

Sisekaitseakadeemia

Finantskolledž

Ervin Knuut

SOTSIAALKINDLUSTUSE HETKEOLUKORRA

ANALÜÜS

Lõputöö

Juhendaja:

Paul Tammert, MEd

Tallinn 2008

ANNOTATSIOON

Kolledž Finantskolledž	Kuu ja aasta Mai 2008
Töö pealkiri Sotsiaalkindlustuse hetkeolukorra analüüs.	
Töö autor: Ervin Knuut	allkiri:
<p>Antud lõputöö eesmärgiks on anda ülevaade sotsiaalkindlustuse rollist sotsiaalse kaitse poliitikas, analüüsides Eesti sotsiaalkindlustuse põhiprintsiipe, finantseerimist ning planeerimist. Töö uurimusobjektiks on Eesti sotsiaalkindlustus ja aineks sotsiaalkindlustuse hetkeolukorra analüüs. Uurimismeetodid on võrdlev- analüüsivad.</p> <p>Teema on aktuaalne, kuna sotsiaalkindlustust reguleerivad seadused muutuvad aasta aastalt ja neid täiustatakse või formuleeritakse ümber, samuti on Eestile kehtestatud miinimumstandardid ja nende täitmist jälgitakse.</p> <p>Töö on ülesehitatud kahe peatükina. Esimene käsitleb sotsiaalkindlustust teoreetilisest käsitlusest lähtuvalt. Antakse ülevaade sotsiaalkindlustuse osatähtsusest ja mõjust sotsiaalpoliitikas ning kirjeldatakse, milliseid sotsiaalkindlustusprogramme riigi poolt pakutakse ning millised on seadused, mis regulaarivad sotsiaalkindlustust. Teine peatükk on empiiriline ja analüüsib erinevate sotsiaalkindlustusprogrammide planeerimist ja finantseerimist ja valitakse üks sotsiaalkindlustuse liik – töötuskindlustus- ja analüüsitakse selle probleemkohti Eesti rahvastiku koosseisust lähtuvalt.</p> <p>Töös leitakse läbi probleemilahendi soovitusi parandamiseks sotsiaalkindlustusvaldkonna programmi – töötuskindlustushüvitist ja koostamaks ühtsemat infovahetus süsteemi Maksu- ja Tolliameti ja Töötukassa vahel. Tegevussuunaks võiks olla seostada omavahel sotsiaalkindlustus- ja tööhõivepoliitika.</p>	
Võtmesõnad : sotsiaalkindlustus, sotsiaalkindlustusprogrammid, seadused ja õigusaktid	
Keywords : social insurance, programs of social insurance, laws and regulations.	
Säilitamise koht:	
Kaitsmisele lubatud: Juhendaja:	allkiri:

Mõistete ja lühendite selgitus

EL	- Euroopa Liit
EMU	- The European Economic and Monetary Union. Euroopa Majanduse ja Rahaliit
ESF	- European Social Fond. Euroopa Sotsiaalfond
ILO	- International Labour Organization. Rahvusvaheline Tööorganisatsioon
JIM	- Joint Inclusion Memorandum. Sotsiaalkaasatuse Ühismemorandum
RaKS	- Ravikindlustusseadus
RPKS	- Riiklik pensionikindlustuse seadus
RPTS	- Riiklik peretoetusseadus
SHS	- Sotsiaalhoolekande seadus
TkindIS	- Töötuskindlustusseadus
EMÜ	- Euroopa Majandusühendus
TMS	- Tulumaksuseadus

Sisukord

Sissejuhatus.....	5
1. Sotsiaalkindlustuse teoreetiline käsitlus.....	8
1.1. Eesti sotsiaalkindlustus sotsiaalpoliitilises kontekstis	8
1.2. Riigipoolsed sotsiaalkindlustusprogrammid ja nendega seotud õigusaktid.....	18
2. Sotsiaalkindlustuse empiiriline analüüs	30
2.1. Eesti sotsiaalkindlustuse planeerimine ja finantseerimine.....	30
2.2. Töötuskindlustuse probleemkohtade analüüs	38
Kokkuvõte.....	46
Summary.....	49
Viidatud allikate loetelu.....	50
Lisad.....	53
Lisa 1. Eesti Töötukassa 2007. aasta eelarve (tuh. krooni).....	53
Lisa 2. Eesti Töötukassa eelarve täitmine.....	54

Sissejuhatus

Antud töö *Sotsiaalkindlustuse hetkeolukorra analüüs* on 2008. a Sisekaitseakadeemia Finantskolledži lõputöö.

Antud töö on vajalik, et teadvustada erinevaid võimalusi sotsiaalkindlustusliikide vallas ning analüüsimeks lähemalt võimalikku probleemkohta sotsiaalkaitsesüsteemis.

Iseseisva toimetuleku ühiskonnas on sotsiaalse kaitse efektiivne toimimine on väga tähtsal kohal. Otsingud efektiivse süsteemi leidmiseks kulgevad põhiliselt kahes suunas: soovitakse integreeruda euroopalikku sotsiaalsesse turumajandusse, kuid samas arendatakse intensiivselt ameerikalikku vabaturu liberalismi ja sellest tulenevat liberalistlikku sotsiaalse kaitse poliitikat. Võimalikult vähene riigi sekkumine kodanike toimetulekusse eeldab aga seda, et iga kodanik peab ise, ilma igasuguse kõrvalise abita toime tulema, mis meie arenevas väikeriigis võib osutada väga paljudele üle jõu käivaks. Seega kaasaegses ühiskonnas on tunnustatud printsiip, et riik tagab oma kodanikele sotsiaalse kaitse, mis annab kindlustunde tuleviku suhtes ning võimaluse elada inimväärselt kogu elu. Sotsiaalse kaitse meetmed jagunevad sotsiaalkindlustuseks ja hoolekandeks.

Käesoleva lõputöö eesmärgiks on anda ülevaade sotsiaalkindlustuse rollist sotsiaalse kaitse poliitikas, analüüsides Eesti sotsiaalkindlustuse põhiprintsiipe, finantseerimist ning planeerimist.

Antud töö **hüpoteesiks** on, et sotsiaalkindlustus on veel täielikult väljaarenemata ja võimalik on teha täiendusi kindlustuse meetmetes.

Töö eesmärgist lähtuvalt on autor jaganud **uurimisülesanded** järgnevalt:

- 1) kirjeldada sotsiaalkindlustuse valdkondi ja nende finantseeritavust;
- 2) analüüsida ühte sotsiaalkindlustuse probleemset valdkonda ja leida sellele lahendused.

Sotsiaalkindlustus on riigi poolt antav garantii, millega teatud sotsiaalsete riskide (surm, toitjakaotus, vanadus, töövõimetus, lapse sünd) realiseerumise korral tagatakse täiendav sissetulek või sissetulekute jätkumine vähemalt tasemel, mis võimaldab inimväärset äraelamist. Sotsiaalkindlustust rahastatakse nii kohustuslikest maksudest või maksetest kui ka vabatahtlikest maksetest.

Kõik riiklikud sotsiaalkaitstesüsteemid on tulude ümberjaotamissüsteemid, mis asetavad finantskoorma finantseerijate õlule, st nad koguvad makse või sotsiaalkindlustusmaksid ning muudavad need ümber rahalisteks siirdetuludeks (nt pensionid, sotsiaalabi, haigustoetused) või naturaalsiireteks (nagu sotsiaal- ja tervishoiuteenused) toetusesaajatele. Seega võib sotsiaalkaitstesüsteemi teenuste tarbijateks pidada praktiliselt kogu elanikkonda. Sotsiaalkaitse korraldusel on oluline mõju nii süsteemi finantseerijate (maksude ja maksete maksjad) kui ka toetusesaajate majanduslikule käitumisele ning riigi kui terviku majanduslikule ja sotsiaalsele arengule. Sotsiaalkaitstesüsteemid kuuluvad sotsiaalpoliitika valdkonda.

Eesti sotsiaalpoliitika, sealhulgas sotsiaalse kaitse poliitika euroopastumine on juba alanud. Oluliseks teguriks oli Eesti astumine 1993. a. Euroopa Nõukogu liikmesriigiks ja selle kaudu sisenemine sotsiaalse kaitse euroopalikku inforuumi. Euroopa Liidu (EL) mõjul Eesti sotsiaalse kaitse poliitikale tuleb vahet teha selle erinevatel tahkudel. Otsene mõju tuleneb kohustusest võtta üle EL-i õigus ehk *acquis communautaire*, kaudseks mõjuteguriks on EL-i liikmesriikide praktika.

Kuna Eesti on ühinenud Euroopa Sotsiaalharta, siis igal aastal koostatakse ministeeriumis aruanne võetud kohustuste täitmisest. Sotsiaalharta on Euroopa Nõukogu dokument, mis on aluseks inimeste sotsiaalsete õiguste kaitsele. Sotsiaalharta kehtestab miinimumstandardid, mida sellega liitunud riigid peavad oma kodanikele tagama. Sotsiaalharta aruanne sisaldab ülevaadet nii riigi seadusandlusest kui ka statistikast ja kohtupraktikast.

Teine oluline alusdokument on Euroopa Sotsiaalkindlustuskoodeks. Sotsiaalkindlustuskoodeksi standardeid loetakse Euroopa sotsiaalkindlustuse miinimumstandarditeks. Koodeks puudutab üheksat sotsiaalkindlustushüvitiste liiki: arstiabi, haigushüvitisi, töötuhüvitisi, vanadushüvitisi, tööõnnetushüvitisi, perehüvitisi, emadushüvitisi, invaliidsushüvitisi ja toitjakaotushüvitisi.

Sotsiaalministeeriumi ülesandeks on valmistada ette riikidevahelisi sotsiaalkindlustuslepinguid ja osaleda rahvusvahelises koostöös, näiteks Euroopa Liidu ja Euroopa Nõukogu komiteede töös.

Sotsiaalkindlustuskeeme hallatakse riigi tasandil kas riigiasutuste (Sotsiaalkindlustusamet, Tööturuamet) või autonoomsete avalik-õiguslike organite abil (Haigekassa, Töötukassa).

Töö autor valis antud teema sellepärast, et on huvitav teada, mis on sotsiaalkindlustus täpsemalt ja mida see hõlmab ning mis on selle teema valupunktid. **Teema on aktuaalne**, kuna sotsiaalkindlustust reguleerivad seadused muutuvad aasta aastalt ja neid täiustatakse või formuleeritakse ümber, mis annab suuna tööle, seda analüüsida hetkeolukorrast lähtudes. Pidades silmas sotsiaalkindlustuse valdkonna, tööhõive ja töötute sotsiaalse kaitsega seotud koordineerimisvajadust, tuleb möönda selle problemaatilisust Eestis. Sest Eestis puudub töötuskindlustussüsteem, meetmed töötute kaitsmiseks toimivad riikliku abina, mitte sotsiaalkindlustusena.

Sotsiaalkindlustus on üks sotsiaalse kaitse mehhanismidest, mille abil tagatakse sotsiaalkindlustusega hõlmatud isikutele kaitse sissetulekute sotsiaalsetest riskidest tingitud vähenemise, kaotamise või väljaminekute suurenemise korral. Sotsiaalkindlustuse liikideks on: riiklik pensionikindlustus, ravikindlustus, töötuskindlustus. Sotsiaalkindlustussüsteemi rahastatakse tööandja-, töövõtja- ja riigipoolsete maksetega.

Töö on ülesehitatud kahe peatükina. Esimene peatükk käsitleb sotsiaalkindlustust teoreetilisest käsitlusest lähtuvalt. Antakse ülevaade sotsiaalkindlustuse osatähtsusest ja mõjust sotsiaalpoliitikas ning kirjeldatakse, milliseid sotsiaalkindlustusprogramme riigi poolt pakutakse. Märgitakse ära, millised seadused ja õigusaktid määravad sotsiaalkindlustuse toimimist ja millised on kehtestatud miinimumstandardid Eesti sotsiaalkindlustusele. Teine peatükk analüüsib erinevate sotsiaalkindlustusprogrammide planeerimist ja finantseerimist ning autor analüüsib üht sotsiaalkindlustuse valdkonna, töötuskindlustuses esinevaid probleeme Eesti rahvastiku koosseisust lähtuvalt.

Üliõpilane koostas antud töö 2007. aasta Sisekaitseakadeemia üliõpilaste kirjalike tööde juhendi järgi.

1. Sotsiaalkindlustuse teoreetiline käsitlus

1.1. Eesti sotsiaalkindlustus sotsiaalpoliitilises kontekstis

Sotsiaalpoliitikat iseloomustab kõige enam tema ulatus. Sotsiaalpoliitika toimetehhanismid hõlmavad ühiskonna kõiki inimgruppe. Oma kõikehõlmava iseloomu tõttu on tihtilugu raskendatud selgete piirjoonte tõmbamine sotsiaalpoliitika ümber. Sotsiaalpoliitika lai eesmärk on lihtsalt määratletav - vähendada sotsiaalseid probleeme, mida vabaturumehhanism ei suuda lahendada iseregulatsiooni teel või mida ta pigem võimendab. Arenenud maade sotsiaalpoliitilised arengud näitavad, et puuduvad ühesed sotsiaalsete probleemide lahendusmehhanismid ja vastuvõetud lahendused kajastavad rohkem või vähem ühiskonnas domineerivaid väärtushinnanguid.

Sotsiaalpoliitikat võib jaotada teostusmehhanismide järgi¹:

- tööhõive korraldus ja muud tööturu nõudlust ja pakkumist mõjutavad mehhanismid;
- tööturutingimuste regulatsioonide mehhanismid;
- tööandjate ja töövõtjate omavahelisi suhteid reguleerivad mehhanismid;
- sotsiaalset diskriminatsiooni vähendavad mehhanismid;
- otsesed tulusiirded (sotsiaalkindlustus, sotsiaalabi, sotsiaaltoetused);
- kaudsed tulusiirded (tulumaksusoodustused, tulumaksuvabastused);
- meditsiini- ja sotsiaalteenused (raviteenused, eluasemeteenused, sotsiaalhoolekandeteenused).

Teostamismehhanisme ja sotsiaalpoliitika valdkondi võib vaadelda ka kui maatriksit, mille puhul sotsiaalpoliitika valdkondadele vastavad teatud tüüpi teostusmehhanismid. Riigis teostatakse sotsiaalpoliitilisi eesmärke erinevate seadusandlike regulatsioonide ja sotsiaalkindlustusprogrammide abil.²

¹ Esta, Tammo; Aaviksoo, Jaak; Tamm, Tarvo; Saluvere, Katrin; Lemmik, Juhani; Hansen, Vootele. 1998. *Halduspoliitika*. [Riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametniku pädevuskoolituse õppematerjal] Eesti Haldusjuhtimise Instituut.

² Sotsiaalala terminoloogia. Sotsiaalministeerium. [<http://www.sm.ee>] 01.04.2008

Sotsiaalpoliitika alla kuulub sotsiaalkaitse süsteem. Sotsiaalne kaitse on ühiskonna erinevate sotsiaalsete riskide maandamise süsteemide ja mudelite kogum, mida rakendatakse mitmete riskide ilmnemisel. Sotsiaalsed riskid on juhtumid, mis võivad põhjustada sissetulekute kaotuse või suurendada vajadust täiendavate sissetulekuallikate järele, nt haigus, puue, lapse sünniga seotud seisund, vanadus, kutsehaigus või tööõnnetus, surm või töötus. Sotsiaalse kaitse baasiliseks aluseks on Eesti Vabariigi Põhiseaduses välja toodud minimaalsete põhiõiguste kontseptsioon. Põhiseaduse sotsiaalsete õiguste loetelus on sätestatud õigus tervise kaitsele ja õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral. Lasterikkad pered ja puuetega inimesed on riigi ja kohalike omavalitsuste erilise hoole all. Eeltoodu seab riigile hoolekande kohustuse ja sätestab hoolekande sotsiaalpoliitika osana³.

Sotsiaalse kaitse teoreetilisel käsitlemisel on olemas mitmeid erinevaid koolkondi. Laiemas tähenduses vaadeldakse sotsiaalset kaitset ja sotsiaalpoliitikat kõigile ühiskonna liikmetele suunatud meetmete kogumina ja samastatakse seda ühiskonna majanduspoliitikaga. Kitsamas tähenduses käsitletakse sotsiaalset kaitset kitsale ringile majanduslikult või sotsiaalselt nõrkadele indiviididele suunatud tegevusena⁴.

Sotsiaalse kaitse süsteemi all mõeldakse tavaliselt kahte valdkonda – sotsiaalkindlustust ja hoolekannet, mis erinevad teineteisest nii eesmärkide, põhimõtete kui meetmete poolest. Sotsiaalkindlustus on Euroopas levinud käsitluse kohaselt kaitse, mida ühiskond tagab oma liikmetele teatud sotsiaalsete riskide puhul, millega enamasti kaasneb sissetulekute vähenemine või kaotus või kulutuste suurenemine⁵. Sotsiaalpoliitikas laialt levinud sotsiaalse riski kontseptsioon erineb mõneti riski käsitlustest majandusteaduses, kus riski all mõistetakse tavaliselt ebasoodsa mõjuga sündmuse või teguri esinemise ohtu või indiviidi käitumisega seotud määramatust⁶.

Õigus sotsiaalkindlustusele erineb sotsiaalabist peamiselt selle poolest, et õigus sotsiaalabile tekib isikul puuduse korral, kuid sotsiaalkindlustushüvitised tagatakse isiklikule sotsiaalse riski saabumisel ilma, et isiku puudus oleks tuvastatud. Sotsiaalkindlustust võibki määratleda kui riigi garantiid, et teatud sotsiaalsete riskide

³ Eesti Vabariigi Põhiseadus. 28 juuni 1992, § 28, RT 1992, 26, 349, RT I 2007, 33, 210

⁴ Püss, Tiia. 2001. *Eesti sotsiaalkaitse modelleerimine*. TTÜ Eesti Majanduse Instituut. Lk 149.

⁵ Pieters, Danny. 1998. *Social Security Basic Concepts*. Katholieke Universiteit Leuven. Belgium.

⁶ Karma, Ott., Paas, Tiiu. 2000. *Riski mõiste ja majandusriskid*. Kogumikus Paas, Tiiu. Riskid Eesti majanduses. Tartu: Tartu ülikooli Kirjastus.

saabumisel on tagatud täiendab sissetulek või sissetulekute jätkumine, kusjuures ei ole oluline, kas riski realiseerumisega tegelikult puudus tekib või mitte⁷. Õigus saada sotsiaalkindlustust ja õigust sotsiaalabile on sätestatud kahe iseseisva õigusena *Euroopa Sotsiaalharta* (1961)⁸ ja uuendatud versioonis *Parandatud ja täiendatud Euroopa Sotsiaalharta* (1996)⁹, kus artikkel 12 sätestab õiguse sotsiaalkindlustusele ja artikkel 13 õiguse sotsiaal- ja meditsiiniabile.

Sotsiaalsete riskide ja olukordade (haigus, vanadus, töövõimetus, toitjakaotus, töötus) puhul, millega kaasneb sissetulekute vähenemine või kaotus või kulude suurenemine, on esmaseks kaitseks sotsiaalkindlustus. Sotsiaalkindlustushüvitised (nt pensionid, haigus- ja töötushüvitised, peretoetused) peavad tagama asendussissetuleku vähemalt inimväärset äraelamist võimaldaval tasemel. See tähendab, et sotsiaalkindlustushüvitised peavad olema tasemel, mis välistab vaesusesse langemise ja vajaduse anda pensioni- või töötushüvitise saajale sotsiaalabi.

Eesti on üles ehitanud sotsiaalse kaitse süsteemi, mis tagab kaitse traditsiooniliste sotsiaalsete riskide ning erivajaduste ja puuduse korral. Sotsiaalse kaitse süsteemi edendamisel on seatud põhimõtteks, et hüvitised ja toetused peavad inimväärse sissetuleku tagama neile, kes ei saa haiguse, vanaduse, töövõimetus või sobiva töö puudumise tõttu tööga sissetulekut teenida. Sotsiaalkindlustushüvitiseks loetakse selliseid hüvitisi, mida makstakse teatud sotsiaalse riski saabumisel ilma, et eesmärgiks oleks kogu riskist tuleneva vajaduse kompenseerimine¹⁰. Hüvitised peaksid olema tasemel, mis hoiab sotsiaalsete riskide ilmnemise korral ära vaesuse. Samas ei tohiks luua olukorda, kus toetustest elamine annab töövõimelistele inimestele töötamisega võrdse või suurema sissetuleku, vähendades seega nende motivatsiooni töötada¹¹. Pensionide adekvaatse taseme kindlustamise kõrval on valitsuse prioriteediks olnud lastega perede vaesuse ennetamine, milleks on suurendatud teatud liiki peretoetusi ning käivitatud vanemahüvitis lapse kasvatamise tõttu saamata jäänud sissetuleku korvamiseks.

⁷ Annus, Taavi. Aaviksoo, Berit. 2002. *Sotsiaalhoolekanne kui põhiõigus. Riigi, kohalike omavalitsuste, perekonna ja muude isikute kohustused põhiseaduslike õiguste tagamisel sotsiaalhoolekande valdkonnas*. Juridica. Eriväljaanne, lk 28-31-

⁸ Euroopa Sotsiaalharta 1961. 1999. *Valimik Euroopa Nõukogu lepinguid*. Tallinn. lk 62-83.

⁹ Parandatud ja täiendatud Euroopa Sotsiaalharta. 1996. RT II 2000, 15, 93, RTII 2000, 15, 93.

¹⁰ Samuel, Lenia. 2002. *Fundamental social rights. Case law of the European Social Charter*. 2nd Edition. Council of Europe. p 285.

¹¹ Sotsiaalse kaitse ja kaasatuse riiklik aruanne 2006-2008. 2006. Sotsiaalministeerium. lk 8.

Kui isikul või leibkonnal on pikaajalise haiguse või puude või muude sotsiaalsete erivajaduste tõttu lisakulusid, hüvitatakse neid eelkõige sotsiaalkindlustuspõhimõttel makstavate riiklike toetuste kaudu. Puuetega inimeste erikaitseks mõeldud toetused peavad sarnaselt sotsiaalkindlustushüvitistega olema tasemel, mis tagab inimväärse äraelamise ilma sotsiaalabita. Sotsiaalabi osutatakse viimase abinõuna vaesuse leevendamiseks ja selle põhjuste kõrvaldamiseks, kui leibkond ei saa vanaduse, töövõimetuse, töötuse või muude asjaolude tõttu tööst või sotsiaalkindlustusest piisavaid elatusvahendeid¹².

Sotsiaalkaitsel on omad kindlad funktsioonid, milledeks on¹³:

- toetuste tagamine eriliste ja eluliste sündmuste poolt põhjustatud kulutuste katmiseks; sissetulekute säilitamine neile, kes ei ole ajutiselt või alaliselt võimelised töötama;
- baasmiinimumi kindlustamine inimestele, kes ei ole võimelised end sissetulekuga kindlustama.

Sotsiaalkindlustus on üks sotsiaalse kaitse mehhanismidest, mille abil tagatakse sotsiaalkindlustusega hõlmatud isikutele kaitse sissetulekute sotsiaalsetest riskidest tingitud vähenemise, kaotamise või väljaminekute suurenemise korral. Sotsiaalkindlustuse liikideks on¹⁴:

- riiklik pensionikindlustus (vanadus-, töövõimetus- ja toitjakaotuspension);
- toetused ja hüvitised;
- töötuskindlustus (töötushüvitised).

Sotsiaalsetele riskidele vastavad eeskätt järgmised hüvitiste liigid¹⁵:

- haigus- ja emadushüvitised;
- pensionid (vanadus-, töövõimetus- ja toitjakaotuspension);
- töövigastus- ja kutsehaigushüvitised;
- töötushüvitised;
- peretoetused;
- matusetoetus;
- elatisabi;

¹² Hoolekande kontseptsiooni eelnõu. 2004. Sotsiaalministeerium.

¹³ Medar, Marju. Medar, Elmo. 2007. *Riigi ja kohalike omavalitsuste poolt rahastatavad sotsiaaltoetused ja –teenused*. Käsiraamat. Tartu Ülikooli Kirjastus, lk 11-12.

¹⁴ Pensionid ja toetused. Sotsiaalkindlustusamet. [http://www.ensib.ee/frame_pensionid.html] 09.04.2008

¹⁵ Sotsiaalministeerium. [<http://www.sm.ee/est/pages/index.html>] 04.04.2008.

- sotsiaaltoetused puuetega inimestele;
- matusetootus;
- kuriteoohvritele makstavad riiklikud hüvitised;
- tööülesannete täitmisel saadud tervisekahjustusega tekitatud kahju hüvitamine,
- represseritud isikute toetused, soodustused ja pensioniõigused, represseritud soidusoodustused.¹⁶

Sotsiaalkindlustus haarab eelkõige rahalisi hüvitisi ja toetusi, kuid sotsiaalkindlustuse vahenditest osutatakse sageli ka teenuseid – näiteks tervishoiuteenuseid, töövigastusejärgselt vajalikku kutsealast rehabilitatsiooni, ümberõpet või töökohtade kohandamist. Sotsiaalkindlustuseks ei loeta üldiselt aga selliseid hüvitisi või teenuseid, mis ei ole seotud ülalviidatud sotsiaalsete riskidega, vaid pigem sotsiaalse ülekohtu (nt repressioonid) heastamise või teatud teenete eest tunnustamisega¹⁷. Sotsiaalkindlustusega kaetud sotsiaalsete riskide hulka ei loeta vaesust või puudust, see risk on hõlmatud hoolekande, eelkõige sotsiaalabiga. Sotsiaalsete riskide ja sotsiaalkindlustushüvitiste loetelu ei ole siiski lõplik ega muutumatu. Sotsiaalmajandusliku olukorra, tööelu, perevormide ja soorollide muutumisega võivad kaasneda uued sotsiaalsed riskid ja vajadus uute sotsiaalkindlustushüvitiste järele.

Hoolekande all mõistetakse erinevaid abinõusid toimetuleku, elukvaliteedi ja sotsiaalse integratsiooni soodustamiseks, nt proteese, ortopeedilisi ja muid abivahendeid; eluasemeteenuseid ja toimetulekutoetust.¹⁸ Hoolekande valdkonda kuuluvad eelkõige mitmesugused sotsiaalteenused, mis toetavad isiku või perekonna toimetulekut, suurendavad tegevus- ja kohanemisvõimet ning heaolu. Sageli on sotsiaalteenuste eesmärgiks sotsiaalsetest erivajadustest (nt puue, laste kasvatamine vms) tingitud abi osutamine või vaesuse ja tõrjutuse ennetamine ja leevendamine, kuid erinevate sotsiaalteenuste eesmärgid võivad olla ka laiemad. Eesti hoolekande kontseptsiooni¹⁹ järgi on sotsiaalsete õiguste tuumaks õigus inimväärsel elustandardile. Sotsiaalsete õiguste tagamisel on peamisteks põhimõteteks võrdsus, diskrimineerimise keeld ning proportsionaalsus²⁰.

¹⁶ Sotsiaalministeerium. [<http://www.sm.ee/est/pages/index.html>] 04.04.2008.

¹⁷ Pieters, Danny. 1998. *Social Security Basic Concepts*. Katholieke Universiteit Leuven. Belgium.

¹⁸ Malvet, Merle. Liimal, Pille. Vaabel, Kaja. 1998. *Sotsiaalhoolekanne Eestis*. Phare, lk 4.

¹⁹ Hoolekande kontseptsioon. 2004. Sotsiaalministeerium, lk 4.

²⁰ *ibid.*, 2004: 4

Vaesuses elavatele isikutele ja leibkondadele osutatakse sotsiaalabi - kas rahaliste toetustena või mitterahalise abina, milleks on tavaliselt toit, peavari, rõivad ja muu eluks hädavajalik. Sotsiaalabitoetused erinevad sotsiaalkindlustushüvitistest eelkõige sellepoolest, et neid makstakse puuduse korral ja vastavalt individuaalsele abivajadusele. Erinevalt sotsiaalabist on sotsiaalkindlustushüvitiste saamiseks vajalik vaid sotsiaalse riski ilmumine ning individuaalset abivajadust reeglina ei hinnata^{21,22}. Riikide sotsiaalse kaitse mudelid, sealhulgas sotsiaalkindlustus-süsteemid, erinevad üksteisest oluliselt sõltuvalt ajaloolistest, kultuurilistest ja poliitilistest mõjutustest. Euroopa riikide sotsiaalkindlustussüsteemidel on siiski hulk sarnaseid jooni, mille põhjal on neid võimalik rühmitada näiteks poliitilise ideoloogia²³ või regionaalse kuuluvuse²⁴ järgi.

Erinevate riikide süsteemide erinevusele vaatamata on sotsiaalkindlustusele üldiselt iseloomulikud järgmised tunnused²⁵:

- Sotsiaalkindlustushüvitisele tekib õigus sotsiaalse riski ilmnemisel sõltumata sellest, milline on isiku tegelik abivajadus. Kuigi töötuse või kõrge eaga kaasneb sageli suurem vaesusrisk, ei pruugi kõik töötud või kõik eakad olla vaesed, kui neil on isiklikke sääste või muid tuluallikaid. Puudus ei ole sotsiaalkindlustushüvitiste maksmisel reeglina eelduseks. Erinevalt sotsiaalabist ei ole sotsiaalkindlustuse otseseks eesmärgiks ka vaesust leevendada. Küll aga on Euroopas levinud lähenemine, et sotsiaalkindlustushüvitised peavad olema tasemel, mis välistab vaesusesse langemise ja vajaduse anda näiteks pensioni- või töötushüvitise saajale täiendavalt sotsiaalabi.
- Sotsiaalkindlustust iseloomustab põlvkonnasisene ja põlvkondadevaheline solidaarsus. Põlvkondadevaheline solidaarsus eeldab ühelt poolt, et nooremad, majanduslikult aktiivsed ühiskonnaliikmed on valmis kandma vanemate põlvkondade sotsiaalse kaitse, eelkõige pensionide, kulu; teisalt aga ka seda, et vanemad põlvkonnad hoiduvad esitamast nõudeid, mis tulevasi põlvesid ülemäära koormaksid. Põlvkonnasisene solidaarsus väljendub ressursside ümberjagamises

²¹ Pieters, Danny. 1998. *Social Security Basic Concepts*. Katholieke Universiteit Leuven. Belgium.

²² Annus, Taavi., Aaviksoo, Berit. 2002. *Sotsiaalhoolekanne kui põhiõigus*. Juridica.

²³ Esping-Andersen, Gosta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity. 260 p

²⁴ Ferrera, Maurizio., Rhodes, Martin. 2000. *Recasting European Welfare States*. West European Politics, 23p.

²⁵ Pieters, Danny. 1998. *Social Security Basic Concepts*. Katholieke Universiteit Leuven. Belgium.

indiviidide vahel – kõrgemapalgalistelt madalamapalgalistele, lasteta peredelt lastega peredele, töötajatelt töötutele.

- Sotsiaalkindlustusega hõlmatus on reeglina kohustuslik. Samas võib vabatahtlik kindlustus osutada sotsiaalkindlustuseks, kui tegemist on alternatiivse kaitsega elanikele või töötajatele, kes on kohustuslikust sotsiaalkindlustusest välja arvatud, kuna nad teenivad kas liiga vähe või liiga palju. Samuti võib sotsiaalkindlustuseks pidada vabatahtlikku kindlustust, mille eesmärgiks on suurendada või täiendada kohustuslikust sotsiaalkindlustusest saadavaid hüvitisi, seda eelkõige vanaduse või haiguse korral.
- Sotsiaalkindlustust rahastatakse enamasti kohustuslikest maksetest või sihtotstarbelistest maksudest. Selliseid sotsiaalkindlustusskeeme nimetatakse osamakselisteks. Levinud on rahastamiskohustuse jagamine töötajate ja tööandjate vahel, kuid ka riik võib teha omalt poolt süsteemi täiendavaid sissemaksid. Samas on võimalik ka sotsiaalkindlustushüvitiste rahastamine üldistest maksudest (riigieelarvest), selliseid sotsiaalkindlustusskeeme nimetatakse mitteosamakselisteks. Näiteks rahastatakse üldistest maksudest sageli peretoetusi, puuetega inimeste eritoetusi, mõnedes riikides ka tervishoiuteenuseid, mõningaid pensioniliike ja töötu abiraha.

Sotsiaalkaitse süsteemid Euroopa Liidu (EL) riikides omavad palju ühiseid jooni aga ka mitmeid erinevusi. Ühiseks nõudeks on aga kõigile see, et nad peavad liikmesriikide elanikele tagama teatud sotsiaalkaitse taseme. Eesti integreerumine Euroopa Liitu tingis vajaduse võtta sotsiaalkaitse süsteemi väljatöötamisel ja ümberkorraldusel arvesse EL riikides kehtivaid põhimõtteid ja harmoniseerida süsteemi EL vastava raamistikuga.²⁶

Euroopa Liidu ülesandeks on eelkõige toetada ja koordineerida liikmesriikide koostööd, info- ja kogemustevahetust eesmärgiga tõhustada ja moderniseerida sotsiaalse kaitse süsteeme ning suurendada sotsiaalset kaasatust. Selleks rakendataksegi avatud koordinatsiooni meetodit, mis seisneb selles, et Euroopa Liidu tasemel lepatakse kokku ühised eesmärgid ning indikaatorid liikmesriikide edu mõõtmiseks ja võrdlemiseks, kuid viisid eesmärkide saavutamiseks valivad riigid ise. Seni on avatud koordinatsiooni meetodit kasutatud sotsiaalse kaasatuse ja pensionide valdkonnas.²⁷

²⁶ Püss, Tiia. 2001. *Eesti sotsiaalkaitse modelleerimine*. TTÜ Eesti Majanduse Instituut, lk 148.

²⁷ Sotsiaalse kaitse ja kaasatuse riiklik aruanne 2006-2008. 2006. Sotsiaalministeerium, lk 3.

Eestile jääb põhimõtteliselt vabadus arendada sotsiaalkindlustussüsteemi oma tõekspidamiste kohaselt, kuid teatav mõju siiski avaldub²⁸:

- sotsiaalkindlustuse edasisel kujundamisel on sotsiaalpoliitiliste alternatiivide hulk, mille hulgast valikuid teha, piiratud s.t.
 - 1) Eestil ei ole võimalik piirata õigust ühegi sotsiaalkindlustushüvitise suhtes ainult oma kodanikele, sest koordineeritud laiendaksid selliselt sätestatud õigused automaatselt kõigile EL liikmesriikide kodanikele ning ka nende riikide poolt kodakondsuseta isikuteks või pagulasteks tunnustatud isikutele.
 - 2) Eestil ei ole võimalik piirata sotsiaalkindlustushüvitiste maksmist oma territooriumiga, sest koordineeritud laiendaksid hüvitiste maksmist kogu EL territooriumile.
- otsene mõju rahalise lisakoormuse näol s.t. nii Eesti päritoluga töötajad teistes liikmesriikides kui teiste liikmesriikide päritoluga võõrtöötajad Eestis omandavad mõningaid uusi õigusi, mida neil seni Eesti sotsiaalkindlustusõigusaktidest tulenevalt ei ole (EL õigus laiendab mõnevõrra Eesti sotsiaalkindlustust puudutavate õigusaktide sätteid). Nt.
 - 1) Mitmete sotsiaalkindlustushüvitiste (eeskätt pensionid) ekspordivõimalus teistesse liikmesriikidesse. Kui seni on pensionide ja lastetoetuste maksmine olnud piiratud üksnes Eestis elavatele isikutele (erandi moodustavad seni Soome, Läti, Leedu ja Ukraina, kellega Eesti on sõlminud kahepoolsed sotsiaalkindlustuslepingud), siis ühinemisejärgselt tuleb Eestil jätkata nimetatud hüvitiste maksmist ka juhul kui hüvitisele õigust omav isik siirdub elama mõnda teise EL liikmesriiki. Seejuures pensionide ekspordivõimalus/kohustus võib saabuda juba enne tegelikku ühinemist juhul kui rakenduvad Assotsiatsioonilepingu vastavad artiklid.
 - 2) Eestis ravikindlustusega hõlmatud isikutele laieneb kindlustus vältimatu arstiabi suhtes kõikide liikmesriikide territooriumile. Nii ei peaks turistina EL liikmesriikides reisiv isik enam ostma reisikindlustust erakindlustuselt. Samas tähendaks see küllalt märkimisväärset lisakoormust Eesti ravikindlustuse eelarvele (ravikulude puhul lähtutaks hüvitamisel raviteenuste hindadest selles liikmesriigis, kus abi osutati. Võttes arvesse raviteenuste hindade kordadesse

²⁸ Tupps, Elo, Leppik, Katri-Liis, Kurvits, Ülle. 1999. *Euroopa Liidu Sotsiaalne ja Majanduslik ühtekuuluvuspoliitika*. Tallinna Pedagoogikaülikool. Riigiteaduste osakond. Riigikantselei. lk 99-100.

ulatuvaid erinevusi Eesti ja tänaste liikmesriikide vahel, oleks lisakoormus märkimisväärne.)

- 3) Eesti ravikindlustusega oleksid automaatselt hõlmatud ka Eestis töötavate teiste liikmesriikide töötajate ülalpeetavad perekonnaliikmed, kes jäid maha asukohamaale. Pädevaks riigiks, s.t. riigiks, kes tasub ravikulud, oleks sel juhul Eesti kui perekonna ülalpidaja töökohariik ning mitte pereliikmete elukohariik.

Kuigi EL-is puudub sotsiaalpoliitika valdkonnas tugev keskviim, on EL-i komisjon suutnud pehme seadusandluse (s.t. soovitude ja resolutsioonide) ja teisi võimalusi kasutades suutnud ennast maksma panna moraalse ja õpetliku liidrina sotsiaalpoliitika sektoris²⁹.

EL-i sotsiaalpoliitika kujundamise iseloomuliku joonena tuleb kindlasti mainida sotsiaalsete partnerite kaasamist. Sotsiaalsel dialoogil on oma seadustatud alus *Rooma lepingu* artiklis 118b ja tööturupoliitika kõrval on selles oluline koht ka sotsiaalse kaitsega seotud küsimustel. Siiski, sotsiaalse dialoogi tegelikku tähtsust võib näha pigem tööturu osapoolte omavahelises lepitamises, potentsiaalsete konfliktide ennetamises, samuti nn. euroopa sõnumi levitamises tööturu osapoolte esindusorganisatsioonide kaudu. Sotsiaalse dialoogi väljund seadusandliku initsiatiivi kohalt on seni olnud suhteliselt tagasihoidlik.³⁰

Tähelepanev on olnud ka Euroopa Kohtu roll sotsiaalpoliitika kujundamises. Kohus on formaalsest loogikast lähtudes sageli tõlgendanud ühenduse õigusakte erinevalt sellest, kuidas liikmesriikide valitsused neid õigusakte vastu võttes kavandasid. Selles on ühisele poliitikale väga oluline mõju. Lisaks on märkimisväärne, et Euroopa Kohus võtab oma otsuseid vastu lihtsahälteenamusega ja seetõttu on ka küllalt radikaalse mõjuga otsuste tegemine lihtsam kui Euroopa Liidu Nõukogus, kus on vajalik täielik üksmeel.³¹

Mõningane roll sotsiaalse kaitse poliitika suhtes on olnud Euroopa Sotsiaalfondil (ESF), see on keskendunud eeskätt tööhõivepoliitikale ja sellega seotud projektide finantseerimisele, mitte sotsiaalsele kaitsele.³²

²⁹ Kassim, H., Hine, D. 1998. *Conclusion: the European Union, member states and social policy*. London, pp 213.

³⁰ Leppik, Lauri. *Euroopa Liidu mõju Eesti sotsiaalpoliitikale*. Kogumikus Oja, A., Raukas, A. Eesti 21. sajandil: arengustrateegiad, visioonid, valikud. Tallinn: Teaduste Akadeemia Kirjastus. 1999.

³¹ *ibid.* 1999.

³² *ibid.* 1999.

Euroopa Liidu sotsiaalpoliitikas on lähitulevikus keskseks küsimus, milline saab olema rahaliidu (EMU) mõju liikmesriikide sotsiaalpoliitikale ja kas sellest tuleneb mingi vajadus EL-i tasandi meetmete järele. Majandus- ja rahaliidu jõustumisega loobuvad liikmesriikide valitsused sisuliselt otsustuspädevusest makromajanduspoliitika ning selle meetodite valiku üle. See aga tähendab, et sotsiaalpoliitika jääb üheks keskseks valdkonnaks, kus valitsustel üldse pädevust on.³³

Euroopa Liidu omandatud ülevõtmise mõju hindamise aluseks saab olla hinnang, kui suur on vahemaa Eesti ja EL-i õiguse vahel sotsiaalpoliitika valdkonnas. EL-i sotsiaalkindlustuse koordineerimisüsteemiga ühinemine ei eelda iseenesest Eesti siseriikliku sotsiaalkindlustusõiguse muutmist. Ühinemise hetkest saab seda küsimust reguleerivatest *Euroopa Liidu Nõukogu määrustest* (nr 1408/71 ja nr 574/72) Eesti õigussüsteemi osa ning olles ülimuslikud Eesti seaduste suhtes, on nad asjassepuutuvate isikute EL-i liikmesriikide võõrtöötajate ja nende perekonnaliikmete suhtes vahetult rakendatavad.

Vastavalt nimetatud määrustele kuuluvad koordineerimisele kõik hüvitised, mida euroopalikus tähenduses sotsiaalkindlustuse valdkonda kuuluvateks loetakse³⁴:

- 1) haigus-, rasedus- ja sünnitushüvitised;
- 2) invaliidsushüvitised;
- 3) vanadushüvitised;
- 4) toitjakaotushüvitised;
- 5) tööõnnetus- ja kutsehaigushüvitised;
- 6) matusetoetused;
- 7) töötushüvitised;
- 8) peretoetused.

Koordineerimisüsteem tugineb põhimõtetele³⁵: võrdne kohtlemine, korraga on kohaldatav vaid ühe riigi seadusandlus, omandatud sotsiaalkindlustusõiguste säilimine ehk hüvitiste eksport ja kindlustusperioodide kokkuliitmine st juhul, kui õigus mõnele hüvitisele või

³³ Miller, Geoffrey. 1995. *Economic and Monetary Union: the continuing neglect of the social dimension. Economic and Monetary Union and Social Protection*. Brussels.

³⁴ Leppik, Lauri. *Euroopa Liidu mõju Eesti sotsiaalpoliitikale*. Kogumikus Oja, A., Raukas, A. Eesti 21. sajandil: arengustrateegiad, visioonid, valikud. Tallinn: Teaduste Akadeemia Kirjastus. 1999.

³⁵ Gutmann, Iris. *Sotsiaalkindlustusest Euroopa Ühenduse õiguse valguses*.

[<http://www.maksumaksjad.ee/modules/smartsection/item.php?itemid=157>] 05.04.2008

hüvitise suurus sõltub teatud kindlustusperioodi täitumisest, võetakse arvesse ka teistes liikmesriikides täidetud/omandatud kindlustusperioode.

Kuigi koordineerimisüsteem jätab Eestile põhimõtteliselt vabaduse arendada sotsiaalkindlustussüsteemi oma tõekspidamiste kohaselt, on sellel ometi oma mõju rahalise lisakoormuse näol, samuti kaudsem mõju, näiteks piirates sotsiaalpoliitiliste alternatiivide hulka, mille seast sotsiaalkindlustuse edasise kujundamisel on võimalik valikuid teha. Lisakoormus sotsiaalkulutustele tuleneb asjaoludest, et nii Eesti päritoluga töötajad (kodanikud, kodakondsuseta isikud ja pagulased) teistes liikmesriikides kui teiste liikmesriikide päritoluga võõrtöötajad Eestis omandavad mõningaid vahetult ülalviidatud määrustest tulenevaid õigusi (nt. mitmete sotsiaalkindlustushüvitiste (eeskätt pensionid) ekspordivõimalus teistesse liikmesriikidesse ja Eestis ravikindlustusega hõlmatud isikutele laieneb kindlustus vältimatu arstiabi suhtes kõikide liikmesriikide territooriumile).³⁶

Kokkuvõttes on erinevus Eesti ja EL-i sotsiaalse kaitse õiguse vahel väga väike ning selliselt ka EL-i õiguse otsene mõju Eesti sotsiaalse kaitse poliitikale suhteliselt tagasihoidlik. Sotsiaalkindlustus on üks osa aga suurest poliitikast, mis hõlmab paljusid valdkondi.

1.2. Riigipoolsed sotsiaalkindlustusprogrammid ja nendega seotud õigusaktid

Riigipoolsete sotsiaalkindlustusprogrammide tähenduses vaadeldakse põhiliselt järgmisi sotsiaalkaitse funktsioone täitvaid valdkondi: pensionikindlustus, haiguskindlustus ja emadus, laste- ja peretoetuste süsteemid, töötajate kindlustus- ja ümberõppesüsteemid ning mitmesugused muud sotsiaaltoetuste süsteemid. Sotsiaalsele kaitsele tehtavate kulutuste suur ja üha kasvav osatähtsus tingib, et sotsiaalpoliitikale pööratakse olulist tähelepanu ning kõigi riikide valitsustel tuleb kohandada oma sotsiaalkaitsetsüsteeme vastavalt muutuvale majanduslikule, demograafilisele ja sotsiaalsele olukorrale. See kehtib nii arenenud industriaalriikide puhul, kes puutuvad kokku globaliseerimise ja demograafiliste muutuste probleemidega aga ka Kesk- ja Ida-Euroopa riikide puhul, kes peavad oma sotsiaalkaitsetsüsteeme välja kujundama ja harmoniseerima EL nõuetest lähtuvalt.

³⁶ Leppik, Lauri. 1999. *Euroopa Liidu mõju Eesti sotsiaalpoliitikale*. Kogumikus Oja, A., Raukas, A. Eesti 21. sajandil: arengustrateegiad, visioonid, valikud. Tallinn: Teaduste Akadeemia Kirjastus.

Olukorras, kus sotsiaalkulutused on tihti suurimaks kuluartikliks valitsuse koondeelarves (Eestis oli see summa 24 147 893 702 krooni 2008. aasta sotsiaalkindlustuse eelarves³⁷), tuleb rohkem arendada sotsiaalpoliitika juhtimis-mehhanisme, et tagada nappide ressursside jagamine nendele, kes seda kõige enam vajavad. Juhtimissüsteemi väljatöötamise eeltingimuseks on teada, milline on praegune üldine kulutuste tase, kuhu raha kulutatakse, kus vajadused pole rahuldatud ning kuidas üldised riiklikud sotsiaalkulutused ja süsteemide finantseerijate (so tööandjad, töötajad ja valitsus) finantskoorem areneks erinevate majandusstsenaariumide ja erinevate reformivariantide puhul.³⁸

Sotsiaalkaitse süsteemi vahendusel kogutakse teatud liiki makse või makseid ja jagatakse need ümber toetusesaajatele. Sellisel ümberjaotusel on oluline mõju tulude jaotusele, tootmise ja valitsuseelarve kulude struktuurile, seega kõigi protsessis osalejate majanduslikule käitumisele ning riigi majanduslikule ja sotsiaalsele arengule.³⁹ Sotsiaalkindlustusalaste programmide eesmärk on pakkuda asendussissetulekut tavapärase sissetuleku lõppemisel või peatumisel tulenevalt: vanadusest, invaliidsusest, toitjakaotusest, tööõnnetusest, haigestumisest, emadusest või töötuks jäämisest.

Samuti loetakse sotsiaalkindlustusprogrammide hulka programme, mis on seotud teatud erakorraliste kulutuste kompenseerimisega, näiteks sünnitoetused ja matusetootused. Sotsiaalkindlustusprogrammid hõlmavad endas nii rahalisi hüvitisi abisaajatele (millisel juhul viidatakse neile kui sissetuleku tagamise programmidele) või teenuste pakkumist abisaajatele, mille raames finantseeritakse sotsiaalkindlustusprogrammi raames teatud teenuseid (eeskätt meditsiiniteenused ja hospitaliseerimine, samuti rehabilitatsiooni sotsiaalhooldusteenused).

Klassikaliselt jaotatakse sotsiaalkindlustusprogramme 3 rühma⁴⁰:

- 1) universaalsed;
- 2) tööstaažist ja eelnevast sissetulekust sõltuvad (teenistus põhised);
- 3) elatusvahenditest sõltuvad sotsiaalkindlustusprogrammid.

³⁷ Sotsiaalkindlustusameti 2008. aasta eelarve. Sotsiaalkindlustusamet. [http://www.ensib.ee/frame_eelarve.html] 08.04.2008

³⁸ Püss, Tiia. 2001. *Eesti Sotsiaalkaitse süsteemi modelleerimine*. Majanduspoliitika teaduskonverentside kogumikud, lk 149.

³⁹ *ibid.*, lk 149.

⁴⁰ Esta, Tammo; Aaviksoo, Jaak; Tamm, Tarvo; Saluvere, Katrin; Lemmik, Juhani; Hansen, Vootele. 1998. *Halduspoliitika*. [Riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametniku pädevuskoolituse õppematerjal] Eesti haldusjuhtimise Instituut, lk 22.

Universaalsete programmide raames makstakse hüvitisi võrdsel alusel ja võrdses summas teatud inimeste grupile sõltumata nende eelnevast sissetulekust, tööstaažist või muudest sotsiaalsetest faktoritest. Universaalsete programmide puhul makstakse hüvitisi samadel alustel nii kodanikele kui mittekodanikele, rakendades küll tihti teatud paiksustsensust. Universaalseid hüvitisi finantseeritakse tihti üldistest eelarve tuludest. Tüüpilisemad universaalsed programmid on baasvanaduspensionid, invaliidsuspensionide põhiosa, toitjakaotuspensionid ja peretoetused.⁴¹

Tööstaažist ja eelnevatest sissetulekutest sõltuvad programmid moodustavad paljude sotsiaalkindlustusprogrammide tuumiku, kuna sellisel juhul on hüvitised seotud sissemakssetega. Selliseid programme peetakse ka sotsiaalselt õiglaseks, kuna enamikus ühiskondades peetakse õiglaseks teatud seose olemasolu sotsiaalkindlustusprogrammi sissemakssete ja väljamaksete vahel. Selliseid programme nimetatakse kitsamalt sotsiaalkindlustusalasteks programmideks (ingl.k. *social insurance programs*). Selliste programmide puhul on vajalik inimese eelnev töötamine või teise inimese töösuhe, kelle ülalpidamisel hüvitisi saav inimene on (toitjakaotuspensionid). Hüvitiste määr seda tüüpi sotsiaalkindlustusprogrammide puhul sõltub enamasti nii tööstaažist kui ka eelnevast sissetulekute tasemest. Selliseid programme finantseeritakse suuremas osas nii tööandja kui töövõtja sissetulekute maksustamise kaudu, kuid riik võib teha eraldi riigieelarvest teatud kulutuste katmiseks. Iseloomulikult maksusüsteemi printsiipidele on sellised maksed nii tööandjatele kui töövõtjatele kohustuslikud.⁴²

Kolmanda kategooria moodustavad elatusvahendite olemasolust sõltuvad programmid. Kui kahe eelneva programmi tüübi kohaselt võib hüvist vaadelda kui õigust, siis elatusvahendite kontrollil baseeruvate sotsiaalkindlustuse süsteemide korral toimib hüvitiste maksmine lähtudes üksikisiku või leibkonna tulude võrdlusest mingi standardiseeritud määrduga (Eestis näiteks elatusmiinimum). Elatusvahendite, muude jooksvate sissetulekute ning vajaduste arvestamine erineb riigiti ja programmi üsna oluliselt, mistõttu programmid on küllaltki erinevad. Elatusvahendite kontrollil põhinevad programmid on harva peamiseks sotsiaalkindlustusalaseks teostusvahendiks. Põhiliselt tagatakse nende programmidega elatusvahendite olemasolu inimestele, kes ei ole kindlustatud teiste

⁴¹ Esta, Tammo; Aaviksoo, Jaak; Tamm, Tarvo; Saluvere, Katrin; Lemmik, Juhani; Hansen, Vootele. 1998. *Halduspoliitika*. [Riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametniku pädevuskoolituse õppematerjal] Eesti haldusjuhtimise Instituut, lk 23.

⁴² *Ibid.* 1998

sotsiaalkindlustusprogrammidega või kui sissetulekud teistest sotsiaalkindlustusprogrammidest on ebapiisavad võrreldes sotsiaalse elatusmiinimumiga.⁴³

Kohustuslikul erakindlustusel baseeruvad sotsiaalkindlustusprogrammid on oluliselt väiksema levikuga. Kohustuslikud erakindlustussüsteemid asendavad või täiendavad sotsiaalkindlustussüsteeme. Kohustuslike erakindlustussüsteemide korral maksavad töötaja ja/või tööandja sotsiaalmakseid personaalsetele töötajate arvetele, millelt hiljem toimuvad väljamaksed. Sellist süsteemi rakendatakse eeskätt vanaduspensionikindlustuses, kuid ka osaliselt invaliidsuspensionikindlustuses ning toitjakaotuskindlustuses ning tööõnnetuskindlustuses. Erakindlustussüsteemi nähakse eeskätt vanaduspensionikindlustamise ühe lahendusena.⁴⁴

Klassikaliselt jaotatakse sotsiaalkindlustusprogramme viide valdkonda⁴⁵:

- 1) vanaduskindlustus, invaliidsuskindlustus ja toitjakaotuskindlustus;
- 2) haiguskindlustus ja emaduskindlustus;
- 3) tööõnnetuskindlustus;
- 4) töötuskindlustus;
- 5) peretoetuste süsteem.

Peretoetusi vaadatakse kooskõlas muude sotsiaalkindlustuse liikidega, kuna ta kuulub ühtse tulusiirete programmide rea alla.

Riiklik pensionikindlustus on solidaarsuspõhimõttele tuginev igakuine rahaline sotsiaalkindlustushüvitis vanaduse, töövõimetuse või toitja kaotuse korral, mida makstakse riigieelarves riikliku pensionikindlustuse kuludeks määratud vahenditest, milleks on sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa ja muud katteallikad. Pensionikindlustatu on isik, kes on maksnud või kelle eest on makstud sotsiaalmaksu ja isik, kellel on muudel alustel õigus riiklikule pensionile ning kelleks võib olla Eesti alaline elanik või tähtajalise elamisloa alusel Eestis elav välismaalane.

Riikliku pensioni liikideks on vanaduspension, töövõimetuspension, toitjakaotuspension ja rahvapension. Riiklikku pensionikindlustust sätestab Riikliku pensionikindlustuse seadus⁴⁶.

⁴³ Esta, Tammo; Aaviksoo, Jaak; Tamm, Tarvo; Saluvere, Katrin; Lemmik, Juhani; Hansen, Vootele. 1998. *Halduspoliitika*. [Riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametniku pädevuskoolituse õppematerjal] Eesti haldusjuhtimise Instituut, lk 23.

⁴⁴ *Ibid.* 1998, lk 23.

⁴⁵ *Ibid.* 1998, lk 23.

Vanaduspension koosneb kolmest osast, milledeks on baasosa, staažiosak ja kindlustusosak. Õigus vanaduspensionile on isikul, kes on saanud 63-aastaseks ja kellel on 15 aastat pensionistaaži. Töövõimetuspension määratakse püsiva töövõimetusajaks. Toitjakaotuspension on pension, mis määratakse toitja surma korral tema ülalpidamisel olnud perekonnaliikmetele. Rahvapensionile on õigus 63-aastaseks saanud isikul, kellel ei ole õigust teist liiki pensionile; püsivalt töövõimetuks tunnistatud isikul, kelle töövõime kaotuse protsent on vähemalt 40, kuid kellel puudub töövõimetuspensioni määramiseks nõutav pensionistaaž või vanaduspensioniiikka jõudnud isikul, kellele maksti püsiva töövõimetusajal rahvapensioni kuni vanaduspensionieani.

Ravikindlustus on tervishoiukulude katmise süsteem kindlustatud isiku haiguste ennetamise ja ravi, ravimite ja meditsiiniliste abivahendite ostmise rahastamiseks ning ajutise töövõimetus hüvitiste ja muude hüvitiste maksmiseks seaduses sätestatud tingimustel ja korras. Ravikindlustust reguleerib *Ravikindlustuse seadus*⁴⁷.

Ravikindlustus põhineb kindlustatud isikute solidaarsusel ja piiratud omaosalusel ning lähtub kindlustatud isikute vajadustele vastavate teenuste osutamise, ravi piirkondliku võrdse kättesaadavuse ja ravikindlustusraha otstarbeka kasutamise põhimõttest. Ravikindlustus on sundkindlustus. Ravikindlustuse kindlustusandja on Eesti Haigekassa, kelle eesmärgi, ülesanded, pädevuse, õigusliku seisundi, tegevuse alused ja organid sätestab *Eesti Haigekassa seadus*⁴⁸.

Vastavalt Ravikindlustuse seadusele loetakse ravikindlustusega kindlustatud isikuteks isikud, kelle eest makstakse või kes maksab ise enda eest sotsiaalmaksu, isikud, kelle eest maksab sotsiaalmaksu riik või kindlustatud isikuga võrdsustatud isikud, kelle eest ei maksta sotsiaalmaksu.

Isikuteks, kelle eest tasub sotsiaalmaksu riik, on lapsehooldustasu saavad mittetöötavad isikud, vanemahüvitist saavad isikud, eesti välisesinduses töötava diplomaadi ja teenistuja mittetöötav abikaasa, kaitsejõududes ajateenistuses olev ajateenija, hooldajatoetust saav isik, töötu abiraha saav isik, tuumakatastroofi jms avari tagajärgede likvideerimisest osavõtnud, mittetöötav isik, kindlustatu ülalpeetav abikaasa, kes kasvatab vähemalt ühte alla 8-aastast või vähemalt kolme alla 16-aastast last, sotsiaaltoetust saav isik.

⁴⁶ Riiklik pensionikindlustuse seadus. RT I, 2001, 100, 648; RT I 2007, 62, 395

⁴⁷ Ravikindlustuse seadus. RT I 2002, 62,377; 2005, 57, 451; RT I 2007, 4, 17

⁴⁸ Eesti Haigekassa seadus. RT I 2000, 57, 374; RT I 2008, 3, 22

Kindlustatud isikuga võrdsustatud isikud on rase naine alates raseduse 12. nädalast, isik kuni 19-aastaseks saamiseni, isik, kes saab Eestis määratud riiklikku pensioni, kindlustatud isiku ülalpeetav abikaasa, kellel on vanaduspensionieani jäänud kuni 5 aastat, õigusaktide alusel asutatud ja tegutsevas Eesti õppeasutuses või välisriigi samaväärses õppeasutuses põhiharidust omandav õpilane kuni 21 aasta vanuseni, üldkeskharidust või põhihariduse baasil kutsekeskharidust omandav õpilane kuni 24 aasta vanuseni, keskhariduse baasil kutsekeskharidust omandav õpilane ning Eesti alalisest elanikust üliõpilane⁴⁹.

Töötuskindlustus on sundkindlustuse liik, mille eesmärgiks on hüvitiste maksmine töötajale ja teenistujale töötuks jäämise, töölepingute ja teenistussuhete kollektiivse ülesütlelemise ning tööandja maksejõuetuse korral. Töötuskindlustuse korraldust ja hüvitiste maksmist reguleerib *Töötuskindlustuse seadus*⁵⁰. Töötuskindlustuse kindlustuseandjaks on Eesti Töötukassa⁵¹. Seega puudub töötuskindlustusele määratav summa sotsiaalkindlustusameti poolt olevas eelarves ja kajastub Eesti Töötukassa eelarves ja raamatupidamises.

Töötuskindlustusega kindlustatud isikuks on töötaja, kelle töötasult on makstud töötuskindlustusmaksid. Kindlustusandjaks on Eesti Töötukassa. Töötuskindlustushüvitised on töötuskindlustushüvitis, hüvitis töölepingute kollektiivse ülesütlelemise korral ja hüvitis tööandja maksejõuetuse korral. Kindlustatul on õigus saada töötuskindlustushüvitist kogu töötuna arvel oleku ajal, ent mitte kauem kui 180 kalendripäeva juhul, kui kindlustatul on kindlustusstaaž lühem kui 5 aastat. Kindlustatul on õigus saada töötuskindlustushüvitist 270 kalendripäeva juhul, kui tema kindlustusstaaž on 5–10 aastat ja 360 kalendripäeva juhul, kui kindlustusstaaž on 10 aastat või enam. Kalendripäeva hüvitise suurus arvutatakse kindlustatu keskmisest kalendripäeva töötasust viimasel 12 töötatud kuul vastavalt töötuskindlustushüvitise määrale (% töötasust)⁵²:

- 50% 1.–100. kalendripäevani;
- 40% 101.–360. kalendripäevani.

Kui isik ei suuda haiguse, vanaduse, töövõimetuse, ülalpeetavate suure arvu või sobiva töö puudumise tõttu tööga sissetulekut teenida, peab talle esmajärjekorras inimväärse

⁴⁹ Sotsiaaltoetuste seadus. RT I 2004, 89, 604

⁵⁰ Töötuskindlustuse seadus. RT I, 2001, 59, 359; RT I 2007, 59, 381

⁵¹ Medar, Marju. Medar, Elmo. 2007. *Riigi ja kohalike omavalitsuste poolt rahastatavad sotsiaaltoetused ja teenused*. Käsiraamat. Tartu Ülikooli Kirjastus, lk 11-12.

⁵² Töötuskindlustuse seadus. RT I, 2001, 59, 359; RT I 2007, 59, 381

sissetuleku tagama sotsiaalkindlustus. See tähendab, et sotsiaalkindlustushüvitised (pensionid, peretoetused, haigus- ja töötushüvitised) peavad olema tasemel, mis ennetavad vaesumist ja üldjuhul välistavad vajaduse anda pensionärile või töötule täiendavalt sotsiaalabi. Isikule või perekonnale, kes siiski vajab sotsiaalabi, tuleb vastavalt vajadusele osutada eelkõige tööturuteenuseid, nõustamist, sotsiaalset rehabilitatsiooni, võimaldada kohest eluaset ja muud abi ning paremaks toimetulekuks ja vaesusest väljaaitamiseks maksta samaaegselt ka sotsiaaltoetusi, sh toimetulekutoetust.

Kõige ulatuslikuma hõlmatusena on vanadus-, invaliidsus- ja toitjakaotuspensioniprogrammid. Enamasti koosnevad nimetatud programmid erinevatest allprogrammidest (nn programmi erinevad sambad), mis täiendavad üksteist ning mis baseeruvad erinevatel printsiipidel (näiteks universaalne, teenistuspõhine või elatusvahendite kontrollipõhine). Universaalsus on selliste programmide peamine märksõna – hõlmavad nad ju suurt osa elanikkonnast ning piirangutes piirduvad enamasti vaid teatud paiksustsensuse nõudega. Teenistuspõhise pensionisüsteemi ulatus sõltub konkreetsetest programmi vormidest. Paljudel juhtudel on erinevad töötajate kategooriad kaetud erinevate programmidega: militaarteenistujad, avalikud teenistujad, teatud tööstusharude töötajad.⁵³

Enamikus riikides on vanaduspensionide teenistusel põhineva osa hüvitiste määramine seotud teatud vanuse saabumise ja kohustusliku tööstaažiga. Teenistuspõhiste pensionide määramise aluseks on enamasti 30-40 aastane tööstaaž. Enamasti eeldatakse täispensioni saamisel täiskohaga töötamise lõpetamist. Paljudel juhtudel on kvalifitseerumiseks vajalik residentsus - selle nõude lõdvendamist või ümberkujundamist teostatakse riikidevaheliste sotsiaalkindlustusalaste lepingutega, millega paljud sotsiaalkindlustusalased õigused on ülekantavad teise riiki.

Invaliidsuspensionide määramise aluseks enamikus riikides on töövõime kaotuse kindlakstegemine. Seega peavad invaliidsuspensionid moodustama teatud kompensatsioonimehhanismi puudega inimestele, kelle töövõime on osaliselt või täielikult pärsitud. See ei vähenda aga sugugi riigi kohustust muude sotsiaalpoliitiliste meetmete teostamisel, tagamaks puudega inimestele inimväärne elu. Ehkki invaliidsuspensionid moodustavad enamasti ühtse sotsiaalkindlustusprogrammi vanaduspensionidega, on

⁵³ Esta, Tammo; Aaviksoo, Jaak; Tamm, Tarvo; Saluvere, Katrin; Lemmik, Juhani; Hansen, Vootele. 1998. *Halduspoliitika*. Riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametniku pädevuskoolituse õppematerjal. Eesti haldusjuhtimise Instituut, lk 24.

süsteemi disainimine tegelikult oluliselt keerulisem, kuna nende määratlemisel on palju keerulisemaid sotsiaalseid dimensioone.⁵⁴

Ülalloetletud sotsiaalprogrammid tekitavad aga kliendi kui saaja seisukohast vahel probleeme. Riik ei taga kõigile elanikele rahvusvahelistes õigusaktides käsitletud õigusi ega täida võetud kohustusi. Kõigi isikute (eriti laste ja puuetega inimeste) elementaarsed põhivajadused ei ole täielikult rahuldatud. Abivajajatel puudub subjektiivne õigus enamusele teenustest (sh rehabilitatsioonile). Üleriigilised abi meetmed (sotsiaaltoetused, peretoetused) ei taga inimväärset/minimaalset toimetulekut. Abi meetmed valitakse lähtudes abi olemasolust, mitte kliendi vajadustest ning kliendid ei ole pakutavatest teenustest teadlikud ega oska ennetavalt abi otsida. Probleem on tõsisem suuremates linnades, kus teave abivajajast ei jõua sotsiaaltöötajani. Pakutavate ja valla- või linna- ja riigieelarvest finantseeritavate teenuste maht on sageli ebapiisav ning abivajajate tegelikud vajadused seetõttu rahuldamata; samas tekivad probleemid ka finantseerija ehk riigi poolt. Õigusaktides on selgelt defineerimata vastutus mitmete teenuste finantseerimise eest ning puuduvad ühtsed finantseerimisskeemid ja põhimõtted.⁵⁵

Õigus sotsiaalkindlustusele tagab isiku õiguse toimetulekule teatud sotsiaalsete riskide saabumisel. Sotsiaalkindlustusega kaetud traditsioonilisteks riskideks on haigus, töötus, vanadus, tööõnnetus ja kutsehaigus, lapse sünd ja tema eest hoolitsemine, püsiv töövõimetus, toitja kaotus ja matus. Nimetatud riskide saabumisel rakendatakse erinevaid sotsiaalkindlustusskeeme.

Vastavalt 1951. a vastuvõetud *Rahvusvahelise Tööorgansatsiooni (ILO) konventsioonile* nr 102 sotsiaalkindlustuse miinimumstandardite kohta on sotsiaalkindlustusskeemideks⁵⁶:

- arstiabi (II osa);
- haigushüvitised (III osa);
- töötushüvitised (IV osa);
- vanadushüvitised (V osa);
- tööõnnetushüvitised (VI osa);
- peretoetused (VII osa);

⁵⁴ Esta, Tammo; Aaviksoo, Jaak; Tamm, Tarvo; Saluvere, Katrin; Lemmik, Juhani; Hansen, Vootele. 1998. *Halduspoliitika*. Riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametniku pädevuskoolituse õppematerjal. Eesti haldusjuhtimise Instituut, lk 24.

⁵⁵ Hoolekandekontseptsioon. 2004. Sotsiaalministeerium.

⁵⁶ ILO Convention no 102. Social Security (Minimum Standards) Convention. 1952. [<http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>] 09.04.2008

- emadushüvitised (VIII osa);
- invaliidsushüvitised (IX osa);
- toitjakaotushüvitised (X osa).

ILO konventsioonis nr 102 loetletud sotsiaalkindlustusskeemid on ka 1964. aastal vastuvõetud Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksis (1964)⁵⁷, koodeks lisa 2 punkt 3 näeb täiendavalt ette matusetoetuse. 1990. aastal kiideti heaks parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeks⁵⁸, kus kattuvad samuti need sotsiaalkindlustusskeemid.

Alates 1. maist 2004 kohaldub Eesti suhtes *EL Nõukogu määrus 1408/71/EMÜ*. Vastavalt määruse artiklile 4 rakendatakse seda kõigi riigis kehtivate õigusaktide suhtes, mis reguleerivad⁵⁹: hüvitisi haiguse ning raseduse ja sünni korral, invaliidsushüvitisi, vanadushüvitisi, toitjakaotushüvitisi, tööõnnetus- ja kutsehaigus-hüvitisi, matusetoetusi, töötushüvitisi ja perehüvitisi.

Seega on määruse reguleerimisalas kõik traditsioonilised sotsiaalkindlustusega hõlmatud riskid, kuid tööõnnetuse kõrval on hõlmatud juhtumiks kutsehaigused. Määrust kohaldatakse sõltumata kui mitmes valdkonnas on riik endale võtnud kohustused Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi alusel.

*Euroopa Liidu põhiõiguste harta*⁶⁰ artikli 34 lõike 1 (sotsiaalkindlustus ja sotsiaalabi) alusel on kaitstavateks sotsiaalseteks riskideks rasedus ja sünnitus, haigus, tööõnnetus, ülalpeetavaks muutumine, eakus ja töökoha kaotus. Esitatud loetelus on kasutatud senilevinuist mõnevõrra erinevaid mõisteid, nt ülalpeetavaks muutumine.

Kokkuvõtvalt võib eelneva kohta öelda, et rahvusvahelisel tasandil tunnustatuna on sotsiaalkindlustusega hõlmatud riskide ja sotsiaalkindlustusskeemide loetelu suhteliselt püsivad. See ei tähenda, et siseriiklikult sotsiaalkindlustusega hõlmatud riskide loetelu ei laiendata, sotsiaal-kindlustusskeeme juurde ei looda või vähendata ega muudeta. Seega on võimalik, et selle sisu erinevates riikides on erinev.

⁵⁷ Euroopa Sotsiaalkindlustuskoodeks. 1964. RT II 2004, 6, 17.

⁵⁸ European Code of Social Security. Revised. 1990. CETS 139.

⁵⁹ Euroopa Liidu Nõukogu 14. juuni 1971.a määrus nr 1408/71/EMÜ.

⁶⁰ Euroopa Liidu põhiõiguste harta. II osa. Preambul. Kättesaadav: [<http://www.legaltext.ee/text/et/T50335.htm>] 04.04.2008

Rahvusvahelistes õigusaktides võib sotsiaalkindlustusse puutuvaid õiguseid jaotada kaheks⁶¹:

- 1) Õigused, mis sisuliselt ei ole subjektiivsed õigused, vaid kohustus sotsiaalkindlustuskeemi loomiseks ja selle miinimumtasemel hoidmiseks.
- 2) Sätted, mis tagavad kodakondsuse alusel subjektiivse õiguse võrdsele kohtlemisele ja määravad koordineerimise reeglid.

Sotsiaalkindlustussüsteemi loomise näevad ette *ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt, Euroopa sotsiaalharta ja Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta*. Eesti on ühinenud *majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelise paktiga*⁶² ning ratifitseerinud *Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta*⁶³.

Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta artikli 12 lõike 1 kohaselt on lepingupool kohustatud looma või säilitama sotsiaalkindlustussüsteemi. Sotsiaalharta artikli 12 lõiked 2 ja 3 kohistavad riike tagama sotsiaalkindlustussüsteemi toimimise vähemalt miinimumtasemel ning selle taseme järk-järgulise tõstmise. Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta täitmiseks vajalikud miinimumnõuded on kehtestatud *Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi* ja selle juurde kuuluva protokolliga⁶⁴.

Euroopa Sotsiaalkindlustuskoodeksi⁶⁵ põhjal võib öelda, et sotsiaalkindlustuse miinimumstandard sisaldab järgmisi elemente:

- hõlmatav juhtum (sotsiaalne risk) peab sisult vastama koodeksis sätestatule;
- hõlmatud peab olema teatud hulk (protsent) riigis elavaid või töötavaid isikuid;
- hüvitust tuleb maksta vähemalt kindlaksmääratud perioodi jooksul;
- hüvitise ulatus (suurus) peab vastama teatud tasemele;
- nõuetele peab vastama vähemalt teatud arv sotsiaalkindlustuskeeme (valdkondi).

Sotsiaalkindlustuse miinimumstandardi täitmine või mittetäitmine ei puuduta konkreetsele isikule makstavaid hüvitisi, vaid standardse juhtumi vastavust nõuetele.

⁶¹ Kont-Kontson, Katre. *International State obligations in Protecting Social Rights: right to social security*. [http://www.utlib.ee/ekollekt/diss/mag/2005/b17569655/kontkontson.pdf] 04.04.2008

⁶² Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt. RT 1991, 35, 428

⁶³ Parandatud ja täiendatud Euroopa Sotsiaalharta. RT 2000, 15, 93

⁶⁴ European Social Charter. Revised. European Committee of Social Rights. Council of Europe, 2002.

⁶⁵ Euroopa Sotsiaalkindlustuskoodeks. RT II. 2004, 6, 17

Eesti ratifitseeris sotsiaalkindlustuskoodeksi 10. märtsil 2004⁶⁶. Eesti sidus end Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi ratifitseerimisel kaheksa sotsiaalkindlustusskeemiga. Ratifitseeritud osadest tulenevalt peavad Eestis olema vähemalt Euroopa miinimumnõuetele vastav arstiabi, haigushüvitis, töötushüvitis, vanadushüvitis, perehüvitis, emadushüvitis, invaliidsushüvitis ja toitjakaotushüvitis. Eesti ei võtnud endale kohustusi tööõnnetushüvitiste osas, samuti ei seotud end matusetoetusega.

Eesti sotsiaalkindlustusskeem hõlmab järgmiseid sotsiaalseid riske: haigus, töötus, vanadus, lapse sünn ja tema eest hoolitsemine, püsiv töövõimetus ja toitja kaotus.

Õigus sotsiaalkindlustusele haiguse ja emaduse korral on tagatud *Ravikindlustuse seadusega*. Seaduse kohaselt on ravikindlustus tervishoiukulude katmise süsteem kindlustatud isiku haiguse ennetamise ja ravi, ravimite ja meditsiiniliste abivahendite ostmise rahastamiseks ning ajutise töövõimetus hüvitiste ja muude hüvitiste maksmiseks (RaKS § 2 lg 1)⁶⁷.

Õigus sotsiaalkindlustusele vanaduse, püsiva töövõime või toitja kaotuse korral on eelkõige tagatud *Riikliku pensionikindlustuse seadusega*. Seaduse kohaselt on riiklik pension solidaarsuspõhimõttele tuginev igakuine rahaline sotsiaalkindlustushüvitis vanaduse, töövõimetus või toitja kaotuse korral (RPKS § 2)⁶⁸. Kui isikul on õigus mitmele riiklikule pensionile, määratakse talle üks riiklik pension tema valikul, erandiks on toitja kaotanud orb, kellel on mõlema vanema surma korral õigus pensionile mõlema vanema eest (RPKS § 6)

Õigus sotsiaalkindlustusele töötuse korral on tagatud *Töötuskindlustuse seadusega*. Seaduse kohaselt on töötuskindlustus sundkindlustuse liik, mille eesmärgiks on hüvitiste maksmine töötajale ja teenistujale töötuks jäämise, töölepingute ja teenistussuhete kollektiivse ülesütlemise ning tööandja maksejõuetuse korral (TKindLS § 2).⁶⁹

Õigus sotsiaalkindlustusele laste kasvatamise ja hoolitsemise eest on tagatud *Riiklike peretoetuste seadusega*. Seaduse kohaselt tagavad riiklikud peretoetused lastega peredele

⁶⁶ Euroopa Sotsiaalkindlustuskoodeks. RT II 2004, 6, 17

⁶⁷ Ravikindlustuse seadus. RT I 2002, 62, 377; RT I 2007, 4, 17

⁶⁸ Riiklik pensionikindlustuse seadus. RT I 2001, 100, 684; RT I 2007, 62, 395

⁶⁹ Töötuskindlustuse seadus. RT I, 2001, 59, 359; RT I 2007, 59, 381

laste hooldamise, kasvatamise ja õppimisega seotud kulutuste osaline hüvitamise (RPTS § 11k 1).⁷⁰

Õigus sotsiaalkindlustusele matuse korral on tagatud *Riikliku matusetootuse seadusega*. Seaduse kohaselt on riiklik matusetootus Eesti territooriumil matuse korraldamiseks ettenähtud ühekordne toetus. (§ 2 lg 1).⁷¹

Õigus sotsiaalkindlustuse tööõnnetuse ja kutsehaiguse korral on tagatud sotsiaalkindlustusega niivõrd, kui võrd see juhtum on kaetud õigusega ravikindlustusele *Ravikindlustuse seaduse* alusel ja õigusega töövõimetuspensionile püsiva töövõimekaotuse korral riikliku pensionikindlustuse seaduse või teiste pensioniõigusi sätestavate seaduste alusel.

Kõik eelnevad seadused ja õigusaktid on pädevad ja kohalduvad seaduslikult Eesti riiklikele pensionitele ja toetustele.

⁷⁰ Riiklike peretoetuste seadus. RT I 2001, 95, 587; RT I 2007, 71, 435

⁷¹ Riikliku matusetootuse seadus. RT I 2000, 86, 549; RT I 2006, 26, 191

2. Sotsiaalkindlustuse empiiriline analüüs

2.1. Eesti sotsiaalkindlustuse planeerimine ja finantseerimine

Sotsiaalkindlustussüsteemi rahastatakse töandja-, töövõtja- ja riigipoolsete maksetega. Eestis koordineerib sotsiaalkindlustussüsteemi Sotsiaalministeerium ja Sotsiaalkindlustusamet. Vältimatut sotsiaalabi korraldab kohalik omavalitsus. Selleks, et saada osa Eesti sotsiaalkindlustussüsteemist, peab maksma sotsiaalmaksu. Sotsiaalmaks on pensionikindlustuseks ja riiklikuks ravikindlustuseks vajaliku tulu saamiseks maksumaksjale pandud rahaline kohustus.

Sotsiaalmaksu maksab töandja järgmistelt füüsilistele isikutele (töötajatele) tehtud väljamaksetelt olenemata aluseks oleva suhte kehtimisest väljamakse tegemise ajal⁷²:

- 1) Töötajale rahas makstud palgalt ja muudelt tasudelt.
- 2) Juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani (TMS § 9)⁷³ liikmele makstud tasudelt (nt. juhatuse liikme töötasud).
- 3) Töövõtu-, käsundus- või muu teenuse osutamiseks sõlmitud võlaõigusliku lepingu alusel makstud tasudelt, sealhulgas spordiseaduse § 13 lõikes 2 sätestatud lepingu alusel makstud tasudelt.
- 4) Erisoodustustelt tulumaksuseaduse tähenduses, ümberarvestatuna rahasse, ning erisoodustustelt maksmisele kuuluvalt tulumaksult.
- 5) Töötuskindlustuse seaduse alusel makstud hüvitistelt.

Sotsiaalkindlustus kasutab enamasti jooksvat finantseerimist – jooksva aasta kuludeks vajalikud vahendid saadakse samal aastal maksetest või maksudest laekuvatest vahenditest. Sotsiaalkindlustus toimib praegu sundkindlustusena. Sotsiaalkindlustuse maksed ei ole seotud iga isiku riskiastmega, maksete määramisel võetakse arvesse ka tulude ümberjaotamist, poliitilisi kokkuleppeid jm.

⁷² Sotsiaalmaksuseadus. RT I 2000, 102, 675; RT I 2008, 8, 57

⁷³ Tulumaksuseadus. RT I 1999, 101, 903; RT I 2007, 44, 318

Eestis on täna kolm sotsiaalkindlustusliiki: pensionikindlustus, ravikindlustus, töötuskindlustus. Kahe esimese eest maksab tööandja maksuametile sotsiaalmaksu 33%⁷⁴ brutopalgafondist, kes jagab selle riigi sotsiaalkindlustusametile ja avalik-õiguslikule haigekassale. Töötuskindlustusse tuleb 0,6% töötajatelt ja 0,3% palgafondist, mis läheb maksuameti kaudu avalik-õiguslikku töötuskassasse. Seega toimib sotsiaalkindlustus tänases Eestis sundkindlustusena – kindlustusmaksed on oma olemuselt riiklikud maksud, milles ei arvestata igäihe erinevaid riske. Kindlustusandjana ja ühtlasi edasikindlustajana toimib riik.

Erijuhtumina on pakutav kogumispension ehk II samba pension, mis on teatud vanuserühmadele kohustuslik, teatud vanuserühmadele vabatahtlik ja teatud vanuserühmad ei saa selles üldse osaleda. Kogumispension koguneb 2% isiku brutopalgast ja 4% tema sotsiaalmaksudest, mis maksuameti vahendusel kantakse isiku enda valitud pensionifondi. Pensionifondil ei ole kindlustamise rolli, küll aga on raha kogumise ja kasvatamise kohustus.

Vabatahtlik kindlustus tähendab igäihe isiklikku panust. Eri eluetappidel on erinevad sotsiaalsed riskid. Samuti erinevad inimeste võimalused ja valmisolek oma riskidega toimetulemiseks. Sageli on probleem ka selles, et sotsiaalseid riske ei teadvustata enne, kui nad on käes.⁷⁵

Osa inimesi eelistab lihtsalt oodata ja arvab, et ühiskond ja kaaskodanikud peavad sotsiaalteenuste ja abirahaga neid aitama. Teine osa on rahul riigi kujundatava keskmise elustandardiga, maksab makse ja nõuab selle eest hüvitisi, lootes eelkõige sotsiaalkindlustusele. Kolmas ja kõige aktiivsem osa analüüsib põhjalikult oma isiklike võimalusi tuleviku kujundamisel ja tegutseb õigel ajal ning õigete meetoditega. Peamine on õigeaegsete investeeringute tegemine haridusse, perekonda, iseenda materiaalse heaolu tagamisse. Kindlustus on sealjuures üks võimalus turvalise tuleviku tagamiseks ning võimalike sotsiaalsete ja majanduslike riskide teostumisest tulenevate murede ja probleemide leevendamiseks.⁷⁶

Sotsiaalkindlustushüvitistele õiguse kindlakstegemisel ei hinnata Eestis ka tegelikku abivajadust. Isiku muid sissetulekuid ja vahendeid hinnatakse küll toimetulekutoetuse

⁷⁴ Sotsiaalmaksuseadus. RT I 2000, 102, 675; RT I 2008, 8, 57

⁷⁵ Karm, Hille. *Kindlustus kui aktiivne ja isiklik sotsiaalkaitse*. Ärielu, 2002, 01.okt, lk 16.

⁷⁶ *Ibid.* 2002, 01.okt, lk 16.

määramisel, kuid see ei ole osa sotsiaalkindlustusest, vaid sotsiaalabi süsteemist. Samas kuulub Eesti sotsiaalse kaitse süsteemi ka hüvitisi, millel on nii sotsiaalkindlustuse kui sotsiaalabi tunnuseid. Näitena võib tuua rahvapensioni, mis tagab minimaalse sissetuleku vanaduse, töövõimetus- ja toitjakaotuse korral ning töötav abiraha, mida makstakse vaid juhul, kui isiku muud sissetulekud on abiraha määraast väiksemad.⁷⁷

Seega võib öelda, et Eesti sotsiaalkindlustussüsteemi iseloomustavad järgmised üldised tunnused⁷⁸:

- baaskaitse sotsiaalsete riskide suhtes on tagatud kõigile elanikele, mõnede osamakseliste sotsiaalkindlustusskeemide puhul on aga hüvitise saamise eelduseks varasem töötamine;
- sotsiaalkindlustusõigused on individuaalsed ning ei sõltu abivajadusest ega muudest sissetulekutest;
- osamakselised sotsiaalkindlustushüvitised sõltuvad varasemast töötasust, mitteosamakselised hüvitised on aga valdavalt võrdse määraga ja suhteliselt madala reaalkaalu väärtusega.

Järgnevalt ülevaade, kuidas finantseeritakse vanadus-, invaliidsus- ja toitjakaotuspensioniprogramme.

Finantseerimine kujuneb kolmest allkast⁷⁹:

- töövõtjate sotsiaalkindlustusmaksetest finantseeritav osa;
- tööandjate sotsiaalmaksetest finantseeritav osa;
- riigi toetus üldisest eelarvest sotsiaalkindlustusprogrammidele.

Olulise joonena mitmete sotsiaalkindlustusprogrammide (eeskätt pensionikindlustusprogrammide) finantseerimisel võib märkida, et sotsiaalkindlustusmaksedel on määratletud lagi palkade suhtes – teatud palgasummast alates ei tasuta sotsiaalkindlustusmaksid, mis läbi piiratakse ka väga kõrgete pensionite väljamaksmist sotsiaal-

⁷⁷ Leetma, Reelika; Leppik, Lauri; Liimal, Pille. 2004. *Töötuskindlustus- teooriast ja praktikast*. Poliituuringute Keskus PRAXIS. Tallinn, lk 30

⁷⁸ Leetma, Reelika; Leppik, Lauri; Liimal, Pille. 2004. *Töötuskindlustus- teooriast ja praktikast*. Poliituuringute Keskus PRAXIS. Tallinn. 2004, lk 31.

⁷⁹ Esta, Tammo; Aaviksoo, Jaak; Tamm, Tarvo; Saluvere, Katrin; Lemmik, Juhani; Hansen, Vootele. 1998. *Halduspoliitika*. Riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametniku pädevuskoolituse õppematerjal. Eesti haldusjuhtimise Instituut, lk 31.

kindlustusprogrammide kaudu. Sellel on mitmeid halduspoliitilisi järelmõjusid - riik ei võta vastutust ja kohustust suurimate sissetulekute alusel hüvitiste maksmisel.⁸⁰

Erinevalt pensioni- ja ravikindlustusest on töötuskindlustuse puhul tegemist nn fikseeritud hüvitistega sotsiaalkindlustusskeemiga. See tähendab, et töötuskindlustuse raames makstavate hüvitiste määrad on seadusega kindlaks määratud, samas võib hüvitiste finantseerimiseks vajaliku kindlustusmaks määr muutuda. Sellises sotsiaalkindlustusskeemis on kulutuste tase sisuliselt ette antud (sõltudes välistest teguritest) ning kindlustusmaks kaudu tuleb koguda kulude katmiseks vajalikud vahendid.

Hüvitiste määrad vanadus-, invaliidsus- ja toitjakaotuspensioniprogrammides on klassikaliselt on universaalse komponendi alusel makstavad hüvitiste määrad ühesuurused kõigile pensionäridele. Töötasu- ja teenistuspõhised hüvitised baseeruvad enamasti eelneval keskmisel sissetulekul. Teine laiem probleem on, kuidas seostada tööstaaž ja keskmised sissetulekud. Kuna keskmist sissetulekut ei arvestata kogu töötamise perioodi aja lõikes, vaid piiratud aja lõikes, pensionid aga arvestatakse tulenevalt kogu tööstaažist, siis tuleb leida sobilik arvestusalus.⁸¹ Enamik pensionikindlustussüsteeme sisaldab pensionide indekseerimist lähtuvalt hindade või palkade kasvust. Kuna palkade kasv sõltub tihtilugu majanduse kõikumisest, siis peetakse täies ulatuses indekseerimist sõltuvalt palkadest süsteemi stabiilsusele ohtlikuks.

Invaliidsuspensionide hüvitiste põhiprintsiibid on sarnased vanaduspensionide süsteemiga, erisused tulenevad invaliidsuspensionide olemusest. Klassikaliselt on invaliidsuspensionid alati väiksemad kui vanaduspensionid, tulenedes printsiibist, et invaliidsuspensionid on kujundatud enamasti töövõime osalise kaotuse kompenseerimiseks. Nii vanaduspensionide kui invaliidsuspensionide üheks ühisprintsiibiks on veel teatud lisasummade arvestamine lähtuvalt ülalpeetavate arvust. Toitjakaotuspension moodustab enamasti osa hüvitistest, millele kvalifitseerus hüvitiste algne väljateenija.⁸²

Haiguskindlustuse programme saab vaadata nii tervisepoliitika kui sotsiaalkindlustuse seisukohalt. Selliselt vaadates on üldine tervishoiukorraldus ja tervishoiuteenuste finantseerimine tervisepoliitika pärusmaaks, haigus- ja emadushüvitiste finantseerimine

⁸⁰ Esta, Tammo; Aaviksoo, Jaak; Tamm, Tarvo; Saluvere, Katrin; Lemmik, Juhani; Hansen, Vootele. 1998. *Halduspoliitika*. Riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametniku pädevuskoolituse õppematerjal. Eesti haldusjuhtimise Instituut, lk 26.

⁸¹ *Ibid.* 1998, lk 28

⁸² *Ibid.* 1998, lk 28

aga laiema sotsiaalkindlustuspoliitika valdkonnaks. Praktikas toimub tihtilugu finantseerimine ühtse süsteemina ja selgeid eraldusjooni ei ole võimalik tõmmata.⁸³

Sotsiaalkindlustuse aspektist on haiguskindlustuse tuum hüvitiste määr ja nende finantseerimine. Enamasti moodustavad haigushüvitised 80 - 100% eelnevatest sissetulekutest, kuid nende maksmine on ajaliselt piiratud. Piiranguid võib kehtestada nii lühiajaliste haigushüvitiste maksmisele (2-14 päeva) kui hüvitiste maksmisele üle teatud perioodi (nt 6-12 kuud).

Suure osa peretoetuste süsteeme on universaalsed, kuid võivad sisaldada ka teatud lisatoetusi, mis põhinevad eelnevate sissetulekute kontrollil. Kuna peretoetuste süsteem erineb teistest sotsiaalse turvalisuse süsteemidest ning tal puudub traditsiooniline sissetulekute kindlustamise dimensioon, siis toimib selle finantseerimine riigieelarvest. Hüvitiste määrad erinevad riigiti küllalt oluliselt, samamoodi kui erinevad universaalse osa ja sissetulekute kontrollil põhinevate osade kaal.

Olukorras, kus hüvitiste tase on fikseeritud, sõltub süsteemi finantseerimiseks vajaliku kindlustusmakse määr suures osas töötuse määrast ning olulised muutused töötuse määras võivad tingida kindlustusmakse määra alandamise või tõstmise.⁸⁴

Töötuskindlustushüvitiste finantseerimiseks vajaliku kindlustusmakse määr sõltub⁸⁵: registreeritud töötute arvust, kvalifikatsioonitingimusi rahuldavate töötute osakaalust kõigi registreeritud töötute hulgas, hüvitise saajate keskmisest töötuse-eelsest töötasust, hüvitise maksmise perioodi keskmisest pikkusest (mis omakorda sõltub töötuse kestusest).

2006. aastal kehtestati seadusega töötuskindlustusmakse määrad – töötajal 0,6% ja tööandjal 0,3%. Makset tasutakse kõigilt töötasudelt, sh võlaõiguslikelt lepingutelt. Järgnevateks kalendriaastateks kehtestab kindlustusmakse määrad Vabariigi Valitsus, kes peab seejuures aluseks võtma Eesti Töötukassa nõukogu ettepaneku. Töötukassa nõukogu peab oma ettepaneku tegemisel tuginema arvestustele, mis näitaksid maksemäärade piisavust töötuskindlustuse finantseerimiseks. Sellised reeglid töötuskindlustusmakse kehtestamisel

⁸³ Esta, Tammo; Aaviksoo, Jaak; Tamm, Tarvo; Saluvere, Katrin; Lemmik, Juhani; Hansen, Vootele.1998. Halduspoliitika. Riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametniku pädevuskoolituse õppematerjal. Eesti haldusjuhtimise Instituut, lk 29.

⁸⁴ Leetma, Reelika; Leppik, Lauri; Liimal, Pille. 2004. *Töötuskindlustus- teooriast ja praktikast*. Poliituurigute Keskus PRAXIS. Tallinn, lk 39.

⁸⁵ Leetma, Reelika; Leppik, Lauri; Liimal, Pille. 2004. *Töötuskindlustus- teooriast ja praktikast*. Poliituurigute Keskus PRAXIS. Tallinn, lk 39-40.

annavad küllalt suure otsustusrolli Töötukassa nõukogule, kus pariteetsetel alustel on esindatud valitsuse, tööandjate ja ametiühingute esindajad. Sisuliselt tähendab see, et töötuskindlustusmakse määra kehtestamisel nõuavad mängureglid selle süsteemi osapoolte huvide tasakaalustamist. Siiski on Töötukassa nõukogu otsustusvõimalused mõnes suhtes piiratud. Olukorras, kus kindlustusmaksetest laekuvad vahendid ei ole piisavad hüvitiste väljamaksmiseks vajalike kulude katmiseks, on nõukogul kohustus teha ettepanek makse suurendamiseks. Teisalt olukorras, kus kindlustusmaksest laekuvad vahendid ületavad hüvitiste maksmise kulusid, on nõukogul võimalik otsustada maksemäära alandamise üle.

Töötuskindlustusmaksetest laekuvad vahendid jagatakse kahte eraldiseisvasse sihtfondi⁸⁶:

- töötuskindlustushüvitiste sihtfond;
- töölepingute kollektiivse ülesütlemise ja tööandja maksejõuetuse hüvitiste sihtfond.

Esimest sihtfondi võib tinglikult nimetada töötaja ja teist tööandja sihtfondiks, kuivõrd esimese vahendid moodustuvad töötaja töötuskindlustusmaksetest ja teise vahendid tööandja töötuskindlustusmaksetest. Töötaja sihtfondist finantseeritakse töötuskindlustushüvitisi, tööandja sihtfondist töölepingute kollektiivse ülesütlemise ja tööandja maksejõuetuse hüvitisi, ent tasutakse ka töötuskindlustushüvitistelt makstav sotsiaalmaks. Nii võib öelda, et töötajad kindlustavad ennast töötuskindlustusmaksete tasumisega töötuse riski ning tööandjad kollektiivse koondamise ja maksejõuetuse riskide suhtes. Samas osalevad tööandjad ka töötuse riski finantseerimises, kuivõrd tööandja sihtfondist rahastatakse töötuskindlustushüvitistelt makstav sotsiaalmaks.

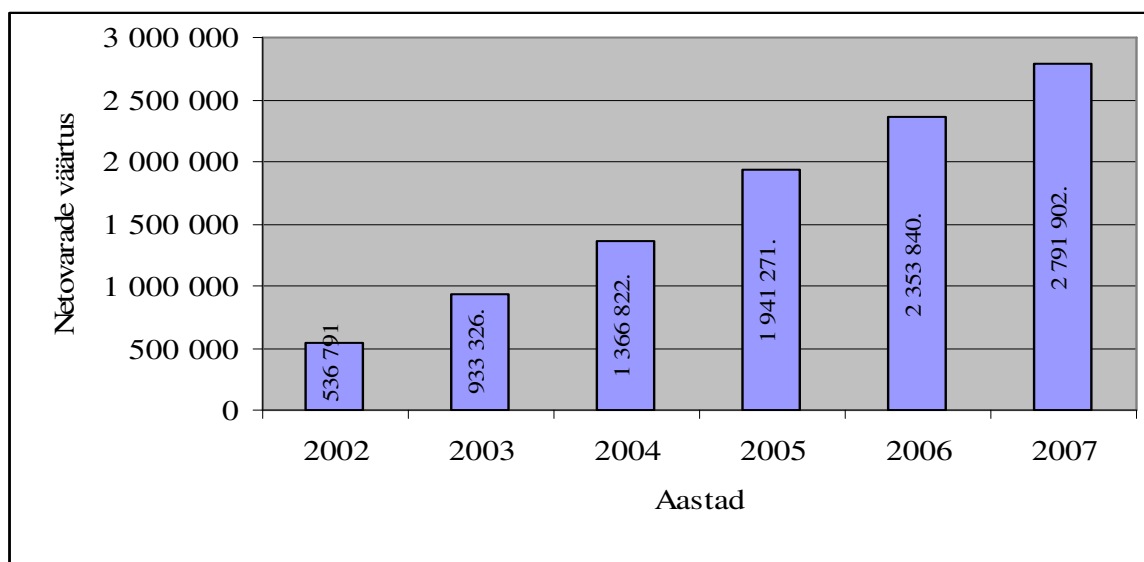
Kahe sihtfondi loomise põhjuseks on olnud soov hoida lahus erinevate riskide finantseerimiseks vajaminevaid vahendeid – ühe sihtfondi vahendeid ei tohi reeglina kasutada teise sihtfondi kulude katmiseks. Osaliselt on vahendite eristamine seotud ka Euroopa Liidu õigusaktide nõuetega, mille kohaselt ei tohi töötaja kindlustusmakseid kasutada tööandja maksejõuetuse hüvitiste finantseerimiseks. Sihtfondi moodustavad vastavalt kindlustatute ja tööandjate töötuskindlustusmaksed ning nende paigutamisest saadav tulu. Kuivõrd töötuskindlustus katab töötururiske ning selle finantseerimiskoormus on jagatud töötajate ja tööandjate vahel, on loomulik, et töötajatel ja tööandjatel on selle sotsiaalkindlustusliigi kujundamises suur otsustusõigus.

⁸⁶ Leetma, Reelika; Leppik, Lauri; Liimal, Pille. 2004. *Töötuskindlustus- teooriast ja praktikast*. Poliitüuringute Keskus PRAXIS. Tallinn, lk 41.

Vähendamaks riske, mis tulenevad töötuskindlustussüsteemile makromajanduslikest muutustest, moodustatakse reservkapital, mille suuruseks on vähemalt 10% töötukassa varade mahust.⁸⁷ Töötukassa 2007. aasta eelarves (vt lisa 1) oli kavandatud töötuskindlustusmaksleid 590 571 mln krooni, sh töötajate töötuskindlustusmaksleid 383 687 mln krooni ja tööandja töötuskindlustusmaksleid 206 884 mln krooni. Kokku laekus töötuskindlustusmaksletest (vt lisa 2) 666 091 mln krooni (sh töötajate sihtfond 432 960 ja tööandjate sihtfond 233 131 mln krooni) ehk 112,8% planeeritud eelarvemahust. Investeeringutulu oli 2003. aasta eelarves planeeritud 93 948 mln krooni. Tegelikult laekus 2 072 mln krooni (2,2 % prognoositust).

2006. ja 2007. aastal laekus võrreldes 2005. aastaga vähem töötuskindlustusmaksleid, sest 2006. aasta algusest vähenes kindlustatu töötuskindlustusmaksleid määr varasemalt 1%-lt 0,6%-le ja tööandja töötuskindlustusmaksleid määr 0,5%-lt 0,3%-le. Siiski ei vähenenud makselaekumine maksemääraga samavõrra (võrreldes 2005. aastaga langesid maksemäärad 40%, laekumine aga 2006. aastal 28% ja 2007. aastal 9%), sest samal ajal jätkus tööhõive ja palkade kiire kasv.

2007. aasta lõpu seisuga oli töötukassa netovarade koguväärtus 2 791 902 tuhat krooni (vt joonis 3.1.),



Joonis 3.1. Töötukassa netovarade väärtus aastate 2002-2007 a. tuhandetes kroonides (2007.a lõpu seisuga)⁸⁸

⁸⁷ Töötuskindlustuse seadus. (§ 34) RT I, 2001, 59, 359; RT I 2007, 59, 381

⁸⁸ Eesti Töötukassa majandusaasta aruanne 2007.

sh 1 449 514 tuhat krooni töötuskindlustushüvitiste sihtfond, 664 412 tuhat krooni töölepingute kollektiivse ülesütlemise ja tööandja maksejõuetuse sihtfond, 239 914 tuhat krooni reservkapital ning 438 062 tuhat krooni 2007. aasta tulem.

2008. aastal kehtivad samad töötuskindlustusmaksed määrad kui 2007. aastal. Seoses palkade kasvuga prognoosib töötukassa kindlustusmaksete laekumise suurenemist: 2008. aasta prognoosi kohaselt laekub töötuskindlustusmaksed kokku 791 040 tuhat krooni, sellest kindlustatu töötuskindlustusmaksed 514 176 tuhat ja tööandja kindlustusmaksed 276 864 tuhat krooni. 2008. aasta jooksul kasvab töötukassa varade väärtus prognoosi järgi 613 407 tuhande krooni võrra ja varade väärtus 2008. aasta lõpu seisuga on hinnanguliselt 3 405 309 tuhat krooni.

Töötukassa investeerimispoliitika kujundamisel on lähtutud põhimõttest, et varad oleksid likviidsed ja ühtlasi oleks tagatud varade säilivus. Portfelli riskiprofiili määramisel on aluseks töötukassa tegevuse iseloom, millest tulenevalt töötuskindlustusreservid kiire majanduskasvu faasis suurenevad samas kui majanduskonjunkturi halvenemisel suurenevad väljamaksed. Viimasest tulenevalt on soovitatav, et portfelli tootlus ei liiguks samas faasis Eesti majandusega. Lisaks peaks investeerimistulu pikemas perspektiivis katma töötukassa tegevuskulud.

Kui varem tegeles töötuskindlustussüsteemi vahendite paigutamise ja töötukassa ise, siis 2006. aasta juulist anti investeerimisportfell hallata välishalduritele. Põhjuseks pidevalt suurenevad reservid, mis eeldasid veelgi suurema kompetentsi kasvatamist organisatsiooni sees ning kulukaid infosüsteeme, mida töötukassa ei pidanud vajalikuks kuna avatud turul on vastavat professionaalset teenust pakkuvad institutsioonid olemas. Küll aga kujundab investeerimisreeglid ning piirangud jätkuvalt töötukassa ise, vastutades seega üldise investeerimispoliitika põhimõtete eest. Töötukassa finantsvahendite haldamise korra kinnitab Töötukassa nõukogu ja nimetatud korrast lähtuvalt kehtestatakse investeerimispiirangud välishalduritele. Töötuskindlustusvahendite haldamisega tegelevad hetkel rahandusministeeriumi riigikassa osakond ja ABN AMRO pank. Investeerimispiirangute järgimist kontrollib jooksvalt Eesti Pank.

Kokkuvõtvalt, sotsiaalkindlustus on riigi poolt antav garantii, millega teatud sotsiaalsete riskide realiseerumise korral tagatakse täiendav sissetulek või sissetulekute jätkumine

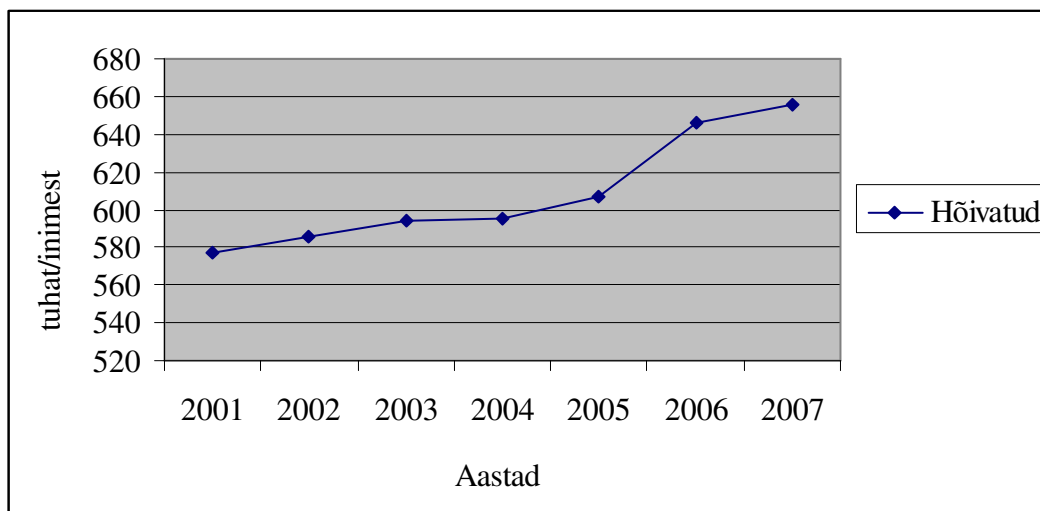
vähemalt tasemel, mis võimaldab inimväärset äraelamist. Sotsiaalkindlustust rahastatakse nii kohustuslikest maksudest või maksetest kui ka vabatahtlikest maksetest. Sotsiaalkindlustussüsteemi koordineerib üldjuhtudel Sotsiaalkindlustusamet, kuid töötuskindlustusmaksleid määrab ja järgnevas aastaks eelarve teeb Eesti Töötukassa.

2.2. Töötuskindlustuse probleemkohtade analüüs

Sotsiaalkindlustushüvitised peavad tagama sissetuleku, mis võimaldab inimväärset äraelamist, seega tasemel, mis ennetab või vähemalt leevendab majanduslikke raskusi. Töö kaotuse puhul maksab Töötukassa välja kolme liiki hüvitisi:

- töötuskindlustushüvitis - taotleb töötule elukohajärgse tööhõiveameti kaudu;
- hüvitis töölepingute kollektiivse ülesütlemise korral - taotleb tööandja Töötukassalt;
- hüvitis tööandja maksejõuetuse korral - taotleb pankrotihaldur Töötukassalt.

Autor toob sotsiaalkindlustuse valdkonna probleemi. See probleem keskendub töötutele ja töötuskindlustusele. Eesti tööturгу iseloomustab viimase seitsme aasta lõikes tööga hõivatud inimeste suurenemine aastatel 2001-2007 (joonis 3.3.).



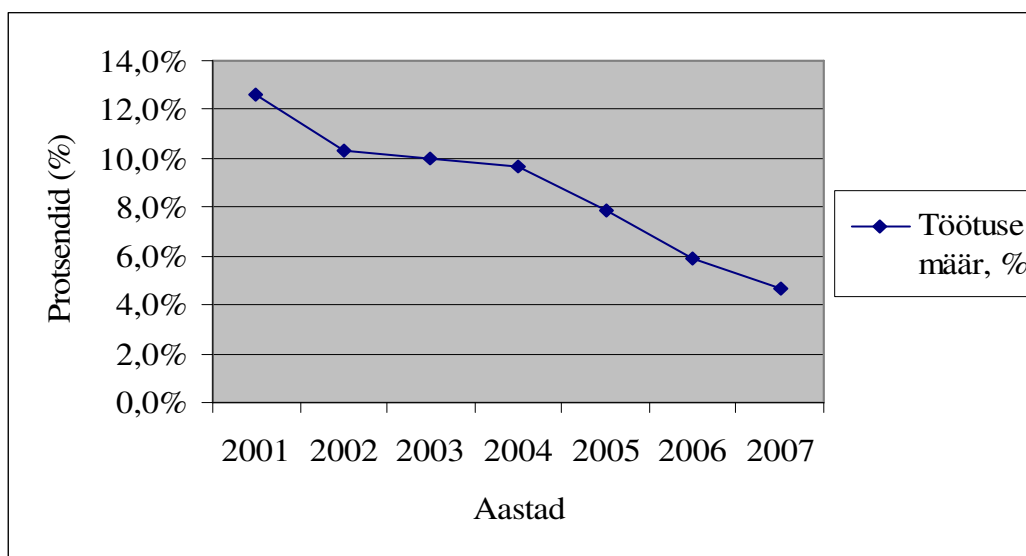
Joonis 3.3. Tööga hõivatud inimeste arv aastatel 2001 – 2007 (ESA, autori koostatud)⁸⁹

Ühes hõive kasvamisega on vähenenud töötute arv sujuva tendentsiga. Kuigi aastal 2007 registreeriti töötuse määraks 4,7% keskmiselt, tuleneb probleem hoopiski sügavuti sellest

⁸⁹ Allikas: Eesti Statistikaameti andmed, autori analüüs

numbrist. 4,7% töötusemäär on 15 - 74 aastate inimeste keskmine hõiveseisund. Kui aga vaadata täpsemalt, siis 50-59 aastastel on kõige väiksem töötuse määr, mis on 7% , suurim on 15- 24 aastaste hulgas, mis on kokku 28% töötuid sellest vanusegrupist.

Kuigi töötuse määr on aastatega vähenenud (joonis 3.3.), on see vaid siiski statistiline näitaja, kus on arvestamata jäetud tendents, et paljud ei registreeri ennast töötuks ja seega arvestatakse nad mitteaktiivse rahvastiku hulka. Siiski on mitteaktiivse rahvastiku hulgas potentsiaalne tööjõud, kes ei tööta ja ei ole end ka töötusjaks registreerinud.

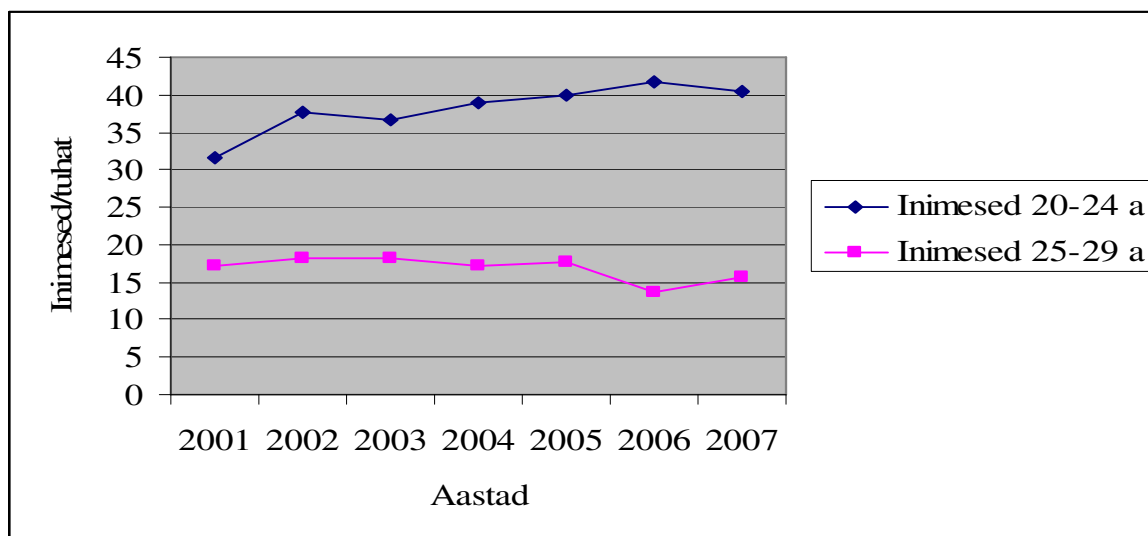


Joonis 3.3. 15-74. aastate aastakeskmise hõiveseisund Eestis aastatel 2001-2007 (ESA, autori koostatud)⁹⁰

Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) määratluse kohaselt jagatakse rahvastik majanduslikult aktiivseteks (hõivatuteks ja töötuteks) ning mitteaktiivseteks. Majanduslikult mitteaktiivseteks loetakse reeglina neid inimesi, kes ei tööta ega otsi tööd. Mitteaktiivsete hulka kuuluvad enamasti õpilased, pensionärid, lapsehoolduspuhkusel olevad vanemad, puudega inimesed, koduperenaised, ajateenijad, kinnipidamisasutustes viibijad jt. Töö otsimine ja valmisolek kohe tööle asuda on need omadused, mis eristavad töötuid mitteaktiivsetest. Töötu puhul peavad olema täidetud mõlemad tingimused. Eestis oli 2007. aastal ligikaudu 305 000 mitteaktiivset vanuses 15–69 aastat. Majanduslikult mitteaktiivsed on inimesed, kes ei tööta ega otsi tööd. Kuid mitteaktiivsete seas võib olla ka mõningaid töötusjaid. Mitteaktiivsuse suurenemine Eestis on ka toimunud peamiselt noorte arvelt, kes suunduvad õpingute tõttu tööturule hiljem kui varasematel aastatel.

⁹⁰ Allikas: Eesti Statistikaameti andmed, autori analüüs

Probleemne grupp on noored vanusesegruppides 20-24 ja 25-29. Nendes mitteaktiivse rahvastiku osatähtsus on üldiselt tõusnud aastate lõikes (joonis 3.4.)



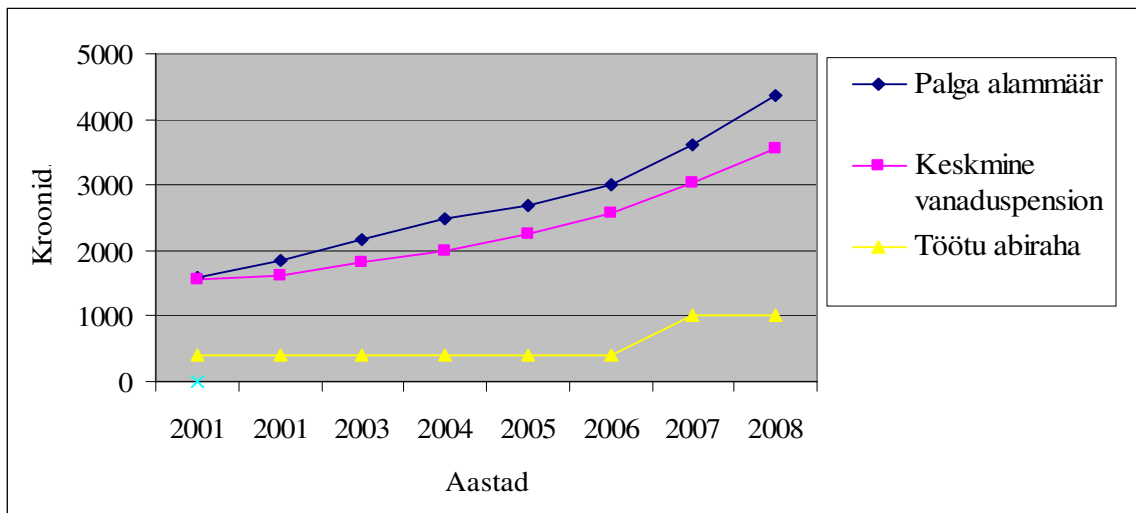
Joonis 3.4. Mitteaktiivne rahvastik aastate ja vanusegruppide lõikes (ESA, autori koostatud)⁹¹

Eestis registreeritud töötutele on lisaks veel neid, kes töötü seaduse järgi on piltlikult öeldes "väljaspool seadust olevad". Esiteks need, kellele ei maksta töötü abiraha. Teiseks need, kes ei looda enam tööd leida ja keda nimetatakse "heitunuteks". Sellisel viisil kokku lugedes tuleb töötü kõrvale jäänute koguarvuks mitukümmend tuhat inimest.

Väga tõsine sotsiaalne probleem on kroonilises töötuses. Töötüks saab registreerida, aga töötü abiraha makstakse ainult 180 päeva kohta, eeldades, et inimene on enne töötüks võtmist töötanud 36 kuu jooksul 12 kuud⁹². Loomulikult on oma osa tööseadusandlusel, mille järgi töötü abiraha makstakse sedavõrd vähe, et see ei kata töötü perekonna minimaalseid väljaminekuid sotsiaalsete vajaduste rahuldamiseks. Joonisel 3.5. on esitatud Eesti Statistikaameti arvandmed miinimumpalga, vanaduspensionini ja töötü abiraha suhtelisest jaotusest aastatel 2001 - 2007.

⁹¹ Allikas: Eesti Statistikaameti andmed, autori analüüs

⁹² Töötükindlustus. Sotsiaalministeerium. [www.sm.ee] 09.04.2008



Joonis 3.5. Palga alammäära, keskmise vanaduspensioni ja töötü abiraha suuruse võrdlus Eestis aastatel 2001-2007 (ESA, autori koostatud)⁹³

Eestis on töötü abiraha sedavõrd väike isegi keskmise vanaduspensioni ja miinimumpalga tasemega võrreldes, et selle puhul oleks õigem rääkida selle "destruktiivsest rollist" kui tegemist poleks rahaga. Jäädess alla toimetulekupiiri, ei vasta töötü abiraha määr Euroopa sotsiaalkindlustuse miinimumstandarditele ega suuda tagada kaitset vaesuse eest⁹⁴.

Eesti 20 - 30. aastate noorte kontingent elab ja tegutseb väga kiiresti arenevas sotsiaalses keskkonnas. Eelkõige toimub hõivegruppides see tendents, et noored on töö ja õppimise kõrgkoolis ühitanud. Samas on suur osa noori töömaailmast kõrvale jäänud, sest nad on kas pikaajalised töötud või heitunud inimesed. Tööst kas majanduslikel (ei jätku töökohti) või muudel põhjustel (sealhulgas oskamatus professionaalset tööd teha) tööst ilmajäänud noorte suur arv on selge ohusignaal.

Töötuskindlustus asub tööpoliitika ja sotsiaalse kaitse poliitika ristteel. See asetab töötuskindlustussüsteemi paratamatult mõnevõrra vastandlike jõudude mõjuvälja. Sotsiaalse kaitse rollis on töötuskindlustuse ülesandeks tagada piisav asendussissetulek, et tasakaalustada töötü ja tema pere tulusid ja tarbimisvõimalusi töötuse perioodil. Samas peab töötuskindlustus tööpoliitika rollis aitama kaasa tööle tagasipöördumisele.

⁹³ Allikas: Eesti Statistikaamet, autori analüüs

⁹⁴ Kuddo, Arvo., Leetmaa, Reelika., Leppik, Lauri., Luuk, Mai., Võrk, Andres. 2002. *Sotsiaaltoetuste efektiivsus ja mõju tööjõupakkumisele*. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus PRAXIS.

Töötute sotsiaalne kaitse on korraldatud erinevat moodi, jagades vastavad meetmed kaheks:

- asendussissetulekut pakkuvad meetmed (sageli nimetatud ka passiivsed meetmed);
- tööturuteenused (ehk aktiivse tööpoliitika meetmed).

Esimesel juhul makstakse töötule töötasu asendavaid rahalisi hüvitisi. Teisel juhul pakutakse võimalust kasutada tööturuteenuseid, näiteks osaleda tööturukoolituses. Aktiivsete meetmete hulka loetakse aga ka selliseid rahalisi toetusi või subsidiidume, mille vahetuks eesmärgiks on töölerakendamine. Tööturuteenuste osutamine ei välista siiski samaaegset hüvitise või õpestipendiumi maksmist.

Täistööhõive saavutamiseks on hädavajalik suurendada inimeste osalemist tööturul, mis tähendab, et lisaks töötute aktiveerimisele tuleb järjest suuremat tähelepanu pöörata neile rahvastikugruppidele, kes mingil põhjusel on tööturult eemale jäänud.

Teatud eluetappidel on mitteaktiivsus normaalne nähtus. Noored pühendavad aega õppimisele ja lastekasvatamisele, eakad inimesed nautivad pensionipõlve jne. Probleemiks muutub mitteaktiivsus siis, kui mittetöötavat rahvastikku tekib liiga palju, eriti parimas tööeas elanike hulgas, vaadates seda 20-30 aastaste vanusegrupis. Nemad on veel valmis edukalt arenema ja väga oluline, et nemad saaksid tööjõu hulka kuuluvaks, sest nende osatähtsus on Eesti rahvastikust kõige suurem. Tööturult eemal olles inimese tööoskused aeguvad ning väheneb konkurentsivõime tööle saamisel. Teisest küljest on liialt suur mitteaktiivsete hulk koormav riigi rahakotile.

2007. aastal oli Eestis 15–69-aastaseid inimesi kokku 989 000. Neist 650 000 ehk ligikaudu 2/3 töötas, 32 000 olid töötud ning 305 000 inimest ei kuulunud tööjõu hulka. Viimati nimetatud ehk mitteaktiivsed moodustasid 30% vaadeldavast vanusegrupist. Neid võib pidada töötute kõrval üheks oluliseks tööhõive suurendamise allikaks. Vanusegrupis 20 - 30 oli mitteaktiivseid 56 100, mis moodustas 28% võetud vanusegrupist. Mitteaktiivsuse uurimise vajadus on aktuaalseks muutunud just viimasel ajal, seoses rahvastiku vananemise ja tekkiva tööjõupuudusega. Seega võib mitteaktiivseid vaadelda kui üht potentsiaalset tööhõive suurendamise allikat.

Eesti sotsiaalkindlustussüsteem on peaaegu universaalne ning tagab kaitse kõigi traditsiooniliste sotsiaalsete riskide suhtes. Euroopa sotsiaalkindlustuse koodeksis

sätestatud miinimumnõuded on ületatud tervishoiuteenuste, haigus- ja sünnitushüvitiste, vanadus- ja toitjakaotuspensioni, töötuskindlustuse ja peretoetuste osas. Töötute ja puuetega inimeste sotsiaalne kaitse on paranenud tänu töötuskindlustuse ja puuetega inimeste sotsiaaltoetuste kehtestamisele. Samas on hüvitiste reaalkväärtused suhteliselt madalad ega ennetati alati toimetulekutoetusi või ei too hüvitisesaajaid vaesusest välja. Riikliku töötuse abiraha (umbes 1000 krooni⁹⁵) madal tase tähendab, et töötud, kes ei saa töötuskindlustushüvitist, langevad allapoole vaesuspiiri ning on sunnitud taotlema sotsiaalabi või elama teiste leibkonnaliikmete sissetulekutest. Pikaajalise ja noorte töötuse ulatuse tõttu, tekib õigus töötuskindlustusele vähem kui viiendikul uutest töötutest.

Kuigi hüvitiste tase on suhteliselt madal, ei ole hüvitisesaajad teatud juhtudel siiski motiveeritud vastu võtma miinimumpalga või sellest veidi suurema palgaga tööd (kuna miinimumpalk on suhteliselt madal, võib tööga teenitud sissetulek töökäimisega seotud lisakulutusi arvestades osutuda väiksemaks kui toetustest elades)⁹⁶.

Edasiseks tegevussuunaks võiks olla seostada omavahel sotsiaalkindlustus- ja tööhõivepoliitika, seeläbi saavutada tööhõive- ja sotsiaalkindlustuspoliitika parem seostatus: esimesed sammud on tehtud selleks, et pensionisüsteem soodustaks pikka tööelu ja motiveeriks töötama ka pärast vanaduspensioniea kätte jõudmist.

Tuleks analüüsida maksusüsteemi, sealhulgas sotsiaalmaksu mõju erinevate elanikerühmade töötamisele ja töökohtade loomisele ning vajadusel teha tööhõivet soodustavaid kohandusi. Looa süsteem, mis tagab õiglase kahjuhüvitise tööõnnetuse või kutsehaiguse korral. See süsteem peaks hõlmama ka rehabilitatsiooniteenuste osutamist eesmärgiga aidata töövõimet taastada ning töökohta säilitada või uuesti tööle saada.

Sotsiaalabi kui viimase abinõu puhul tuleb samaaegselt rahalise toetuse maksmisega rakendada muid meetmeid, mis abivajajaid lõpptulemusena vaesusest välja aitaksid. Väljakutseks on sotsiaalkindlustus- ja sotsiaalabi- ning tööhõivepoliitika ühitamine, et soodustada tööle asumist ja vältida vaesusesse sattumist.

Kuna töö leidmine töötuse alguspäevadel on väga tõenäoline, aga kahaneb töötaoleku aja pikenedes, on vaja aidata töö kaotanud inimestel võimalikult kiiresti tööle naasta. Selleks

⁹⁵ Sotsiaalministeerium. Koduleht: [<http://www.sm.ee/est/pages/index.html>] 07.04.2008

⁹⁶ Kuddo, Arvo., Leetmaa, Reelika., Leppik, Lauri., Luuk, Mai., Võrk, Andres. 2002. *Sotsiaaltoetuste efektiivsus ja mõju tööhõivepakkumisele*. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus PRAXIS..

tuleks tööotsinguid motiveerida ja toetada. Võimalus on osutada tööotsijatele täiendavaid tööturumeetmeid. Võimalik, et mitteaktiivsete ja tööotsijate seas on inimesi, kes abi vajavad, nende puhul osutada hoolekande teenuseid, et aidata kõrvaldada takistusi töö otsimisel või tööle asumisel. Et aga püsida konkurentsias ja töötusega mitte minetada oma teadmisi, pakkuda teatavat õppesüsteemi inimestele ka siis, kui nad veel töötuks jäänud pole või kui nad alles said tööle.

Üheks võimaluseks oleks toetuse määramine töötaja esimesel kuul, nõ töötuskindlustuse pikenedmine ühe kuu võrra (määrata koheselt toetussumma), et inimene saaks esimese alustava kuu tööl käia. Taoline seadusemuudatus või lisandunud säte annaks ka parema kindluse selle suhtes, et töötuskindlustust ei petetaks esimesel kuul riigilt välja, st. tööotsija ei varjaks, et käib tööl.

Üheks probleemkohaks on ka ebakõlad Töötukassa ja Maksu- ja Tolliameti andmekogude vahel. Seadus kohustab töötukassat asutama töötuskindlustuse andmekogu⁹⁷. Andmekogu pidamise, andmete töötlemise, kasutamise ja väljastamise kord on sätestatud töötuskindlustuse andmekogu põhimäärusega. Andmekogusse kantakse andmed kindlustatute, nende makstud töötuskindlustusmaksete ja kindlustusstaaži kohta ning kindlustatutele hüvitiste määramise ja maksmise kohta; andmekogu vastutav ja volitatud töötaja on töötukassa.⁹⁸

Andmekogusse peavad andmeid esitama Maksu- ja Tolliamet ning Tööturuamet. Maksu- ja Tolliamet edastab töötukassale hüvitiste määramiseks ja maksmiseks kindlustatute isikuandmed, andmed saadud tasude ja hüvitiste kohta, kindlustatult kinni peetud ning Maksu- ja Tolliametile üle kantud töötuskindlustusmaksete kohta kalendrikuude lõikes ning tööandja makstud töötuskindlustusmaksete kohta kalendrikuude lõikes.⁹⁹

Kuigi andmekogu loomise eesmärgiks on koondada andmed kõigi töötuskindlustusmakset tasuvate isikute kohta, ei ole Maksu- ja Tolliamet esitanud Töötukassale andmeid kindlustusmaksete tasumise kohta kindlustatute lõikes, mille abil saaks kindlaks teha kindlustatute kindlustusstaaži ja arvutada keskmist tasu ning kontrollida tööandjate esitatud andmeid. Maksu- ja Tolliameti poolt töötukassale esitatavad andmed

⁹⁷ Töötuskindlustuse seadus (35)

⁹⁸ Töötuskindlustuse andmekogu põhimäärus.

⁹⁹ Töötuskindlustuse seadus § 35

töötuskindlustusmaksete tasumise kohta ei ole ka oma kassapõhisuse tõttu piisavad töötuskindlustushüvitise määramiseks üksnes andmekogu andmete alusel.

Andmeid töötuskindlustusmakset tasuvate isikute kohta võib saada küll konkreetsete päringutena Maksu- ja Tolliameti andmebaasist, kuid need andmed ei ole piisavad isiku kindlustusstaaži tuvastamiseks kehtivate õigusaktide kohaselt. Põhjuseks on asjaolu, et töötuskindlustussüsteem on üles ehitatud tekkepõhiselt, kuid Maksu- ja Tolliamet arvestab makse kassapõhiselt. Seetõttu ei saa töötukassa teada, mis kuu eest on töötuskindlustust makstud, vaid mis kuus on see Maksu- ja Tolliametile deklareeritud.

Taoline ebakõla on probleemiks andmete õigsuse kontrollil. Kui Maksu- ja Tolliamet deklareeritud andmeid ei kontrolli, on need sama vähe usaldusväärsed kui sotsiaalministri kinnitatud vormi kohaselt esitatud tööandja tõendi andmed.

Võimalik oleks töötuks vormistamise protsessi kiirendada ja kontrolli all hoida, omades ühtset infosüsteemi, kus info laekuks automaatselt Töötukassa andmebaasi. Seni on loomata süsteem, kus töötöötasude laekumised oleksid Maksuameti kaudu koheselt kasutatavad, ilma et töötaja peaks ise hankima tõendeid eelmiste tööandjate käest (selline olukord tekib näiteks koondushüvitise määramisel) või oleks probleem valeandmete esitamises. Ettepanek oleks luua süsteem, kus oleksid andmed tekkepõhiselt kajastatud ning töötaja ei peaks andmeid ise koguma.

Eelnevad probleemid ja võimalikud lahendused annavad ilmingut sellele, et on veel võimalikke lahendeid saavutamaks parema toimimise töötuskindlustuses ja sotsiaalkindlustuses üldiselt. Antud ettepanekud ei ole võimatud korraldada, kuna Töötukassal on kohustus koguda reservi (vt lisa 1). Seda reservmäära võiks suurendada teatud protsendi võrra, mis annaks võimaluse arvestada veel mittetöötavate inimeste abistamisega esimesel kuul ning teha kulutused infosüsteemide parendamiseks Maksu- ja Tolliametiga.

Kokkuvõte

Lõputöö teemaks on *Sotsiaalkindlustuse hetkeolukorra analüüs*. Käesolevale lõputööle püstitatud eesmärk sai täidetud. Anti ülevaade sotsiaalkindlustuse rollist sotsiaalse kaitse poliitikas, analüüsiti Eesti sotsiaalkindlustuse põhiprintsiipe ja rahvusvaheliste õigusnormide mõju riigi sotsiaalkindlustussüsteemi kujunemisele, analüüsiti sotsiaalkindlustussüsteemi planeerimist ja finantseerimist ja lahendamist vajavaid küsimusi. Eesmärgi täitmiseks leitud uurimisülesanded täideti.

Eesti on üles ehitanud sotsiaalse kaitse süsteemi, mis tagab kaitse traditsiooniliste sotsiaalsete riskide ning erivajaduste ja puuduse korral. Sotsiaalse kaitse süsteemi edendamisel on seatud põhimõtteks, et hüvitised ja toetused peavad inimväärse sissetuleku tagama neile, kes ei saa haiguse, vanaduse, tövõimetuse või sobiva töö puudumise tõttu tööga sissetulekut teenida. Eesti seadused tagavad eelnimetatud sotsiaalsete riskide saabumisel õiguse sotsiaalkindlustusele. Sotsiaalkindlustushüvitiseks loetakse selliseid hüvitisi, mida makstakse teatud sotsiaalse riski saabumisel ilma, et eesmärgiks oleks kogu riskist tuleneva vajaduse kompenseerimine.

Õigust sotsiaalkindlustusele võib märkida kui riigi garantiid, et teatud sotsiaalsete riskide saabumisel on tagatud täiendav sissetulek või sissetulekute jätkumine. Võrreldes sotsiaalabiga, ei ole sotsiaalkindlustuse puhul oluline, kas riski realiseerumisega puudus tegelikult tekib või mitte.

Oluline tähtsus on, et sotsiaalseid riske reguleerivad lisaks Euroopa Liidu normidele ja aktidele ka Eesti erinevad seadused, mistõttu lisatakse juurde täpsust ja kindlamõõtmelisust. Sotsiaalkindlustust reguleerivates rahvusvahelistes õigusaktides ei ole ettekirjutust, missugune sotsiaalkindlustuse mudel või missugused sotsiaalkindlustusskeemid peavad riigis olema. Siiski kaitsevad rahvusvahelised õigusaktid juba loodud sotsiaalkindlustusskeeme, samuti teostatakse järelvalvet nende efektiivsuse üle. Oluline on roll miinimumstandardites, kus sotsiaalne risk peab vastama sotsiaalkoodeksis sätestatule. Määratud on, et hõlmatud peab olema teatud hulk (protsent) riigis elavaid või töötavaid isikuid ning hüvitust tuleb maksta vähemalt kindlaksmääratud

perioodi jooksul, seejuures hüvitise ulatus (suurus) peab vastama teatud tasemele. Nendele nõuetele peab vastama vähemalt teatud arv sotsiaalkindlustusskeeme (valdkondi).

Samas leidub aga ka probleeme sotsiaalkaitstes. Näiteks üheks probleemiks on töötuskindlustuse määramine ja selle saamise võimalused ning hüvitise suurus töötule või tööotsijale. Eesti töötuskindlustuse süsteem järgib mitmeid õpikutarkusi, et hoida tasakaalus sotsiaalse kaitse ning tööpoliitika eesmärgid. Hüvitise määr on mõõdukas, et tööle tagasipöördumisel aktsepteeritava töötasu taset mitte liiga kõrgeks tõsta. Samas on see liiga väike summa, et inimene, kes otsib tööd, end töötuks võtaks Tööhõiveametis ja registreeriks töötuna. Kuid selliseid inimesi võib leida mitteaktiivse rahvastiku hulgast, keda 2007. aasta andmete järgi on Eestis vanusevahemikus 15-69 aastat 30%. Eestis on oluline märgata, et nii suur on protsent mitteaktiivset rahvastikku- see on potentsiaalne ohuallikas. Statistika järgi on tööpuudus Eestis keskmiselt 2007. aastal keskmiselt 4,7%, see on olnud viimaste aastate lõikes langustendentsis. Samas tuleks otsida muid näitajaid, näiteks mitteaktiivse rahvastiku seast. Kõige suurem on praegu rahvastiku koguarv 20-30 aastaste seas, keda on kokku Eesti rahvastikust 200 000, nendest 28% on mitteaktiivsed. Vaadates seda vanusegruppi aastate lõikes, on märgata, et mitteaktiivseid inimesi lisandub aasta aastalt. See võib tähendada, et töötuks enam ei registreerita end. Põhjusi on mitmeid. Võimalik, et tööturu teenuseid ei propageerita piisavalt, ning lähiajal tõusnud töötubaaraha suurusel pole paljud teadlikud. Küll aga oleks oluline suurendada selle vanusegruppi tööle naasmist või töö saamist. Sellele võiksid kaasa aidata erinevate teenuste juurutamine ning ka töötubaaraha tõstmine, mis loob eeldused kõigepealt vaesusest väljumiseks ning annaks rohkem võimalusi tööle kandideerida. Võimalik oleks lisatoetus inimese esimesel töötamise kuul (transpordi kulud, päeva rahad), sest töötasu laekub alles peale ühe kuist töölolekut. Taoline toetus motiveeriks inimesi tööle käima.

Oluliseks suunaks oleks andmevahetuse korrigeerimine Maksu- ja Tolliametiga. Andmete vahetus võiks sisaldada andmeid töötute või tööotsija senise mineviku kohta tööturul ja saadud andmeid palgasummadest. Selline infosüsteem kergendab inimestel töötuks kandideerida, vähendab vigu arvestamisel hüvitist, hoiab ära pettusi ning annab läbipaistvama maksusüsteemi. Taolised muudatused oleksid kasulikud riigi üldist töötaset arvestades (mida rohkem töötuid, seda suurem kulu riigile) ning läbi töötute parema ülevaate saamisel, oleks võimalik pakkuda aktiivsemalt aktiivseid ja passiivseid tööturumeetmeid.

Kahtlemata ei ole Eesti töötuskindlustussüsteem ega sotsiaalkindlustus korraldus lõplikult valmis. Ümbritseva – nii majandusliku kui sotsiaalse – keskkonna mõju töötuskindlustusele tuleb pidevalt jälgida ning vajadusel teha vajalikke kohandusi. Tasakaalupunkt sotsiaalse kaitse ja tööturu eesmärkide vahel ei ole ajas muutumatu ning süsteemi ülevaatamine on seetõttu töötuskindlustusele parim võimalus.

Summary

Topic of this work: *Overview about social insurance in actual state*. The subject of this research is the social insurance in Estonia and the subject of this work is to give an overview about social insurance in the role of the social security, to analyze underlying principles of social insurance in Estonia and influence of international standards of law to formation of social insurance system and to analyze different sources of finance and to find solution needing problems. Research's methods are comparative – analytical.

This subject is relevant because every year there will be rephrased different laws of the social insurance and will be inspected fixed minimum standards in Estonia as well.

This work consist two chapters and each of them has divided into two subsections. The first chapter of the theoretical analyst gives an overview about relative importance of the social insurance and describes witch programs of social insurance are afforded in the country. The second chapter also analyzes planning and financing of different programs of the social insurance and describes these problems in social insurance system that needs to be solved - for example compensation of unemployment insurance and info communication system between Estonian Tax and Customs Board and Estonian Unemployment Insurance Fund.

In this work there will be found solutions and recommendations to improve unemployment insurance system. The probable course of action is to attach social insurance and the politics of employment rate.

The keywords of this subject are: social insurance, programs of social insurance, laws and regulations.

Viidatud allikate loetelu

1. Annus, T. Aaviksoo, B. 2002. *Sotsiaalhoolekanne kui põhiõigus*. Riigi, kohalike omavalitsuste, perekonna ja muude isikute kohustused põhiseaduslike õiguste tagamisel sotsiaalhoolekande valdkonnas. *Juridica*. Eriväljaanne. lk 6-61.
2. Eesti Haigekassa seadus. 2000. RT I 2000, 57, 374; RT I 2008, 3, 22
3. Eesti Statistikaameti andmed. Koduleht: [www.stat.ee]
4. Eesti Töötukassa majandusaasta aruanne 2007.
5. Eesti Vabariigi Põhiseadus. 28 juuni 1992. RT 1992, 26, 349
6. Esping-Andersen, Gösta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 248 p.
7. Esta, Tammo; Aaviksoo, Jaak; Tamm, Tarvo; Saluvere, Katrin; Lemmik, Juhani; Hansen, Vootele. 1998. *Halduspoliitika*. [Riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametniku pädevuskoolituse õppematerjal] Eesti Haldusjuhtimise Instituut, 64 lk.
8. Euroopa Liidu Nõukogu 14. juuni 1971.a määrus nr 1408/71/EMÜ.
9. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. II osa. Preambul. Kättesaadav: [http://www.legaltext.ee/text/et/T50335.htm] 04.04.2008
10. Euroopa Sotsiaalharta. 1961. Valimik Euroopa Nõukogu lepinguid. Tallinn. 1999, lk 62-83.
11. Euroopa Sotsiaalkindlustuskoodeks. 1964. RT II 2004, 6, 17.
12. European Code of Social Security. Revised. 1990. CETS 139.
13. European Social Charter. Revised. 2002. European Committee of Social Rights. Council of Europe.
14. Ferrera, Maurizio., Rhodes, Martin. 2000. *Recasting European Welfare States*. West European Politics, London.
15. Gutmann, Iris. *Sotsiaalkindlustusest Euroopa Ühenduse õiguse valguses*. [http://www.maksumaksjad.ee/modules/smartsection/item.php?itemid=157] 05.04.2008
16. Hoolekande kontseptsioon. 2004. Sotsiaalministeerium. 35 lk.
17. Hoolekande kontseptsiooni eelnõu. 2004.

18. ILO Convention no 102. Social Security (Minimum Standards) Convention. 1952.
[<http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>] 09.04.2008
19. Karm, Hille. *Kindlustus kui aktiivne ja isiklik sotsiaalkaitse*. Ärielu, 2002, 01.okt.
20. Karma, Ott., Paas, Tiiu. 2000. *Riski mõiste ja majandusriskid*. Kogumikus Paas, Tiiu. Riskid Eesti majanduses. Tartu: Tartu ülikooli Kirjastus. 300lk.
21. Kassim, H., Hine, D. 1998. *Conclusion: the European Union, member states and social policy*. In: Beyond the Market: the EU and National Social Policy. London, 231 p.
22. Kont-Kontson, Katre. *International State obligations in Protecting Social Rights: right to social security*.
[<http://www.utlib.ee/ekollekt/diss/mag/2005/b17569655/kontkontson.pdf>]
04.04.2008
23. Kuddo, Arvo., Leetmaa, Reelika., Leppik, Lauri., Luuk, Mai., Võrk, Andres. 2002. *Sotsiaaltoetuste efektiivsus ja mõju tööjõupakkumisele*. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus PRAXIS, 128 lk.
24. Leetma, Reelika; Leppik, Lauri; Liimal, Pille. 2004. *Töötuskindlustus- teooriast ja praktikast*. Poliitauuringute Keskus PRAXIS. Tallinn, 100 lk.
25. Leppik, Lauri. 1999. *Euroopa Liidu mõju Eesti sotsiaalpoliitikale*. Kogumikus Oja, A., Raukas, A. Eesti 21. sajandil: arengustrateegiad, visioonid, valikud. Tallinn: Teaduste Akadeemia Kirjastus.
26. Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt. RT 1991, 35, 428
27. Malvet, Merle. Liimal, Pille. Vaabel, Kaja. 1998. *Sotsiaalhoolekanne Eestis*. Phare, 16 lk.
28. Medar, Marju. Medar, Elmo. 2007. *Riigi ja kohalike omavalitsuste poolt rahastatavad sotsiaaltoetused ja –teenused*. Käsiraamat. Tartu Ülikooli Kirjastus. 311 lk.
29. Miller, Geoffrey. 1995. *Economic and Monetary Union: the continuing neglect of the social dimension*. Economic and Monetary Union and Social Protection. Brussels.
30. Parandatud ja täiendatud Euroopa Sotsiaalharta. RT 2000, 15, 93
31. Pensionid ja toetused. Sotsiaalkindlustusamet.
[http://www.ensib.ee/frame_pensionid.html] 09.04.2008

32. Pieters, Danny. *Social Security Basic Concepts*. Katholieke Universiteit Leuven. Belgium. 1998.
33. Püss, Tiia. 2001. *Eesti sotsiaalkaitse modelleerimine*. TTÜ Eesti Majanduse Instituut, lk 148- 155.
34. Ravikindlustuse seadus. RT I 2002, 62,377; RT I 2007, 4, 17
35. Riiklik matusetoetuse seadus. RT I 2000, 86, 549; RT I 2006, 26, 191
36. Riiklik pensionikindlustuse seadus. RT I, 2001, 100, 648; RT I 2007, 62, 395
37. Riiklike peretoetuste seadus. RT I 2001, 95, 587; RT I 2007, 71, 435
38. Samuel, Lenia. *Fundamental social rights. Case law of the European Social Charter*. 2nd Edition. Council of Europe. 2002, 285 p.
39. Sotsiaalala terminoloogia. Sotsiaalministeerium.
[<http://www.sm.ee/est/pages/index.html>] 01.04.2008
40. Sotsiaalkindlustusameti 2008. aasta eelarve. Sotsiaalkindlustusamet.
[http://www.ensib.ee/frame_eelarve.html] 08.04.2008
41. Sotsiaalmaksuseadus. RT I 2000, 102, 675; RT I 2008, 8, 57
42. Sotsiaalministeerium. [<http://www.sm.ee/est/pages/index.html>] 04.04.2008.
43. Sotsiaalministeerium. Koduleht: [<http://www.sm.ee/est/pages/index.html>]
07.04.2008
44. Sotsiaalse kaitse ja kaasatuse riiklik aruanne 2006-2008. Sotsiaalministeerium.
2006, 59 lk.
45. Sotsiaaltoetuste seadus. 2004. RT I 2004, 89, 604
46. Tulumaksuseadus. RT I 1999, 101, 903; RT I 2007, 44, 318
47. Tuppits, Elo. Leppik, Katri-Liis. Kurvits, Ülle. 1999. *Euroopa Liidu Sotsiaalne ja Majanduslik ühtekuuluvuspoliitika*. Tallinna Pedagoogikaülikool. Riigiteaduste osakond. Riigikantselei, 115 lk.
48. Töötuskindlustuse seadus. RT I 2001, 59, 359; RT I 2007, 59, 381

Lisad

Lisa 1. Eesti Töötukassa 2007. aasta eelarve (tuh. krooni)

Allikas: Eesti töötukassa

	Töötukindlustushüvitiste sihtfond	Töölepingute kollektiivse ülesütlemise ja tööandja maksejõuetuse puhul makstavate hüvitiste sihtfond	Reservkapital	Kokku 2007. a
Tulud				
1. Kindlustatute töötuskindlustusmaksed	383 687			383 687
2. Tööandja töötuskindlustusmaksed		206 884		206 884
3. Laekumised reservkapitali			44 852	44 852
4. Investeerimistulu	57 068	28 630	8 250	93 948
Tulud kokku	440 755	235 514	53 102	729 371
Kulud				
1. Töötuskindlustushüvitised	134 103			134 103
2. Töölepingute kollektiivse ülesütlemise hüvitis		18 198		18 198
3. Tööandja maksujõuetuse hüvitis	30 000			30 000
4. Hüvitiselt makstav sotsiaalmaks	33 338			33 338
5. Hüvitiste maksimisega seotud panga- ja postikulud	65	65		130
6. Sihtfondi vahendite paigutamise seotud kulud	1 732	869		2 601
7. Töötukassa tegevuskulud	11 452	6 176		17 629
8. Eraldised reservkapitali	29 154	15 698		44 852
KOKKU KULUD	176 506	104 344	0	280 851
VARADE NETOMUUTUS	264 249	131 170	53 170	448 520

Lisa 2. Eesti Töötukassa eelarve täitmine

	2007.a. EELARVE	2007.a. TÄITMINE
TULUD		
1. Kindlustatute töötuskindlustusmaksed	383 687	432 960
2. Tööandja töötuskindlustusmaksed	206 884	233 131
3. Töötuskindlustusmaksete viivised	0	743
4. Investeeringutulu	93 948	2 072
KOKKU TULUD	684 519	668 907
KULUD		
1. Töötuskindlustushüvitised	134 103	122 874
2. Töölepingute kollektiivse ülesütleamise hüvitis	18 198	30 975
3. Tööandja maksejõuetuse hüvitis	30 000	24 016
4. Hüvitiselt makstav sotsiaalmaks	33 338	34 121
5. Hüvitiste maksmisega seotud panga- ja postikulud	130	38
6. Sihtfondi vahendite paigutamise seotud kulud	2 601	2 563
7. Töötukassa tegevuskulud	17 629	16 258
KOKKU KULUD	235 999	230 845
TULEM	448 520	438 062

Allikas: Eesti Töötukassa. Majandusaasta aruanne 2007.