

# EUROOPA LIIDU SOTSIAALNE JA MAJANDUSLIK ÜHTEKUULUVUSPOLIITIKA (SMÜP)

## 1. MIS ON SMÜP? PÕHIMÕISTED JA -VALDKONNAD

Euroopa Liidu rajamise protsess on alati peegeldanud vajadust säilitada majandusliku ja sotsiaalse mõõtme tasakaal. Selle tulemusena hõlmab ühenduse sotsiaalpoliitika eri ulatusega volituste piires paljusid valdkondi: tervishoidu ja -ohutust, meeste ja naiste võrdseid võimalusi, sotsiaalkindlustuskavade koordineerimist, rahvatervist ning tööiguse sätete kooskõlastamist.

Euroopa arengumudel on teinud võimalikuks ühendada majandusliku kasvu sotsiaalse õigluse küsimustega. Majandusareng ei sõltu mitte ainult tööjõu kvaliteedist, vaid ka tööandjate võimest tööjõudu mobiliseerida ja motiveerida töötajaid uut tehnoloogiat kasutama.

Euroopa Liidus toimivat sotsiaalpoliitikat vaatleme järgnevalt neljas suuremas osas:

- esimene osa käsitleb SMÜPi arengut;
- teine osa keskendub sotsiaalpoliitika realiseerimisele;
- kolmandas osas vaatleme põhipoliitikaid;
- neljandas osas aga räägime sotsiaalpoliitikast Euroopa Liidu laienemise taustal.

<b>1. MIS ON SMÜP? PÕHIMÕISTED JA -VALDKONNAD .....</b>	<b>1</b>
<b>2. SMÜP-I AJALOO LINE ARENG .....</b>	<b>7</b>
2.1. SMÜPI TINGINUD FAKTORID (IDEE AJALUGU).....	7
2.2. SMÜPI ARENGU KRONOLOOGIA (ÕIGUSAKTIDE AJALUGU) .....	12
2.3. ELI SMÜP JA LIIKMESRIIKIDE SOTSIAAL-MAJANDUSLIK POLIITIKA (OMAVAHELINE SEOSTATUS) .....	17
<b>3. SOTSIAALPOLIITIKA REALISEERIMINE .....</b>	<b>22</b>
3.1. ELI PÄDEVUS SOTSIAALPOLIITIKAS JA LIIKMESRIIKIDE SOTSIAALPOLIITIKAS JA LIIKMESRIIKIDE OSALUSE VÕIMALUSED .....	22

3.2. OTSUSTUSPROTSESS .....	23
<b>3.2.1. KAASOTSUSTAMISE PROTSEDUUR</b> .....	24
3.2.2. OTSUSTE MÕJUTAMINE .....	26
3.3. POLIITIKA INSTRUMENDID .....	27
3.3.1. SOTSIAALHARTA .....	27
3.4. SOTSIAALNE DIALOOG .....	30
3.5. SOTSIAALSED PARTNERID .....	32
<b>3.6. EUROOPA LIIDU REGIONAALPOLIITIKA</b> .....	<b>34</b>
PER CAPITA RKP 1993. A OSTUJÕUS VÄLJENDATUNA .....	36
<b>STRUKTURAALPOLIITILINE LÄHENEMINE</b> .....	36
STRUKTURAALPOLIITIKA PÕHIMÕTTED .....	37
AKTSEPTEERITUD ABINÕUD .....	38
MEETMED .....	39
<b>EL EELSTRUKTUURIVAHENDID</b> .....	41
HINDAMINE .....	41
<b>4. EL SMÜP: PÕHIPOLIITIKAD</b> .....	<b>43</b>
<b>4.1 TÖÖHÕIVEPOLIITIKA</b> .....	43
4.1.1 TÖÖTINGIMUSED JA TÖÖSTUSSUHTED .....	47
4.1.2 <i>Amsterdami leping ja ühenduse tööhõivestrategia</i> .....	53
4.1.2.1 Uus ettevõtluskultuur .....	55
4.1.2.2 Töölerakendamise uus kultuur .....	56
4.1.2.3 Uute tingimustega kohandumise uus kultuur .....	57
4.1.2.4 Võrdsete võimaluste loomise kultuur .....	58
4.1.3 <i>Tööhõivesuunised 1999. aastaks</i> .....	58
4.1.3.1 Suuniste elluviimine liikmesriigi tasandil: Taani näide .....	59
4.1.4 <i>EL tööhõivepoliitika: perspektiivid</i> .....	61
4.2 VÕRDSUSE POLIITIKAD .....	63
4.2.1 <i>Võrdse kohtlemise alased teised õigusaktid</i> .....	63
4.2.2 <i>Euroopa Sotsiaalfond ja võrdsed võimalused</i> .....	67
4.2.3 <i>Kokkuvõtteks</i> .....	68
4.3 TERVISEKAITSE JA TÖÖOHUTUS .....	69
4.3.1 <i>Töötervishoid- ja ohutus</i> .....	69
4.3.2 <i>Rahvatervis</i> .....	71
4.4. SOTSIAALNE TURVALISUS .....	73
4.4.1 <i>Sotsiaalkaitse</i> .....	73
4.4.2 <i>Puuetega inimesed</i> .....	73
4.5 INSTITUTIONAALNE TAUST .....	75
4.5.1 <i>Euroopa Sotsiaalfond (ESF)</i> .....	75
4.5.2 <i>EURES</i> .....	77
4.6 KOKKUVÕTTEKS .....	79
<b>5. MAJANDUSLIK JA SOTSIAALNE ÜHTEKUULUVUSPOLIITIKA ELI LAIENEMISE TAUSTAL</b> .....	<b>80</b>
5.1. LÜHITUTVUSTUS LAIENEMISEGA KAASNEVATEST PROBLEEMIDEST .....	80
5.2. EL-I INSTITUTSIOONIDE SEISUKOHAD SOTSIAALMAJANDUSLIKU ÜHTSUSE JA EL-I LAIENEMISE KÜSIMUSES .....	82
<b>5.2.1. Euroopa Parlament</b> .....	82
<b>5.2.2. Euroopa Komisjon</b> .....	83
<b>5.2.3. EL nõukogu e Euroopa Ülemkogu</b> .....	85
<b>5.2.4. Majandus- ja Sotsiaalkomitee</b> .....	85
5.3. EESTI SOTSIAALMAJANDUSLIK SITUATSIOON NING TEGEVUS ELIGA LIITUMISEL .....	86
<b>5.3.1. Eesti sisenemine euroopalikku sotsiaalmajanduslikku poliitikasse</b> .....	86
<b>5.3.2. Peatükk nr.13 "Sotsiaal- ja tööpoliitika" (sotsiaalne <i>acquis</i>) ja selle taust</b> .....	88
<b>5.3.3. Ülevaade "Sotsiaal- ja tööpoliitika" peatüki nr.13 sõelumisest</b> .....	89
5.3.3.1. Tööseadusandlus .....	89
5.3.3.2. Töötervishoid ja -ohutus .....	94
5.3.3.3. Naiste ja meeste võrdsed võimalused .....	96
5.3.3.4. Sotsiaalkindlustussüsteemid .....	98
5.3.3.5. Sotsiaalkaitse .....	100
5.3.3.6. Rahvatervis ja tubakas .....	110

<b>5.3.4. Eesti taotlused osaluseks EL programmides</b> .....	111
<b>5.3.5. Sotsiaalsete partnerite roll Eestis</b> .....	111
<b>5.3.6. Sotsiaalmajanduslikku ühtekuuluvuspoliitikat toetavate finantsfondide ja Eesti suhestatus</b> .....	113

Esmalt aga tutvustaks lühidalt mõningaid mõisteid ja definitsioone, millega kogu loengutsükli vältel kokku puutume.

**Majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse** mõiste lisati Euroopa Ühenduse asutamislepingusse Ühtse Euroopa Aktiga (artiklid 158-162, end 130a-130e). Selles väljendub Euroopa Liidu liikmesriikide ning regioonide omavaheline solidaarsus – tasakaalustatud ja säästev areng, struktuuriliste erinevuste vähendamine regioonide ja riikide vahel ning kõigi üksikisikute võrdsete võimaluste edendamine. Tegelikult saavutatakse see mitmesuguste rahastamisoperatsioonidega eelkõige struktuurifondide kaudu. Majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse tulevik on üks “Agenda 2000” põhiteemadest.

Euroopa Liidu aktiivse **sotsiaalpoliitika** eesmärgiks on elu- ja töötingimuste parandamine, tööhõive ja võrdsete võimaluste ergutamine ning minimaalne sotsiaalkaitse.

Sotsiaalpoliitika aluseks on EÜ asutamislepingu artikkel 2 ja artikli 3 punktid i, j ja p, artiklid 39-42 (end 48-51), 136-148 (end 117-125), 159 (end 130b) ja 161 (end 130d) ning protokoll sotsiaalpoliitika kohta. Poliitika vahenditeks on Euroopa Sotsiaalfond, programmid, õigusmeetmed võrdõiguslikkuse tagamiseks ning siseriiklike normide ja eeskirjade täiendamiseks. Sotsiaalse progressiga kaasnevad ja seda stimuleerivad õigusaktid, mis tagavad õigused kogu ühenduse ulatuses, põhinevad lepingutes sõnastatud põhimõtetel (võrdväärse töö eest võrdne palk), viimase aja töökaitsealastel direktiividel ja elementaarsete ohutusnormide tunnustamisel.

**Majandus- ja sotsiaalkomitee** (majandus- ja sotsiaalpartnerite nõuandev assamblee) asutati 1957. aastal Rooma lepingu alusel esindama eri majanduslike ja sotsiaalsete rühmituste huve. Sel teel anti neile võimalus osaleda ühtse turu väljakujundamisel ning olla osalised Euroopa Liidu integratsioonis. Nende käsutuses on institutsioonilised vahendid, et teavitada

Euroopa Komisjoni ja Euroopa Liidu Nõukogu oma vaadetest igas ühenduse huvisid puudutavas küsimuses.

Komiteesse kuulub 222 liiget kõigist liikmesriikidest ning see toimib EÜ asutamislepingu artikli 7 (end 4) lõige 2 ja artiklite 257-262 (end 193-198) alusel.

Komitee arvamuse küsimine asjakohaseks peetavatel juhtudel on osa Komisjoni ja Nõukogu otsustamismenetlusest. Mõningatel juhtudel on majandus- ja sotsiaalkomitee arvamuse küsimine enne otsuste tegemist Komisjonile ja Nõukogule kohustuslik, muuhulgas seoses meetmetega, mis puudutavad töötajate liikumisvabadust (artikkel 40, end 49) ning koostööd sotsiaalvaldkonnas (artiklid 137, end 118, ja 144, end 121).

**Euroopa Sotsiaalfond.** Lepingu kohaselt on Euroopa Sotsiaalfondi ülesandeks parandada töötajate väljavaateid tööd leida. Fond loodi 1960. aastal ning ümberasumise ja ümberõppe abinõudest said kasu ainult jõukamad ja avalduste koostamisel osavamad olnud riigid. Kuni 1972. aastani läks suur osa fondi toetustest Saksamaa Liitvabariiki. 1980ndatel suunati suurem osa summadest noorte töötsijate abistamiseks.

Siseturu väljakujundamine seostati Euroopa Sotsiaalfondi ulatusliku ümberkorraldamisega. Vastavalt Ühtse Euroopa akti sätetele, mida Maastrichti leping sisuliselt ei muutnud, on Euroopa Sotsiaalfondi ülesanne koos Euroopa Regionaalarengu Fondi ning Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi arendusressurssidega tugevdada majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust (artikkel 159, end 130b).

**Ühtse turu sotsiaalne mõõde ja sotsiaalne dialoog.** Mõiste **sotsiaalne mõõde** kätkeb endas püüdlusi anda siseturule ja Euroopa Liidule tervikuna inimlikum ja sotsiaal-poliitilisem mõõde ning võidelda ametühingute poolt kardetud n.ö **sotsiaalse dumpingu** vastu.

Sotsiaalse mõõtmel oluline osa on sotsiaalne dialoog. Katsed saavutada ühise nõupidamislaua ääres sotsiaalsete partnerite konsensust algasid juba 1970. aastatel alalise tööhõivekomitee loomisega ja nn kolmepoolse konverentsiga. Püüded kooskõlastatult tegutseda osutusid tol ajal viljatuteks, sest puudus soov kompromissile jõuda ning Ühendusel puudus antud valdkonnas vajalik pädevus. **Sotsiaalse dialoogi** kontseptsioonile – sotsiaalsed partnerid tegutsevad koos ühtse turu väljakujundamise nimel ning lisavad sellele nii sotsiaalse mõõtmel – pani aluse Ühtne Euroopa akt (artikkel 139, end 118b), mida Maastrichti lepingu artikkel 3 veelgi täpsustas.

Sotsiaalset dialoogi võib vaadelda kui katset luua sotsiaalne partnerlus Euroopa tasandil. Sedalaadi protsessid ei toimu kaugelki igas liikmesriigis ning ettevõtmel edasine edu eeldaks Euroopa assotsiatsioonide hoopis laialdasemat huvi ja integreerumissoovi.

**Sotsiaalharta.** Euroopa Ülemkogu poolt 1989. aasta detsembris, vaatamata Suurbritannia vastuhäälele, vastuvõetud Ühenduse töötajate sotsiaalsete põhiõiguste harta pidi olema oluline panus ühtse turu sotsiaalsesse mõõtmel. Nõukogus toimunud arutelude käigus püstitatud eesmärk kehtestada siduvad ja täitmelisele kuuluvad põhiõigused lahjenes peamiselt Suurbritannia vastuseisu tõttu. Majandus- ja sotsiaalkomitee poolt 1989. aasta aprillis esitatud ettepanekust sai mittesiduv mitmeid sotsiaalseid põhiõigusi käsitlev poliitilist laadi kavatsuste deklaratsioon, mis käsitles teemasid alates kutseõppelst ja ühinemelsvabadusest kuni töötajatele pakutava informatsiooni-, nõuande- ja kaasotsustamisõiguseni.

Komisjon üllitas veel samal kuul sotsiaalpoliitika edendameliseks 47 erimeetmelst koosneva tegevusprogrammi, mida oli vaja harta rakendameliseks. Nende meetmelte hulgas oli direktiive, mis käsitlevad kollektiivselid koondameli, töösuhte tõendameli, naiste kaitset seoses raseduse ja sünnitamisellega, noorte kaitset tööil ning tööaega.

Mõistel **sotsiaalne dumping** on mitmeid erinevaid aspekte, millest kaheks olulisemaks on alljärgnevad:

- töötajad ja nende perekonnad, kellele on Euroopa Liidu asutamislepinguga tagatud ühenduse piires vaba liikumine, suunduvad kõrgemate sotsiaalstandarditega riikidesse, koormates sellega nende riikide sotsiaalhoolekande eelarveid ning suurendades nõudlust eluaseme- ja tööturul ning hariduses. Nimetatud töötajad koonduvad jõukatesse regioonidesse ning on nõus töötama madalama palga eest ja halvemates tingimustes, kahjustades sellega kohaliku tööjõu huve;
- kui erinevused palgas ja töötingimustes on liikmesriikides püsivad, suunduvad tööstus- ja kaubandusettevõtted antud näitajate poolest madalaima tasemega liikmesriikidesse, nagu Portugal, Hispaania ja Kreeka või hoopis ühendusest väljapoole. Nimetatud protsess mõjub jällegi negatiivselt kõrgemate sotsiaalstandarditega liikmesriikidele.

**Ühise poliitika rahastamine.** Edinburghis kohtunud Euroopa Ülemkogu võttis 12. detsembril 1992 vastu finantsperspektiivi aastateks 1993-1999. Sellega suurenes Ühenduse eelarve 69 miljardilt eküült 1993. aastal 84 miljardile eküüle 1999. aastal. Omavahendite piirmäärat tõsteti 1,27%ni ELi rahvamajanduse kogutoodangust võrreldes varasema 1,2%ga.

Lisaeraldised keskendused kolmele põhieesmärgile: välismeetmete laiendamine vastavuses Ühenduse uutele kohustustele välissuhtluses, ühtse turu ning majandus- ja rahaliidu peamise eesmärgina majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse tugevdamine ning Euroopa ettevõtete konkurentsivõime parandamine.

Liidu rakendatav poliitika rajaneb kahel printsiibil: subsidiaarsuse põhimõte, mille kohaselt ühenduse meetmed, v.a aladel, kus tal on ainupädevus, on piiratud valdkondadega, kus need on kõige tõhusamad, ning solidaarsuse põhimõte, mis peegeldub majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse edendamises.

Kuna finantsperspektiiv lõppes 31. detsembril 1999, esitas komisjon 1997. aasta juulis uue ülddokumendi pealkirjaga "Agenda 2000", mis võtab eelkõige arvesse liidu ees aastatel 2000-2006 seisvaid väljakutseid (laienemine, avalike

kulutuste ohjamine ja liikmesriikide finantspanuse läbivaatamine). Selle dokumendiga soovitab komisjon nimetatud perioodil säilitada eelarve *status quo*.

## 2. SMÜP-I AJALOO LINE ARENG

### 2.1. SMÜPi tinginud faktorid (idee ajalugu)

Euroopa Ühenduse laiemaks eesmärgiks oli ära hoida sõda ning loodi algselt majanduslikku arengut ja integratsiooni silmas pidades. Ühenduse aluseks sai läbiproovitud ja töötav Sõe- ja Teraseühenduse asutamisleping ning see toimis eelkõige riikidevahelise majandusühendusena, kus sotsiaalsed küsimused olid teisejärgulised. Tööturгу reguleerivad direktiivid ning siduvad juriidilised instrumendid puudusid. Tänapäevaks on majandusliku dimensiooni kõrval tähtsate kohale tõusnud ka sotsiaalne dimensioon, et vältida sotsiaalse heaolu arvelt toimuvat majanduslikku arengut. Euroopa Liidu sotsiaalpoliitika laiem eesmärk on tagada liidu funktsioneerimisest tulenev võrdne heaolu kasv kõigile elanikele.

Vaatamata sellele, et liidusisese ühtse sotsiaalpoliitika vajalikkuse ning vormi üle on diskuteeritud juba alates Euroopa Majandusühenduse loomisest 1957. aastal, puudub selles küsimuses ühtne seisukoht tänapäevani.

Praegu Euroopa Liidus toimiva sotsiaalpoliitika elemendid on kujunenud paralleelselt Euroopa Ühenduse poliitilise, majandusliku ja sotsiaalse arenguga ning Euroopa Ühenduse asutamislepingu järjestikuste kohandamiste alusel.

Perioodil 1957 – 70ndate alguseni ei kuulunud sotsiaalpoliitika arendamine Euroopa integratsiooniprotsessis osalevate riikide prioriteetide hulka. 1957. aastal sõlmitud Rooma lepingu eesmärgiks oli luua ühisturg ning tagada kaupade, inimeste, teenuste ja kapitali vaba liikumine ühest liikmesriigist teise. Euroopa Ühendust nähti seetõttu eelkõige majandusliku liiduna. Sotsiaalpoliitika oli vajalik vaid majandusintegratsiooni toetamiseks ja sisuliselt kujunes sel perioodil tööjõu vaba liikumisega seotu ainsaks tegevuseks sotsiaalsfääris. Kuna Euroopa Majandusühenduse kuus asutajariiki (Belgia, Tallinna Pedagoogikaülikool, Riigiteaduste osakond

Holland, Luksemburg, Prantsusmaa, Saksamaa ja Itaalia) moodustasid majandusliku ja sotsiaalse taseme poolest suhteliselt homogeense grupi, puudus ka vajadus sotsiaalpoliitika ulatuslikuks koordineerimiseks.

Pariisis 1972. aastal toimunud Euroopa Ühenduse liikmesriikide riigi- ja valitsusjuhtide tippkohtumisel anti välja kommünikee, milles rõhutati majandus- ja sotsiaalküsimuste võrdset tähtsust ning kutsuti ühenduse institutsioone üles aktiivselt tegutsema ka sotsiaalvaldkonnas. Kommünikee tulemusel töötati 1974. aastal välja esimene sotsiaaltegevusprogramm, mille võtmeteemadeks olid võitlus tööpuuduse vastu, inimeste töö- ja elamistingimuste parandamine ning sotsiaalse dialoogi arendamine.

1970ndate aastate keskel aset leidnud üldine majanduslik langus muutis nii sotsiaalsete probleemide ulatust kui iseloomu. Ühenduse laienemine ajavahemikul 1973-1986 (1973 – Taani, Iiri, Suurbritannia, 1981 – Kreeka ning 1986 – Hispaania ja Portugal) suurendas liikmesriikide majanduslikke ja sotsiaalseid erinevusi ning sellest tulenevalt tõusis tõstata vajadus sotsiaalpoliitika ühendusesiseseks koordineerimiseks. Samuti tekkisid konfliktid rikkamate ja vaesemate liikmesriikide vahel seoses ühenduse poliitika finantseerimisega. Rikkamad riigid ei soovinud finantseerida peamiselt vaesematele riikidele kasutoovat tegevust, vaesemad riigid aga ei nõustunud tollase Euroopa Ühenduse vastavate poliitika elluviimiseks tehtavate kulutustega. Liikmesriigid hakkasid sotsiaalprobleemidele lahendusi otsima rahvuslikul tasandil.

1980ndate alguses kujunes liidusiseselt sotsiaalpoliitika arengut takistavaks asjaoluks Suurbritannia uue konservatiivse valitsuse (eesotsas Margaret Thatcheriga) vastuseis sotsiaalset arengut puudutavates küsimustes. Konflikti aluseks oli Euroopa Ühenduse poolne algatus suurendada töötajate õigusi ettevõtetes otsuste tegemisel koosotsustamise ja konsulteerimise kaudu. Suurbritannias oli traditsiooniliselt ametiühingute roll väiksem kui teistes Euroopa Ühenduse riikides, piirdudes vaid tööandjate ja töövõtjate vahelise läbirääkimisega palkade ning töötingimuste üle. Töötajate osalemine ettevõtte juhtimises oli Suurbritannias nii ametiühingutele kui tööandjatele võõras ning sellest tulenes ka Suurbritannia poolne vastuseis. Et antus perioodil oli



sotsiaalpoliitiliste otsuste vastuvõtmiseks Euroopa Nõukogus vajalik konsensus, võis Suurbritannia panna veto kõikidele Euroopa Komisjoni ettepanekutele, mida ta ei toetanud.

1980ndate lõppu ja 1990ndate algust iseloomustab sotsiaalpoliitika arengu sidumine ühisturu saavutamisele 1993. aastaks. Seejuures põhjendati sotsiaal- ja majanduspoliitilise seadusandluse võrdväärse arengu vajadust "sotsiaalse dumpingu" ohuga, mis seondub olukorraga, kus madalamate sotsiaalkulude abil saavutatakse suhteline kulu- ja konkurentsieelis. Kui sotsiaalpoliitika jäetakse seejuures liikmesriikide haldusalasse, suureneb ühtse turu korral sotsiaalse dumpingu oht.

1987. aastal vastuvõetud Ühtne Euroopa Akt täiendas Rooma lepingut uute sotsiaalpoliitikat käsitlevate sätetega, millest olulisemad puudutasid töötingimusi ja Euroopa tasemel toimuvat sotsiaalset dialoogi.

Liikmesriigid, v.a Ühendkuningriik, võtsid 1991. aasta detsembris vastu protokollisotsiaalpoliitika kohta, mis põhines Ühenduse töötajate sotsiaalsete põhiõiguste hartal. Protokollis sätestatakse töötajate õigused kogu Ühenduse piires: liikumisvabadus, õiglase tasu, paremad töötingimused, sotsiaalkindlustus, organiseerumisvabadus ja kollektiivlepingu sõlmimise õigus, kutseharidus, meeste ja naiste võrdne kohtlemine, tervisekaitse ja tööohutus ning laste, vanurite ja puuetega inimeste kaitse.

1992. aastal allkirjastatud Maastrichti lepinguga muudeti Euroopa Liidu otsustusprotsessis häälte jagunemist kvalifitseeritud häälteenamusega otsustamisel nii, et otsuste vastuvõtmine oleks lihtsam ja samal ajal blokeerimine raskem.

Sotsiaalkokkulepe laiendas kvalifitseeritud häälteenamuse kasutamist sotsiaalpoliitikat puudutavates küsimustes alljärgnevatele valdkondadele:

- töökeskkonna täiustamine töötajate tervise ja ohutuse kaitsmiseks;
- töötingimused;
- töötajate informeerimine ja konsulteerimine;

- meeste ja naiste võrdõiguslikkus võimaluste suhtes tööturul ning kohtlemise suhtes tööl;
- töötute integratsioon tööturule.

Euroopa Ühenduste Nõukogu ühehäälneline otsus on seejuures nõutud järgmistes valdkondades (Maastrichti leping, Sotsiaalkokkulepe, artikkel 2):

- sotsiaalkindlustus ning töötajate sotsiaalne kaitse;
- töötajate kaitse töölepingu lõppemisel;
- töövõtjate esindatus ning kollektiivne huvide kaitse;
- Liidu territooriumil seaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike töötingimused;
- rahaline panus uute töökohtade loomisse.

Liidu kompetentsi laiendamise kõrval on sotsiaalprotokoll teiseks tähelepanuväärseks aspektiks sotsiaalsete partnerite rolli tugevdamine (sotsiaalprotokoll, artiklid 2.4, 3 ja 4). Tööandjate ja töövõtjate tähtsust suurendati seadusandlike aktide vastuvõtmisel nii konsulteerimise kui ellurakendamise faasis.

Alates 1993. aastast eristatakse sotsiaalpoliitika arengus subsidiaarsusprintsipi kasutamist otsese harmoneerimise asemel (Euroopa Liidul on õigus liikmesriikide kompetentsi kuuluvate valdkondade puhul sekkuda vaid siis, kui liikmesriikide tasandil ei ole võimalik saavutada paremat tulemust. Rohkem kasutatakse ka selliseid nn "pehmeid instrumente" (*soft law*), nagu mittesiduvad soovitused ja memorandumid. Samuti pööratakse tähelepanu sotsiaalsete partnerite (tööandjate ja töövõtjate) kaasamisele otsustusprotsessi.

1995. aastal võeti vastu kolmas ühenduse sotsiaaltegevuse programm, mille võtmeteemadeks on:

- tööpuuduse vastu võitlemine ja töökohtade loomine Euroopa Liidu sotsiaalpoliitilisi vahendeid kasutades. Selle saavutamine eeldab rahvuslike valitsuste, sotsiaalsete partnerite ja Euroopa Liidu vaheliste läbirääkimiste edendamist; töötajatele mõeldud treeningprogrammide arendamist,

töötajate vaba liikumise soodustamist ning vastava seadusandluse täiendamist;

- seadusandluse täiendamine ja rahvuslike seaduste ühtlustamine;
- naiste ja meeste võrdsete võimaluste soodustamine;
- kõikide liikmesriikide jaoks Euroopa Liidu tegutsemisest saadava võrdse kasu kindlustamine. Sel eesmärgil tuleb edendada sotsiaalset dialoogi, koordineerida riikidevahelisi sotsiaalkindlustussüsteeme ning võidelda riskigruppide (vanurid, invaliidid) õiguste eest;
- ekspertide grupi loomine järjest kiirenevate muutuste jälgimiseks ja sotsiaalpoliitika vastavaks kohandamiseks.

Ühendkuningriigi uue leiboristliku valitsuse suunamuutuse tulemusel otsustati 1997. aasta juunis Amsterdavis, et sotsiaalsätted inkorporeeritakse lepingusse ja neid kohaldatakse kõigi liikmesriikide suhtes.

Amsterdami põhiprobleemiks oli tööhõive. Komisjoni poolt oli tähtis anda märku, et Euroopa Liit muretseb tööpuuduse pärast, kuid teisalt oli põhimõtteks see, et mitte võtta liikmesriikidelt liiga palju võimu ära ning lasta neil omal luua poliitikaid. Amsterdavis sai sotsiaalne mõõde ELi poliitika osaks. Lepingus sätestati fundamentaalsed õigused, s.h töötajate minimaalsed õigused.

Aktiivsema tööhõivepoliitika tagamiseks on Amsterdami lepingusse lisatud uus peatükk tööhõive kohta ja sellest küsimusest sai liidu majanduspoliitika prioriteet. Euroopa Ülemkogus 20.-21. novembril 1997 määratlesid liikmesriigid ühise strateegia liikmesriikide poliitika tugevdamiseks, eelkõige seoses kutseõpetuse, äriühingute asutamise alase abi ja sotsiaalse dialoogi parandamisega. Samuti nähti ette tööhõivealased suunised, millest liikmesriigid ja Ühenduse institutsioonid järjepidevalt kinni peavad vastavalt tulemuste hindamise ühtsele protseduurile.

Seega on sotsiaalpoliitika tähtsus Euroopa Liidus pidevalt kasvanud ning jõudnud võrdsele tasemele majanduspoliitikaga. Euroopa integratsiooni algusaastatel vaid tööjõu vaba liikumist hõlmanud poliitika on tänaseks tunduvalt avardunud.

## 2.2. SMÜPi arengu kronoloogia (õigusaktide ajalugu)

Jätkates Euroopa Sõe- ja Terasühenduse asutamislepingu (1951) sotsiaalsätetega rajatud teed, seab ka EMÜ asutamisleping eesmärgiks elu- ja töötingimuste parandamise. Seda eesmärki pidi aitama saavutada Euroopa Sotsiaalfond ning koostöö liikmesriikide vahel.

1957. aastal sõlmitud Rooma lepingus puudutavad sotsiaalpoliitikat järgmised artiklid:

- artiklid 2 ja 3 esitavad Euroopa Ühenduse üldised eesmärgid;
- artiklid 48-51 puudutavad tööjõu ja isikute vaba liikumist ning liikmesriikide sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimist;
- artiklid 100-102 käsitlevad liikmesriikide seaduste ühtlustamist. Kui kavandatava seadusandliku akti baasiks ei sobi ükski teine Rooma lepingu artikkel, kasutatakse tavaliselt artiklit 100 või 100a. Mainitud sätted näevad ette liikmesriikide seadusandluse ühtlustamist selles osas, mis otseselt mõjutab ühisturu loomist või funktsioneerimist. Nimetatud artikleid võib tõlgendada väga laialt, sest on üsna raske defineerida, mis ühisturu loomist otseselt mõjutab ja mis mitte;
- artiklid 117-122 seavad Euroopa Liidu ülesandeks parandada liikmesriikide kodanike elamis- ja töötingimusi. Euroopa Komisjoni ülesandeks tehakse liikmesriikidevahelise koostöö edendamise tööhõive, tööõiguse ja töötingimuste, baas- ja edasise kutseõpetuse, sotsiaalhoolduse, tööõnnetuste ja kutsehaiguste ennetamise, töökeskkonna, ühingute vabaduse ja kollektiivsete läbirääkimiste alal. Käsitletakse ka meeste ja naiste võrdset tasustamist ja tasulisi puhkusi;
- artiklid 123-128 puudutavad Euroopa Sotsiaalfondi, tema eesmärke ja tegevust.

Mõningate eranditega (artiklid 39-42, end 48-51, 141, end 119 jt) olid sotsiaalsfääri puudutavad klauslid Rooma lepingus mittesiduvad. Lepinguga loodud seaduslik alus ühtse sotsiaalpoliitika edasiarendamiseks oli ebapiisav ja sisaldas vähe inimestele laienevaid otseseid õigusi. Valitses üldine arvamus, et

tööseadusandlus on liikmesriikide siseasi ja surve liidutasandilt selle harmoneerimiseks oli vähene.

1961. aastal loodi Euroopa Sotsiaalfond (ESF) abistamaks uute töökohtade loomist ning edendamaks professionaalset ja geograafilist liikumisvabadust tööstusharudes, mida Euroopa Sõe- ja Terasühendus ei reguleerinud.

Sotsiaalvaldkonda puudutav seadusandlik baas täienes 1970ndatel mitmete oluliste direktiividega. Neist kaks kinnitasid tööliste õigust saada informatsiooni ja konsultatsioone kollektiivse vallandamise või ettevõtte omandisuhte muutumise korral ühinemiste, ülevõtmiste või liitumiste tagajärjel. Ülejäänud direktiivid kohustasid liikmesriike tagama meestele ja naistele võrdsed võimalused kutseõppeks ja sotsiaalkindlustuseks ning karmistasid töökohale rakendatavaid tervise- ja ohutusnõudeid.

21. jaanuaril 1974 võtsid tööhõive ja sotsiaalministrid vastu Ühenduse sotsiaalprogrammi, mis määratleb EÜ tegevuse kolmes valdkonnas: tööhõive, elu- ja töötingimuste ühtlustamine ning töösuhte poolte osalemine EÜ sotsiaal- ja majanduspoliitiliste otsuste vastuvõtmisel.

1970. aastate sotsiaalpoliitika eriprogrammid keskendusid tööhutusele ja töötervishoiule, naiste võrdsete võimaluste arendamisele ning väikese konkurentsivõimega inimeste tööellu kaasamisele. Vaid vähestes neist valdkondadest sai kasutada õiguslikku alust. Sotsiaalprogrammid põhinesid üldise pädevuse sätetel (EÜ asutamislepingu artiklid 94, end 100, ja 308, end 235) ning eeldasid alati Euroopa Liidu Nõukogu ühehäälsel toetusel. Siiski on alates 1974. aastast nõustatud, et EÜ on pädev sotsiaalpoliitika alal määrusi vastu võtma.

1980ndate alguses anti ühenduse tasandil välja väga vähe seadusandlikke akte. Suurbritannia vastuseisu tõttu ratifitseeriti sel ajal vaid üksikud sotsiaalpoliitikat puudutavad aktid.

Ühtne Euroopa Akt (1987) täiendas Rooma lepingut artikliga 118a (praegune 138), mis käsitleb tervisekaitset ja ohutuse tagamist töökohal. Samasisulised Rooma lepingu artiklid 117 (praegu 136) ja 118 (praegu 137) olid liikmesriikidele mittesiduvad deklaratsioonid ja toetusid nende heale tahte arendada koostööd sotsiaalvallas. Et Ühtse Euroopa Akti üheks eesmärgiks oli lihtsustada sotsiaalpoliitiliste otsuste vastuvõtmist, asendati artiklitega 118a (praegu 138) ja 100a (praegu 95) Ministrite Nõukogu ühehäälsuse nõue kvalifitseeritud häälteenamuse nõudega.

Ühtne Euroopa Akt lisas Rooma lepingusse ka mõiste “majanduslik ja sotsiaalne kohesioon” (artiklid 158-162, end 130a-130e). Selle alusel toetatakse regionaalpoliitikat, mis peab tagama “üleüldise harmoonilise arengu” kogu ühenduse territooriumil. Eriti peetakse seejuures silmas ühenduse vähemarenenud piirkondade edendamist. Rahalised vahendid toetusteks eraldatakse ühenduse struktuurasetest fondidest, mille hulka kuulub ka sotsiaalfond.

1989. aastal võeti vastu Euroopa Ühenduse harta töötajate põhilistest sotsiaalsetest õigustest ehk sotsiaalharta koos teise sotsiaaltegevuse programmiga harta elluviimiseks. Hartast jäi kõrvale Suurbritannia, väites, et sotsiaalharta vastuvõtmisega ei ole võimalik vähendada tööpuudust ja ettenähtud eesmärgid ei sobi Euroopa Ühenduse ühisesse seadustikku.

Sotsiaalhartas toodi ära töötajate õigused kaheteistkümnes valdkonnas:

- õigus töötada vabalt valitud liikmesriigis (para 1-8);
- vabadus valida ametit ja õigus õiglasele palgale (para 9-11);
- õigus parematele elu- ja töötingimustele (para 12-13);
- õigus sotsiaalsele kaitsele valdavalt riiklike süsteemide kaudu (para 14-15);
- õigus ühinemisvabadusele ja kollektiivkokkulepetele (para 16-18);
- õigus kutsealasele täiendõppele (para 19-20);
- meeste ja naiste õigus võrdsele kohtlemisele (para 21);
- töötajate õigus saada informatsiooni ja konsultatsioone (para 22-23);
- õigus tervisekaitsele ja tööohutusele (para 24);
- laste ja noorukite kaitse (para 25-27);

- minimaalse elatustaseme garanteerimine vanuritele (para 28-30);
- puuetega inimeste sotsiaalne ja ametialane integratsioon (para 31).

Teine sotsiaaltegevuse programm sisaldas 47 ettepanekut, millest vaid 21 olid direktiivid. 1994. aastaks oli Ministrite Nõukogule esitatud 17 direktiivi ja enamik neist sai ka vastu võetud. Neli direktiivi, mille vastuvõtmine lükati edasi, puudutasid Euroopa Tehaste Nõukogu, mittestandardset tööhõivet ja välismaale saadetud töötajate sotsiaalsed kaitset.

Sotsiaalharta rakendamine kulges aeglaselt. Peamisteks takistusteks harta ja üldse sotsiaalpoliitika elluviimisel olid ebapiisav seadusandlik baas ning endiselt konsensuse nõue paljudes valdkondades.

Kuna sotsiaalharta ei olnud liikmesriikidele seaduslikult siduv dokument, siis oli selle vastuvõtmine vaid sümboolse tähendusega poliitiline deklaratsioon. Siiski oli harta oluline kui poliitiline märk sotsiaalse dimensiooni tähtsustamisest.

Sotsiaalharta lähtudes kavandati Euroopa Liidu vastutuse laienemist sotsiaalsfääris, planeerides 1992. aastal allkirjastatud Maastrichti lepingu täiendamist sotsiaalpeatükiga (*Social Chapter*). Suurbritannia nõudmisel jäeti aga sotsiaalpeatükk formaalselt Maastrichti lepingust välja ja kaasati lepingusse lisana sotsiaalprotokoll, mis hõlmas 11 liikmesriigi kokkulepet arendada koostööd sotsiaalpeatükist väljajäetud küsimustes ja mis võimaldab ülejäänud liikmesriikidel asutamislepingutes sätestatud organeid, menetlusi ja mehhanisme kasutades ulatuslikumalt ühtset sotsiaalpoliitikat arendada ka Ühendkuningriigi osaluseta. Protokollile lisatud lepingus on sätestatud sotsiaalpoliitilised eesmärgid, milles Ühendkuningriik ei osale ja mis lähevad EÜ asutamislepingust kaugemale ainult töötajate õiguste osas. Sihiteadlikult on välja jäetud tööõiguse ulatuslikud valdkonnad (ühinemine, streigid ja töösulud) ning töö tasustamine. Töötajate õigusi ja kaitset ning töötajate sotsiaalseid tagatiseid käsitlevad otsused võetakse endiselt vastu ühehäälselt. Esimest korda Ühenduse ajaloos luuakse sotsiaalpoliitika protokoll rakendamisel niisuguseid teiseid õigusakte, mis on kohaldatavad ainult mõnes liikmesriigis ning mis Ühendkuningriigile samas konkurentsieelise annab.

Sotsiaalprotokolli vastuvõtmise kõrval tehti ka parandusi Rooma lepingu sotsiaalpoliitikat puudutavatesse artiklitesse ja vastavad sätted, millega Suurbritannia nõustus jäeti Maastrichti lepingusse sisse. Mitmed sotsiaalpoliitikat käsitlevad küsimused kattuvad osaliselt Maastrichti lepingu ja sotsiaalprotokollis.

Olles seisukohal, et töötingimused peavad olema reguleeritud turujõudude poolt suhteliselt laiades, rahvuslikul tasandil määratud piirides ning et Maastrichti lepingusse kavandatavad sotsiaalpoliitika muudatused piiravad konkurentsi, jäi Suurbritannia järjekordselt koostööst kõrvale.

10. ja 11. detsembril 1993 esitas Komisjoni president Jacques Delors Euroopa Ülemkogu kohtumisel valge raamatu majanduskasvu, konkurentsivõime ja tööhõive kohta.

22. septembril 1994. aastal vastuvõetud direktiiv Euroopa tööõukogude kohta näitas, et paarikümne vastuolulise aasta järel on liikmesriigid otsustanud võimalust kasutada ja luua Euroopa sotsiaalpoliitika miinimumnormid.

3. juunil 1996 võtsid ELi tööhõive- ja sotsiaalministrid vastu ühise seisukoha direktiivi vastuvõtmiseks, mis käsitleb töötajate tööle suunamist. Äriühingute poolt teise ELi liikmesriiki saadetud töötajate suhtes tuleb kohaldada asukohamaa töötingimusi.

Ühtse sotsiaalpoliitika väljatöötamine ja rakendamine on osutunud küllaltki komplitseerituks ning on tekkinud palju vaidlusi ja konflikte. Samas pööratakse sotsiaalpoliitika ühtlustamisele Euroopa Liidu siseselt küllaltki suurt tähelepanu. Selle tunnistuseks on Euroopa Komisjoni 1995.-1997. aastaks koostatud tegevusprogramm, mille üheks prioriteediks oli minimaalsete sotsiaalsete standardite väljatöötamine.



1997. aasta novembris kiideti Euroopa Liidu riigi- ja valitsusjuhtide tippkohtumisel Luksemburgis heaks Euroopa Liidu strateegilised tööpoliitika suunad, mis on aluseks liikmesriikide tööturupoliitika kavandamisel lähiaastatel.

Euroopa Liidu tööturupoliitika uued põhisuunad toetuvad neljale põhisambale:

- uus ettevõtluskultuur;
- töölerakendamise uus kultuur;
- uuendustega kohanemise uus kultuur;
- võrdsete võimaluste uus kultuur.

### *2.3. ELi SMÜP ja liikmesriikide sotsiaal-majanduslik poliitika (omavaheline seostatus)*

Ühtse sotsiaalpoliitika vajalikkuse üle on diskuteeritud alates Euroopa Majandusühenduse loomisest. Euroopa Ühenduse laienemisega on üha tugevamalt päevakorda tõusnud Euroopa Liidu sotsiaalpoliitika harmoneerimise problemaatika. Kuna ühisturg eeldab võrdsete tingimuste loomist kõigile liidu liikmesriikidele, on ühtsete sotsiaalsete standardite olemasolu ja teatud ulatuses harmoneerimine vajalik ning vältimatu.

Sotsiaalsfääri tähtsuse suurenemisele vaatamata ei ole Euroopa Liidus omaette eesmärgiks liikmesriikide sotsiaalpoliitikat ühtlustada. Igal liikmesriigil on õigus eelkõige vastavalt kujunenud traditsioonidele ja väärtushinnangutele viia ellu oma sotsiaalpoliitikat. Sotsiaalstandardite ühtlustamine on siiski vältimatu sellistes valdkondades, mis mõjutavad ühisturu funktsioneerimist, et ära hoida nn sotsiaalset dumpingut. Sotsiaalse dumpingu vältimine on sotsiaalpoliitika harmoneerimise pooldajate peamine argument antud valdkonnas. Harmoneerimise vastased toetuvad rahvusliku mitmekesisuse säilitamise vajadusele ja väidavad, et sotsiaalne dumping ei ole reaalne oht ja tegelikkuses ei ole seda esinenud.

Otsest sotsiaalpoliitika harmoneerimist ei ole Euroopa Liidus teostatud ja seetõttu on säilinud ka suured erinevused liikmesriikide sotsiaalsetes tasemetes. Erinevused erinevate süsteemide vahel hõlmavad nii

sotsiaalkindlustustulude kui –kulude taset ja struktuuri. Erinevused vastavad üldiselt sotsiaalpoliitika tüüpidele, erandiks on vaid tööhõive ja tööpuudusenäitajad, kus Euroopa Liidu sekkumine on olnud suurim.

Sotsiaalpoliitika harmoneerimise vastased väidavad, et Euroopa Liidu liikmesriikidel on olemas oma rahvuslikud sotsiaalpoliitikad, mis peegeldavad nende ideoloogilisi, poliitilisi, majanduslikke ja institutsionaalseid erinevusi. Seoses sellega on liikmesriigid seadnud ka erinevad sotsiaalpoliitilised eesmärgid sotsiaalse kaitse ulatuse ja taseme suhtes. Kuna antud erinevuste likvideerimisega kaasneksid tugevad välismõjud, mis võivad tõsiselt kahjustada ühenduse konkurentsitingimusi ja ressurside paigutust, siis pole liikmesriikide sotsiaalpoliitika harmoneerimine liidutasandil vajalik.

ELi siseselt on sotsiaalpoliitika harmoneerimise suurimaks vastaseks olnud Suurbritannia, kes on kindlal seisukohal, et sotsiaalpoliitika üle peavad otsustama ainult liikmesriigid ise ning võimu üleminek ELi institutsioonidele läheb vastuollu subsidiaarsusprintsiibiga. Suurbritannia eelistab töövõtjate ja tööandjate suhete iseregulatsiooni, kartes, et Brüsselist rangelt reguleeritud sotsiaalpoliitika oleks ettevõtetele ebasoodne ning vähendaks nende konkurentsivõimet.

Kuigi kõrged sotsiaalsed standardid töö- ja elamistingimuste suhtes on Euroopa Liidu üks sihte, pole siiski omaette eesmärgiks sotsiaalstandardite täielik harmoneerimine. Seega on igal liikmesriigil õigus lahendada oma spetsiifilised probleemid temale sobivaimal viisil.

Seega näeb EL endas rohkem sotsiaalpoliitilist vahendajat, kes formuleerib ideed ja eesmärgid, arendab diskussioone ja taotleb konsensusele jõudmist. Subsidiaarsuse printsiipest lähtudes annab EL välja seadusi üksnes nendes küsimustes, kus tegutsemine liidu tasemel on tõhusam kui liikmesriikide tasemel. Praktikas tähendab see, et kõik ühenduse institutsioonid, eriti aga Euroopa Komisjon, peavad alati näitama, et ühenduse reeglite ja ühise tegutsemise järele on tegelik vajadus.

Maastrichti lepingus sisalduv sotsiaalprotokoll sätestab, et sotsiaalpoliitika reeglid võivad ühenduses esineda kahel kujul: õigusaktidena ja Euroopa tasandil sõlmitud kokkulepetena. Seega tuleb ühendusel lahendada probleem, missuguseid valdkondi on otstarbekas reguleerida seadusandlike aktidega ja milliste puhul on sobivaimaks variandiks lepingud.

Kehtib põhimõte, et ühenduse ülearu detailiseeritud reeglite asemel tuleks eelistada raamseadusandlust, miinimumstandardeid ning liikmesriikide standardite vastastikust tunnustamist. Ühenduse seadusandluse vormideks on tavaliselt **määrused**, mis on kohustavad ja seega liikmesriikide seadusandlust asendavad ning **direktiivid**, mis on samuti liikmesriikidele kohustavad, ent liikmesriigid võivad ise valida meetodi, kuidas eesmärgini jõuda. Viimased jätavad liikmesriikidele suurema vabaduse ning seetõttu eelistatakse just direktiive.

Eespool toodud viisid pole ainsad võimalused sotsiaalsete reeglite kehtestamiseks. Võimalikud on ka sotsiaalsete partnerite vahelised kokkulepped. Vajalikud on mitte ainult standardid ja normid, kollektiivlepingud, defineeritud õigused ja kohustused, vaid ka endastmõistetavad käitumisreeglid, et vähendada konflikte ning kindlustada sotsiaalne areng.

Sotsiaalpoliitika eri valdkonnad on ELi liikmesriikides kattuvad, kuid nende käsitlemise ulatus ja vormid on erinevad. Näiteks Taani ja Iirimaa panevad sotsiaalpoliitikas suuremat rõhku otsesele interventsioonile, Hispaania, Itaalia, Prantsusmaa ja Kreeka sotsiaalkaitse süsteemid põhinevad enam töötajate vastavatel lepingutel ning Hollandi sotsiaalse kaitse süsteem toetub professionaalsete organisatsioonide liikmestaatusele.

Üldises plaanis võib Lääne-Euroopas eristada nelja sotsiaalpoliitika tüüpi:

- **traditsionaal-rudimentaarne süsteem**, mis seondub Lõuna-Euroopa riikidega. Tänapäeval seda süsteemi peaaegu ei eksisteeri. Süsteemi aluseks on riigi vähene sekkumine tööturul ja sissetulekute jaotuses;
- **liberaal-individualistlik süsteem**, mida kasutatakse Anglo-Ameerika riikides. Selle süsteemi idee kohaselt on kõik isikud, kes ei ole töövõimetus

vabad valima oma tööjõu müümise või vaesuses elamise vahel. Seejuures on sotsiaalpoliitika eesmärgiks innustada inimesi osalema tööjõuturul. Riik peab looma sotsiaalsete ülekannete ja teenuste süsteemi, mis on suunatud väga spetsiifilistele sihtgruppidele ja mis vastab vaid toetust vajavate inimeste minimaalsetele nõuetele. Sellise mudeli levialaks ELis on lirimaa;

- **konservatiiv-korporatiivne süsteem** on valitsev Saksa kultuuripiirkonnas. Süsteem põhineb võimalikult täiuslikul ja mahukal inimeste sotsiaalse kindlustatuse süsteemil, mis peaks toetama erinevate skeemide alusel kõiki tööjõukategooriaid (naised ja mehed; era- ja avalik sektor). Süsteemi üldine eesmärk on kompenseerida kaotused, mis tulenevad teenimatust töövõime kaotusest. Samaaegselt püütakse aga vältida tulude vertikaalset ümberjaotamist ja säilitada eksisteeriv klasside ning staatuste süsteem. Riik peab sotsiaalsete probleemide ja toetustega tegelema juhul, kui vabatahtlikud organisatsioonid (kirik) nendega toime ei tule. Seda süsteemi kasutavad Saksamaa, Prantsusmaa, Belgia, Luksemburgi ja Hollandi sotsiaalsed süsteemid;
- **sotsiaaldemokraatlikku süsteemi** kasutatakse Põhjamaades. See süsteem püüab pakkuda võimalikult suurt sotsiaalset kindlustatust. Süsteemi eesmärgiks on tagada kõigile võrdsed sotsiaalsed õigused, leevendades sotsiaalkindlustussüsteemi kaudu turu ebakõlasid. Seejuures on kindlustussummad seotud sissetulekutega, kuid olenemata sissetulekute suurusest kuuluvad kõik inimesed siiski ühtse süsteemi alla. Süsteem, mis tagab kõikidele tasustatava töö või rahalised ülekanded, sõltub täistööhõive säilitamisest. Seejuures peab riik jälgima, et tema sekkumine turul ei nihutaks paigast palga-hinna suhet. Sotsiaal- ja majanduspoliitika üle on vajalikud kolmepoolsed läbirääkimised tööandjate, tööliste ja valitsuse vahel.

Tegelikkuses rakendatakse nimetatud süsteemide segusid mõningate ühe ideaaltüübi valitsevate joontega.

Ehkki viimastel aastatel on Euroopa sotsiaalpoliitika vallas peamiselt ühtse turu avaldatud surve mõjul edusamme tehtud ning siseriiklikud õigusaktid asenduvad või täienevad pidevalt Euroopa miinimumnõuetega, on

sotsiaalpoliitilise liiduni veel pikk tee. Tööseadusandlus ja sotsiaalseadusandlus kuuluvad täielikult riikide pädevusse. Tööjõu suurem liikuvus ja elutingimuste väiksemad erinevused võivad saada turu integratsiooni tunnusjoonteks alles kauges tulevikus. Samuti võib juhtuda ka seni ainult siseriiklikku pädevusse kuuluvate haridus-, väljaõppe- ja sotsiaalkindlustussüsteemide või isegi Euroopas väljapakutavate lahenduste ühtlustamisega. Senikaua jätkub aga eri süsteemide omavaheline võistlus.

Arutelud Euroopa tulevase sotsiaalpoliitika üle käivad. Komisjoni poolt 1993. aasta novembris koostatud asjakohased dokumendid ja 1994. aasta juulis ilmunud valge raamat Euroopa sotsiaalpoliitika kohta pakkusid mitmeid väljavaateid. Tegu on peale kõikehõlmava probleemikäsitluse – alates esmavajadusest võidelda tööpuudusega kuni heaoluriigi tulevikuni – ka Euroopa tasandil esimest korda toimuva avaliku aruteluga Euroopa ühiskonna mudeli olemasolu ning tuleviku üle. Niisugune arutelu on oluline samm võimaliku kokkuleppe suunas Euroopa sotsiaalpoliitika eesmärkides ja kõikehõlmavuses.

### 3. SOTSIAALPOLIITIKA REALISEERIMINE

- 3. 1. ELi pädevus sotsiaalpoliitikas ja liikmesriikide osalus
- 3. 2. Otsuste tegemise protsess
  - 3.2.1. Kaasotsustamise protseduur
  - 3.2.2. Otsuste mõjutamine
- 3.3. Poliitika instrumendid
  - 3.3.1 Sotsiaalharta
  - 3.3.2. Sotsiaalharta ratifitseerimine Eestis
- 3.4. Sotsiaalne dialoog
- 3.5. Sotsiaalsed partnerid: UNICE, CEEP, ETUC, Majandus- ja Sotsiaalkomitee

#### *3.1. ELi pädevus sotsiaalpoliitikas ja liikmesriikide sotsiaalpoliitikas ja liikmesriikide osaluse võimalused*

Sotsiaalpoliitikas on liidul ja liikmesriikidel jagatud pädevus. Liikmesriigil on peamine vastutus sotsiaalpoliitika arendamise eest. Liit on direktiivides sätestanud miinimummääral tingimusi, sh töökaitse ja töötajate võrdsuse järgimise liikmesriikides.

Kasutusele võetud subsidiarsuspriintiibi kohaselt (artikkel 3b) võib EÜ valdkondades, milles tal ei ole otsest, lepingust tulenevat pädevust, rakendada meetmeid ainult juhul ja niivõrd, kuivõrd selliseid meetmeid ei saa piisavalt tõhusalt rakendada liikmesriikide tasandil.

Komisjon on väga ettevaatlik ja rõhutab subsidiarsuse põhimõtet, et mitte tungida liikmesriikide valitsuste alale:

EL soovib minimaalset vastutust paljudes sotsiaalpoliitika aspektides; sotsiaalse heaolu vahendite laialijagamine on jäetud liikmesriikidele valitsustele; Euroopa Komisjon on teinud ettepanekuid miinimumstandardite kehtestamise kohta. Näiteks on mõnedes maades määratud tasulise puhkuse miinimumkestvus, teistes on see kollektiivse kokkuleppe küsimus. Seepärast kujuneb Euroopa Liidu seadusandluse tegemine äärmiselt raskeks, võib piirduda rahustavate avalduste ja suuresõnalise retoorikaga.

Rahvusvalitsuste rolli kasvamine sotsiaalpoliitika kujundamisel toob vastavalt kaasa ühtekuuluvuse vähenemise ELi sees.

ELi pädevust ja selle ulatust liidu poliitika valdkondades ei saa määratleda üheselt. Lähtepunktiks võib siiski pidada seda, et põhireegli kohaselt:

- pädevus põhineb asutamislepingus oleval otsesel ainuvolitusel;
- pädevust võib kasutada vaid püstitatud eesmärkide saavutamiseks; ja
- ühese pädevuse välistes asjades piirab subsidiaarsuspõhimõte pädevuse nii, et see puudutab vaid küsimusi, mille puhul liidu tasandil võidakse otsustada paremini kui rahvuslikul tasandil.

Pädevus võib olla sisemine või väline. Sisene pädevus puudutab liidu ja rahvusriikide vahelisi suhteid, väline pädevus liidu suhteid kolmandate riikidega ja rahvusvaheliste organisatsioonidega. Sisene pädevus on ühene või jagatud. Ühessesse pädevusse kuuluvates küsimustes võivad ainult liidu organid seadusi teha. Jagatud pädevusse kuuluvates küsimustes on seadusandlik võim liidul ja liikmesriikidel. Jagatud pädevusse kuuluvates küsimustes järgitakse subsidiaarsuspõhimõtet. Kui liit kasutab oma pädevust, on liidu seadusandlus rahvusliku seadusandluse suhtes ülimuslik.

Liidu pädevus on suur konkurentsipoliitikas ja regionaalpoliitikas. Liikmesriigi rahvuslik pädevus on tooniandev, muuhulgas sotsiaalpoliitikas, transpordipoliitikas ja keskkonnapoliitikas. Liidul on vaid piiratud, peamiselt koostööd edendav pädevus koolitus - ja kultuuripoliitikas. Liidul ei ole üldse pädevust näiteks kohaliku omavalitsust ja kohaliku maksustust, kriminaal- ja protsessiõigust ega välisasja- ja õigusvalitsust puudutavas seadusandluses.

### **3.2. Otsustusprotsess**

Euroopa Parlament on nõuandev, järelvalvamise ja kaasotsustamise võim, kuid peale selle võib parandada ja vastu võtta seadusandlikke akte. Peale debatti ja hääletamist istungjärgul antakse parlamendi poolt ametlik arvamus.

Euroopa Komisjon teeb seaduste ja määruste vastuvõtmiseks ettepanekuid ja administreerib neid.

Ministrite Nõukogu on vastutav seadusandluse seadustamise ehk siis vastuvõtmise eest; otsused võetakse vastu ühehäälselt või kvalifitseeritud häälteenamuse alusel.

Nõukogu tähtsaim ülesanne on komisjoni ettepanekute põhjal otsuste langetamine. ELi Leping (1993) sedastas, et peamised otsused võetakse vastu kas kvalifitseeritud häälteenamuse või ühehäälsuse alusel.

ELi leping (Artikkel 189b) suurendas parlamendi osakaalu kaasotsustamise protseduuri kaudu, mis tähendas, et laia seadusandliku ala (nagu siseturg, tarbijakaitse, üle-euroopalised võrgustikud, haridus ja tervis) akte võetakse vastu nii parlamendi kui nõukogu poolt.

Otsused langetatakse teatud valdkondades ühehäälselt (kultuuri-, regionaal-, arendus- ja sotsiaalprogrammid), enamasti aga kvalifitseeritud häälteenamuse alusel.

Kvalifitseeritud enamushääletuse korral on igal riigil vastavalt rahvaarvule teatud arv hääli.

### **Kuidas Euroopa Nõukogu töötab?**

Nõukogu töö praktiline organiseerimine toimub liikmesriikide alaliste esindajate komitee (COREPER) kaudu. Liikmesriike esindavad iga riigi suursaadik ELi juures ja tema asetäitja. COREPER kohtub kord nädalas ja valmistab ette ministrite kohtumisi. COREPERi saabuvald ka erinevad rahvuslike ekspertide gruppide käest tulevad ettepanekud. Need grupid teevad detailseid komisjoni ettepanekute hinnanguid ja näitavad koos paljude muude asjadega, millega ollakse nõus ja millega mitte.

#### ***3.2.1. KAASOTSUSTAMISE PROTSEDUUR***

Kaasotsustamise protseduuri rakendatakse juhul, kui nõukogu tegutseb vastavalt Lepingu osale, mis on sätestatud artiklis 251. Seda protseduuri rakendatakse siseturgu, transporti, kutseharidust, kultuuri, tarbijakaitset, keskkonnakaitset, üle-euroopalisi võrgustikke ja arengukoostööd puudutavate küsimuste puhul.

Vastavalt kaasotsustamise protseduurile esitab komisjon oma ettepanekud nõukogule ja parlamendile. Nõukogu peab saama parlamendilt otsuse.



Kvalifitseeritud enamuse alusel võib nõukogu heaks kiita kõik parlamendi poolsed ettepanekud ja võib parandatud akti vastu võtta. Samuti, kui parlament ei esita parandusettepanekuid, siis võib nõukogu akti vastu võtta.

Vastupidiselt juhul peab nõukogu vastu võtma ühise seisukoha ja edastama selle parlamendile. Nõukogu peab teavitama parlamenti kõikidest põhjustest, mis juhtisid seda ühisseisukoha vastuvõtmisel. Ka komisjon edastab parlamendile oma seisukohad.

Kui kolme kuu jooksul kiidab EP edastatud ühisseisukoha heaks või ei võta midagi ette, siis võetakse akt vastu vastavalt ühisseisukohale. Kui Parlament lükkab ühise sisukoha tagasi absoluutse häälteenamusega oma liikmete arvust, siis loetakse akt mittevastuvõetavaks.

Kui **EP** teeb parandusettepanekuid üldise seisukoha suhtes oma absoluutse liikmete arvu häälteenamusega, siis edastatakse parandatud tekst nõukogusse ja komisjoni, mis annavad parandusettepanekutele oma arvamuse.

Kui **nõukogu** kolme kuu jooksul võtab EP parandused kvalifitseeritud häälteenamusega vastu, siis loetakse akt vastu võetuks ühisseisukoha parandatud vormina, mille aluseks on tingimus, et nõukogu peab tegutsema ühehäälselt nende parandusettepanekute suhtes, mille puhul komisjon on olnud negatiivsel seisukohal. Kui nõukogu ei kiida kõiki parandusi heaks, siis kutsub nõukogu president EP presidendiga kokkuleppel kuue nädala jooksul kokku Lepituskomitee (*Conciliation Committee*), mis koosneb nõukogu liikmetest või nende esindajatest ning võrdsest arvust parlamendisadikutest.

Kui kuue nädala jooksul lepatakse kokku põhistekstis, siis peab selle heaks kiitma parlament absoluutse häälteenamusega (kohalolijaist) taas kuue nädala jooksul. Sama perioodi jooksul peab akti heaks kiitma ka nõukogu kvalifitseeritud häälteenamusega. Samamoodi kvalifitseeritud häälteenamusega võib nõukogu akti tagasi lükata. Kui kumbki institutsioonidest ületab tähtaja, siis loetakse akt läbikukkunuks. Juhul kui Lepituskomiteel ei õnnestu koostada ühist teksti, siis akt loetakse samuti läbikukkunuks.

Sotsiaalpoliitika programmid tuginevad ELi lepingu artiklitele 100 ja 235 ning vajavad Nõukogu ühehäälselt otsust.

Rooma lepinguga sätestatud Euroopa Ühenduse sihtalad olid eeskätt majanduslikud. Paremaid elamis- ja töötamistingimusi oodati seoses tollide kaotamisega ühisturu riikide vahel ning nende kehtestamisega väljapoole ühendust jäävatele riikidele. Rooma lepinguga Euroopa Ühendusele antud pädevus sotsiaalpoliitika alal piirdub meetmetega, mis kõik on ühel või teisel moel seotud ühisturu ehitamisega.

**Ühtne Euroopa Akt (1987)** ei toonud endaga kaasa märkimisväärset võimu suurenemist sotsiaalpoliitika valdkonnas EÜs. EMÜ lepingu artikkel 118a kehtestas tööohutuse- ja turvalisuse meetmed töökohtades. Mõned liikmesriigid jätkasid keeldumist andmaks EÜle suuremat võimu sotsiaalseadusandluse vastuvõtmiseks. EÜ lepingu artikkel 100a oli see, mis aitas kaasa Euroopa sotsiaalpoliitika arendamisele ning oli mõeldud hõlbustamiseks seadusandluse harmoneerimist ning, mis kaasnes Ühtse Euroopa Aktiga ning ei käi töötajate õiguste ja kohustuste kohta.

### *3.2.2. OTSUSTE MÕJUTAMINE*

Miks mõjutatakse?

Liidu otsuste tegemist püütakse mõjutada samadel põhjustel kui otsuste tegemist üldiselt: soovitakse, et otsus oleks mõjutaja oma huvidele vastav. ELis toimuva mõõdetava mõjutamise seisukohalt vaadatuna on ettevalmistamise võim ennekõike ametnikul. Isiklike kontaktide, *lobby* ja muu mitteametliku tegevuse tähtsus kasvab. Õigeaegne mõjutamine liidu organi otsuste tegemisel on vältimatu, kuivõrd tahetakse, et regionaalsed vaatepunktid või näiteks riiklike organisatsioonide seisukohad mõjutaksid otsuste sisu.

Millal mõjutada?

Otsuste protsessi mõjutamine eeldab liidu otsustusprotsessi valitsemist ja õigeaegsust. Komisjonil on ainuõigus seadusandlike algatuste tegemisel.

Komisjoni tööprogrammi ja komisjoni ning nõukogu seisukohavõttude järgi tuleb otsustada, mis küsimustes seadusandlikke projekte tuleb vastu võtta.

Mõjutamine on kõige tulemuslikum seadusandliku protsessi alguses. Seadusandliku projekti kavandamisetapil võidakse püüda mõjutada asjade käiku otse komisjoni peaosakonnas ette valmistava ametniku kaudu.

Miks mõjutatakse just Brüsselis?

Kõik teisedki on seal, on lihtne vastus. Brüsselis on nii *lobby* sihtgrupp kui lobbistid. Liidu seadusandlikus töös osalevad organid töötavad peamiselt Brüsselis:

- komisjon, mis peaosakondades valmistab ette seadusandlikke projekte ja kes kuulab ettevalmistaval perioodil ära oma majanduslikke huve kaitsvaid organisatsioone ja asjatundjaid,
- ülimalt otsustusõigust kasutav valitsusi esindav nõukogu, kus COREPERis ja töörühmades valmistatakse ette otsustamisele tulevaid seadusandlikke ettepanekuid,
- parlament, mis valmistab komisjonides ette arvamusi ja mis osaleb otsuste tegemisel,
- nõuandvad Majandus- ja sotsiaalkomitee ning Regioonide Komitee.

Brüsselisse on paigutunud ka Euroopa-tasandi majanduslikke huve kaitsvad organisatsioonid, millega komisjon peab nn sotsiaalset dialoogi seadusandliku protsessi ettevalmistavas perioodis. Neist pikemalt edaspidi.

### *3.3. Poliitika instrumendid*

#### *3.3.1. SOTSIAALHARTA*

Tähtsaks poliitika instrumendiks on programmid ja poliitilised seisukohad, mis ei ole siduvad. Oluliseks temärgiks EÜ sotsiaalpoliitikas **oli EÜ töötajate sotsiaalsete põhiõiguste harta vastuvõtmine 1989. aastal**. Juba EMÜ asutamislepingu preambula sisaldab oma eesmärkide hulgas ka liikmesriikide

“majanduslikku ja sotsiaalsed progressi” ning “nende rahvaste elu- ja töötingimuste pidevat parandamist”.

Harta kirjeldab 12 sotsiaalset põhiõigust. Sotsiaalharta sisalduvad üldkavatsuslikud avaldused:

- kõigil töötajatel on õigus õiglastele, ohututele ja tervislikele töötingimustele;
- kõigil töötajatel on õigus saada õiglast töötasu, mis on piisav endale ja oma perekonnale inimväärse elatustaseme tagamiseks;
- lastel ja noortel on õigus erikaitsele füüsiliste ja moraalsete ohtude eest;
- igaühel on õigus saada osa mis tahes abinõudest tulenevatest hüvedest, mis võimaldavad tema tervise kaitse parimal võimalikul tasemel;
- kõigil töötajatel ja nende ülalpeetavatel on õigus sotsiaalkindlustusele;
- kõigil piisavate elatusvahenditeta isikutel on õigus sotsiaal- ja arstiabile;
- puuetega inimestel on õigus elada iseseisvalt, sotsiaalselt integreeruda ja võtta osa ühiskonna elust;
- perekonnal kui ühiskonna põhiüksusel on oma täieliku arengu kindlustamiseks õigus sotsiaalsele, õiguslikule ja majanduslikule kaitsele;
- lepinguosalise riigi kodanikest võõrtöötajatel ja nende perekondadel on õigus kaitsele ja abile mis tahes teise lepinguosalise territooriumil;
- kõigil töötajatel on õigus kaitsele töösuhte lõpetamise ja tööandja maksujõuetuse korral;
- kõigil töötajatel on õigus saada kollektiivsete koondamiste puhul informatsiooni ja konsultatsiooni.

See oli siiski rohkem “moraalseid kohustusi” sisaldav poliitiline deklaratsioon, mitte aga siduv rahvusvaheline leping. Sotsiaalharta on järgnenud sotsiaalpoliitilised tegevuskavad.

Samas seostus **Maastrichti lepinguga** ka esimene tõsisem katse laiendada EÜ sotsiaalsätteid. Mitmel liikmesriigil oli soov lülitada 1989. a. harta Rooma lepingu osaks, mis annaks õigusliku aluse uuteks sotsiaalpoliitilisteks meetmeteks EÜ tasandil. See katse ebaõnnestus Suurbritannia vastuseisu tõttu. 1991. a. jõudis nõukogu Maastrichtis kompromissini ning Suurbritannia

vastuolu tõttu ei sätestata Maastrichti lepingus sotsiaalpoliitika küsimusi esimesse sambasse kuuluvate liidu poliitikate poolt, vaid spetsiaalses **sotsiaalpoliitika protokollis**, mis kajastab 14 liikmesriigi vaateid. Esmakordselt Ühenduse ajaloos tuli sotsiaalprotokolli rakendamise tõttu kasutada teisest seadusandlust, mis kehtib ainult mõne liikmesriigi kohta ning samal ajal tekitab see ka eelise Suurbritanniale konkurentsivõime osas. Teised liikmesriigid kasutavad samuti ära seda võimalust, et kehtestada Euroopa sotsiaalpoliitika miinimumstandardid põhilistes valdkondades.

Sellele protokollile on lisatud **sotsiaalpoliitika kokkulepe**, millega Suurbritannia otsustas ühineda pärast 1997. a. valimisi uue valitsuse võimule tulles. Seoses **Amsterdami lepingu** jõustumisega inkorporeeriti sotsiaalpoliitika protokoll Euroopa Ühenduse asutamislepingu sotsiaalpeatükki. Sellega lõpeb Suurbritannia väljajäämine sotsiaalpoliitikast.

Amsterdami leping tugevdas sotsiaalsete eesmärkide osa Euroopa Liidu üldistes eesmärkides veelgi. Lepingu artikkel 136, viidates 1989. a. Euroopa Ühenduse Töötajate Sotsiaalsete Põhiõiguste Hartale ning 1961. a. Euroopa Nõukogu Sotsiaalhartale, nimetab eesmärkidena tööhõive edendamist, elu- ja töötingimuste parendamist, adekvaatset sotsiaalset kaitset ning tööandjate ja töötajate vahelist dialoogi.

Sama artikkel lisab aga, et konkreetsete meetmete rakendamisel tuleb lähtuda liikmesriikide kogemuste mitmekesisusest ja ühenduse majanduse konkurentsivõime säilitamise vajadusest. Artikkel 137 annab küll õigusliku aluse võtta vastu EÜ õigusakte ka sotsiaalse kaitse valdkonnas, ent arvestades, et nii sotsiaalkindlustuse kui ka laiemalt sotsiaalse kaitse küsimustes on õigusaktide vastuvõtmise eelduseks nõukogu täielik üksmeel, siis on tegelikkuses ühenduse pädevuse laienemine äärmiselt ebatõenäoline. Mis tahes seadusandliku algatuse peatamiseks piisab ühe liikmesriigi vastuseisust. Ühine poliitika on võimalik ainult küsimustes, kus saavutatakse täielik üksmeel.

Olukorras, kus Euroopa Liidu Komisjoni võimalused algatada siduvaid õigusakte sotsiaalpoliitika valdkonnas on Rooma lepingu ahta õigusliku baasi tõttu piiratud, on komisjon aktiivselt kasutanud teisi talle jäetud võimalusi. Komisjoni algatusel on vastu võetud mittesiduvaid soovitusi ja resolutsioone,

samuti on komisjon sageli esitanud omapoolseid arvamusi ning ettepanekuid. On väidetud, et kuigi ELis puudub sotsiaalpoliitika valdkonnas tugev keskvoim, on ELi Komisjon suutnud pehme seadusandluse (s.t soovituste ja resolutsioonide) ja teisi võimalusi kasutades suutnud ennast maksma panna moraalse ja õpetliku liidrina sotsiaalpoliitika sektoris.

**Mittekohustuslikest instrumentidest** tuleb mainida kahte 1992. a. vastu võetud **soovitust, nr. 92/441 ja 92/442**. Neist esimene, piisavate elatusvahendite ja sotsiaalabi ühiste kriteeriumide kohta, soovitab liikmesriikidel astuda samme sotsiaalse tõrjutuse vastu ja konkreetsemalt luua rahaliste toetuste süsteem, mis tagaks igaühe vähemalt minimaalse sissetuleku (Eesti mõistete kohaselt siis toimetulekutoetuse süsteem).

Teine soovitus, sotsiaalkaitse eesmärkide ja poliitika lähendamise kohta, üritab püstitada sotsiaalkaitse üldisi eesmärke ja põhimõtteid, samas tunnustades liikmesriikide õigust valida eesmärkide saavutamiseks omaenda meetodeid ning administratiivseid korraldusi. Soovitus 92/442 on tähelepanuväärne just seetõttu, et sellega üritati kirjeldada uut lähenemist Euroopa sotsiaalpoliitikale ühised sihtalad, ent meetodite paljusus.

Kahtlematult on ELi sotsiaalpoliitikal ka retooriline dimensioon. See puudutab erinevaid programmilisi dokumente, **nn suhtlusdokumente ja tegevuskavu**. Näidetena olgu nimetatud ELi sotsiaalpoliitika roheline ja valge raamat, sotsiaalne tegevusprogramm 1998--2000 ning ELi komisjoni suhtlusdokumendid, nagu Sotsiaalse kaitse kaasajastamine ja parandamine Euroopa Liidus. Need küllalt deklaratiivsed dokumendid kirjeldavad soovitatavaid eesmärke või lähenemisviise ja omavad olulist mõju eeskätt ühise ELi sotsiaalpoliitika kujundamise.

### 3.4. SOTSIAALNE DIALOOG

Termin ühisturu "sotsiaalne dimensioon" viitab pingutustele, mida tehti, et suurendada ühisturu ja EL kui terviku humaansemat ja sotsiaalsemat dimensiooni ning võidelda "sotsiaalse dumpinguga", mida kartis ametühingute liikumine.

Sotsiaalne dumping on termin, mis tähendab võimalust, et lepinguid sõlmivad riigid võivad kasutada ära oma madalat sotsiaalse turvalisuse taset ning seega tootmiskulusid, et võistelda teiste riikidega. Rahvusvahelised lepingud tavaliselt sisaldavad klausleid, mis taksitavad sotsiaalset dumpingut. Partnerid, kellel on suuremad sotsiaalse turvalisuse kulutused ning seega kõrgemad hinnad tavatsevad nõuda määrusi, mis paneksid samasuguseid kulutusi teistes liikmesriikides vältimaks konkurentsi. Teoorias saab sotsiaalseid kulutusi standardiseerida üles ja allapoole. Praktikas püütakse vältida sotsiaalse turvalisuse kulutuste suurt vähendamist, mitte niivõrd vastavalt rahvusvahelistele lepingutele, kui vaid rahanduspoliitika tõttu. See on Saksa keskpanga ja maailma kaubanduslepingute poliitika. Rahvusvahelisel Rahandusfondil on selles märkimisväärne roll. Rahvusvahelised lepingud võivad kasutada ka kahest tehnikat, identifitseerida ühised miinimumstandardid, aga jätta liikmesriikidele vabadus määrata kõrgemaid standardeid. Otsused sõltuvad palju valitsuste poliitilistest seisukohtadest, kes lepingu läbirääkimisi peavad. Rohkem arenenud riikide esindajad eelistavad lepinguid, mis nõuavad sotsiaalse turvalisuse kaitse miinimumstandardit, et kaitsta oma majandust vähemarenenud riikide konkurentsi eest, aga kasutada ka sisemiste vajaduste jaoks suurendada sotsiaalset turvalisust.

Sotsiaalse dimensiooni oluliseks elemendiks on sotsiaalne dialoog. Tööhõive Alaline Komitee püüdis juba 1970ndatel saada sotsiaalseid partnereid ühe laua ümber, et konsensuseni jõuda. Need katsed aga ebaõnnestusid, sest kompromissi ei soovitud saavutada ning Ühenduse katusorganisatsioonidel ei olnud piisavat kompetentsust selles valdkonnas.

Termini **sotsiaalne dialoog** tõi **Ühtse Euroopa Akti artikkel 118b** ning nagu seda on defineeritud Maastrichti sotsiaalse protokollis artiklis 3 tähendab see, et sotsiaalsed partnerid peaksid tegema koostööd ühisturu nimel ning andma sellele sotsiaalse dimensiooni ja tööturupoliitika kõrval on selles oluline koht ka sotsiaalse kaitsega seotud küsimustel. Tööandjate ja töötajate organisatsioonide kaasamine otsustusprotsessi on Euroopa Liidu sotsiaalpoliitika üks põhitunnuseid, Sotsiaalse dialoogi abil saavutatakse lisaks majanduslikule integratsioonile ka kõigi ELi liikmesriikide kodanike sotsiaalne areng.

Seega tähendab dialoog sotsiaalpartnerite diskussioone, ühismeetmeid ja võimalikke omavahelisi läbirääkimisi, samuti diskussioone sotsiaalpartnerite ja liidu institutsioonide vahel.

Seni on koostatud 15 ühisarvamust majanduskasvu, uue tehnoloogia kasutuselevõtu, hariduse, kutseõppe ja muude valdkondade kohta. Sotsiaalse kokkuleppe alusel, milles osaleb 14 riiki, võib sotsiaalne dialoog tuua kaasa lepingusuhted, kaasa arvatud kokkulepped. Nende rakendamine sõltub nõukogu otsusest, mille see teeb komisjoni ettepaneku põhjal. Siiani on tööandjate ja töövõtjate vahel sõlmitud kaks kokkulepet, mis käsitlevad lapsehoolduspuhkust ja osaajalist töötamist.

### 3.5. SOTSIAALSED PARTNERID

Sotsiaalsed partnerid täidavad ka väga olulist rolli ELi tööhõivestrategia koordineerimisel. Liikmesriigid koostavad oma rahvuslikud tööhõive arengukavad. Ette on nähtud konsulteerimine sotsiaalsete partneritega nii siseriiklikul kui ka ELi tasandil. Oodatakse, et Eesti ametühingud ja tööandjate organisatsioonid võtaksid aktiivselt osa Eesti tööhõive arenguplaani koostamisest koostöös EL sotsiaalsete partneritega.

See on komisjoni dialoog liidu tasandi tööturu osapoolte tööandjaid esindavate **UNICE** - Euroopa Ühenduse Tööstusharude Liit (*Union of Industries of the European Community*) ja

**CEEP** - Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskus (*European Centre of Public Enterprises*) ning

töövõtjaid esindava **ETUC**iga - Euroopa Ametühingute Konföderatsioon (*European Trade Union Confederation*).

Koostöö eelduseks on Eesti organisatsioonide kuulumine ELi ametühingute ja tööandjate organisatsioonide ühendustesse. Alates 1999. a. märtsist on Eesti Ametühingute Keskliitu ETUC vaatlejaliige.

Osapooled arutavad kohtumistel üksikuid poliitika valdkondi või majandussektori küsimusi ning sihtalaks on anda üldisi juhtnööre ELi poliitika jaoks ning formuleerida ühiseid prioriteete, et tagada kõikidele osapooltele mõistlikke üldisi tingimusi. Sotsiaalne dialoog on katseks luua sotsiaalset



partnerlust Euroopa tasandil.

Siiski, sotsiaalse dialoogi tegelikkus tähtsust võib näha pigem tööturu osapoolte omavahelises lepitamises, potentsiaalsete konfliktide ennetamises, samuti nn euroopa sõnumi levitamises tööturu osapoolte esindusorganisatsioonide kaudu. Sotsiaalse dialoogi väljund seadusandliku initsiatiivi kohalt on seni olnud suhteliselt tagasihoidlik.

Euroopa majandus- ja sotsiaalpartnerite nõuandev assamblee **MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEE** loodi koos Rooma lepingu sõlmimisega 1957. aastal ja selle ülesanne oli saada kõnealused eri huvigrupid osalema ühisturu rajamises. Komiteesse kuulub kolme liiki liikmeid: tööandjad, töötajad ja vabakutselised. See on konsultatiivorgan, mille arvamust tuleb küsida enamuse õigusaktide puhul, mis on määratud Ühtse Euroopa Akti ja Euroopa Liidu lepinguga. Siiski pole sellest kujunenud "sotsiaalse dialoogi" toimumise paika, kuna seal on peale tööandjate ja töövõtjate veel palju teisi erinevate huvidega liikmeid.

Tähelepannev on olnud ka **Euroopa Kohu** roll sotsiaalpoliitika kujundamises. Kohus on formaalsest loogikast lähtudes sageli tõlgendanud ühenduse õigusakte erinevalt sellest, kuidas liikmesriikide valitsused neid õigusakte vastu võttes kavandasid. Selles on ühisele poliitikale väga oluline mõju. Lisaks on märkimisväärne, et Euroopa Kohus võtab oma otsuseid vastu lihthäälteenamusega ja seetõttu on ka küllalt radikaalse mõjuga otsuste tegemine lihtsam kui Euroopa Liidu Nõukogus, kus on vajalik täielik üksmeel.

Euroopa sotsiaalpoliitika interventsiooni peamiseks vahenditeks on seadusandlus, poliitilised seisukohad ja programmid, administratiivsed rahastamisvahendid, sotsiaalse dialoogi õhutamine.

Oluline on asjaolu, et majandus- ja rahaliidu edasiarenemisel saab sotsiaalpoliitika üheks keskseks sektoriks, kus liikmesriigid oma iseotsustusõiguse säilitavad. Loomulikult pole kogu sotsiaalse kaitse edasine areng Eestis seostatav üksnes eurointegratsiooniga. Oma osa on kahtlemata ka Eesti-sisestel arenguteguritel.

Euroopa Komisjon rõhutab, et "ELi tulevase, teatud Kesk- ja Ida-Euroopa riikide suunas laienemise kontekstis on eluliselt tähtis arendada dialoogi sotsiaalpartneritega ning nende vahel riikides, mis taotleavad liikmestaatus ja kel on töösuhete ja sotsiaalse dialoogi osas täiesti erinevad traditsioonid, et nad oleksid võimelised täitma oma rolli nii ühinemise ettevalmistamisel kui ka siis, kui riigid on ühinenud ELiga."

### 3.6. Euroopa Liidu regionaalpoliitika

Juba ammu oli arusaamine, et on vajadus ühest küljest majandusintegratsiooni töölistele ning eriti majandussektorile avalduva mõju leevendamise järele ning teisest küljest saavutada finantstasakaalu jõukate ja halvemas olukorras olevate regioonide vahel. Juba Rooma lepingutes märgiti, et tuleb võtta meetmed tarvitusele võitlemaks integratsiooni ebasoodsate sotsiaalsete ja põllumajanduslike tagajärgedega. Koos Taani, Iirimaa ja Ühendatud Kuningriigi ühinemisega 1973. a. tekkis vajadus spetsiaalsete regionaalpoliitika vahendite järele, mis viis lõpuks 1975. a. Ühenduse regionaalpoliitikani. Vajadus vähendada regionaalseid erinevusi tõusis eriti päevakorda seoses ühtse turu loomisega. On teada, et konkurentsivõime säilitamise pingutused, vabakaubandus ja turujõud ei taga tasakaalustatud arengut ning vaesemad regioonid jäävad veelgi vaesemaks. Regioonide erinevuste vähendamine tõusis väga aktuaalseks ka seoses lähenemiskriteeriumitega ehk kriteeriumitega, mis olid vajalikud astumiseks Euroopa Majandus- ja Rahaliitu.

**Lepingu alus:** Euroopa Ühenduse preambula, artikkel 2 ja 3, artikkel 39, artiklid 123-125 ja 130a-e.

**Sihtalad:** Liidu majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse (*cohesion*) tugevdamine, eriti regionaalsete, struktuursete, sotsiaalsete, põllumajanduslike ning tööturu vahenditega.

**Vahendid:**

Neli struktuurifondi:

- ESF-Euroopa Sotsiaalfond – tööhõive, kutseõppe ja sotsiaalinfrastruktuuri arendamine;

- ERDF-Euroopa Regionaalarengu Fond – aitab vaesemaid regioone edendades investeringuid, infrastruktuuri ja väikeettevõtteid;
- EAGGF - Euroopa Põllumajanduse Nõuande- ja Tagatistfond, *the European Agriculture Guidance and Guarantee Fund* – finantsabi talunikele piirkondades, mis kohanevad uute põllumajandussuundadega või arendavad uusi tööstussuundi, põllumajanduse ja maaelu arendamine;
- FIFG - Kalanduse Nõustamise Rahastamisvahend, *the Financial Instrument for Fisheries Guidance* – aitab rannikuäärseid linnu, kus kalatööstus on madalseisus, kalapüügi ja- tööstuse arendamine.
- Ühtekuuluvusfond liikmesriikidele, kelle *per capita* RKP on 90% vähem kui Euroopa Ühenduse keskmine, pakub projektide rahastamist keskkonna ja üleeuroopalise transpordi võrgustiku valdkondades, suurinfrastruktuuride arendamine;
- EIB - Euroopa Investeerimispank.

Majanduslikud ja sotsiaalsed erinevused ELis on märkimisväärsed. Domineerivaks struktuuriprobleemiks on regionaalne tasakaalutus. See seisneb suurtes sissetuleku erinevustes ELi regioonide vahel ning laiaulatuslikes töötuse probleemides. Lisaks regionaalsetele erinevustele liikmesriikides, on suured erinevused rahvuslikes majandustegevustes. Ühenduse laienemisega lõuna poole suurenesid jõukuse erinevused märgatavalt, kuna uute liikmesriikide hulgas oli majanduslikult palju vähem arenenud piirkondi. Soome, Austria ja Rootsi, ELi liikmed alates 1995. a., on vastupidiselt jõukad riigid, kuigi ka neil on struktuuriprobleeme. Liidu majanduslikult vähem arenenud piirkonnad on Kreeka, Portugal, suur osa Hispaaniast, lõuna Itaalia ja Sardiinia, Iirimaa, Põhja-Iirimaa, Korsika, Prantsusmaa meretagused departemangud ning uued Saksamaa liidumaad. Regionaalse mahajäämuse probleem on läinud liidus veelgi suuremaks seoses varasemate jõukate piirkondadega, kes püüavad läbi viia vajalikku restruktureerimise protsessi, et muuta allakäinud tööstust nagu söekaevandamine, laevaehitus, teras ning tekstiil, tööstuslikeks ning

teeninduslikeks majandusharudeks, millel on tulevikku. Kolm uut liikmesriiki on liidu ulatuses ainult vähearenenud regioonide üksikjuhtumid.

#### *Per capita RKP 1993. a ostujõus väljendatuna*

Mõned regioonid, kelle RKP ületab ELi 15 keskmise üle 50%:

Hamburg	190
Brüssel	182
Ile de France	166
Darmstadt	164
Viin	161

Mõned regioonid vähemaga kui ELi 15 keskmine:

Voreio Aigaio (Kreeka)	49
Ipeiros (Kreeka)	46
Madeira (Portugal)	45
Azores (Portugal)	42
Alentejo (Portugal)	42

#### **Strukturaalpoliitiline lähenemine**

Ühenduse strukturaalpoliitikal on kahene lähenemine, pakkuda materiaalselt huvitatust ning koordineerida liikmesriikide poliitikat. Regionaalpoliitika hõlmab ka rahvuslikul tasandil antavate teenuste jälgimist tagamaks õiglast konkurentsi. Struktuurifondid on Euroopa strukturaalpoliitika südameks. Euroopa sotsiaalfond (sotsiaalpoliitika) rajati 1960.a. ning on aastate jooksul saanud tugevaimaks Euroopa tööturu poliitika vahendiks, moodustades ELi eelarvest ca 35%. EAGGF (põllumajanduspoliitika) järgnes 1962. a. ning selle juhtimissektsioonil on strukturaalset kohandamist stimuleeriv roll. 1975. a. asutati Euroopa regionaalarengu fond (ERDF), mille peatähelepanu oli uue

liikmesriigi, Ühendatud Kuningriigi (ÜK), takistamisel saada neto toetajaks mitteedukale põllumajanduspoliitikale. ÜK oli põllumajandustoodete importija, keda ei puudutanud tõsised põllumajanduse struktuuriprobleemid, mis vaevasid teisi riike. Sellest ajast on Ühendus andnud finantsabi ebasoodsas olukorras olevate regioonide arenguks.

Lisaks struktuurifondidele, on mitmeid teisi Ühenduse finantsvahendeid struktuuripoliitika teostamiseks: ühtekuuluvusfond majanduslikult nõrkade liikmestiriikide jaoks (alates 1993), Kalanduse nõustamise finantsvahend (FIFG), mis loodi 1993 ning Euroopa Investeerimispanka (EIB) poolt antavad laenud. Alguses olid struktuuripoliitika fondid suurel määral teineteisest iseseisvad ning seetõttu ei olnud võimalik tagada, et üks toetus ei duplitseeriks ega tühistaks teist. Nüüdseks on Ühendus paljude aastate jooksul püüdnud kaasata kõiki struktuuripoliitika vahendeid, et luua "homogeenset" struktuuripoliitikat pannes suurt rõhku regionaalpoliitika sihtalale. 1986. a. Ühtse Euroopa Akt nõudis Euroopa Komisjonilt arusaadava ettepaneku esitamist. Nõukogu (Euroopa Liidu Nõukogu) kiitis heaks struktuurifondide reformi peale Euroopa Parlamendiga ja Majandus- ja Sotsiaalkomiteega konsulteerimist: see otsus vajas ühehäälsust. Saadud kogemuste tulemusena reformiti reserve uuesti 1993. a. suvel, FIFG näol loodi uus finantsvahend kalanduspoliitika jaoks. Struktuurifondide grantide kasutamise otsuste ettepanekud teeb Komisjon koostöös Euroopa Parlamendiga ning Ministrite Nõukogu võtab selle häälteenamusega vastu.

Euroopa Liidu lepingus, otsustasid liikmesriigid 1992. a. veebruaris asutada 1993. a. lõpuks ühtekuuluvusfondi, millest saaksid kasu Hispaania, Portugal, Kreeka ja Iirimaa. Keskkonna ja transpordi projektide toetamisega (viimasel juhul üleeuroopaliste võrgustike) kavatseti edendada regionaalarengut ning suurendada kontakte perifeeria ja keskuse vahel. 1993. a. kevadel asutati fond ajutiste määruste alusel. Lepingus oli struktuuripoliitika kontekstis toodud ka selgesõnaliselt konsultatsiooni õigused loodavale Regioonide Komiteele.

### *Struktuuripoliitika põhimõtted*

Pärast 1988. a. struktuurifondide reformi jätkas Ühenduse struktuuripoliitika Nõukogu poolt 1993. a. juulis laiendatud alusel, katmaks aastaid 1994-99,

kontsentreerumist viiele prioriteetvaldkonnale, kuigi mõned eesmärkidest on alates 1998. a. muutunud:

1. Arengus mahajäävate regioonide stimuleerimine. Regiooni peetakse ebapiisavalt arenenuks kui *per capita* RKP on alla 75% EÜ keskmise.
2. Tööstuslikus madalseisus olevate regioonide, piirialade ja väiksemate piirkondade olukorra parandamine. Sellistes piirkondades on esialgselt domineeriv tööstustegevus selgelt allakäinud ning töötuse tase on üle EÜ keskmise.
3. Võitlemine pikaajalise tööpuudusega ning noorte ja tõrjutute tööturule mineku lihtsustamine.
4. Töötajate tööstuses ja tootmissüsteemis toimunud muudatustega kohanemise hõlbustamine.
5. Maapiirkondade arengu stimuleerimine, kiirendades põllumajandusstruktuuride kohandamist ning kasutades struktuurilist kohandamist, kaasaarvatud kalanduse struktuuride kohandamine. Abi eeltingimusteks on, et piirkonnas peab olema väike elanike tihedus, suur põllumajandussektoris töötajate arv, madalad põllumajanduslikud sissetulekud ning alla keskmise üldine regionaalne majandus.
6. Väga väikese elanike tihedusega piirkondade stimuleerimine. See kriteerium kehtib nendele, kelle elanike tihedus on alla kaheksa inimese ruutkilomeetri kohta. Kõnealuseid riike Skandinaavias tuleb aidata samamoodi kui sihtala1 regioonide.

Ühenduse tegevus allub subsidiaarsuse põhimõttele, kusjuures abinõud võivad täiendada ainult rahvuslikke, kohalikke ning teisi tegevusi ning peavad piirduma juhtudega, kus algataja oma ressursid ei ole piisavad.

### *Aktsepteeritud abinõud*

EÜ struktuurilise abinõu peavad olema kooskõlas Ühenduse abi raamprogrammiga (CSF - *Community support framework*). CSF on loodud Komisjoni poolt rahvuslike omavalitsustega läbirääkimiste tulemusena ning põhineb sihtalade 1,2 ja 5b puhul regionaalarengu kavadel, mis on koostatud rahvuslike valitsuste poolt koostöös pädevate regionaalsete ja kohalike organitega. Need peavad sisaldama sotsiaal-majanduslikku ja keskkonna mõju

analüüse kõnealuste regioonide/alaregioonide kohta, järgnevat strateegiat, peamisi toetatavaid aspekte ning oodatavate tulemuste hinnangut tööhõivele ja keskkonnale koos üksikasjadega sellest kuidas soovitud Ühenduse vahendeid kasutatakse, rühmitatult finantsinstitutsioonide kaupa. Sihtala 1 regioonide puhul, peavad need sisaldama ka üksikasju kättesaadava rahvusliku rahastamise kohta.

Mis puudutab sihtalaid 3 ja 4, siis liikmesriikide poolt loodud rahvuslikud tegevuskavad panevad CSFile aluse. Need kavad sisaldavad ka situatsiooni kirjeldust, ülevaadet tööturu poliitika strateegiatest, soovitud rahastamise kasutust ning oodatavaid tulemusi. CSF hõlmab sihtalad ja peamised rõhuasetused, Ühenduse vahelesekumise olemuse ja tingimused ning finantskava, mis näitab Ühenduse vahendite määra ja allika. Enamikel juhtudel rakendatakse neid nn. tegevuslike programmide meetmetega, mis grupeerivad kokku teineteist täiendavad projektid. Need projektid võivad olla loodud rahvuslike võimuorganite poolt või arendatud Komisjoni initsiatiivil (Ühenduse algatused).

CSF võib siiski kaasata ka individuaalseid projekte või esitada ülemaailmse grantide üleskutse. Viimasel juhul võidakse anda eraldi organile ülesandeks teatud meetmete rakendamise jälgimine.

### *Meetmed*

ERDF on kaasatud tootlikkuse investeerimisse ning majanduslikult kasulikesse investeringutesse ning infrastruktuuri projektidesse tervishoiu ja keskkonna valdkondades, üleeuroopalised transpordi võrgustikud, telekommunikatsioon ja energia. Selleks et kasutada kohaliku arengupotentsiaali antud regioonis innovatsiooni ja turismi stimuleerimiseks ning pakkuda teenuste soodustusi, võib ERDF toetada väikeettevõtteid nii investeringute kui ka tegevusliku abiga ning osaleda uurimus- ja arengutegevuses. ESFi esimene prioriteet on võidelda tööpuudusega ning see sisaldab ka meetmeid tööturule mineku lihtsustamiseks, võrdsete võimaluste edendamist, kutse kvalifikatsiooni arendamist ning uute töökohtade loomist. 1. sihtala piirkondades üldise ja kutsekoolituse laiendamine ja parandamine, eriti instruktorite koolitamist, võib samuti toetada. EAGGF juhtimissektioon

julgustab struktuurimeetmeid põllumajanduses ning põllumajandusliku tootmise restruktureerimist ning teisejärgulisi tegevusi põllumeestele.

Mis puutub struktuuripoliitika erivahenditesse ning Komisjoni ettepanekuga seoses, saavad 13 heakskiidetud Ühenduse algatust seitsmes erinevas probleemvaldkonnas abi struktuurifondidest: regioonidevaheline koostöö, piirialade võrgustikud, maapiirkondade areng, kõige kaugemad regioonid, tööhõive ja kvalifikatsiooni parandamine, tööstuslik muutus, linna kriiside piirkonnad, kalanduse restruktureerimine. Ühtekuuluvusfondi kasutades aitab Ühendus investeerida keskkonna parandamist ning laiendada üleeuroopalisi transpordi võrgustikke Kreekas, Hispaanias, Iirimaa ja Portugalis. FIG mitte ainult ei rahasta struktuurilabiinõusid kalanduse valdkonnas, vaid toetab ka põllumajanduse projekte ning vajalike toodete töötlemist ja turustamist. Sihtala 1 piirkondades, katavad struktuurifondid ja FIG harilikult kuni 75% (hästi õigustatud erandlikel juhtudel kuni 85%) kõikidest kulutustest ja vähemalt 50% avaliku sektori kulutustest. Teistes regioonides maksab liit kuni 50% kõikidest kulutustest, kuid see peab sisaldama vähemalt 25% stimulatsiooni meetmete avalikke kulutusi. Selleks otsatarbeks on regioonid jaotatud regionaalprobleemide tõsiduse ning liikmesriikidele kättesaadavate finantsressursside järgi. EIB annab infrastruktuuri investeeringuteks laene, harilikult kaubanduslike protsentidega. Komisjoni nõudmisel annab EIB laene ka Uuest Ühenduse Rahastu (*New Community Instrument* - NCI) fondidest, mille jaoks intressi toetust võib saada Komisjonilt, et laenu odavamaks muuta. "Edinburgh'i soodustus" nõudis lisa rahastamise võimaldamist infrastruktuuri projektidele 1993. ja 1994. a., et saavutada Euroopas majandusliku pööret paremusele, eriti transpordi, telekommunikatsiooni ja energia valdkondades - soovitatavalt seoses üleeuroopalise võrgustikuga-ning keskkonnakaitse ja linnauuenduse valdkondades.

Tulevikus on kavas ühendada sihtalad senise kuue asemel kolmeks sihtalaks lihtsustamise eesmärgil nagu see oli ka Agenda 2000s.



## ***EL eelstruktuurivahendid***

Euroopa Liidu struktuurifondid tervikuna avanevad Eestile alles pärast liiduga ühinemist, on Euroopa Komisjon teinud ettepaneku asutada eelstruktuurifondid. Eelstruktuurifondide ülesanne on finantseerida liitumiseelseid projekte, eesmärgiga luua liitumise hetkeks juba toimiv mehhanism struktuurifondidest raha saamiseks ning selle otstarbekaks, reeglipäraseks ja efektiivseks kasutamiseks.

Liitumiseelne abi on 3 miljardit EUR aastas kõigile liituvatele riikidele kokku, Eestile antava abi suurus ei ole veel teada

### ***SAPARD***

SAPARD eesmärgiks on toetada ELi seadusandluse rakendamist põllumajanduspoliitikas ning lahendada ELiga liitumisel põllumajanduse ja maaelu prioriteetsed probleemid.

Maaelu arenguprojektid, alternatiivsed tegevusalad traditsioonilisele põllumajandusele.

### ***ISPA***

50% keskkonnaprojektidele, 50% infrastruktuuriprojektidele  
Kestvus 2000 – 2006. Min projekti maksumus 5 milj. EURO't

### ***PHARE "Demokraatia"***

Demokraatia arendamiseks "soft" projektid Eelkõige mõeldud 3. sektori organisatsioonide arendamiseks Eestis, kuid ka KOV võib olla taotleja.

### ***Hindamine***

Ei ole kahtlust, et kontsentreeritumad ning paremini koordineeritud vahendid on muutnud Ühenduse struktuuripoliitika efektiivsemaks. Hiljuti on grandi protseduur lihtsamaks muudetud ning Komisjon julgustab liikmesriike kasutama võimalust lihtsustada protseduuri, koostades ühe dokumendi, mis katab strateegiaid ja programme. Märkimisväärselt suurenenud ressursside olemasolu fondides on parim tagasiside probleemide tõsidusest. Kuid on väljendatud ka kahtlust, et regioonide võime kasutada neid fonde, on juba

ületatud ning stimuleerimistegevuse aktiivsus ei erguta piavalt kohalikku algatust. Samuti on kuulda kriitikat, et Komisjon Ühenduse algatuste kaudu mõjutab üha enam regionaalpoliitika kuju ning seega rikub subsidiaarsuse põhimõtet, eriti kui on võimalik rida algatusi kaasata ühisesse toetusvõrgustikku. Samuti on probleemiks üha uute fondide ja finantsvahendite loomine, mis kahjustab strukturaalpoliitika läbipaistvust. See ei lahenda ELi strukturaalpoliitika fundamentaalset probleemi: lõppanalüüsis on see vaid üldise regionaalse finantsilise kohandamise efektiivse süsteemi aseaine. Selline süsteem vajab teatud konsensuse taset ning poliitilist integratsiooni, mida on ilmselt lähemas tulevikus raske saavutada.

Euroopa Liidu rajamise protsess on alati peegeldanud vajadust säilitada majandusliku ja sotsiaalse mõõtme tasakaal. Selle tulemusena hõlmab ühenduse sotsiaalpoliitika eri ulatusega volituste piires paljusid valdkondi: töötervishoidu ja -ohutust, meeste ja naiste võrdseid võimalusi, sotsiaalkindlustuskavade koordineerimist, rahvatervist ning tööõiguse sätete kooskõlastamist.

## 4. EL SMÜP: PÕHIPOLIITIKAD

Euroopa Liidu rajamise protsess on alati peegeldanud vajadust säilitada majandusliku ja sotsiaalse mõõtmel tasakaal. Selle tulemusena hõlmab ühenduse sotsiaalpoliitika eri ulatusega volituste piires paljusid valdkondi: tervishoidu ja -ohutust, meeste ja naiste võrdseid võimalusi, sotsiaalkindlustuskavade koordineerimist, rahvatervist ning tööõiguse sätete kooskõlastamist.

Tasakaal sotsiaalpoliitika ja majanduspoliitika vahel määrati Rooma lepingus ja täiendati teisese seadusandlusega ning kahe parandatud lepinguga. Amsterdami IGC-il 1997.a. nõustusid riigi- ja valitsusjuhid uue Tööpoliitikat käsitleva peatüki lisamisega lepingusse. Seega asetati tööhõive võrdsele alusele majanduspoliitikaga. Lisaks sellele inkorporeeriti lepingusse Sotsiaalprotokolli uuendatud versioon.

### **Kolm põhilist poliitikat:**

- **Tööhõivepoliitika (employment) 1957**
- **Võrdsete võimaluste poliitika (equal opportunities) 1957**
- **Tervisekaitsepoliitika (health & safety) 1986**

### **4.1 TÖÖHÕIVEPOLIITIKA**

Euroopa Liidu tööturul on alates 1957. aastast toimunud märkimisväärsed muutused. Rahvaarvu suurenemine, tööea kasv, naiste aktiivsuse kasv tööturul, EÜ-st on saanud EL, EL laienemine lähiajal. Samal ajal on muutunud ka tööhõive struktuur. Dramaatilisemateks võiks ehk pidada info- ja kommunikatsioonitehnoloogia pealetungi nii uue tööstusharuna kui ka lihtsalt töövahendina. Tihti ei looda aga uusi töökohti sinna, kus kõige enam üleliigset tööjõudu (kes loomulikult vajavad ka uusi teadmisi-oskusi), kuna töökohad, mida pakutakse on tihtipeale osalise tööajaga või ajutised ning sellised töökohad on sobilikud pigem naistele. Üldiselt: EL-is ei looda uusi töökohti USA

ja Jaapaniga võrreldavas mahus ning EL uute töökohtade loomise tase on ebapiisav kogu aktiivse tööjõu rakendamiseks. Loodetakse küll, et peamised EL majanduspoliitikad nagu ühisturg ning majandus- ja rahaliit kas otseselt või kaudselt loovad uusi töökohti kuid selleks peab tööjõud olema mobiilsem ja kvalifitseeritum kui siiani. Selge on see, et tööjõu mobiilsust piiravad suured lingvistilised ja kultuurilised barjäärid ning eksisteerib vastuolu tööjõu oskuste ja töökoha poolt esitatavate nõudmiste osas. Need aga põhjustavad omakorda kõrget tööpuuduse määra. Üldises pildis on keskmisest kõrgem noorte tööpuudus ning enamikes liikmesriikides naiste tööpuudus; märkimisväärseks probleemiks on pikaajaline tööpuudus.(Statistika!)

Tööhõive on EL-is nii oluline probleem, et on välja töötatud terve hulk tööhõive eri aspektidega tegelevaid poliitikaid. Rooma Leping (1957) viitab kõrge tööhõive edendamise vajadusele ning languse ajal peaks Ühendus püstitama endale spetsiifilised eesmärgid nagu tööjõu vaba liikumine ning võrdse tasu eest võrdse palga poliitika. Seoses muudatustega tööturul jõuti selgusele, et tööpuuduse nähtus koosnes paljudest alavaldkondadest ning kuna tööpuudus kasvas kaheksakümnendatel Lääne-Euroopas enneolematuks, tõusis üldsuses esile arvamus, et Lepingus on tarvis püstitada uus eesmärk, kus on selgesõnaliselt välja toodud **tööhõive edendamine**. -> 1997 (Luksemburgi tippkohtumine) lepitigi kokku tööhõivele suurema prioriteedi andmiseks Lepingus. Uus tööhõivet puudutav peatükk seab eesmärgiks tööhõive edendamise koordineeritud strateegia abil (kõrgema kvalifikatsiooniga tööjõu ettevalmistamine, suunised liikmesriikidele, parimate kogemuste rakendamisele julgustamine, olukorra iga-aastane hindamine). Tööhõivet tuleb edaspidi arvesse võtta ka kõigi teiste poliitikate kujundamisel. Eksperimentaalsetele algatustele pakutakse piiratud finantstoetust (pilotprojektid) ning EIB peaks ergutama väike- ja keskmise suurusega ettevõtteid ning uusi tehnoloogilisi algatusi kui peamisi uute töökohtade loojaid. 1997 toimus Luksemburgis tööhõivealane tippkohtumine ning loodi uus Tööhõivekomitee.

1990-ndatel on vastu võetud hulk dokumente, mis toovad välja liikmesriikide ühised seisukohad selle kohta, mida peaksid tegema liikmesriigid ning mida EL pakkumaks tööd ning kuidas abistada indiviide töö saamiseks vajaliku

kvalifikatsiooni omandamisel. Üheks murdepunktiks oli seejuures **1993** vastu võetud **White Paper Majanduskasvu, konkurentsipüsivuse ja tööhõive kohta** (COM (93) 700 final), mis tõstis tööhõive EL kõrgeimate prioriteetide hulka. See dokument viitas vajadusele reorienteerida tööhõivepoliitikat, et need vastaksid uutele vajadustele ning viitas teadmiste baseeruva infoühiskonna tekkega kaasnevatele uutele töökohtadele. Lisaks lepiti **Esseni Ülemkogul 1994.** aastal kokku peamistes poliitilistes suundades, mida tuleks hoida järgmiste tippkohtumiseni. Seal anti **suund eemaldumiseks traditsioonilistelt passiivsetelt tööturumeetmetelt (töotuabiraha) aktiivsetele:** tuleks teha palju enam, et inimeste kvalifikatsioon vastaks töökoha vajadustele nii täna kui ka homme. Rõhutati vajadust tööjõu aktiveerimiseks tööturule sisenemiseks või tagasipöördumiseks sinna.

Esseni tippkohtumisel lepiti kokku:

- täiendavate investeeringute vajadusest haridusse ning kutseharidusse;
- rõhutati tööhõive suurendamise tähtsust -> peamiselt tööaja ümberkujundamise, palkade mõõduka kasvu ning tööhõive uute valdkondade kaudu.
- aktsepteeriti vajadust vähendada otseseid tööjõukulusid
- suurendada tööturupoliitika efektiivsust aktiivsete meetmete ning eesmärgistatud teenuste kaudu spetsiifilistele töötajate gruppidele.

Uuringutest: ka tänapäeval läheb passiivsete meetmete kasutamine riikidele rohkem maksma kui aktiivsed, individualiseeritud meetmed. Selleks püütakse Euroopas rakendada töötutele orienteeritud toetuskeeme, mis pakuvad neile koolitust, ergutavad aktiivselt tööd otsima, aitavad töötajat tööandjale atraktiivsemaks muuta. Selleks, et neid uusi teenuseid pakkuda, peavad kindlasti muutuma ka tööhõiveametid.

Kui majanduskasvust tulenevalt ei teki iseenesest piisavalt töökohti, tuleb valitsustel kaaluda, mida oleks võimalik teha töökohtade loomise parandamiseks. Ühiskonnas on märkimisväärne nõudlus teenindavate töökohtade osas (keskkonna olukorra parandamine, lastehoid ja sotsiaalteenused), seetõttu oleks ehk mõnda aega tarvis kindlustada, et vabu

töökohti jaguks ka kvalifitseerimata tööjõule. Kuna põhilised uute töökohtade loojad on väike- ja keskmise suurusega ettevõtted, tuleks neid selles tegevuses ka toetada. Komisjoni põhiülesanne on viimasel ajal olnud toetada kohaliku initsiatiivi, tööhõive intensiivset kasvu, aidata koolitus- ja lisakulutuste katmisel ning aidata firmasid ületada juriidilisi takistusi, mis seisavad pikaajalisi töötuid rakendada soovivate ettevõtete ees.

Järgnevad tippkohtumised on jätkanud uute töökohtade loomise ning töötute abistamiseks vajalike meetmete rõhutamist. 1996 andis Komisjon välja "Action for Employment. A Confidence Pact" kindlustamaks, et liikmesriigid hoiaksid neid oma kodustes agendades esimeste prioriteetide hulgas. (Välja olid toodud samad eesmärgid, mis hilisema Luksemburgi tööhõivealase tippkohtumise puhul.)

EL toetab mitmeid institutsionaalseid struktuure, mis on ellu kutsutud tööhõive probleemide jälgimiseks ning kindlustamaks, et huvitatud osapooled saaksid kokkuleppele uute töökohtade loomise osas. Kauaaegne **Tööhõivekomitee** on seni peamine foorum, mis toob Nõukogu, Komisjoni ja sotsiaalsed partnerid kokku tööhõive strateegiate väljatöötamiseks, kuigi ka lepingujärgne sotsiaalne dialoog on siin omal kohal. Uuema **Tööhõive ja Tööturukomitee** eesmärgiks on jälgida tööhõivetrende ning hoida Sotsiaalküsimuste Nõukogu asjaga kursis (OJL 6/97). The **Employment Observatory** ühendab rahvuslike organisatsioone ning vastastikuseid tugistruktuure: pakub tööhõivetrendide ning rahvuslike arengustrateegiate kohta regulaarset infot.

Alates 1997.aastast on tööpuudus Euroopa Liidus langenud. Sellest hoolimata on uute töökohtade loomine jäänud ühenduse üheks peamiseks eesmärgiks. Kõrge tööhõive on üheks eelduseks ka sotsiaalsele õiglusele ja sotsiaalsele sidususele.

Keskmine töötuseprotsent oli juulis 1999 Euroopa Liidus 9,3 (Eurostati andmetel), mis tähendab umbes 15,8 miljonit töötut. 1997 oli vastav arv ligi 18 miljonit.

Olukord tööturul on paranenud osalt seoses majanduse kiirema kasvuga alates 1997.aastast (1996 1,8%, 1997 2,7%, 1998 2,9%, 1999 prognoositud 2,4%-1998 report on employment) ning osalt tänu mitmesugustele Euroopa Tööhõivestrateegia raames rakendatud meetmetele. Euroopa uuest tööhõivestrateegiast tuleb juttu käesoleva loengu lõpus.

#### *4.1.1 TÖÖTINGIMUSED JA TÖÖSTUSSUHTE*

Vastavalt Pariisi ja Rooma lepingutele loodi töötajate esindajate kaasamiseks Ühenduse asjadesse teatavad formaalsed struktuurid nagu ESTÜ Konsultatiivne Komitee (Consultative Committee) ning EMÜ Majandus- ja Sotsiaalkomitee. Hiljem moodustati mitmeid nõuandvaid komiteesid (näiteks ESF tarvis). Paljud komiteed tulevad kokku vajadusest lahendada mingi konkreetse tööstusharu probleeme. Teine variant on olnud läbi kolmepoolse konverentsi, mis püüdis luua dialoogi rahandus ja sotsiaalministrite ning sotsiaalpartnerite vahel. Ükski neist meetoditest ei toonud siiski kaasa mingeid olulisi muudatusi ning dialoog muutus kasvava tööpuuduse tingimustes aina pingelisemaks. Delors oli esimene, kes üritas sotsiaalset dialoogi enam esile tõsta, nähes seda ühe võimalusena ametühingute ning äriühingute kaasamiseks Euroopa integratsiooni huvides.

Konsensuse saavutamise **sotsiaalpartnerite** vahel (näiteks töötingimuste parandamisel ja soodustuste osas kokkuleppele jõudmiseks) on mõnes liikmesriigis (kontinentaalsetes süsteemides) vana traditsioon, teisel suhteliselt võõras. Nii ei soovinud Briti valitsus 80-ndatel ei sotsiaalse dialoogi formaliseerimist Ühenduse tasandil ega ka tööstussuhete suuremat õiguslikku reguleerimist, mille see endaga kaasa võiks tuua. Siiski nõustus UK uue artikliga 118B Ühtses Euroopa Aktis, mis andis komisjonile õiguse arendada dialoogi tööandjate ja töövõtjate vahel Euroopa tasandil. Vastavalt lepingule võib selline dialoog viia nende vahel ka formaalsetele lepetele (kui mõlemad pooled on nõus).

#### *4.1.1 Töösuhetealased teisesed õigusaktid*

NB! Tööseadusandlus puudutab lisaks EL liikmesmaadele ka Euroopa majanduspiirkonna maid ehk siis Norrat, Liechtensteini ja Islandit. EL tööseadusandlus reguleerib järgnevaid valdkondi:

70-ndate alguses sündis enamus töökohtade kadumisi firmade ülevõtmistest ja ühinemistest, mis olid tihti seotud rahvusvaheliste firmade laienemistega. Seoses sellega väitis EÜ, et mängus on olulised huvid ning suhteliselt kergesti saavutati kollektiivseid vallandamisi käsitleva direktiivi (75/129/EEC) ning töötajate õiguste kaitse ettevõtete ühinemise korral käsitleva direktiivi (77/187/EEC) vastuvõtmine.

#### Kollektiivne koondamine (dir. 75/129 töötajate kaitsmise kohta kollektiivsete koondamiste puhul)

Võimaldamaks paremat töötajate kaitset kollektiivsete koondamiste korral määratletakse praktilised korraldused ning protseduurid selliste koondamiste puhuks. Tööandja, kes kaalub kollektiivset koondamist, peab pidama konsultatsioone töövõtjate esindajatega eesmärgiga jõuda ühisele kokkuleppele. Tööandja teavitab kirjalikult vastavat riiklikku võimuorganit igast kavandatavast kollektiivsest koondamisest. Tööandja saadab sellest koopia töötajate esindajatele, kes omakorda võivad saata oma kommentaarid riiklikule võimuorganile.

Kollektiivsest koondamisest tuleb töötajaid teavitada vähemalt 30 päeva enne selle jõustumist. Avalik võimuorgan kasutab seda aega lahenduse leidmiseks koondamisest tulenevate probleemidele.

Direktiivis on esitatud minimaalsed nõuded. Töötajatele võib luua soodsamaid tingimusi. Sanktsioonid ja direktiivi nõuete täitmise garanteerimine (juriidiline ja administratiivne struktuur) on liikmesriigi otsustada.

#### Töötajate õiguste kaitsmine ettevõtete, äriühingute või nende osade üleminekul teisele omanikule

Tööandja on kohustatud ettevõtte, äriühingu või nende osade üleminekul teisele omanikule informeerima töötajate esindajaid. Eelmise tööandja õigused



ja kohustused laienevad uuele tööandjale. Ülemineku tõttu ei tohi uus tööandja töötajaid vallandada.

Suhteliselt valutult võeti vastu ka direktiiv

Töövõtja kaitse kohta tööandja maksevõimetuse korral (dir. 80/987 töötajatele teatud töötasu garanteerimise kohta tööandja maksejõuetuse korral)

Liikmesriik peab tagama tööandja maksejõuetuse korral teatud perioodi eest töölepingust või töösuhetest tulenevate nõuete rahuldamise, kasutades selleks tagatisfondi.

Direktiivi lisa määratleb töötajate kategooriad, kelle poolt tehtud kaebused võib rahuldamata jätta.

Järgmised komisjoni ettepanekud kõrgemate tööõiguslaste standardite rakendamiseks olid märksa vähem edukad: töötajate osalemiseks ettevõtete juhtimises, töötajate informeerimine, lapsepuhkus ning töölt lahkumine perekondlikel põhjustel – need direktiivid kukutati läbi või lükati edasi. Hiljem on paljud direktiivid siiski vastu võetud - loomulikult läbi vaidluste. Näiteks **tööaega** käsitlev direktiiv oli arutluse all alates 1990, vastu võeti 1993 november.

#### Direktiiv tööaja kohta

Liikmesriik peab tarvitusele võtma abinõud iganädalase maksimaalse tööaja piiramiseks. Direktiiv kehtib kõikide valdkondade töötajate kohta v.a. transport, merelaevandus ja koolitusel olevad arstid.

Maksimaalne nädalane tööaeg on 48 tundi.

Õoajal on keelatud tööle rakendada rasedaid, alaealisi ja isikuid, kellele arst on selle keelanud. Alla 14.a. vanuste laste vanemaid ja puuetega laste vanemaid võib öötööle rakendada ainult nende nõusolekul.

UK vastuväide: tuleb käsitleda mitte kui tervisekaitse küsimust vaid menetleda vastavalt art.235 – ühehäälselt (UK andis asja kohtusse -> ECJ1996: ei rahuldanud seda hagi). Antud direktiiv kehtestab nädala puhkuseks vähemalt 1

täispäeva, kehtestab minimaalseks aastapuhkuseks hiljemalt aastaks 1999 4 nädalat, kohustusliku puhkepausi vähemalt iga 6 tunni töö järel, max tööpäeva pikkuseks 11 tundi ning öövahtuses max 8 tundi. Kõne all on ka erandite kaotamine: transport, merelaevandus, väljaõppel olevad arstid. Juhtkond võib vastavalt töölepingule kõrvale hoida aastapuhkuse nõudest ning valitsus võib leida võimalusi kaitsmaks mõnesid majandusharusid, näit. meedia, põllumajandus, kommunaalteenused. Reeglite muutmiseks võib kasutada kollektiivleppeid. Töötajad võivad vabatahtlikult teha pikemaid tööpäevi (kuni aastani 2003) ning on olemas teatav paindlik suhtumine nädala maksimumtöötajasse – 48 t (seda võib arvutada keskmiselt mitte ainult viimase 4 kuu kohta vaid ka kuni aasta kohta). Direktiivid peaksid olema sedavõrd viimistletud, et arusaamine ei tohiks probleeme tekitada. Arvatakse siiski, et väikefirmadele mõjuvad need direktiivid, võrreldes keskmiste ja suurte ettevõtetega, halvemini.

#### Lapseootel naiste töökaitse (direktiiv 92/85/EC).

Direktiiv tööandja kohustuste kohta teavitada töötajaid töölepingule või töösuhetele kohandatavatest tingimustest (91/533). Tööandja on kohustatud informeerima töövõtjat töölepingu või töösuhete olulistest tingimustest

Direktiiv tööandja kohustuse kohta teavitada töötajaid töölepingu või töösuhete tingimustest võeti vastu, kuid teistes liikmesriikides ajutisel tööl viibijate kaitse direktiiv takerdus pikemaks ajaks ning võeti vastu alles 96

#### Töötajate töölähetusse saatmine teenuste osutamise raames (direktiiv 96/71/EC).

Liikmesriigi territooriumile töölähetusse saadetud teise liikmesriigi töötajale peavad olema tagatud õigused, mis on sätestatud antud liikmesriigi seadustes.

Antud õigusakt puudutab firmasid, mis paigutavad töötajaid tööle teistesse liikmesriikidesse ning ajutisi tööbüroosid, mis tegelevad töötajate tööle saatmisega teistesse liikmesriikidesse. Selle eesmärgiks on, et ajutistele

töötajatele kehtiksid samad töötingimused, mis vastuvõtjamaal (väikeste eranditega).

Väga pikka aega seisis eelnõu, mis käsitles töötajate informeerimist ja konsulteerimist üleeuroopalistes ettevõtetes Töönõukogude loomise kaudu (põhilised vastased olid jällegi britid). Lisaks sisulistele erimeelsustele tekkisid selle eelnõu puhul ka küsimused direktiivi rakendatavuse osas. Ilmnesid suured vastuolud liikmesriikide tavades ja huvides ning samuti kahe äärmusliku ühisturu kontseptsiooni puhul: ühisturg tähendab mittereguleerimist ja vaba ettevõtlust ja teisalt – ühisturu funktsioneerimiseks vajatakse sotsiaalpartnerite kokkuleppeid ja Euroopa tööõiguse raamistikku. Asi lõppes direktiivi 94/45/EC vastuvõtmisega (jõustus dets. 96).

#### Direktiiv 94/45 töötajate teavitamis- ja nõustamisõiguse kohta Euroopa Liitu katva tegevusega ettevõtetes.

Riikidevahelisel alusel ette nähtud Töönõukogu asutamine või kogu ühenduse ulatuses tegutsevates ettevõtetes või ettevõtete gruppides protseduuri loomine töötajate teavitamiseks ja nendega konsulteerimiseks. Eesmärk on parandada töötajate õigust informatsioonile ja konsulteerimisele ettevõtetes ja ettevõtete gruppides. Nõuded rakendatakse ettevõtetele, millel on:

- vähemalt 1000 töötajat EL ulatuses;
- vähemalt kaks ettevõtet erinevates liikmesriikides
- vähemalt üks ettevõtte 150 töötajaga ühes ja 150 töötajaga teises liikmesriigis.

Töötajate informeerimine ja konsulteerimine tähendab seda, et töötajad saavad aktiivselt osa võtta diskussioonidest ja otsuste tegemise protsessist ning neil on õigus teha ettepanekuid.

Direktiiv lapsehoolduspuhkuse kohta (96/34/EC) märgib Sotsiaalse Leppe kehtivust töökohal. Raamlepe valmistati ette UNICE, CEEP ja ETUC poolt, kinnitati Komisjoni poolt ning võeti Nõukogu poolt vastu juunis 96. Töötajatel on õigus kolmekuulisele vanemapuhkusele enne lapse 8-aastaseks saamist ning on õigus saada puhkust olulistel perekondlikel põhjustel. Direktiiv kehtestab

miinimumnõuded ning rõhutab: neid nõudeid ei tohiks kasutada liikmesriikide standardite vähendamise eesmärgil. Samuti tuleb riigil jälgida direktiivi elluviimist ning rikkumiste korral rakendada karistusi.

Pikka aega on vältas diskussioon selle kohta, kas on tarvis Euroopa Liit peaks kehtestama kontrolli osalise tööajaga töötajate töötingimuste ning ajutise lepinguga töötajate osas. Komisjoni seisukoht selles küsimuses: nende puhul tuleb rakendada sama reeglistikku, mida täistööajaga töötajate puhul; võimaldama samamoodi edutamist ning samu soodustusi. Käsitledes uusi töövorme, on sotsiaalsed partnerid arutanud paindliku tööaja ning töötingimuste üle. See, et Euroopa Liidus paindlikku tööaega järjest rohkem arvesse võetakse, näitab, et nn. ebatüüpiline töötamine on saanud normiks paljudele

#### Direktiiv 97/81 osalise tööajaga töötajate teatud diskrimineerimise lõpetamise kohta

Osalise tööajaga töötavatele töötajatele tuleb tagada samad õigused, mis on täistööajaga töötavatel töötajatel.

Osalise tööajaga töötajaid ei tohi diskrimineerida; osalise tööajaga töötamist tuleb julgustada. Töötajat ei tohi vallandada, kui ta ei soovi üle minna osalise tööajaga töölt täiskohaga tööle või vastupidi.

#### Määratud ajaks sõlmitud töölepinguga töötajate tööohutuse ja -tervishoiu alaste meetmete täiendamine.

Määratud tähtajaks sõlmitud töölepinguga töötajatele tuleb tagada samad tööohutus- ja tervishoiualased nõuded kui määramata tähtajaks sõlmitud töölepinguga töötajaile.

#### Noorte töökaitse.

Direktiiv sätestab piirangud alla 18 aastaste noorte töötamisele, välja arvatud seadusega ettenähtud juhud, mis ei kahjusta laste ohutust, tervist, arengut ega hariduse omandamist.

Direktiivi vaadeldakse koos osalise tööajaga tööd reguleeriva direktiiviga.

Töötaval noorel peab olema vähemalt siseriikliku seadusandlusega määratletud kohustuslik põhiharidus ning ta peab olema vähemalt 15 aastat vana.

#### *4.1.2 Amsterdami leping ja ühenduse tööhõivestrateegia*

Ühenduse tööhõivestrateegia töötati välja Luksemburgi, Cardiff'i ja Kölni Ülemkogul. Neil tippkohtumistel rõhutasid 15 liikmesriigi riigipead ja valitsusjuhid oma kohustusi tööpuuduse ohjeldamisel.

**Amsterdami lepingule lisati uus, tööhõivealane alajaotus**, mille kohaselt tööpuuduse ennetamine on liikmesriikide ühine mure ning üks ühenduse eesmärkidest. Et uued eesmärgid kiiremini saavutada, otsustasid liikmesriikide riigipead ja valitsusjuhid koordineeritud tööhõivestrateegia toetusel Amsterdami lepingus sisalduvad regulatsioonid otsekohe rakendada ning mitte ära oodata lepingu jõustumist (1.mai 1999).

Eelnevast lähtudes on ühendus üritanud välja **töötada tööhõive koordineeritud strateegia**, mis põhineb sellel, et

1. tööhõive probleemi tuleb arvesse võtta kõigi ühenduse poliitikate ja meetmete formuleerimisel ning elluviimisel;
2. ühenduse tasandil rakendatakse koordineerimismehhanisme. Mehhanismid on järgmised:
  - Nõukogu ja Komisjoni ühine tööhõivealane aastaaruanne, mille põhjal Euroopa Ülemkogu teeb järeldusi;
  - Komisjoni ettepanekul võtab Nõukogu kvalifitseeritud häälteenamusega vastu tööhõivealased suunised, mis peavad olema kooskõlas laiemate majanduspoliitiliste suunistega (üldsuunised). Neid suuniseid peavad liikmesriigid oma tööhõivepoliitikas arvesse võtma;
  - Järeelvalvesüsteem suuniste elluviimise jälgimise tarvis, mis on sarnane majanduspoliitikate vastava süsteemiga kuid mitte nii kaugeleulatav (soovitusi ei avalikustata ning puuduvad ka sanktsioonid);
  - Tööhõivekomitee loomine liikmesriikide tööhõive ja tööturupoliitikate koordineerimiseks ning vastavate järelduste formuleerimiseks;

- Nõukogu võib kvalifitseeritud häälteenamusega võtta stimuleerivaid meetmeid peamiselt piilootprojektide vormis soodustamiseks riikidevahelist koostööd ja nende tööhõivealase tegevuse toetamiseks (art. 129, Amst.).

### **Luksemburgi tööhõivealane tippkohtumine (Luxembourg process)**

LTT – Ülemkogu novembris 1997, kus käsitleti liikmesriikide parimaid kogemusi tööpuuduse vastu võitlemisel ning pani aluse ühenduse tulevasele tööhõivealasele tegevusele.

Nn. **Luksemburgi menetlus sisaldab endas liikmesriikide tööhõivepoliitikate koordineerimist tööhõivealasete suuniste ja liikmesriikide tegevuskavade (national action plan = NAP) vormis.**

KILE:

- **Koordineeritud makromajanduspoliitika**
- **Kõik poliitikad peavad toetama tööhõivet** (kõiki EL poliitikaid hinnatakse ka sellest vaatevinklist)
- **Liikmesriikide tööhõivepoliitikate EL-i poolne koordineerimine; selleks:**
  - ⇒ **ühised eesmärgid ja vahendid**
  - ⇒ **üldine süsteem; kinnitatud, regulaarselt uuendatavad lühiajalised eesmärgid** (kuna on olemas ju nii vähemambitsioonikamaid kui ambitsioonikamaid liikmesriike)
  - ⇒ **liidetakse kokku tööhõivesuunistesse** (national action plans)
  - ⇒ **tähtajad tulemuste saavutamiseks**
  - ⇒ **suuniste elluviimist jälgitakse Komisjoni ja Nõukogu poolt** (liikmesriigid raporteerivad kord aastas, vastavalt sellele koostab Komisjon üldise raporti)
  - ⇒ **igal aastal uued juhised** (koostab Komisjon, kinnitab Nõukogu, igal aastal Ülemkogu päevakorras)

Komisjon esitas Luksemburgi tippkohtumisel esimesed ettepaneku 1998. aasta tööhõivesuunisteks ning need võeti Nõukogu poolt ka vastu.

Euroopa Liidu Tööturu poliitika uued põhisuunad toetuvad 4-le põhisambale:

- uus **ettevõtluskultuur** (developing entrepreneurship)

- **töölerakendamise** uus kultuur (improving employability)
- **uuendustega kohandumise** uus kultuur (encouraging adaptability in business and their employees)
- **võrdsete võimaluste** uus kultuur (strengthening the policies for equal opportunities).

Need suunised viidi rahvuslike tööhõivesuuniste (NAP) kaudu rahvuslikesse tööhõivepoliitikatesse. (NAP-id valmistavad liikmesriigid ise ette ning seejärel kinnitab selle Komisjon – art. 128). NAP-ide ellurakendamise analüüsid avaldatakse igal aastal tööhõive üldraportis. (aastaruanne Euroopa Ülemkogule). Kuivõrd antud suunised on olnud aluseks liikmesriikide tööturupoliitika kujundamisele viimastel aastatel ning kehtivad väikeste muudatustega tänaseni, analüüsime siinkohal pikemalt ka põhjusi, miks need püstitati ning millised on nende eesmärgid.

#### 4.1.2.1 Uus ettevõtluskultuur

Selle printsiibi peamine eesmärk on uue ettevõtluskultuuri juurutamine loomaks uusi ja paremaid töökohti. Olulisemaid prioriteete on firma loomise lihtsustamine. Ettevõtluse alustamiseks on vaja lihtsaid, selgeid ja stabiilseid reegleid. Liikmesriikidele ülesanne: vähendada bürokraatiat väikeettevõtluse suhtes. Kuna tööjõu käibekulud (töötajate palkamise, väljaõpetamise ja vallandamise kulud) on Euroopas väga kõrged, siis eesmärk: töökoha maksustamise vähendamine, et hõlbustada uute töökohtade loomist. (Kõrgete käibekuludega põhjendatakse erialases kirjanduses Euroopa stabiilselt kõrget tööpuudust.) Selleks:

- ➔ Vähendada ühe töökoha kulutusi, et ettevõtjal tekiks stiimul rohkem inimesi palgata.
- ➔ Ettevõtluse arendamine = inimestele antakse rohkem võimalusi tegutseda FIE-na (füüsilisest isikust ettevõtja).
- ➔ Liikmesriigid peaksid lihtsustama oma maksusüsteeme nii, et need muutuksid ettevõtjasõbralikumaks.

#### 4.1.2.2 Töölerakendamise uus kultuur

Selle printsiibi vajalikkuse taga on üha kasvav lõhe tööjõu reaalsete teadmiste ja oskuste ning kaasaegsele töökohale esitatavate nõuete vahel -> **struktuurne tööpuudus**. Tänapäeval lõpetab EL-s keskmiselt 20% noortest oma hariduse (k.a. täiendõppekursused) ilma erialase kvalifikatsioonita. Paljud vakantsid jäävad täitmata, kuna puuduvad vastava haridusega spetsialistid.

Eksisteerib rida sotsiaalseid gruppe, kellel on tõsiseid raskusi töölerakendamisega. Põhjused:

- eelneva töökogemuse puudumine (noored tööturule sisenejad) või
  - eelneva tööoskuse minetamine (pikaajalised töötud):
- Selleks, et tagada kõigile töötutele tööturule sisenemine, võetakse endale kohustus pakkuda igale täiskasvanud töötule võimalus täiendõppeks kaheteistkümne esimese töötuks olemise kuu jooksul.
  - Igale noorele töötule võimaldatakse täiendõpe kuue esimese töötuks olemise kuu jooksul.

Noorte töötus on sageli seotud õpingute enneaegse katkestamisega. Et vähendada sellist mittetäieliku keskharidusega kontingenti -> liikmesriigid võtavad endale kohustuse vähendada koolidest väljalangemist ligi poole võrra. Üheks abinõuks noorte töötuse vähendamisel on noorte kutseharidussüsteemi kaasajastamine.

**Kokkuvõttes:** st. **aktiivse tööpoliitika osatähtsuse tõstmine passiivsete tööturumeetmete asemel**. Selle eesmärgi saavutamiseks kavatakse suurendada ümberõppele suunatud töötute arvu kõigist töötutest seniselt 10% - > 25% järgneva 5 a jooksul.

Enamuses EL liikmesriikides domineerivad aktiivsete tööturumeetmete seas koolituskulud. Vaid Soomes ja Belgias eraldatakse suhteliselt suur osa aktiivsete tööturupoliitika vahenditest ettevõtluse toetamiseks.



**Tabel: Aktiivse tööturupoliitika meetmete jaotus erinevates EL liikmesriikides ja Eestis.**

Kvalifikatsiooni tõstmise kavadega seondub EL-s ka **vähe kvalifitseeritud tööjõu palkamisega seotud kulutuste vähendamine**. Selleks, et vähendada tööandja kulutusi töötajate väljaõpetamiseks

→ pakutakse neile võimalust töötajate koolitamiseks riiklike programmide kaudu.

Selle eesmärgi saavutamisel oluline ka uue **sotsiaalse partnerluse kujundamine** EL-is. Erinevad osapooled - tööandjad ja ametiühingud - peavad koos lahendama täiend- ja ümberõppeprobleeme.

→ välja töötada koolitust puudutavad raamlepingud, mis hõlmaksid erinevate liikmesriikide tööandjaid ja töövõtjaid.

#### **4.1.2.3 Uute tingimustega kohandumise uus kultuur**

Eesmärgiks on tööturu osaliste kohandumine kiiresti muutuva tehnoloogilise keskkonna ja muutunud turusituatsiooni tingimustes. **Selle saavutamiseks oleks vaja muuta sotsiaalse partnerluse põhimõtteid EL-s:**

- **Sotsiaalsed partnerid peavad vastaval tasandil läbirääkimisi töötingimuste (k.a. tööaeg) paindlikumaks muutmiseks.**
- **Töötingimuste paindlikumaks muutmine tähendab ühtlasi ka seda, et osaajaga töötajatele ja teistele paindliku töögraafikuga töötajatele antakse senisest suuremaid sotsiaalseid garantiisid. Osaajaga töötamine ei tohi piirata karjääri tegemise võimalusi.**

Liikmesriigid peavad ettevõtete kohandumiseks:

- **Rakendades fiskaalseid meetmeid muutma investeeringud inimkapitali atraktiivsemaks. Maksusoodustusi kasutades tuleb soodustada ettevõttesisest koolitust.**
- **Tööturupoliitika rahalised vahendid suunama stabiilsete töökohtade loomisele ja tööjõu kaasajastamise programmidele.**

#### 4.1.2.4 Võrdsete võimaluste loomise kultuur

Eesmärk on soolise diskrimineerimise vähendamine tööjõuturul.

- Tuleb suunata spetsiaalsed vahendid meeste ja naiste tööpuuduse erinevuste vähendamisele.
- Ergutada uute töökohtade loomist naistele.
- Liikmesriigid peavad suutma tagada töötajatele piisavalt vaba aega, et nad suudaksid hoolitseda laste ja teiste ülalpeetavate eest. Inimestel peab olema rohkem võimalusi tegeleda perekonnaga.

Eelneva saavutamiseks tuleb EL liikmesriikidel suurendada vastavaid sotsiaalse kaitse kulutusi paremate liikmete tasemele. Tuleb garanteerida naistele kõik võimalused tööle tagasi tulekuks pärast lapsehoolduspuhkust, rakendades selleks spetsiaalseid koolitusprogramme., mis võimaldaksid neil kohaneda muutunud tööturu tingimustega.

#### 4.1.3 Tööhõivesuunised 1999. aastaks

Olles analüüsinud NAP-e ning pärast üldraporti avaldamist (ilmnes teatavaid puudujääke), esitas Komisjon 1998 suuniste parandatud versiooni, milles olid mitmed punktid selgemalt välja toodud. **1999 tööhõivesuunistes** kutsus Ülemkogu veelgi efektiivsemale tegevusele järgmistes valdkondades:

- keskenduda aktiivsetele meetmetele;
- elukestev õppimine;
- kasutada parimal võimalikul moel ära teenindussektori potentsiaal uute töökohtade loomiseks;
- töö ja pereelu kooskõlla viimine (et üks ei välistaks teist);
- kõigile avatud tööturg.

1999 tööhõivesuunistele vastavad NAP-id töötati välja kevadel 1999 ning Komisjon kinnitas need mai lõpuks.

8.septembril 1999 esitles Komisjon ettepanekuid 2000 suuniste tarvis. Komisjoni hinnanguil on nelja-sambaline struktuur mõistlik alus lühemaajaliseks eesmärgiks (mid-term approach).

Komisjon ei näinud vajadust uute tööhõivesuuniste järele aastaks 2000. Siiski on hiljem ilmnenuv vajadus pisemate muudatuste sisseviimiseks.

Esimest korda andis Nõukogu Komisjoni soovitusel kõigile liikmesriikidele ka soovitused nende tööhõivepoliitika kohta. Komisjoni arvates nõuavad enam tähelepanu järgmised valdkonnad: võitlus tööpuudusega noorte hulgas, pikaajalise töötuse ennetamine, eluaegse õppe edendamine, teenindussektori tööhõivepotentsiaali ära kasutamine, töö organiseerimise moderniseerimine, võitlus sugudevaheliste ebavõrdsuste vastu tööturul.

Esmakordselt analüüsiti uut Euroopa Tööhõivestrateegiat Cardiffi Ülemkogul juunis 1998. Ülemkogu otsustas 1997 vastu võetud strateegia mõnede kohandamistega rakendada.

### **HELSINKI tippkohtumine detsembris 1999**

Esimest korda ajaloos lisaks tööhõive aastaaruandele osutati kõigile liikmesriikidele ka nende head ja vead käte. Nii üritatakse kindlustada, et liikmesriik teeks ära oma nn. kodutöö.

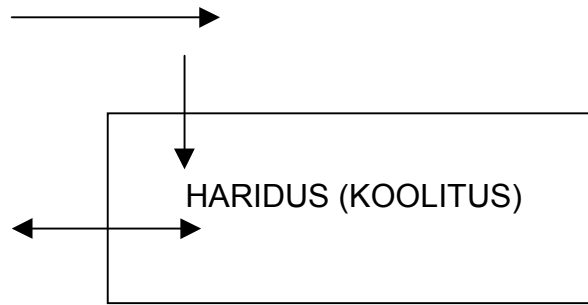
#### **4.1.3.1 Suuniste elluviimine liikmesriigi tasandil: Taani näide**

Mida Taani on nende suuniste täitmiseks teinud?

##### Strateegia:

- Reeglid rangemaks: vaid 12 kuud võib töötu passiivne olla (st. mitte otsida tööd), vastasel juhul enam mingit toetust ei saa;
- Paindlikum tööturg (tööaeg jne.)
- Tugevdada struktuurse tööpuuduse ennetamist (koolitus on juba ennetav);
- Kaasajastada täiskasvanute- ja kutsekoolitust





St. – tuleb end koolitada ka siis, kui töö on olemas. Toimub nn. rotatsioon: samal ajal kui üks omandab kõrgemat kvalifikatsiooni, saab tema töökohal arendada teist inimest (asendaja saab kogemuse – võib tööd saada koolitatu tagasi tulles teises kohas).

Seejuures peab kõik olema individuaalne -> individuaalsed plaanid, sest inimene peab olema motiveeritud uut ametit õppima.

#### *4.1.4 EL tööhõivepoliitika: perspektiivid*

Tulevane volinik Diamantopoulou (enne Komisjoni ametisse kinnitamist) Parlamendi ees:

Kohustus tugevdada sünergia majandus- ja tööhõivepoliitikate vahel ning tõi välja mitmed prioriteedid uute töökohtade loomist silmas pidades:

- kasutada ära infoühiskonna potentsiaal uute töökohtade loomisel;
- ergutada pidevat täiendõpet ja kaasajastada töökorraldus + suhted tööandjate ja töövõtjate vahel;
- edendada teenindussektorit, millel on suur uute töökohtade loomise potentsiaal;
- ergutada kohalikku arengut tööhõivealaste algatuste kaudu ja kohaliku majanduse edendamise alaste algatuste kaudu;

- rakendada aktiivseid meetmeid võitluses diskrimineerimise ja tööturult väljalangemise vastu kasutades selleks peamiselt EQUAL-I (vt. Sotsiaalfond).

## 4.2 Võrdsuse poliitika

Naiste ja meeste võrdne kohtlemine on horisontaalne küsimus, st. läbib kõiki EL poliitikavaldkondi. Võrdne kohtlemine hõlmab direktiive, mis reguleerivad naiste ja meeste võrdset tasustamist võrdväärse töö eest, tõestamiskohustust, vanemapuhkust, rasedate tööohutust- ja tervishoidu, füüsilisest isikust eraettevõtjate tegevust ning meeste ja naiste võrdset kohtlemist sotsiaalkindlustussüsteemides.

Meeste ja naiste võrdse kohtlemise poliitika sai alguse juba Rooma Lepinguga (art.119) ning sugugi mitte lihtsalt õilsatel eesmärkidel. Initsiatiiv tuli tegelikult Prantsusmaalt, kus juba olid kehtestatud võrdse palga nõuded, mille kaudu kasvasid ka töötasudele üldiselt minevad summad. Seetõttu oli EMÜ algaastatel küllaltki palju vastuseisu selle artikli rakendamisele.

Kõigest hoolimata on naiste sotsiaalset ja majanduslikku positsiooni parandavatest poliitikest saanud EL üks kõige positiivsemaid poliitikaid. Alustades küllaltki piiratud legaalsest baasist, oli EMÜ-l võimalik ära kasutada vastavate efektiivsete poliitikate puudumist liikmesriikide tasandil ning seetõttu oli võimalik nende väljakujunemist mõjutada. Vastupidiselt ülejäänud valdkondadele sotsiaalpoliitikas, oli meeste ja naiste võrdse kohtlemise poliitika asemel paljude liikmesriikide poliitilisel maastikul veel tühi koht ja tänu sellele oli EMÜ-l võimalik haarata siin liidrikoht.

Nagu juba öeldud, oli kuni 1970-ndateni art. 119 ellurakendamisega probleeme. Tuntud on juhtum Sabena Air stjuardessiga, kes esitas kohtusse kaebuse ebavõrdsete töötingimuste ja palga pärast. Euroopa Kohus võttis vastu otsuse, mis näitas, et art. 119 tuleb võtta tõsiselt ning see tuleb ka täielikult ellu rakendada.

### 4.2.1 Võrdse kohtlemise alased teisesed õigusaktid

Kohtuasja teiseks resultaadiks oli meeste ja naiste võrdse tasustamise alase direktiivi väljatöötamine ja vastuvõtmine 1975. aastal.

Võrdne palk (dir. 75/117, millega kehtestatakse naiste ja meeste võrdse tasustamise põhimõtte)

Sätetab põhimõtte, et võrdse väärtusega töö eest tuleb meestele ja naistele maksta võrdselt palka. Töötajail, kes arvavad, et nende suhtes on ebaõiglaselt käitunud peab olema õigus algatada kohtuprotsesse. See direktiiv sisaldab edaspidiste vaidluste ärahoidmiseks ka võrdse palga täpse definitsiooni (sisaldab nii võrdse töö kui võrdse palga mõiste) ning sätetab seega varasemast märksa kitsama raamistiku liikmesriikidele poliitika elluviimiseks.

Peagi selgus, et need sammud polnud siiski piisavad naistele tööturul võrdsete võimaluste kindlustamiseks. Lisaks vajadusele täpsustada võrdse tasu mõistet (mida tehti järk-järgult kohtuotsuste kaudu), olid meeste ja naiste sotsiaalsed garantiid Euroopas väga erinevad. -> vastav direktiiv

Direktiiv 79/7/EEC meeste ja naiste võrdse kohtlemise põhimõtte järkjärgulise rakendamise kohta sotsiaalkindlustuses.

Direktiivis on sätestatud võrdsus kohustuslike sotsiaalkindlustuse põhikavade puhul (rakendatakse 6 aasta jooksul alates vastuvõtmisest). Direktiiv kehtib nii töötajate kui ka füüsilisest isikust ettevõtjate kohustuslike sotsiaalkindlustuskavade kohta. Ka pärast direktiivi rakendamist säilisid teatavad erandid, eriti pere- ja ülalpeetavate toetuste osas ning liikmesriigid võisid säilitada erinevad vanaduspensionilemineku ead. Tegelikult need erinevused siiski pisitasa kaovad.

KUULUS CASE:

Mr. Barbro vallandati 52 a. vanuselt Samal ajal oli naiste pensioniiga 52, meestel 55 -> Euroopa Kohtusse. **Otsus:** ka sellel juhul peavad meestel ja naistel olema võrdsed tingimused.

Lisati siiski klausel, et otsus pole tagasiulatava jõuga (kõik pensionikindlustusfondid läheksid pankrotti).

⇒ on 2 artiklit, kus on öeldud, et võrdsus saavutatakse samm-sammult.



1986. aastal võrdse kohtlemise nõue ka kutsealastele sotsiaalkindlustusskeemidele:

Naiste ja meeste võrdse kohtlemise printsiibi rakendamisest kutsealastes sotsiaalkindlustusskeemides (86/378/EEC) ning

sotsiaalturva pakkumisel füüsilisest isikust ettevõtjatele (FIE) Füüsilisest isikust ettevõtjate, k.a. põllumajanduses tegutsevate meeste ja naiste võrdse kohtlemise põhimõtte kohaldamise kohta ja füüsilisest isikust ettevõtjatena tegutsevate naiste kohta seoses raseduse ja sünnitusega (86/613/EEC).

Liikmesriigid peavad kohaldama füüsilisest isikust ettevõtjatena tegutsevate või nende alluvuses töötavate meeste ja naiste võrdse kohtlemise põhimõtet nendes küsimustes, mis ei ole hõlmatud direktiiviga 76/207/EEC. Direktiiv hõlmab kõiki füüsilisest isikust ettevõtjaid, st. isikuid, kes vastavalt siseriiklikus õiguses sätestatud tingimustele tegelevad oma nimel ettevõtlusega, k.a. põllumehed ja vabakutselised. Direktiiv hõlmab ka füüsilisest isikust ettevõtjate abikaasasid, kes osalevad füüsilisest isikust ettevõtja tegevuses.

Need kaks direktiivi võeti vastu kindlustamaks naistele meestega võrdseid õigusi ka erasektoris. Jällegi lubati teatavat vabadust pensioniea kehtestamisel arvestades keskmise eluea erinevustega.

Oluline kohtulahend aastast 1990 (Case C-262/88) sätestab, et ka ametipensionid tuleb lugeda töötasuks ning seega tuleb ka siin lähtuda artiklist 119. (Lahend ei ole tagasiulatuva jõuga – vastasel juhul pankrotistuksid paljud pensionifondid.) Mis puutub pensioniea võrdsustamisse, siis tööandjad tõstavad pigem naiste pensioniiga kui langetavad meeste oma (ka arvestades demograafilist situatsiooni on see igati loomulik.)

Vanu tavad on siiski raske muuta. Näiteks on paljudes Euroopa riikides kehtinud süsteem, kus naise käsitletakse ülalpeetavatena (ei käi tööle->ei teeni->ei saa ka pensioni; mehe ehk ülalpidaja surma korral määratakse lesepension). Seetõttu olid naistöötajad asetatud võrreldes tänapäevaga väga erinevale positsioonile.

Võrdsete võimaluste tagamiseks (ehk siis naiste positsiooni tugevdamiseks ühiskonnas ja tööturul) on ühendus algatanud mitmeid edendusprogramme (tüdrukutele pakutava hariduse tõhustamine, töötavate emade toetamine paindliku tööaja võimaldamise ja lasteaiakohtade loomise näol + majapidamistöõde võrdne jaotamine meeste ja naiste vahel). Seega jaguneb EÜ poliitika kaheks. Ühelt poolt kehtestatakse võrdsed õigused seadusandlike aktide kaudu, teiselt poolt edendatakse naiste sotsiaalset ja majanduslikku rolli mitmesuguste programmide kaudu. Meeste ja naiste võrdse kohtlemisel tööturul ning vajadusel pöörata enam tähelepanu tasakaalule töö- ja pereelu vahel oli esimeses Sotsiaalses Tegevuskavas (Social Action Programme) küllaltki tagasihoidlik roll. Tulemuseks oli siiski

Direktiiv meeste ja naiste võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta töö saamisel, kutsealasel koolitusel, edutamisel ja töötingimuste loomisel. (dir. 76/207/EEC naiste ja meeste võrdse kohtlemise tagamisest töökohal) Eesmärgiks on võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamine töö saamisel, edutamisel, koolitamisel ja töötingimuste loomisel (k. a. koondamise reguleerimine) tegevussektorist olenemata. See tähendab, et ei tohi olla ei kaudset ega otsest diskrimineerimist, eriti abielu ja perekonnaseisu alusel ning soolisel pinnal. (Ei tohi eelistada meest naisele, kui kvalifikatsioon jms. on võrdsed.) (NB! Kalanke kohtuasi Case C-450/93 Preliminary Ruling 17.okt.1995).

#### Võrdne kohtlemine ja Euroopa Kohus

Prantsusmaal oli kehtestatud keeld: naised ei või öösel töötada (ohtlik tulla/minna). -> Asi anti naiste poolt kohtusse.

ECJ: see argument, et öösel on ohtlik liikuda, pole piisav. Vaid rasedus on piisav põhjus, sest öine töötamine võib kahjustada lapse tervist.

Pr. vastulause: ikkagi on ohtlik naisele ning mõjub halvasti ka juba olemasolevatele lastele

ECJ: ikkagi lubada.

Soolisel pinnal diskrimineerimise juhtumite tõestamise kohustus. (dir. 97/80 seksuaalse diskrimineerimise juhtumite tõestusmaterjalide kohta).

Liikmesriigid peavad vastu võtma siseriikliku õigussüsteemiga kooskõlas olevad õigusaktid eesmärgiga tagada võrdse kohtlemise printsiibi järgimist. Kui inimesed, kelle arvates nende õigusi võrdse kohtlemise printsiibi mitterakendamise tõttu on rikutud, annavad kohtu või teise kompetentse organi ees tunnistusi, siis lasub kostjal tõestamiskohustus, et võrdse kohtlemise printsiipi ei ole rikutud.

Direktiiv 97/80/EU töökohast lapsehoolduspuhkusele mineku kohta (raamdirektiiv).

Eesmärk on tagada nii meestele kui naistele võimalused sobitada kokku töökohustused perekondlike kohustustega laste eest hoolitsemisel, vältida töötajate vallandamist vanemapuhkuse ajal ning tagada neile võimalus naasta oma endisele või olemuselt sarnasele tööle vanemapuhkuselt tagasi pöördudes.

Direktiiv ei määratle, kas sellist puhkust võib saada üks vanem või mõlemad samaaegselt. Liikmesriik ise otsustab, kuidas nad seda korraldavad.

Direktiiv 92/85/EEC rasedate, äsja sünnitanud ja rinnaga toitvate naiste tervishoiu ja –ohutuse parandamise meetmete kehtestamise kohta.

Liikmesriigid peavad rakendama abinõusid, et ära hoida töötajate vallandamist rasedus- ja sünnituspuhkuse ajal. Kui töö kahjustab raseda või imetava naise tervist, siis tööandja on kohustatud rakendama abinõusid selle vältimiseks. Liikmesriigid peavad kindlustama vähemalt 14-nädalase raseduspuhkuse, sellest kohustuslikuna 2 nädalat enne ja pärast sünnitust.

Otseseks diskrimineerimiseks peetakse edutamisest ja tööandmisest keeldumist juhul, kui naine on rase.

Direktiiv määratleb ainult miinimumnõuded, liikmesriigil on õigus kehtestada rangemad nõuded.

#### *4.2.2 Euroopa Sotsiaalfond ja võrdsed võimalused*

Ka Euroopa Sotsiaalfondi üheks eesmärgiks on olnud naiste positsiooni parandamiseks tööturul ettenähtud rahastamisskeemide finantseerimine. NOW-programmi kaudu on edendatud naiste koolitust. Samuti on rahastatud programme, mis abistavad naisi tööturule naasmisel, hõivama tööturul positsioone, mida on traditsiooniliselt seostatud meestega, koolitatud tööks uute tehnoloogiatega, finantseeritud lastehoidu ning abistatud naisettevõtjaid.

#### *4.2.3 Kokkuvõtteks*

Ebavõrdsust on üldiselt suhteliselt raske tõestada (eriti palkade puhul - s.o. objektiivne reaalsus, et naiste palgad on väiksemad).

Siin võib jällegi näiteks tuua konkreetse kohtuasja palgaerinevustest (kaevati, et palgaerinevused on tingitud soost), kus pärast pikka uurimist Euroopa Kohus otsustas:

tööandja peab tõestama, et palgaerinevused on tingitud objektiivselt reaalsusest ning mitte soost -> tavaline lahend ning vastav tõestamine ei ole tööandjale tavaliselt kuigi keeruline.

Paljudes maades makstakse ületunnitasu (enamasti tavalisest tasust suurem)

Kui osalise tööajaga töötaja teeb ületunde, kas saab ületunnitasu?

Enamasti ei. Ka Euroopa Kohus otsustas, et ületunnitasu peab maksma vaid siis, kui töötatakse nädalas üle 40 tunni.

Miks osalise tööajaga töötajad, kes enamuses on naised, ei saa ületunnitasu? Sest sellisel juhul oleks liiga kasulik olla osalise tööajaga töötaja (tööandja kulud väga suured).

### 4.3 Tervisekaitse ja tööhutus

#### 4.3.1 Töötervishoid- ja ohutus

Tervisekaitset tööstuses hakati reguleerima juba 1951, mil ESTÜ lõi programmi uuringuteks ning standardite väljatöötamise tarvis. Algselt niisiis terasetööstuse ning kaevanduste tarvis. EURATOM-i leping andis Komisjonile pädevuse luua tervisekaitsestandardid aatomitööstuses (radioaktiivsuse määrad keskkonnas kehtestati vastavalt art.36).

Tervisekaitse jaotus lisati Rooma lepingule kui valdkond, milles Komisjon peaks ergutama liikmesriikide koostööd ning selle tulemuseks oli aktiivne uurimisprogramm ja selle tulemusena välja töötatud tervisekaitsealased soovitusel.

Aasta- aastalt Ühenduse huvid antud valdkonnas kasvasid. Lisandusid uued valdkonnad nagu keskkonna saastatus, protection and conservation. Samas võttis ühendus endale konkreetsema rolli tervishoius populatsiooni tasandil rõhuasetusega ennetavatele programmidele (kaasaegse industriaalse eluviisi mõjud heaolule, öise töö sotsiaalkulud, alkoholism ja narkootikumide tarbimine ning sotsiaalsed hädad nagu vähk ja AIDS). Pidevalt kasvavad sotsiaalturva kulud, millest suure osa moodustavad kulud tervishoiule, sunnivad EL suuremat tähelepanu pöörama ka personaalsetele tervishoiukulutustele.

Paljude probleemidega enam riiklikus kontekstis toime ei saa. Nii koostati 1980 ning täiendati Tshernobõli katastroofi järel elanikkonna ja töötajate ioniseeriva kiirguse eest kaitsmiseks vastavad standardid. Samal aastal anti välja ka raamdirektiiv töötajate kaitse kohta ohtlike ainete käitlemisel.

Muutub maailm, muutuvad ka tervisekaitseprobleemid EL-s. Näiteks tegeleb EL korraga nii tervisekaitse kui kaupade vaba liikumise probleemiga ning sellega seoses ilmneb uusi aspekte (näiteks Ameerika geneetiliselt muudetud maisi import või Briti veiselihaeksport pärast hullulehmatõve diagnoosimist). Vajadus paremate andmebaaside ning infoprogrammide suhtes kasvab pidevalt

(tulemuseks Medium Term Programme for Health and Safety at Work 1996-2000).

Kuigi mõned entusiastid sooviksid ka minimaalsete tervishoiustandardite kehtestamist, pole EL-l siamaani siiski vastutust personaalse tervishoiu osas kuid tal on oma mõju teenuste osutamisele. (Tööjõu vaba liikumise poliitika on tinginud vajaduse vastastikuse kvalifikatsioonide tunnustamise süsteemi loomiseks. Kuigi vastavad direktiivid on olemas – näiteks meditsiinitöötajate osas, ei tähenda see reaalsuses siiski probleemide puudumist - administratiivsed barjäärid + keelelised raskused.)

### **Niisiis on tervisekaitse ja töötervishoiu poliitikal kaks peamist suunda:**

1. Tervisekaitse töökohal
2. Imporditavate kaupade ohutuse tagamine tervisele.

Kõige olulisemaks raamdirektiiviks tervisekaitse valdkonnas võib pidada raamdirektiivi aastast 1989: Tööandja vastutab töövõtja tervisekaitse ja tööohutuse eest tööajal. Selle eiramise eest võib võtta vastutusele.

EL eesmärk on töötervishoiu ja -ohutuse parandamine kõigil tegevusaladel, vähesed erandid välja arvatud.

Raamdirektiivil põhinevad üksikdirektiivid, milles käsitletakse kindlaid töötervishoiu ja -ohutuse valdkondi:

- töövahendeid (seadmed, isikukaitsevahendid, kuvarid);
- miinimumnõudeid töökohale (ehitusplatsid, mäetööstus, ohutus kalalaeval pardal);
- riske (raskuste käsitsi teisaldamine, kantserogeenid, keemilised, bioloogilised ja füüsilised ohutegurid, vinüülkloriidmonomeerid, plii, asbest, müra);
- hoiatussilte töökohal.

Nagu eelmise päeva otsustusprotesse käsitlevas loengus rääkisime, võetakse EL-s ohutusnormatiive käsitlevad seadusandlike akte vastu kahel viisil: kas

vastavalt art. 95 (end. art. 100a) või vastavalt art. 138 (end. 118a). Selle valdkonna direktiivid jagunevad vastavalt otsustusprotsessidele niisiis:

**ART. 95 (end 100a)**

- **Mehhanismide väljatöötamine (89/392)**
- **individuaalsete kaitsevahendite väljatöötamine (89/686)**
- **töstukite väljatöötamine (95/16)**
- **traktorite väljatöötamine (74/150)**
- **ohtlike ainete ja preparaatide klassifikatsioon ning märgistamine (67/548)**
- **nõuded hoiatussiltidele töökohas (91/155)**

**ART. 138 (end. 118a)**

- **raamdirektiivid (89/391)**
- **töökohale esitatavad nõuded (89/645)**
- **nõuded mobiilsetele töökohtadele (91/57)**
- **seadmete kasutamine (89/655)**
- **nõuded lõhkelaengute käsitlemise puhul (90/394)**
- **kantserogeensete ohutegurid töökohal (90/394)**
- **bioloogilised ohutegurid töökohal (90/679)**

Raamdirektiiviga on seotud ka direktiivid, mis reguleerivad tööaega, noorte tööd, määratud tähtjaks sõlmitud töölepingu alusel töötamist ja meditsiiniabi laevadel.

#### *4.3.2 Rahvatervis*

Eristatakse 5 tüüpi rahvatervise programme:

1. Vähivastane võitlus rahvatervise alase tegevuse raames aastateks 1996-2000. Tegevusplaan sisaldab juhiseid neljas peamises valdkonnas: andmete kogumine ja uurimistöö, informatsioon ja terviseõpetus, varajane avastamine ja uuringud, meditsiinitöötajate koolitus ja arstiabi kvaliteedi tõstmine.

2. Euroopa Ühenduse tegevusprogramm tervise edendamise, informeerimise ja koolituse valdkonnas rahvatervise alase tegevuse raames aastateks 1996-2000.

3. Ühenduse tervisemonitooringu alane tegevus rahvatervise alase tegevuse raames aastateks 1997-2001. Tegevusvaldkonnad: Ühenduse tervisenäitajate kehtestamine, Üle-Euroopalise tervishoiuandmete võrgu (IDA) arendamine, analüüside läbivaatamine ja raportite koostamine.

4. Tegevusprogramm AIDS-i ja teiste nakkushaiguste ennetamisest tervisekaitse alase tegevuse raames. Programmi eesmärk ja sisu hõlmab nakkushaiguste avastamist ja monitooringut, infovahetamist, teadmiste jagamist, AIDS-I haigete psühhosotsiaalset toetamist ja võitlust nende diskrimineerimise vastu.

5. Ühenduse tegevusprogramm narkomaaniaga võitlemiseks rahvatervise alase tegevuse raames aastateks 1996-2000. Tegevus hõlmab andmete kogumist, teadusuuringuid, informeerimist, terviseõpetust ja koolitust.

#### Tubakatoodete märgistamine.

Eesmärk on lähendada liikmesriikide seadused, mis käsitlevad sigaretipakendil kajastuvaid tervisehoiatusi ning tõrva- ja nikotiinisisaldust.

Märgistused suitsetamise ohtlikkusest ning nikotiini- ja tõrvasisaldusest peavad olema nähtaval kohal ja ei tohi olla pakendil paigutatud kohale, kus see võib kergesti kahjustatud saada (nt. paki avamise koht).

Tubakasaaduste tõrvasisaldus.

Sigaretis ei tohi olla tõrva rohkem kui 12 mg ja nikotiini rohkem kui 1,2 mg.



#### 4.4. Sotsiaalne turvalisus

Kui on tagatud õigus elamiseks teise liikmesriigi territooriumil ning õigus siseneda seal tööturule, peavad kindlustatud võima kasutada ka vastavat sotsiaalset heaolu kui nad liiguvad ühenduse sees. Ühenduse tasandil on sotsiaalkindlustusskeemide koordineerimine tagatud regulatsiooniga 1408/71/EEC ja 574/72, mis kindlustavad töötajatele, füüsilisest isikust ettevõtjatele ja üliõpilastele sotsiaalvaldkonnas sama kohtlemise kui liikmesriikide kodanikele. Need regulatsioonid tagavad väljateenitud kindlustuse säilimise kõigis liikmesriikides ning samuti võimaldab kombineerida sotsiaalseid panuseid ning kindlustusperioode sotsiaalhüvitiste saamiseks.

Regulatsioone on mitmeid kordi parandatud vastavalt muudatustele liikmesriikide seadusandluses. Näiteks 1996 tehti muudatused peamiselt sellepärast, et:

- garanteerida töötutele võimalust teatud tingimustel liikuda teise liikmesriiki ning samaaegselt jätkuvalt saada töötubiraha;
- lisada ootepension regulatsioonidega reguleeritavate sotsiaalhüvitiste juurde hoolitsemaks inimeste eest, keda vastav muudatus puudutab.

##### 4.4.1 Sotsiaalkaitse

Formuleeritakse sotsiaalse kaitse ühised eesmärgid ja põhimõtted ning tehakse ettepanekud mõnede meetmete osas erinevates sotsiaalse kaitse valdkondades nagu kaitse haiguse, emaduse, töötuse, vanaduse, perekohustuse korral.

Tuuakse ära põhimõtted, mida liikmesriigid peaksid järgima sotsiaalse tõrjutuse ja vaesuse vähendamiseks.

##### 4.4.2 Puuetega inimesed

Euroopa Liidus on u. 37 miljonit puuetega inimest.

Lähenedamine baseerub inimõigustele, st. puuetega inimestel on samad õigused, mis kõigil teistel kodanikel. Valdonna tegevuse aluseks on Komisjoni teatis

puuetega inimeste võrsete võimaluste kohta, Euroopa Ühenduse uus strateegia puuetega inimeste osas ja ÜRO standardreeglid.

Sotsiaalpoliitika puuetega inimeste osas koosneb *eritegevustest (specific initiative* - nt. liikmesriikide kõrgetasemelise esindajate grupi loomine, rahvuslikud infopäevad, Euroopa puuetega inimeste päev, konverentside korraldamine, trükiste väljaandmine ja projektide finantseerimine) ja puuetega inimeste vajadustega arvestamisest hariduse andmisel, tööl, hoolekande süsteemides ning elamuehituses, mille eesmärk on kindlustada puuetega inimeste integreerimine ühiskonda.

#### 4.5 *Institutsionaalne taust*

Peamiseks SP väljatöötamise ja täideviimise eest vastutavaks organiks EL-s on Tööhõive ja Sotsiaalpoliitika Peadirektoraat (end. V DG). Peale eelnimetatu on antud valdkonnas tegevad veel Sotsiaalkaitse Administratiivne Komisjon (Administrative Commission for Social Security), mis koosneb Euroopa Liidu iga liikmesriigi ühest esindajast, ning mitmesugused nõuandvad komiteed, mis omakorda koosnevad valitsuste, ametiühingute ja tööandjate esindajatest. Tähtsaimaks komiteeks selles valdkonnas on Majandus- ja Sotsiaalkomitee.

##### 4.5.1 *Euroopa Sotsiaalfond (ESF)*

Sotsiaalpoliitika finantseerimine toimub suures osas Euroopa Sotsiaalfondi (ESF) kaudu, mis käsutab 80-90 % liidu sotsiaaleelarvest. ESF loodi 1957. aastal Rooma lepinguga (art. 123-127) ja on ühenduse struktuurifondidest vanim. Fondi tegevus hõlmab peamiselt tööpuuduse ja koolitusega seotud programme. (Ülejäänud fondide -5- tegevuse peamine eesmärk on Euroopa Liidu majanduslikult vähemarenenud liikmesriikide toetamine).

Koos Ühtekuuluvusfondiga toetab ESF majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust erinevate sotsiaalsete rühmade ja EL piirkondade vahel. 1988. aastast alates on need fondid keskendunud üha rohkem EL vähem arenenud regioonide abistamisele.

ESF-ist finantseeritakse põhiliselt täiend- ja ümberõpet ning seda kasutatakse järgnevate sihtalade puhul:

1. mahajäänud piirkonnad, kus piirkondlik koguprodukt on väiksem kui 75% EL keskmisest (arengu toetamine ja struktuurimuudatustega kohandamine);
2. tööstusliku taandarengu piirkonnad (tööstustoodangu vähenemisest tugevalt mõjutatud piirkondade ümberkujundamine);
3. pikaajalise tööpuudusega piirkonnad (võitlus pikaajalise tööpuudusega ning noorte ja tööturul väljatõrjutud inimeste taasintegreerimine tööellu);
4. tööpuuduse ennetamise piirkonnad (töötajate kohanemine tööstuses ja tootmises asetleidvate muudatustega);

5. 5b. haavatavad majanduspiirkonnad;
6. väherahvastatud piirkonnad (maapiirkondade arengu toetamine).

ESF jaoks on tähtsaimad eesmärgid 3 ja 4, fondi tegevusulatuses jääb välja eesmärk 5a. Teised struktuurfondid 3. ja 4. eesmärgi raames liikmesriikidele abi ei anna.

TABEL: ESF kaudu rahaliste vahendite jaotus ajavahemikus 1994-1999 eesmärkide ja riikide lõikes

Ligikaudu 80 % liikmesriikide projektide finantseerimisest ESF poolt kasutatakse võitluseks tööpuudusega. Sotsiaalfondi kaudu finantseeritakse selliseid ühenduse tööpuuduse vähendamisele suunatud projekte nagu EMPLOYMENT ja ADAPT.

ESF käsutab ~30 % kogu struktuurse abi eelarvest.

Euroopa Sotsiaalfondi kui ühe struktuurfondi eesmärgiks on anda finantsabi liikmesriikide kutseõppe- ja tööhõivealase tegevuse toetamiseks. Toetatakse tööpuudusega võitlemise projekte, aidatakse integreerida tööellu noori ja tööturult väljatõrjutud inimesi ning toetatakse töötajate kohanemist tehnoloogiliste ja tööstuslike muudatustega. Vähem arenenud piirkondades võib toetada ka uute töökohtade loomise kavasid. Ehkki Sotsiaalfondi abi suunatakse tavaliselt konkreetse piirkonna arengukava täitmisele, on praktiliseks eesmärgiks aktiivsete tööhõive meetmete ja tulemusliku koolituse abil tagada efektiivselt toimiv tööturg.

Struktuurfondide vahendeid jaotatakse mitmeaastaste mahukate programmide alusel. Näiteks I piirkonna riikide puhul, mille hulka kuulub ka Eesti, esitavad liikmesriigid komisjonile 6-aastaselt ajakaval põhinevad regionaalarengu kavad ja finantsskeemi. Konsulterides liikmesriikide valitsuste ja sotsiaalsete partneritega koostab Komisjon seejärel raamprogrammi (Community Support Framework) või üksikprogrammi (Single Programming Document). Selles on

toodud arengueesmärgid, kavandatavad tulemused, järelvalve- ja tulemuste hindamise meetodid ja finantseerimisallikad.

Liikmesriik valib ise vajaliku struktuuri, et poliitikat ellu viia. Paljud tegevused on rakendatavad kohalikul tasemel, oluline on koostöö ministriumide vahel ja kohalike võimuorganitega.

Liikmesriik peab osa finantseerimisest ise katma, struktuurfondidest kaetakse maksimaalselt 75% kogu summast. Riigis peab olema arenenud regionaalpoliitika ning seda valdkonda puudutav riiklik arenguplaan, millest struktuurfondid võivad lähtuda. Sotsiaalfondiga seotud EL õigusaktid ei nõua riiklike õigusaktide kehtestamist.

### **Euroopa Sotsiaalfondi tulevik**

Edasised printsiibid struktuursete fondide arenguks on välja toodud Agenda 2000-s. Üldiselt jääb struktuursete fondide tegevus samaks, olulisi muudatusi peaks aga läbi viidama fondide tegevuse lihtsustamisel ja kontsentreerimisel. Fondide tegevuse eesmärgid vähendatakse kuult kolmele, samuti vähendatakse ja lihtsustatakse Euroopa Komisjoni algatatud programme. Esialgsete plaanide järgi finantseeritakse aastatel 2000-2006 uusi liikmesriike struktuursete fondide kaudu 45 miljardit ECU ulatuses, samal ajal kui struktuursete fondide kogueelarve on 275 miljardit ECU-d (1997. a. hindades).

Vastavalt uuele regulatsioonile 1262/1999 mängib ESF rolli kolme uue struktuurse poliitika eesmärgi täitmisel (mahajäänud arenguga regioonide abistamine, majanduslikud ja sotsiaalsed muudatused struktuursete probleemidega piirkondades, inimressursi arendamine). Regulatsioon sätestab selgelt, et ESF on Euroopa Tööhõivestrateegia instrument.

#### *4.5.2 EURES*

European Employment Services – Euroopa Tööhõivetalituste Võrgustik, mis on loodud soodustamaks töötajate vaba liikumist Euroopa Majanduspiirkonnas.

EURES-e moodustavad

- andmebaas vakantside, töölesoovijate, töö- ja elamistingimuste kohta
- konsultatsiooniteenused (~500 euronõustajat)

Partnerid:

- Avalikud Tööhõivetalitused
- Ametiühingud
- Töövõtjate ühendused
- Partnerlust koordineerib Euroopa Komisjon.

Eesmärgid:

- Informeerida, konsulteerida ning nõustada potentsiaalselt mobiilseid töötajaid töövõimaluste, elu- ja töötingimuste asjus Euroopa Majanduspiirkonnas.
- Abistada töövõtjaid töötajate palkamisel teistest maadest.
- Nõustada piiritaguseid töötajaid ja tööandjaid.

Millistel seadusandlikel aktidel põhineb?

- lepingu artiklid 39, 40
- korraldamist käsitleb regulatsioon 1612/68
- ühenduse otsused

Nende õigusaktide sisu:

- õigus (ja mitte kohustus) pakkuda oma tööjõudu
- õigus pakkuda vakantseid töökohti EL-s

Kui suur on välismaale töölesoovijate osakaal noorte hulgas? Vägagi suur - Taanis näiteks 70%, kõige vähem liikmesriikidest Suurbritannias - 34%.

Kes kasutavad EURES-e abi?

Töötajad otsivad eelkõige

- noori
- kõrge kvalifikatsiooniga inimesi (tavajuhul avalikku börsi ei kasuta)

Keda otsivad tööpakkujad?

- struktuuralsele tööpuuduse korral vajalikke spetsialiste
- rahvusvahelise kogemusega inimesi.

#### 4.6 Kokkuvõtteks

DISKUSSIOON: KAS ME VAJAME EL SOTSIAALPOLIITIKAT? POOLT- JA VASTUARGUMENDID.

#### Lõpetuseks

Võib nentida, et

1. Poliitika kujundamise suutlikkus Euroopa Liidu tasandil pole siiski suurenenud sugugi nii palju kui vähenenud LR tasandil
2. Euroopa Liidus väljatöötatud õigusaktid on tihti saanud alguse hoopis Euroopa Kohtust ning sugugi mitte Euroopa Komisjonist või Ministrite Nõukogust. (Põhjus on selles, et Euroopa Kohtus võetakse otsuseid vastu lihthäälteenamusega ning otsustele saab veto panna vaid Ministrite Nõukogu ühehäälnel otsus.)

#### Kasutatud materjalid:

- Adnett, N. *European Labour Markets: Analysis and Policy*, Longman 1996, 309 lk.
- El-Agraa, A. M. (with edited contributions) *The European Union: History, Institutions, Economics and Policies*, Prentice Hall Europe 1998, 612 lk.
- *Euroopa Liidu sotsiaalmajanduspoliitika idalaienduse taustal*, Reiljan, J., Kulu, L. (toim.), Tartu Ülikool 1999, 320 lk.
- Gibb, R., Wise, M. *Single Market to Social Europe. The European Community in the 1990s*, Longman UK 1993, 337 lk.
- Amsterdami leping. Konsolideeritud lepingud.
- Välisministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumi koduleheküljed
- [http://europa.eu.int/scadplus/scad\\_en.htm](http://europa.eu.int/scadplus/scad_en.htm) (28.12.1999)

## 5. Majanduslik ja sotsiaalne ühtekuuluvuspoliitika ELi laienemise taustal

### *5.1. Lühitutvustus laienemisega kaasnevatest probleemidest*

Euroopa Parlament on öelnud järgmist: "...ELi jaoks on laienemine nii moraalne, poliitiline kui majanduslik väljakutse. See on ajalooline võimalus muuta Euroopa tulevikku..." → tähtis ja vajalik kaasata ELi rohkem riike. Tänapäevaks juba otsustatud ning planeeritud laienemine - 10 CEEC ja Malta ning Küprose kaasamine - raputab põhjalikult kogu ELi süsteemi ja samuti kandidaatriike endid. Üks paljudest valdkondadest, mis saab laienemise taustal oluliselt mõjutatud, on sotsiaal- ja tööpoliitika.

Amsterdami lepingu art 158 (endine art.130a) ütleb: "...et tagada üldine harmooniline areng ELis, peab EÜ arendama ja püüdlema tegevuse poole, mis tugevdab selle majanduslikku ja sotsiaalset siduvust e. ühtsust".

Art. 159 (130b) kehtestab järgnevalt vahendid, mida EÜ saab kasutada, et saavutada antud eesmärk s.t

- tuleb kasutada erinevaid Ühenduse poliitikaid;
- liikmesriigid teostavad ja koordineerivad oma majanduspoliitikat (tööturupoliitika) sel viisil, et saavutada art.158 kehtestatud eesmärgid;
- erinevad rahastamisoperatsioonid → tuleb kasutada struktuurfondide (Euroopa Sotsiaalfond; Euroopa Regionaalarengu Fond) ja Ühtekuuluvusfondi vahendeid.

Liikmesriikides endis esineb seoses laienemise ja sotsiaalpoliitikaga vastakaid arvamusi:

→ Ühelt poolt, ELi laienemine sisaldab endas ohtu, et laiaulatuslik sotsiaalmajanduslik ühtekuuluvuspoliitika nõrgeneb liidusiseselt. Majanduslik ja sotsiaalne ühtekuuluvuspoliitika on väga kulukas (eelarve suuruselt teine kuluallikas, u.35% 1998. a eelarvest). Liituvate riikide rahvatulu on ELi keskmisest tunduvalt madalam s.t praegust süsteemi tuleb reformida ja sotsiaalmajanduslikule ühtekuuluvuspoliitikale eraldatavat eelarveosa suurendada. Kas kannab välja? Kehtib lihtne seaduspärasus, kui majanduslik



areng on piisav, siis on võimalik tagada ka tugevam toetus sotsiaalsele sektorile.

→ Teisest küljest nähakse, et laienemine aitab tõsta kandidaatriikide sotsiaalpoliitika kiiresti euroopalikule tasemele.

#### Nõuded kandidaatriikidele → 1993 Kopenhaageni kriteeriumid:

- ♦ Poliitilised - saavutatud on stabiilne demokraatia, õigusriik, inimõigused ning vähemuste austamist ja kaitset tagavad institutsioonid.
- ♦ Majanduslikud - Toimiva turumajanduse olemasolu, samuti suutlikkust toime tulla konkurentsivõime ja turujõududega liidu piires.
- ♦ *acquis communautaire*'i omaksvõtt - ühiste õiguste ja kohustuste kogum, mis ELi raames seob kõiki liikmesriike → selle all vaadeldakse ka sotsiaal-majanduslikku ühtekuuluvuspoliitikat.

Kandidaatriikidelt nõutakse oma seadusandluse lähendamist ELi seadusandlusega antud valdkonnas e. sotsiaalse "*acquis communautaire*" üle võtmist. See on mahukas ettevõtmine ning raske ülesanne, kuna eesmärgiks on seatud tööhõive edendamine, elu- ja töötingimuste parandamine, sotsiaalpartnerite vahelise dialoogi arendamine, tööohutuse ja -tervishoiu, sotsiaalse kaitse, võrdsete võimaluste tagamine, sotsiaalne areng (kutseharidus ja üldharidus), tööturuvaldkonnad (töölise vaba liikumine).

Hetkel on kandidaatriikidel nendes valdkondades tõsiseid probleeme - suurenev töötuse tase, suurenev vaesus, halvenevad tervishoiu teenused, raskused kogu sotsiaalpoliitilise süsteemi finantseerimisel laiemalt jne. Paljudes maades jääb vajaka administratiivsest suutlikkusest ja finantsressurssidest, et tagada uute (ELi) seaduste efektiivne täitmine selles valdkonnas.

Lühidalt võib kandidaatriikide probleeme kokku võtta järgmiselt:

- seadusandluse alased reformid on ellu viidud, kuid tegelikku muutust praktikas ei toimu;
- makromajanduslikud probleemid kestavad, nagu nt. liigsuur põllumajanduslik sektor, (vananenud rasketööstus?), valuutaprobleemid, kõrge töötuse tase;

- eksisteerivad sotsiaalsed ja administratiivsed probleemid, nagu nt administratsiooni väike tõhusus reformide elluviimisel, maksujõuetus, kahanevad sotsiaalsed toetused ning valitsusepoolne toetus antud sektorile üldse;
- tõsised keskkonna probleemid mõjutavad jätkuvalt sotsiaalpoliitikat ja elukvaliteeti;
- organiseeritud kuritegevus on jätkuvalt üks tõsisemaid probleeme CEEC-s;
- on võimalik, et migratsioon Lääne-Euroopa riikidesse suureneb tänu jätkuvatele majanduslikele raskustele ja suurenevale vaesusele Ida-Euroopas;
- ELi fondid tuleb ümber jagada, s.t praegused liikmesriigid hakkavad fondidest vähem finantsabi saama, rohkem antakse sisenevatele kandidaatriikidele. Selline ressursside ümberjaotus võib tekitada pingeid praeguste liikmesriikide hulgas.

Kuigi EL juba praegu toetab kandidaatriike nii finantsiliselt kui nõuandval tasandil, peavad need riigid tõsiselt pingutama antud valdkonnas, et jõuda tasemele, kus sotsiaalne “*acquis*” on saavutatud.

## ***5.2. EL-i institutsioonide seisukohad sotsiaalmajandusliku ühtsuse ja EL-i laienemise küsimuses***

### ***5.2.1. Euroopa Parlament***

EP on tugevalt laienemise poolt (resolutsioon dets 1997), kuid rõhutab

- laienemisega seotud kaasmõjude arvesse võtmist nii liikmesriikide kui kandidaatriikide sotsiaalsektoris.
- EP seisukoht on, et sotsiaalne stabiilsus saavutatakse siis, kui kõik kandidaatriigid võtavad üle ELi sotsiaalse mudeli.
- Majandusliku arengu ja stabiilse ühiskonna lahutamatuks osaks on sotsiaalpartnerite vahelise dialoogi edendamine nii töövõtjate kui tööandjate vahel siseriiklikul tasandil ning selle tulemusena adekvaatse informatsiooni edasi andmine liitumisläbirääkimiste tasandile.
- EP peab oluliseks ka seda, et kandidaatriigid ratifitseeriks enne liitumist ILO (International Labour Organisation) konventsioonid 138 ja 29, mis käsitlevad tööjõu diskrimineerimist (forced labour?) ja laste kasutamist tööjõuna.

Kuna Agenda2000 on sotsiaalsetele küsimustele ebapiisavat tähelepanu pööranud, siis nõudis EP Valge Raamatu koostamist kandidaatriikide sotsiaalse situatsiooni ja sotsiaalpoliitikate kohta. See raamat pidi EP järgi arvesse võtma:

- ühist tööhõive strateegiat rõhuga töötuse piiramisele,
- tegelema sotsiaalsete mõjudega regionaalarengu taustal,
- rõhutama hariduse ja koolituse tähtsust, ning
- migratsioonist ja põllumajanduse transformatsioonist tulenevaid sotsiaalseid tagajärgi.

EP rõhutab võrdsete võimaluste poliitika olulisust, ning nõuab selle kui kriteeriumi arvesse võtmist kandidaatriikide sobivuse hindamisel ELi astumisel.

Veel kahtleb EP finantsabi piisavuses, mida hakatakse jaotama Struktuurfondist pärast laienemist. Seega ergutab EP suurendama eelarve fonde, eriti mis puudutavad inimressursse. Veel leiab EP, et PHARE rahade jagamise süsteemi tuleks muuta. EL peab olema kindel, et PHARE programmide vahendeid hallatakse ja jaotatakse efektiivselt. Samas need riigid, kes seda abi saavad, on piiratud võimega seda raha efektiivselt käsutada. Seega tuleks suurendada otsest piirideülest koostööd CEEC-ga, kus siis liikmesriigid on otseselt seotud koostöö juhtimise ja täitmisega.

### **5.2.2. Euroopa Komisjon**

On väidetud, et kuigi ELis puudub sotsiaalpoliitika valdkonnas tugev keskvoim, on ELi Komisjon, kasutades “pehme” seadusandluse (st soovitude ja resolutsioonide, arvamused ja ettepanekud /mittesiduvad/) võimalusi, suutnud ennast kehtestada moraalse ja õpetliku liidrina sotsiaalpoliitika sektoris. On koostanud mitmeid dokumente, aidates luua ühist infovälja.

Lühidalt on EK seisukoht sotsiaalse dimensiooni ja laienemise küsimuses väga selge. Seda väljendas sotsiaalasjade eest vastutav komisjoni esimees Pdraig Flynn oma Eesti külaskäigu ajal umbes nii: “Ma ei näe võimalust, et kandidaatriigid omandaksid EÜ sotsiaalpoliitilise mudeli osaliselt”.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> European Voice, 15-21.1.1998  
Tallinna Pedagoogikaülikool, Riigiteaduste osakond

Laienemise kontekstis on EK-I 2 tüüpi ülesanded:

- 1) EK töötab selle nimel, et kindlustada kandidaatriikide järkjärguline sekkumine ELi sotsiaalpoliitika programmidesse ja tegevusse ning eriti tööhõivepoliitikasse. Samuti õhutada sotsiaalset dialoogi, mis on ELi sotsiaalpoliitika üks olulisemaid põhitunnuseid;
- 2) toetada ja juhendada kandidaatriike nende ettevalmistuse spetsiifilises kontekstis, kindlustada "acquis" täielik üle võtmine ja ellu viimine sotsiaalpoliitika vallas ja toetada kogu ettevõtmist finantsiliselt läbi PHARE programmide, et arendada sotsiaalset infrastruktuuri. Toetatud on sotsiaalset arengut, tööhõive edendamist, tervishoidu.

EK tegeleb ka vajalike ettevalmistustega, et kandidaatriigid saaksid osa saada Sotsiaalfondi finantsabi programmidest kohe pärast seda, kui nad on ühinenud.

EK hinnang võimalikule massilisele migratsioonile Lääne-Euroopa riikidesse, mis kaasneb isikute vaba liikumisega, on selline, et hirmud on põhjendamatud, kuna eelmised laienemised sellele ei viita (eriti Hispaania ja Port ühinemine). Seda toetab arvamus, et laienemine turgutab sisemajanduslikku aktiivsust, mis tähendab suuremat nõudlust tööjõu järele.

EK on koostanud erinevate kandidaatriikide kohta ka oma hinnanguid, mida järgnevalt vaatlеме sotsiaalpoliitika valdkonnast lähtuvalt.

***EK hinnangud e arenguraportid Eesti kohta sotsiaalpoliitika vallas***

1997. a avis soovitas EK Eestile arendada riikliku tervishoiu süsteemi ja tõhustada sotsiaalset kaitset.<sup>2</sup> Veel, Eesti peaks viima kooskõlla tööjõu alase seadusandluse ELi sellealase seadusandlusega. Samad soovitused kordusid Arenguraportis (Progress Report) 1998. a. Selles raportis kiidab EK Eesti valitsust, mis on rakendanud aktiivsemat tööturupoliitikat ja arendanud/ koolitanud jõudsasti inimressursse (töötute koolitus). Kuid samas näeb EK, et selgelt defineeritud poliitika ja strateegia antud sektoris ikka veel puudub. Pingutusi tuleb teha vallas, et garanteerida võrdne töötasu meestele ja naistele

---

<sup>2</sup> European Commission, Commission Opinion on Estonia's Application for Membership of the European Union, COM(97)2006 fin, Brussels, 15.7.97, p.80  
Tallinna Pedagoogikaülikool, Riigiteaduste osakond

üheväärtusliku töö eest. Eesti valitsus peab jätkama oma seadusandluse ühildamist *acquis*'ga sotsiaalsfääris, seega eriti soovitatakse tegeleda administratiivse suutlikkuse tõstmisega, et ka tegelikkuses tagada sotsiaalsfääri puudutava seadusandluse täitmine.

Arenguraport 1999 tõdeb, et Eesti on aastaga antud valdkonnas vähe edasi edenenud ning leiab, et kui Eesti soovib ajagraafikus püsida, peab ta pingutama. Tööseadustik pole veel *acquis*'ga kooskõlas, sotsiaalne dialoog algusfaasis, erilist progressi pole toimunud ka võrdsete võimaluste poliitika edendamisel. Töö- ja tervishoiu seadus on vastuvõetud, kuid et see ka tõhusalt toimiks, on vaja Tööinspektsiooni (kontrollib et töö- ja tervishoiu seadusest tulenevaid seadusakte täidetakse) administratiivset suutlikkust tõsta. Selgelt defineeritud poliitika ja strateegia tööturupoliitikas ja inimressursside arendamisel puudub ikka veel. Tööhõivepoliitika on väljatöötamisel. EK rõhutab ennekõike vajadust aktiveerida sotsiaalne dialoog, et toimuks kahepoolsed kollektiivsed läbirääkimised (sotsiaalne dialoog on võtmemehhanism sotsiaalpoliitika arendamisel). Eestil tuleb sotsiaalse *acquis*' ülevõtmisele tõsiselt keskenduda.

### **5.2.3. EL nõukogu e Euroopa Ülemkogu**

EN pole veel jõudnud publitseerida ühtset positsioonipaberit sotsiaalpoliitika ja laienemise valdkonnas. Küll aga on EN tõdenud oma otsuses (30. märtsil 1998. a), et kõigil kandidaatriikidel on ühinemiseelselt palju tööd teha ning hetkel ei täida ükski kandidaatriik täielikult Kopenhageni kriteeriumeid.

Kui eesmärgid jaotatakse lühiajalisteks ja keskmise tähtajaga eesmärkideks, siis sotsiaalpoliitika kuulub keskmise tähtajaga eesmärkide hulka s.t seda valdkonda puudutav seadusandlus tuleks ühildada ELi normide ja seadusandlusega ühe aasta jooksul võttes alguspunktiks hiljemalt 1999. a.

### **5.2.4. Majandus- ja Sotsiaalkomitee**

Rõhutab sotsiaalse dialoogi vajalikkust nii siseriiklikul kui ELi tasandil s.t koos seadusandliku ja täidesaatva võimuga tuleb otsustusprotsessi kaasata ka

sotsiaalpartnerid - tööandjate ja ametiühingute organisatsioonid. Neil on laienemisega seotud ettevalmistuste tegemises täita oluline roll. Majandus- ja Sotsiaalkomitee on senini organiseerinud mitmeid kandidaatriikide huvigruppide kohtumisi, et edendada sotsiaalpartnerite omavahelisi kontakte.

### ***5.3. Eesti sotsiaalmajanduslik situatsioon ning tegevus ELiga liitumisel***

#### ***5.3.1. Eesti sisenemine euroopalikku sotsiaalmajanduslikku poliitikasse***

Eesti sisenes sotsiaalse kaitse euroopalikku inforuumi 1993. a Euroopa Nõukogu liikmesriigiks saamise kaudu. Siiski pole Eesti ühegi Euroopa riigi sotsiaalsüsteemi või mudelit üritanud kopeerida. Lahendused, mis seni valitud, on kõik rohkem või vähem "kodukootud" ning tõenäoliselt on see ka olnud üleminekuühiskonnale kohane lähenemisviis.

Eestis on tehtud iseseisvusaastate jooksul nüüdisaegse sotsiaalkaitstesüsteemi ülesehitamisel ära küllalt suur töö. Eesti oli esimesi üleminekuriike, kus käivitati ravikindlustussüsteem, juurutatud on toimetulekutoetuste maksmise kord ning töötute toetamise ja ümberõppe süsteem. Järk-järgult on rohkem püütud arvestada ELi riikides kehtivaid põhimõtteid. Tuleb aga tunnistada, et teha on veel väga palju. Alar Streiman: "Sotsiaalpoliitika on Eesti majanduspoliitikas mõnes mõttes vaeslapse osas - seda ei ole poliitiliste huvigruppide poolt nii esmaseks seatud." (refereering briifingust 11.12.98.).

On selge, et ühinemine ELiga toob kaasa mõjutusi, mis 21. sajandil tähendavad meie sotsiaalpoliitika senisest suuremat ühtlustumist teiste euroopa riikide tavadega. Mõju on 2-sugune:

- Otsene mõju - tuleneb eeskätt kohustusest võtta üle ELi õigus ehk *acquis communautaire*.
- Kaudne mõju - on peamiselt ELi liikmesriikide praktika, selle "ühisosa" ning ühisturu mõjutused Eesti sotsiaalpoliitika edasisele arengule.

#### ***Eesti ettevalmistused liitumiseks ELiga***

Euroopa Liiduga (EL) integreerumise ettevalmistamisel võib eeldada, et sotsiaalpoliitika ning eriti just sotsiaalkaitse kujuneb Eesti jaoks üheks võtmeküsimuseks.

Eesti Vabariik esitas ametliku avalduse Euroopa Liiduga liitumiseks 28. nov 1995. Liitumisläbirääkimisi alustati 31. märtsil 1998.

Eesti läbirääkimiste delegatsiooni kuulub 47 liiget kõigist ministriumitest (v.a Kaitseministeerium), Riigikantselei Eurointegratsioonibüroost ning Eesti alalisest esindusest Brüsselis. Delegatsiooni juurde on loodud 33 läbirääkimiste töögruppi, mille ülesandeks on ELiga läbirääkimiste ettevalmistamine mingis kindlas valdkonnas "*acquis communautaire*" raames. Töögruppide juhid on ka delegatsiooni liikmed.

Sotsiaalpoliitikaga on seotud 3 läbirääkimiste töögruppi, mis töötavad EV Sotsiaalministeeriumi juures: → nt ka Sotsmin-i infobülletääni

- töö- ja sotsiaalpoliitika töögrupp - seadusandluse vastavusse viimine järgmistes valdkondades: tööpuuduse vähendamine, kutsealane väljaõpe, töötus, töökeskkond, töötervishoid ja -ohutus, sotsiaalkindlustus;
- tervisekaitse töögrupp;
- isikute vaba liikumisega tegelev töögrupp.

Töögruppide ülesanne:

- 1) põhjalik *acquis'* ja Eesti seadusandluse võrdlev analüüs - *acquis'* mõjude analüüs;
- 2) osalemine sõelumisprotsessis, et nõustada, kommenteerida ning anda eksperthinnanguid oma valdkonna piires - ettepanekud Eesti positsioonideks.

Def. Sõelumine - ekspertkohtumised, kus vahetatakse üksikasjalikku informatsiooni mõlema poole ekspertide vahel, fikseeritakse asjade seis vastavas läbirääkimispeatükis (ei oma siduvat iseloomu).

Läbirääkimised käivad peatükkide kaupa, milliseid üldse kokku on 31 (langevad valdavalt kokku Eesti delegatsiooni töögruppide struktuuriga). Läbirääkimiste peatükk, mis puudutab sotsiaal- ja tööpoliitikat on peatükk nr 13. Selle käsitlemist alustati Soome eesistumisperioodil, s.t 1999. a II poolaastal.

- ELi seisukoht läbirääkimistel - sotsiaalse "*acquis communautaire*" täielik aktsepteerimine. Ajutised üleminekuperioodid on võimalikud (mis on selgelt piiritletud ja põhjendatud).
- Eesti seisukoht - Eesti aktsepteerib ELi õigusaktides esitatud nõudeid ning sotsiaal- ja tööpoliitika *acquis*' võetakse täies mahus üle ja rakendatakse 31.12.2002. erandeid ja üleminekuperioode taotlemata.

Eesti on "*acquis*" ülevõtmiseks välja töötanud Vabariigi Valitsuse tegevuskava (Eesti Vabariigi Valitsuse tegevuskava aastateks 1998-2003 Eesti integreerimiseks ELi // *National Programme for the Adoption of the Acquis, NPAA*), millest üks osa kuulub ka sotsiaalpoliitikale. Tegevuskava 6. ptk keskendub sotsiaalpoliitikale - sotsiaalne kaitse, sotsiaalne areng, sugudevahelised võrdsed võimalused, rahva tervis, tööhutus ja -tervishoid ning töö- ja tööturuvaldkonnad. 1998. a märtsis kiitis valitsus antud tegevuskava heaks. Tegevuskava struktuur järgib Euroopa Komisjoni *avis*'d (arvamus).

### **5.3.2. Peatükk nr.13 "Sotsiaal- ja tööpoliitika" (sotsiaalne *acquis*) ja selle taust**

EL-i arenguprotsessis on alati nähtud vajadust säilitada majandusliku ja sotsiaalse mõõtme tasakaal. Euroopa arengumudel on teinud ka võimalikuks majandusliku kasvu ühendamise sotsiaalse õigluse küsimustega. Sotsiaalsete eesmärkide osa Euroopa Liidu üldistes eesmärkides on tugevnenud eriti viimaste liidulepingutega, ent Liidu tegevusruum sotsiaalse kaitse valdkonnas sisuliselt ometi oluliselt ei laiene. Eesmärkide saavutamiseks valitavad konkreetsed meetmed peavad lähtuma liikmesriikide praktikate mitmekesisusest ning Ühenduse majanduse konkurentsivõime säilitamise vajadusest.



Lühidalt ning kokkuvõtvalt tasub meeles pidada, et Euroopa Liidu sotsiaalpoliitika on alati olnud selgelt turukeskne ning Liidu tasandi sotsiaalpoliitilised sekkumised seotud eeskätt ühisturgu toetavate ülesannete või turuhälvete vältimisega.

### **5.3.3. Ülevaade “Sotsiaal- ja tööpoliitika” peatüki nr.13 sõelumisest**

Eestil ei ole välja töötatud üldist dokumenti sotsiaalpoliitika arendamiseks, küll on aga olemas põhivaldkondade strateegilised arenguplaanid. Ühenduse sotsiaalpoliitikal on olnud 4 keskset osavaldkonda:

- töötingimused.
- tööohutus ja töötervishoid
- meeste ja naiste võrdne kohtlemine
- sotsiaalkindlustusskeemide koordineerimine

Seejuures kitsamalt sotsiaalse kaitsega on nimetatutest seotud meeste ja naiste võrdne kohtlemine ja sotsiaalkindlustusskeemide koordineerimine.

Järgnevalt võtan käsile iga valdkonna eraldi ning toon muuhulgas ära mõned tähtsamad EL-i õigusaktid, mille ülevõtmine Eesti seadusandlusesse on lõpetatud või viiakse lõpule liitumiseelses tegevuses. Õigusaktidega on võimalik tutvuda Rahvusraamatukogu euroinfo keskses.

#### **5.3.3.1. Tööseadusandlus**

Esialgne Eesti tööõiguslane seadusandlus (reguleerib töölepinguid, palkasid, puhkust, töötajate varalist vastutust jne) pärineb 1992-1994.aastatest ning see on probleemiks. Need seadused on koostatud selle tarkuse ja ühiskondliku kogemusega, mis seadusandjal tol ajal oli. Me ei tundnud veel kollektiivseid koondamisi, võõrtöölisi, mistõttu need valdkonnad meie tööseadusandlusest algselt puudusid. Samm-sammult on hakatud meie tööseadusandlust kaasajastama. On leitud otstarbekaks vastu võtta uus üldine tööseadustik, mis reguleerib kogu tööseadustikku, selle asemel, et hakata praeguseid kümneid tööseaduseid muutma ja parandama.

- Tööseadustiku I osa - üldosa, mis reguleerib töölepingut - on juba valmis, peaks parlamenti minema 1999 talvel.

- Tööseadustiku II osa: töö- ja puhkeaeg; puhkused; palk; töödistsipliin; töökaitse; töötaja distsiplinaar- ja varaline vastutus; tööhõive - on planeeritud aastasse 2001.
- Tööseadustiku III osa: kollektiivleping; töötajate ja tööandjate ühingute, liitude ja keskliitude õigused töösuhete kujundamisel; individuaalsete ja kollektiivsete töövaidluste lahendamine - planeeritud aastasse 2002.

### **Tööturg ja tööhõive Eestis**

Tööhõive on üks olulisemaid valdkondi ELi tööturupoliitikast. Sotsiaalministeeriumis on loodud spetsiaalne töögrupp 1998 (alles!), kes tegeleb riikliku tööhõive küsimustega, et luua vastav tegevuskava. Tööturu arendamisel kavatseb Eesti järgida samu põhimõtteid, mida kasutatakse EL liikmesriikide tööturupoliitika tegevuskavades s.t. peatähelepanu pööratakse järgmistele valdkondadele:

- **ettevõtlus** - peamine eesmärk on luua uusi ja paremaid töökohti. Olulisemaid prioriteete on firma loomise lihtsustamine.
- **tööhõive (tööle rakendamine)** - Selle printsiibi vajalikkuse taga on üha kasvav lõhe tööjõu reaalsete teadmiste ja oskuste ning kaasaegsele töökohale esitatavate nõuete vahel → struktuurne tööpuudus. Paljud vakantsid jäävad täitmata, kuna puuduvad vastava haridusega spetsialistid. Töölakendamise raskuste põhjused:
  - ⇒ eelneva töökogemuse puudumine (noored tööturule sisenejad) või
  - ⇒ eelneva tööoskuse minetamine (pikaajalised töötud):

**Selleks, et tagada kõigile töötutele tööturule sisenemine, tuleb töötutele võimaldada täiendõpet. Samuti tuleb arendada kutseharidussüsteemi.**

**Uute töökohtade loomine ja tööpuuduse vähendamine Eestis on tihedalt seotud regionaalpol küsimustega. Reg pol valdkonnas tuleks rakendada järgmisi pol meetmeid:**

- ⇒ **Üleriigiliste andmebaaside loomine, mis võimaldaks arvutivõrgu vahendusel mistahes riigi osas saada ülevaade vabade töökohtade ja tööd otsivate inimeste kohta.**

⇒ **Ettevõtluse alaste uuringute finantseerimine. Siiani puudub ülevaade tööandja vajadustest ja tulevikuplaanidest tööjõu osas erinevates regioonides.**

⇒ **Vastavad kolimistoetused, mis oleksid suunatud kindlatele sihtgruppidele, kes otsustavad asuda tööle ja elama piirkondadesse, kus vajatakse vastava kvalifikatsiooniga inimesi. Toetuse maksmise eesmärk on inimeste mobiilsuse suurendamine.**

- **kohanemisvõime (uuendustega kohanemine)** - Eesmärk: tööturu osaliste kohandumine kiiresti muutuva tehnoloogiliste muudatustega ja muutunud turusituatsiooni tingimustes.

- **võrdsed võimalused** - sellest räägin pikemalt allpool.

Need ELi põhimõtted on seotud ILO konventsioonidega nr 122 tööhõivepoliitika kohta, nr 142 inimressursside arendamise kohta ning nr 159 kutsealase rehabilitatsiooni ja tööhõive kohta, millede ratifitseerimise on Eesti planeerinud aastasse 2001-2002. Praegune reaalsus näitab, et tööhõive määr kahaneb (hõivatute ja tööealise rahvastiku suhe 66→58%). Kõige probleemsem piirkond Ida-Virumaa. Liitumisläbirääkimistel ELiga eesmärk: näidata Eesti positsiooni tööjõu pakkumise seisukohalt.

Eesti on liikunud järjest rohkem sellise tööhõivestruktuuri poole, mis iseloomustab rohkem Euroopa arenenud riike.

- Põllumajandus: kiire põllumajanduse ümberstruktureerumine, shokiteraapia (iseasi, kui elujõulised ja efektiivsed on uued majanduse struktuurid, mis tekkisid endiste ühismajandite süsteemi asemele). Kui arenenud riikide põllumajandus tugineb eelkõige kõrgele efektiivsusele, siis Eestis saab tõenäoliselt rääkida lihtsalt tootmise vähenemisest.

- Tööstus: tööhõive väiksem langus tähendab seda, et võrreldes teiste Balti riikidega on Eestis suurem tööstuses hõivatute osakaal koguhõivest. Eesti on oma tööstuses hõivatute taseme poolest võrreldav Poola ja Ungariga.

- Ehitus: suur hõive langus – võib olla seotud asjaoluga, et ETU (Eesti Tööhõive uuring) 95 (89-94) ja ETU 97 (95-96) on tehtud erinevate

valimitega. E näitaja (5,7%) võrreldav Läti, Ungari ja Sloveeniaga. Ungari 9,5.

- **Kaubandus:** kõige kiiremini kasvanud (k.a. hotellindus ja toitlustus). Teised vaadeldavad riigid samal tasemel v.a. Leedu, Poola, Rumeenia.
- **Rahandus:** (k.a. kinnisvara ja äriteenused). Finantssektori kiire kasvu tõttu on Eestil teatud eelisseisund võrreldes naaberriikidega. Seda tõendab ka Eesti finantsasutuste interventsioon Läti ja Leedu turgudele ning Riia ja Vilniuse börside sõltuvus Tallinna Väärtpaberibörsil toimuvast. Eesti varem alanud areng tähendab ka seda, et finantskriisid puhkevad esimesena Eestis ja alles seejärel teatud viiteperioodiga Lätis ja Leedus.
- **Avalik sektor:** Balti riikides avalikus sektoris hõivatute suhtarv on kõrgeim Eestis (5,4%). Ungaris veel kõrgem – 7,3%.

-----  
**Kokkuvõtvalt:** kõige suurem on teenindavas sektoris hõivatute osakaal Ungaris, siis Eesti ja Läti. E on oma hõivestruktuuri poolest kõige sarnasem Ungariga.

### **Eesti tööturu potentsiaal:**

#### ***Positiivne***

- majanduses on toimunud tööhõive seisukohast kiire ümberstruktureerimine. Võrreldes teiste Balti riikidega on viimaste aastate jooksul hõive struktuur kõige kiiremini muutunud Eestis, lähenedes EL keskmistele näitajatele;
- hõive tööstuses on võrreldes teiste Balti riikidega kõige vähem langenud;
- rahandussektori kiirest arengust Eestis annab tunnistust ka hõive väga kiire kasv selles sektoris.

#### ***Negatiivne***

- põllumajandusliku hõive kiire langus võib tekitada täiendavaid sotsiaalseid probleeme maapiirkondades.

Primaarsektori osakaal on võrreldes E suurem Kreekas, Portugalis, Iirimaa. Jõudmaks EL juhtivate riikide tasemele, peaks teenindava sektori osakaal Eestis kasvama 55% -> 70%.

Mõned tähtsamad EL-i õigusaktid, mille ülevõtmine Eesti seadusandlusesse on lõpetatud või viiakse lõpule liitumiseelses tegevuses:

- Direktiiv 75/129 töötajate kaitsmise kohta kollektiivsete koondamiste puhul - tööandja, kes plaanib kollektiivset koondamist, peab pidama konsultatsioone töövõtjate esindajatega eesmärgiga jõuda ühisele kokkuleppele. Tööandja teavitab kirjalikult vastavat riiklikku võimuorganit igast kavandatavast kollektiivsest koondamisest. Tööandja saadab sellest koopia töötajate esindajatele, kes omakorda võivad saata oma kommentaarid riiklikule võimuorganile. Kollektiivsest koondamisest tuleb töötajaid teavitada vähemalt 30 päeva enne selle jõustumist. Avalik võimuorgan kasutab seda aega lahenduse leidmiseks koondamisest tulenevatele probleemidele.
- Direktiiv 80/987 töötajatele teatud töötasu garanteerimise kohta tööandja maksejõuetuse korral - liikmesriik peab tagama tööandja maksujõuetuse korral teatud perioodi eest töölepingust või töösuhetest tulenevate nõuete rahuldamise, kasutades selleks tagatisfondi. **Eestis** toimib tagatisfondi kokkulepe alates 1998. Tagatisfondist (riigieelarves eraldi rida) makstakse töötajatele välja summa Eesti 3 kuu keskmise palga ulatuses. Väljamaksmine toimub 1 kuu jooksul pärast seda, kui pankrotihaldur on dokumendid läbi vaadanud. Kehtib kõigi töötajate ja riigiteenistujate puhul, kellel on sõlmitud tööleping.
- Direktiiv 94/45 töötajate teavitamise- ja nõustamisõiguse kohta Euroopa Liitu katva tegevusega ettevõtetes - eesmärk on parandada töötajate õigust informatsioonile ja konsulteerimisele ettevõtetes ja ettevõtete gruppides. Töötajate informeerimine ja konsulteerimine tähendab seda, et töötajad saavad aktiivselt osa võtta diskussioonidest ja otsuste tegemise protsessist ning neil on õigus teha ettepanekuid. **Eesti** puhul töötajate informeerimine toimub, aga konsulteerimine, millest töötajad aktiivse partnerina osa saaksid võtta, praegu puudub.
- Direktiiv 97/81 osalise tööajaga töötajate teatud diskrimineerimise lõpetamise kohta - osalise tööajaga töötavatele töölistele tuleb tagada samad õigused, mis on täiskohaga töötavatel töölistel. Töötajat ei tohi vallandada, kui ta ei soovi üle minna osalise tööajaga töölt täiskohaga tööle või vastupidi. **Eestis** võib tööandja töötaja üle viia osalise tööajaga tööle 3 kuuks aastas. Selleks peab ta esitama tööinspeksioonile vastavasisulise põhjendatud taotluse.

Informeerimise ja järelvalve korraldamine - Tööinspeksiooni juurde on planeeritud luua uus struktuuriüksus, mille ülesandeks on tööandjale tööseaduste selgitamine ja teabe andmine (kirjalike materjalide ettevalmistamine - seaduste rakendamise kirjeldamine, kasutades seejuures tööinspektorite kontrollimisel avastatud puudusi ning individuaalse töövaidluse komisjoni materjale ning kohtu praktikat).

ELi poolne finantstoetus - Jätkub 1998. aastal alanud Phare projekt F 103 "Abi Sotsiaalministeeriumi töösakonnale ja tööturuametile liitumiseelses kontekstis".

Kokkuvõtvalt: **Tööpoliitika realiseerimine eeldab vastavate riiklike institutsioonide olemasolu, kelle ülesandeks on arengukavade, strateegiade kavandamine ja elluviimine ning sotsiaalses dialoogis osalemine. Tavaliselt on selliseks riiklikuks institutsiooniks enamikes riikides tööministeerium. Eesti tingimustes tegeleb töötuse ja hõive küsimustega SM ja Tööturuamet. Paraku on viimase staatus olnud pikemat aega diskussiooni objektiks ja see ei ole võimaldanud tegeleda strateegilise planeerimisega. SM haldusala ulatub tervishoiust sotsiaalkindlustuseni, mistõttu tööturuküsimustega tegelemiseks ei jätku piisavalt vahendeid ja koosseise. Perspektiivne oleks taastada Eestis uus tööministeerium, kes koordineeriks ja korraldaks tööpoliitikaga seotud küsimusi.**

### **5.3.3.2. Töötervishoid ja -ohutus**

Eesmärk: töötervishoiu ja -ohutuse parandamine kõigil tegevusaladel (vähesed erandid, nt. politsei). Eksisteerib töötervishoiu ja -ohutuse alane EL-i raamdirektiiv:

- EL-i Direktiiv 89/391 meetmete juurutamise kohta töötajate tööohutuse ja -tervishoiu paremaks kaitsmiseks - selle raamdirektiivi raames on vastu võetud hulk üksikdirektiive, mis käsitlevad kindlaid töötervishoiu ja -ohutuse valdkondi:

- ⇒ töövahendid (seadmed, isikukaitsevahendid, kuvarid)
- ⇒ miinimumnõuded töökohale (ehitusplatsid, mäetööstus, ohutus kalalaeval pardal)
- ⇒ riskid (raskuste käsitsi teisaldamine, kantserogeenid, keemilised, bioloogilised ja füüsikalised ohutegurid, plii, asbest, müra)
- ⇒ hoiatussildid töökohal

1998.a juunis kiitis Eestis valitsus heaks töökeskkonnapoliitika, mis võttis olulisel määral arvesse ülal toodud EL-i raamdirektiivi ja mille eesmärk on luua ühtne süsteem, et:

- väärtustada ja parandada töötingimusi (tööohutus)
- ennetada ja vähendada tööga seotud haigusi (töötervishoid)

Töökeskkonnapoliitika peab tagama Eesti sotsiaalmajandusliku arengu ja konkurentsivõimelise töajuturu riigis. Töökeskkonnapoliitika elluviimiseks on oluline luua kaasaegne EL nõuetele vastav tööseadustik (töökaitsega on seotud II osa) ja sellest tulenev väljaõppe, järelvalve, info- ja analüüsisüsteem ning rakendada konsulteerimist sotsiaalpartneritega ja nende nõustamist.

Riiklikku järelevalvet *tööohutuse ja töötervishoiu seaduse* ja sellest tulenevate õigusaktide täitmise üle teostab igas maakonnas kohalik Tööinspeksioon. Tegelikult on selle institutsiooni toimimine puudulik, Tööinspeksiooni rolli tuleks suurendada. Tööinspeksiooni järelevalvealase suutlikkuse tõhustamiseks käivitusid 1998. a. ja jätkuvad 1999. a. Phare projektid Tööinspeksiooni institutsionaalse arendamise ning töökeskkonna järelevalve infotehnoloogia ja analüüsi süsteemide täiustamise alal. Nimetatud projektid hõlmavad Tööinspeksiooni materiaalse baasi tugevdamist ning tööinspektorite täiendkoolitust uute meetodite kasutuselevõtmiseks ettevõtetes.

Töötervishoiu ja -ohutuse seaduse rakendamiseks on koostatud on “Töötervishoiu programm aastani 2000” (riigieelarvest finantseeritav), mille eesmärk on luua töötajaskonda teenindav töötervishoiu teenistuse võrgustik kogu riigis. Programmi raames luuakse Sotsiaalministeeriumi haldusalas iseseisev riigiasutus - Töötervishoiu Keskus, mis hakkab siis nende

regionaalsete töötervishoiuteenistuste tegevust koordineerima ja meetoodiliselt juhendama ning valmistab ette töötervishoiu erialaspetsialistid (ergonoomia, tööhügieeni, tööpsühholoogia ja töösotsioloogia alal).

Et parandada töötingimusi, on oluline koostöö nii ettevõtte kui riigi tasandil. Koostöö arendamiseks riigi tasandil on loodud 1997.a Töökeskkonna Nõukoda, mis on kolmepoolne (tööandjad, töövõtjad, valitsusasutuste esindajad) koostööorgan.

Töötervishoid ja -ohutus on ELi jaoks väga oluline teema. ELi liikmesriigid on huvitatud sellest, et Eesti võtaks täielikult üle tööohutuse ja töötervishoiu reeglistiku. Miks? Tööohutuse ning töötervishoiu alaste miinimumnormide taustaks on võrdsete konkurentsitingimuste tagamine. Selliselt välditakse olukordi kus ühel riigil oleks konkurentsieeliseid madalamate tööohutusnõuete tõttu (sotsiaalne dumping → Meie tööandjad peavad vähem investeerima kui nende konkurendid ELi maades näiteks töökaitsevahenditesse, töötingimuste ohutusse ja seetõttu on meie toodang odavam ja konkurentsivõimelisem.). Sama eesmärgi täidavad ka töötingimuste suhtes kehtestatud normid. Sotsiaalset dumpingut vältides loome ka ohutuma töökeskkonna meie töötajate jaoks ja seega on tööohutuse ja töötervishoiu korrektne reguleerimine mõlema poole (nii Eesti kui EL) huvides. Alar Streimani hinnangul: "Eestis sotsiaalset dumpingut ei teostata. Olukord on parem, kui mitmete liikmesriikide NGOd püüavad kujutada. Selle kaudu püütakse Eestile avaldada survet, et ta rakendaks juba enne liitumist võimalikult karme sotsiaaltööohutuse nõudeid, mistõttu tööandjate kulud võiksid tõusta. Tuleb arutada, mida enne liitumist ja mida liitumise hetkest üle võtta, et mitte oma konkurentsivõimet alandada." (briifing11.12.98.)

### **5.3.3.3. Naiste ja meeste võrdsed võimalused**

Eesmärk: Naiste ja meeste võrdne kohtlemine (horisontaalne küsimus s.t. läbib kõiki EL tegevusvaldkondi kõikidel tasanditel). See põhimõte võib esmalt tunduda üksnes väärtusotsustusena ning sellisena turumehhanismidega mitteseotud. AGA tuleb tähele panna, et Ühenduse õigus selles valdkonnas piirdub võrdse kohtlemise sätestamisega just tööga seotud küsimustes –



töötasu, töötingimused, kutseõpe, emaduspuhkus, rasedate ning noorte emade kaitse töö- ning sotsiaalkindlustus.

Üldiselt: Soolise võrdõiguslikkuse printsiibi integreerimiseks kõikidesse valdkondadesse arendatakse välja võrdsete võimaluste tagamise probleemidega tegelevate riigiametnike koostöövõrgustik ja tugevdatakse sidemeid valitsusväliste organisatsioonidega.

EV Sotsiaalministeeriumis töötab 1996.a alates võrdõiguslikkuse büroo, mis on ainuke omataoline Balti riikides. Alustatud on antud valdkonnaga seotud teabe ja teiste riikide kogemuste tutvustamisega, väljatöötamisel on ka võrdõiguslikkuse strateegia ja seadus. Hetkel on naiste ja meeste võrdne kohtlemine Eesti seadusandluses võrdlemisi nõrgalt reguleeritud. Aastaks 2002 on planeeritud vastu võtta võrdõiguslikkuse seadus, mis defineeriks lõplikult ka mõiste "diskrimineerimine", pärast mida on võimalik alustada ka kohtulikke lahendeid. Praegu selline võimalus puudub, sest juristide sõnul pole võimalik viidata, mida diskrimineerimine tähendab.

Soolise võrdõiguslikkuse küsimuste lahendamiseks ja vastavate seadusesätete vormistamiseks aastatel 2000 - 2003:

- analüüsitakse EL liikmesriikide analoogilisi seadusi ja nende rakendusmehhanisme ning järelvalveorganite töö korraldust.
- eesti keelde tõlgitakse olulisemad EL soovitusel ja juhendmaterjalid ning tehakse need kättesaadavaks elektrooniliselt.
- korraldatakse koolitust nii üldise teadlikkuse tõstmiseks kui seaduses sätestatavate põhimõtete ja normide tutvustamiseks erinevatele sihtgruppidele.
- Viiakse läbi uuringud, mis kirjeldavad ja analüüsivad meeste ja naiste kohtlemist töö- ning töölesaamisel ja kutsealases tegevuses.
- Töötatakse välja meetodid, strateegiad võrdõiguslikkuse integreerimiseks tööhõive ja tööelu valdkonda.
- EL võrdõiguslikkuse IV raamprogrammi raames käivitatakse projektid, mis toetavad prioriteetseid eesmärke.

- Direktiiv 75/117 naiste ja meeste võrdse tasustamise põhimõtte kohta - põhimõtte, et võrdse väärtusega töö eest tuleb meestele ja naistele maksta võrdset palka. **Eesti** palgaseadus sätestab, et palka ei tohi suurendada või vähendada sõltuvalt töötaja soost. Diskrimineerimise ilmnemisel saab töötaja pöörduda individuaalse töövaidluse komisjoni või kohtu poole.
- Direktiiv 76/207 naiste ja meeste võrdse kohtlemise tagamisest töökohal - ei tohi olla ei kaudset ega otsest diskrimineerimist, eriti abielu ja perekonnaseisu alusel ning soolisel pinnal töö saamisel, edutamisel, koolitamisel ja töötingimuste loomisel (k.a koondamise reguleerimine).
- Direktiiv 96/34 töökohast lapsehoolduspuhkusele mineku kohta (raamdirektiiv) - eesmärk tagada nii meestele kui naistele võimalused sobitada kokku töökohustused perekondlike kohustustega laste eest hoolitsemisel, vältida töötajate vallandamist vanemapuhkuse ajal ning tagada neile võimalus naasta oma endisele või olemuselt sarnasele tööle vanemapuhkuse tagasi pöördudes. Direktiiv ei määratle, kas sellist puhkust võib saada üks vanem või mõlemad samaaegselt. Liikmesriik ise otsustab, kuidas nad seda korraldavad. **Eesti** puhkuseseadus sätestab, et lapsehoolduspuhkust antakse vanema soovil ja see on tasustatud ning puhkuse võib saada ema või isa osade kaupa või korraga. Lapse vanemale tuleb tagada võimalus naasta tööle.
- Direktiiv 97/80 seksuaalse diskrimineerimise juhtumite tõestusmaterjalide kohta - kui inimesed, kelle arvates nende õigusi võrdse kohtlemise printsiibi mitterakendamise tõttu on rikutud, annavad kohtu või teise kompetentse organi ees tunnistusi, siis lasub kostjal tõestamiskohustus, et võrdse kohtlemise printsiipi ei ole rikutud.

#### 5.3.3.4. Sotsiaalkindlustussüsteemid

Sotsiaalkindlustusskeemide koordinatsioonisüsteem on vahetult seotud töötajate vaba liikumisega (selgelt turu-orientatsiooniga abinõu).

- Tegelik vaba liikumine oleks oluliselt takistatud kui teistesse liikmesriikidesse siirdunud töötajad kaotaksid oma varasemate töösuhete kaudu omandatud sotsiaalkindlustusõigused.
- Samuti, tööturu hälvete ärahoidmiseks ei saanud lubada, et võõrtöötajate õigused saaksid olla väiksemad asukohamaa töötajate õigustest.

Alates algaastatest on Ühenduses olnud üheks sagedaseks diskussiooniobjektiks küsimus, kas sotsiaalkindlustust tuleks mingis vormis ühtlustada. Seda küsimust on seni päevakorda tõstetud pigem seoses sotsiaalkindlustusmaksete osaga tööjõukuludest kui seoses sotsiaalkindlustuskulude osaga kogu avaliku sektori kuludes. Selle taga on olnud riikide mure võimaliku sotsiaalse dumpingu kasutamise pärast teiste liikmesriikide poolt. (→ madalamad sotsiaalkindlustushüvitised, eriti kui nende põhjuseks on madalamad sotsiaalkindlustusmaksed, annavad riigile madalamate tööjõukulutuste näol olulisi konkurentsieeliseid.) Siiski ei ole seni sotsiaalkindlustuse sisulist ühtlustamist otsustatud rakendada peamiselt põhjendusel, et sotsiaalkulutuste erinevused peegeldavad ka riikidevahelisi erinevusi tootlikkuses. Printsibiina on suurem ühtlustamine küll heaks kiidetud, ent domineerinud on seisukoht, et seda ei peaks üritama saavutada sotsiaalkindlustuse õigusliku reguleerimisega. Pigem on usutud, et suurem harmoniseeritus kujuneb aja jooksul ise turujõudude toimeel. Samuti on usutud, et n.ö. loomulikule, vabatahtlikule harmoniseerimisele aitab kaasa liikmesriikide suurem koostöö ja infovahetus.

Seega, Eestile jääb põhimõtteliselt vabadus arendada sotsiaalkindlustussüsteemi oma tõekspidamiste kohaselt, kuid teatav mõju siiski avaldub:

- sotsiaalkindlustuse edasisel kujundamisel on sotsiaalpoliitiliste alternatiivide hulk, mille hulgast valikuid teha, piiratud s.t.
  - 1) Eestil ei ole võimalik piirata õigust ühegi sotsiaalkindlustushüvitise suhtes ainult oma kodanikele, sest koordinatsioonireeglid laiendaksid selliselt sätestatud õigused automaatselt kõigile EL liikmesriikide kodanikele ning ka nende riikide poolt kodakondsuseta isikuteks või pagulasteks tunnistatud isikutele.
  - 2) Eestil ei ole võimalik piirata sotsiaalkindlustushüvitiste maksmist oma territooriumiga, sest koordinatsioonireeglid laiendaksid hüvitiste maksmist kogu EL territooriumile.
- otsene mõju rahalise lisakoormuse näol s.t. nii Eesti päritoluga töötajad teistes liikmesriikides kui teiste liikmesriikide päritoluga võõrtöötajad Eestis

omandavad mõningaid uusi õigusi, mida neil seni Eesti sotsiaalkindlustusõigusaktidest tulenevalt ei ole (EL õigus laiendab mõnevõrra Eesti sotsiaalkindlustust puudutavate õigusaktide sätteid). Nt.

- 1) Mitmete sotsiaalkindlustushüvitiste (eeskätt pensionid) ekspordivõimalus teistesse liikmesriikidesse. Kui seni on pensionide ja lastetoetuste maksmine olnud piiratud üksnes Eestis elavatele isikutele (erandi moodustavad seni Soome, Läti, Leedu ja Ukraina, kellega Eesti on sõlminud kahepoolsed sotsiaalkindlustuslepingud), siis ühinemisjärgselt tuleb Eestil jätkata nimetatud hüvitiste maksmist ka juhul kui hüvitisele õigust omav isik siirdub elama mõnda teise EL liikmesriiki. Seejuures pensionide ekspordivõimalus/kohustus võib saabuda juba enne tegelikku ühinemist juhul kui rakenduvad Assotsiatsioonilepingu vastavad artiklid.
- 2) Eestis ravikindlustusega hõlmatud isikutele laieneb kindlustus vältimatu arstiabi suhtes kõikide liikmesriikide territooriumile. Nii ei peaks turistina EL liikmesriikides reisiv isik enam ostma reisikindlustust erakindlustuselt. Samas tähendaks see küllalt märkimisväärset lisakoormust Eesti ravikindlustuse eelarvele. (→ ravikulude puhul lähtutaks hüvitamisel raviteenuste hindadest selles liikmesriigis, kus abi osutati. Võttes arvesse raviteenuste hindade kordadesse ulatuva erinevusi Eesti ja tänaste liikmesriikide vahel, oleks lisakoormus märkimisväärne.)
- 3) Eesti ravikindlustusega oleksid automaatselt hõlmatud ka Eestis töötavate teiste liikmesriikide töötajate ülalpeetavad perekonnaliikmed, kes jäid maha asukohamaale. Pädevaks riigiks, s.t. riigiks, kes tasub ravikulud, oleks sel juhul Eesti kui perekonna ülalpidaja töökohariik ning mitte pereliikmete elukohariik.

### **5.3.3.5. Sotsiaalkaitse**

Et eristada Eesti ja ELi liikmesriikide sotsiaalkaitse struktuurierinevusi võib aluseks võtta Euroopa Nõukogu 1964.a sotsiaalkindlustuskoodeksiga sätestatud sotsiaalkindlustuse miinimumstandardi, mis on omakorda lähedalt seotud Euroopa Nõukogu sotsiaalharta (1961) nõuetega sotsiaalkindlustusele (tähtis neid dokumente vaadelda, sest Eesti on ju ENi liige). Siiski see sotsiaalkindlustuskoodeks (1964) võimaldab väga erinevaid lahendusi

sotsiaalkindlustuskeemides (finantseerimise vorm, organisatsiooniline korraldus, kaitstavate isikute kategooriad).

Euroopa Sotsiaalkindlustuskoodeksi alusel vaadeldakse norme 9 sotsiaalkaitse valdkonnas:

- arstiabi
- vanadushüvitis (pensionikindlustus)
- rahalised haigushüvitised
- emadushüvitised
- laste- ja peretoetused
- töötute hüvitised (töötukindlustus ja töötute ümberõpe)
- tööõnnetushüvitised
- invaliidsushüvitised
- toitjakaotushüvitised

Sotsiaalkindlustuse miinimumstandardi võrdluses:

- Eesti ületab normi järgmistes valdkondades: arstiabi, peretoetused, emadushüvitised ja vastab sisuliselt rahalistele haigushüvitistele kehtestatud normidele.
- Eesti ei täida normi: töötute-, tööõnnetus-, invaliidsus- ja toitjakaotushüvitiste puhul. Vanadushüvitiste puhul on Eesti peaaegu minimaaltasemel.

Euroopa Sotsiaalkindlustuskoodeksi ratifitseerimiseks on vajalik ühilduvus vähemalt 6 osaga, samas on mõnele osale omistatud teistest erinev "kaal". Nt. loetakse vanadushüvitiste osa vastavaks kolmele osale ning arstiabi osa vastavaks kahele osale. Seega piisab koodeksi ratifitseerimiseks tegelikult minimaalselt kolmest osast. Samas suudaks Eesti ratifitseerida 1990.a. Euroopa täiendatud ja parandatud Sotsiaalkindlustuskoodeksi, sest seal on vaatamata kõrgematele nõuetele standardite osas kaotatud osade erinevad erikaalud ning nõutud ühilduvust vähemalt 3 osaga. Eesti puhul oleks ühilduvateks sotsiaalkindlustusharudeks arstiabi, peretoetused ning emadushüvitised.

EN Sotsiaalharta ratifitseerimisel võtaks Eesti aga lisaks kohustusele tagada vähemalt Sotsiaalkindlustuskoodeksi ratifitseerimiseks vajalik miinimumstandard, ka kohustuse püüda sotsiaalkindlustuse taset järjepidevalt tõsta. Viimase nõude legitiimsus on paraku aga ka mitme tänase EL liikmesriigi poolt küsimärgi alla seatud, sest majanduslikud ja demograafilised probleemid on sundinud ka Lääne-Euroopa heaoluriikides ette võtma hüvitiste kärpimisi. Laiemaltki on seatud kahtluse alla sotsiaalkindlustuse pideva kasvu teooria, millele Sotsiaalharta vastav säte näib tuginevat.

Sotsiaalkindlustuskoodeksi ning selle valguses EL liikmesriikide praktika analüüsimine näitab siiski ära kolm sotsiaalkindlustuse osavaldkonda, mille suhtes Eesti seni Euroopas domineerivatest tavadest erineb. Need on:

- täiendavate pensioniskeemide puudumine
- osamakselise töötukindlustuse puudumine ja
- tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse puudumine.

EL-is on töötajate sotsiaalsete põhiõiguste reguleerimiseks välja töötatud ELi Sotsiaalharta. See on "moraalseid kohustusi" sisaldav poliitiline deklaratsioon, mitte aga siduv rahvusvaheline leping. Ühelgi Euroopa Nõukogu liikmesriigil pole kohustust sotsiaalharta täies mahus ühineda. Meie sotsiaalministri sõnul on aga harta ülimalt oluline dokument. "Ilma seda ratifitseerimata ei pääse me Euroopa Liitu ega ka NATO-sse ega saa kuuluda euroopalike riikide perre."

Eesti kirjutas parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta alla 4. mail 1998. Sotsiaalharta ratifitseerimine tagab nii Eesti kodanike kui teiste Eestis seaduslikult elavate või regulaarselt töötavate sotsiaalharta ratifitseerinud riikide kodanike õiguste tunnustamise Eesti poolt ratifitseeritud artiklite (ja paragrahvide) osas. Harta ratifitseerimine ei too riigile kaasa rahalist kulu, kuid see eest pideva aruandluskohustuse Euroopa Nõukogu ees.

Ent isegi siis, kui Eesti ratifitseeriks sotsiaalharta kõik artiklid, ei annaks see Eesti elanikele uusi õigusi. Sotsiaalharta ei ole edasikaebamise instrumendiks ülalpool Eesti õigussüsteemi. Meie jaoks jääb ülimuslikuks Eesti Vabariigi põhiseadus ja loomulikult ka kõik Riigikogus vastu võetud seadused. Harta

alusel ei saa pöörduda Eesti kohtusse oma õiguste kaitsmiseks. Erinevalt inimõiguste konventsioonist ei saa harta alusel pöörduda ka Strasbourg'i Euroopa inimõiguste kohtusse. Tegelikke õigusi annavad inimestele ikkagi Eesti oma seadused. Sestap tuleb ühe või teise meie tänase päeva vajakajäämise puhul keskendada jõupingutused ikkagi probleemide lahendamiseks siseriiklikult

Väär on ka arusaam, et harta mõne artikliga mitteühinemine tähendaks, nagu Eesti neid põhimõtteid ei tunnusta. Juba hartale allakirjutamisega on Eesti poliitiliselt tunnustanud kõiki harta artikleid. Kui hartas jäävad mõned artiklid ratifitseerimata, ei tähenda see, et need küsimused pole Eestile olulised. Ka teised Euroopa Nõukogu liikmesriigid ei tõlgenda seda nii. Seni on Euroopa Liidu liikmesriikidest vaid Prantsusmaa ühinenud "uue" (1996. aasta) sotsiaalharta täies mahus.

Riik loetakse harta ratifitseerinuks siis, kui ta vastavalt harta III osale tunnistab ennast seotuks vähemalt kuue artikliga harta II osa üheksast artiklist ning enda valitud artiklite või nummerdatud lõigetega tingimusel, et siduvate artiklite või nummerdatud lõigete koguarv ei ole väiksem kui 16 artiklit või 63 nummerdatud lõiget. Nimelt nii nagu kõigis hartades on ka selles hartas tekst küllalt deklaratiivne. Riigikogus esimesel lugemisel olnud põhilisi sotsiaalseid ja majanduslikke õigusi kaitseva sotsiaalharta ratifitseerimiseelnõu kohaselt pakub valitsus ratifitseerimiseks harta 31 artiklist vaid paarkümmend.

Riigikogule on esitatud ratifitseerimiseks need sätted, kus võime täna öelda, et Eesti õigusaktid, Eesti täitevvõimu praktika ja suutlikkus ning Eestis sõlmitud kollektiivlepingud vastavad nii harta sätetele kui ka sõltumatute ekspertide hinnangutele, mis on Euroopa Nõukogu eri liikmesriikides antud. Seal, kus on tõesti selge, mida säte endast kujutab, võtab Eesti endale vastutuse ja ratifitseerib selle sätte.

→ nt. kile Sotsiaalharta

#### Kommentaariid:

Artikkel 1: Siin puudub tööturuteenuste seadust. Kuigi tööhõiveteenused on meil täna tasuta, puudub selle kohta veel seadus.

Artikkel 2: näiteks tagada, et riiklikel pühadel tehtav töö oleks tasustav, samuti vähemalt neljanädalase iga-aastase tasustatava puhkuse. Need asjad on meil tööseadusega tagatud. Mis puudutab punkti 4, mis räägib ohtlikest või tervist kahjustavatest kutsealadest ja nende ohtudest, siis siin ei ole Eesti puhtpraktiline pool veel nii kaugel, et me võiks seda sätet ratifitseerida. Riigikogu selle koosseisu poolt vastuvõetud tööohutuse ja tervishoiu seadus loob head eeldused, et seda teha tulevikus.

Artikkel 3: Näiteks see, et meil oleksid järelevalvemeetmed ja et meil oleks tööohutuse järelevalve. Üks sätetest vajab veel uurimist, et võiks öelda, kas seda ratifitseerida või mitte.

Artikkel 4: Näiteks, me tunnustame oma töötajate õigust saada ületunnitöö eest suuremat tasu, tehes teatud juhtudel erandeid. See on kirjas Eesti seadustes ja seda järgitakse Eesti praktikas.

On kehtestatud teatud standardid õiglaseks peetava töötasu kohta. Uue standardi kohaselt on täiskohaga töötaja tasu õiglane, kui tema netopalk on vähemalt 60% riigi keskmisest netopalgast ja vähemalt võrdne alampalgaga. Sellest nõudest tuleb kinni pidada ka alles oma karjääri alustavate töötajate puhul. Uus standard kehtestati, kuna enne seda oli õiglaseks peetav töötasu tõusnud näiteks nii kõrgele, et seda ei suutnud laitmatult tagada enamik Euroopa riikidest. Sotsiaalharta täitmist valvavad sõltumatud eksperdid olid sunnitud seepeale latti madalamale laskma.

Eesti alampalk 1400 krooni, mis on kõigest 44% keskmisest "puhtalt kätte" töötasust, ei ole Euroopa sotsiaalharta mõistes õiglane. Ent kohustust tagada kõigile inimväärset elatustaset võimaldav töötasu ei ole endale võtnud ka näiteks Soome.

Õiglase töötasuga on seotud kohustus tagada meestele ja naistele võrdse töö eest võrdne palk. Selle kohustuse täitmiseks ei piisa aga diskrimineerimist keelavast seadusest. Töötasus vahetegemine peab olema karistatav ja kannatanul peab olema õigus sel puhul hüvitist nõuda. Isikuid, kes nõuavad võrdset palka, tuleb kaitsta vallandamise eest. Nende nõuete täitmist ei pea täna võimalikuks ka Suurbritannia, Iirimaa ja Küpros.

Meie tööjõu baromeetrist on teada, et Eesti meeste ja naiste keskmise palga vahe on 37%. Euroopa Liidus on see vahe 25%, ehkki võrdse tasu põhimõtte sätestas juba Euroopa Ühenduse asutamisleping (1957). Eestis, kus naiste ja



meeste ebavõrdset seisutaset tööturul on alles äsja märgatud, ei ole mõeldav palgalõhet, mis ulatub uuemates erafirmades 44%-ni, ületada lubadusi lootes.

Kui naistöötaja meeskolleeg saab samaväärse töö eest suuremat tasu, on täielik alus pöörduda kohtusse. Apelleerida saab põhiseaduse paragrahvile 12, mis keelab diskrimineerimise soo alusel, ning palgaseaduse paragrahvile 5, mis keelab palga suurendamise või vähendamise soo alusel. Ometi pole Eestis seni teadaolevalt ühtegi sellist kohtuprotsessi toimunud.

Artikkel 5: Siin on ette valmistatud ja jõuab peagi valitsusse ning Riigikogu ette ametiühingute seadus ja Eesti tööandjad leiavad, et ka nemad vajavad oma seadust. Nii et selles osas on oodata kiiret edasiminekut, aga praegustegi põhimõtete alusel võiks öelda, et Eesti täidab selle artikli nõudeid.

Artikkel 6: Nii meile kui ka sõltumatutele ekspertidele, kes Eestisse tulevad, oleks parem, kui senise 100 000-150 000 inimese asemel oleks kollektiivlepingud suuremal hulgal töötajatel. Muud selle artikli nõuded on Eestis sisuliselt täidetud.

artikkel 7: ettepanek ratifitseerida artikkel 1, mis kehtestab vanuse alammääraks püsiva töösuhte alustamisel 15 aastat. See on kavas ettevalmistatavas töölepinguseaduses.

Artikkel 10: Väga paljusid nendest sätetest on Eestil praegu veel liiga vara ratifitseerida. Näiteks rahalist abi käsitlev säte või säte, mis ütleb, et töötaja sisse võib arvata töötaja nõudmisel töö ajal töötaja poolt täiendõppele kulutatud aja. Neid võimalusi meil veel ei ole ja meil ei ole ka päris hästi selge, kus ja mismoodi me hakkame neid sätteid sisse viima. Kuid esimesed sammud on selleks astutud.

Artikkel 12: Säte, mille järgi kohustatakse looma või säilitama sotsiaalkindlustussüsteemi ja ka ekspertide hinnangud eri riikides annavad põhjust väita, et Eesti täidab selle artikli nõudeid.

Artikkel 18: Päril täpselt ei ole ka selge, milliseks võib kujuneda õiguseksperide hinnang.

Artikkel 19: Eesti ei tee üheski töösuhtes ega sotsiaalkindlustust käsitlevas seadusaktis vahet võõrtöötajatel ja oma töötajatel ja sestap tuleb ratifitseerida.

Artikkel 20: ettepanek mitte ratifitseerida sellel lihtsal põhjusel, et siiani on selle sätte ratifitseerinud ainult seitse Euroopa Nõukogu liikmesriiki ja

ekspertide hinnangud puuduvad. Praegu ei anna ei seadusega, täitevvõimuga ega ka näiteks kollektiivlepingutega rakendatud meetmed veel alust öelda, et me võiks seda sätet ratifitseerida.

Artikkel 21: on olnud üks kõige vaieldavamaid. Eelnõu tasemel on juba avaldatud arvamust, et selle sätte võiks ratifitseerida, sest ka Eesti tööseaduste muutmine näeb seda ette. Praegu on siiski selline arvamus, et peale seaduse muutmist vaadatakse, kuidas töötajate informeerimine hakkab puhtpraktiliselt ettevõtetes välja kujunema, ja siis võiks selle artikli ratifitseerida.

Artikkel 22: Riigikogu on selle tööohutuse ja tervishoiuseadusega juba sätestanud. Praegu käib selle seaduse praktiline rakendamine.

Artikkel 23: on suhteliselt uus harta säte ja siin puudub eksperthinnang. Ei saa öelda, et Eestis on sellega kõik asjad korras.

Artikkel 25: Kaetuse ulatus vastab Euroopa Nõukogu hartale ja Euroopa standarditele. Küll on meil kavas ilma töötajate õigusi vähendamata natuke seda korda ja finantseerimist muuta.

Artikkel 26: on meil asi veel keeruline. Meil püüti uurida selleteemalist kohtupraktikat, aga seda ei ole. Tegemist on artikliga, mis räägib võimalikust soolisest diskrimineerimisest, seksuaalsest ahistamisest ja muust taolisest. Siin ei saa veel öelda, et meie seadused ja praktika oleksid mingilgi järjel. Ausalt öeldes on sellel teemal ka Eesti töövaidluskomisjoni poole aastate jooksul pöördutud ainult ühel korral. Kindlasti on see üks artikleid, mis suuremat tähelepanu leiab.

Artikkel 27: Näiteks õigus olla lapsega kodus ja minna pärast tööle ehk õigus töölepingu peatamisele sel ajal. See on üks kõige selgemaid ja tuntumaid näiteid.

Artikkel 28: ja kui Riigikogule esitatud seaduseelnõu, mis muudab töötajate usaldusisikute seadust, ka vastu võetakse, siis võib olla kindel, et meil selle artikli nõuete täitmisega küsimusi ei teki.

Artikkel 29: See parem lahendus pakutakse välja töölepinguseaduses. Ka praegused sätted vastavad nendele standarditele, mis Euroopa eksperdid Euroopa riikidele kehtestanud on.

Artikkel 30: vajab kindlasti täitmist, aga praegu on seda veel vara teha. Valmimas on kontseptsioon, kuidas Eestis vaesuse probleemidega tegelda. Kui

need sätted on realselt ellu viidud, siis võime mõelda ka eelnimetatud artikli ratifitseerimise peale.

Artikkel 31: Samamoodi on problemaatiline. Ka siin võib Eestis seadustega küll deklareeritu olla veel praktikaga täitmata. Ei piisa sellest, et omavalitsustel on kohustus ehitada kortereid neile, kellel endal on väga raske seda üürida. Teisest küljest näeme, et neid kortereid eriti palju ei ehitata, sest väidetavalt ei ole vahendeid. Järelikult vajab Eesti praktika parandamist ja alles siis võime mõelda selle artikli ratifitseerimisele.

Eesti ei pea võimalikuks ühineda harta 13 artikli ja paljude selle lõigetega:

- õigus saada niisugust töötasu, mis tagab neile ja nende peredele inimväärse elatustaseme;
- mees- ja naistöötajate õigus saada võrdse töö eest võrdset tasu;
- õigus tegelda tulundustegevusega teise lepingupoole territooriumil;
- õigus võrdsetele võimalustele ja võrdsele kohtlemisele töö- ja kutseküsimustes soost sõltumata (selle alla käib töö saamine, kaitse vallandamise vastu, kutsenõustamine, ümberõpe);
- õigus saada informatsiooni ja konsultatsiooni (selle alla käib ka ettevõtte majandus- ja finantsolukord ning töötajate huve oluliselt mõjutavad otsused);
- vanurite õigus saada sotsiaalset kaitset (sh piisavate vahendite eraldamine, mis tagab neile inimväärse elu ning aktiivse osalemise avalikus, sotsiaal- ja kultuurielus),
- õigus vääriskale kohtlemisele töökohal (sh tuleb tõsta seksuaalse ahistamise alast teadlikkust ja informeeritust, hoida ära ahistamist töökohal või seoses tööga, aitama hoiduda selgelt negatiivsetest või solvavatest tegudest töökohal);
- õigus kaitsele vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse eest;
- õigus eluasemele (sh hoida ära ja vähendada kodutust, et see üldse kaoks).

Eesti Vabariigi tegevus sotsiaalkaitse edendamise osas:

Riiklikud sotsiaaltoetused - töötatakse välja vaesuse leevendamise strateegia, mille üheks osaks on toimetulekutoetuse jaotusmehhanismi

ümberkujundamine. Uus mehhanism peaks olema rakendunud 1999.a. II poolaastast. 1999.a. jooksul on üle vaadatud ja täiustatud kogu riiklike sotsiaaltoetuste ja -teenuste süsteem ning finantseerimise põhimõtted (k.a. peretoetused ning erivajadustega seotud toetused ja teenused). Riiklike sotsiaaltoetuste süsteemi täiustamine jätkub.

#### Riiklikud programmid ja projektid

- Jätkuvad programmid avahoolduse rakendamiseks ja preventiivseks tööks sotsiaalsektoris.
- Jätkub Valitsuse poolt kinnitatud "Kriminaalpreventsiooni riikliku programmi" alaprogramm "Kuritegusid toimepannud isikute resotsialiseerimise süsteemi kujundamine", mille eesmärgiks on kujundada süsteem, mis aitaks kaasa õigusrikkumisi toimepannud isikute readaptsioonile, korduvkuritegevuse vähenemisele, ühiskonna vaimse tervise paranemisele ja turvalisuse tagamisele ning algab alaprogramm "Kuriteoohvrite abistamise süsteemi loomine", mille eesmärgiks on kuriteoohvriks langenud isikute abistamise korrastatud süsteemi loomine koos vajalike muudatustega seadusandlikes aktides.
- Sotsiaalminister on kinnitanud erihoolduse arendamise programmi aastateks 1998-2000 ning laste hoolekande programmi aastateks 1998-2000. Erihoolduse arendamise programmi eesmärgiks on erihoolduses olevate ja/või seda vajavate inimeste elukvaliteedi parandamine erihooldekodude ja erihooldus- ning rehabilitatsiooniteenuste võrgustiku korrastamise ja arendamise ning vastavate teenuste kvaliteedi edendamise kaudu. Laste hoolekande arendamise programm keskendub hoolekannet vajavate laste arengu- ja kasvutingimuste parandamisele. Mõlemad programmid hõlmavad kogu vabariiki ning neid koordineerib Sotsiaalministeerium.

Jätkub sotsiaalsektori arendamine riiklike programmide kaudu.

Puuetega inimeste võrdsed võimalused - Eestis on üle 50 000 puuetega inimese.

- Nende erivajaduste paremaks rahuldamiseks on kavas rakendada aastast 2000 *puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus*, mis võeti Riigikogus vastu 27. jaanuaril 1999.

- Töötatakse välja puuetega inimeste rehabilitatsiooni skeem,
- jätkatakse puuetega inimeste tööhõive süsteemi arendamist,
- viiakse sisse vajalikud muudatused seadusandlikesse aktidesse,
- luuakse ja kohandatakse töökohti.

1999.a. teostati Phare-Consensus projekt "puuetega inimeste sotsiaalse tõrjutuse vältimine" maksumusega 110 000 ECU.

### ***ELi liikmesriikide sotsiaalkaitse võrdluses Eestiga***

Kõige üldisemalt näitab riigi sotsiaalkaitse taset sotsiaalkaitse osatähtsus sisemajanduse kogutoodangus (SKT).

#### KILE → Tabel. Sotsiaalkulude struktuur valdkondade kaupa, 1995

Eestis moodustasid sotsiaalkaitse kulud 1996. aastal SKT-st 17,3% (Rahandusministeeriumi andmed). EL-i maades (12 riiki, ilma Austria, Rootsi ja Soometa) moodustasid sotsiaalkulud 1995. aastal keskmiselt 28,5% SKP-st (European Commission 1998:14). Samas varieerus vastav näitaja vahemikus 19,9 protsendist Iirimaa 35,6 protsendini Rootsis. Seejuures kuulusid "alumisse gruppi" lisaks Iirimaa veel Portugal (20,7%), Kreeka (21,0%) ja Hispaania (21,8%). "Ülemisse gruppi" lisaks Rootsile aga teised Skandinaaviamaad – Taani (34,3%) ja Soome (32,8%). Seega kulutatakse Eestis sotsiaalkaitsele SKT-st tunduvalt vähem kui EL-i riikides.

Veelgi suuremad erinevused Eesti ja EL-i maade vahel tulevad esile, kui me võrdleme sotsiaalkulutusi ühe inimese kohta. 1993. aastal oli EL-i keskmine 4200 eküüd ühe inimese kohta, Eestis 1996. aastal vaid 382 eküüd (5754 krooni), seega üle 10 korra vähem. Ostujõudu arvestades kulutatakse sotsiaalkaitsele ühe inimese kohta kõige enam Luksemburgis (6600 eküüd), kõige vähem Kreekas (1600 eküüd). Viimasega on võrreldav ka Eesti.

Euroopa riikides on saavutatud sotsiaalkaitse kõrge tase aastakümnetepikkuse inimeste heaolu tagamisele suunatud sotsiaalpoliitika tulemusena. Viimasel ajal on aga mitmetes EL-i riikides muutunud murettekitavaks probleemiks sotsiaalkaitse kulutuste liiga kõrge tase võrreldes majanduse kandevõimega.

Üldiselt kehtib seaduspärasus, et kõrgema SKP reaalkaarega kaasneb kõrgem sotsiaalkulutuste osakaal selles. Kuid hiljuti võib märgata seaduspära, et sotsiaalkulutuste osakaal SKP-s on liikmesriikides kasvanud kiiremini kui SKP ise. Ajavahemikus 1990–1993 kasvas sotsiaalkulude osatähtsus SKT-s EL-i maades keskmiselt 0,8 protsenti aastas. Seejuures on märgatav, et kasv on kiirem madalama arengutasemega maades nagu Hispaania ja Portugal, kes soovivad jõuda sotsiaalkaitse tasemelt järele enamarenenud riikidele. Saksamaal, Belgias ja Rootsis, kus sotsiaalkaitse tase on kõrge, on sotsiaalkulude osa SKT-s vähe muutunud.

Eestis kasvasid aastatel 1994–1996 kulud sotsiaalkaitsele 0,4 protsenti aastas. Nii jääb Eesti sotsiaalkaitse suhteliselt madalast tasemest hoolimata, ka kulude kasvu osas EL-i riikidest maha. See osutab, erinevalt madalama arengutasemega EL-i riikide sotsiaalpoliitika viimaste aastate suundumustest, et Eestis on sotsiaalkaitse jäetud tahaplaanile. EL-i riikide tasemele lähenemiseks tuleks meil leida täiendavaid võimalusi sotsiaalkaitse rahastamiseks.

Üldjaotuselt on Eesti sotsiaalkaitsekulude struktuur küllalt sarnane EL-i maade omale. Sotsiaalkaitsekuludest moodustavad nii Eestis kui ka kõigis EL-i maades suurima osa kulud pensionikindlustusele. Suurimaks erinevuseks võib pidada töötukindlustuse ja muude töötusega seotud kulude tunduvalt väiksemat osatähtsust Eestis. Arvestades ühelt poolt meil registreeritud töötute väikest arvu ja teiselt poolt EL-i maadega võrreldes erakordselt väikest töötute abiraha, on see igati loogiline. EL-i maadega võrreldes on Eestis tervishoiukulude osatähtsus suhteliselt suurem. EL-i maade tervishoiukorralduses on suuri erinevusi, seetõttu ulatub tervishoiukulude osatähtsus sotsiaalkuludes seal 14%-st (Kreekas) kuni 28%-ni (Iirimaa) (Sozialraum, 1995).

#### **5.3.3.6. Rahvatervis ja tubakas**

Valitsus kiitis heaks:

- “HIV/AIDSi ja teiste suguhaiguste ennetamise riikliku arengukava aastani 2001”
- “Alkoholismi ja narkomaania ennetamise programm aastateks 1997-2007”

Käivitub rahvatervisealane teadus- ja arendustegevuse riiklik sihtprogramm aastateks 1999-2003.

- Direktiiv 647/96 EL-i meetmete kohta AIDSi tõkestamiseks
- Direktiiv 645/96 EL-i meetmete kohta tervise edendamise alal

ELi jaoks on tubaka puhul tähtis ühtlustada tubakatoodete märgistamine (märgistused suitsetamise ohtlikkusest ning nikotiini- ja tõrvasisaldusest peavad olema nähtaval kohal, ei tohi olla paigutatud kohale, kus see võib kergesti kahjustatud saada // paki avamise koht) ja piiritleda tõrva- ja nikotiini sisaldus (vastavalt mitte rohkem kui 12 mg ja 1,2 mg). Tubakaseadus on Eestis olemas, kuid see nõuab vaid tubakatoodete märgistamist nende nikotiini- ja tõrvasisalduse suhtes. Eestis ei ole tubakatoodete sisalduse piirmäärad veel kehtestatud, aga seaduse vastuvõtmisel hakkavad nõuded kehtima 2 a pärast seaduse vastuvõtmist. Tubakatoodete reklaamimine on juba keelatud (ühena vähestest kandidaatriikidest).

#### **5.3.4. Eesti taotlused osaluseks EL programmides**

Sotsiaalvaldkonna arengu tagamiseks on Sotsiaalministeerium esitanud taotluse Eesti osalemiseks 1999.a järgmistes EL programmides:

- Tervise-edenduse programm (Health Promotion Programme)
- Võrdsete võimaluste loomine meestele ja naistele (Equal Opportunities for Men and Woman)
- Võitlus vähiga (Combating of Cancer)
- AIDSi ennetamine (Prevention of Aids)
- Uimastisõltuvuse ennetamine (Prevention of Drug Dependence)

#### **5.3.5. Sotsiaalsete partnerite roll Eestis**

EL-i reeglistiku ülevõtmine ei tähenda vaid nõuete integreerimist/ühildamist Eesti Vabariigi õigusaktidesse, vaid vajaduse korral tuleb muuta olemasolevate institutsioonide funktsioone/luua uusi institutsioone. Selle ülesande täitmiseks peavad ministeeriumid nõu tööandjate ja töötajate esindusorganisatsioonidega.

Seega, sotsiaalvaldkonnas on väga oluline, et ülesande täitmisel kaasataks sotsiaalpartnerid →

Tööandjate ja töötajate organisatsioonide kaasamine otsustusprotsessi on EL-sotsiaalpoliitika üks põhitunnuseid. Sotsiaalne dialoog on mehhanism, millega saavutatakse lisaks majanduslikule integratsioonile ka ELi liikmesriikide kodanike sotsiaalne areng. Tähtis on tagada sotsiaalpartneritele toetus ja õppida sotsiaalse partnerluse meetodite omandamist ja kasutamist.

Sotsiaalpartneritel on oluline roll tööhõivestrategia koordineerimisel. Siinkohal EL ootab, et Eesti ametiühingud ja tööandjate organisatsioonid võtaksid aktiivselt osa Eesti tööhõive arenguplaani koostamisest koostöös ELi sotsiaalsete partneritega:

- Euroopa Ametiühingute Konföderatsioon (European Trade Union Confederation, ETUC)
- Euroopa Tööandjate Organisatsioon (Union des Industries de la Communauté Européenne, UNICE)
- Euroopa riigiosalusega Ettevõtete Keskus (European Centre of Public Enterprises, CEEP)

Koostöö eeldus: Eesti organisatsioonide kuulumine ELi ametiühingute ja tööandjate organisatsioonide ühendusse.

Eestis on 28 töövõtjate alakomiteed, tööandjad on veel organiseerumas (1999.a arenguraportis tuuakse see välja kui puudus). 1997.a lõpus moodustati ühtne Eesti Tööandjate ja Tööstuse Keskliit (ETTK) (2 liitu ühinesid ILO soovitusel). Esindab Eesti tööandjaid UNICE's. Praegu toimub tööandjate alaliitude moodustumine. Alates 1998 Märtsist on Eesti Ametiühingute Keskliit ETUC'i vaatlajaliige. EL-i poolne hinnang on, et Eesti on sotsiaalse dialoogi vallas pisut edusamme teinud, sest 1998.a panid sotsiaalpartnerid aluse Sotsiaalmajandusnõukogule (*Social and Economic Council*).

Sotsiaalmajandusnõukogu moodustati 26.veebruaril 1999 lähtudes EÜ ja nende liikmesriikide ja Eesti Vabariigi vahel sõlmitud assotsieerumislepingust.



Nõukogu esimees on sotsiaalministeeriumi kantsler Hannes Danilov. Kolmepoolse (tööandjad, töövõtjad, valitsusasutuste esindajad) sotsiaalmajandusnõukogu põhiülesandeks on:

- sotsiaal-majanduslike protsesside ja makromajanduslike suhete seire ning edendamine
- konsulteerimine, soovitude ja arvamuste edastamine valitsusele nendes küsimustes.

Lühidalt → EESTI tingimustes on sotsiaalse partnerluse realiseerimine alles algusjärgus. Teatud koostöö vaid keskorganisatsioonide tasandil, regionaalne võrgustik praktiliselt puudub. EL-i hinnang: Eesti peab jätkama sotsiaalse dialoogi aktiviseerimist.

### **5.3.6. Sotsiaalmajanduslikku ühtekuuluvuspoliitikat toetavate finantsfondide ja Eesti suhestatus**

Et EL-i laiaulatuslikku sotsiaalmajanduslikku ühtekuuluvuspoliitikat e. tasakaalustatud arengut EL-i siseselt rakendada, on oluline roll täita kahel fondil - Euroopa Sotsiaalfond ja Ühtekuuluvusfond. Põhimõte: raha tuleb ümber jaotada, et vahe rikkamate ja vaesemate riikide vahel ei suureneks. Seetõttu 1988.a alates on need fondid üha rohkem keskendunud ELi vähem arenenud regioonide abistamisele.

- Euroopa Sotsiaalfond (*European Social Fund, ESF*) - see on üks 4-st struktuurifondist, mille kaudu finantseeritakse põhiliselt kutseõpet (koolitus) ja tööhõivealast tegevust (täiend- ja ümberõpe). Toetatakse tööpuudusega võitlemise projekte, aidatakse integreerida tööellu noori ja tööturult välja tõrjutud inimesi jne. Eesmärk on tagada efektiivselt toimiv tööturg, seega tegeleb tööhõivepoliitikaga, mitte otseselt sotsiaalkaitsega.
- Ühtekuuluvusfond (*Cohesion Fund, CF*) - See fond toetab liikmesriike, kelle SKT on alla 90% EL keskmisest ja seda kuni 1999.a. Siis tuleb põhimõtted ümber vaadata. EK on teinud ettepaneku, et raha efektiivse kasutamise nimel tuleks edaspidi toetada riike, kelle SKT moodustab vaid kuni 70% EL keskmisest. Sellisel juhul saaksid Ühtekuuluvusfondist toetust vaid Kreeka ja

Portugal, EL laienemise järel aga ainult Kesk- ja Ida-Euroopa riigid. See fond finantseerib keskkonnaprojekte ja transpordi infrastruktuuriprojekte.

Eesti kui kandidaatriigi puhul on hetkel veel vara rääkida finantsabi saamisest nendest fondidest, aga kui Eesti ühineb, siis on loota olulist abi. Kindlasti peab Sotsiaalministeerium välja kujundama oma tööturupoliitika suunised, koolitus- ja inimressursi arengukavad, mille järgi hakatakse tulevikus nendest fondidest abi taotlema. Hetkel on EL-i poolne abi 1million ECU aasta kohta, mis peaks aitama kõigil kandidaatriikidel lähendada endid EL-i standarditele. Lisaks seisneb toetus veel selles, et kandidaatriikidel võimaldatakse osaleda mitmetes EL-i poolt finantseeritavates programmides.

**Kokkuvõtvalt Eesti sotsiaalsest situatsioonist ja EL-i pürgimisest →**

**Sotsiaalprobleemid on Eesti “murelapsiks”. Ühelt poolt on Eesti teinud kiireid edusamme turumajandusele üleminekul, teiselt poolt on tihti viidatud selle kõrgele sotsiaalsele hinnale. Ka EL-iga ühinemiseks valmisoleku hindamisel toodi Eesti puudusena esile vajakajäämisi sotsiaalpoliitikas, eriti sotsiaalsete reformide läbiviimisel. Sotsiaal- ja tööpoliitika realiseerimine eeldab vastavate riiklike institutsioonide olemasolu, kelle ülesandeks on arengukavade, strateegiate kavandamine ja elluviimine ning sotsiaalses dialoogis osalemine. Selle valdkonna eest vastutab Sotsiaalministeerium, mille haldusala ulatub aga tervishoiust sotsiaalkindlustuseni. Kahjuks ei jätku SMil kõigi oluliste valdkondadega tegelemiseks piisavalt vahendeid ja koosseise.**

**Eestis on senini üldjuhul lähtunud arusaamast, et sotsiaalprobleemide lahendamise tagab *tulevikus* Eesti majanduse edasine areng ning suurenev majanduskasv ning probleeme lükatakse edasi. Kuid olulisemate probleemide lahendamiseks vahendeid leida tuleb, muidu võivad sotsiaalprobleemid Euroopa Liitu pürgimisel saada Eestile komistuskiviks.**

**Lugemiseks-mõtisklemiseks 2 artiklit:**

a) Paavel, Valdeko “Sotsiaalpoliitika on investering”. *Postimees*, 23.03.99.

b) Otepalu, Olavi “Kahe jumala kultus”. *Postimees*, 07.09.99.

**Diskussioon** teemal “Liitumisest tulenevad plussid ja miinused Eesti sotsiaalpoliitika jaoks”