

Nr 2
2005

Acta Politica

21. sajandi sotsiaalpoliitika:
uued riskid, uued valikud

TLÜ Riigiteaduste osakonna väljaanne

Toimetis
Anni Toots, Katri Tammekeand, Oindekki Loone

Narva mnt. 25, EE-10120 Tallinn
tel: 6 409 450
e-post: actapolitica@tlu.ee

Veebiväljaanne saadaval
www.hj.tlu.ee

Retsensendid ja konsultandid
Liina Järviste, Heigo Kadakmaa, Margo Kikas, Anneli Kährrik, Eero Loone, Taimi Tulva

Kaane kujundus ja -foto
Martin Gorris

Küljendus
Arte Allegra
www.arte-allegra.ee

Keeletoimetaja
Lilian Ariva

Väljaandja
Tallinna Ülikooli Riigiteaduste osakond
Tallinna Ülikooli kirjastus
Narva mnt 29, 10120 Tallinn
Tel.: (+372) 6409 123

E-post: kirjastus@tlu.ee

Eriline tänu
TPÜ Sotsiaalteaduskonna uuringu- ja arengufondile

Ilmumisaeg
November 2005

ISSN 1736-2229

© 2005 autorid

© 2005 kaanefoto Martin Gorris

© 2005 kogumik TLÜ Riigiteaduste osakond

Varanduslikke õigusi võib kuuluda ka teistele füüsilistele ja juriidilistele isikutele

Kaane fotodele: kalapüük Hiiaru Veskis

SISUKORD

Peeter Selg	Euroopa Sotsiaalharta ja sotsiaalpoliitika: filosoofilisi aspekte	6 - 17
Anu Toots	Rahvastikuvananemine riskiühiskonnas: uued väljakutsed poliitikakujundajatele	18 - 30
Jaanika Vakker	Vetopunktid Eesti sotsiaalpoliitilises otsustusprotsessis ametiühingute näite varal	31 - 42
Katre Pall	Töö- ja pereelu ühitamisest Euroopa riikides	43 - 53
Marre Karu	Taotlemine ja mitte-taotlemine: kas sotsiaaltoetused jõuavad sihtrühmadeni?	54 - 67
Mai Luuk	Sotsiaalne kaasatus – võimalus pikaajaliselt töötuid tööellu tagasi tuua	68 -77
Margit Auväart	Noorte töötus – eeldus tõrjutuse tekkeks“	78 - 93
Aiki Meister	Võimalused tootja, teenusepakkuja ning tarbija toetamiseks Haapsalu linna munitsipaalalamufondi arendamisel	94 - 104
	Värskeid publikatsioone	105-108
	Autoritest	109-110
	English abstracts	111-113

HEAOLURIIK ON SURNUD. ELAGU HEAOLURIIK!

1979. a. naftakriisile järgnenud maailmamajanduse langus ning samaegne paremparteide võimuletulek Euroopas ja USA-s andsid aluse juttudele heaoluriigi kriisist või koguni selle pankrotist. Kriitikud väitsid, et massiivseid sotsiaalhüviseid pakkuv riik ei tule enam toime oludes, kus üleilmne konkurents karmistab majanduskeskkonda ning heaoluriigi toel elavate inimeste hulk üha suureneb.

Möödusid aastad, koguni aastakümned, ent heaoluriik koos oma toetajaskonna ja suurte eelarvetega jäi püsima. Tänapäevaks on uusparempoolne mõtteviis moest läinud ning Euroopa valijaskonna eelistused toonud võimule mõõdukalt tsentristlikke või vasakpoolseid valitsuskabinette. Vastupidiselt R. Ingleharti ennustusele ei ole jõukate heaoluühiskondade valija hakanud lähtuma post-materiaalsetest väärtustest, vaid läheb kasvõi tänavale, et seista tasuta tervishoiuteenuse, piisava pensioni või töökohtade eest. *Bread-and-butter issues* otsustavad ka täna paljude valimiste tulemusi Euroopas, Põhja-Ameerikas ning Kagu-Aasias.

Ometigi pole heaoluriik enam endine. Kaasaja ühe staarsotsioloogi U. Becki sõnusi ei saa tänased ühiskonnad enam jagada hüvesid (*goods*), vaid on sunnitud jagama riske (*bads*). Sama mõtet, kuigi teist terminoloogiat kasutades, arendab poliitikateaduste korüfee P. Pierson. Ta väidab, et rahaliste kulude osas pole heaoluriigi kokkutõmbamist toimunud. Samas on poliitikute valikud piiratumad, sest sama ressursihulka tuleb jagada märksa enamate huvigruppide vahel. Poliitika, mis ühtviisi rahuldaks kogu valijaskonda, muutub peaaegu ebareaalseks; pidevalt tuleb teha otsuseid, mis privilegeerivad ühtesid, ent diskrimineerivad teisi. Külluseühiskonnast, millega heaoluriiki vanasti seostati, on 21. sajandil saanud nappuse ühiskond, ja seda vaatamata üldisele majanduslikule progressile.

Millise positsiooni on heaoluriigi debatis võtnud Eesti poliitikud ja sotsiaalteadlased? Paremerakonnad on dogmaatiliselt truid oma alusideoloogiatele ja eitavad sellest tulenevalt nii heaoluriigi väärtuspõhimõtteid kui ka vajadust jõuliste sotsiaalpoliitikate järele. Paremtsenter Rahvaliidu ja Isamaaliidu näol ei näi omavat üldse mingit selget seisukohta. Sotsiaaldemokraadid on võtnud üle Brüsseli retoorikat aktiivsest tööturupoliitikast, viimane on aga teadusringkondades juba kriitika alla sattunud kui vähetõhus ning jätkusuutmatu. Ootuspäraselt on heaoluriigi kõige suuremaks advokaadiks Keskerakond, kuid üllatavalt kogub see erakond valijatoetuse pigem oma koloriitsete liidrite kui sotsiaalpoliitiliste programmide najal. Üldjoontes tundub, et Eesti poliitikute mõttemall heaoluriigist on kinni külmunud kuhugi 1980-ndate aastate tasemele. See paraku välistab kõitva ja sisuka dialoogi, sest toonased teemad ei peegelda enam tänapäevaseid probleeme ja valikuid.

Eesti sotsiaalteadlaste ringis pole samuti tugevaid koolkondi veel välja kujunenud. Mõiste "heaoluriik" on vähe kasutusel, domineerib valdkondlike poliitikate analüüsi ilma selle asetamiseta teoreetilisse diskursusse või makro-

sotsiaalsesse analüüsi. Näiteks pole siiani arvestatavaid katseid määratleda Eesti heaoluriigi mudelit.

Mõnel määral peegeldab niisugust asjade seisu ka käesolev kogumik, mis on pühendatud Eesti sotsiaalpoliitika teravamatele probleemidele. Siiski evib väljaanne olulist lisaväärtust, mis võiks olla heaks põhjuseks seda kätte võtta. Esiteks on meie lähenemine uurimisobjektile interdistsiplinaarne. Peeter Selg analüüsib Euroopa sotsiaalharta filosoofilisi aspekte, Anu Toots uurib, kuidas demograafilised ja sotsiaalsed muutused on mõjutavad nüüdisaegse poliitika si-sendi kujunemist, Marre Karu pühendub sotsiaaltoetustepoliitika efektiivsuse võrdlevale analüüsile.

Teiseks kogumiku eripäraks ja ühtlasi ka tugevuseks on õpetajate ja õpilaste esinemine ühise tandemina. Oma esimesi kõrghariduskraade kaitsnud autorite ja kraadiõppurite uurimuslikud artiklid näitavad, et tugeva sotsiaaltea-dlaste järelkasvu arendamine on võimalik. Tammsaarelik tõde tööst ja armastusest kehtib siingi. Teiste hulgas astub üles näiteks Margit Auväärt, kelle bakalaureuse-töö noorte töötusest sai Riigikantslei üliõpilastööde konkursil eripreemia kõrge rakendusliku väärtuse eest.

Kolmandaks *Acta Politica* käesoleva numbri lisaväärtuseks peaksin meie jätkuvat taotlust tuua kokku poliitika uurijaid ja poliitika elluvijaid. Lugeja leiab ajakirjast meie vilistlase, Maksu- ja Tolliameti vanemjuristi Aiki Meisteri analüüsi Haapsalu linna elamupoliitikast; Sotsiaalministeeriumi amet-nikkonda esindavad Tartu ülikooli doktorandid Katre Pall ja Marre Karu. Mõlema artikli autorid on ametnikena reaalselt tegevad valdkonnas, mida nad oma doktoriõpingutes uurivad. See võiks olla heaks näiteks teadmuspõhisest valitsemisest, kus reaalpoliitika kujundatakse argumenteeritud teaduslikele analüüsile tuginedes.

Anu Toots

*Acta Politica nr.2. peatoimetaja,
TLÜ riigiteaduste osakonna õppejõud*

EUROOPA SOTSIAALHARTA JA SOTSIAALPOLIITIKA: FILOSOOFILISI ASPEKTE

Peeter Selg

Artikkel püüab esitada Täiendatud ja Parandatud Euroopa Sotsiaalharta ühe võimaliku filosoofilise analüüsi. Valitud kontseptuaalne raamistik lähtub kolmest tuntud anglo-ameerika sotsiaalse õigluse käsitlusest: liberalistlikust, utilitaristlikust ning rawlsilikust. Analüüsi eesmärk on filosoofiliselt mõtestada harta üldist tähendust ning kaaluda nende nõudmiste õigustatust, mida see riikliku poliitika jaoks esitab. Analüüsi tulemusena ilmneb, et vaid liberalistliku õigluskontseptsiooni alusel võiks harta ratifitseerimise otsustavalt kõrvale heita. Samas võib tuua nii utilitaristlike kui rawlsilike argumente harta kasuks. Seega pole harta tähendus sugugi ühemõtteline. Antud artiklit võib ühtlasi näha ka kui üleskutset selle lepingu üle filosoofiliselt arutleda ning seda juba lähtuvalt mõnest muust võimalikust kontseptuaalsest raamistikust.

Sissejuhatus

Täiendatud ja parandatud Euroopa Sotsiaalharta (edaspidi harta või sotsiaalharta) on leping, mille “eesmärgiks on kaitsta inimõigusi majanduslike ja sotsiaalsete õiguste osas.” (Euroopa sotsiaalõiguste komitee praktika [ESKP], lk 1). Kõikide riikide jaoks, mis on harta ratifitseerinud, on see leping riikliku sotsiaalpoliitika jaoks siduva tähtsusega. See tähendab tegu ei ole pelgalt deklaratsiooniga, et me oleme nõus teatud üldsõnaliste eesmärkidega, mis on üle kogu Euroopa omaks võetud, vaid iga harta ratifitseerinud riik peab suutma tagada ka vastavate nõudmiste täitmise ning esitama ka Euroopa Nõukogule regulaarseid aruandeid vastavate sotsiaalpoliitiliste praktikate kohta.

Harta ratifitseerimiseks on väga palju erinevaid võimalusi. Vastavalt harta III osa artikli A lõike 1 punktidele b ja c kohustub lepingu pool tunnistama end seotuks vähemalt kuue artikliga II osa järgmisest üheksast artiklist: 1, 5, 6, 7, 12, 13, 16, 19, 20 ning tunnistama end seotuks harta II osa enda valitud artiklite või nummerdatud lõigetega tingimusel, et siduvate artiklite või nummerdatud lõigete koguarv ei ole väiksem kui 16 artiklit või 63 nummerdatud lõiget. Seejuures on Eesti juba pea viis aastat tagasi ratifitseerinud rohkem artikleid, kui n-ö miinimumpakett ette näeb: kokku 79 lõiget 99-st, 26 artiklit, nendest 20 täielikult (Täiendatud ja parandatud Euroopa Sotsiaalharta ratifitseerimise seadus). Kusjuures omaaegsetes debattides ei väsinud ratifitseerimise initsiaatorid (eelkõige toonane sotsiaalminister Eiki Nestor) rõhutamast, et ratifitseerimise mõte on peamiselt teatud vahekokkuvõtte tegemine ses osas, mis tasemele on Eesti riik oma sotsiaalarengus jõudnud. See, kui me ei saanud toona mõnd harta sätet ratifitseerida, ei tähenda, et Eesti ei võtaks endale kohustust vastavas suunas

liikuda. (vt. Riigikogu stenogramm [RKS] 10.11.1999 ja 31.05.2000). Teisisõnu, eesmärgiks on saavutada selline sotsiaalmajanduslik areng, et Eesti võiks kunagi ratifitseerida harta täielikult.

Samas on ka osa poliitilisi jõude väitnud, et see areng on Eestil juba saavutatud. Suhteliselt hiljuti käis Riigikogust läbi Eesti Keskerakonna fraktsiooni algatatud riigikogu otsuse eelnõu, mille sisuks oli teha valitsusele ettepanek juba 2005 aasta 1. maiks töötada välja harta ratifitseerimise seaduse muutmise seaduse eelnõu, mis võimaldaks ratifitseerida kõik harta sätteid. Ettepanek ei leidnud Riigikogus küll toetust (vt RKS 15.12.2004), kuid see algatus viitab siiski hartas esitatud nõudmiste erinevatele, suisa vastandlikele tõlgendamisvõimalustele. Kinnitamaks seda veelgi, osutan ka tõigale, et samal päeval, kui Keskfraktsioon esitas vastava otsuse-eelnõu (27. september 2004), tutvus Riigikogu sotsiaalkomisjon Euroopa Sotsiaalsete Õiguste Komitee 2004. aasta järeldustega Eesti suhtes parandatud ja täiendatud Euroopa Sotsiaalharta kohta ning tõdes, et Eestil on probleeme ka nende harta miinimumnõuete täitmisega, mille ta on ratifitseerinud (vt nt Riigikogu Pressiteated, 27. september 2004).

Seega – diskursus, mis harta ümber koondub ja areneb on väga mitmetahuline. Siinse artikli küsimuseasetus on eelkõige seotud sellega, kas selles diskursuses on midagi, mis võiks olla filosoofilise analüüsi objektiks. Sestap on tarvis kõigepealt visandada mingisugune sotsiaalpoliitika struktuuri üldskeem ning fikseerida ära need elemendid sellest struktuurist, mis kuuluvad filosoofilise analüüsi haldusalasse.

Probleemipüstitus

Igasugune kirjeldus või analüüs eeldab teatud mudelit ning need mudelid moonutavad paratamatult “reaalsust”, kuna nad toonitavad olukorra teatud aspekte ja seejuures ignoreerivad teisi (vt nt Hedström ja Swedberg, 1998: 14). Sestap tuleb ka siin välja pakutavat poliitika analüüsimise skeemi võtta kui teatud lihtsustust, millel on oma spetsiifiline piiratus ning samas ka oma spetsiifilised eelised. Mudel, mille olen laenanud Drake’ilt, jagab poliitika analüüsi kolmeks põhiliseks tasemeks (Drake 2001: 134): 1) väärtused ja printsiibid; 2) eesmärgid ja teostus; 3) praktika ja tulemused.

Terviklik poliitika uurimine peaks hõlmama neid kõiki. Seejuures tuleb muidugi rõhutada, et tegu on analüütiliste elementidega ja see ei tähenda, et reaalses poliitilises protsessis oleksid need ilmingimata nõnda selgelt eristatavad, samuti ei viita vastav numeratsioon mingisugusele “kronoloogilisele” vahekorrale erinevate poliitilise protsessi elementide vahel. Ütlen kohe ära, et filosoofilise analüüsi asjaks on minu käsitluses ainult esimene Drake’i pakutud element ning sealgi tuleb teha mõningaid täpsustusi. Punktis 2) ja 3) ära toodud elemendid jäävad eelkõige politoloogia ja sotsioloogia kompetentsi ning keskseks on seal empiiriline uurimus, mis keskendub poliitika kujundamise protsessile ning vastava poliitika tagajärgedele. Seega tuleks pikemalt keskenduda vaid sellele, kuidas Drake mõtestab lahti esimest punkti.

See tegeleb peamiselt kolme liiki küsimustega: a) millistest printsiipidest ja väärtustest lähtuvalt valitsus kujundab oma poliitikat? b) milliseid printsiipe on deklareeritud või mida võib vaatluse põhjal tähele panna? c) milline on nende printsiipide ulatus, kas need on piiratud ainult spetsiifilise tegutsemisalaga või sea-

vad üldisemaid eesmäärke, mis ületavad konkreetset päevakajalist probleemi? (samas).

Punktis a) ja b) küsitud väärtuste ja printsiipide allikana võtan siinses uurimuses just sotsiaalhartat. Samas on erinevates olukordades mõeldavad ka muud variandid, mida siinkohal ei arutata: näiteks valitsevate parteide programmid (vt Drake 2001: 144) või koalitsioonileping.

Minu analüüsi seisukohalt on kõige olulisem aga küsimus c). See seab teemaks just need võimalikud üldised implikatsioonid, mis on mingisuguse lokaalse poliitika printsiipidel. Kas mingil poliitikal on kaugem eesmärk? Kas selle eesmärgiks on näiteks sotsiaalne õiglus või majanduslik efektiivsus (seejuures ei pea need kaks olema ilmtingimata üksteist välistavad)? Teisisõnu: mida ütleb see poliitika ühiskonna kui terviku kohta? See kätkeb endas omakorda mitmeid teisi üldisi küsimusi: kuidas selles ühiskonnas nähakse sotsiaalset toimijat? Kas ta on eelkõige ühiskondliku kasu kandja või on tal mingid võõrandamatud õigused? Kas kõik sotsiaalsed toimijad on selle ühiskonna jaoks oma põhiloomuselt võrdsed? jne. Need küsimused nõuavad näiliselt ainult kirjeldavaid vastuseid, kuid ma väidan, et nende taustaks olevad mõisted, mis osutavad ühiskonna põhiväärtustele nagu sotsiaalne õiglus, vabadus, võrdsus jne, on oma tähenduse kaudu seotud ka arutlustüüpidega, mis pole pelgalt kirjeldavad, vaid normatiivsed. Ja just sellest punktist on mõtet sisse tuua filosoofilised arutlused, mille eriomaseks tunnuseks on see, et lisaks ühiskonna kirjeldamisele suudavad nad ka erinevaid ühiskonnakorraldusi süstemaatiliselt ja terviklikult õigustada. Õigustamine on arutelu, mille käigus esitatakse argumente näitamaks, mispärast on parem, õigem, õiglasem jne, et ühiskonnakorraldus oleks nii aga mitte teisiti (vt. Loone 1995: 28). Õigustusarutelu on "esmajoones mitte kirjeldav, vaid väärtustav või normatiivne protseduur." (Loone 1995: 27).

Võttes arvesse seda, mille fikseerisin ülal punktide a) ja b) osas, tuleks seega analüüsida sotsiaalhartat lähtuvalt mõnest traditsioonilisest ühiskonna põhiväärtusest, toomaks esile mõningaid üldiseid tähendusi, mida see leping endas kätkeb. Valin selleks põhiväärtuseks sotsiaalse õigluse, sest kõige üldisemal tasemel peaks sotsiaalpoliitika eesmärgid olema kujundatud lähtuvalt valitsuse õigluskontseptsioonist (vt. Drake 2001: 135). Minu järgmiseks sammuks on teatud kontseptuaalse raamistiku välja töötamine, millest lähtuvalt ma hartat analüüsima asun. Kasutan selleks mõningaid mõjukaid õigluskontseptsioone, mis viimastel aastakümnetel on filosoofilise diskussiooni keskmes olnud. Seejuures ei pretendeeri ma sugugi andma nendest terviklikku ülevaadet, vaid püüan eelkõige kaardistada nende tuumaks olevaid mõttelaade ja argumentide välju, millesse need asetuvad.

Kontseptuaalne raamistik

Tänapäevased õiglusteooriad kuuluvad teatud epistemoloogilisse ja metafüüsilisse ning ideoloogilisse konteksti. Need aspektid määratlevad paljutki vastava õigluse teooria üldstruktuurist, kuid nende eksplitseerimine ja genealoogilise tausta esile toomine ei ole siinse esituse prioriteediks. Sel põhjusel olen edaspidi ka täielikult ignoreerinud nn liberaalide-kommunitaaride debatti poliitilises filosoofias. Minu eesmärk on vaadata sotsiaalset õiglust ühiskonna

terviku seisukohalt, esitatuna üldprintsipiide kujul ning neile pakutavate ratsionaalsete õigustuste kaudu.

Libertalism: ümberjaotamine tähendab, et keegi on kellegi teise omand

Libertalism oma filosoofilises (loomuõiguslikus) sõnastuses peab moraalselt taunitavaks igasugust hüvede ümberjaotamist, mis lähtub mingisugusest ette antud jaotuskeemist. Sellise suuna tuntuim esindaja Robert Nozicki (1974) jaoks on primaarsed eelkõige teatud võõrandamatud õigused, mis inimestel on sõltumata mistahes poliitilisest süsteemist. Need õigused on Locke'ilikult negatiivsed: nt õigus elule, õigus vabadusele, omandile jne.

Sotsiaalse õigluse küsimuse seisukohalt on keskne just omandiõigus. Nozicklik-Locke'ilikus käsitluses on omandiõiguse aluseks tõik, et me kõik omame iseennast ning tänu oma tööle võime me muuta välismaailma objekte enda omandiks, millele meil on absoluutne õigus, st me võime teha oma omandiga, mida me tahame, seni kuni me ei kahjusta teiste samasuguseid võimalusi. Oluline on just rõhutada seda moraalset dimensiooni, millele apelleerivad libertaalid, kui nad taunivad põhimõtteliselt mingisugusest etteantud mustrist (pattern) tulenevat ümberjaotamist. Asi ei ole selles, et ümberjaotamise tulemusena võiks kellegi olukord halvemaks minna¹. Isegi kui see läheb paremaks, pole ümberjaotamine ikkagi õigustatud. Sest ümberjaotamine, mis ei põhine vabadel tehingutel, tähendab et kellelgi oleks justkui õigus kellegi teise omandile ning seega ka õigus teda ennast omada. Seega ei seendu õiglase jaotumise küsimus loomuõiguse libertaalide jaoks mitte probleemiga, milline on mingi jaotus, vaid kuidas see jaotus tekkis. Nozicki järgi on laias laastus kahte tüüpi õiglaseid samme, st omand saab mulle tekkida kahel õiglasel viisil: a) kui ma omandan mingi välismaailma objekti oma töö kaudu; ² b) kui vabade tehingute teel on keegi mulle loovutanud oma õiglasele saadud omandi. Sellisel viisil tekkinud jaotuste puhul on kõikidel osapooltel võõrandamatu õigus just sellele omandile, mis neil on ning igasugune meelevaldne ümberjaotamine oleks ebaõiglane. Nozick kõneleb ka nn ebaõigluse heastamise printsiibist (principle of rectification) (Nozick 1974: 152-153), kuid just selle printsiibiga seonduvadki tema teooria suured raskused.

Jaotuse õigluse üle otsustades on keskne teada, kuidas mingi jaotus tekkis. Ainult selle põhjal saame otsustada. Õiglase jaotuse kaudu tekkinud omandile on kõigil võõrandamatu õigus. Aga kui kaugele peaksime oma uurimises minema? Võib eeldada, et ükski praegu olemasolevatest jaotustest pole õiglane nozicklikus tähenduses. Kas näiteks normaalse valge ameeriklase omand on tekkinud õiglasele viisil, kui selle üheks eelduseks on omaaegne konkistadoorlus?

1 See oleks juba utilitaristlik argumentatsioon. Nn empiirilised libertaalid (vrd Barr 1993, lk 46-47) arutlevad hüvede ümberjaotamise vastu just sellest aspektist. Samaselt loomuõiguse libertaalidega peavad nemadki kõrgeks väärtuseks (negatiivset) vabadust ning on kategooriliselt selle vastu, et poliitilist ja majanduslikku vabadust püütakse näidata eraldiseisvate kategooriatena (vt Friedman 1994, lk 33-47). Seejuures on nende ülimaldiks kriteeriumiks ikkagi see, et vabaturg tagab kokkuvõttes kõige suurema hüve kõige rohkematele inimestele, kaasaarvatud kõige vaesematele ja sotsiaalne õiglus ei ole vääri mitte moraalses mõttes, vaid just selle eesmärgi teenimise mõttes (vt nt Hayek 2001).

2 Siia lisandub ka "Locke'i lisatingimus", et selle omandamisega ei muuda ma teiste olukorda halvemaks (Nozick 1974, lk 175-182).

Kui me oleme järjepidevad, siis on nozicklik dilemma ilmne: kas mitte ühelgi tänapäeva inimesel pole võõrandamatut õigust sellele hüvele, mis neile osaks saab, või on hüvede jaotamise õiglus seotud mingisuguse muu kriteeriumiga. Nozicklikus maailmas käiks ranges mõttes ainult pidev ebaõigluse heastamine, sest potentsiaalselt võib alati ilmnedagi uusi asjaolusid, mis muudavad antud jaotusskeemi tekkemehhanismi ebaõiglaseks.

Utilitarism: õiglane jaotus maksimeerib ühiskonna tervikkasu

Utilitarism võimaldab teatud etteantud mustrit (pattern) hüvede jaotamiseks: õiglane on selline jaotus, mis maksimeerib ühiskonna liikmete kogu kasu. Hüvedena mõistab utilitarism laias laastus kaupasid ja teenuseid, õigusi ja vabadusi (Barr 1993: 48). Utilitarismi vooruseks on tema jaotuspõhimõtte lihtsus. See on ka ratsionaalselt arusaadav, sest on otstarbekas tuua ohvriks mõningaid asju oma elust, et hiljem saavutada suuremat kasu. Üksikisiku tasandil siin raskusi normaaljuhul pole. Kuid probleemid ilmnevad siis, kui seda printsiipi rakendada ühiskonnale tervikuna. Peamine kriitika seondubki eelkõige sellega, et printsiibist lähtuv tegevus võib viia tulemusteni, mis ei vasta normaalsele õiglustundele. Utilitarismi seisukohalt ei ole vastuoluline, kui me lubame mingi sotsiaalse grupi ohvriks tuua selle nimel, et ühiskondlik kogukasu suureneb. Utilitarism ei võta tõsiselt inimeste vahelisi erinevusi ning individuaalsusi ning näeb nendes eelkõige teatud kasu mahuteid, mille abil kalkuleerida ühiskonna kogukasu (Rawls 1971: 27). Ja siis on loomulik, et ühtede ohvriks toomine suurendab ühiskondliku hüve nimel ei ole vastuolus utilitarismi üldprintsiibiga. Kui me aga ütleme, et kellegi ohvriks toomine on põhimõtteliselt vale, siis oleme väitnud, et inimestel on mingid võõrandamatud õigused, mida ei kaalu üles ükski ühiskondlik kasu. Libertaalide pakutud õigused olid ainult negatiivsed. Kuid kas meil on õigus sellele, et meile on tagatud minimaalne heaolu isegi siis, kui ühiskondlik kogukasu sellest kannatab? Sellele püüab positiivselt vastata 20. sajandi enim diskuteeritud õiglusteoreetik John Rawls.

Rawls: kõige vähem eelistatute heaolu on meie kõigi huvides

Rawls esitab oma konkreetse õigluse määratluse kahe printsiibi näol, mis on ka kindlas prioriteedijärjekorras (Rawls 1996: 291-292; vrd. Rawls 1971: 302-303). Kontseptsioon, mida ta nende printsiipidega esitab, on järgmine: "Kõik primaarsed sotsiaalsed hüved – vabadus ja võimalused, sissetulek ja rikkus ning eneseväärikuse alused – tuleb jagada võrdselt, väljaarvatud juhul, kui mõne või kõigi nende hüvede ebavõrdne jaotus on kõige vähem eelistatute kasuks." (Rawls 1971, 303 – minu allakriipsutus - PS). Kuid Rawlsi sotsiaalse mõttelaadi kaardistamisel on märksa olulisem see, kuidas ta niisugust kontseptsiooni õigustab. Miks peaks ühiskondlike hüvede jaotusel olema oluline just kõige vähem eelistatud gruppide heaolu? Rawlsi vastus oleks lühidalt see, et kõige vähem eelistatute ja näiteks rikkurite erinevus ilmneb ainult nendes aspektides, mis õigluse seisukohalt ei puutu asjasse. Võib näiteks eeldada, et võrreldes kehvikuga on rikkur märksa rikkam, usinam, andekam ning ka tema panus üldisesse heaolusse on määratult suurem jne. Need on tohutud erinevused, kuid moraali seisukohalt on need täiesti juhuslikud faktorid. Rawlsi kontseptsiooni

intrigeerivaks taustväiteks on see, et ühiskondliku positsiooni saavutamise seisukohalt nõnda olulised aspektid nagu andekus ja töökus ei puutu õigluse seisukohalt asjasse. Ta väidabki, et tema õigluspriinitsiivid “väljendavad seda tulemust, mida saame jättes kõrvale need aspektid ühiskondlikust maailmast, mis tunduvad moraali seisukohalt suvalistena.” (Rawls 1971, lk 15). Seega on tema teooria põhiraskus keskendumine just sellise valikusituatsiooni kirjeldamisele, kus kõik moraali seisukohalt ebarelevantseid aspektid oleksid kõrvaldatud. Olulisem kui tema konkreetne “lõpptulemus” (nn algpositsioon, kus me just nagu lepime kokku meie ühiskonna põhiinstitutsioone reguleerivates õigluspriinitsiipides) on säärane mõtelaad ise. Rawlsi järgi ei saa me otsustada meie kõigi tegevust reguleerivate põhimõtete üle lähtuvalt meie praegusest ühiskonna korraldusest või hüvede jaotuse skeemist, sest see kätkeb endas paljusid faktoreid, mis ei puutu moraali seisukohalt asjasse.

Kui püüda Rawlsi positsioon lühidalt kokku võtta, siis tema käsitluse kohaselt peaksime pidama õiglaseks priinitsiipe, milles mõistlikud ja ratsionaalsed ning omahuvist lähtuvad osapooled lepiksid kokku juhul kui kokkuleppe tingimused oleksid ausameelsed. Sellest ka tema õigluskontseptsiooni üldnimetus “õigus kui ausameelsus”(justice as fairness).

Ausameelsed tingimused on laias laastus sellised, kus keegi ei tea oma sugu, vanust, rassi, ühiskondlikku positsiooni, andekust jne – ehk selline olukord, kus moraali seisukohalt mitte asjasse puutuvad faktorid on kõrvaldatud ning kellegi ei ole teenimatut eelisseisundit. Ja Rawlsi väide on, et sellises olukorras lepitaks kokku priinitsiipides, mis seaksid hüvede ümberjaotamise kriteeriumiks ühiskonna kõige vähem eelistatud gruppide heaolu kasvu primaarsete sotsiaalsete hüvede terminites. Ja kui nüüd küsida, mis kokkuvõttes ühendab “kehvikut” ning “rikkurit”, siis vastus võiks Rawlsi järgi kõlada nõnda: nad mõlemad on moraalses mõttes võrdsed osalised ühiskonna kui terviku toimimises. Ning sellise võrdsuse tingimustes – kui kumbki ei võtaks arvesse moraalseisukohalt ebarelevantseid asjaolusid – oleks neil mõlemal kõige ratsionaalsem valida selline hüvede jaotamise põhimõte, mis edendaks just kõige vähem edukate heaolu.

Meie õiglustundesse kuulub Rawlsi järgi mõistmine, et maailm oleks võinud kujuneda selliseks, et rikkuri ja kehviku rollid oleksid vahetunud ning sellest tulenevalt valitseb nende kahe vahel solidaarsus, mis on oma põhiolemuselt ratsionaalne ning lähtub nende mõlema huvist. Kõigi ühiskonna liikmete huvides on toetada ühiskonna kõige vähem eelistatud grupe. Need, kes väidavad, et see nii ei ole, peavad paratamatult tooma sisse kaalutlusi, mis Rawlsi käsitluse järgi ei oleks moraali seisukohalt relevantseid.

Sotsiaalharta analüüs

Asun nüüd eelnevalt visandatud kontseptuaalsest raamistikust lähtuvalt analüüsima sotsiaalharta. Kuna siinse analüüsi piiratud mahu tõttu pole võimalik esitada harta tervikanalüüsi, siis keskendumine just nendele harta sätetele, mis Eestil seni ratifitseerimata.¹

¹ Olen teinud siiski paar erandit: ratifitseerimata artiklid 18 ja 13 lõige 4 on jäänud vaatluse alt välja, kuna need seonduvad pigem Euroopa integratsiooniga kui sotsiaalse õiglusega.

Harta artikli 2 lõige 4 sätestab, et tervist kahjustavate kutsealade esindajal on õigus lisapuhkusele juhul, kui ei ole võimalik vähendada tema tööga seonduvaid terviseriske. Kusjuures terviseriske ei ole õigus kompenseerida näiteks kõrgema palga või lisatasude maksmise abil, “kui muid abinõusid tarvitusele ei võeta” (ESKP, lk 11.). Teisisõnu, harta nõuab, et inimeste vabadele kokkulepetele oleksid seatud teatud raamtingimused, mille rikkumine oleks ebaseaduslik isegi siis, kui mõlemad osapooled sellega nõustuksid. Kui inimesel on valida kõrgema palga või väiksema tervisekahjustuse vahel, siis harta nõuab, et valitaks viimane. Selle põhimõtte aktsepteerimine on libertaalidele raske eeldusel, et inimese tervis on tema võõrandamatu omand. Esmapilgul tunduks justkui, et see säte on mõeldud selle omandi kaitseks – keelab ta ju selle kahjustamise põhimõtteliselt. Kuid libertaarlikult seisukohalt võiks öelda, et omandiõiguse juurde kuulub see, et ma võin omandiga teha vabasid tehinguid ning mitte kellelgi ei ole õigus keelata mul vahetada seda näiteks mingi muu mulle sobiva hüve vastu. Seega harta ettekirjutus selle kohta, kuidas ma oma tervisega ümber pean käima, rikub minu omandiõigust. Seega tuleks selline harta lõige jätta põhimõtteliselt ratifitseerimata.

Utilitarismi seisukohast võiks selle harta sätte lükata tagasi peamiselt juhul, kui see tõkestab teatud tööstusharude arengut. Selle eelduseks oleks, et lisapuhkuse tõttu kaotaksid firmad oma kasumist rohkem, kui lisatasude maksmisest, sest harta kohustab just puhkuse sisse seadmise ning keelab selle puudumise kompensatsiooni lisatasude maksmisega. Samas ei ole välistatud, et utilitarismi seisukohalt on lisapuhkuste nõue aktsepteeritav, kui puhkus on tervist kahjustava töö juures efektiivsemaks stiimuliks kui võimalik suurem palganumber. Lisaks sellele võib utilitarismi seisukohast võtta arvesse ka tulude ja kulude vahekorda, mis ühiskonnale osaks saavad ühelt poolt suuremast tootlikusest ja teiselt poolt tervise kahjustuste ravist. Kuna utilitarism ei pea oluliseks inimeste õigusi teha oma tervisega, mida nad tahavad, vaid keskendub sellele, kas nende valik on efektiivne, siis ei saa utilitarism seda harta sätet otsustavalt ei tagasi lükata ega pooldada. Paljuski sõltub see reaalistest kalkulatsioonidest.

Rawlsiliku liberalismi seisukohalt peaksime selle harta sätte puhul kõigepealt küsima, kas tervise teemaatika üleüldse kuulub õigluse küsimuse juurde. Rawls ei aruta eraldi tervise küsimust, kuid tema nn primaarsete sotsiaalsete hüvede indeksisse (vt Rawls 1999: 313-314) tervis kindlasti kuulub, sest need on hüved, mida iga ratsionaalne inimene sooviks, sõltumata sellest, mida muud ta soovib. Selle harta sätte puhul aga ei ole küsimuseks pelgalt tervis kui selline, vaid see, kas tervis kui primaarne hüve peaks üles kaaluma võimalikud muud primaarsed hüved, antud juhul eriti sissetuleku ja valikuvõimaluse. Üldiselt ei sea Rawls primaarsetele hüvedele selget hierarhiat, kui vast välja arvata see, et nn liberaal-demokraatlikud põhivabadused (nt sõna- ja südametunnistuse vabadus), peavad olema igal juhul kaitstud. Primaarsed sotsiaalsed hüved on Rawlsi käsitluses eelkõige tarvilikud inimese muude eesmärkide saavutamiseks ning ta ei eelda, et inimene peaks ilmtingimata kõiki neid kasutama. Tema seisukohalt on täiesti mõeldav, et inimene, tulenevalt oma eripärast, väärtustab näiteks suuremat sissetulekut rohkem kui tervist ning seega võib eeldada, et ta ei pooldaks harta sätet, mis seab tervisele igal juhul prioriteedi. Võib öelda, et selles punktis ei erine Rawlsi järelendus oluliselt libertaarlikust.

Harta artikli 3 lõige 4 nõuab “kõigile töötajatele mõeldud tervishoiualaste profülaktika- ja nõustamisteenuste järkjärgulist arengut.” Põhimõtteliselt on siin küsimus selles, kas töötajatel on õigus sellele, et neile tagataks informatsioon võimalike terviseriskide kohta, et seeläbi neid ennetada.

Kõige lihtsam oleks selle sätte ratifitseerimata jätmist põhjendada jällegi libertaarlikult: riik ei saa nõuda, et tööandja peaks töövõtjale tagama informatsiooni mingisugusest etteantud ja kulutusi nõudvast mustrist (*pattern*) lähtuvalt. See peab jääma tööandja ning töövõtja enda otsustada. Igasugune sundimine tähendab libertaarlikust seisukohast kellegi kohtlemist vahendina kellegi teise eesmärkide saavutamiseks.

Utilitaristlikust seisukohast võiks aga eeldada, et sellise nõustamisteenuse rajamine võib suurendada ühiskondlikku koguhüve võimaliku töövõljakuse tõusu kaudu ning sellisel juhul ei loe, kas kellegi õigusi on rikutud või mitte. Kui aga reaalsed kalkulatsioonid näitavad, et kulutusi üles kaaluvat viljakuse kasvu pole oodata, siis tuleks see säte muidugi tagasi lükata.

Rawlsiliku mudeli järgi võiks siin samuti öelda, et selle sätte mõte võib teenida kõige vähem eelistatud töötajate huve, kui me võtame selle grupi tunnuseks justnimelt tervise. Kui me eeldame, et näiteks töötajate palga ning muude töötingimuste osas on hüvede jaotumine juba Rawlsi mõttes õiglaselt lahendatud nõnda, et see on kõige vähem eelistatute kasuks, siis võib mõelda, et inimeste jaotumine rohkem ja vähem eelistatuteks saab veel omakorda toimuda tervise tunnuse alusel. Selles suhtes võib öelda, et ausameelsetes tingimustes saadud õiglusprintsipiidega on selline säte kooskõlas.

Artikkel 4 lõige 1 nõuab, et töötajatel oleks õigus “saada niisugust töötasu, mis tagab neile ja nende peredele inimväärse elatusaseme” ning vastava case-law kohaselt peaks alampalk moodustama 60% keskmisest palgast või vähemalt mitte olema “väiksem kui pool riigi keskmisest netopalgast” (ESKP, lk 17.).

Libertaarlikust seisukohast oleks igasugune palgamustri kehtestamine õigustamatu, sest see annaks töövõtjale pretensiooni tuludele, mida tööandja ei pruugiks vabatahtlikult neile eraldada. Jällegi koheldaks mõnd inimest vahendina kellegi teise eesmärkide saavutamiseks. Ainus õigustus sellisele palkade jaotusele oleks see, kui see tekiks vabatahtlike kokkulepete tulemusena ning ei rikuks seega kellegi õigusi.

Utilitaristlikust seisukohast võiks küsida, kas alampalga määra kehtestamine suurendaks ühiskondlikku kasu. Võib väita, et majanduslikus mõttes ei oleks see sugugi enesestmõistetav. Ei ole välistatud, et osa ettevõtteid peaks alampalga tagamiseks vajalikud ressursid võtma näiteks kõrgema palgaliste töötajate või firma kasumi arvelt. See aga võib mõjuda pärssivalt teatud töötajate motiveeritusele ning see kahju võib kaaluda üles kasud, mis tulevad palgalisa saajate suuremast motiveeritusest. Alampalga tagamise võimaluste puudumise korral võiks muidugi kas koondada või jätta palkamata töötajad, kes on nõus töötama ka väiksema töötasu eest, kui harta nõue ette näeb. Tulemusena võiks hoopiski suureneda tööpuudus ning ka väheneda firmade majanduslik efektiivsus. Samas võib oletada, et ühiskonna teatud sotsiaalmajandusliku arengu tasemel ei ole välistatud ka selle sätte sobivus puhtutilitaarsetel kaalutlustel.

Sarnaselt võiks Rawlsi positsioonist küsida, kas kõige vähem eelistatute grupp võidakse sellest, kui tal on töö saamise korral õigus väarikale töötasule lähtuvalt mingisugusest etteantud normist. Oletagem, et tööturu mõttes moodustavad kõige vähem eelistatute grupi oskusteta töötud. Võib olla, et nad oleksid nõus töötama väiksema palga eest kui harta ette näeb ja nende olukord oleks sellisel juhul kindlasti parem kui praegu. Kui aga põhjuseks nende mitte palkamisele on see, et ettevõtja ei saa neile maksta palka, mida harta ette näeb, siis võiks öelda, et see harta säte ei teeni kõige vähem eelistatute huve ning ei ole seega kooskõlas printsipiidega, milles lepitas kokku ausameelsetes tingimustes, kus kõiki koheldaks moraalses mõttes võrdsetena.

Noorte kutseõpet ja õiglast palka puudutavad harta sätted (Artikli 7 lõiked 5 ja 6, artikli 10 lõiked 2 ja 5) kehtestavad noortöötajate õiguse õiglasele palgale ning sellele, et nende poolt "normaaltööaja jooksul kutseõppele kulutatud aega käsitletakse tööpäeva osana". Samuti seatakse osapooltele kohustuseks edendada noorte väljõppesüsteemi ning mitmesuguseid meetmeid (kaasa arvatud rahalised toetused) kasutades soodustada loodud võimaluste täielikku ära kasutamist.

Libertaarlik argument nende sätete vastu seonduks jällegi omandiõiguse rikkumisega – mis on samaväärne inimese kohtlemisega vahendina kellegi teise eesmärkide saavutamiseks –, sest see teeks töandjale või kellelegi teisele kohustuslikuks maksta kinni töötunnid, mil mingisugust tööd ei toimu, ning tagama teatud palgataseme sõltumata töö vastavusest sellele. Ainus õigustus igale võimalikule jaotusele, mis sellistele muustritele vastaks, oleks see, kui see tekiks vabade tehingute tulemusena.

Utilitaristlikust seisukohast võib suhtumine olla nii negatiivne kui positiivne. Majanduslikus mõttes on nii või teisiti ettevõtjatele lisakohustuste panemine seotud teatud riskidega. Ent kui vastava ühiskonna kasu mõiste on seotud ka solidaarsustunde ja moraalse toega, mida ühiskonnas kõrgelt väärtustatakse ning mis seetõttu on kaudselt või otseselt aluseks ka inimeste motiveeritusele, töoviljakusele ja seega majanduslikule efektiivsusele, siis võib neid sätteid tõlgendada positiivselt ka utilitaristlikust seisukohast. Heaoluühiskondades nagu Rootsi (üks väheseid neid harta sätteid ratifitseerinutest) on sellisel solidaarsustundel märksa suurem kaal kui post-kommunistlikes Ida-Euroopa riikides.

Rawlsi vaatepunktist oleksid need sätted õigustatud eelkõige siis, kui noortöötajate väljaõpe ning stimuleeriv palk soodustaksid kokkuvõttes tööturu arengut selliselt, et see oleks kõige vähemeelistatud gruppide kasuks. Rawlsi sotsiaalse õigluse kontseptsioon isenesest ei kohustaks selliseid nõudeid vastu võtma, kuid see ei välista ka täielikult, et teatud tingimustes oleks see kooskõlas inimeste moraalselt võrdse kohtlemisega. On muidugi mõeldav, et teatud tööturu tingimustes moodustavadki kõige vähem eelistatud grupi just õppivad noored, kuid sellise ühiskonna sotsiaalmajanduslik areng oleks juba nii kõrgel tasemel (seal puuduksid näiteks töötud), mida oleks praeguses maailmas väga raske ette kujutada.

Artikkel 23, mis oli elava debati objektiks ka harta ratifitseerimise seaduse mõlemal lugemisel (vt RKS 10.11.1999 ja 31.05.2000), sätestab vanurite õiguse saada sotsiaalset kaitset. Sisuliselt on see nõue tagada vahendid (nii

rahalised toetused kui mitmesugused teenused, kaasaarvatud nende vajadustele vastavad elamistingimused), mis võimaldavad vanuritel võimalikult kaua jätkata inimväärset ja aktiivset elu.

On selge, et libertaarlikust seisukohast saab selliste võimaluste tagamine jääda puhtalt eraalgatuslikuks ettevõtmiseks, mis põhineb vabadel tehingutel. Igasugune riigipoolne kohustus oleks automaatselt inimeste võõrandamatute õiguste rikkumine. Moraalne argument oleks siin see, et kui vanurite inimväärse elu tagamiseks peab rikkuma paljude teiste inimeste õigusi, siis kokkuvõttes koheldaks sellises ühiskonnas inimesi kui vahendeid, ei austataks neid inimesi kui inimesi ning ses suhtes oleks ka vanurite elu nimetamine “inimväärseks” lihtsalt küüniline.

Utilitaristid kirjutaksid sellele artiklile alla ainult sellisel juhul, kui ühiskondlik kasu moraalsel, kultuurilistel ning mitmesuguste muude ühiskondlike väärtuste edendamise võimalikus kogusummas kaaluks üles kahjud majanduslikule efektiivsusele. See kahjude/ kasude arvestamine oleks praktiliselt võimatu, kuna ühel poolel oleksid “mõõtühikud” pelgalt kvalitatiivsed ning teiselt poolt kvantitatiivsed. Erinevalt näiteks üliõpilaste ja noorte perede toetamisest – mida võiks sisuliselt ju tõlgendada ka teatud investeeringuna – satuvad vanurite toetamise puhul majanduslikud ja muud huvid igal juhul konflikti ning selles suhtes on väga raske leida puhtalt utilitaarset toetust harta sellele artiklile.

Rawlsi seisukohast tuleks selle artikli üldpõhimõtte kindlasti ratifitseerida. Küsimus on ainult selles, kas on võimalik majanduslikus mõttes tagada seal esitatavad konkreetsed nõuded.¹ Nende taustal võib muidugi tekkida tõsiselt võetav küsimus, kas need ilmtingimata oleksid kõige vähem eelistatud grupi kasuks ning sellisel juhul tuleks nõudeid revideerida – aga üldpõhimõtte tasemel siin probleeme pole. On selge, et kui me kohtleme inimesi moraalses mõttes võrdsena ning lähtume kõikvõimalike reeglite kehtestamisel ausameelsetest kriteeriumidest, siis me aktsepteeriksime mingisuguseid põhimõtteid, mis on analoogilised artiklile 23. Erinevalt libertaalide arvamusel ei oleks Rawlsilikust vaatepunktis siin mingit vasturääkivust inimväärikusega.

Artikkel 26 nõuab õigust väärikale kohtlemisele töökohal. Sisuliselt on selle eesmärgiks kõikvõimalike ahistamisjuhtumitega seotud teadlikkuse intensiivistamine sellisele tasemele, et ka “selgelt negatiivne” või “solvav” tegu töökohal seoses tööga ei jääks pelgalt eraasjaks. Sisuliselt reguleerib see teatud inimsuhete praktikad ning libertaalide ja liberaalide seisukohast kuuluks see pigem inimeste vahelise õigluse kui sotsiaalse õigluse teemasse ning riigi sekkumist sellesse oleks nende vaatepunktist raske legitimeerida.² Utilitaarne vaatepunkt seoks selle klausli mõtte eelkõige tööviljakuse kasvuga, mis võib tuleneda töökeskkonna

1 See artikkel nõuab muuhulgas ka seda, et kui vanuril “täiesti arusaadavatel põhjustel on keeruline oma senises korteris elada, peab ta saama teise eluaseme talle sobivas kohas, talle meeldivas kohas, talle sobiva hinna eest.” (RKS, 31.05.2000)

2 See nn liberaalne range vahetegu (“*art of separation*”) era ja avaliku sfääri vahel on ka libertaalide ja liberaalide poliitiliste teooriate puhul olnud üheks keskseks kriitikanooleks nii feministide kui ka kõikvõimalike postmodernistide poolt. Kaasasõidet reaalselt poliitilist protsessi jälgides tundub see vahetegu tõepoolest anakronistlik, selle teoreetilised juured on põhimõtteliselt kantilikus noumenaalse/fenomenaalse eristamises, mis nt varase Rawlsi filosoofias oli veel eksplitsiitselt sees (vt nt Rawls 1971: 255) ja implitsiitselt ka tema hilisemas filosoofias (Rawls 1996).

kvaliteedi paranemisest. Seda ei huvitaks ei kellegi õigused ega privaatsus. Kuid samas peaks utilitarismi seisukohalt kindlasti kaaluma ka probleeme, mis liigse "teadlikkusega" võivad kaasneda. Näiteks võib see tuua kaasa ka palju pseudoprobleeme, kui "ahistamise" mõistet liialt vabalt tõlgendada. Kuid üldiselt on siin vaadeldud kontseptsioonist just utilitarism kõige enam soosiv sedasorti sätetele, kuna ei sea mingeid a priori piiranguid efektiivsuse saavutamisele.

Artikkel 30, "Õigus kaitsele vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse eest" ning artikkel 31, "Õigus eluasemele" on harta ühed kõige tugevamaid sotsiaalseid garantiisid nõudvad sätted (kui vast artikkel 23 välja jätta). Põhimõtteliselt on siin tegemist nõudmistega, mis on otseselt suunatud ühiskonna kõige vähemeelistatud gruppide heaolu edendamiseks ning rawlsiliku lähenemise puhul poleks nende nõuete ratifitseerimise vastu ühtki põhimõttelist vastuväidet. Tuleb vaid veelkord rõhutada, et Rawlsi seisukohalt on see meie kõigi huvides, toetada vähem eelistatud grupe, kui me arvustame ainult neid sotsiaalse elu aspekte, mis moraali seisukohalt relevantesed on.

Nende sätete tagasi lükkamine saab olla moraalselt õigustatav libertaarlikust või utilitaristlikust positsioonist. Libertaarlikult üteldes eeldaks selliste nõuete kehtestamine, et teatud gruppidel on õigus kellegi teise omandile ning sellest tulenevalt ka kaudselt õigus omada teisi inimesi. Utilitaristlikult seisukohalt lükkaksime need nõuded tagasi, kui ettenähtavas tulevikus on meie ühiskonnas valupunkte, mille lahendamine töötab tuua suuremat kasu või vähemalt tekitada väiksemat kahju. Kui ühiskonna kasu seisukohalt on näiteks otstarbekam investeerida mõnesse muusse probleemsesse gruppi, siis ükski humanistlik argument ei veenaks utilitaristi selles, et kodutud, riskigrupid ja lausvaesuses elavad inimesed peaksid saama harta artiklites sätestatud õigused.

Järeldus ja lõppsõna

Harta sätete analüüs näitas seda, et ainult libertaarlikust positsioonist lähtuvalt omandab see leping negatiivse tähenduse. Tuleb meenutada, et moraalne argument, mis libertaarluse taga on tihedalt seotud arusaamaga inimväärikusest. Libertaarlase jaoks on kellegi tulu maksustamine või ümberjaotamine halb mitte selle pärast, et see näiteks vähendaks kellegi motivatsiooni pingutada. Eelkõige tähendab ümberjaotamine tema jaoks inimväärikuse alandamist, sest võimaldab kellegi kohelda inimesi kui vahendeid kellegi teise eesmärkide saavutamiseks. Seega sotsiaalharta taoliste lepingute taustaks on igaljuhul teistsugune arusaam inimväärikusest.

Alternatiivideks oleksid utilitaristlik käsitlus, mis näeks inimeste kõikvõimalikke õigusi ja väärikust puhtinstrumentaalselt ning peaks neid arvestamisväärses ainult siis, kui need edendavad ühiskondlikku kasu. Rawlsilik käsitlus seab esiplaanile inimeste võrdse kohtlemise ning võrdsus ei tähenda tema puhul mingisugust materiaalselt võrdsust, vaid justnimelt moraalselt võrdsust, mis ilmneb siis, kui me ei võta inimeste puhul arvesse juhuslikke erinevusi. Harta sätete utilitaristlik ja rawlsilik tõlgendus ei andnud kumbki päris üheselt positiivset ega negatiivset tulemust. Oli punkte, kus nii üks kui teine taustkontseptsioon oleks vastava sätte tagasi lükanud ja ka vastupidi. Selles suhtes võib kindlasti öelda, et harta tähendus ilmneb ühemõtteliselt ainult libertaarlikus käsitluses. Kui me aga

ei nõustu selle doktriini aluseeldustega, siis tuleb tunnistada, et ka harta nende sätete tähenduse mõtestamine, mis Eestil veel ratifitseerimata on eeldab kindlasti laiemat kontseptuaalset raamistikku ja mahukamat filosoofilist uurimist kui siinne käsitlus pakkuda võib. Minu artikli mõte ei olnudki sõnastada mingisugust lõplikku seisukohta harta mõnede punktide kohta, vaid pigem visandada teatud probleemistik, millega võiks arvestada edaspidistes analüüsid.

Põhimõtted, millega Eesti end sellele hartale alla kirjutades sidus, ei ole sugugi üheselt mõistetavad ning mida laiahaardelisem on diskussioon nende tähenduse üle, seda avatum ühiskond meil kokkuvõttes on. Ja kindlasti on oma osa selles diskussioonis ka filosoofilistel arutlustel. Seetõttu on siinne käsitlus midagi saavutanud juba siiski, kui ta sellele on tähelepanu juhtida suutnud.

Viidatud allikad

- BARR, NICHOLAS (1993), *The Economics of the Welfare State*, Oxford University Press.
- DRAKE, ROBERT F (2001), *The principles of social policy*, New York: Palgrave, 2001.
- EUROOPA SOTSIAALÕIGUSTE KOMITEE PRAKTIKA: Euroopa sotsiaalharta: Euroopa Sotsiaalõiguste komitee praktika (case-law) kokkuvõte, juuli 2001: [http://www.sm.ee/est/HtmlPages/sotsiaalharta01/\\$file/sotsiaalharta01.pdf](http://www.sm.ee/est/HtmlPages/sotsiaalharta01/$file/sotsiaalharta01.pdf)
- FRIEDMAN, MILTON (1994), *Kapitalism ja vabadus, Eesti Avatud Ühiskonna Instituut, Tallinn*
- HAYEK, FRIEDRICH (2001), *Tee orjusesse, Tallinn : EBS Print*
- HEDSTRÖM, PETER ja SWEDBERG, RICHARD (1998), *Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory, Cambridge University Press*
- LOONE, EERO (1995), *Mõistlik valik: probleemiseade, Mõistlike valikute õigustamise filosoofilised eeldused, Tartu Ülikooli filosoofiaosakond, Tartu*
- NOZICK, ROBERT (1974), *Anarchy, State, and Utopia, Basic Books*
- RAWLS, JOHN (1971), *A Theory of Justice, Cambridge : Belknap Press of Harvard University Press*
- RAWLS, JOHN (1996), *Political Liberalism, Columbia University Press*
- RAWLS, JOHN (1999), *Kantian Constructivism in Moral Theory*, in **Collected Papers** (ed. Samuel Freeman) – *Harvard University Press, lk 303-358*

Õigusaktid ja eelnõud

Riigikogu Pressiteated, 27. september 2004: <http://www.riigikogu.ee/index.php?id=14415>

Riigikogu stenogrammid 10.11.1999: http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/1999/11/t99111007-16.html#P1478_298637

Riigikogu stenogrammid 31.05.2000: http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2000/05/t00053116-19.html#P1179_231695

Riigikogu stenogrammid, 15.12.2004: http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2004/12/t04121511-04.html#P326_52866

Täiendatud ja parandatud Euroopa Sotsiaalharta ratifitseerimise seadus, RT II, 04.07.2000: <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=26389>

RAHVASTIKUVANANEMINE RISKIÜHISKONNAS: UUDSED VÄLJAKUTSED POLIITIKAKUJUNDAJATELE

Anu Toots

Rahvastiku vääramatü vananemine on muutunud arenenud maailma peamiseks probleemiks. Kui esmalt näis see tekitavat vaid vajadust pensionireformi järele, siis täna on teadlased jõudnud tõdemuseni, et rahvastikuvananemine muudab kõike – alates sotsiaalhoolekandest kuni valimistulemuste ja argielu muustriteni. Selgeks on saanud seegi, et kaasaegses postmodernses ühiskonnas ei tööta enam need poliitikakujundamise mustrid, mis olid efektiivsed heaoluriigi kuldajastul (1960-70ndatel). Käesolev artikkel analüüsibki, kuidas on muutunud valijaskonna segmentide huvid ja kuidas sihtgruppidele orienteeritud poliitika mõjutab heaoluriigi alusväärtusi nagu solidaarsust ja sotsiaalset kodakondsust. Analüüsi üks olulisi järeldusi on, et vananeva rahvastikuga ühiskonnas seisavad poliitikategijad keerulise vastuolu ees: pikaajalist jätkusuutlikkust silmas pidades tuleks poliitikavalikutes eelistada nooremat põlvkonda, ent nende eelistuse realiseerimiseks vajaliku võimu saamiseks tuleb rahuldada vanema põlvkonna kui elektriraadi mõjukaima grupi nõudmised. Kuigi põlvkondadevaheline solidaarsus on uue poliitika strateegiliseks võtmeküsimuseks, lähtuvad erakonnad pigem vastupidisest liinist. Poliitikameetmed on sihitud väiksematele, kuid erakonna jaoks olulistele tarbijagruppidele, keda valimiste eel püütakse privilegeerida.

Kas heaolu- või riskiühiskond?

Tõenäoselt olid Maailmapank ja Rahvusvaheline valuutafond asutused, mis esimestena hakkasid jõuliselt rääkima ohtudest, mida rahvastikuvananemine sotsiaalpoliitikale kaasa toob. 1994. a. avaldatud Maailmapanga raport tõestas enam kui 100 riigi andmetele tuginedes, et senised pensionisüsteemid pole veerandsaja aasta pärast enam jätkusuutlikud. Prognooside kohaselt ületab pensioniealiste inimeste osakaal OECD ja KIE riikides juba 2030. aastaks 30% piiri ning rahvastiku mediaanvanus küünib 50 eluaastani. Maailmapanga uuringu üks juhtidest E. James väitis, et vananeva rahvastikuga ühiskondades tuleb kiiresti asuda pensionisüsteemi reformimisele, kuna kõrge sotsiaalmaksu koormus, palgatulude varjamine, kõrged pensionid, varane pensionileminek ja vähene säästmine viivad paari-kolme aastakümne pärast jooksvalt finantseeritavate pensionisüsteemide pankrotistumiseni (James 1996).

Maailmapanga analüütikute majandus- ja finantsalased seisukohad on üpris tuntud, nendest lähtus ju ka Eesti pensionireformi ideoloogia. Märk-

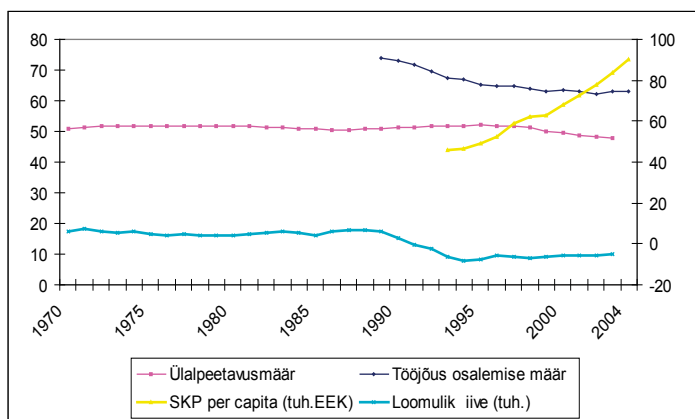
sa vähem tähelepanu on pälvinud Maailmapanga teesid poliitikakujundamise probleemidest. James osundab, et praegune jooksvalt finantseeritav pensionisüsteem on tänaste pensionisaajate hulgas väga populaarne, kuna nendele tehtavad väljamaksed ületavad oluliselt omal ajal tehtud sissemaksed. Seetõttu kardavad poliitikud reformiteemat puudutada. Samas viib reformi edasilükkamine paratamatult vajaduseni kas tõsta sotsiaalmaksu või vähendada pensionimakseid (Ibid.). Nõnda on poliitikakujundajate ees ainult halvad valikud – selle asemel, et jagada hüviseid (pensione), tuleb jagada riske (sotsiaalmaksukoormust ja investeerimisriske, mis üleilmastavas postindustriaalses majanduses on raske mini ohjata). Pensionipoliitika kohta öeldut võib üldistada kogu ühiskonnale – liiga paljud inimesed on ühel või teisel eluhetkel heaoluriigist sõltuvad, mis teebki selle lammutamise äärmiselt raskeks, kui mitte võimatuks. (Pierson 2001, Iversen 2001, Goodin 1999,)

Vaatamata keerukale demograafilisele ja fiskaalsele olukorrale näib heaoluriikides kõik siiski endiselt korras olevat – need riigid juhivad ÜRO inimarengu indeksi pingerida (http://hdr.undp.org/docs/statistics/indices/hdi_2004.pdf), hoolimata ohtrale retoorikale pole sotsiaalhüviseid ja teenuseid kuskil arvestatavalt kärbitud (Iversen 2001). Ometigi on sotsiaalteadlased murelikud, sest sotsiaalkulude osakaal SKP-s on saavutanud lae. Kitchelti arvates on 40%-ne sotsiaalkulude osakaal SKP-s enam-vähem see ülemine piir, millest alates investeerimine ja akumulatsioon majanduses satub ohtu (Kitchelt 2001). Ka Pierson, Bonoli, Esping-Andersen jt teadlased nõustuvad sellega, et senine kasvamisega ja laienemisega poliitika peab asenduma olemasoleva ressursimahu ümberjagamisega (Pierson 2001b, Bonoli 2001, Esping-Andersen 2002). Piiratud ressursside ümberjagamine võib vähendada solidaarsust ja süvendada konflikte sotsiaalmajanduslike gruppide vahel.

U. Beck, kes “patenteeris” riskiühiskonna termini, rõhutas oma töödes, et inimühiskonna arengusuutlikkus määratakse tänapäeval sellega, kui võrd see suudab riskidele reageerida (nn. reflexive modernity) (Beck 1998). Heaoluriigi kontekstis on nendeks reflekseerimist nõudvateks riskideks rahvastikuvananemine ja radikaalsed muutused tööhõives. Mõnevõrra üllatavalt on mõlemad riskid seotud rohkem naiste kui meeste käitumise muutumisega. Naised sünnitavad hiljem ja vähem, elavad kauem, on majanduslikult ja poliitiliselt iseseisvunud ning mis peamine – osalevad tööturul peaaegu võrdselt meestega. Esping-Andersen on võrrelnud kaasaegset heaoluriiki Trooja hobusega, mis pealt paistis armsa kingitusena, kuid kandis kõhus vihaseid sõdalasi, kes Troojale huku tõid. Kui Esping-Anderseni arutluskäiguga natuke utreeritult ringi käia, siis võib öelda, et nendeks hukutoovateks sõdalasteks võivadki saada naised, täpsemini see, kuidas nad oma töö- ja pereelu ühendavad. 20. sajandi keskpaiga heaoluriik oli rajatud meestöölise vajadustest ja tollasest peremudelist lähtuvalt ning just muutused töö- ja pereelu mustrites on peamisteks teguriteks, mis täna heaoluriigi reformi peale suruvad (Esping-Andersen 1999, Esping-Andersen 2002).

Olgugi, et sotsiaalpoliitika korraldus ja põhimõtted riikide lõikes oluliselt varieeruvad, on postindustriaalsest arengust tingitud surved ühtviisi probleemiks kõigile. Joonis 1 võtab kokku peamised heaoluriigi jätkusuutlikkuse indikaatorid Eesti andmeid kasutades. Kuna režiimisiirde tõttu on statistiline materjal ebahütlane, siis on ka ülevaatliku graafiku koostamine komplitseeritud.

Näiteks sotsiaalkulude summaarse osakaalu statistika leidub vaid aastate 1999-2002 kohta, mistõttu seda näitajat joonisele asetada ei saa. Küll on aga oluline tähele panna, et SKP kasv pole toonud kaasa samaväärset sotsiaalkulude kasvu. Olgugi, et absoluutarvudes sotsiaalkaitse kulud kasvavad, on nende osakaal SKP-s aastast aastasse vähenenud (1999 – 16,4%, 2000 – 14,8%, 2001 – 14,0%, 2002 – 13,7%) (Sotsiaalsektor arvudes 2004). Seega kummutab ka Eesti areng nn. Industrialismi teesi¹, mille sobivuse postindustriaalsesse ajastusse panid Flora ja Heidenheimer kahtluse alla juba aastaid tagasi (Flora, Heidenheimer 1991).



Joonis 1. Eesti heaoluriigi jätkusuutlikkuse põhiindikaatorid.

Andmeallikas: ESA

Märkus: Ülalpeetavuse määra ja tööjõus osalemise määra statistika lugeda vasakpoolselt y-teljelt, SKP ja iive statistika – parempoolselt y-teljelt.

Majandusliku jõukuse asemel on tänase heaoluriigi peamised jätkusuutlikkuse indikaatorid demograafilised – sõltuvus- e. ülalpeetavuse määr, tööjõus osalemise määr ja loomulik iive. Neist kõige suurema riskiga on Eesti jaoks ülalpeetavuse määr, mis prognooside kohaselt tõuseb oluliselt, saavutades 2060. aastaks 78% taseme (Tiit et al. 2004). Tööjõus osalemise määra ja iive langustrend on küll peatunud, ent samas pole tööjõus osalemine viimase viie aastaga kasvanud, samuti püsib rahvastikuiive jätkuvalt negatiivne.

Kõiki baasindikaatoreid kokku võttes tuleb tõdeda, et suundumused riskiühiskonna tekkeks on Eestis tugevamad kui heaoluühiskonna suundumused. Viimast toetab küll kasvav rahvuslik rikkus, mis paraku, nagu eespool mainitud, pole vahetult seotud heaoluriigi kasvuga.

Uus ajastu, uued riskid

Riskide mõiste on kujunenud tänapäeva ühiskonna-analüüsides baasterminiks. Riskide kaudu seletatakse vaesuse problemaatikat (vaesusriskis, vaesusriskist väljas), inimkäitumist (terviseriskid, riskikäitumine), sotsiaalset kihistumist (riskigrupid) jmt.

¹ Industrialismi tees väitis, et sotsiaalkulud kasvavad proportsiooniliselt SKP kasvuga; st. heaoluriigi areng seoti otseselt majanduse arenguga

Kui Beck (1998) rõhutab seda, et ühised riskid seovadki maailma ter-
vikuks, siis Esping-Andersen asetab fookusse riskide teisenemise postmodern-
suse ajastul. Klassikuuluvus ja vanus pole tänapäeval enam automaatsed riski-
faktorid. Vananemine, mis 20. sajandi alguses tähendas elatusaseme langust, ei
too tänapäeva heoluriigis kaasa vaesumist ega tõsta tavaliselt ka teiste riskide
ohtu (nt. ohtu jääda ilma eluasemest või tasuta raviteenustest). Pension moodus-
tab OECD maades keskmise palga puhul 65-70%, kõrgema palga puhul umbes
60% varasematest sissetulekutest (Manov 2001). Pikenev aktiivne vanadus
on samas suurendanud mitmete heoluriigi teenuste (nt. tervishoid, haridus- ja kul-
tuuriteenused) tarbimist eakate poolt. Sotsiaalselt soositav aktiivne vananemine
paneab niisiis tänapäeva heoluriigid täiendava rahalise surve alla.

Eestis on vanaduspensionide netoasendusmäär küll madalam (43%), ent
eakate vaesusrisk on siiski märgatavalt väiksem kui noorematel vanuserühmadel.
Vanuse suurenedes risk koguni väheneb. Nii on 65-75 aastastest pensionäri-
paaridest vaesusriskis 8%, alla 60-aastaste hulgas aga 15% leibkondadest (Tiit jt
2004).

Teisalt võivad vaesusriski sattuda erinevas vanuses ja erinevate kutseala-
dega tööelised inimesed. Peamiseks põhjuseks on siin nüüdisaja tööturg, mille
pandlikkuse suurenemine tõstab ühtlasi töösuhete ebastabiilsust. Just seetõttu
on Euroopas populaarsust kogunud nn. flexicurity-poliitika, mis püüab ühilda-
da paindlikku tööeasandlust ja sotsiaalset turvalisust. Teiseks põhjuseks,
miks vaesus nihkub eakatele noorematele vanusekohortidele, on noorte õpiaja
pikenemine (sh. kõrghariduse muutumine massiliseks) ning kahe-põlvkonna leib-
kondade asendumine ühe-põlvkonna leibkondadega. Kuna tööstusajastul kujun-
datud heoluriigid olid orienteeritud pika tööalase karjääriga abielus töötaja-
tele, siis hakkavadki klassikalised kogumiskindlustuse ja tööstaaži arvestamise
skeemid diskrimineerima tänapäeva “uusvaeseid”.² Selles mõttes ei erine Eesti
haridus- ja tööturu arengud oluliselt teiste arenenud maade omadest.

Vaesuse visa püsivust peavad mõned heoluriigi läbikukkumise märgiks.
Loodi ju heoluriik just eesmärgiga vaesus likvideerida. Siiski on ka sellel meda-
lil kaks külge. Kuigi EL vanades liikmesmaades jääb isegi pärast sotsiaalseid
siirdeid vaesusriski 16% elanikest (Eurostat 2001), on üldine heolutase aasta-
kümnetega märgatavalt kasvanud.

Üldise toimetulekutaseme tõus on muutnud inimesi vastastikku vähem
sõltuvateks, mis omakorda mõjutab leibkonnatüüpe ja pereelu mustreid. Üha roh-
kem inimesi elab üksikult, kasvanud on üksikvanemaga perede ja abieluväliselt
sündinud laste osakaal. Eesti 582 089 leibkonnast on üksikemaga peresid 77 392,
üksikisaga peresid 8194, ehk 14,7% leibkondade koguarvust (ESA 2002). Eesti
eakatest elab üksinda ligi kolmandik, kusjuures vanuse kasvades üksielamise

2 Termin “uusrikkad” on eesti keelepruugis üpris levinud. Olgugi, et sel on natuke halvustav
alatoon, märgistab see ühtlasi ka uusrikkuse olulisi karakteristikuid – jõukus on kogutud
lühikese ajaga, fordismi-ajastule mittemeetoditega ning grupi elulaad pole ühtne ega
kristalliseerunud. “Uusvaesteks” võiks seega nimetada neid, kes on vaesunud ootamatult,
fordismi-ajastu loogika vastaselt (nt. kõrgharidusega spetsialist), kelle klassipäritolu ja
elulaad võivad olla väga erinevad (nt. töötust vene kangrust üksikvanemast teadurini).
Loomulikult jäävad uusvaeste kõrval eksisteerima ka klassikaliselt vaesed – vähese hariduse
ja puudulike tööoskustega inimesed.

protsent suureneb. Naiste oluliselt pikema eluea tõttu on kõrge just üksi elavate naisvanurite osakaal – üle 75 aasta vanustest naistest elavad üksinda pooled (Tiit jt. 2004).

Taoliste mikro-leibkondade arvu suurenemine toob kaasa täiendavaid riske heaoluriigile, kuna mitmed hoolekandekohustused, mis varem lahendati perekonna sees, kantakse nüüd üle riigile. Daly analüüside kohaselt on hoolekanne üks vähestest heaoluriigi kasvavatest valdkondadest, ent paraku on sellel ka vahetu koormav mõju riigieelarvele, kuna sotsiaalkindlustuse põhimõtted on siin raskesti kohaldatavad (Daly 1997).

Eesti statistikast nähtub, et 87% meie majanduslikult aktiivsetest üksikvanematest elab oma lastega üksi, ilma teiste täiskasvanute (nt. oma vanemateta). Mõnevõrra üllatuslikult pole selle näitaja osas erinevust linnas ja maal elavate üksikvanemate leibkondade vahel. Ülaltoodu näitab perekonna kui hoolekandefunktsiooni kandva institutsiooni nõrgenemist kaasaja ühiskonnas, mis võib kaasa tuua mitmeid moodsa vaesuse ilminguid eeskätt eakate leibkondadele. Näiteks on seeniorperede tarbimismustrid rigiidsemad, nad ei kasuta veebipõhiseid makse- ja kodanikuteenuseid, mis suurendab leibkonna kulutusi ja võib soodustada ka sotsiaalset tõrjutust (Toots 2001).

Radikaalsed muutused ühiskonna kahes baaskomponendis – tööturul ja perekonnas – ei tohiks jääda reflekseerimata ühiskonna kolmanda osise – riigi – poolt. Teisiti öeldes, need muutused peaksid kajastuma nii poliitika sisendis kui ka väljundis.

Uus ühiskond vajab uut poliitikat

Heaoluriikide esimeseks reaktsiooniks süvenevale eelarvedefitsiidile oli katse sotsiaalkulutusi kokku tõmmata, vähendades toetuste määrasid ja karmistades nende saamise tingimusi. Kuna raske rahaline seis langes kokku paremparteide võimulolekuga mitmetes OECD juhtmaades (M. Thatcher UK-s, R. Reagan USA-s, H. Kohl Saksamaal), siis tehti kiireid järeldusi ideoloogia mõjust heaoluriigi arengule, väites, et paremparteide võimulolek toob kaasa heaolukulude kokkutõmbamise. Paraku näitab UK poliitiline areng peale tooride opositsioonijäämist 1990. aastal selle väite paikapidamatust. T. Blairi leiboristlik valitsus on üllatava ustavusega säilitanud M. Thatcheri sotsiaalpoliitilise joone. Sarnast tendentsi võib täheldada ka Saksamaal, kus G. Schröderi valitsemisajal viidi ellu mitmeid sotsiaalpoliitikat karmistavaid reforme (nt. hõive- ja pensionipoliitikas). Huberi ja Stephensi arvates on peamine põhjus, mis nivelleerib erisused vasak- ja paremparteide vahel, majanduslikku laadi. Kõrge tööpuuduse ja majandusseisaku ajal on kõikide erakondade tegevusvabadus väiksem ja nii polegi paremparteid suutelised lõputult kärpima populaarseid healuprogramme ega vasakparteid tõstma makse veelgi, et sotsiaalpoliitikat endistviisi heldelt rahastada (Huber, Stephens, 2001). Viimastel aastatel on enamik Euroopa heaoluriike majanduslangusest jagu saamas, mistõttu võib eeldada, et parteide sotsiaalprogrammid hakkavad jälle üksteisest selgemini eristuma, ent täna on selliseid järeldusi veel vara teha. Vasak-paremparteide koalitsioonid (nagu Ansipi valitsus Eestis ja Sröderi-Merkeli liit Saksamaal) ennustavad pigem kirju, ideoloogiliselt vastuolulise sotsiaalpoliitika jätkumist.

Tõenäoselt tuleb olulisemaks kui vasak- ja parempoolsuse küsimust pidada seda loogikat, mille alusel poliitilised huvid postmodernsel ajastul koonduvad ning mis nende liitude stabiilsust mõjutab.

Heaoluriigi hüvede tarbijaskond on aastakümnete jooksul teinud läbi olulisi muutusi. Algselt loodi heaoluriik kui instrument vaeste ja töölisklassi toimetulekuraskuste kergendamiseks, ent tänapäeval tarbib heaoluriiki ühel või teisel moel ligi pool valijaskonnast (Pierson 2001b). See on toonud kaasa huvigruppide mitmekesisustumise ja sotsiaalpoliitika teemade püsimise iga valimiskampaania keskpunktis.

P. Pierson märgib, et oludes, kus sotsiaaleelarved on pidevalt tugeva surve all, muutuvad poliitilised lõhed keerukamateks ja ebapüsivamateks. Erinevalt varasemast ei kulge need enam avaliku- ja erasektori töötajate, või sini- ja valgekraede vahel. Tüüpiline on seegi, et enamik huvigruppe pooldab heaoluriigi restruktureerimist, mitte aga kärpimist. Niisiis pole meil enam heaoluriigi pooldajaid ja vastaseid, vaid koalitsioonid, mis võivad pidevalt muutuda olenevalt agendasse tõusvatest reformikavadest (Pierson 2001a). Ka Eesti puhul ei saa väita, et ärimehed on heaoluriigi kindlad vastased. Näiteks pensionireformis oli pangandussektor kogumiskindlustuse üks aktiivsemaid propageerijaid, Tööandjate Keskliit osales aktiivselt töötuskindlustusseaduse väljatöötamisel. Keerukamaks on muutunud ka töölisklassi esindav ametiühinguliikumine, kus üldine klassisolidaarsus taandub nii mõnigi kord sektoraalsete või koguni ettevõttepõhiste erihüvede ees.

Ühtlasi on just hüvede ja huvigruppide paljusus see, mis hoiab ära heaoluriigi äärmuslikud arengud – ühteviisi võimatud on nii heaoluriigi tõsine kokkutõmbamine kui ka populistlik hüvede jagamine. Nende võimatute võimaluste asemel on heaoluriikide sotsiaalpoliitika kujundamise põhistiilikis saanud läbirääkimine, restruktureerimine ja kohandamine, mis moodustavadki uue poliitika tuumidee.

Nagu artikli alguses öeldud, on heaoluriigi jätkusuutlikkuse põhiindikaatorid demograafilist laadi. Funktsionaalselt on nad seotud inimeste osalemisega tööturul, ent huvigrupid ei kujune enam klassikuuluvuse või omandisuhte põhjal nagu tööstusajastul, vaid töö- ja pereelu ühitamise liini pidi. Põhimõtteliselt kajastab tabel 1 neidsamu indikaatoreid, mis esitatud joonisel 1, näidates iga huvigrupi osakaalu ühiskonnas ja valijaskonnas. Seega peaks jätkusuutlikkust taotlev poliitika võtma arvesse huvigruppe, millest jätkusuutlikkus oleneb.

Huvigrupp	% kogurahvastikust	% elektoraadist
Lapsed, 0-19	23,9	37,5
Eakad, 60-74	15,3	24
Seniorid, 75+	6,4	10
Töötud	4,7	7,4
Lastega üksikvanemad	6,3	9,9
Töötavad lastega üksikvanemad	3,9	6,1
Vaesusriskis pered	14,4	10,9
Tööealine rahvastik, 20-59	54,4	85,5

Tabel 1. Postmodernseid riske peegeldavate huvigruppide osakaal, %. (ESA 2004, IDEA 2004)

Ootuspäraselt moodustab elektoraadi lõviosa tööeline rahvastik, ent selle grupi sees on kategooriaid, mis siiani on erakondadelt teenimatult vähe tähelepanu pälvinud. Näiteks moodustavad lastega üksikvanemad sama suure osa valijaskonnast kui seniorid ja suurema kui töötud. See, et üksikvanematest pole kujunenud erakondade jaoks olulist sihtgruppi näitab, et erakonnad pole enda jaoks veel teadvustanud radikaalseid muutusi töö- ja pereelu muustrites ning lähtuvad pigem klassikalistest tööstusajastu sotsiaalsetest lõhedest.

Uue heaolupoliitika sihtmärgid ja nende spetsiifika kommunismijärgsetes riikides

Üldjoontes eksisteerib 21. sajandi alguses poliitiliste jõudude vahel konsensus selles, et heaolupoliitika vajab ajamist. Euroopas (Eestis tundub, et vähemal määral) ühtivad parteide seisukohad ka selles, milles peituvad heaolupoliitika peamised riskid ja milliste suhete või trendide muutmine peaks seega olema poliitika sihtmärgiks.

EL on küll senini olnud sotsiaalpoliitika suhteliselt nõrk vormija, ent viimastel aastatel on Komisjoni tegevus selles valdkonnas märgatavalt aktiveerunud ning just EL programmdokumente võib vaadelda kui parteipoliitilise konsensusse väljendust Euroopas. Nii Lissaboni strateegias, EL ühistes pensionieesmärkides kui ka EL 2005-2010 Sotsiaalagendas nähakse võtmeülesandena hõivemäära suurendamist; värske Sotsiaalagenda oluliseks aktendimuutuseks on põlvkondadevaheline lähenemine – vanuripoliitika fookuses hoidmine ei tohi tuua kaasa noorte probleemide unustamist (Social Agenda).

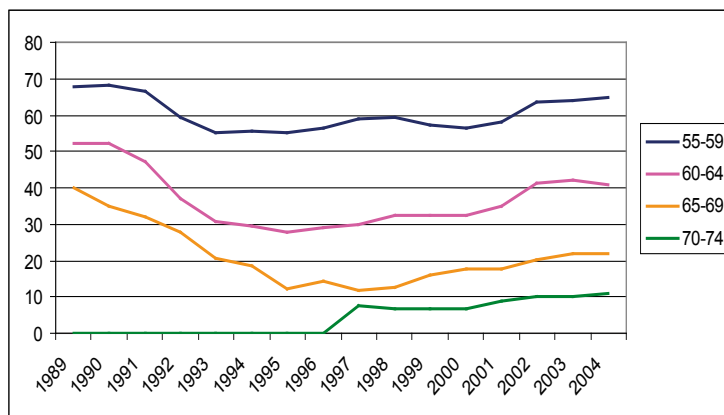
Vaatamegi nüüd lähemalt, kuidas puudutab põhiline poliitika eesmärk – hõivemäära tõstmine – erinevaid Eesti rahvastikukategooriaid ning milline seos eksisteerib hõivemäära ja rahvastikuvananemise vahel.

Rahvastiku vähenemise oludes on ainsaks võimaluseks hõivet tõsta vähendada tööpuudust ja tuua tööturule senini mitteaktiivset rahvastikku – mittetöötavaid õppureid, koduperenaisi ja pensionäre.

Eesti, nagu ka teiste kommunismijärgsete ühiskondade, olukord on võrreldes vanade turumajanduslike maadega mõnevõrra spetsiifiline. Esimesi eristab teistest suhteliselt kõrge naiste ja eakate tööjõus osalemine, aga madalam vabatahtlikult osajaga töötavate inimeste osakaal.

EL15 maades on üldine hõivemäär keskmiselt 64%, idalaienemise tulemusel see mõnevõrra langes, sest üheski uues liikmesriigis ei küüni hõive 70%-ni nagu Taanis, Hollandis, Rootsis ja Suurbritannias (Tiit jt. 2004:43). Erinevalt mandri-Euroopa maadest, kus madalam hõive on tingitud konservatiivsetest pere- ja tööturu traditsioonidest, põhjustas Ida-Euroopas hõivelanguse peamiselt majanduse restruktureerimine tureformide käigus. Eriti tugevalt langes hõivemäär põllumajandusele toetuvates riikides; nii moodustas 2002. a. hõive Poolas 52% ja Ungaris 57%, vastukaaluks 65%le Tšehhis ja 63%le Sloveenias (samam).

Kuigi siirdeperioodi alguses langes oluliselt ka naiste tööhõive, siis nüüdseks on see EL Ida-Euroopa maades tõusnud 54,5%-ni, mis jääb vaid 1-2% alla vanadele liikmesriikidele. Eesti 16-aastaste kuni pensioniealiste naiste hõivemäär on koguni 64% (ESA 2004), mis ületab EL 60% sihtmärgi. Tervikuna



Joonis 2. Eakate hõivemäära dünaamika Eestis, 1989-2004, vanusegruppide lõikes. (%)

järgib Eesti naiste hõivetrend Soome oma (Tiit jt. 2004), mis vaid kinnitab tõsis-
asja, et naiste arvelt töjõu suurendamine pole Eesti jaoks realistlik arengutee.

Vanemaelise töjõu (55-64a.) hõive osas varieeruvad uued liikmesriigid
väga tugevalt. Kui Eestis on eakate hõive kogu EL kõrgeim, siis Slovakkias
ja Poolas moodustab see vaid natuke üle poole EL keskmisest ehk 23-24%.
Samasugust suurt varieeruvust võib täheldada ka vanade liikmesriikide vahel.

Eakate hõivesuutlikkus näib olenevat kahest tegurist – töötaja vanusest
ja tööhõive üldisest tasemest (joonis 2). Kuigi poliitikud on kritiseerinud Töö-
lepinguseadust, mis lubab lõpetada töölepingu töötaja 65-aastaseks saamisel,
ei näita statistika selle võimaluse ulatuslikku kasutamist. Samasugustele järe-
lustele on jõudnud ka Leetmaa (Leetmaa et al. 2004). Kui olukord majanduses
on hea ja hõivemäärad tõusevad, siis tõuseb samas proportsioonis ka eakate osa-
lemine tööturul, olenemata nende vanusegrupist. Siit saab järeldada, et eakate
ebakindlus tööturul on pigem tööturu üldise labiilsuse indikaator kui vanuse-
spetsiifiline riskifaktor.

Niisiis, võrreldes Euroopa keskmiste näitajate ja EL strateegiliste siht-
märkidega paistab Eesti olukord üpris hea. See võib olla ka üheks põhjuseks,
miks hõivepoliitika teemad pole jõudnud valitsemisagendasse ei ülevalt (koalit-
sioonierakondade survel) ega altpoolt (töötajate survel). Alanevad töötusmäärad
(2000 – 13,6%, 2002 – 10,3%, 2004 – 9,7%) jätavad klassikalisele hõiveteemale
veelgi vähem ruumi poliitilises agendas.

Selle asemel on päevakorras küsimused, mis tulenevad tööturul osale-
mise tõhususest (sotsiaalkindlustus) või tööturu vahekorras teiste argielu
sfääridega (töö- ja pereelu ühildamine). Nende valdkondade nõudmisi on esitatud
nii huvigruppide poolt kui parteide programmilistes dokumentides. Analüütiku
positsioonilt vaadates peituvad just siin (ja mitte hõivemäära üldises tõstmises)
võimalused maksulaekumiste kasvuks ja heaolutaseme tõstmiseks. Viimased
kaks ei pruugi olla omavahel jäigas kausaalses seoses, kuna hästi toime tulev
inimene on väiksem koorem heaoluriigi eelarvele. Seda kinnitab ka statistika
– vaeste osakaal Eestis langeb alates 1998. aastast, kuigi sotsiaaltoetused pole
peaaegu kasvanud ja sotsiaalsirete efekt vaesuse vähendamisel tööalastes

leibkondades on nõrk (ESA, Tiit et al. 2004:135).

Uus heaolupoliitika peaks seega märksa rohkem tähelepanu pöörama väiksema hõivesuutlikkusega gruppidele tööturul. Näiteks ei ole üksikemadega perede halvem toimetulek põhjustatud mitte nende töötusest, vaid madalamast palgatasemest. Viimane omakorda on sagedamini tingitud üksikemade vajadusest jagada kohustusi palgatöö ja lapsekasvatamise vahel ning osaajaga töökohtade väikesest valikust Eesti tööturul. Tertsiaarsektoris, mis peaks pakkuma paindlikke hõivevõimalusi, töötab naistest koguni 80%, ent osaajatöötajaid on kõigest hõivatud naistest vaid 17% (ESA, 2003). Ka töötavatest pensionäridest on paljud hõivatud kas osalise ajaga või madala palgaga – nende isikustatud sotsiaalmaksu aastakoefitsent on aastatel 1999-2003 vähenenud ning moodustas 2003. a. vaid 0,55 % (Tiit jt. 2004: 53).

Et ükski poliitika ei kujune iseenesest, vaid ikka huvide artikuleerimise, koondamise ja läbisurumise tagajärjel, siis analüüsimegi artikli lõpuosas heaoluriigi peamiste huvigruppide aktsioonisuutlikkust (empowerment).

Huvigruppide mõju poliitika sisendile ja väljundile

Turumajanduslikes demokraatiates mängib valijaskond poliitikas võtmerolli, sest reformide elluviimiseks ning sätestatu hoidmiseks on erakonnal vaja tulla võimule. See omakorda oleneb valijaskonna toetusest. Kuigi heaoluriik tervikuna on soositud, evivad grupid ka oma spetsiifilisi huvisid, olenevalt sellest, kuidas kavandatakse reformid nende heaolu mõjutavad.

Tabelis 1 toodud rahvastikugrupid on heaoluriigist suuremas sõltuvuses kui tööealine rahvastik tervikuna. Järelikult, ratsionaalse valiku teooriast lähtudes, võiks eeldada, et nad ka hääletamise kaudu oma huvide eest seisavad. Paraku räägivad valimisuuringud teist keelt – valimisaktiivsus on suurem kõrgematesse tulugruppidesse kuuluvate inimeste seas. Positiivset seost sissetulekute ja poliitikahuvi vahel on avastanud ka mitmed Eestis tehtud küsitlusuuringud (Norbalt II, Faktum, Turu-uuringute AS). Sellele viitab ka Eesti hääletusosaluse regionaalne statistika, mille kohaselt Tallinna ja Harjumaa valimisaktiivsus ületab reeglina teiste maakondade näitajaid (VVK).

Niisiis võiks eeldada, et poliitikasse jõuab rohkem niisuguseid sotsiaalpoliitilisi nõudmisi, millest on huvitatud kesk- ja kõrgklass (nt. sissemaksetega seotud kindlustusskeemid, töötasu suurust arvestavad toetused, vabatahtlikkust ja valikuvõimalust pakkuvad programmid).

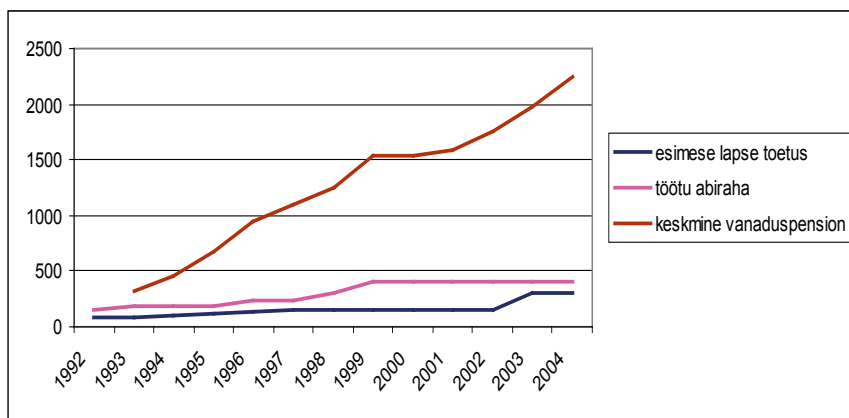
Paraku on sisendipoliitika mõjutatud mitmetest faktoritest, mida tingib valijaskonna huvide heterogeensus. See tähendab muuhulgas, et jõukama valijaskonna mõjudele osutavad teised huvigrupid vastasmõju. Üks taolistest vastasmõjuritest on eakate inimeste paljuräägitud poliitiline aktiivsus ja usinam hääletamine. Nt. 2003 a. UK kohalikel valimistel osales noortest 26%, eakatest aga 75% (Norris 2004); USA-s on uuringud näidanud 27%-list erinevust seenioride ja juunioride planeeritavas hääletuskäitumises (Campbell 2002). Lisades eakate valimisaktiivsusele nende kasvava osatähtsuse elektoraadis saabki selgeks, miks erakonnad üha sagedamini orienteerivad oma valimiskampaania just pensionipoliitikale.

Siiski pole tähtis mitte ainult see, kas eakad valimiskastide juurde lähivad, vaid ka nende parteilised ja sotsiaalpoliitilised eelistused. Norrise ulatuslikust uuringust selgus, et vanade Euroopa heaoluriikide ja postkommunistlike KIE maade eakate hääletuseelistused on diametraalselt erinevad. Kui esimestes koonduvad eelistused tsentrisse ning põlvkondadevahelised erisused on nõrgad, siis Ida-Euroopas on pilt teistsugune. 60-aastased ja vanemad valijad toetavad siin väga selgelt vasakparteiseid, nooremad aga vastupidi – paremparteiseid. Eriti terav on kontrast 20-30-aastaste põlvkonnaga, mille toetus kuulub radikaalsele parempoolsusele (Norris 2004).

Campbell toob oma uuringus välja tõsiasja, et tänapäeva ühiskonnas võivad eakad oma sissetulekute tasemelt erineda, mis omakorda mõjutab ka nende poliitilist aktiivsust. Liberaalse heaolupoliitikaga USA-s on eakate toimetulekulõhed suured ja nende hääletamisvalmidus erinev. Erinevalt üldisest trendist, mille järgi majanduslik jõukus tõstab aktiivsust, on eakate aktiivsus looga-kujuline. Kõige aktiivsemad on vaesusest väljas, ent riiklikust sotsiaalkindlustussüsteemist tugevasti sõltuvad eakad hääletajad; jõukuse kasvades nende huvi poliitika vastu raugneb taas (Campbell 2002). Seega on siin tegu selge heaoluriigi efektiga valijakäitumisele.

Millised õppetunnid võiksid eeltoodud välismaistest uuringutest kooruda Eesti jaoks? Ühest küljest seletavad need uuringuandmed eakate toetust Keskerakonnale, mis on olnud eakate kõige häälekam eestseisja. Et Eestis on pensionikindlustusreform äsja lõppenud, pole selle efekt inimeste toimetulekule veel lõplikult avaldunud. Režiimisiirde mõjutusena on tänased pensionid vähe diferentseerunud – vanaduspensionide Gini indeks on 0.08, samas kui ühiskonnas keskmiselt on sama näitaja 0.38 (Tiit jt. 2004). Kuna teised tulud moodustavad pensionäride sissetulekutest vaid tagasihoidliku osa, siis on meil tegu riiklikust pensionipoliitikast väga huvitatud valijaskonna segmendiga.

Teine Keskerakonna suure toetajaskonna põhjus peitubki erakonna teemaatilises “spetsialiseerumises”. See tähendab, nende huvi oli tagada tänaste pensionäride huvide kaitse. Toonane koalitsioonipartner Reformierakond keskendus seevastu kogumiskindlustusele, mis toetab varanduslikku ebarõrdsust ja isikliku panuse tähtsustamist. Kuivõrd huvialad ja nende taga seisvad valijaskonna grupid olid selgelt jagatud, ei tekkinudki tõsist vastasseisu – kumbki valitsuserakond sai realiseerida oma programmnõudmisi (Toots 2003). Pärast pensionireformi lõppu on ümberjagamiskonfliktid paraku teravnenud. Keskerakond esines 2004. a. Riigikogus teravate avaldustega, milles nõuti riigieelarvest I ja II sambasse tehtavate ülekannete ringivaatamist I samba kasuks. Sama agressiivse tooni on partei üles võtnud süüdistades kohalike valimiste künnisel sotsiaaldemokraate selles, et nende “juhtimisel tehti teine pensionisammas, kuhu kanti raha praeguste pensionäride arvelt” (Savisaar 2005). Niimoodi ründab Keskpartei liider otse seda erakonda, mis teoreetiliselt (arvestades eakate valijate vasakmeelsust) võiks võtta ära osa Keskerakonna hääli. Siinjuures tasub osundada Piersonile, kes ütleb, et potentsiaalsetele kaotustele reageerivad valijad palju teravamalt kui samaulatuslikele lubatud hüviste tõusule (Pierson 2001b). Jooniselt 3 näeme, et pensionid on dekaadi jooksul oluliselt tõusnud, ent pensionäride rahulolematuse pensionireservide mitteväljajagamisega püsib.



Joonis 3: Riikliku pensioni (I samba) ja peamiste riigieelarvest makstavate toetuste dünaamika 1992-2004. ESA

Teine küsimus, mis ülalolevalt jooniselt tõstatub, on, miks lastega pered ja töötud pole suutnud oma huvide eest seista. Peamine seletus, mida poliitika-teooria, sh. institutsiooniteoreetiline lähenemine pakub, väidab, et hajusad grupid suudavad oma huve halvemini kaitsta (Pierson 2001b, Bonoli 2001). Eesti lastega pered on varanduslikult (ja ka muus mõttes) palju enam diferentseerunud kui pensionärid, mistõttu neil on raskem huvisid koondada. Just seetõttu polegi tugevat survegrupp, mis nõuaks esimese lapse toetuse määra (joonisel toodud) tõstmist. Ka poliitikud pole sellest huvitatud, kuna nimetatud toetus on kõige universaalsem ja seega tähendab isegi väikene tõus järsku eelarvekulude suurenemist. Seega on postmodernses fragmenteerunud ühiskonnas taktikaliselt kavalam lõhkuda lapsevanemate monoliitsust veelgi, sihistades oma meetmed kindlale peretüübile (kas paljulapselised, üksikvanemaga või väikelapsega pered). Vaadates Eesti peretoetuste kronoloogiat ja statistikat näeme, et viimaste aastatega on skeemide arv üha suurenenud ning olenevalt valitsevast parteikoalitsioonist on eelistatud kord üht, kord teist peretüüpi (Sotsiaalsektor arvudes 2004).

Viimasel dekaadil on pensionärid olnud vaieldamatult tugevaim massiline survegrupp, kui lähtuda grupi nõudmiste realiseerumist poliitikas (Toots 2001). Ent siiski pole nad saanud kõike, mida nõudsid. Uue heaolupoliitika tingimustes peavad poliitikud tasakaalustama oma valikuid erakonna olulisi valijasegmente silmas pidades. Noored pered/generatsioonid moodustavad Reformierakonna ja Res Publica peamise toetusbaasi, mis ongi sundinud Keskerakonda ja Rahvaliitu oma pensionipoliitilisi nõudmisi aeg-ajalt tagasi tõmbama. Nagu märgib Bonoli, lähtuvad tänapäeva valitsuserakonnad pigem ettevaatlikust läbirääkimiste strateegiast kui oma reformiplaanide jõuga pealesurumisest. Euroopa viimased heaolureformide kogemused näitavad, et õigem on teha võimu säilitamise nimel väikesi järeleandmisi oma ühtedes nõudmistes ja küsida boonuseid teistes, kui riskida oma tahtmist jäigalt peale surudes võimulpüsimisega üldse (Bonoli 2001).

Tänu suhteliselt sarnasele sisetulekutasemele moodustavad pensionärid täna ühtse huvigrupi, mis tulevikus aga laguneb. Pensionikindlustuse II sambaga liitunute arv on 2005. a. juba ületanud tänaste pensionäride arvu (vastavalt 464 350 ja 294 736). Seega on pensionipoliitikas moodustunud kaks selgelt eristuvate huvidega gruppi. Lisaks toob kehtestatud kolme samba süsteem pikemas perspektiivis kaasa eakate tulude märksa suurema diferentseerituse (Püss jt. 2001). Tõenäoliselt muudab see varieeruvamaks ka eakate poliitilised eelistused ja valimiskäitumise.

Kokkuvõtteks: trendid ja lahendused

Kaasaegse heaolupoliitika põhitrendiks on kujunemas tööstusajastust pärinevate ühtsete sotsiaalkaitse süsteemide lõhkumine. Tänapäeval on riskid muutunud nii mitmekesiseks ja samas halvasti prognoositavaks, et algne sotsiaalkindlustuse idee koondada kõik riskid ühte suurde katlasse (pooling) ei tööta enam tõhusalt. Suurte universaalsete kindlustusskeemide osadeks jagamise tendentsi võib näha eeskätt vanurite ja lastega perede toimetulekut tagavate programmide puhul. See muudab poliitika kujundamise ja poliitikate mõjude hindamise keerukamaks, sest lahusesisvad programmid nõuavad samas ka paremat koordineerimist.

Ometigi võib kujuneda nii, et postkommunistlikud ühiskonnad suudavad isegi paremini kohaneda väljakutsetega, mida postmodernne ajastu heaoluriigile esitab, kui vanad, tööstusajastul vormunud heaoluriigid. Esiteks pole postkommunistlikel riikidel tööstusajastu heaoluriikide taaka (jäik institutsionaalne otsustusstruktuur, varasemast võetud kõrged healukohustused), mis tekitavad rajasõltuvust ning raskendavad olulisi reforme. Teiseks, mõned kommunistliku heaoluriigi jooned nagu naiste kõrge hõive, pensionäride püsimine tööturul, lastepäevahoiusüsteem, vastavad hästi postmodernse ajastu nõudmistele. Eesti poliitikakujundamise võtmeküsimus on niisiis mitte institutsioonides, vaid poliitiliste huvide kooskõlastamises ja poliitika väljundisse mahutamises ilma, et tekiks püsivaid huvikonflikte nende gruppide vahel, mis mõjutavad jätkusuutlikkuse indikaatoreid.

Viieteallikad:

- BONOLI, G. (2001) Political Institutions, veto points and the process of welfare state adaption. In: Pierson, P. (Ed.) *The new politics of the welfare state*. Oxford: Oxford university press Pp. 238-264
- CAMPBELL, A. (2002) Self-interest, social security, and the distinctive participation patterns of senior citizens. *American Political Science Review*, Vol. 96, No.3
- FLORA, P., Heidenheimer, A. (1991) *The development of the welfare state in Europe and America*.
- DALY, M. (1997) Welfare states under pressure: cash benefits in European welfare states over the last ten years. *Journal of European Social Policy*, 7 (2), 129-146.
- IVERSEN, T. (2001) The dynamics of the welfare state expansion: trade openness, de-industrialization and partisan politics. In: Pierson, P. (Ed.) *The new politics of the welfare state*. Oxford: Oxford university press, pp. 45-80.
- JAMES, E. (1996) Social security around the world. In: Diamond, P. et al. (Eds.) *Social security. What role for the future*. National Academy of Social insurance. Washington DC.

- BECK, U. (1998) *Risk society; towards a new modernity*. London:Sage.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1999) *The social foundations of postindustrial economies*. Oxford: Oxford University Press.
- COM (2005). *The Social agenda*. Commission of the European Communities, 33.
- ESPING-ANDERSEN, G. (2002). A new gender contract. In: Esping-Andersen, G. et al (Eds.) *Why we need a new welfare state*. Oxford: Oxford University Press, pp. 68-96
- HUBER, E. Stephens, J. (2001) Welfare state and production regimes in the era of retrenchment. In: Pierson, P. (Ed.) *The new politics of the welfare state*. Oxford: Oxford university press, pp.107-146
- LEETMA, R., Vörk, A., Kallaste, E. (2004) *Vanemaealine töäjõud tööturul ja tööelus*. Tallinn: Praxis.
- MANOW, P. (2001) Comparative institutional advantages of welfare state regimes and new coalitions in welfare state reforms. In: Pierson, P. (Ed.) *The new politics of the welfare state*. Oxford: Oxford university press, pp. 146 – 164.
- NORRIS, P. (2004) *Electoral Engineering. Voting rules and political behaviour*. Cambridge University Press.
- NORRIS, P. (2004) *Voter turnout in Western Europe since 1945. A regional report*. Stockholm: IDEA
- PIERSON, P. (2001a) Post-industrial pressures on mature welfare states. In: Pierson, P. (Ed.) *The new politics of the welfare state*. Oxford: Oxford university press, pp.80-106.
- PIERSON, P. (2001b) Coping with permanent austerity.Welfare state restructuring in affluent democracies. In: PIERSON, P. (Ed.) *The new politics of the welfare state*. Oxford: Oxford University press, pp.410-456
- PÜSS, T jt. (2001) *Pensionikindlustuse majanduslikud ja sotsiaalsed aspektid Eestis ning selle mõju rahvastikuarengule ja perepoliitikale*. Tallinn: TTÜ Sotsiaalsektor arvudes 2004. Tallinn: Sotsiaalministeerium.
- TIIT, E.-M., Leppik, L., Vörk, A., Leetmaa, R. (2004) *Euroopa Liidu ühiste pensionieesmärkide mõju Eesti pensionisüsteemile. Uurimistöö lõpparuanne*. Tallinn: Praxis
- SAVISAAR, E. (2005) Julm romanss: peksab, kuid ei armasta. *Postimees*, 28.september.
- TOOTS, A. (2001). Effect of Estonian Social Security Reform on Old-Age Poverty: achievements and problems. In *Ten Years of Transition: Prospects and Challenges for the Future of Public Administration*. OECD-Sigma, pp. 299-311.
- TOOTS, A (2003) International and national actors in Estonian pension reform.In *Delivering Public Services in CEE countries: Trends and developments*. OECD LEED Program, pp. 246-259.

VETOPUNKTID EESTI SOTSIAALPOLIITILISES OTSUSTUSPROTSESSIS AMETIÜHINGUTE NÄITE VARAL

Jaanika Vakker

Uurimistöö teoreetilise osa eesmärk oli kaardistada ametiühingutele Eestis eksisteerivad institutsionaalsed vetopunktid telgedel formaalne-mitteformaalne ja konstitutsiooniline-mittekonstitutsiooniline. Selle põhjal andis vetopunktide endi analüüs empiiriliseks tulemuseks, et sotsiaalpoliitilistel huvigrupidel on formaalsel tasandil väga vähe võimalusi otsustusprotsessis osalemiseks, mistõttu on valitsuse positsioon Eestis oma eesmärkide elluviimiseks tugev. Samas on ametiühingutel mitmeformaalseid kanaleid seadusandluse mõjutamiseks – need on reaalselt algusest peale läbi kolmepoolsete tööühmade protsessi kaasatud. Eraldi on vaatluse all enese poliitilise määratlemise mõju juurdepääsu saavutamisele: poliitiline seotus muudab võimalused nii formaalsete kui mitteformaalsete kanalite kasutamisel otseselt sõltuvaks koalitsiooni või opositsiooni jäämisest. Stabiilsemad suhted institutsioonidega tagab neutraalsus ning vahetute koostöövormide otsimine.

Healuriikide arengus on paaril viimasel kümnendil toimumas põhimõtetelised muutused, kuna senine valdav kasvupoliitika on põrkunud mitmete probleemidele. Tänu arenenud ühiskondades toimivatele majanduslikele, fiskaalsetele, demograafilistele ja sotsiaalsetele protsessidele ei saa healuriigid tänases olukorras enam lõputult laieneda, vaid peavad hakkama ennast kas koomale tõmbama või otsima sisemisi ressursse muutumaks efektiivsemaks. Taoliste kärbeta juures on aga täheldatud, et nii läbiviidavate reformide menetluse ladusus kui aktsepteeritavus ühiskonnas varieeruvad riigiti märkimisväärselt, kusjuures sõltumata mitte viimase arengutasemest või healuriigi mudelist, vaid pigem konkreetse riigi otsustusprotsessi iseloomust ning asjassepuutuvate huvigruppide kaasatusest. Seetõttu on ka teaduslik huvi koondunud healuuprogrammide majanduslikelt aspektidelt just suhteliselt ebapopulaarsete “kokkuhoiuseaduste” vastuvõtmisprotsessi institutsionaalsetele ja poliitilistele faktoritele.

Huvigruppidega arvestamise ning nende kaasamise probleeme võib täheldada ka Eesti sotsiaalpoliitikas. Näiteks kutsus Ametiühingute Keskliit 2002. a oktoobri lõpus oma esindajad tagasi töövaidluskomisjonide juurest, tuues põhjenduseks valitsuse soovimatuse pidada kolmepoolset sotsiaaldiskussiooni ning täita endale võetud kohustusi. Siit tekib küsimus, miks sotsiaaldialoog Eestis ei toimi, kuigi tööandjate ja -võtjate surve selle pidamiseks tundub olema suur. Millega põhjendab valitsus oma tegevusetust? Ka selle kohta peaks olema seletus, kuna ilmselt tunnetab viimane, et ametiühingute ja tööandjate esindajate häält eirates on siiski võimalik riiklikku sotsiaalpoliitikat ellu viia.

Otsustusprotsessi ligipääsetavust huvigruppidele võimaldab hästi analüüsida neoinstitutsionalistlik teooria, kuna see vaatleb riigiparaadi ülesehitust

kui determinanti, mis määrab otsustusprotsessi eripära, eriti aga selle avatuse või suletuse välistele osalejatele, mida omakorda võib seostada menetluse ladususega. Et sotsiaalpoliitilised muutused toovad reeglina kaasa muutused tulude jaotamises ühiskonnas, kalduvad potentsiaalselt kaotavad huvigrupid kasutama kõiki võimalusi takistamiseks seadusandluse vastuvõtmist või mõjutamaks seda endale soodsas suunas (Bonoli 2000: 43).

Neoinstitutsionalismi olemus ja vetopunktide kontseptsioon

Institutsionalismi diskursuse põhiväitele Institutions matter (Lane, Ersson 2000:58) on esinenud mitmeid reaktsioone erinevate koolkondade kujul, mis pole suutnud omavahel ühtlustada peamisi definitsioone, seisukohti ega uurimismeetodeid. Nii näiteks on Halli ja Taylori käsitluses ratsionalistide eripäraks planeerimise kui tulevikuga seotud ebakindluse vähendamise rõhutamine, samuti tähtsustatakse informatsiooni rolli otsuste tegemisel ning strateegilise suhtluse tähtsust poliitiliste tulemite determineerimisel (1996: 939-957). Sotsioloogiline koolkond eristub aga eelkõige võimega seletada, kuidas institutsioonid suudavad mõjutada toimijate eelistusi ning identiteeti, samas kui näiteks ratsionalistid vaatlevad viimaseid kui muutumatuid faktoreid. Ajaloolise institutsionalismi tugevuseks peetakse avaramaid võimalusi erinevate toimijate käitumise kirjeldamiseks poliitilises otsustusprotsessis ning võime-eeliste hindamiseks, kuna harva vaadeldakse institutsioone ainsa kausaalse jõuna, vaid need püütakse paigutada põhjuste ahelasse, kuhu lisanduvad tihti ühiskonna majanduslik-sotsiaalne arengutase ning eesmärkide hajutatus. Samas määratlesid uurijad ajaloolise institutsionalismi diskursuses probleemi, mille lahendamise nad ise ei uskunud (Immergut 1998: 19-20). Nimelt kui varem kasutasid selle koolkonna esindajad ajaloolisi kogemusi oma väidete tõestamising struktureerimisvahendina, siis nüüd on tekkinud nende kõrvale uurijad, kelle arvates leitud universaalsete seoste mudelid piirasid analüüside võimsust. Seetõttu hakkasid viimased pigem otsima ajaloolistele mudelitele mittevastavaid näiteid, rõhutades sellega konteksti ning interpretatsiooni olulisust protsesside mõistmisel. Antud konflikti “rõhk teoorial versus empiirikal” tulemuseks võiks minu hinnangul pidada ajaloolise institutsionalismi pooldumist kaheks erinevaks koolkonnaks Petersi käsitluses (1999: 19), kus traditsioonilisele ajaloolisele suunale on jäänud alles tema põhijoon ehk rajasõltuvus (ing k path dependency), ning “vanadele” institutsionalistidele seisab küllaltki lähedal (ent siiski eraldi) empiiriline koolkond. Viimase põhihuviks on eelkõige valitsemisüsteemi struktuuri mõjude otsimine otsustusprotsessis osalejatele ning sündivatele otsustele.

Empiirilise institutsionalismi raamistikus võimaldab valitsuse otsustus-suutlikkuse problemaatikat kõige ülevaatlikumalt analüüsida vetopunktide kontseptsioon, mis sisuliselt võimaldab otsida huvigruppide juurdepääsuteid otsustusprotsessile nii formaalseid kui mitteformaalseid kanaleid pidi, sest institutsioon defineeritakse pelgalt kui struktureeritud poliitilise elu fakt. Eelduseks on, et vaatlen institutsioone kui võrgustikku, milles huvigrupid otsivad kanaleid oma fikseeritud huvide läbisurumiseks, kui samal ajal institutsioonid ise ei mõjuta toimijate eesmärke.

Kontseptsiooni keskseks mõisteks on vetopunkt, mis Bonoli (2001: 238)

Vetopunktid Eesti sotsiaalpoliitilises otsustusprotsessis ametiühingute näite varal

Jaanika Väkker

järgi tähendab institutsionaalset momenti poliitika kujundamise protsessis, kus sobiva individuaalsete või kollektiivsete toimijate kokkuleppe abil on võimalik peatada seaduseelnõu vastuvõtmine, vähendades seeläbi valitsuse kontrolli otsustusprotsessi üle ja sundides teda läbi rääkima ning toimijatele järeleandmisi tegema. Olgu mainitud, et stabiilsetes demokraatlikes riikides kasutatakse neid võimalusi suhteliselt harva, kuid praktikas piisab sageli sellest, kui vetopunkti kasutamiseiga valitsust ähvardatakse (Ibid.: 46). Seega – mida rohkem eksisteerib poliitika kujundamise protsessis vetopunkte, seda hõlpsam on õigusakti mittepooldajatel veenda valitsust läbi rääkima ja järeleandmisi tegema, ning seda väiksem on järelikult ka viimase võimukontsentratsioon. Vastupidiselt tähendab valitsuse suur tegevusvabadus tema võimet kontrollida seadusandluse väljundeid ning suutlikkust oma poliitikaid olenemata välisest vastuseisust läbi suruda. Võimu kontseptsioon annab vetopunktide kontseptsioon hea lähtealuse uurimaks, millised kanalid eksisteerivad huvigruppidele riigi institutsionaalses ülesehituses ning kui edukad on potentsiaalselt nende kanalite kasutamise tulemused.

Vastavalt uurimise huvile käsitletlen huvigrupina ametiühinguid, mis ajaloalise sotsiaalpoliitilise survegrupina võib olla suuteline heaolu kärbetaele vastu seisma. Töö eesmärgiks on kaardistada vetopunktid Eesti sotsiaalpoliitilises otsustusprotsessis ametiühingute seisukohalt. Vaadates senist ametiühingute käitumist ning nende poolt tulevaid signaale valitsuse hoolimatusel, võiks eeldada, et kindlasti edu toovaid kanaleid neil oma huvi maksma panemiseks pole. Seetõttu võib arvata, et töötajate esindajate kuulda võtmine sõltub pigem otsustajate heast tahtest ja suvast. Kuna valitsuse jaoks võib ametiühingute arvamus sageli osutada väga tülikaks, on neil ilmselt lihtsam viimast eirata kui kaasata. Seega võiks uurimistöö hüpoteesi sõnastada järgnevalt: kuna Eesti sotsiaalpoliitilises otsustusprotsessis eksisteerib vähe formaalseid vetopunkte, puudub valitsusel vajadus arvestada ametiühingutega ka vähemformaalsel tasandil.

Teoreetilises kirjanduses on vetopunkte jagatud peamiselt kahel viisil:

1. Formaalsed – mitteformaalsed (Armstrong, Bulmer 1998: 60; Bonoli 2000: 43; Bonoli 2001: 240; Tsebelis 1995: 306; Green- Pedersen 2001: 966, Lamping, Vergunst 2000: 3). Jaotuse alusena käsitletakse siinkohal kokkulepete ja muude korralduste vastavalt kirjalikku (näiteks seadused, lepingud, koostöökokkulepped) või suulist (käitumise, otsustamise tavad ja niiöelda kirjutamata reeglid) iseloomu.
2. Konstitutsioonilised – mittekonstitutsioonilised (Haggard, McCubbins 2001: 12; March, Olsen 1997: 141; Bonoli 2000: 43; Bonoli 2001: 261; Tsebelis 1995: 302, Armstrong, Bulmer 1998: 52). Jaotus lähtub sellest, kas vetopunkt tuleneb riigi põhiseadusega sätestatud valitsemisüsteemist või muudest allikatest, sealhulgas nii seadustest kui ka vähemformaalsetest allikatest.

Sisulistest kaalutlustest lähtuvalt oleks võimalik väita, et üldjoontes nende kahe jaotuse variatiivsus kattub, kuna nii formaalsed kui konstitutsioonilised faktorid tulenevad seadustest, nende vastandid aga rohkem “pehmematest” allikatest. Samas aga kirjeldab mõlema paari iga osapool ka mingit kvalitatiivselt unikaalset aspekti, eristades näiteks muude seaduste hulgast põhiseaduse

(konstitutsiooniline) või rõhutades suhtlemistavade tähtsust otsuste kujunemisel (mitteformaalne). Seetõttu ei saa antud jaotusi ammendava vastuse saamiseks minu hinnangul üheks liita, vaid mõistlikum oleks kasutada ära viimaste kogu kirjeldusvõime neid omavahel kombineerides. Kandes paarid risttabelisse (Tabel 1), on võimalik eristada nelja vetopunktide potentsiaalset iseloomu:

	FORMAALNE	MITTEFORMAALNE
KONSTITUTSIOONILINE	Riigi põhiseaduslikud normid	Põhiseaduslike institutsioonidega seotud otsustamistavad
MITTE-KONSTITUTSIOONILINE	Muud õigusaktid ja dokumendid	Mittepõhiseaduslike institutsioonidega seotud otsustamistavad

Tabel 1: Vetopunktide liigid lähtuvalt jaotuse aluseks olevatest faktoritest

Allikas: J. Vakker

Et Tabel 1 annab vetopunktide käsitluse juurde uued dimensioonid, mida varasem kirjandus süsteemselt ei käsitle, sai mulle lisaväljakutseks täita puuduvad lüngad teoreetiliselt osas ning operatsionaliseerida mõõdikud empiirilise institutsionalismi koolkonnast lähtuvalt.

1. **Formaalne – konstitutsiooniline:** siia alla kuuluvad riigi institutsioonide põhiseaduslikust ülesehitusest tulenevad vetopunktid, mida on nelik- jaotusest ainsana süvitsi analüüsitud valdavas osas teoreetiliselt kirjanduses. Sotsiaalpoliitiliselt olulised põhiseaduslikud momendid riigi otsustusaparaadis on kõige ülevaatlikumalt välja toonud G. Bonoli (2000: 43-49), mainides viit järgmist aspekti:

➤ *Võimude lahusus ehk tasakaal valitsuse ja parlamendi vahel:* valitsuse kontroll parlamendi üle on reeglina suurem parlamentaarses süsteemis, kus täidesaatev võim moodustatakse parlamendivalimiste tulemuste põhjal. Süsteemis ei saa tekkida ka kahestunud valitsust, kus täidesaatvat ning seadusandlikku võimu juhivad erinevad koalitsioonid, mis takistaksid teineteise tööd. Teiseks valitakse nn võimude-lahususe-süsteemides need kaks institutsiooni teineteisest sõltumatult ning vastupidiselt parlamentaarsele süsteemile ei saa esinduskogu valitsust umbusaldada. Enamiku Euroopa parlamentaarsest riikidest on valitsus vastutav parlamendi ees, kuna vajab viimase toetust ametisse astumisel ning peab arvestama umbusalduse avaldamisega seadusandliku kogu poolt (Gallagher, Laver ja Mair 1995: 42). Valitsusele on omakorda reeglina antud hoovad parlamendi laiali saatmiseks.

➤ *Kodade arv parlamendis:* teine koda võib kujutada endast potentsiaalset veto-punkti, kuna sel juhul on otsusele vajalik kahekordne toetus. Selle tugevus sõltub valimissüsteemist: kui mõlemad kodad valitakse ühistel alustel, ei oma bikameralism erilist vetopotentsiaali, kuna mõlemad enamused kalduvad olema sarnased. Vastasel juhul on aga kodade struktuur erinev ning

Vetopunktid Eesti sotsiaalpoliitilises otsustusprotsessis ametiühingute näite varal

Jaanika Väkker

huvigrupidel on rohkem võimalusi endale väljundi leidmiseks.

➤ *Valimissüsteem:* valimissüsteemi ennat ei saa käsitleda kui huvigruppide poolt potentsiaalselt kasutatavat vetopunkti, kuid valimistulemused võivad soodustada selle teket. FPTP ehk majoritaarsed süsteemid soosivad reeglina suurimat parteid, mis saab moodustada monoliitse üheparteilise valitsuse ning viia ellu enda valitud poliitikat, omades samas ka kõrget vastutuse kontsentratsiooni (Weaver ja Rockman 1993: 149). Seevastu kaldub aga proportsionaalne süsteem olema seotud paljude erakondade pääsemisega parlamenti ning koalitsioonivalitsustega, kus erakondadel tuleb vastutada lisaks valijatele ja parlamendile ka oma võimupartnerite ees (Gallagher, Laver ja Mair 1995: 42). Huvigruppidele loob valitsuse mitmeparteilisuus rohkem võimalusi takistamiseks ebameeldivat poliitilist muutust ning taotlemaks endale soodsaid hüvesid, sest sel juhul on täidesaatvas võimuses esindatud rohkem erinevaid huvisid ning on lihtsam leida endale liitlast (Swank 2001: 209).

➤ *Referendum:* veto-kontseptsiooni seisukohalt on oluline, kellel on referendum algatamise õigus: juhul, kui see on kodanikel või parlamendil, võib vetopunkt omada reaalset jõudu seadusloome muutmises, vastasel korral (valitsuse algatusel) aga mitte.

➤ *Tasakaal presidendi ja valitsuse vahel:* presidendi osalust seadusandlikus protsessis on võimalik hinnata kuues põhilises aspektis (Shugart ja Carey 1992: 150). Vetoõigus seaduste väljakuulutamisel ja osalise veto õigus on seotud otsustusprotsessi lõppjärguga. Seadusloome esimeste sammude osas võib presidendil olla eristaatus eelarve, kindlate poliitika valdkondade (näiteks ka põhiseadus) ja presidendi dekreetide ning referendum algatamise osas. Mida enam neist hoobadest saab riigipea kasutada, seda rohkem on tal võimalik valitsuse ja parlamendi kõrval otsustusprotsessis kaasa rääkida.

2. Formaalne- mittekonstitutsiooniline: taolise mõiste alla võib kokku võtta kõik põhiseadusest väljapoole jäävad muud õigusaktid, lepingud, kokkulepped, aktid ja muud kirjalikud dokumendid, milles on fikseeritud otsustusprotsessis osaleja õigused või kohustused. Samadel alustel saab käsitleda ka osaleja enda tegevuse aluseks olevaid dokumente, näiteks põhikirja ja arengukava. Olen klassifitseerinud antud kanalid järgmiselt:

➤ *Ametiühingu seotus parteidega:* alustada tuleks sellest, kas töötajate esindajad on formaalselt fikseerinud oma koostöö mingi poliitilise jõuga või kuulutanud end selles osas neutraalseteks. Kuid ka ideoloogia põhjal võivad töötajate esindajatel tekkida teatud poliitilised eelistused: ajalooliselt on nende huvid olnud oma maailmavaatelt lähedased sotsiaaldemokraatide omadele. Seda võiks aidata hinnata fakt, kas oma koostöö kindla erakonnaga sõlmitakse enne või peale valimisi: kui seda tehakse enne ning minnakse valimistele koos vastu, siis ei teki eriti kahtlusi ametiühingute poliitilises seotuses. Kindlasti aitab selline samm parandada ametiühingute positsiooni selgust, kuid samas pole võimalik garanteerida valitsusse saamist, kuna see sõltub valijate häälest ning hilisematest läbirääkimistest. Sellist olukorda võiks nimetada võit – kaotus situatsiooniks, kus kogu edasise tegevuse tule-

muslikkus sõltub opositsiooni jäämisest või koalitsiooni saamisest. Lihtsam oleks seega oodata ja vaadata, milline(sed) erakond(nad) võidab(vad) ning otsida seejärel nendega koostöövõimalusi. Juhul, kui ametiühingute eesmärk on pelgalt oma eesmärkide täitmine ning parteisid nähakse vaid abinõuna, on nende tegevusest raske leida ideoloogilisi kaalutlusi.

➤ *Ametiühingu esindatus sotsiaalpoliitikat kujundavates organites:* siinkohal pean eelkõige silmas kollegiaalseid konsultatiivorganeid, kus käivad koos erinevate huvigruppide esindajad, kes püüavad kujundada ühiseid seisukohti kindlates sotsiaalpoliitilistes küsimustes. Siin on aktuaalne, kas saavutatud kokkulepped on mingis otsustusprotsessi etapis kellelegi kohustuslikud või mitte, ehk kas neil on formaliseeritud võimalus jõustuda seadustes või jäävad need lihtsalt soovitusteks. Ametiühingute jaoks võib rolli mängida ka organi koosseis ja erinevate esindatud huvide rohkus selles.

➤ *Ametiühingu osalus sotsiaaldialoogis* on ametiühingute spetsiifiline kanal otsustusprotsessi käsitluses ning tähendab sisuliselt tööturu osapoolte koostööd info jagamisel üksteise kavatsuste ja ootuste kohta (Visser 2001: 184). Sotsiaaldialoog võib olla sotsiaalpoliitika kujundamise lahutamatu legitiimsuse tagav osa, millest ei minda mööda ühegi otsuse tegemisel (nagu näiteks Põhjamaades), või pigem tühi formaalsus. Kuid ka sel juhul on ametiühingutel tegelikult siiski võimalik oma huve kaitsta, kui dialoogi aluseks olevates dokumentides ja seadustes on selgelt kirjas poolte õigused ja kohustused, millest saab lähtuda nii oma tegevuse planeerimisel kui vastaspooltele nõudmiste esitamisel.

➤ *Ametiühingu otsustusprotsessis osalemise juriidiline reguleeritus:* siinkohal tuleks küsida, et kui üldse, siis millise positsiooni sätestavad seadused ametiühingutele kui sotsiaalpoliitiliselt olulisele huvigrupile? Kas neis on sätestatud ka mingid kindlad õigused ja kohustused, millest saab lähtuda?

3.-4. Mitteformaalne – konstitutsiooniline ja mitteformaalne –mittekonstitutsiooniline vetopunkt: esimesel juhul on aktuaalsed kõik põhiseaduslike institutsioonidega seotud suhtlemis- ja otsustamistavad, teisel on uurimisküsimus sama mittekonstitutsiooniliste institutsioonide kohta.

Kuna uurimismetoodika ja -põhimõtted mitteformaalsete vetopunktide otsimisel ei sõltu sellest, kas institutsioon on kehtestatud konstitutsiooni või muu seaduse alusel, võib neid teoreetilises osas käsitleda ühtse tervikuna. Kui formaalsete vetopunktide analüüsil on suhteliselt selge, mida ja kust tuleb otsida, siis vähemametlike juurdepääsukanalite operatsionaliseerimist tuleb kõigepealt alustada “mitteformaalsuse” defineerimisest. Kõige ülevaatlikum on minu arvates Bonoli (2000: 43) iseloomustus, mille järgi sünnib mitteformaalne vetopunkt siis, kui mingis otsustusprotsessi etapis või läbi kindla osaluskanali on huvigrupi seisukohtadega arvestamine muutunud traditsiooniks. Selles mõttes ei pea ma mitteformaalsuse all silmas mitte näiteks organite esindajate isiklikke häid suhteid, vaid stiili, kuidas otsused sünnivad kindlates institutsioonilistes raamistikutes ja millisel positsioonil on neis ametiühingute arvamus. Lühidalt öeldes peab ametiühingul olema võimalik vetopunkti olemasoluga arvestada oma

Vetopunktid Eesti sotsiaalpoliitilises otsustusprotsessis ametiühingute näite varal

Jaanika Väkker

seisukohtade läbisurumisel, seda nii varasema kogemuse kui “mängureeglite” paikapidavuse pinnalt. Mitteformaalse vetopunkti olemasolu võiks niisiis hinnata selle järgi, kui võrd langevad kokku osapoolte ootused teatud institutsiooni otsustamisstiili kirjeldavate kriteeriumite osas ja millist mõju avaldavad need ametiühingute positsioonile. Hinnanguid otsustamise iseloomule võiks kategoriseerida alljärgnevalt:

- Ühised arusaamad ja ootused otsustusprotsessi suhtes: mida varasemas eelnõu menetlusstaadiumis huvigrupp kaasatakse ning mida jõulisemalt kajastuvad tema seisukohad, seda kindlamalt saab seda pidada otsustusprotsessis domineerivaks, niiõelda arvamusiidriks. Kui arvamusiidri olemasolu ilmneb kõige selgemalt eelnõude algatamise faasis, siis diskussiooni jälgimisel kõigil tasanditel tuleks analüüsida ka ametiühingutega läbirääkiva osapoole seisukohtade jäikust ehk nende muutmise võimalikkust. Vetopunkti olemasolu määrav aspekt on huvigrupi seisukohtade läbimine ning kajastatus seadusandluses, mis saab aga sündida vaid juhul, kui teine osapool on valmis kompromissideks.
- Järgmise aspektina tuleks lähemalt vaadelda *otsustamisstiili*, eelkõige kas otsused sünnivad diskussiooni käigus või on need tegelikult tehtud juba varem niiõelda kabinetivaikuses. Olulised on ka otsuste tagamaad: huvigrupile peaks olema soodsam, kui selleks on objektiivsed ratsionaalsed kaalutlused (näiteks objektiivsed eelarvelised piirangud) või kollegiaalne kompromiss, mitte aga temast sõltumatud, teisest osapooltest tulenevad subjektiivsed põhjused. Sellest tulenevalt võib analüüsida ka ametiühingute edu või ebaedu tagamaid – kindlasti on parem, kui igasugused võimalused oma positsiooni parandada lähtuvad seestmest, endast sõltuvatest põhjustest, sest vastasel juhul ei saaks ametiühingud oma tegevust üldse planeerida ning sõltuksid ainult välistest jõududest.
- Otsustusprotsessi üks olulisi karakteristikuid on kindlasti ka *osapoolte aktiivsus läbirääkimisvõimaluste otsimisel*: pean silmas eelkõige seda, kas ametiühingud ootavad tavaliselt kutset või otsivad pidevalt ise võimalusi aruteludeks. Mida initsiatiivikamad on mõlemad osapooled, seda rohkem on huvigrupil võimalusi oma soovide läbiviimiseks.
- *Otsustamisstiili ajaline järjepidevus*: niisama tähtis kui osapoolte hetkepositsioonide kaardistamine, on ka vaatamine vetopunkti eksistentsi minevikku ja tulevikku. Neist esimesel juhul tuleks praktikast otsida kinnitusi ametiühingute kogemusele selle juurdepääsukanali kasutamisest konkreetsetel puhkudel, sest teadaolevalt kinnitab vetopunkti olemasolu otsustusprotsessis tema ajaline stabiilsus ehk mitmekordne kasutamiskogemus. Tulevikku puudutab aga eelkõige selle ennustatavus: olulised on hinnangud välja selgitatud käitumistavade jätkumise kohta ja see, kui võrd julgevad pooled tulevikus toimuvaid arutelusid ning nende tulemusi ette ennustada. Huvigrupi jaoks peaksid tulevikuvisionid lisaks pelgalt etteaimatavusele olema ka positiivsed ehk neis peaksid osalejate arvates prevaleerima huvigrupile soodsad käitumistavad. Juhul kui osapooled näevad tulevikku ette pigem dünaamilise kui stabiilsena, aitab vetopunkti olemasolu välja tuua muutuste nägemise huvigrupile positiivses

suunas.

Uurimiskäik ja empiirilised tulemused

Tabel 1 jagab vetopunktid esmalt konstitutsioonilisteks ja mittekonstitutsioonilisteks vastavalt institutsiooni eksisteerimise juriidilisele alusele ega esita uurimiseks metoodilisi erinõudmisi. Küll aga teeb seda jaotus formaalsete ja mitteformaalsete vetopunktide vahel, kuna nende kohta tuleb infot hankida eriliigilistest allikatest: kui esimeste puhul on primaarne õigusaktide ja muude dokumentide analüüs, siis mitteformaalsete puhul tuleb välja selgitada osalejate nägemus toimuvate otsustusprotsesside kohta.

Formaalsed – konstitutsioonilised vetopunktid determineerib nende kirjalik fikseeritus riigi põhiseaduses, lisaks viimaste kaardistamisele toetasin analüüsi ka vetopunktide kasutamise statistikaga VII, VIII ja IX Riigikogu koosseisude ajal. Mittepõhiseaduslike institutsioonide hindamiseks tabuleerisin samuti erinevad hindamiskriteeriumid, mida on käsitletud teoreetilises osas, empiiriliste allikatena olid kasutusel ametiühingute põhikirjad, nende tegevust reguleerivad seadused, kahe- ja kolmepoolsed kokkulepped ning sotsiaalpoliitiliselt oluliste astutuste põhikirjad.

Mitteformaalsed otsustusprotsessi karakteristikud on need, mille puhul võib pooltel kõige enam tekkida eriarvamusi, kuid mis samas võivad peita endas huvigrupile soodsaid otsustusprotsessi kirjutamata reegleid. Kui menetluse eri etappide tulemused on reeglina fikseeritud, siis seda, kuidas taolise otsuseni jõuti, saab teada vaid asjaosalisi isikuid küsitledes. Intervjuueeritavad võtsin valimisse teadlikult ning eesmärgipäraselt, hõlmates institutsioonide esindajaid, kellega ametiühingud on seaduseelnõude menetluste käigus kokku puutunud ning ametiühingutest nii juhtivtegelasi kui organisatsiooni liikmeid, kelle igapäevaseks tööks on tegelemine seaduseelnõudega. Esitatavad küsimused olid avatud ning standardiseeritud, intervjuud viisin läbi poolstruktureeritud 2003. a aprillis. Mitteformaalseid konstitutsioonilisi vetopunkte analüüsisin põhiseaduslike institutsioonide – Vabariigi Valitsuse, Presidendi ja Riigikogu tasandil, mittekonstitutsioonilisi seoses ametiühingute osalemisega poliitikas, sotsiaalpoliitilisest olulistest organisatsioonides ja nõukogudes ning sotsiaaldialoogis.

Ametiühingutena Eesti kontekstis käsitlesin kaht suuremat keskorganisatsiooni, mis osalevad pidevalt läbirääkimistes valitsusega ning on kõige olulisemad töötajate kaitseühingud seadusandlikul tasandil: Teenistujate Ametiliitude Organisatsioon TALO ning Eesi Ametiühingute Keskliit EAKL.

Analüüsi tulemusena ilmnas, et Eestis võivad tulenevalt põhiseadusest vetopunktidenä toimida parlamendi kontrollimehhanismid valitsuse üle, valimissüsteemist tulenev mitmeparteilisus valitsuses ja parlamendis ning presidendi veto. Neist kolmest selgus aga, et Riigikogul pole praktiliselt olnud vajadust või tahtmist umbusaldushääletuse kaudu valitsust kontrollida, sest kuigi Riigikogu on kasutanud oma võimalust avaldada umbusaldust ministrile või peaministrile, on need resultaati andnud vaid korra ning on seetõttu mõjunud pigem hoiatava žestina opositsiooni poolt. Kuna presidendi vetokasutus on olnud pigem tagasihoidlik, on ainuke realselt arvestatav takistus valitsuse jaoks

Vetopunktid Eesti sotsiaalpoliitilises otsustusprotsessis ametiühingute näite varal

Jaanika Väkker

otsustusprotsessi kontrollimisel koalitsioonipartnerite arv ning vajadus nendega arvestada. Kuid et see küsimus on valitsusesisene ega kätke endas vajadust arvestada oluliselt teiste institutsioonidega, julgen hinnata Vabariigi Valitsuse positsiooni Eesti konstitutsioonilises ülesehituses tugevaks. Seda ei mõjuta ka ametiühingute muud formaalsed juurdepääsukanalid, mis ei võimalda end valitsuse vähestele siduvusele kokkulepetes maksma panna.

Mitteformaalsel tasandil eristusid kolm osaluskanalit, mida pea kõik intervjueritud tähtsustasid teistest kõrgemalt: sotsiaalministeeriumi tasandil kolmepoolsed töörühmad ja kooskõlastusring ning Riigikogus osalemine sotsiaalkomisjoni töös. Vastavalt teooriale võib kõige enam potentsiaali vetopunkti tekkeks töörühmades leida, kuna seal toimub huvigruppide kaasamine väga tõhusal tasandil ehk kogu otsustusprotsessi alguses. On suur tõenäosus, et kolmepoolselt väljatöötatud kontseptsioone muudetakse hiljem vähe, ka poliitiline võim respekterib rohkem otsuseid, milleni tööturu osapooled on kollegiaalselt jõudnud. Töörühmade suhtes ei teki tõrget ka sotsiaalministeeriumil, mille töö muutub hilisemates menetlemise etappides oluliselt hõlpsamaks ning efektiivsemaks, jättes ära vaidlused valmis eelnõuprojektide juures, samuti nende mitmekordsed ümbertegemised.

Kui eelnõu kooskõlastamisel ministeeriumis mängib erakondade võimuvõitlus veel kõrvalrolli, siis parlamendi sotsiaalkomisjoni töös on poliitika ametiühingute edu või edutuse seletamise keskseks argumendiks. Selle teguriga kohandamiseks on keskliitudel kujunenud vastandlikud taktikad. Kui põhiseaduse analüüsist selgus, et praktiliselt ainuke valitsuse tegevust suunav formaalne vetopunkt huvigrupile on enda sidumine poliitikaga ning püüd ise kabineti moodustamises kaasa rääkida, siis EAKL on seda teed ka läinud. Rahvaerakond Mõõdukad, millega end seoti, oli IX Riigikogu koosseisu perioodil ka kolm aastat võimul ning sel ajal olid ametiühingul tegutsemiseks vabad käed Läbi suruti näiteks töötuskindlustuse seaduse praegu kehtiv variant, ametiühingute seadus ja kollektiivlepingute laiendamine. Samas halvas hilisem opositsiooni jäämine peaaegu kõik võimalused ratsionaalseks koostööks uue koalitsiooniga nii parlamendi kui ministeeriumi tasandil. Seega muutis poliitikasse minek EAKLi osaluse seadusandluses väga heitlikuks, pakkudes kord võite, kord kaotusi. TALO seevastu ei ole kasutanud formaalset vetopunkti, vaid säilitanud poliitiliselt neutraalse joone suheldes võrdselt kõigi erakondadega ning otsides iga probleemi lahendamiseks parimat võimalikku isiklike tutvuste rakendust. Nii ei ole organisatsioonile oluline, millised kanalid tagavad juurdepääsu või väljuvad otse seadusandlusele – peaasi, et neid mitteformaalse iseloomuga koostöövorme – nõukogusid, koosolekuid jne oleks võimalikult palju. Nii saadakse ministrite, ametnike või ka poliitikutega kokku väga tihti ning kohtumistel saab tegeleda lobbyga. Tegemist on küllaltki kindla kanaliga, mille kasutamist saab ametiühing ise suunata sõltumata poliitikas toimuvast. Siinkohal võiks eeldada, et mitteformaalsete vetopunktide olemasolu mõõdab valitsuse koostöövalmidust ja tahet arvestada huvigruppidega, sest põhiseaduslikke struktuure koalitsioon muuta ei saa, küll aga koostöövorme sotsiaalpartneritega. Sel juhul võib väita, et kui EAKLi töö edukus sõltub peale organisatsiooni enda pingutuste veel kindla erakonna jäämisest opositsiooni või saamisest koalitsiooni, siis TALO puhul ei ole võtmeks mitte valitsuse poliitiline meelsus, vaid üldine tahe huvigruppidega

arvestada ning selleks ametiühingutele võimaluste andmine. Seoses mitteformaalsete vetopunktidega jäi analüüsist kumama üks suhteliselt kindel seaduspärasus: nimelt olid ametiühingute jaoks edutoovamad institutsioonide esindajatega seotud otsesuhtlusega kanalid ning väheedukateks osutusid kanalid, kus edastati oma arvamusi kirjalikult.

Kokkuvõtteks

Tulenevalt eelnevast võib uurimistöö peajäreldused sõnastada järgmiselt:

- Valitsuse positsioon Eesti valitsemissüsteemis on teiste põhiseaduslike institutsioonide suhtes tugev, kuna selle tegevust kontrollivaid vetopunkte on vähe ning need on suhtelist nõrgad.
- Formaalsel tasandil võivad vetopunktina toimida presidendi veto ning valitsuskoalitsiooni soosing, mitteformaalsel eelnõusid ettevalmistavad kolmepoolsed tööruhmad.
- Enda sidumine poliitikaga muudab ametiühingu võimalused mõlema tasandi osaluskanalite kasutamisel otseselt sõltuvaks koalitsiooni või opositsiooni jäämisest, stabiilsemad suhted institutsioonidega tagab neutraalsus ning vahetute koostöövormide otsimine.

Seega ei pidanud paika ka hüpotees valitsuse eiravast suhtumisest ametiühingute suunas: kuigi põhiseaduslik institutsionaalne raamistik ei anna Eestis huvigruppidele erilisi ligipääsukanaleid, eksisteerib neid siiski mitteformaalsel pinnal. Valitsuse positsioon otsustusprotsessis on Eestis küll tugev ja väliste osalejate kaasamine sõltub enamasti tema suvast, kuid tundub, et järjest enam saadakse näiteks sotsiaalministeeriumi tasandil aru, et koostöö viib parema tulemuseni kui partnerite eiramine. Tulevikus muutub ametiühingute roll seadusandlikus protsessis osalejana selgemaks, kuna riigi tasandile jõuab vähem neid probleeme, mida saab lahendada ka kollektiivlepingutega. Selle võrra saab vaidlusi valitsusega olema küll vähem, kuid seda tõsisemateks need ilmselt kujunevad. Loodan, et kaasamise tagamiseks ei pea ametiühingud edaspidi piltlikult öeldes laskma Brüsseli ametnikul tulla Eestisse rääkima sotsiaalprobleemidest lihtsalt sellepärast, et teda võetakse ministeeriumis paremini kuulda. Mida varem kaasatakse partnereid eelnõu aruteludele ja mida koostööaltimad on kõik osapooled, seda kiiremini läheb ka edasine menetlus ning seda legitiimsemad saavad seadused. Ning legitiimsus ja dialoog peaksidki ju olema tuleviku võtmesõnad – erinevalt lähiminevikust pole enam vaja kiirustades vastu võtta hulgi ebapopulaarseid seadusi, mille menetlust huvigrupid ainult segaksid.

Kasutatud kirjandus

ARMSTRONG, KENNETH A ja Bulmer, Simon J (1998): *The Governance of Single European Market*. Manchester: Manchester University Press.

BONOLI, GIULIANO (2000): *The Politics of Pension Reform: Institutions and Change in Western Europe*. New York: Cambridge University Press.

BONOLI, GIULIANO (2001): *Political Institutions, Veto Points, and the Process of Welfare State*

Vetopunktid Eesti sotsiaalpoliitilises otsustusprotsessis ametiühingute näite varal

Jaanika Väkker

Adaption, chapter 8., in Pierson, Paul ed.: *The New Politics of the Welfare State*. New York: Oxford University Press.

GALLAGHER, MICHAEL, Laver, Michael ja Mair, Peter (1995): *Representative Government in modern Europe. 2nd edition*. New York: McGraw- Hill

GREEN- PEDERSEN, CHRISTOFFER (2001): Welfare- State Retrenchment in Denmark and the Netherlands, 1982- 1998: the Role of Party Competition and Party Consensus, *Comparative Political Studies* 34: 963- 985.

HAGGARD, STEPHAN JA MCCUBBINS, MATHEW D (2001): Institutions and the Determinants of Public Policy, chapter 1., in Haggard, Stephen and McCubbins, Mathew D eds.: *Presidents, Parliaments and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.

HALL, PETER A ja Taylor, Rosemary C.R (1996): Political Science and the Three New Institutionalisms, *Political Studies* 44: 936-957.

IMMERGUT, ELLEN (1998): The Theoretical Core of the New Institutionalism, *Politics & Society* 26: 5-34.

LAMPING, WOLFRAM ja Vergunst, Noel P (2000): *Corporatism, Veto Points, and Welfare State Reform in Germany and the Netherlands. Institutions, Interests and Policies*, esitatud ettekanne IPSA Maailmakongressil Kanadas, Quebecis.

LANE, JAN ERIK ja Ersson, Svante (2000): *The New Institutional Politics: Performance and Outcomes*. New York: Routledge.

MARCH, JAMES G ja Olsen, Johan P (1997): Institutional Perspectives on Political Institutions, chapter 11., in Hill, Michael ed.: *The Policy Process. A reader*. Essex: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.

PETERS, GUY B (1999): *Institutional Theory in Political Science. The "New Institutionalism"*. London: Continuum.

SHUGART, MATTHEW SOBERG ja Carey, John M (1992): *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York: Cambridge University Press.

SWANK, DUANE (2001): Democratic Institutions and the Welfare State, chapter 2., in Pierson, Paul ed.: *The New Politics of the Welfare State*. New York: Oxford University Press.

TSEBELIS, GEORGE (1995): Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism, *British Journal of Political Science* 25: 289- 325.

VISSER, JELLE (2001): Industrial Relations and Social Dialogue, chapter 5., in Auer, Peter ed., *Changing Labour Markets in Europe*. ILO, Genf

Seadused:

Ametiühingute seadus: Riigi Teataja I 2000, 57, 372

Eesti Haigekassa seadus: Riigi Teataja I 2000, 57, 374

Eesti Vabariigi põhiseadus: Riigi Teataja 06.07.1992, 26, 349

Kollektiivlepingu seadus: Riigi Teataja I 1993, 20 353

Mittetulundusühingute seadus: Riigi Teataja I 1996, 42, 811

Riigikogu kodukorra seadus: Riigi Teataja I 1994, 90, 1517

Töötuskindlustuse seadus: Riigi Teataja I 2001, 59, 359

Muud dokumendid ja õigusaktid:

EAKL põhikiri <http://www.eakl.ee/doc/eakl/pohik.rtf> (18.11. 2002)

EAKL tegevussuunad aastateks 2000-2004 <http://www.eakl.ee/org/tegevus.html>
(18.11.2002)

Eesti Haigekassa põhikiri: Vabariigi Valitsuse 5. jaanuari 2001.a määrus nr 3

Eesti Töötukassa põhikiri: Vabariigi Valitsuse 19. detsembri 2001.a määrus nr 417

Eesti Vabariigi Valitsuse ja TALO läbirääkimiste reglement, TALO

Kolmepoolne kokkulepe osalusdemokraatia arendamise kohta

http://www.ettk.ee/src/kokkulepped/index.php3?kokkuleppe_id=10 (18.11.2002)

Kolmepoolsete läbirääkimiste reglement

http://www.ettk.ee/src/kokkulepped/index.php3?kokkuleppe_id=17 (18.11.2002)

Koostöökokkulepe <http://www.talo.ee/> (18.11.2002)

Kutsekvalifikatsiooni Sihtasutuse põhikiri

http://www.kutsekoda.ee/page_kutsekoda_kiri.html (18.11.2002)

Sotsiaalmajandusnõukogu töökord: sotsiaalministri määrus nr 25, 6. aprill 1999

TALO põhikiri <http://www.talo.ee/> (18.11.2002)

TALO tegevussuunad aastateks 2001-2005 <http://www.talo.ee/> (18.11.2002)

TALO ühiste kavatsuste protokollid Eestimaa Rahvaliidu, erakonna Isamaa, rahvaerakond Mõõdukate, Eesti Keskerakonna ja Ühendus Vabariigi Eest- Res Publicaga, TALO.

Vabariigi Valitsuse, EAKLi ja TALO vaheline koostööprotokoll <http://www.talo.ee/>
(18.11.2002)

TÖÖ- JA PEREELU ÜHITAMISEST EUROOPA RIIKIDES

Katre Pall

Töö ja pereelu ühitamine tõstab elukvaliteeti ning loob olukorra, kus võidavad nii pered, avalik sektor kui tööandjad. Käesolev artikkel vaatleb riikide erinevaid lähenemisi töö- ja pereelu ühitamisele ning analüüsib vastavaid poliitika-meetmeid Eestis.

Üle-Euroopaliselt aset leidvaid demograafilisi muutusi nagu rahvastiku kahanemine ja vananemine ning madal sündimus hinnatakse peamiselt tööealiste ja ülalpeetavate suhte seisukohast. Ülalpeetavate isikute – lapsed ja vanemaealised – suhe tööealisse elanikkonda muutub järjest ülekaalukamaks Praeguste Euroopa Liidu liikmesriikide ülalpeetavate suhe tööealisse elanikkonda (dependency ratio) on Eurostati arvutuste kohaselt 2025. aastal 58,7% ning tõuseb 2050. aastaks 76,5 %ni. Eestis on vastavad näitajad 2025. aastal 56,6% ning 2050. aastal 67,9%.

Vananeva elanikkonna kontekstis on „employability“ saanud valitsuste jaoks võtmesõnaks. Skandinaaviast alguse saanud lähenemise järgi leitakse, et mida suurem arv inimesi osaleb kas täis- või osaajaga tööturul, seda suurem on võimalus adekvaatsel tasemel sotsiaalkaitse säilitamiseks ja arendamiseks (Hemerijck 2004). Naiste massiline kaasamine tööhõivesse on üheks lahenduseks kahaneva tööjõu probleemile.

Tööturule sisenevad ning seal püsivad lisaks naistele ka rühmad, mida seal varem harva kohtas – puuetega ning vanemaealised inimesed.

Võimaluste puudumine perekondlike kohustuste täitmise ja töötamise ühitamiseks on üheks tööjõuna mitteosalemise põhjuseks, millele riigid on hakanud suurt tähelepanu pöörama. Põhja-Euroopas on töö ja pereelu ühitamise küsimused olnud poliitikaareenil alates 1970ndatest aastatest. Üle-Euroopalisel seadusandluses on teema esile tulnud 1990ndatel.

Kuna Euroopale on omane, et hooldamiskohustused peres on naiste kanda, on töö- ja pereelu ühitamise küsimused sageli taandunud naiste töötamise võimaldamise küsimuseks (Hantrais 2004). Mitmed autorid on välja toonud, et töö ja pereelu ühitamise kontseptsioon on laiem kui lihtsalt lastega naiste tööjõus osalemise soodustamine. Räägitakse mitte ainult töö ja pereelu, vaid laiemas plaanis töö, sh täiendõppe ja eraelu tasakaalust, mis lubab nii meestel kui naistel kombineerida tööalast enesetoetust järgmise põlvkonna töötajate üleskasvatamisega (Bovenberg 2004). Arvestama peaks vanemaealiste töötajate soovitavaid töötamise mustreid ning töökohtade neile sobivaks kohandamist.

Rahvastikuvananemine toob kaasa negatiivsed tagajärjed kombineerituna sündimuse tugeva langusega. Sündimuse langus on omane kõikidele Euroopa riikidele, kuigi tendents on alanud erineval ajahetkel. Kas sündimus langes naiste

massilise tööturule sisenemise tõttu alates 1960ndatest või võimalus fertiilsust kontrollida võimaldas naiste stabiilset tööleasumist, on seniajani vaieldav (Hantrais 2004).

Alates 1980ndate aastate lõpust on suhe naiste tööhõive ja iibe vahel muutunud positiivseks, olles varasemalt olnud tugevalt negatiivne (Unt 2004). Vähendades kas/või valikuid (kas töö või pere) tundub olevat kõige tõhusam strateegia sündimuse tõstmiseks (OECD 2003: 27). Võimaluste loomisel töö ja pereelu ühitamiseks võib olla efekt nii tööhõive suurenemisele kui sündimuse tõusule.

Euroopa Liidu tasemel poliitika

Euroopa Liidu oluliseks strateegiliseks eesmärgiks on tööhõive suurendamine ning erilist tähelepanu pööratakse naiste tööhõive tõstmisele. Ühtset sotsiaalpoliitikat Euroopa Liidu tasemel ei rakendata, kuid üheks poliitika instrumendiks on direktiivid, mis peavad olema integreeritud iga riigi seadusandlusesse. Töö- ja pereelu ühitamise meetmetest on direktiividega reguleeritud osaajaga töötamine ning lapsehoolduspuhkuse võimaldamine töötavale vanemale lapse sünni korral. Direktiivide kaudu teostatav poliitika soosib mitme leivateenija mudelit ehk naiste sisenemist ning püsimist tööturul, tagades sotsiaalkindlustusõigused osaajaga töötamisel ning võimaldades lapse sünni korral töötamise ajutise katkestamise.

Osaajaga töötamist reguleeriva direktiivi (97/81/EC) alusel on keelatud panna osaajaga töötajad ebasoodsamasse olukorda võrreldes täisajaga töötajatega, direktiivi kohaselt peavad osaajaga töötajatele olema tagatud tingimused emaduse kaitseks, puhkuseks, töösuhte lõpetamiseks, haiguspäevadeks jt sotsiaalsed tagatised võrdselt täisajaga töötajatega (Muda 2000).

Lapsehoolduspuhkust käsitlev direktiiv¹ (96/34 EC) näeb ette lapsehoolduspuhkuse tagamise töötajatele seoses lapse sünni või adopteerimisega individuaalse õigusega minimaalselt 3 kuud. Lapse vanus, milleni puhkuse võib välja võtta, on liimesriikide otsustada, kuid see ei või ületada lapse 8 aastaseks saamist. Direktiivi kohaselt ei tohi töötajaid vallandada lapsehoolduspuhkuse ajal või selle võtmise eest ning töötajal on õigus peale lapsehoolduspuhkuse lõppu pöörduda tagasi varasemale tööle. Direktiiv ei nõua lapsehoolduspuhkuse tasustamist.

Direktiivi on ohtralt kritiseeritud, kuna vastuvõtmisel vastas see juba enamike liikmesriikide seadusandlusele. Vaid neljas riigis (Belgia, Iirimaa, Luksemburg ja UK) paranes seoses direktiivi vastuvõtmisega töötavate vanemate olukord (Moss&Deven 1999). Mitmed uurijad on üksmeelel, et direktiiviga sätestatud miinimumnõuded riikidele ei võimalda adekvaatsel tasemel töö ja pereelu ühitamist, vaid see pigem toetab soolist ebavõrdsust tööturul (Caricciolla 2001, Hardy, Adnett 2002). Lapsehoolduspuhkus tagab soolise võrdõiguslikkuse juhul, kui see on kõrgelt kompenseeritud ning ka reeglina kõrgemat palka saavad isad oleksid motiveeritud töö katkestama hooldamiskohustuste täitmiseks.

1 Siinkohal käsitletakse eraldi sünnituspuhkust ning lapsehoolduspuhkust nende erinevate eesmärkide tõttu. Kui viimane on seotud ema-lapse tervisega, siis lapsehoolduspuhkuse eesmärgiks on töö ja pereelu ühildamise toetamine.

Vastupidise näitena puudub Euroopa Liitu mitte kuuluvas Šveitsis seniajani seadusandluses lapsehoolduspuhkuse andmise kohustus.

Erinevad lähenemised töö ja pereelu ühitamisele

Töö ja pereelu ühitamisel tuleb rääkida nii muutunud perevormidest kui töö olemusest. Täit pilti olukorrast ei saa uurimata pereelu ja palgatöö suhete muutumist. 20. sajandi lõpust on töö olemus kardinaalselt muutunud – töötamise aeg ja koht ei ole sageli rangelt determineeritud (Hantrais 2004). Selle tulemusena levivad järjest enam ajutised töövormid ning töötamine lühemal või ebatraditsioonilisel ajal. Tööaja ja töötajate paindlikkus on olulised uued märksõnad töö ja pereelu ühitamise diskussioonis.

Perekonnauurijate fookuses on peamiselt hooldamisega seonduvate küsimuste lahendamine perekonnas. Enamasti keskendutakse sellistele küsimustele nagu töö ja pereelu ühitamise mõjud naiste tööhõivele, perekonna harmooniale ja laste heaolule. Muutuvad perevormid tõstatavad küsimuse vanemate, eriti üksikvanemate, võimalustest hoolitseda laste või eakate pereliikmete eest ning samaaegselt tagada perele piisav elustandard. Töö ja pereelu ühitamise meetmed aitavad kahtlemata kaasa naiste jt varem tööturul marginaalselt esindatud gruppide tööhõive edendamisele.

Majandusteadlaste fookuses on töö- ja pereelu ühitamise meetmete arendamise efektid tööandjatele. Mitmed uurimused on tõestanud peresõbralike meetmete kasulikkuse tööandjatele.

Uuringute kohaselt on peresõbralikke ehk töötajal nii töö kui perekonnaga seonduvate kohustuste täitmist toetavaid meetmeid rakendavad ettevõtted üldjuhul konkurentsivõimelisemad. Eriti nähtav on töö ja pereelu ühitamise positiivne efekt ettevõtetele, kes vajavad spetsiifiliste oskustega tööjõudu. Positiivse efektina on välja toodud haiguspäevade arvu vähenemine, töötajate madalam stressitase, ettevõtte maine paranemine, mis kokkuvõtteks edendavad ettevõtte konkurentsivõimet (Knittel 2004).

Tööandjatele jaoks on argumendid säästmise uute töötajate värbamisel ning väljaõpetamisel, kuna peresõbralik poliitika aitab vähendada tööjõu voolavust ning kulutusi uute töötajate värbamisele. Töö ja pereelu ühitamist toetavates ettevõtetes suureneb töötajate, kes pöörduvad lapsehoolduspuhkusele tagasi tööle, arv ning samuti lüheneb lapsehoolduspuhkusel oldud aeg. Lapsehoolduspuhkusel oleva töötaja asendamiskulud on seda väiksemad, mida lühemat aega kestab lapsehoolduspuhkus. Arvutused on näidanud, et hoolimata peresõbralike meetmete kuludest sh investeeringud lastehoiu teenusesse töökohal, paindliku tööaja juurutamine ning tugiteenuste arendamine, on investeerimine tööd ja pereelu tasakaalustavatesse meetmetesse majanduslikult tasuv. (ibid)

Poliitikameetmed Euroopa Liidu riikides

Enamikes riikides hõlmavad töö ja pereelu ühitamiseks rakendatavad poliitikameetmed lapsehoolduspuhkust, paindliku tööaja võimaldamist, lastehoiu-teenuste pakkumist ning erinevaid sissetulekutoetusi. Hiljuti üleeuroopaliselt esile kerkinud teemat töökohtade kohandamisest vanemaalastele käesolev artikkel ei vaatle.

Poliitikate kujunemisel on määrava tähtsusega erinevate riikide väärtushinnangud, ajalooline taust ning see, kui palju pered aktsepteerivad riigi sekkumist nende eraellu ehk kuivõrd on olemas konsensus selles osas, et lapse sünnist tulenev hooldamiskohustus kuulub sotsiaalse, mitte individuaalse vastutuse valdkonda (O'Hara). Euroopa riikides on peamine vastutus laste üleskasvatamisel vanematel, kuid ümbritsev poliitikameetmete kontekst võib olla vägagi erinev.

Lähtudes Esping-Anderseni heaoluriikide tüpoloogias vaatlleme järgnevalt lähemalt riikide lähenemist töö ja pereelu ühitamisele. Tabelites toodud andmed ei kajasta osajaga töötajaid, kes sooviksid töötada täisajaga, ehk varjatud tööpuudust.

Kontinentaalsetes konservatiivsetes heaoluriikides nagu Austria, Belgia, Prantsusmaa, Saksamaa, Luksemburg on seadusjärgsed hooldamiskohustused lähisugulastel – lastel ja vanematel vastastikku. Õigus hüvitistele tuleneb Bismarki tüüpi riikides, milleks on Austria, Belgia ja Saksamaa, eeskätt tööhõives osalemise kaudu, naiste ja laste sotsiaalne kaitse on tagatud läbi abielusidemete ning perekonna. Prantsusmaa ja Luksemburg rakendavad ka universaalseid toetuskeeme peredele. Belgias, Prantsusmaal, Luksemburgis toetab riik perekondi tugevalt teenustega, Saksamaal on peamiseks teenusepakkujaks kolmas sektor, eriti kirik.

Selles riikide grupis on lähenemised töö- ja pereelu ühitamisele valitud suundade osas kardinaalselt erinevad. Ühiseks jooneks on riigipoolse sekkumise legitiimsus ning sekkumisaste.

Saksamaal, kus naiste tööhõive on EL keskmisel tasemel, kuid paljud naised töötavad osajaga, pakub riik suuremat toetust peredele, kus laste eest hoolitsev ema jääb pikaks ajaks koju, soodustades leivateenija/koduperenaise mudelit. Lapsehoolduspuhkus on pikk, mittetöötavale vanemale on tagatud asendussissetulek, pensionikindlustus ning ülalpeetava abikaasa maksusoodustused. Lastehoiukulud jäetakse perekonna kanda ning riik ei paku lastehoiuteenuseid. Riiklik poliitika toetab peresid tagades traditsiooniliste rollijaotuste säilimise ning ema kodusoleku. Poliitika tulemusel ei ole madalad mitte naiste tööhõivenäitajad, vaid pigem sündimusunäitajad. Saksamaale sarnane avalik poliitika on omane ka Austriale.

Prantsusmaal on naiste tööhõive näitajad sarnased eeltoodud riikidele, seevastu on sündimus üks kõrgemaid EL-s. Naiste tööhõive on keskmisel tasemel ning suur osa lastega naistest töötab täisajaga. Riik on liikunud pronatalistlikult poliitikalt neutraalsele poliitikale toetades vanemate erinevaid valikuid – kas töötada või kasvatada väikelapsi kodus – ning aidates ühitada tööd ja pereelu. Lapsehoolduspuhkusele saab olla kuni aasta ning selleks ajaks tagatakse mittetöötavatele vanematele kindlas summas asendussissetulek. Töötavatele vanematele on kättesaadavad taskukohase hinnaga riiklikud päevahoiuteenused, samuti pakub lapsehoiuteenuseid erasektor. Nii riigi- kui erasektori teenuseid kompenseeritakse läbi maksusoodustuse. 25% alla 3-aastastest lastest käib sõimedes ning 95% 3-6 aastastest lastest käib eelkoolis (O'Hara). Kokkuvõttes on lastel oluline koht riigi poliitikas, mis on sidus ning helde.

Töö- ja pereelu ühitamisest Euroopa riikides

Katrin Pall

Hollandit iseloomustab naiste kõrge tööhõive ning kõrge sündimus. Osaajaga töötavate meeste ja naiste osakaal on Euroopa Liidu kõrgeim, $\frac{3}{4}$ naistest töötab osalise töökoormusega. Riiklik poliitika on nihkunud ühe leivateenija mudeli soosimiselt töö- ja pereelu ühitamise toetamisele ehk mitme leivateenija mudeli poole. Uus suund soosib naiste osalemist tööturul ning töötamise kombineerimist lapsevanemaks olemisega. Riik toetab lastehoiuteenuste arengut, aga eriti osaajaga töötamist ning paindlikke töövorme. Lapsehoolduspuhkus on 3-kuuline ning tasustamata. Naiste varasemalt väga madal tööhõive on tõusnud, kuigi lõviosa lastega naistest töötab osalise koormusega. Ligikaudu neljandik mehi töötab samuti osalise koormusega. Traditsiooniliselt riik perede ellu ei sekku, pered balansseerivad töö- ja perekohustuste vahel kasutades paindlikku tööaega, osaajaga töötamist ning lapsehoiuteenuseid.

Kuigi selles riikidegrupis on tööhõivenäitajad sarnased ja naiste tööhõive on lähedane EL keskmisele, on riikide lähenemised väga erinevad ning pered saavad hakkama väga erinevas (poliitikameetmete) keskkonnas. Belgias, Hollandis, Prantsusmaal minnakse väikelapse kõrvalt tööle varakult, Saksamaal ja Austrias võib lapse sünd naise tööturult mitmeteks aastateks eemal hoida. Lapsehoolduspuhkuse skeemid on suhteliselt hilised. Osaajaga tööle asuvad eeskätt naised, et tagada hooldamiskohustuste täitmine.

	Tööhõive määr	Naiste tööhõive määr	Osaajaga töötavate meeste osakaal	Osaajaga töötavate naiste osakaal	Sündimuse üldkordaja (2002)
Belgia	59,6	51,8	6,4	39	1,62
Saksamaa	64,8	58,8	4,4	36,4	1,31
Prantsusmaa	62,8	56,7	5,4	30	1,89
Austria	69,2	62,8	5,5	37,7	1,4
Holland	73,5	65,8	22	74	1,73
Luksemburg	63,1	50,8	1,7	24,7	1,63

Tabel 1 Allikas: Eurostat

Põhjamaades (Soome, Rootsi, Norra, Taani) rakendatakse võrdse kohtlemise ning universaalsete õiguste printsiipe. Poliitikameetmed on suunatud mitte perekondadele, vaid indiviididele. Domineerib kahe leivateenija mudel, kuid töötamise kaudu omandatud õiguste asemel rakendatakse residentsusel põhinevaid individuaalseid õigusi toetustele. Vanematele on pandud vaid laste ülalpidamiskohustus. Avalikud teenused on tugevalt arenenud ning naistele on loodud head võimalused tööhõives osalemiseks. Kohalike omavalitsuste ülesanne on hoolitseda noorte, vanade ning puuetega inimeste eest, mis minimeerib perede sõltuvuse mitteformaalsetest tugivõrgustikest.

Naiste tööhõive on kõrge, lähenedes üldisele tööhõive määrale. Osaajaga töötamine on teiste liikmesriikidega võrreldes (v.a Holland) rohkem levinud ka meeste puhul, st mehed jagavad hooldamiskohustuste täitmist. Sündimusnäitajad on Euroopa Liidu kontekstis kõrged. Vähem kasutatakse osaajaga töötamist Soomes.

Skandinaavia tüüpi healuriikides, kus riigil on mandaat perekondade ellu

sekkumiseks, on riik aktiivseks osapooleks töö ja pereelu ühitamisel. Perepoliitika baseerub riigi märkimisväärsel sekkumisel ning riigi vastutuse võtmisel indiviidide toetamise osas. Vanematele pakutakse riiklikke lapsehoiuteenuseid ning võimalusi tööpäeva lühendamiseks. Rootsis on kohalikel omavalitsustel kohustus anda päevahoiukoht igale 1,5-6 aastasele lapsele ning alla 12-aastaste laste vanematel on õigus lühendada tööajale (O'Hara 1998).

Põhjamaad alustasid lapsehoolduspuhkuse skeemide loomisega 1970ndate lõpus. Poliitika on disainitud eeskätt töötavaid vanemaid silmas pidades. Varasema palga ulatuses tasustatud vanemapuhkused on ette saadaval nii emale kui isale ning need teenivad eesmärki tagada laste heaolu, naiste majanduslik sõltumatus ning isade kaasamine pereellu.

Varasema sissetuleku osas kompenseeritava puhkuse aeg on üle aasta pikk, kompensatsioonimäär kõrge ning puhkuse kasutamise võimalused väga paindlikud. Norra andis esimesena isadele puhkuseõiguse, mida ei saanud emale üle kanda. Sarnased 'isa päevad' on olemas ka Rootsis ning järjest enam on vanemapuhkusest saamas soolise võrdõiguslikkuse instrument. Töö ja pereelu ühitamine ei ole pelgalt naiste probleem ning riikide poliitika ses osas on teadlik ning tulemuslik.

	Tööhõive määr	Naiste tööhõive määr	Osaajaga töötavate meeste osakaal	Osaajaga töötavate naiste osakaal	Sündimuse üldkordaja (2002)
Taani	75,1	70,5	11,6	32,6	1,72
Soome	67,7	65,7	8,7	17,7	1,72
Rootsi	72,9	71,5	11,2	35,5	1,65
Norra					1,75

Tabel 2 Allikas: Eurostat

Liberaalsetes heoluriikides ehk Iirimaal ja Suurbritannias ei ole riigil seadusjärgset vastutust hooldamise eest ja ka perekonna kohustused ei ole rangelt reguleeritud. Väärtustatakse perekonna privaatsust ning valitsus sekkub poliitika kaudu minimaalselt. Nendes riikides on töö ja pereelu ühitamine peamiselt tööandja ning töövõtja vaheline asi, teenuseid peredele pakuvad reeglina erasektor ning vabatahtlik sektor. Suurbritannias on naiste tööhõive kõrge, kuid väga palju töötatakse osaajaga, sündimus ületab EL keskmist. Iirimaal on sündimus väga kõrge, põhjused eeskätt ajaloolised-kultuurilised. Naiste tööhõive, olles praegu alla EL keskmise, kasvab jõudsalt.

Uurijad on juhtinud tähelepanu sellele, et Suurbritannias on laste hooldamine sageli jäänud vanaemade, kes ei ole ise olnud tööturul, ülesandeks. Praegune emade põlvkond tulevikus tõenäoliselt kolmanda põlvkonna hooldamiskohustusi enda kanda ei võta, kuna nad jätkavad töötamist. Suurbritannia valitsus, mille eesmärgiks on maksimaalse hõives osalemise saavutamine, on alles viimastel aastatel investeerinud tugevalt laste päevahoidu ning valitsus peab heaks saavutuseks, et igale neljandale alla 8-aastasele lapsele on registreeritud päevahoiukoht (Buckley, Pall, 2005). Vaatamata kõrgele majanduskasvule tunnevad Iirimaa pered suurt puudust teenustest, eriti laste

Töö- ja pereelu ühitamisest Euroopa riikides

Katre Pall

päevahoiuvõimalustest.

Kummaski riigis vastab lapsehoolduspuhkus direktiivi miinimumnõuetele, puhkuse pikkuseks on 3 kuud ning see on tasustamata. Riigid julgustavad tööandjaid arendama peresõbralikke poliitikaid, kuid peredele endile jääb suurem osa vastutusest koduse ning tööeluga hakkamasaamisest.

	Tööhõive määr	Naiste tööhõive määr	Osaajaga töötavate meeste osakaal	Osaajaga töötavate naiste osakaal	Sündimuse üldkordaja (2002)
Iirimaa	65,4	55,8	6,6	30,8	1,97
UK	71,8	65,3	9,9	44	1,64

Tabel 3 Allikas: Eurostat

Lõuna-Euroopa riikides on tugevalt juurdunud meesleivateenija mudel ning perekonna toimetulekus mängib olulist rolli mitteformaalne tugivõrgustik.

Riike iseloomustab naiste madal tööhõive tase (u 40%) ning madal sündimus. Erandiks on Portugal naiste kõrgema tööhõivega ning EL keskmise sündimusega. Väikelaste emad reeglina ei tööta, põhjuseks traditsioonide kõrval laste päevahoiu puudumine või selle kõrge hind.

Lapsehoolduspuhkus on Kreekas, Portugalis ja Hispaanias tasustamata. Puhkuse kestuseks on Kreekas 3 kuud, Hispaanias 3 aastat, Itaalias aasta. Kuna puhkuse ajal vanemale asendussissetulekut ette nähtud ei ole, süvendab skeem naiste kojujäämist ning meeste töötamist. Portugalis on lapsehoolduspuhkus tasustatud juhul, kui selle võtab isa.

Kokkuvõttes soodustavad töö ja pereelu ühildamise poliitikad või nende puudumine ühe leivateenija mudeli kestvust ning traditsioonilise rollijaotuse säilimist.

	Tööhõive määr	Naiste tööhõive määr	Osaajaga töötavate meeste osakaal	Osaajaga töötavate naiste osakaal	Sündimuse üldkordaja (2002)
Kreeka	57,9	43,9	2,3	7,6	1,25
Hispaania	59,7	46	2,6	16,8	1,25
Itaalia	56,1	42,7	3,2	17,3	1,26
Portugal	62,7	60,6	7,3	17	1,47

Tabel 4 Allikas: Eurostat

Kesk- ja Ida-Euroopa riikide kohta arvatakse, et need ei sobitu ühtegi eeltoodud mudelisse, vaid pigem moodustavad omaette mudeli. Neis riikides on sugulaste vastutus perekonnaliikmete ees laiem kui laste ja vanemate vahel. Naiste varasem ülikõrge tööhõive on langenud ning drastiliselt on kõikides riikides langenud sündimus. Naiste tööhõive määrad jäävad alla kontinentaalsete riikide näitajatele, osaajaga töötamine on vähelevinud ning sündimusnäitajad püsivad Euroopa Liidu madalaimad.

Ida-Euroopa riikides on lapsehoolduspuhkuse skeemid ajaloolistel põhjustel Lääne-Euroopaga võrreldes varasemad. Ühelt poolt löi naiste kohustuslik tööhõives osalemine otsese vajaduse töö- ja pereelu ühitamise meetmete tarvis. Teiselt poolt peideti varjatud tööpuudus pika lapsehoolduspuhkuse ja madala pensioniea taha. Tänapäevani on säilinud võimalus olla pikalt, reeglina 3 aastat, lapsehoolduspuhkusel, mis enamasti on madalalt tasustatud. Siiski on viimastel aastatel seesos väga madalate sündimusnäitajatega mitmed riigid teinud suuri muudatusi, tagades lapsehoolduspuhkuse teatud perioodiks sissetuleku varasema palga või osalise varasema palga ulatuses. Sellised skeemid on olemas Sloveenias, Eestis, Leedus ja käesolevast aastast alates Lätis. Tšehhi, Poola ja Slovakkia pakuvad pikaajalist lapsehoolduspuhkust tasustatuna kindlas madalas summas, mis tähendab lapse sünni korral lülitumist ühe leivateenija mudelile.

Osaajaga töötamine on vähelevinud, peamiseks takistuseks üldine madal palgatase, mis ei taga osaajaga töötades äraelamiseks vajalikku sissetulekut, eriti kui peres on ülalpeetavaid liikmeid. Poliitika vähene sidusus on uute liikmesriikide poliitikatele iseloomulik. Riigid liiguvad poliitikate kujundamisel erinevates suundades ning seetõttu on mõttekas vaadelda, milliste mudelite suunas üks või teine riik suundub.

	Tööhõive määr	Naiste tööhõive määr	Osaajaga töötavate meeste osakaal	Osaajaga töötavate naiste osakaal	Sündimuse üldkordaja (2002)
Tšehhi	64,7	56,3	2,3	8,5	1,17
Läti	61,8	57,9	9,7	12,8	1,24
Leedu	61,1	58,4	7,4	11,8	1,24
Ungari	57	50,9	2,8	6,2	1,3
Poola	51,2	46	8,2	13,2	1,24
Sloveenia	62,6	57,6	5,1	7,5	1,21
Slovakkia	57,7	52,2	1,3	3,8	1,19
Eesti	62,9	59	5,4	11,8	1,37

Tabel 5 Allikas: Eurostat

Kuhu liigub Eesti?

Vaadeldes riikide töötamise, eriti naiste tööhõive mustreid, ei peegelda need alati riikide erinevaid ideoloogiad, mis väljenduvad poliitikates ning toetuses peredele. Tööhõivenäitajad ning sündimus on sarnased UK- s ja Rootsis. Lähemal vaatlusel selgub, et Skandinaavias on ühildatud töötamine ja pere loomine, lapsed sünnivad kõrge haridustasemega ja töötavatel naistel, UK-s seevastu on sündimus kõrgem mittetöötavate naiste hulgas. Saksamaal ja Lõuna-Euroopas on sündimus madal, ehkki Saksamaal on riigi sekkumisaste perede ellu märkimisväärselt kõrgem.

Tõusetub küsimus, millise mudeli poole liigub peredele suunatud Eesti avalik poliitika. Esmasilgul tundub, et eeskujuna võetakse Skandinaavia riikidest – isikutel on individuaalsed õigused pensionile, lastel on õigused lapsetoetusele jt peretoetustele. Sarnane joon Põhjamaadega on sissetuleku säilimine aasta

jooksul seoses lapse sünniga, mis Eestis tagab sõltumatu sissetuleku eeskätt naistele

Erinevused Põhjamaade mudelist on poliitikate vähene koordineeritus, teenuste aeglane areng, osajaga töötamise vähene levik ning vähene tähelepanu soolise võrdõiguslikkuse edendamisele.

Osaajaga töötamise võimaldamine on Eestis tööandja ning töötaja vahelise kokkuleppe küsimus, tööandjal puudub kohustus selle võimaldamiseks. Uuringute kohaselt ei ole nt Eestis osajaga töötajad mitte väikelaste vanemad, vaid hoopis üliõpilased (Hansson jt 2004). Tööandjaid ei nähta sotsiaalse vastutuse kandjatena ning nad ei ole kaasatud töö ja pereelu ühitamise temaatikasse, see jääb perekonna ja riigi vaheliseks asjaks.

Kohalikele omavalitsustele pandud kohustused (laste päevahoiu jt hooldusteenuste pakkumine) võivad olla neile üle jõu käivad. Samuti ei ole teenuste pakkumine piisavalt paindlik. Nt kuigi Eestis võib seaduse järgi vanem minna tööle osajaga kaotamata sotsiaalsetes garantiides, ei ole lapse päevahoid kohandatud osajaga töötavatele vanematele.

Poliitikate vähesest koordineeritusest tulenevalt võib perel puududa reaalne valik vanema osajaga töötamiseks. Kui sotsiaalsed tagatised osajaga töötamisel on olemas, ei arvesta teenuste pakkumine osajaga töötava vanemaga. Laste päevahoiuteenus on arendatud täisajaga vanema vajadusi silmas pidades, lasteaiad ei ole huvitatud rühmadesse võtma lapsi, kes käivad kohal pool päeva või ülepäeva. Samuti tuleb „poole kohaga“ päevahoidu kasutades maksta ikkagi täiskoha tasu (v.a toiduraha), mis teeb osajaga töötamise väheatraktiivseks, kuna töötamisega ning lastehoiuga seonduvad kulud on sarnased täisajaga töötamise kuludele.

Alternatiivseid päevahoiuvõimalusi pakub mõningal määral vaid era-sektor, kuid see teenus on kõrge hinna tõttu enamikule peredest kättesaamatu. Arenenud ei ole vabaihenduste poolt pakutav päevahoiuteenus ning praktiliselt puudub tööandjate panus. Paindliku töötaja, sealhulgas osalise töötaja kasutamine eeldab aga sarnast paindlikkust ka päevahoiuteenus pakkujatelt. Erinevad võimalused lapsehoiuks võiksid hõlmata mängutubasid või päevakeskusi, kus laps saab veeta osa päevast. Viimaseid võiksid lisaks omavalitsustele pakkuda ka vabaihendused ja tööandjad.

Skandinaaviale on omane, et perekondlikud kohustused jagatakse järjest enam meeste ja naiste vahel ning töötamise katkestavad lapse sünni korral ajutiselt nii emad kui isad. Eestis on sooline võrdõiguslikkus tagatud seadusandluses, kuid realselt on soorollid kinnistunud ning hooldamiskohustused on peamiselt naiste kanda. Lapsehoolduspuhkusele on õigus kummalgi vanematest kuni lapse 3-aastaseks saamiseni. Tegelikuses jääb lapsehoolduspuhkusel olevate isade osakaal alla 1% puhkuse kasutajatest. Meeste vähese osalemise üheks põhjuseks on muuhulgas puhkuste madalad kompensatsioonimäärad. Mõnevõrra on muutunud olukord seoses vanemahüvitise sisseviimisega, kuid vanemahüvitist on isadel võimalik saada väga lühikese perioodi jooksul – alates lapse pooleaastaseks saamisest, ehk maksimaalselt 5 kuud¹. Vanemahüvitist saavate isade keskmine

¹ Alates 01.01.2006 jõustuva seaduse kohaselt kuni 8 kuud

hüvitis on kõrgem kui emade keskmine hüvitis, nt maksimaalse hüvitise saajate hulgas on isasid 5%. Võib oletada, et isad jäävad meelsamini lapsega koju, kui pere ei kaota oluliselt sissetulekut. Uurijad on välja toonud, et madalalt kompenseeritud puhkused vanematele süvendavad naiste soorolli kinnistumist ning hooldamiskohustuste naiste kanda jätmist, mida Eesti näide ka kinnitab.

Statistika näitab madalalt kompenseeritud puhkuse puhul ka meetmete kasutamatajätmise tendentsi. Eestis on ühe töö- ja pereelu ühitamise meetmena vanematel võimalus saada lisapuhkepäevi: 3 päeva aastas kuni 14-aastase lapse vanemal, 6 päeva kuni 3-aastase lapse vanemal; kui peres on vähemalt 3 last, saab lisapuhkepäevi võtta 6. Isadel on õigus lapse sünni korral saada 14 lisapuhkepäeva. Nimetatud puhkepäevade eest tasustatakse riigieelarve vahenditest kindlas summas, mis käesoleval aastal on ligikaudu pool alampalga päevatasust. Summa ei ole muutunud alates 2002. aastast, ehk tasu reaalkaartus kahaneb. Kui 2002. aastal oli lisapuhkepäevade taotlejaid 53 663 siis 2003. aastal oli taotlejaid 44 026 ning 2004. aastal 42 645 (Sotsiaalkindlustusameti andmed). Tasu reaalkaartuse vähenedes on järjest vähenenud ka meetme kasutamine.

Ülaltoodust lähtuvalt võib järeldada, et Eesti ei sobitu hetkel Põhjamaade mudelisse, kuigi on sarnasem pigem Põhjamaade kui konservatiivsete või liberaalsete riikide mudeliga.

Kokkuvõte

Kõrgemat tööjõus osalemist peetakse parimaks lahenduseks rahvastikuvananemisest ning madalast sündimusest tulenevatele probleemidele nagu tööjõu vähesus ning sotsiaalkaitseüsteemide jätkusuutlikkuse tagamine.

Retoorilisel tasemel on Euroopas olemas konsensus, et valitsused peavad tagama meeste ja naiste võrdsed võimalused tööl ja avalikus elus ning vähendada tööealiste inimeste koormust, mis tuleneb järjest suurenevast ülalpeetavate suhtarvust. Reaalselt on riigid lähenenud töö- ja pereelu ühitamisele erinevalt ning kujundanud peredele erineva taustsüsteemi, milles nad oma igapäevaeluga opereerivad.

On oht, et töö ja pereelu tasakaalu puhul mõeldakse ainult väikeste lastega emade peale, mis omakorda viib sugudevahelise võrdõiguslikkuse vähenemisele. St. meeste karjäär kulgeb kiirteed mööda, mida ei häiri perekondlikud sündmused ning naiste karjäär kulgeb mööda aeglasi teisejärgulisi teid.

Töö ja pereelu ühitamise osapoolteks võivad lisaks peredele ning avalikule võimule olla tööandjad, erasektor ning vabatahtlik sektor. Mida rohkem osapooli on kaasatud, seda suuremad valikuvabadused on perel. Võtmeküsimuseks peredele on teenuste areng, mis võimaldab üheaegselt perekondlike kohustuste täitmisega osaleda hõives. Samaväärselt oluline on poliitika sidusus. Paindlik, sh vähendatud tööaeg eeldab sarnast paindlikkust ka lastepäevahoiu pakkumisel.

Riikide avalik poliitika pakub peredele erinevas mahus meetmeid töö ja pereelu ühitamiseks. Eesti poliitika on paljuski ajalooliselt välja kujunenud ja kuigi uuemates arengutes on eeskuju võetud Põhjamaadest, ei saa rääkida kuulumisest ühte või teise Esping-Anderseni poolt välja pakutud heoluriigi

modelisse.

Viidatud allikad:

- 96/34/EC of 3rd June 1996 on the Framework Agreement on Parental Leave concluded by UNICE, CEEP and the ETUC, Commission of the European Communities, 19 June, Brussels.
- BOVENBERG, L. 2004. Balancing work and family/private life: life course arrangements. Paper presented at a conference "More people at work: Policies to activate Europe's labor potential". 25.-26. Oct 2004. Amsterdam.
- BUCKLEY, M., Pall, K. 2005. Vaesuse kaotamine Suurbritannias. Riigikogu Toimetised. RiTo 11/2005, 161-169.
- CARACCILO, E. (2001), 'The Family-Friendly Workplace the EC Position', The International; Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, Vol. 17, No. 3, pp. 325-344.
- EUROSTAT (2004), http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/employ_2004_en.htm
- HANSSON, L., Tillemann, K., Derman, N. 2004. Töö. Hansson, L. (toim) Valikud ja võimalused. Argielu aastatel 1993-2003. TPÜ RASI. TPÜ Kirjastus.
- HANTRAIS. L. (2004) Family policy matters. The Policy Press. University of Bristol.
- HARDY, S. and Adnett, N. (2002), 'The Parental Leave Directive: Towards a 'Family-Friendly' Social Europe?', European Journal of Industrial Relations, Vol. 8, No. 2, pp. 157-172.
- KNITTEL, T. 2004, Economic effects of family-friendly measures. Presentation at the Peer Review "Reconciliation of Work and Family Life". Berlin 13. December 2004.
- MUDA, M. 2000. Trends in Regulating Working and Rest time in Estonia. Proceedings from the European Union Law. Juridica International I 2000 pp. 145-156.
- OECD, (1999), 'Long Term Leave for Parents in OECD Countries', Employment Outlook, July, Paris, pp. 171-198.
- OECD, (2003), Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life, Vol. 2 Austria, Ireland and Japan, OECD, Paris.
- O'HARA, K. 1998. Comparative Family Policy: Eight Countries' Stories. CPRN Study No. F/04. Renouf Publishing Ltd. Ottawa.
- MOSS, P., Deven, F. (1999), Parental leave: Progress or Pitfall? Brussel: Vlaamse Gemeenschap. NIDI CBGS Publications.
- RUBERY, J., Smith, M. and Fagan, C. (1999), Women's Employment in Europe: Trends and Prospects, Routledge, London.
- UNT. M., Krusell, S. 2004. Lastehoid Eesti peredes. Rahvastikuministri Büroo poolt tellitud uuring. TPÜ RASI.
- WILKINSON, H. Radley, S., Christie, I., Lawson, G. and Sainsbury, J. (1997), Time Out: The Costs and Benefits of Paid Parental Leave, Demos, London.

TAOTLEMINE JA MITTE-TAOTLEMINE: KAS SOTSIAALTOETUSED JÕUAVAD SIHTRÜHMADENI?

Marre Karu

Artikli peamiseks eesmärgiks on teadvustada sotsiaalpoliitika kujundamisel, rakendamisel ning analüüsimisel olulist asjaolu: suur osa rahalistest toetustest ei jõua inimesteni, kellel on nende järele vajadus ning seadusega antud õigus. Selle peamiseks põhjuseks peetakse toetuste mitte-taotlemist. Artikkel vaatlleb toetuste taotlemise protsessi – kuidas inimesed jõuavad taotlemiseni – ning administratsioonist, toetusskeemidest ja indiviidist endast tulenevaid mitte-taotlemise põhjuseid. Samuti tutvustatakse Euroopa heaoluriikide uurimistulemusi, mis näitavad üllatavalt madalaid toetuste taotlemise määrasid ning mõningaid strateegiaid, millega püütakse toetuste taotlemist soodustada. Lõpetuseks juhitakse tähelepanu sellele, et sotsiaalpoliitika efektiivsuse suurendamiseks ning ressurside sihipärasemaks kulutamiseks on ka Eestis tarvis toetuste taotlemist ning mitte-taotlemist arvesse võtta .

Sissejuhatus

Kaasaegsetes kapitalistlikes ühiskondades eeldatakse, et inimene saavutab oma materiaalse heaolu ja teised olulised ressursid tööturul oma tööjõudu müües. Paraku on inimeste elu täis sündmusi, mis oodatult või ootamatult nende tööturul osalemist piiravad või selle peatavad. Selleks, et inimesi dekommodifitseerida ehk vähendada nende sõltuvust tööturust, on loodud terve rida kindlustussüsteeme ning muid sotsiaalpoliitika meetmeid erinevate riskide puhuks, mil inimene ei ole võimeline endale sissetulekut tööturu kaudu tagama. Kui B.S. Rowntree 19. sajandil oma nägemuse vaesuse dünaamikast esitas, oli vaesus tugevalt seotud elukaare ning selle jooksul toimuvate tüüpiliste sündmustega (Leisering, Leibfried, 1999) ning seetõttu suhteliselt etteennustatav. Elukaarega seotud vaesus on praeguseks mõningate arvamuste kohaselt tänu sotsiaalkindlustusele kaotatud (Puide, 2001).

Elustiilide individualiseerumine on loonud nõ isiklikud 'riski elulood', mis ei järgi varasemaid ühiskondlikke norme ja mustreid (Beck, Beck-Bernsheim, 2002). Kuna suur osa riske on ennustamatud, on keeruline universaalsete kindlustusskeemide ning toetustega kindlustada inimestele sissetulek igaks elujuhtumiks. Seetõttu on aina olulisemaks muutumas vajaduse korral makstavad miinimumsissetulekut kindlustavad toetused, mis on nõ viimaseks turvavõrguks enne sügavasse vaesusesse langemist (Garcia, Kazepov, 2002).

Kuigi kõigis heaoluriikides on vaesuse äraohjaldamiseks ja leevendamiseks loodud hulgaliselt kindlustussüsteeme, toetusi ja teenuseid, elab siiski suhteliselt suur osa inimesi vaesuses ning alla toimetulekupiiri (Groenez, Nicaise, 2002). Vaesus säilib vaatamata heaoluriikide püüdlustele sotsiaalpoliitilisi meetmeid pide-

Taotlemine ja mitte-taotlemine: kas sotsiaaltoetused jõuavad sihtrühmadeni?

Marre Karu

valt arendada ning nende efektiivsust suurendada. Miks on igas ühiskonnas teatud hulga inimeste elatustase vaatamata üha suurematele ning laiaulatuslikematele toetustele ja kindlustussüsteemidele siiski allpool toimetulekupiiri?

Käesolev artikkel väidab, et sotsiaaltoetused ei ole vaesuse vähendamisel ning inimestele miinimumelustandardite tagamisel efektiivsed, kuna suur osa toetustest ei jõua vajajateni. Artikkel tutvustab kaht teineteisega seotud nähtust: sotsiaaltoetuste taotlemine (*take-up*) ja mitte-taotlemine (*non take-up*). Antud mõisted viitavad asjaolule, et seaduste ja toetuste loomine ei vii automaatselt nende seaduste rakendamise ja toetuste väljamaksmiseni ning väga suur hulk inimesi ei taotle toetusi, millele neil on õigus. Toetuse mitte-taotlemise põhjused lasuvad inimesest, toetussüsteemist ning administratsioonist tulenevatel asjaoludel. Artikkel annab ülevaate taotlemise ja mitte-taotlemise mõistetest, mitte-taotlemise ulatust analüüsinud uuringutest, taotlemise protsessist, mitte-taotlemise otsuse langetamise põhjustest ning mõningatest strateegiatest, millega erinevad riigid püüavad toetuste mitte-taotlemist vähendada.

Taotlemine ja mitte-taotlemine

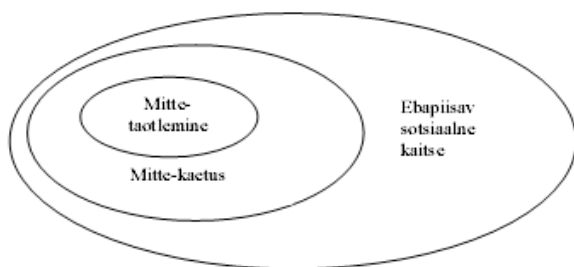
Taotlemine ja mitte-taotlemine on pakutud artikli autori poolt ingliskeelsete terminite *take-up* ja *non take-up* eestikeelseteks vasteteks. Mõisteid kasutatakse eelkõige selleks, et hinnata sotsiaalpoliitika meetmete (enamasti sotsiaaltoetuste) jõudmist sihtrühmani. Taotlemise määr näitab seda, kui suurele hulgale nendest inimestest, kellel on seadusega mingile sotsiaaltoetusele õigus, neid toetusi välja makstakse. Seega ei viita mõiste taotlemisele kui tegevusele ega näita lihtsalt kõigi taotlejate osakaalu abivajajatest, vaid „edukalt” taotlejate osakaalu, jättes arvestamata need, kellel puudub seaduse järgi toetusele õigus.

Mitte-taotlemine on olukord, kus inimesed, kellele on seadusega antud õigus toetusele, seda mingitel põhjustel tegelikkuses ei saa. Kuna enamikel juhtudel oodatakse taotlemise initsiatiivi potentsiaalselt toetuse saajalt, siis on taotluse esitamine toetuse saamise vältimatuks eelduseks. Peamiselt peetakse mitte-taotlemiseks seda, kui inimene ei astu vajalikke samme toetuse saamiseks, kuid termin katab ka juhtumeid, kus näiteks taotlus ametnike poolt põhjendamatult tagasi lükatakse. Teisisõnu on oluline fakt, et toetus ei jõua toetusõigusliku inimeseni.

Kuigi mitte-taotlemist peetakse väga oluliseks sotsiaaltoetuste efektiivsuse vähendajaks, selgitab see vaid nende inimeste ebapiisavat sotsiaalset kaitset, kellele see peaks seaduse järgi tagatud olema. Nicaise jt (2004) pööravad tähelepanu asjaolule, et lisaks mitte-taotlejatele on terve hulk inimesi, kellel oleks vajadus toetuse järele, kuid seadus ei määratle neid sihtrühmana või piiravad taotlemise tingimused ja nõuded nende õigusi. Selliseid juhtumeid ning mitte-taotlemise juhtumeid kokku nimetatakse mitte-kaetuseks. Ebapiisav sotsiaalne kaitse koosneb omakorda mitte-taotlemisest ja mitte-kaetusest ning lisaks veel olukordadest, kus toetusi küll saadakse, kuid see ei rahulda vajadusi ning inimeste sissetulek jääb ka pärast toetuste arvestamist alla toimetulekupiiri.

Groenez ja Nicaise (2002) püüdsid ebapiisava sotsiaalse kaitse juhtumitesse Belgias valgust heita ning leidsid, et hinnanguliselt elas ajavahemikul 1993-1995 Belgias kokku 9,7% ühiskonnast alla toimetulekupiiri ning ei saanud

sotsiaaltoetusi. Kui suurt rolli ebapiisava sotsiaalse kaitse tekkimisel mängib mitte-taotlemine ning kui suurt mitte-kaetus, sõltub konkreetse riigi sotsiaalpoliitikast, eelkõige aga nõ viimaste turvavõrkude ehk miinimumsissetulekut kindlustavate skeemide kõikehõlmavusest ning universaalsusest. Groenez ja Nicaise pidasid peamiseks ebapiisava sotsiaalse kaitse põhjustajaks Belgias mitte-taotlemist, kuna toimetulekupiiri kindlustamiseks loodud skeemidega olid nende hinnangul seadusandlikult kaetud kõik sotsiaalsed rühmad.



Joonis 1. Ebapiisav sotsiaalne kaitse, mitte-kaetus ja mitte-taotlemine
Allikas: Nicaise, Groenez, Adelman, Roberts and Middleton, 2004

Belgia nagu kõik teisedki heaoluriigid on loonud miinimumsissetulekut kindlustavad sotsiaalskeemid ning püüdnud neid aastate jooksul „lihvida” selliselt, et abivajajad sihtrühma definieerimise ning taotlemise tingimuste tõttu ei jääks toetusest ilma. Ilmselt aga ei piisa vaid toetuskeemi täiustamisest, toetuse maksmise aluste muutmisest ning toetussummade tõstmisest, kui suur osa sihtrühmast jääb ikka toetuseta.

Mitte-taotlemise uurimine

Erinevad uuringud kinnitavad, et mitte-taotlemine on väga tõsiseks probleemiks kõigi toetuste ja kindlustusskeemide puhul, eriti aga elatusvahendite hindamisel põhinevate hüvitiste väljamaksmisel. Van Oorschot (1998) võtab kokku varasemalt tehtud uuringud, mis näitavad, et pea kõigi elatusvahendite hindamisel põhinevate toetuste puhul on mitte-taotlejate hulk vähemalt 20% õiguslikest isikutest. Äärmuslikel juhtudel ulatub taotlemise määr vaid 30-40 protsendini, mitte-taotlemise määr võib seega olla 70-60%. Wicks (2003) lisab, et vajadustel põhinevate skeemide puhul, mis kaaluvad hüviste määramisel inimeste/leibkondade sissetulekuid, on taotlemise määr alati madal ning seda probleemi ei olegi tema hinnangul võimalik täielikult kaotada.

Hüvitiste ja toetuste saajate uurimine on suhteliselt levinud, kuna nende kohta on võimalik regulaarselt (administratiivset) informatsiooni koguda. Seega on olemas suhteliselt hea ülevaade nende kohta, kellele riik on saanud erineval viisil abi osutada. Riiklikust abist ilmajäänud abivajajate uurimine on märksa keerulisem, kuna nad jäävad enamasti välja ka andmekogumise süsteemist (registritest). Peamiseks probleemiks mitte-taotlemise uurimisel on nende inimeste (arvu) tuvastamine, kellel on vajadus abi järele, kuid kelleni see mingil põhjusel ei jõua.

Taotlemine ja mitte-taotlemine: kas sotsiaaltoetused jõuavad sihtrühmadeni?

Marre Karu

Teoreetiliselt on võimalik kasutada kolme tüüpi andmeid: üldised küsitlusuuringud, registrid/administratiivsed andmed, spetsiaalsed küsitlusuuringud. Spetsiaalseid toetuste saamise temaatikale keskendunud küsitlusuuringuid, mis oleksid kõige paremaks infoallikaks, on läbi viidud väga vähe ning need ei ole reeglina üleriigilised. Peamiselt kasutatakse registriandmete ning üldiste küsitlusuuringute andmete kombinatsiooni. Probleemiks on kasutatavate erinevate küsitlusandmetike meetodikate erinevus, mistõttu ei ole võimalik uurimuste tulemusi võrrelda ei riikide, skeemide ega aja lõikes (Hernanz et al. 2004).

Siiski on püütud ECHP (European Community Household Panel) andmestiku põhjal läbi viia kogu Euroopat haarav miinimumtoimetuleku võrdlusuuring (Nicaise, Groenez et al 2004), mida autorid ise näevad ühtlasi ka mitte-taotlemise uuringuna. See näitas, et kõigis riikides elab väga suur osa inimestest allpool miinimumsissetuleku piiri, saamata mingisuguseid riiklikke toetusi, sealjuures on halvimas olukorras liberaalseks klassifitseeritud heaoluriigid ning Luksemburg. Allpool oleval joonisel on ära toodud 1) allpool miinimumsissetulekut elavate inimeste hulk 2) inimeste hulk, kes said riiklikke toetusi ning kelle sissetulekud on miinimumtasemele tõstetud.

	EBAPIISAV SOTSIAALNE KAITSE	MIINIMUMSISSETULEK
Austria 94-97	3,3%	1,0%
Belgia 93-97	4,2%	1,1%
Prantsusmaa 93-97	5,3%	2,6%
Saksamaa 93-97	8,2%	3,6%
Luksemburg 93-97	13,9%	1,2%
Suurbritannia 93-97	10,0%	2,8%
Iirimaa 93-97	10,8%	2,2%
Taani 93-97	6,8%	5,5%
Soome 95-96	2,0%	11,7%
Hispaania 93-97	4,5%	0,9%

Allikas: Nicaise, Groenez et al 2004, ECHP andmestik

Tabel 1. Ebapiisavas sotsiaalses kaitstes ning miinimumsissetuleku piiril elavate inimeste osakaal ajavahemikus 1993-1997, aasta keskmine %.

Nagu näha antud uuringust, on enamikes riikides rohkem neid, kes toetusi saamata elavad allpool miinimumsissetulekut. Suuremal osal riikidest puudub taotlemise analüüsimiseks süsteemne lahendus. Erandiks on Inglismaa, kus iga-aastaselt avaldatakse administratiivsetel andmetel põhinevad põhjalikud raportid toetuste taotlemise ja mitte-taotlemise kohta. Teistes Euroopa riikides on uurimusi läbi viidud suhteliselt ebaregulaarselt ning piiratud hulga toetuste kohta (Hernanz et al. 2004). Peamiselt on keskendutud elatusvahendite hindamisel põhinevatele rahalistele sotsiaaltoetustele, harvem vaadeldakse kindlustusmaksete ja mitte-rahaliste vahendite maksmist (nt Ameerika Ühendriikides toidutalongide kasutamine).

Kõik eelnevalt kirjeldatud uurimused identifitseerisid nende inimeste hulka, kes toetust ei taotle, kuigi neil on selleks õigus. Wicks (2003) aga väidab, et selline lähenemine tuleks hüljata ning mitte-taotlemise määra peaks mõõtma hoopis rahas, mis jääb jagamata.

RIIK	TOETUSE NIMI	AASTA	HINNATUD MITTE-TAOTLEMINE
Ameerika Ühendriigid	täiendav sissetulekukindlustus	1984	56% - Warlick (1982)
		1991	63% - McKarry (1996)
	1993	54% - Davies (2001)	
	toidutalongid	1976 -79	44-46% - Coe (1979)
Saksamaa	sissetulekutoetus	1976, 1981	37% - Kayser et al (2000)
		1993	37% - Riphahn (2001)
	sotsiaalabi	1970 -1980	48% - Hartmann (1981)
Hollandi	erakorraline sotsiaalabi	1990	37% (Rotterdam) - Van Oorschot (1995)
		1990	47% (Nijmegen) - Van Oorschot (1995)
		1994	83% - administratiivandmed
	renditoetus	1985 -1986	64% - Koning (1997)
Taani	eluasemetoetus	1987 - 1992	67% - Hultin (1997)
Kanada	töötuskindlustus	1990	73% - Kuhn (1995)
		1993	49% - Kuhn (1995)

Allikas: Hernanz et al 2004.

Tabel 2. *Mitte-taotlemise uuringute tulemusi*

Wicks põhjendab oma väidet sellega, et mitte-taotlemine sõltub oluliselt taotletava summa suuruselt: mida suurem on saadav hüvis, seda suurem on ka taotlemise määr. 2000. ja 2001. aastal oli Suurbritannia töötavatele lapsevanematele mõeldud hüvise mitte-taotlemise määr nende hulgas, kes saaks palgale lisaks vaid £20 vastavalt 82% ja 69%. Suuremate summade puhul (£60 - £120 ja enam) oli mitte-taotlemine väiksem, 20 - 14%. Seega on mitte-taotlemise määr suurem nende inimeste puhul, kes saaksid toetusest väiksemat tulu. Suurbritannia ametlik statistika avaldabki taotlemise näidud kahel viisil nagu näha tabelist 3.

	1998/1999	1999/2000	2000/2001	2001/2002
Toimetuleku toetus				
Taotelnud isikuid	79% - 89%	77% - 87%	86% - 95%	86% - 95%
Väljamakseid	88% - 95%	87% - 94%	91% - 97%	91% - 98%
Eluasemetoetus				
Taotelnud isikuid	91% - 97%	89% - 95%	87% - 94%	85% - 91%
Väljamakseid	94% - 98%	92% - 97%	91% - 96%	89% - 94%
Maksusoodustus				
Taotelnud isikuid	75% - 81%	73% - 80%	70% - 76%	66% - 72%
Väljamakseid	77% - 84%	76% - 83%	73% - 80%	70% - 76%
Töötu abiraha				
Taotelnud isikuid	68% - 82%	67% - 78%	62% - 71%	51% - 62%
Väljamakseid	75% - 88%	74% - 84%	69% - 78%	58% - 73%

Allikad: http://www.dwp.gov.uk/asd/income_analysis/Pub9899v2E1ec.pdf
http://www.dwp.gov.uk/asd/income_analysis/tu9900f.pdf
http://www.dwp.gov.uk/asd/income_analysis/tu0001.pdf
http://www.dwp.gov.uk/asd/income_analysis/V2pubfinal0102.pdf

Tabel 3. *Taotlemise määrad toetuse kaupa 1998-2002 Suurbritannias, taotlenud isikute ning tehtud väljamaksete osakaal kõigist, kellel oli vastavale toetusele antud ajaperioodil õigus*

Nagu näha, on tuvastatud mitte-taotlemise määras väga suuri variatsioone. Muuhulgas on märgitud, et universaalsete toetuste puhul on taotlemise määr tunduvalt kõrgem kui elatusvahendite hindamisel põhinevate toetuste puhul. Teisisõnu – toetused, mida makstakse regulaarselt ning mida tuleb taotleda vaid ühe korra, jõuavad sihtrühmani paremini kui toetused, mida makstak-

Taotlemine ja mitte-taotlemine: kas sotsiaaltoetused jõuavad sihtrühmadeni?

Marre Karu

se (erakorralise) vajaduse puhul, millest inimene peab ise toetuse maksjatele teada andma. Kuid milles peituvad mitte-taotlemise ja selle varieeruva taseme põhjused?

Mitte-taotlemise põhjused

Toetuste taotlemine toimub enamasti kliendi initsiatiivil. Seetõttu ongi tavapäraselt lähtutud eeldusest, et toetuste taotlemata jätmine on inimeste vastutus ja teadlik valik. Samuti eeldatakse, et kuna inimene otsustab pakutud abi mitte kasutada polegi tema tegelik vajadus nii suur, et toetust oleks tarvis. Sellise loogika kohaselt peetakse toetuse mitte-saamise põhjusteks peamiselt erinevaid psühholoogilisi ning väärtushinnangulisi faktoreid nagu näiteks hirm stigmatiseerimise ees, soov säilitada iseseisvus, laiskus asjaajamisel, eelarvamused.

Nii uurimused kui teoreetilised käsitlused on aga näidanud, et vastutus ei lasu ainult inimesel, vaid kolmel tasandil: kliendi, administratsiooni ning toetuse tasandil (Van Oorschot 1995). Kuigi see fakt on tunnustust leidnud, on uurimused peamiselt keskendunud kliendi tasandile, kuna teiste tasandite uurimine on metodoloogiliselt problemaatiline. Van Oorschot (1995) väidab siiski, et administratsiooni ning toetuse tasandi faktoreid on võimalik samuti kaudsemalt kliendi tasandi kaudu analüüsida. Järgnevalt ülevaade kolme tasandi faktoritest, mis mitte-taotlemist põhjustavad.

Administratsiooni tasand

Corden (1995) on väitnud, et kõik administratsiooni osad võivad mõjutada toetuste taotlemist ning mitte-taotlemist. Põhjused võivad peituda informatsiooni pakkumises, teenuse pakkumises, taotluse protsessis ja tulemusel. Van Oorschot (1998) konkretiseerib neid aspekte erinevatele uurimustele tuginedes ning esitab nimekirja administratsiooni ning ametnikega seotud mitte-taotlemist soodustavatest faktoritest:

- Ametnikud kohtlevad taotlejaid alandaval viisil
- Toetuse maksmine on ühendatud (maksu)pettuste kontrollimisega
- Madal klientidega suhtlemise tase, ebapiisav informeerimine ning nõustamine
- Keeruliste taotlusvormide kasutamine
- Otsuste langetamine ebapiisava informatsiooni põhjal või stereotüüpidel tuginedes, mistõttu jääb tegelik vajadus tuvastamata
- Toetuste reeglite ja seaduste vale tõlgendamine administratsiooni poolt, mistõttu põhjendatud taotlused lükatakse tagasi või makstakse toetusi ettenähtust väiksemas summas

Lisaks võib (ajutine) mitte-taotlemine olla põhjustatud pikast ja keerulisest taotlusprotsessist, mis kas heidutab taotlejat või kestab nii kaua, et inimesel lõppeb õigus toetusele. Belgias näiteks võtab toetuste väljamaksmine kauem aega kui seaduses ette nähtud ning on oht, et inimesi ei suudeta lühiaja-

lise probleemi korral operatiivselt aidata ning kaasneb (ajutine) mitte-taotlemine (Groenez, Nicaise, 2002).

Toetuskeemide tasand

Toetuskeemide ülesehitus ning omadused mõjutavad mitte-taotlemist kaudselt. Van Oorschot (1998) juhib tähelepanu asjaolule, et toetuse disain moodustab suure osa sellest kontekstist, milles taotlejate ning ametnike käitumine aset leiab ning reastab mitte-taotlemist suurendavad toetuskeemi omadused:

- Palju reegleid ja juhiseid
- Keerulised reeglid
- Ebamäärased ja ebatäpsed toetuse määramise kriteeriumid
- Elatusvahendite hindamise protseduur
- Toetust makstakse täiendavalt teistele sissetulekutele
- Suunatud ühiskonnas negatiivse mainega rühmadele
- Väike toetussumma
- Taotlemise initsiatiiv lasub täielikult taotlejal
- Katab erinevaid kulutusi (kõikehõlmavad skeemid)
- Katab ühekordseid kulutusi, mitte regulaarseid
- Õigus toetusele on muutuv

Lisaks võib toetuse taotlemise kord olla üles ehitatud selliselt, et teatud rühmad või teatud tingimustes elavad inimesed jäävad vaatamata õigusele toetustest ilma. Siia alla kuuluvad näiteks sissekirjutuse nõuded, erinevad tõendid ja dokumendid, mida üürikorterite puhul võib olla raske saada; nõuded olla valmis tööle minema, millest teatud rühmad võivad, kuid ei pruugi olla, vabastatud (õpilased, üksikvanemad jms).

Indiviidi tasand

Indiviidi tasandit, nagu eelnevalt mainitud, on kõige põhjalikumalt uuritud ning indiviidi käitumist taotlusprotsessis on püütud mitmel erineval viisil modelleerida. Esimeseks oluliseks läbimurdeks taotlusprotsessi mõistmisel peetakse Kerr'i mudeli loomist 1980ndate alguses. Ta seadis järjestusse seni lihtsalt loetletud tegurid ning väitis, et iga tegur on etapp, mis tuleb läbida selleks, et jõuda järgmisesse. Kerr eristas kuus etappi: 1) vajaduse tajumine 2) teadmised toetusest 3) õiguse tajumine 4) toetuse kasulikkuse tajumine 5) positiivne tulemus taotlemise protsessi ja sotsiaalse tulemuse kaalumisel 6) majandusliku olukorra stabiilsuse tajumine. Inimene taotleb toetust vaid siis, kui ta kõik etapid edukalt läbib (Kerr 1983). Tegelik otsus langetatakse selle mudeli kohaselt aga lähtuvalt negatiivsetest ning positiivsetest uskumustest, hoiakutest ja arvamustest. Stigma või stigmatiseerimisoht on üheks faktoriks, mis neid uskumusi, hoiakuid ja arvamusi kujundab (Blomberg, Petersson 2004).

Taotlemine ja mitte-taotlemine: kas sotsiaaltoetused jõuavad sihtrühmadeni?

Marre Karu

Kerri mudelit on palju rakendatud, kuid ka palju kritiseeritud. Van Oorschot (1995; 1998) võtab kokku Kerri kriitika ning loob uue dünaamilise mudeli, mida praegusel hetkel peetakse kõige viimistletumaks lähenemiseks (joonis 2).

Van Oorschoti nägemuses on tegu protsessiga kahe populatsiooni vahel: need kes taotleavad ja need kes ei taotle toetust. Esimeses, künnise etapis peab inimene teadvustama võimalust toetust taotleda. Siiski, isegi kui inimesel on teadmised taotlemise võimalusest, ei vii see taotlemiseni, kui ta ei taju oma õigust toetusele, tal on negatiivne suhtumine toetustesse, ta ei taju vajadust või tema olukord on ebastabiilne. Juhul, kui esimest etappi ei läbita, siis ei ole tegu kaalutletud otsusega mitte taotleda vaid tegevusetusega, mitte-teadliku 'otsusega', et taotlemise teema on ebaoluline. Mitte-taotlemine on seotud passiivsuse ja mitte-otsustamisega.

Kui inimene läbib esimese etapi, jõuab ta teise, kus algab teadlikum taotlemise poolt ja vastu argumentide kaalumine. Otsustavateks faktoriteks on vajaduse, õiguse, kasu ning olukorra stabiilsuse tajumine ning suhtumine toetuse taotlemisse. Nimetatud aspektide kaalumise tagajärjel inimene kas jõuab või ei jõua taotlemise etappi. Taotlemine lõppeb toetuse saamisega juhul, kui inimene ise ei võta taotlust tagasi või kui ametnik seda tagasi ei lükka. Selles etapis on faktoritel erinev kaal. Vajaduse ja kasu tajumine on määravad faktorid, suhtumine ja olukorra ebastabiilsuse tajumine pigem toetavad või pärssivad asjaolud, mis üksi ei pane toetust taotlema. Inimene võib oma avalduse tagasi võtta, kui ilmnevad raskused avalduse täitmisel, ootamatu takistus, vaidlused ametnikega, raskused vajaliku informatsiooni esitamisega või usalduse puudus.

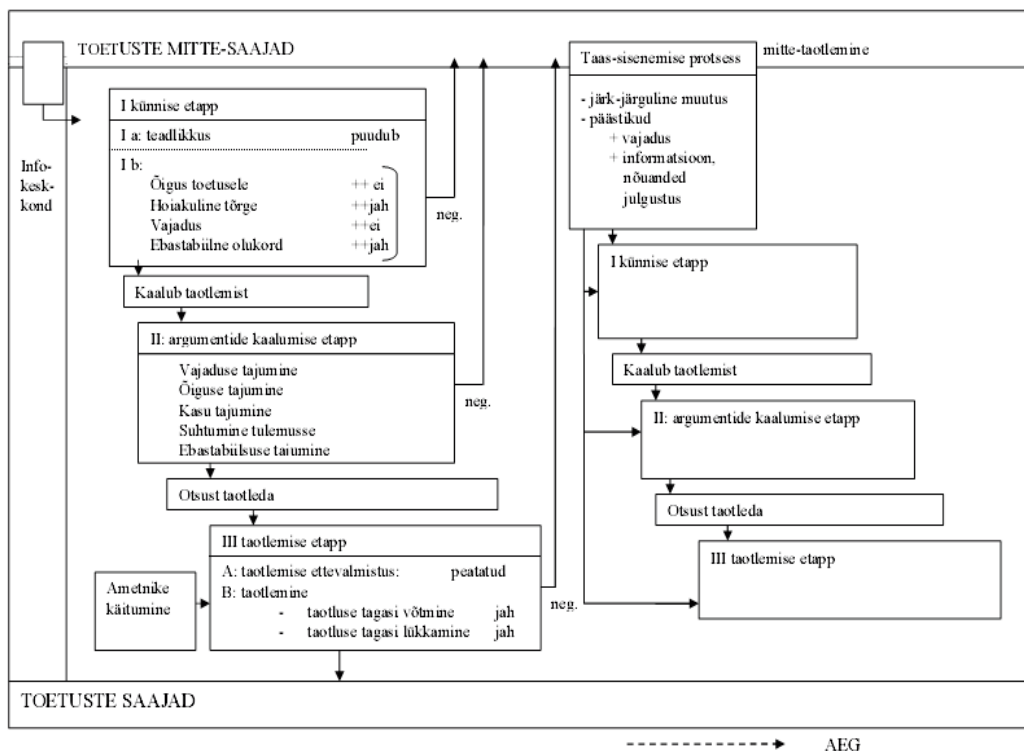
Van Oorschoti väga oluliseks panuseks taotlemise protsessi kujutlemisel on aja dimensiooni lisamine mudelisse (kulgeb joonisel vasakult paremale). Teiseks oluliseks aspektiks on (korduva) taotlusprotsessist lahkumise ning sellesse taassisenemise võimalus. Protsessist lahkumine toimub igas etapis ja taassisenemist võib ajendada kas sujuv olukorra halvenemine või (ootamatu) sündmus, mis toimib nõ päästikuna taotlemise temaatika teadvusesse tõstmisel.

Nii taotlemise kui mitte-taotlemiseni võivad inimesed jõuda väga erinevaid teid pidi. Kõige otsesem ja kiirem tee taotlemiseni on see, kui inimene teab toetuse olemasolust sel hetkel, kui tal sellele õigus tekib, kui ta jõuab kohe-selt arusaamale toetuse kasulikkusest ning taotlemise positiivsusest ning kui poolt ja vastu argumente kaaludes jäävad kohe taotlemist toetavad faktorid peale, mistõttu inimene koheselt avalduse esitab. Ja lõpuks on oluline administratsioon, mis viivituseeta toetuse välja maksab. Selliselt kulgeb protsess tõenäoliselt nendel, kes juba mitmendat korda toetust taotlevad.

Kõige otsesemat teed mitte-taotlemiseni saab joonisel kujutleda horisontaalse joonena: inimestel tekib õigus toetusele, kuid nad ei ole sellest teadlikud. Seega on olulisel kohal informatsioon. Kogu protsess toimub teatud infokeskkonnas ja inimeseni jõudva info iseloom (sisu, allikad, kanalid, info saamise aeg ja koht) võib kõigis taotlemise etappides olulist rolli mängida. Paraku on Van Oorschoti (1998) sõnul selle üliolulise faktori kohta liialt vähe teada, et seda saaks detailsemalt mudelisse lisada.

Joonis näitab, et eksisteerivad erinevad taotlemise ja mitte-taotlemise

tüübid ning et ka sama tüüpi taotlemise ja mitte-taotlemise juhtumid võivad omada erinevat põhjuslikku tausta.



Joonis 2. Van Oorschoti dünaamiline taotlusprotsessi mudel

Van Oorschot (1995) eristab järgmisi toetuste mitte-taotlemise liike: 1) esmane mitte-taotlemine ja teisene mitte-taotlemine 2) täielik ning osaline mitte-taotlemine 3) püsiv ja ajutine mitte-taotlemine. Esmane mitte-taotlemine viitab juhtumitele, kus inimene ise ei astu vajalikke samme toetuse saamiseks, teisene mitte-taotlemine tekib, kui inimene katkestab oma taotlusprotsessi või lükatakse taotlus (põhjendamatu) tagasi. Osalise mitte-taotlemise korral saab inimene vaid osa toetusest, milleks tal õigus on, ning täieliku mitte-taotlemise korral ei saada toetust üldse. Samuti eristab Van Oorschot olukordi, kus taotlemine toimub viivitamisega (ajutine mitte-taotlemine), neist olukordadest, kus inimene jätab taotlemata, kuni ta õigus toetusele lõppeb.

Empiiriliselt on mitte-taotlemise liike raske eristada, mistõttu suurem osa uuringuid analüüsivad vaid üldist mitte-taotlemist selle erijuhtumite vahel tegemata. Antud liigitusel on aga teoreetiline väärtus, mis ühtlasi aitab paremini mõista mitte-taotlemise olemust ning variatiivsust. Teiseks näitab see, et nii inglisekeelne *non take-up* kui ka eestikeelne vaste mitte-taotlemine ei ole väga täpsed terminid nähtuse kirjeldamiseks. Sõna-sõnaline tõlgendus viitab otseselt inimesele ning tema otsusele kas taotleda või mitte taotleda toetust (inglise keeles vastavalt toetust 'üles korjata'). Selline oligi traditsioonine viis

Taotlemine ja mitte-taotlemine: kas sotsiaaltoetused jõuavad sihtrühmadeni?

Marre Karu

mitte-taotlemist analüüsida ning mõista (Corden 1981) ning toetuste mitte-taotlemist selgitati eelkõige inimeste endi teadmiste, väärtuste, eelarvamuste, motivatsiooni, kogemuste ning elamistingimustega. Van Oorschot (1995, 1998) ning ka teised uurijad (Nicaise et al 2004, Wicks 2003) rõhutavad, et vastutust sellise käitumise eest ei tohi mingil juhul asetada ainult inimesele, kuna tegu on erinevate kliendi, administratsiooni ning meetme tasandi põhjuste koosmõjuga, mis mitte-taotlemist põhjustab. Mitte-taotlemise liikide eristamine näitab, et teatud juhtudel võivad toetuse mittedaamise põhjuseks olla administratiivsed või ametnike poolt tekitatud vead (näiteks elatusvahendite hindamisel teisele mitte-taotlemise puhul).

Strateegiaid toetuste taotluse suurendamiseks

Mitte-taotlemise vähendamise strateegiatena on nimetatud erinevaid vahendeid, mida võib tinglikult jagada kolmeks: 1) administratsiooni lihtsustamine 2) heaoluriigi meetmete seostamine ja terviku loomine 3) taotlusprotsessi ja mitte-taotlemise uurimine ja teadmistehulga suurendamine.

Administratsiooni tasandil soovitatakse taotlusreeglite lihtsustamist ning maksimise aluste läbipaistvamaks muutmist. Väga oluliseks peetakse info jagamist olemasolevate skeemide ja taotlusprotsessi kohta, meetmetevaheliste seoste selgitamist ja valikuvõimalusi. Üheks viisiks seda teha on erinevate skeemide administratiivne ühendamine – kõiki toetusi ja teenuseid ning informatsiooni nende kohta peaks saama ühest kohast. Samuti rõhutatakse vajadust ühtse metoodika alusel läbiviidavate uuringute järele, registriandmete kvaliteedi tõstmist ning nende kättesaadavaks tegemist uurijatele.

Mitte-taotlemise olemasolu teadvustatakse mitmel pool ning selle vähendamise suunas on astunud erinevaid samme. Ameerikas on välja arvatud, et absoluutne vaesus lastega perede hulgas väheneks rohkem kui poole võrra, kui kõik need, kel on toetustele õigus, neid ka taotleks (Hernanz jt 2004). Suurbritannias nähakse samuti väga selget seost vaesuse ning toetuste mitte-taotlemise määra kaotamise vahel ning seda peetakse peamiseks viisiks, kuidas ühiskonna kõige vaesemate kihtide olukorda parandada (LGA, 2001).

Jansova (2004) on võrrelnud Belgia ning Suurbritannia strateegiaid sotsiaaltoetuste taotlemise suurendamiseks ning leiab, et lahendusviisid on väga erinevad. Suurbritannias keskendutakse üldise informeerituse suurendamisele läbi massimeedia. Regulaarselt korraldatakse infokampaaniaid, koostatakse ja jagatakse infomaterjale, samuti on püütud taotlemise protsessi lihtsustada. Belgias keskendutakse eelkõige administratsiooni parandamisele läbi erinevate registrite ühendamise (Crossroads Database of Social Security), mis võimaldab ametnikel aktiivselt potentsiaalseid abivajajaid tuvastada ning neile individuaalselt läheneda.

Jansova peab küll Suurbritannia lähenemist suurepäraseks viisiks rahva üldise teadlikkuse tõstmiseks, kuid riskirühmadeni (kodutud, eakad, rahvusvähemused jt) jõudmisel on Belgia detsentraliseeritud ning individuaalse lähenemisega meetodid tõenäoliselt efektiivsemad. Ta soovib kahe lähenemise kombineerimist, et tõsta kogu ühiskonna informeeritust oma sotsiaalsetest õigustest ning samas tegeleda nendega, kes sotsiaalselt tõrjutud.

Toetuste mitte-taotlemine Eestis

Milline on taotlemise ja mitte-taotlemise teema tähtsus Eesti seisukohalt? Eestis elas 2003. aastal allpool absoluutset vaesuspiiri 19,6% Eesti elanikest, sh süvavaesuses 12,1% ning toimetulekuohus 7,4% (Sotsiaalsektor arvudes 2004). Elanikkonna vaesus on oluliseks probleemiks, mistõttu oleks kindlasti tarvis tähelepanu pöörata ka taotlemise ja mitte-taotlemise temaatikale. Otseselt taotlemist ja mitte-taotlemist uuritud pole, kuid erinevate küsitlustulemuste põhjal võib eeldada, et teenuste ja toetuste mitte-taotlemise tõenäosus on suhteliselt suur.

Näiteks näitab Saar-Polli poolt läbi viidud hoolekandesüsteemi kliendi-uuring, et 6,3% rahvastikust oli 2003. aasta jooksul saanud ühekordseid toetusi (Saar-Poll, 2004). Samas on nende leibkondade hulk, kes enda hinnangul vajasis aeg-ajalt ühekordseid toetusi 14,3% ehk enam kui poole suurem. Antud numbrid ei näita küll mitte-taotlemist, kuna ei ole teada, kui suur osa vastajatest tegelikult seaduse järgi oleks õigustatud saama teenuseid, mida nad soovisid saada. Vaadates aga lähemalt teenuste mitte-saamise põhjuseid näeme, et taotlemise esimene eeldus – potentsiaalse kliendi informeeritus – oli halvasti täidetud. 80% nendest inimestest, kes nägid vajadust sotsiaalteenuste järele, kuid kes polnud seda kasutanud, pidas teenuste mitte-kasutamise peamiseks põhjuseks infopuudust. Ka teisi Eesti inimeste poolt nimetatud põhjuseid (tabel 4) võib leida Van Oorschoti taotlemise protsessi kirjeldanud jooniselt.

Infopuudus	80%
Asjaajamise keerukus	63%
Saame ise hakkama, teistel on veel raskem	54%
Teenused on liiga kallid	46%
Lisakulutused liialt suured	46%
Varasemad negatiivsed kogemused	39%
Teenuseid ei osutata elukohas	33%
Halvustav suhtumine hoolekandeteenuste saajatesse	28%

Allikas: Saar-Poll 2004

Tabel 4. Teenuste mitte-kasutamise põhjused. % neist, kelle leibkond vajaks teenuseid kuid pole neid kasutanud

Infopuudust on täheldatud ka teistes uuringutes. Näiteks ei teadnud 33% töötutest ja töötisijatest midagi Tööhõiveametist (THA) ega selle poolt pakutatavatest teenustest (Faktum, 2003). Madal oli üldine THA maine, teenustega rahulolu ning ette heideti vähest süvenemist kliendi probleemidesse. Need kõik võivad olla faktoriteks, mis THA teenuste mitte-taotlemist soodustavad ning seega meetmete efektiivsust vähendavad.

Ka vanureile mõeldud abi võib jääda osutamata vähese informatsiooni ning negatiivsete hoiakute tõttu. Abi saamine ei ole vanurite arvates loomulik nähtus, vaid tingitud oskamatusesest probleeme lahendada, mistõttu ei julgeta ja ei taheta abi paluda (Medar 2001). Samuti leiab Medar uuringu põhjal, et puuetega inimestele mõeldud sotsiaalteenuste puhul on peamiseks probleemiks ebavõrdne ligipääs informatsioonile ning teenustele.

Seega on mitmeid kaudseid viiteid sellele, et vaatamata sotsiaalteenuste olemasolule, on nende kättesaadavus piiratud ning potentsiaalsete klientide endi

Taotlemine ja mitte-taotlemine: kas sotsiaaltoetused jõuavad sihtrühmadeni?

Marre Karu

hinnanguil on nad infopuuduses. Samuti on tavapärane teenuste ning teenusepakkujate madal maine, mis ilmselt ei soodusta nende teenuste taotlemist ja kasutamist.

Toetusskeemides endis võivad peituda mitte-taotlemist soodustavad faktorid. Näiteks võiks tuua hoolekandeseaduse 2005. aasta muudatuse, mis muutis mitmeid toimetulekutoetuse maksmise põhimõtteid. Kuna tegu on elatusvahendite hindamise põhimõttel makstava toetusega, on tõenäoliselt mitte-taotlemise määr üsna kõrge. Muudatuste kohaselt hakati arvesse võtma lisaks rahalisele sissetulekule ka varalist seisu (kinnisvara, sõidukid, aktsiaid jne). Teisisõnu muutub elatusvahendite hindamine isiklikumaks ja ei piirdu ainult rahaliste sissetulekute mõõtmisega. Väär või puudulik informatsioon varade hindamise protsessist võib tekitada hirmu varast ilmajäämise, ametniku hindava külaskäigu ees. Võidakse karta stigmatiseerimist, kogu protseduuri ebaseaduslikkusest ning ametniku suhtumist võidakse tajuda alandava ning häbistavana. Toimetulekutoetuse sidumine tööturumeetmetega võib samuti teatud juhtudel tekitada tõrkeid taotlemises, kuna see toob inimesele kaasa koormana tajutavaid kohustusi ning sisaldab sunnielementi.

Kuigi mitte-taotlemise hirmus ei saa loobuda aktiveerimise ning elatusvahendite hindamise printsiipidest, tuleks seda seaduse loomisel ning toetuste taotlemise korra ja protseduuri kujundamisel arvestada. Erinevate riikide strateegiad annavad näiteid sellest, mismoodi erinevate faktorite mõju vähendada. Eriti tuleks tähelepanu pöörata väikesemõõtmeliste ja spetsiifilise sihtrühma ja eesmärgiga toetuste taotlemisele (nt puuetega inimeste tööturumeetmed), mille kohta käiv informatsioon on visa levima, kuna see puudutab vaid väikest gruppi inimesi.

Ka taotluse korraldus on Eestis toetuste taotlemisel komplikatsioone tekitanud. Näiteks tõsteti 1998. aastal meedias esile Tartusse tekkinud pikki järjekordi, mis ühelt poolt olid tingitud taotluse jaoks tarvilike üriarvete laekumisest vahetult enne taotlemise tähtaega, teiselt poolt inimest endi harjumuste tõttu (Rõss, 1998). Harjumusi riiklikult kuigi lihtsalt muuta ei saa, kuid korralduslikke probleeme saab ja tuleb kindlasti vähendada, et abi jõuaks abivajajateni.

Kokkuvõte

Riigi vastutus oma liikmete ees ei lõpe hetkel, mil seadusega luuakse õigus abile. Sotsiaalpoliitika loomine on protsess, mis muuhulgas sisaldab ka seaduse ja meetmete ellurakendamist. Sageli kiputakse sotsiaalpoliitika hindamisel jälgima protsessi alguspunkti ehk seaduse kirjapanekut ning lõpppunkti ehk oodatavat sotsiaalset muudatust. Sotsiaalseid muutusi on väga raske jälgida, veelgi raskem on tuvastada nende põhjuseid, kuna ühiskonnas on lisaks väga erinevatele poliitilistele meetmetele toimimas määramatul arvul muid protsesse ja tegureid. Seega peaks poliitika efektiivsuse analüüsil keskenduma eelkõige sellele osale, mis on poliitika tegijate ja elluviijate otsese kontrolli all: poliitika loomine ning elluviimine. On selge, et poliitikal ei saa olla oodatud mõju, kui see pole oodatud viisil ellu rakendunud.

Artikkel tutvustas pea kõigis Lääne-Euroopa riikides, mille sotsiaal-

poliitikat Ida-Euroopa riigid omale eeskujuks seavad, tuvastatud poliitika rakendamise probleemi – toetuste ja teenuste mitte-taotlemist. Riik jagab selle nähtuse tekkimise eest vastutust ning mitmel pool astutakse väga selgeid samme, et tagada loodud toetuste jõudmine abivajajateni. Kuigi on arvatud, et teatud toetuste puhul ei ole võimalik mitte-taotlemist täielikult kaotada, saab ühiskonna teadlikkuse suurendamise, meetmete taotlemiskorra lihtsustamise ja läbipaistvamaks muutmisega seda vähendada. Esimeseks sammuks sel teel on teema teadvustamine ning selle tundma õppimine. Mitte-taotlemise uurimine aitab paremini hinnata ja ennustada poliitika mõju, kujundada efektiivsemat poliitikat ning selle kaudu vähendada vaesust ning suurendada võrdsust ühiskonnas.

Viidatud allikad

- BECK U., Beck-Gernsheim E. (2002) *Individualisation: Institutionalized Individualism and its Social and Political Consequences*. London, Sage.
- LGA (2001) *Benefits take-up: some examples of good practice*.
- BLOMBERG S., Petersson J. (2004) *Stigma and Non-take up in Social Policy - re-emerging properties of declining Welfare State Programs*. <http://www.soch.lu.se/staffab1.htm> 9.04.2005
- CORDEN A. (1981), *The Process of Claiming FIS: Background Paper II-Review of Previous Studies on the Take-up of Means-tested Benefits and their Relevance to a Study of FIS-take-up*, SPRU, University of York: York.
- CORDEN A. (1995) *New Perspectives on Take-up: a Literature Review*, HMSO: London*
- JANSOVA Ě. (2004) *Minimum Income Systems in the UK and Belgium: Strategies to Close the Coverage Gap*. Leuven: International Master of Social Policy Analysis.
- GARCIA, M., Kazepov Y. (2002) *Why some people are more likely to be on social assistance than others*. In Saraceno (ed.) *Social assistance dynamics in Europe*. Bristol: Polity Press. pp. 127-173.
- GROENEZ S., Nicaise I. (2002) *Traps and springboards in European minimum income systems – the Belgian Case*. Leuven: HIVA.
- HERNANZ V. Malherbet F., Pellizzari M. (2004) *Take-up of Welfare Benefits in OECD Countries: A Review of the Evidence*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 17
- KERR S. (1983), *Making Ends Meet: an Investigation into the Non-claiming of Supplementary Pensions*, Bedford Square Press: London *Van Oorschot (1998) kaudu*
- LEISERING L. Leibfried S. (1999) *Time and Poverty in Western Welfare States: united Germany Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MEDAR M. (2001) *Sotsiaalteenuste vajadus ja kasutamine - sotsiaalsed ja kultuurilised erinevused*, Rahvastikuministri büroo. www.riik.ee/rahvastik/ 10.04.2005
- NICAISE I. Groenz S., Adelman L., Roberts S., Middleton S. (2004) *Gaps, traps and springboards in European minimum income systems: A comparative study of 13 EU countries*. Leuven: HIVA.
- PUIDE A., (2001) *Recipients and Social Assistance Dependency: The Role of Social Assistance Means of Social Inclusion and Activation. A Comparative study on minimum income in seven European Countries*. Report 2. STAKES. National Research and Development Centre for Welfare and Health. Saarijärvi: Gummerus Kirjapaino Oy.
- RÕSS K (1998) *Toimetulekutoetuse saamine sunnib sappa seisma*, Postimees, 1998/01/21 <http://vana.postimees.ee:8080/leht/98/01/21/tartu.htm>
- VAN OORSCHOT W., (1995). *Realizing Rights: A multi-level approach to non-take-up of*

Taotlemine ja mitte-taotlemine: kas sotsiaaltoetused jõuavad sihtrühmadeni?

Marre Karu

means-tested benefits, Avebury.

VAN OORSCHOT W., (1998), Failing Selectivity: On the extent and causes of non-take-up of social security benefits. In *Andress H.J. (ed) Empirical Poverty Research in a Comparative Perspective*. Aldershot: Ashgate, pp. 101-132.

WICKS R., (2003) Challenging take-up: means-testing and tax credits. Social Market foundation, London.

Õigusaktid, eelnõud ja statistilised materjalid

Department of work and pension. Income Related Benefits estimates of Take-up in 1998/1999
http://www.dwp.gov.uk/asd/income_analysis/Pub9899v2Elec.pdf 9.04.2004

Department of work and pension. Income Related Benefits estimates of Take-up in 1999/2000
http://www.dwp.gov.uk/asd/income_analysis/tu9900f.pdf 9.04.2004

Department of work and pension. Income Related Benefits estimates of Take-up in 2000/2001
http://www.dwp.gov.uk/asd/income_analysis/tu0001.pdf 9.04.2005

Department of work and pension. Income Related Benefits estimates of Take-up in 2001/2002
http://www.dwp.gov.uk/asd/income_analysis/V2pubfinal0102.pdf 9.04.2005

Faktum (2003) Tööturustsüsteemi Kliendiuring: aruanne. Tallinn. [http://www.sm.ee/est/HtmlPages/kliendiuring2003/\\$file/kliendiuring2003.pdf](http://www.sm.ee/est/HtmlPages/kliendiuring2003/$file/kliendiuring2003.pdf) 17.04.2005

Hoolekande kontseptsiooni eelnõu, Märts 2004 [http://www.sm.ee/est/HtmlPages/HKK08/\\$file/HKK%2008.04\(VIIMANE\).doc](http://www.sm.ee/est/HtmlPages/HKK08/$file/HKK%2008.04(VIIMANE).doc)

Saar-Poll (2004) Hoolekandesüsteemi kliendiuringu aruanne. [http://www.sm.ee/est/HtmlPages/Hoolekandeteenustearuanne2004/\\$file/Hoolekandeteenuste%20aruanne%202004.pdf](http://www.sm.ee/est/HtmlPages/Hoolekandeteenustearuanne2004/$file/Hoolekandeteenuste%20aruanne%202004.pdf) 17.04.2005

Sotsiaalsektor arvudes 2004, EV Sotsiaalministeerium, Sotsiaalpoliitika info ja analüüsi osakond. Tallinn

SOTSIAALNE KAASATUS – VÕIMALUS PIKAAJALISELT TÖÖTUID TÖÖELLU TAGASI TUUA

Mai Luuk

Artikkel annab ülevaate sotsiaalse kaasatuse mõistest ja kaasatust edendavatest meetmetest. Vaadeldakse sotsiaalse tõrjutuse teket ja selle ilmingud Euroopas; Eestis ei ole sotsiaalset tõrjutust veel põhjalikult uuritud. “Best practice” kontekstis käsitletakse käesolevas artiklis muuhulgas Tallinna pikaajaliselt töötute aktiveerimiskeskuse tegevust nende tööalasel integreerimisel ja sotsiaalsel kaasamisel. Artikli autor on kümme aastat uurinud Eesti tööturgu ja viimasel aastal olnud nimetatud keskuses nõustaja ning kogunud töötute kohta ka uurimismaterjali.

“Sotsiaalse kaasatuse idee on tänasel päeval sotsiaalpoliitika keskseks kontseptsiooniks nii Euroopas kui mujal maailmas. Seejuures on välja kujunenud ühisarusaam, et kaasatus on “hea” ja tõrjutus on “paha”, sest tõrjutus lõhub sotsiaalset sidusust. Samas on vähe selgust selles, mida kaasatus ja tõrjutus tegelikult tähendavad või mida selle all mõistetakse”

(Levitas, 2003)

Sissejuhatus

Viimastel aastatel on Eestis hakatud järjest rohkem kasutama mõisteid sotsiaalne tõrjutus ja sotsiaalne kaasatus. Kui sotsiaalse tõrjutuse mõiste võeti kasutusele 1970ndate aastate Prantsusmaal, siis sotsiaalse kaasatuse mõiste ilmus sotsiaalteaduste ja sotsiaalpoliitika valdkonda 1990ndate aastate keskel. Sotsiaalse kaasatuse kaudu püütakse sõnastada multidimensionaalseid faktoreid, millest saavad alguse deprivatsioon ja marginaliseerumine. Kaasatuse diskursuse mõistmise eelduseks on arusaamine vaesusest ja sotsiaalsest tõrjutusest ning sotsiaalse kapitali ja sotsiaalsete protsesside komplementaarne mõtestamine. Kuid kaasatus ei tähenda mitte ainult erinevatest sotsiaalprobleemidest arusaamist, laiemas kontekstis kätkeb see endas strateegiat muutustest ja visiooni inimeste elukvaliteedi täiustamisest (Toye & Infanti 2004).

Sotsiaalne tõrjutus ja kaasatus ei tähenda meile pelgalt Euroopa Liidu sotsiaaluuringutest ja jätkusuutlikkuse strateegiatest tuttavaid mõisteid. Erinevad sotsiaalse tõrjutuse ilmingud, nagu töötus, vaesus, hariduse polariseerumine, kodutus jms. hakkasid Eestis levima juba kümme aastat tagasi. Euroopas paljukiidetud sotsiaalse kaasamise eesmärgid seonduvad kumuleerunud sotsiaalprobleemide võimalikult integreeritud leevendamise ja ennetamisega. Sotsiaalse kaasatuse strateegiate rakendamise tagajärjel peaks tasakaalustuma ühiskonna areng ja suurenema sotsiaalne sidusus. Euroopas levib ka arvamus, et sotsiaalse kaasatuse ideed on utoopilised ja raskesti teostatavad ning need põhinevad

Sotsiaalne kaasatus –

võimalus pikaajaliselt töötuid tööellu tagasi tuua

Mai Luuk

“hea ühiskonna ihalusel” (Levitas 2003). Täna ei ole veel võimalik sotsiaalse kaasatuse strateegiate tulemuslikkust hinnata, sest Euroopa Liidu eestvedamisel on vanad ja uued liikmesriigid koostanud sotsiaalse tõrjutuse kolm aastat kestvad tegevuskavad (NAPS/incl) aastatel 2003-2004. (http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/jun/napsincl2001_en.html)

Ka Eestis valmis 2004. aastal sotsiaalse kaasatuse riiklik tegevuskava aastateks 2004-2006 ehk National Action Plan for Social Inclusion (Sotsiaalse kaasatuse riiklik tegevuskava 2004-2006, 2004). Eesti esimene sotsiaalse kaasatuse tegevuskava koondab kokku erinevate valdkondade: tööhõive, sotsiaalkindlustuse ja hoolekande, tervise ja hariduse, õigus- ja ohvriabi ning infotehnoloogia arengu- ja tegevuskavad ning seob need ühtseks sotsiaalse tõrjutuse vastu võitlemise strateegiaks. Sotsiaalse kaasatuse riikliku tegevuskava kaudu rakendab Eesti nn. avatud koordinaatsiooni meetodit, mis põhineb Euroopa liikmesriikide vahelisel koostööl ühiste eesmärkide saavutamiseks (Seletuskiri sotsiaalse kaasatuse tegevuskavale 2004-2006).

Üheks sotsiaalse kaasatuse põhieesmärgiks on tööhõive suurendamine ja võitlus tööpuudusega. Sotsiaalselt tõrjutute üheks suuremaks riskirühmaks on pikaajaliselt töötud. Hilary Silver – tuntumaid sotsiaalse tõrjutuse uurijaid Euroopas – rõhutab, et põhiliseks tõrjutuse põhjuseks on pikaajaline töötus, mis on väidetavalt üheks raskemini leevendatavaks sotsiaalseks probleemiks üldse. Silver märgib, et pikaajalise tööpuuduse vähendamiseks on rakendatud küll erinevaid poliitilisi meetmeid, kuid mitte ükski neist ei ole osutunud „imerohuks” töötuse vastu. Selle põhjal teeb ta järelduse, et pikaajalise töötusega võitlemiseks on kompleksse ja jätkusuutliku strateegia väljatöötamine äärmiselt vajalik (Silver 1995).

Pikaajalise töötuse põhjuste ja tagajärgede väljaselgitamiseks korraldati Sotsiaalministeeriumi eestvedamisel 2002. aastal uuring “Pikaajaliselt töötud ja nende tööturule tagasitoomise võimalused”. Uuringuprojekti raames analüüsis Eesti Majanduse Instituudi juhitud teadurite rühm, kuhu kuulus ka käesoleva artikli autor, pikaajalist töötust Eesti erinevates regioonides Uuringust selgusid võimalused pikaajaliselt töötute tagasitoomiseks tööellu, nende sotsiaalseks kaasamiseks (Venesaar et al 2004).

Käesoleva artikli eesmärgiks on anda ülevaade sotsiaalse kaasatuse mõistest ja kaasatust edendavatest meetmetest. Vaatluse alla on võetud ka sotsiaalse tõrjutuse teke ja selle ilmingud Euroopas. Eestis ei ole sotsiaalset tõrjutust veel põhjalikult uuritud. Tõrjutust on püütud määratleda vaid ühe peamise tõrjutute sihtrühma – pikaajaliselt töötutega – läbiviidud uuringute toel. “Best practice” kontekstis käsitletakse käesolevas artiklis muuhulgas Tallinna pikaajaliselt töötute aktiviseerimiskeskuse tegevust nende tööalasel integreerimisel ja sotsiaalsel kaasamisel.

Sotsiaalse tõrjutuse mõiste kujunemine ja seos töötusega

Analüüsides Lääne-Euroopas juba 30 aastat levivaid sotsiaalse tõrjutuse diskursusi, nendele omistatud kriitilisi seisukohti ja tänasel päeval toimuvaid debatte, võib väita, et Eesti sotsiaalteadusliku mõtte areng on sotsiaalse tõrjutuse kontekstis alles tekkimas. Tõrjutus on kompleksne ja sageli vastuoluline nähtus, mis võib väljenduda mitmetes erinevates dimensioonides (ühiskondlik-poliitilises, majanduslikus ja hariduslik-kultuurilises). Tihtilugu on raske jõuda sotsiaalse tõrjutuse olemuseni, sest selles peituvad põhjused ja tagajärjed on omavahel läbi põimunud.

Prantsusmaal tekkis sotsiaalse tõrjutuse kontseptsioon 1970ndatel aastatel ja selle väljatöötamise ajendiks oli mure solidaarsuse vähenemise pärast. Ühiskondades, kus solidaarsus on kõrgelt aktsepteeritud, annab tõrjutud gruppide ja indiviidide teke märku sotsiaalse sidususe vähenemisest (Burchardt, Le Grand, Piachaud 2002).

Hilary Silver on rõhutanud, et solidaarsuse paradigma, mis algselt põhineb Emile Durkheimi ideel, käsitleb tõrjutust indiviidi ja ühiskonna vahelise sotsiaalse sidususe katkemisena. Solidaarsus väljendub normatiivides, mis panustavad eeskätt rahvusliku kogukonna ülesehitusse ja tuginevad nii individuaalsetele kui grupihuvidele. See eeldab institutsioonidelt ja kodanikelt üksmeelt ja kollektiivset teadlikkust ning kooskõlalisust ühiskonnas domineeriva kultuuriga. Vältimaks klassidevahelisi konflikte, mis on üks radikaalsemaid sotsiaalse lõhenemise ilminguid ja mida võivad põhjustada liberaalne individualism ja passiivne suhtumine kodanikuõigustesse ning mille väljundiks on „lihtsalt õiguste omamine”, tuleb arendada indiviidide aktiivset vabatahtlikku tegevust ja tulemuslikku integratsioonipoliitikat (Silver 1994).

Eelkirjeldatud negatiivsed ilmingud on iseloomulikud ka Eesti ühiskonnale, kus domineerib liberaalne „mina-keskne” paradigma ja kus elanikkond omab küll vastavalt EV põhiseadusele ja Eestis ratifitseeritud rahvusvahelistele inimõiguste lepingutele õigusi, kuid tegelikult ei ole neist teadlik ja end kaitsmata ei oska. Samas on ka Eesti kodanikeühiskond alles tekkimas, vabatahtlik tegevus ei ole atraktiivne ja mõistet solidaarsus peetakse sotsialistliku ideoloogia konstruktsiooniks.

Sotsiaalse tõrjutuse mõiste kasutuselevõttu seostatakse Rene Lenoir’ga, kes oli toonase Jacques Chirac’i valitsuse sotsiaalvaldkonna riigisekretär ja publitseeris 1974. aastal raamatu “Les Exclus”. Nimetatud uurimistöös oli uudseks see, et lisaks vaestele käsitleti tõrjututena väga erinevaid sotsiaalseid gruppe: invaliide, töötuid, enesetapjaid, vanureid, üksikvanemaid ja väärkoheldud lapsi, kes toona moodustasid ligikaudu 10% kogu Prantsusmaa elanikkonnast. Mitmed tõrjutuse uurijad aga ei nõustu Lenoir’ tõrjutute sihtrühmade defineerimisega ja kritiseerivad tema lihtsustatud käsitlust. Paraku ei erista Lenoir erinevaid sotsiaalse tõrjutuse protsesse, tõrjutuid ning tõrjujaid, vaid käsitleb sotsiaalset tõrjutust lähtudes sellest, et ühiskond on duaalne ja liigub erineva kiirusega ning seetõttu jaguneb insiderteks ja outsideriteks (Strobel 1996).

Seega hakati Prantsusmaa sotsiaalselt tõrjututena käsitlema väga laiaulatuslikku kontingenti ning see muutis tõrjutuse diskursuse suhteliselt häguseks. Soome sotsiaalteadlase Tuula Helne arvates võib sotsiaalse tõrjutuse käsitluses olla nii mõndagi usumatut, teinekord iseloomustab seda paljusõnalisus, kuid tihtilugu ka vaikitakse olulistest asjadest. Helne väidab, et prantsuse tõrjutuse diskursus on täis “vaikimisi” ja et ühel päeval tuleb kõik see, mis on jäänud rääkimata, ikkagi päevavalgele. Sotsiaalse tõrjutuse kontseptsiooni väljatöötajateks olid Prantsusmaal poliitikutest riigiametnikud mitte sotsiaalteadlased. Ilmselt võib „vaikimiste” põhjus peituda just selles (Helne 2004).

Siinkohal olgu öeldud, et kaksikümend aastat hiljem muutus tõrjutuse põhuste ja tõrjutud sihtrühmade määratlemine radikaalselt. 1994. aastal defineeris Euroopa Nõukogu tõrjutuid kui „sotsiaalset gruppi, mis osaliselt või täielikult on väljaspool inimõiguste ulatust.” See muutis vaesusest lähtuva tõrjutuse kontseptsiooni teisejärguliseks. Järelikult võib sotsiaalset tõrjutust analüüsida ka sotsiaalsete õiguste mitterealiseerumise kontekstis. (Room 1992).

Algselt peeti tõrjutuse põhjuseks põhiliselt vaesust. Kui vaesus puudub

Sotsiaalne kaasatus –

võimalus pikaajaliselt töötuid tööellu tagasi tuua

Mai Luuk

peamiselt indiviide ja majapidamisi, siis sotsiaalne tõrjutus tuleneb ühiskonna arengust ja indiviidi suhetest ühiskonnaga. Vaesus võib olla sotsiaalse tõrjutuse tagajärg, kuid sotsiaalne tõrjutus kätkeb endas ohtu, et vaesus taastekitab “uut” vaesust, mille tulemusena osa elanikkonnast tõrjutakse kõrvale ühiskondlikust elust, mis omakorda võib oluliselt vähendada inim- ja sotsiaalset kapitali ning riigi konkurentsivõimet. Tõrjutust iseloomustab olukord, kus ressursside ja teenuste kättesaadavus on indiviidile piiratud või puudub üldse. Olgu selleks siis võimalused tööd leida ja tööd teha, ligipääs sotsiaalkindlustusele, haridusele, tervishoiuteenustele, kultuurile ja vaba aja veetmise võimalustele või infotehnoloogiale

Euroopa Liidus võttis 1985. aastal tõrjutuse mõiste aktiivselt kasutusele Jacques Delors, kes oli toonane Euroopa Komisjoni president. Sellest alates on sotsiaalse tõrjutuse mõiste veelgi laienenud. Euroopa Komisjoni aktis “Building an Inclusive Europe”, mis põhineb Lissaboni 2000. aasta kohtumisel, defineeritakse sotsiaalset tõrjutust kui „multidimensioonaalset fenomeni, mille tähtsamaks väljendusvormiks on töötus”. Põhiliseks tõrjutute sihtrühmaks on pikaajaliselt töötud, kelle elukäigus leidub korduvaid mitteaktiivsuse perioode, mis võivad vahelduda madalalpalgalise või varimajanduses töötamisega ning ka tööotsingutest loobumist, sest võimalusi tööd leida enam ei nähta.

Baltimaade sotsiaalkaitsesüsteemi uurinud analüütikud (Paas, Hinnosaar, Masso, Szirko) viitavad Berger-Schmitti ja Noll'i uuringule, kelle väitel on tõrjutuse põhjusteks tõrked ühes või mitmes institutsionaalses süsteemis: 1) demokraatlikus ja õiguslikus süsteemis – peaks edendama ühiskonnagruppide vahelist integratsiooni; 2) tööturul – peaks edendama majanduslikku integratsiooni; 3) heaoluriigi süsteemis – peaks edendama sotsiaalset integratsiooni; 4) pere- ja kogukonna süsteemis – peaks edendama inimestevahelist integratsiooni. Seejuures on hästi toimiva sotsiaalkaitse roll ja väljaarendatus erilise tähtsusega – see, vähendades institutsionaalseid tõrkeid, leevendab tõrjutust ja soodustab inimeste osalemist ühiskonnaelus (Paas et al 2004).

Sotsiaalne kaasatus ja selle roll töötuse leevendajana

Euroopas 20. sajandi lõpukümnenditel laiaulatusliku leviku saavutanud “uus sotsiaalne pahe” – sotsiaalne tõrjutus, avaldub erinevates multidimensionaalsetes vormides ja nõuab valitsustelt sekkumist erinevate poliitiliste meetmete ühismobiliseerimise teel. Seega kätkeb sotsiaalne kaasatus endas strateegiliste meetmete kompleksi, mida rakendatakse võitluses sotsiaalse tõrjutusega. Kaasatuse kontseptuaalseks lähtekohaks on sotsiaalne sidusus, mis väljendub inimeste võrdses võimalustes osaleda ühiskondlikus elus, eeskätt võimaluses töötada ja olla majanduslikult aktiivne. Euroopa Nõukogu defineerib sotsiaalset sidusust kui “ühiskonna võimekust tagada oma kõigi liikmete heaolu, vähendada erinevusi ja vältida polariseerumist.” 2000. aastal seadis Euroopa Liit kooskõllaliselt Lissaboni strateegiaga järgneva 10 aasta eesmärkideks tagada stabiilne majanduskasv, töökohtade arvu suurenemine ning suurem sotsiaalne sidusus (Sotsiaalse kaasatuse riiklik tegevuskava ja selle täitmine 2004. aastal).

Tööpuuduse ennetamine ja leevendamine on üks tähtsamaid sotsiaalse kaasatuse prioriteete. Võitluses töötusega on Euroopa tööpoliitikas välja töötatud kompleks aktiivse tööpoliitika meetmeid, milledest tähtsamad on töötute täiend- ja ümberõpe ning subsiidiumid töötutele ettevõtluse alustamiseks ja tööandjatele väiksema konkurentsivõimega inimeste tööle rakendamiseks (Leetma et al 2003: 11). Vähem tähtis ei ole aga ka vabade töökohtade olemasolu ja nende arvu suurendamine ning töökohtade kvaliteedi tõstmine – „*more and better jobs*”, mida Lissaboni stra-

teegias rõhutatakse. Eesti tööhõiveametid pakuvad aga endiselt põhiliselt madalalpalgalisi lihttöölise kohti, mis töötute töölerakendumist ja elukvaliteedi paranemist ei soodusta.

Kuivõrd on töökohtade arvu suurendamine tänases Euroopas või Eestis saavutatav, on keeruline ennustada, sest sellealast optimismi kahandavad kardinaalsed muutused töö valdkonnas. Globaalsel tööturul on toimunud järsud muutused industriaalsektori vähenemise ja fragmenteeritud, ebastabiilse ja valdavalt madalalpalgalise teenindussektori kasvu suunas. Mitmed Euroopa tööturuarenguid ja sotsiaalset tõrjutust käsitlenud analüütikud (Gorz, Young) väidavad, et töö, mis oma olemuselt pakub inimestele võimalusi eneseteostuseks ja loovuseks, ei ole loomulikult kuhugi kadunud, kuid stabiilse, hästi tasustatud ja täisajaga töö osakaal on viimastel aastatel märkimisväärselt vähenenud (Young 2001).

Prantsuse sotsioloogidelt pärinev termin *précarité de l'employ* (employment precariousness) tähendab tööhõive ebakindlust. Sergé Paugam (2001) on iseloomustanud tööhõive ebakindlust kahest erinevast vaatenurgast: indiviidi suhe tööhõivesse (ajutine või mitteametlik töö, töötus jms.) ja indiviidi töösse suhtumine (töötaja vähene huvitatus (hoolimatus) töö suhtes, tulemuseks madalalpalgaline ja firmale vähekasumlik tegevus) Pierre Bourdieu väitis 1998. aastal, et ebakindlus eksisteerib tänapäeva ühiskonnaelu kõigis sfäärides, kuid kõige otsesemalt avaldub ebakindlus töötuse puhul ja tõrjutuse kaudu (Barbier 2004).

Kui pikaajaline töötute leiabki töö, on see suure tõenäosusega madalalpalgaline ja ebakindel (tähtajaline või hooajaline) töökoht. Eesti tänast tööturgu iseloomustavad ebastabiilsus (töökohad tekivad ja kaovad suhteliselt kiiresti), madalalpalgalisus (suhteliselt kõrge keskmine palgatase varjab suuri palgaerinevusi), töövõtjate organiseerituse madal tase (ametiühingutesse kuulub alla viiendiku kõigist palgatöötajatest) ja tööandjate oskamatus oma (madalalpalgalisi) töötajaid väärtustada

2003. aastal valmis Sotsiaalse kaasatuse tegevuskava ettevalmistamiseks Sotsiaalse kaasatuse ühismemorandum ehk JIM (Joint Memorandum for Social Inclusion), milles analüüsiti põhjalikult Eesti olukorda ja selgitati välja tõrjutud sihtrühmad.

Sotsiaalse kaasatuse tegevuskava 2004-2006 koosneb neljast osast:

1. Eesti majandusliku ja sotsiaalse olukorra analüüs, milles käsitletakse majandusarengut ja tähtsamaid sotsiaalprobleeme, muulhulgas elanikkonna töötust ja vaesust
2. Sotsiaalse kaasatuse strateegilised lähtekohad, milleks on: kõrge tööhõive; heal tasemel ja tööturu nõudlusele vastav haridus; inimväärne sotsiaalne kaitse; integreeriv (erinevaid valdkonnapoliitikaid siduv) lähenemine vaesuse ja tõrjutuse vähendamiseks
3. Tegevused sotsiaalse kaasatuse saavutamiseks: tööhõive suurendamine; juurdepääs ressurssidele, õigustele, kaupadele ja teenustele; tõrjutuse riski vähendamine
4. Parimate praktiliste kogemuste (best practice) näited: pikaajaliselt töötute ja puuetega inimeste juhtumiskorraldus; kohaliku omaalgatuse programm; mitte-eestlastest noorte keelekümbeluse-programmid (Sotsiaalse kaasatuse riiklik tegevuskava 2004-2006, 2004).

Tähtsaimaks sotsiaalse kaasatuse meetmeks on aktiivne tööpoliitika, mis võimaldab aktiveerida ja tööellu tagasi tuua esmajärjekorras pikaajaliselt töötuid, mitte-eestlasi ja teisi ohustatud tööturu riskirühmi (noored töötud, puuetega

inimesed jt.). (Social Inclusion in the New Member States. A Synthesis of the Joint Memoranda on Social Inclusion 2004). Sotsiaalse kaasatuse tegevuskava väljatöötamisel kasutatakse avatud koordineerimise meetodit (Open Method of Coordination ehk OMC), mis on Euroopa Liidu valitsemise üks uuenduslikke meetodeid. Selleks kasutatakse riikide omavahelist võrdlemist ühiste eesmärkide poole liikumisel ja organiseeritakse üksteise kogemustest õppimist. See töökorraldus kohustab liikmesriike infot koguma, teiste riikidega võrdlema, samuti oma kehtivate poliitikate edukust võrreldes teistega hindama. Võib öelda, et avatud koordineerimise meetod annab praktilise ja konkreetse sisu ühistele väärtustele tuginevale Euroopa sotsiaalmudelile (Sotsiaalse kaasatuse riiklik tegevuskava ja selle täitmine 2004. aastal)

Pikaajaliselt töötute valmidus ja võimalused naasta tööellu

Eesti tööjõu-uuringu andmetel oli 2004. aastal Eestis kokku 33,2 tuhat pikaajaliselt töötut, nendest ligikaudu 2/3 ehk 65% moodustasid mitte-eeslased. Viimastel aastatel on pooled kõigist töötutest olnud pikaajaliselt töötud ehk otsinud tööd rohkem kui 12 kuud (Statistikaameti andmebaas). Pikaajaliselt töötute püsiv ja suur osatähtsus annab tunnistust tõrjutuse ilmingutest ja vajadusest tõrjutuse põhjuseid, tagajärgi ja tõrjutuse ennetamise võimalusi põhjalikult uurida. Pikaajaliselt töötute uuringus kasutati kombineeritud metoodikat: kvantitatiiv- ja kvalitatiivuuringuid, et üksikasjaliselt välja selgitada töötuse põhjuseid, tagajärgi ja inimeste, kes on aastaid kogenud totaalset rahapuudust, tervise halvenemist ja lootusetust tuleviku suhtes, kannatusi (Venesaar et al 2004).

Uuringutulemused näitavad, et Eesti tööturu areng järgib samu trende, mis on omased Euroopale. Töökohal püsimiseks on vaja elukestvalt õppida ja uusi tööoskusi omandada. Tööturukäitumise võtmesõnaks on “paindlikkus”, et olla valmis tööturualasteks muutusteks. See tähendab ka erinevaid töövorme: tähtajalised töölepingud, projektitööd, osaajatöö, ebaregulaarsed töögraafikud, kaugtöö jms. Töötud, kes on pikka aega tööturult eemal olnud, ei mõtle tavaliselt muutunud tööturunõuetele. Tööotsingute ebaõnnestumine võib olla seotud sellega, et tööotsijate soovid ei ole vastavuses pakutavate töökohtadega. Töötud, kes on varem pikka aega ühel kindlal ametikohal töötanud, soovivad leida “samasugust tööd”, mida nad tegid aastaid tagasi.

Viimasel ajal on üha enam suurenenud tööotsijate palgasoovid. 3-5 aastat ja isegi kauem tööturult eemal olnud töötud, kelle erialased oskused ja töökogemused on aegunud, sooviksid tööle asudes saada vähemalt 4000-5000 kroonist palka, madalalpalgalisi töökohti on nõus vastu võtma ainult vähesed neist. Ühelt poolt on seda põhjendanud meie ühiskonna muutunud väärtushinnangud – töö ja töötegijate väärtustamisel lähtutakse pigem ametikoha staatusest ja palganumbritest kui sellest, et iga töö väärrib tegemist. Teiselt poolt kannustab töötuid põhjendamatult kõrgeid palgasoove avaldama massimeedia, kus madalalpalgalisi nimetatakse „luuseriteks”.

Kuid palgaküsimustel on pikaajaliselt töötute jaoks ka teine vaatenurk. Töötud märgivad, et nad ei oleks iial arvanud, et töö leidmine võib niivõrd keeruliseks osutuda. Eestis tekib töökohti, eriti väljapool Tallinna, suhteliselt vähe, samas pakuvad tööandjad tihtilugu vaid alampalka (2005. aastal 2690 krooni kuus). Seetõttu pikaajaliselt töötud pigem loobuvad tööotsinguist ja püüavad toime tulla erinevate sotsiaaltoetustega (toimetulekutoetus, pere- ja lapsetoetused jms.) toel kui asuvad madalalpalgalisele tööle. Tööle asumine madalalpalgalisele kohale jätab töötut ilma sotsiaaltoetustest, mistõttu töötamine ei too kaasa elukvaliteedi tõusu. Põhi- ja keskharidusega töötajate jaoks, kel puuduvad head erialased oskused, on madala-

palgalisena töötamine üldjuhul ainus töötamise võimalus, kuid sellega kaasneb suur tõenäosus jääda püsivalt “vaesuse lõksu”. See on üks põhjusi, miks töötud ei võta vastu madalalpalgalist tööd ja eelistavad elada suhteliselt madalatest sotsiaaltoetustest (Kuddo et al 2002).

Enamik pikaajaliselt töötutest elavad töö kaotust väga raskelt läbi. Mida kohusetundlikum ja kohapüsivam on olnud töötaja, seda raskemini talle töö kaotus mõjub. Töötute jaoks on kaks kõige suuremat valuprobleemi: totaalne püsiv rahu puudus ja ravikindlustuse puudumine. Raha napib kõige, toimetulekutoetusest (toimetulekupiir esimesele pereliikmele on 750 krooni ja igale järgmisele 600 krooni) jätkub vaevalt hädapärase toidu ostmiseks (minimaalse toidukorvi maksumus ühele inimesele moodustab 700 krooni), töötü abiraha või töötuskindlustushüvitist aga pikaajaliselt töötud ei saa. Lisaks igapäevane stress rahapuuduse ja lootusetu olukorra tõttu, mis kandub üle ka lastele. Töötute lapsed võivad suure tõenäosusega koolis tõrjutuks saada.

Ka Tallinnas, kus töökohtade valik on Eesti suurim, on pikaajaline tööpuudus tõsiseks probleemiks. Kestva töötusperioodi peamiseks põhjuseks on mitteeestlaste eesti keele oskuse puudumine. Lisaks sellele seonduvad pikaajalise töötuse põhjused vananenud erialaoskustega või eriala puudumisega ning töötute vanusega – enamuse töötutest on keskealised või üle 50 aastased. Pealinna venekeelsete töötute probleeme võimendavad ka suletud ja väheinformatiivsed sotsiaalsed võrgustikud – tööturualaste tutvuste puudumine ja teadmatus tänastest tööturunõuetest. Ootamatult palju on neid töötuid, kes ei ole tänaseni aru saanud, et töö leidmiseks ja tööturul püsimiseks on vajalik õppida eesti keelt ja uuendada oma erialaseid teadmisi.

Pikaajaliselt töötutele on tööhõiveametis küll töökohti pakutud, kuid töö leidmine on paljudel juhtudel siiski ebaõnnestunud. Peamine põhjus on liiga madal palk. Keskealistel ja eakamatel töötutel esineb sageli terviseprobleeme – enamlevinud on hüpertoonia ja reumaatilised haigused, tihtilugu esineb ka allergilisi vaevusi, mis välistavad töötamise hotelliteenindaja, koristaja või nõudepesijana. Omaette kontingent on eelkoolialaste laste ja algklasside õpilaste emad, kes toovad tööst keeldumiseks erinevaid põhjusi, neile ei sobi vahetustega töö või töö graafiku alusel, suur osa neist ei ole kunagi töötanud. Taoliste eripalgeliste töötute rühmade tööturule toomiseks on abiks aktiveerimisprojektid.

Tallinnas alustas projekt “Pikaajaliste töötute tööturule lõimimine aktiveerimiskeskuse loomise abil Tallinnas” oma tegevust 2004. aasta augustis Tallinna tööhõiveameti juures. Projekt pakub töötutele 3-etapilist koolitust (eesti keel, toimetulek, arvutiõpe), millele vajadusel lisandub erialakoolitus. Erialase täiend- ja ümberõppe valik on piiratud Tallinna tööhõiveameti võimalustega. Täna on projektis osalenud ligikaudu 300 pikaajalist töötut ja iga viies on leidnud töökoha. Venekeelseile, pika töötusperioodiga ja keskeas töötutele töö leidmine on küllaltki komplitseeritud.

Kolmandik projekti pikaajaliselt töötutest on viimati töötanud lihttöölisena (valvur, transporttöölise, koristaja, nõudepesija, ehituse abitöölise, kioski- ja turumüüja jms.). Kuid millist tööd neile pakkuda, kui valvuri, laadija ja kioskimüüjate kohad kaovad ja abitööliseks hakkamiseks pole enam jõudu? Spetsialistidest on enam esindatud raamatupidajad, ökonomistid, õpetajad, kelle vähene riigikeele oskus ei võimalda samal erialal jätkata. Oskustöölise spekter on lai, kuid täna on nende tööoskused devalveerunud. On ka neid, kes on teinud ainult juhu- ja hooajalisi töid. Pooled projekti töötutest ei oska öelda, kellena nad töötada sooviksid. Töö valikul ja leidmisel vajavad nad individuaalset nõustamist, mille käigus selguvad nende töösoovid, võimalused seda tööd leida ja suutlikkus sellel töökohal hakkama saada.

Nõustamise puhul on tähtis ka pikaajaliselt töötute psühholoogiline ja emotsionaalne tasakaalustamine suurendamiseks nende eneseusku ja tunnet, et nad on ühiskonnale vajalikud. See on tähtis eriti üle 50 aastaste ja vanemate mitte-eeslaste puhul, kelle elu sisuks oli pühendumus tööle. Enamik projektis osalevatest töötutest on pärit nõukogude ajast, mil inimest kui unikaalset väärtust ei hinnatud. Kõik inimesed ei ole võimelised kiirete ühiskonnamuutustega kaasa minema, paljud pikaajaliselt töötud ei ole veel mõistnud, et tööturg on kardinaalselt muutunud, et tuleb olla kohanemisvõimeline ja elukestvalt õppida. Enamik töötutest on üksikud inimesed. Kuna puudub lähedaste toetus, on seda suurem psühholoogilise nõustamise vajadus. Töölase aktiveerimise praktilised kogemused näitavad, et kui töötule usub, et ta on väärtuslik ja ühiskonnale vajalik, siis esmased eeldused töötusest väljatulemiseks on loodud.

Kokkuvõte

Käesolev artikkel annab ülevaate sotsiaalse tõrjutuse kontseptsioonist, avab selle olemuse ja kirjeldab kaasatuse saavutamiseks rakendatavaid meetmeid. Muuhulgas käsitletakse ka viimase kümnendi laiaulatusliku leviku saavutanud komplitseeritud nähtusi: pikaajalist töötust ja sellega kaasnevat sotsiaalset tõrjutust. Euroopas on pikaajaliselt töötute probleeme uuritud juba parkümmend aastat ja välja töötatud tulemuslikke aktiveerimis- ja rehabilitatsiooni meetmeid, mille abil püütakse töötuid tööturule tagasi tuua ja selle kaudu suurendada nende sotsiaalset kaasatust. Euroopa Liidu tööpoliitika suundi ja töötute aktiveerimismeetmeid rakendatakse ka Eestis. Üha enam rõhutatakse vajadust tegelda töötutega individuaalselt – koostada igale töötule tegevuskava tööturule naasmiseks. Rõhuasetus on suunatud pikaajalise töötuse ennetamisele – riskigruppide määratlemisele töötuse varases staadiumis ja neile tööturuteenuste rakendamisele. Eestis on suhteliselt uudseks võimaluseks aktiveerimisprojektid, mis arendavad töötute tööoskusi, taastavad pikaajaliselt töötute tööharjumuse ning loovad eeldused töökoha leidmiseks.

Pikaajaliselt töötutele suunatud aktiveerimisprojekte ja nende raames läbi viidavaid kooolitusi on raske alahinnata. Projektitegevusi seob aktiivne nõustamis-tegevus, mis on suunatud töötute julgustamisele ja nende probleemide lahendamisele. Seega on projektitegevused otseseks investeringuks suurendades töötute sotsiaalset kapitali ja luues sotsiaalseid võrgustikke, mis on olulised nii tööalase aktiveerumise kui sotsiaalse kaasatuse aspektist

Erinevalt Eestist tegelevad Euroopas töötuse leevendamiseega ka sotsiaalsed partnerid (nii töövõtjate kui tööandjate organisatsioonid). Siinkohal on eriti tähtis tööandjate roll, sest Eestis on tööandjatel töötute, eriti pikaajaliselt töötute, tööle võtmisel teatav eelhäälestus. Ka ei ole tööandjate organisatsioonid (Tööandjate Keskkliit) sõna võtnud näiteks noorte tööpuuduse leevendamise teemal, pakkudes firmades erialast väljaõpet või praktikakohti. Sotsiaalse kaasatuse edendamine põhineb eeskätt tööturupartnerite ja ka kõigi tööturuinstitutsioonide ühistegevusel.

Sotsiaalse kaasatuse arengule on tähtis ka kolmanda sektori organisatsioonide aktiivne osalus. Euroopas tegutseb tugevaid kolmanda sektori organisatioone, mis tegelevad tööhõiveprobleemidega, näiteks töötute nõustamise ja aktiveerimisega. Eesti aktiveerimiskeskused on sisuliselt riikliku töövahendussüsteemi “otse- sed käepikendused”, mis on loodud tööhõiveametite juurde ESFi projektitaotluste toel. Avalikust sektorist vähesõltuvaid projektipõhiseid mittetulundusühendusi, kus tegeldakse tööhõiveküsimustega, on väga vähe. Meil puuduvad ka töötute organisatsioonid, mis oma liikmete õigusi ja huve kaitseksid, mis on näiteks Põhjamaades väga levinud. Soome kolmanda sektori organisatsioonid on kasutatud nn. “endistest töötutest nõustajaid”. Endised töötud tunnevad hästi töötute olukorda, probleeme ja

kannatusi ning oskavad seetõttu ka kõige paremini töötuid toetada ja nõustada.

Sotsiaalse kaasatuse edendamisel on Eestis eeltöö tehtud – koostatud on Sotsiaalse kaasatuse riiklik tegevuskava aastateks 2004-2006, alates 1999. aastast koostatakse igal aastaks ka tööhõive tegevuskava. Järgmise sammuna tuleks kavandada koostöövõrgustik, mis tegutseb sotsiaalse kaasatuse tegevuskava kohaselt. Kui rääkida tööhõive suurendamisest ja töötuse, eriti pikaajalise töötuse vähendamisest, siis sellealases ühistegevuses peaksid osalema riigi tööhõiveametid, KOV sotsiaalhoolekande osakonnad, töötute aktiveerimis- ja nõustamiskeskused tööandjate- ja töövõtjate organisatsioonid, haridusasutused (kutseõppeasutused jt. koolitajad), pere- ja nn “vaestearstid”, AA organisatsioonid, kodutute oõmajad jt. kolmanda sektori organisatsioonid.

Oleks ennatlik loota sotsiaalse kaasatuse strateegiate suutlikkusele enneta-da ja leevendada lähiaastatel tõrjutuse komplitseeritud probleemistikku. Sotsiaalse kaasatuse protsessi nimetatakse ka nn. “pehmeks meetmeks”, mille kaudu riigid näitavad oma head tahet sotsiaalse tõrjutuse ja vaesuse vastu võitlemisel. Kindlasti tuleb arvestada sellega, et sotsiaalne tõrjutus on multidimensionaalne protsess, mille sotsiaalseid nähtusi kajastavad sisendid võivad ühtlasi olla ka protsessi väljunditeks ning millest arusaamine ja lahendite leidmine võtab aega.

Viidatud allikad

- ARJAN DE HAAN (1998) Social Exclusion: Enriching the Understanding of Deprivation
<http://www.sussex.ac.uk/units/SPT/journal/archive/pdf/issue2-2.pdf> 28.08.2005
- BARBIER, JEAN-CLAUDE (2004) A Comparative analysis of Employment Precariousness in Europe. Presentation to the Seminar “Learning From Employment and Welfare Policies in Europe”. ESRC – CEE. Paris, March 15, 2004.
- BERGER-SCHMITT, REGINA and Noll, Herbert H. (2000) Conceptual Framework and Structure of a European System of Social Indicators. Centre for Survey Research and Methodology, Social Indicators Department, Mannheim. EU Reporting Working Paper № 9.
- BURCHARD, TANIA; Le Grand, Julian & Piachaud, David (2002) „Concepts of Social Exclusion” In „*Understanding Social Exclusion*”, edited by John Hills, Julian Le Grand, David Piachaud, Oxford University Press.
- HELNE, TUULA (2004) „Paper to be present at the ESPA net Annual Conference 2004. Oxford 9-11 september. European Social Policy: Meeting the Needs of a New Europe. <http://www.sussex.ac.uk/units/SPT/journal/archive/pdf/issue2-2.pdf> (28.08.2005)
- KUDDO, ARVO; Leetmaa, Reelika; Leppik, Lauri; Luuk, Mai; Võrk, Andres (2002) Sotsiaaltoetuste efektiivsus ja mõju tööõupakkumisele. Poliitikauuringute Keskus Praxis, Tallinn.
- LEETMAA, REELIKA; Võrk, Andres; Eamets, Raul; Sõstra, Kaja (2003) Aktiivse tööpoliitika tulemuslikkuse analüüs Eestis. Poliitikauuringute Keskus Praxis, Tallinn.
- LENOIR, RENE (1974). Les Exclus. Paris, Seuil.
- LEVITAS, RUTH (2003) . The Idea of Social Exclusion. Paper prepared for Conference sponsored by the Canadian Council on Social Development and Human Resources Development Canada.
- PAAS, TIJU; Hinnoaar, Marit; Masso, Jaan; Szirko, Orsolya (2004) Social Protection Systems in the Baltic States. University of Tartu, Tartu.
- PAUGAM, SERGE (2001) “A New Social Contract? Against Exclusion? The Poor and the Social Policy”. London, Stationery Office Limited.
- ROOM, GEORGE *et al.* (1992) „Observatory on National Policies to Combat Social Exclusion”. Second Annual Report. Commission of the European Communities. DGV.

Sotsiaalne kaasatus – võimalus pikaajaliselt töötuid tööellu tagasi tuua

Mai Luuk

- SILVER, HILARY (1994) „Reconceptualizing Social Disadvantage : Three Paradigms of Social Exclusion”. In „*Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses*”, edited by Rodgers, G; Gore, C. ; Figueredo, J.B Geneva: International Institute for Labour Studies.
- SILVER, HILARY (1995) Social Exclusion, Social Inclusion. Report No 2 by Democratic Dialogue, Belfast.
- STROBEL, PIERRE (1996). “From Poverty to exclusion: a wage-earning society or a society of human rights?” *International Social Science Journal*, 148, 173
- TOYE, MICHAEL & Jennifer (2004) Social Exclusion and Community Economic Development. The Canadian CED Network.
- VENESAAR, URVE; Hinnosaar, Marit; Luuk, Mai; Marksoo, Ülle (2004) Pikaajaline töötus Eestis. EV Sotsiaalministeerium. TTÜ Eesti Majanduse Instituut, Tallinn.
- YOUNG, JOCK. (1999) *The Exclusive Society*. London, Macmillan

Õigusaktid, eelnõud, statistilised materjalid

- Building an Inclusive Europe.** Communication from the Commission of 1 March 2000. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cha/c10621.htm> 28.08.2005
- National Action Plans on Social Inclusion in European Union** (11.09.2005) http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/jun/napsincl2001_en.html
- Seletuskiri sotsiaalse kaasatuse riiklikule tegevuskavale 2004-2006** [http://www.sm.ee/est/HtmlPages/NAP_seletuskiri/\\$file/NAP_seletuskiri.doc](http://www.sm.ee/est/HtmlPages/NAP_seletuskiri/$file/NAP_seletuskiri.doc) 20.08.2005
- Social Inclusion in the New Member States.** A Synthesis of the Joint Memoranda on Social Inclusion. Commission Staff Working Paper. Commission of the European Communities. Brussels, 22.6.2004 SEC (2004) 848
- “Sotsiaalse kaasatuse riiklik tegevuskava ja selle täitmine 2004.aastal.”** Seminar mittetulundusühingutele 21.03.2005.
- Sotsiaalministeerium.** Sotsiaalse kaasatuse riiklik tegevuskava. 2004-2006. Juuni 2004. [http://www.sm.ee/est/HtmlPages/NAP_valitsusse/\\$file/NAP_valitsusse.doc](http://www.sm.ee/est/HtmlPages/NAP_valitsusse/$file/NAP_valitsusse.doc) 20.08.2005
- Statistikaameti andmebaas** <http://www.stat.ee/> 20.08.2005

NOORTE TÖÖTUS – EELDUS TÕRJUTUSE TEKKEKS

Margit Auväär

Autor annab ülevaate Pärnus ja Pärnumaa valdades läbi viidud kvalitatiiv-uuringutest tööturu ja sotsiaalse tõrjutuse seoste kohta. Näidatakse, et enamikel juhtudel viib töötus sotsiaalse tõrjutuseni. Majanduslik tõrjutus annab teed ühiskondlikule ja kultuurilisele tõrjutusele, kus rahaliste vahendite nappus viib enesehaletsuse ning sotsiaalse osaluse vähenemisele. Töötuse põhjustajaks ja tagajärjeks on kitsas sotsiaalne võrgustik, kuna noortel napib vajalikke tutvusi ja töötuks olemise aja jooksul võivad need veelgi väheneda. Noortele tähendab töötus suuremat sõltuvust teistest pereliikmetest, kasvanud pinget iseendas ja perekonnas, üksildust ja sotsiaalset tõrjutust selle tulemusena.

Sissejuhatus

Sotsiaalset tõrjutust ning noorte töötust on Eestis vähe uuritud. Samas on need keerulised ning mitmetahulised nähtused, mille uurimiseks kvantitatiiv-andmetest üksi ei piisa. Kirjeldatakse küll töötuid ning nende karakteristikuid, kuid vaja on ka mõista ning jälgida sotsiaalse tõrjutuse protsessi ja välja selgitada faktoreid, mis põhjustavad ja leevendavad tõrjutust. Lisaks tööjõu-uuringutele ning erinevate autorite analüüsidele nõuab tööturu ja sotsiaalse tõrjutusega seonduv probleemistik täiendavat uurimist ka kvalitatiiv-uuringute toel. Seetõttu viis autor läbi 20 kvalitatiivintervjuud Pärnus ja Pärnumaa valdades vahemikus detsember 2004 - märts 2005. Uuringu eesmärgiks oli süvaintervjuude alusel välja selgitada ja analüüsida noorte töötuse põhjuseid ning töötuse mõju sotsiaalselt tõrjutuks muutumisele.

Intervjueeritavad olid vanusevahemikus 16-24, noortega teostati 17 intervjuud. Intervjueeriti ka kahe valla sotsiaaltöötajat ja Pärnumaa Tööhõiveameti nõustajat. Valimis oli nii maa- kui ka linnanoori, et uurida, kas töötusele ja tõrjutusele omab mõju piirkond, kus noor elab. Kvalitatiiv-uuringu uurimis-meetodina kasutati struktureerimata raamküsimumistikuga süvaintervjuud, mis on paindlik intervjueerimisinstrument, kuna võimaldab vajadusel teemat täpsustada ja seeläbi sügavamalt probleeme uurida. Analüüsi paremaks mõistmiseks on kasutatud intervjuude katkeid.

Noorte töötuks jäämise põhjused

Intervjuude läbiviimisel sai autorile selgeks, et iga konkreetne juhtum ja inimene on erinev ning töötus ja tõrjutus on omavahel põimunud mitmetahulised sotsiaalsed nähtused. Seost töötuse ning tõrjutuse vahel ei ole Eestis ka varem

uuritud (Kutsar (1997, 2002) on uurinud pigem vaesust), samas kui sotsiaalse tõrjutuse temaatika hakkab järjest enam maailmas kõlapinda leidma.

Eesti tööturuuurijad (Venesaar et al. 2001, Vöörmann et al. 2001) on pidanud madalat haridustaset üheks olulisemaks põhjuseks, miks noored töötud on. Läbi viidud intervjuud näitavad, et madal haridustase on tõepoolest takistuseks töö leidmisel. Paljud tööandjad võtavad haridustaset ning läbitud klasside arvu määrgina inimese kohusetundlikkusest – kui noor ei ole pidanud vastu koolipingele ning täitnud saadud ülesandeid, siis on kahtlane, kas temast ka tubli töötaja saab. Tihti jääb madala haridustasemega noortel puudu ka sotsiaalsetest oskustest, nagu näiteks enese väärtustamine. Kooli katkestamine on tihti seotud ka noore varajase tõrjutusega, kuna ümbritsev keskkond oli noore suhtes vaenulik või ükskõikne. Kui noor ei saanud läbi oma klassikaaslastega ja õpetajatega, siis on tal ka täiskasvanuna raske suhelda.

Ivo 22, haridus 8 klassi, töötü 6 kuud:

„Jätsin kooli pooleli, kuna õpetajad mulle ei meeldinud ja paistis, et mina ka neile ei meeldinud, kiusasid mind ainult. Ma ei tahtnud enam koolis käia. Mõtlesin, et lähen hoopis tööle.“

Kui noor on edukalt lõpetanud üldhariduskooli ning mingeid lisaoskusi ei ole, siis on tal samuti raske tööd leida. Ainult keskharidusega on tööturul väga raske läbi lüüa, sest noor ei oska ühtegi ametit. Eestis on reeglits saanud, et peale põhikooli lõppu suunduvad noored gümnaasiumidesse, kutsekeskkooli minnakse siis, kui mujale sisse ei saada või kui on tõeline soov õppida ametit. Tänapäev Eesti haridussüsteem toodab hulgaliselt töötuid, kellel ei ole tööturu jaoks sobivat haridust. Samas on juhtumeid, kus kõrgharidusega noored on samuti töötud. Ka ülikoolides õpetatakse erialasid, mida tööturul tegelikult nii palju ei vajata. Läbi viidud intervjuudes olid töötuse põhjusteks nii õpitud erialal tööleidmisvõimaluste puudumine, kui ka enese alahindamine.

Kadri, 24, kõrgharidusega, töötü 1 aasta ja 1 kuu:

„Lõpetasin Pärnu Kolledžis sotsiaaltöö korralduse eriala. Selles töövaldkonnas Pärnu linnas küll midagi liikumas ei ole, kõik kohad on kinni, kes ikka ära läheb. Aga ma tahaks just sellel erialal tööd teha, mis ma õppinud olen.“

Enamik noori ei soovi ka mingeid ameteid ega oskusi juurde õppida. Põhjuseid selleks on mitmeid. Esmalt tähendab mõnede peale keskkooli lõppu näiteks kokaks õppima minemine justkui tagasikäiku – kuidas minna kutsekooli, kui kõik teised lähevad ülikooli? Praegused noored ei tahagi mingit lihtsat tööd teha, enamik tahaks ikka tähtsal ametikohal töötada. Mõnede ametite, näiteks maniküürija, õppimine, nõuab noorelt endalt või perelt suuri rahalisi ressursse, mida paljudel ei ole, enamus koolitusi on tasulised. Paljudel on ka suhtumine, et kui tuldi koolist ära, kuna ei tahetud enam õppida, siis miks peaks jälle kooli minema, et mingit ametit õppida. Kui aga noor soovikski end täiendada ning võib-olla isegi ülikooli minna, siis seda tööandjale tunnistades võivad väheneda

tema tööleidmisvõimalused. Noore tõrjutus süveneb nii isiklike kui ka enesest sõltumatute põhjuste tõttu.

Merli 20, kutsekeskharidus, töötü 8 kuud:

„Viimasel töövestlusel oli mul nii, et nad küsisid, et kuna mul on Tihe-metsa haridus, kas ma tahan ka kuhugi edasi õppima minna. Ma siis vastasin, et tahan jah ülikooli minna. Nad ütlesid seepeale, et ma ei kõlba, siis jääb see töökoht tühjaks. Ma siis ütlesin, et mul oleks kool ainult nädalavahetustel, kuna lähen kaugõppesse. Aga neile ikka ei sobinud.”

Enamiku tööandjate jaoks on kõige olulisem eelneva töökogemuse olemasolu. Mõningal määral on see arusaadav, kuna tööharjumuse kasvatamine ning noore väljaõpetamine võtab lisa-aega. Samas on tegemist „surnud ringiga”, sest kui noorele töövõimalust ei anta, siis ta vajalikku töökogemust ei saagi. Paljudel noortel põhjustab see stressi, kuna teadvustatakse endale, et ilma töökogemuseta puudub võimalus üldse tööle saada. Enamikul intervjueeritavatest ei olnud arvestatavat varasemat töökogemust, välja arvatud mõned koolivaheajal tehtud juhus-tööd. Töökogemuse puudumine sai otsustavaks ka ametit oskava, kõrge haridus-tasemega töötute puhul, ka praktikat kooliajal ei taheta töökogemusena arves-tada.

Kristjan 19, keskharidus, töötü 2 kuud:

„Paljudel töökohtadel on vaja, et sul oleks paber ette näidata, eriti on töökogemust vaja, eelnevalt peab kuskil tööd olema teinud. Tegelikult on see vale, sest kuidas sa saad olla eelnevalt töötanud, kui sa ei saa üldse esimest korda tööle. Esimene töö, mis sul on, peab olema saa-dud tutvuste kaudu, et keegi tuttav võtab su tööle, siis saad sealt selle kogemuse kätte, et saad järgmises kohas seda näidata.”

Töötajate noorus tuleb neile töötötsingutes nii kasuks kui kahjuks. Ühelt poolt on Pärnumaa tööhõiveameti (edaspidi THA) konsultandi arvates noortel ikkagi lihtsam tööle saada kui näiteks 50 aastasel naisel, kuna üldiselt on meil ikkagi noorte suunatud ühiskond. Samas võib noorus ka kahjuks tulla. Noori peetakse vastutustundumateks ning muutlikumateks. Arvatakse, et nad on esimesel võimalusel valmis töölt lahkuma. Eks mõningal määral ole see ka õige, kuna noorel ei ole veel nii palju kohustusi. Intervjuude alusel võib väita, et enamik noori on valmis end töökohaga pikalt siduma, kui vaid võimalus antaks. Mulje kohapüsimatutest noortest on tekkinud väheste näidete, mis aga paremini meelde jäävad, alusel.

Veronika 18, haridus 10 klassi, töötü 3 kuud:

„Sain isegi mõned potentsiaalsed töökohad, aga seal oli igal pool põhi-line jutt, et sa oled ju liiga noor; me ei saa sulle asju usaldada, see on nii vastutusrikas töö.”

Oluline mõjur noorte naiste töötuks jäämisel on lapse (laste) olemasolu. Kui ilma lapseta on noorel raske tööle saada, siis lapsega tundub see vahel pea võimatu. Tööandjad peavad noori emasid väga riskantseks tööjõuks. Lapsega emad jäävad üldjuhul tihedamini (lapsega) haiguslehele ning nad vajavad mõnikord ka paindlikku tööaega (näiteks tahavad töölt varem lahkuda, et lapsele lasteaeda järele minna vms). Mõnikord võetakse aga riskirühmana ka noori naisi, kellel pole veel lapsi. Põhjuseks on see, et kuna naine on noor, siis võib ta lähemal ajal sünnitada.

Väga oluline mõju noore tööleidmisvõimalustele on piirkonnal, kus noor elab. Kuna intervjueriti ka valdade noori, siis võib järeldada, et mida kaugemal keskusest noor elab või mida halvem on tööturuolukord vallas, seda vähem võimalusi on tal tööd leida. Enamikes valdades on spetsiifilised töökohad – näiteks seaveskid, farmid – ning noorel, kes sellist tööd teha ei taha, on võimatu tööle saada. Kui tööd pole isegi vanematel, parimas tööjõus olevatel inimestel, siis ei pruugi seda jätkuda ka töökogemuseta ning tihti hariduseta noortele.

Ka pole valdades sageli rahuldavat transpordivõimalust, mis lõikab noored ära ümbritsevast maailmast ja töö leidmise võimalusest. Bussid käivad ainult hommikul ja õhtul või ei sobi need tavaliste töölkäimisaegadega. Noored on tegelikult väga huvitatud kodukohta elama jäämisest, kuid kui neile seal mingit rakendust ei ole, siis peab enamik lahkuma. Kui transpordivõimalus ka on, ei tasu linnas tööl käimine end tihti ära – päevas kuluks bussisõidu peale 70-100 krooni. See tähendab, et nad peaksid linnas kõrget palka saama, et neile endale ka midagi jääks. Teine võimalus oleks linna korter üürida, kuid see võtaks samuti suure osa teenitavast palgast. Teisest küljest – kas nad on üldse psühholoogiliselt valmis linna asumise ja tööl käima? Nagu nad ise ütlevad, ei tunne nad linnas kedagi, keegi neid sinna ka ei oota. Nõuab suurt ettevõtlikkust endale linna elamispiind otsida, töökohta leida ning end vanemate ning kodukoha kaitstusest „välja rebida”.

Ka noorte iseloomuomadused mängivad töötuks jäämisel ning tööle saamisel suurt rolli. Tänapäeval on väga oluliseks muutunud inimese enda aktiivsus ja huvitatus töökohta leida. Tihti aga jääb noorel julgusest ja ettevõtlikkusest puudu, ei osata veel enda eest seista ja end väärtustada. Mõni noor soovis küll väga tööle minna, kuid tema tagasihoidlikkus pole tal lasknud tööandjale soodsat muljet avaldada. Tööturul on karm konkurents, sest ühesuguse haridustaseme ja töökogemuse juures hakkab rolli mängima inimese atraktiivsus tööandjale. Noortel pole aga veel oskust ja kogemust end tööturul „müüa” ning seetõttu on just tagasihoidlikumad, introvertsed inimesed raskemas olukorras. Probleemiks on vähene sotsialiseeritus – ka koolis ei õpetata, kuidas olla läbilöögivõimeline, kuidas konflikte vältida ja konkurentsitingimustes paremini hakkama saada.

THA konsultant:

“Noored võivad olla kärsitud, nad ei pane vastu tööotsimispingele. Noor ei taha minna paluma, et keegi teda tööle võtaks, nemad kuskile “kerjama” ei lähe. Osad on tagasihoidlikud, ei tahagi tööle minna, istub niisama kodus, saab 400 kr taskuraha, vanemad toidavad. Energilised saavad ka ruttu tööle, kui aga pole eriti energiline, siis läheb neil kauem aega, sest tööandja tajub ka ära, kas ta on aeglane või ei taipa hästi, et vajab pidevalt juhendamist. Iseloomuomadused

mängivad suurt rolli, üks näiteks on hakkaja küll, aga ta läheb kergesti riidu tööandjaga ja on nii kärsitu.”

Mitmedki autorid (Eamets 2003, Kutsar 2002) on noorte puhul pidanud oluliseks töötuse ja vaesuse põhjuseks liiga kõrgeid ootusi töökohale, tekkida võivad ebareaalsed palgaootused. Intervjuude põhjal võib aga väita, et liiga kõrgeid ootusi noored töökohtadele ei esita. Kui vaadata palgasoove, siis maanoortel on need madalamad kui linnanoortel. Linnas oli nõutav palk vahemikus 3000–5000, maal 2000–4000 krooni kätte. Noored tajusid hästi ka oma võimeid, haridust ning potentsiaali, sest ülikõrgeid ootusi lähtuvalt tema oskustest ei esitanud peaaegu keegi. Vaid üks noormees, kellel on keskeriharidus, nõudis linnas vähemalt 10 000 krooni. Töötuks jäämise põhjused ning kestus on noortel väga erinevad, sõltudes nii neist endist kui ka ümbritsevast keskkonnast. Väga paljud noored oleksid valmis töötama, kuid neile ei anta võimalust. Samas on oluline ka inimese enda motivatsioon tööd leida.

Tõrjutuse erinevad ilmingud noorte töötute hulgas

Kui noor on erinevatel põhjustel töötuks jäänud, siis hakkavad tasapisi ilmneva tõrjutuse tundemärgid. Sotsiaalne tõrjutus on mitmetasandiline ja dünaamiline, kuna võib avalduda erinevates vormides. Sotsiaalset tõrjutust uurinud autorid (Shucksmith 2004, Commin 1993, Giddens 2001) on nimetanud erinevaid viise, kuidas inimene tõrjutuks muutub. Üldjoontes taandub see aga ikkagi majanduslikule, kultuurilisele ja ühiskondlikule tõrjutusele, mida eelnimetatud autorid on oma töödes ka välja toonud. Samas on just töötust peetud sotsiaalselt tõrjutuks muutumise põhiliseks tõukejooks, kuna töötamises sisaldub sissetulek, identiteet, enese väärtustamine ja sotsiaalsed võrgustikud.

Majanduslik tõrjutus

Majanduslik integratsioon tähendab indiviidi võimalust osaleda tööturul, omades nii ühiskonna jaoks majanduslikku tähendust kui ka võimalust äraelamiseks. Majandusliku tõrjutuse uurimisel oli vaatluse all noorte töötute sissetulek ja selle iseloom. Üldjuhul on inimesele töötuks jäämise ja töö mitteleidmise esimeseks tagajärjeks sissetuleku puudus ja toimetuleku raskenemine. Enamik intervjuueeritavatest noortest ongi väga mures just oma rahalise olukorra pärast. Finantsiline sõltumatus ja iseseisvus on noortele väga olulised ja märgivad murdepunkti noorukist täiskasvanuks saamisel. Töötus, ja seega majanduslike võimaluste piiratus, omabki väga olulist mõju just noorele inimesele, kuna tal on siis raskem iseseisvuda (näiteks korterit osta/üürida). Intervjuueeritud töötute puhul oli selgelt näha töötuse mõju nende sotsiaalsele iseseisvumisele, kuna peaaegu kõik küsitletud elavad endiselt vanemate juures. Paar noort elab ka koos elukaaslasega, kuid sellisel juhul sõltutakse elukaaslase sissetulekust.

Egert 24, kutsekeskharidus, töötü 5 kuud:

“Mõtlen kogu aeg, et tahaks oma elu peale minna, et saaks hakkama ilma vanemateta. Tahaks tööle minna ja ise raha teenida.”

Sissetulekute suuruse järgi otsest järeldest noorte tõrjutuse kohta teha ei saa, sest on neid, kes peavad oma raha eest ostma ka süüa ning maksma makse, teised võivad seda kulutada vaid enesele. Järgnevas analüüsis võrreldakse intervjueeritud noori summade, mis neile enda tahtmise järgi kulutamiseks jääb, alusel.

Üldiselt võib öelda, et noored töötud ei saa enesele suuri kulutusi lubada. Nad peavad väga täpselt arvestama, kui palju millelegi kulub ja kas nad saavad seda endale lubada. Kõige halvemas seisus on noored, kellel jääb kätte alla 300 krooni kuus. Üldiselt jäi noortel enda jaoks alla 500 krooni kuus. Kui arvestada, et noored tahavad väljas käia, endale midagi osta, on selle rahaga väga raske toime tulla. Eriti tähtsaks muutus rahaprobleem maanoorte puhul – kui bussipilet Pärnusse ja tagasi maksab umbes sada krooni, siis on väga raske ringi liikuda, üritustest osa võtta, endale midagi osta ja ka tööd otsida. Mõningal määral on parem olukord noortel, kes on end ametlikult töötuks registreerinud, kuna neile laekub iga kuu ligikaudu 400 krooni töötü abiraha. Noored püüavad võimalikult vähe kulutada, põhiliselt hoitakse kokku sotsiaalse suhtlemise arvelt – vähem käiakse väljas, osaletakse ühiskondlikus elus (teater, kino). Mida raskemas seisus noor rahaliselt on, seda rohkem rõhutab ta ümbritseva elu kallidust ja tunneb muret oma hakkamasaamise pärast. Noorte puhul on kõige olulisemaks siiski sotsiaalne sarnasus, „olla selline nagu teised”. Kui rahaliste võimaluste puudujääkide tõttu see neil ei õnnestu, tunnevad nad end tõrjutuna.

Sotsiaalne tõrjutus ja vaesuse oht ähvardab kõige rohkem väga madala sissetulekuga, THA-s registreerimata noori, kes valdavalt elavad maal. Samas ei saa kõiki noori töötuid majanduslikult tõrjutuks pidada. Paar intervjueeritavat said endale siiski kõike, mida tahtsid, lubada, kuna said paar tuhat krooni kuus enese peale kulutada. Ema-isa, elukaaslane maksid toidu, eluaseme eest ning noor sai piisavalt raha, et elu nautida. Siinkohal muutus noore jaoks küsitavaks vajadus tööle minna, kuna kodus olles sai ta puhata, teha seda, mis ise heaks arvab ning kulutada pea samapalju kui ta muidu palka saaks.

Liisi 22, kõrgharidus, töötü 7 kuud:

„Elan oma elukaaslase rahast, ta tegeleb autodega ja saab piisavalt raha, et me mõlemad sellest ära elaksime. Ta annab mulle niisama raha ja kui vaja, küsin juurde, piire ta mulle ei sea. Praegu naudin elu.”

Sissetulekute iseloomu järgi võib noored jagada kolme gruppi – need, kes saavad raha ainult vanemate ja elukaaslase käest, ja need, kes saavad seda riigilt (töötü abiraha, toitjakaotuspension, pension), osa käib ka ise juhutöödel. Kõige raskemas olukorras on vaid vanematest ja/või elukaaslasest sõltuvad noored, kuna finantsiliste vahendite nappus ja teistest sõltumine võib viia enesehaletsuse ja motivatsiooni languseni. Kuna noortele töötutele ei anna elukaaslane või vanemad tavaliselt mingit kindlat summat kuus, siis peavad nad vajadusel seda ise küsima. See aga põhjustab lisapinget, kuna iga oma väljaminekut on tarvis põhjendada. Samuti mõjub noortele halvasti teadmine, et nad on kellestki sõltuvad.

Moonika 19, põhiharidus, töötü 5 kuud:

„Saan raha oma mehelt ja emalt. Saan seda siis, kui mul vaja on ja küsima lähen. Iga kuu vajan erinevalt. Pean põhjendama, miks mul raha vaja on.“

Mõningatel juhtudel on probleemiks ka vanemate ning elukaaslase enda toimetulek, mistõttu noor ei saa alati ka neile lootma jääda. Mõnikord peavad noored hakkama saama ilma rahata ja seega ei saa üldse endale midagi lubada. Ühest Pärnumaa äärevallast pärineb näide, mil noormees ei saanud koolis käia, kuna vanematel polnud raha maksta kinni sõitu kooli ja ühiselamu üüri. Seejärel tuli ta koolist ära, kuid tööd ei saanud, ka praegu, töötuna, peab ta hakkama saama umbes 100 krooniga kuus, mis talle vanemate poolt antakse. Midagi peaks ette võtma kutsekooli õpilaste toimetuleku hõlbustamiseks, et noor saaks omandada eriala hoolimata vanemate rahalistest võimalustest. Hetkel toodab riik oma tegevusega ise tõrjutuid juurde, kuna kui noor on pärit tõrjutud vanematega perest, siis on tal oht ka ise tõrjutuks muutuda.

Paremini saavad hakkama noored, kes saavad toetust riigilt või käivad ise juhutöödel. Kuna üldiselt võib väita, et sissetulekute väiksuse tõttu on noored töötud sotsiaalselt tõrjutud, siis muretsevadki nad kõige rohkem just oma rahalise olukorra pärast. Mõnedel noortel on olukord nii halb, et nad oleksid nõus igasuguse palgaga ja igasuguse tööga, peamine, et palka makstaks.

Ivo 22, haridus 8 klassi, töötü 6 kuud:

„Käin vahest naabrile puid saagimas, sealt tuleb mingi raha. Meil maal ei ole üldse tööd. Praegu oleks nõus juba igasuguse palga eest igasugust tööd tegema, kodus nüristun ära.“

Noore tööleidmisvõimalustele seab piirid kitsas sotsiaalne võrgustik. Töötuse puhul kitseneb see võrgustik veelgi, kuna vähenevad suhtlemisvõimalused kooli- ja töökaaslastega. Kui vaadelda põhilisi töötusviise Eestis, siis esikohal on sõbrad ja tuttavad, seejärel ajaleht ja internet (Undusk 2005). Kuna Pärnus ja Pärnumaal on vabu avalikustatud töökohti väga vähe, siis arvatavasti ongi põhiline uute töötajate värbamise viis tutvus. Intervjueeritud noortel aga selliseid tuttavaid, kes suudaks nad tööle aidata, ei olnud. Küsimuseks muutubki noore inimese sotsiaalse võrgustiku efektiivsus, suurt rolli hakkavad mängima ringkonna „kvaliteet“, kus noor liigub, tema vanemate tutvused. Järelikult on tõrjutuse puhul märgata kumuleerumist – kui noor on ilma vajalike oskuste ja kogemusteta ning tema tutvusingkonnas ei ole piisavalt kasulikke tutvusi, siis on noore töötus püsiv. Intervjueeritavate jaoks oli töötusviisidest esikohal kohalikust ajalehest tööpakkumiste lugemine, kuid nagu märkis ka THA konsultant, paneb tööandja alles viimases hädas pakkumise lehte. Seega püüavad noored Pärnu ja Pärnumaa töötud leida tööd viisil, mis tegelikult on kõige ebaefektiivsem. Tutvuste vajadust töö leidmisel tunnistasid ka noored ise.

Merli 20, kutsekeskharidus, töötü 8 kuud:

„Ma olen praegu sellepärast töötü, et mul pole tutvuseid, aga need

on kõige olulisemad. Ma saadan küll CV-sid ja käin vestlustel, aga tegelikult on paljud kohad ammu ette ära jagatud.”

Kuna intervjuud viidi läbi nii linnas kui maal, siis saab vaadelda ka piirkondlikke erinevusi. Valdades on väga halb majanduslik situatsioon, töökohti on vähe ning tööd pakutakse vaid mõnes valdkonnas. Valitseb nii struktuurne tööpuudus, kui ka töökohtade puudus. Mõnes maapiirkonnas on enamik inimesi töötud ning elavad toetustest ja abirahadest. Sellises asulas ei ole töötuks olemine erand, pigem reegel. Seega ei ole noored töötud tõrjutud võrreldes teistega, kuid probleemiks on elupiirkonnast tingitud kogukondlik tõrjutus.

Tali valla sotsiaalnõunik:

„Meil palju hooajatöid, kevadel pakub üks firma kivide korjamist, seal käivad ka lapsed nädalavahetustel. Peamised tööandjad on vald, kool ja pood. Meil oli ka üks suur metsafirma, mis alustas kolmekümne töötajaga, aga sinna on nüüd 3 alles jäänud, kuna ei ole toodangut kuhugi panna. Tegelikult töökohti meil eriti ei ole.”

Töötute noorte puhul võib leida maa ja linna vahel erinevusi kui ka sarnasusi. Maanoortel on siiski mõningal määral raskem töötusest välja rabeleda, kuna töökohti lihtsalt ei jätku – ajalehed, internetiportaalid pakuvad üldjuhul tööd linnadesse. Rasket füüsilist tööd noor üldjuhul teha ei taha, kuid kui muud pakkuda ei ole, on töötus paratamatus. Kuna majanduslik olukord on maal halvem, siis on üldjuhul maanoortel ka halvemad rahalised võimalused. Trennid, peod, poed, üritused on linnas ning linna sõitmine ning sotsiaalne suhtlemine on maanoortel veelgi enam raskendatud kui linnanootel.

Ühiskondlik tõrjutus

Lisaks majanduslikule dimensioonile omab töötuse mõjude uurimisel tähtsust ka ühiskondlik mõõde. Samas on see dimensioon mõjutatud majanduslikust aspektist, kuna finantsilised võimalused omavad suurt rolli inimese kaasatusele ühiskonda.

Ühiskonnas eeldatakse, et noorus on just see aeg, mil noor on vaba, saab lõbutseda ja elust rõõmu tunda. Osa noorte töötute puhul on aga töötuks jäämisega sotsiaalne läbikäimine vähenenud – kui enne töötuks jäämist noor suhtles klassi-, kursusekaaslaste, õpetajatega, siis nüüd piirdub tema suhtlusringkond üksikute sõpradega ja vanematega. Maapiirkonnas on olukord halvem, sest kui enamik sõpru käib tööl või õpib mujal, siis ei olegi töötul eriti suhtlemisvõimalusi. Kuna maal jääb noori aina vähemaks, siis ei olegi noorel seal kellegagi suhelda.

Intervjueeritud noorte puhul jäi silma, et enamik neist oli oma olukorra pärast väga mures ning seetõttu oli vähenenud ka nende suhtlus sõprade ning ümbritseva keskkonnaga. Paljud ei tahtnud eriti ringi liikuda, kuna kohates tuttavat või vana õpetajat, on halb tunnistada, et ei tee midagi, puhkan, istun kodus. Enamik noori töötuid on ise oma tõrjutuse põhjustanud, kuna nad häbenevad oma staatust. Ühiskond määrab kindlaks trajektoori – kool, töö, pere – ning kui keegi

sellele ei vasta, võib juhtuda, et inimene on tagaselja hukka mõistetud. Kuigi sõbrad või vanemad noori töötuse pärast otseselt hukka ei mõista, tunneb noor ise, et ta ei käitu nii nagu peaks. Eesti ühiskonda iseloomustabki see, et noortele pannakse koolis, kodus, ajakirjanduses ootused olla edukas, saada head palka ning kui mingil põhjusel ei suudeta neid ootusi täita, on noor ebaõnnestunud. Töötuse häbikoorem on tihti nii raske, et noor ei suudagi selle alt välja rabeleda.

Hanna 22, kõrgharidus, töötu 5 kuud:

„Otseselt pole keegi midagi öelnud selle kohta, et ma töö ei käi, aga mul on endal imelik. Ma olen mõelnud, et see paneb tegelikult inimesi vältima, ma ei taha neid näha ja öelda, et mida ma teen ja ikka veel kodus olen, nemad võib-olla on mõnes tähtsas ametis. Ei taha küll kedagi näha, kuna kõik küsivad, et mida sa teed, kas sa juba tööd otsid, oled midagi leidnud.“

Tõrjutuks muutumise puhul mängib rolli ka suhtlusring – kui palju on noorel sõpru ja tuttavaid. Enamikul noortest töötutest oli küll sõpru, kuid nendega kokkusaamiste arv on vähenenud seoses töötuse kestusega. Paljud väga head sõbrad on näiteks mujale kolinud, läinud kaugemale kooli või tööle, jättes noorele ainsaks suhtlusringkonnaks vanemad või elukaaslase. Just noorematel töötutel on nädala sees väga igav, kuna kellegagi ei ole suhelda. Tihti on ka sõbrad väga hõivatud ning töötu sõbra jaoks on raske aega leida. Mida rohkem töötu suhtleb oma sõpradega, seda positiivsem ta oma tuleviku suhtes on. Väga palju sõpru väitis end omavat siiski vaid mõni intervjueeritavatest, kusjuures ühel juhul tundus, et seda väideti vaid endast hea mulje jätmiseks – ma võin küll töötu olla, aga mul on palju sõpru. Sõprade arv korvab noore tegeliku tunnustamispuuduse. Enamikul intervjueeritavatest on siiski vaid paar-kolm väga head tuttavat, teatud kontingendil – lastega emad, pikaajalised töötud – puuduvad sõbrad hoopis. Neil noortel on suhtlemisvajaduse puudujääk, mida nad korvavad televiisori vaatamise ning poes suhtlemas käimisega.

Airika 24, põhiharidus, töötu 3 aastat:

„Noortega ma läbi ei käi, naabrid on pensionärid ja osad sõbrannad on ka üle kolmekümnesed, need on praegu lastega kodus ja töö ei käi. Nendega saan vahest kokku, aga tavaliselt vaatan parem kodus seelikaid, need on mu lemmikud.“

Kui vaadelda sõprade mõju töötusest „väljarabelemisele”, siis olulisi mõjusid välja tuua ei saa. Mõnele noorele on sõbrad etteheiteid teinud, kuna nende arvates läheb sõber töötuna raisku. Otsesest halvakspanu aga sõprade hulgast ei tulnud, kuna enamikul noortel on selgeks saanud, et tööle saada ei ole lihtne. Konkreetseid „töötute sõprusringe” intervjuude alusel samuti ei tuvastanud. Enamikul noortest on maksimaalselt kaks töötut tuttavat, kes ei kuulu lähimasse suhtlusringi. THA konsultandi sõnul on aga ka selliseid sõpru, kes sisendavad töötule, et nagnii töökohti pole ja keegi neid tööle ka ei võta – sellisel juhul on sõprade mõju töötuse süvenemisele ilmne. Samas on tööle saamisel oluline

ka see, mis ametid sõpruskonnas prestiižsemad on. Kui põlu alla on sattunud „madalamat“ sorti töökohad – müüjad, liinitöölised – siis ei soovi ka noor sellist tööd teha. Kuigi intervjuudest ei avaldunud märkimisväärselt suuri mõjutusi sõprade poolt, mõjutavad siiski ka nemad edasist käitumist ning seetõttu püütakse ikka tegutseda nii nagu teised. Seega omavad sõprade-tuttavate töökohad ning palgad mõju ka noore töötü ootustele ja soovidele töökoha suhtes.

Juba mainitud vanemate ning elukaaslase toetus on noore töötü jaoks ülioluline, seda nii finantsiliselt kui ka psühholoogiliselt. Tihti on just vanemate abi ja suunamine noore jaoks olulised – nende toetus aitab eitavatele vastustele vaatamata lõpuks töökoha leida. Noored ise seostavad vanemaid ja elukaaslast just rahalise toetusega, kuid on näha, et nendepoolne halvustamine läheb neile rohkem hinge kui sõprade oma. Pikemat aega töötutele noortele hakkasid vanemad tasapisi märku andma, et noor võiks tööle minna, kuid otsesed halvastiütlemised tekkisid seoses raha lõppemise või tülli minemisega. Vanemate ükskõiksus ja pidev näägutamine vaid süvendas tõrjutust, kuna tekkis trots vanemate ja maailma vastu. Nii süvendati ka noore häbitunnet töötüks olemise pärast, mis võib viia eemaldumiseni ühiskonnast.

Intervjuueritüd noorte puhul vähenes ka usaldus võimulolijate vastu. Kaudselt on süüdi poliitikud, et maal töökohti ei ole, et noortel nii raske on tööle saada, et koolis on raske. Poliitika ei huvita töötüid noori ning neile ei lähe korda, mis Eesti poliitilisel maastikul toimub. Valdav on mõtteviis „meie vs nemad“, kus noored tundsid, et tegelikult ei muuda nende hääl mitte midagi ja võimulolijad ei tee ka midagi nende olukorra parandamiseks. Noored on niigi madalama valmisaktiivsusega, kuid töötus on poliitilise tõrjutuse veel suuremaks tõukejõuks.

Tõrjutuse psühholoogiline ja sooline dimensioon

Psühholoogilistel põhjustel on väga suur mõju noore töötü tõrjutüks muutumisele, sest töötus iseenesest ei tähenda automaatselt tõrjutust. Tööle saamisel on olulised noore isikuomadused, kuid ka psühholoogiline valmisolek tööle minna. Valmisolekut mõjutavad mitmed faktorid, nagu näiteks kodune olukord ning ametnike tegevus ning kool. Koduse olukorra all peetakse silmas nii juba mainitud sõpruskonda, vanemate suhtumist, kui ka perekondliku töötü ajalugu. Võib juhtuda, et nimetatud faktorid on mõjutanud noort nii palju, et ta ei tahagi töötüsimisega tegeleda.

Noorte psühholoogilist valmisolekut võib mõõta töövestlustel käimise ning enesepakkumiste arvuga tööandjale. Intervjuueritüd noorte hulgas on neid, kes kolm aastat töötüd olnud, kuid pole kordagi töökuulutusele vastanud ning töövestlustel käinud. Põhjuseks toodi kodust turvalisust ning lootusetust tööle saada. Noorte aktiivsus varieerub suuresti – mõned on saanud kümneid CV-sid, mõned pole vaevunud ühtegi saatma. Siinkohal mängis suurt rolli eneseusk, kuna need, kes tegelesid aktiivselt töötüsmisega olid ka kõrgema haridustaseme ja suurema oskuste pagasiga. Noor tunnetab ise väga hästi oma töötüualast „väärtust“ ning kui ta on kuskilt saanud arusaama, et tema ei kõlba kuhugi, siis ei hakka ta ka tööd otsima. Noorte töötüualase aktiivsuse võtmejõududeks on niisiis kool, kodu, tööhõiveamet. Kui nendes institutsioonides sisendatakse arvamust, et

noor on vajalik ja saab hakkama, siis ei avaldu töötus ka nii drastilistes arvudes. Ühelt poolt on oluline tööturualane olukord, suhtumine noortesse, teiselt poolt on pea sama tähtis nende endi valmisolek tööle minna.

Noorte töötute sotsiaalse tõrjutuse uurimisel võib oluliseks pidada ka soolist dimensiooni. Kuna intervjueriti nii noormehi kui neide, võib erinevusi ja sarnasusi näha nii nende suhtumises, motiveerituses, kui ka reaalses tegevuses. Suurim erinevus on lootustes palgale. Tütarlapsed on üldjuhul oma soovides tagasihoidlikumad, keskmiselt jääb nende poolt soovitatav palk 3000-5000 vahele. Noormeestele sobiv palk on keskmiselt umbes 5000 krooni. Sugude vaheliselt ei ole erinevused nõudmistes palgale ekstreemelt suured, kuid noormehed soovivad siiski suuremat palka. See on seletatav sellega, et Eestis tervikuna saavad mehed rohkem palka kui naised ning noormeestele on maast-madalast sisse juurdunud arvamused, et nemad peavad perekonda toitma. Neidude juures mängis rolli tagasihoidlikkus ning mõningane enese alahindamine.

Hanna 22, kõrgharidus, töötu 5 kuud:

„Ma arvan, et ma oleks rahul kui ma 3000 kätte saaksin. Mul on küll kõrgharidus, aga Pärnus on nii raske tööd leida. Minu erialal pakkumisi ei ole, peab vist hakkama klienditeenindajaks kuhugi kandideerima.”

Noormeestele on ühiskondlik surve palju suurem kui neidudele. See tuleb nii koolist, kodust kui ka ajakirjandusest. Seetõttu arvavad noormeestest töötud endast palju halvemini kui neidud ning neil on motivatsioon tööle saada palju suurem. Noormees peab enese töötuks olemist häbiasjaks, neiu paratamatuks. Noormehel on palju raskem tõdeda endale ja teistele, et ta ei saa endale midagi lubada. Kui aga pidevalt peab keelduma sõprade kutsetest, väheneb sotsiaalne osalus ja tõrjutus on kiirem tekkima. Intervjueritud noormehed defineerisid töötust läbi rahaliste võimaluste puudumise, mis on neile tähtsaimaks probleemiks töötuks olemise puhul.

Konkreetselt ei saa välja tuua, kas tööturul on rohkem tõrjutud mehed või naised. Mõnedes piirkondades on töövõimalusi rohkem naistel, teistes meestel. Töö annab nii noormeestele kui ka neidudele suurema sotsiaalse suhtlusringi, paremad finantsilised võimalused ning osalustunde. Samas on eriliselt raske tööd leida lastega naistel, kelle puhul peab tööandja lapse olemasolu suureks miinuseks. Samas saavad lastega emad ka „peituda” lapse kasvatamise taha põhjendades sellega oma töötust. Lapse saamises näeb ajutist väljapääsuvõimalust ka paar naissoost intervjueritavat. Sellisel juhul on tegemist „pseudotöötutega”, kuna nad tegelikult tööd ei otsi ning kui neile midagi pakutakse, siis nad keelduvad tööst, tuues erinevaid lapsega seotud ettekäandeid.

Airika 24, põhiharidus, töötu kolm aastat, 6 aastane laps:

„Tööle saaks ma minna 4-5 aasta pärast, kui laps on juba suurem ja saab ise hakkama. Ei ma ei otsi praegu midagi. Jah, laps käib küll lasteaias, aga ma pean ju ikka ta eest hoolitsema [...] Tegelikult ei tee ma päeval kodus midagi, vaatan seebikaid.”

Tõrjutuse leevendamine

Noore töötusest ja tõrjutusest väljatoomine on oluline nii noore enese kui ka ühiskonna jaoks. Noorena tõrjutuks muutumine võib jätta sügavad jäljed kogu eluks, mõjutades nii inimese töövõimet ja ülejäänud elu.

Intervjuudest selgus, et kooli katkestamise või lõpetamise järel ei hakka noored koheselt tööd otsima, paar-kolm kuud on nõ „puhkeperiood”. See on vahemik, mil noorel ei ole erilisi ambitsioone ning töölesaamine on lihtsalt aja küsimus – kui otsima hakkab, küll siis ka tööd leiab. Töötuse algperioodil on noored suhteliselt lootusrikkad tööleidmisvõimaluste suhtes, kuna enamik ümberringi ju töötab. Mõjutavad ka sõprade-tuttavate ning mujalt kuulnud positiivsed näited tööleidmisvõimaluste kohta, eeldatakse, et noorel on lihtne tööd leida. Seda toetavad ka ajakirjandusest kuulnud-nähtud lood, kus eakamad inimesed kurdavad, et küll noortel on tänapäeval lihtne tööd leida. Ajapikku võib aga selguda, et töö leidmine ei olegi nii lihtne.

Kristjan 19, keskharidus, töötu 2 kuud:

„Kui ma koolist ära tulín, siis arvasin, et ma saan töökohta kiiremini, kui ma nüüd olen aru saanud. Arvasin, et töökohti on, ja mõtlesin, et esimese kuu jooksul ikka midagi leiab. Aga tegelikult töökohti eriti ei ole.”

Noor inimene on üldjuhul suhteliselt kogenematu ning tagasihoidlik, et oma probleemidega ise hakkama saada. Oma osa noore töötusest ja tõrjutusest väljatoomisel peaks olema ka Tööhõiveametil (THA), kohalikul tasandil valdadel. THA-te maine on aga noorte seas madal, enamik neist ei pöördugi sinna tööd otsima. Eriliselt umbusklikud on THA-te tegevuse suhtes kaugematest valdadest pärit noored. Põhjuseks on nii kaugus (asub Pärnus), kui ka teadmatus. Kui noor ennast töötuks registreerib, peab ta iga 30 päeva järel (või sagedamini) THA-d külastama, bussipilet kaugematest piirkondadest aga maksab. Mõnel pool käib buss vaid kaks korda päevas, seega kulub THA-s käimise peale terve päev. Samas pole THA-s maapiirkondadesse töökohti pakkuda, nii et tööle saamisel sellest asutusest üldjuhul abi ei ole.

Teine oluline tegur THA-te maine puhul on vähene informeeritus, kuna väga paljud noored tegelikult ei tea, millega THA tegeleb. Teadmatus mängib rolli nii linna- kui ka maanoorte puhul. Paljudele seostub THA vaid töökohtade pakkumisega ning abiraha maksimisega. THA teistest teenustest, nagu koolitus ja nõustamine, ei tea enamik midagi.

Merli 20, kutsekeskharidus, töötu 8 kuud:

„Ei, ma ei lähe THA-sse. Võib-olla kunagi tulevikus. Kõik räägivad, et mine sinna, saad haigekassa, aga ma ei taha minna. Seda ma polnud ka varem kuulnud, et seal koolitusi saab.”

Kuna enamik noori ei ole kursis THA tegeliku tegevusega, ei ole selle asutuse maine ka eriti hea. Registreerimata töötud pidasid sinna pöördumist viimaseks abinõuks tööle saamisel, kuna levinud on arvamus, et tegelikku abi

sealt ei saa. THA on eriti ääremaa valdade jaoks kauge institutsioon, millest midagi ei teata ja mida isegi kardetakse. Ametlikult töötuks registreerimine tähendab noorele ka enesele töötuse tunnistamist, väga paljud varjuvad aga „puhkamise” maski taha ning sisendavad endale ja ümbritsevatele, et kui ta väga tahaks, ta tööle ka saaks. THA-sse minek muudab töötuse ametlikuks ja järelkult tuleb hakata midagi ette võtma. Kui aga noor on tagasihoidlik või on tal töötusest tulenevalt tekkinud passiivsus ja apaatus, siis on tal väga raske sundida end tööd otsima.

Need, kes siiski ennast ametlikult töötuks registreerivad, teevad seda kas kellegi pealekäimisel või haigekassa kaardi pärast ning osa loodab sealt ka ametlikku tööd leida. Enamikul registreeritud töötutel tuli tõuge THA-sse pöördumiseks lähedastelt, seega on vanemate toetus ja abi oluline ka töötusest väljarabelemisel. Mõnikord aga mängivad rolli muud huvid, kuna ametlikult registreeritud noor saab ka haigekassakaardi ja seega ravikindlustuse, samas on mõnede jaoks ülioluline töötü abiraha, mis on umbes 400 krooni kuus (alates 1999. aastast).

Kristjan 19, keskkharidus, töötü 2 kuud:

„Isa soovitas mul THA-sse proovida, kuna sealt saab abiraha ja nad pakuvad sealt ka tööd. Ega nad tegelikult mulle midagi pakkunud ei ole, aga las raha tiksud, saab vähemalt mobiili ära maksta.”

Üks sotsiaalse tõrjutuse mõõde on institutsionaalne tõrjutus, mis avaldub noore töötü võimalustes erinevatelt asutustelt abi saada. Kui noor on ennast teiste mõjutamisel või enda tahtmisel kokku võtnud ja THA-sse pöördunud, siis loodab ta sealt ka mingit abi. Asja üks pool on töötü abiraha ja ravikindlustus, kuid ennekõike loodetakse sealt abi leida tööd otsimisel. Intervjuueritud registreeritud töötutest on konkreetse töökoha soovitus saanud vaid üks, kes väikese puude töötü on THA-s erilise tähelepanu all. THA konsultant tunnistas ka ise, et kuigi noored vanuses 16-24 on tööturul riskigrupp ja seega peaks nad olema erilise tähelepanu all, ei jätku neil ressursse kõiki noori aidata ning nad on rohkem keskendunud puuetega, erivajadustega noortele. Samas jätab see teised noored unarusse. Kuigi töökuulutused on Pärnu THA-s avalikud ja noored jälgivad neid ka ise, tahaksid nad THA-st vaid kindlustunnet ning tõuget proovimiseks.

Kogemused THA konsultantidega näitavad, et töötutesse eriti personaalselt ei suhtuta. Paljudele konsultantidele ei oma tähtsust, kes konkreetselt tema ees istub. Tehakse vajalikud toimingud ning noorel on luba minna. Kui vesteldakse natuke, siis tahab konsultant lihtsalt teada, et kas töötü on tööle saanud. Sellega üldjuhul vestlus piirdub. THA konsultandi jutust tuli välja, et noori nad eriti raskes olukorras töötuteks ei pea, nende prioriteediks on ikkagi vanemad inimesed. See on aga vastuolus Euroopa Liidu põhimõtetega, kus noored on erilise tähelepanu all. Noored töötud on THA-s tõrjutud, kuna konsultandid ei pea neid tähelepanu vääriliseks. Probleemiks muutub ka suhtumine, mida nad nooresse „süstivad”, sest kui noore töötuga ei tegeleta või räägitakse halvustava alatooniga, siis võib väheneda ka motivatsioon tööd leida. THA-st saab enamik noortest praegu kaasa pigem negatiivse tunde kui motiveerituse oma olukorda

parandada.

Kadri 24, kõrgharidus, töötü 1 aasta ja 1 kuu:

„Arvasin, et võibolla leian THA kaudu tööd, sest seal oli kirjas ka, et nad ise pakuvad. Tegelikult ei paku nad seal mitte midagi, ise peab otsima. Põhimõtteliselt mõttetu koht. Esimene kord oli kohe väga ebameeldiv, küsiti, et mis te tahate, see dokument on puudu, ütles halvasti kogu aeg, ma tundsin ennast murust madalamana. Mul on üks kindel inimene, kelle juures ma pean käima, ükskord oli üks teine konsultant ja oi kuidas ta nähvas mulle. Mul polnud vist tööraamatut kaasas, ma olin harjunud, et ma ei kannu oma dokumenti kaasas, see teine inimene teab mind küll. Uus konsultant nähvas, et tööraamat peab kaasas olema, et tööd sa ka ei ole veel leidnud, jumalast halb suhtumine ja midagi pakkunud ka pole, muidu ei küsitagi, et kuidas läinud on, absoluutselt mitte midagi. Annan oma allkirja ära ja kõik, nende töö on tehtud sellega. Nad pole küsinud ka, et kas ma olen koolitustest huvitatud, see vist sõltub nõustajast ka, minu oma on küll väga passiivne.”

Omaette küsimuseks kujuneb ka reaalne abi THA poolt. Üks pool on nõustamine, kuid THA teenuste hulka kuuluvad ka koolituse pakkumine ning muud tööturuteenused. Abi THA-lt polegi aga nii lihtne saada, kuna nende eelarve on piiratud ning iga kulutust peab pikalt kalkuleerima. Pärnu THA-s on koolitus „Kuidas olla edukas”, kuid seda korraldatakse kolm korda aastas ning igauks sinna ei pääse. Ette on nähtud ka tööturutoetus tööandjale, kui ta võtab noore tööle. Kuna raha on eelarves vähe, saavad seda toetust vaid üksikud puuetega noored. Iga koolitusele noor ka ei pääse, töötü peab ennast tõestama. Seega on tegevuskavades noored küll määratud riskirühmana, kuid reaalselt abi on neil väga raske saada.

Kuna intervjuueriti ka maanoori, siis saab institutsionaalse tõrjutuse puhul vaadelda ka abi osutamist valdade tasemel. Maal on tihti esimeseks kohaks, kuhu abi saamiseks pöördatakse, vallad ja sotsiaaltöötaja. Sealne suhtumine võib tulevikus tugevasti mõjutada noore arvamust riigiasutustest. Valdade puhul ühest käitumismustrit suhetes noorte töötutega välja tuua ei saa. Palju sõltub siiski konkreetsest vallast, ametnikest ning noore varasemast kogemusest vallaga. Finantsilise abi suhtes oli nii positiivseid kui ka negatiivseid näiteid. Kõige drastilisema näite kohaselt pidi noormees kooli pooleli jätma, kuna vald ei suutnud tema kutsekoolis õppimist toetada. Kuna mõnedest vallaametnikest oli noortele jäänud mulje kui vanadest, hoolimatutest inimestest, kes on ainult omakasu peal väljas, siis ei tahtnud noored ka sinna abi küsima minna.

Virve 22, keskaridus, töötü 3 aastat:

„Sotsiaaltöötajast sõltub ka palju, aga ma pole ausalt öeldes üldse aru saanud, millega ta tegeleb. Vahepeal oli sotsiaaltöötaja koolis, öeldi, et kui mingi mure on, siis minge sinna, aga kes ikka läheb, kui mitte

eriti sõbraliku näoga tädi sulle otsa vaatab. Sotsiaalkäsi jätab meil natuke soovida. Umbes selline suhtumine, et mida sa jälle tahad.”

Kuna maakogukonnad on ka suhteliselt väikesed ning kõik tunnevad kõiki, on noorte jaoks omamoodi katsumuseks minna valda ja tunnistada, et tal on probleeme. Enamik noortest valda abi saamiseks ei pöördunudki, kuna nad ei osanud sealt midagi oodata. Toimetulekutoetustest ei teadnud enamik noori midagi ja ega vald ise ka neid ei reklaami. Kes olid valda pöördunud, ootasid sealt ennekõike psühholoogilist toetust, mõned käisid küsimas töökohtade kohta, mõned lihtsalt muret kurtmas. Üldiselt vallast noored siiski abi ei saa, kuna ametnikud on tõrjuvad ning finantsilisi võimalusi ei ole.

Noorte endi võimaluseks töötust leevendada on kodukohast lahkumine, et mujal paremini läbi lüüa. Noored on üldjuhul ettevõtlikum kontingent kui eakamad inimesed, enamik on muutustele altimad kui vanemad inimesed. Seetõttu on Eestis väga paljud leidnud, et välismaal ootavad neid paremad palgad ja töötõingimused. Peaaegu igal intervjuueeritaval on mõned sõbrad-tuttavad, kes läinud välismaale õnne otsima. Ka noortele töötutele endile oli tehtud pakkumisi välismaale minna ning kolm neist kaalusid seda tõsiselt, nende jaoks on välismaale minek vaid aja küsimus. Seega on neil piisavalt võimalusi oma olukorda muuta. Paljud aga ei soovinud mingi hinna eest oma kodukohast lahkuda, kuna välismaale töölemineku suhtes ei ole kunagi garantiid.

Kokkuvõte

Läbi viidud intervjuudest selgus, et enamikel juhtudel viib töötus sotsiaalse tõrjutuseni. Esimene tasand on majanduslik tõrjutus, mil noore töötuse tõttu vähenevad tema sissetulekud ning on oht langeda vaesusesse. Majanduslik tõrjutus andis teed ühiskondlikule ja kultuurilisele tõrjutusele, kus rahaliste vahendite nappus viib enesehaletsuse ning sotsiaalse osaluse vähenemisele. Põhilised töötust leevendama aitama pidavad institutsioonid, nagu Tööhõiveamet ja kohalik omavalitsus, tihtilugu vaid süvendavad tõrjutust, kuna sealt saadav abi on minimaalne ja ametnike suhtumine tõrjuv. Töötuse põhjustajaks ja tagajärjeks on kitsas sotsiaalne võrgustik, kuna noortel napib vajalikke tutvusi ja töötuks olemise aja jooksul võivad need veelgi väheneda. Noortele tähendab töötus suuremat sõltuvust teistest pereliikmetest, kasvanud pinget iseendas ja perekonnas, üksildust ja sotsiaalset tõrjutust selle tulemusena.

Viidatud allikad

- VENESAAR, U., Maldre, R (2001) Noored eesti tööturul ja tööturupoliitika, Harmoniseerimine ja vabadus Eesti majanduspoliitika integreerumisel Euroopa Liiduga, *IX teadus- ja koolituskonverentsi ettekanded-artiklid*, Tallinn, lk 273-285
- VÖÖRMANN, R., Helemäe, J., Saar, E. (2001) *Noorte tööleasumine ja sotsiaalne iseseisvus: Eesti riigi poliitika Euroopa Liidu taustal*. Rahvastikuministri büroo
- KUTSAR, D., Aasland A., Knudsen K., Trapenciere I. (1997) *The Baltic States revisited: living conditions and comparative challenges: compilation of papers presented at the seminar*. Baltic Nordic Living Conditions Research. Oslo Fafo

Noorte töötus – eeldus tõrjutuse tekkeks

Margit Auväärt

-
- KUTSAR, D. (2002): *Elutingimused Eestis viis aastat hiljem*. Tartu
- EAMETS, R. (2003) Kui tõsine probleem on Eestis noorte töötus? *Postimees*, 27. august
- CEC (1993) Combating Exclusion in Ireland 1990-1994, P.Commin (Ed.), A Midway report, *Observatory on National Policies to Combat Social Exclusion*, Brussels
- GIDDENS, A. (2001): *Sociology*. Cambridge Polity Press
- SHUCKSMITH, M. (2004) Young People and Social Exclusion in Rural areas, *Sociologia Ruralis*: Vol 44, No. 1. 43-59
- UNDUSK, R. (2005) Töö saamisel on tähtsal kohal sotsiaalsed võrgustikud. *Linnaleht*, 2. märts

VÕIMALUSED TOOTJA, TEENUSEPAKKUJA NING TARBIVA TOETAMISEKS HAAPSALU LINNA MUNITSIPAAL-ELAMUFONDI ARENDAMISEL

Aiki Meister

*Artikkel käsitleb muutusi Haapsalu linna munitsipaal-alamufondi arengus aja-
vahemikul 1991-2005 Eesti liberaalse eluasemepoliitika taustal. Uuritakse,
milliseid toetusi on sel perioodil pakutud tootjale, teenusepakkujale ja
tarbijale ning millised toetused võivad neile linna arengukava realiseerimise
kaudu avaneda järgneva viie aasta jooksul. Probleemideks on linna elamute
renoveerimine ja haldamine, sundüüriidud, ajaloolise vanalinna säilitamine
ning noorte perede pääs kinnisvaraturule.*

Sissejuhatus

Käesoleva artikli eesmärgiks tuua on Eesti keskmiste näitajate taustal välja Haapsalu linnas rakendatud ja tulevikus rakendatavad meetmed munitsipaal-alamufondi arendamisel ja haldamisel ning neist tulenevad võimalused tootja, teenusepakkuja ning tarbiva toetamiseks.

Eluasemepoliitika kui sotsiaalpoliitika üks osa omab olulist tähendust mitte ainult elanikkonna eluasemetega varustatuse tagamiseks, vaid mõjutab tugevasti ka teisi valdkondi: keskkonda, tööhõivet, majandust, võitlust vaesusega jne. Kuid nii nagu enamikes üleminekuriikides ei ole ka Eestis eluase sotsiaalpoliitika prioriteediks. Kesk- ja Ida-Euroopa maades on elamureformide tulemusena tekkinud spetsiifilised probleemid uue eluasemeturu loomiseks ja noorte perede majutamiseks (Eatwell 2000:117).

Euroopa Liidu vanades liikmesriikides on senise elamupoliitikaga negatiivsete tagajärgedena kaasnud sotsiaal-alamufondi residualiseerumine ja ruumiline segregatsioon. Üleminekuriikides oleks veel praegu võimalik elamupoliitika meetmete rakendamise kaudu neid arenguid vältida. Nii Euroopa kui ka USA kogemused näitavad, et ilma spetsiaalsete meetmeteta ei taga vaba eluasemeturg tööjõu mobiilsust ega hõia ära sotsiaalset segregatsiooni. Eesti senine eluasemepoliitika ei ole endale neid eesmärke seadnud. Samal ajal soodustab just munitsipaal-alamufondi residualiseerumine ja ruumiline segregatsioon regionaalset tööpuudust, mis omakorda toob kaasa täiendava koormuse sotsiaal-alamufondi maksimise ning mõjutab kõiki sotsiaalpoliitika valdkondi.

Eesti elamufondi iseloomustab omanikuasustus, väike munitsipaal-üüriisektor, suhteliselt hea elamisepinnaga kindlustatus, kuid elamufondi madal kvaliteet (Kährik 2004:28). Senise liberaalse elamupoliitika ja elluviidud elamureformi tulemusena on nüüdseks teadvustatud, et omanikuasustuse eelistamine ei taga kõigile elanikkonna gruppidele piisavat ligipääsu

Võimalused tootja, teenusepakkuja ning tarbija toetamiseks Haapsalu linna munitsipaalendamufondi arendamisel

Aiki Meister

eluasemetele.

Eesti elamumajanduse arengukava aastateks 2003-2008 näeb ette järgmisi prioriteetseid tegevussuundi:

- korterelamute rekonstrueerimise toetamine
- munitsipaal-üürielamufondi suurendamine
- eluasemelaenu tagatised

Kuigi Lääne-Euroopa riikide ja USA elamupoliitikas on ilmnenud selge nihe pakkumist suurendavatelt meetmetelt tarbijate subsideerimisele (Heidenheimer 1995: 108-126), on Eestis peetud vajalikuks avaliku sektori kaasabil uuesti välja arendada funktsioneeriv üüriturug, mis on oluline elamuturu efektiivse toimimise tagamiseks. Potentsiaalsete üürnike ringi laiendamise keskmine sissetulekuga isikutele on võimalik vähendada avaliku sektori elamufondi residualiseerumist ja haldamise kulusid (Kährik, 2002: 45).

Eesti elamumajandust reguleeriva seadusandluse läbivaks põhimõtteks on kohaliku omavalitsuse pädevuse tunnistamine oma territooriumil elamumajanduse korraldamisel. Riik koordineerib vastavat valdkonda asjakohaste poliitikate, arengukavade, strateegiate ja õigusaktide väljatöötamise kaudu (Eesti elamumajanduse arengukava: 10).

Seega on elamupoliitika valdkond, mis rakendub olulises osas kohalike omavalitsuste kaudu. Kuigi Eesti kohalike omavalitsuste elamupoliitika eesmärgid varieeruvad, on prioriteedid:

- munitsipaalendamufondi majandamise tõhustamine ja selle osaline müük
- elamufondi majandamise tõhustamine kõigis sektorites, s.h ka erasektoris korteriühistute kaudu
- erivajadusega gruppide (puudega isikud, vähekindlustatud inimesed, kodutud) elamispinna kättesaadavuse parandamine (Kährik 2004:28).

Käesolevas töös on uuritud Eesti omandireformi mõju kohalikele tasan-dile, konkreetset Haapsalu linnale ja sealsele munitsipaalendamufondile. Töö maht ei võimalda kasutada võrdlust teiste arenenud ja üleminekuriikidega, kuid Eesti elamupoliitika võrdlust teiste riikidega on põhjalikult uuritud Poliitikauuringute keskuse Praxis kahes eluasemepoliitikat käsitlevas 2002. ja 2004.a väljaantud analüüsis (Kährik 2002 ja Kährik 2004). Seetõttu peab töö autor piisavaks Haapsalu linna elamupoliitika võrdlemist nimetatud kahes väljaandes esitatud Eestit iseloomustavate näitajatega, mis võimaldab Haapsalu linna andmed paigutada samasse konteksti. Töös on kasutatud Haapsalu Linnavalitsuse tööta-jatega tehtud intervjuudest ja Haapsalu linna veebilehelt saadud andmeid. Kuna linnavalitsuse statistika kõiki munitsipaalendamufondi iseloomustavaid andmeid ei kogu, siis on töös kasutatud ka kinnistusregistrist ja ehitisregistrist ning statistikaameti veebilehelt kogutud ja üldistatud Haapsalu munitsipaalendamufondi iseloomustavaid andmeid.

Elamufondi ja eluasemeturu iseloomustus

Alljärgneva tabeli andmetest nähtuvalt, on Haapsalus eluruumide arv 1000 elaniku kohta, eluruumi keskmine suurus ja suurus ühe elaniku kohta Eesti

keskmisest pisut suurem, kuid elamufondist eraomanikele kuuluv osa väiksem. Selle võrra aga on suurem linnale kuuluv osa. Riigi eluruumid praktiliselt puuduvad. Eesti keskmise näitajaga võrreldes on Haapsalus poole võrra rohkem õigusjärgsetele omanikele tagastatud eluruumi.

Näitaja	Eestis	Haapsalus
Eluruumide arv 1000 elaniku kohta	454	508
Eluruumi keskmine suurus (üldpinna m ²)	54,0	54,8
Eluruumi keskmine suurus elaniku kohta (üldpinna m ²)	23,4	27,9
Eraomanikele kuuluv osa eluruumidest (%)	96	95,5
KOV-le kuuluv osa eluruumidest (%)	3,5	4,5
Riigile kuuluv osa eluruumidest (%)	1	0
Omanikele tagastatud eluasemed elamufondist (%)	2,6	5,2

Table 1. Allikas: Kährik 2004; Eesti Statistikaamet 2005; Riiklik ehitisregister 2005; Kinnistusregister 2005; Haapsalu Linnavalitsus 2005

Haapsalu kui kuurortlinna kinnisvaraturgu peetakse aktiivseks rahuliku tõusu läbi teinud ja seetõttu kõrgema hinnatasemega väiksemate linnade kinnisvaraturgude hulka kuuluvaks (Kährik 2002:63; Kährik 2004: 45). Samas on Läänemaa keskmine palk üks Eesti väiksemaid (www.stat.ee). Kährik (2004: 44) on toonud Eesti eluasemeturu iseloomustamiseks maakonna keskmise 3-toalise korteri hinna ja maakonna keskmise netosissetuleku võrdluse. Sama meetodit kasutades on 2004. a II poolaasta Haapsalu ja Tallinna 3-toaliste korterite turuhindu (www.arcovara.ee) ning sama perioodi Läänemaa ja Tallinna keskmist palka võrreldes võimalik väita, et Haapsalus on odavaima 3-toalise korteri soetamiseks vaja 56 keskmist netokuupalka analoogselt Tallinna madalaima hinnatasega piirkondadega. Teistes aktiivsema kinnisvaraturuga väikelinnades on palga ja korterite hinna vahetõrge märksa soodsam (Kuressaare, Rakvere). Seega on Haapsalus korteriturule sisenemine veelgi raskem kui Tallinnas, kuna Haapsalu kinnisvara hinnatõusu on mõjutanud ka välismaiste (peamiselt soomlasest) ostjate pidev osalemine. Leibkonnale, mille 2 liiget saavad Läänemaa keskmist palka, ei võimalda Hansapanga laenusumma ülempiir (<https://www.hanza.net/cgi-bin/hanzanet>) ka KredExi tagatise olemasolul osta Haapsalus odavaimat 3-toalist tüüpkorterit.

Elamupoliitika Haapsalu arengukavas

Haapsalu linna arengukavas 2004-2010 tõdetakse, et Haapsalu tugevuseks on kõrge miljööväärtusega kompaktne vanalinn, mille seisundit saab parandada säästva renoveerimise programmi kaudu.

Praegu valitseb oht, et oskamatu uuendamisega võidakse vanalinn rikkuda. Vanalinnas asub ka suur hulk linnale kuuluvaid 1-10-korterilisi puumaju,

Võimalused tootja, teenusepakkuja ning tarbija toetamiseks Haapsalu linna munitsipaalelamufondi arendamisel

Aiki Meister

mis on remondivajaduse pideva edasilükkamise tõttu väga halvas seisundis ning mis on linnakeskkonna nõrkuseks. Seetõttu tuleb munitsipaalelamufondi maht optimeerida osa munitsipaalfondi erastamise kaudu. Allesjäävad munitsipaalelamud tuleb korrastada koostöös ettevõtjatega.

Elu- ja sotsiaalkeskonna nõrkuseks peetakse arengukavas abivajajate toetuste rahalise ressursi limiteeritust, mis on tinginud toetuste jagamise määral, mis ei taga toetatavate tegelikku toimetulekut. Samas on seni osutatud üksikuid teenuseid, mis aitavad vähe. Eriti piiratud osutatakse eluasemeteenuseid, sest sotsiaalkortereid napib. Tagajärjeks on kodutuse suurenemine ja üürivõlglaste osakaalu kasv. Seetõttu tuleb eluasemeteenuste osutamise võimalusi avardada ja laiendada erinevate eluasemeteenuste skaalat. Sotsiaalkorterite arvu tuleb suurendada võimaldamaks liikumist varjupaik – turvakodu – sotsiaalkorter – alaline eluase. Nimetatud meetmed on suunatud varjupaiga ja turvakodu klientuurile ning sotsiaalkorterite elanikele. Sotsiaalkorterite elanikkonna laiendamist uute gruppide arvelt ei planeerita. Teenuste laiendamise osas nähakse muuhulgas ette võlanõustamise võimaluste loomist üüri- ja laenuvõlglastele.

Seega ei kavanda linn arengukavas omapoolseid abinõusid otseseks elamuehituse toetamiseks keskmise sissetulekuga ja noortele peredele ning leibkonna suuruse ja korteri suuruse vahelise mittevastavuse likvideerimiseks, mis kajastub otseselt elamufondi struktuuris. Samuti ei kajastu arengukavas meetmed eraüürisektori arendamiseks. Kavandatav sotsiaalkorterite arvu suurendamine võib (aga ei pruugi) tähendada toetusi eluruumide tootjatele, sest sotsiaalkortereid on võimalik soetada ka olemasolevate korterite arvelt kinnisvaraturult. Rohkem võimalusi võib aga pakkuda planeeritav vanalinna elamute renoveerimine.

Teenustepakkujate toetusvõimalusi munitsipaaleluruumidega seoses arengukavas ei ole.

Tarbijate toetuseks näeb arengukava ette sotsiaaleluruumide pakku- mise suurendamise, nende kvaliteedi tõstmise ja toetuste tõhustamise määrani, mis aitaks tagada tegelikku toimetulekut, samuti võlanõustamise üürivõlgade tekkimisel ning puuetega inimestele korterite kohandamise.

Munitsipaalelamufondi koosseis

Munitsipaalkorterite näitajad	Eestis	Haapsalus
1960-1990 ehitatud kortermajades asuvaid korterid (%)	82	61
Enne 1945.a ehitatud majades asuvad korterid (%)	25	38,8
1990-ndatel ehitatud või kapitaalselt remonditud majades asuvad korterid (%)	2,6	0
Keskmine suurus (üldpinna m ²)	39,2	45,3
Vannitoa või duširuumi olemasolu (%)	57	60,5
Keskküttega varustatus (%)	64	55
Üürivõlgnevuste osatähtsus kogu üürist (%)	11,7	17,4

Tabel 2. Allikas: Kährlik 2004; *Eesti* Statistikaamet 2005; Riiklik ehitisregister 2005; Kinnistusregister 2005; Haapsalu Linnavalitsus 2005

Munitsipaalomanduses olevaid üürikortereid on 281. Neis elab 511 inimest (4,2% linnaelanike arvust). Seega on Haapsalus munitsipaaletamufondis Eesti keskmiste näitajatega võrreldes suurem osakaal enam kui 60 aastat tagasi ehitatud hoonetel, kuid sellele vaatamata ei ole neid viimase 15 aasta jooksul kapitaalselt remonditud. Munitsipaaleturuumi keskmine suurus on 6,1 m² võrra Eesti keskmistest näitajatest suurem, kuid keskküttega varustatus väiksem. Samas on pisut suurem vannitoea või duširuumiga varustatus. Eesti kohalike omavalitsuste elamufondi üüriivõlgnevuse osatähtsus kogu üürist on Kähriku (2004: 97) andmete kohaselt siiski pisut ebausaldusväärne suurus, sest selles osas kajastuvad suhteliselt väheste kohalike omavalitsuste näitajad. Järelikult ei pruugi Haapsalu munitsipaaletamute üüriivõlgnevuste osakaal Eesti keskmisest näitajast oluliselt suurem olla.

Haapsalu linnaametnike intervjuudest selgub, et 1993. a lõpul ja 1994. a algul, kui erastamisprotsess oli juba alanud, otsustas volikogu suurendada linna omandusse jäävate üürikorterite hulka. Edasiseks kasutamiseks üüripindadena jäeti veel 4 nn kõigi mugavustega kortermaja kokku 84 korteriga. Samas jäeti linna omandusse ka peatänava-äärsed või vahetult merega piirnevad 26 puitmaja (1-6 korteriga), sest leiti, et nende erastamisega antakse ära üks suuremaid linna tulevastest rikkustest – vaikes vanalinnas ja mere ääres asuvad tegelikult ühepereelamuteks sobivad elamud ja nende krundid. Kuna 1990ndate alguseks asustas neid suhteliselt ebakvaliteetseid elamuid viletsamal järjel olev elanikkond, siis kardeti, et eluruumi üürnikele erastades jäävad need aastateks hooldamata. Loodeti, et pärast elamureformi lõppu õnnestub nende elanikud ümber asustada kortermajadesse ning tekkival kinnisvaraturul saab linn kruntide müügist tulu. Elanikkond aktsepteeris volikogu otsuseid ega vaidlustanud neid, nagu juhtus paljudes teistes linnades, kus vaidlused lõpetas alles Riigikohus. Erastamise mittevõimaldamine kerkis uuesti üpäevakorda alles 1999.a, kui munitsipaaletamute üürnikud protestisid võrdsuspõhioiguse rikkumise vastu seoses neile erastamise võimaldamata jätmisega. Tollased protestid piirdusid aga linnaametnikega ega jõudnud linnavolikokku.

Munitsipaaleturuumide käive on alates 1994. a kuni käesoleva ajani olnud väga väike. Seega ei võimalda munitsipaaletamufond toetada tarbijat eluasemeteenustega vajalikul määral.

Kuna erastamata jäänud eluruumid olid kõik asustatud, tekkis linnal vabade üüripindade pöud, üheks põhjuseks ka tagastatud majade sundüürnikud.

Sundüürnikud

Omandireformi käigus tagastati Haapsalus õigusjärgsetele omanikele 131 elamut. Neis elamuis oli kokku 490 eluruumi ning neis elas tagastamise ajal 737 elanikku 403 leibkonnas. Esimene elamu tagastati 1991. a, juba enne omandireformi aluste seaduse jõustumist. Haapsalu linnas moodustasid tagastatud elamud 9% eluruumide arvust ja sundüürnikud 6% linna elanikkonnast. Tagastamisprotsessi algusest möödunud 13 aasta jooksul on lahendatud/lahenenud 90% sundüürnike eluruumi küsimused. Sundüürnike probleemi täielikuks lahendamiseks vajab linn veel 37 eluruumi. Seega on Haapsalu linn olnud sundüürnike kui tarbijate toetamisel üsna edukas.

Võimalused tootja, teenusepakkuja ning tarbija toetamiseks Haapsalu linna munitsipaalelamufondi arendamisel

Aiki Meister

Haapsalu eripäraks on, et sundüürnikele on antud eluruumid ilma, et nende väljatõstmist oleks omanik kohtu kaudu nõudma pidanud. Linn on luge- nud piisavaks, kui elamu omanik soovib korterit vabastada ja samuti üürniku nõusolekut ja soovi tagastatud eluruumist lahkuda. 13 aasta jooksul on Haapsalus kohtu kaudu üürileping lõpetatud vaid neljal sundüürnike leibkonnal. Kõik võimalolnud koalitsioonid on mõistnud nii tagastatud elamute omanike kui ka üürnike seisukorra tõsidust ning saanud aru, et küsimus tuleb omavalitsuse poolt varem või hiljem nagunii lahendada.

Sundüürnike väljakolimise etapid, viisid ja linna poolt kasutatavad meetodid:

I etapp enne eluruumide erastamist: Seni linna korterijärjekorras olnud sundüürnikud said vabanenud kortereid, mida võisid hiljem ka erastada (1992-1994);

II etapp: Vabanenud eluruumide enampakkumised, kus sundüürnikel oli eelisostuõigus. Enampakkumisel oli müüdavate korterite alghinnaks erastamishind, maksevahendiks EVP-d. Sundüürnikud osalesid enampakkumisel seni, kuni kortereid oli võimalik saada alghinnale ligilähedase hinnaga. Hilisema suurema nõudluse tekkimisel ja alghinna mitme(kümne)kordsel tõusul sundüürnikud enampakkumistel enam ei osalenud (1993-1995);

III etapp: Enne eluruumide lõplikku erastamist said eluruumist väljatõstetud üürivõlglaste korterid need sundüürnikud, kes olid nõus lootusetu üürivõla tasuma. Hiljem said sundüürnikud korterid ka erastada. (1995-1998)

IV etapp: Riiklikud EVP laenud. Võimalus oli kasutada vaid 6 leibkonnal. (1997-...)

V etapp: Riigi poolt linnale antud toetuste eest soetatud munitsipaalkorterid. Muuhulgas eraldas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium Haapsalule 1,3 miljonit krooni ning selle raha eest osteti linnale üks tagastatud maja, mille 10 korterit remonditi ja jagati sundüürnikele. Sundüürnikud omanikeks ei saanud. (2003-...)

Linnavolikogu on kehtestanud sundüürnikele eluruumide üürimise korra kohta. Üürilepingud sõlmitakse tähtajatutena. Korteritaotlejate järjekorda haldab ja valdkonnaga tegeleb kommunaalosakond.

Sotsiaalkorterid

Haapsalus tehakse selget vahet sotsiaalkorteritel ja muudel linna omanduses olevatel eluruumidel. Sotsiaalkorteri saamiseks on volikogu kehtestanud kindla korra, mille alusel saab sotsiaalkorteri ainult äärmise vajaduse korral (tulekahjus kannatanud, kodutud lastega üksikemad, eluruumist väljatõstetud inimesed jms). Üürileping sõlmitakse üheks aastaks. Igal aastal hinnatakse üürniku majanduslikku seisu, mille alusel otsustakse üürilepingu pikendamine või lõpetamine. Sotsiaalkorteri staatuse annab linnale kuuluvale eluruumile linnavolikogu. Sotsiaalkortereid on Haapsalus kokku 15 ja need asuvad nii linnale kuuluvates üürimajades kui ka üksikute korteritena erastatud majades.

Kõike sotsiaalkorteritega seonduvat korraldab linnavalitsuse sotsiaal-

osakond, mis peab ka sotsiaalkorterite järjekorda. Järjekorras on 15 inimest, kes praegu elavad ajutiselt kas sotsiaalmajas asuvas varjupaigas või sugulaste juures. Üüri maksavad sotsiaalkorterite üürnikud samadel alustel kui teised samas majas elavad isikud, vajadusel makstakse neile toimetulekutoetust.

Munitsipaalelamufondi optimeerimine

Nüüdseks on linnavõimud jõudnud arusaamisele, et linnal ei ole piisavalt vahendeid, et munitsipaalomanduses olevaid puitelamuid suurenenud nõuetele vastavaks renoveerida. Samal ajal on aga linnale jäänud puitmajade elanikkonna struktuur veelgi halvenenud, sest paralleelselt erastamisprotsessidega olid turuhinnani tõusnud keskküttega korterelamute küttekulud, samuti vee- ja kanalisatsiooniteenuste hind. Need muutused tingisid üürivõlglaste väljatõstmise korterelamutest ja nende paigutamise ahiküttega odavamatesse puitelamutesse, kus enamasti puudus ka veevarustus. Nende arengute tulemusena halvenes eriti vanalinna puumajade tehniline seisund. Linnapoolsed kulutused nendele hoonetele olid suhteliselt suured, kuid mitte piisavad selleks, et vältida elamute edasist lagunemist, rääkimata kapitaalremondist. Linna kulutusi üür ei katnud. 2004. a otsustati korterid soodustingimustel erastada sisuliselt elamu krundi hinna eest, I etapil 6 kuud kehtiva ostueesõigusega üürnikele.

Haapsalu sammu munitsipaaleluruumide müügiks ajal, kui riiklik elamupoliitika on kehtestanud üheks prioriteediks munitsipaaleluruumide arvu suurendamise, ei tohi väärtalt hinnata. Munitsipaaleluruumid iga hinna eest ei ole eesmärk omaette. Linnale kuuluvaid eluruumi peab saama majandada efektiivselt ja sihipäraselt. Vanade puumajade eluruumide kvaliteet ei vasta tänapäevastele nõuetele. Neid eluasemeid ei saa kasutada ka kodutute ja nendega sarnases seisus olevate isikute majutamiseks, kuna see üksnes kiirendab hoonete lagunemist, tuleohtu jne ega aita kaasa vanalinna miljöö säilimisele.

Ka Kährlik (2002:46) on esitanud ühe ettepanekuna Eesti elamupoliitika kujundamiseks eriti halvas seisukorras oleva (residuaalse) munitsipaalelamufondi osa erastamise, sest selle haldamine ja renoveerimine on senisel moel majanduslikult mõttetu. Kuid nende eluruumide erastamine peaks olema suunatud keskmise sissetulekuga või jõukamatele peredele, et tagada tulevikuinvesteeringud eluruumide kvaliteedi tõstmiseks. Haapsalu linna poolt kavandatav erastamise viis ei pruugi aga tagada, et tulevased omanikud suudaksid ostetavad eluruumid nõutaval tasemel renoveerida.

Uued munitsipaalkorterid

KredExi poolt on Haapsalule lubatud 4 miljonit krooni munitsipaal-elamufondi suurendamiseks. Sellest 3,6 miljonit krooni sundüürnikele eluruumide ostmiseks ja 400 000 krooni linna saabuva uue tööjõu majutamiseks (arstid, õpetajad vms spetsialistid). Samas on nõue, et linn peab projekte ise finantseerima 50% ulatuses kogumaksumusest. Kuna linnal sellised vahendid puuduvad, jääb osa lubatud summast saamata. Seega seab riiklike toetuste kasutamisele piirid liiga kõrge omaosaluse nõue.

2004. a kasutati KredExi programmi tarbeks 800 000 krooni, 2005. a on

Võimalused tootja, teenusepakkuja ning tarbija toetamiseks Haapsalu linna munitsipaalalamufondi arendamisel

Aiki Meister

linna eelarves planeeritud 500 000 krooni munitsipaalaluruumide soetamiseks. Uued munitsipaalaluruumid soetatakse kinnisvaraturult, mis aga omakorda võib tõsta korterite hinda. Ühe võimalusena näeb linnavalitsus osta tagasi 2000. a võõrandatud pooleliolev ehitis, mille omanik ei ole ehitamist lõpetanud ning oleks nõus hoone linnale tagasi müüma. Tegemist on 1990-1991. a ehitatud, kuid lõpetamata jäänud 45-korterilise majakarbiga, mille arvelt saaks linn lahendada kõigi praegu järjekorras olevate linna üüripinda vajavate linnaelanike vajaduse. See annaks võimaluse tootjate subsideerimiseks.

Üüripindade hooldus

Alates 1993. a haldas Haapsalu linnale kuuluvaid üüripindu linna munitsipaaltegevõtte Haapsalu Linnvaraamet. Seoses äriseadustiku jõustumisega kaotati alates 1997. a munitsipaaltegevõtte kui äriühing. Munitsipaaltegevõtted võis reorganiseerida kas äriühinguks (aktsiaseltsiks või osaühinguks) või linna asutuseks. Kuna ME Haapsalu Linnvaraamet täitis muuhulgas ka juhtimisfunktsioone ning oli ka eluruumide erastamise kohustatud subjektiks, reorganiseeriti äriühing linna ametiasutuseks. Nimetatud otsus andis hiljem suuri tagasilööke linna elamute haldamisel. Juba 1998. a kerkis üles küsimus korterelamutele hooldusteenuseid pakkuva ettevõtte erastamisest, sest puudus vajadus osutada erastatud kortermajade ning munitsipaalorterite haldamise teenust linna ametiasutuse poolt. Nii erastatud kui munitsipaalaluruumide halva seisukorra ning madala üüri- ja hooldustasu tõttu tuli linnal kanda suhteliselt suuri kulutusi avariide ja tormikahjustuste tõttu. Ka kandis linn nii hooldusküüri üürivõlgade koormat. Seega tuli teenustepakkujat (aga ka tarbijat) pidevalt linnaelarve vahenditest toetada. Linna ametiasutust erastada ei olnud aga võimalik.

Uue võimaluse osutada hooldusteenuseid eraettevõtte kaudu andis uue korteriomandiseaduse jõustumine 2001. a, mille kaudu tekkis korteriühisuste institutsioon. Kuna Haapsalus olid korteriühisuste moodustatud ainult umbes 40% kortermajades, pidi linn endiselt hea seisma hooldustevõtte olemasolu kindlustamise eest. Korteriühisuste kaudu said korteriomanikud ise valida hooldusteenuse pakkuja, milleks linn pakkus välja selleks otstarbeks reorganiseeritud haljastustevõtte Haapsalu Linnamajanduse AS. Nimetatud linnale kuuluvale äriühingule läks koos erastatud majade hooldamisega üle ka munitsipaalalamufondi hooldamine. Linnaasutus Haapsalu Linnvaraamet likvideeriti ja linnavolikogu võttis 2003. a kindla suuna Haapsalu Linnamajanduse AS-i erastamiseks. Ebaõige hinna määramine aga tingis erastamisprotsessi ebaõnnestumise ostuhuvi puudumise tõttu. Seega on Haapsalu võrreldes teiste Eesti linnadega hooldusteenuste pakkimise osas mahajäänud, kuna enamuses teistes omavalitsustes ostetakse munitsipaalalamufondi hooldusteenust sisse erasektorist.

Juhul, kui üksikult ostetud munitsipaalorter asub korteriühistu poolt hooldatavas elamus, hooldab seda korteriühistu. Korteriomaniku poolt ühistule tasumisele kuuluva hooldussumma koos kommunalteenuste maksetega tasub üürnik otse ühistule ning linn üürnikult selle eest üüri ei nõua. Seega toimub linnal üürniku ja ühistuga tasaarveldus. Teenusepakkuja otsest toetamist ei toimu, kuid

üürnikupoolse võlgnevuse tekkimise korral vastutab maksete laekumise eest ikkagi linn.

Kuigi linnaelarves on ettenähtud summad korteriühistutele ja -ühisustele intressitoetuse maksmiseks juhul, kui korteriühistu või -ühisus on maja renoveerimiseks võtnud laenu, ei ole senini neid summasid välja makstud teenusteosutajatele linna üürikorteritega majades.

Üür

Eestis oli üüri piirmäära kehtestamine kuni 2004. a lõpuni kohalike omavalitsuste ülesanne. Haapsalus kehtestati 1994. a üüri piirmääraks 4 kr/m². 1996. a tõsteti piirmäära 6 kroonini korteri üldpinna ruutmeetri kohta ja see püsis muutumatuna kuni 2004. a lõpuni, mil piirmäär Elamuseaduse muutmise kaotati. Alates 2002. aastast kehtis üüri piirmäär Elamuseaduse järgi üksnes õigusvastaselt võõrandatud majades elavate sundüürnike suhtes, kuid Haapsalu linn rakendas seda ka munitsipaalomanduses olevate korterite suhtes, kusjuures kunagi ei tõstetud tegelikku üüri ülemise piirmäärani. Ka praegu on suurim üürimäär linnale kuuluvate üürimajade korterites 4,50 kr/m². Üür katab linna kui omaniku kulutused korrusmajades. Loomulikult saab see toimuda vaid remondi- ja renoveerimistööde edasilükkamise kaudu, kuid üüri tõstmist niigi suurte kommunaalteenuste maksete kõrval ei pea linn Haapsalu elanike vähese maksevõime juures võimalikuks.

Vanalinna puumajades ei kata üür ka avariikulusid. Suuremad hoolduskulud on nurgapealsetel majadel, kus on kahepoolsed puhastamist vajavad kõnniteed, ning sageli tühjendamist vajava kanalisatsiooni kogumiskaevuga majades. Neis majades ei kata üür täielikult ka hoolduse püsikulusid. Linn maksab kinni kogu remondi, samuti katab avariide likvideerimiskulud. Avalike kaevude likvideerimise tõttu paigaldas linn 2003. ja 2004. a kõigisse veevarustuseta munitsipaalorteritesse veetorustiku ja ühendas selle linna veevärgiga kogusummas 160 000 krooni. 2005. a on linnaelarves kavandatud üüripindade renoveerimiseks üksnes 100 000 kr. Puuetega isikutele sotsiaalkorterite kohandamiseks on ette nähtud 30 000 kr.

Üürina laekub linnaelarvesse 490 000 krooni aastas, mis moodustab 0,44% eelarve tuludest. 2005. a alguses oli suurem kui 3-kuuline üürivõlg 85 450 krooni ehk 17,4%. 2,7% üürilaekumistest tunnistati lootusetuks võlaks ning 14,4% sissenõudmiseks pöördus linn kohtu poole. Üürivaidluste vähesuse tõttu ei ole Haapsalu Linnavalitsuse juurde üürivaidluskomisjoni moodustatud. Üürivõlgade sissenõudmiseks inkassofirmade teenuseid ei kasutata. Lääne Maakohtu töökoormuse väiksema mahu tõttu on otstarbekam ja efektiivsem võlad kohtu kaudu sisse nõuda.

Eluasemetoetust saab toimetulekutoetuse koosseisus 162-284 inimest, mis on 1,4-2,4 % linnaelanikkonnast. Toetuse saajate hulk sõltub aastaajast. Talvisel kütteperioodil on toetusesaajaid rohkem ja suvel vähem. Toetusesaajate hulgas on töötud ja väga väikese sissetulekuga isikud. Sealhulgas ka puudega isikud, kes ei saa täispensioni. Vanaduspensionäre toetusesaajate hulgas ei ole.

Eluasemetoetuse piiratus ei anna aga võimalusi üüri tõstmiseks määral,

Võimalused tootja, teenusepakkuja ning tarbija toetamiseks Haapsalu linna munitsipaalelamufondi arendamisel

Aiki Meister

mis võimaldaks ka elamuid remontida ja kaasajastada. Järelikult on üürnike ulatuslik toetamine madala üüri kaudu tegelikult näiline, sest üüri hoitakse madalal vajaliku remondi ja selle kaudu ka üürnike elamistingimuste halvenemise hinnaga.

Kokkuvõte

Eeltoodust järeldub, et Eesti liberaalse elamupoliitika taustal on ka Haapsalu elamupoliitika olnud liberaalne ega ole suutnud piisavalt tagada vaesema elanikkonna ja noorte perede ligipääsu eluasemetele. Koos madalate palkadega on raskused kohalikule kinnisvaraturule sisenemisel kaasa aidanud noorema tööealise põlvkonna linnast lahkumisele. Vanalinna miljööväärtuslik keskkond on endiselt hävimisohus ning uuemad munitsipaalelamud vajalikul tasemel remontimata. Eelistatud on tarbijate ja teenusepakkujate toetamist, kuid see on kaasa toonud üürieluasemete ebaefektiivse majandamise.

Eestis läbi viidud omandireformi ja majanduskeskkonna muutuste tõttu on tekkinud varjupaigaelanikkond, mille probleemid peab lahendama kohalik omavalitsus. Ebapiisavate riiklike toetuste kiuste väärib märkimist Haapsalu linnavõimude senine ja ka planeeritav tegevus sotsiaalteenuste laiendamise osas.

Positiivsest küljest tuleb Haapsalu elamupoliitika puhul hinnata sundüürnike probleemi suhteliselt tõhusat lahendamist. Tähelepanuväärne on see, et valdavast enamusest sundüürnikest on linnavõimude kaasabil saanud korteriomanikud, mitte üürnikud. Kuna 2000.-ndatel aastatel on otsest abi andnud ka riik, võib loota, et ka viimased 10% tagastatud majade elanikest leiavad nende huvidele vastava eluruumilahenduse.

Negatiivset mõju on avaldanud senine linna poliitika vanalinna elamute suhtes, mistõttu tuleb tunnustada planeeritavat sammu vanalinnas asuvate munitsipaalmajade erastamiseks. Kuid kõrgelt väärtustatud vanalinna on praegusest seisust võimalik päästa vaid linnaosa renoveerimisega tootjate subsideerimise kaudu. See nõuab edasist kavakindlat kompleksset lähenemist, mis hõlmab muuhulgas ka linnaeelarve väliste finantsiliste vahendite kaasamist.

Samas on iga kohaliku omavalitsuse ülesanne hoida oma elanikkonda. Noorema tööealise põlvkonna Haapsalust lahkumist võiksid vähendada linnapoolsed abinõud noorte perede eluasemekarjäärile kaasaaitamiseks. Üheks võimalikuks meetmeks oleks munitsipaalelamute üürnike ringi laiendamine keskmise sissetulekuga isikutele, eriti aga noortele peredele. Muuhulgas soodustaks nimetatud abinõu kaasa ka linnale kuuluvate elamute halduskulude vähendamist ning hoiaks ära munitsipaalelamufondi residualiseerumise.

Samas aga aitaksid kõigi eelpoolloetletud probleemide lahendamisele oluliselt kaasa kohaliku omavalitsuse poolsed meetmed majanduskeskkonna parandamiseks ja palgataseme tõstmiseks linnas.

Viidatud allikad:

EATWELL, JOHN; Ellman, Michael *et al.* (2000) *Pehme riik, karm eelarve*. Tallinn: Rahvaerakond Mõõdukad.

HEIDENHEIMER, ARNOLD J.; Hecló, Hugo *et al.* (1995) *Võrdlev halduspoliitika*.
Tallinn: Külim.

KÄHRIK, ANNELI; Kõre, Jüri *et al.* (2002) *Eluasemepoliitika Euroopas ja Eestis*.
Tallinn: Poliitikauuringute Keskus PRAXIS.

KÄHRIK, ANNELI; Lux, Martin *et al.* (2004) *Eluasemepoliitika üleminekuriikides*.
Tallinn: Poliitikauuringute Keskus PRAXIS.

Arco Vara (2005). *Eesti kinnisvaraturu ülevaade. 2004 II poolaasta*.
<http://www.arcovara.ee>

Eesti Statistikaamet (2005). <http://www.stat.ee>

Haapsalu linn (2005). <http://www.haapsalu.ee>

Hansapank (2005). <http://www.hanza.net/cgi-bin/hanzanet>

Kinnistusraamatu päringusüsteem (2005). <http://www.eer.ee/kinnistu.phtml>

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (2005). *Eesti elamumajanduse
arengukava aastateks 2003-2008*. <http://www.mkm.ee/index.php>

Riiklik ehitisregister (2005). <http://www.ehr.ee>

Eesti elavik 21 sajandi algul TÕ kirjastus, 2004

Raamat “*Eesti elavik 21 sajandi algul*” erineb enamikust teistest Eesti elu analüüsivatest tekstidest vähemalt kahel viisil. Esiteks süsteemsusepüüdlusega. Sihiks on võtta ette Eesti elu selle tegelikus mitmekesisuses – keelekasutusest tarbimiseni, kihistumisest Euroopa Liiduni, elulaadist poliitikas osaluseni. Sellist ambitsioonikat sihti soostuvad püstitama vähesed. Teiseks – kollektiivse mõtlemisega. Raamatul on 15 autorit. Teades M. Lauristini tööstiili, ei tähenda see viiteteist omaetteistuvat persooni, vaid regulaarseid koosmõtlemisi, mille tulemusena on peatükkide sisulist autorlust sageli raske määratleda. Ja ega pole vajagi.

Nii süsteemsus kui kollektiivsus on tänases Eesti sotsiaalteaduses harvaesinevad kvaliteedid. Mis tõstab oluliselt raamatu väärtust. Lisaks asjaolu, et suur osa nn toorempiirikast on raamatu lisades esitatud, mis võimaldab ka teistel uurijatel saadud andmeid analüüsida ja interpreteerida. Seetõttu pole kahtlust, et sellest TÕ ajakirjanduse ja kommunikatsiooni osakonna väljaandest saab laialdast kasutamist leidev tekst nii tudengite kui uurijate jaoks. Kogu loo lisaväärtuseks on asjaolu, et rohkem kui pooled autoreist on noored tegijad. Mis annab lootust, et süsteemse/kollektiivse sotsiaalanalüüsi traditsioon Eestis jätkub.

Paljud saadud tulemustest on uudsed ja huvipakkuvad. Kasvõi ülevaade arengutest Eesti keeleruumis (peatükk 4), millest ilmneb hästi Eesti keeleline euroopastumine – ühelt poolt suureneb eesti keele olulisus sisesuhtluses, teisalt on järsult tõusnud inglise keele roll suhtlemisel muu maailmaga. Ka algharidusega Eesti inimestest kasutab täna inglise keelt juba üle kolmandiku! Pilt, mis iseloomustab tõenäoliselt suvalist vana euroopa riiki. Iseloomulik on ka näiteks tarbimisliku ükskõiksuse kui nähtuse sissetoomine ja vastava indeksi konstrueerimine. Mis viitab tendentsile, et agressiivset tarbimissurve hakatakse ka siinmail üha rohkem tajuma ebaolulise foonifaktorina, millest on mõistlik mööda vaadata.

Süsteemuspüüed on nii selle töö tugevuseks kui ka nõrkuseks. Sest raamatu kõige magusam osa on puudu. Peatükki, kus sees üldistused ja kokkuvõtlik pilt sellest samast Eesti elavikust raamatus ei ole. Ka üksikuid eluvaldkondi käsitlevates osades on kokkuvõtvad/üldistavad laused harvad. Põhiaur on läinud protseduuride esitamisele ja saadud numbrite kirjeldamisele. Autorid vabandavad, tuues ette rida põhjusi – uurimus pole veel jõudnud lõppjärku, oodata tuleks kordusuuringut, võrdlust Rootsi andmetega jm. Paraku on olemas selge oht, et lõppjärku ei jõutagi. Nagu elus ikka, tulevad peale uued empiirilised väljakutsed ning mõttetöö teemal, mida see kõik tähendab, jääb kusagile ebamäärasesse tulevikku. Millest on kahju – just kokkuvõttev üldistus on see, mida Eesti täna vajab. M. Lauristin oma tiimiga on üks vähesi, kes seda pakkuda suudaks. Minu soovitus autorkonnale on – lükata järgmised kaks aastat kõrvale kõik ahvatlused uute andmekogumiste teemal ning pühenduda refleksioonile. Süsteemne toormaterjal selleks on olemas.

Mati Heidmets, professor, TLÜ rektor

Raamat Eluasemepoliitika üleminekuriikides

Poliitikauuringute Keskus Praxis, 2004

Nagu raamatu sissejuhatus ütleb, on tegemist lühendatud ja täiustatud eestikeelse versiooniga Avatud Ühiskonna Instituudi 2003. aastal välja antud ja Martin Luxi poolt toimetatud raamatust “Housing Policy: An end or a New Beginning?”. Kuigi raamatus ei täpsustata millised osad on lisandunud, võib aimata, et ingliskeelsest raamatust on eesti versiooni jaoks kohandatud esimene ja teine peatükk, mis räägivad eluasemepoliitika eesmärkidest üldiselt ja võrdlus-uuringust kuues Kesk- ja Ida- Euroopa riigi kohalikus omavalitsuses. Eesti versiooni jaoks on pikemalt välja arendatud kolmandat peatükki, mis kajastab eluasemepoliitika arengut Eestis. Raamatul on viis autorit – Anneli Kährik, Martin Lux, Jüri Kõre, Margus Hendrikson ja Ille Allsaar.

Raamatu **esimene peatükk** käsitleb eluasemepoliitika eesmärke ja meetmeteid üldiselt. Eesmärkidest keskendutakse eelkõige majanduslikule ja sotsiaalsele efektiivsusele. Lk 10 järeldatakse, et majandusliku efektiivsuse saavutamise kriteeriumiks on “segavate” turubarjääride kõrvaldamine. Sotsiaalse tulemuslikkuse hindamiseks pakutakse välja eluaseme kättesaadavuse tagamine kõigile ühiskonna gruppidele. Hiljem täpsustatakse, et sotsiaalse efektiivsuse tagamine vajab puudust kannatavate perede ja erivajadustega gruppide määratlemist ning monitooringut selle kohta, kas nende rühmade eluaseme olukord ka tegelikult paraneb. Esimene peatükk annab ka lühikese ülevaate riigi ja kohaliku omavalitsuse meetmetest eluaseme turu mõjutamisel. Peatükk lõpeb kuue riigi elamupoliitika analüüsiga eluasemepoliitika tsentraliseerituses detsentraliseerituse alusel.

Raamatu **teine peatükk** jaguneb ajalooliseks ülevaateks riigi ja kohalike omavalitsuste eluasemepoliitika arengust kuues riigis – Tšehhi, Slovakkia, Poola, Rumeenia, Bulgaaria ja Eesti. Peatükk annab lühiülevaate üldistest muutustest nende riikide eluasemeturul. Kohalike omavalitsuste osa keskseks andmeallikaks on suuremates (üle 5000 elanikuga) kohalikes omavalitsustes läbi viidud küsitlus eluasemepoliitika, elamufondi ja eluaseme majandamise kohta. Kuigi materjal on huvitav, on raamatu puuduseks kohati mitte teaduslik, vaid pigem hinnanguline keelekasutus ja materjali esitamine. Näiteks on üks olulisemaid raamatut läbivaid teemasid tulemuslikkus, majanduslik ja sotsiaalne efektiivsus. Tegemist on väärt teemaga. Raamatus on esitatud joonised, mis väljendavad riikide positsioone nende näitajate alusel, kuid lugejale võib siiski ähmaseks jääda, kuidas konkreetselt sellised tulemused saadi ehk mida konkreetselt kasutatakse efektiivsuse ja tulemuslikkuse näitajatena. Võimalik, et lahendus peitub raamatu lõppu lisatud tabelites, kuigi otsese viite puudumine jätab selle mõtte pigem oletuseks. Põhjalikum toimetajatöö ning kõigi jooniste üheselt mõistetavuse tagamine oleks kindlasti raamatu väärtust veelgi tõstnud. Nii võib lk 35 joonise 2.5 kohta lugeda, et vähemalt selle joonise puhul mõõdeti majanduslikku efektiivsust üürivõlgnevuste tasemega ja sotsiaalset efektiivsust korterijärjekorra pidamise ja korterite jaotamise põhimõtete selguse järgi. Kas sama meetodit kasutati ka teiste jooniste puhul, jääb selgusetuks. Seega on teos pigem mõtlema panev väidet kogum, mis meetodika varjatuse tõttu ei anna siiski usaldusväärset ülevaadet olukorrast. Näiteks kui raamatus väidetakse, et madala SKP-ga riikide

Värskeid publikatsioone

eluasemepoliitika on jõuetu ja eesmärgid on ebarealistlikud, võib see nii olla, kuid kuna raamat ise ühtegi veenvat tõestust selle kohta ei sisalda, jääb loota vaid autorite kompetentsusele. Teine peatükk lõpeb soovitustega eluasemeturu jaoks, mis on kahtlemata igati asjakohased, kuid ei tulene siiski otseselt uuringust.

Raamatu **kolmas peatükk** annab põhjaliku kirjelduse Eesti riigi ja kohalike omavalitsuste eluasemepoliitikast ning lõpeb samuti soovitustega Eesti eluasemepoliitika jaoks.

Kokkuvõttes on raamat kasulik ülevaade riikide tegevustest eluaseme valdkonnas. Kuigi puuduvad kvantitatiivsed näitajad, mida riikide võrdlusuurimus lubaks ju avaldada, on praegusel kujul raamatus esitatud informatsioon piisavalt ärgitav ning jätab ruumi kriitilisele ja tähelepanelikule lugejale edasisteks avastusteks. Raamat sobib sissejuhatavaks lugemiseks ning mõtte ergutuseks kõigile eluaseme küsimustega ja riikide võrdlustega tegelevatele inimestele.

Mare Ainsaar

Ph.D Sotsioloogia ja Sotsiaalpoliitika osakond

Tartu Ülikool

Kaasamine otsustegemise protsessi

Tallinn 2004, poliitikauuringute keskus Praxis

Paljudes arenenud riikides väheneb usk ametlikult toimivasse esindusdemokraatiasse ning rahvaesindajate valimisse kui peamisesse demokraatia ja poliitikategemise vahendisse. Tegelikult on esindusdemokraatiast tänapäeval saamas pigem miinimum, mille demokraatlik süsteem peab oma kodanikele kindlustama.

Selles kontekstis on üha suuremat tähelepanu omandanud kodanikeühenduste roll aktiivse osalusdemokraatia edendajana. Siinkohal tuleb osalusdemokraatiat mõista pigem kui kodanikeühenduste osalemist valitsemises kui nende kaasamist oma esindajate kaudu. Osalusdemokraatia peamiseks väljendusviisiks on organiseerunud kodanikeühenduste, aga ka avalikkuse, kaasamine õigusloome ja otsuste ettevalmistamise protsessi. Osalusdemokraatia hõlmab kodanike ja nende ühenduste lülitamist tegevuskavade koostamisse, nõuandmisse, seadusloomesse ja poliitikate elluviimisse.

Tõsiasi, et omaalgatuslikud kodanikuühendused stimuleerivad oma liikmete poliitilist aktiivsust, on kinnitanud Almond ja Verba (1963) kodaniku-kultuuri uurimuses ning seda arvamust on hiljem toetanud Suurbritannias ja USA-s ning mitmetes Lääne-Euroopa ja Kesk-Ameerika riikides läbiviidud uuringud. 1996. aastal tõdesid Salamon ja Anheier: "Tundub, et oleme keset ülemaailmset ühenduste revolutsioon, mis avab uusi võimalusi organiseerunud eraalgatusele ning esitab uusi nõudeid, samuti paneb uue vastutuse omaalgatuslikele mittetulunduslikele gruppidele".

Kodanikeühenduste kaasamise lisaväärtuseks peetakse kodanikeühenduste mitmekülgset, vahetut sidet eluga ja oma valdkonna head tundmist, vabatahtlikku otsust vastutuse võtmiseks, ressursside otstarbekat kasutamist, kuna kaasates sihtgrupe ja nende esindusi suudetakse ära hoida võimalikud

Värskeid publikatsioone

hilisemad kulukad seadusemuudatused ning psühholoogiline mõju, mis kaasatavatel gruppidel ja avalikkusel loovad parema arusaamise ja vastutustunde ettevalmistatavate seaduste osas.

Tõhus osalemine eeldab ka riigipoolset soovi seda soodustada ja inimesi kaasata. Valitsustel on suured võimalused, aga ka kohustus ja vastutus kodanike osaluse suunamisel ja julgustamisel.

Eesti avalikul sektoril ja poliitikutel puudub täna ühtne arusaam nii osalusdemokraatia kui kaasamise tähtsusest poliitilises protsessis. Poliitikauringute keskuse Praxis läbi viidud uuring ning kaasamise teooria ja praktikate ülevaade aitab seda lünka täita. Olukorra teadvustamine avalikkusele ning raamatus esiletoodud ettepanekud selle parandamiseks annavad otsustajatele põhjaliku taustinformatsiooni ja hea analüüsi kaasamistavade edasiarendamiseks ja elluviimiseks Eestis. See on äärmiselt oluline meie poliitilise kultuuri tõstmisel ja ühiskonna sidususe suurendamisel.

Raamatu “Kaasamine otsustegemise protsessi” esimene osa annab sisuka ülevaate peamistest osalusdemokraatia ja kaasamise aspekte käsitlevatest teoreetilistest suundumustest. Teine osa tutvustab teiste riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonide kogemusi. Nii OECD poolt välja töötatud kaasamise hea tava põhimõtete kui teiste riikide kogemuste alusel peab alustama sellest, et kaasamise protsessi tuleb hoolikalt planeerida, määratleda osapooled, teemad ja valida kõige paremini sobivad vahendid, anda huvirühmadele tagasisidet. Kokkuvõtteks tuleb kaasamisprotsessi ka hinnata, teha sellest järeldused ja õppida ning järgmisel korral viia läbi juba tõhusam kaasamine. Kolmandas osas käsitletakse kaasamise ja konsulteerimise olukorda Eestis. Kogumiku koostajad kaardistavad tänaseid kaasamisprotseduure ning sellega seonduvaid probleeme erinevates ministeeriumides ja Riigikogus. Uuritud on kaasajate ja kaasatavate teadlikkust kaasamisprotseduuridest ning täna kehtiva korra tohusust. Esile tuleb tõsta uurijate valitsusele ja parlamendile tehtud ettepanekuid kaasamisprotseduuride edasiarendamiseks ja ühtlustamiseks.

Kuigi Eestis on veel arenguruumi nii kodanikeühenduste kui avalikkuse kaasamise tõhustamiseks poliitilistes protsessides, on viimasel ajal toimunud sellesuunalised arengud igati positiivsed. Nimelt on Riigikantselei juurde moodustatud töögrupp, mille ülesandeks on 2005. aasta sügiseks tulla välja kodanikeühenduste ning huvi- ja sidusgruppide kaasamise heade tavade ehk nõ miinimumstandardite kavaga. Loodetavasti on “Kaasamine otsustegemise protsessi” inspireerinud Riigikantseleid seda üliolulist sammu ette võtma.

Mall Hellam

Avatud Eesti Fondi juhataja

Autoritest

Autorid

Auväärt, Margit (1983) *Keskkonnaministeeriumi strateegia- ja investeringute osakonna strateegia büroo spetsialist*

Haridus: BA (haldusjuhtimine), Tallinna Ülikool 2005

Töö: AS SEB Ühispank 2004 – 2005; Keskkonnaministeerium 2005 –

Kontakt: margit.auvaart.001@mail.ee

Karu, Marre (1981) *Tartu Ülikooli Sotsioloogia ja Sotsiaalpoliitika osakonna doktorant.*

Haridus: MA (sotsiaalpoliitika analüüs) (IMPALLA), Leuveni Ülikool, Belgia (*cum laude*); BA (sotsioloogia), Tartu Ülikool.

Peamised uurimisvaldkonnad: heoluriik, sotsiaalkindlustus ja sotsiaaltoetused, töö- ja pereelu ühildamine, paindlikud töövormid.

Luuk, Mai (1953) *Tallinna Ülikooli riigiteaduste osakonna sotsiaalpoliitika lektor*

Haridus: MA (haldusjuhtimine), Tallinna Tehnikaülikool 1999

Töö: Tallinna Ülikooli lektor alates 2003.aastast. Loengukursused: sotsiaalpoliitika, inimõigused ja -areng, heoluriikide mudelid.

Peamised uurimisvaldkonnad: tööturuolukord ja töepoliitika; mitte-eestlaste integratsioon ja konkurentsivõime tööturul; vaesus ja sotsiaalne tõrjutus.

Kontakt: mailuuk@tlu.ee

Meister, Aiki (1960) *Tallinna Ülikooli Haapsalu Kolledži riigiteaduste magistrant*

Haridus: Tartu Riiklik Ülikool (õigusteaduskond) 1987

Töö: Maksu- ja Tolliameti Lääne maksukeskuse vanemjurist 2004 – Lääne Maksuameti jurist 1997 – 2004, Haapsalu Linnavaarameti jurist 1994 – 2003.

Kontakt: aiki.meister@ma.emta.ee

Pall, Katre (1970) *TÜ sotsiaalteaduskonna doktorant, SM toetuste ja hüvitiste poliitika juht.*

Haridus: BA (sotsioloogia), Tartu Ülikool 1993; MA (sotsioloogia) Kesk-Euroopa Ülikool 1994, Tartu Ülikooli sotsioloogia doktorant alates 2002

Töö: Sotsiaalministeeriumi sotsiaalkindlustuse osakond alates 2003; toetuste ja hüvitiste poliitika juht alates 2005.

Peamised uurimisvaldkonnad: leibkondade toimetulek, mitteformaalsed tugi-võrgustikud, heoluriik ja sotsiaalpoliitika. Osalenud rahvusvahelises uurimisprojekti IPROSEC (Improving Policy Responses and Outcomes to Socio-Economic Challenges: changing family structures, policy, and practice).

Kontakt: katre.pall@sm.ee

Selg, Peeter (1979) *Tallinna Ülikooli riigiteaduste osakonna magistrant*

Haridus: BA (filosoofia), Tartu Ülikool 2004.

Töö: Mainori Kõrgkooli filosoofia ja loogika õppejõud (alates sügis 2004); Ajaleht „Postimees“, toimetaja (2001).

Autoritest

Peamised uurimisvaldkonnad: poliitiline filosoofia ja poliitiline teooria (kontinentaalse ja anglo-ameerika traditsiooni kokkupuutepunktid).

Kontakt: pselg@tlu.ee

Toots, Anu Tallinna Ülikooli halduspoliitika dotsent

Haridus: ajaloolane, Leningradi Riiklik Ülikool 1982, filosoofiakandidaat 1990.

Peamised uurimisvaldkonnad: demokraatlik kodakondsus ja kodanikekultuurid, erakonnad ja valimised, heoluriik ja sotsiaal- ning hariduspoliitika. Osalenud mitmetes rahvusvahelistes uurimisprojektides (IEA Civic Education Study; Indicators of Local Democracy) ning võrgustikes (NISPAcee, Childwatch International; Consumer Citizenship Network).

Kontakt: Tallinna Ülikool (TLÜ) Narva mnt 25 Tallinn 10120 anuto@tlu.ee
<http://www.hj.tlu.ee>

Vakker, Jaanika (1979) AS Allando Trailways logistik-müügijuht

Haridus: BA (haldusjuhtimine), Tallinna Pedagoogikaülikool 2003

Töö: AS Allando Trailways logistik-müügijuht 2003 –

TTÜ kursuse kaubavedu lektor maanteevedude teemal 2005

Kontakt: jaanikavakker@hotmail.ee

ABSTRACTS

European Social Charter and social policy: some philosophical aspects

Peeter Selg

The article is an attempt to present one possible philosophical analysis of the Revised European Social Charter. The conceptual framework owes mostly to three Anglo-American conceptions of social justice: the libertarian, the utilitarian and the Rawlsian one. The purpose of the analysis is to give philosophical sense to the general meaning of the Charter and to consider the justifiability of the requirements it sets upon the governmental policy. It becomes evident through the analysis that only on the basis of the libertarian conception of justice should we decisively reject the project of ratifying the Charter. On the other hand, there are both utilitarian and Rawlsian arguments that can be produced in support of the Charter. Therefore the meaning of the Charter is not unambiguously obvious. The article could also be considered as a call to philosophically canvass this contract and to do that in another possible conceptual framework.

Youth unemployment – the beginning of social exclusion

Margit Auväärt

Youth unemployment is a serious problem in the European Union as well as in Estonia. Current article presents a survey conducted by the author, which aimed to explore the reasons of youth unemployment and the ways that unemployment can lead to social exclusion. The author analyses different dimensions of social exclusion such as economic, cultural and social. In article the author explores how psychological factors and sex can increase the risk of social exclusion. The last part of the article is focused on institutional exclusion, measures and assistance to counteract exclusion of the Employment agency and of local authorities. For the sake of clarity and realism the author cites fragments of actual interviews.

Take-up and non take-up: are welfare benefits reaching their target groups?

Marre Karu

The article gives an overview of the concepts of take-up and non take-up of welfare benefits. Although it is apparent for policy-makers that a large proportion of welfare benefits never reach persons eligible for these benefits, this fact is widely disregarded during policy-making, implementation and analysis. In addition to theoretical perspectives some research evidence from European welfare states is given and some strategies to enhance the level of take-up are introduced. In conclusion it is pointed out that in order to increase the efficiency of social policy and optimize the use of resources the problem of non take-up has to be tackled in Estonia as well.

The opportunities of support of developers, property managers and consumers from the developing municipal housing stock of Haapsalu city

English abstracts

Aiki Meister

The paper considers the changes in the municipal housing stock of Haapsalu from 1991 to 2005 analyzed against the background of Estonia's liberal housing policy. The study investigates, which subsidies have been offered to developers, property managers and consumers and which housing subsidies' system can be realized within the next five years in line with the town's development plan. The problems are renovation and management of municipal housing stock, compulsory tenants, protection of the historical Old Town of Haapsalu city and availability of housing for young families. This study is based on the an examination paper for comparative public policy course.

Population aging in the risk society: new challenges for policymakers

Anu Toots

The problem of irrefutable aging of the population is among the most important in the developed world. If at first it was merely limited to the increased demand for pensions, then now the scientific world has acknowledge a much greater impact of aging – starting with social care up to elections' results and everyday life patterns. It also became clear that the patterns of policy-making effective at the time of the rise of the welfare state in 1960-70s are no longer applicable in the current post-modern society. The article analyzes the changes of interests of certain electorates. It also investigates how politics and policy oriented to those groups have changed the basic values of the welfare state such as solidarity and social citizenship.

One of the important conclusions of the analysis is that in societies with aging population policy-makers find themselves before a complex controversy: on the one hand, departing from the perspective of the long-term sustainable development policy-makers should focus on younger people, while, on the second hand, in order to realize their political platforms policy-makers should orient towards older generation people, who make up the largest proportion of the electorate. Despite the fact that intra-generational solidarity is the key element of new political strategies, political parties rather depart from an opposite presumption. Political activity is directed towards groups of electorate, which are smaller, but which are important for particular parties and which are privileged during the elections.

Social involvement – an opportunity to bring long-term unemployed back to work

Mai Luuk

The article tackles a subject intensively debated in Estonia – the issue of social inclusion. The introduction of the term 'social inclusion' and the elaboration of adequate strategies were conditioned by a comprehensive spread of social exclusion in 1980-1990s in Europe. Social exclusion is defined by multidimensionality – economic, social and cultural exclusion, which need integrated solutions. Unemployment, especially long-term, is considered to be

English abstracts

the main cause of exclusion, and, thus, finding solutions for the unemployment problems is one of the main goals of the strategy for social inclusion. The article also gives a brief survey of activities of Tallinn Centre of Activities (established with the assistance of the EFS ???), which provides long-term unemployed with means to reintegrate back into the labor market. The research material is presented in the form of results of a survey on long-term unemployed in order to give an overview of readiness and possibilities of unemployed to enter the labor market.

On integrating professional and family life in European states

Katre Pall

Reconciliation of professional and family life promotes life quality and creates a winning situation for families, public sector as well as for employers. Higher employment rate is seen as the best solution to problems like the lack of workforce and sustainability of social protection schemes, problems that European states face due to aging population and low birth rates. The lack of possibilities to reconcile care for family members and paid work is one of the causes of non-participation in the labor market. Current article takes a look at different approaches to work-life balance and analyzes the relevant policy measures in Estonia. The parties involved in the process of reconciliation of professional and family life can, in addition to families and public sector, include employers, private sector and non-governmental organizations. The more parties are involved the large is the range of choices for families.

Family policies of European states offer an wide range of measures aimed at balancing family responsibilities and work. Estonian family policy has its roots in history. The article argues that today it does not fit into the Scandinavian model, or any other Esping-Andersen's welfare models.

Veto points in the Estonian socio-political decision-making process on the example of labor unions

Jaanka Vakker

The aim of the theoretical part of current article is to map-out institutional veto points of Estonian labor unions and define them as being formal or informal and constitutional or not constitutional. The analysis of veto points showed that Estonian socio-political groups have very few formal opportunities of participation in the policy-making process, which favors and adds to the power of the government to realize its own goals. On the other hand, labor unions have more informal opportunities to influence policy-making: they become involved from the beginning of the policy-making cycle through trilateral working groups. A special emphasis is set in the analysis on the connection between political affiliation of groups and their access to policy-making: political affiliation to parties sets the effectiveness of the use of both formal and informal channels of access in direct dependency of partner-party being in the coalition. Neutrality and search for different forms of direct cooperation are the guarantors of more stable relations with ruling institutions.