

Eesti sotsiaalse õiguse areng ja koostöö Soomega

Matti Mikkola (RiTo 10), Helsingi Ülikooli tööõiguse professor

Eesti sotsiaalpoliitika kujunes koostöös Põhjamaadega ja Phare projekti toel. Algul oli ta oma olemuselt kohane üleminekuühiskonnale, nüüd tuleb seda aga sotsiaalse õigluse, solidaarsuse ja avaliku sektori töötajate seisukohalt edasi arendada.

Pärast taasiseseisvumist seisid Eesti kui endise NSV Liidu liiduvabariigi ees suured ülesanded – majanduse privatiseerimine, kommunistliku režiimi tagajärgede likvideerimine, ühiskonna reorganiseerimine ja sotsiaalse turvalisuse tagamine. Kuigi Eesti arenes suures osas teiste Kesk- ja Ida-Euroopa riikide sarnaselt, oli arengul ka erijooni, mis olid omased üksnes eestlastele või tulenesid Läänemere riikide, rahvusvaheliste organisatsioonide ja Euroopa ühenduste mõjust.

Käesoleva artikli eesmärk on vaadelda Eesti sotsiaalse õiguse arengut võrdluses teiste tüüpiliste Kesk- ja Ida-Euroopa riikidega ning jälgida Soome lahe piirkonna piiriülese koostöö mõju Eestile. Milline sotsiaalkindlustussüsteem oli Eestis perestroika alguses? Kuidas see arenes üleminekuajal ning Euroopa Liiduga liitumisläbirääkimiste käigus? Millised ülesanded ootavad tulevikus?

Koostöösild üle Soome lahe

Nõukogude Eesti inimeste hulgas oli kõige populaarsem reklaam, mida Soome televisioonis näidati, K-toidukaupluse Väiski lihaleti reklaam. Peale teatavate vajaduste esilekutsumise suurendas see ihalust teistsuguse ühiskonna järele. Soome televisiooni vaadates said eestlased uudiseid läänest ja õppisid ühtlasi soome keelt. Kui algas perestroika, oli eriti põhjajaeestlastel soomlastega lihtne kontakte luua.

Piiride avanedes jätkas Soome riik tihedaid suhteid Moskva–keskse Nõukogude Liiduga ning hoidis Balti riikide küsimusest eemale. Samal ajal hakkasid mitmed Soome organisatsioonid, ettevõtted, kohalikud omavalitsused ja eraisikud eestlastega suhteid looma ning nende esmavajadusi saadetava humanitaarabi kaudu rahuldama. Enamikul noortel Eesti riigi era- ja avaliku sektori spetsialistidel olid tihedad sidemed Soome spetsialistidega ning nad said külaskäikude ja koolituste abil oma oskusi arendada. Sotsiaalalal loodi esimesed kontaktid kolmanda sektori ning sõprusvaldade ja –linnade koostöös.

1965. aastast Soome ja Eesti vahel toiminud laevaühendus oli Soome ja tollase presidendi Kekkose poolt Eestile pakutud aken Euroopasse. Ajaloolisest kontekstist lähtudes sai Eestile niisugust võimalust pakkuda ainult Soome. Laevaühendus oli oluline kanal, mille kaudu kirjanikud, kunstnikud ja teised kultuuritegelased lõid kultuurikontakte läbi raudse eesriide. Juba Lönnotist ja Kreutzwaldist alates on just kultuuriinimesed ehitanud püsivat silda üle Soome lahe. Vähem meeldiv oli laevaliiklusega kaasnenud nn vodkaturism, mis omakorda suurendas Tallinnas musta turu kaubandust ja rahavahetusäri.

1990. aastail omandas laevauhendus üha majanduslikuma suuna, tuues kaasa tavaliste Soome inimeste massilise turismihuvi Eesti vastu. Lõuna–Soomest hakati Eestit külastama mitu korda aastas. Praegu käib tipphooajal Eestis päevas kuni 10 000 Soome turisti ning 10 000 eestlast töötab iga päev Soomes. Eesti riik saab suure osa tuludest riigiettevõtetelt Tallinna Sadam. Soomlased on aasta ringi suurimad Eesti sanatooriumide teenuste tarbijad, nad kulutavad iga nädal Tallinnas ja mujal Eestis kokku ligikaudu 3 miljonit eurot.

Taasiseseisvunud Eestis on suurimad investorid olnud rootslased ja soomlased. Esimesed on eriti aktiivsed finantssektoris, soomlased on toetanud eelkõige infotehnoloogia, kütusetööstuse ja kaubanduse arengut. Eestlastele on välisinvesteeringud tähendanud uusi töökohti ning toodete ja teenuste kõrget kvaliteeti. Rootslastel ja soomlastel suurendas Eesti ja Balti turule sisenemine nende kohalikke turge ning aitas vähendada personalikulusid, mis oli eriti oluline 1990. aastate majanduskriisist väljatulemisel.

1993. aasta suvel saatis Soome valitsus Eestisse Eesti valitsusele nõu andma kolm asjatundjat. Üks pidi aitama planeerida eelarve väljatöötamist, teine toetama õigussüsteemi ja halduse ümberkujundamist ning kolmas nõustama ülemineku perioodil miinimumsissetuleku tagamist võitluses vaesusega. Peale selle loodi mitukümmend kahepoolset programmi, mida finantseeris Soome valitsus ning mis toetasid kohalikku ja regionaalset arengut ning Tartu Ülikooli. Kaks kolmandikku investeeringutest olid suunatud puhta joogivee tagamise ja heitvete puhastamisele. Sarnaselt eelnimetatutega löid oma kahepoolsed programmid ka Saksamaa, Taani ja Rootsi.

Põhjamaade mudeli alusel

Eesti uus tsiviilseadustik loodi Saksa mudeli põhjal. Sama võib öelda ka sotsiaaltagatiste finantseerimissüsteemi, s.t sotsiaalkindlustussüsteemi ja tervishoiusüsteemi finantseerimise kohta. Avalike teenuste, avaliku õiguse ja halduse arendamisel oli mõjukam Põhjamaade traditsioon. Eriti selles osas, mis puudutas omavalitsuste arengut, mis pidi riigi asemel hakkama vastutama lastele ja vanuritele avalik-õigusliku sotsiaalhooldussüsteemi organiseerimise eest.

Kõigist välismaistest mõjutajatest hoolimata tegid Eesti võimud ja poliitilised liidrid oma lõplikud otsustused ise ega andnud midagi ära oma sõltumatuses iseseisva riigi juhtidena. Paljud strateegilised otsused võeti vastu väga kiiresti ning need ei põhinenud statistilistel analüüsidel ega muudel kaalutletud hinnangutel, vaid väljendasid pigem vähemal või suuremal määral varasemat kogemust ja intuitsiooni. Tagasi vaadates võib öelda, et paljud otsused olid põhjendatud ja riigi arengule head. Tähtsat osa seaduste uuendamisel etendas hästi toimiv parlament, mis näitas üles piisavat algatusvõimet ja tegi tänuväärset tööd õigusaktide tekstide kvaliteedi parandamisel.

Sotsiaalhoolekande seaduse eelnõu töötati välja 1993. aasta lõpus ja 1994. aasta algul. Julgen väita, et see oli esimene Eesti seadus, mis põhines Euroopa standarditel. Selle seaduse struktuur võeti Taani seadustest ning viiest Rootsi ja seitsmest Soome sotsiaalhoolekande valdkonda reguleerivast seadusest. Toimetulekutoetuste, laste hoolekande ja isikute hoolekandeametuse hooldamise regulatsioonid ning halduse ja protseduuri reeglid

kujundati Soome asjaomaste regulatsioonide sarnaselt. Regulatsiooni inimõiguste standardite lisamise küsimus pikendas justiitsministeeriumi vastuseisu tõttu seaduse ettevalmistamist niivõrd, et seadus jõustus alles 1995. aasta 1. aprillil. Samas leidis see Eestis siiski aset palju varem kui teistes Kesk- ja Ida-Euroopa riikides. Seega on sotsiaalhoolekande seadus kombinatsioon Skandinaavia ja Soome seadustest, mis sobib Eesti konteksti. Idee, et küsimust peab reguleerima üks seadus, võeti Taanist ja teenuste struktuur Rootsist ning muu regulatsiooni jaoks saadi inspiratsiooni Soome sotsiaalhoolekande alasest õigusloomest.

Samal ajal, kui töötati välja sotsiaalhoolekande seadust, reguleeriti toimetulekutoetuse maksmist ajutiselt Vabariigi Valitsuse määrusega, mis jõustus juba 1993. aasta lõpus. Süsteemi finantseerimise kohustus lasus endiselt riigil, kelle raha oli peaaegu otsakorral. Määruse rakendamiseks pidid riigi esindajad leidma raha toimetulekutoetuste maksmiseks. Selle hankimiseks otsustati müüa riisisaadetis, mille oli Eestile toiduabiks kinkinud Hiina Rahvavabariik. Kingitusest saadud vahendid ning eelnimetatud määrus tegidki võimalikuks võitluse vaesusega. Teised kaks absoluutse vaesuse vältimise abinõu olid pensionäride sissetulekute suurendamine ning lastetoetuste süsteemi väljatöötamine kõigile peredele ja suurema sissetuleku tagamine alla kolme aastaste lastega peredele. Tänu sellele oli Eestis vaeseid tunduvalt vähem kui teistes üleminekuriikides.

1994. aastal arendati inimväärikuse ja isikupuutumatusse põhimõtetest lähtudes ka psühhiaatrilist hooldust. See nõudis süsteemilt struktuurimuudatusi ning usalduse taasloomist. Põhjamaade mõju oli oluline ka perekonnatoetuste süsteemi arendamisel, mis jäi endiselt universaalseks ja maksudest finantseeritavaks.

Phare projekt nihutas suunda

Esimesed rahvusvahelised organisatsioonid, kes Eesti valitsust nõustama hakkasid, olid Maailmapank ja Rahvusvaheline Valuutafond (IMF). Kuigi need organisatsioonid mängisid Kesk- ja Ida-Euroopa riikides suurt rolli, oli nende osa Eesti sotsiaalpoliitika arengus minimaalne. Valitsus valis hoolikalt talle pakutavaid välislaene ning seetõttu oli Eesti oma otsustustes arengustrateegiate kohta palju autonoomsem.

Euroopa Liidu Phare projekt käivitus suhteliselt hilja ning toimus peamiselt Suurbritannia ekspertide abil, kelle kontseptsioonid erinesid tunduvalt Balti riikides kasutatavaist. Euroopa Liidust tulnud konsultandid tundsid hästi neoliberaalseid sotsiaalkindlustussüsteeme ning usaldamatusest riigi vastu toetasid neoliberaalset majanduspoliitikat. Seega oli Euroopa Liidu Phare projektide peamine tulemus see, et Eesti sotsiaalkindlustussüsteem omandas rohkem eraõiguslikke jooni kui on omane Põhjamaade või Saksa süsteemidele.

Üks mõjukamaid protsesse Eesti sotsiaalse õiguse arengus oli Euroopa sotsiaalharta (Euroopa Nõukogu) ja sellega seotud Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) konventsioonide ratifitseerimine. Harta ratifitseerimiseni jõuti alles Euroopa Liidu liikmesuse taotlemise pooltel teel ning Eesti sotsiaalpoliitika harmoneerimisel. Sellised küsimused, nagu töötervishoid ja -tingimused, töölepingud, võrdne palk, minimaalse sissetuleku tagamine ja puudega inimeste õigused, võeti uute seaduseelnõude koostamisel arutluse alla eelnevalt

nimetatud standarditega arvestamise vajadusest lähtudes. Samuti laiendati seaduste rakendusala sellevõrra, et see ulatuks ka vene rahvusvähemuseni.

Sotsiaalkaitse kommunistlik nägu

Riigi omandil ja plaanimajandusel põhineva riigi sotsiaalkaitsesüsteem erines tunduvalt lääne vabaturumajanduslike riikide süsteemist, sest sellist riiki iseloomustasid täielik tööhõive ja tööjaotus, palkade riiklik reguleerimine, hindade subsideerimine, laste ja noorte ning ka tööliste üldine riiklik organiseerumine (suvelaagrid, rehabilitatsioon, sanatooriumid, mille eest maksid riik või ametiühingud jne), soodustused parteiliikmetele, soodustused ühistranspordis, sides ja elektrimajanduses ning sõjaveteranide, puudega inimeste ja paljulapseliste perede soodustused. Riigiettevõtted või riigi organiseeritud ametiühingud vastutasid töötajate ja nende perekondade eluaseme eest, korraldati töötajate vaba aja veetmist ja puhkuseereise, muretseti lasteaiakohti ning tasuta selle eest. Tööjaotus ja universaalsed hooldussüsteemid tegid võimalikuks mõlema vanema töötamise ning enamikus peredes oli seetõttu kaks palgateenijat. Tööturu aluseks oli töö, mida tegid avaliku sektori palgatöötajad ja teenistujad. Palgaerinevused olid väga väikesed. Samal ajal: mida parem oli isiku positsioon, seda suuremad olid tema võimalused rahuldada oma ametikoha kaudu ka isiklike vajadusi. Avaliku võimu kasutamine isiklikes huvides, mis lääneeurooplaste jaoks tähendab korrupsiooni, oli tavaline praktika.

Sotsiaalkaitse oli seotud töötamisega. Süsteemi loodud täistööhõive kattis põhimõtteliselt kogu elanikkonna. Fikseeritud suurusega olid ka hüvitised. Keskmise pensioniiga oli meestel 60 ja naistel 55 aastat, mõnel tööalal isegi madalam. Mitmetel erialadel koosnes pension kahest osast: üldisest pensionist ja pensionilisast, mis sõltus isiku nn tööpanusest. Kõik see tagas töötajaile ja nende perekondadele suhteliselt stabiilse ning kindla sissetuleku olukorras, kus hinnad olid tsentraalselt reguleeritud ning baaskaupade hinnad (see kehtis ka eluasemekulude ja energia kohta) madalad.

otsiaalhoolekandesüsteemi kesksed institutsioonid olid hooldekodud, mis pakkusid hooldust lastele, vanuritele ja puudega inimestele ning püsihooldust orbudele, vanuritele, invaliididele ja vaimse puudega inimestele. Riigi panus pikaajalisse hooldusse hooldekodus oli suur. Samas ei austatud hooldekodude klientide isikupuutumatumust ja inimväarikust. Nende asutuste tööd ei hinnatud avalikult ning seal ei lähtunud kunagi kliendi positsioonist. Ka polnud seal inimestel õigust kaevata nende kohta tehtud otsuste peale.

Kommunistliku õigussüsteemi keskne funktsioon oli olemasolevate võimustruktuuride kaitsmine, mistõttu saksa idee riigi balansseerivast rollist või angloameerikalik tee õigluse otsimisel sinna süsteemi ei sobinud. Õigussüsteemi roll oli pigem õiguse põhimõtete alusel poliitilisi otsuseid õigustada. Kasutuses olnud meetodid ei pannud lääneriike mitte ainult muretsema, vaid ähvardasid ka nende riikide kodanikke. See struktuur põhines organisatsioonidel, mis kogusid infot isikute ja nende perekondade kohta. Loodud võrgustikud formaalseks ja mitteformaalseks järelevalveks olid valmis sekkuma igaühe ellu, mis tõi tihti kaasa ebameeldivaid tagajärgi. Samal ajal ei pidanud õigussüsteem sekkuma privilegeeritud isikute ja juhtide ning mitte mingil juhul partei tegevusse.

Sotsiaalkaitse reformimine

Pärast 1989. aasta muutusi mõjutas endise nn sotsialismimaailma sotsiaalsfääri kohe inflatsioon, mis vähendas suurel määral nii palkade kui ka sotsiaaltoetuste väärtust. See tekitas enamikule suuri probleeme ning tõi Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele kaasa tugeva poliitilise surve. Teiseks muutusid tööjaotus, tööhõivepoliitika, reguleeritud palgad ja hinnad. Kaotati mitte ainult nomenklatuuri, vaid ka suurte perede, veteranide ja puudega inimeste toetused. Peale nende halvenes teistegi elanike olukord ning suurenes lõhe eri ühiskonnarühmade vahel. Sellest lähtudes tegid lääne eksperdid ühese ettepaneku muudatustega kiirustada ning viivitamatult uued süsteemid luua.

Sotsiaalkaitse osad, mis ei sobinud kokku turumajandusega, asendati fikseeritud suurusega sularahatoetusega või elatusvahendite hindamisel põhinevate sotsiaalhüvitistega. Nende eesmärk oli vähendada vaesust ning sotsiaalset ebastabiilsust. Loodi süsteemid, mis riigiti erinedes pakkusid järgmisi toetusi: fikseeritud suurusega tötuabiraha, pension, garanteeritud miinimumsissetulek, elatusvahendite hindamisel põhinevad perehüvitised ja toetused, regulaarsed sotsiaalabitoetused ja sissetulekust sõltuv või elatusvahendite hindamisel põhinev eluasemetoetus. Leiti, et eelarveliste vahendite asemel peaks tervisekindlustus katma ja tagama tervishoiusüsteemi toimimise, mis andis tervishoiusektorile aega uue olukorraga kohaneda. Samasugust võimalust ei antud sotsiaalhoolduse alla käivatele elamuteenustele, mistõttu need sattusid kohe kriisi.

Selle üle, kas uute sotsiaal- ja tervisekaitsesüsteemide sisseviimine üleminekuperioodil oli õige, võib vaielda. Sama puudutab ka õigussüsteemi, kus palju muutus õiguse sisus, kuid teised ühiskonna peamised tugisambad (politsei, juristide koolitus jne) jäid puutumata. Et tugevdada klientide, patsientide ja tarbijate positsiooni ning arendada uut õiguslikku mõtlemist ja toimimist, oli vaja luua õigust toetavaid protseduurilisi garantiisid. Nendes küsimustes ei peetud lääneliku ühiskonna kujundamist piisavalt tähtsaks. Inimene tänavalt ei tundnud, et ta elab õigusriigis.

Mis seletab Eesti edu?

Eestis loodi kiiresti minimaalse sissetuleku tagamiseks garantiide süsteem – miinimumpensionid, fikseeritud suurusega tötuabiraha ning elatusvahendite hindamisel põhinev toimetulekutoetus. See aitas laiaulatuslikku vaesust vältida. Tänu lasteaegade edasitöötamisele ja kõigi laste pealt makstud universaalsele lastetoetusele (suurem alla kolmeaastastele lastele) suutis valitsus hoida naiste osakaalu tööjõu hulgas kõrgena ka kõige raskematel aegadel. Sellega välditi lastega perede ja üksikvanemate suuremaid probleeme. Kuigi võtmepositsioonil olnud isikud olid eeliseisundis, avanes ka tavainimestele kollaste kaartide kaudu omandiõigus korteritele ja kinnisvarale. See aitas vältida suureulatuslikku eluasemeprobleemi tekkimist ning hoidis kodutute inimeste arvu üleminekuperioodil stabiilsena. Alles jäi siiski noorte inimeste ebakindlus tuleviku suhtes, mis oluliselt vähendas üleminekuperioodil sündimust.

1995. aastast alates on riik hakanud taastama laste, vanurite ja puudega inimeste hoolduseks vajalikke institutsioone. Suurtelt riigiasutustelt on üle mindud väiksematele ja

kohalikul tasandil hallatavatele asutustele. See muudatus lähtub ideest, et mis on väiksem ja lähemal, on inimlikum ning majanduslikult kasulikum. Häid tulemusi on saavutatud ka vanemliku hoolitsuseta jäänud laste kaitses, kelle kasuperedesse paigutamise arv on jõudnud järele lastekodudesse paigutatud laste arvule. Suhteliselt hilja rakendati sotsiaalkaitse sissetulekust sõltuvat pensionisüsteemi ja töötuskindlustust, viimast alles 2002. aastal. Osa eksperte leiab, et see oli liiga hilja, teised jälle kiidavad valitsust hea ajastuse eest.

Nende reformidega ilmutasid eestlased pragmatismi ja tolerantsust, kiirendades reforme aeglaselt. Töötuskindlustust ei reformitud ajal, mil tööturg oli küllalt paindlik, et pakkuda töötisijaile võimalust kiiresti uut tööd leida. Kindlustussüsteem loodi ajal, kui tööturg oli madalseisus ning risk pikaajaliseks töötuseks ohustas suurt hulka inimesi. Ka pensionireformi ajastus oli hea. Kuni töötajad ei saanud olla kindlad ühiskonna positiivse arengu suhtes (et oleksid näiteks usaldusväärsed kindlustusfirmad, kes suudaksid tagada töötajate pensionisäästude olemasolu ka 30–40 aasta pärast), ei olnud võimalik luua stabiilset pensionisüsteemi koos pikaajalise säästmise põhimõttega.

Mis seletab Eesti edu reformide alal? Eesti on piisavalt väike riik, et olla paindlik ja kiire uute ja novaatorlike muudatuste tegemisel ning nende rakendamisel. Eesti kogu sotsiaalkulu ei ole olnud suurem kui miljard eurot, mis on olnud vähem kui viiendik rahvuslikust kogutoodangust ning näitab, kuidas võib suhteliselt väheste sisenditega saavutada olulisi tulemusi. Positiivse arengu aluseks oli ka stabiilne majanduspoliitika ning Eesti krooni sidumine Saksa margaga 1992. aastal, mille tõttu inflatsioon ja palgad püsisid normaalsed. Maksureform, mille käigus sisseviidud 18%–line käibemaks, 26%–line tulumaks ja 33%–line tööandja poolt makstav sotsiaalmaks optimeerisid riigitulu, rahuldas riiklikke vajadusi ja tagas tulude ümberjaotamise. Peale selle löid sotsiaalkaitse stabiilne areng ja ühiskonna üldine tasakaalustatus tingimused välisinvesteeringute suurenemiseks ja kiireks majanduskasvuks.

Üleminekuaja tagasilöögid

Üleminekuaja sotsiaalpoliitikal ei puudunud negatiivsed küljed. Üle 45-aastased ei suutnud täies koosseisus osaleda ei uuel tööjõuturul ega teenuste pakkujate ja tarbijatena, millega nad aeglustasid majanduskasvu ning üleminekut toimivale turumajandusele. Ühiskonna ülesehitus, mis koosnes kahest astmest – privilegeeritud isikud ja töötajad –, säilis ka pärast kommunistliku režiimi kokkuvarisemist. Privilegeerituiks ei olnud enam endisse poliitilisse nomenklatuuri kuulunud inimesed, vaid need, keda oli teinud rikkaks erastamine, samuti need, kes suutsid lõigata suurt kasu uutelt turgudelt – avatud, hallilt või mustalt turult. Üksnes 10% uusrikastest said oma vara tööga. Uued privilegeeritud inimesed võtsid ühisomandi enda erakasutusse. Uutele sotsiaalsetele rühmadele avanesid võimalused, kuid samas säilisid vanad struktuurid. See olukord on kestnud mõningal määral tänini ning võtnud usu tulevikku keskklassi esindajailt, kes püüavad oma elatustaset parandada tavalise palgatööga.

Avaliku sektori kulude vähendamine valitsuse poolt tähendas ka avaliku sektori töötajate, nagu õpetajad, hooldustöötajad jt, madalate palgade hoidmist. Sellel oli negatiivne mõju

koolide, täiendusõppe, kõrghariduse ning avaliku hoolduse teenuste arengule. Esmased kaotajad olid teenistujad ise ja nende kliendid, s.t tudengid, patsiendid ja sotsiaalhooldust vajavad inimesed. See takistas paljude noorte juurdepääsu haridusele, mida esineb ka suures riigis, kuid mis tõi väikese riigi jaoks kaasa suured inimkapitali kaotused. Tekkis uus kategooria vähem privilegeeritud inimesi, kes elavad vaesuspiiri lähedal: tudengid, pensionärid ja avalikud teenistujad. Selline areng võib viia kolmeastmelise ühiskonna tekkeni, kus alumise rühma ostuvõime on nii madal, et ta on turult välja surutud. See aga vähendab poliitilise süsteemi stabiilsust. Liialt palju inimesi läks lihtsama vastupanu teed ning andis käe korrupsioonile, muutes ühiskonna eaturvaliseks. Sellega suurenes vajadus investeerida turvaärise ning tootlikkuse tõus oli takistatud. Suureks probleemiks oli ja on see, et organiseeritud kuritegevus saab tegutseda riigina riigis.

Eesti liikumise kolmeklassilise ühiskonna suunas põhjustas muu hulgas arusaam, et kohalikel väikestel eraettevõtetel on võimalik vältida makse ja sotsiaalmaksu. Erandiks olid maksude maksmisel avaliku sektori asutused ning välisettevõtted. Kohalikud ettevõtted hakkasid pidama kahte raamatupidamist, ühte sise- ning teist ametlikuks kasutamiseks. Tegelikul palganumbri asemel (aastal 2002 oli keskmine palk ca 400 eurot) võeti tulumaksu (26%) ja sotsiaalmaksu (33%) maksmisel aluseks miinimumpalk (praegu 123 eurot).

Miinimumpalgast ülespoole jääv osa maksti väga paljudes kohtades välja ümbrikupalgana. Kõigel sellel oli negatiivne mõju avalikule sektorile, pidurdades võimalust maksta avalikus sektoris õiglast palka ning pensionäridele õiglast pensioni. Üldine suhtumine sellisesse halli majandusse oli toetav, samas suurendas see märgatavalt sissetulekute vahet.

Eluasemepoliitikas tegeldi Eestis pikka aega üksnes ehitiste parandamisega, mida tehti äärmiselt põhjalikult. Uusehitisi said endale lubada ainult uusrikkad. See asjaolu koos omandireformiga põhjustas uute kättesaadava hinnaga elamute nappuse ja sotsiaalkorterite vähesuse. Selle tulemusena on Eestis tõusnud märgatavalt eluruumide hinnad ja kodutute hulk ning kasvanud kiiresti kodutute talviste surmade arv. Niisugune riigi tegematajätmine rikub inimõigusi ning vajab kiiret muutmist. Seega, kuigi Eesti arengut üleminekuajaperioodil kiidetakse, on tekkinud ka olulisi puudujääke, näiteks võrdsuse küsimustes ning õiglase palga maksmisel avalikus sektoris, samuti solidaarsuse ja õiguse osas.

Vanad tööturule ja Tartu pealinnaks?

Euroopa Liidu lõimumisprotsess tugevdab jätkuvalt Eesti majandust ja ühiskonda ning loodetavasti kaob ka 50-aastase kommunistliku režiimi tagajärjel tekkinud lõhe Euroopaga. Suurim väljakutse Eestile on oma koha leidmine Euroopa turumajandussüsteemis. Integratsioon võib nõuda Eestilt oma energiavarude, maavarade ja puidu intensiivsemat kasutamist. Pikaajalised ülesanded on seotud kõrghariduse, täiskasvanute täiendusõppe ja uurimistöõde arendamisega eriti sellistes valdkondades nagu biotehnoloogia, orgaaniline keemia ning teistes Eesti jaoks olulistest tootmisvaldkondades. Suurem orienteeritus teenuste pakkumisele on teenustesektori arengu eelduseks. Oodata on turistide arvu kasvu Eestisse kui uude liikmesriiki. Teisalt võib riik uue staatusega kaotada osa miljonist Soome turistist, kes Eestit aastas külastab, sest kaovad maksuvabastustsoonid.

Solidaarsuse kiratsemine ning õigussüsteemi probleemid võivad Eestisse meelitada lühiajalisi investeringuid ja kiire kasumi otsijaid, kuid see ei muuda positiivseks elukeskkonda. Topeltstandardeid raamatupidamises võidakse Euroopa kontekstis pidada sotsiaalseks dumpinguks, mis võib tekitada Eesti ettevõtetele ja nende töötajatele Euroopa turul pikaajalisi probleeme. Töajõu vaba liikumine mõjutab üksnes väikest osa elanikkonnast. Ühtne tööturg annab võimaluse lahkuda ning samas ka tagasi tulla – võimalus, mis võib olla ühesuunaline paljude noorte ja haritlaste jaoks, kes otsivad uusi teadmisi ja kogemusi. Üks põhjus, miks noored hakkavad riigist lahkuma, on haridussüsteemi piirangud, avalikus sektoris töötavate inimeste madalad palgad ning ülekuumenenud kinnisvaraturg. Esimestena lahkuvad seega need, kes olid liiga noored, et kümme aastat tagasi kasu saada erastamisväärtpaperitest. Töajõu kaotuse ning ajude väljavoolu all tuleb silmas pidada alla 45-aastasi.

Teisalt võib sellel olla ka positiivseid tagajärgi, sest hinnatakse ümber vanemate töötajate teadmised ja kogemused, mis omakorda võib viia tööturu rohkem tasakaalu ning parandada vanemate töötajate sissetulekute taset ja stabiliseerida sotsiaalkindlustuse sääste. Enamgi veel, töötajad, kes saavad tagasi välismaiselt tööturult, toovad kaasa uusi teadmisi ning innovaatilist mõtlemist nii tehnoloogia vallas kui ka kultuurilises mõttes. Eesti töötajate migratsioon lähendab riiki muu Euroopaga. Soome lahe ümber toimuv mobiilsus soodustab olukorda, kus inimese elukoht on ühes ning töökoht teises riigis. Samuti suurendab see projektidest koosnevate tööde ning lühiajaliste lepingute arvu. Kõik see tõstab osalevate riikide majanduslikku aktiivsust, mis omakorda suurendab euroliidu liikmesriikide eeldatavat majanduskasvu 0,7% ning uute liikmesriikide oma 0,7% kuni 1,5%.

Emigratsioon intensiivistab ka inimeste riigisisest liikumist. Ilma kontrollita võib see kasvatada pealinna regiooni populaarsust praegusest tunduvalt rohkem. Tallinnas, kus elab üks kolmandik Eesti inimestest, leiab aset kaks kolmandikku majandustegevusest ning makstakse kolm neljandikku maksudest. Kapitali koondumine ainult pealinna oleks kogu riigi jaoks halb väljavaade, teisalt sunniks see ühiskonnale peale arutelu Tallinna–keskse riigijuhtimise üle. Selle asemel, et kogu kapitali Tallinna koondada, võiks Narva linn muutuda kõrgema tehnilise hariduse keskuseks, Pärnu Kolledž toetada teenuste ja turismi arengut, Tartu Ülikool teha oluliselt rohkem teadustööd. Kõik nimetatud kolm tegevussuunda vajavad arenguks uusi väljavaateid, mis suurendaks lõppkokkuvõttes kogu riigi heaolu. On tõenäoline, et Euroopa Liidu arengustrateegiad toetavad sellist regionaalset arengut. Maa hoidmine ühtlaselt asustatuna on ennekõike eestlaste enda kätes. Ei saaks välistada ka näiteks sellist mõtet, et maa halduslik pealinn asuks Hollandi ja Saksa eeskujul riigi rahamaailma pealinnast eraldi. Eelkõige võiks esimeseks pealinnakandidaadiks olla näiteks Tartu.

Pragmaatiline solidaarsus

Nii Eesti kui ka teiste Euroopa Liidu riikide sotsiaalkaitses säilib veel pikka aega riigisisene regulatsioon. Normatiivset mõju avaldab siiski 2000. aasta detsembris Nice'is kokkulepitud põhiõiguste deklaratsioon, mille reeglid sisalduvad ka Euroopa Liidu tulevases põhiseaduses. Mõlema dokumendi koostamise aluseks on võetud Euroopa sotsiaalharta, mille Eesti on

ratifitseerinud ning mis on seega Eestile siduv. Sellest tuleneb põhiküsimus: kas Eesti standardid vastavad Euroopa inimõiguste ja peagi kohustuslikuks muutuvate põhiõiguste standarditele?

Näiteks miinimumtasandi sotsiaaltoetused (rahvapension, tööõnnetuspension jm) ja ka riiklik töötuebiraha tunduvad praegu jäävat allapoole inimõigusstandardite miinimumi. Probleemiks on ka toimetulekutoetus, mille suurust Eestis hinnatakse toidukorvi maksumuse järgi. Euroopalikus tähenduses ei mõelda toimetulekutoetuse all ainult elus püsimist, vaid selle eesmärk on vältida vaesust ja tõrjutust. Materiaalsetele vajadustele lisaks on toetuse eesmärk rahuldada inimese vältimatuid sotsiaalseid ja kultuurilisi vajadusi. Nii peaks toimetulekutoetus peale toidukorvi maksumuse sisaldama ka võimalust alal hoida pereelu ja võimaldama ühenduse pidamist vajalike inimestega ning osalemist ühiskonnaelus võrdset teistega. Lähtudes 2003. aasta hinnatasemest, peaks Eestis inimõigusstandardite ja Euroopa Liidu tulevaste põhiõiguste täitmiseks vajalik toimetulekumiinimum olema vähemalt 1300 krooni kuus.

Esialgne võitlus vaesusega, kuigi seda tehti peamiselt madala tasemega finantsabi vormis ning piiratud vahenditega, samuti põhiõiguste austamine andsid Eestile hea stardipositsiooni oma sotsiaalpoliitika arendamiseks turumajanduse tingimustes. Siinse sotsiaalpoliitika eripära võib kirjeldada kui pragmaatilist solidaarsust, kus puuduses olijaile anti küll ainult kolmanda klassi rongipilet, kuid nad jäeti siiski rongile. Küllalt aeglane kiirendus lõi stabiilse aluse riigi uuele sotsiaalpoliitikale. Samal ajal jättis üleminekuperiood maha negatiivse pärandi ning mitu suuremat sorti väljakutset tulevastele valitsustele, nagu probleemid tööhõivepoliitikas, õigluse puudumise, avaliku sektori töötajate panuse vähene hindamine ning solidaarsuse ja õiguskorra puudujäägid.

Üks peamisi ülesandeid järgnevaiks aastaks on eraettevõtete aktiveerimine maksude maksmisel. See aitaks omakorda korrastada elumajandust ja arendada regionaalpoliitikat ning suurendada investeringuid kõrgharidusse, eelkõige väljaspool Tallinna.