

Sotsiaalpoliitikaga vaesuse vastu¹

Arvo Kuddo (RiTo 4), Maailmapanga vanemökonomist

Eestil tuleb varem või hiljem teha poliitiline valik tulupoliitika põhimõtete muutmiseks. Riik peab suurendama pere tegelikku majanduslikku olukorda arvestavaid toetusi, võttes aluseks leibkonna sissetuleku, varalise olukorra ja pere koosseisu.

Kuigi Euroopa Liit tunnistab liikmesriikide sotsiaalabisüsteemide mitmekesisust, püüdleb ta siiski sotsiaalpoliitika põhimõtete konvergentsi poole. Sotsiaalabipoliitika üldine eesmärk on tagada kõigile riigi legaalseile residentidele minimaalne elatustase. Arenenud riigid rakendavad msg sotsiaalpoliitika ja heaoluriigi mudeleid, Korpi ja Palme (1997) uurimusele toetudes võib need jaotada nelja rühma:

- pere tulusid ja vajadusi arvestavad süsteemid (*means-tested and needs-tested*), levinud USA-s ja Austraalias;
- kindlustuspõhimõttele üles ehitatud sotsiaalpoliitika, kus enamik toetusi sõltub varasemaist sissemaksest, nt Saksamaal, Prantsusmaal, Belgias ja Luksemburgis. Rahaliste siirete sihtrühma kuuluvad siin eelkõige varem hõivatud isikud, kes ei ole enam võimelised töötama või on läinud pensionile. Toetuste allikas on varasemad kindlustusfondidesse tehtud sissemaksed (v.a haigustoetuste ja lastetoetuste puhul);
- universaalsetel toetustel põhinev ja garanteeritud minimaalset tulu tagav sotsiaalse kaitse süsteem, levinud nt Suurbritannias, Taanis ja Iirimaa. Kindlustuspõhimõtted on siin vähem arenenud, toetuste finantseerimise allikas on valdavalt üldised maksutulud (riigi- ja kohalik eelarve);
- institutsionaalsed süsteemid, mis ühendavad nii universaalse, minimaalset tulutaset tagava kui ka varasemaist sissemaksest sõltuva toetussüsteemi. Selle mudeli puhul on märkimisväärselt suur riigi osa. Levinud eelkõige Põhjamaades, nt Rootsis ja Soomes.

Domineerivad sotsiaalpoliitika mudelid on välja kujunenud riigiti paljude ajalooliste, poliitiliste, majanduslike, kultuuriliste, demograafiliste jt tegurite mõjul.

Perekonna roll sotsiaalse turvalisuse tagamisel

Eesti sotsiaalpoliitika hindamisel tuleks alustada perekonna ja riigi rollist perede toimetuleku tagamisel. Nii põhiseaduse kui ka teiste seaduste järgi on mõlemal suur tähtsus.

Põhiseaduse § 27 märgib: "Perekond on kohustatud hoolitsema oma abivajavate liikmete eest." Ka 1994. aastal vastu võetud perekonnaseaduses on ülalpidamiskohustused perekonnas detailselt reguleeritud. Nii kohustab seaduse § 60 vanemat ülal pidama oma alaealist last ja abivajavat töövõimetut täisealiseks saanud last. Seaduse § 64 märgib, et täisealiseks saanud laps on kohustatud ülal pidama oma abivajavat töövõimetut vanemat. Kui täisealiseks saanud laps ei täida nimetatud kohustust, mõistab kohus vanema nõudel temalt välja vanemale elatise igakuise elatusrahana, lähtudes täisealiseks saanud lapse ja vanema varalisest seisundist ja vanema vajadusest. Seadus sätestab ka teiste pereliikmete, nt

vanavanemate, venna ja õe, võõrasvanema ja kasuvanema jt pereliikmete ülalpidamiskohustuse.

Põhiseaduse § 28 lisab: "Eesti kodanikul on õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral... Kui seadus ei sätesta teisiti, siis on see õigus võrdselt Eesti kodanikuga ka Eestis viibival välisriigi kodanikul ja kodakondsuseta isikul."

Kuigi sotsiaalhoolekande seadus määrab kindlaks sotsiaalteenuste, sotsiaaltoetuste jm abi osutamise või määramise üldised kriteeriumid, ei ole nimetatud ega üheski teises juriidilises aktis kindlaks määratud puuduse mõistet. Ilmselt ei piirdu puudus ainult sissetulekute vähesusega.

Kuigi ka sotsiaalhoolekande seadus rõhutab isiku vastutust enda ja oma perekonnaliikmete toimetuleku eest, on vastavalt seaduse §-le 22 sotsiaaltoetuste ja eelkõige toimetulekutoetuse maksmise aluseks toetuse taotlejaga abielus või abielulistes suhetes olevate samas eluruumis elavate isikute, nende ülalpidamisel olevate laste ja vanemate või muude üht või enamat tuluallikat ühiselt kasutavate või ühise majapidamisega isikute sissetulek.

Teisisõnu, toetuse määramise aluseks on ainult leibkonna või ühise majapidamisega isikute jooksev sissetulek. Muud tegurid, nt toetust taotlejate isikute varaline seisund, pere säästud, teiste eraldi elavate pereliikmete toetused, osalus või mitteosalus toimetulekut tagavates abiprogrammides (sotsiaalses rehabilitatsioonis) jmt ei mängi toimetulekutoetuse määramisel olulist osa.

Eestis on üksteise toetamine küllaltki levinud. 2000. aasta ESA leibkonnauuringu andmeil moodustasid teiste pereliikmete rahalised või mitterahalised toetused (üksteise abistamine), alimendid jms keskmiselt 91,2 krooni kuus leibkonnaliikme kohta (sellest üksteise abistamine vastavalt 68 krooni). See võrdub ligikaudu kolmest sotsiaalabitoetusest (lastetoetused, toimetulekutoetus ja töötu abiraha) saadava summaga, mis omakorda on kokku keskmiselt 95,4 krooni kuus pereliikme kohta.

Laiendades leibkonnauuringu andmeid kogu elanikkonnale, moodustab üksteise abistamine (eraisikute abi kingitud raha või kaupadena) kogusummas arvestuslikult 1,1 miljardit krooni, mis on ligilähedane lastetoetusteks eraldatud riiklike vahendite üldsummale. Nimetatud siirded jaotuvad tulukvintilide lõikes aga äärmiselt ebaühtlaselt, viies tulukvintil saab teistelt eraisikutelt pereliikme kohta abi ligi kuus korda rohkem kui esimene tulukvintil.

Vaesusmuustrid Eestis

Viimaseil aastail on vaesuse ulatuse ja vaesusmuustrite kohta tehtud mitu ulatuslikku uuringut (Kutsar ja Trumm 1999; Eesti inimarengu aruanne 2000; Lapsed Eestis 2000). Vaesuse defineerimisel kasutatakse väga msg vaesuspiirikriteeriume.

Kõige enam kasutatakse vaesuspiiri määratlemisel suhtelist vaesuspiiri, mis lähtub eelkõige antud riigis väljakujunenud ja domineerivast materiaalse kindlustatuse tasemest.

Vaesuspiirina kasutatakse 40%, 50% või 60% leibkonna keskmisest või mediaansest tulust (Prantsusmaal, Saksamaal, Iirimaa, Suurbritannias), rahvapensioni määra (Soomes) või inflatsiooniga kohandatud sotsiaalabimäära (Rootsis). (Atkinson 1991).

Siirderiikides on enam levinud absoluutse vaesuse kontseptsioon, mille kohaselt määratakse minimaalse tarbimiskorvi väärtus teatud tarbimismäärade alusel. Vaeste hulka kuuluvad need isikud või leibkonnad, kelle sissetulekute või kulutuste tase jääb alla mainitud vaesuspiiri.

Kuigi absoluutne vaesus iseloomustab indiviidi, leibkonna või sotsiaalse grupi käsutuses olevate vahendite minimaalset taset, mis tagab eluliste põhivajaduste rahuldamise, tekitab mainitud vaesuspiir kõige enam diskussiooni: milliseid esmatarbekaupu ja teenuseid lülitada minimaalsesse tarbimiskorvi, kas ja kuidas diferentseerida tarbimiskorvi olenevalt leibkonna tüübist, pere elukohast (linn ja maa, regioonid), milliste hindadega kalkuleerida tarbimiskorvi jne. Vähestes riikides on sotsiaaltoetused seotud absoluutse vaesuspiiriga.

Antud uurimuses valisime vaesuspiiriks rahvusvaheliselt kõige enam aktsepteeritud suhtelise vaesuspiiri sissetulekute järgi, s.o 60% mediaantuludest. Sissetulekuvaesed on seega need leibkonnad, kelle sissetulek aastal 2000 oli väiksem kui 1047 krooni kuus ühe leibkonnaliikme kohta ehk 2513 krooni kuus ühe keskmiselt 2,1-liikmelise Eesti leibkonna kohta.

2000. aasta leibkonnauuringu andmeil olid 15,5% Eesti peredest vaesed ehk sissetulekuga alla 60% mediaantuludest. Vaeste perede tulude analüüsist selgub, et sotsiaaltoetused mängivad nende sissetulekutes suhteliselt suurt osa². Sotsiaaltoetuste osa vaeste perede tuludes oli 23,3% kogusissetulekuist, sh üksikvanemaga peredes 43,3% ja paljulapselistes peredes (paar kolme ja enama lapsega) 39% sissetulekuist. Rahaliselt moodustavad sotsiaaltoetused kahes viimases pererühmas tagasihoidliku 310 ja 280,5 krooni kuus ühe pereliikme kohta.

Kõige suuremas vaesuseriskis olid töötud leibkonnad, s.o leibkonnad, kus ükski 16-aastane või vanem pereliige ei tööta ning vähemalt üks pereliige on töötu. Neist leibkondadest olid vaesed 62,4%. Vaesuseriskis olid ka paljulapselised pered (paar kolme ja enama lapsega) – nimetatud peredest olid 37,2% vaesed, üksikvanemaga perede hulgas 34,5% peredest vaesed.

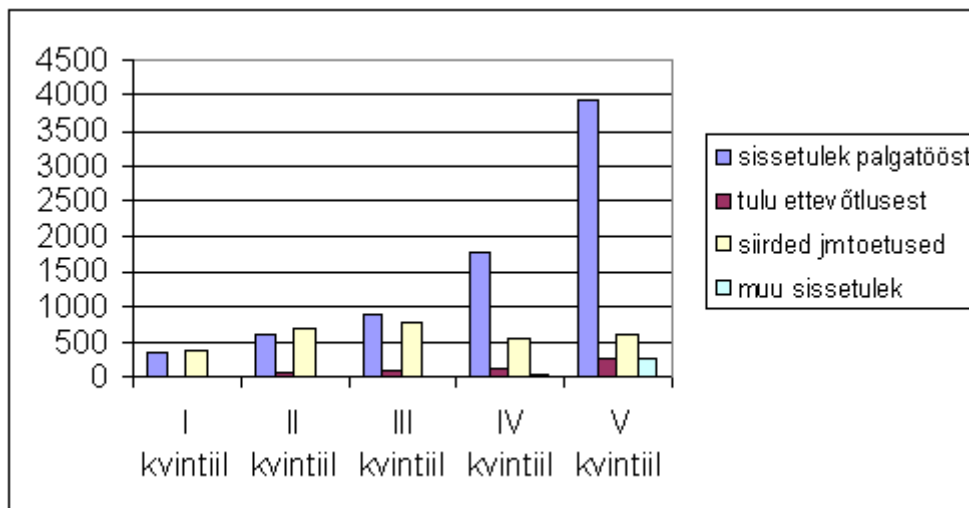
Niina Dermani uuringu alusel tõdes enamik alaealiste lastega üksikemasid (91%), et toidu ja kommunaalmaksete kõrvalt võivad nad lubada lastele ja endale ainult kõige hädatarvilikumad. Ligi pooltel üksikemadest kulus sissetulek toidule ja korteriüürile või ei jätkunud raha isegi igapäevaseks toiduks (Derman 2000).

Vaatluse all olevate sotsiaaltoetusteta oleks vaesuses elavate perede osa olnud kokku 18,4%, sh töötud perede hulgas 69,9%, paljulapselistest peredest 50,2% ning üksikvanematest 45,1%. Sotsiaaltoetustega õnnestus vähendada vaesust üksnes 2,9 protsendipunkti võrra. Seega mängivad nimetatud kolm sotsiaaltoetust ebaolulist rolli vaesuse leevendamisel. Kõige enam

väheneb vaesus sotsiaaltoetuste tõttu paljulapseliste perede ja üksikvanemaga perede hulgas – vastavalt 13 ja 10,6 protsendipunkti võrra.

Vaesusindikaatorid sõltuvad riigi üldisest sissetulekute ja ressursside tasemest ning viimaste jaotusest elanikkonna eri rühmadele. Tegelikult on tulude ebavõrdsust peegeldav Gini koefitsient Eestis märksa kõrgem kui enamikus juhtivais siirderiikides ning ka Euroopa Liidu riikides. 1999. aastal moodustas Gini koefitsient (leibkonna kulutuste andmeil) 0,362, OECD tarbimiskaalusid kasutades aga 0,348³ (Kask *et al*/2001).

Joonis. Sissetulekud leibkonna tulukvintilides ühe leibkonnaliikme kohta kuus aastal 2000 (kroonides)



Suhteliselt suur ebavõrdsus tulude jaotuses kinnitab, et Eestis on süvavaesus märkimisväärne. Vaesuses elavate perede tulude tase on äärmiselt madal. Vaesuses elavate perede keskmine sissetulek 654 krooni leibkonnaliikme kohta kuus moodustas üksnes 29,9% keskmise leibkonna sissetulekust ja 62,5% vaesuspiirist. Perede jaotusel tulukvintilidesse on määrav toiste tulude suurus (vt joonist). Oluline on märkida, et arvestuslikult elas nimetatud peredes ligikaudu 85 000 last ehk ligi 30% laste üldarvust.

Kulutused sotsiaaltoetustele ja toetuste reaalkväärtus

Kuigi 1990. aastate teisel poolel on sisse viidud mitu uut lastetoetuseliiki ja suurendatud sotsiaalabitoetusi, on toetuste reaalkväärtus kiiresti kahanenud.

Nii moodustas 1992. aasta 1. oktoobrist kehtima hakanud töötaja abiraha 180 krooni tol ajal 60% alampalgast ehk 24% keskmisest brutopalgast. Järgnevatel aastail on abiraha asendusmäär⁴ oluliselt kahanenud, moodustades 1997. aastal vaid 6,7% keskmisest palgast. 1. juulist 1992 kehtestatud töötaja abiraha 160 krooni kuus reaalkväärtus moodustas 2001. aasta jaanuaris vaid 70 krooni tollases, 1992. aasta väeringus ehk toetuse reaalkväärtus on vähenenud enam kui 56% võrra (vt tabelit). Seega on töötaja abiraha kaotanud suure osa oma funktsioonist toetada aktiivse töötajate perioodil töötava ja tema perekonna väljakujunenud tarbimistaset ning vältida nende vaesustumist.

Tabel. Sotsiaaltoetuste reaalkaalu dünaamika Eestis rahareformijärgsel perioodil

Toetuse muutmise kuupäev	Toimetulekutoetuse tase		Töötuaabitamine tase		Lapsetoetuse tase	
	Nominaalne, EEK	Reaalne (september 1993 suhtes, EEK)	Nominaalne, EEK	Reaalne (juuli 1992 suhtes, EEK)	Nominaalne, EEK	Reaalne (juuli 1992 suhtes, EEK)
1.07.1992	–	–	160	160	160	160
1.10.1992	–	–	180	132	90	66
2.09.1993	280	280	180	95	90	48
1.10.1994	320	210	180	63	105	36
1.01.1996	320	153	180	45	130	33
1.02.1996	390	180	180	44	130	32
1.01.1997	460	195	180	40	150	34
1.11.1997	500	192	180	37	150	31
1.03.1998	500	182	300	58	150	29
1.01.1999	500	177	400	76	150	28
1.01.2000	500	171	400	74	150	27
1.01.2001	500	162	400	70	150	26
1.01.2002*	500	153	400	66	150	25
1.01.2003*	500	148	400	64	150	24

ALLIKAS: autori koostatud.

*Hinnang 2002. aasta riigieelarve projektist ja rahandusministeeriumi 2001. aasta septembris valminud majandusprognoosist lähtudes aastaiks 2001–2005.

Esimese lapse lapsetoetus on alates rahareformist kuni 2001. aasta jaanuarini kaotanud 57% oma reaalkaalu. Nimetatud toetus moodustab aga valdava osa lapsetoetusteks makstavast summast, sest ühe lapsega perede üldarv 201 700 moodustab ligi kaks kolmandikku laste üldarvust.

1994. aasta lastetoetuste seaduses oli fikseeritud, et kui tarbijahinna tõus poolaastas ületab 10%, koostab Vabariigi Valitsus ja esitab Riigikogule lisaelarve seaduse eelnõu uue

lapsetoetusemäära kehtestamiseks. Kahjuks ei arvestanud seadus ega ka järgmised seadused kumulatiivset hinnatõusu. Seetõttu on lapsetoetuse määr 150 krooni kuus olnud muutumatu 1997. aasta jaanuarist alates. Tarbijahinnaindeks on viimase nelja aastaga kasvanud enam kui 30%.

Ka toimetulekutoetus on ajavahemikus 1993. aasta septembrist kuni 2001. aasta jaanuarini kaotanud 42% oma reaalkaardustusest. 2002. aasta eelarveprojekti alusel jätkub nimetatud protsess aastail 2001 ja 2002.

Kiiresti on vähenenud kulutused sotsiaaltoetustele ka suhtena SKP-st, v.a töötu abirahad, milleks kuluvaid summasid tõsteti töötuse kiire kasvu tõttu. Lastetoetuste osakaal SKP-st on vähenenud 1,93%-lt 1994. aastal 1,43%-le 2001. aastal, osalt ka laste arvu vähenemise tõttu.

Arvestades suuri erinevusi riikide majanduslikus arengutasemes, kasutatakse rahvusvahelistes võrdlustes toetuste hindamisel rahalise siirde (toetuse) keskmist suurust võrrelduna SKP-ga ühe elaniku kohta. Nii nt oli tüüpiline töötu abiraha 1990. aasta algul Taanis, Belgias ja Hollandis keskmiselt 70–80% SKP-st ühe elaniku kohta. Euroopa Liidu riikidest oli see madalaim nt Portugalis ja Suurbritannias, kus ta moodustas veidi üle 20% SKP-st ühe elaniku kohta, Itaalias vaid 10%.

2000. aastal moodustas Eestis SKP ühe elaniku kohta 61 700 krooni, töötu abiraha 400 krooni kuus ehk 4800 krooni aastas oli kõigest 7,7% mainitud näitajast. See on madalam kui üheski vaatluse all olevas OECD riigis. Võttes aluseks kulutused abirahale SKP-st tervikuna, jääb Eesti enamikust siirderiikidest tahapoole. 1990. aastail on Eestis töötu abiraha osakaal SKP-st kõikunud vahemikus 0,07% SKP-st 1995. aastal kuni 0,16%-ni 1999. aastal.

Hispaanias ja Kreekas moodustab tüüpiline lapsetoetus vähem kui ühe protsendi SKP-st ühe elaniku kohta, samas kui Taanis ületab see näit 12%, Luksemburgis 11%, Suurbritannias 9% ning Belgias ja Prantsusmaal enam kui 8% SKP-st ühe inimese kohta.

Eestis oli 2000. aastal lapsetoetus esimesele lapsele 150 krooni kuus ehk 2,9% SKP-st ühe elaniku kohta, teisele lapsele (225 krooni kuus) vastavalt 4,4% ja igale järgmisele lapsele (300 krooni kuus) 5,8% SKP-st ühe elaniku kohta. Võrreldes Euroopa Liidu riikidega on lapsetoetused Eestis seega keskmisel tasemel.

Võttes aluseks SKP ühe elaniku kohta, moodustab sotsiaalabi töövõimetule täiskasvanule Belgias 65% SKP-st, Taanis 55%, Itaalias ja Luksemburgis 50%, Iirimaa ja Hollandis 40% ning Saksamaal, Hispaanias, Prantsusmaal ja Suurbritannias 30%. Väiksemad toetused on Kreekas ja Portugalis, vastavalt 16% ja 21% SKP-st elaniku kohta (Social Protection... 1994).

Eestis moodustas toimetulekutoetus 2000. aastal 500 krooni 9,7% SKP-st ühe elaniku kohta. See on ligi kaks korda vähem kui madalaima toetusega OECD riikides Kreekas ja Portugalis.

Kuna toimetulekutoetuse piir ja riigieelarvest eraldatavad summad on külmutatud, on viimaseil aastail vaatamata toetuse saajate ringi mõningale laiendamisele toimetulekutoetuse

roll vaesuse vähendamisel kahanenud. 1994. aastal kulutati eelarvest sotsiaalabile (toimetulekutoetus, eluasemetoetus, täiendav toetus) kokku 293 miljonit krooni ehk 0,97% SKP-st. 2000. aastal moodustas sotsiaalabi ligilähedaselt sama summa – 316 miljonit krooni. Inflatsiooni tõttu oli viimase osatähtsus eelarvest kahanenud 0,37%-le SKP-st.

Paljudele peredele on toimetulekutoetustest suurt tuge. Sotsiaalministeeriumi andmeil rahuldati 2000. aastal toimetulekutoetuse vahenditest 43 700 taotlust kuus ning ühe taotluse kohta maksti keskmiselt 602 krooni. Arvestatuna ühe Eesti elaniku kohta moodustas sotsiaalabisumma keskmiselt 221 krooni aastas.

Hinnang viimaste aastate sotsiaalpoliitilistele otsustele

1990. aastate lõpus on Eestis vastu võetud rida sotsiaal- ja majanduspoliitilisi otsuseid parandamaks vähekindlustatute majanduslikku olukorda ja stimuleerimaks elanike toimetulekut.

2001. aasta eelarvega suurendatud tulumaksuvaba miinimum jättis töötavate inimeste taskusse täiendavalt ligi 350 miljonit krooni, mis võrdub ligikaudu aastase toimetulekutoetuse summaga. Ühes kuus teeb see töötaja kohta ligikaudu 50 krooni lisatulusid, mitte eriti märkimisväärne summa vaesuse vähendamiseks, kuid arvestatav koormus eelarvele.

Mainitud otsus puudutas võrdselt kogu töötavat elanikkonda ega ole otseselt suunatud vaesuse leevendamisele. Ka vähekindlustatud töötavatele peredele pole 50 krooni kuigi suur raha. Samas jäävad nimetatud soodustusest ilma pered, kelle maksustatavad tulud ei küüni tulumaksuvaba miinimumini. Seega on tegemist universaalse soodustusega, millest enamik vaeseid peresid, sh töötud, paljud maal elavad regulaarsete töiste tuludeta pered jt jäävad ilma.

Eelarve suhtes on positiivse toimega palga alammäära tõstmine 1600 kroonilt 1850 kroonile, mis aitab leevendada väikesepalgaliste majanduslikku olukorda. 2001. aasta 30. augustil Eesti Tööandjate Keskliidu ja Ametiühingute Keskliidu alla kirjutatud kahepoolne kokkulepe palga alammäära kehtestamise põhimõtete kohta on samm õiges suunas. Samas tuleks uurida alampalga tõstmise mõju madalalpalgaliste tööhõivele. Nimetatud toetusest jäävad samuti ilma need leibkonnad, kelle töised tulud ei ulatu mainitud piirini.

Oluline samm töötusotsiaalse kaitse euroopalikumaks muutmisel oli töötuskindlustuse seaduse vastuvõtmine 2001. aasta juunis. Seadusega määratleti, et töötuskindlustus on sundkindlustuse liik, mille eesmärk on hüvitiste maksmine töötajatele ja teenistujatele töötuks jäämise, töölepingute ja teenistussuhete kollektiivse ülesütlemise ja tööandja maksejõuetuse korral. Õigus töötuskindlustushüvitisele tekib siis, kui töötuna arvele võetud isikul on kindlustustasaaži vähemalt 12 kuud töötuna arvele võtmisele eelnenud 24 kuu jooksul. Hüvitise saamise maksimaalne periood võib olla 360 kalendripäeva, hüvitise määra vahemikus esimesest kuni 100. kalendripäevani 50% ja 102. kuni 360. kalendripäevani 40%. Seadus võimaldab tõsta töötuskindlustusega hõlmatud töötusperede sissetulekute

taset. Samas on töötuskindlustuse rakendumisel oluline läbi vaadata ka koondamishüvitiste suurus.

Tulumaksuseaduse parandusega võimaldatakse aastast 2001 residendist füüsilise isiku maksustamisperioodi tulust maha arvata täiendavalt maksuvaba tulu 12 000 krooni iga kuni 17 aasta vanuse lapse kohta alates kolmandast lapsest. Nagu eelnevast analüüsist selgub, kuuluvad kolme- ja enamalapselised pered tõesti vaesusriski kategooriasse. Samas kinnitavad leibkonnauuringu andmed, et suure osa kolme- ja enamalapseliste perede sissetulekud ei küüni nimetatud tulumaksuvabastuse piirini ning seega pole maksuvabastusel nende perede tuludele erilist mõju.

2002. aasta riigieelarves on ette nähtud tõsta teise lapse toetus kahe lapsetoetuse määrani ehk 300 kroonile kuus kehtiva 225 krooni asemel, selle kohta on ette valmistatud peretoetuste seaduse muutmise seaduse eelnõu. Selle sammu sotsiaalpoliitiline otstarbekus tekitab küsitavusi. Lähtudes 2000. aasta leibkonnauuringu andmeist ning töös kasutatud vaesuspiirist, on vaesuse määr kahelapselistes peredes tõesti üle keskmise taseme – 24,2% niisugustest peredest on vaesed. Samas on see näit üle 10 protsendipunkti madalam kui vaesusmäär üksikvanemaga ning kolme ja enama lapsega peredes. Lisaks on järjekordselt tegemist universaalse iseloomuga kõikide kahelapseliste perede toetuse tõstmisega, mis läheb aastas maksma 70 miljonit lisakrooni. Isegi vaesuses elavate lastega perede sissetulekuile ei avalda nimetatud toetuse tõus märkimisväärset mõju.

Vabariigi Valitsuse määrus 1996. aasta 23. detsembrist märgib, et perekonna arvestusliku toimetulekupiiri määramisel arvatakse perekonna koosseisu ka perekonnast ajutiselt eemalviibivad Eesti Vabariigi riiklike ning haridusministeeriumi poolt väljaantud koolitusloaga õppeasutuste päevases õppevormis õppivad õpilased ja üliõpilased, samuti ajateenijad. Seega peaksid õppurid taotlema toimetulekutoetust oma vanemate perekonna (leibkonna) kaudu.

Suur osa napist toimetulekutoetuse rahast kulub tegelikkuses ühiselamutes elavate üliõpilaste toetamiseks. 2000. aastal rahuldati 43 200 üliõpilase (–pere) esitatud toimetulekutoetuse taotlust, mis moodustab 11,7% rahuldatud taotluste üldarvust. Kõigest 7,7% toetustest maksti lastega üliõpilasperedele. Tartus moodustasid üliõpilased 45,5% kõigest toetust saanud peredest ja üksikisikutest.

Kõrghariduse omandamine on igas riigis investering tulevikku, see tagab märksa kõrgema palga, suurema kindlustunde tööturul ja paremad võimalused tööalaseks karjääriks. Arenenud riikides finantseeritakse kõrghariduse omandamist pere säästudest ja toetustest, õppelaenudest või muudest allikatest, nt suveperioodil töötamisest. Üksnes vähekindlustatud peredest pärit üliõpilastele või edukalt edasijõudvaile õppureile tagatakse õppetoetus toimetulekusüsteemi, õppetoetuste (stipendiumide) või õppelaenu kaudu.

Õppuritele on vanusepiirang lastetoetuse saamiseks tavaliselt kõrgem. Saksamaal on õigus nõuda lapsetoetust täiendavalt kuni 27. eluaastani, kui laps õpib või on puudega ja töövõimetu. Tšehhis võivad õppurid (tudengid) saada toetust 26-aastaseks saamiseni, Portugalis 25. (sama vanusemäär ka lapsinvaliididele) ja Kreekas 22. eluaastani.

Eestis on samuti edukalt käivitunud õppelaenu saamise ja kustutamise süsteem. Üliõpilastele on kehtestatud sõiduhüvitised ning edukamad saavad stipendiumi. Aastast 2002 on haridusministeeriumi initsiatiivil kavas kõrgkooli astujaile sisse viia õppetootuste süsteem, mille kuludeks arvestatakse 45 miljonit krooni aastas. Järgmistel aastatel kasvab vajaminev summa märkimisväärselt. Jällegi on tegemist universaalse iseloomuga ning seega suhteliselt kuluka toetuseliigiga.

Universaalsed või diferentseeritud toetused

Vaidlused diferentseeritud ja universaalsete sotsiaaltoetuste üle on Eestis kestnud juba aastaid. Aksiomaatiliseks on saanud seisukoht, et iga laps on väärtus ja vajab toetust. Samas on oluline, kui palju ja mis vormis suudab riik toetada eelkõige vaesuses elavaid lastega peresid.

Vaesuses elavate laste hulgas on palju neid, kes majandusliku kitsikuse tõttu ei saa korralikku haridust, kes tulevikus moodustavad väikesepalgaliste, töötute, kurjategijate ja narkomaanide enamiku ning taastoodavad omakorda vaesust. Haridusvõimaluste diferentseeritud iseloomustab nt fakt, et leibkonnauuringu andmeil kulutasid 2000. aasta IV kvartalis rikkaim elanikkonna kümnendik haridusele keskmiselt 240 krooni ja madalaima sissetulekuga pered kaks krooni leibkonnaliikme kohta kuus (Reinap 2001). Arvestagem asjaoluga, et justiitsministeeriumi andmeil moodustavad ligi poole kurjategijaist töötud, kelle hulgas on vaesus kõige kõrgem.

Katja Forsseni väitel on liberaalse heaolumudeliga riikides valdavalt turu ülesanne kindlustada kodanikele heaolu teenused ja toetused. Need riigid on seadnud eesmärgiks hoida sotsiaalsed kulutused kontrolli all, et nad oleksid seotud vajadustega ning selektiivsed. Perepoliitika toetused on mõeldud üksnes vaestele peredele ja riskigrupi lastele (Forssen 2000).

Nagu juba eespool mainitud sotsiaalpoliitiliste sammude loetelu kinnitab, domineerib Eesti sotsiaalpoliitikas mitte selekteeriv (liberaalne), vaid universaalne ehk ümberjaotav (sotsiaaldemokraatlik) sotsiaalpoliitiline mudel.

Solidaarsuspõhimõttele toimiva peretoetuste süsteemi arendamisel on oma eelised. Kahjuks ei võimalda universaalsed toetused lahendada vaeste perede ja tuhandete neis elavate laste toimetulekuga seotud probleeme. Süveneva vaesusega kaasnevad probleemid ei vaja aga pikemat tutvustamist. Huvitaval kombel kinnitas isegi suhteliselt jõukas Tallinnas ja Tallinna lähiümbruses tehtud uuring, et 51% küsitatud peredest eelistas diferentseeritud ning 49% universaalseid lastetoetusi (Randmaa 2001).

Sotsiaaltoetuste tõhusust ja vaesuse leevendamisele suunatust saaks suurendada selektiivse iseloomuga toetuste tõstmise ning toetuse maksmise tingimuste ja kriteeriumide rangemaks muutmise teel, vältimaks toetuste ümberjaotumist mittevastele peredele.

Selektiivne abi – OECD riikide kogemused

Sotsiaalabiprogrammi jätkusuutlikkus sõltub lühiajaliselt eelkõige toetuste suurusest ja inimeste (perede) arvust, kes kvalifitseeruvad toetuste saamisele, pikaajaliselt aga sellest, millist mõju avaldab programm inimkapitalile ning kuidas soodustab toetussüsteem peredele võimaluste loomist ise toimetulekuks ja aktiivsesse ühiskonnaellu reintegreerumiseks.

Sotsiaalabi adresseerimine (*targeting*) vähekindlustatuile on igas riigis komplitseeritud, sest perede elatustaset ja koosseisu iseloomustavad tunnusjooned, sh tulud, varad jms, ei ole alati täpselt mõõdetavad. Toetust taotlevad pered püüavad oma tegelikku olukorda varjata, ka võib perede käitumine aja jooksul muutuda.

Programmi adresseeritust, tõhusust ja efektiivsust saab hinnata selle põhjal, kui palju teatud kriteeriumide järgi selekteeritud vaesuses elavaid peresid õnnestub sotsiaalabiga haarata, või vastupidi, kui palju neist jääb ühel või teisel põhjusel programmist välja. Oluline kriteerium on ka see, kui palju on mittevaseid peresid, kes saavad toimetulekutoetust (*errors of inclusion and errors of exclusion*). Peale selle iseloomustavad sotsiaalabi jaotuse tõhusust ka andmed vähekindlustatuile üleliia makstud summade kohta (*spillover effect*). (Cornia, Stewart 1995).

1990. aastail on enamikus Euroopa Liidu riikides hakatud suuremat rõhku panema selektiivsetele sotsiaalabiprogrammidele ning universaalsed toetussüsteemid on taandumas. Paljudes riikides rakendatakse seejuures nii pere tulude (*income test*), säästude kui ka varade arvestust (*asset test*).

Minimaalse garanteeritud tulu tagamise süsteem vähekindlustatuile, sh töötuile, on viimaseil aastakümneil sisse viidud paljudes riikides, nt Saksamaal 1961., Hollandis 1963., Belgias ja Taanis 1974. ning Iirimaa 1975. aastal. Mitu riiki on sisse viinud tulude piiraset arvestavad ja minimaalset tulu garanteerivad süsteemid vanuritele (Hispaania, Kreeka, Itaalia ja Portugal) ja üksikvanematele (Saksamaa, Prantsusmaa ja Luksemburg). Hispaania ja Portugal on sisse viinud tulude piiraset arvestava sotsiaalabi töötuile, kellel on lõppenud töötuskindlustushüvitiste maksmise periood.

Suurbritannias ja Iirimaa on sotsiaalabitoetused valdavalt ühtse määraga ja põhinevad pigem vajadustel, mitte sissetulekul. Seejuures lähtutakse Suurbritannias toimetulekutoetuste määramisel tulude ja ka säästude piirtasemest (*means-tested*), v.a nende isikute puhul, kes töötavad vähemalt 16 tundi nädalas. Iirimaa sõltub sotsiaalabi ülalpeetavate arvust ning toetust võivad taotleda ka need, kes pole suutelised töötama (sh üksikvanemad). Täiendavat sotsiaalabi (*welfare allowance*) makstakse kõigile peredele (v.a täistööajaga töötajaile), kelle sissetulekud on alla teatud tulupiiri.

Rootsis on sotsiaalabi viimaseks tugisüsteemiks (*last resort*) tingimusel, et pere vara on vähenenud kriitilise piirini ning töövõimelised pereliikmed on teinud kõik endast oleneva, et tuluaesusest välja tulla.

Ka lastetoetuste programme on viimaseil aastail OECD riikides oluliselt revideeritud. Paljudes riikides on lastetoetused suunatud ainult madala ressursitasemega peredele. Austrias ei tohi toetust saava pere sissetulekud ületada teatud tulupiiri. Ka Horvaatias peavad toetust taotlevate lastega perede tulud olema alla teatud tulupiiri. Tšehhis on toetus diferentseeritud sellest lähtuvalt, kui palju jäävad pere sissetulekud alla elatusmiinimumi. Ka Iirimaa, Itaalias, Slovakkias ja Sloveenias on õigus lastetoetusele alates pere teatud tulutasemest. Portugalis ja Rootsis on lastega perede sissetuleku arvestamine lastetoetuste määramisel muutunud reegliks.

Üksikvanematele on enamikus OECD riikides ette nähtud eraldi toetus (Prantsusmaa, Iirimaa, Itaalia, Jaapan, Rootsi) või makstakse lapsele lisatoetust (Taani, Soome, Ungari, Island). Austraalias, Prantsusmaal, Saksamaal ja Iirimaa arvestatakse üksikvanema toetuse määramisel pere sissetulekute taset (*means test*).

Seega on paljud OECD riigid loobumas universaalsetest toetustest ning lähevad üha enam üle pere sissetulekuid (*means tested*) ja vajadusi arvestavatele toetussüsteemidele. Lisaks toimetulekutoetustele puudutab see ka töötu abiraha (*unemployment assistance*) ja lastetoetusi. Karmistuvad ka toetuste saamise kriteeriumid ning kvalifikatsiooni- ja õigustatuse põhitingimused.

Eesti sotsiaalabiprogrammide selektiivsuse hinnang

Ka Eestis on aastast 1990 rakendatud selektiivse iseloomuga sotsiaalabiprogramme, esialgu hinnatõusu kompensatsioonina ning aastast 1993 toimetulekutoetusena. 1994. aastal viidi sisse ka eluasemetoetus.

Toetussüsteemide tõhusust (*efficacy*) ja selektiivsust iseloomustab see, kui suure osa sotsiaaltoetustest saavad vaesed ja kui suure osa mittevaesed leibkonnad. 2000. aasta leibkonnauuringu andmed kinnitavad, et kokku saavad vaesuses elavad pered 32,3% sotsiaaltoetusteks eraldatavast summast. Töötuga vaesed pered saavad isegi 72,0% töötu leibkondadele langevaist sotsiaaltoetustest. Sotsiaaltoetustest on vaestele peredele kõige enam adresseeritud töötu abiraha: vaesed saavad 49,2% nimetatud toetuseks eraldatud summast. Lastega vaesed pered saavad vaid 30,0% lastetoetusteks eraldatud summast.

Leibkonnauuringu andmed kinnitavad, et vaid väike osa vaestest peredest saab töötu abiraha ja toimetulekutoetust. Töötuga vaestest peredest saavad töötu abiraha 21,4%. Universaalse iseloomuga lastetoetused on kättesaadavad 91,5% peredele lastega vanuses 18 aastat ja nooremad.

Kuigi analüüsis kasutatav vaesuspiir 1047 krooni kuus ühe leibkonnaliikme kohta ületab tunduvalt toetuse määramiseks kasutatavat tulumäära (arvestuslikult 500 krooni kuus üksi elava täiskasvanud inimese kohta), kinnitab uuring, et ka osa mittevaeseid peresid taotleb ja saab nimetatud toetust. Mittevaesuses elavatele peredele langes 62,3% toimetulekutoetuseks eraldatud summast. Vaesuses elavaist leibkondadest said toimetulekutoetust üksnes 12,3%.

See kinnitab, et toetuse määramiseks kasutatav andmebaas on puudulik.

Toimetulekutoetuste arvestamisel võib paljude teistegi riikide kogemustele tuginedes sisse viia pere varalise seisukorra hindamise, nt arvestada pere omanduses/kasutuses olevat maad, eluaset, autot, võtta arvesse iseärasusi pere koosseisus ning vähekindlustatuse põhjusi.

On selge, et ainuüksi ümberjaotatavate summade suurendamisega ei saa vaesust märkimisväärselt vähendada, sest see nõuaks liiga suure osa riigi eelarvelistest ressurssidest. Ka on töös valitud suhteline vaesuspiir 60% leibkonna mediaantuludest liiga kõrge, et seda piiri saaks kasutada eesmärgina tõsta toetuste suurendamise kaudu vaesuses elavate leibkondade sissetulek sellisele tulutasemele. Riigi majanduslikud võimalused lubavad eesmärgina kasutada märksa tagasihoidlikumat toimetulekupiiri, mille suurus sõltub eelarvevahendite olemasolust ja poliitilistest kokkulepetest eelarveprioriteetide osas.

Arusaadavalt ei ole sotsiaalabiks suunatavate summade suurendamisega võimalik lahendada vaesuse probleemi Eestis. Eelkõige saab perede vaesusest väljatulekut soodustada vähekindlustatud leibkondade töiste tulude märkimisväärse suurendamise teel. Selleks on vaja tõsta tööhõivet ja vähendada tööpuudust ning suurendada töö tootluse kasvust sõltuvat palka jm töiseid tulusid.

Suhteliselt madal tööhõive eriti üksikvanemaga peredes kinnitab ka vajadust tagada üksinda last hooldavale ja kasvatavale vanemale paindlik tööhõivesüsteem või leida muid võimalusi laste kasvatamise, kodu ja töö ühitamiseks. Eestiski võib esile tuua mitut edukalt toimivat rehabilitatsiooniprogrammi, nagu nt Viljandimaa aktiveerimiskeskuse tegevus, mille eesmärk on integreerida pikaajalisi töötuid tööturule. See on aga juba omaette teema.

Muutused varem või hiljem

Uuring kinnitas mitmeid põhimõttelisi puudusi sotsiaaltoetuste süsteemis. Eelkõige tuleb märkida, et suur osa riigi sotsiaaltoetustest, sh toimetulekutoetustest makstakse mittevastele peredele. Toimetulekupiiri kindlustamiseks suunatavaist vahendeist kulub 62,3% mittevaste perede toetamiseks. Lastetoetuste ja töötü abiraha puhul ei olegi eesmärgiks, et need jõuaksid ainult vaestele peredele. Sellele vaatamata osutus kõige enam vaestele suunatuks töötü abiraha – ligi poole vastavaist ressurssidest said vaesuses elavad pered.

Sotsiaaltoetuste osas domineerivad Eestis valdavalt universaalsed lastetoetused. Peale selle on kõigil Eestis seaduslikult elavail madala sissetulekuga elanikel õigus taotleda minimaalset tulutaset tagavat toimetulekutoetust. Seega domineerib meil pigem nn Beveridge-tüüpi universaalse iseloomuga sotsiaalkaitsesüsteem. Töötuskindlustuse rakendumine aastast 2002 lisab kindlustuspõhimõtteid ja varasemaist kindlustusmaksist sõltuvad töötuskindlustushüvitised. Eesti vaesusuuringu autorite arvates sarnaneb Eesti sotsiaalkaitsesüsteem oma institutsionaalselt korralduselt kõige enam Põhjamaade mudeliga (Kutsar, Trumm 1999).

Riigieelarvelised kulutused sotsiaaltoetustele on Eestis erakordselt madalad ning kulutused suhtarvuna SKP-sse valdavalt kahanevad. Ka toetuste reaalkaartus väheneb kiiresti. Võttes aluseks rahvusvahelisteks vordlusteks kõige enam sobiva toetuse maara suhtarvu SKP-sse ühe inimese kohta, on Eestis töötu abiraha ja toimetulekutoetuse maar oluliselt madalam kõigist OECD riikidest. Ainult lapsetoetuse suhe SKP-sse ühe inimese kohta ületab mõne OECD riigi vastava toetuse maara. Seegi iseloomustab riigi suhtumist vaesuse leevendamisse.

Kuna ühest sotsiaaltoetusest ei piisa pere elatusaseme tõstmiseks arvestusliku elatusmiinimumini, taotlevad vähemkindlustatud pered abi ka teisest sustemist või saavad tihti kõiki kolme nimetatud sotsiaaltoetust. Paljudel juhtudel ei piisa ka mitmest sotsiaaltoetusest, et tõsta pere sissetulek vaesuspiirini.

Kõikide universaalse iseloomuga lastetoetuste uheageks tõstmiseks puudub riigil raha. Seetõttu on otstarbekam suurendada eelkõige neid lastetoetusi, mis on enam seotud vähemkindlustatud osaga rahvastikust, s.o väikeste lastega noorte perede, paljulapseliste perede ja üksikvanemate toetusi.

Toetuste suurused ei haaku omavahel. Enamasti peaks toimetulekutoetus (ja eluasemetoetus) olema nn viimane hädaabi (*last resort*) ning seega väikseima maara. Eestis on toimetulekutoetus ogustatud isikule (perele) vastupidiselt kõige kõrgema maara. Osalt on see seotud ka asjaoluga, et ainsa toetusena arvestatakse toimetulekutoetuse maaramisel pere sissetulekuid.

Toimetulekutoetust makstakse põhimõtteliselt igale Eestis elavale Eesti kodanikule ja siin elavale välismaalasele, kellel on alaline elamisloba, kui perekonna sissetulek põhjusest olenemata jäab alla teatud tulupiiri. Puuduvad ranged selektiivsust tagavad kriteeriumid. Palju on toimetulekutoetuse saajate hulgas üliõpilasi, kes iseseisva tuluallika (s.o leibkonna iseseisva eelarve ja majapidamise) puudumisel peaksid toimetulekutoetust taotlema oma vanemate perekonna (leibkonna) kaudu.

Universaalse iseloomuga sotsiaaltoetuste tõstmiseks eesmärgiga tagada vähemalt toetuste reaalkaartuse saailimine puuduvad riigil võimalused. Seega tuleb Eestil varem või hiljem teha poliitiline valik tulupoliitika põhimõtete muutmiseks, suurendamiseks pere tegelikku majanduslikku olukorda arvestavate toetuste osakaalu, võttes aluseks leibkonna sissetulekute taset, varalist olukorda ja pere koosseisu (eelkõige töövõimeliste liikmete olemasolu peres jms) iseloomustavaid tunnusjooni.

Eestis puudub riiklik poliitika, mis aitaks aktiivsete meetmete jm poliitika kaudu tuua vähemkindlustatud välja vaesusest. Vahemkindlustatud sõltuvus riigi toetustest on suur, see võib soodustada ulalpeetavuse mentaliteeti. Toetused on aarmiselt passiivse iseloomuga ja piirduvad rahaliste valjamaksetega kõigile, kes mahuvad kullaltki liberaalsete toetuse maaramise kriteeriumide alla.

Kasutatud kirjandus

Atkinson, A. (1991). Comparing Poverty Rates Internationally: Lessons from Recent Studies in Developed Countries. – The World Bank Economic Review, Vol 5, No 1.

Benefit Systems and Work Incentives (1999). OECD. Paris.

Cornia, A., Stewart, F. (1995). Two Errors of Targeting. Public Spending and the Poor. – D. Van de Walle, K. Nead (eds). A World Bank Book. Washington, D.C.

Derman, N. (2000). Elu stressis: alaealiste lastega üksikema pere toimetulek. – Sotsiaaltöö, nr 6.

Eesti inimarengu aruanne 2000. Tallinn: ÜRO Arenguprogramm.

Forsen, K. (2000). Perepoliitika ning laste majanduslik heaolu mõnedes OECD riikides. – Ainsaar, M. (toim). Laste- ja perepoliitika Eestis ja Euroopas.

Kangas, O. (1994). The Merging of Welfare State Models. – Journal of European Social Policy, 4 (2).

Kask, U., Maasalu, V., Heinlo, A., Genissov, G., Kõgel, H. (2001). Trends and Indicators in Child and Family Well-being in Estonia. UNICEF, Florence.

Korpi, W., Palme, J. (1997). The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries. Institut för social forskning, Working Paper 3.

Kutsar, D., Trumm, A. jt (1999). Vaesuse leevendamine Eestis. Taust ja sihiseaded. Tartu: Tartu Ülikool.

Lapsed Eestis (2000). Tallinn: ÜRO Arenguprogramm.

Randmaa, U. (2001). Sotsiaalkaitse abinõud: lastega perede toimetuleku toetamisest. – Sotsiaaltöö, nr 2.

Reinap, A. (2001). Varaline kihistumine suurenes veelgi. – Postimees, 28. veebr.

Social Protection in Europe (1994). Brussels: CEC (Commission of the European Communities).

Märkused

¹ Analüüs on koostatud Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS projekti "Sotsiaaltoetuste mõju inimeste tööturukäitumisele" raames.

2 Antud töös vaatleme lähemalt ainult sotsiaalabitoetusi, sh lastetoetusi, toimetulekutoetust ja töötu abiraha.

3 Gini koefitsient kirjeldab diferentseeritust üldkogumis. Gini koefitsient on 0, kui kõikide üldkogumi liikmete väljaminekud on võrdsed, ja 1, kui kõik väljaminekud üldkogumis on teinud üks leibkond. Seega on ebavõrdsus seda suurem, mida suurem on Gini koefitsiendi väärtus. ESA kasutab tarbimiskaalusid 1 : 0,8 : 0,8 (teise ja iga järgneva leibkonna liikme tarbimiskulutused on 20% väiksemad esimese leibkonna liikme kulutustest); OECD kasutab tarbimiskaalusid 1 : 0,7 : 0,5.

4 Asendusmäär on keskmise palga ja toetuse suhe.