

## Eluasemepoliitika Euroopa riikides ja korteriühistute probleemid

Oluline osa riikide eluasemepoliitikas on kanda kortermajade edukal majandamisel. Eluasemeturu eduka toimimise tagamiseks on Euroopa riigid tunnistanud avaliku sektori sekkumise vajalikkust. Eesti on valinud teiste riikidega võrreldes liberaalsema tee, millest kõneleb ka EL riikide hulgas üks kõrgemaid omanike osakaalu protsente eluaseme kasutajatest (kuni 90% sarnaselt Ungari, Bulgaaria, Rumeeniaga) [1]. Peamised asjaolud, mida seoses kortermajade majandamisega tegelevate ühenduste (sh. ühistud, kooperatiivid, ühisused, haldusettevõtted) probleemide võrdlusanalüüsid väljatuakse, on välisriikides üldjoontes sarnased Eesti omadega. Nendeks efektiivse tegutsemise peamisteks regulatiivset laadi takistusteks on: a) elamuga seotud otsuste vastuvõtmiseks sobiva organi puudumine või selle puudulik regulatsioon; b) elamuga seotud otsuseid on raske vastu võtta, kuna seadustes on otsuste vastuvõtmiseks ette nähtud kvalifitseeritud häälteenamuse või koguni konsensuse nõue; c) raskused korterelamu majandamiseks rahastamise (laenu, toetuse, kaasfinantseerimise) saamisel; d) kogemuste ja läbipaistvuse puudumine juhtimisel ja ebapiisav kontrolli regulatsioon. EL-il ei ole liikmesriikide ees eluasemega seoses mingeid erikohustusi võetud. Riigid töötavad oma eluasemepoliitika ise välja. Sellest olenemata seisavad paljud EL liikmesriigid silmitsi sarnaste probleemidega: näiteks, kuidas uuendada elamuid, planeerida linnastumist ja seda ohjata, aidata noortel ja ebasoodsas olukorras olevatel elanikerühmadel pääseda eluasemeturule või edendada energiatõhusust koduomanike seas.

### Euroopa Liidu eluasemepoliitika eesmärgid

Külla aga on sotsiaalmajutuse, kodutuse ja integratsiooni küsimused EL sotsiaalpoliitikas tähtsal kohal. Euroopa Liidu põhiõiguste harta IV jaotise artiklis 34 on sätestatud, et „sotsiaalse tõrjutuse ja vaesuse vastu võitlemiseks tunnustab ja austab liit õigust sotsiaalabile ja eluasemetoetusele, et tagada liidu õiguse ning siseriiklike õigusaktide ja tavadega ettenähtud eeskirjade kohaselt rahuldav elu kõigile neile, kellel puuduvad piisavad elatusvahendid“. Sellega seoses lepiti Euroopa Ülemkogu 2000. aasta kohtumisel Nice'is kokku vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse vastu võitlemise EL strateegia ühiste eesmärkide kogum, sealhulgas ka kaks eluasemega seotud eesmärki: 1) „rakendada poliitikat eesmärgiga tagada kõigile juurdepääs inimväärsele ja tervishoidlikule eluasemele, samuti normaalseks eluks vajalikele põhiteenustele (elektrienergia, vesi, küte jne), võttes arvesse kohalikke olusid“ ja 2) „kehtestada poliitika, mille abil ennetada sotsiaalset tõrjutust põhjustada võivaid elukriise, näiteks võlgu jäämist, koolist väljalangemist ja kodutuks jäämist“ [2].

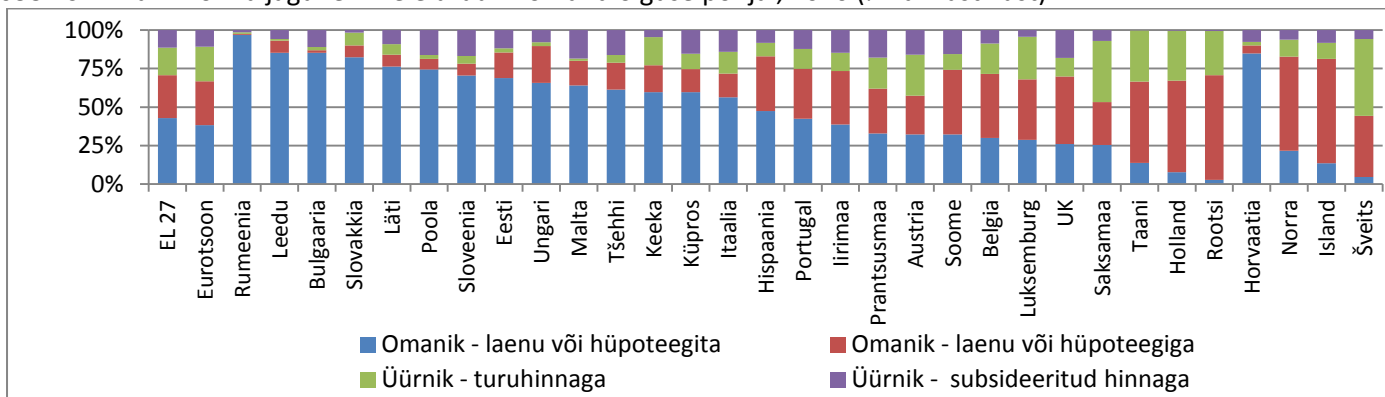
### Eluruumi omandiõigus ja eluase

2010. aastal elas rohkem kui veerand (27,9%) EL-27 rahvastikust endale kuuluvas kodus, mis oli koormatud veel tagastamata laenu või hüpoteeklaenuga, samal ajal kui rahvastikust üle kahe viiendiku (42,9%) elas endale kuuluvas kodus, mille jaoks ei olnud võetud laene ega hüpoteeklaene. Seega, üle seitsme inimese kümnest (70,8%) elas Euroopa Liidus omaniku kasutuses olevates eluruumides, samal ajal kui 17,8% elas turuhinnale vastava üüriga eluruumides ja 11,4% alandatud üüriga või tasuta eluruumides.

2010. aastal elas rohkem kui pool iga EL liikmesriigi elanikkonnast omaniku kasutuses olevates eluruumides. Nende osakaal jäi vahemikku alates 53,2%-st Saksamaal kuni 97,5%-ni Rumeenias. Šveitsis ületas üürieluruumides elavate inimeste osakaal omaniku kasutuses olevates eluruumides elavate inimeste osakaalu. Umbes 55,6% elanikkonnast olid üürnikud. Rootsis (68%), Hollandis (59,5%) ja Taanis (52,7%) elas üle poole elanikkonnast omaniku kasutuses olevates eluruumides, mis olid koormatud tagastamata laenu või hüpoteeklaenuga. Sama olukord valitses ka Islandil (67,6%) ja Norras (61,1%). 2010. aastal oli kaheteistkümnnes EL liikmesriigis, samuti Horvaatias, turuhinnale vastava

üüriga eluruumides elavate inimeste osakaal alla 10%. Seevastu Saksamaal, Taanis, Hollandis, Rootsis, Luksemburgis ja Austrias elas rohkem kui veerand elanikkonnast turuhinnale vastava üüriga eluruumides. Šveitsis oli nende inimeste osakaal peaaegu pool (49,9%). Alandatud üüriga või tasuta eluruumides elavate inimeste osakaal oli kõikides EL liikmesriikides alla 20%.

**Joonis 1.** Elanikkonna jagunemine eluruumi omandiõiguse põhjal, 2010 (% rahvastikust)



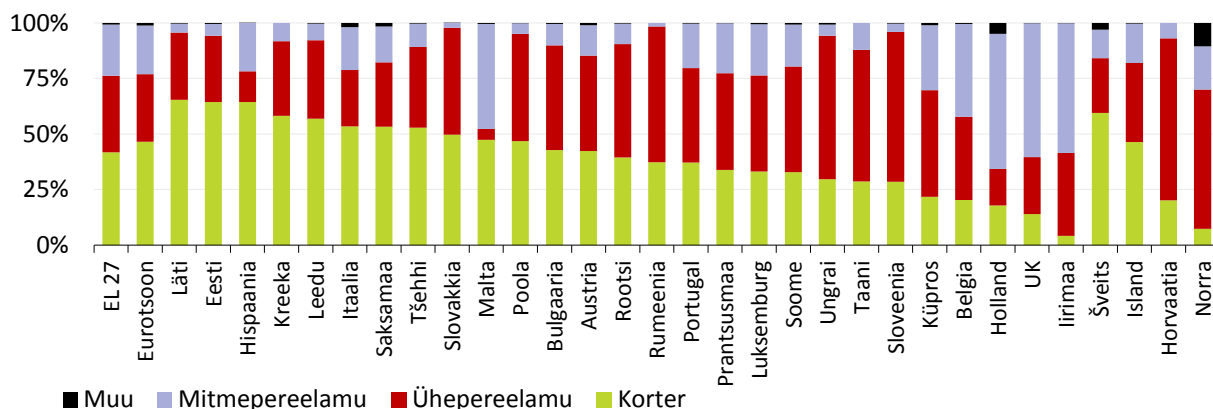
Allikas: Eurostat (online data code: ilc\_lvho02)

Eesti elamufondist moodustavad elamispinna järgi ligikaudu 2/3 korruselamud ja 1/3 väikeelamud. Tehtud uuringute alusel (Kredex) on väikeelamute keskmine vanus rohkem kui 50 aastat, suurpaneelamudel keskmiselt 25 – 30 aastat. Muude korruselamute vanus kõigub väga suurtes piirides, vanade elurajoonide puitelamutel kuni 100 aastat. Sellest tingituna tuleb praegustel omanikel üha suuremat tähelepanu pöörata olemasolevate hoonete säilitamisele: energiasäästlikule renoveerimisele, eluea pikendamisele ja väärtuse tõstmisele.

### Eluruumide tüüp

2010. aastal elas 41,8% EL-27 rahvastikust korterelamutes, veidi üle ühe kolmandiku (34,4%) ühepereelamutes ja 23% mitmepereelamutes. Kortermajades elavate inimeste osakaal oli EL liikmesriikidest suurim Lätis (65,4%), Eestis ja Hispaanias (mõlemas riigis 64,5%). Ühepereelamutes elavate inimeste osakaal oli suurim Sloveenias (67,3%), Ungaris (64,5%), Rumeenias (61%) ja Taanis (59,2%). Ühepereelamutes elavate inimeste osakaal oli suur ka Horvaatias ja Norras (vastavalt 72,9% ja 62,7%). Mitmepereelamutes elavate inimeste osakaal oli suurim Madalmaades (60,7%), Ühendkuningriigis (60,3%) ja Iirimaa (58,3%).

**Joonis 2.** Rahvastiku jaotumine eluaseme tüübi järgi, 2010 (% rahvastikust)



Allikas: Eurostat (online data code: ilc\_lvho01)

### Eluasemepoliitika sihised Eestis ja Euroopas

Eesti eluasemepoliitika arengu riiklik suunamine on viimasel kümnendil toimunud vastava õigusliku baasi kujundamisega ning riigieelarve-, regionaal-, tööhõive- ja sotsiaalhoolekandepoliitika rakendamisega. Samuti täiustab riik õiguslikku regulatsiooni eluasemeteenuste kättesaadavuse, eluaseme kvaliteeti, miljööväärtust ja

energiasäästlikkust ning turvalisust tagavate nõuete osas. Koostöö arendamine eluasemevaldkonnas tegutsevate mittetulunduslike katusorganisatsioonidega jätkub vastavalt väljakujunenud tavale [4]. Energiasäästlikkus on eraldi eesmärgistatud ja selleks on ka Kredex kui vastav riiklikult toetatav institutsioon loodud. Kohalike omavalitsuste eluasemeprogrammides on lisaks eelnenule oluliste eesmärkidenä nimetatud ka: 1) sotsiaaleluasemefondi efektiivset väljaarendamist; 2) uuselamuehituse soodustamist planeeringute ja infrastruktuuri väljatöötamise või arendamise kaudu ning 3) kortermajades ühistute asutamise soodustamist ja nende abistamist. Kui aga ühistu on korterelamus ka asutatud, siis kerkivad teravalt esile korteriomanike erinevaist majanduslikest võimalustest ühistuile tekkivad mitmesugused probleemid [5]. Eestis on sarnaselt teiste Ida-Euroopa riikidega juba alates 1997. aastast eluasemetoetus osa toimetulekutoetuste süsteemist, mis toimib küll nõudlust toetava subsidiidumina, kuid ei aita kuigivõrd kaasa eluasemepoliitika eesmärkide saavutamisele investeringuid nõudva energiatõhususe parandamisel (pakkumisele suunatud subsidiidumid).

Bulgaaria on eesmärgistanud elamuehituse sotsiaalselt tõrjutud leibkondadele, Tšehhi aga näiteks elamufondi hooldamise (sisuliselt – selle säilitamise olemasoleval kvaliteeditasemel), Poola panustab sotsiaalelamufondi laiendamisse, Slovakkia – üürikorterite ehitamisse.

Põhjamaade eluasemepoliitika on elanike kõrgema sissetuleku põhiselt sihte seadnud mõnevõrra teisiti. Soome panustab regionaalpoliitikale ja eraldi eesmärgina ka kodutuse vähendamisse (sotsiaalkorterid ja elamispinnad). Samas naabermaa Rootsi panustab hoopis eluasemekvaliteeti ega kasuta oma poliitikadokumentides üldse sotsiaalkorteri või -majaga sarnaste eluasemete mõistet. Taani aga seab oma eluasemepoliitikas kvaliteedi tõstmise eesmärgid seosesse eluaseme tervislikkuse tagamisega, Norra peab üsna ootuspäraselt oluliseks keskkonnasõbraliku eluaseme rajamist turunõudluse põhiselt (lisaks vähekindlustatute abistamisele [6]) . Mõned riigid on sõltuvalt õigusliku regulatsiooni keerukusest ja vastuoksusest oma riikliku eluasemepoliitika raamdokumentid üldse sõnastamata jätnud (nt Malta, Küpros, aga ka Ühendkuningriik) või asunud seda tegema viimastel aastatel eeskätt rangemaid energiatõhususe nõudeid järgides (nt Poola, Läti ja Leedu). Viimati mainitud riigid on kokku puutumas uut laadi probleemidega energiatõhususe nõuete järgmisel (esmajoones investeringute tagamine) ning kortermajade haldamisel esinevatele takistustele nii EL (Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2002/91/EÜ, 16. detsember 2002, ehitiste energiatõhususe kohta) vastavate direktiivide kui riikides endis kehtestatud üldiste nõuete täitmisel.

### **Energiatõhusus ja kortermajade haldamine**

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi 2002/91/EÜ algne eesmärk oli edendada ühenduses ehitiste energiatõhusust, võttes arvesse kliimat ja kohalikke tingimusi ning sisekeskkonna nõudeid ning tasuvust. Liikmesriigid seati kohaldama kas riiklikul või piirkondlikul tasandil ehitiste energiatõhususe arvutamiseks meetodeid, mis põhinevad viidatud direktiivi lisas sätestatud üldraamistikul. Eestis oli selle töö üheks tulemuseks energiamärgise nõuete kehtestamine ja vastavate protseduuride rakendamine. Kaasnes ka ühistute krediteerimise sõltuvusse seadmine energiamärgise nõuetega mõõdetava energiatõhususe tõusust.

Eestis, Lätis, Leedus ega ka Poolas otseselt kohustuslikku renoveerimist nende riikide seadusandlus korterelamutele (või nende haldajatele – ühistutele või sarnase ülesandega ühingutele) ette ei näinud, kuid näiteks Saksamaal kehtis alates aastast 2005 elamu küttesüsteemide ja hoonele peale ehitatud lisakorruste renoveerimise (lisasoojustamise) kohustus (teatava üleminekuajaga). Kõnealuse direktiivi artikkel 6 järgi tuli liikmesriikidel kehtestada miinimumtingimused, milliste korral on hoone oluline renoveerimine suurema energiatõhususe saavutamiseks kohustuslik (alates hoone 1000 m<sup>2</sup> üldpinnast, Eesti oludes suurematele kui 20-25 korteriga elamud). Olulise renoveerimise mõiste sisustas 2007. aastaks Poola (vähemalt 25% hoone üldpinnast) ja Saksamaa (vähemalt 20% hoone üldpinnast). Vaatlusalustes riikides loodi nende uute nõuete täitmise toetamiseks järk-järgult ka ühistute krediteerimise mehhanism (Eestis – peamiselt Kredex'i näol). Toetuse saamiseks olid ühistud nende rõhuvas enamikus sunnitud ka laenu võtma (aastate jooksul kogutud remondifondist omafinantseeringuks toetuse saamisel ei piisanud) ning see nõudis teatavaid selgemaids otsustamise protseduure. Ühistute juhatused ja üldkoosolek lihtsalt ei olnud varem seesuguste probleemidega sellises mahus kokku puutunud. Väiksemad remonditööd ei nõua loetletud riikides kõigi liikmete nõusolekut (see on delegeeritud kas ühistu juhatusele või koguni majahaldurile neil

juhtudel, kus ühistut Eestiga võrreldaval moel ei ole kohustuslik moodustada (Eesti kasutusel oleva ühisuse mõistega sarnanev juhtimismudel).

### Otsuse tegemiseks vajalikud nõudmised

Olulise remonditöö puhul on selleks nõutav kõikides riikides (peale Saksamaa) 50% + 1 korteriomandi omaniku nõusolek (üldkoosolekul). Saksamaal oli sellises mahus töödeks aga kuni aastani 2007 vajalik koguni kõigi omanike nõusolek, mida siis aga pehmentati 75%-ni. Saksamaa eripäraks on korteriomaniiku õigus (selle riigi korteriomandi seaduse alusel) nõuda maja haldavalt kas ühistult või haldurilt omaniku vara (vähemasti) säilitavate tööde tegemist. Korteriomanike regulaarsetel sissemaksetel põhineva nn remondifondi loomiseks ei ole ühistul (selle üldkoosolekul) uuringu [7] andmetele toetudes otsest sundust üheski Balti riigis ega ka Saksamaal ja Poolas. Suuremate tööde puhul on vajalik 50% + 1 korteriomandite häälteenamus. Samas nii ühistud, ühisused või nendega sarnased organid ning haldusettevõtted on uuringu järelduste kohaselt EL riikides üldiselt järjekindlalt hoolt kandnud nn remondifondi igakuiste sissemaksete tegemise eest. See asjaolu on aga saanud madalama elatustasemega riikides omakorda takistuseks (igakuised kulutused on omanikule niigi kõrged) ühistupoolsete suuremate investeeringute tegemisel (ning vastavate otsuste vastuvõtmisel). Ühistu reservide moodustamise sissemaksete tegemine allub üldkoosolekul loetletud riikides samadele nõuetele kui suuremate renoveerimistöde kohta otsuste vastuvõtmine (50% + 1 või Saksamaa – 75%). Laenu võtmine on kõigis teistes riikides (peale Saksamaa) samadel alustel (50% + 1 nõue) kui renoveerimise alustamine. Saksamaa puhul on erinevat tüüpi haldamise põhimõtete korral nõudmised aga erinevad (eeskätt kasutada reserve ehk siis nn remondifondi ning pangalaenu ainult ajutise vahendina), näiteks laenu võtmise otsuse korral on korteriomaniikul õigus oma osa sisse maksta või jooksvalt rahastada ühistust (või ühisusest või haldusfirmast – ehk siis teistest korteriomaniikidest) sõltumatult. Kui reservidest aga ei piisa, peab esimene valik olema sissemaksete suurendamine kui pangalaenu võtmine. Samas märgib uuring mõne riigi praktika näitel, et 50% + 1 otsuse nõue ühistu üldkoosolekul ei ole piisav ka pangalaenu ühistu krediteerimise kohta otsuse tegemisel.

### Kokkuvõte

Soovitused, mis loetletud probleemide kohta uuringu [7] järeldustes antakse, viitavad võimalikele miinustele nii 50% kui ka 75% nõude puhul. Saksamaa loobus ühehäälsuse nõudest ning seda loetakse uuringu autorite (sakslased) arvates üldiselt positiivseks suundumuseks. Ettevaatlikult soovitatakse ka korteriomaniike täiendava omafinantseerimise võimaluste lubamist või isegi nende toetamist kortermajade renoveerimisel (eraldi maja haldavast ühingust).

Toivo Mängel

nõunik

tel 6515

[toivo.mangel@riigikogu.ee](mailto:toivo.mangel@riigikogu.ee)

### Kasutatud allikad

1. Housing Europe review, 2012  
[http://www.housingeurope.eu/www.housingeurope.eu/uploads/file/HER%202012%20EN%20web2\\_1.pdf](http://www.housingeurope.eu/www.housingeurope.eu/uploads/file/HER%202012%20EN%20web2_1.pdf)
2. Vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse vastu võitlemise Euroopa tegevusprogramm (KOM(2010)758 (lõplik))
3. Eurostat, Housing statistics (2012-2013)
4. Eesti elamumajanduse arengukava aastateks 2003 – 2008, MKM
5. Eluasemepoliitika Euroopas ja Eestis. A. Kährlik, J. Köre, M. Hendrikson (autorid). Poliitikaanalüüs 4, Praxis (2002).
6. Report to Storting on Housing policy (Summary on English, 2012),  
[http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/BOBY/internasjonalt/on\\_housing\\_policy\\_summary\\_in\\_english.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/BOBY/internasjonalt/on_housing_policy_summary_in_english.pdf)
7. Baltic Energy Efficiency Network for the Building Stock – BEEN. [http://www.been-online.net/fileadmin/medias/downloads/final-conference-berlin-dec2007/BEEN\\_Results\\_Manual\\_english\\_071127.pdf](http://www.been-online.net/fileadmin/medias/downloads/final-conference-berlin-dec2007/BEEN_Results_Manual_english_071127.pdf)