

KUIDAS UUSLIBERAALID VALITSESID BISMARCKIAANLIKKU HEAOLURIIKI: TAGASIVAADE EESTI SOTSIAALPOLIITIKA STRATEEGILISTELE MURDEPUNKTIDELE

ANU TOOTS

1. SISSEJUHATUS

Heaoluriigina tuntakse niisugust ühiskonnakorraldust, kus on välja kujunenud sotsiaalpoliitikat haldavad ja planeerivad institutsioonid ning kus on püsivalt olemas programmid ja meetmed, mis tagavad inimeste sotsiaalse turvalisuse ja heaolu. Põhivoolu sotsiaalteadustes peetakse heaoluriigi oluliseks näitajaks ka sotsiaalkulude osakaalu SKPs. Eesti avalikes aruteludes kohtab veel tänapäevalgi seisukohta, et meil pole mingit heaoluriiki. Sedalaadi arvamused tuginevad peamiselt ebaühtlasele elatustasemele, mis tuleneb suurest ainelisest ebavõrdsusest, ja riiklike sotsiaalkulude mahajäämusele Euroopaga võrreldes. Viimast tõendab ka mitu teadustööd, kust selgub, et 28 iseseisvusaastat pole vähendanud vahet Eesti ja Lääne-Euroopa riikide heaolukulutustes (Bouchet jt 2015, Kuitto 2016, Ronchi 2018). Kui euroala riikides moodustavad heaolukulutused 29–30% SKPst, siis Eestis vaid 16% (ESSPROSi 2019., 2016. a andmed). Nüüdisaegsed Euroopa heaoluriigid on siiski palju enam kui vaid üks statistiline mõõdik või mõni üksik vaeste abistamise meede. Heaoluriigist saab kasu (hüvitsi, avalikke teenuseid või palka) üle poole tänapäeva valijaskonnast, mis on kindlasti heaoluriigi kui ühiskonnamudeli püsimise üks põhjusi (Pierson 2001).

Mõistena on *heaoluriik* (*welfare state*) saanud vaat et tänapäeva arenenud maade sünonüümseks tähistajaks, millele sekundeerivad spetsiifilisema distsipliinarfookusega kontseptid, nagu *welfare capitalism* ja *welfare democracies*. Kui heaolukapitalismi lähenemine keskendub tööturu karakteristikutele, õigusaktidele ja dünaamikale, siis heaoludemokraatia uuringud võtavad vaatluse alla valijate toetuse eri sotsiaalpoliitikalikutele ning parteipoliitilise konkurentsi nendes küsimustes. Need kolm kontsepti illustreerivad üldjoontes hästi heaoluriigi olemust – see on kombinatsioon arenenud valitsemisinstitutsioonidest ja õiguskorrast, vabaturumajandusest ning esindusdemokraatiast, mille lõppeesmärk on tagada inimestele inimväärne elukvaliteet ka olukordadeks, kus teine sissetulek puudub. Nii nagu

demokraatial, on ka heaoluriigil reaalelus eri variatsioone (mudeleid, režiime), millest nn klassikalised on uusliberaalne (ehk anglosaksi), konservatiivne (ehk Mandri-Euroopa) ja sotsiaaldemokraatlik (ehk Põhjala) mudel. Heaolumudelid erinevad üksteisest sotsiaalsele heaolule eraldatava raha hulga poolest ning ehkki raha on tähtis, on heaoluriigi institutsiooniline disain ja poliitilised otsused olulisemad kui juurdepääs hüvedele. Just need annavad lõppkokkuvõttes vastuse Lasswelli (1936) legendaarsetele küsimustele „Kes saab mida, millal ja kuidas?“.

Stabiilsus sotsiaalses arengus ja riikluses tagab kunagi varem valitud heaolumudeli püsimise. Suured sotsiaalmuutused või poliitilised režiimi vahetused suurendavad ka heaolurežiimi vahetuse või teisenemise tõenäosust. Tehnoloogiline areng, rahvastiku vananemine ja rändesurve, aga ka 2008/09. aasta majanduskriis on muutnud seniseid Lääne-Euroopa heaolurežiime hädusamaks ning üksteisega sarnasemaks (Taylor-Gooby, Leruth, Chung 2017). Kesk- ja Ida-Euroopa seisavad siin topeltkeerulise olukorra ees – neil on vaja toime tulla minevikust päritud totalitaarse heaolusüsteemi asendamisega nüüdisaegse healukapitalismi ja -demokraatiaga ning samas kohanduda uute väljakutsetega nagu üleminek digimajandusele, alaline tööjõunappus ja etnilis-kultuurilised pinged. Siinse artikli eesmärk ongi näidata, kuidas Eesti on liikunud 1990-ndate alguses loodud bismarckiaanlikult sotsiaalkassade põhimõttelt uusliberaalse kasinuse ja individuaalse vastutuse-võimaluste mudeli poole. Fookus on seatud agenda kujundamisele ja reformipüüdlustele, reformide pikemaajalised sotsiaalsed mõjud pole selle artikli huviorbiidis. Meid huvitab eeskätt see, millised valitsuskoalitsioonid milliseid heaolupoliitika strateegilisi valikuid tegid ja mis teguritega seda seletada. Tegurid ise võivad olla nii otsesed, nagu valitsuskoalitsiooni koosseis ja võimutasakaal koalitsioonipartnerite vahel, kui ka kontekstuaalsed, nagu EL-i sotsiaalpoliitika visioonid, majanduse olukord või riigi julgeoleku probleemid.

Metodoloogiliselt tugineb analüüs ajaloolisele institutsionalismile, mida on seni kasutatud küll Kesk- ja Ida-Euroopa postkommunistlike heaoluriikide arengu mõtestamisel (Cerami, Vanhysse 2009), ent terviklik süvaanalüüs Eesti heaoluriigi institutsioonilistest muutustest puudub. Väärtuslikke killukesi sellesse tervikpilti pakuvad Loogma jt (2019) uurimus üld- ja kutseharidussüsteemidest, Leppiku (2006) pensionisüsteemi kujunemise käsitlus ning Tootsi artiklid pensioni- ja töötuskindlustuse reformidest (2006) ja institutsionaalse disaini mõjust teenuste kvaliteedile (2006).

Ajaloolise institutsionalismi raamistiku ja eespool markeeritud sisufookusega sobib hästi materjali kronoloogiline esitamine. Erinevalt tavapärareset katsetest analüüsida arengusuundi perioodide kaupa (vt nt Lauristin, Vihalemm 2017) pakub sinne analüüs välja murdepunktide põhimõtte. Murdepunkt on üks konkreetne poliitiline otsus, millel on laiem ja põhimõtteline mõju heaoluriigi disainile, panustajatele ja kasusaajatele. Teadusmetodoloogiliselt pole murde- ehk võtmepunkti põhimõtte uudne, see on protsessianalüüsi üks keskseid tehnikaid, mille abil tuvastatakse see ajaloolise mõjuga sündmus, mis on vallandanud terve

ahela sündmusi ja efekte. Collier' (2011) sõnul peame protsessi iseloomustamiseks teadma, mis olid selle teekonna võtmehetked ja -sündmused. Niisiis, selleks et avastada mehhanism, millega esialgu konservatiivse Bismarcki mudelina kujundatud Eesti heaoluriik on veerand sajandiga transformeerunud uusliberaalseks anglosaksi prototüübiks, tuleb uurida järjestikuste sündmuste rolli selles protsessis.

Enne kui asume võtmesündmuste analüüsi juurde, esitame ülevaate Eesti heaoluriigi põhinäitajatest heaolumudelite tüpoloogia (Esping-Andersen 1990) taustal. See peaks näitama, mil määral on siire bismarckiaanlikult konservatiivselt mudelilt uusliberaalse anglosaksi mudelile aset leidnud. Seejärel keskendume valitsuskoalitsioonidele ja nende vastuvõetud healupoliitilistele otsustele, et tuvastada olulise mõjuga hetked Eesti heaoluriigi arenguloos. Peatüki viimases osas asetame need suunamuutused Euroopa heaoluriikide viimaste arengusuundade konteksti.

2. EESTI SOTSIAALSE ARENGU PÕHINÄITAJAD HEAOLURIIGI TÛPOLOOGIA TAUSTAL, 2000–2017

Alates 1990. aastatest, mil ilmus Esping-Anderseni (1990) teedrajav teooria kolmest heaolumaailmast, on sellest saanud ilmselt enim kasutatud heaoluriikide tüpoloogia. Lähtudes sellest, kuidas kogutakse ressursse healupoliitika rahastamiseks, milline ühiskonnasektor teenuste pakkumist korraldab ja kellel on õigus riiklikele sotsiaalhüvedele, jagab Esping-Andersen Lääne heaoluriigid kolme ideaaltüüpi. Sotsiaaldemokraatlik ehk universaalne heaoluriik, mida nüüdisajal nimetatakse sageli ka Põhjala (*Nordic*) tüübiks, toetub tugevalt kesk- ja kohalikule valitsusele, kogub sotsiaalpoliitika ressursid valdavalt üldmaksudest ning tagab ühetaolise õiguse toetustele ja teenustele residentsuse alusel. Kuigi Põhjala heaoluriikide üheks põhijooneks peetud heldus on viimastel aastatel märgatavalt vähenenud ja healushovinism tugevnenud (Taylor-Gooby jt 2017; Manov jt 2018), pole see muutnud mudeli institutsioonilise ülesehituse aluseid.

Korporatiiv-konservatiivne ehk Bismarcki heaolumudel on levinud Mandri-Euroopas ja toetub heaolu tagamisel tööturu osaliste solidaarsele vastutusele. Lõviosa heaoluriigi eelarvest tuleb sotsiaalkindlustusest, mille makseid teevad nii tööandjad kui ka -võtjad ja mille tulud on hoiul riigieelarvest eraldi seisvates fondides ehk kassades. Hüvitiste maksmise aluspõhimõte on panusepõhine – kes kauem töötanud ja rohkem kindlustusmaksleid teinud, sel on õigus saada suuremat hüvitist. Riigi roll on Bismarcki mudelis olnud algselt peamiselt koordineeriv ja õigusnorme kehtestav, tänapäeval on riik hakanud heaolu tagamisse rohkem sekkuma. Seda muutust põhjustavad kahetised ühiskondlikud arengusuundumused: ühest küljest on kiriku roll sotsiaalkaitses ja peretraditsioonides vähenenud, teisalt on naiste massiline tulek tööturule ja vaesusriski muutumine komplekssemaks suurendanud vajadust üleriigiliste ja kestvate poliitikameetmete järele. Erinevalt Põhjala mudelist, mille alustalasid pole 2010. aastate majandus- ja rände-

kriisid suutnud kõigutada, on algne bismarckiaanlik mudel märksa enam teisene-
nud – riik on tõusnud keskseks toimijaks, suurendades oma kontrolli sotsiaalkind-
lustuskassade üle ning laiendades heaoluriiki ka tööturuväliste probleemide ja
inimestele, nagu lastehoid, sotsiaalne tõrjutus, immigrandide sotsiaalkaitse.

Klassikalise heaoluriigi tüpoloogia kolmas – uusliberaalne ehk anglosaksi
– mudel juurdus Euroopas põhjalikult alles 1970-ndatel, eriti ilmekalt Margareth
Thatcheri valitsemisajal Ühendkuningriigis. Uusliberaalide leitmotiiv „Vähem
riiki, rohkem turgu“ tähendab tagasihoidlikke maksueraldisi riiklikule sotsiaal-
kaitsele koos piitsa ja prääniku eri kombinatsioonidega, et õhutada inimeste indi-
viduaalset vastutust oma heaolu tagamisel. Oma sihtrühma määratlemisel on ang-
losaksi heaolumudel jäänud ilmselt kõige arhailisemaks – hädapärane riiklik abi
on siin mõeldud eeskätt vaestele ja halvemuses olevatele gruppidele ning toetused
ei peagi ainelist ebavõrdsust tasandama. Siiski tasub rõhutada, et Euroopa ang-
losaksi mudelites ei laiene see põhimõte üldharidusele ja tervishoiule, kus avalik
sektor tagab universaalse teenuse kõigile. Edaspidi peamegi siinses artiklis anglo-
saksi mudeli all silmas selle režiimtüübi Euroopa varianti (ÜK, Iirimaa), mitte aga
USA-d, Austraaliat, Uus-Meremaad ega Ladina-Ameerika prototüüpe.

Eestit on heaolutüpoloogiasse üritanud paigutada mitmed teadlased, ent
meie keeruka ajaloo tõttu pole see ülesanne kergete killast. Cerami ja Vanhuysse
(2009) leiavad, et Eesti heaoluriik evib ladestusi varasematest ajalooperioodidest
alates tsaariaegsest Bismarcki juurtega sotsiaalkassade põhimõttest ning jätkates
totalitaarsete elamumajanduse ja tervishoiusüsteemidega. Need ajaloolised lades-
tused on andnud meie tänapäeva heaoluriigile olulise konservatiiv-korporatiivse
värvingu. Aidukaite (2009) ning Bohle ja Greskovits (2012) klassifitseerivad Eesti
heaoluriiki uusliberaalsena; Garritzmann jt (2021) väidavad, et Baltimaades on tegu
spetsiifilise, nn anglosaksi plussmudeliga, mis seab heaoluriigi keskmesse haridus-
poliitika ja postindustrialse majanduskasvu. Sama koolkond teadlasi paigutab
Eesti oma värskes uurimuses (Palier jt 2018) Euroopa tuumikriikide (*core/center*)
hulka, mida erinevalt perifeeriariikidest iseloomustavad kiire taastumine majan-
duskriisist ning positiivne majanduslik ja sotsiaalne arengutee (möödetuna SKP
kasvu ning töötuse ja vaesuse määra kaudu). Kuitto (2016) rõhutab, et Eesti hea-
oluriik on režiimikuuluvuse mõttes vastuoluline – korralduslikult on see tugevalt
panusepõhine (st konservatiivne), poliitikavalikutes eelistatakse rahahüvitisi tee-
nustele (st liberaalne), kuid hüvede jagamisel rakendatakse vajaduspõhisust vähe
(mis pole liberaalse mudeliga kooskõlas). Nii koorub mitmetest tüpologiseerimis-
katsetest üldine järeldus, et Eesti ei sobitu veenvalt ühtegi teaduses käibel olevasse
tüpoloogiasse. Üks võimalik põhjus on Eesti kiire sotsiaalne dünaamika, mis on
avanud hulga hetki rajasõltuvuse murdmiseks ehk rajalt kõrvale astumiseks (*path
break*). Nagu sissejuhatuses mainitud, ongi nende murdepunktide tuvastamine
siinses artikli ambitsioon. Konkreetsemalt väidetakse artiklis, et Eestis on aastatega
toimunud liikumine bismarckiaanlikult mudelilt anglosaksi mudeli poole.
Katsetamaks selle argumendi paikapidavust, heidame pilgu mõnele heaoluriigi sta-

tistilisele indikaatorile, mis teooriast lähtudes (Castles, Mitchell 1992; Greve 2014) peaks eristama Bismarcki mudelit anglosaksi omast.

Sisendindikaatoritest on olulisim heaolueelarve tulude tüüp. Bismarcki mudelis moodustavad sotsiaalkindlustuse maksed⁶ üle 65%, anglosaksi mudelites aga alla 50% (Morel, Palme 2013). Kindlustuspõhimõtte rakendamise erinev ulatus põhjustab omakorda erinevusi selles, kui suur osa elanikkonnast võib jääda ilma sotsiaalkaitseta. Kuigi uusliberaalne anglosaksi mudel ei külva heldelt lennukilt raha, pole siin ka kategooriaalse väljaarvamise põhimõtet. Nii on õigus tasuta tervishoiule kõigil residentidel, samas kui bismarckiaanlikes haigekassa süsteemides on tasuta tervishoid kättesaadav vaid kindlustatud isikutele, kes moodustavad umbes 90% elanikkonnast.

Healuriigi korralduse finantspoole kõrval mängivad olulist rolli ka väärtuspõhimõtted. Bismarcki mudeli konservatiivsus väljendub selles, et klassi- ja majandusliku staatuse vahesid püütakse healuriigi abiga pigem säilitada kui leevendada. Normatiivselt väljendub see healuhüvede väljateenimise (*deservingness*) printsiibis, mille kohaselt on töötutel ja eakatel õigus väarikale hüvisele. Arvude keeles tähendab see näiteks pensionide kõrget asendusmäära (60–70%), mida ei kohta anglosaksi režiimides (asendusmäär 45–50%). Kuna bismarckiaanlik põhimõte stratifitseerib healuhüvesid (st tagab teatud sotsiaalsetele rühmadele suure heaolu), kuid anglosaksi mudel pakub ainult kasinaid hüvesid, on sotsiaalsiirete järgne vaesus suurem anglosaksi mudelites – ligikaudu 18–20% Bismarcki mudeli 14–16% vastu. Väärtuspõhimõtted mõjutavad varanduslikku ebavõrdsust ka laiemalt – seda mõõtev Gini indeks on anglosaksi maades kõrgem kui konservatiivsetes healuriikides (vastavalt u 32–35% ja 26–29%).

Lähtudes seatud argumendist, et Eesti on 25 aastaga liikunud konservatiivselt Bismarcki mudelilt uusliberaalse anglosaksi mudeli poole, peaks statistika näitama järgmisi suundumusi:

- vanaduspensionide asendusmäär kahaneb;
- töötute vaesusmäär kasvab;
- suhtelise vaesuse määr kasvab;
- sotsiaalsiirete mõju vaesuse leevendamisele väheneb;
- varanduslik ebavõrdsus ühiskonnas suureneb;
- inimeste otseste kulude (OOPS – *out-of-pocket-payments*) osakaal tervishoius suureneb.

Tabel 1 võtab kokku asjakohased statistilised näitajad alates sajandivahetusest; varasemate aastate kohta võrdlusandmed kahjuks puuduvad.

	2000	2003	2006	2009	2012	2015	2017
Suhtelise vaesuse määr enne sotsiaalseid siirdeid	26	25	25	25	28	29	30
Suhtelise vaesuse määr pärast siirdeid	18	18	19	16	21	22	23
Töötute suhtelise vaesuse määr	50	49	62	47	52	55	52
Pensionide asendumäär	:	:	49	52	50	43	45
Leibkondade otsesed kulutused tervishoiule	20	21	25	20	22	23	:
GINI indeks	36	36	33	31	33	35	32

Tabel 1. Eesti sotsiaalarengu peamised näitajad, %. Allikad: Eesti Statistikaamet, WHO

Statistika kinnitab, et aastatega on ebavõrdsus Eestis suurenenud just heaoluriigi sekkumisvaldkondades, nagu pensionid, töötuskindlustus ja tervishoid. Mitmel juhul on ebavõrdsuse kasv olnud tähelepanuväärsem 2000-ndate keskpäevast alates, mil valitsuses domineeris Reformierakond. Need tõendid viitavad sellele, et püstitatud tees Eesti liikumisest bismarckiaanlikult heaolumudelilt uusliberaalse anglosaksi mudeli poole peab paika. Võtame siiski ette põhjalikuma analüüsi, et avastada selle teeraja olulised murranguhetked ning poliitilised toimijad, kes neid murranguhetki vormisid.

3. EESTI HEAOLURIIGI MURDEPUNKTID

3.1. Heaoluriigi rahastamispehõimõtete fikseerimine, 1990ndad

Üleminekuperioodi alguses ringles poliitikute seas kaks eri arusaama heaoluriigi ulatusest ja ülesehitusest. Vasakpoolsema vaate kohaselt oli keskne eesmärk pakkuda sotsiaalkaitset võimalikult paljudele ja võimalikult heldel tasemel (Leppik 2006). Seda suunda toetasid Edgar Savisaare (1990. a aprillist 1992. a jaanuarini) ja Tiit Vähi (1992. a jaanuarist oktoobrini) üleminekuvalitsused. Parempoolse vaate järgi tuli kõigepealt stabiliseerida riigirahandus ja erastada majandus, sotsiaalset heaolu sai pakkuda vastavalt majanduslikele võimalustele (Bohle, Greskovits 2012; Norkus 2012). Selle liini eestkõnelejaks sai Mart Laar, kes aastatel 1992–1994 juhtis Isamaa, ERSP ja sotsiaaldemokraatide eelkäija Mõõdukate koalitsioonivalitsust. Kuna majanduslik ja poliitiline olukord oli neil aastatel äärmiselt ebastabiilne, siis ei kujunenud

kumbki suund kohe selgelt domineerivaks ning heaoluriiki kujundavad otsused olid hektilised ja tehtud *ad hoc*.

Sisu poolest võib 1990. aastate poliitikavalikuid heaoluriigi ülesehitamisel jagada administratiivseteks ja fiskaalseteks. Administratiivmeetmed kandsid selgemalt bismarckiaanliku heaoluriigi ideed autonoomsetest institutsioonidest, mille raha on eraldatud riigieelarvest ja mille tegevus on vaba ministreeriumi otsesest käsuliinist. Nii moodustati 1990. a riigieelarvest eraldi seisev Eesti Sotsiaalfond, mis hakkas administreerima 1991. a kehtestatud sotsiaalmaksu. Samal ajal võeti vastu esimene ravikindlustusseadus ja moodustati 22 iseseisvat haigekassat, mis kogusid ravikindlustusmaksleid ise. Detsentraliseeritud haigekassade võrk jäljendas üpris selgelt avaliku sektori tervishoiukorraldust Saksamaal, kus eksisteeris mitusada regionaalset ja kutsealast haigekassat, mida valitsesid sotsiaalpartnerid ning kus valitsuse roll oli marginaalne. Paraku selgus juba paari aastaga, et nii väikesed haigekassad ei suuda end majandada, ning 1994. aastal süsteem tsentraliseeriti – loodi Keskhäigekassa, mis jätkas ravikindlustusmaksete kogumist ning jagas saadud tulu maakondadele pearaha alusel (Danilov 2012). Eesti Sotsiaalfond oli juba algselt bismarckiaanliku heaoluriigi printsiipidest kaugel, sest fondi nõukogu moodustas Vabariigi Valitsus ning kohustust kaasata sinna tööandjate või ametiühingute esindajaid ei olnud (VVM 06.05.1991 nr 83). Sotsiaalfondist maksti tollal eri hüvitisi – pensione, lapse- ja peretoetusi, töövõimetushüvitisi, töötutoetusi ja muud (samas). Esialgu (1992) oli enamik sotsiaalhüvitisi seotud miinimumpalgaga, ent peagi sai selgeks, et kogutavad maksulaekumised ei võimalda nii kõrget heaolustandardit hoida, ning 1994. aastal seoti lapsetoetus, töötü abiraha ja riiklik elatusraha (tollal vanaduspensionide asendus) miinimumpalgast lahti. Sel otsusel oli kaks fundamentaalset mõju Eesti heaoluriigi arengule. Esiteks sattus miinimumpalgast lahti seotud hüvitiste muutmine nüüd poliitiliste tõmbetuulte kätte ning parteid hakkasid kasutama seda oma valijaskonna mobiliseerimiseks. Teiseks markeeris see otsus pööret esialgselt ambitsioonilt pakkuda universaalset, tööturu arenguga seotud sotsiaalse heaolu standardit märksa kasinama ja panusepõhise heaolumudeli poole (Toots 2001).

Nendest mõjudest esimene, sotsiaalhüvitiste kasutamine parteipoliitilises võitluses, avaldus kiiremini, kulmineerudes 1995. a Riigikogu valimiste kampaanias. Valimised võitis ülekaalukalt (41 kohta) Koonderakonna ja Maarahva Ühendus (KMÜ), kelle toetus oli suurem eakate ja maal elavate inimeste hulgas. Vahetult valimiste eel tõsteti pensione 20%, perioodil 1993–1998 korrigeeriti pensionitõusu valemist koguni kaheksal korral. Need meetmed tagasid pensionide väärtuse ennakkasvu keskmise palga ja tarbijahinnaindeksi suhtes. Teised hüvitised (lapse-toetused, töötü abiraha) jäid nominaalselt samale tasemele, mis hüperinflatsiooni oludes põhjustas nende reaalkäituse kiire kahanemise. Lisaks otsustas Tiit Vähi valitsus aasta pärast valimisvõitu (1996) hakata töötavatele pensionäridele maksuma täispensioni. Kogu selle poliitika tulemusel elas 1990-ndate lõpus süvavaesuses 72% lastega töötute leibkondadest ja vaid 14% pensionäridest (Kutsar jt 1999). Seega ei

kehti Bohle ja Greskovitsi (2012) väide eakate pauperiseerimisest Balti postkommunistlike reformide tulemusel ühtmoodi iga siirdeperioodi kohta. Samas on tõsi, et võrreldes teiste Kesk- ja Ida-Euroopa riikidega kannatasid Balti riikide eakad reformide käigus rohkem. Seda olukorda hakkasid võimendama ka järgnevad sammud, mis sajandivahetusel sotsiaalkindlustuse arendamisel ette võeti.

Laias laastus ei seadnud ükski erakond kahtluse alla üleminekuperioodi alguses tehtud valikut sotsiaalkindlustuse ja riigieelarvest eraldi seisvate fondide, st bismarckiaanliku heaolurežiimi otstarbekuse kohta. Detailides on aga tajutavad kommunismiajastu pärand ja erakondlikud erimeelsused. Sarnaselt teiste Kesk- ja Ida-Euroopa postkommunistlike riikidega pandi Eestiski sotsiaalmaksu põhiras- kus tööandjatele. Kuni kohustusliku kogumispensioni ja töötuskindlustuse juu- rutamiseni 2002. a maksid tööandjad kogu töötasufondile kehtestatud 33% sot- siaalmaksu. Selline kallutatus eirab Bismarcki mudelile omast solidaarselt jagatud vastutuse põhimõtet ja evib teatud proletaarset värvingut. Ühtlasi tõi selline mak- supoliitika välja teise puudujäägi Bismarcki mudeli rakendamises. Nimelt paneb Bismarcki rahastusmudeli toimima sisse- ja väljamaksete vahetu seos, mis moti- veerib töötajaid panustama ning oma palgatulu ausalt deklareerima. Eestis seda seost polnud – palk ei mõjutanud pensioni ega töötutoetuse suurust, ümbrikupal- kade maksmine oli levinud ja maksudistsipliin kehvapoolne. Sotsiaalkindlustuse tõhustamisel nägid erakonnad erinevaid teid. Konservatiiv-korporatiivset nägemust esindav Koonderakond tahtis tugevdada tööturu osaliste kontrolli sotsiaal- ja ravikindlustusmaksude laekumise üle. KMÜ juhitud valitsuse (pea- minister Tiit Vähi) koalitsioonileppesse pandi kirja, et sotsiaalkindlustuse korral- damiseks loouakse valitsusväline avalik-õiguslik institutsioon (koalitsioonileping 1995). Uusliberaalsetest miltonfriedmanlikest ideedest vaimustunud Isamaa (Mart Laar) nägi väljapääsu individuaalse vastutuse ja motivatsiooni suurendamises. 1990-ndate lõpuks olid mõlemad jõud saavutanud teatud edu. Sotsiaalmaksu pen- sionikomponendi arvestus muudeti isikustatuks (1999) ning riiklik keskhagekassa kujundati ümber avalik-õiguslikuks haigekassaks (2001). Siiski võib 1995.–1998. aasta koalitsioonilepetele tuginedes öelda, et neid samme ajendas astuma pigem äärmiselt raske fiskaalne olukord ja varimajanduse kõrge tase, mitte põhjalikult kaalutletud heaoluriigi mudeli valik. Fiskaal- ja kriminaalsusprobleemide pakilisu- sele viitab oma poliitilises eluloos korduvalt ka Mart Laar (s.a). Sama argumendiga võib seletada, miks ravikindlustusmaks muudeti 1999. a sotsiaalmaksu osaks ning selle kogumise õigus läks haigekassalt üle maksuametile.

Kokkuvõtlikult võib järeldada, et Eestil õnnestus kommunistlikult sotsiaal- süsteemi rajalt kõrvale pöörata ja uue sotsiaalsüsteemi vundament tsementeerida. See sai võimalikuks peamiselt tänu sellele, et kõik 1990ndate valitsused mõistsid rahandus- ja maksupoliitikareformide ning fiskaaldistsipliini tähtsust. Seda võib öelda ka KMÜ kohta, kes võimul olles muutus pensioniküsimuses märksa prag- maatilisemaks – KMÜ teine valitsus (1997-1998, peaminister Mart Siimann) dek-

lareeris kolme samba süsteemi väljatöötamise oma valitsemise ühe põhieesmärgina (koalitsioonilepe 1997).

Olulisteks murdepunktideks uue heaoluriigi rajamisel võib 1990-ndate dekaadil pidada sotsiaalmaksu juurutamist (1991), maksuhalduse üleandmist maksumetile ja maksu isikustamist (1999) ning otsust minna üle Maailmapanga soovitatud kolme samba pensionimudelile (1997). Kaks viimast otsust sillutasid teed anglosaksi mudelile, rõhudes inimeste individuaalsetele võimalustele ja vastutusele oma heaolu tagamisel. Samal ajal olid juba üles ehitatud mitmed Bismarcki heaoluriigi mudelile iseloomulikud institutsioonid, nagu avalik-õiguslik haigekassa ja kindlustusmaksete põhine rahastamine. Kuna institutsioone iseloomustab püsivus ja vastupanuvõime (*stickiness*) (Guy Peters 1999), siis ei toimunud ka Eesti heaoluriigi arengus pööre ühelt mudelilt teisele järsult ja radikaalselt. Bismarckiaanlikud põhimõtted jäid arengut mõjutama veel pikaks ajaks ja nagu alljärgnevalt näeme, sajandivahetusel need koguni tugevnesid.

3.2. Bismarcki mudeli kinnistamine sajandivahetusel, 2002

Aastad 1997–2002 olid Eesti heaoluriigi väljakujunemisel väga olulised, sest siis loodi tänapäeva pensionisüsteem ja töötute kaitse korraldus. Kolmas heaoluriigi mahukas valdkond – tervishoid – oli selleks ajaks teedrajavad reformid läbinud ning lastud triivima⁷. Parteipoliitilisel maastikul toimub sajandivahetusel samuti märgiline muutus – viimased aastad tsentrit valitsenud Koonderakond ja talle sekundeerinud jõud kaovad areenilt ning domineerima hakkavad parempoolsed vaated. Nullindate esimesel poolel on ülekaalus Isamaa ja Res Publica, 2005. a läheb aga võim 11 aastaks üle Reformierakonnale. Heaoluriigi seisukohast põhjanevaid reforme viib ellu Mart Laari II kabinet (1999–2002), kuhu kuulusid ka Reformierakond ja Mõõdukad. Sotsiaalminister Eiki Nestorit (Mõõdukad) võib pidada pensioni- ja töötuskindlustuse reformide üheks võtmeisikuks.

Oma olemuselt on Eesti pensioni- ja töötuskindlustus sarnased – need rajanevad kohustuslikel kindlustusmaksetel, hüvitised sõltuvad sissemaksete suurusest ja kindlustusstaažist, kogutud ressursid on sihtotstarbelised ning järelevalvet teevad mitmepoolsed organid. Nagu eespool mainitud, polnud erakondade vahel põhimõttelisi erimeelsusi, et just niimoodi tuleb sotsiaalkaitse vanaduse ja töötuse puhuks üles ehitada (vt Leppik 2006). Siiski erinesid kaks reformiprotsessi selle poolest, millised olid mõjukamad toimijad.

Pensionireform jõudis poliitika agendasse varem kui töötuskindlustus. Juba aasta pärast seda, kui Mart Siimanni valitsus kiitis heaks pensionireformi kontseptuaalsed alused, võttis Riigikogu 1998. a vastu vajalikud seadused kolme samba süsteemi käivitamiseks – muudetud sotsiaalmaksuseaduse ja pensionifondide

⁷ Poliitika triivima laskmine (*policy drift*) tähendab olukorda, kus poliitikute valmidus tõsiselt tegeleda reformidega on väike ning kõik lihtsalt kulgeb vanamoodi ja omasoodu. Poliitika triivimise üks tõendeid on nt valdkonnateemade tagaplaanil olek koalitsioonilepingutes ja uute ideede puudus valimisplatvormides.

seaduse. Seejuures on tähelepanuväärne, et Koonderakonna, Maarahva Ühenduse ja Arengupartei koalitsioonilepe rõhutas pensionisüsteemi tihedat seost majandusarenguga ning vajadust „suurendada iga inimese huvi oma pensionieaks raha kogumise vastu“ (koalitsioonilepe 1997). Millega seletada asjaolu, et vasaktsentristlikud erakonnad pooldasid uusliberaalset turukeskset reformiplaani? Vastust aitab leida institutsiooniteooria, mis soovitab otsida üles reformialgatuse olulised toimijad ja pöörata tähelepanu pika reformiprotsessi algusele. Piersoni (2001) järgi esineb siirderiikides ka nn lühimaa raja sõltuvus (*short-run path dependency*), mille kohaselt ei määra reformi lõpptulemust mitte kauged ajaloolised laadestused, vaid siirdepoliitika esimesed otsused. Eesti pensionireformi kaasuse puhul tasub esile tõsta Mart Laari kontaktide loomist USA mõttetankidega ja Rahvusvahelise Valuutafondiga (IMF) juba oma esimese valitsuse (1992–1994) ajal. Ka sotsiaalkindlustusreformi komisjoni (1997–2001) kuulus mitu eestlast, kes varem olid töötanud IMFi või Maailmapanga heaks⁸ (Toots 2002). Sotsiaalkindlustusreformi komisjon kujunes mõjuvõimsaks toimijaks ning kallutas kogu reformi ettevalmistamise keskme ametnikkonna ja rahandusministeeriumi poole (Leppik 2006). Arvestades parteipoliitilist konsensust reformi vajaduses polnud parlamendis oodata tuliseid debatte ega reformi torpedeerimist. Radikaalse pensionireformi läbiminekut Riigikogus soodustas ka poliitilise äriotsuse kasutamine. Äriotsuse loogikaga kooskõlas jäeti turvalisse valimistevahelisse perioodi reformipaketi kõige keerulisemad seadused, mis viisid osa (4%) sotsiaalmaksu laekumisest avalikust sektorist ära kommertspankadesse ja lisasid töötajatele 2% maksukoormust. Valimiste vahel oli valijate huvi poliitika vastu väike ning Mart Laari teisel kabinetil oli Riigikogus enamus, mis võimaldaski riikliku pensionikindlustuse seaduse ja kogumispensionide seaduse 2001. a valutul vastu võtta. 2002. aastal lisandus reformipaketti olulise parameetrilise muudatusena pensionide indekseerimine, millega taotleti mitut eesmärki. Esiteks aitas see depolitiseerida pensionide suurendamise mehhanismi (Leppik 2006) ja seega vältida 1995. a Riigikogu valimiste aegseid manipulatsioone; teiseks stabiliseeris see pensioniraha kasutamist ja võimaldas kindlamaid finantsprognoose; kolmandaks aitas see rahustada vasakpoolseid parteisid, kes nõudsid praeguste pensionäride elatustaseme hoidmist, sh soodsama indekseerimisvõime abil (Toots 2006).

Töötuskindlustuse reformi ajendiks sai tööpuuduse plahvatuslik kasv Venemaa 1998. a majanduskriisi tõttu. Vaatamata juba kümneaastasele edukate reformide kogemusele oli tööturupoliitika Eestis olematu. Töötute sotsiaalkaitse probleeme üritati hädapärast lahendada teiste poliitikameetmete kaudu, nagu töövõimetuspensionid ja toimetulekutoetused; eksisteeris ka 25 euro suurune töötute abiraha. Paradigma muutus sajandivahetusel, mil Isamaa, Reformierakonna ja Mõõdukate koalitsioonileppesse (1999) kirjutati esimest korda jõuliselt sisse

⁸ A. Hansson, peaministri nõunik (1997), oli töötanud 1998–1999 Maailmapanga majandusanalüütikuna Poolas ja Baltimaades, M. Jesse oli 1994 Maailmapanga kohalik nõunik ja hiljem Maailmapanga Eesti tervishoiuprojekti koordinaator, L. Leppik töötas eksperdina Euroopa Nõukogu juures.

tööturupoliitika. Tööandjate ja töötajate jagatud vastutusel põhinev kohustusliku töötuskindlustuse kehtestamine oli leppes prominentsel kohal. Protseduuriliselt menetleti seda parlamendis samal ajal kohustusliku kogumispensioni eelnõuga (2001), kuid erinevalt pensionireformist polnud töötuskindlustuse eelnõude loomisel välismaa eksperdid tooniandvad. Sellel on kaks seletust. Ühest küljest ei olnud Euroopa Liit Eesti jaoks veel sotsiaalpoliitika oluline mõjutaja. Kuigi liitumisläbirääkimised juba käisid, polnud sotsiaalpoliitika seal n-ö teemaks, sest toona ei sekkunud EL kuigi palju liikmesriikide sotsiaalpoliitikasse. Teisalt olid töötuskindlustuse valdkonnas olemas kodumaised hästi institutsionaliseerunud toimijad – Tööandjate Keskliit ja Ametiühingute Keskliit. Põhjalikust dokumendianalüüsist nähtub, et seaduseelnõude menetlemise käigus võeti enamik nende ettepanekuid arvesse, mille tulemusel vähenes valitsuse roll loodavas tööturupoliitikas märgatavalt (Kallas 2002; Vakker 2005). Seejuures on tähelepanuväärne, et kui valitsus pakkus töötuskindlustuse asendusmääraks Euroopa standardile vastavat 40–50% varasemast palgast, eelistasid tööturu osalised madalamat taset koos madalamate kindlustusmakse määradega. Viimast nõudmist tööandjad ja ametiühingud siiski ei saavutanud ning maksemääradeks kehtestati töötajatele 0,5–2,8% ning tööandjale 0,25–1,4% palgalt, mille täpse taseme fikseeris valitsus neljaks aastaks (töötuskindlustuse seadus 2001). Selline paindlikkus eristab töötuskindlustust teistest Eestis kehtivatest sotsiaalkindlustuse liikidest – pensioni- ja ravikindlustuse määrad (vastavalt 20% ja 13%) on püsinud muutumatuna alates nende kehtestamisest 2001. aastal.

Töötuskindlustuse elluviimiseks asutati Töötukassa (2002). Oma olemuselt esindas see üpris puhtalt bismarckiaanlikku heaolumudelit – tegu oli avalik-õigusliku institutsiooniga, mida juhtis kolmepoolne nõukogu, kus pariteetselt olid esindatud valitsus, tööandjad ja ametiühingud (töötuskindlustuse seadus 2001). Kuigi Töötukassal oli ka hõivet edendavaid ülesandeid, domineerisid esialgu selgelt töötute kaitsega seotud funktsioonid; seda vahetult kajastavad ka tolleaegsed kassa eelarved (vt joonis 2). Orienteeritud töötute sotsiaalkaitsele saab seletada sajandivahetuse tööturupoliitikaga – ka arenenud Lääne heaoluriikides oli 1990-ndate lõpus töötute sotsiaalkaitse peamine ning suund aktiivsetele meetmetele alles hakkas kujunema (Ebbinghaus 2011; Clasen, Clegg 2012).

Kokkuvõttes toimusid sajandivahetusel Eesti heaoluriigi kõige olulisemad reformid, millega loodi tänapäeva pensionisüsteemi ja tööturupoliitika institutsiooniline kehand. Ühtlasi jäid need sotsiaalkindlustusreformid viimasteks Bismarcki režiimi ehitusklotsideks. Laari teise valitsuse (1999–2002) idee juurutada ka meil tööpensionid, mis iseloomustavad Mandri-Euroopa bismarckiaanlikke kindlustusüsteeme, on siiani ellu viimata, nagu ka aeg-ajalt erakondade valimisplatvormides tõusetuv tööõnnetuskindlustuse kehtestamine.

Koos bismarckiaanliku heaoluraja pidurdumisega hakkavad poliitikas uuesti tugevnema uusliberaalsed anglosaksi mudelile iseloomulikud jooned, mis kõige selgemini ilmnesevad nii kohustusliku (II samba) kui ka vabatahtliku (III samba)

kogumispensiooni sätestamisega. Uusliberaalse raja perspektiivi tugevdas Reformierakonna kasvav populaarsus, kuid teisalt pidurdas seda arengut eespool mainitud lühimaa raja sõltuvus. 1990. aastate algul paika pandud sotsiaalmaks kui bismarckiaanliku heaoluriigi rahastamise põhiallikas on püsinud muutumatuna ning dikteerinud mitmeid järgnenud poliitikalavaldusi. Läbi veerandsajandi on heaoluriigi peamiste tuluallikate proportsioon jäänud samaks, olles tugevalt kaldu kindlustusmaksete, eriti töandjate panuse poole (joonis 1). Sotsiaalmaksu suure osakaalu üks põhjus on muude riiklike maksude, sh üksikisiku tulumaksu madal tase ja riigi soovimatus rahastada üldmaksudest laekuvast tulust sotsiaalset heaolu.



Joonis 1. Eesti heaoluriigi tulud maksjate kaupa, % kõigist sotsiaalkaitse kuludest.

Allikas: Eurostat 2019

3.3. Majanduskriis ja fiskaalortodoksia võidukäik, 2009

Pärast 1998.–2002. aasta tormilist reformiperioodi jäi sotsiaalvaldkond poliitika agendas mõneks ajaks tagaplaanile. Laiemas plaanis võib seda seletada Eesti jõupingutustega saada Euroopa Liidu täisliikmeks, mis leidis aset nn idalaienemise raames 2004. aastal. Siiski toimus samal aastal ka üks oluline sotsiaalpoliitika sündmus – kehtestati vanemahüvitis, mis kompenseeris lapsevanemale tema eelmise palga täies ulatuses pooleteise aasta jooksul alates lapse sünnist. Oma erakordse helduse poolest (aastane kogukulu u 2% SKPst) on see meede pälvinud palju tähelepanu. Siinse artikli seisukohalt on tegu siiski kõrvalsündmusega, sest see pole mõjutanud Eesti heaoluriigi režiimikuuluvust. Ka laiemalt ei ole perepoliitikat lihtne heaolurežiimide alusel klassifitseerida, mistõttu on kujunenud välja omaette perepoliitika tüpoloogiad (vt nt Saraceno 2008; Ciccia ja Bleijenbergh 2014; An ja Peng 2016).

Rohkem kui see üks sotsiaalpoliitika meede mõjutas Eesti arengut EL-i liikmesusest tulenev turboefekt majandusele. Aastatel 2005–2008 kasvas majandus

8–10% aastas, mis väljendus ka kodumajapidamiste suurenevas jõukuses (Kattel ja Raudla 2013). Võib eeldada, et sellises optimistlikus olukorras meeldivad valijatele uusliberaalsed *laissez-faire*-ideed. Tõepoolest, 2007. a majandusbuumi harjal toimunud Riigikogu valimised võitis Reformierakond, saades sellega ka rahva mandaadi poliitikale, mida Andrus Ansip oli peaministrina ajanud juba kaks eelnevat aastat alates Juhan Partsi (ResPublica) valitsuse lagunemisest⁹. Oli alanud Reformierakonna 11-aastane võimul oleku periood (2005–2016), mis avaldas suurt mõju Eesti heaoluriigi kujundamisele.

Reformierakonna turukesksest ideoloogiast lähtudes võib eeldada, et sotsiaalkaitse pälvis nende poliitika agendas vähe tähelepanu ja prioriteetseks saavad majandusarengu eesmärgid. Teaduskirjanduses väidetakse ka, et kasvava majanduse oludes pole valitsustel otsest huvi teha radikaalseid sotsiaalpoliitika reforme, sest maksulaekumine on olemasolevate teenuste ja hüvitiste rahastamiseks piisav (Dukelow ja Considine 2014; Hay ja Wincott 2012). Siiski tõi EL-i liikmesus Eestile kaasa kohustuse arvestada liidu õigusnorme ja strateegilisi dokumente, mille hulgas väärib tähelepanu tööturu elavdamise ja euroala eelarvestabiilsusega seonduv. Tööturupoliitikas oodati liikmesriikidelt, et nad hakkaksid töötute abirahaga toetamise asemel neid aktiveerima, et töötud kiiresti tööturule naaseksid. Reformierakonnale niisugune käsitlus tervikuna sobis ja nii algatati tööturureformide esimene laine (2005–2008), mille raames võeti vastu tööturutoetuste ja teenuste seadus, TTTS 2005 (jõustus 1. jaan 2006) ja töölepinguseadus, TLS 2008 (jõustus 1. juulil 2009). Mõlemad õigusaktid olid kantud nn turvalise paindlikkuse (*flexicurity*) ideoloogiast, mis pidi tööandjatel võimaldama kergemini ebavajalikest töötajatest vabaneda ning pakkuma töötajatele paremaid nõustamis- ja koolitusvõimalusi (sh individuaalne tööotsimiskava). Uue poliitika elluviimiseks liideti Tööturuamet ja Töötukassa (2009), millega algas ühtlasi tööturuteenuste pakkumisega seotud tegevuste laienemine Töötukassas. Märkimist väärib, et loodud ühendatud majandamis- ja personalikulud otsustati katta töötuskindlustusmaksetest.

Paraku ei jõutud kavandatavaid meetmeid täielikult rakendada, sest USA investeerimisturgudel alanud finantskriis jõudis Euroopasse, lüües eriti valusalt Balti riikide majandust (Hay, Vincott 2012). Eesti SKP kukkus 2008. a 3,7% ja 2009. a juba 14,3%; töötute arv kasvas 4,6%-lt (2007) 16,7%-le (2010). Kulutused töötuskindlustushüvitistele suurenesid ühe aastaga ligi neli korda ja viisid Töötukassa eelarve kohe 50 miljoni euroga miinusesse (Töötukassa majandusaasta aruanne 2011). Valitsuse kiire reaktsioon lahvatanud kriisile oli fiskaalne – töötuskindlustuse määrasid tõsteti 2009. aasta jooksul koguni kaks korda, viies need seaduses lubatud maksimumtasemele. Sama aasta algul tegi peaminister Andrus Ansip ettepaneku peatada kaheks aastaks riigi sissemaksed II pensionisambasse. Koalitsioonipartnerid IRL ja sotsiaaldemokraadid olid reserveeritud (Eesti

⁹ Reformierakonna 2007. a valimiskampaania loosung oli „Viime Eesti viie rikkaima Euroopa riigi sekka!“.

Päevaleht, 1. aprill 2009), ent sellest hoolimata läks ettepanek 13. aprilli 2009. a erakorralisel kabinetinõupidamisel läbi ning Riigikogu hääletas 14. mail 2009 kogumispensionide seaduse ja sotsiaalmaksu seaduse muudatuse poolt. Muudatuse kohaselt peatas riik oma II samba maksed, lubades need taastada osaliselt 2011. ja täielikult 2012. a. (kogumispensionid seaduse ... 2009). „Teise pensionisamba sissemaksete peatamise eesmärk on vähendada riigi kulusid, võimaldades keerulisel ajal raha paindlikumalt kasutada,“ märkis Rahandusministeerium (2009) oma pressiteates. Mõlemad heaoluriigi tulu kärpimise meetmed näitavad fiskaalortodoksia algavat võidukäiku, mida toetas ka EL. Fiskaalortodoksia kui majandusfilosoofia põhimõte on ettevaatlikkus valitsuskuludes. Fiskaalortodoksia tahavad iga hinnaga vältida riigieelarve ülekulutamist ja laenamist. Ka kriisi ajal on nende jaoks kõige tähtsam hoida riigivõlg väike ja eelarve tasakaalus, mis üldjuhul toob kaasa kärped avalikus sektoris, sest parempoolse ilmavaate pooldajatena pole neile vastuvõetav ka makse tõsta.

Lisaks tulude kokkuhoiuile kärpis Andrus Ansipi valitsus majanduskriisi ajal heaoluriigi kulusid. Nende otsuste ühisnimetaja on *retrenchment* ('püksirihma pingutamine'). Tööturu valdkonnas võeti ette reformide teine laine (2009–2010), mis karmistas buumiaegse esimese laine seaduste mitut punkti. Kui töötu ei järginud töötusmiskava, ei külastanud plaanipäraselt Töötukassa nõustajat või katkestas osalemise koolitusel, lõpetati toetuse maksmine. Töölepinguseaduse (2008) klausleid rakendati valikuliselt – jõustati vaid need punktid, mis kergendasid vallandamist ja koondamist, lubatud töötuskindlustushüvitiste suurendamine ja maksmine ka omal soovil töölt lahkujatele lükati edasi. Niisiis rakendati paindliku turvalisuse kontseptsioonist vaid paindlikkust (Kattel, Raudla 2013), mis kajastab Ansipi teise valitsuse hõivepoliitika selgelt uusliberaalseid jooni. Need on karm suund aktiveerimisele ja töösunnile (*workfare*), vajaduse korral isegi hüvitavate meetmete kahandamise arvelt (Garritzmann jt 2021).

Kärpeid tehti ka tervishoius. Raviasutustele pandi lepingutega kohustus tagada raviteenus varasemast 6% madalamate hindadega (Haigekassa 2009), seadustega muudeti haigushüvitiste määra ja korda. Sealjuures on tähelepanuväärne, et ravikindlustusseaduse ning töötervishoiu ja tööohutuse seaduse (TTTOS) muutmist menetleti 2009. a lisaelarve seaduse raames, st muudatusi põhjendati riigieelarve alalaekumisega, mitte sotsiaalse kaitse probleemidega. Muudatuste tulemusel vähendati haigushüvitise asendusmäära 80%-lt 70%-le ning Haigekassa hakkas hüvitist maksta alles üheksandast haiguspäevast. Esimese nädala (2.–8. haiguspäeva) hüvitamine pandi TTTOSi muutmisega tööandjate õlule. Kiire ja tööturu osalisi mitteametav käitumine ajendas Tööandjate Keskliitu pöörduma avaldusega õiguskantsleri poole, kes mõõnis, et tööandjate protest on õigustatud (õiguskantsler 2009). Selleski kajastub kaugenemine bismarckiaanlikult sotsiaaldialogile rajatud heaoluriigi mudelist ja lähenemine anglosaksi mudelile, kus tööturu osalised on nõrgad ning valitsus kasutab vajaduse korral teerullitaktikat, et oma plaanid ellu viia. Sellist käitumist võimaldab ka Eesti valitsemise konstitut-

siooniline ülesehitus, mis annab väheste vetopunktide tõttu valitsusele teiste institutsioonide suhtes tugevama positsiooni (Vakker 2005).

Niisiis reageerisid Ansipi valitsused majandus- ja eelarvekriisile kiiresti ning jõuliselt. 2008. a kärbiti eranditult kulusid, 2009. a vähendati peamiselt kulusid, aga juba ka tulupoolt ning 2011. a olid kasinusmeetmed riigieelarve tulude ja kulude vahel võrdselt jagunenud (Kattel, Raudla 2013). Seega toimus kriisile reageerimise sildi all muu hulgas healuriigi üldine kokkutõmbamine¹⁰, mis taas kord lähendab Eestit anglosaksi healumudelile. Lisaks üldisele usule, et töö on tähtsam kui heaolu (*workfare versus welfare*), mõjutas kärpete eelistamist muudele poliitikavõimalustele valitsuse kindel eesmärk viia Eesti euroalasse. Selleks oli Euroopast juba aegsasti antud Eestile selge sõnum – rakendada ranget eelarvepoliitikat, hoida tööturg paindlik ja parandada tööjõu oskusi (Euroopa Keskpank 2006). 2008. a majandus- ja eelarvekriisi järel muutus EL-i fiskaalpoliitika veelgi rangemaks, seejuures kutsus Euroopa Komisjon koos Euroopa Keskpankaga tugevdama Euroopa sotsiaalmudeli majandusmöödet (de la Porte, Pochet 2014). See suunamuutus ahendas liikmesriikide võimalusi ajada heldet sotsiaalpoliitikat, kuid sobis hästi Reformierakonna valitsusele, võimaldades kasutada Brüsselist tulevaid sõnumeid oma reformide legitimeerimiseks. Dukelow ja Considine (2014) on leidnud, et ranget eelarvedistsipliini soostuvad tingimusteta järgima eelkõige need riigid, kus on parempoolsed valitsused ja EL-i suhtes positiivselt meeletatud avalik arvamus. Eesti puhul olid mõlemad tingimused täidetud. Ansipi teise valitsuse (2007–2009) algne koalitsioonipartner Sotsiaaldemokraatlik Erakond lahkus 2009. a mais, loovutades ühtlasi rahandusministri portfelli rangema fiskaalpoliitika pooldaja kätte (Ivari Padarilt (SDE) Jürgen Ligile (Reformierakond)). Sotsiaalministri koht oli juba varasemast kuulunud Reformierakonnale, tugevdades veelgi monetaristlikke suundumusi Ansipi kolmanda valitsuse (2009–2011) poliitikas. Kuivõrd avalikkuse soov omada eurot oli pea sama suur kui valitsusel, siis olid selle nimel kõik valmis püksirihma pingutama. Euro võeti Eestis kasutusele 1. jaanuaril 2011.

Kuulumine euroalasse suurendas EL-i mõju Eesti poliitikale veelgi. Oluliseks muutusid valitsusektori võlatase, inflatsiooni kontrolli all hoidmine ja eelarve jätkusuutlikkus ehk lühidalt seesama fiskaalortodoksia. Selle poliitikaparadigma raames otsustas Ansipi neljas valitsus liita Haigekassa ja Töötukassa reservid riigikassaga, et juhtida valitsusektori rahavoogu tõhusamalt ja suurendada likviidsust. Ettepaneku vastu olid peaaegu kõik – Töötukassa juhatus, Tööandjate Keskliit, Ametiühingute Keskliit, Riigikogu opositsioon, kes pidasid valitsuse käitumist varjatud plaaniks kasutada sotsiaalkindlustuse tulused selleks, et mitte võtta laenu turgudel. Sotsiaalminister Hanno Pevkur (Reformierakond) nn eelarvete konsolideerimise probleemi ei näinud, mainides, et riik on avalik-õiguslikes kassades samaväärne partner nagu tööandjad ja -võtjadki (Riigikogu 2011). Seega käitus valitsus, kes võttis sotsiaalkassade reservid oma kontrolli alla, jõupositsioonilt,

¹⁰ A. Ansip armastas kasutada lendlauset „Head kriisi ei saa lasta raisku minna“, analoogsete reformiarvutustega esinesid ka Läti parempoolse valitsuse ministrid (vt Holavins 2017).

eirates bismarckiaanliku heaolumudeli tava saavutada enne koosmeel sotsiaalpartneritega. Valitsussektori fiskaalne tervis oli tunnistatud tähtsamaks kui sotsiaalkindlustuse põhimõtted, nagu maksjate ja kasusaajate huvide prioriseerimine või kindlustusfondide ressursside sihtotstarbeline kasutamine.

Seega näeme 21. sajandi esimesel kümnendil sündumuste jada, mis tervikuna moodustavad uusliberaalse Reformierakonna valitsemisajal kujundatud fiskaalorotodoksia raja. Seda rada märgistavad põhisündmused on terve paketi sotsiaalsüsteemi puudutavate seaduste muutmine riigieelarve muutmise raames (2009) ning Haigekassa ja Töötukassa reservide konsolideerimine riigikassasse (2011). Vastupidi Bismarcki heaolumudeli loogikale oli tööturu osaliste mõjuvõim selles protsessis marginaalne.

3.4. Valitsuse fiskaalne flirt, 2016

Majanduskriisist taastus Eesti kiiresti: 2011. a kasvas SKP eelmise aastaga võrreldes 7,3%, järgneva viie aasta keskmiseks majanduskasvuks kujunes 2,4%. Poliitilisel areenil oli muutusi vähe: Reformierakond võitis euroeufooria lainel järjekordsed Riigikogu valimised ja Andrus Ansip moodustas oma neljanda kabineti (2011–2014). Tasub märkida, et selles kabinettis oli sotsiaalministriks Taavi Rõivas, kellest sai 2014. a Reformierakonna järgmine valitsusjuht. Peaministri vahetumine ei toonud esialgu kaasa nähtavaid muudatusi, Reformierakond kontrollis endiselt kolmandikku parlamendist ja valitses turvaliselt koos IRLi või ESDE-ga. See valitsemise ülim stabiilsus ja vähene ambitsioonikus tekitas avalikkuses mõningast pahameelt ja sotsiaalteadlased nimetasid 2012.–2016. aastat majandusliku ja poliitilise paigalseisu perioodiks (Lauristin ja Vihalemm 2017). Nn peenhäälestamise stiil, mida Rõivase kaks kabinetti umbes kahe ja poole aasta vältel (2014. a märtsist 2016. a novembrini) harrastasid, tõi kaasa pikad ja üksikasjalikud koalitsioonilepingud¹¹ ning kiindumuse Exceli tabelitesse.

Pealtnäha tühise askeldamise varjus toimus siiski kaks märgilise tähtsusega arengut. Esiteks sai Rõivase valitsus oma eelkäijatelt ülesande viia ellu pikalt kavandatud töövõimereform. Teiseks hakkab sotsiaalpoliitikas üha selgemini silma fiskaaliseerumise suund, mida teaduskirjanduses on nimetatud ka heaoluriigi ärapeitmiseks (Greve 1994).

Töövõimereformi nimetati algul tööhõivereformiks (koalitsioonilepe 2014). Seega võib seda markeerida ka kui Eesti tööturureformide kolmandat lainet, mille avalikult deklareeritud eesmärk oli „aidata tööle erivajadustega inimesed, kes soovivad töötada“ (samas). Tõepoolest, kui majandus taastus, muutus tööjõupuudus Eestis üha pakilisemaks probleemiks. Kuna erinevalt Lääne- ja Lõuna-Euroopast oli meil naiste ning eakate hõive juba niigi suur, oli peaaegu ainuke võimalus tuua tööturule senised eemal olivad – puuetega inimesed –, et laiendada tööturгу ilma massilist sisserännet lubamata. Ühtlasi sobitus reformi selline fookus hästi Euroopa

¹¹ Reformierakonna, SD ja IRL-i valitsusliidu lepe (2015) oli 39 lk pikk ja sisaldas 598 punkti/kavatsust.

nüüdisaegsesse aktiveerimisparadigmasse, mis väärtustas nii sotsiaalset sidusust kui ka igapäevase võimetekohast osalust tööturul.

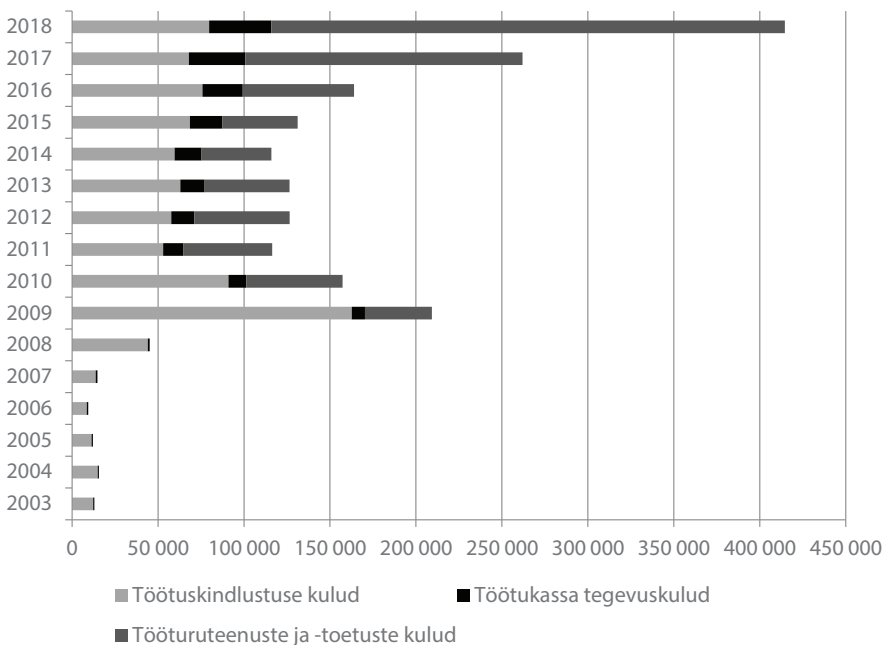
Reformi esimeseks sammuks sai töövõimetoetuse seadus (TVTS, 2014), mis muutis kardinaalselt seni kehtinud toetuste saamise korda. Töövõimetoetuse (st puude) asemel hakati hindama töövõimet, st inimese töötegemise suutlikkuse määra. Kõik, kellel tuvastati vaid osaline töövõimekadu, pidid hakkama täitma TVTS-s ettenähtud aktiivsustingimust, et säilitada õigus saada toetust. Mitmel põhjusel (puuetega inimeste protestid, suured halduslikud ümberkorraldused, Riigikogu valimised 2015) käivitus kogu töövõimereform pika ajalõtkuga. Tegelikult hakati inimesi uue korra järgi hindama alates juulist 2016, täies mahus läks see ülesanne üle Töötukassale alates 2017. a. Selle artikli kirjutamise hetkel (2019) on veel vara teha lõplikke järeldusi töövõimereformi tulemustest, kuid saame hinnata reformi disaini heaolurežiimi transformatsiooni perspektiivist. Otsime seega tõendeid väitele, et Eesti heaoluriik on nihkumas sotsiaalpartnerluse ja korporatiivkaitse põhimõttelt indiviidi- ja turukeskse anglosaksi mudeli poole. Selleks uurime kõigepealt, kas reformioloogikas on ülekaalus *workfare*'i (töösunni) või *welfare*'i (heaolu, sh inimkapitali arendamise) fookus; teiseks teeme kindlaks, kuidas mõjutas reform Töötukassa eelarvet ja funktsioone, ning kolmandaks uurime, kas reformi ajendite kommunikeerimisel domineerisid rohkem tööturu või riigirahanduse probleemid.

Töötukassa statistika ja reformiga seotud ametnike vestluste põhjal selgus, et reform on nii objektiivselt kui ka subjektiivselt karmistava iseloomuga. Karmimad hindamistingimused kahandasid töövõimetoetustele kvalifitseeruvate inimeste osakaalu vähenenud töövõimega inimese hulgas, laialt oli levinud hirm toetusest ilma jäämise või selle vähendamise ees, kui tööine sissetulek oli suurem (Gröndzola 2019). Töötukassa konsultandid tundsid, et tööandjad pole puuetega inimeste palgamiseks ette valmistatud, puuetega inimeste esindusorganisatsioonid olid aga häiritud sellest, et valitsus surus reformi läbi kiirustades ega võimaldanud kujuneda normaalsel dialoogil tööturu osaliste vahel (Oja 2019).

Vajadus hakata hindama u 60 000 inimese töövõimet ning nõustama neid aktiivsustingimuse valikul ja täitmisel suurendas plahvatuslikult Töötukassa koormust. Kui osutatavate teenuste maht kasvas märgatavalt juba tööturu eelmiste reformilainetega, siis 2018. a see pea kahekordistus võrreldes eelmise aastaga (joonis 2). Samalt jooniselt näeb, kuidas töövõimereformi rakendamise aastad on suurendanud Töötukassa tegevuskulude mahtu. Kuigi töötuskindlustuse väljamaksed on 2010-ndatel samuti palju suuremad kui 2000-ndatel, moodustavad need praegu vaid 19,2% kogukuludest (Töötukassa 2018). Niisiis on Töötukassa¹² kui sotsiaalpartnerlust ja töötute kaitset esindav institutsioon muutunud mitme reformi tulemusel asutuseks, mille töö põhiosa moodustab valitsuse kavandatud aktiivse hõivepoliitika rakendamine. Töötuskindlustuse sissemaksed ületavad väl-

¹² Reformi üldist liini kajastas ka Rõivase esimese valitsuse idee nimetada Töötukassa ümber Töökassaks. Pärast seda, kui avalikkus oli ägedalt protestinud plaani vastu kasutada raha ebaotstarbekalt suhtekorralduseks, sellest ideest siiski loobuti.

jamakseid enam kui 60 mln euroga, ent kindlustushüvitist saab vaid kolmandik registreeritud töötuisst. Tänu kitsidele hüvitistele ja riigieelarvest ületoodud ressurssidele on Töötukassa kõigist Eesti sotsiaalfondidest parimas rahalises seisus (Toots, Malmstein 2019).



Joonis 2. Eesti Töötukassa kulud 2003–2018 tuhandetes eurodes. Allikas: Töötukassa majandus-
aasta aruanded

Kust pärineb see u 260 mln eurot, mis kanti sihtotstarbeliste maksetena Töötukassale? Selleks tasub naasta töövõimereformi põhjenduste juurde. TVTS-i eelnõu seletuskirjas on korduvaid viiteid nii tööturu pingetele (tööjõunappus, vähene töötamise motivatsioon) kui ka sotsiaalkindlustuse koormatusele töövõimetuspensionidega (seletuskiri 2014). Enne reformi oli Eestis töövõimetuspensionäre ligi 100 000 ehk u 10% tööjõust ning nende pensionikulud kasvasid hüppeliselt (samas). Nagu ka mitu eelnenud raportit (Riigikontroll 2014; Praxis 2011) olid osutanud, seadis selline töövõimetuse hüvitamise süsteem ohtu kogu pensionikindlustuse. Lisaks oli töövõimetuse haldamine killustatud Sotsiaalkindlustusameti (püsiva töövõimetuse hüvitised), Töötukassa (tööturuteenused) ja Haigekassa (ajutise töövõimetuse hüvitised) vahel (seletuskiri 2014). Sellises olukorras on Reformierakonna valitsuse käitumine ootuspärane: sotsiaalkindlustuse eelarvete tasakaalustamiseks tuleb karmistada toetuse saamise tingimusi ja koondada töövõimetusega seotud hüvitiste maksmine Töötukassasse.

Fiskaalses mõttes nägi olukord parem välja, kuid sisuliselt see muudatus heaaluriigi rahalist tervist ei parandanud. Lisaks hakkas tugevnenud Tööandjate

Keskliit nõudma sotsiaalmaksu vähendamist ning parempoolsel valitsusel oli keeruline nende nõudmisi täielikult eirata. Peamiselt tuldi tööandjatele vastu töötuskindlustusmaksete määra alandamisega, mida lubasid kõik Reformierakonna valitsused alates Ansipi neljandast kabinetist (2011) ja mida järk-järgult ka tehti. Keerulisem oli täita tööandjate nõudmist kehtestada sotsiaalmaksule lagi või alandada maksumäärasid tervikuna. Kuigi maksulae lubadus oli kirjas Rõivase esimese kabineti (2014–2015) ja sotsiaalmaksumäära langetamine 1% võrra teise kabineti (2015–2016) koalitsioonileppes, ei jõutud nende lubaduste täitmiseni. Selle asemel viis valitsus ellu lubaduse tõsta füüsilise isiku maksuvaba tulu miinimumi (mitmel korral, 2014–2016) ning sätestas tulude tagasimakse süsteemi madalalpalgalistele (2015). Kõik need lubatud ja realiseeritud maksualandamise sammud kajastavad heaoluriigi fiskaliseerimise tendentsi. Fiskaalse heaolu mõiste tõi kasutusele üks heaoluriigi klassikuid – R. Titmuss (1958) –, kes nägi maksupoliitika hüvesid ühe meetmena tööandjate ja riigi pakutavate heoluprogrammide kõrval. Tänapäeval mõistetakse heaoluriigi fiskaliseerimise all leibkondade heaolutaseme mõjutamist maksusoodustuste ja maksualase erikohtlemise abil (*tax expenditures*). Need maksupoliitika meetmed võivad vähendada raha avalikku kasutamist (nt tasuta teenuste või solidaarse sotsiaalkindlustusena) ja ühtlasi suurendada leibkondade eratarbimises oleva raha hulka. On ütlema tagi selge, et kui sellisel moel paigutatakse ringi arvestatav hulk raha, siis mõjutab see sotsiaalpoliitika rahastamist ja pakkumist tervikuna. Ühtlasi on raha liikumist fiskaalse heaolu puhul raskem analüüsida, mistõttu räägivadki teadlased ärapeidetud heaoluriigist (*hidden welfare*) (Greve 1994).

T. Rõivase valitsusaeg jäi lühikeseks, mistõttu on raske hinnata, kui oluliseks oleks fiskaliseerimise rada kujunenud. Ametis oldud kahe ja poole aastaga valitsus pigem flirtis maksusoodustuste ja -langetamisega, kui tegi märgilise tähtsusega poliitikapöörde. Murrangulistest sündmustest tasub esile tuua töövõimereformi (2016). Ka siin kasutati verbaalset flirti, et luua kuvand sotsiaalpartnerite ja huvirühmade kaasamisest (vt nt koalitsioonilepingud), kuigi tegelikkuses valitsuse kontroll nii tööturupoliitika kui ka töötuskindlustuse ressursside üle suurenes. Seega kaugenes Eesti heaoluriik oma algsest bismarckiaanlikust kuvandist veelgi ja võttis suuna ameerikaliku anglosaksi mudeli poole. 2016. a novembris avaldas Riigikogu Rõivase kabinetile umbusaldust ja 26-aastase vaheaja järel asus valitsust juhtima Keskerakond (peaminister Jüri Ratas).

4. KOKKUVÕTE: EESTI HEAOLUVALIKUD TEISENENUD EUROOPA TAUSTAL

Siinse artikli eesmärk oli paigutada Eesti heaoluriigi veerandsajandi pikkune arengulugu heaoluriikide laiema dünaamika taustale. Aeg selleks on äärmiselt huvitav, sest lisaks taastärkavale Ida-Euroopale on ka vanad Lääne-Euroopa heaoluriigid suurte muutuste keerises. 2008.–2009. aasta majanduskriis ja 2015. a rändekriis kiirendasid oluliselt vajadust muuta ka heaoluriike. Klassikalised Põhjala, Bismarcki ja anglosaksi

režiimid on viimase 20–30 aastaga märgatavalt transformeerunud ning nende erinevused häägustumas. Ka teadlasi paelub tänapäeval vähem staatika (mis mudelisse üks või teine riik kuulub) ja rohkem dünaamika (kuidas mudelid muutuvad). Meie huvi oli uurida Eesti heaoluriigi dünaamikat, täpsemalt seda, kas aastatega on toimunud nihe algselt Bismarcki mudelilt anglosaksi mudeli poole, ning kui on, siis milliste teguritega seda seletada.

Pilk peamistele healurežiime iseloomustavatele statistilistele näitajatele kinnitas, et sarnaselt anglosaksi ideaaltüübiga on Eestis eri vaesusnäitajad suhteliselt suured ning heaoluriigi mõju vaesuse leevendamisel väike. Erinevalt Bismarcki ideaaltüübist ei toimi Eestis nn *deservingness*'i põhimõte – vanaduspensionärid ja töötud saavad hüvitisi, mille asendumäär jätab nad selgesse ainelisse halvemusse; hoolimata kehtivast solidaarsest ravikindlustusest on Eesti leibkondade otse rahakotist makstavad tervishoiukulutused OECDs ühed suurimad. Seega paistab, et Kuitto (2016) on osutanud suurele vastuolule Eesti heaoluriigi režiimikuuluvuses – korralduslikult on see tugevalt panusepõhine, st bismarkiaanlik, kuid poliitika-valikutes pigem uusliberaalne.

Ajaloolise institutsionalismi raamistiku toel tehtud analüüs näitas, kuidas eri kombinatsioonid poliitikatoimijaid, vetopunkte ning kontekstuaalseid majandus- ja välispoliitikatereid tekitasid valitsustele võimalusi olemasolevalt rajalt kõrvale pöörata ning sellega ka režiimi muuta. Rada ise koosneb üksikutest murdepunktidest, mis igaüks tegi võimalikuks järgnevad märgilise tähtsusega sündmused. Toogem siin need murdepunktid välja, markeerides võimalust mööda ka seda, kumba heaolumudelit need tugevdasid:

- 1991: kehtestatakse sotsiaalmaks (Bismarck),
- 1997–1998: tehakse olulised otsused kolme samba pensionisüsteemi loomiseks (anglosaksi),
- 2001: riiklik Keskhagekassa muudetakse avalik-õiguslikuks Hagekassaks (Bismarck),
- 2002: kehtestatakse kohustuslik töötuskindlustus, luuakse Töötukassa (Bismarck),
- 2009: tõstetakse heaoluriigi rahastamise määrasid ja kärbitakse kulusid (anglosaksi),
- 2009: laiendatakse Töötukassa funktsioone ja eelarvet, et viia ellu aktiivset tööturupoliitikat,
- 2011: Hagekassa ja Töötukassa reservid konsolideeritakse riigikassasse (anglosaksi),
- 2016: töövõimereform, töövõimetusega seotud hüvitised konsolideeritakse Töötukassasse (anglosaksi),
- 2014–16: maksupoliitika mikromuudatused (anglosaksi).

Kõige selgemini joonistub selles sündmuste jadas välja valitsuse tugevnemine poliitikatoimijana ning sotsiaalpartnerite nõrgenemine, mis kinnitab püstitatud healurežiimide siirde teesi. Mõnevõrra varjatumalt on otsustusprotsessis näha erakondade erimeelsuste tugevnemist. Kui 1990-ndate teisel poolel võimaldas parteiülene konsensus võtta vastu mitu teedrajavat sotsiaalpoliitilist otsust, siis 2010-ndatel on tooniandvaks peaministri erakond ning isegi koalitsioonipartnerid on vähese autonoomse mõjujõuga.

Kontekstuaalsetest teguritest teguritest mõjutab praegu ja lähiajal healuriiki kujundavaid otsuseid kogu Euroopas ilmselt kõige rohkem fiskaalpoliitiline olukord. Osa riike (Itaalia, Kreeka, Prantsusmaa) on tugevas valitsussektori defitsiidis, teised (Eesti) on algusest saati järginud fiskaalse kasinuse joont ja omavad väga väikest riigivõlga. Mõlema variandi puhul on healuriigi eelarvete suurenemine välistatud. Sellises pideva kasinuse olukorras pöörduvad mitmed riigid fiskaliseerimise ehk maksupoliitilise healupoliitika poole. Politoloogid näevad selles rajas nii plusse kui ka miinuseid. Ühest küljest näivad maksusoodustused olevat hea vahend parteiülese konsensususe loomiseks oludes, kus heaolu on kodanikele vaja tagada, kuid avaliku sektori kulutused on range kontrolli all (Morel, Touzet, Zemmour 2018). Teisalt tähendab fiskaalse heaolu rada ka teistsugust tulujaotust, motivatsiooni ja kontrolli mehhanisme. Kui see poliitika triivima lasta, võib tulemuseks olla märksa suurem aineeline ebavõrdsus kui healuriikides praegu. Seepärast on oluline paigutada fiskaliseerimispoliitika healurežiimi konteksti, et adekvaatselt hinnata peidetud healuriigi ümberjaotavat efekti (Morel jt 2019). Keskerakonna, Isamaa ja EKRE valitsuse (2019) idee lubada inimestel kohustuslikust pensionikindlustusest oma raha välja võtta ning kasutada seda oma äranägemise järgi, on samuti killuke laiemalt levivast fiskaliseerimise paradigmast. 2020. a lahvatanud COVID-19 pandeemia on pannud siiani domineerinud fiskaalortodoksia paradigma tugeva surve alla nii Brüsselis kui ka Toompeal. Seetõttu on ühtviisi huvitav ja vajalik jälgida edasisi murdepunkte Eesti healuriigi arenguloos.

VIITEALLIKAD

- Aidukaite, Jolanta 2009. Old welfare state theories and new welfare regimes in Eastern Europe: Challenges and implications, *Communist and Post-Communist Studies* 42(1), 23–39.
- An, Mi Young; Peng, Ito 2016. Diverging paths? A Comparative look at childcare policies in Japan, South Korea and Taiwan. *Social Policy and Administration* 50(5), 540-558.
- Bohle, Dorothe; Greskovits, Bela 2012. *Capitalist Diversity on Europe's Periphery*. London: Cornell University Press.
- Bouget, Denis; Frazer, Hugh; Marlier, Eric; Sabato, Sebastiano; Vanhercke, Bart 2015. *Social Investment in Europe. A Study of National Policies*. European

- Social Policy Network (ESPN). Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Castles, Francis; Mitchell, Davis 1992. Identifying welfare state regimes: The links between politics, instruments and outcomes. *Governance* 5(1), 1-26; <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1992.tb00026.x>
- Clasen, Jochen; Clegg, Daniel 2012. Adapting Labour Market Policy to a Transformed Employment Structure: The Politics of 'Triple Integration'. Lk. 117-131 kogumikus Bonoli, Giuliano; Natali, David. (toim.) *The Politics of the New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Danilov, Hannes 2012. Eesti Haigekassa lugu: 20 aastat ravi ja ravikindlustust. Eesti Haigekassa: Menu Kirjastus.
- Ebbinghaus, Bernhard 2010. Reforming Bismarckian Corporatism: The Changing Role of Social Partnership in Continental Europe. Lk. 255-278 kogumikus Palier, Bruno (toim) *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- ESSPROS 2019. *The European System of Integrated Social Protection Statistics*. Võrgulehel https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Social_protection_statistics (24.10.2020)
- Eesti Päevaleht 2009. *Ansip peatab riigi ja inimeste maksed II pensionisambasse, 1. aprill*. Võrgulehel <https://www.pensionikeskus.ee/uudis/ansip-peatab-riigi-ja-inimeste-maksed-ii-pensionisambasse/> (24.10.2020)
- Euroopa Keskpank 2006. *Lähenemisaruanne. Detsember 2006*. Frankfurt am Main: EKP. Võrgulehel <https://www.eestipank.ee/publikatsioonid/ekp-publikatsioonid/ekp-lahenemisaruanne> (24.10.2020)
- Cerami, Alfio, Vanhuyse, Pieter (tom.) 2009. *Post-Communist Welfare Pathways. Theorizing Social Policy Transformations in Central and Eastern Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Ciccia, Rosella; Bleijenbergh, Inge 2014. After the male breadwinner model? Childcare services and the division of labor in European countries. *Social Politics*, 21(1), 50–79.
- Collier, David 2011. Understanding process tracing. *PS: Political Science and Politics*, 44 (4), 37-49.
- De la Porte, Carolina; Pochet, Pierre 2014. Boundaries of welfare between the EU and member states during 'Great Recession'. *Perspectives on European Politics and Society*, 15(3), 281-292.
- Dukelow, Fiona and Considine, Mark 2014. Outlier or model of austerity in Europe? The case of Irish social protection reform, *Social Policy & Administration*, 48 (4), 413–429.

- Esping-Andersen, Gosta 1990. *The three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Garritzmann, Julian; Häusermann, Silja; Palier, Bruno 2021 (ilmumas). *The World Politics of Social Investment. Volume I: Welfare States in the 21st Century*. Oxford: Oxford University Press.
- Greve, Bent 2014. *Welfare and the Welfare State: Present and Future*. London: Routledge.
- Greve, Bent 1994. The hidden welfare state, tax expenditure and social policy. A comparative overview. *Scandinavian Journal of Social Welfare*, 3(4), 203-211.
- Peters, Guy Brainard 1999. *Institutional Theory in Political Science. The 'New Institutionalism'*. New York: Continuum Press.
- Gröndzola, Tatjana 2019. *Töövõimereformi käivitumise analüüs: Osalise töövõimega inimeste aktiivsustingimuste täitmine ja tekkinud takistused*. Magistritöö. Tallinn: Tallinna Ülikool.
- Haigekassa 2009. *Majandusaasta aruanne*. Võrgulehel <https://www.haigekassa.ee/haigekassa/finantsnaitjad> (24.10.2020)
- Hay, Colin; Wincott, David 2012. *The Political Economy of European Welfare Capitalism*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Holavins, Arturs 2017. 'Nothing special...just a crisis': Framing social policies in Latvia 2008- 2010. *The Journal of Social Policy Studies*. 297-308, DOI: [10.17323/727-0634-2017-15-2-297-308](https://doi.org/10.17323/727-0634-2017-15-2-297-308)
- Kallas, Kristi 2002. *Parlamendiväliste toimijate kaasatus seadusloome protsessi. Töötuskindlustuse seaduse parlamentaarse menetlemise juhtum*. Bakalaureusetöö. Tallinn: Tallinna Ülikool.
- Kattel, Rain; Raudla, Ringa 2016. The Baltic republics and the crisis of 2008-2011. *Europe-Asia Studies* 65(3), 426-449.
- Koalitsioonileping 1995. *Koonderakonna ja Maarahva Ühenduse ning Keskerakonna valitsuskoalitsiooni programmilised seisukohad*. Võrgulehel <https://www.valitsus.ee/et/valitsus/varasemad-valitsused/id/39> (24.10.2020)
- Koalitsioonileping 1997. *Valitsuse tegevuse põhieesmärkide kinnitamine 1997. ja 1998. aastaks*. Võrgulehel https://www.valitsus.ee/sites/default/files/rk_valitsused/valitsus/11.06.1997_koonderakond_maarahvauhendus_arengupartei_valitsuse_tegevuse_pohieesmargidsiiman.pdf (24.10.2020)
- Koalitsioonileping 1999. *Eesti Reformierakonna, Isamaaliidu ja Mõõdukate koalitsioonileping*. Võrgulehel https://www.valitsus.ee/sites/default/files/rk_valitsused/valitsus/17.03.1999_reformierakond_isamaaliit_moodukad_koalitsioonilepelaar.pdf (24.10.2020)

- Koalitsioonileping 2014. *Eesti Reformierakonna ja Sotsiaaldemokraatliku Erakonna Koalitsiooni tegevuskava*. Võrgulehel https://www.valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/failid/kevadkoalitsiooni_tegevuskava.pdf (24.10.2020)
- Kogumispensionide seaduse ja sotsiaalmaksu seaduse muutmise seadus 2009. RT I 2009, 26, 161. Võrgulehel <https://www.riigiteataja.ee/akt/13183163> (24.10.2020)
- Kuitto, Kati 2016. *Post-Communist Welfare States in European Context: Patterns of Welfare Policies in Central and Eastern Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Kutsar, Dagmar; Käärrik, Enn; Tiit, Ene-Margit; Trumm, Avo 1999. Vaesusega uude aastatuhandesse? Lk 75-79 kogumikus Vetik, Raivo (toim). *Eesti inimarengu aruanne*. Tallinn: ÜRO Arenguprogramm.
- Laar, Mart 2015. *Pööre. Mälestusi I*. Tallinn: Read OÜ.
- Lasswell, Harold 1936. *Politics Who Gets What, When and How?* New York: Whittlesey House.
- Lauristin, Marju, Vihalemm, Peeter 2017. Eesti tee stagnaajast tänapäeva: Sotsiaalteaduslik vaade kolme aastakümne arengutele. Lk 60-92 kogumikus: Vihalemm, P., Lauristin, Kalmus, Vihalemm, T. (toim.) Eesti ühiskond kiirenevas ajas. Uuringu „Mina. Maailm. Meedia“ 2002-2014 tulemused. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.
- Leppik, Lauri 2006. *Eesti pensionisüsteemi transformatsioon: poliitika valikud ja tulemid. Analüütiline ülevaade*. Tallinna ülikool, sotsiaalteaduste dissertatsioonid. Tallinn: Tallinna Ülikooli Kirjastus.
- Loogma, Krista; Ümarik, Meril; Sirk, Meidi; Liivik, Reeli 2019. How history matters: The emergence and persistence of structural conflict between academic and vocational education: The case of post-Soviet Estonia. *Journal of Educational Change*, 20, 105–135.
- Madise, Ülle 2017. Õiguskantsler: haige- ja töötukassa reservi kasutamine on seadusega vastuolus, BNS, Postimees, 22.08. Võrgulehel <https://majandus24.postimees.ee/4218859/oiguskantsler-haige-ja-tootukassa-reservi-kasutamine-on-seadusega-vastuolus> (24.10.2020)
- Manov, Philip; Paler, Bruno; Schwander, Hanna (toim.) 2018. *Welfare Democracies and Party Politics: Explaining Electoral Dynamics in Times of Changing Welfare Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Morel, Nathalie; Touzet, Cloe; Zemmour, Mihhael 2019. From the hidden welfare state to the hidden part of welfare state reform: Analyzing the uses and effects of fiscal welfare in France. *Social Policy and Administration*, 53(1), 34–48; DOI: [10.1111/spol.12416](https://doi.org/10.1111/spol.12416)

- Morel, Nathalie; Touzet, Cloe; Zemmour, Mihhael 2018. Fiscal welfare in Europe: Why should we care and what do we know so far? *Journal of European Social Policy*, 28(5) 549–560; DOI: [10.1177/095892871880](https://doi.org/10.1177/095892871880)
- Morel, Nathalie; Palme, Joakim 2013. Financing the welfare state and the politics of taxation. Lk 401-409 kogumikus Greve, Bent (toim). *The Routledge Handbook of the Welfare State*. London: Routledge.
- Norkus, Zenonas 2012. *On Baltic Slovenia and Adriatic Lithuania*. Budapest: CEU Press.
- Oja, Ian 2019. *Puuetega inimeste esindusühingute kogemus tööhõivereformi ettevalmistamisel*. Magistritöö. Tallinn: Tallinna Ülikool.
- Palier, Bruno; Rovny, Jan; Rovny, E. Allision 2018. The Dual Dualization of Europe: Economic Convergence, Divergence, and their Political Consequences. Lk 281-297 kogumikus Manov, Philip; Paler, Bruno; Schwander, Hanna (toim) *Welfare Democracies and Party Politics: Explaining Electoral Dynamics in Times of Changing Welfare Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierson, Paul 2001. Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies. Lk 410-456 kogumikus Pierson, Paul (toim) *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Praxis 2011. Eesti sotsiaalkindlustussüsteemi jätkusuutliku rahastamise võimalused. Võrgulehel http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Tervishoid/Eesti_tervishoiu_rahastamise_jatkusuutlikkus/Eesti_sotsiaalkindlustussüsteemi_jaetkusuutliku_rahastamise_voimalused_taeisversioon.pdf (24.10.2020)
- Rahandusministeerium 2009. Valitsus otsustas 1. juunist peatada riigipooled sissemaksed teise pensionisambasse. 13. aprill, kl. 00.00. Võrgulehel <https://www.rahandusministeerium.ee/et/uudised/valitsus-otsustas-1-juunist-peatada-riigipooled-sissemaksed-teise-pensionisambasse> (24.10.2020)
- Raudla, Ringa; Kattel, Rain 2013. Fiscal Stress Management During the Financial and Economic Crisis: The Case of the Baltic Countries. *International Journal of Public Administration*, 36(10), 732-742; DOI: 10.1080/01900692.2013.794428
- Riigikontroll 2014. Kontrolliaruanne: Riigi pensionisüsteemi jätkusuutlikkus. Võrgulehel <https://www.riigikontroll.ee/tabid/215/Audit/2313/WorkerTab/Audit/WorkerId/152/language/et-EE/Default.aspx> (24.10.2020)
- Riigikogu. 2011. Kassatagavara ja reservkapitali hoidmine kontsernikontol. XII Riigikogu stenogramm, II istungjärk, kolmapäev, 23. november 2011, kell 13:00.

- Ronchi, Stefan 2018. Which Roads (if any) to Social Investment? The Recalibration of EU Welfare States at the Crisis Crossroads (2000–2014). *Journal of Social Policy*, 47(3), 459–478; DOI:10.1017/S0047279417000782
- Saraceno, Chiara 2008. Patterns of Family Living in the Enlarged EU. Lk 47-72 kogumikus Alber, Jens; Fahey, Tony; Saraceno, Chiara (toim). *Handbook of Quality of Life in the Enlarged European Union*, London: Routledge.
- Seletuskiri 2014. Seletuskiri töövõimetoetuse seaduse (678 SE) eelnõu juurde. Võrgulehel <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eeInoud/eeInou/66e51095-be99-4809-80da-130af6457c24/T%C3%B6%C3%B6v%C3%B5imetoetuse%20seaduse%20ja%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus> (24.10.2020)
- Taylor-Gooby, Peter; Leruth, Benjamin; Chung, Heejung 2017. *After Austerity: Welfare State Transformation in Europe after the Great Recession*. Oxford: Oxford University Press.
- Titmuss, Richard 1958. *Essays on the Welfare State*. New Haven: Yale University Press.
- Toots, Anu; Malmstein, Raul 2019. Otsustamatus korral laguneb Eesti heaoluriik. *Eesti Päevaleht*, 19. veebruaril. Võrgulehel <https://epl.delfi.ee/arvamus/suured-kusimused-anu-toots-otsustamatus-korral-laguneb-estii-heaoluriik?id=85358595> (24.10.2020)
- Toots, Anu 2006. Why do Actors Vary? A Study of the Estonian Pension and Unemployment Insurance Legislations. Lk 214-223 kogumikus Guy Peters, Brainard; Sootla Georg; Connaughton, Bernadette (toim). *Politico-Administrative Dilemma: Traditional Problems and New Solutions*. Bratislava: NISPAcee.
- Toots, Anu 2006. Explaining internet service quality in social security agencies using institutional theory. *Information Polity: An International Journal of Government and Democracy in the Information Age*, 11, 273–282.
- Toots, Anu 2002. International and National Actors in Estonian Pension Reform. Lk 246-259 kogumikus Finlay, Jane; Debicki, Marek (toim). *Delivering Public Services in CEE Countries: Trends and Developments*. OECD LEED Programme, Bratislava: NISPAcee.
- Toots, Anu 2001. The Effect of Estonian Social Security Reform on Old-Age Poverty: Achievements and Problems. Lk 299-307 kogumikus Jabes, Jak (toim). *Ten Years of Transition: Prospects and Challenges for the Future of Public Administration. Proceedings from the 8th NISPAcee Annual Conference*, Budapest, 13-15. April 2000.
- Töötukassa 2011. *Majandusaasta aruanne*. Võrgulehel <https://www.tootukassa.ee/content/tootukassast/majandusaasta-arued> (24.10.2020)

- Töötukassa 2018. *Majandusaasta aruanne*. Võrgulehel <https://www.tootukassa.ee/content/tootukassast/majandusaasta-aruanded> (24.10.2020)
- Töötuskindlustuse seadus 2001. RT I, 13.03.2019, 181 Võrgulehel <https://www.riigiteataja.ee/akt/113032019181?leiaKehtiv> (24.10.2020)
- TTTS 2005. Tööturutoetuste ja teenuste seadus. RT I 2005, 54, 430 Võrgulehel <https://www.riigiteataja.ee/akt/948762> (24.10.2020)
- TVTS 2014. Töövõimetoetuse seadus. RT I, 24.12.2016, 18. Võrgulehel <https://www.riigiteataja.ee/akt/124122016018> (24.10.2020)
- Vabariigi Valitsuse määrus 1991. Eesti Sotsiaalfondi põhikirja kinnitamise kohta. 06.05.1991 nr 83. RT 1991, 17, 232.
- Vakker, Jaanika 2005. Vetopunktid Eesti sotsiaalpoliitilises otsustusprotsessis ametiühingute näite varal. *Acta Politica*, 2, 31-42.
- Õiguskantsler 2009. *Märgukiri sotsiaalministrile. 10.09.2009 nr 6-1/090946/0905452*. Võrgulehel https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantlseri_margukiri_haigushuvitise_maksmine_ja_haiguslehtede_oigsuse_kontrollimine.pdf (24.10.2020)