 1. Vaadatud: <https://doi.org/10.1093/ser/mwab003> (19.02.25)

Dewilde, C., & Flynn, L. B. (2021). Post-crisis developments in young adults' housing wealth. *Journal of European Social Policy*, 31(5), 580-596. <https://doi.org/10.1177/09589287211040443> (27.02.2025)

Dewilde, C., Haffner, M. (2022). Long-term developments in housing policy and research. Nelson, K., Nieuwenhuis, R., Yerkes, M. (toim.) *Social Policy in Changing European Societies Research Agendas for the 21st Century*. Elgar Online. Vaadatud: <https://www.elgaronline.com/view/book/9781802201710/9781802201710.xml> (27.03.2025)

Disch, W., Slaymaker, R. (2023). Housing affordability: Ireland in a cross-country context. Research Series, No. 164. The Economic and Social Research Institute (ESRI). Dublin. Vaadatud: <https://doi.org/10.26504/rs164> (30.03.2025)

Doval Tedin, M. J., & Faubert, V. (2020). Housing Affordability in Ireland. European Commission. Vaadatud: https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2020-12/eb061_en.pdf (18.03.2025)

Eesti Keele Instituut (EKI). (n.d.). Eesti keele seletav sõnaraamat: Kättesaadav. Eesti Keele Instituudi elektrooniline sõnaraamat. Vaadatud: <https://arhiiv.eki.ee/dict/ekss/index.cgi?Q=kättesaadav> (07.04.2025)

Eesti Vabariigi Valitsus. (2017). Energiamajanduse arengukava aastani 2030. Tallinn. Vaadatud: https://www.energiatalgud.ee/index.php?title=ENMAK_2030 (11.05.2025)

Eesti Vabariigi Valitsus. (2024). Eesti 2035 tegevuskava (25.04.2024). Riigikantselei. Vaadatud: https://valitsus.ee/sites/default/files/documents/2024-04/Eesti%202035%20tegevuskava_25.04.2024.pdf (11.05.2025)

Egan, P., & McQuinn, K. (2023). Regime switching and the responsiveness of prices to supply: The case of the Irish housing market. *Quarterly Review of Economics and Finance*, 87, 82–94. Vaadatud: <https://doi.org/10.1016/j.qref.2022.12.001> (18.03.2025)

Ehitusseadustik (EhS). (2015). RT I, 05.03.2015, 1; RT I, 01.03.2023, 1, Vaadatud: <https://www.riigiteataja.ee/akt/105032015001> (09.04.2025)

Eurofound. (2023). Unaffordable and inadequate housing in Europe. Publications Office of the European Union. Luxembourg. Vaadatud: <https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/2023/unaffordable-and-inadequate-housing-europe> (19.02.25)

Euroopa Komisjon. (2020). Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. Euroopa renoveerimislaine – keskkonnahoidlikumad hooned, uued töökohad, parem elujärg. (COM(2020) 662 final). Euroopa Liidu õigusaktid. Vaadatud: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0662> (26.03.2025)

Euroopa Komisjon. (2024, aprill 12). EL võttis vastu hoonete energiatõhususe direktiivi. Euroopa Komisjoni Esindus Eestis. Pressiteade. Vaadatud: https://estonia.representation.ec.europa.eu/uudised/el-vottis-vastu-hoonete-energiatohususe-direktiivi-2024-04-12_et (27.02.2025)

Euroopa Parlament ja Euroopa Komisjon. (2021). Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (EL) 2018/844, 30. mai 2018, millega muudetakse direktiivi 2010/31/EL hoonete energiatõhususe kohta ja direktiivi 2012/27/EL energiatõhususe kohta. EUR-Lex. Vaadatud: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018L0844> (27.03.2025)

Euroopa Parlament ja Nõukogu. (2002). Direktiiv 2002/91/EÜ ehitiste energiatõhususe kohta, 16. detsember 2002. Euroopa Liidu Teataja, L 1, 65–71. Vaadatud: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:32002L0091> (09.04.2025)

Euroopa Parlament ja Nõukogu. (2010). Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2010/31/EL, 19. mai 2010, hoonete energiatõhususe kohta (uuesti sõnastatud). Euroopa Liidu Teataja, L 153, 13–35. Vaadatud: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32010L0031> (18.05.2025)

Euroopa Parlament ja Nõukogu. (2023). Direktiiv (EL) 2023/1791 Euroopa Parlamendi ja nõukogu

13. septembri 2023. aasta direktiiv energiatõhususe kohta ja määruse (EL) 2023/955 muutmine (uuesti sõnastatud). Euroopa Liidu Teataja, L 231/1. Vaadatud: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2023/1791/oj/et> (27.02.2025)

Euroopa Parlament ja Nõukogu. (2024). Direktiiv (EL) 2024/1275, hoonete energiatõhususe kohta (uuesti sõnastatud). Euroopa Liidu Teataja, L 1275, 1–68. Vaadatud: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32024L1275> (27.02.2025)

Euroopa Parlament. (2024). Energiatõhusus. Teabelehed Euroopa Liidu kohta. Vaadatud: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/et/sheet/69/energy-efficiency> (24.03.2025)

European Commission. (2018). Press release on the EU budget and its impact on housing investment. Vaadatud: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_18_4469 (25.03.2025)

European Commission. (2020). Renovation wave. European Commission. Vaadatud: https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-efficiency/energy-efficient-buildings/renovation-wave_en (28.02.2025)

European Commission. (2024a). Energy efficiency and affordability for households. BUILD UP. Vaadatud: <https://build-up.ec.europa.eu/en/resources-and-tools/articles/energy-efficiency-and-affordability-households> (28.02.2025)

European Commission. (2024b). Social climate fund. European Commission. Vaadatud: from https://commission.europa.eu/social-climate-fund_en (19.02.25)

European Commission. (n.d.). Affordable housing initiative: Context and objectives. Vaadatud: https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/proximity-and-social-economy/social-economy-eu/affordable-housing-initiative_en#context-and-objectives (28.03.25)

European Investment Bank. (2025 a). EIB Group and European Commission lay foundations for a new pan-European investment platform for affordable and sustainable housing. Pressrelease. Vaadatud: <https://www.eib.org/en/press/all/2025-123-eib-group-and-european-commission-lay-foundations-for-a-new-pan-european-investment-platform-for-affordable-and-sustainable-housing> (25.03.2025)

European Investment Bank. (2025 b). Estonia: Financing from EIB Group totals EUR 498 million in

2024, fuelling business innovation and green growth.
<https://www.eib.org/en/press/all/2025-037-estonia-financing-from-eib-group-totals-eur498-million-in-2024-fuelling-business-innovation-and-green-growth>

European Investment Fund. (2024). EIF teams up with three leading Baltic banks to provide more than EUR 720 million in new financing in the region.
<https://www.eif.org/InvestEU/news/2024/eif-teams-up-with-three-leading-baltic-banks-to-provide-more-than-eur-720-million-in-new-financing-in-the-region.htm>

European Parliament. (2020). European Parliament resolution of 17 December 2020 on the Multiannual Financial Framework 2021–2027, the Interinstitutional Agreement, the EU Recovery Instrument and the Rule of Law Regulation (2020/2923(RSP)) [Resolution]. Vaadatud: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0360_EN.html (17.05.2025)

European Parliament. (2020). The challenge of land abandonment after 2020 and options for mitigating measures. Publications Office of the European Union. Vaadatud: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652238/IPOL_STU\(2020\)652238_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652238/IPOL_STU(2020)652238_EN.pdf) (08.04.2025)

Eurostat. (2021). Housing statistics: Housing affordability. European Commission. Vaadatud: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Housing_statistics&oldid=497245#Housing_affordability (25.02.2025)

Eurostat. (2024a). Housing conditions – tenure status, Data set. Distribution of population by tenure status, type of household and income group. European Commission. Vaadatud: https://doi.org/10.2908/ILC_LVHO02 (07.03.2025)

Eurostat. (2024b). Average household size, Data set. European Commission. Vaadatud: https://doi.org/10.2908/ILC_LVPH01 (09.04.2025)

Eurostat. (2024c). Price-to-income ratio, Data set. European Commission. Vaadatud: <https://doi.org/10.2908/TIPSHO60> (09.04.2025)

Fields, D., & Uffer, S. (2016). The financialisation of rental housing: A comparative analysis of New York City and Berlin. *Urban Studies*, 53(7), 1486-1502. <https://doi.org/10.1177/0042098014543704> (27.02.2025)

Flick, U. (2009). *An Introduction to Qualitative Research. The Expert Interview*.
Vaadatud:<https://vivauniversity.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/02/flick-2009-an-introduction-to-qualitative-research-full-book.pdf> (28.01.2025)

Fluchtmann, J., van Veen, V., Adema, W. (2023). *Fertility, employment and family policy: A cross-country panel analysis*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 299. OECD Publishing, Paris. Vaadatud: <https://doi.org/10.1787/326844f0-en> (19.02.25)

Fuerst, F., & McAllister, P. (2011). *The impact of Energy Performance Certificates on the rental and capital values of commercial property assets*. *Energy Policy*, 39(10), 6608–6614. Vaadatud: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2011.08.005> (24.03.2025)

Gottlieb, S. C. (2010). *The Constitution of Partnering: A Foucauldian analysis of dispositives, space, and order in Danish construction*. DTU Management. PhD thesis No. 1.2010. Vaadatud: <https://orbit.dtu.dk/en/publications/the-constitution-of-partnering-a-foucauldian-analysis-of-dispositives> (05.03.2025)

Graziano, P., Vink, M. (2012). *Europeanization: Concept, Theory, and Methods*. DOI: 10.1093/hepl/9780198737391.003.0003. Vaadatud: https://www.researchgate.net/publication/303484310_Europeanization_Concept_Theory_and_Methods (26.03.2025)

Hang, N. T. T. (2011). *Europeanization: Simply a top-down process?* *Marmara Journal of European Studies*, 19(1), 135-151. Vaadatud: <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/1325> (26.03.2025)

Hearne, R., & Murphy, M. P. (2017). *Investing in the right to a home: Housing, HAPs and hubs*. Vaadatud: <https://mural.maynoothuniversity.ie/id/eprint/12056/> (12.02.2025)

Housing Agency. (2020). *Social, affordable, and co-operative housing in Europe*. Vaadatud: <https://www.housingagency.ie/publications/social-affordable-co-operative-housing-europe> (07.03.2025)

Housing Agency. (2024). *Rent data hub*. Housing Agency. vaadatud: <https://www.housingagency.ie/data-hub/rent> (12.02.2025)

Housing Europe. (2023). *The impact of the new energy Efficiency Directive on social and affordable housing* - Housing Europe. Vaadatud:

<https://www.housingeurope.eu/the-impact-of-the-new-energy-efficiency-directive-on-social-and-affordable-housing/> (27.02.2025)

James, S. (2007). Europeanisation as 'Projection': Understanding the Changing Face of EU Policy Making within the Core Executive. European Policy Research Unit (EPRU). University of Manchester. Political Perspectives EPRU. Vaadatud: <https://hummedia.manchester.ac.uk/schools/soass/politics/political-perspectives/Volume%201%20Issue%202/EPRU-2007-S1-03.pdf>(26.03.2025)

Kalmus, V., Masso, A., & Linno, M. (2015). Kvalitatiivne sisuanalüüs. Sotsiaalse Analüüsi Meetodite ja Metodoloogia õpibaas. Tartu Ülikool. Vadaatud: <https://samm.ut.ee/kvalitatiivne-sisuanalyys/> (18.05.2025)

Kamenders, A., Stivriņš, R., & Žogla, G. (2022). Fit for 55: Energy efficiency and buildings. Riga Technical University. European Economic and Social Committee. Vaadatud: <https://doi.org/10.2864/99718> (24.03.2025)

Kimhur, B. (2020). How to Apply the Capability Approach to Housing Policy? Concepts, Theories and Challenges. *Housing, Theory and Society*, 37(3), 257–277. Vaadatud: <https://doi.org/10.1080/14036096.2019.1706630> (25.03.2025)

Kliimaministeerium. (n.d.). Renoveerimislaine. Vaadatud: <https://kliimaministeerium.ee/renoveerimislaine> (29.03.25)

Knill, C. and Lehmkuhl, D. (2002), The national impact of European Union regulatory policy: Three Europeanization mechanisms. *European Journal of Political Research*, 41: 255-280. Vaadatud: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00012>(17.05.2025)

Koengkan, M., Fuinhas, J. A., Auza, A., & Ursavaş, U. (2023). The Impact of Energy Efficiency Regulations on Energy Poverty in Residential Dwellings in the Lisbon Metropolitan Area: An Empirical Investigation. *Sustainability*, 15(5), 4214. Vaadatud: <https://doi.org/10.3390/su15054214> (24.03.2025)

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (KOKS). (1993). RT I 1993, 37, 558; RT I, 14.03.2025, 9. Vaadatud: <https://www.riigiteataja.ee/akt/KOKS> (09.04.2025)

Kucharska-Stasiak, E., Żróbek, S., & Żelazowski, K. (2022). European Union Housing Policy—An

Attempt to Synthesize the Actions Taken. *Sustainability*, 14(1), 39. Vaadatud: <https://doi.org/10.3390/su14010039> (25.02.2025)

Kurnitski, J. (2024). Hoonete energiatõhususe direktiiv jõustub peagi. *EhitusEST*. Vaadatud: <https://ehitusest.ee/uudis/2024/02/16/hoonete-energiatohususe-direktiiv-joustub-peagi/#:~:text=2018,RED> (27.02.2025)

Kurnitski, J., Kuusk, K., Kuivjõgi, H., Lihtmaa, L., Uutar, A., Pikas, E., Kalamees, T., & Simson, R. (2020). Hoonete rekonstrueerimise pikaajaline strateegia. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium; Tallinna Tehnikaülikool. <https://www.mkm.ee/media/155/download> (11.05.2025)

Kährik, A., Kõre, J., Hendrikson, M. (2002). Eluasemepoliitika Eestis ja Euroopas. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus PRAXIS. Vaadatud: <http://www.digar.ee/id/nlib-digar:712> (08.04.2025)

Kährik, A., Kõre, J., Hendrikson, M., Allsaar, I. (2004). Eluasemepoliitika Üleminekuriikides. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus PRAXIS. Vaadatud: <http://www.digar.ee/id/nlib-digar:713> (08.04.2025)

Larsen, H. G., & Lund hansen, A. (2015). Commodifying danish housing commons. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 97(3), 263–274. <https://doi-org.ezproxy.utlib.ut.ee/10.1111/geob.12080> (12.02.2025)

Lepik, K., Harro-Loit, H., Kello, K., Linno, M., Selg, M., Strömpl, J. (2014). Intervjuu. Tartu Ülikooli Sotsiaalse Analüüsi Meetodite ja Metodoloogia õpibaas. Vaadatud: <https://samm.ut.ee/intervjuu/> (08.04.2025)

Lima, V. (2021). From housing crisis to housing justice: Towards a radical right to a home. *Urban Studies*, 58(16), 3282-3298. Vaadatud: <https://doi.org/10.1177/0042098021995128>

Lowe, S. (2004). Housing Policy Analysis. In: *Housing Policy Analysis*. Palgrave, London. Vaadatud: https://doi.org/10.1007/978-1-137-09061-4_1

Maa- ja Ruumiamet (MaRu). (n.d.). Kvaliteetse ruumi aluspõhimõtted. Vaadatud: <https://maaruum.ee/ruumiloome-ehitus-ja-planeerimine/ruum-ja-arhitektuur/kvaliteetse-ruumi-aluspo-himotted> (11.05.2025)

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium kodulehekülg (n.d). Vaadatud:

<https://mkm.ee/ehitus-ja-elamumajandus/elamud-ja-hooned/eluasemepoliitika> (29.03.25)

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. (2008). Eluasemevaldkonna arengukava 2008–2013. Vaadatud:

https://energiathousialgud.ee/sites/default/files/images_sala/9/9d/Eluasemevaldkonna_arengukava_2008-2013.pdf (18.05.2025)

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. (2021). Ehituse pikk vaade 2035. Versioon 1.2. Vaadatud: <https://mkm.ee/ehitus-ja-elamumajandus/ehitus/ehituse-pikk-vaade> (29.03.25)

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. (2022). Eluasemepoliitika. Vaadatud: <https://mkm.ee/ehitus-ja-elamumajandus/elamud-ja-hooned/eluasemepoliitika> (29.03.25)

Malpass, P., Murie, A. (1999). *Housing Policy and Practice*. 5th ed. Houndmills: Macmillan Press.

Marot, N. (2021). The Slovenian planning system 30 years later: Lessons learnt and lessons not learnt. *European Spatial Research and Policy*, 28(2), 63-81. Vaadatud: <https://doi.org/10.18778/1231-1952.28.2.04> (14.03.2025)

National Economic and Social Council. (2004). *Housing in Ireland: Performance and policy* (No. 112). National Economic and Social Council. Vaadatud: <https://www.lenus.ie/bitstream/handle/10147/299004/NESC1122004.pdf?sequence=1> (30.03.2025)

Nielsen, R. S., Andersen, H. T., & Nordberg, L. W. (2023). Taking the social out of social housing? Recent developments, current tendencies and future challenges to the Danish social housing model. *Nordic Journal of Housing Research*, 6(2), 136-151. Vaadatud: <https://doi.org/10.18261/tfb.6.2.6> (07.03.2025)

Nordic Co-operation. (2025). *Housing in Denmark*. Vaadatud: <https://www.norden.org/en/info-norden/housing-denmark> (07.03.2025)

Nordic Council of Ministers. (2025). *Housing in Denmark*. Info Norden. Vaadatud: <https://www.norden.org/en/info-norden/housing-denmark> (30.03.2025)

Noring, L., Struthers, D., & Grydehøj, A. (2020). Governing and financing affordable housing at the intersection of the market and the state: Denmark's private non-profit housing system. *Urban Research & Practice*, 15(2), 258–274. Vaadatud: <https://doi.org/10.1080/17535069.2020.1798495>

(30.03.2025)

Nuttall, P. (2023). EU parliament approves building renovation rules. Sustainable Views. Vaadatud:
<https://www.sustainableviews.com/eu-parliament-approves-building-renovation-rules-4ebcf20e/>

(28.02.2025)

OECD- Social Policy Division. (2021). Overview of affordable housing indicators (HC1.5).
Vaadatud:

<https://www.oecd.org/els/family/HC1-5%20Overview%20of%20affordable%20housing%20indicators.pdf> (17.05.2025)

OECD. (2021a). Overview of affordable housing indicators (HC1.5). OECD Affordable Housing Database. Vaadatud:

https://webfs.oecd.org/els-com/Affordable_Housing_Database/HC1-5-Overview-of-affordable-housing-indicators.pdf (28.03.2025)

OECD. (2021b). Housing policy in Denmark. OECD Housing Policy Toolkit. Vaadatud:
<https://housingpolicytoolkit.oecd.org/www/CountryFiches/housing-policy-Denmark.pdf> (07.03.2025)

OECD. (2021c). Housing policy in Slovenia. OECD Housing Policy Toolkit. Vaadatud:
<https://housingpolicytoolkit.oecd.org/www/CountryFiches/housing-policy-Slovenia.pdf> (12.03.2025)

OECD. (2021d). Housing policy in Portugal. OECD Housing Policy Toolkit. Vaadatud:
<https://housingpolicytoolkit.oecd.org/www/CountryFiches/housing-policy-Portugal.pdf> (24.03.2025)

OECD. (2021e). Housing policy in Estonia. OECD Housing Policy Toolkit. Vaadatud:
<https://housingpolicytoolkit.oecd.org/www/CountryFiches/housing-policy-Estonia.pdf> (30.03.2025)

OECD. (2021f). Housing policy in Ireland. OECD Housing Policy Toolkit. Vaadatud:
<https://www.oecd.org/housing/policy-toolkit/housing-policy-Ireland.pdf> (11.04.2025)

OECD. (2022). OECD affordable housing database. OECD. Vaadatud:
<https://www.oecd.org/content/oecd/en/data/datasets/oecd-affordable-housing-database.html>
(07.03.2025)

OECD. (2024a). Society at a glance 2024. OECD Publishing. Vaadatud:
<https://doi.org/10.1787/918d8db3-en> (19.02.25)

OECD. (2024b). OECD affordable housing database - indicator PH4.2. Social rental housing stock. Vaadatud: <https://oe.cd/ahd> (07.03.2025)

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. (2014). Fact Sheet No. 21 (Rev. 1): The human right to adequate housing. United Nations. Vaadatud: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_en.pdf (17.05.2025)

Odyssee-Mure kodulehekül. (n.d. a). Denmark: Energy efficiency profile. <https://www.odyssee-mure.eu/publications/efficiency-trends-policies-profiles/denmark.html#buildings> (11.04.2025)

Odyssee-Mure kodulehekül. (n.d. b). Ireland: Energy efficiency profile. <https://www.odyssee-mure.eu/publications/efficiency-trends-policies-profiles/ireland.html#buildings> (11.04.2025)

Odyssee-Mure kodulehekül. (n.d. c). Slovenia: Energy efficiency profile. <https://www.odyssee-mure.eu/publications/efficiency-trends-policies-profiles/slovenia.html> (11.04.2025)

Odyssee-Mure kodulehekül. (n.d. d). Portugal: Energy efficiency profile. Vaadatud: <https://www.odyssee-mure.eu/publications/efficiency-trends-policies-profiles/portugal.html#buildings> (11.04.2025)

Odyssee-Mure kodulehekül. (n.d. e). Estonia: Energy efficiency profile. Vaadatud: <https://www.odyssee-mure.eu/publications/efficiency-trends-policies-profiles/estonia-estonian.html#buildings> (11.05.2025)

Olovsson, L. (2024). Government Strategies to Increase Housing Construction. Stockholms Universitet, Department of Human Geography. Vaadatud: <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1863351/FULLTEXT01.pdf> (08.04.2025)

Pinto, E. (2022). Housing for everyone: The Danish way. SPUR. Vaadatud: <https://www.spur.org/news/2022-08-31/housing-for-everyone-the-danish-way> 05.03.2025

Pomorska, K & Major. C. (2005) Europeanisation: Framework or Fashion?. CFSP Forum, vol 3, no 5.

Vaadatud: https://www.academia.edu/191266/Europeanisation_framework_or_fashion (26.03.2025)

Portugal National Energy and Climate Plan 2021-2030 (NECP 2030). (2019) Vaadatud: https://energy.ec.europa.eu/system/files/2020-06/pt_final_necp_main_en_0.pdf (08.04.2025)

Power, J. (2020). The Role of Institutional Investment in the Irish Real Estate Market. Vaadatud: <https://irp-cdn.multiscreensite.com/4065c16c/files/uploaded/IIP%20JP%20Economic%20Impact%20Analysis%20Report%20Sept%202020%20final.pdf> (20.03.2025)

Purkarthofer, E. (2018). Investigating the partnership approach in the EU Urban Agenda from the perspective of soft planning. *European Planning Studies*, 27(1), 86–105. <https://doi.org/10.1080/09654313.2018.1527294> (26.03.2025)

Radaelli, C. M. (2004). Europeanization: Solution or problem? *European Integration online Papers (EIoP)*, 8(16). Vaadatud: https://www.researchgate.net/publication/5015009_Europeanisation_Solution_or_Problem (08.04.2025)

Rahandusministeerium. (2021). Omandireform Eestis 1991-2021. Vaadatud: https://www.fin.ee/sites/default/files/documents/2021-12/omandireform_eestis_1991-2021_web_.pdf (29.03.2024)

Rahandusministeerium. (n.d.). Riigiabi. Vaadatud: <https://www.fin.ee/riigihanked-riigiabi-osalused/riigiabi> (17.05.2025)

Republic of Slovenia. (2025). Resolution on the National Housing Programme 2015–2025. PISRS - Legal Information System of the Republic of Slovenia. Vaadatud: <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=RESO114> (30.03.2025)

Residential Tenancies Board. (2024). Average rent dataset. RTB. <https://www.rtb.ie/average-rent-dataset> (13.03.2025)

Reuters. (2023, March 14). EU parliament backs law aimed at saving energy by renovating buildings. Reuters. Vaadatud: <https://www.reuters.com/business/environment/eu-parliament-backs-law-aimed-saving-energy-by-renovating-buildings-2023-03-14/> (27.02.2025)

Rodríguez-Pose, A., & Storper, M. (2020). Housing, urban growth and inequalities: The limits to deregulation and upzoning in reducing economic and spatial inequality. *Urban Studies*, 57(2), 223-248. Vaadatud: <https://doi.org/10.1177/0042098019859458> (15.02.2025)

Råberg Tingey, S. (2024). Denmark's Almene Boliger. Facts and numbers. Vaadatud: <https://bl.dk/viden-kartotek/boliger/> (08.04.2025)

Silva, C., & Acheampong, R. (2015). "Developing an inventory and typology of land-use planning systems and policy instruments in OECD countries". OECD Publishing. Vaadatud: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2015/12/developing-an-inventory-and-typology-of-land-use-planning-systems-and-policy-instruments-in-oecd-countries_g17a272f/5jrp6wgxp09s-en.pdf (22.03.2025)

Slovenian Housing Fund. (2025). Slovenian Housing Fund - Public Fund. Vaadatud: <https://ssrs.si/eng/> (14.03.2025)

Somerville, P., & Sprigings, N. (Eds.). (2005). *Housing and Social Policy: Contemporary Themes and Critical Perspectives* (1st ed.). Routledge. Vaadatud: <https://doi-org.ezproxy.utlib.ut.ee/10.4324/9780203086971> (27.02.2025)

Statistikaamet. (2003). 2000. aasta rahva ja eluruumide loendus. Eluruumid ja eluruumidega hooned. Võrgulehel: <https://www.digar.ee/arhiiv/et/raamatud/12719> (30.03.2025)

Statistikaamet. (2021). Eluruumid ja eluruumidega hooned [statistika andmebaas]. Rahvaloendus. <https://rahvaloendus.ee/et/tulemused/eluruumid-ja-eluruumidega-hooned> (15.05.2025)

Stenvall, D., Cerin, P., Sjö, B., & Salah Uddin, G. (2022). Does energy efficiency matter for prices of tenant-owned apartments?. *Environmental science and pollution research international*, 29(44), 66793–66807. Vaadatud: <https://doi.org/10.1007/s11356-022-20482-w> (24.03.2025)

Sustainable Energy Authority of Ireland. (n.d.). About SEAI. Vaadatud: <https://www.seai.ie> (09.04.2025)

Suu, L., Lihtmaa, L., Truu, M., & Valk-Siska, V. (2024). Renoveerimise võimekus elamutes. Kliimaministeerium; Tallinna Tehnikaülikool. Vaadatud: https://kliimaministeerium.ee/sites/default/files/documents/2024-03/Renoveerimise%20v%C3%B5imekus%20elamutes_0.pdf (11.05.2025)

Ziemann, V. (2024). "Housing market challenges and policy options in Slovenia". OECD Economics Department Working Papers, No. 1810, OECD Publishing, Paris. Vaadatud: <https://doi.org/10.1787/fab74d9f-en> (07.04.2025)

Zukin, S. (1987). Gentrification: culture and capital in the urban core. *Annual review of sociology*, 13(1), 129-147. Vaadatud: <https://www.annualreviews.org/content/journals/10.1146/annurev.so.13.080187.001021> (07.04.2025)

Tallinna Linnavalitsus. (n.d.). Tallinna sotsiaalmajad. Tallinn.ee. Vaadatud: <https://www.tallinn.ee/et/tallinna-sotsiaalmajad> (07.04.2025)

Tallinna Ülikool. (2016). Intervjuu, vaatlus ja sisuanalüüs. Vaadatud: https://www.tlu.ee/~sirvir/Intervjuu_vaatlus_ja_sisuanals/index.html (11.04.2025)

Tammaru, T., Kliimask, J., Kalm, K., & Zālīte, J. (2023). Did the pandemic bring new features to counter-urbanisation? Evidence from Estonia. *Journal of Rural Studies*, 97, 345–355. Vaadatud: <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2022.12.012> (12.03.2025)

The Local. (2022). Explained: What is a Danish housing association? Vaadatud: <https://www.thelocal.dk/20220808/explained-what-is-a-danish-housing-association> (08.04.2025)

Tosics, I., & Tulumello, S. (2021). Between markets and social rights: confused EU housing policies. *EU Cohesion Policy and Spatial Governance*, 244–259. Vaadatud: <https://doi.org/10.4337/9781839103582.00030> (17.05.2025)

United Nations. (1948). Universal Declaration of Human Rights [Eestikeelne tõlge]. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Vaadatud: <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/estonian-eesti> (17.05.2025)

U.S. Department of Housing and Urban Development. (2006). Affordable housing: Definition and meaning. HUD Archives. Vaadatud: <https://archives.hud.gov/local/nv/goodstories/2006-04-06glos.cfm> (08.04.2025)

Vestergaard, H. (2007). A short history of housing and housing policy in Denmark since 1945. In H. Kristensen (Ed.), *Housing in Denmark* (pp. 10-19). Centre for Housing and Welfare - Realdania Research. Vaadatud:

<https://vbn.aau.dk/en/publications/a-short-history-of-housing-and-housing-policy-in-denmark-since-19> (05.03.2025)

Vestergaard, H., Skodborg, L. (2024). Den Store Danske: almennyttige boliger i Lex på lex.dk. Vaadatud: https://lex.dk/almennyttige_boliger (05.03.2025)

Vidal, L. (2018). Securing Social Gains in, Against and Beyond the State: The Case of Denmark's "Common Housing." *Housing, Theory and Society*, 36(4), 448–468. Vaadatud: <https://doi.org/10.1080/14036096.2018.1545693> (05.03.2025)

Vilenica, A., Katerini, T., & Filipovič Hrast, M. (2021). Housing Commodification in the Balkans: Serbia, Slovenia and Greece. *Κοινωνική Πολιτική*, 14, 81–98. Vaadatud: <https://doi.org/10.12681/sp.29079> (19.02.25)

Visscher, H., Meijer, F., Majcen, D., & Itard, L. (2016). Improved governance for energy efficiency in housing. *Building Research & Information*, 44(5–6), 552–561. Vaadatud: <https://doi.org/10.1080/09613218.2016.1180808> (26.03.2025)

Waldron, R. (2021). Generation Rent and Housing Precarity in Post-Crisis Ireland. *Housing Studies*, 38:2, 181-205. Vaadatud: <https://doi.org/10.1080/02673037.2021.1879998> (30.03.2025)

Ärlemalm, J. (2013). Resisting renoviction: The neoliberal city, space and urban social movements. *Kulturgeografiska institutionen* Nr. 920 Vaadatud: <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:698848/FULLTEXT01.pdf> (26.03.2025)

Ülemnõukogu. (1992). Eesti Vabariigi elamuseadus (RT I 1992, 17, 254). Riigi Teataja. Vaadatud: <https://www.riigiteataja.ee/akt/30601> (07.04.2025)

LISA 1. Poolstruktureeritud intervjuude küsimused

1. Eluasemete kättesaadavus ja taskukohasus Eestis

1. Kuidas Teie defineeriksite eluasemete taskukohasust ja kättesaadavust Eesti kontekstis?
2. Kas Teie arvates on Eestis piisavalt taskukohaseid eluasemeid? Millised ühiskonnagrupid on suurimas riskis taskukohase eluaseme puuduse tõttu?
3. Millised on Teie hinnangul peamised takistused eluasemete taskukohasuse ja kättesaadavuse parandamisel Eestis?
4. Kuidas on riiklikud ja kohalikud poliitikad toetanud või takistanud eluaseme kättesaadavust ja taskukohasust?

2. Parimad praktikad ja poliitikasoovitused

5. Millised on olnud Eestis rakendatud poliitikate või programmide peamised vead või kitsaskohad taskukohase eluaseme arendamisel, mis vajaksid parandamist? Kas on olemas mudeleid või lahendusi, mida võiks kasutada eeskujuks?
6. Millised poliitikameetmed oleksid kõige efektiivsemad, et suurendada taskukohaste eluasemete pakkumist Eestis?

3. Energiamaajandus ja taskukohasus

7. Kuidas on EL-i energiatõhususe direktiivid muutnud eluasemete taskukohasust ja kättesaadavust Eestis?
8. Kas ja kuidas mõjutavad Teie hinnangul energiatõhususe nõuded kinnisvara hinda ja renoveerimise kulusid?
9. Milliseid meetmeid peaks riik või kohalikud omavalitsused rakendama, et leevendada energiatõhususe nõuete mõju madalama sissetulekuga leibkondadele?

4. Riikidevahelised kogemused ja nende võrdlus

10. Kas Teie arvates on mõni Euroopa riik edukalt rakendanud eluasemepoliitikaid, mida võiks Eestis üle võtta?
11. Mida kindlasti vältida? **just teiste riikide kogemuse baasil.*
12. Milliseid rahvusvahelisi lahendusi saaks Eesti konteksti kohandada, et parandada taskukohasust ja energiatõhusust?

5. Lõpetuseks

13. Kui saaksite teha ühe olulise muudatuse Eesti eluasemepoliitikas, siis millise muudatuse teeksite ja miks?
14. Kas on veel midagi, mida sooviksite selle teema kohta jagada?

LISA 2. Intervjueeritavad ja intervjuude toimumisajad

Intervjueeritava nimi:	Intervjuu tüüp:	Toimumisaeg:
Tiit Tammaru, PhD	Videovestlus veebi teel	17.03.2025
Anneli Kährik, PhD	Videovestlus veebi teel	21.03.2025
Toomas Tammis, MA	Videovestlus veebi teel	24.03.2025
Mattias Malk, PhD	Videovestlus veebi teel	27.03.2025
Aet Ader, MA	Füüsiline intervjuu	31.03.2025

LISA 3. Informeerimise ja teadliku nõusoleku vorm

Hea uuringus osaleja!

Minu nimi on Maria Johanna Kaskor ja viin läbi ekspertintervjuusid oma magistr töö raames, mille eesmärgiks on analüüsida Euroopa Liidu energiatõhususe direktiivide mõju eluasemepoliitikatele ja eluasemete taskukohasusele ning kättesaadavusele. Täna Teid, et nõustusite osalema minu uuringus!

Intervjuu eesmärk:

Selle intervjuu eesmärk on mõista, millised on eluasemepoliitika ja taskukohasuse ning kättesaadavuse peamised väljakutsed ning milliseid poliitikameetmeid on erinevates riikides kasutatud nende lahendamiseks. Samuti soovin teada saada Teie hinnanguid ja soovitusi, mis võiksid aidata parandada eluasemete taskukohasust Eestis.

Palun tutvuge järgmiste punktidega:

- Intervjuust osalemine: Osalen intervjuus vabatahtlikult ja mõistan, et võin osalemisest loobuda või intervjuu katkestada igal hetkel.
- Anonüümsus ja konfidentsiaalsus: Mõistan, et see intervjuu ei ole anonüümne. See tähendab, et minu vastuseid seostatakse minu nime või institutsiooniga, kuid isikuandmeid töödeldakse vastavalt kehtivatele isikuandmete kaitse seadusele. Minu isikuandmeid kasutatakse ainult teaduslikul eesmärgil ja neid ei avalikustata ilma minu nõusolekuta.
- Salvestamise luba: Mõistan, et antud intervjuu salvestatakse transkribeerimise eesmärgil. Salvestust kasutatakse ainult intervjuu transkribeerimiseks ja hilisemaks analüüsimiseks ning pärast töö valmimist hävitatakse. Salvestus kustutatakse hiljemalt 2025. aasta 1. juunil, pärast magistr töö kaitsmist.
- Andmete kasutamine ja avalikustamine: Mulle on selgitatud, et intervjuu käigus kogutud teavet ja intervjuu katkeid võidakse kasutada magistr töös, mis avalikustatakse Tartu Ülikooli lõputööde andmebaasis DSpace. Minu isikuandmeid kasutatakse ainult teadusuuringute eesmärgil ja neid ei avalikustata ilma minu nõusolekuta.
- Õigus tutvuda ja andmeid eemaldada: Mõistan, et mul on õigus tutvuda oma andmetega, paluda neid parandada, eemaldada või piirata nende töötlemist. Intervjueeritavana on mul õigus lasta oma intervjuu osaliselt või tervikuna uurimistööst eemaldada ka pärast intervjuu toimumist.

Kui nõustute, palun allkirjastage allpool olev vorm.

NB! Juhul kui uuringust tulenevaid riske ja/või tervisekahju pole ette näha, siis tuleb võetavat nõusolekut vastavalt kohandada.

Mind, [INTERVJUEERITAVA NIMI], on informeeritud ülalmainitud uuringust ja ma olen teadlik läbiviidava uurimistöo eesmärgist ja uuringu metoodikast, riskidest ja võimalikust tervisekahjust. Kinnitan oma nõusolekut selles osalemiseks ja oma isikuandmete töötlemiseks allkirjaga.

Uuritava allkiri

//allkirjastatud digitaalselt//

Kuupäev

(intervjuu kuupäev)

Intervjueerija ja isikuandmete vastutav töötleja: Maria Johanna Kaskor
(mariakaskor@gmail.com)

LISA 4. Rahvusvahelise konteksti riikide ülevaate taust

Sloveenia

Sissejuhatus

Pärast Sloveenia iseseisvuse taastamist algas riigis suur erastamislaine, mis leidis aset 1990ndatel. Peale seda on kodu omavate inimeste hulk ühiskonnas on kõrge ning eluasemekulud on pigem madalad (Ziemann, 2024). Siiski on riigis suur hulk eluasemeid, mis vajaksid investeeringuid elukvaliteedi parandamiseks, kuid probleeme on finantsilistele lahendustele ligipääsemisega.

Ajalooline taust

Sloveenia eluasemeturu peamiseks suunavaks jõuks on olnud riigi ajalooline taust ja ka erastamise protsess, mis toimus peale Nõukogude Liidust iseseisvaks saamist 1990ndatel. Keskenduti seadusandluse kohandamisele uute turutingimustega ning mille protsessis on oluline tegur planeerimise Euroopastumine, mis on toob endaga kaasa protsesside ja maa kasutamise suuremat paindlikkust ning vastandub rangematele, ette määratud tsoonimisvõtetele, mis varasemalt kasutusel on olnud. Sloveenia ruumilise planeerimise süsteem on arengus ajas muutunud ning suuremad muutused põhinevad kolmele erinevale seadusele, mis on vastu võetud (2003, 2007 ja 2017).

2003. aasta ruumilise planeerimise seadus (ZureP-1) seadus kehtestas riiklikul tasandil strateegilise planeeringu ning detailplaneeringud. Tegu oli esimese ametliku õigusaktiga, mis reguleeris Sloveenia eluasemepoliitikat. Seadus keskendus ruumilise planeerimise ja elamuehituse korraldamise alustele, kehtestades riikliku eluasemepoliitika ja piirkondlike arengutöötlemise suunised. Samuti loodi seaduses mehhanismid kohaliku tasandi planeerimistoimingute ja protsesside reguleerimiseks. (Marot, 2021)

2007. aastal loodi ZPNačrt seadus, mis tõi välja vajaduse muuta eluasemepoliitikat ja planeerimist paindlikumaks. See seadus keskendus rohkem alade arendamise ja eluasemete ehitamise ühiskondlikule vajadusele vastamiseks. Seaduses toodi välja strateegilised eesmärgid ja määrused, mis suunasid eluasemeturгу, lisades regulatsioonide kohandusi, et

soodustada investeringute tegemist elamute ehitamisse ja arendusse. Samuti hakati rohkem keskenduma Euroopa Liidu suunistele ja eluasemepoliitika ühtlustamisele. (Marot, 2021)

Sellele järgnes 2017. aastal ZUreP-2 seadus, mis tähistas olulist muutust Sloveenia eluasemepoliitikas. Seadus viis ellu arengu eesmärgid, mis keskendusid ruumilise planeerimise protsesside paindlikkusele ja kohalike vajaduste täitmisele. 2017. aasta seadus täiendas 2003. ja 2007. aasta seadusi, tuues sisse uusi sätteid piirkondlikuks koostööks ja üldplaneeringute ühtlustamiseks. Samuti suurendati kohaliku tasandi kaasamist ja andis suurema paindlikkuse eluasemete ehitamise ja arendamise protsessis. (Marot, 2021)

Euroopa Liidu suuniste ja rahastuse kaudu on Sloveenia ruumiline planeerimine saanud uusi suundi ja rõhuasetusi. Euroopas toimunud ühtlustamismeetmed, sealhulgas territoriaalse planeerimise ja poliitiliste väärtuste jagamine, on toetanud kohaliku planeerimise paindlikkuse suurendamist ja seadusandlike muudatuste vastuvõtmist.

Elamufondi ülevaade

Sloveeniat iseloomustab Soviети riikide hulka kuulunud riikide seas levinud kõrge eluaseme omanike hulk ühiskonnas ning vananev elamufond. Sloveenia kodu omamine on kõrgem (61.4% omab kodu ilma laenuta ja 13.8% laenuga, omanikke kokku 75.2%) kui OECD keskmine OECD keskmine (46.2% omab kodu ilma laenuta ja 24.7% laenuga, omanikke kokku 70.7%) ning see sõltub peamiselt poliitikatest, majandustingimustest ja sotsiaalsetest teguritest (OECD, 2022). Kuigi elamute hinnad on madalad on Sloveenias toimunud kiireim hindade kasv Euroopa riikide seas (OECD, 2021c). Eluasemete ostmise finantseerimise osas on hüpoteeklaenude osakaal majapidamiste väga oluline tegur, kuna eluasemekulud on tavaliselt protsentuaalselt suurimad kulud. Slovenia majapidamiste hüpoteek laenude suhe SKP-sse on suhteliselt madal.

Sloveenias on avaliku sektori üürielamute osakaal üks Euroopa väiksemaid (3.8% kõikidest üüridest on subsideeritud), mis viitab sellele, et riigis ei ole tugevat riigi poolt pakutavat eluasemete üürisüsteemi. Samuti on erasektori üüriturg (6.4% kõikidest üüridest olid erasektoris) piiratud ja reguleerimata, mis omakorda vähendab turu paindlikkust ja efektiivsust. Kuna üüripindade pakkumine on väike ja reguleerimine puudulik, ei suuda turg rahuldada kõiki majanduslikult vähekindlustatud rühmade vajadusi, mis võib omakorda viia eluasemete kergema ligipääsetava hindade vähenemiseni. (Ziemann, 2024)

Kuigi Sloveenia eluasemepoliitikas pole suurenenud elamuühistute areng, on üürisektoris mõningaid algatusi, kus kohalikud omavalitsused või riik pakuvad eluasemetoetusi või soodsaid tingimusi eluasemete üürimiseks, et tagada rohkem taskukohaseid elukohti madalama sissetulekuga inimestele. Samuti on teatud kohalikud algatused ja ühistud, mis keskenduvad kogukondlike projektide arendamisele, sealhulgas kogukonna majandamine ja toetamine, kuid need ei ole nii suured ega struktureeritud kui traditsioonilised elamuühistud.

Kättesaadavus, taskukohasus ning energiatõhusus

Kuigi üldine koduomamise tase on kõrge, varjab see tõsiasi, et noored ja uue kodu otsijad kohtavad raskusi taskukohaste eluasemete leidmisel, kuna üüriturk on kitsas ja uute elamuprojektide arv on vähenenud. Sloveenia eluasemeturg seisab silmitsi kõrge nõudluse ja piiratud pakkumisega, mida raskendavad kõrged ehitus- ja laenukulud. (Ziemann, 2024)

Sloveenias moodustavad eluasemekulud, mis sisaldavad tegelikke ja arvestatud üürihindu, samuti majade hoolduse ja remontimise kulud, võrreldes OECD keskmise riigiga vaid väikese osa perede kogukuludest. Nende leibkondade osakaal kogu populatsioonist, kes kulutavad kodulaenu makseteks või üüri tasumiseks üle 40% kasutatavast sissetulekust on koguhulgas 2.4%, laenuga koduomanike puhul 1.5%, erasektoris üürivate inimeste puhul 5.5% ja avaliku sektori (subsideeritud) üüride puhul 1.5%. Kui vaadata eluasemete kogukulu leibkondadele, kes on tulujaotuse alumises kvintiilis ning maksavad eluaseme kogukuludesse üle 40% kasutatavast sissetulekust on koduomanike puhul 12.0%, erasektori rendi puhul 50.2% ja avaliku sektori rendi puhul 42.6% (OECD, 2022). Sellest järeldub, et Sloveenias on üsna madalad eluasemekulud üüride ja laenumaksete osas, kuid kui vaadata eluasemete kogukulude hulka (milles sisaldavad hüpoteegi põhiosa ja intresside tagasimakseid, üürid, kindlustus, kohustuslikud teenused/ tasud, korraline hooldus ja remont, maksud ja kommunaalkulud (sh elekter, vesi, gaas ja küte) on numbrid hoopis teised ning viitavad sellele, et muud kulud on riigis kõrged. Eluasemete hindade kõikumine perioodil 2007–2019 olnud mõõdukas. Vaatamata madalatele hindadele koges riik viimastel aastatel ühte kiiremini tõusnud eluasemete hindade kasvu euroalal. Selle põhjuseks on peamiselt regulatiivne koormus ehituslubade saamisel ja ehitussektoris reguleeritud ametite suur hulk, mis takistab eluasemete pakkumise kiiret reageerimist nõudluse tõusule. (OECD, 2021c)

Enamik Sloveenia elamuid on ehitatud enne 1980. aastat, mil ehitusreeglid ei arvestanud veel energiasäästu ega keskkonnasõbralikkusega. Seetõttu tarbivad majapidamised palju energiat.

(OECD, 2021c) Venemaa sõda Ukrainas ja fossiilkütuste hinnatõus on tõstnud esile elamute energiatõhususe tähtsuse. Hästi soojustatud kodud ja energiatõhusad lahendused aitavad elanikel hoida energiakulusid kontrolli all ka keerulistel aegadel. Siiski on energiatõhususe parandamine kallis, ning paljudel majaomanikel puuduvad rahalised vahendid suuremateks remonttöödeks. Üürikorterite puhul lisandub probleem, et investeringute tegemine on omaniku kohustus, kuid säästud energiakuludelt lähevad üürnikule, mis takistab energiasäästlike uuenduste tegemist. (Ziemann, 2024) Samuti on Sloveenias linnaelanike juurdepääs rohealale rahvusvahelise võrdluse järgi suhteliselt kõrge (OECD, 2021c).

Sloveenia Riiklik Eluasemefond (Stanovanjski Sklad Republike Slovenije) keskendub taskukohaste eluasemete kergendamisele erinevatele elanikkonnarühmadele, pakkudes avalikke üürimaju, mille kaudu tagatakse soodsam eluasemepakkumine. Fond toetab ka erilise otstarbega eluasemete projekte, sealhulgas elamispindade pakkumist eakatele ja erilisi vajadusi omavatele inimestele, pakkudes finantsabi ja kaasrahastamist kohalike omavalitsustega. Lisaks investeerib fond uute eluasemete rajamisse piirkondades, kus eluaseme vajadus on kõige suurem, ning parendab olemasolevate hoonete juurdepääsu ja jätkusuutlikkust. Fond pakub ka toetusi ja finantsabi, et toetada nii uute eluasemete ehitamist kui ka olemasolevate hoonete renoveerimist, pöörates erilist tähelepanu energiatõhususele ja haavatavate rühmade vajadustele. (Slovenian Housing Fund, 2025)

Poliitilised reageeringud

1991. aasta põhiseaduse järgi oli riigi ainuke ülesanne eluasemepoliitika seoses tagada sobivad tingimused kodanikele eluasemega seotud probleemide lahendamiseks (Ziemann, 2024). Nüüd peab Sloveenia põhiseaduse artikli 78 järgi riik tagama kodanikele sobivate elamistingimuste loomise (Council of Europe, 2000). Ka märgib riiklik eluasemeprogramm (2015–2025), et rahvusvahelise rände tõttu kasvab linnakeskustesse suunduv elanikkond, ning see toob esile vajaduse tegeleda migrantide eluasemega seotud probleemidega. Ehkki parlamendis on vastu võetud erinevaid eluasemepoliitika alusdokumente, ei ole need sageli arvestanud riigi tegelikku olukorda ja vajadusi. Valitsuse kehtestatud kärpemeetmete tagajärjel on paljusid sotsiaaltoetusi piiratud või kaotatud, mis on omakorda viinud heaolu taseme aeglase languseni. (Ziemann, 2024)

Eluasemeturul lahenduste leidmiseks on riik hakanud rohkem keskenduma nii avaliku kui ka erasektori üürituru arendamisele, et parandada eluasemete taskukohasust ja kvaliteeti.

Euroopa Liidu taaste- ja vastupidavuskava raames ellu viidud projektid on kaasa toonud olulisi poliitikamuudatusi. (Ziemann, 2024)

Sloveenia eluasemepoliitika, nagu kajastatud riiklikus eluasemeprogrammis (2015-2025), keskendub kodanike eluasemeküsimuste lahendamisele, pakkudes kõigile elanikkonnarühmadele võrdsed võimalused sobivate eluasemete saamiseks. Erilist tähelepanu pööratakse haavatavatele gruppidele, sealhulgas noortele, eakatele ja erilisi vajadusi omavatele isikutele. Programmi eesmärgiks on tagada, et kõigil kodanikel oleks juurdepääs sobivale eluasemele, milleks on kehtestatud erinevad meetmed, sealhulgas üüripoliitika reform ja eluasemekasu toetused. Samuti on eraldi meetmed, et rahuldada erivajadustega isikute eluasemeküsimusi, pakkudes neile kohandatud eluasemeid. Riik ja kohalikud omavalitsused pakuvad ka ajutisi eluasemeühikuid, nagu eluasemed kodututele või vägivalda kogunud isikutele, et ennetada sotsiaalset tõrjutust. Lisaks sellele arendatakse pidevalt avalikku üüriturgu ja pakutakse rahalist tuge madalama sissetulekuga elanikele üüriarvete tasumisel. (Republic of Slovenia, 2025)

Sloveenia on viimastel aastatel teinud märkimisväärseid jõupingutusi, et tuua oma eluasemepoliitika kooskõlla Euroopa Liidu energiatõhususe direktiividega. Erinevate poliitikainstrumentide kaudu püütakse tagada, et hoonete renoveerimine ja energiatõhususe tõstmine toimuksid laiapõhjaliselt ja oleksid kättesaadavad ka sotsiaalselt haavatavamatele rühmadele. See näitab, et riik ei käsitle energiatõhusust pelgalt tehnilise ega keskkonnaküsimusena, vaid laiemalt ka kui sotsiaalset õiglust puuduvat teemat. (Odyssee-Mure, n.d. c)

Sloveenia alates 2009. aastast pakkunud toetusi korterelamute renoveerimiseks piirkondades, kus elavad madalama sissetulekuga leibkonnad. Sellistele elanikele suunatud meetmed aitavad vähendada eluasemekulusid ja parandada sisekliimat, mis on eriti oluline külmematel kuudel. Samuti on välja töötatud riiklik garantiisüsteem, mis võimaldab inimestel, kellel puuduvad piisavad säästud, taotleda energiatõhususe investeeringuteks laenu koos riikliku tagatisega. Need meetmed toetavad direktiivides (EL) 2024/1275 ja 2023/1791 sätestatud eesmärki muuta elamufond säästlikumaks ja vastupidavamaks, kuid teevad seda viisil, mis võtab arvesse ka sotsiaalset konteksti. (Odyssee-Mure, n.d. c)

Tehnilise poole pealt on Sloveenias karmistatud nõudeid, mis puudutavad hoonete soojapidavust, kütte- ja jahutussüsteeme ning ventilatsiooni. 2022. aasta määrusega kehtestati uued reeglid, mis nõuavad ka taastuenergia suuremat kasutust hoonete energiavajaduste katmiseks. See on oluline samm, arvestades EL-i eesmärki jõuda kliimanetraalsuseni aastaks

2050. Samal ajal tuleb aga tagada, et need tehnilised nõuded ei muutu takistuseks neile, kes ei suuda omavahenditega vajalikku renoveerimist rahastada. (Odyssee-Mure, n.d. c)

Murekohad

Sloveenia eluasemeturul on samuti madal ehitusaktiivsus, mida takistavad keerukad planeerimis- ja ehituslubade protsessid. Need bürookraatlikud takistused aeglustavad uute eluasemete ehitamist ja eluasemete pakkumise suurenemist, mistõttu on eluasemehinnad tihti kõrgemad kui inimeste sissetulekud võimaldavad. Enamik Sloveenias olevaid elamuid on ehitatud enne 1980. aastat, mistõttu ei vasta need sageli tänapäevastele energiatõhususe nõuetele. See tähendab, et paljudes kodudes on kõrged energiakulud, mis koormavad eriti madala ja keskmise sissetulekuga perede eelarveid. Hiljutine energiahindade tõus on olukorda veelgi teravdanud, suurendades majapidamiste kulutusi ja muutes energiatõhususe saavutamise veelgi olulisemaks.

Eluasemeturul Sloveenias on märkimisväärne nõudlus, kuid pakkumine ei suuda sellele piisavalt järele jõuda. Peamisteks takistusteks on keeruline ja pikk ehitusloa taotlemisprotsess ning aeglane loa väljastamise tempo, mis jääb alla EL-i keskmise. Ehituskulude kiire kasv, mida on veelgi halvendanud globaalsete kriiside nagu COVID-19 pandeemia ja Venemaa sõjategevuse mõju, on vähendanud uute elamute ehitamist. Samuti on tööjõupuudus ja kõrged erialased nõudmised elamuehitussektoris suurendanud tööjõukulusid ja raskendanud konkurentsi. Kõik need tegurid on Sloveenias viinud eluasemete hindade tõusuni, mis muudab kodu soetamise riti keeruliseks noortele peredele ja esmakordsetele koduostjatele, kes kuuluvad kõige haavatavamasse gruppi, kes turutingimustes tegutsema peab (Ziemann, 2024).

Hoolimata seadusandlikest muudatustest on planeerimise praktikas siiski jätkuvalt esinenud mitmeid probleeme. Segadus seadusandlikes määratlustes, erinevad määratlused ja terminid, nagu näiteks "planeering" ja "maalapiirangud", on tekitavad segadust. Kohalike omavalitsuste piiratud ressursid. Sloveenia omavalitsused on sageli võimetud täitma kõiki planeerimisõigusakte, kuna neil puuduvad piisavad inimressursid ja rahalised vahendid, et täita uute seaduste nõudeid. Madala taseme avalik osalus Planeerimise protsessis ei ole ühiskondlikul osaluselt alati olnud piisavat mõju, kuna elanike kaasamine on olnud minimaalne ja tihti on otsuseid teinud valdavalt ametnikud ja poliitikud. (Marot, 2021)

Eraldi murekoht on väga suure pindalaga üksik- ja paarismajade hooldamine, mis on väga kallis ning seetõttu on paljud neist hoonetest Sloveenias halvas seisukorras ega vasta põhilistele jätkusuutlikkuse nõudmistele. Kuigi äärelinnades ja maapiirkondades rajatakse nüüdsel ajal vähem (elanikele liialt suuri) üksikmaju, ei peatu see protsessi täielikult veel niipea. Hoolimata sellest, et Sloveenias on palju tühjalt seisvaid elamuid, ehitatakse siiski uusi maju. Isegi kui uued ehitatavad majad järgivad idee poolest jätkusuutlikkuse põhimõtteid, nagu soojustus ja materjalide valik, ei ole niivõrd suurte (mõningatel andmetel on levinud ehitada 300-ruutmeetrine maja neljaliikmelisele perele) maapiirkonnas jätkusuutlik. (Cafuta, 2020) ja lühiajaliste üürikodude kasutamine muudab nende mõju hindamise eluasemeturule keeruliseks, kuna neid kasutatakse sageli ainult periooditi. Siiski on probleem eriti terav kõrge nõudlusega piirkondades, nagu turismisihtkohad ja linnad, kus leidub rohkelt puhkekodusid. (Ziemann, 2024) Lühiajaline üürimine võib sageli suurendada kinnisvara väärtust ja üürihindu, kuid muudab muidu kättesaadavad kodud kunstlikult sellest piirkonnas liialt kalliks ning seega vähendab kohalike elanike ligipääsu koolilähedasele kinnisvarale.

Kokkuvõte

Sloveenia eluasemepoliitikat iseloomustab kõrge koduomandi osakaal ja suhteliselt väike üüri sektori roll, mis loob eripärase konteksti Euroopa Liidu energiatõhususe nõuete rakendamiseks. Kuigi riik on viimastel aastatel astunud samme hoonete energiatõhususe parandamiseks, sealhulgas renoveerimisstrateegiate ja Euroopa Liidu rahastatavate programmide kaudu, ei ole nende meetmete mõju ühiskonnas ühtlaselt jaotunud. Madalama sissetulekuga elanike jaoks võivad toetusmeetmed jääda raskesti kättesaadavaks või ebapiisavaks, mistõttu suureneb risk, et energiatõhususe edendamine süvendab sotsiaalset ebavõrdsust. Energianõuete karmistamine ja hoonete renoveerimise soodustamine mõjutavad ka eluasemete taskukohasust, sest investeeringud energiatõhususse võivad kaasa tuua suuremad üürikulud või lisanduva finantskoormuse omanikele. Ehkki Sloveenia eluasemepoliitiline raamistik järgib üldjoontes Euroopa Liidu eesmärke, on vaja suuremat tähelepanu sellele, kuidas tagada energiatõhususe meetmete õiglane mõju ja eluaseme kättesaadavus ühiskonna kõikidele rühmadele.

Iirimaa

Sissejuhatus

Iirimaa eraüürisektor on viimastel aastatel märkimisväärselt kasvanud, muutudes oluliseks aruteluteemaks eluasemepoliitikas. Paljudele, kes ei saa endale lubada kodu ostmist ega kvalifitseeru sotsiaalkorteritele, on eraüürimine ainus eluasemevõimalus (Residential Tenancies Board (RTB), 2024).

Üürituru dünaamika jälgimiseks kogub ja analüüsib Elamurendi Järelevalveamet (RTB) üüriindeks üürihindu kvartalite lõikes. Indeks pakub standardiseeritud ja segukohandatud üüriandmeid, kajastades muutusi riiklikul tasandil, Dublinis ning väljaspool Dublinit (RTB, 2024). Viimastel aastatel on lisatud ka kohalike valimisringkondade andmed, mis võimaldavad täpsemat piirkondlikku analüüsi (Housing Agency, 2024).

See teave on esitatud erinevate näitajate ja infograafikute kaudu, keskendudes standardiseeritud üürile, mis arvestab erinevatel ajaperioodidel väljaüüritavate elamispindade tüüpide ja omaduste muutumist, et pakkuda objektiivsemat hinnangut üürituru trendidele (Housing Agency, 2024)

Ajalooline taust

2004. aastal oli Iirimaa Riiklik Majandus- ja Sotsiaalnõukogu hinnangul on Iiri eluasemesüsteem küll dünaamiline, kuid samal ajal ka tasakaalust väljas. Dünaamilisus ilmnes nii eluasemepakkumise kiire kasvus kui ka paljudes poliitika initsiatiivis alates 1990. aastatest. Peamselt oli tasakaalutus ilmne nõudluse ja pakkumise aspektis. Vahe eriti Dublinis elamuboomi algusaastatel, sissetulekurühmade ebavõrdsed võimalused ja surve ning era- ja sotsiaalkorterite ebaproportsionaalne jaotus. Lisaks oli olnud tasakaalustamatus koduomamise ja üürituru vahel, kuigi see järgnevatel aastatel mõnevõrra leevenenud. Sellised ebakõlad kahjustasid nendel aastatel uute elamupiirkondade ja kogukondade majanduslikku, sotsiaalset ja keskkondlikku jätkusuutlikkust. Lisaks oli mõnede hinnangute alusel ebaühtlaselt jagunenud ka maahinna tõusust tulenev kasu, kus suurima võidu saavutasid maaomanikud, samal ajal kui laiem ühiskond ei saanud sellest proportsionaalselt osa. (National Economic and Social Council, 2004)

Üheks rängimaks eluasemeprobleemi küljeks Iirimaa, mis ilmnes pärast 2007.-2008. aasta finantskriisi, kujunes asjaolu, et eluasemest sai üks riigi suurimaid sotsiaal- ja majanduslikke

väljakutseid. Koduomandi tase oli langenud raskuste tõttu krediidi saamisel, erasektoris kasvas väljatõstmiste arv, kodutute arv tõusis järsult ning üürihinnad paisusid kiiresti. (Hearne, & Murphy, 2017) Sellised enneolematud tingimused tõid kaasa eriilmeliste sotsiaalsete protestide tekke, kuna eluasemeprobleemid kujunesid poliitilise antagonismi keskmeks (Lima, 2021)

Poliitilised reageeringud

Nii nagu teistes tsentraliseeritud unitaarriikides (nt: Iisrael ja Jaapan) on ka Iirimaa ruumilise planeerimise pädevuses oluline roll nende riikide keskvalitsustel. Kohalik detailplaneering määrab maa kasutamise korra ja nõuded ehitustegevusele, mille alusel antakse välja spetsiaalne planeerimisluba („planning permission“). Selline regulatiivne lähenemine tagab, et kohalikud arenguprojektid vastavad kindlatele maakasutus- ja ehitusstandarditele. (Silva & Acheampong, 2015).

2002. aastal loodi riiklik Iirimaa säästva energia arendamise asutus SEAI (Sustainable Energy Authority of Ireland). Selle organisatsiooni põhieesmärk on suunata riiki puhtama ja energiatõhusama tuleviku poole. SEAI töötab tihedas koostöös erinevate ühiskonnagruppidega, sealhulgas majapidamiste, ettevõtete, kogukondade ja avaliku sektoriga. Asutus pakub laia valikut toetusi, mis hõlmavad muu hulgas kodude energiatõhususe parandamist (näiteks hoonete soojustamine, soojuspumpade ja päikesepaneelide paigaldus), samuti toetusi elektrisõidukite ostuks ning kohalike ja äriliste algatuste elluviimiseks. SEAI tegevus aitab inimestel ja organisatsioonidel kulusid kokku hoida, vähendada keskkonnamõjusid ning edendab samal ajal uuenduslikke ja jätkusuutlikke lahendusi. (Sustainable Energy Authority of Ireland, n.d.)

Viimaste aastate jooksul on Iirimaa eluasemepoliitika toimunud arengud, mis peegeldavad Euroopa Liidu energiatõhususe direktiivide mõju, eelkõige seoses olemasolevate hoonete renoveerimise ja energianõuete karmistamisega. Riiklikud programmid, nagu Better Energy Homes ja Warmer Homes Scheme, toetavad elanike kodude energiatõhusamaks muutmist, pakkudes rahalist abi näiteks seinte ja katuste soojustamiseks või kütelahenduste uuendamiseks. Erilist tähelepanu pööratakse majapidamistele, kellel on piiratud rahalised võimalused. Lisaks on uute hoonete ehitamisel kehtestatud rangemad energiatõhususstandardid, mis tulenevad nii EL-i 2024. aasta hoonete energiatõhususe direktiivist kui ka varasemast 2010. aasta määrusest. Alates 2020. aastast on uusehitistele

kohustuslik NZEB-standard, mille kohaselt peab uus hoone olema vähemalt veerandi võrra energiatõhusam kui 2011. aasta ehitusnormides nõutud tase. Kuigi need nõuded aitavad kaasa EL-i kliimaeesmärkide täitmisele, võib nende rakendamine kaasa tuua kõrgemaid ehituskulusid, mis omakorda võib piirata uute eluasemete taskukohasust. Täpsemalt on 2022. aastal käivitatud One Stop Shop algatus suunatud toetuste süsteemi lihtsustamisele ja põhjalikumate energiatõhususprojektide soodustamisele kodudes. Programm aitab kodanikel paremini orienteeruda toetuste taotlemisel ning motiveerib mahukamaid renoveerimistöid, kuigi selle esialgne mõju on seni olnud pigem tagasihoidlik. Kokkuvõttes on energiatõhususe edendamine selgelt kujunenud Iirimaa eluasemepoliitika lahutamatuks osaks, kuid poliitikakujundajad seisavad endiselt väljakutse ees, kuidas saavutada see eesmärk viisil, mis ei suurenda eluaseme taskukohasusega seotud probleeme ega süvenda sotsiaalset ebavõrdsust. (Odyssee-Mure, n.d. b)

Elamufondi ülevaade

Iirimaa eluasemeturg on viimase kümnendi jooksul läbinud olulisi muutusi, mille taga on nii majanduslikud, poliitilised kui ka sotsiaalsed tegurid. Kriisijärgne aeg on toonud kaasa kodumajapidamiste kasvava sõltuvuse üüriturust, eluaseme taskukohasuse probleemid ja institutsionaalsete investorite suurenema osakaalu eluasemeturul. Lisaks on COVID-19 pandeemia süvendanud juba varasemalt eksisteerinud tasakaalutusi, muutes eluasemete pakkumise veelgi piiratumaks (Allen-Coghlan, McQuinn & O' Toole, 2020).

Eluasemete taskukohasus ja hinnadünaamika

Eluaseme taskukohasus Irimaal on võrreldes teiste Euroopa riikidega olnud keskmisel tasemel, kuid viimastel aastatel on eluasemekulud suurenenud kiiremini kui leibkondade sissetulekud. 2019. aastal kulutasid Iiri majapidamised keskmiselt 20% oma sissetulekust eluasemele, mis oli küll madalam kui mitmes teises Euroopa riigis, kuid siiski probleemne madalama sissetulekuga leibkondadele (Disch & Slaymaker, 2023).

Madala ja keskmise sissetulekuga perede jaoks on taskukohasus kõige suurem probleem, kuna nende sissetulekutest moodustavad eluasemekulud sageli üle kolmandiku. See on eriti märgatav Dublinis ja selle ümbruses, kus eluaseme nõudlus ületab märkimisväärselt pakkumist ning eluasemehinnad on kiiresti tõusnud (Doval Tedin & Faubert, 2020). Samuti on märgitud, et kuigi makrofinantsilised meetmed, nagu laenupiirangud, on aidanud

hinnatõusu pidurdada omanditurul, on üüriturul hinnad jätkanud tõusu ning üürid on jäänud kriisieelse ajaga võrreldes 32% kõrgemaks (Doval Tedin & Faubert, 2020).

Üüriturg on Iirimaaal kasvanud kiiresti, kuna kodulaenu karmistunud tingimused ning sotsiaalkorterite puudus on suurendanud nõudlust erakorterite üürimise järele (Waldron, 2021). Viimase kümne aasta jooksul on kodulaenu saamise piirangud ning eluaseme pakkumise puudujäägid viinud üha rohkem inimesi pikaajalisse üürimisse, eriti noorema põlvkonna seas, keda nimetatakse "Generation Rent" (Waldron, 2021). Üürituru kasvuga on kaasnenud ka eluaseme ebakindlus ja taskukohasuse vähenemine, mida on mõõdetud eluaseme ebakindluse indeksiga (Housing Precarity Index, HPI). Uuringud on näidanud, et paljud üürnikud puutuvad kokku kõrgete üürikuludega, ebastabiilsete üürilepingutega ja kehva elamistingimustega (Waldron, 2021).

Üks peamisi muudatusi Iirimaa eluasemeturul on olnud institutsionaalsete investorite, sealhulgas pensionifondide ja kinnisvarainvesteeringute usaldusfondide (REITide) kasv osakaal. Aastaks 2019 moodustas rahvusvaheline kapital juba 72% kogu Iirimaa kinnisvara investeeringutest, võrreldes nulliga 2007. aastal (Power, 2020). Institutsionaalsete investorite osalemisel on nii positiivseid kui ka negatiivseid mõjusid. Positiivsest küljest on nende investeeringud aidanud suurendada üüripindade pakkumist ning professionaalset kinnisvarahaldust. Samas on kriitikud väitnud, et suurenenud investorite osakaal vähendab taskukohaste eluasemete kättesaadavust, kuna need ettevõtted kipuvad keskenduma kõrgema hinnaklassi üürikorterite arendamisele, mis ei ole paljudele leibkondadele taskukohased (Power, 2020).

COVID-19 pandeemia on Iirimaa eluasemeturu tasakaalutusi veelgi süvendanud. Ehkki ajutised riiklikud toetused aitasid lühiajaliselt säilitada üürnike taskukohasust, on ekspertide hinnangul see mõju ajutine ning majandusliku taastumise ebakindlus võib põhjustada pikaajalisi eluasemekriise (Allen-Coghlan, McQuinn & O' Toole, 2020).

Samuti aeglustusid ehitustööd pandeemia tõttu, mis tähendab, et eluasemete pakkumine ei kasva samas tempos kui nõudlus, mis võib veelgi suurendada hinnasurvet nii üüri- kui ka ostuturul. Lisaks on pandeemia toonud esile uued töötamise harjumused, sealhulgas kaugtöö kasvu, mis võib muuta nõudlust linnakorterite ja äärelinna eluasemete järele. (Allen-Coghlan et al., 2020)

Kättesaadavus, taskukohasus ning energiatõhusus

Irimaal on eluaseme kättesaadavus viimastel aastatel kujunenud üheks olulisemaks poliitiliseks väljakutseks. Kuigi koduomand on endiselt suhteliselt levinud ja elamupindade tihedus madal, viitavad mitmed näitajad kasvavale pingele taskukohasuse osas. Eluasemekulud moodustavad Iiri leibkondade eelarvetes märkimisväärselt suure osa ning see koormus on eriti terav just väiksema sissetulekuga inimestele. Statistika järgi kulutab ligi kolmandik madalaima sissetulekukvintili üürnikest üle 40% oma sissetulekust eluasemele, mis viitab süsteemsele raskusele vajaduspõhiste elamislahenduste tagamisel. (OECD, 2021f)

Vaatamata sellele, et ülerahvastatuse määr on madal ning inimestel on üldjuhul piisavalt eluruumi, ei tähenda see, et kodu oleks tingimata kergesti kättesaadav. Kõrged eluasemehinnad, eriti linnakeskustes nagu Dublin, võivad piirata inimeste võimalusi elada töökoha või kooli lähedal. Ka energiatõhususe vaates on Iirimaa olukord vastuoluline. Kogu elamufondi energiatarbimine elaniku kohta OECD keskmisest kõrgem. See tuleneb osaliselt asjaolust, et fossiilkütused, sh turvas ja kivisüsi, on paljudes piirkondades endiselt olulised kütteallikad. Energiamahukus ei mõjuta ainult keskkonda, vaid suurendab ka küttekulusid, mis on eriti valusalt tuntavad väiksema sissetulekuga leibkondade seas, see omakorda teravdab energiavaesuse probleemi. (OECD, 2021f)

Murekohad

Irimaal on eluasemepoliitika ja -turg olnud pikaajaliselt väljakutsetega seotud, eriti madalama ja keskmise sissetulekuga perede, erasektori üürnike ning linnapiirkondades elavate inimeste jaoks (Corrigan et al., 2019). Hiljutised uuringud on samuti tuvastanud takistused, mis piiravad esmakordsete koduostjate ligipääsu krediidile, nagu sissemakse kogumise raskused ja ranged laenuitingimused (Egan & McQuinn, 2023) Sellised probleemid ei ole ainult Iirimaaga seotud, vaid on ka globaalses mastaabis esile kerkinud. Kodumajapidamiste eluasemekulude osakaalu pidev tõus ja koduomanikkuse vähenemine on muutunud murekohaks paljudes riikides (Demographia, 2022), kuna eluasemekulude osa sissetulekus on ajas kasvanud (OECD, 2021a).

Paul Egani ja Kieran McQuinni (2023) uuring "Regime Switching and the Responsiveness of Prices to Supply" uurib, kuidas eluaseme pakkumine mõjutab hindu eri majandustingimustes. Uuringu kohaselt on eluasemete pakkumise mõju hindadele tihedalt seotud majanduse olukorra ja krediidi kergesti kättesaadavuse tasemega. 1994–2007 perioodil, mil majandus kasvas kiiresti ja pankade laenuitingimused olid soodsad, ei mänginud eluaseme pakkumine suurt rolli hindade määramisel. Selle asemel määras hinnad pigem krediidi kergem

kättesaadavus, mis soodustas eluasemete omamist ja hindade kasvu. See muutus pärast 2008. aasta finantskriisi, kui pangandussektori valmisolek laenu anda vähenes ja pakkumine muutus palju tähtsamaks hinnakujunduses. Sama suundumus oli tunda ka pärast COVID-19 pandeemiat, mil pakkumise mõju hindadele suurenes veelgi, kuna laenuturud olid kitsenenud. Kriisiaegadel, mil laenutingimused on rangemad, ei sõltu turu hindade kujunemine enam nii palju krediidi kergest kättesaadavusest, vaid turg muutub rohkem sõltuvaks eluasemete füüsilisest kättesaadavusest. Uuring näitab, et pakkumise ja hindade vaheline seos on dünaamiline ja tihti varieerub vastavalt majanduse olukorrale.

Kokkuvõte

Irimaa eluasemeturg seisab jätkuvalt silmitsi tõsiste probleemidega seoses taskukohasuse, üüriturul valitseva ebakindluse ning institutsionaalsete investorite kasvava mõjuga. Kuigi riiklikud meetmed on aidanud leevendada mõningaid probleeme, on eluasemeturul püsivad väljakutsed, sealhulgas eluaseme pakkumise puudujäägid ja hinnasurve, mis vajavad pikaajalisi ja süsteemseid lahendusi.

Kõrgem sotsiaalkorterite pakkumine, üürituru regulatsioonid ning institutsionaalsete investorite mõjude tasakaalustamine võivad aidata tagada õiglasema ja taskukohasema eluasemepoliitika Irimaal. Samuti on vaja jätkata eluasemeturuga seotud poliitikate kriitilist hindamist, et tagada turu pikaajaline jätkusuutlikkus.

Taani

Sissejuhatus

Taani eluasemepoliitika on olnud oluline osa Taani heaoluühiskonna arengust, kuid viimastel kümnenditel on neoliberaalsed muutused oluliselt mõjutanud eluasemefondi struktuuri (Larsen, & Lund hansen, 2015). Taanis on neli suuremat eluaseme liiki. Nendeks on: omaniku poolt kasutatav eluase, kooperatiivne eluase, üürieluase ja sotsiaaleluase.

Omaniku kasutatav eluase on kodu, mille omanik on kodu peamine kasutaja. Koduomanik, peab maksma ka kinnisvaramaksu. Kooperatiivne elamu on aga kinnisvara, mida omab ja haldab maja ühistu kooperatiivsetel alustel. See on Taanis pikaajalise traditsiooniga eluaseme vorm. Ühistu liikmed elavad selles kinnisvaras. Ostes elamispinna kooperatiivist, siis ostetakse tegelikult osa kooperatiivist ning omanik ei oma enda elamispinda otseselt, vaid on elamuühistu liige, omades konkreetset osa ühistu varast (korterit) ning õigust kasutada seda

kinnisvara osa. Elamuühistuga liitumisel makstakse ühistule üks suurem sissemaks ning seejärel igakuist tasu oma eluaseme eest. Sissemaks on tihti suhteliselt suur, kuid väiksem kui kodu täielikult välja ostmisel. Üürieluaseme puhul on üürniku õigused ja kohustused sätestatud Taani üüriseaduses, mis reguleerib üürniku ja üürileandja vahelist suhet. Peamist ülevaadet üüriseaduse ja üürielamute kohta omab ja juhib Lejernes Landsorganisationilt ehk Taani Üürnike Organisatsioon. (Nordic Council of Ministers, 2025) Sotsiaalelamute arendus on osa Taani heaolupoliitikast ja seda reguleeritakse rangelt nii rahastamise, projekteerimise, ehituse kui halduse osas. Taani seaduste järgi võivad omavalitsused reserveerida kuni 25% sotsiaalelamufondist haavatavatele rühmadele, (pagulased, töötud ja puudega inimesed). Kopenhaagenis moodustavad sotsiaalelamud umbes 20% kogu elamufondist. (Pinto, 2022)

Ajalooline taust

Tööstusrevolutsioon ja linnastumine 19. sajandi teisel poolel tõid Taani suurlinnades esile terava elamispinna puuduse ning väga kehvad olud töölisklassi jaoks. Riigi esmane sekkumine eluasemeturule algas 19. sajandi lõpus. 1887. aastal võeti vastu esimene seadus riikliku toetuse kohta elamuehitusele, mis võimaldas riigil anda sooduslaene üürimajade püstitamiseks. Siiski ei jäänud ühingud püsima, sest kinnisvarahindade tõus võimaldas toetuse abil ehitatud elamuid kiirelt kasumiga maha müüa (Vestergaard & Skodborg, 2024). Esimese maailmasõja ajal süvenes elamispindade nappus ja üürihinnad tõusid järsult. See sundis valitsust sekkuma ja kehtestati üürikontrollid ning alustati kohalike omavalitsuste elamuehituste toetamisega. 1919. a tähistab olulist hetke Taani eluasemepoliitika ajaloos, mil saavutati laialdane poliitiline kokkulepe, mis võimaldas rajada riigi esimese ulatusliku sotsiaalsete korterite süsteemi. Selle tulemusena sai Taanist üks esimesi riike, kus alustati avatud ja kõigile kergesti ligipääsetavat avaliku sektori elamuehitust (Pinto, 2022). 1933. aastal, Kanslergade kokkuleppega, muudeti seadusandlikuks sotsiaalsete elamute loomine ja eraldati riigieelarvest selle jaoks raha. Peale kokkuleppe sõlmimist võeti samal aastal vastu ka elamuehituse riikliku toetuse seadus, mille alusel said avalikest toetustest osa ainult heakskiidetud elamukooperatiivid ja -seltsingud, mille rahalisi vahendeid kasutati vaid elamueesmärkidel. (Vestergaard & Skodborg, 2024) See seadus kinnitas 1919. aastal alguse saanud põhimõtted ja pani aluse tänapäevasele Taani sotsiaalelamusektorile. Teise maailmasõja aastad 1940–1945 tõid kaasa materjalipuuduse ja ehitustegevuse taandumise, kuid elamuehitus ei peatunud täielikult.

1947. aastal loodi Taanis eraldi elamumajanduse ja ehituse ministeerium (Ministeriet for Boligvæsen og Byggeri), mis tähistas eluasemepoliitika muutumist iseseisvaks valdkonnaks, milleks oli vajalik keskne juhtimine ja koordineerimine. Sellele järgnesid sammud elamuehituse valdkonna moderniseerimiseks ja arendamiseks (Gottlieb, 2010). Järgmiseks oluliseks verstapostiks oli 1966. aasta suur elamureform, millega seadustati uued riiklikud laenu- ja intressitoetuste skeemid almene-sektori elamuehitusele ning kehtestati sissetulekust sõltuv eluasemetoetus üürnike abistamiseks, kuid selle aluseks olevad eeldused osutusid kahjuks ekslikeks (Vestergaard, 2007). Aastatel 1960–1975 toimus Taanis massiivne elamuehitus. Hinnanguliselt 70% praegusest sotsiaalkorterite fondist ehitati pärast 1960. aastat. 80ndadeks hoiatati, et sotsiaalkorterite kvartalid on muutumas madalaima astme elanike elupaikadeks ning lisaks lagunemisele esinevad ka mitmed sotsiaalsed segregatsiooni probleemid (Vestergaard, 2007).

1986. aastal muudeti maksureegleid, mille tulemusena vähenes koduomanikele pakutav intresside mahaarvamise väärtus. Samal ajal võeti vastu mitmed kärpepoliitikad, mis said hüüdnimeks "Kartulidieet", ning need töid kaasa rangemad nõuded kinnisvaraostjate ja laenuvõtjate rahalise seisundi suhtes. Need kärpemeetmed avaldasid tõsist mõju 1987. aastal, kui elamumajanduses nõudlus järsult langes, ning hindade langus, pankrotid ja sundmüügid viisid elamuehituse seiskumiseni. (Vestergaard, 2007)

2000. aastal tekkis Taani eluasemepoliitikas ebakindlus, kuna rentide reguleerimise kaotamine ei andnud tulemusi. 2001. aastal lõpetati elamumajanduse ministeeriumi tegevus ning selle ülesanded anti teistele ministeeriumidele. Taanis, tihti Põhjamaade mahajääjana, sai eluasemepoliitika selge ja tõhus neoliberaalne ümberkujundamine alguse liberalistliku-konservatiivse valitsuse võimule tulekuga 2001. aastal (Larsen, & Lundhansen, 2015). Uus valitsus pakkus välja reformi, mis võimaldas sotsiaalelamute elanikelt osta oma elamu, kas korterina või ühisomandina, ning alates 2007. aastast vastutavad kohalikud omavalitsused linnaplaneerimise ja eluasemepoliitika eest. Peale 2007. aasta globaalset majanduskriisi ja sellega kaasnenud eluasemekriisi vähenes valitsuse panus eluasemesse järsult. Selle asemel, et riik eluasemeturul aktiivselt tegutseda, suurenes välismaiste investeeringute ja arendustegevuse osa, mis viis erainvestorite tugevama kohalolekuni. Selle tagajärjel tõusid üürihinnad kiirelt ning kasvas sotsiaalne ja etniline eraldatus. (Housing Agency, 2020)

Elamufondi ülevaade

Ajalooliselt on Taani elamufond olnud tugevalt seotud ühingupõhise eluasememudeliga, kus eluasemeühistute liikmed ei ole eluaseme omanikud, vaid jagavad kollektiivselt eluaseme omamist. See mudel oli vastuseks kiirele industrialiseerimisele ja urbaniseerimisele, mille käigus erakooperatiivide ja mittetulundusühingute tõus pakkus alternatiivi traditsioonilisele omamispõhisele eluasemeturule. Alates 2001. aastast on Taani eluasemepoliitika aga hakanud üha enam turupõhiseks muutuma, mille tulemusena on erakooperatiividest saanud osa laienevast kinnisvaraturust. Ehkki mittetulundusühingud mängivad jätkuvalt olulist rolli, on nad viimastel aastatel kogunud tugevaid rünnakuid neoliberaalsete reformide kaudu, mille eesmärgiks on eluasemefondi allutamine turul tegutsevatele jõududele. (Larsen, & Lundhansen, 2015)

Taanis on kodu omamine madalam kui OECD keskmine (46.2% omab kodu ilma laenuta ja 24.7% laenuga, omanikke kokku 70.7%). Taanis omas 13.4% kodu ilma laenuta ja 37.4% elanikest omas kodu laenu abil. Kodu omanikke oli kokku 50.8%. (OECD, 2022) See võiks muu hulgas peegeldada suurt sotsiaalse eluasemefondi olemasolu. Taanis kasvasid kinnisvarahinnad ja eluasemesse investeerimine kiiresti, ületades OECD keskmise enne globaalset finantskriisi ja langesid siis järsult kriisi ajal, seda eriti Kopenhaageni linnapiirkonnas. Alates 2012. aastast on kinnisvarahinnad pidevalt tõusnud, järgides sissetulekute kasvu üle kogu riigi, samal ajal kui intressimäärad on langenud. Hüpoteklaenuid omavad majapidamiste rahanduses olulist rolli, kuna eluasemel on üldiselt majapidamise suurim finantsvara. Taanis on majapidamiste hüpoteklaenude summa suhe SKP-sse rahvusvaheliselt kõrge, mis kajastab hästi toimivat hüpoteklaenude turgu, kus on väga madalad võlgade teenindamise kulud ja vastavalt suured majapidamiste varad, mis koosnevad mitte ainult kinnisvarast, vaid ka olulistest ametialastest pensionisäästudest. (OECD, 2021b)

Eurostati (2024a) andmetel elas 2024. aastal Taanis omaniku kasutuses olevas elamus 60.9% elanikest, kellest 48.4% omas kodulaenu ning 12.5% ei omanud laenu. Üürniku kasutuses olevates elamutes elas 39.1 % elanikest, kellest 38.9% rentis elamut turuhinnaga ning 0.2% rentis oma eluaset vähendatud tasuga või tasuta. 67.7% neist elas majades ning 32.2% korterites ja 0.1% muud tüüpi elamutes. (Eurostat, 2024a) Nendest andmetest saab järeldada, et Taani keskmine elanik elab majas ning on selle soetanud laenu abil.

Laenusüsteem kodu soetamiseks

Kuna 60- 70% elanikkonnast elab omaniku kasutuses olevates elamutes on kõige levinumaks võimaluseks kodu soetamisel hüpoteeklaenu, mida on nelja tüüpi:

- Võlakirjahüpoteek
- Sularahahüpoteek
- Ainult intressimaksega hüpoteek
- Muutuva intressiga hüpoteek

Kooperatiivse kodu puhul:

- Sissemakse kaetakse tihti elamuühistu osakulaenu abil.

Elamuühistud

Elamuühistud (kooperatiivid, andelsbolig- Taani keeles) on Taanis väga levinud kontseptsioon. Kooperatiivne elamu on süsteem, kus ühing omab ja haldab elamispinda ning selle liikmed ei ole omanikud, vaid jagavad õigust elada ühingu hallatavates eluruumides. Liitumiseks tuleb tasuda ühekordne summa, mis on tavaliselt väiksem kui kodu täishind, ning seejärel makstakse igakuist tasu eluruumi kasutamise eest. Tihti finantseeritakse see summa kooperatiivi laenuga, võimaldades inimestel osaleda kooperatiivis ilma kogu summat korraga tasumata. (Nordic Co-operation, 2025) Taani pealinnas Kopenhaagenis moodustavad elamuühistud ligikaudu 30% kogu elamispinnast. Kehtivad seadused nõuavad, et kinnisvaraomanikud, kes soovivad müüa vähemalt kuuest korterist koosneva hoone, peavad esmalt pakkuma ostuvõimalust olemasolevatele üürnikele. Üürnikud saavad osaluse ühistus, mis annab neile õiguse kasutada konkreetset korterit. (Pinto, 2022) Ühistu liikmed vastutavad ühiselt nii hoolduskulude kui ka suuremate renoveerimistöde eest. Näiteks kui on vaja rahastada uue katuse ehitamist, otsustab üürnike juhatus, kas selline kulu heaks kiita. Kõik otsused tehakse kollektiivselt, tagades, et kulud jaotuvad õiglaselt.

Kui ühistu liige otsustab oma elamispinna vabastada, võib ta osaluse müüa, kas ühistu ootenimekirjas olevale isikule või tuttavale. Samas ei saa osaluse müüja ise hinda vabalt määrata. Hinna kujundamisel võetakse aluseks kogu ühistu väärtus, arvestades sealjuures hoone olemasolevaid kohustusi, sealhulgas tehtud uuendusi ja struktuuriparandusi. (Pinto, 2022)

Elamuühistud on paljudele inimestele pakkunud ligipääsu stabiilsele eluasemele, mis ei ole seotud turuhindade kõikumisega. Samas ei ole see süsteem probleemivaba. Nõudlus elamuühistute korterite järele on märkimisväärselt suurem kui nende pakkumine, mistõttu on paljude andelsbolig'ide ootenimekirjad väga pikad, ulatudes aastatesse. Sagedased on ka olukorrad, kui ühistu liige otsustab korterist loobuda, antakse see edasi tuttavale või sõbra tuttavale, mõnikord ka lisatasu eest. See praktika viib paljud taskukohased korterid avalikult turult ära. Jõukad ühistud teevad oma majadele tihti kalleid parandusi, mis tõstavad ka kinnisvara hinda, kuid see võib kaasa tuua gentrifikatsiooni, muutes piirkondi, mis olid varem tuntud oma multikultuurse elanikkonna poolest, ning mõned neist piirkondadest on varem olnud ka negatiivse mainega. (Pinto, 2022)

Eraõiguslik mittetulunduslik eluaseme süsteem

Lisaks kodu omamisele on Taanis veel kaks peamist üürimaja tüüpi: eraüürid ja almene boliger, mis on subsideeritud eluasemed. Almene boliger puhul katab kohalik omavalitsus osa ehituskuludest (kuni 10%) ja saab määrata, kellele korterid jagatakse (saavad valida kellele üks neljast vabast korterist antaks). Need elamispinnad on avatud kõigile, kuid nendes saamiseks tuleb liituda ühinguga ja oodata oma järjekorda. Üüritulu läheb eluasemete haldamise ja kooperatiivi laenude tasumiseks. (The Local, 2022)

Taani eraõiguslik mittetulunduslik eluasemesüsteem (almene boliger) on pika aja jooksul kujunenud taskukohase eluaseme pakkumise tugisambaks. Kuigi riik kasutab seda süsteemi sotsiaalelamute tagamiseks, on see institutsionaalselt riigist sõltumatu. Lisaks teenindab see süsteem väga mitmekesist elanikkonda, pakkudes eluasemevõimalusi erinevatele sotsiaalsetele rühmadele. (Noring, Struthers, & Grydehøj, 2020)

Sotsiaalelamud

Sotsiaalelamute valdkonda on mitmel pool maailmas tugevasti mõjutanud erastamispoliitika, kuid Taanis on need olnud üheks heaoluriigi alustaladest ning need on olnud erakordselt vastupidavad riigi otsestele sekkumistele ja erastamissurvele (Vidal, 2018). Taanis on olukord erandlik, kuna sotsiaalelamuid ei paku riik otse, vaid need on iseseisvate elamukooperatiivide hallata. Nn „ühise elamumajanduse“ mudel tekkis 1920.-1930. aastatel, tuginedes kompromissile sotsiaaldemokraatliku liikumise ja liberaal-konservatiivsete parteide vahel. Kuna sotsiaaldemokraatidel polnud piisavat poliitilist jõudu oma „munitsipaalsotsialismi“ programmi elluviimiseks, jäid munitsipaalomanduses eluasemed

realiseerimata. Samas aitas see hiljem säilitada eluasemete ühiskondlikku iseloomu riigi erastamis- ja kommertsialiseerimiskavade taustal. Taani kogemus näitab, et ühiskondlike ressursside haldamine väljaspool riigi otsest kontrolli võib olla elujõuline alternatiiv heaoluriigi traditsioonilistele mudelitele. (Vidal, 2018) 2015. aastal muudeti Taani planeerimisakti, andes omavalitsustele võimaluse määrata kuni 25% uutest elamupiirkondadest sotsiaalseteks eluasemeks, olenemata maa kuuluvusest. Selle muudatuse eesmärk oli tagada linnade areng sotsiaalselt tasakaalustatud viisil ja vältida sotsiaalsete gruppide eraldumist. Taani sotsiaaleluaseme sektor ei paku eluaset ainult sotsiaalselt hädas olevatele inimestele, vaid on avatud kõigile, kes panevad oma nime ootenimekirja. (Nielsen et al, 2023) Sektor moodustab 20% Taani eluasemefondist (OECD, 2024b).

Sotsiaalelamute ehitust rahastatakse läbi riikliku fondi (Landsbyggefonden), mis on sõltumatu organisatsioon ja vastutab mittetulunduslike elamuarenduste rahastamise eest. Fondi peamine rahastusmudel põhineb laenude tagasimaksetel, luues jätkusuutliku süsteemi, mis tagab piisavad vahendid nii uute elamute ehitamiseks kui ka olemasolevate hoonete renoveerimiseks. (Pinto, 2022) Ainult 2% eluasemefondist kuulub riigile ehk kohalikele omavalitsustele, samal ajal kui 20% kuulub sõltumatutele mittetulunduslikele elamukooperatiividele, mida riik toetab ja reguleerib. Seda tuntakse kui „ühise elamumajanduse“ sektorit (almene boliger; varasemas kirjanduses ka kui almenyttige boliger), mis hõlmab ligikaudu 20% elamufondist (Taanis on kokku umbes 2 780 000 asustatud eluaset) on sotsiaalkorterid. See teeb sotsiaalkorterite sektori suuruselt teiseks sektoriks Taanis, ligi 600 000 korteriga. 2/3 sotsiaalkorteritest on korrusmajad, ülejäänud kolmandik on madal- või ridaelamud, tavaliselt ridaelamud. Sotsiaalkorterid on mittetulunduslikud ja kättesaadavad laiematele elanikkonnagruppidele, aidates seeläbi muuta linnad mitmekesisemaks. (Råberg Tingey, 2024)

Sotsiaalelamute ehituse rahastamine jaguneb järgmiselt:

10% rahast tuleb omavalitsuselt saadud intressivaba laenust, mille tagasimakseperiood on 50 aastat.

88% moodustab valitsuse toetatud kinnisvaralaen, mis on antud madala fikseeritud intressiga ja 30-aastase perioodiga.

2% rahastatakse üürnike igakuistest rendi tasudest.

Fondil on mitmekülgsed ülesanded, sealhulgas sotsiaalelamute renoveerimise ja infrastruktuuri parandamise rahastamine, sotsiaalsete probleemide lahendamine, üürnikele toetuste pakkumine ning elamupoliitika analüüside ja uuringute läbiviimine. Kuna fondi rahastamine põhineb peamiselt valitsuse madalate intressimääradega laenudel, arvutatakse üürihinnad vastavalt tegelikele käituskuludele. See süsteem aitab vältida turupõhiseid hinnakõikumisi ja hoiab sotsiaalelamud taskukohastena. (Pinto, 2022)

Mittetulundusühingud (näiteks KAB), vastutavad enam kui 70 000 eluaseme haldamise eest Kopenhaageni piirkonnas. Lisaks tavapärastele hooldus- ja haldusteenustele toetavad need organisatsioonid üürnike kaasamist otsustusprotsessidesse, edendades demokraatlikku juhtimist. Kuna nende eesmärk ei ole majandusliku kasumi teenimine investoritele, saavad nad keskenduda innovatiivsetele ja keskkonnasäästlikele ehitusmeetoditele. Näiteks on nad rakendanud lahendusi, mis hõlmavad töödeldud puidu ning taaskasutatud ehitusmaterjalide laialdasemat kasutamist. (Pinto, 2022)

Kättesaadavus, taskukohasus ning energiatõhusus

Taanis moodustavad eluasemekulud, sealhulgas üürid ja elamute hoolduse kulud, suure osa majapidamiste kogukuludest, olles võrreldes OECD keskmisega kõrgel tasemel. Seda seletab Taani sotsiaalne heaolu mudel, mis vähendab majapidamiste mitte-eluasemekulutusi, näiteks tervishoiule ja haridusele, võrreldes teiste OECD riikidega. Eluasemete hinnakõikumised on Taanis samasugused nagu OECD keskmiselt. Taani noored on teiste riikidega võrreldes madalamal tasemel elamistingimustes koos vanematega, mis võib selgitada kõrgemat elukoha vahetamise määra. Kuid üüri reguleerimine, mis on Taanis rangem kui paljudes OECD riikides, piirab samuti elukoha vahetamist. (OECD, 2021b)

Taanis on eluasemekulude osakaal madala sissetulekuga üürnike seas suhteliselt kõrge, kuna paljud madala sissetulekuga üürnikud kulutavad rohkem kui 40% oma sissetulekust eluasemekuludele. Seda võib osaliselt seletada suure õpilaste osakaaluga madala sissetulekuga üürnike seas. (OECD, 2021b)

Eluasemefondis kasutatakse suures osas taastuvenergiat ja kehtivad kõrged energiatõhususe ja keskkonnasõbraliku ehituse standardid, kuid eluasemete energiatarve on võrreldes teiste riikidega siiski suhteliselt kõrge, peamiselt kaugkütte ja fossiilkütuste ning jäätmete põletamise tõttu. Selle tulemuseks on kõrge SKP tase, suur tarbimine elaniku kohta ja

jahedamad ilmastikutingimused, mis tähendavad suurenenud energiatarbimist kütmiseks ja jahutamiseks. (OECD, 2021b)

Poliitilised reageeringud

Taanis on peamine ehitusluba tuntud nimega „Byggetilladelse“, mille väljaandmine põhineb kohalikes planeeringutes kehtestatud tsoonipoliitikatel ja regulatsioonidel. Selline süsteem rõhutab kohalikku vastutust, tagades kontrollitud ja piirkonna vajadustega kooskõlas oleva ehitusliku arengu. (Silva & Acheampong, 2015)

Taani eluasemepoliitika on tihedalt seotud Euroopa Liidu energiatõhususe suunistega, eriti arvestades uuendatud hoonete energiatõhususe direktiivi (EL) 2024/1275. Riik on astunud konkreetseid samme, mille eesmärk on üheaegselt vähendada hoonete energiakulu ja toetada eluasemete kättesaadavust ning rahalist taskukohasust. Üheks olulisemaks näiteks on investeeringud sotsiaalelamute renoveerimisse. Ajavahemikus 2021–2026 kasutatakse selleks 30 miljardit Taani krooni, mis on kogutud üürimaksetest. Lisaks on riik käivitanud toetuskeemi, mis soodustab soojuspumpade paigaldamist piirkondades, kus puudub juurdepääs kaugküttele või gaasivõrgule, see aitab hajapiirkondades elavatel inimestel osaleda energiapöördes ilma liigset rahalist koormust kandmata. (Odyssee-Mure, n.d.a)

Samuti on Taanis aastakümnete jooksul järk-järgult karmistatud ehitusnõudeid. Viimaste aastate jooksul on muudetud rangemaks nii uusehitiste kui ka olemasolevate hoonete energiatõhususega seotud standardid, alates akende ja usteni ning lõpetades sisekliima ja päevavalguse nõuetega. Kuigi tegemist on tehniliste tingimustega, mõjutavad need otseselt ka eluasemete hinnataset ja turul kättesaadavust, eriti madalama sissetulekuga leibkondade jaoks, kelle võimalused kvaliteetsele ja energiatõhusale eluasemele ligipääsuks võivad seetõttu kitseneda. (Odyssee-Mure, n.d. a)

Roheline elamumajanduse kokkulepe 2020 hõlmab ka elamute tihendamist, mis tähendab rohkemate eluruumide planeerimist juba olemasolevates elamutes, näiteks katusealuste kasutamist ja ümberehitamist eluruumideks. Kokkuleppe kohaselt tuleb elamute renoveerimisel arutada võimalust luua täiendavaid eluruume. Kui täiendavaid eluruume ei rajata, tuleb seda põhjendada ja esitada vastavad argumendid. (Olovsson, 2024)

Tähelepanu on suunatud eelvalmistatud komponentide kasutamisele, et luua eluaset, mis on nii taskukohane kui ka jätkusuutlik, pakkudes samas kõrget kvaliteeti. Üha enam vaadeldakse kõiki ÜRO jätkusuutlikkuse eesmärke terviklikult, keskkondlikest ja sotsiaalsetest aspektidest

kuni majanduslike ja kultuuriliste väärtusteni, keskendudes looduslike ressursside säästlikule kasutamisele ja elustiilide jätkusuutlikkuse edendamisele. Samuti on esile kerkin uus huvi mikrokodude arendamise vastu, mille madalad üürid võivad olla seotud projektidega, mis edendavad kogukonna sidusust ja ühtekuuluvust. Taani arhitektid otsivad järjest rohkem viise, kuidas rohelisi lahendusi ja elurikkuse kaitset oma projektidesse lisada. Viimased algatused sisaldavad madala üüriiga elamuprogramme, mis keskenduvad kogukonna jagamisele ja koostööle. (Housing Agency, 2020)

Kokkuvõte

Taanis on sotsiaalelamute süsteem üles ehitatud lihtsusele ja stabiilsusele, erinevalt näiteks Ameerika Ühendriikidest, kus sotsiaalelamud on peamiselt suunatud madala sissetulekuga inimestele ning nende rahastamine sõltub keerukast ja mitmekesisest allikate võrgustikust. Taanis tagab valitsuse toetatud rahastusmehhanism, et üürihinnad püsivad taskukohased ning sotsiaalelamute arendamine ja haldamine on pikaajaliselt jätkusuutlik. (Pinto, 2022) Seega võiks uurida, kas Taani mudeli põhimõtteid saaks rakendada või kohandada teistes riikides ja linnades, kus püütakse leida taskukohase eluaseme lahendusi, ilma et see tooks kaasa avaliku sektori kulude suurenemist.

Portugal

Sissejuhatus

Portugalis puudub valitud piirkondlik haldustasand, mistõttu on riigi valitsemissüsteem üles ehitatud kahetasandiliselt. Piirkondlikud haldusorganid on olemas, kuid need ei ole autonoomsed ja alluvad täielikult riiklikule valitsusele (vt Silva & Acheampong, 2015). Näiteks Lissaboni ja Tejo oru piirkondlik koordineerimiskomisjon, mille vastutusala hõlmab Lissaboni suurlinna piirkonda, tegeleb strateegilise planeerimisega, sealhulgas kohalike maa kasutuse ja infrastruktuuri, näiteks ühistranspordi ja jäätmekäitluse, koordineerimisega. Samas on komisjoni mõjuvõim piiratud, sest see paikneb keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste vahel. Keskvalitsus juhib poliitika ja rahastamise vahendeid, kuid kohalikud omavalitsused otsustavad, kas taotleda riiklikku toetust või mitte. Elamumajanduse ja planeerimise küsimustes on Portugalis peamine roll jagatud keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste vahel, samas kui terviklik ja integreeritud lähenemine linnaplaneerimisele on olnud pigem erand kui reegel. (Alves, 2022)

Ajalooline taust

Portugali eluasemepoliitikat on viimastel aastakümnetel kujundanud riigi majanduslik ja poliitiline ebastabiilsus, sealhulgas mitu Rahvusvahelise Valuutafondi (IMF) sekkumist (1977, 1983, 2011). Sellised kriisid on põhjustanud avaliku sektori tegevuse ebajärjekindlust ja vähest tõhusust eluasemevaldkonnas. Sellest hoolimata on Portugal aktiivselt soodustanud koduomandit, pakkudes riiklikult toetatud laene ja maksusoodustusi alates 1980. aastatest kuni 2002. aastani. Need meetmed on oluliselt kasvatanud koduomanike osakaalu, mis 2011. aastaks tõusis üle 73%. Sellest võib järeldada, et vaatamata üldiselt tagasihoidlikule avaliku sektori panusele eluasemearendusse, on riiklik toetus koduomandile mänginud olulist rolli Portugali eluasemeturul, tehes selle kättesaadavaks laiale ühiskonnagrupile ja kujundades koduomandi kui Portugali eluasemepoliitika keskse eesmärgi. (Costa Pinto & Guerra, 2019)

Elamufondi ülevaade

Portugalis on kodu omamine üsna sama OECD keskmisega (46.2% omab kodu ilma laenuta ja 24.7% laenuga, omanikke kokku 70.7%). Portugalis omas kodu ilma laenuta 45.7% ja 30.2% elanikest omas kodu laenu abil. Kodu omanikke oli kokku 75.9%. (OECD, 2022) OECD (2022) andmetel elas Portugalis üürniku kasutuses olevates elamutes 15.4% elanikest, kellest 12.0% rentis elamut turuhinnaga ning 3.4% rentis oma eluaset vähendatud tasuga või tasuta. 8.7% vastanutest ei täpsustanud oma staatust eluasemeturul (OECD, 2022). Eurostati andmetel elas 2023. aastal üürnikuna 24.0% ning oma kodu omas 76% elanikest (Eurostat, 2024a). Kuigi eluaseme reaalhinnad on alates 1990. aastatest kogu OECD riikides tõusnud, siis Portugalis on eluaseme reaalhinnad alates 2000. aastate algusest hoopis langustrendis olnud ning seda kuni 2013. aastani, misjärel hakkasid hinnad taas kiiresti tõusma. Sellest tulenevalt vähenes eluasemete pakkumine ning nõudlus on hakanud pakkumist ületama, eriti suurlinnades nagu Lissabon ja Porto, kus kinnisvarahinnad on kiiresti tõusnud.

Eluasemeinvesteeringute määr on alates 2000. aastate algusest riigis pidevalt langenud. Kuni 2008. aasta majanduskriisini oli eluasemeinvesteeringute osakaalu SKTst Portugalis OECD riikidest keskmisest kõrgem, kuid peale 2008. aastat on investeeringute määr liikunud suhteliselt madalale tasemele. (OECD, 2021d)

Kättesaadavus, taskukohasus ning energiatõhusus

Portugali eluasemeturg on viimastel aastatel olnud tugeva surve all, eriti suuremates linnades, kus eluasemete hinnad on kiiresti tõusnud. Kuigi riigi keskmised eluasemekulud jäävad

paljude teiste Euroopa riikidega võrreldes mõõdukaks, on hinnakasv ebaproportsionaalselt mõjutanud madalama sissetulekuga elanikke ja noori. See viitab sellele, et formaalne taskukohasus ei tähenda automaatselt, et kõigil ühiskonnakihtidel oleks reaalne juurdepääs sobivale eluasemele. Hoolimata sellest, et ülerahvastatus ei ole Portugalis laialdane probleem, on märkimisväärne osa madala sissetulekuga üürnikest silmitsi eluasemekulude ülemäärase koormusega. Kolmandik neist kulutab eluasemele üle 40% oma sissetulekust. Selline olukord viitab tõsistele puudujääkidele sotsiaaleluaseme pakkumises. Senine sotsiaalelamute osakaal elamufondis on olnud väga väike ning riiklikud toetused pole suutnud leevendada kasvavat vajadust. Vastuseks sellele on valitsus käivitanud uue strateegilise programmi „New Generation of Housing Policies“, mille kaudu loodetakse suurendada sotsiaalelamute mahtu ning pakkuda sihipärasemat tuge haavatavatele rühmadele. (OECD, 2021d) Energiasäästu ja keskkonnanohiu vaates on Portugal teinud mitmeid positiivseid edusamme. Eluasemete energiatõhusus on paranenud ja saaste tase püsib võrdlemisi madalal. Lisaks sellele on riigil selged pikaajalised kliimaeesmärgid: 2030. aastaks on plaanis katta 80% elektritootmisest taastuvenergiaallikatega ning 2050. aastaks saavutada kliimanetraalsus. Samas toob OECD esile kitsaskoha, milleks on piiratud rohealade kättesaadavus linnakeskkonnas, mis mõjutab laiemalt elukvaliteeti ja nõuab paremat ruumilise planeerimise sidustamist eluasemepoliitikaga. (OECD, 2021d)

Poliitilised reageeringud

Eluaseme jaotumise tüübilt on Portugalis traditsiooniliselt kallutatud pigem omandiõiguse kui rentimise poole. 2020–2024. aastatel loodi nn “Uue põlvkonna eluasemepoliitika algatus” (New Generation of Housing Policies initiative (2020-2024), mis tunnistab eluasemete taskukohasuse tähtsust ning mille eesmärgiks on suurendada sotsiaalkorterite osakaalu 2024. aastaks 2 protsendilt 5 protsendile. (OECD, 2021d)

Regionaalselt üles ehitatud unitaarriikides nagu Portugalis jaotatakse võim keskvalitsuse ja sellest madalamate, autonoomsete piirkondlike valitsemistasandite vahel. Portugal on asümmeetrilise piirkondliku valitsemisega riik, kus on kolm valitsemistasandit: keskvalitsus, autonoomsed piirkonnad ja kohalik tasand (omavalitsused ja nende osad). Ruumilise planeerimise süsteem põhineb võimu jagamisel keskvalitsuse ja kohaliku tasandi vahel. Piirkondlikud haldusorganid, nagu näiteks Lissaboni piirkondlik koordineerimiskomisjon (CCDR-LVT), mis hõlmab ka Lissaboni suurlinna piirkonda, vastutavad kohaliku strateegilise planeerimise eest, kuid nende võim on piiratud, sest peamine otsustusõigus ja

rahastamine asuvad keskvalitsuse tasandil. Samas on kohalikel omavalitsustel oluline roll toetuste taotlemisel ja nende kasutamise otsustamisel (Silva & Acheampong, 2015)

Võrreldes teiste OECD riikidega, eristub Portugal sellega, et ruumilise planeerimise võim on küll jaotatud keskvalitsuse ja kohalike võimude vahel, kuid piirkondlikul tasandil puudub täiemahuline autonoomia, nagu näiteks Hispaanias või Itaalias. See tähendab, et Portugalis puudub piirkondlikul tasandil põhiseaduslik autonoomia ja seadusandlik pädevus. Ruumilise planeerimise eest vastutavate institutsioonide volitused tulenevad seadusandlikest aktidest, määrustest ja dekreetidest (riigipea v. kõrgema riigivõimu määrus vm. akt). Ehitustegevust reguleeritakse kohalike planeeringute alusel antavate ehituslubadega („Licenciamento Municipal de Obras Particulares“). See süsteem aitab Portugalis siduda kinnisvaraarenduse rangete kohalike normide ja regulatsioonidega, mis määravad maa-alade sihtotstarbe ning ehitusstandardid. Vaatamata selgele õigusraamistikule, on praktikas Portugali ruumilise planeerimissüsteemi üks olulisemaid puudusi nõrk vertikaalne ja horisontaalne koordinatsioon. Keskvalitsuse ja kohalike asutuste koostöö ning erinevate kohalike institutsioonide omavaheline suhtlus ei ole piisavalt efektiivne, mis raskendab planeerimisprotsesside sujuvat elluviimist ja põhjustab sageli poliitikate ebajärjekindlust ning madalamat rakendamise tõhusust (Silva & Acheampong, 2015).

Portugal on endale seadnud ambitsioonikad eesmärgid süsiniku heite vähendamiseks ning järk-järgult suurendanud taastuenergia osakaalu. Plaani kohaselt on eesmärgiks seatud kõrgemad eesmärgid kui OECD riikides keskmiselt. Riiklik energia- ja kliimakava aastaks 2030 (NECP, 2019) sätestab soovi saavutada 2030. aastaks vähemalt 85% elektritootmist taastuenergiast ning jõuda 2050. aastaks süsinikuneutraalse majanduseni. Portugalis on linnapiirkondades ligipääs rohealadele rahvusvahelises võrdluses suhteliselt madal. Linnade kujunemisel on tihti keskendunud rohkem teistele taristutele ja teenustele, jättes rohealade loomise tahaplaanile. (OECD, 2021d)

Riiklikult toetatakse energiatõhususe suurendamist läbi mitmesuguste meetmete, näiteks EL-i rahastuse ja siseriiklike programmide kaudu, mis pakuvad nii otsetoetusi kui ka soodsamaid laenuitingimusi energiatõhususe parandamiseks. Lisaks on Portugalis rakendatud seadusandlikke algatusi, mis piiravad väga madala energiatõhususega hoonete müümist või väljaüürimist, julgustades seeläbi omanikke oma kinnisvara renoveerima. Siiski mõned väljakutsed seoses energiatõhususe meetmete rakendamisega, eriti vanemate hoonete puhul,

mis moodustavad suure osa riigi elamufondist. Energiatõhususe parandamisega seotud kulud on sageli liiga kõrged madalama sissetulekuga elanikele, kellel puuduvad finantsilised vahendid olulisteks renoveerimisteks. Eriti haavatavad on üürnikud, kellel puuduvad stiimulid investeerimiseks, kuna otsene kasu (madalamad energiakulud) jääb tihti omaniku, mitte üürniku hooleks. (Koengkan, et al 2023)

Hoonete energiatõhususe direktiiv (EPBD) kanti Portugali õigusesse hoonete energiasertifitseerimist reguleeriva dekreetseadusega nr 118/2013. Selle rakendamist toetavad kuus määrust ja 14 korraldust, mis sätestavad täpse arvutusmetoodika, taastuenergia kasutamise põhimõtted, energiatõhususe lepingute (EPC) ülesehituse, kliimaandmete käsitlemise ning esmasenergia teisendustegurid jpm. (Buildings Performance Institute Europe, n.d. a) Lisaks üldistele meetmetele on Portugalis rakendatud Financial Instrument for Urban Rehabilitation and Revitalization (IFRRU 2020), mis koondab mitmest allikast (sh ERDF, riigieelarve) pärit vahendid hoonete renoveerimiseks ja teeb need kättesaadavaks soodustingimustel. IFRRU 2020 erineb mõnest muust renoveerimisfondist selle poolest, et tingimused on loodud võimalikult laiale huviliste ringile: ei ole kehtestatud konkreetseid piiranguid taotleja juriidilisele vormile või hoonete kasutusotstarbele pärast renoveerimist. See aitab tagada, et ajalooliste ja suuresti energiatõhususest kaugenenud hoonete kordategemine ei piirdu üksnes era- või avaliku sektori projektidega, vaid saab laialdasema fookuse. (Odyssee-Mure, n.d. d)

Euroopastumine

Euroopa Liidu mõju Portugali eluasemepoliitikale on olnud märkimisväärne, eriti kriisiperioodidel. Näiteks finantskriisi järel aastatel 2011-2014 mõjutas EL Portugali eluasemepoliitikat otseselt, nõudes eluasemeturu ja ruumilise planeerimise liberaliseerimist, eesmärgiga edendada majanduskasvu kinnisvara- ja turismisektori kaudu (WWF, 2014; Tulumello et al., 2019). Samas näitavad hiljutised EL-i dokumendid olulist nihet, kuna Euroopa tasandil on hakatud toetama tugevamat avaliku sektori sekkumist, rõhutades vajadust parandada sotsiaalsete ja taskukohaste eluasemete pakkumist. See muutus tuleneb eelkõige vajadusest lahendada kriisi järel ilmnunud sotsiaalsed probleemid ja eluaseme taskukohasuse kriisid, mis olid eriti teravad Lõuna-Euroopas, sealhulgas Portugalis (Delclós & Vidal, 2021). Juba 1996. aastal tunnustati, et subsidiaarsuse põhimõte raskendab Portugalis slummide probleemi lahendamist, mis osutab sellele, et Euroopa tasandi sekkumine võib olla vajalik riiklike eluasemeprobleemide tõhusamaks lahendamiseks. (Delclós & Vidal, 2021)

Murekohad

Portugali eluasemeturg, eriti suuremates linnades nagu Lissabon, on viimastel aastatel seisnud silmitsi tõsiste probleemidega, mis tulenevad nii turismimajutuse kasvust kui ka ebapiisavatest poliitilistest lahendustest. Näiteks 2014. aastal kehtestatud seadus (Decree-Law 128/2014) ei eristanud algselt tavapäraseid elamispindu turismi eesmärgil kasutatavatest üürikodudest. Selle tagajärjel oli kohalikel omavalitsustel praktiliselt võimatu kontrollida või piirata elamispindade muutmist turistidele mõeldud majutusasutusteks. Alles 2018. aastal, kui ühiskondlik surve ja kodanikuühenduste kampaaniad muutusid piisavalt tugevaks, võeti vastu seadus (Law 62/2018), mis võimaldab linnadel piirata turismiks kasutatavate eluasemete hulka. See muudatus peegeldab Portugali eluasemepoliitika taaspoliitiseerumist ja näitab, kuidas avaliku sektori sekkumine võib reageerida ühiskonna ootustele ja vajadustele (Delclós & Vidal, 2021).

Lissabonis on olukord muutunud kriitiliseks, kuna isegi riiklikult toetatud taskukohase üüri programmid, mis põhinevad tavaliselt 80% turutasemest, ei ole enam paljudele keskmise sissetulekuga peredele jõukohased. Selle tulemusena on linn loonud eraldi kohaliku taskukohase üüripoliitika, mis püüab pakkuda üüripindu hinnatasemega, mis jääb küll alla turutasemele, ent on siiski kõrgem traditsioonilistest sotsiaalkorteritest. Selline kohalik poliitika osutab riiklike programmide ebapiisavusele ning püüab lahendada linnaspetsiifilisi eluasemevajadusi, võimaldades keskklassil jääda elama Lissaboni, leevendades seeläbi ka elanike väljatõrjumise probleemi (Alves, 2019).

Üks olulisemaid instrumente Portugali eluasemeprobleemide lahendamisel on maa kasutuse planeerimine, mille kaudu kohalikud omavalitsused saavad reguleerida elamute ja turismisektori tasakaalu. Viimastel aastatel on näiteks seatud piiranguid uute lühiajaliste üüripindade rajamiseks piirkondades, kus turism on kohalikke elanikke tõrjunud ja survet eluasemete hindadele suurendanud. Samas puuduvad veel laiemad ja pikaajalisemad lahendused, mis võimaldaksid suunata kinnisvara väärtuse tõusu ja turismi arenguga kaasnevaid avaliku sektori investeeringuid tagasi kohalikku kogukonda, näiteks avaliku taristu arendamiseks. Samuti pole seni välja töötatud meetmeid, mis kohustaksid kinnisvaraarendajaid ehitama uutes arendusprojektides taskukohaseid või sotsiaalkortereid. See puudujääk võib pikemas perspektiivis süvendada sotsiaalmajanduslikku eraldatust ning vähendada võimalusi luua tasakaalustatud ja sidusaid linnaosi (Alves, 2019).

Kuigi ametlikke seaduslikke kohustusi arendajatele veel kehtestatud pole, on Portugali eksperdid ja poliitikakujundajad hakanud üha enam rõhutama, et uute arendusprojektide puhul tuleb selgelt määratleda, kuidas need aitavad lahendada kohalikke eluasemeprobleeme. Sellise mudeli rakendamine võiks tähendada tasakaalu leidmist turupõhiste lahenduste ja riiklike toetuste vahel, võimaldades vältida varasemate sotsiaalelamute probleeme, mis on sageli põhjustanud segregatsiooni ja ebavõrdsust. Selline lähenemine tooks kaasa senisest kaasavama, õiglasema ja jätkusuutlikuma eluasemepoliitika kujunemise, kus ka erasektor võtab vastutuse taskukohase eluaseme pakkumise eest madalama ja keskmise sissetulekuga elanikele (Alves, 2019).

Kokkuvõte

Portugali planeerimissüsteem ühendab kaks olulist planeerimistraditsiooni, majandusliku ja regionaalse arengu toetamise ning kvaliteetse ja läbimõeldud linnaruumi kujundamise. Samas võib nende kahe erineva lähenemise ühendamine, eriti arvestades Portugali süsteemi nõrka koordinatsiooni ja keskset juhtimist, põhjustada poliitikate elluviimisel teatavaid vastuolusid või rakendamiskulusi. (Silva & Acheampong, 2015). Peamiseks väljakutseks on tasakaalu leidmine taskukohasuse ja energiatõhususe vahel, mis nõuab jätkuvalt riiklike sekkumisi ja innovaatilisi poliitilisi lahendusi, et tagada eluaseme kättesaadavus ja kvaliteet kõigile ühiskonnarühmadele. Euroopa Liidu energiatõhususe poliitika, eelkõige uuendatud hoonete energiatõhususe direktiiviga (EL) 2024/1275 ja energiatõhususe direktiiviga (EL) 2023/1791, suunanud Portugali eluasemepoliitikat tugevamalt renoveerimisele ja energiatõhususe parandamisele. Need meetmed, kuigi kliimaeesmärkidele suunatud, ei ole piisavalt arvesse võtnud eluasemete taskukohasuse aspekti. Energiatõhususe toetused jõuavad sageli jõukamate majapidamisteni, samas kui haavatavad leibkonnad vajavad sihitumat tuge. Seetõttu võib öelda, et kuigi direktiivide ülevõtmine on edendanud energiasäästu eesmärke, on Portugali poliitikareaktsioonid olnud osaliselt tasakaalust väljas, sest taskukohasuse ja kättesaadavuse teemad on jäänud tagaplaanile.

LIHTLITSENTS

Mina, Maria Johanna Kaskor,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose

„Euroopa Liidu energiatõhususe direktiivide mõju Eesti eluasemepoliitikale ja eluasemete kättesaadavusele ning taskukohasusele rahvusvahelise kogemuse taustal”, mille juhendajad on Veronika Valk-Siska ja Stefano Braghiroli,

reprodutseerimiseks eesmärgiga seda säilitada, sealhulgas lisada Tartu Ülikooli digitaalarhiivi kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni;

2. annan Tartu Ülikoolile loa teha punktis 1 nimetatud teos üldsusele kättesaadavaks Tartu Ülikooli veebikeskkonna, sealhulgas digitaalarhiivi kaudu Creative Commons'i litsentsiga CC BY NC ND 4.0, mis lubab autorile viidates teost reprodutseerida, levitada ja üldsusele suunata ning keelab luua tuletatud teost ja kasutada teost ärieesmärgil, kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni;
3. olen teadlik, et punktides 1 ja 2 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile;
4. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.

Maria Johanna Kaskor

19.05.2025