

# Sotsiaalkaitstesüsteemi roll turvalise paindlikkuse kujundamisel Eestis

Praxise Toimetised Nr 2/2010

Andres Võrk, Kirsti Nurmela, Marre Karu, Liina Osila

Tallinn 2010



## SISUKORD

<b>SISSEJUHATUS</b> .....	<b>5</b>
<b>1 SOTSIAALKAITSESÜSTEEMI ROLL TURVALISE PAINDLIKKUSE KUJUNDAMISEL – ÜLEVADE MÕISTETEST JA MÕÕTMISEST</b> .....	<b>7</b>
1.1 TURVALISE PAINDLIKKUSE OLEMUS JA SOTSIAALKAITSESÜSTEEMI ROLL .....	7
1.1.1 Sotsiaalkaitstesüsteemi roll ja dilemmad .....	7
1.1.2 Sotsiaalkaitse mõju majandusele .....	10
1.2 SOTSIAALKAITSESÜSTEEMI ISELOOMUSTAMINE INDIKAATORITEGA .....	12
1.2.1 Indikaatorite vajadus.....	12
1.2.2 Sisendindikaatorid .....	13
1.2.3 Protsessiindikaatorid .....	19
1.2.4 Väljundindikaatorid .....	20
<b>2 SOTSIAALKAITSESÜSTEEMI ROLL TURVALISE PAINDLIKKUSE KUJUNDAMISEL EESTIS – EMPIIRILINE ANALÜÜS</b> .....	<b>22</b>
2.1 EESTI SOTSIAALKAITSESÜSTEEMI SEOS TURVALISE PAINDLIKKUSEGA .....	22
2.2 RAHALISTE TOETUSTE ROLL SISSETULEKU TAGAMISEL JA VAESUSRISKI VÄHENDAMISEL .....	23
2.2.1 Rahaliste kulutuste suuruse indikaatorid .....	24
2.2.2 Maksu- ja toetuste süsteemi iseloomustavad indikaatorid.....	30
2.2.3 Hüvitiste saajate osakaalu indikaatorid .....	45
2.3 TOETUSTE MÕJU VAESUSE LEEVENDAMISELE .....	49
2.3.1 Absoluutset vaesusriski mõjutavad tegurid .....	49
2.3.2 Suhtelist vaesusriski mõjutavad tegurid.....	51
2.4 TEENUSTE MÕJU TÖÖJÕUPAKKUMISELE .....	55
2.4.1 Laste- ja vanemaealiste hoiuteenuste kättesaadavus .....	55
2.4.2 Hoolekande teenuste mõju tööjõu pakkumisele .....	60
2.5 TOETUSTE MÕJU TÖÖTURULE - VARASEMAD EESTI UURINGUD .....	65
2.5.1 Töötuskindlustushüvitiste mõju tööturule Eestis.....	66
2.5.2 Muude hüvitiste mõju tööturukäitumisele.....	69
<b>3 KOKKUVÕTE JA SOOVITUSED</b> .....	<b>73</b>
<b>KASUTATUD KIRJANDUS</b> .....	<b>77</b>
<b>LISA 1. ABSOLUUTSET VAESUST SELGITAVAD LEIBKONNATEGURID 2000-2007</b> .....	<b>80</b>

## Tabelite loetelu põhitekstis

Tabel 1.1. Sotsiaalvaldkonna jaotus Eurostati ja OECD järgi .....	9
Tabel 1.2. Sotsiaalkaitse instrumentide jagunemine eesmärgi ja töö kaotamise riski järgi .....	10
Tabel 1.3. Euroopa Komisjoni turvalise paindlikkuse monitooringuks kasutatavad indikaatorid sotsiaalkaitse süsteemi osas .....	13
Tabel 2.1. Inimeste osakaal, kes saavad mingeid sotsiaaltoetusi, 2007 (%) .....	23
Tabel 2.2. Inimeste absoluutse vaesuse riski selgitavad tegurid 2000-2007 (lineaarse regressioonimudeli kordajad), 16-64 aastased inimesed .....	51
Tabel 2.3. Tasustatud lapsehoolduspuhkuste kestus (vähemalt 2/3 palgast) EL-i riikides, 2008 .....	57
Tabel 2.4. Laste osakaal koolieelsetes lasteasutustes, 1995, 2000, 2005, 2008 (%) .....	58
Tabel 2.5. Formaalse ja mitteformaalse lapsehoiu kasutamine lapse vanuse ja tundide lõikes, 2006 .....	58
Tabel 2.6. Tundide arv koolieelses lasteasutuses, nädala kohta (% lastest), 2006 .....	59
Tabel 2.7. Keskmise lapsehoiu kulu leibkondades kuus lapse kohta, 2004-2008 .....	59
Tabel 2.8. Laste arvu mõju naiste töötamise tõenäosusele 2001-2008 (lineaarse regressioonimudeli kordajad), 20-50 aastased naised .....	64
Tabel 3.1. Euroopa Komisjoni turvalise paindlikkuse monitooringuks kasutatavad indikaatorid sotsiaalkaitse süsteemi osas ja lisaindikaatorid .....	74

## Jooniste loetelu põhitekstis

Joonis 2.1. Sotsiaalkaitse kulude struktuur Eestis ja Euroopa Liidus 2007 .....	23
Joonis 2.2. Tööpoliitika kulud 2003-2010 (% SKPst) .....	24
Joonis 2.3. Tööpoliitika kulud EL riikides 2008 (% SKPst) .....	25
Joonis 2.4. Tööpoliitika kulud EL riikides ühe tööd leida sooviva isiku kohta (2008, PPP ühikutes) .....	26
Joonis 2.5. Tööpoliitika kulu ühe töötaja kohta võrreldes SKPga inimese kohta, EL 2008 .....	26
Joonis 2.6. Tööpoliitika kulud 2003-2010 ühe tööd leida sooviva inimese kohta (krooni aastas) .....	27
Joonis 2.7. Tööpoliitika kulud 2003-2010 registreeritud töötute arvu kohta (krooni aastas) ..	27
Joonis 2.8. Töötushüvitised (brutosummades) kulud 2003-2009 ühe tööd leida sooviva inimese kohta (krooni aastas) .....	28
Joonis 2.9. Maksude-eelne ja maksudejärgne töötuskindlustushüvitis tööd leida sooviva inimese kohta (kr aastas) ning nende suhe, 2003-2007 .....	29
Joonis 2.10. Netosissetuleku kujunemine üksiku töötuskindlustust saava inimese jaoks 2009. aastal .....	31
Joonis 2.11. Netosissetuleku kujunemine leibkonna jaoks, kus on üksik kaht last kasvatav töötuskindlustust saav inimene 2009. aastal .....	32
Joonis 2.12. Töötuslõksu suurus arenenud riikides, 2007 (%) .....	33
Joonis 2.13. Töötuslõksu suurus eri tüüpi leibkondades, tööle minnes 67% keskmisest palgast, 2000-2009 (%) .....	34
Joonis 2.14. Töötuslõksu suurus eri tüüpi leibkondades, tööle minnes 33% keskmisest palgast, 2000-2009 (%) .....	35
Joonis 2.15. Mitteaktiivsuse lõksu suurus eri tüüpi leibkondades, 2000-2009 (%) .....	36
Joonis 2.16. Mitteaktiivsuse lõksu suurus kahe lapsega üksikvanema peres koos ja ilma lastehoiukuludeta (%) .....	37
Joonis 2.17. Töötuslõksu suurus eri eelduste korral kahe lapsega üksikvanema peres .....	38

Joonis 2.18. Leibkondade netoasendusmäärad töötuse korral 2000-2009 eri tüüpi leibkondades .....	39
Joonis 2.19. Töötushüvitiste ja toimetulekutoetuse skeemi netoasendusmäär 2009 erineva palgataseme korral .....	40
Joonis 2.20. Hüvitiste netoasendusmäär töötuse algusfaasis 67% keskmise palga puhul arenenud riikides, 2008.....	41
Joonis 2.21. Hüvitiste netoasendusmäär töötuse 60. kuul 67% keskmise palga puhul OECD ja ELi riikides, 2008.....	41
Joonis 2.22. Madala palga lõks EL-i riikides 2008 .....	42
Joonis 2.23. Madala palga lõks Eestis, 2000-2009 .....	43
Joonis 2.24. Tööjõu maksukoormus ja maksukiil EL-i riikides (%).....	44
Joonis 2.25. Töötushüvitiste saajate suhe kõigi tööd soovivate inimeste arvu, 2008 (%) .....	47
Joonis 2.26. Töötushüvitiste saajate suhe kõigi tööd soovivate inimestesse, 2003-2009 (%) .	47
Joonis 2.27. Töötushüvitiste saajate suhe registreeritud töötutesse, 2003-2009 (%).....	48
Joonis 2.28. Töötushüvitiste saajate suhe uutesse registreeritud töötutesse, 2003-2009 (%)..	48
Joonis 2.29. Leibkondade absoluutse vaesuse riski selgitavad tegurid 2000-2007 (lineaarse regressioonimudeli osamõjud).....	50
Joonis 2.30. Suhtelise vaesuse määr 18-64 aastasel töötul, 2008 .....	52
Joonis 2.31. Suhtelise vaesuse määr inimeste peamise tööturuseisundi järgi, 2000-2007 (%)	52
Joonis 2.32. Suhtelise vaesuse määr mittetöötavas leibkonnas elavatel 18-64 aastastel, 2008	53
Joonis 2.33. Suhtelise vaesuse määr töötamise korral EL-i riikides 15-74 aastastel, 2008 .....	53
Joonis 2.34. Suhtelise vaesuse määra vähenemine 18-64 aastastel tänu sotsiaaltoetustele .....	54
Joonis 2.35. Vaesuse vähendamise kuluefektiivsus .....	54
Joonis 2.36. Lastehoiuteenuste kasutamine alla kolme aastaste laste seas EL riikides, 2008 (%).....	56
Joonis 2.37. Lastehoiuteenuste kasutamine vanuses kolm kuni kooliiga EL riikides, 2008 (%) .....	57
Joonis 2.38. Täiskasvanute hooldamine hoolekandetasutuses, 2004-2009 (%).....	60
Joonis 2.39. Mitteaktiivsed rasedus-sünnituspuhkuse või vajaduse tõttu hooldatavate laste või teiste pereliikmete eest 2000-2009, 15-74 aastased (% rahvastikust).....	61
Joonis 2.40. Inimeste osakaal, kelle töötamine on piiratud hoolekande teenuste puudumise tõttu 2006-2008, 15-64 aastased (% rahvastikust).....	61
Joonis 2.41. Naiste osakaal, kelle töötamine on piiratud hoolekande teenuste puudumise tõttu EL-s 2008, 15-64 aastased (% rahvastikust).....	62
Joonis 2.42. 20-49-aastaste naiste tööhõive määra erinevus 0-6 aastaste laste olemasolu lõikes EL riikides, 2009 (protsendipunkti).....	63
Joonis 2.43. Töötusest väljumise tõenäosus 2003-2004, õiguse järgi koondamishüvitisele....	67
Joonis 2.44. Koondamishüvitise suurus ja hilisem töötuskindlustushüvitise saamise tõenäosus 2005-2007 .....	68
Joonis 2.45. Hõivemäärad soo-vanusrühmades meestel ja naistel 1995, 2002, 2008.....	70
Joonis 2.46. Töövõimetuspensionäride osakaalud soo-vanusrühmades meestel ja naistel 2000-2009.....	70
Joonis 2.47. Vanemahüvitise mõju töötamisele pärast lapse sündi enne ja pärast vanemahüvitise kehtestamist – keskmine ja viiendasse palgakvintiili kuulunud naiste seas .....	71

## SISSEJUHATUS

Sotsiaalkaitsesüsteemi kujundamisel on poliitikutel vaja silmas pidada korraga kolme laia eesmärki: toetada madala sissetulekuga perekondade elustandardit, motiveerida töötamist ja hoida kulutused maksumaksjale madalad. Need eesmärgid on sageli teineteisega konfliktis, mistõttu on vajalik teha kompromisse erinevate eesmärkide saavutamise taseme üle.

Tööhõive ja sotsiaalse kaitse kõrge tase kuulub Euroopa Liidu ja ka Eesti põhieesmärkide hulka. Samas tingituna rahvastiku vananemisest, kapitali ja tööjõu kasvavast mobiilsusest ning suurenevast globaalsest konkurentsist on üha enam esile kerkinud diskussioon maksude ja sotsiaaltoetuste süsteemi rollist tööturgude funktsioneerimisel ja selle kaudu majanduskasvu mõjutamisel. Turvaline paindlikkus (*flexicurity*) kui sotsiaal- ja tööpoliitika kujundamise raamistik sai Euroopa Komisjoni prioriteediks peale ministrite kohtumist 2006. aasta jaanuaris.<sup>1</sup> Turvalise paindlikkuse mõiste defineerimisel lähtume Euroopa Komisjoni määratlusest, mille kohaselt on turvaline paindlikkus kombinatsioon paindlikkusest ja turvalisusest töösuhetes ning mis koosneb neljas elemendist: paindlik tööseadusandlus, tõhus sotsiaalkaitsesüsteem, tulemuslik aktiivne tööpoliitika ja efektiivne elukestva õppe süsteem. Sotsiaalkaitsesüsteemi ja selle rahastamiseks vajaliku maksusüsteemi kujundamisel on üheks põhieesmärgiks nende muutmine tööhõivesõbralikumaks, mis tähendab eelkõige stiimulite kohandamist selliselt, et inimesed oleks huvitatud töötamisest ning samal ajal oleks tagatud piisav sotsiaalne kaitse. Turvalise paindlikkuse üheks komponendiks olev kaasaegne sotsiaalkaitsesüsteem hõlmab nii rahalisi toetusi kui ka teenuseid. Toetused tagavad inimestele piisava sissetuleku töö kaotamisel või tööjõust väljumisel ning teenused aitavad vähendada tööealiste inimeste hooldamiskoormust kas laste või eakate tõttu ja aitavad seeläbi tööealiste inimeste tööhõivet suurendada.

Käesolev raport analüüsib sotsiaalkaitsesüsteemi rolli turvalise paindlikkuse tagamisel Eestis ning püüab vastata küsimusele, kuivõrd Eesti sotsiaaltoetuste süsteem toetab turvalise paindlikkuse kontseptsiooni ja mida võiks paremaks muuta. Uurimismetoodikana kasutame Eesti ja teiste Euroopa Liidu riikide tööturu ja sotsiaalvaldkonna andmete statistilist ja graafilist võrdlevanalüüsi, vaatame Eesti positsiooni teiste riikide seas erinevate Euroopa Komisjoni poolt välja pakutud turvalise paindlikkuse indikaatorite seisukohast, samuti kasutame erinevaid ökonomeetrilisi mudeleid uurimaks mitmesuguste tegurite mõjusid vaesusriskile ja naiste tööhõivele Eestis. Andmetena kasutame Eurostatit, Eesti Statistikaameti ja Töötukassa avaldatud andmeid. Lisaks kasutame erinevate Eesti uuringute mikroandmeid: Eesti Tööjõu-uuring, Eesti Leibkonna eelarve uuring ja Eesti Sotsiaaluuring (Eesti versioon üle-Euroopalisest uuringust EU-SILC).

Raport on üles ehitatud kahe osana. Esimene sissejuhatav peatükk annab üldise ülevaate sotsiaalkaitse erinevatest ülesannetest ning kaasnevatest probleemidest ning tutvustab Euroopa Komisjoni indikaatoreid turvalise paindlikkuse mõõtmiseks, mille võtame aluseks ka Eesti olukorra analüüsimisel üle aastate ning Eesti võrdlemisel teiste Euroopa riikidega.

---

<sup>1</sup> European Commission (2006a) Employment in Europe 2006. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/news/2006/nov/employment\\_europe\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/news/2006/nov/employment_europe_en.pdf)

Teises peatükis analüüsimegi Eesti sotsiaalkaitstesüsteemi turvalise paindlikkuse vaatepunktist. Analüüsime sotsiaalkulutuste suurust, kaetust, maksude ja toetuste süsteemis esinevaid negatiivseid ja positiivseid stiimuleid. Vaatame ka erinevate sotsiaalkaitse komponentide võimalikku mõju töötamise stiimulitele. Lisaks hüvitistele analüüsime ka hoiuteenuste kättesaadavust. Anname ülevaate lapsehoiuteenuste kasutamisest ja hoiuteenuste mõjudest naiste tööturukäitumisele. Kokkuvõttes pakume välja täiendavaid indikaatoreid, mida kasutada sotsiaalkaitstesüsteemi mõju hindamiseks, turvalise paindlikkuse monitoorimiseks ja analüüsimiseks.

Käesolev raport valmis Poliitikauuringute Keskuse Praxis analüütikute poolt. Raporti tellis Eesti Ametiühingute Keskliit ja raportit rahastas Riigikantselei Tarkade otsuste fondi vahenditest. Raporti kirjutamisel saime palju abi ja sisulist tagasisidet Töötukassa töötajatelt, ametiühingute ja tööandjate esindajatelt, Tartu Ülikooli teadlastelt. Samuti täname tagasiside eest raportile kõiki mitmetes seminarides osalejaid. Täname Statistikaametit võimaluse eest kasutada nende küsitlusuuringute mikroandmeid.

Kõik vead uuringus jäävad üksnes autorite vastutada. Tagasiside raporti kohta on oodatud autoritele. Uuringu viimase versiooni leiab alati Praxise kodulehelt.

# 1 SOTSIAALKAITSESÜSTEEMI ROLL TURVALISE PAINDLIKKUSE KUJUNDAMISEL – ÜLEVAADE MÕISTETEST JA MÕÕTMISEST

## 1.1 Turvalise paindlikkuse olemus ja sotsiaalkaitstesüsteemi roll

### 1.1.1 Sotsiaalkaitstesüsteemi roll ja dilemmad

Turvalise paindlikkuse mõiste defineerimisel lähtume Euroopa Komisjoni määratlusest, mille kohaselt on turvaline paindlikkus kombinatsioon paindlikkusest ja turvalisusest töösuhetes ning mis koosneb neljas elemendist: paindlik tööseadusandlus, tõhus sotsiaalkaitstesüsteem, tulemuslik aktiivne tööpoliitika ja efektiivne elukestva õppe süsteem (European Commission 2007)<sup>2</sup>.

Turvalise paindlikkuse kontseptsiooni üks pool on turvalisuse tagamine töötajale. Selle all käsitletakse sageli töökoha säilimise turvalisust (*job security*), töötamise võimaluse turvalisust (*employment security*), sissetuleku turvalisust (*income security*) ja töö- ja pereelu ühitamise turvalisust (*combination security*). Käesolevas raportis keskendume kahele viimasele neist: sissetuleku tagamisele ning töö- ja pereelu ühitamisele.

Sissetuleku turvalisus tähendab seda, et inimestele on garanteeritud piisav sissetulek nii töötamise kui ka töö kaotamise korral. Piisava sissetuleku tagamiseks töötamise korral võib aidata miinimumpalga kehtestamine, palkade indekseerimine hindade tõusu suhtes ja ka töötamist soodustav maksusüsteem. Piisav sissetulek töö kaotamise korral tagatakse seevastu erinevate sotsiaaltoetustega, nt koondamishüvitised, töötushüvitised ja sotsiaalabi. Töö- ja pereelu ühitamise turvalisuse all mõeldakse töötaja võimalust kombineerida enda töötamist ja pereelu, sh paindlikku tööaega ja töötunde, osajaga töötamist, lastehoiukohtade olemasolu, samuti paindlikku osaliselt pensionile jäämist.<sup>3</sup>

Sotsiaalkaitstesüsteemi kujundamisel on vaja leida tasakaal kolme eesmärgi vahel: toetada madala sissetulekuga perekondade elustandardit, motiveerida töötamist ja hoida kulutused maksumaksjale madalad.

Sotsiaalkaitstesüsteeme on arenenud riikides väga erinevaid. Laiemalt käsitledes võib sotsiaalkaitstesüsteemi **osadena** vaadata järgmisi komponente:

- **Rahalised hüvitised:** nende suurus, kestus ja saamise tingimused erinevatel juhtudel, nt töötushüvitised, pensionid, peretoetused jm; sotsiaalkaitse rahastamissüsteem: erakindlustus, sotsiaalkindlustus.
- **Teenused:** nende maht ja kättesaadavus; kas avaliku sektori või erasektori pakutud; nt tervishoiuteenused, haridusteenused, tööpoliitika meetmed, ühistransport, lastehoiuteenused jm.

---

<sup>2</sup>European Commission (2007). Towards Common Principles of Flexicurity. [ec.europa.eu/employment\\_social/employment\\_strategy/flexicurity%20media/flexicuritypublication\\_2007\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/flexicurity%20media/flexicuritypublication_2007_en.pdf)

<sup>3</sup> Andranik Tangian (2009) Six families of flexicurity indicators developed at the Hans Boeckler Foundation WSI – Diskussionspapier Nr. 168, November 2009.

- **Maksustamine:** maksude osakaal majanduses, maksude struktuur, tööjõumaksude roll sotsiaalvaldkonna rahastamises, maksude progresseeruvus, maksusoodustused sotsiaalsetel eesmärkidel, sotsiaaltoetuste maksustamine.
- **Tööturu reguleeritus:** kas tööturg on vaba või reguleeritud, töökohtade ja töötajate kaitstud regulatsioonidega, sotsiaalpartnerite roll, sh ametiühingutega kaetus.
- **Sotsiaalse kaitse pakujate iseloom:** perekond, omavalitsus, keskvalitsus, sotsiaalsed partnerid, nt sotsiaalsete partnerite roll sotsiaal- ja tööturuvaldkonna korraldamisel, ametiühingute töötuskindlustuskeemid, ettevõtjate pensionisüsteemid.

Käesolevas raportis keskendume sotsiaalkaitse kahele esimesele komponendile: rahalistele hüvitistele (eelkõige töötushüvitised) ja teenustele (eelkõige lastehoiuteenused ja eakate hoiuteenused).

Praktikas kasutatakse sotsiaalkaitse käsitlemisel ka kitsamat lähenemist, nt Euroopa Komisjon kasutab riikidevahelises võrdluses ESSPROS statistilises süsteemis sotsiaalkaitse definitsioonina kõiki avaliku ja erasektori asutuste sekkumisi, mille eesmärk on leevendada leibkondade ja üksikisikute kindlaksmääratud riskide või vajaduste kogumist tulenevat koormat, tingimusel et puuduvad samaaegsed vastastikused või individuaalsed korraldused.<sup>4</sup>

Sotsiaalkaitstesüsteemi toimimist saab analüüsida võttes aluseks sotsiaalkaitstesüsteemi eesmärgid ja ülesanded. Üks võimalus neid ülesandeid jagada on alljärgnev (de Mooji 2006).

**Riski ja määramatuse maandamine** (*reducing risk and uncertainty*). Et turul ei saa kõikide riskide vastu efektiivselt kindlustada, siis kasutatakse riskide maandamiseks sotsiaalkindlustust ja sotsiaalabi erinevaid vorme. Põhiprobleemiks on tasakaalu leidmine moraaliriski (*moral hazard*) ja sotsiaalkaitse ulatuse vahel. Liiga madal kaitse ei taga inimeste toimetulekut. Liiga suur kaitse riski vastu vähendab inimeste enda motivatsiooni võtta kasutusele ennetavaid tegevusi riskide maandamiseks, nt säästmiseks või enesetäiendamiseks. Samuti vähendab liiga suur kaitse inimeste motivatsiooni seisundit lõpetada (nt aktiivselt tööd otsida).

**Reallokatsioon üle eluea** (*reallocation over life-cycle*). Et ühtlane tarbimine üle eluea on parem kui ebaühtlane (eeldades, et inimeste täiendav kasu täiendavast tarbimisühikust on alanev), siis sotsiaalpoliitika mõju tarbimise silumisele üle eluea toob kaasa ühiskonna heaolu kasvu. Sotsiaalpoliitika aitab üle saada inimeste lühinägelikkusest ja finantsturgude ebaefektiivsusest, kasutades sotsiaalkindlustuse erinevaid instrumente (nt kohustuslik säästmine pensionieaks, kaasaaitamine töö ja pereelu ühitamiseks jm). Põhiprobleemiks jääb ka siin, kuidas leida parimat viisi tarbimise silumiseks üle eluea ning tagada selle kooskõla tööturukäitumisega.

**Rikkuse ümberjaotamine** (*redistribution*). Et ühiskonnad üldiselt omistavad positiivse väärtuse võrdsusele, siis jagatakse igas ühiskonnas rikkust ümber, kasutades selleks makse, toetusi, palkade reguleerimist, tasuta kaupu ja teenuseid. Et ümberjaotamine samas pärsib efektiivsust, nt inimeste motivatsiooni tööd teha, siis ongi põhiprobleem tasakaalu otsimine võrdsuse ja efektiivsuse vahel.

Käesolevas raportis keskendume esimesele kahele sotsiaalkaitstesüsteemi ülesandele. Uurime inimeste sissetuleku tagamise mehhanisme töö kaotamise korral ja töö- ja pereelu ühitamist.

<sup>4</sup> Euroopa parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 458/2007, 25. aprill 2007, Euroopa integreeritud sotsiaalkaitsestatistika süsteemi (ESSPROS) kohta



Analüüsime nii rahalisi hüvitisi kui teenuseid. Rahalised hüvitised töö kaotamise korral (nt töötushüvitised, sissetuleku miinimumgarantiid) tagavad sissetuleku tõise tulu puudumise korral, vähendades seega vaesuse riski ja andes inimestele aega otsida neile sobivamat töökohta, kuid samas võivad ka pärssida töötamise stiimuleid. Teenused omakorda aitavad vähendada tööealiste inimeste hooldamiskoormust ja aitavad nende tööhõivet suurendada. Lasteaiateenused võimaldavad kiiremini naistel peale sünnitust tagasi pöörduda tööturule, alg- ja põhikoolide juures olevad pikapäevarühmad või huviringid suurendavad samuti lapsevanemate võimalust töötada. Hoolekandeteenused vähendavad tööealiste inimeste hooldamiskoormust vanade või haigete inimeste eest.

Sotsiaalkaitse valdkondade instrumentide ja kaasnevate kulutuste jagamine toimub sageli riski allika põhiselt: nt haigestumine, vananemine, laste saamine, töötuks jäämine, ülalpidaja surm. Nii Eurostati jaotus (ESSPROS) kui OECD jaotus kasutab sarnast lähenemist.

**Tabel 1.1. Sotsiaalvaldkonna jaotus Eurostati ja OECD järgi**

<b>Eurostati ESSPROS jaotus</b>	<b>OECD jaotus</b>
Haigus ja tervishoid ( <i>sickness/health care</i> )	Tervis ( <i>health</i> )
Puue ( <i>disability</i> )	Töövõimetus ( <i>incapacity</i> )
Vanadus ( <i>old age</i> )	Vanadus ( <i>old-age</i> )
Toitjakaotus ( <i>survivor</i> )	Toitjakaotus ( <i>survivors</i> )
Perekond/lapsed ( <i>family/children</i> )	Pere ( <i>family</i> )
Töötus ( <i>unemployment</i> )	Aktiivne tööpoliitika ( <i>active labour market policies</i> )
	Töötus ( <i>unemployed</i> )
Eluase ( <i>housing</i> )	Eluase ( <i>housing</i> )
Mujal klassifitseerimata sotsiaalne tõrjutus ( <i>social exclusion not else-where classified</i> )	Muud ( <i>other social policy areas</i> )

Allikas: Eurostat ESSPROS; OECD Social Expenditure Database

Sotsiaalkaitse üks peamisi rolle on vaesuse leevendamine, tarbimise silumine üle aja ja tulude ümberjaotus. Turvalise pindlikkuse seisukohast on sotsiaaltoetuste, eriti rahaliste hüvitiste, oluline eesmärk tagada inimestele piisav sissetulek töötuse korral. Mida mõistetakse „piisava sissetuleku“ all on erinevates sotsiaalkaitse mudelites erinev. Töötutele võidakse töötuse korral tagada eelnev sissetulek või proportsioon sellest (nn Bismarcki-tüüpi mudel) või minimaalne sissetulek (Beveridge-tüüpi süsteem). Kui eesmärgiks on kompenseerida inimesele eelnev sissetulek, et säilitada inimese eelnev tarbimistase, siis ei ole vaesuse leevendamine otseselt eesmärgiks, ehkki enamasti on ka riikide praktikas ikkagi tagatud minimaalne sissetulek, mis välistab vaesusesse langemise.

Lähtuvalt tööturult lahkumise iseloomule võib eristada kahte erinevat juhtu lähtudes sündmuse prognoositavusest:

- 1) Prognoositav ja teadlik tööturult lahkumine, mille lahkumise aeg ja viis on inimese enda valida, näiteks lahkumine vanuse tõttu pensionile või lapseootele jäämine.
- 2) Mitteprognoositav tööturult lahkumine, kus inimese tööturult lahkumise põhjustab kas töötuks või haigeks jäämine või lähedase hooldusvajadus.

Kui sündmus on mitteprognoositav, siis on tavaliselt suurem roll kindlustusel, kas era- või sotsiaalsel kindlustusel, et nende riskide realiseerumisel kaasnevat sissetuleku kaotust kompenseerida. Prognoositava sündmuse korral on inimesel endal võimalik ja ka motivatsioon säästa, mis võimaldaks tarbimist siluda. Mitteprognoositava sündmuse puhul sõltub inimese enda soov ennast riskide vastu kindlustada inimese subjektiivsetest ootustest riskide realiseerumise suhtes.

**Tabel 1.2. Sotsiaalkaitse instrumentide jagunemine eesmärgi ja töö kaotamise riski järgi**

<b>Töö kaotamise risk</b>	<b>Prognoositav (vanadus, lapse sünd, õppimine)</b>	<b>Mitte-prognoositav (haigestumine, töötus)</b>
<b>Sotsiaalkaitse instrumendi eesmärk</b>		
<b>Tagada minimaalne sissetulek</b>	Rahvapension Lapsetoetus Toimetulekutoetus	Töötutoetus Toimetulekutoetus
<b>Tagada eelmine sissetulek</b>	Kogumispension Vanemahüvitis	Töötuskindlustushüvitis Haigushüvitis
<b>Teenuste pakkumine</b>	Hoolekande teenused Elukestev õpe	Tervishoiuteenused Aktiivsed tööpoliitika teenused

Käesolevas raportis keskendume töötusriskile ja vaatame nii töötutoetust kui töötuskindlustushüviti ning nende mõju nii töötute vaesusriski vähendamisel kui töötamise stiimulitele. Teenustest vaatame enam just lapsehoolekande teenuseid ja nende mõju.

### 1.1.2 Sotsiaalkaitse mõju majandusele

Sotsiaalkaitse mõjutab majandust nii positiivselt kui negatiivselt. Negatiivsetest aspektidest on peamine, et sotsiaaltoetused, eriti koostöös töjõumaksudega, võivad vähendada töötamise motivatsiooni. Töötamise rahalised stiimulid muutuvad olulisemaks kui kasvab tööturu paindlikkus muudes aspektides, nt väheneb töökohtade kaitse, sest koos sellega kasvab ka sisenemine töötusesse. Lisaks kasvab ebatüüpiliste töötajate osakaal (nt osa-ajaga töötajad, tähtajaliste töölepingutega töötajad, enesele tööandjad jm), kelle töised sissetulekud on sageli ka madalamad. Seetõttu on oluline, et maksud ja sotsiaaltoetused koostöös toetaksid inimeste töötusest tööle minekut, sealjuures, et just osa-ajaga või madalapalgaliste töötajate jaoks oleks töötamine tasuv. Samuti kui sotsiaaltoetused on seotud töökohaga (nt töökohal töötamise staažist sõltuv koondamishüvitis või tulevane eripension), võib väheneda töjõu liikuvus, isegi juhul, kui töötaja produktiivsus võib olla muul ametikohal kõrgem.

Lisaks tuleb arvestada, et sotsiaaltoetuste rahastamiseks vajalikud töjõumaksud suurendavad töjõu hinda ja pärsivad investeerimist töjõumahukatesse ettevõtetesse või vähendavad inimeste poolt kättesaadavat töötasu ja seetõttu vähendavad töötamise motivatsiooni.

Varasema kirjanduse põhjal võib kokku võtta, et kui analüüsitakse empiirilisel sotsiaaltoetuste ja nende rahastamiseks kasutatavate maksude mõju majandusele, siis püütakse tavaliselt otsida vastuseid järgmistele küsimustele (Disney 2000):

- 1) Kas kõrge sotsiaalkulutuste tase ja sellega seonduv kõrge keskmine maksukoormus suurendab tööpuudust ja vähendab majanduskasvu?
- 2) Kas sotsiaaltoetuste (nt töötushüvitised, toimetulekutoetus, vanaduspensionid, invaliidsuspensionid) kõrged keskmised asendusmäärad ja pikk maksmine võrreldes inimeste palgaga mõjutavad töajõus osalemist? Kas hüvitistel on positiivne mõju töötute ja töötajate kokkuviiimisel?
- 3) Kas maksude ja sotsiaaltoetuste süsteemi koosmõjust tekkivad kõrged tegelikud maksumäärad mõjutavad töajõupakkumist?

Maksude ja sotsiaaltoetuste süsteemis peituvad negatiivsed stiimulid võivad otseselt vähendada töajõupakkumist. Negatiivsed stiimulid võivad tekkida kahel erineval moel (Carone, Salomäki 2001):

- 1) kui brutotöötasu suurenemisel (nt töötundide arvu tõusu tõttu) ei kaasne olulist maksude ja sotsiaaltoetuste järgset sissetuleku tõusu (nt juhul kui osa sotsiaaltoetusi väheneb või on maksumäärad väga kõrged), siis väheneb motivatsioon suurendada töötunde – tekib nn madala palga ehk vaesuslõks;
- 2) kui mittetöötamise korral on sotsiaaltoetuste tase kõrge võrreldes netosissetulekuga töötamise korral (mõõdetuna netoasendusmäära abil), siis avaldab see negatiivset mõju töajõus osalemise otsusele – tekivad nn töötuslõks ja mitteaktiivsuslõks.

Varasema empiirilise kirjanduse põhjal tuuakse välja neli olukorda, kus maksude ja toetuste struktuur on oluline töajõupakkumise seisukohast (Disney 2000):

- 1) sotsiaaltoetuste negatiivne mõju madala sissetulekuga leibkondade töajõupakkumisele,
- 2) soodsate pensioniskeemide ja töövõimetushüvitiste mõju eakate töötajate lahkumisele töajõust,
- 3) progresseeruva tulumaksusüsteemi negatiivne mõju kõrgepalgaliste töajõupakkumisele,
- 4) väheste oskustega noorte töötajate sisenemine tööturule.

Teisest küljest on sotsiaalkaitset palju positiivseid aspekte (Kuddo jt 2002). Universaalne sotsiaalne kaitse aitab kaasa ümberkohanemisele, sest inimesed on meelsamini nõus aktsepteerima muutusi ja riske, sh on inimesed nõus töötama töökohal, kus on kõrgem risk kas töökoha ebastabiilsuse või ebatervislikkuse tõttu. Inimestel on rahulolu ja turvatunde kasv teadmised, et tagatud on sotsiaalne kaitse haiguse, töövõimetuse, töötuse, vanaduse või lastekasvatamisega kaasneva võivate negatiivsete mõjude korral. Sotsiaalkaitse korral inimesed ei lange vaesusse ja saavad seega säilitada enda inimkapitali (säilivad teadmised ja tervis ning sotsiaalkapital suhtevõrgustiku näol). Samuti on välja toodud, et lühiajalise töötuse perioodidel makstavad rahalised hüvitised suurendavad töövahenduse efektiivsust, kuna inimesed ei pea võtma vastu esimest tööpakkumist ja saavad seetõttu otsida neile sobivamat tööd. Teenuste osas on peamiselt kahte tüüpi positiivne mõju. Aktiivsed tööturu- ja sotsiaalsed meetmed (rehabilitatsioon, tööturukoolitus, täiendõpe jm) aitavad kaasa inimeste teadmiste ja oskuste tõusule ning suurendab sellega inimeste võimalusi töötada. Hoolekandeteenused (lasteaiateenused, eakate hoolekanne) kergendavad lähedaste eest hoolitsemise vajadust muutes inimestel tööl käimise üldse võimalikuks või lihtsalt odavamaks, juhul kui kollektiivselt organiseeritud teenuste hind tuleb madalam kui inimeste töötasu,

Viimaks tuuakse välja, et eelnevast töötamisest või palgalt arvestatud sissemaksest sõltuval toetusel on täiendav positiivne mõju töötamise stiimulitele läbi kvalifitseerumiseefekti (*entitlement effect*), eriti kui tegemist on prognoositava lahkumisega tööturult. Näiteks võiks avaldada eelnevast sissetulekust sõltuv vanemahüvitis või pension positiivset mõju tööhõivele enne lapsehoolduspuhkusele või pensionile jäämist. Või töötu arvestab tööle minekul ka tulevast võimalikku töötuskindlustushüvitist.

Ülevaate olemasolevatest uuringutest sotsiaaltoetuste mõju kohta Eestis tööturule anname teises peatükis.

## 1.2 Sotsiaalkaitstesüsteemi iseloomustamine indikaatoritega

### 1.2.1 Indikaatorite vajadus

Sotsiaalkaitstesüsteemis toimuvate muutuste jälgimiseks üle aastate või rahvusvaheliseks võrdluseks ja sotsiaalkaitstesüsteemi mõjude hindamiseks vaesusele, tööturule ning majandusele saab kasutada erinevaid indikaatoreid või teha mõjude süvaanalüüse.

Euroopa Liidu tööhõivekomitee (EMCO) kiitis 24. juunil 2009 heaks raporti, mis näitab, kuidas turvalise paindlikkuse poliitikaid mõõta ja jälgida (EMCO 2009). Lisaks on enda sarnaseid indikaatoreid välja pakkunud varasemalt ka OECD enda tööturu raportites (nt OECD 2004, 2007).

Tööhõivekomitee indikaatorite koostamise ja avaldamise protsess on ka osa avatud koordinaatsioonimehhanismist, millega saab omavahel võrrelda riike ja näha erinevate poliitikameetmete potentsiaalset mõju sotsiaalkaitse ulatusele ning tööturule. Indikaatoreid saavad kasutada ka sotsiaalpartnerid (tööandjate esindajad, ametiühingud, valitsus) rääkimaks läbi tööturu turvalise paindlikkuse erinevate aspektide üle, näiteks tasakaalustades tööturu suurema paindlikkuse samaaegse turvalisuse kasvuga. Indikaatorite kasutamine teeks läbirääkimised läbipaistvamaks ja tasakaalustatumaks.

Paindliku tööseadusandluse ja sotsiaalkaitstesüsteemi analüüsimisel turvalise paindlikkuse aspektist kasutame alusena Euroopa Liidu tööhõivekomitee poolt välja töötatud indikaatoreid ning täiendame neid teiste autorite poolt välja pakutud indikaatoritega ja omapoolsete analüüsidega.

Tööhõivekomitee indikaatorid jagunevad sisendi-, väljundi- ja protsessiindikaatoriteks (vt tabel 1.3). Sotsiaalkaitstesüsteemi indikaatorid, mis on seotud turvalise paindlikkusega, keskenduvad tööhõive probleematikale: töötus, et tagada sissetuleku pidevus töötajatele ja nende perekondadele hoolimata sellest kas nad on parasjagu hõivatud või mitte, ning lapsehooldus, et toetada töö- ja pereelu ühitamist.

Turvalise paindlikkuse indikaatorite, sh sotsiaalkaitstesüsteemi indikaatorite puhul, on soovitatav vaadata lisaks keskmistele näitajatele ka võimalusel soo- ja vanuse lõikes. Eriti oluline on see näiteks hooldusteenuste kättesaadavuse jälgimisel, kus mõju naiste tööjõupakkumisele on suurem. Samuti võivad esineda soolised või vanuselised erinevused töötute vaesusriskis või töötushüvitistega kaetuses.

**Tabel 1.3. Euroopa Komisjoni turvalise paindlikkuse monitooringuks kasutatavad indikaatorid sotsiaalkaitseüsteemi osas**

Sisend	Protsess	Väljund
Kulud passiivsele tööpoliitikale, töötada sooviva isiku kohta	Töötushüvitiste saajate osakaal töötada soovivate isikute seas	Töötute vaesusrisk
Kulud passiivsele tööpoliitikale, % SKPst		
Töötuslõks		
Madala palga lõks		
Lastehoiuteenuste kättesaadavus	Lastevanemate tööhõive	Lastehoiu- ja eakate hoolekandeteenuste puuduse tõttu piiratud töötamine
Eakate hoolekandeteenuste kättesaadavus		Asendusmäära langus töökarjääri katkemise korral.
Mitteaktiivsustlõks arvestades lapsehoiukulusid (peretüüp: üksikvanem kahe lapsega)		

Allikas: EMCO 2009

### 1.2.2 Sisendindikaatorid

Sisendindikaatorid iseloomustavad sotsiaalvaldkonda ja tööturгу kõige olulisemaid mõjutavaid tegureid, mis samas on muudetavad poliitiliste otsuste tulemusena. Euroopa Liidu Tööhõivekomitee pakutud sisendindikaatorid on järgmist tüüpi:

- a) **rahaliste kulutuste suurust iseloomustavad näitajad** - kui palju ressursse üldse jagatakse toetusteks;
- b) **maksude ja toetuste süsteemi koosmõjus tekkivate asendusmäärad ja negatiivsete stiimulite näitajad** - kui palju inimesed võivad või kaotavad rahaliselt tööle minnes või töökoha kaotades;
- c) **hoolekandeteenuste olemasolu iseloomustavad näitajad** - kas inimesed saavad tööle minna, kui peres on vaja kedagi hooldada.

Lisaks on välja pakutud indikaatoreid, mis iseloomustavad, **kellel on õigus saada erinevaid sotsiaaltoetusi**, erinevate töölepingu tüüpide lõikes, nt osa-ajaga töö, FIEna töö, tähtajaline töö (Alphametrics 2009).

Järgnevalt käsitleme nende kõikide indikaatorite sisu pikemalt. Teises peatükis võrdleme nende indikaatorite alusel Eestit teiste riikidega ja vaatame muutusi viimastel aastatel. Samuti diskuteerime ka Eesti jaoks sobivate indikaatorite olemasolu üle.

### 1.2.2.1 Rahalised kulutused

Sotsiaalpoliitika üheks peamiseks indikaatoriks üle aastate ning riikidevahelises võrdluses on sotsiaalkulutuste rahaline suurus, nii kokku kui erinevate valdkondade lõikes. Sotsiaalkulutusi esitatakse tavaliselt kas:

- a) suhtena sisemajanduse koguprodukti,
- b) suhtena avaliku sektori eelarvesse,
- c) ühe inimese kohta või ühe abivajaja kohta,
- d) kulutused abivajaja kohta jagatuna SKP inimese kohta; arvestab korraga nii abivajajate kui rikkuse erinevust riikide vahel.

Rahalise sisendindikaatorina kasutatakse Euroopa Komisjoni poolt kulutusi passiivsele tööpoliitikale, seda nii töötada sooviva tööta isiku kohta (indikaator: *19.A6 LMP expenditure per person wanting to work*) kui ka osakaaluna SKP-st (indikaator: *19.A5 LMP expenditure*). Nimetatud andmed on rahvusvahelise võrdluse jaoks kättesaadavad Eurostatist ja vaatame neid lähemalt teises peatükis.

Olgu kohe lisatud, et sisendnäitajana sotsiaalkaitse kulutuste suurus üksinda ei pruugi näidata kaitstuse taset, sest sotsiaalkulutuste sihistus just vaesemale elanikkonnakihile võib muutuda aja jooksul ja on kindlasti erinev riikide vahel. Samuti tuleb märkida, et kulutuste tase passiivsele tööpoliitikale ei arvesta enamasti ka maksupoliitika mõju, nt töötushüvitiste maksustamine tulumaksuga või ka sotsiaalmaksuga. Seega raha, mis tegelikult töötuteni jõuab, on väiksem. Osaliselt tegeleb sellega väljundmuutuja: töötute vaesusrisk, mis arvestab tegelikku rahasiiret töötutele. Alternatiivne võimalus on arvutada töötute jaoks välja tegelikud maksudejärgsed asendumäärad. Sellest tuleb juttu pikemalt allpool. Lisaks tuleb arvestada, et sotsiaalkulutuste tase SKPs sõltub ka sellest, millises majandustsüklis ollakse (nt ajutine SKP langus võib suurendada sotsiaalkulutuste osakaalu SKPs ja vastupidi), ilma et sotsiaalkulutused inimese kohta muutuks.

Kõrvalmärkusena olgu lisatud, et maksupoliitika erinevate aspektide mõju sotsiaalvaldkonna kulutustele püütakse arvesse võtta suurusega *sotsiaalvaldkonna avaliku sektori netokulutused (net public social expenditures)*, mis näitab valitsussektori kogupanust sotsiaalvaldkonda. Seda valdkonda hakkas uurima OECD 1990ndate keskpaigas. Praeguseks on see juba osa OECD kogutavast statistikast (vt Adema ja Ladaique 2009). Eurostat on samalaadse projekti teinud samuti kõigi ELi liikmesriikide kohta ning pilootuuring on valminud ka Eesti kohta, küll üksnes 2005. aasta andmete jaoks (Statistics Estonia, Praxis Center for Policy Studies (2009)).

### 1.2.2.2 Maksude ja toetuste süsteemi iseloomustavad indikaatorid

Eesmärki muuta töö tasuvamaks (*making work pay* – MWP) on rõhutatud Euroopa Liidu töösuunistes juba nende algusest saadik 1998. aastast. Liikmesriikide 2000. ja 2001. aasta tööpoliitika suunistes märgiti vajadust reformida maksude ja toetuste süsteemi nii, et kõrvaldataks vaesuslõksud ja pakutaks töötutele ja mitteaktiivsetele stiimuleid töötamiseks ja töö vastuvõtmiseks. Samuti tuuakse välja vajadus alandada tööjõu maksukoormust (nii otseste kui kaudsete tööjõukulude vähendamise läbi), eriti madala palgaga tööjõu osas.<sup>5</sup> Töötamise tasuvamaks muutmine läbi stiimulite töö atraktiivsuse suurendamiseks (*“Making work pay through incentives to enhance work attractiveness”*) oli ka üks kümnest tööhõive suunistest peale 2003. aastal toimunud suuniste

<sup>5</sup> Guidelines for Member States' employment policies for the year 2000 & Council recommendation on the implementation of Member States' employment policies

muutmist. Euroopa Liidu Sotsiaalkaitse Komitee üheks töösuunaks on samuti töötamise stiimulid maksude ja sotsiaaltoetuste süsteemides. 2003-2005. aasta tööpoliitika suunistes toodi välja, et toetused peaksid olema rohkem seotud töhuga tööotsingu toega ja et mitteaktiivsuslõksud peaks aastaks 2010 kaotama. Alates 2005. aastast on tööpoliitika suunised ühendatud majanduspoliitika suunistega. 2008.-2010. aastaks vastu võetud integreeritud suunised rõhutavad samuti, et tuleb pidevalt analüüsida toetuste ja maksude poolt tekitatud stiimuleid tööjõupakkumisele (suunis 19). Ka aastaks 2020 pakutud integreeritud suunised toovad turvalise paindlikkuse ühe komponendina endiselt välja maksude ja toetuste ajakohase süsteemi ning selle seose tööjõupakkumisega (European Commission 2010).

Maksude ja toetuste potentsiaalne mõju tööturukäitumisele avaldub läbi majanduslike (rahaliste) stiimulite, mida nad tekitavad. Iseloomustamiseks puhtalt maksude ja toetuste süsteemi kasutatakse indikaatoreid, mis on leitud näidisleibkondade korral. Leibkonnad erinevad koosseisu, tööturulase seisundi, tõise sissetuleku suuruse ja toetuse saamise kestuse lõikes. Arvestades kehtivaid maksude ja toetuste reegleid arvutatakse näidisleibkondade jaoks erinevaid näitajaid, mis iseloomustavad inimeste maksude ja toetuste suurust teatud situatsioonis või nende muutumist, kui inimene muudab tööturuseisundit. Niisugune lähenemine võimaldab leida inimesi või perekondade tüüpe, kelle jaoks rahalised stiimulid töötada on väikesed või puuduvad üleüldse. Teisest küljest on sama meetodika põhjal võimalik leida ka leibkonnatüüpe, kelle jaoks rahalised siirded, mida pakub sotsiaalkaitsesüsteem, on ebapiisavad ja kes langevad vaesusse.

Niisugusel viisil arvatud indikaatoreid kasutatakse maksude ja toetuste **reeglite** võrdlemiseks riikide vahel ja üle aja. Tüüpleibkondade põhjal leitud indikaatorid elimineerivad rahvastiku tegeliku heterogeensuse (tulude jaotus, leibkondade struktuuri jaotus jmt). Indikaatorid ei näita tegelikku mõju ei maksude laekumisele või toetuste väljamaksetele ega maksude ja toetuste mõju hõivele. Nii maksude kui sotsiaaltoetuste puhul eeldatakse tavaliselt täielikku kaetust, st maksudest ei saa kõrvale hiilida ja kõik saavad toetusi, kellel on õigus selleks. Indikaatorite arvutamisel kasutatakse tavaliselt võrdlusbaasina keskmise tööstustöötaja palka (*average production worker wage – APW*) või proportsiooni sellest, nt 1/3 või 2/3 keskmisest palgast.

Indikaatorite puhul käsitletakse kõiki makse kuluna, seega vaadatakse tööjõupakkumist staatilises kontekstis ning ignoreeritakse dünaamilisi aspekte, nt et sotsiaalmaksude maksmine tagab inimestele sotsiaalkindlustuse tulevikus. Dünaamiliste aspektide arvestamine on lihtsalt liiga keerukas ja samas on eriti madalapalgalised töötajad sotsiaaltoetuste ja sissetulekute võrdlemisel ilmselt huvitatud lühiajalisest perspektiivist (nende võime laenata ja säästa on tunduvalt väiksem). Dünaamilised aspekte arvestatakse spetsiaalselt, kui analüüsitakse pensioni kujunemist ja pensionile jäämise või edasilükkamise stiimuleid. Neid dünaamilisi aspekte on käsitletud varasemates Praxise pensionivaldkonna uuringutes (vt Tiit jt 2004).

Töötamise stiimulite mõõtmiseks on välja kujunenud erinevad indikaatorid, mida kasutavad OECD ja Euroopa Komisjon. Indikaatorite arendamine on toimunud ühisprojektina OECD ja EL-i vahel (vt Carone, Salomäki *et al* 2003 ja Carone, Salomäki *et al* 2004) ja on standardne osa OECD regulaarsetest ülevaadetest *Benefits and Wages* (nt OECD 2007).

Osade indikaatorite väärtused mõnede leibkonna tüüpide jaoks on praeguseks lisatud ELi struktuuriindikaatorite nimekirja, samas indikaatorite meetodikaga töötatakse jätkuvalt edasi ja püütakse neid parandada.

Indikaatorid iseloomustavad kokkuvõtvalt järgmisi aspekte:

- 1) kui suured on netosissetulekud sotsiaaltoetustest mitteaktiivsuse või töötuse korral võrreldes netosissetulekuga töötamise korral – **netoasendusmäär**. Töötuse korral võib netoasendusmäära vaadata veel sõltuvana töötuse kestusest, nt töötuse esimesel, kuuendal või 12 kuul.
- 2) kui palju inimene kaotab täiendavast teisest sissetulekust toetustelt tööle minnes või tööpanust suurendades tänu toetuste vähenemisele ja tööjõu maksude suurenemisele - **tegelik piirmaksumäär** (*marginal effective tax rate* - METR).
- 3) kui palju suureneb inimese netosissetulek (protsentides), kui inimene siirdub tööle kas töötusest või mitteaktiivsusest - **tööle mineku võit**.
- 4) kui palju kaotab inimene sissetulekus oma eluea jooksul, kui ta peab lapsi kodus hoidma või võidab, kui ta lükkab pensionile minekut edasi - **dünaamilised asendusmäärad**.

Peamiste indikaatoritena on kasutusel nii OECD kui Euroopa Komisjoni poolt tegelikud piirmaksumäärad ja nende põhjal leitud nn lõksud (*traps*), mis aitavad iseloomustada maksude ja sotsiaaltoetuste koosmõju inimese liikumisele ühest tööturuseisundist teise või töötasu suurenemisel. "Lõks" iseloomustab olukorda, kus brutotöötasu suurenemine ei too kaasa netosissetuleku suurenemist sellisel määral, et see motiveeriks inimest suurendama oma tööpanust. Netosissetulek ei kasva nii palju kui brutotöötasu tingituna suurenenud maksudest ja vähenenud sotsiaaltoetustest.

Lõksude kvantitatiivseks esitamiseks kasutatakse tegelikke ehk efektiivseid maksumäärasid (*effective tax rate*) tõisele sissetulekule, mis võtavad arvesse, kuidas tööpanuse suurenemisel muutuvad maksud, sotsiaalkindlustusmaksed ja sotsiaaltoetused.

**Tegelik piirmaksumäär** (ehk efektiivne marginaalne maksumäär, *marginal effective tax rates* – METR) näitab kui suurest osast täiendavast teisest sissetulekust jäädakse ilma tingituna täiendavatest maksudest, täiendavatest sotsiaalkindlustusmaksetest ja vähenevatest sotsiaaltoetustest. **METR on seega oluline poliitikaindikaator iseloomustamiseks, kuivõrd on töötaval inimesel motivatsiooni töötunde suurendada või mittetöötaval inimesel tööle asuda.** METRi suurus mõjutab struktuurset tööpuudust, tööjõus osalemist ja töötunde, eriti mõjutab ta neid inimesi, kelle potentsiaalne palk tööturul on väike.

Tegeliku piirmaksumäära valem avaldub üldkujul järgmiselt:

$$(1) \quad METR = 1 - \Delta y_{net} / \Delta y_{gross}$$

kus  $\Delta y_{gross}$  on täiendav brutopalga muutus, kui inimene liigub ühest tööturuolekust teise tööturuolekusse ja  $\Delta y_{net}$  on vastav netosissetulekute muutus, mis arvestab ka maksude ja toetuste muutust.

Formaalselt on kõik METRi tüübid samad, erineb ainult olekute sisu. Töötuslõksu korral võrreldakse töötust ja töötamist; mitteaktiivsuse lõksu korral mitteaktiivsust ja töötamist; madala palga lõksu korral töötamist erineva palgataseme juures.

**Töötuslõks** (*unemployment trap*) näitab rahalisi tagajärgi inimese jaoks, kes on tööta ja kaalub tööle minemist. Antud juhul analüüsitakse olukorda, kus töötutele ja nende peredele makstavad hüvitised



on suhteliselt suured võrreldes netosissetulekutega töötamisest, nt töötuskindlustushüvitise või töötu abiraha tõttu. (Töötuslõksu puhul ei vaadelda olukorda, kus inimene ei saa töötushüvitist, seda vaadatakse mitteaktiivsuse lõksu all). Töötuslõks on kasutusel ELi tööpoliitika indikaatorina (19.M7 Tax rate on low wage earners: Unemployment trap).

**Mitteaktiivsuse lõks** (*inactivity trap*) näitab rahalisi tagajärgi inimese jaoks, kes on töötaja ja ei saa töötushüvitist ning kaalub tööle minekut. Mitteaktiivsuse lõksu on vaja vaadata just perekonna kui terviku seisukohalt, sest pikaajalisi sotsiaaltoetusi makstakse tavaliselt perekonna kogusissetulekut vaadates. Indikaator leitakse tegeliku piirmaksumäärana kui inimene liigub mitteaktiivsusest tööle.

Et lapsehoolduskulud mängivad rolli naiste tööjõupakkumise otsuse kujundamisel, siis analüüsitakse sisendina Euroopa Komisjoni poolt mitteaktiivsuse lõksu väärtust arvestades lapsehooldustasusid (2 lapsega üksikvanema puhul) kuivõrd lapsehooldusteenuste kättesaadavus ning taskukohasus on võtmetähtsusega üksikvanemate otsuse juures tööle minna. (EMCO, 2009)

**Madala palga lõks** ehk vaesuslõks (*low-wage trap, poverty trap*) näitab rahalisi tagajärgi töötava inimese jaoks, kes töötab ja suurendab oma töötunde või tööpingutust, mille tulemusena tema brutopalk suureneb. Madala palga puhul vaadatakse nii tööpanuse (palga) suurenemist marginaalselt (nt 1% võrra teatud palgatasemelt) ja ka diskreetselt (nt palga suurenemine kaks korda teatud palgatasemelt). Töötuslõks on kasutusel ELi tööpoliitika indikaatorina (19.M6 Tax rate on low wage earners: Low wage trap).

Lisaks marginaalsetele maksumääradele on kasutatud ka sisult vastupidist näitajat: kui palju suureneb suhteliselt inimese netosissetulek, kui inimene siirdub tööle, nt töötusest või mitteaktiivsusest (*increase in disposable income- IDI*).

$$(4) \quad IDI = (y_{netB} - y_{netA}) / y_{netA}$$

Sageli kasutatakse ka **netoasendusmäär**, mis näitab netosissetulekut mittetöötamise korral võrreldes netosissetulekuga töötamise korral. Kui olukord A tähistab mittetöötamist ja olukord B tähistab töötamist, siis netoasendusmäär avaldub järgmiselt:

$$(5) \quad NRR = y_{netA} / y_{netB}$$

Netoasendusmäär arvutatakse nii ettepoole vaatavana kui tahapoole vaatavana. Esimesel juhul leitakse NRR, kui inimene siirdub toetustelt tööle teatud töötasuga. Teisel juhul vaadatakse, milline on inimese sissetulek sotsiaaltoetustest võrreldes möödunud töötasuga. Esimesel juhul on vaja teha eeldused inimese tulevase palga kohta, teisel juhul on vajalik sageli teha eeldused inimese sotsiaalkindlustusstaži kohta (nt töötuskindlustuskindlustusele kvalifitseerumine). Netoasendusmäär on kasutatav ka indikaatorina, mis iseloomustab sotsiaaltoetuste piisavust.

OECD arvutab enda indikaatorite puhul veel eraldi välja asendusmäärad erinevate tüüptöötute jaoks. Samuti vaadatakse asendusmäärasid üle aja, kui inimese töötus pikeneb. Riikide võrdluses kasutab OECD erinevate asendusmäärade keskmist nelja peretüübi ja 60 kuu töötuse korral (OECD 2004, 2007).

Neli peretüüpi, mida OECD ja ka Euroopa Komisjon kasutavad asendusmäärade ja marginaalsete efektiivsete maksumäärade arvutamiseks on järgmised:

- üksik lasteta inimene, kelle palk on 50%, 67%, 80%, 100%, 125% ja 167% keskmisest palgast; meie kasutame näite puhul 67% keskmisest palgast;

- üksik inimene kahe lapsega ja 67% keskmisest palgast;
- abielupaar kahe lapsega, kus mees saab 100% keskmisest palgast ja naine 0, 33, 67 või 100% keskmisest palgast;
- abielupaar ilma lasteta, kus mees saab 100% keskmisest palgast ja naine 33 või 100% keskmisest palgast.

Alates 2006. aastast on keskmise palgana kasutusel tööstuse ja teeninduse keskmine palk (NACE koodid C-K). Varasemalt oli kasutusel töötleva tööstuse lihttöölise palk.

Reeglina tööandja poolt makstavaid sotsiaalkindlustusmaksid (nt Eestis sotsiaalmaks) ei arvestata asendumäärade ja lõksude leidmisel, sest antud analüüsi puhul on oluline just inimesele kättejääv raha. Kui siiski arvestada ka tööandja sotsiaalkindlustusmaksid, sellisel juhul omandab ka METR tõlgenduse kui tegelik piirmaksumäär tööjõukuludele, mis on OECD ja ELi lõksude ühisprojekti raames ka välja arvatud.

Et antud indikaatorid on suunatud lühiajalistele otsustele ja ei võta arvesse pikemaajalisi efekte, siis ei arvestata seoseid tänase tööturuseisundi ja tulevaste sissetulekute vahel, nt tulevased kõrgemad palgad tänu suuremale kogemusele, suurem pension, taaskvalifitseerumine töötushüvitistele (*entitlement effect*). Nende arvestamine on lihtsalt liiga keeruline ja ettemääramatu. Madala sissetulekuga inimeste jaoks, kellel on sageli likviidsuspiirangud (ei saa võtta laenu tarbimise ühtlustamiseks üle aja), on sissetulek täna ka olulisem kui sissetulek kauges tulevikus.

### 1.2.2.3 Hoolekande teenuste kättesaadavus

Kolmas blokk sisendindikaatoritest käsitleb hoolekande teenuste olemasolu ja kättesaadavust. Eraldi vaadatakse nii lapsehoiuteenuste kättesaadavust ja vanurite hooldusteenuste kättesaadavust. Mõlemad teenused mõjutavad tööealiste inimeste töötamise kulu ja seega tööjõupakkumist.

**Lapsehooldusvõimaluste** puhul analüüsitakse laste osakaalu, kes saavad osa hooldusvõimalustest (s.o formaalsed lapsehooldusvõimalused, mida ei pakuta perekonna enda poolt). Vaadeldavad vanusegrupid on: 0 kuni 2 aastat; 3 kuni kohustuslik kooliiga; kohustuslik kooliiga kuni 12 aastat. Vaadatakse eraldi osakaalu „vähem kui 30 tundi nädalas“ või „30 tundi ja enam nädalas“ kõikidest sama vanusegrupi lastest (EMCO 2009). Nimetatud andmed on kättesaadavad üle-Euroopalisest uuringust EU-SILC, mis tagab võrreldavad andmed kõigi Euroopa riikide kohta.

2002. aastal leppisid liikmesriigid Barcelona kohtumisel kokku, et riigid peaksid vähendama takistusi naiste tööjõus osalemisel. Indikaatoritena lepiti kokku, et aastaks 2010 peaks saama lapsehoiuteenust vähemalt 90% lastest vanuses 3 aastat kuni kooliiga ja vähemalt 33% alla kolme-aastastest lastest.

**Vanurite hooldusvõimaluste** osas analüüsitakse ülalpeetavate üle 75-aastaste inimeste osakaalu kogu üle 75-aastasest elanikkonnast. Võimalusel eristatakse neid inimesi, kes elavad hooldekodudes, kellele pakutakse koduhooldust ning keda hooldab perekond (EMCO 2009). Siiski ei ole selle indikaatori osas olemas üle Euroopa võrreldavaid andmeid ning soovitatud on kasutada riiklikke andmebaase, kui need on olemas.

#### 1.2.2.4 Õigus saada erinevaid toetusi

Euroopa Liidu Tööhõivekomitee (EMCO 2009) näeb vajadust võtta kasutusele sisendindikaatorina näitaja, mis mõeldaks sotsiaalkindlustushüvitiste kättesaadavuse reegleid ja kaetust, kui on tegemist ebatüüpilise tööga, nagu osa-ajaga töö, tähtajaline tööleping või enesele tööandja. Eraldi vaadatakse töötushüvitist, rasedus- ja lapsehooldus hüvitisi ja haigushüvitisi. Mõned autorid on soovitanud lisada eraldi veel ka puhkusehüvitised (Tangian (2009)).

Euroopa Komisjonile tehtud Alphametricsi raport (Alphametrics 2009) pakubki välja indikaatorid, mis väljendavad hüvitiste erinevaid reegleid numbriliselt ja võrdleb selle alusel riike omavahel, kasutades selleks kvalitatiivset informatsiooni Euroopa riikide sotsiaalkindlustuse seaduste MISSOC andmebaasist (*The Mutual Information System on Social Protection*). Alphametrics (2009) pakub välja järgmised indikaatorid:

**Täiskaetuse indikaator** (*full coverage*) - proportsioon paindliku tööajaga töötajatest, kes kvalifitseeruvad hüvitistele samadel tingimustel, kui regulaarsed töötajad

$$IND1 = FEOK / FE (\%)$$

**Kaalutud kaetuse indikaator** (*weighted coverage*) - indeks, mis sisaldab paindlikke töötajaid, mis on kaalutud subjektiivse kaaluga, kui suures ulatuses nad on õigustatud saama erinevad hüvitisi.

$$IND2 = (FEOK + .75 * FER + 0.5 * FEM + 0.25 * FERM) / FE$$

Kus

FE - kokku paindlikud töötajad (FE=FEOK+ FER+FEM+FERM),

FEOK - paindlikud töötajad, kes saavad standardseid hüvitisi,

FER - paindlikud töötajad, kes saavad vähendatud hüvitisi,

FEM - paindlikud töötajad, kes saavad standardseid hüvitisi, kuid arvestatakse muid sissetulekuid (*means testing*),

FERM - paindlikud töötajad, kes saavad vähendatud hüvitisi ja arvestatakse muid sissetulekuid (*means testing*).

Inimeste arv ja osakaal arvutatakse tööjõu-uuringute baasil ning reeglid võetakse MISSOCist või riiklikest seadusandlustest. Samas tunnistatakse raportis, et niisuguste indikaatorite kokku panemine on keeruline just andmeprobleemide tõttu. Samuti on subjektiivne erinevate kaalude omistamine. Samas siseriiklikus kasutamiseks on ilmselt võimalik neid indikaatoreid paremini kasutada, sest detailsemad reeglid on paremini kättesaadavad.

#### 1.2.3 Protsessiindikaatorid

Teine blokk turvalise paindlikkuse iseloomustamiseks kasutatavaid indikaatoreid on protsessiindikaatorid. Toetuste korral mõeldakse seda, kes ja kui palju saab kasu passiivseks tööpoliitikaks kulutatud rahadest. Seda väljendatakse tavaliselt suhtena töötushüvitiste saajate ja kõigi töötute või töötada soovivate isikute vahel. Euroopa Komisjoni poolt pakutud indikaatorina vaadeldakse siin inimeste arvu, kes saavad töötushüvitisi, jagatuna nendega, kes tahaksid töötada (so ILO definitsiooni kohased töötud ning töötada soovivad mitteaktiivsed). Et töötushüvitised sõltuvad

sellest, kas on täidetud eelnevad kvalifikatsioonitingimused, nt kindlustusstaaž, kui ka sellest, kui kaua on juba töötushüvitisi saadud, siis sõltub selle indikaatori väärtus ka oluliselt majandustsüklist. Kui töötus kasvab alguses, siis on suurem osa töötuid hüvitistega kaetud. Pikaajalise töötuse korral aga jääb kaetud töötute hulk väiksemaks.

Hoolekande puhul vaadatakse protsessiindikaatorina lapsevanemate tööhõivet ja laste võimalikku mõju sellele. Selleks võrreldakse tööhõive määra erinevusi neil, kellel ei ole lapsi, ning neil, kellel on väikesed lapsed vanuses 0-6 aastat. Tööhõivemäärasid võrreldakse vanuses 20-49, eraldi soo lõikes. Nimetatud andmed on kättesaadavad Euroopa riikide tööjõu-uuringute põhjal, mis tagab, et andmed on regulaarselt uuendatud ning võrreldavad.

#### 1.2.4 Väljundindikaatorid

Väljundindikaatorid vaatavad tööta inimeste tegelikku olukorda. Väljundindikaatorina vaatleb Euroopa Komisjon töötute vaesusriski ehk töötute osakaalu, kelle leibkonna ekvivalentsissetulek on allpool 60% mediaansissetulekut. Seda indikaatorit on otstarbekas analüüsida koos töötuslõksuga, mille eesmärk on hinnata, kas töötule on rahaliselt kasulik pigem minna tööle või jääda töötuks (EMCO 2009).

Euroopa Komisjon on ka välja toonud, et kuivõrd kaasaegne sotsiaalkaitsesüsteem peaks soodustama tööjõu mobiilsust, tuleks jälgida väljundindikaatorina ka dünaamilisi aspekte, kuid selliseid indikaatoreid ei ole välja töötatud (EMCO 2009).

**Hoolekande jaoks on väljundindikaatoriks** lastehoiu- ja eakate hooldusteenuste puudus, st inimeste osakaal, kes tahaksid töötada, kuid ei otsi tööd või töötavad osalise koormusega hoolduskohustuste tõttu ja sobivate hooldusvõimaluste puudumise tõttu (% hoolduskohustustega inimestest). Hoolduskohustusega inimesed on inimeste osakaal, kes tahaksid töötada, kuid ei otsi tööd või töötavad osalise koormusega hoolduskohustuste tõttu (% kogu 15-64 aastasest elanikkonnast). Andmeid võrreldakse ka soo alusel (EMCO 2009). Nimetatud andmed on kättesaadavad Tööjõu-uuringu andmetest.

Euroopa Komisjon on välja toonud, et seni puuduvad indikaatorid mõõtmaks töö- ja pereelu ühitamist elutee perspektiivis, nt vanemaks olemise ja töö ühitamist ning osalise pensionipõlve ja töö ühitamist. OECD on välja töötanud indikaatorid jälgimaks paindlike töötingimuste mõju hilisemale pensionile, analüüsides, kui palju teoreetiliselt pensionide ja palga asendusmäär langeb töökarjääri katkestuste korral. See väljundindikaator annab informatsiooni, kuidas kogutud pension ning õigus pensionile on kindlustatud nendele inimestele, kes peavad tööturult lahkuma töötuse või lapsehoolduspuhkuse tõttu (EMCO 2009). Indikaatorite arvutamiseks kasutatakse erinevaid simulatsioonarvutusi tehes eeldused pensionisüsteemi mõjutavate näitajate pikaajalise arengu kohta ning analüüsides pensionisüsteemi erinevate parameetrite mõju.

Tuleb muidugi arvestada, et turvalise paindlikkuse, sh modernse sotsiaalkaitse rakendamise lõplikku mõju ei saa mõõta nende paari indikaatoriga, sest tegelikult huvitab meid turvalise paindlikkuse mõju tööhõivele, produktiivsusele, majanduskasvule, inimeste heaolule jmt. Kuid et neid mõjutavad ka väga paljud muud tegurid, siis eristada turvalise paindlikkuse mõju on väga keeruline.

### **Sotsiaalkaitse mõõtmine turvalise paindlikkuse osana**

- 1) Sotsiaalkaitse süsteemi kujundamisel on vaja silmas pidada kolme eesmärki: a) toetada madala sissetulekuga inimesi; b) motiveerida töötamist; c) hoida kulutused maksumaksjale madalad.**
- 2) Turvalise paindlikkuse komponentide mõõtmine on oluline nii poliitike monitoorimiseks, poliitike mõjude hindamiseks kui sotsiaalpartnerite dialoogi arendamiseks.**
- 3) Sotsiaalkaitse sisendindikaatoritena vaadatakse rahalisi kulutusi, maksude-toetuste süsteemi stiimuleid ja asendusmäärasid, hoolekandeteenuste kättesaadavust, õigust saada sotsiaalkaitse hüvitisi eri töövormide puhul.**
- 4) Sotsiaalkaitse protsessiindikaatoritena vaadatakse hüvitist saavate töötute osakaalu ja lastevanemate hõivet.**
- 5) Sotsiaalkaitse väljundindikaatoritena vaadatakse töötute vaesusriski ja hoolekandeteenuste puudumist.**
- 6) Enamuse Tööhõivekomitee pakutud indikaatorite jaoks on olemas võrreldavad andmed Eurostatil, kuid täiendavate indikaatorite puhul on vajalik ka Eesti registriandmete või küsitlusandmete kasutamine.**

## 2 SOTSIAALKAITSESÜSTEEMI ROLL TURVALISE PAINDLIKKUSE KUJUNDAMISEL EESTIS – EMPIIRILINE ANALÜÜS

### 2.1 Eesti sotsiaalkaitstesüsteemi seos turvalise paindlikkusega

Eesti sotsiaalkaitstesüsteemi võib jagada sotsiaalkindlustuseks ja sotsiaalabiks (või hoolekandeks). Sotsiaalkindlustusega tagatakse kaitse inimestele sotsiaalsete riskide puhul, millega kaasneb sissetulekute kaotus või vähenemine või ka kulutuste suurenemine. Sotsiaalsete riskidena vaadeldakse töötust, rasedust, laste sündi ja kasvatamist, haigust ja arstiabi kasutamist, töövõimetust või puuet ja sellest tingitud vajadusi, vanadust ja toitjakaotust (perekonna ülalpidaja surma).

Sotsiaalkindlustusega püütakse kompenseerida inimestele sissetulekute vähenemine või kulutuste suurenemine, kui üks neist riskidest peaks realiseeruma. Nendele sotsiaalsetele riskidele vastavad erinevad hüvitiste liigid: haigus- ja rasedushüvitised; pensionid (vanadus-, töövõimetus- ja toitjakaotuspension); töövigastus- ja kutsehaigushüvitised; töötushüvitised; peretoetused; matusetoetus.

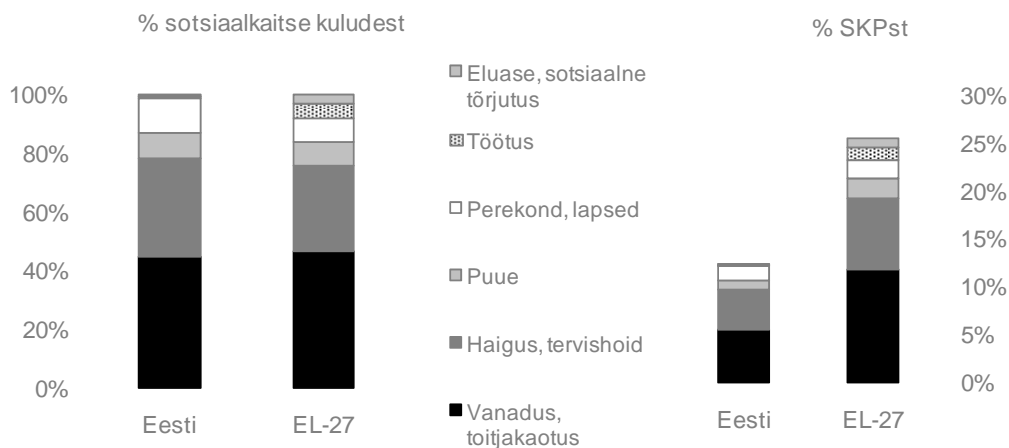
Sotsiaalabi koosneb toimetulekutoetusest ja sotsiaalteenustest (eluase, eakate ja laste päevahoid ja puuetega inimeste teenused) (Trumm, Ainsaar (2009). Sotsiaalabitoetused erinevad sotsiaalkindlustushüvitistest eelkõige sellepolest, et neid makstakse puuduse korral ja vastavalt inimese abivajadusele. Sotsiaalkindlustushüvitiste saamiseks on vajalik vaid sotsiaalse riski ilmumine ning inimese abivajadust reeglina ei arvestata. (Leetmaa, Leppik, Liimal 2004). Vahemärkusena olgu lisatud siinkohal, et statistika järgi kuulub suur osa lasteaedade kulutustest Eestis hariduskulude alla ehkki lastehoid on oluline komponent turvalise paindlikkuse tagamisel.

Turvalise paindlikkuse vaatevinklist on olulised hüvitised, mis mõjutavad töötute majanduslikku olukorda ja samaaegselt ka tööjõuturule naasmist. Tööjõu pakkumist mõjutavad vähemal või rohkemal määral kõik Eesti sotsiaalkindlustuse osad, kuid eelkõige: 1) töötuskindlustus, töötutoetus ja koondamishüvitis, 2) toimetulekutoetus, 3) töövõimetuspension, 4) vanaduspension oma erinevate vormidega, sh ennetähtaegne vanaduspension ja edasilükatud vanaduspension, eripensionid ja soodustingimustel antavad pensionid. Lühiajaliselt mõjutavad tööturukäitumist ka vanemahüvitis ning ajutise töövõimetus hüvitised.

Kõige olulisem neist on selgelt töötushüvitised, mis peaksid tagama töötutele sissetuleku uue töökoha otsimise perioodiks. Muudest hüvitistest on asjakohased veel haigushüvitised, mis tagavad sissetuleku enda või lähedase haigestumise korral. Töö- ja pereelu ühitamise seisukohast on olulised kõik lastega peredele suunatud toetused, sh rasedushüvitis, vanemahüvitis, isapuhkuse päevad.

Võrreldes Eestit teiste Euroopa Liidu riikide keskmisega (kõige värskemad andmed pärinevad küll kahjuks 2007. aastast), võib öelda, et Eesti sotsiaalkulutuste tase on osakaaluna SKPst ligi kaks korda väiksem (joonis 2.1). Kulutuste struktuuris näeme, et nii vanadusele kui tervishoiule kulub sarnane osakaal sotsiaalkaitsekulutustest. Küll läheb Eestis suhteliselt suurem osakaal kulutustest lastega peredele ning väiksem osa läheb töötutele. Viimane on osaliselt seotud küll madala töötusega 2007. aastal, kuid kui kohandada see erinevus ka töötuse määraga jääb siiski Eesti selgelt kõige viimaseks tööpoliitika kulutuste osas (sellest pikemalt allpool).

## Joonis 2.1. Sotsiaalkaitse kulude struktuur Eestis ja Euroopa Liidus 2007



Allikas: Eurostati on-line andmebaas, viimati vaadatud 03.06.10

Kui vaadata, kas ja milliseid hüvitisi kõige enam tööealine rahvastik saab, siis 16-24-aastastest sai 2007. aastal mingeid hüvitisi vähemalt korra aasta jooksul ligi iga kümnes (9,1%), sellest peamiselt kas toimetulekutoetust, haigushüvitisi või töövõimetuspension. 25-54 aastastest ligi 13%, kusjuures kõige olulisem oli töövõimetuspension ning 55-64 aastastest saadi juba kõige enam vanaduspension (peamiselt naised, kelle pensioniga on madalam).

**Tabel 2.1. Inimeste osakaal, kes saavad mingeid sotsiaaltoetusi, 2007 (%)**

	16-24	25-54	55-64
Töötuskindlustushüvitised	0,0%	0,3%	0,4%
Töötus abiraha	0,3%	0,5%	0,6%
Toimetulekutoetus	2,1%	1,3%	1,3%
Vanaduspension	0,0%	0,4%	43,9%
Töövõimetuspension	2,8%	7,2%	13,7%
Rahvapension	1,5%	0,4%	0,5%
Ajutised töövõimetushüvitised	2,4%	2,9%	2,5%
Kokku	9,1%	13,0%	62,9%

Allikas: Vörk (2009), viitega Statistikaamet, Töötukassa, Sotsiaalkindlustusamet.

Eesti aastate 2008-2010 andmete põhjal teame, et sotsiaalkulutuste struktuuris on kasvanud kulutused töötushüvitistele, toimetulekutoetustele, pensionidele. Alljärgnevalt vaatame eelkõige töötushüvitisi ja nende muutusi aastani 2010. Teised suuremad muutused viimastel aastatel: toimetulekutoetuste kasv, pensionide tõus, ajutise töövõimetuse hüvitiste vähenemine ja muutused peretoetuste ja vanemahüvitistes käsitleme üksnes põgusalt, kuna nende seos tööturu turvalise pändlikkusega on oluliselt väiksem.

## 2.2 Rahaliste toetuste roll sissetuleku tagamisel ja vaesusriski vähendamisel

Selleks, et sotsiaalkaitse süsteem saaks täita sissetulekute tagamise ja vaesusriski vähendamise rolli, peab olema täidetud mitu tingimust. Esiteks, inimestel peab olema õigus saada hüvitisi. Erinevate kitsendavate tingimustega (nt hüvitistele kvalifitseerumise tingimused) võivad olla seotud piirangud

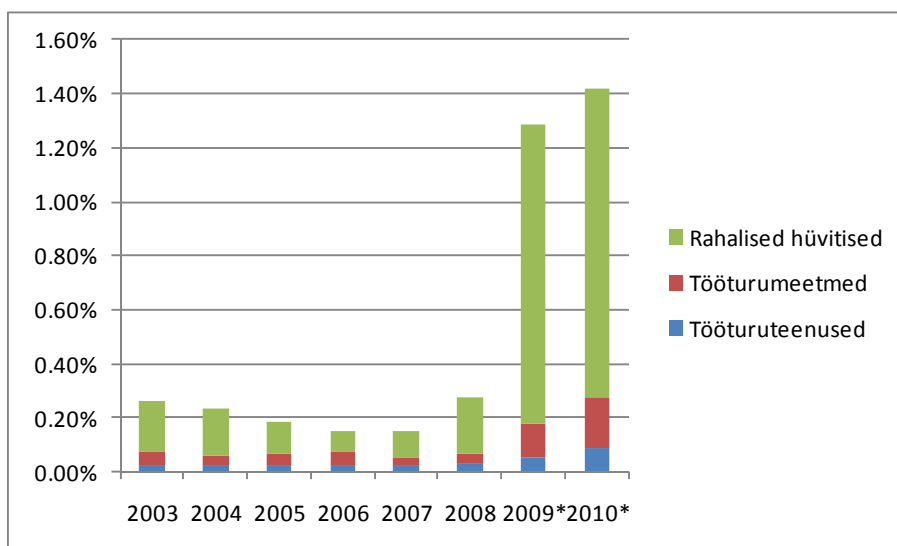
juurdepääsule või hüvitiste maksmise kestusele. Teiseks, hüvitised peavad olema piisavalt suured, et kompenseerida inimestele sissetuleku kaotus või vähemalt välistada vaesusesse langemist.

### 2.2.1 Rahaliste kulutuste suuruse indikaatorid

Euroopa Liidu Tööhõivekomitee poolt välja valitud indikaatoriteks rahaliste hüvitiste kättesaadavuse kohta on kesksel kohal kulud aktiivsele ja passiivsele tööpoliitika meetmetele töötada sooviva isiku kohta ja kulud osakaaluna SKPst.

Eestis olid tööpoliitika kulud väga madalad 2008. aastani, jäädes 0,2% piiresse SKPst. Majanduskriis ja väga suur töötute arvu kasv ning samaaegne SKP langus tõi kaasa väga suure tööpoliitika kulude taseme kasvu, mis jõudis ligi 1.3-1.4% SKPni 2010. aastal (vt joonis 2.2). Suurem osa kulude kasvust ongi tingitud töötushüvitiste (töötutoetus, töötuskindlustushüvitis, hüvitised kollektiivse koondamise korral ja tööandja maksejõuetuse korral) kulude kasvust. Ka osa sotsiaalmaksust, mida makstakse töötushüvitiste pealt või registreeritud töötute eest loetakse tööpoliitika kulude hulka.

Joonis 2.2. Tööpoliitika kulud 2003-2010 (% SKPst)



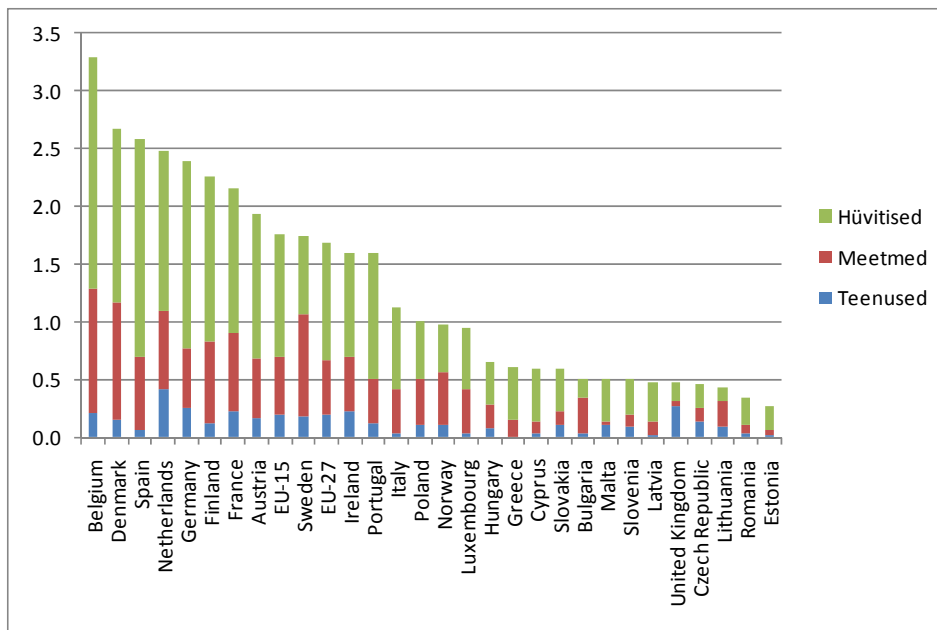
Allikas: 2003-2008 - Eurostat, 2009 - Töötukassa aastaaruanne, enda arvutused; 2010 - Töötukassa eelarve, enda arvutused

Märkus: 2009- 2010 on Praxise prognoosid tuginedes Töötukassa aastaaruandele ja eelarvele ning rahandusministeeriumi prognoosidele

Ülaltoodud joonisel esitatud arvud on ka üheks oluliseks turvalise paindlikkuse arengu jälgimise indikaatoriks (*19.A5 LMP expenditure: LMP expenditure as % of GDP*). Kõige värskemad võrreldavad andmed Euroopa riikide kohta on olemas 2008. aasta kohta, kui Eesti kulutas tööpoliitikale protsendina SKPst Euroopa Liidu riikidest kõige vähem (joonis 2.3). Madalad kulutused on tingitud nii madalatest aktiivse kui passiivse tööpoliitika kuludest. Teisest küljest oli ka töötuse määr 2007-2008. aastal Eestis väga madal. Siiski, isegi kui korrigeerida töötuse määrade erinevusega (leides kulutuste osakaalu SKPst ühe töötuse protsendi kohta), jääb enam kui viiekordne tööpoliitika kulutuste erinevus enim kulutavate riikidega võrreldes.



**Joonis 2.3. Tööpoliitika kulud EL riikides 2008 (% SKPst)**



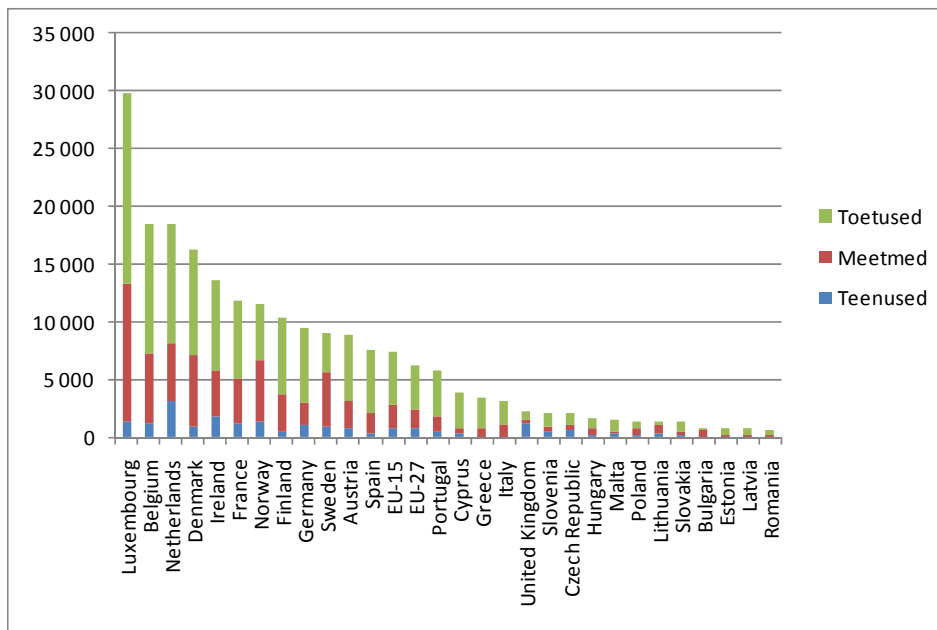
Allikas: Eurostat

Märkus: osade riikide kohta oli 2008. andmed puudu ja kasutati 2007. aasta andmeid. Teenused: töövahendus, tööpoliitika administreerimiskulud; Meetmed: koolitus, palgatoetused, stardiabi jm.

Paremini iseloomustab tööturumeetmete kättesaadavust summa ühe töötada sooviva inimese kohta, mis on kasutusel ka Euroopa Komisjoni indikaatorina (*19.A6 LMP expenditure per person wanting to work: Expenditure on LMP divided by the number of persons wanting to work*). Töötada soovivad inimesed on defineeritud kui kõik ILO definitsiooni kohaselt töötud või töötada soovivad mitteaktiivsed.

Isegi ostujõupariteediga kohandades tulevad Euroopa riikide vahelised kulutused ühe tööd sooviva inimese kohta veelgi suuremad, kui osakaaluna SKPs (joonis 2.4), ehkki peamine põhjus on erandlikus Luksemburgi vaatluses. Eesti kulutused on endiselt ühed madalaimad, kui võtta arvesse ka töötavate inimeste arvu erinevust.

**Joonis 2.4. Tööpoliitika kulud EL riikides ühe tööd leida sooviva isiku kohta (2008, PPP ühikutes)**

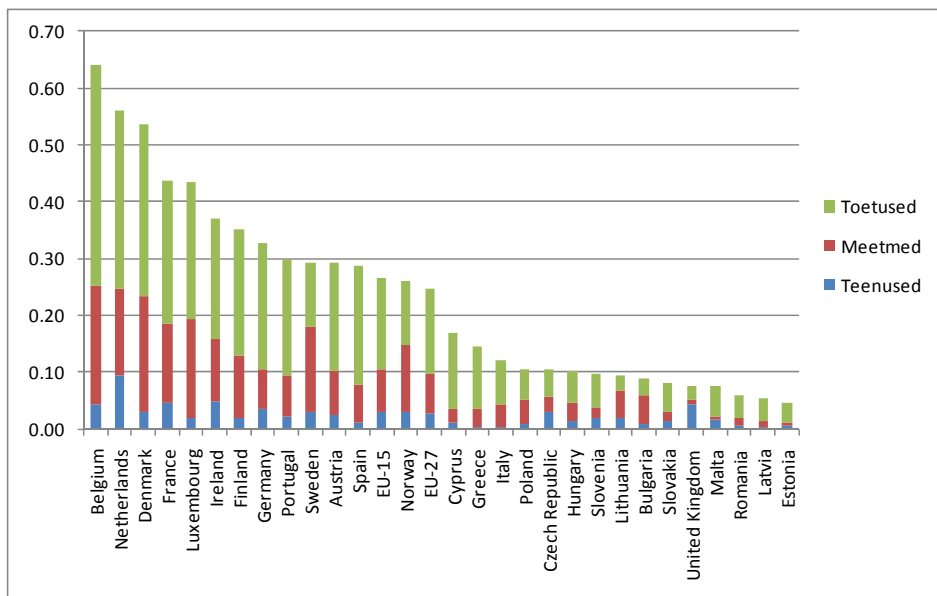


Allikas: Eurostat

Märkus: osade riikide kohta oli 2008. andmed puudu ja kasutati 2007. aasta andmeid

Viimaks võime riike võrrelda omavahel arvestades korraka nii töötute arvu erinevust kui ka rikkuse erinevust. Selleks leiame indikaatori, mis jagab kulutused tööd sooviva inimese kohta läbi SKP-ga inimese kohta. Sellisel juhul näitab indikaator, kui palju kulutatakse ühe töötute kohta võrreldes riigi rikkusega. Kuna riikide töötuse määrad ei erine väga palju (vähemalt veel 2008. aastal), siis on saadud riikide järjestus peaaegu identne sellega, mis oli kulutuste ja SKP suhte alusel (joonis 2.5). 2008. aastal kulutas Eesti endiselt kõige vähem EL-i riikidest tööpoliitikale.

**Joonis 2.5. Tööpoliitika kulu ühe töötute kohta võrreldes SKPga inimese kohta, EL 2008**

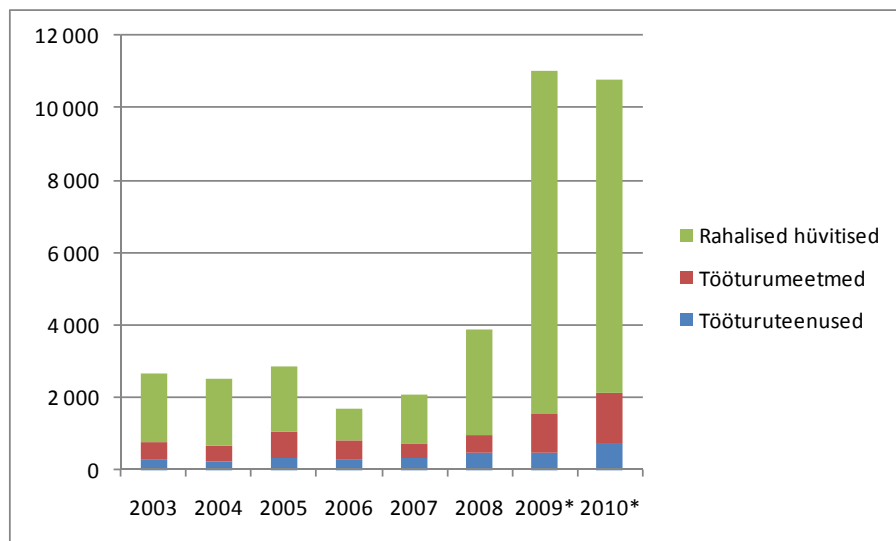


Allikas: Eurostat, autorite arvutused

Märkus: osade riikide kohta oli 2008. andmed puudu ja kasutati 2007. aasta andmeid.

Ehkki riikidevahelises võrdluses hoiab Eesti 2008. aasta andmete kohaselt veel viimast kohta, siis viimastel aastatel on Eestis kasvanud tööpoliitika kulud kiiresti ja seda nii protsendina SKPst (vt joonis 2.2 ülal) kui ka kulutustena ühe töötaja kohta (joonis 2.6). Tööpoliitika kulud ühe töötaja kohta on kasvanud 2009. aastaks võrreldes 2003. aastaga ligi 6 korda (4300 kroonilt inimese kohta 27 tuhandele kroonile). Kasv on tingitud just töötushüvitiste kasvust - ligi 7,5 korda, samas kui kulutused aktiivsetele meetmetele kasvasid üksnes 3 korda. Kui vaadata kulutusi registreeritud töötute kohta (joonis 2.7), siis kulud ühe registreeritud töötaja kohta on kõrgemad, tulenevalt sellest, et registreeritud töötuid on vähem võrreldes töötutega küsitluse järgi.

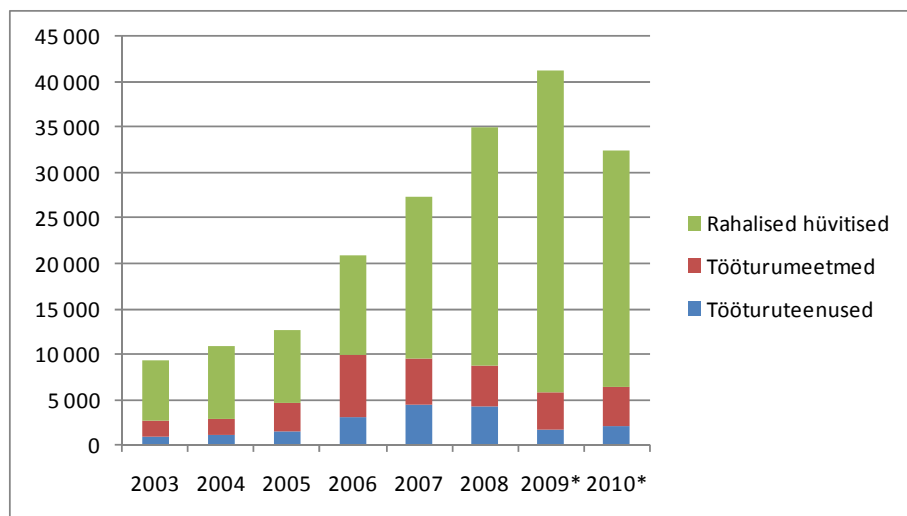
**Joonis 2.6. Tööpoliitika kulud 2003-2010 ühe töötaja kohta (krooni aastas)**



Allikas: 2003-2008 - Eurostat, 2009 - Töötukassa aastaaruanne, enda arvutused; 2010 - Töötukassa eelarve, enda arvutused, 2003-2009 töötute andmed Eurostati andmebaasist

Märkus: 2009- 2010 Praxise prognoosid tuginedes Töötukassa aastaaruandele ja -eelarvele ja rahandusministeeriumi prognoosidele. Rahalised hüvitised sisaldavad ka töötute eest makstavat sotsiaalmaksu.

**Joonis 2.7. Tööpoliitika kulud 2003-2010 registreeritud töötute arvu kohta (krooni aastas)**

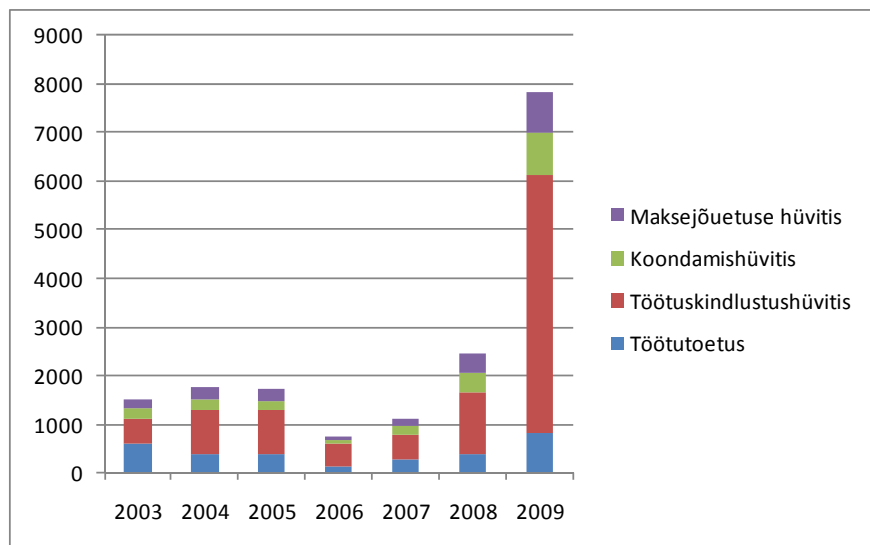


Allikas: vt eelmine joonis, 2003-2009 registreeritud töötute andmed Töötukassa kodulehelt

Märkused: vt eelmine joonis

Eesti puhul on otstarbekas töötushüvitiste puhul eraldi vaadata kulutusi töötuskindlustushüvitisele, töötutoetusele, koondamishüvitistele ja hüvitistele tööandja maksejõuetuse korral ning seda ilma sotsiaalmaksuta, mida Töötukassa täiendavalt maksab töötute või hüvitiste eest. Kiire kasv hüvitistes ühe töötute kohta on olnud tingitud sellest, et väga suur osa töötutest sai töötuskindlustushüvitist või ka koondamishüvitist. Rahvusvahelises võrdluses suurendab töötushüvitiste kulutusi Eesti puhul ka see, kui osa erasektori kohustustest kantakse avaliku sektori kohustuste alla (nt koondamishüvitiste osalise maksmise kohustuse panemine Töötukassale).

**Joonis 2.8. Töötushüvitised (brutosummades) kulud 2003-2009 ühe tööd leida sooviva inimese kohta (krooni aastas)**



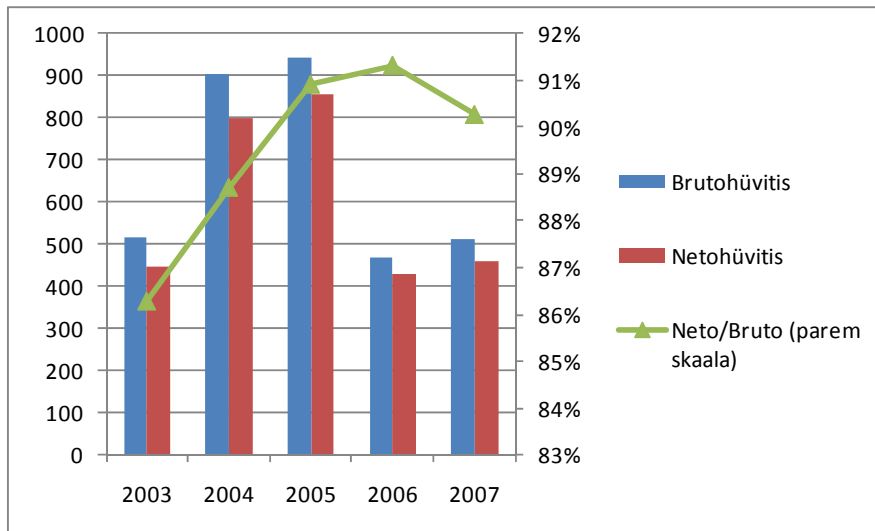
Märkus: andmetes on kasutatud brutohüvitisi (ilma sotsiaalmaksuta) aastas kokku (voo näitaja) ja aastakeskmist töötute arvu (koguse näitaja).

Allikas: Töötukassa kodulehelt kogukulutuste statistika, töötute andmed Statistikaameti andmebaasist

Euroopa Liidu Tööhõivekomitee konkreetseid rahalisi sisendindikaatoreid rohkem välja ei paku. Et ülaltoodud indikaatorite eesmärgiks on anda teavet, kui palju ressursi on olemas tööpoliitika meetmete jaoks, et pakkuda kas aktiivseid teenuseid või vähendada inimeste vaesusriski, siis võib sisemaiseks kasutamiseks üle aja muutuse võrdlemiseks läbi jagada ülaltoodud nominaalsed suurused kas tarbijahinnaindeksi, keskmise palga või SKP deflaatoriga.

Nii riikidevaheliseks võrdlemiseks kui ka muutuste jälgimiseks riigi sees on täiendav võimalus leida hüvitiste suurus ka kinnipeetud maksude järgselt, mis iseloomustaks ilmselt paremini, kui palju raha jõuab töötuteni. Aastatel 2003-2007 (joonis 2.9) peeti jooksvalt kinni ligi kümnendik töötuskindlustushüvitistest tulumaksu näol. Netokulude ja brutokulude suhe oli keskmiselt 90%. Antud indikaator muutub oluliseks eelkõige siis, kui muutub tulumaksuvaba miinimumi suurus, mis võib mõjutada oluliselt väikeste hüvitiste saajate tulumaksukohustust. Analoogiliselt mõjutab tulumaksukohustus ka teisi maksustavaid hüvitisi nagu ajutise töövõimetuse hüvitised (haigushüvitis, hooldushüvitis, rasedushüvitis), vanemahüvitis ja ka pensionid.

**Joonis 2.9. Maksude-eelne ja maksudejärgne töötuskindlustushüvitis tööd leida sooviva inimese kohta (kr aastas) ning nende suhe, 2003-2007**



Allikas: Töötukassa, personaalne andmepäring, autorite arvutused

Maksustamine on isegi veel olulisem riikidevahelises võrdluses ja riikide järjestamises, sest osades riikides on hüvitised enam maksustatud kui teistes. Eurostati poolt läbi viidud pilootuuring Euroopa Liidu riikide 2005. aasta sotsiaalkulutuste andmete kohta näitas, et riikidevahelised erinevused sotsiaalkulude tasemes vähenesid, kui võrreldi netosummasid, sest just kõrgete sotsiaalkaitse kuludega riikides (nt Rootsi, Taani) ka maksustatakse sotsiaalkindlustushüvitisi enam (Mattonetti (2009)). Eesti puhul oli koguerinevus netokulutuste ja kogukulutuste vahel 2005. aastal siiski väike, sest enamus hüvitisi on väga väikese maksukoormusega (nt pensionid, peretoetused). Eurostat plaanib hakata tulevikus regulaarselt avaldama statistikat ka sotsiaalkaitse kulutuste maksudejärgse väärtuse kohta.

**Peamised järeldused ressursside kohta:**

- 1) Euroopa Liidu riikidega võrreldes olid Eestis madalaimad kulud tööpoliitikale kuni 2008. aastani. Kulud olid madalad nii protsendina SKPst kui ka ühe tööd sooviva inimese kohta.
- 2) Rahvusvaheliste võrdluste tegemisel on oluline arvestada nii töötute arvu erinevust, rikkuse erinevust kui töötushüvitiste maksustamise erinevust.
- 3) Alates 2008. aastast on Eestis kulud tööpoliitikale kasvanud kiiresti ja eelkõige on kasv tulnud just erinevate töötushüvitiste kasvust.
- 4) Aktiivse tööpoliitika kulutused ühe töötaja kohta on aastatel 2006-2010 isegi vähenenud, eriti kulutused teenustele.
- 5) Eestisiseseks jälgimiseks soovitame lisaks Euroopa Komisjoni indikaatoritele ka hüvitiste kogusummat (netosummana, brutosummana ja kogukuluna) registreeritud töötute või töötada soovivate inimeste kohta, mida regulaarselt saab avaldada ka Töötukassa.

## 2.2.2 Maksu- ja toetuste süsteemi iseloomustavad indikaatorid

Riikidevahelises võrdluses ja riigisisese dünaamika jälgimisel iseloomustatakse maksude ja toetuste süsteemi tüüpide abil, arvutades välja nende jaoks netoasendusmäär ja tegelikud maksumäärad (nn lõksude väärtuste), mis võtaks arvesse nii toetuste kui maksude muutuse, kui inimese tööturustaatus muutub.

Järgnevalt võrreldaksegi Eesti lõksude väärtusi tüüpide jaoks teiste ELi liikmesriikide omadega kasutades Eurostati indikaatoreid 2008. aasta kohta ja analüüsitakse indikaatorite väärtusi Eesti erinevate leibkondade tüüpide jaoks aastatel 2000-2009 tuginedes autorite enda arvutustele.

Tingituna sellest, et Eurostati indikaatorite arvutustes kasutatavad Eesti lähteandmed ei ole kättesaadavad kõigi aastate jaoks ja kõigi leibkonnatüüpide jaoks, siis Eesti-sisese analüüsi tegemiseks on kasutatud alljärgnevalt veidi erinevaid palkasid ja eluasemekulusid, mis võimaldavad pikemat andmerida ja suuremat leibkonnatüüpide valikut. Kui Eurostati indikaatorites kasutatakse palga võrdlusbaasina töötleva tööstuse lihttöölise palka ja hilisematel aastatel tööstuse ja teeninduse keskmist palka, siis Eesti-sisese analüüsi puhul kasutatakse palga võrdlusbaasina tegevusalade keskmist palka. Keskmine palk (või mingi protsent sellest) on ka operatiivselt kättesaadav Eestisiseseks kasutamiseks, sealjuures prognooside tegemiseks. Seega on see ka kergemini kasutatav erinevate sotsiaal- ja maksupoliitika muutuste potentsiaalsete mõjude hindamiseks.

Lisaks, eluasemekulude suuruse leidmise alusena kasutatakse Leibkonna Eelarve Uuringust 2000-2007 leitud proportsioone leibkonna keskmiste rahalisi remondiga mitteseotud kulutusi eluasemele osakaaluna keskmisest palgast leibkonnatüüpide lõikes (üksik, üks täiskasvanud ja kaks last, kaks täiskasvanut, kaks täiskasvanut ja kaks last). Seetõttu tulenevalt erinevustest algandmetes ei pruugi autorite poolt alljärgnevalt leitud lõksude väärtused täpselt langeda kokku Eurostati andmetega või Praxise varasemates analüüsides (Kallaste jt 2005, Vörk, Paulus (2006)) toodud väärtustega, kuid kvalitatiivselt järeldused ei muutu. Edaspidiseks turvalise paindlikkuse indikaatorite prognoosimiseks on otstarbekas kokku leppida meetodika eluasemekulude arvutamiseks, nt sarnaselt OECD meetodikaga, kus on eluasemekulud võetud 20% keskmisest palgast.

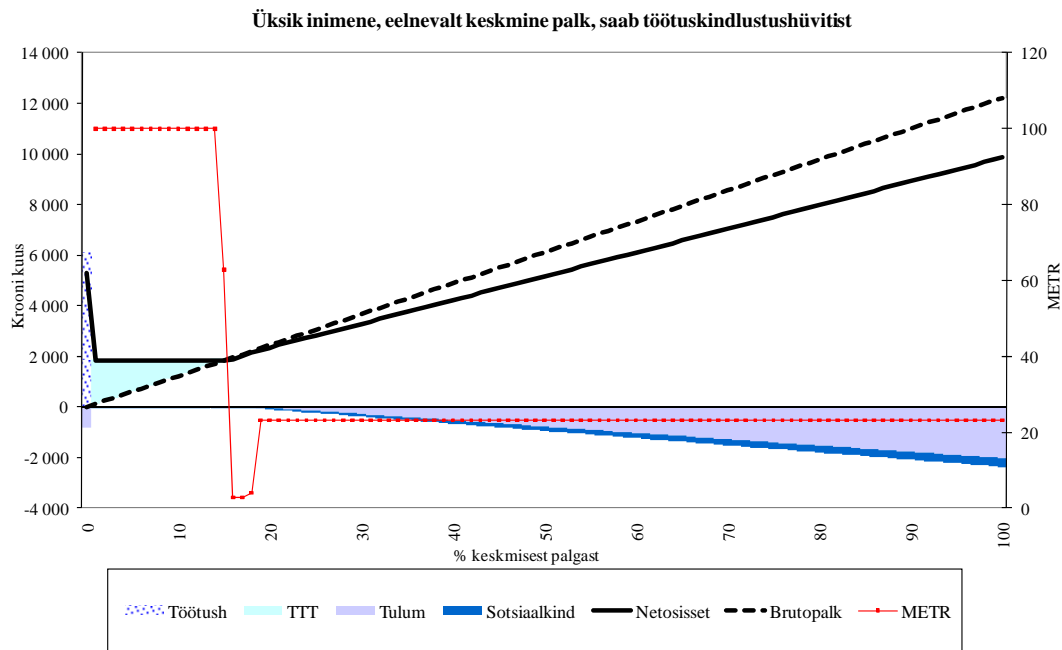
### 2.2.2.1 Sissetulekute struktuur palgataseme lõikes

Maksude- ja toetuste süsteemi mõju inimese või leibkonna lõppsissetulekule iseloomustatakse tavaliselt sissetuleku struktuuri muutumisega, kui inimese brutotöötasu muutub. Kasutame järgnevalt kahte leibkonnatüüpi maksude- ja toetuste süsteemi iseloomustamiseks. Esimesel juhul on tegu üksiku inimesega, kes sai eelnevalt keskmist palka ja saab nüüd töötuskindlustushüvitist (50% eelmisest palgast) ja kelle uus brutotöötasu hakkab samm-sammult tõusma ühe protsendipunkti kaupa keskmisest palgast (joonis 2.10). Teiseks näiteks on üksik kaht last kasvatav inimene, kes saab alguses samuti töötuskindlustushüvitist ja kelle sissetulek hakkab analoogselt samm-sammult tõusma (joonis 2.11).

Töole minnes kasvõi ühe krooni eest kaotavad mõlemad töötuskindlustushüvitise ja seega alguses tõuseb toimetulekutoetus. Töötasu suurenedes toimetulekutoetus väheneb ja inimene hakkab maksma tulumaksu. Töötasult makstakse kogu aeg töötuskindlustusmaks ja kogumispensioni makset.

Üksiku inimese jaoks on tegelik piirmaksumäär tööle minnes ligi 2000 protsenti, seejärel säilib 100% tasemel kuni brutopalgani ca 1700 krooni kuus. Siis langeb korraks piirmaksumäär praktiliselt nulli kuni palk jõuab maksuvaba tuluni (2250 krooni) ja seejärel on maksumäär stabiilselt 23,2%. Üksikul töötul tasub tööle minna mitte väiksema kui 52% brutopalga eest.

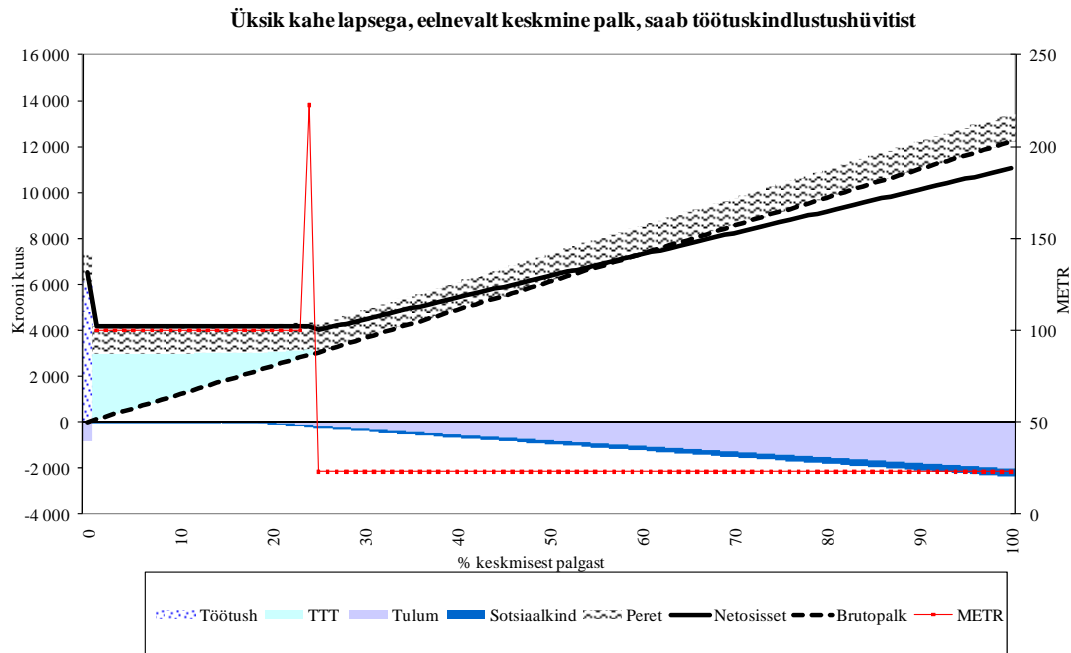
**Joonis 2.10. Netosissetuleku kujunemine üksiku töötuskindlustust saava inimese jaoks 2009. aastal**



*Lühendid: Töötush – töötuskindlustushüvitis, TTT– toimetulekutoetus, Tulum – tulumaks, Sotsiaalkind – töötuskindlustusmaks ja II pensionisamba maks, Peret – lapsetoetus ja üksikvanematoetus, Netosisset – netosissetulek, METR – tegelik piirmaksumäär palga üheprotsendipunktise tõusu juures. Eeldused: 2009. aasta II poolaasta toetuste ja maksude reeglid, liitunud on kohustusliku kogumispensioni süsteemiga*

Analoogne situatsioon on ühe töötajaga kahelapselises leibkonnas, kus inimesel tasub tööle minna alates ca 52% brutopalga eest, kuna kaotab töötushüvitised. Kui inimesel ei oleks töötushüvitisi ja saaks ainult toimetulekutoetust, tasuks tööle minemine ära ca veerandiga keskmisest brutopalgast. Kui toimetulekutoetuse arvutamisel ei arvataks lastetoetust sissetuleku hulka ja toimetulekutoetus oleks selle võrra suurem, siis oleks ka tegelik piirmaksumäär 100% suhteliselt kõrgema tõise sissetuleku tasemeni.

**Joonis 2.11. Netosissetuleku kujunemine leibkonna jaoks, kus on üksik kaht last kasvatav töötuskindlustust saav inimene 2009. aastal**



Lühendite kohta: vt eelmise joonise järel toodud tähiseid. Eeldused: vt eelmine joonis; laste vanuseks on eeldatud 6-aastane ja 11-aastane laps.

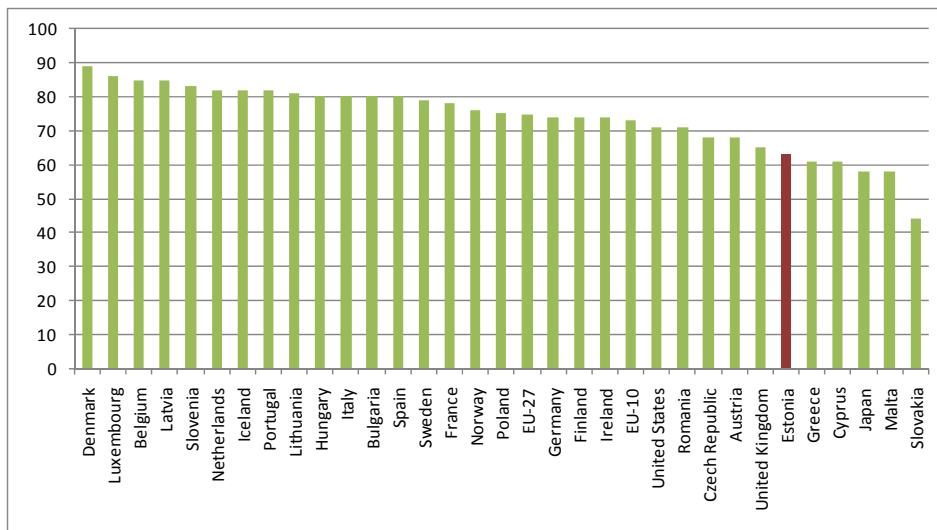
Kui ülaltoodud joonistel oli esitatud tegelik piirmaksumäär arvestades marginaalseid muutusi brutopalgas (1 protsendipunkt keskmisest palgast), siis järgmiste Euroopa Komisjoni ja OECD poolt kasutatavate indikaatorite puhul (töötuslõks, mitteaktiivsuslõks ja madala palga lõks) vaadeldakse diskreetseid palgamuutusi ehk võrreldakse netosissetuleku muutust kui brutopalk muutub.

### 2.2.2.2 Toetuste ja maksude mõju töötamise stiimulitele ja maksukoormusele

Turvalise paindlikkuse ühe sisendindikaatorina kasutatakse nn töötuslõksu, mis näitab tegelikku piirmaksumäära, kui üksik inimene liigub lühiajalise töötuse seisundist, kus ta saab töötushüvitist, tagasi tööle palgale 67% keskmisest palgast. Võrreldes teiste riikidega on selliselt arvatud töötuslõks Eestis üks madalaimaid, sest töötushüvitised on Eestis siiski madalad (joonis 2.12). Eestis kaotab töötule minnes ligi 60% enda brutopalgast erinevate maksude ja töötushüvitise kaotuse tõttu. Töötuslõksu suurus ulatub üle 80% mitmes riigis - olles kõrgeim Taanis, Luksemburgis ja Belgias. Seega on Eestist töötul inimesel tööle mineku motivatsioon rahalise suur.



**Joonis 2.12. Töötuslõksu suurus arenenud riikides, 2007 (%)**

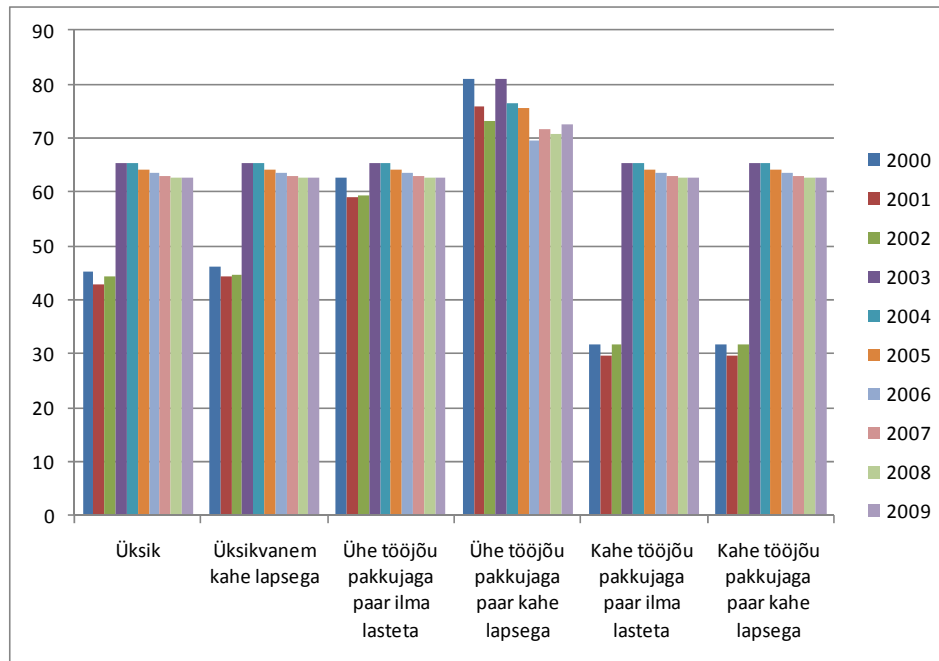


Allikas: Eurostat

Joonisel 2.13 on esitatud töötuslõksu suurus eri leibkonnatüüpide jaoks erinevatel aastatel, mis on arvatud meie poolt. Leibkonnatüübid on samad, mis Euroopa Komisjoni ja OECD ühisprojektis on välja pakkunud (vt Carone, Salomäki *et al* 2004). Eeldame igal pool, et inimene läheb tööle palgaga 67% keskmisest palgast.

Töötuslõksu suurus tõsis oluliselt peale töötushüvitise kehtestamist, sest inimene kaotab tööle minnes nüüd rohkem. 2003. aastal, kui käivitus töötuskindlustushüvitis, suurenes töötuskindlustushüvitise saajatel oluliselt tegelik piirmaksumäär, ulatudes 65%ni. Toodud näiteleibkondadest on vaadeldud aastate jooksul kõige suurem töötuslõks leibkonnas, kus on kaks täiskasvanut ja kaks last, ning üks täiskasvanu otsustab tööle minna palgaga 67% keskmisest palgast. Sellisel juhul on tegelik maksumäär brutopalgast olnud 70-80 protsendipunkti vahel ehk brutopalgast jääb inimesele kätte kuni veerand. 2003. aastal, kui lapsetoetusi ei võetud sissetuleku arvestamisel arvesse, oli maksumäär kõrgem, sest toimetulekutoetus, millest ilma jäeti, oli suurem. 2004. aastast edasi suurenes aga tulumaksuvaba miinimum ja langes maksumäär, mis taas vähendas töötuslõksu väärtust.

**Joonis 2.13. Töötuslõksu suurus eri tüüpi leibkondades, tööle minnes 67% keskmisest palgast, 2000-2009 (%)**

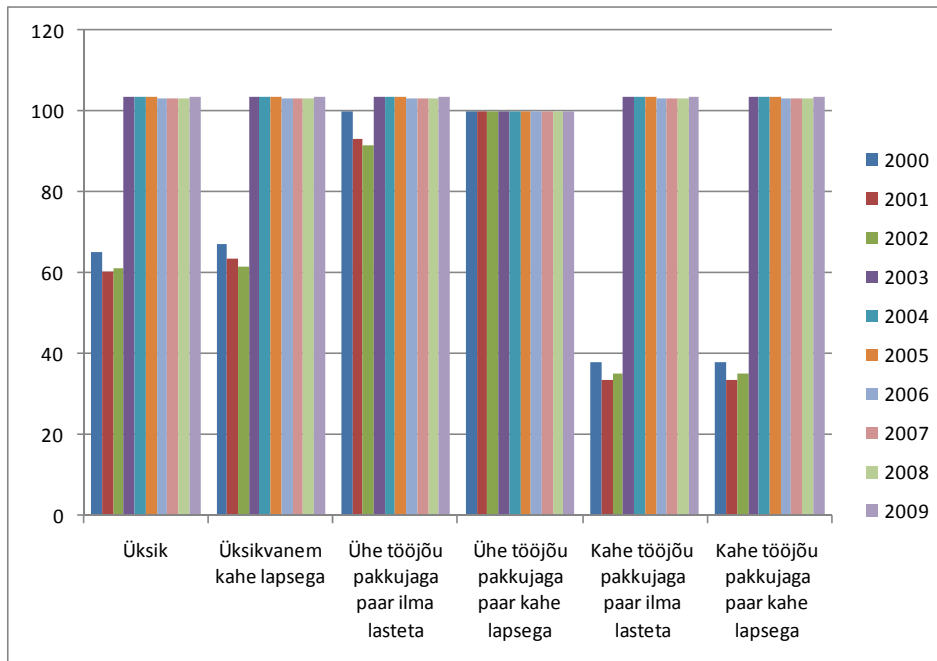


Allikas: autorite arvutused

*Märkused: töötu otsustab tööle minekut esimesel töötuse kuul palgaga 67% keskmisest palgast. Kui teine leibkonna liige töötab, siis palgaga 67% keskmisest palgast. Kui teine leibkonna liige on mittetöötav, siis ta ei saa töötushüvitisi. Arvestatud on töötuskindlustusmaksed. Ei ole arvestatud abikaasade ühisdeklaratsiooni võimalust ega täiendavat tulumaksuvaba tulu laste arvu järgi. Alates 2003. aastast on eeldatud, et inimene saab töötuskindlustushüvitist, kusjuures eelmine palk oli 67% keskmisest palgast. Eluasemekulud on leitud keskmised mitteremondiga seotud kulud normpinna kohta LEU andmetel 2000-2007 protsendina keskmisest palgast varieerudes üle leibkonnatüüpide.*

Eesti süsteemi probleemiks ongi eelkõige see, et saades suuremat töötushüvitist, ei ole inimestel mõtet järk-järguliselt tööle naasta, sest kaotatav hüvitis on suurem kui võit tööle minekust. Selle iseloomustamiseks sobib hästi marginaalne maksumäär. Näiteks eeldame, et inimene sai eelnevalt 67% keskmisest palgast ja plaanib nüüd tööle minna samaväärsele töökohale poole kohaga (kokku 33% keskmisest palgast). Sellisel juhul ulatub marginaalne maksumäär enamustes leibkondades 100%ni või isegi enam, ehk kaotatav hüvitis on suurem kui saadav võit. See konkreetne indikaator ei ole küll pakutud turvalise paindlikkuse indikaatorina välja Tööhõivekomitee poolt, kuid arvestades Eesti olukorda soovitame seda täiendavalt kasutada.

**Joonis 2.14. Töötuslõksu suurus eri tüüpi leibkondades, tööle minnes 33% keskmisest palgast, 2000-2009 (%)**

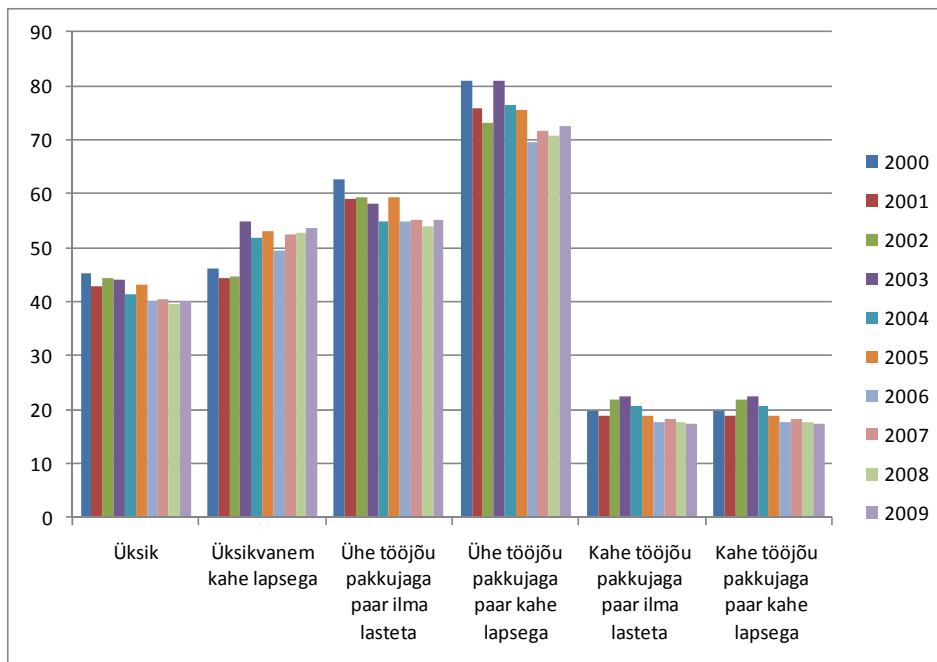


Allikas: autorite arvutused

Märkused: töötu otsustab tööle minekut esimesel töötuse kuul palgaga 33% keskmisest palgast. Teisi eeldusi vt joonis 2.13 märkuste juurest.

Järgnevalt vaadatav mitteaktiivsuslõks on analoogne töötuslõksuga, üksnes inimene ei saa mingit töötushüvitist (kas on olnud pikka aega töötu või ei kvalifitseeru hüvitistele). Selle tõttu on ka tegelik piirmaksumäär siirdumisel mitteaktiivsusest tööle madalam ja netoasendusmäär madalam. Üksiku inimese jaoks on tegelik maksumäär ligi 40%. Kõige kõrgem on see ühe töötaja pakkujaga paari puhul, kellel on kaks last, sest see leibkond saab toimetulekutoetust, millest ta ka ühe inimese tööle minnes ilma jääb. Kui lubada ühise tuludeklaratsiooni esitamise võimalust kahe töötajapakkujaga paaril (eeldades, et nad on registreeritud abielus), siis oleks küll maksukoormus väiksem, aga lõksu väärtus suurem, sest teise inimese tööle minnes on tema maksuvaba tulu juba kasutatud.

**Joonis 2.15. Mitteaktiivsuslõksu suurus eri tüüpi leibkondades, 2000-2009 (%)**



Allikas: autorite arvutused. Eelduste kohta vt märkusi joonise 2.13 järel

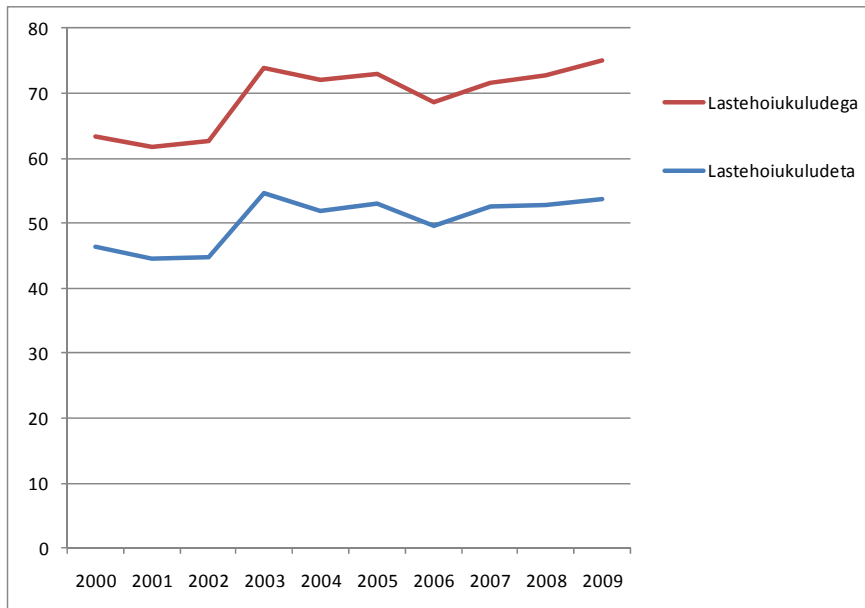
Et **lapsehoolduskulud** mängivad rolli naiste tööjõupakkumise otsuse kujundamisel, siis soovitatakse analüüsida sisendina Euroopa Komisjoni poolt ka mitteaktiivsuse lõksu arvestades lapsehooldustasusid. Näiteleibkonnana soovitatakse kasutada 2 lapsega üksikvanemat. Eeldame, et mõlemad lapsed vajaksid lapsehoiuteenust ning lapsehoiuteenuse maksumuseks võtame 20% alampalgast lapse kohta, mis on ülempiir, mida kohaliku omavalitsuse rahastatav lasteaiad võib vanematelt võtta. Pikemalt lastehoiukuludest tuleb juttu osas 2.3.

Võrdluseks võib tuua, et OECD (2007) toob riikide keskmisena, et 2-aastase lapse lapsehoiukulud moodustavad ca 16% keskmisest palgast, kuid see on väga suure varieeruvusega riikide vahel - ulatudes 4%st Ungaris kuni 34%ni Šveitsis. Eesti puhul oli see aastatel 2004-2009 ca 4,5% keskmisest palgast. (EU-SILC andmete põhjal autorite arvutused, vt Tabel 2.9.) Seega on Eestis lapsehoiukulud madalad võrreldes teiste riikidega.

Kui arvestada 20% alampalgast lapsehoiukuludeks, siis sellisel juhul suureneb nn mitteaktiivsuslõks veelgi lastega pere jaoks. Tegelik piirmaksumäär 67% keskmise palgaga tööle minnes suureneb ligi 20 protsendipunkti võrra ulatudes ligi 70 protsendipunktini (joonis 2.16 ja 2.17). Tööle minek alampalgaga ei tasuks üksikvanemal üldse ära, sest võit töötasust oleks väiksem kui potentsiaalne toimetulekutoetuse kaotus ja täiendav lasteaiakoha maksumus. Seega omavalitsuste poolt pakutavad soodustused lastehoiukoha maksumuses just töötamise korral on väga olulised, et madalalpalgalistele üksikvanematele luua rahalisi stiimuleid tööturul osalemiseks.

Paradoksaalne on see, et Eesti omavalitsuste poolt pakutavad lasteaiakoha maksumuse soodustused juhul, kui lapsevanem saab toimetulekutoetust, suurendab mitteaktiivsuslõksu või ka madala palga lõksu, sest lasteaiasoodustuse kaotus tööle minekul, teeb tööle mineku kallimaks.

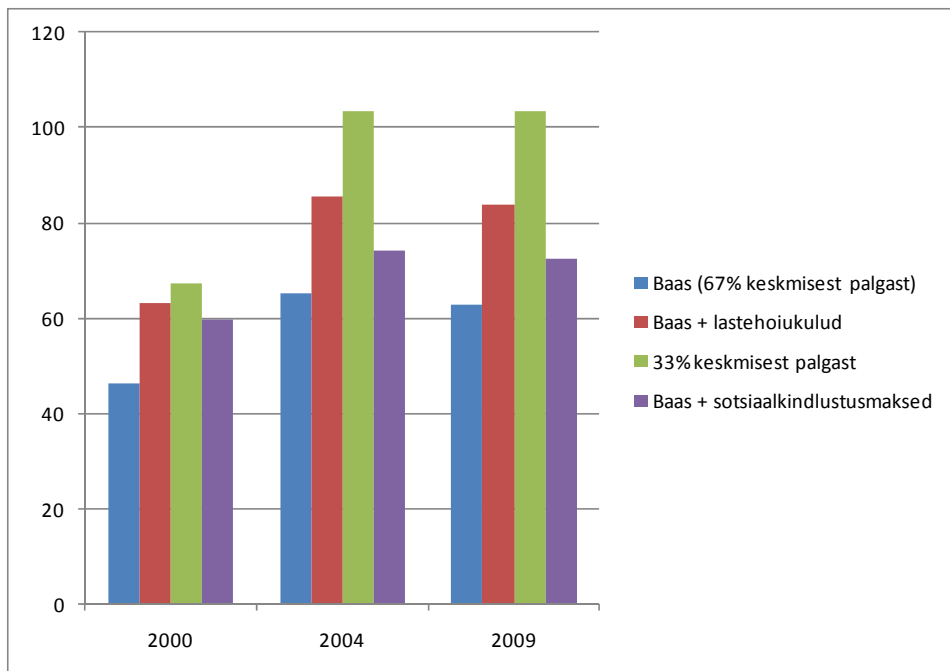
**Joonis 2.16. Mitteaktiivsuse suurus kahe lapsega üksikvanema peres koos ja ilma lastehoiukuludeta (%)**



Allikas: autorite arvutused. Lastehoiukulude suuruseks on arvestatud 20% miinimumpalgast. Muude eelduste kohta vt märkusi joonise 2.13 järel.

Viimasena tasub välja tuua, et ühe indikaatorina võib veel välja arvutada ka tegelikud maksumäärad mitte brutopalga jaoks vaid tööjõukulu jaoks, mis sisaldab ka sotsiaalmaksu. See näitab ka tööandjapoolset motivatsiooni inimene tööle võtta. Nimelt võib inimese jaoks olla küll soov tööle minna kõrge, kuna ta ei kaota palju hüvitisi või ei ole tema brutopalk palju maksustatud, kuid tööandja peab siiski tasuma kõrgeid sotsiaalkindlustusmaksu, mis teeb inimese tööle mineku kulukaks. Joonis 2.17 näitab, et näiteks üksikvanemal kahe lapsega peres suurendab sotsiaalkindlustusmaksude arvestamine maksukiilu 2009. aastal, juhul kui üksikvanem läheb tööle 67% keskmise palga peale (ilma lapsehoiukulud arvestamata), tegelikku maksumäära 72,5%ni. See tähendab, et 72,5 protsendi kogu tööjõu kulu suurenemisest võetakse ära inimeselt läbi suurenenud maksude (sotsiaalmaks, tulumaks) ja vähenenud toetuste (töötuskindlustushüvitis). Seega tulenevalt Eesti kõrge sotsiaalmaksust on inimese tööle võtmine kulukas. Selles valguses on oluline töötutele makstav palgatoetus, mis alandab tööandja jaoks pikaajalise töötut tööjõu hinda lühiajaliselt.

**Joonis 2.17. Töötuslõksu suurus eri eelduste korral kahe lapsega üksikvanema peres**

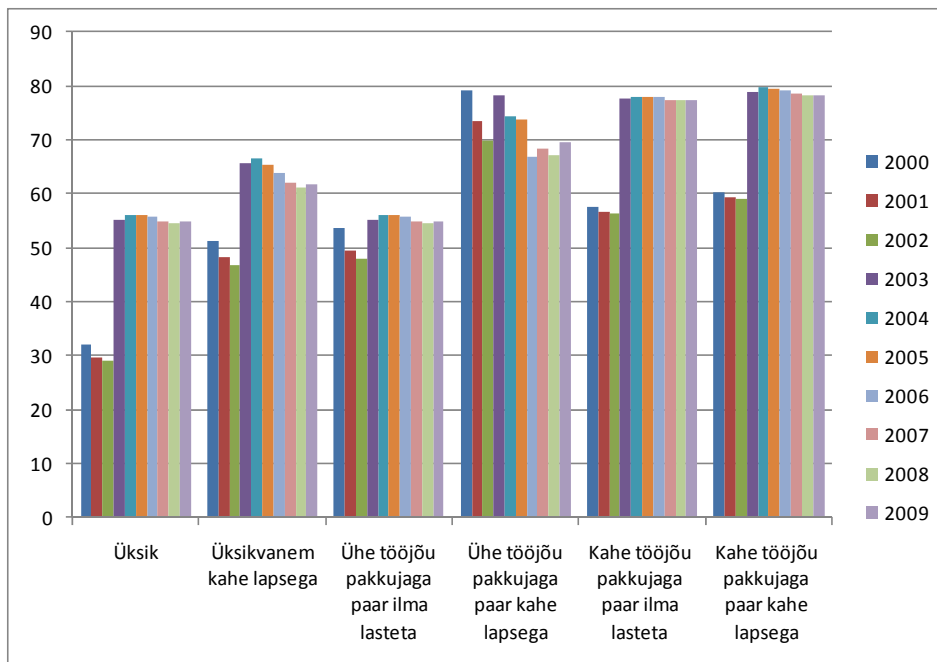


Allikas: autorite arvutused. Eelduste kohta vt märkusi jooniste 2.11-2.16 järel

Töötuslõksu ja mitteaktiivsuslõksu teise poolena võib vaadata leibkonna sissetulekute netoasendusmäära, mis on leibkonna sissetulekute suhe leibkonnaliikmete mittetöötamise ja töötamise korral. Tulemused on esitatud joonisel 2.18. Sõltuvalt leibkonna koosseisust on 2009. aastal netoasendusmäärad 55 ja 80 protsendi vahel, kui võrrelda mittetöötamist töötamisega palgaga 67% keskmisest palgast. Asendusmäärad tõusid oluliselt 2003. aastal seoses töötuskindlustushüvitise süsteemi rakendamisega.

Kui võrreldes lühiajalise töötuse seisundit miinimumpalgaga töötamisega selgub, et netoasendusmäärad varieeruvad 57% ja 100% vahel. (Kui arvestada veel juurde võimalikke täiendavaid väljaminekuid transpordile ja lapsehoiule, siis muutub miinimumpalgaga töötamine veelgi vähem atraktiivseks.) Kõige kõrgem asendusmäär toetustest (100%) on leibkonnas, kus on üks tööjõupakkujaga paar kahe lapsega. Ehk teisiti öeldes, miinimumpalgaga ei tasu ühel vanemal tööle minna, kui teine ei tööta.

**Joonis 2.18. Leibkondade netoasendusmäärad töötuse korral 2000-2009 eri tüüpi leibkondades**

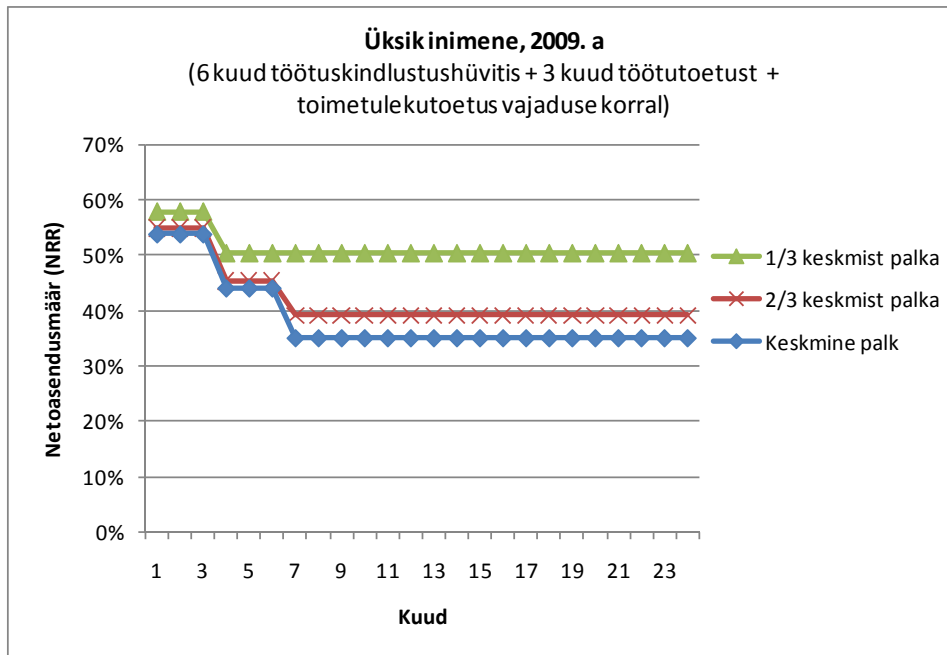


Märkused: eelduste kohta vaata märkust joonise 2.14. Töötü läheb tööle palgaga 67% keskmisest palgast. Teise leibkonnaliikme palk töötamise korral on sama palju.

Joonisel 2.19 on esitatud netoasendusmäära ja tegeliku piirmaksumäära muutumine üle aja 2009. aastal, kui inimene jääb töötuks ja tema eelmine ja tulevane palk on kas keskmine palk või osakaal sellest (koondamishüvitised on hetkel vaatluse alt väljas). Joonisel on näha, et võrreldes keskmise palgaga on netoasendusmäär alguses 54% ja langeb seejärel 44%le töötuskindlustuse 100-180 päeval. Hiljem hakkab inimene saama töötü abiraha ja toimetulekutoetust, mis tagab netoasendusmäära 33% keskmisest palgast.

Tingituna tulumaksuvaba miinimumi olemasolust on madala palgaga inimeste jaoks netoasendusmäär tegelikult kõrgem mõne protsendipunkti võrra. Pikemaajalise töötü korral on miinimumpalka saaval inimesel asendusmäär praktiliselt muutumatu tulenevalt toimetulekutoetusest, mis katab ära eluasemekulud.

**Joonis 2.19. Töötushüvitiste ja toimetulekutoetuse skeemi netoasendusmäär 2009 erineva palgataseme korral**



Allikas: autorite arvutused

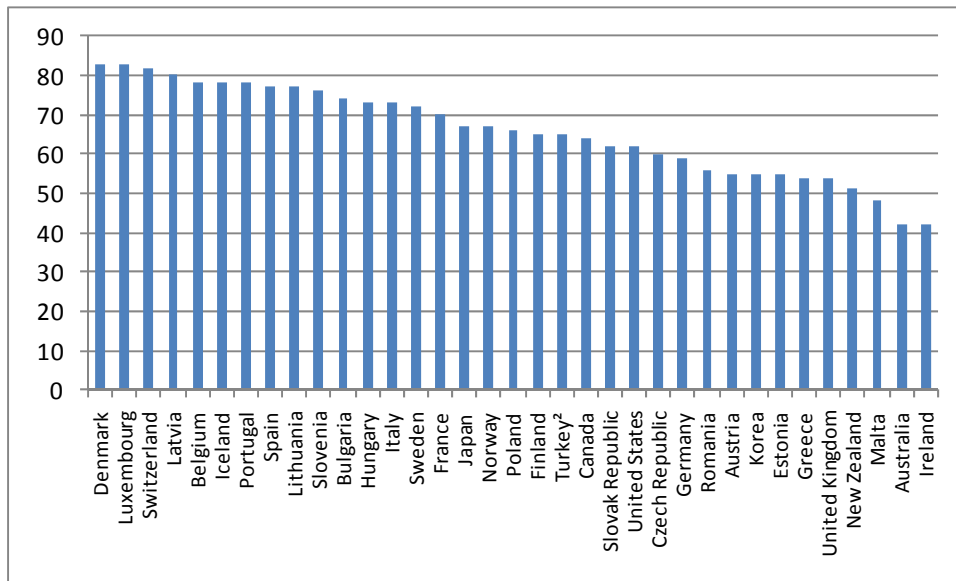
Kui arvestada juurde ka koondamishüvitised, siis asendusmäär tuleb vastavalt suurem. Uue töölepinguseaduse jõustumisega 2009. aasta 1. mail vähendati nii koondamishüvitisi kui lükati ka töötuskindlustushüvitise perioodi edasi. Töötuskindlustushüvitise alguse edasilükkamise koondmõju tööturukäitumisele on ebaselge. Lühiajaliselt küll vähendati hüvitisi, mis võiks suurendada motivatsiooni tööd otsida. Samas hüvitisi makstakse kauem, mistõttu on motivatsioon naasta tööturule hiljem. See on empiiriline küsimus, mis nendest efektidest võiks domineerida.

Töötushüvitiste netoasendusmäär võrreldes teiste riikidega on Eestis siiski suhteliselt madal (joonis 2.20 ja 2.21). OECD andmete kohaselt oli 2008. aastal üksiku töötaja jaoks, kes eelnevalt sai 67% keskmisest palgast netotöötushüvitis töötusperioodi alguses 55% netopalgast, eeldusel, et töötuskindlustushüvitisele kvalifitseerutakse. Kõrgeimad hüvitise asendusmäärad on ligi 80%.

Pikaajaline netoasendusmäär (peale 5. aastat töötust) on Eestis taas üks madalaimaid OECD riikide seas, olles ca 27% üksiku inimese jaoks ja koosneb see üksnes toimetulekutoetusest. Enamustes teiste riikides on pikaajalised hüvitised samuti madalamad, jäädes vahemikku 30-60%.

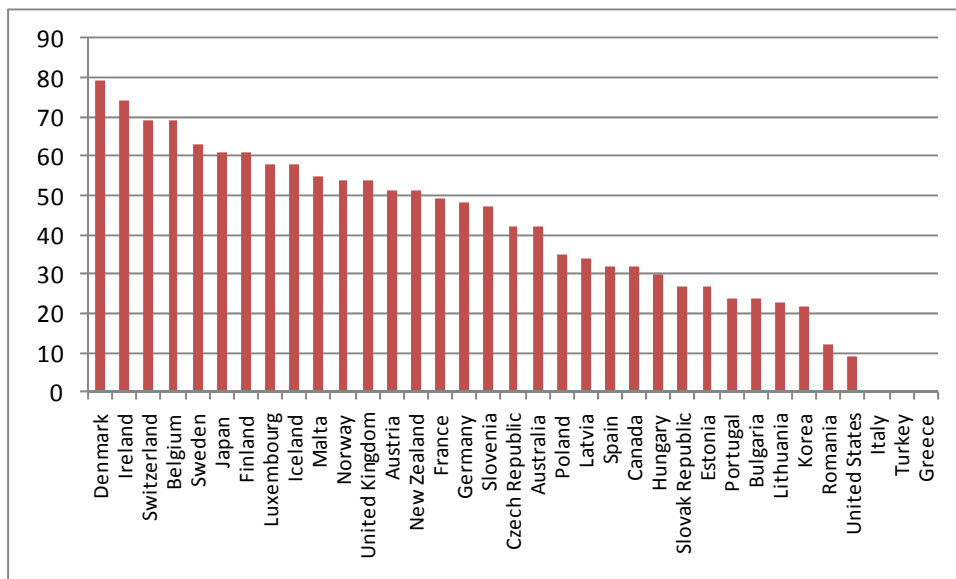


**Joonis 2.20. Huvitiste netoasendusmäär töötuse algusfaasis 67% keskmise palga puhul arenenud riikides, 2008**



Allikas: OECD, „Net replacement rates (NRR) during the initial phase of unemployment, 2001-2008“, <http://www.oecd.org/dataoecd/17/21/39720238.xls>

**Joonis 2.21. Huvitiste netoasendusmäär töötuse 60. kuul 67% keskmise palga puhul OECD ja ELi riikides, 2008**



Allikas: OECD, „Net replacement rates (NRR) for long-term unemployed, 2001-2008“, <http://www.oecd.org/dataoecd/17/19/39720308.xls>

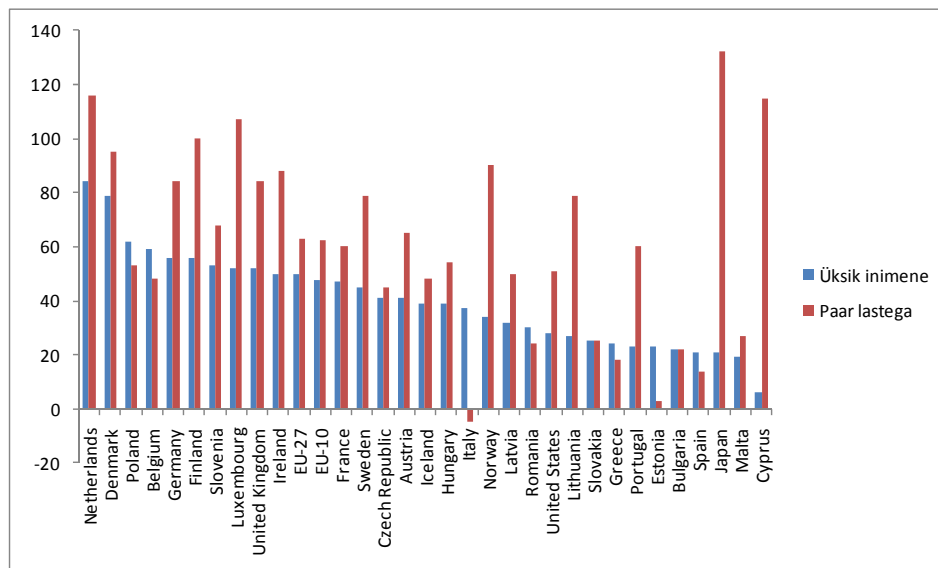
### Madala palga lõks

Madala palga lõks näitab tegelikku piirmaksumäära kui brutopalk suureneb 33%lt 67%ni keskmisest palgast ja see iseloomustab, kas inimesel on mõtte suurendada enda tööpanus (nt minnes tööle

täisajaga) või asuda tööle kõrgema tootlikkusega töökohale. Eurostati poolt kasutatakse indikaatoreid kahe leibkonna tüübi jaoks: a) üksik inimene ilma lasteta ja b) leibkond kahe lapse ja kahe täiskasvanuga, kellest üks töötab. Järgmisel joonistel on esitatud mõlemate indikaatorite väärtused.

Et Eestis on võrreldes teiste riikidega nii tulumaksumäär madal kui ka puuduvad töötasust sõltuvad toetused (nn *in-work benefits*), siis on üksiku inimese jaoks madala palga lõks üks väiksemaid, ehk inimest ei karistata palju tööpanuse tõstmisel. Sama kehtib nii üksiku inimese kui ka lastega pere puhul. Eurostati andmetel on kahe lapsega peres ühe inimese tööjõupanuse suurendamine Eestis ülisoodne, tuues kaasa üksnes 3%-lise maksukoorma 2008. aastal. See on madal selle tõttu, et üksik inimene saab kasutada tuludeklaratsiooni esitamisel teise täiskasvanud pereliikme ja laste eest saadavat maksuvaba tulu. Iseasi, kas madala sissetuleku korral on perekonnal realselt võimalus tarbimist edasi lükata või siluda tulusid, kasutades järgmisel aastal saadavat tulumaksutagastust.

**Joonis 2.22. Madala palga lõks EL-i riikides 2008**

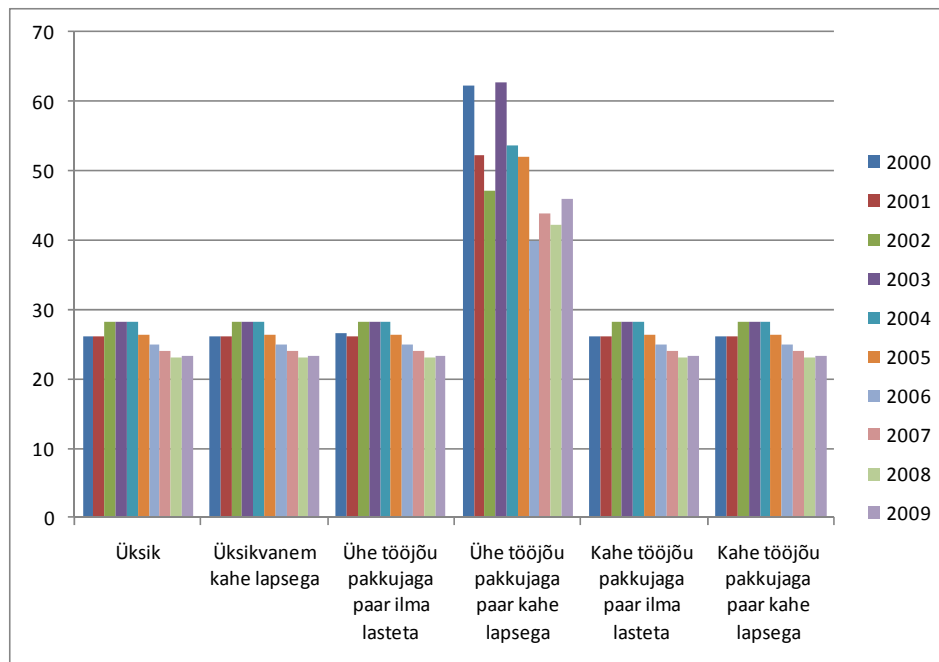


Allikas: Eurostat

Märkus: Üksik inimene on ilma lasteta; paar lastega on leibkond kahe lapse ja kahe täiskasvanuga, kellest üks töötab. Eesti andmed 2008. aasta kohta Eurostati andmebaasis erinevad oluliselt meie alljärgnevatest arvutustest. Erinevus on ilmselt tingitud eelduste erinevusest, kas ja kuidas arvestatakse täiendavaid tulumaksuvabastusi laste arvu järgi.

Meie arvutuste järgi on kõige kõrgemad tegelikud maksumäärad just ühe tööjõu pakkujaga paari puhul, kellel on kaks last, ja kui üks töötav inimene suurendab enda tööpanust. Kõrged tegelikud maksumäärad on tingitud toimetulekutoetuse vähenemisest, mida muidu ühe madala palgaga töötajaga pere saaks. Juhul, kui arvestada, et üksik töötaja saaks kasutada järgneval aastal teise inimese täiendavat maksuvaba tulu ja ka maksuvaba tulu laste pealt, siis oleks marginaalne maksumäär väga madal. Toimetulekutoetus küll väheneks, kuid järgmisel aastal saadaks tagasi kogu tulumaks ja inimese kaotus oleks üksnes tasutud töötuskindlustusmaks.

**Joonis 2.23. Madala palga lõks Eestis, 2000-2009**



Allikas: autorite arvutused. Eelduste kohta vt märkusi joonise 2.11 järel

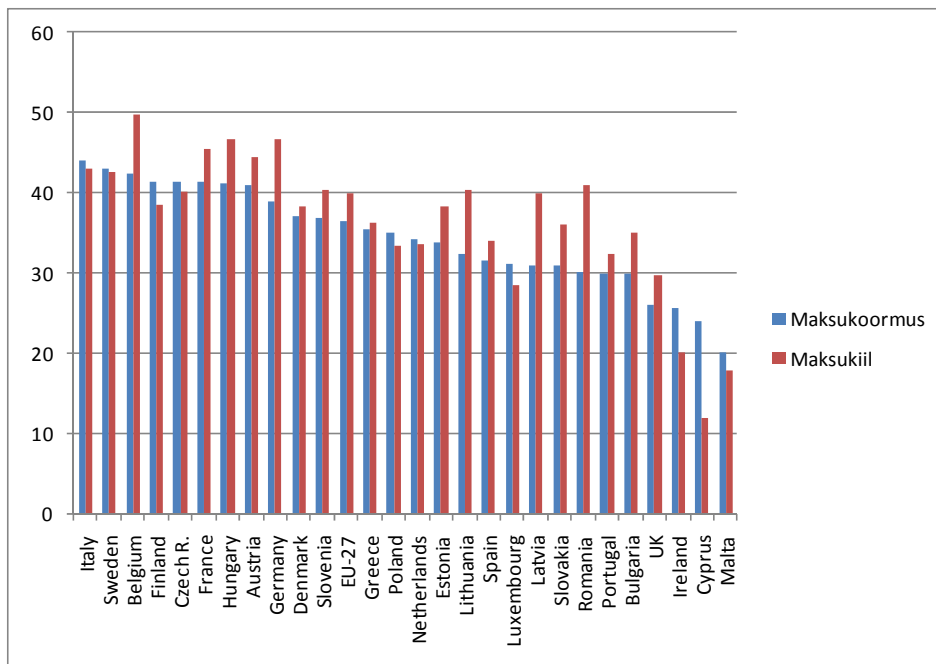
### Maksude osakaal töötajuses

Viimaks vaatame ka töötajuse maksukoormust, kasutades selleks kahte indikaatorit: töötajuse tegelik maksukoormus ja töötajuse arvestuslik maksukiil. Eesti puhul on väga paljud sotsiaalkaitse instrumendid rahastatud spetsiaalselt selleks märgistatud töötajumaksudega: töötuskindlustusmaks ja sotsiaalmaks. Üksnes töötutoetus ja toimetulekutoetus rahastatakse üldistest maksutuludest.

Ehkki maksude näol ei ole tegemist otseselt turvalise paindlikkuse komponendiga, iseloomustab see sotsiaalkaitse kujundamisel ühte silmas peetavat eesmärki, et mitte tõsta liigselt üldist maksukoormust ja töötajuse maksukoormust. Teisest küljest iseloomustab töötajuse maksukoormus nii ettevõtete potentsiaalset motivatsiooni töökohti luua ja inimeste motivatsiooni töötajuse pakkuda.

Eesti töötajuse maksukoormus on võrreldes teiste Euroopa riikidega pisut alla keskmise taseme (joonis 2.24). Töötajuse maksukiil (*tax wedge*) on töötajumaksude osakaal madala palgalise töötajuse töötajukuludes, kes saab palka 67% keskmisest palgast. Eesti väärtus 2008. aastal oli 38,2 protsenti, millega Eesti oli riikide arvestuses 15. kohal ja mis jääb natukene alla EL-27 kaalutud keskmise 39,9%. Samas teame, et 2009. aastal tõusis töötuskindlustusmaks, mille tulemusena maksukiil tõusis. Teine indikaator on töötajuse maksukoormus (*implicit tax rate on labour*), mis väljendab tegelikku maksulaekumiste ja töötajukulude suhet ja mis oli 2007. aastal Eestis 33,8% ja millega Eesti oli samuti 15. kohal. EL riikide kaalutud keskmine oli 36,5%.

**Joonis 2.24. Töajõu maksukoormus ja maksukiil EL-i riikides (%)**



Allikas: Eurostat

Märkused: Maksukiil (*tax wedge*) 2008. aasta andmed, maksukoormus (*implicit tax rate on labor*) 2007. aasta andmed

Täiendavalt on maksukoormuse iseloomustamiseks kasutusel indikaatorid, mis näitavad inimese poolt makstavate maksude osakaalu perekonna brutotulust erinevate perekonnatüüpide lõikes. Tulenevalt sellest, et sotsiaalmaks sel juhul ei arvestata ning tulumaksu määr on Eestis suhteliselt madal, siis on ka Eesti nende indikaatorite kohaselt suhteliselt madala töajõu maksukoormusega riik.

#### Järeldused toetuste ja maksude süsteemi stiimulite kohta:

- 1) Eestis on töötushüvitised madalad ja töajõumaksud keskmised võrreldes teiste EL-i riikidega.
- 2) Inimese kaotus tööle minnes suuremate maksude ja kahanevate toetuste tõttu on väike ehk nn tegelikud piirmaksu määrad (METR) on teiste riikide omast madalamad.
- 3) Siirdumine töötusest tagasi hõivesse on kasulik just täistööajaga töötamise korral.
- 4) Siirdume töötusest tagasi hõivesse osa-ajaga või madala palgaga ei ole rahaliselt soositud, kuna väike tööpanus toob kaasa kogu töötushüvitise või toimetulekutoetuse kaotuse.
- 5) Et turvalise paindlikkuse kontseptsiooni rakendamise tulemuseks on suurem töajõu voolavus töötuse ja hõive vahel, peab suurendama ka toetuste paindlikkust töötusest tööle minekul.
- 6) Täiendava indikaatorina viimase mõõtmiseks soovitame kasutada nn töajõulõksu, kus inimene läheb tööle kas miinimumpalgaga või 33% keskmisest palgast.

### 2.2.3 Hüvitiste saajate osakaalu indikaatorid

Turvalise paindlikkuse indikaatorite järgmine komplekt vaatleb seda, kui suurel osal töötutest on õigus üldse saada mingeid hüvitisi, kui pika aja jooksul ja kui palju neist tegelikult saab. Eelpool vaadatud rahaliste kogusummade indikaatorid ei peegelda seda, kui suur osa töötada soovivatest inimestest hüvitisi saab ja missuguses summas. Toetusteks kuluvad summad ja õigus saada mingeid hüvitisi on üksteisega seotud poliitilise otsustusprotsessi kaudu. Ühest küljest on selge, et suurem hüvitiste saajate ring toob kaasa ka suuremad kulutused, mida peab rahastama kas üldistest maksutuludest või töstma sihipärast maksu. Teisest küljest võib autonoomse rahastamise korral sõltuda hüvitistega kaetuse laiendamine, hüvitise töstmine või kestuse pikendamine lihtsalt sellest, kui palju on riigieelarves või töötukassas ressursse. Järgmisena vaatame võimalikke indikaatoreid:

- a) hüvitise saamise õigus sõltuvalt töötamise vormist,
- b) hüvitise suurus üle aja tingimusel, et hüvitisele kvalifitseerutakse,
- c) osakaal (registreeritud) töötutest mingil ajahetkel, kes saavad mingit hüvitist,
- d) osakaal uutest registreeritud töötutest, kes saavad töötushüvitist.

#### 2.2.3.1 Ebatraditsiooniliste töövormidega töötajate turvalisus

Turvalise paindlikkuse ja töötamise vormi puhul analüüsitakse, kas ja kuidas sõltub õigus saada hüvitisi ning hüvitiste suurus ja kestus sellest, kas inimene töötab niiõelda traditsioonilise lepinguga (tähtajatu täistööajaga leping) või ebatraditsioonilise töölepinguga, näiteks töötab osa-ajaga, tähtajalise töölepinguga või on ise-enelele tööandja (FIE). Traditsiooniliste ja ebatraditsiooniliste töölepingute võrdlus iseloomustab kuivõrd on paindlikud töövormid soositud. Et turvalise paindlikkuse kontseptsiooni rakendudes peaks olema töötajate vallandamine lihtsam, siis võib oodata, et suureneb ka ebatraditsiooniliste lepingute osakaal ja nende sotsiaalsete tagatistega arvestamine muutub aina olulisemaks.

Mõned hüvitiste regulatsioonid toovad kaasa selle, et ebatraditsioonilised töötajad saavad lihtsalt madalamat sotsiaalkindlustushüvitist kui regulaarsed töötajad, kuid see on tingitud ka nende madalamast töötasust ja panusest sotsiaalkindlustussüsteemi ning seetõttu on nende hüvitise asendusmäär tegelikult sama ja seda ei saa käsitleda ebaõiglase kohtlemisena. Kui aga näiteks hüvitise maksmise kestus on lühem, siis võib seda käsitleda ebaõigluseks. Samuti tekib ebavõrdne kohtlemine, kui neil ei ole üldse võimalust liituda mõne sotsiaalkindlustusskeemiga või hoolimata nende panustamisest süsteemi ei ole neil õigust hüvitist saada.

Alphametricsi (2009) raport võrdleb Euroopa Liidu riike, et selgitada kuivõrd erinevates riikides ebaregulaarsete töövormidega töötajate õigused on vähem kaitstud, kasutades selleks kvalitatiivset informatsiooni Euroopa riikide sotsiaalkindlustuse seaduste MISSOC andmebaasist ja kombineerides seda tööturuinformatsiooniga tööjõu-uuringu andmetest 2007. aastal. Eesti tulemusi võrreldes teiste riikidega võib välja tuua järgmised järeldused.

**Töötushüvitis.** Eestis on osaajaga ja tähtajalise tööajaga töötajad kaetud töötushüvitistega samaväärselt tavaliste töötajatega, kuid endale tööandjad (FIEd) ei saa osaleda töötuskindlustuse skeemis, vaid saavad üksnes töötutoetust. Osades Euroopa riikides, kus on üksnes üks (sageli võrdse määraga) töötushüvitise skeem, on ka FIEd kaetud täies ulatuses. Enamustes kahe skeemiga riikides, võivad FIE-d saada üksnes nn teisest madalamat hüvitist.

Eesti kohta arvatud kaitstuse koondindikaator on samal tasemel EL-i keskmisega, vahemikus 55%-65% sõltuvalt indikaatori arvutamise meetodikast. See on samaväärne EL-i keskmisega, mis on vahemikus 57-79%.

**Rasedusega seotud hüvitised.** Alphametrics (2009) hinnangul saavad Eestis ca 90% paindlike töövormidega naistest rasedusega seotud hüvitisi. Eestis ei saa rasedushüvitist käsunduslepinguga või alla kolmekuulise tähtajalise töölepinguga töötavad naised. Osa-ajaga või tähtajalise töölepinguga töötavad saavad rasedushüvitist. Vanemahüvitist saavad kõik töötajad. EL-i riikide keskmine on ligi 80-90% töötajatest.

**Haigushüvitised.** Eestis saab ca 85% paindlike töövormidega töötajatest haigushüvitisi, mis on kõrgem kui EL-i keskmine 75%. Osaajaga ja tähtajalise tööajaga töötajad saavad haigushüvitisi samaväärselt. Endale tööd andvate kaetuse määraks hindab Alphametrics (2009) Eesti jaoks 77,5%. Tõsi on see, et FIEdele arvestatakse haigushüvitisi nende tulu baasil, mis on tavaliselt väga madal.

Euroopa Tööhõivekomitee kaalub alles indikaatoreid, mida kasutada ebatraditsiooniliste töövormide sotsiaalse kaitstuse hindamiseks. Kui otsustatakse ülalpool kasutatud meetodika kasuks, kus püütakse mõõta kaitstust kvantitatiivse indikaatoriga, siis tasub kaaluda pakutava meetodi edasiarendust kasutada ka Eestiseselt.

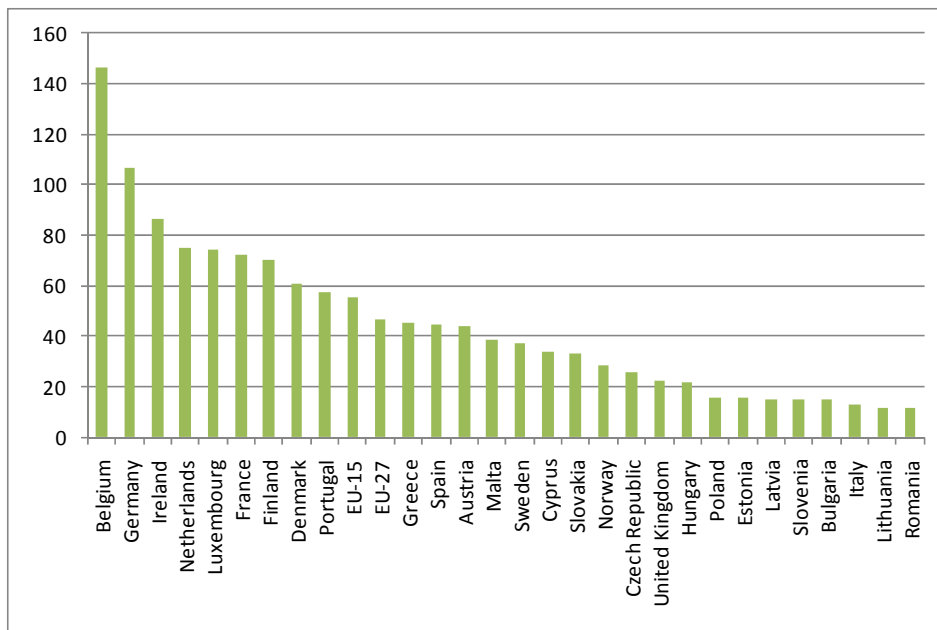
### 2.2.3.2 Hüvitise saajate osakaal

Toetuste korral on oluline mõõta, kui suur osa töötutest üldse saab kasu passiivseks tööpoliitikaks kulutatud rahadest. Seda väljendatakse tavaliselt suhtena töötushüvitisi saajate ja kõigi tööd soovivate inimeste vahel.<sup>6</sup> Riikidevahelises võrdluses on Eesti positsioon taas tagasihoidlik (joonis 2.25), ehkki tuleb arvestada, et riikide omavaheline võrdlemine on raskendatud, sest Eurostati hinnangul on paljude riikide esitatud näitajad väga ebakindlad või on Eurostat ise neid püüdnud hinnata. Eesti näitaja on Eurostati andmetel 2008. aasta kohta 15,5% ehk kõigist tööd soovivatest inimestest (töötud ja töötada soovivad mitteaktiivsed) sai üksnes iga kuues inimene töötushüvitisi (töötuskindlustushüvitist või töötutoetust). Eesti kuulub sellega Ida-Euroopa endiste riikide blokki, kus sarnase näitajaga riigid on veel ka Läti, Leedu, Poola, Bulgaaria, Sloveenia ning Rumeenia Vanemates liikmesriikides on see näitaja oluliselt kõrgem. Euroopa 27 riigi keskmine näitaja on 47% ehk peaaegu iga teine töötada sooviv inimene sai töötushüvitisi.

---

<sup>6</sup> Indikaator 19.M2 Activation/Support: Stock of participants in regular activation measures (LMP categories 2-7) / in assisted activation programmes (LMP sub-category 1.1.21) / stock of recipients of supports (LMP categories 8-9) divided by the number of persons wanting to work<sup>2</sup> (ILO unemployed plus labour reserve)

**Joonis 2.25. Töötushüvitiste saajate suhe kõigi tööd soovivate inimeste arvu, 2008 (%)**

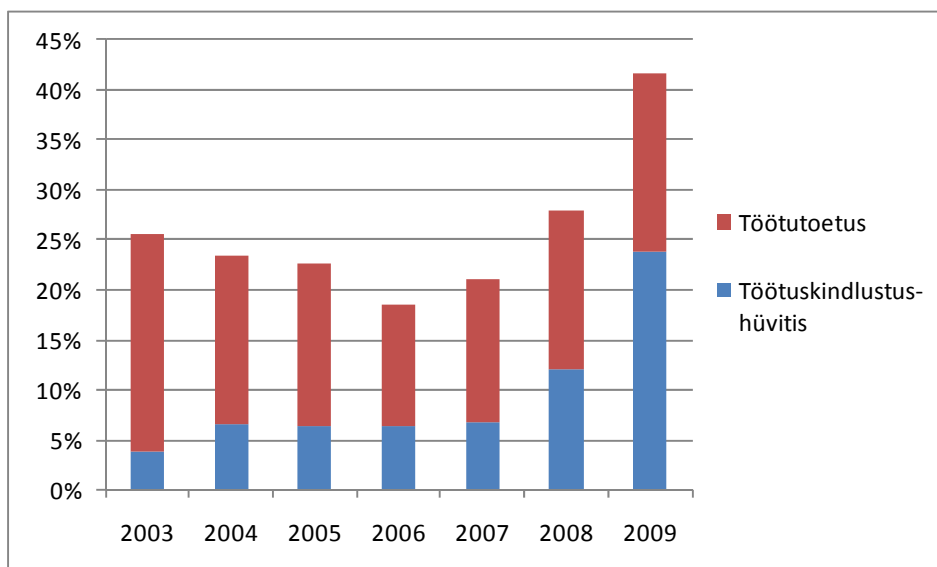


Allikas: Eurostat

Märkus: Paljude riikide puhul on 2007. aasta andmed.

Eesti puhul saame eristada veel, kes saavad töötuskindlustushüvitist ja kes töötu abiraha. Alates 2004. aastast on tõusnud töötushüvitiste saajate seas töötuskindlustushüvitise saajate osakaal, sest uued töötud täitsid enam kvalifikatsioonitingimusi (joonis 2.26). Alates 2007. aastast on hakanud kasvama töötushüvitise saajate osakaal kõikidest töötutest ning 2009 aastaks saavad keskmiselt 40% kõikidest tööd teha soovivatest inimestest töötutoetust või töötuskindlustushüvitist.

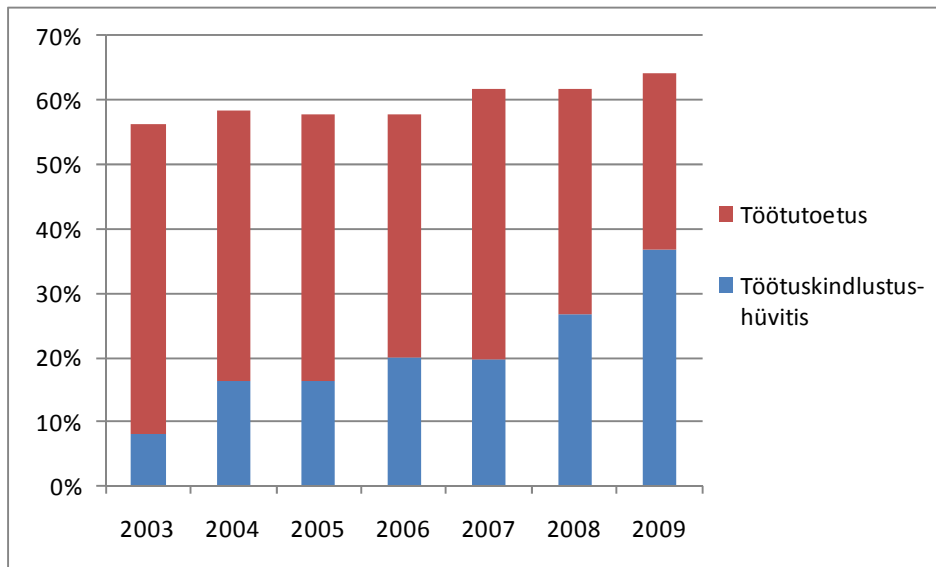
**Joonis 2.26. Töötushüvitiste saajate suhe kõigi tööd soovivate inimestesse, 2003-2009 (%)**



Allikas: Töötukassa kodulehelt hüvitiste saajate statistika kuus, töötute ja heitunute andmed Statistikaameti andmebaasist

Täiendavalt võib vaadata hüvitiste saajate osakaalu üksnes registreeritud töötute koguarvust või hüvitiste saajate osakaalu uutest registreeritud töötutest. Töötushüvitiste saajate suhe registreeritud töötute koguarvu on stabiilselt kasvanud ning kasv on peamiselt tingitud töötuskindlustushüvitise saajate arvu kasvust (joonis 2.27). 2009. aastal ulatus see keskmiselt 64%ni, millest 37% saab töötuskindlustushüvitist ja 27% töötutoetust.

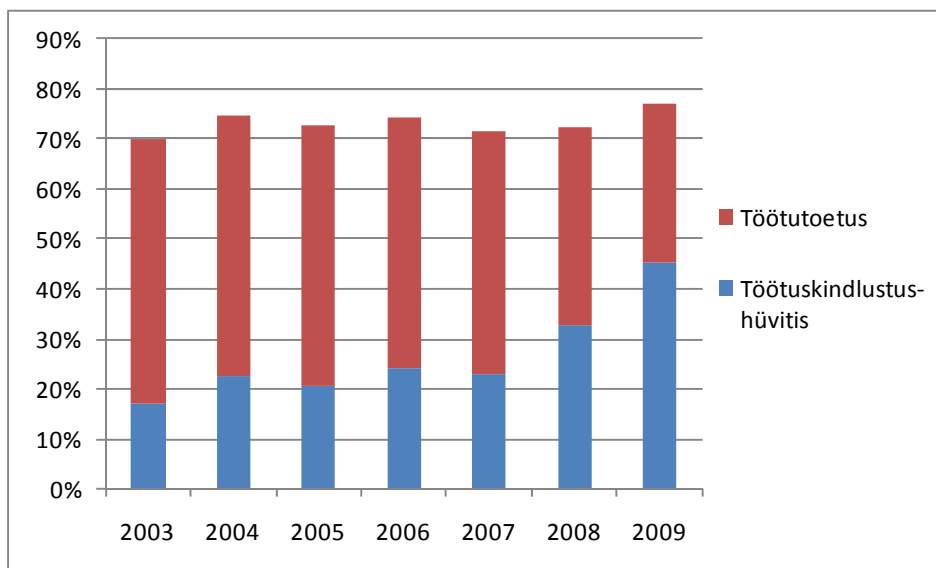
**Joonis 2.27. Töötushüvitiste saajate suhe registreeritud töötutesse, 2003-2009 (%)**



Allikas: Töötukassa kodulehelt hüvitiste saajate ja registreeritud töötute statistika kuus

Viimaks kui vaadata üksnes vooäitajaid ehk uusi registreeritud töötuid, siis nendest on stabiilselt 70-75% saanud kas töötutoetust või töötuskindlustushüvitist. Ülejäänud registreeritud töötud järelkult ei kvalifitseerunud töötushüvitistele.

**Joonis 2.28. Töötushüvitiste saajate suhe uutesse registreeritud töötutesse, 2003-2009 (%)**



Allikas: Töötukassa kodulehelt hüvitiste saajate ja registreeritud töötute statistika kuus



**Järeldused töötushüvitise saamise õiguse ja saajate osakaalu kohta:**

- 1) Ebatraditsiooniliste töövormidega töötajate sotsiaalne turvalisus on Eestis Euroopa Liidu riikide keskmisel tasemel. Katmata või kehvemalt on kaetud enesele tööd andvate inimeste osad riskid ja töövõtulepingutega töötavate inimeste riskid.**
- 2) 2008. aastal sai töötushüvitisi iga kuues töötada sooviv inimene, mis oli EL-i riikide seas üks madalaim koos teiste Ida-Euroopa riikidega.**
- 3) Alates 2008. aastast on suurenenud töötushüvitiste saajate osakaal, sest töötute seas suurenes lühiajaliste töötute osakaal.**
- 4) Uutest registreeritud töötutest on töötushüvitiste saajate osakaal olnud stabiilselt 70% 2003-2009.**
- 5) Indikaatoritena on soovitav vaadata:**
  - a) Uute töötushüvitiste saajate osakaalu uutest registreeritud töötutest - iseloomustab kui suur osa registreeritud töötutest on õigus saada hüvitist.**
  - b) Töötushüvitiste saajate osakaal kõigist töötada soovivatest töötutest - sünteesib nii õiguse saada hüvitist kui selle kestuse võrreldes töötuse kestusega.**

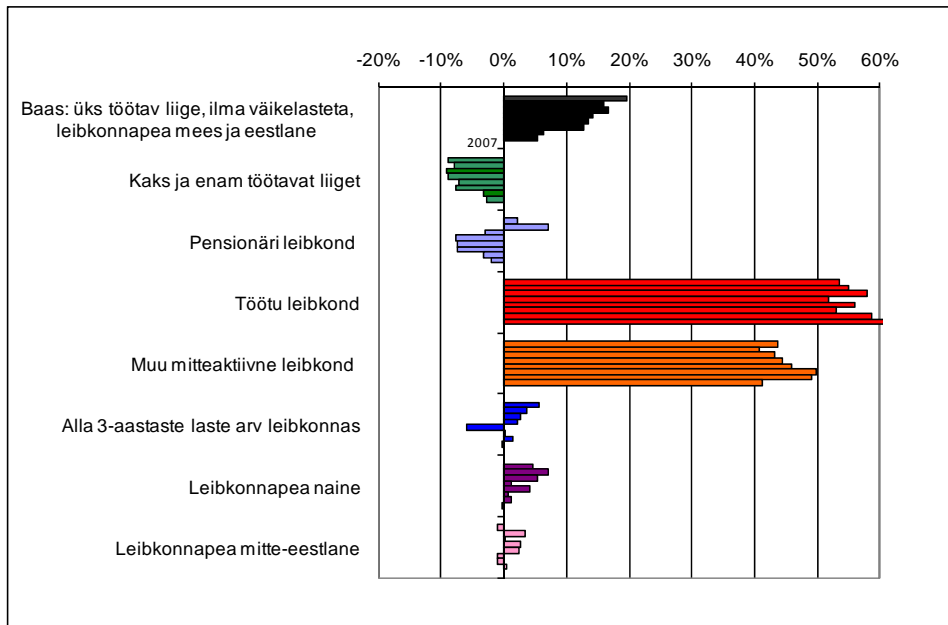
## **2.3 Toetuste mõju vaesuse leevendamisele**

Sotsiaaltoetuste, sh töötushüvitiste, peamine ülesanne on takistada inimeste elustandardi langemist allapoole kokkulepitud taset töö puudumise korral. Kokkulepitud elustandardi minimaalne tase varieerub nii riigiti, üle aja kui ka leibkonna tüüpide lõikes. Toetuste mõju hindamisel vaesusele vaadatakse nii absoluutset vaesust kui ka suhtelist vaesust. Pikemalt vaesuse mõõtmise erinevatest meetoditest vaata väljaannet Vaesus Eestis (2010).

### **2.3.1 Absoluutset vaesusriski mõjutavad tegurid**

Selgitamaks, millised leibkonna karakteristikud mõjutavad enim absoluutset vaesusriski, on alljärgnevalt hinnatud Eesti Leibkonna eelarve uuringu andmete põhjal lineaarsed tõenäosusmudelid (vt Lisa 1 täielike tulemuste kohta). Selgelt kõige suurema absoluutse vaesusriskiga on töötav leibkond, kus on ligi 60% suurem tõenäosus olla absoluutses vaesuses kui leibkonnas, kus on üksik töötav inimene (joonis 2.29). Samuti on kõrge absoluutne vaesusrisk leibkonnal, kus üks või mõlemad leibkonna liikmed on mitteaktiivsed. Pensionäri leibkonnas on absoluutses vaesuses olemise risk alates 2002. aastast isegi madalam kui ühe töötava inimesega leibkonnas. Alla kolmeaastaste laste arv, leibkonna pea rahvus või sugu täiendavalt ei mõjuta oluliselt leibkonna vaesumist.

**Joonis 2.29. Leibkondade absoluutse vaesuse riski selgitavad tegurid 2000-2007 (lineaarse regressioonimudeli osamõjud)**



Allikas: Autorite arvutused Leibkonna eelarve uuringu 2000-2007 mikroandmete põhjal, osamõjud on kordajad lineaarsest tõenäosusmudelist.

Samasugune tulemus jääks kehtima, kui vaadata individuaalselt, mis tegurid, mõjutavad, et inimene on absoluutses vaesusriskis elavas leibkonnas (vt allpool tabel 2.2 lineaarse tõenäosusmudeli koondtulemuste kohta). Kõige olulisemaks tööalast seisundit kirjeldavaks teguriks on ikka see, et inimene on töötü. Võrreldes töötava inimesega on töötul inimesel näiteks 2007. aastal 25,4 protsendipunkti suurem tõenäosus olla absoluutses vaesuses kui töötaval inimesel. Samas on töötul absoluutsesse vaesusesse langemise tõenäosus vähenenud alates 2003. aastast oluliselt, mil see oli koguni 41,3 protsendipunkti suurem kui töötaval inimesel. Analüüs näitab ka, et kui aastatel 2000-2004 oli töötushüvitiste (sh koondamishüvitised) saamine pigem absoluutsesse vaesusesse langemist positiivselt selgitav tegur, siis alates 2004. aastast vähendav tegur, ehkki mõju on väga väike, näiteks 1000 krooni suurem töötushüvitis vähendas tõenäosust üksnes 0.3-0.6 protsendipunkti. Teades, et Leibkonna eelarve uuringus olid töötushüvitised alaesindatud, siis võib arvata, et tegelik töötushüvitiste mõju võiks olla suurem.

Seega on just töötü leibkond see, mille langemise risk absoluutsesse vaesusse on kõige suurem. See näitab, et töötutele suunatud hüvitised, kas ei ole kõigile kättesaadavad, nagu näitas ka eelmine alapunkt töötushüvitiste kaetusest, või ei ole need siiski piisavad, nt töötutoetus, mille suurus jääb allapoole vaesuspiiri.

Soovitamegi turvalise paindlikkuse monitoorimisel kasutada edaspidi ka mõnda indikaatorit, iseloomustaks töötute absoluutset vaesusriski, nt lühi- ja pikaajaliste töötute osakaal, kelle sissetulek on allapoole absoluutset vaesuspiiri. Et leibkonna eelarve uuringus oli aastatel 2008-2009 paus, siis saab antud indikaatorit hakata arvutama taas alates 2010. aastast.

**Tabel 2.2. Inimeste absoluutse vaesuse riski selgitavad tegurid 2000-2007 (lineaarse regressioonimudeli kordajad), 16-64 aastased inimesed**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Tööalane seisund (võrdlusrühm „töötav“)								
<b>Töötu</b>	0.423***	0.426***	0.414***	0.413***	0.373***	0.394***	0.358***	0.254***
Pensionär	0.131***	0.143***	0.139***	0.091***	0.135***	0.160***	0.105***	0.109***
Õppur	0.186***	0.167***	0.175***	0.171***	0.158***	0.104***	0.063***	0.051***
Muu mitteaktiivne	0.299***	0.290***	0.351***	0.349***	0.260***	0.218***	0.254***	0.177***
<b>Töötushüvitise suurus (tuh. kr)</b>	<b>0.008</b>	<b>0.005</b>	<b>0.024***</b>	<b>0.000</b>	<b>-0.003***</b>	<b>-0.004</b>	<b>-0.006**</b>	<b>0.000</b>
Leibkonna pea naine	0.063***	0.072***	0.071***	0.064***	0.057***	0.047***	0.046***	0.033***
Leibkonna pea mitte-eestlane	-0.003	0.031***	0.004	0.035***	-0.009	-0.024***	-0.020***	0.002
Kuni 3-aastaste laste arv	0.111***	0.063***	0.022	0.002	-0.093***	-0.01	-0.006	-0.012
Vabaliige	0.182***	0.164***	0.140***	0.100***	0.096***	0.068***	0.034***	0.028***
McFaddeni-R <sup>2</sup>	0.085	0.085	0.095	0.104	0.096	0.104	0.138	0.101
Vaatlusi	11509	10605	9851	5859	5655	6152	6223	5516

\*\*\* -  $p < 0.01$ , \*\* -  $p < 0.05$ , \* -  $p < 0.10$

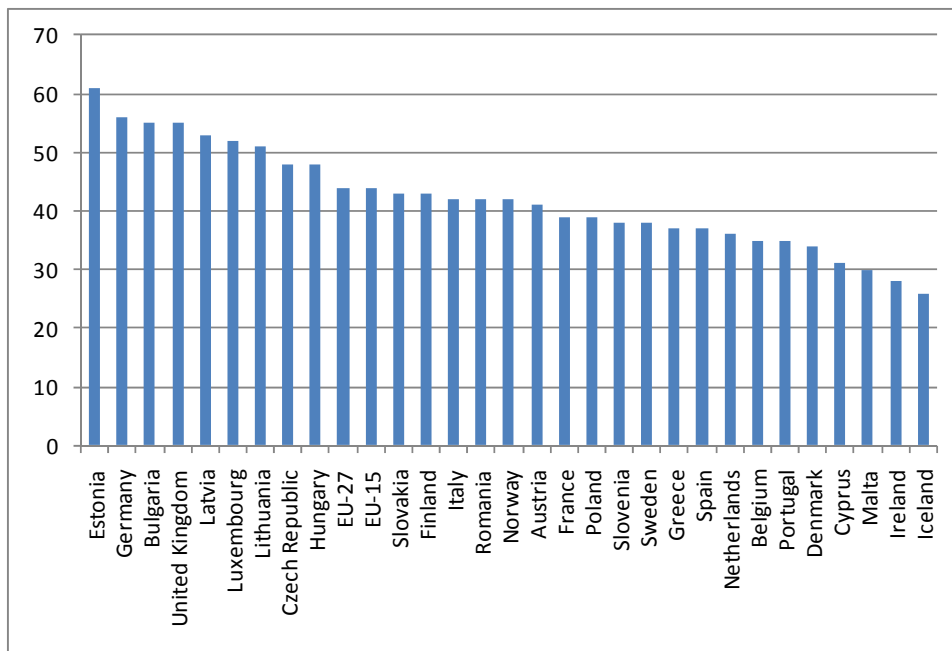
Allikas: PRAXISE arvutused Leibkonna eelarve uuringu 2000-2007 mikroandmete põhjal, tabelis on kordajad lineaarsest tõenäosusmudelitest.

### 2.3.2 Suhtelist vaesusriski mõjutavad tegurid

Teine võimalus analüüsida töötute turvalisust on vaadata töötute paiknemist sissetulekujaotuses. Üks võimalus on selleks kasutada töötute osakaalu, kelle leibkonnaliikmete tulu ühe inimese kohta on väiksem kui 60% leibkondade ekvivalentsissetulekute mediaanist ehk allpool niinimetatud suhtelisest vaesuspiirist. Antud näitaja on eelkõige kasutusel riikidevahelises võrdluses ning see on ka üks turvalise paindlikkuse monitoorimise indikaatoritest, mida pakub välja Euroopa Tööhõivekomitee.

Viimaste võrreldavate andmete kohaselt oli 2008. aasta EU-SILC uuringu järgi (mis kajastab 2007. aasta sissetulekuid) Eestis töötute suhteline vaesuse määr kõige suurem, ulatudes 60%ni (joonis 2.30). EL-27 keskmine oli oluliselt madalam, 44%. Seega on ka sissetulekute jaotuses Eesti töötute sissetulekud suhteliselt kõige madalamad võrreldes teiste EL-i riikidega.

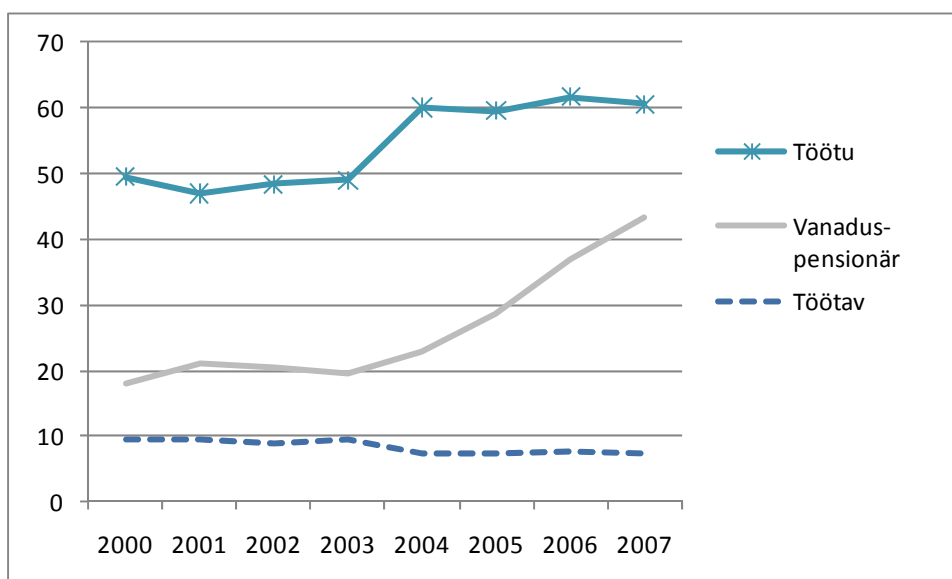
**Joonis 2.30. Suhtelise vaesuse määr 18-64 aastasel töötul, 2008**



Allikas: Eurostat

Kui vaadata töötute suhtelise vaesuse määra dünaamikat aastatel 2000-2007 (joonis 2.31), siis näeme, et see on olnud võrreldes töötavate inimestega ja ka pensionäridega alati kõige suurem. Viimastel aastatel enne majanduskriisi oli see stabiilselt 60% juures. Majanduskriisi ning kaasnenud töötute arvu kasvu mõju on raske ennustada suhtelise vaesuse määra muutusele töötute seas. Lühiajaliselt võib see isegi väheneda, sest suurem osa uutest töötutest saab vähemalt lühiajaliselt töötuskindlustushüvitist ja ka koondamishüvitisi, mistõttu on neil tagatud teatud lühiajaline mõõdukas sissetulek. Pikaajaliste töötute osakaalu kasvades, suureneb taas vaesusrisk.

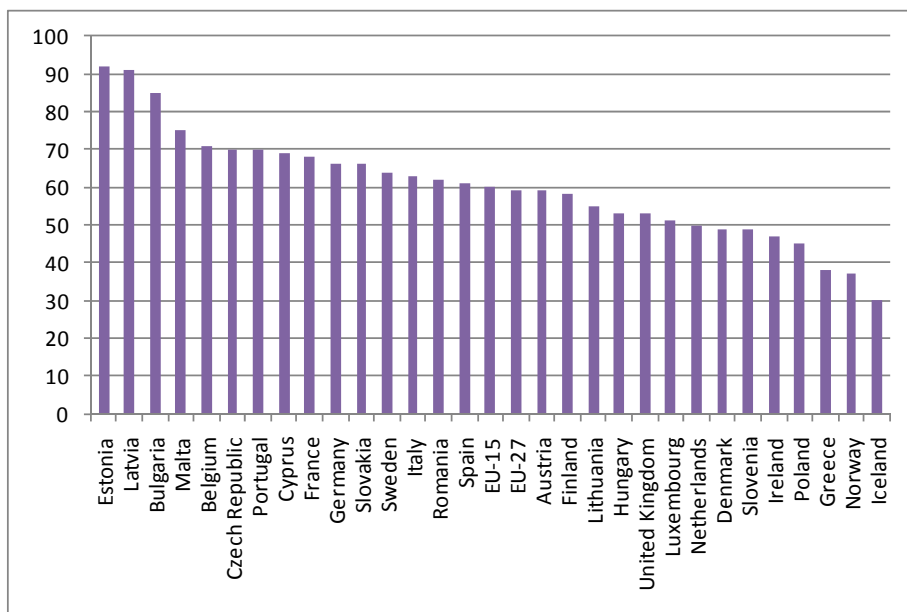
**Joonis 2.31. Suhtelise vaesuse määr inimeste peamise tööturuseisundi järgi, 2000-2007 (%)**



Allikas: Eesti Statistikaamet, on-line andmebaas

Eestis on kõige suurem suhteline vaesusrisk ka mittetöötaval leibkonnal tervikuna võrreldes teiste Euroopa Liidu riikidega, ulatudes ligi 90%ni (2.32). See tähendab, et kui leibkonnas ükski liige ei tööta, siis on praktiliselt kindel, et leibkonna sissetulek on allpool suhtelise vaesuse piiri. EL-i riikide keskmine oli 60%. Eesti kõrge suhtelise vaesuse määr on osalt tingitud ka sellest, et Eesti tulude jaotus on ebavõrdsem kui EL-s keskmiselt. Teisest küljest on põhjuseks see, et Eesti sotsiaaltoetused ei ole tervikuna väga kulu-efektiivsed vaesusrisi vähendamisel.

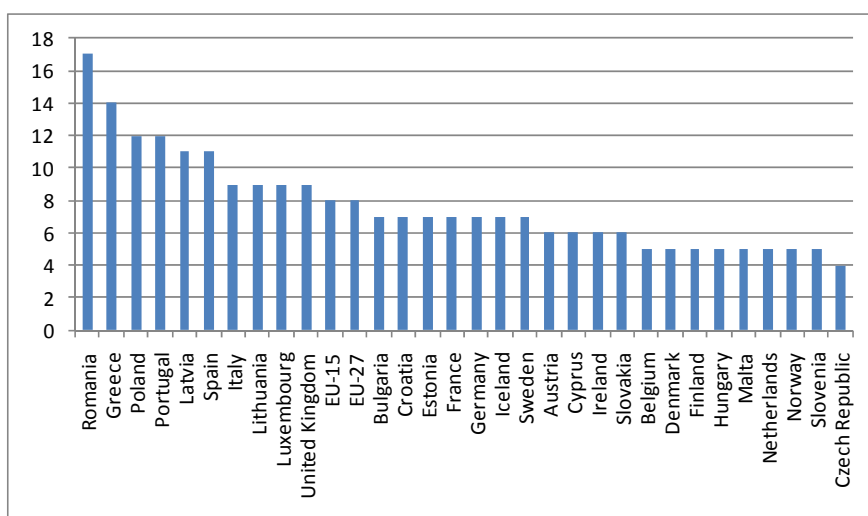
**Joonis 2.32. Suhtelise vaesuse määr mittetöötavas leibkonnas elavatel 18-64 aastastel, 2008**



Allikas: Eurostat

Turvalise paindlikkuse üks roll on tagada ka madal vaesusrisi ka töötamise korral. Seda mõjutavad miinimumpalk, töötasu maksustamine ja muud sotsiaaltoetused töötamise korral. Ülalpool nägime, et töötavatel inimestel on nii absoluutsesse vaesusrisi kui suhtelisse vaesusrisi sattumise tõenäosus väga väike võrreldes töötu leibkonnaga. Ka võrreldes teiste EL-i riikidega on töötaval inimesel suhtelisse vaesusrisi sattumine madalam kui keskmine (joonis 2.33).

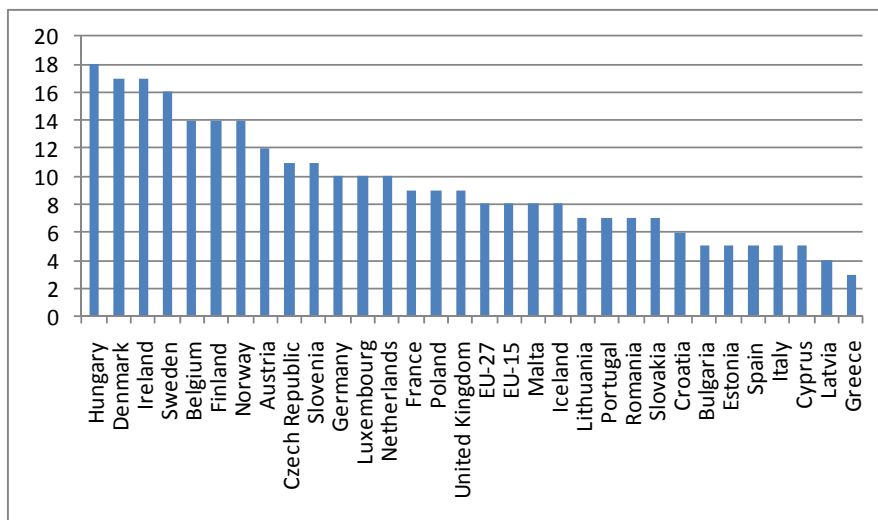
**Joonis 2.33. Suhtelise vaesuse määr töötamise korral EL-i riikides 15-74 aastastel, 2008**



Allikas: Eurostat

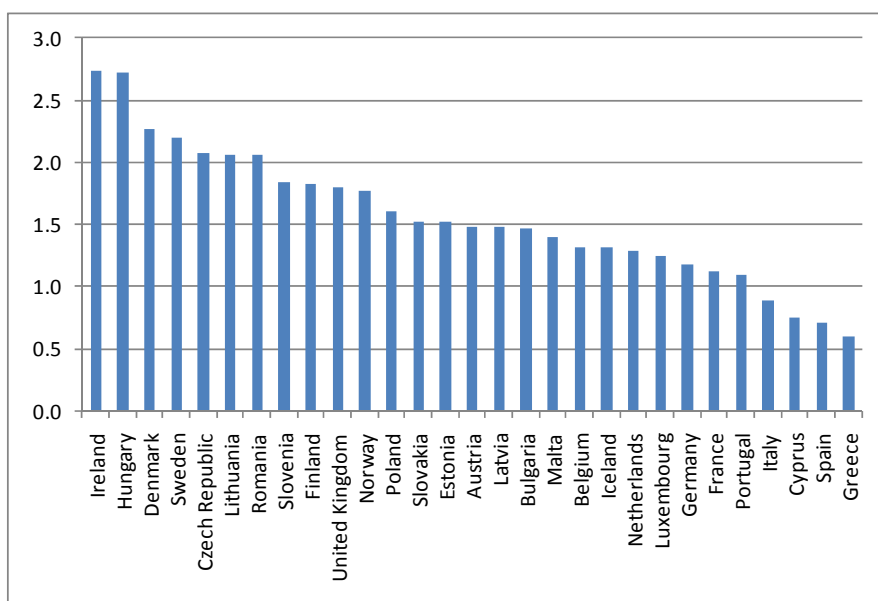
Eesti sotsiaaltoetused, kui välja arvata pensionid, kokku vähendavad 18-64 aastaste inimeste suhtelist vaesusriski 5 protsendipunkti võrra, olles üks madalaimaid Euroopa Liidus, samas kui ELi keskmine on 8 protsendipunkti (joonis 2.34). Kui panna siia kõrvale sotsiaalkulutuste osakaal SKPs, välja arvatud kulutused pensionidele, siis ühe protsendipunktiga sotsiaalkulutustest SKPs vähendatakse tööealiste inimeste suhtelist vaesusriski kõige enam Iirimaa, Ungaris ja Taanis. Eesti jääb selles osas keskmisele positsioonile (joonis 2.35). Seega on Eesti mure töötute sotsiaalse kaitse osas ühest küljest see, et sotsiaalkulutuste tase on madal, et vähendada väga palju vaesusriski ja teisest küljest ei ole üldiselt sotsiaaltoetused väga kuluefektiivsed vaesusriski vähendamisel. Ehk teisisõnu: kui sotsiaalkaitse kogukulutused on madalad ja nende tõhusus vaesuse leevendamisel on keskmine, siis kogumõju vaesuse leevendamisele on väike.

**Joonis 2.34. Suhtelise vaesuse määra vähenemine 18-64 aastastel tänu sotsiaaltoetustele**



Allikas: Eurostat, autorite arvutused. Märkus: leitud kui suhtelise vaesuse määra vahe enne ja pärast sotsiaaltoetusi (välja arvatud pensionid). Eesti koht ei muutu, kui kasutada ka suhtelise vaesuse määra suhtelist muutust.

**Joonis 2.35. Vaesuse vähendamise kuluefektiivsus**



Allikas: Eurostat, autorite arvutused

Märkus: Vaesuse vähendamise tõhusus on leitud kui suhtelise riski vähenemine protsendipunktides 18-64 aastaste seas enne ja pärast sotsiaaltoetusi (välja arvatud pensionid) jagatud rahaliste sotsiaalkulutustega (välja arvatud pensionid) % SKPs.

#### Järeldused töötute vaesuse leevendamise kohta:

- 1) Töötute vaesusrisk on üks peamisi väljundindikaatoreid. Eesti puhul saame eraldi vaadata nii töötute absoluutset kui suhtelist vaesust.
- 2) Aastatel 2000-2007 oli absoluutse vaesusesse langemise risk töötul väga suur, kuid vähenes alates 2004. aastast. Töötushüvitised on aidanud seda alates 2004. aasta vähendada, ehkki väga vähe.
- 3) Suhteline vaesusrisk oli töötutel või mittetöötavas leibkonnas Eestis suurim Euroopa Liidu riikide seas 2007. aastal. Töötus on peamine vaesusriski allikas Eestis.
- 4) Suhtelise vaesusriski vähenemine tänu sotsiaaltoetustele on Eestis üks madalaim. See on tingitud madalatest sotsiaaltoetustest ja keskmisest kuluefektiivsusest vaesuse vähendamisel.
- 5) Indikaatoritena on soovitatav vaadata:
  - a) töötute absoluutset vaesusriski Eesti vaesuspiiri suhtes,
  - b) töötute suhtelist vaesusriski võrreldes teiste sotsiaalsete rühmadega (kasutades vaesuspiirina standardset 60% mediaantulust),
  - c) töötute leibkonna suhtelist vaesusriski.

## 2.4 Teenuste mõju tööjõupakkumisele

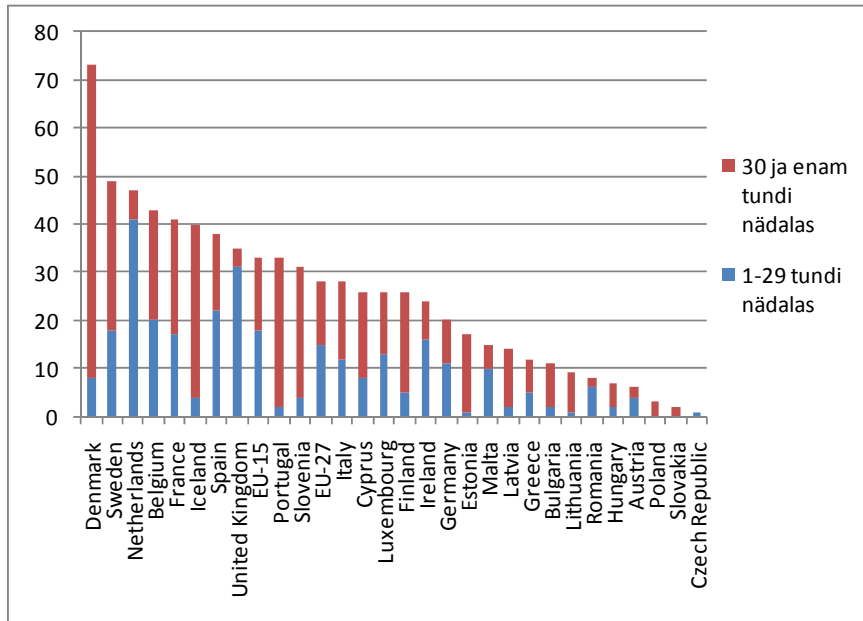
Leibkondade osalemist tööturul mõjutab oluliselt vajadus hoolitseda lähedaste eest, nii väikelaste, eakate kui haigete eest. Euroopa Liidu Tööhõivekomitee on turvalise paindlikkuse analüüsimise seisukohast välja pakkunud indikaatorid, mis iseloomustavad hoolekande teenuste olemasolu ja kättesaadavust. Eelkõige soovitatakse vaadata lapsehoiuteenuste kättesaadavust ja kasutamist, kuid ka vanurite hooldusteenuste olemasolu. Mõlemad teenused mõjutavad tööealiste inimeste töö käimise võimalusi ja seega tööjõupakkumist.

### 2.4.1 Laste- ja vanemaaliste hoiuteenuste kättesaadavus

Lapsehooldusvõimaluste puhul analüüsitakse laste osakaalu, kes kasutavad formaalset lapsehooldusvõimalust, st mida ei pakuta perekonna enda poolt. Lastehoiuteenuste kättesaadavust võrreldakse EL riikides EU-SILC küsitlusuuringu põhjal (Eestis nimetatakse seda ka Eesti Sotsiaaluuringuks) ja peamise fookuse all on alla kolme-aastased lapsed ning kolme-aastased kuni kooliealised lapsed.

EU-SILC küsitlusuuringu järgi said lapsehoiuteenust Eestis 17% alla kolme-aastastest lastest (joonis 2.36), mis on madalam kui ELi keskmine (EL-27 oli 28%) ja mis on ka oluliselt madalam kui Barcelona kohtumisel kokku lepitud sihttase (33%). Vanusrühma „3 aastat kuni kooliiga“ lastest said lapsehoiuteenust 88% lastest (joonis 2.37), mis on pisut kõrgem kui EL keskmine (83%) ja praktiliselt ELi eesmärgi tasemel (90%).

**Joonis 2.36. Lastehoiuteenuste kasutamine alla kolme aastaste laste seas EL riikides, 2008 (%)**



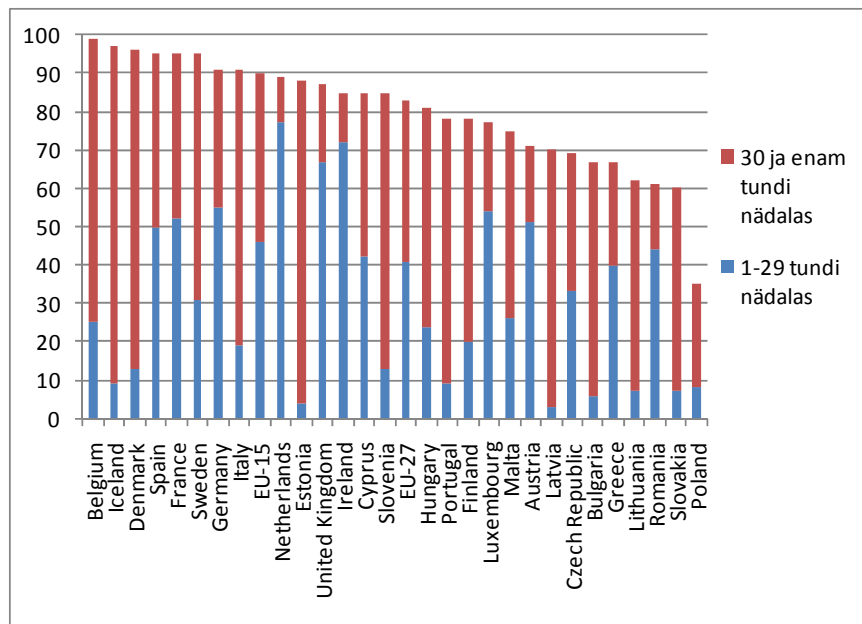
Allikas: Eurostat, EU-SILC andmed

Võrreldes teiste riikidega on Eestis kõrge vanuses 3 kuni kooliiga nädalas üle 30 tunni lasteasutuses olevate laste osakaal, mis ulatab EU-SILC küsitlusandmete järgi isegi 84%ni ja on Euroopas teisel kohal. Ka alla kolme aastaste laste puhul on formaalset lapsehoiuteenust saavatest lastest enamus üle 30 tunni lasteaias.

Lastehoiuteenuste kasutamist ei saa muidugi eraldi vaadata tasustatud lapsehoolduspuhkusest. Kõrgelt tasustatud lapsehoolduspuhkuse puhul on vajadus alla kolme-aastaste laste lastehoiuteenuste järgi ka madalam. Võrreldes teiste riikidega on Eestis selgelt üks pikemaid kõrgelt tasustatud lapsehoolduspuhkuse perioode (vt tabel 2.3), mistõttu vajadus alla kolme-aastaste laste lastehoiuteenuse järele on ka väiksem, võrreldes teiste riikidega. Jättes kõrvale muud tasustatud lapsehoolduspuhkuse eesmärgid, siis suurema tööjõupakkumise seisukohast oleks otstarbekam pakkuda pigem suuremas ulatuses lastehoiuteenust ning tasustada lapsehoolduspuhkust madalamalt.



**Joonis 2.37. Lastehoiuteenuste kasutamine vanuses kolm kuni kooliiga EL riikides, 2008 (%)**



Allikas: Eurostat, EU-SILC andmed

**Tabel 2.3. Tasustatud lapsehoolduspuhkuste kestus (vähemalt 2/3 palgast) EL-i riikides, 2008**

Kuud	Riik	Kuud	Riik
1.5	Suurbritannia	11	Soome
3	Malta	12	Taani
3.5	Luksemburg, Holland, Austria	12.5	Slovenia
4	Belgia, Kreeka, Hispaania, Prantsusmaa, Küpros, Poola, Portugal	15	Läti
4.5	Itaalia	17	Saksamaa
6	Iirimaa	18.5	Rootsi
6.5	Tšehhi, Slovakkia (*)	19	Eesti
10	Rumeenia	25.5	Leedu
10.5	Bulgaaria	26	Ungari (**)

Allikas: Eurostat (2010) „Childcare arrangements indicators“ Reference Metadata in Euro SDMX Metadata Structure (ESMS).

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_SDDS/EN/ilc\\_ca\\_esms.htm](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_SDDS/EN/ilc_ca_esms.htm)

Märkused. \* Slovakkia sisaldab 55% asendusmäära; \*\* -Ungari - üksnes kindlustatud vanemad. Sisaldab kõiki tasustatud raseduspuhkusi, emapuhkusi, isapuhkusi

Eestis langes lastehoiuteenuste kasutamine 90-ndate keskel ja hakkas seejärel taas tõusma (Tabel 2.4). Statistikaameti andmetel langes 1-6 aastaste laste osakaal lasteaedades 69% tasemelt 1985. aastal 56%-ni 1995. aastal. aastaks 2000 oli 1-6 aastaste laste osakaal, koolieelsetes asutustes tõusnud 76%-ni ning 2005 aastal 71%-ni.

Erinevas vanuses laste osalemine lasteaedades varieerub oluliselt. Mida nooremad lapsed, seda väiksem osa nendest lasteaia käib. 2008 aastal käis koolieelses lasteaedades 13% 1-aastastest lastest, kuid kaheaastastest juba 61% ning 3-aastastest ligi 88%. Võrreldes 1995. aastaga on üldiselt lasteaia osalemine oluliselt tõusnud.

**Tabel 2.4. Laste osakaal koolieelsetes lasteaedades, 1995, 2000, 2005, 2008 (%)**

Laste vanus	1995	2000	2005	2008
1 aastased	6	13	12	13
2 aastased	38	50	57	61
3 aastased	58	74	81	88
4 aastased	66	79	86	91
5 aastased	67	83	89	92
6 aastased	66	82	87	90
7 aastased	13	16	20	18

Allikas: Statistikaamet

Lisaks lasteaedadele kasutatakse Eestis ka teisi lapsehoiu viise (vt tabel 2.5). Ligikaudu kolmandikku alla 3-aastasi lapsi ja veerand 3-6-aastaseid lapsi hoidis kas professionaalne lapsehoidja, vanavanemad või teised inimesed (v.a. vanemad). Professionaalseid lapsehoidjaid kasutati siiski harva, kõige rohkem 2- ja 3- aastaste laste puhul ning keskmiselt vaid 2.5 tundi nädalas (Eesti Sotsiaaluuringu andmed 2006, autorite arvutused). Üldiselt kasutatakse teisi lapsehoiuteenuseid lisaks ühele peamisele lapsehoiuviisile (kas lasteaiale või vanematele). Peamiselt siiski käivad lapsed lasteaia või hoiavad neid vanemad (peamiselt ema). 57% alla 3-aastastest ning 11% 3-7 aastastest lastest hoiavad ainult nende vanemad.

**Tabel 2.5. Formaalse ja mitteformaalse lapsehoiu kasutamine lapse vanuse ja tundide lõikes, 2006**

	Ei kasuta	1-29 tundi	Üle 30 tunni	Kokku
<b>0-2-aastased</b>				
Formaalsed	81%	6%	12%	100%
Mitteformaalsed	67%	22%	10%	100%
<b>3 – 7- aastased</b>				
Formaalsed	15%	7%	78%	100%
Mitteformaalsed	75%	23%	2%	100%
<b>7– 12- aastased</b>				
Formaalsed	1%	60%	39%	100%
Mitteformaalsed	85%	13%	2%	100%

Allikas: EU-SILC 2006

Märkus: formaalsed lapsehoiuviisid: lasteaia, kool, laste päevahoid jmt. Mitteformaalsed lapsehoiuviisid: professionaalne lapsehoidja, vanavanemad, teised leibkonnaliikmed, sugulased, naabrid (v.a. lapsevanemad ise).

Lapsehoiuteenuste kättesaadavus, mis mõjutab ka tööturul osalemist, on lapsehoiuteenuste lahtiolekuajad. Kuigi Eestis ei ole andmeid lahtiolekuajade osas, on uuringud viidanud vajadusele paindlikemate lapsehoiuteenuste järgi. (Unt, Krusell 2004; Karu, Kasearu, Biin 2007). Ebatavalistel tööaegadel (nt. õhtuti ja öösi) töötamine on Eestis üsna levinud ning see viitab ka vajadusele paindliku lapsehoiuteenuse järgi. Näiteks töötas Statistikaameti andmetel üle kolmandiku naistest

mõnikord või sageli õhtuti (st. ajavahemikus 18.00-00.00) ja kolmandik töötas laupäeviti ja veerand pühapäeviti.

Lapsehoiuteenuste paindlikkust näitab ka see, kui palju tunde lapsed lasteaias veedavad. 2006. aastal veetsid lapsed keskmiselt 38.5 tundi nädalas koolieelsetes asutustes ja enam kui pooled veedavad täpselt 40 tundi. Üsna suur osa on lasteaias ka 45 tundi (13.6%). Seega osaleb vähem kui 10% lastest koolieelsetes lasteasutustes osalise ajaga ehk vähem kui 30 tundi.

**Tabel 2.6. Tundide arv koolieelses lasteasutuses, nädala kohta (% lastest), 2006**

	Osakaal lastest
Vähem kui 30 tundi	9.2%
30-39 tundi	15.6%
40 tundi	53.4%
Rohkem kui 40 tundi	21.6%

Allikas: EU-SILC 2006, autorite arvutused.

Lisaks lasteaiakohtade arvule mõjutab lapsehoiuteenuste kättesaadavust ka lapsehoiuteenuste hind. Kui leibkond peab oma sissetulekutest liialt suure osa maksma lapsehoiuteenusteks, võib teatud juhtudel osutada madalama palgaga vanema (enamasti ema) töötamine majanduslikus mõttes leibkonnale kahjulikuks. Seega vaatame järgnevalt, millised on keskmised lapsehoiuteenuste kulud ja mis on lasteaeade hinnad.

**Tabel 2.7. Keskmise lapsehoiu kulu leibkondades kuus lapse kohta, 2004-2008**

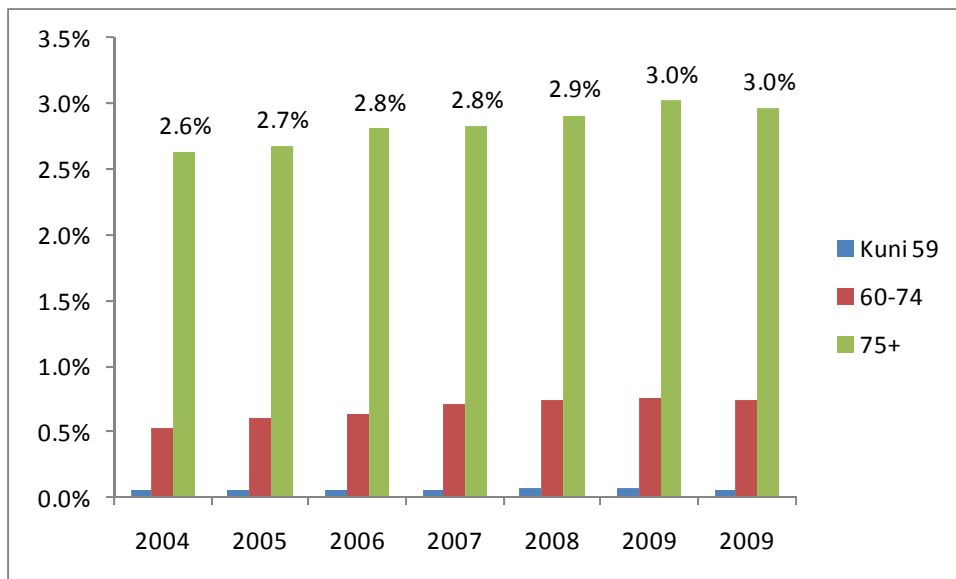
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Keskmine	245	462	431	518	587	
20% alampalgast	496	538	600	720	870	870

Allikas: Eesti Sotsiaaluuring 2004-2008, autorite arvutused

Eesti Sotsiaaluuringu andmetel oli nende vanemate, kes lapsehoiuteenuste eest maksid, keskmine kulu kuus lapse kohta 2008. aastal 587 krooni, võrreldes 2004. aastaga oli see enam kui kahekordistunud. Küsitlusuuringute järgi on keskmine tegelik tasu jäänud alla 20% alampalga, mis on ülempiir mida koolieelse lasteasutuse seaduse järgi võib omavalitsus vanematelt võtta.

Eakate hoolekande kättesaadavuse mõõtmiseks Euroopa Komisjonil ühest andmeallikat ei ole, kuid soovitatakse kasutada riiklike registriandmeid, et mõõta, kui suur osa vanemaealistest kasutab hoolekande teenust vanusrühmas 75 aastat ja vanemad, eraldi soo lõikes. Võimalusel soovitatakse eristada neid, kes on institutsioonides, kellele osutatakse koduteenust ja kelle eest kannavad hoolt pereliikmed. Sotsiaalministeeriumi andmetel on Eestis üle 75- aastastest ligi 3000 inimest ehk ca 3% inimestest saanud hoolekandeteenust hoolekandetasutustes 2009. aastal (välja arvatud psüühiliste erivajadustega inimesed) ja see on viimastel aastatel pisut kasvanud (oli 2.6% 2004. aastal) (joonis 2.38). Aastas on suurusjärgus 3000 inimest veel, kes on saanud mingil kujul koduteenust.

**Joonis 2.38. Täiskasvanute hooldamine hoolekandeesutuses, 2004-2009 (%)**



Allikas: Sotsiaalministeerium - hoolekandestatistika aruanded "Täiskasvanute hooldamine hoolekandeesutuses (v.a. täiskasvanud psüühiliste erivajadustega inimesed)", Statistikaamet - rahvastikuandmed, autorite arvutused.

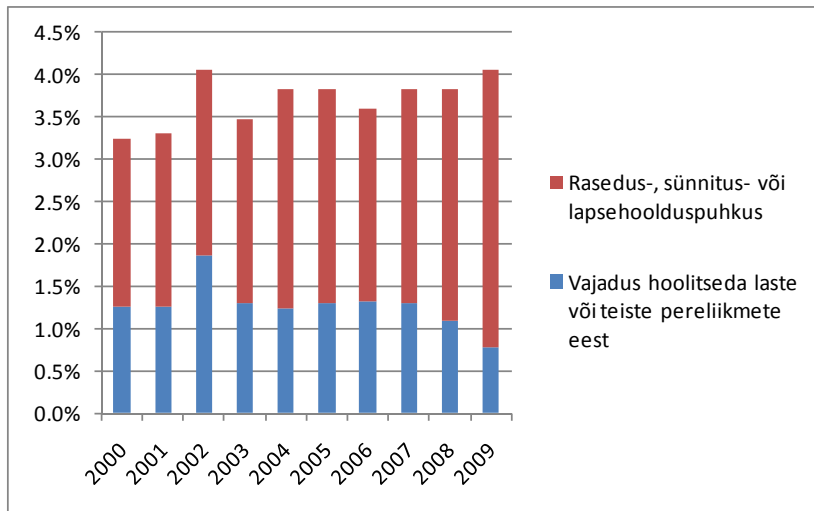
Euroopa riikide kohta on andmed väga napid ja ka nende võrreldavus on problemaatiline. Näitena võiks tuua, et Taanis pakuti hoolekandeesutustes 3,1%-le üle 75-aastastele hoolekande teenust, mis on praktiliselt sama, mis Eestis. Tõsi, Taanis saavad veel ligi pooled üle 80aastastest mingil moel koduteenust. (European Commission 2010b)

Järgnevalt analüüsime, milline võiks olla hoolekande teenuse puudumise võimalik mõju tööjõupakkumisele.

#### **2.4.2 Hoolekande teenuste mõju tööjõu pakkumisele**

Eesti tööjõuturult jääb kõrvale vajaduse tõttu hoolitseda laste või lähedaste eest keskmiselt 10-15 tuhat inimest ja isaks ligi 30 tuhat inimest, kes on rasedus-, sünnitus või lapsehoolduspuhkusel, mis moodustab 15-74 aastastest kokku ligi 3-4% (vt joonis 2.39). Enamus neist on sünnituspuhkusel olevad naised. Euroopa Komisjon pakub hoolekande teenuste mõju hindamise indikaatorina kasutada inimeste osakaalu, kes töötavad osa-ajaga või on mitteaktiivsed selle tõttu, et nad peavad hoolitsema ja sobivad võimalused kasutada lapsehooldusteenust või täiskasvanu hooldamise teenust puuduvad või on liiga kallid.

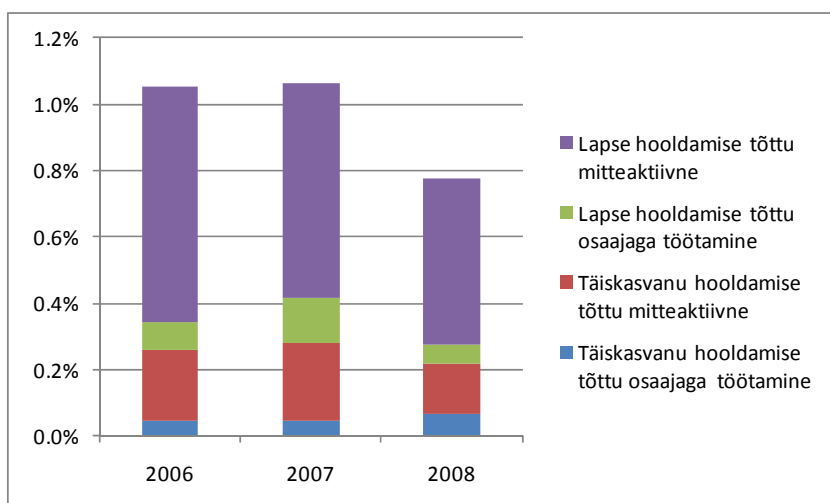
**Joonis 2.39. Mitteaktiivsed rasedus-sünnituspuhkuse või vajaduse tõttu hoolitseda laste või teiste pereliikmete eest 2000-2009, 15-74 aastased (% rahvastikust)**



Allikas: Statistikaamet, Eesti Tööjõu-uuringu andmetel

Eesti Tööjõu-uuringu küsitlusandmete põhjal olid 2006-2008. aastal ligi 1% inimesi mitteaktiivsed või töötasid osa-ajaga, kuna hooldamisvõimalused puudusid (joonis 2.40). Suuremaks probleemiks on laste hooldamine ja vähem täisealiste hooldamine. Laste hooldamise probleem (tööturu mõjutamise seisukohast) on ligi kolm korda suurem kui täisealiste inimeste hoolekande probleem. Ja pigem on inimesed selle pärast mitteaktiivsed kui töötavad osa-ajaga. See viitab sellele, et kui inimesed juba on tööturult kõrval hoolduskohustuse tõttu, siis on nad seda täiesti ja mitte osa-ajaga. See kinnitab ka eelpool analüüsis näidatut, et Eestis on osa-ajaga hooldusteenuse kasutamine vähem levinud. Ehkki aegrida on lühike, võib vaadeldud kolme aasta põhjal täheldada, et pigem on hooldusteenuse puudumise probleem vähenenud. Seega ei ole mitteaktiivsus hoolitsemisvajaduse tõttu Eestis väga suur, võrreldes muude mitteaktiivsust põhjustavate teguritega nagu ennetähtaegselt pensionile siirdumine või inimeste kehv tervislik seisund, mille tõttu on mitu korda enam inimesi tööturult eemal.

**Joonis 2.40. Inimeste osakaal, kelle töötamine on piiratud hoolekande teenuste puudumise tõttu 2006-2008, 15-64 aastased (% rahvastikust)**

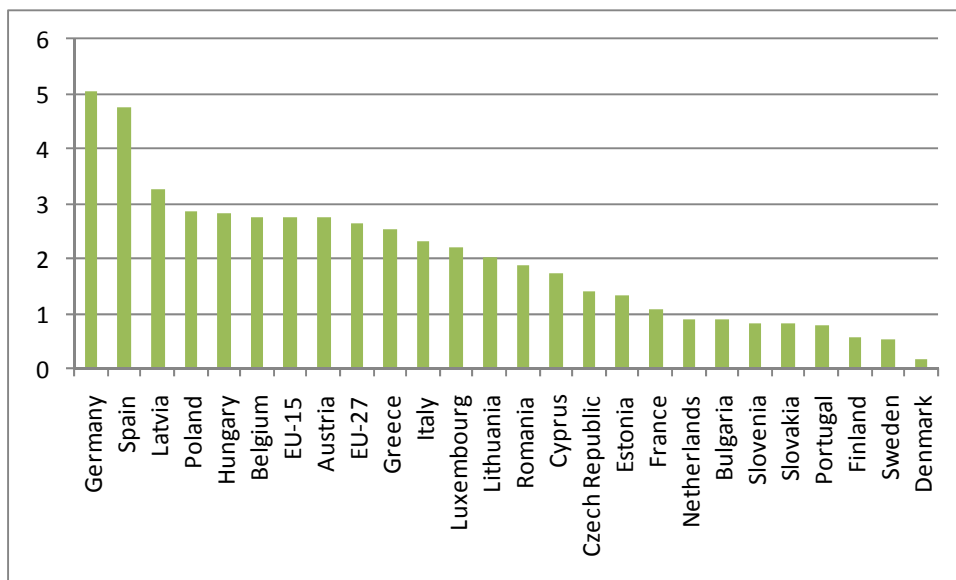


Allikas: Eesti Tööjõu-uuringu mikroandmed, autorite arvutused

Inimeste osakaalu, kelle tööaeg on hooldamiskohustuse tõttu piiratud, sh hooldamisteenuse puuduse tõttu, kasutab ka Euroopa Komisjon ühe turvalise paindlikkuse indikaatorina (18.A6. *Inactivity and part-time work due to lack of care services for children and other dependants*). Indikaatorit vaadatakse kahe komponendina: inimeste osakaal rahvastikus, kes peavad hooldamise tõttu enda töötamist piirama (kas töötama osa-ajaga või üldse mitte) ning viimastest inimestest osakaal, kes peavad seda tegema seetõttu, et puuduvad sobivad hoolekande teenused. Eristamine on põhjusel, et mingi osa inimesi võib isegi sobiva hoolekande teenuse olemasolu puhul ikkagi eelistada ise hooldada.

Euroopa riikides eristuvad hooldamisasutuste puudumise tõttu tingitud hooldamiskoormuse osas selgelt Skandinaavia riigid, kus naiste osakaal, kelle töötamine on piiratud selle tõttu, et puuduvad hoolekandetasutused on väiksemaid, olles üksnes ligi 0,2% Taanis ja 0,5-0,6% Rootsis ning Soomes 2008. aastal (joonis 2.41). Kõige kõrgem on hooldamisasutuste puudusest tingitud töötamise piirangud Saksamaal ja Hispaanias, kus vastavad näitajad ulatuvad 5%ni. Eesti on see 2008. aastal 1,3% naistel, millega ollakse pea kaks korda allpool EL-i keskmist näitajat.

**Joonis 2.41. Naiste osakaal, kelle töötamine on piiratud hoolekande teenuste puudumise tõttu EL-s 2008, 15-64 aastased (% rahvastikust)**

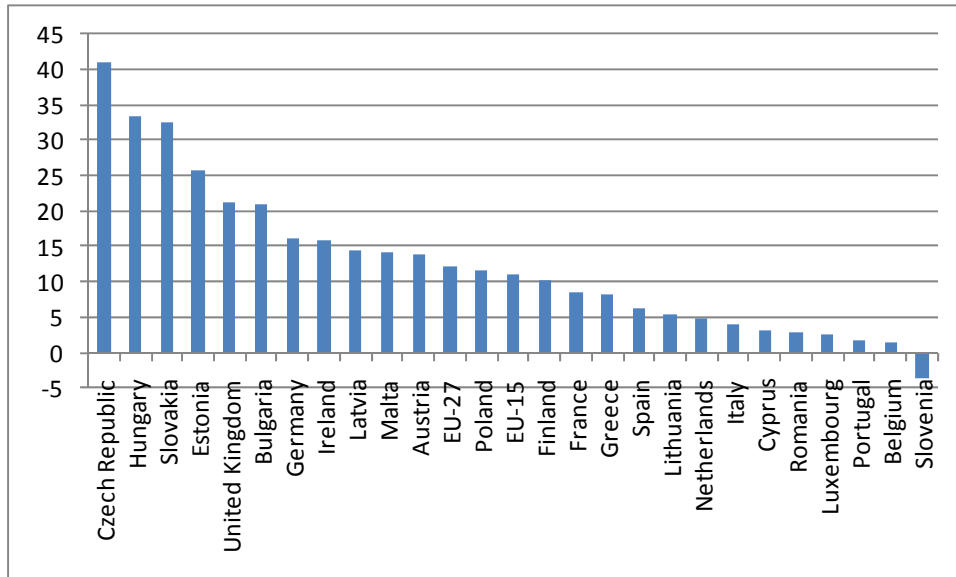


Allikas: European Commission (2010b), autorite arvutused

Teisest küljest võrreldes EL-i riikidega on Eestis laste olemasolu mõju 20-49 aastaste naise tööhõivemääradele siiski kõrge. Kuni kuueaastase lapsega naiste hõivemäärad on Eestis ligi 26 protsendipunkti madalamad kui samas vanuses naistel, kellel ei ole kuni kuueaastasi lapsi (Euroopa Komisjoni indikaator 18.A5). Eesti kuulub sellega koos teiste Ida-Euroopa riikidega rühma, kus on kõrge hõivemäärade erinevus. See on oluliselt kõrgem kui Euroopa Liidus keskmiselt, 12 protsendipunkti (joonis 2.42). Samas tuleb ka arvestada, et hoolimata suurest hõivemäärade erinevusest laste lõikes, on Eesti naiste hõivemäär siiski Euroopa Liidu keskmisest kõrgem. Meeste hõivemäärade erinevus, mida samuti vaadatakse ühe Euroopa Komisjoni indikaatorina, on Eestis

2009. aastal 9,8 protsendipunkti lastega meestega kasuks ning see on täpselt Euroopa Liidu riikide keskmisel tasemel.

**Joonis 2.42. 20-49-aastaste naiste tööhõive määra erinevus 0-6 aastaste laste olemasolu lõikes EL riikides, 2009 (protsendipunkti)**



Allikas: European Commission (2010b)

Kontrollimaks detailsemalt laste mõju töötamisele ja võimalikku lastehooldusteenuste pärssivat mõju on alljärgnevalt hinnatud Eesti andmete põhjal lineaarsed regressioonimudelid, kus 20-50-aastaste naiste töötamise tõenäosus sõltub sellest, kas tal on erinevas vanuses lapsi. Lisaks on kontrollmuutujatena sees naise rahvust ja haridust iseloomustavad näitajad (tabel 2.8). Tulemused peegeldavad eelnevas alapunktis kirjeldatud lastehoiuteenuste kasutamist. Laste olemasolu vanuses 0-2 vähendab naiste töötamise tõenäosust praktiliselt poole võrra. Võrreldes ilma väikelasteta naistega on 0-2-aastaste lastega naistel aastatel 20001-2008 keskmiselt 48% madalam tõenäosus töötada. See mõju on olnud aastate lõikes suhteliselt stabiilne, väike varieeruvus üle valimite on loomulik. Positiivne sõnum on see, et kui naisel on 3-7 aastaseid lapsi või ka 8-12 aastaseid lapsi, siis vähemalt viimastel aastatel enne majanduskriisi ei avaldanud need täiendavat negatiivset mõju naiste tööhõivele, kui naise hariduse ja rahvuse mõjud olid juba arvesse võetud. Küll võis täheldada varasematel aastatel, 2001-2005, et väikelapsed on vähendanud naiste töötamise tõenäosust ca 5-10 protsendipunkti. Koolilaste puhul - vanuses 8-12, võis pigem isegi näha positiivset seost naiste tööl käimisega osadel aastatel. Analüüs kinnitab seda, et lapsehoiuteenuste kättesaadavus 3-7 aastastel lastel paranes aastatel 2001-2008 (vt ka tabel 2.4 lastehoiuteenuste kasutamise kohta).

**Tabel 2.8. Laste arvu mõju naiste töötamise tõenäosusele 2001-2008 (lineaarse regressioonimudeli kordajad), 20-50 aastased naised**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>0-2 lapsi</b>	<b>-0.450***</b>	<b>-0.441***</b>	<b>-0.477***</b>	<b>-0.488***</b>	<b>-0.519***</b>	<b>-0.425***</b>	<b>-0.492***</b>	<b>-0.546***</b>
3-7 lapsi	-0.096***	-0.059**	-0.022	-0.057**	-0.046*	-0.014	-0.009	0.012
8-12 lapsi	0.018	0.034	0.052**	0.041*	0.021	0.037*	0.020	0.017
Eestlane	0.089***	0.081***	0.035	0.076***	0.085***	0.096***	0.049***	0.030*
Põhiharidus (ISCED 2)	0.200***	0.228***	0.129***	0.107***	0.167***	0.215***	0.198***	0.125***
Keskharidus (ISCED 3-4)	0.350***	0.366***	0.232***	0.223***	0.300***	0.361***	0.318***	0.226***
Kõrgharidus (ISCED 5-6)	0.414***	0.427***	0.296***	0.312***	0.332***	0.398***	0.378***	0.270***
Vabaliige	0.420***	0.407***	0.552***	0.553***	0.510***	0.457***	0.517***	0.625***
R <sup>2</sup>	0.165	0.177	0.162	0.189	0.212	0.182	0.200	0.213
Vaatlusi	4480	4213	4113	3884	3927	4647	5474	5199

Allikas: Eesti Tööjõu-uuringu lähteandmed 2001-2008, autorite arvutused

Märkused: lineaarne regressioonimudel, hindamisel arvestatud valimikaale ja standardvead arvestavad korduvaid leibkondasid. Laste tunnuste kordajad praktiliselt ei muutunud, kui mudelisse lisati ka veel muid tunnuseid (maakond, linn, vanusrühmad).

Seega kokkuvõttes võime hooldamiskoormuse mõju kohta öelda, et suurem probleem on laste hooldusvõimalused, just alla kolme-aastastel lastel. Vanemaealiste hooldamiskoormuses on probleem väiksem tööturu aspektist. Probleem on ka osa-ajaga hooldamiskoormuse kasutamise vähesuses.



#### Järeldused hoolekandeteenuste rollist turvalise paindlikkuse tagamisel:

- 1) Eestis on täisajaga formaalsete lastehooldusteenuste osakaal väga kõrge, mis soodustab naiste töötamist. Vähe kasutatakse osa-ajaga lastehooldusteenuseid, mis võib vähendada paindlikkust.
- 2) Vanuses 0-2 aastat on lastehoiuteenuste kasutamine Euroopa keskmisest madalam, kuid seda kompenseerib pikk tasustatud lapsehooldusperiood vanemahüvitise näol.
- 3) Vanuses 3 kuni kooliiga on teenuse kättesaadavus Euroopa keskmisest parem. Formaalsete lastehoiuteenuse hind võrreldes keskmise palgaga on suhteliselt madal võrreldes teiste riikidega, mis soodustab naiste töötamist.
- 4) Hooldusteenuste puudumise negatiivne mõju tööturule on väiksem EL-i keskmisest. Lastehoiuteenuste puudumine takistab rohkem kui eakate hoolekande teenuste puudumine.
- 5) Statistiline analüüs osutab, et kolme kuni kooliealiste laste olemasolu viimastel aastatel ei vähenda naiste hõivet võrreldes nendega, kellel selles vanuses lapsed puuduvad.
- 6) Indikaatoritena on soovitatav vaadata Euroopa komisjoni indikaatoreid. Soovitame eristada töötamise piiramise teguritena lastehoiuteenuste ja eakate hoolekande teenuste puudumist.
- 7) Täiendavalt soovitame kasutada regulaarselt Eesti Tööjõu-uuringust avaldatavat statistikat hooldusvajaduse tõttu mitteaktiivsete osakaalu kohta vanusrühmade lõikes.

## 2.5 Toetuste mõju tööturule - varasemad Eesti uuringud

Sotsiaalkaitsesüsteemi kujundamise juures on oluline silmas pidada, et ehkki on vajalik tagada leibkondadele toimetulekuks vajalik normaalne sissetulek leibkonnaliikmete töötuse korral, on oluline ka et töötutel säiliks motivatsioon tagasi tööle minna, teha ennetavaid samme, et töötust vältida, samuti säästa ise enda töötuse perioodideks. Tasakaalu leidmine vaesuse leevendamise ja töötamise motivatsiooni vahel on keeruline. Varasemates osades näitasime, et töötamise rahalist motivatsiooni saab iseloomustada erinevate tegelike maksumääradega tüüpiliste leibkondade jaoks, mis näitavad, kui palju mingi leibkond rahaliselt võidaks tööle minnes või tööpanust suurendades. Ülaltoodud analüüs näitas, et Eesti maksu- ja sotsiaaltoetuste süsteemis on mitmel juhul tegemist olukorraga, kus väike tööpanuse suurendamine, osaajaga tööle minek või ka töötusele eelnevast töökohast madalama palgaga tööle minek ei suurenda inimeste lõppsissetulekut või hoopis vähendab seda.

Järgmine küsimus on, kui palju need rahalised stiimulid tegelikud inimeste käitumist mõjutavad. See sõltub lisaks rahalistele stiimulitele ka sellest, kas inimesed arvestavad töötamise pikaajalisi efekte

nende oskustele ja kogemustele ja selle läbi tulevasele palgale. Samuti mõjutavad töötamist erinevad sotsioloogilised ja kultuurilised tegurid. Eraldi tuleb veel rõhutada sanktsioonide rolli tööle sundimisel. See tähendab näiteks Töötukassa poolset võimalust võtta ära inimeselt töötushüvitised, kui inimene ei võta vastu sobivat töökohta, või kohalike omavalitsuse poolset sanktsiooni mitte anda inimesele toimetulekutoetust, kui inimene ei ole ennast registreerinud töötuks.

Eestis võivad töötajad tõmbuda tööjõust välja ajutiselt või püsivalt järgmiste sotsiaalkaitse komponentide abil:

- 1) töötuskindlustushüvitised, töötutoetus, koondamishüvitised;
- 2) ajutise töövõimetuse hüvitised;
- 3) vanaduspension ja selle erinevad vormid, sh ennetähtaegne pension, edasilükatud pension, eripensionid ja soodustingimustel pensionid; samuti töövõimetuspension;
- 4) toimetulekutoetus;
- 5) vanemahüvitis.

Käesolevas alapunktis võtame kokku varasemad Eesti empiirilised uuringud sotsiaaltoetuste mõjust. Eelkõige keskendume töötushüvitistele, kuna tulenevast eelnevast analüüsist töötute suure vaesusriski kohta võiks kõne alla tulla nende tõstmise või saajate ringi laiendamine. Enamus uuringuid on vähemal või suuremal määral kinnitanud, et Eesti sotsiaaltoetuste ja maksude süsteemid sisaldavad negatiivseid stiimuleid ja nad võivad mõjuda pärssivalt inimeste motivatsioonile tööd otsida ning kokkuvõttes alandada tööhõivet.

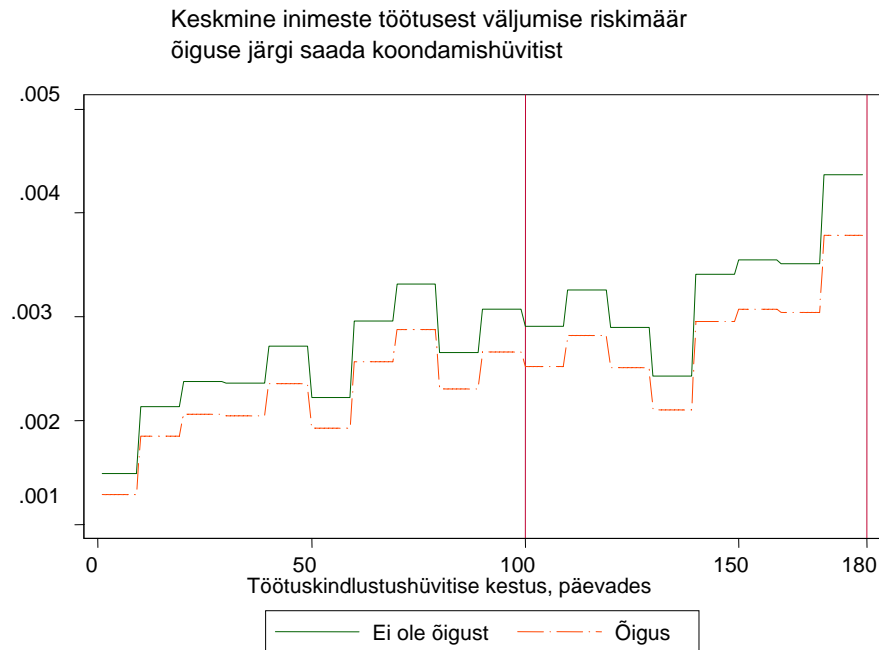
### 2.5.1 Töötuskindlustushüvitiste mõju töötusele Eestis

Eesti töötushüvitiste mõju on statistiliste ja ökonomeetriliste mudelitega analüüsinud varasemalt Hinnosaar (2004), Leetmaa ja Võrk (2004), Võrk ja Leetmaa (2007) ja Lauringson (2009).

Hinnosaar (2004) uuris töötuse abiraha ja toimetulekutoetuste mõju töötuse kestusele. Ta kasutas selleks Eesti Tööjõu-uuringu 1997-2000 mikroandmeid ja mitteparameetrilisi meetodeid ning ositi konstantse proportsionaalse riskimääraga mudelit. Toetusi mõõdeti tunnusega, kas perekond saab töötuse abiraha või toimetulekutoetust. Ta leidis, et kui perekond saab erinevaid hüvitisi, siis inimese töötamise intensiivsus väheneb. Samas leidis ta, et need ei mõjutanud reservatsioonipalka, st madalaimat palka, mille eest inimesed on nõus tööle minema.

Leetmaa ja Võrk (2004) analüüsisid töötuskindlustuse esimesi kogemusi, kasutades 2003-2004. aasta töötuskindlustushüvitiste saajate andmeid ning erinevaid parameetrilisi ja mitteparameetrilisi kestusanalüüsi meetodeid. Nad hindasid hüvitiste suuruse, asendusmäära, koondamishüvitiste ja erinevate sotsiaaldemograafiliste tegurite mõju tõenäosusele töötusest lahkuda. Nad leidsid, et 180 päeva jooksul, mis oli tol ajal maksimaalne töötushüvitise kestus, lahkub tööle ca 40% töötutest. Nad leidsid samuti, et inimesed reageerivad rahalistele stiimulitele (joonis 2.43). Kõrgemad asendusmäärad toovad kaasa madalama töötusest väljumise tõenäosuse. Hüvitise alanemisega 100ndal päeval või lõppemisega 180ndal päeval kaasneb töötusest väljumise kasv. Samuti leiavad nad, et õigus koondamishüvitistele toob kaasa madalama töötusest väljumise tõenäosuse.

**Joonis 2.43. Töötusest väljumise tõenäosus 2003-2004, õiguse järgi koondamishüvitisele**

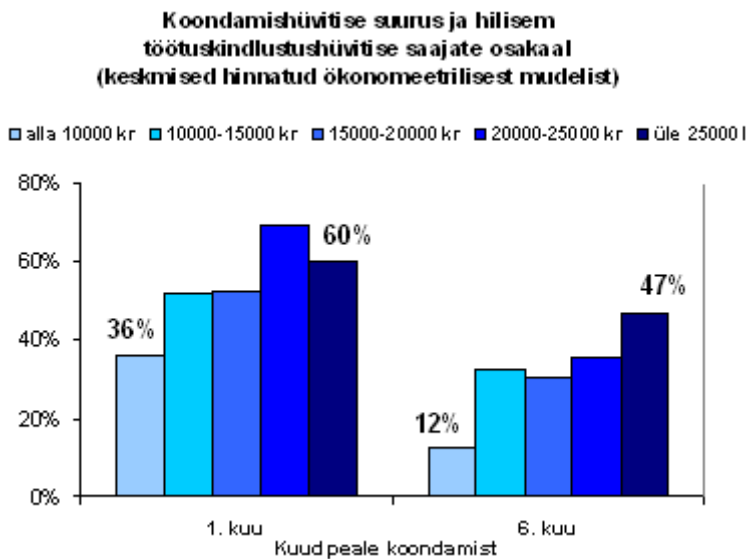


Allikas: Leetmaa, Võrk (2004)

Võrk ja Leetmaa (2007) analüüsid kollektiivselt koondatute andmeid 2005-2007. aastal. Nende uuringu peamine eesmärk oli küll uurida kollektiivsetele koondamistele reageerimise teenuse tulemuslikkust, kuid muude tegurite kõrval arvestasid nad ka töötuskindlustushüvitise ja koondamishüvitise mõju tõenäosusele töötusest väljuda. Nende uuringurühmaks olid 2006. aastal kollektiivselt koondatud inimeste andmed ja teada oli inimeste taust alates 2005. aastast ning neid jälgiti 2007. aasta kevadeni. Hindamaks meetmete puhasmõju kasutasid nad probit-mudelit ja sobitamist tõenäosuse alusel teenuses osaleda. Nende analüüsitulemused, mis puudutavad koondamishüvitisi on toodud joonisel 2.44.

Nende ökonomeetiline analüüs näitab, et suuremad koondamishüvitised suurendavad tõenäosust, et inimene saab kauem töötuskindlustushüvitist. Koondamishüvitised, mis on suuremad kui 25 tuhat suurendavad esimesel kuul töötuskindlustushüvitise saamise tõenäosust peaaegu kaks korda (60% versus 36%). Kuuendaks kuuks peale koondamist on see erinevus veelgi suurem (47% versus 12%). Seega suured koondamishüvitised vähendasid töö otsimise motivatsiooni vähemalt majanduskasvu perioodil.

## Joonis 2.44. Koondamishüvitise suurus ja hilisem töötuskindlustushüvitise saamise tõenäosus 2005-2007



Allikas: Vörk, Leetmaa (2007)

Hilisemaid töötuskindlustushüvitise saajate andmeid on põhjalikult analüüsinud Lauringson (2009). Lauringson (2009) analüüsis töötuskindlustushüvitise saajate väljumist tööturule, et selgitada välja hüvitiste võimalik mõju töötuse kestusele. Ta kasutas 2007. aasta hüvitiste saajate andmeid, kuna alates sellest aastast on võimalus eraldi vaadelda hüvitise saajaid 180- ning 270-päevase hüvitisperioodi alusel ja see võimaldas tal uurida, kuidas hüvitise maksmise kestus mõjutab töötusest väljumise tõenäosust. Analüüsimiseks kasutas ta mitteparameetrisi meetodeid ja ositi konstantse proportsionaalse riskimääraga mudelit. Ta leidis, et üldiselt tähendavad kõrgemad koondamistasud madalamat töötusest väljumise määra, välja arvatud juhul, kui koondamishüvitist saadakse vaid ühe kuu ulatuses, kus riskimäärad on madalamad ka kui neil, kes üldse ei saa hüvitist. Vaadates riskimäärade kujunemist ajas selgub, et 270 päeva hüvitise saajate hulgas kasvab töötusest väljumise riskimäär iga kuuga järk-järgult kuni hüvitise perioodi lõpuni. Pärast 270. päeva langes töötusest väljumise riskimäär teravalt ning jääb madalaks. 180-päevase hüvitise saajate hulgas oli näha kolme suurt hüpet töötusest väljumise riskimäärades. Kõigepealt suurenes töötusest väljumine 100-110 päeva juures, sest siis vähenes hüvitise asendusmäär 50%lt 40%le. Teine hüpe töötusest tööturule oli töötushüvitise perioodi lõppedes ning kolmas pärast 90-päevast töötushüvitise lõppemist 250-270 päeval, kui kõik hüvitisid lõppesid, pärast mida töötusest väljumise riskimäär langes. Need, kelle hüvitisemäär arvestati eelnevalt töötasult, mis jäi umbes Eesti keskmise palga piiridesse, vähendas hüvitist 180 päeva hüvitise saajate hulgas 2 korda ning 270 päeva hüvitise saajate hulgas 4 korda tööle siirdumist võrreldes nendega, kellele hüvitist ei makstud. Nende hulgas, kelle hüvitisemäär oli kõrgem või madalam, oli töötusest väljumise riskimäär veelgi madalam. Seega suurem töötushüvitis või ka koondamishüvitis tõi üldiselt kaasa pikema töötuse kestuse.

Seega võttes kokku olemasolevad empiirilised tööd, mis on tehtud töötushüvitiste mõju kohta, siis kõik näitavad, et need suurendavad töötuse kestust. See tulemus on kooskõlas nii rahvusvahelise kirjandusega kui ka majandusteoreetilistest mudelist tulenevate prognoosidega. Teisest küljest

peab arvestama, et töötuskindlustushüvitistel on ka positiivseid mõjusid, lisaks ilmsele vaesuse vähendamise mõjule. Pikem töötushüvitise periood võimaldab ka sobivama töökoha otsimist ja võimaldab teha ettevõtetes koondamisi ilma töötajate streikideta. Neid potentsiaalselt positiivseid mõjusid ei ole Eestis aga uuritud.

## 2.5.2 Muude hüvitiste mõju tööturukäitumisele

Lisaks töötushüvitistele on Eestis analüüsitud ka teiste sotsiaaltoetuste mõju tööturukäitumisele. Põhjalikumalt on vaadatud pensione, nii vanaduspensionid kui töövõimetus pensione, ja vanemahüvitist.

Pensionisüsteemi ja tööturgu on analüüsitud mitmetes empiirilistes uuringutes: Võrk, Habicht (2001), Uudeküll, Võrk (2004), Tiit, Leppik, Võrk, Leetmaa (2004), Leetmaa, Võrk, Kallaste (2004), Võrk (2009). Uuringud on kasutanud enamasti Eesti Tööjõu-uuringu andmeid ja pensioniregistri andmeid. Enamus uuringuid leiab seose rahaliste stiimulite ja tööturukäitumise vahel.

Pensioniea tõusu kohta tehtud analüüsid pakuvad, et pensioniea tõusul on olnud kaks peamist efekti (Võrk 2009):

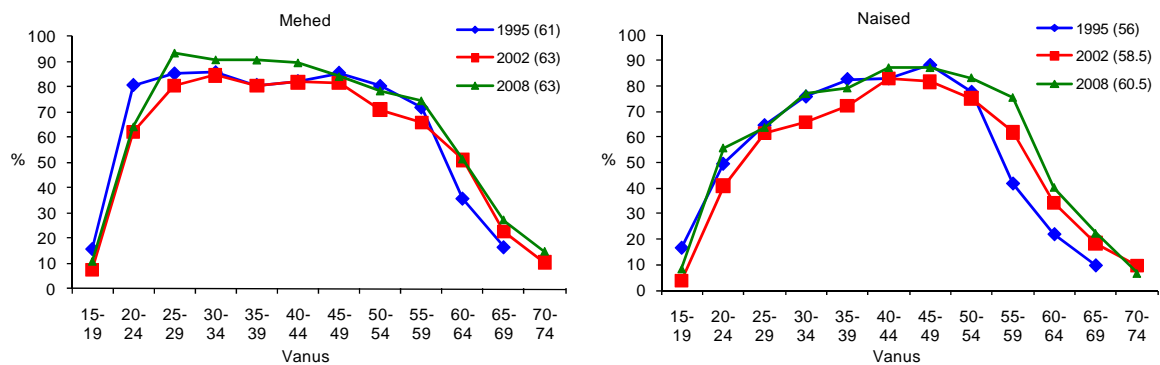
- 1) on kasvanud eakate keskmine hõivemäär;
- 2) on kasvanud erinevate alternatiivsete pensionile jäämise võimaluste kasutamine, eelkõige ennetähtaegsete pensionide ja töövõimetus pensionide kasutamine.

See pealtnäha vastuoluline tulemus on võimalik seetõttu, et on (vähemalt) kahte tüüpi pensionieas töötajaid. Suurem osa neist on suutelised töötama ja nende hõivemäärad on suurenenud tulenevalt pensioniea tõusu survest ja nad jätkavad töötamist ka pensionieas, sest pensioni ja töötasu on võimalik saada koos. Seetõttu peale pensioniea tõusu ongi eakate keskmised hõivemäärad tõusnud ja olid majandusbuumiaegadel ühed kõrgeimad Euroopa Liidus.

Teisest küljest need eakad, kes juba olid töötud või mitteaktiivsed, või kelle suutlikkus töötada kauema vanuseni oli piiratud, kasutasid teisi võimalusi tööturult lahkuda, kui pensioniiga tõusis.

Eakate hõivemäärad tõusid oluliselt peale pensioniea tõusu (vt joonis 2.45). Meeste hõivemäär vanusrühma 60-64 kasvas 36 protsendilt 1995. aastal 51 protsendile 2002. aastal. Samal ajal tõusis pensioniiga 61-lt 63-le. Peale seda meeste pensioniea tõus peatus ja ka hõivemäärade kasv pidurdus. Naiste puhul on kasv märkimisväärssem. Vanusrühmas 55-59 tõusis naiste hõivemäär 42% pealt 1995. aastal 62%-le 2008. aastal, paralleelselt pensioniea tõusuga samal ajal.

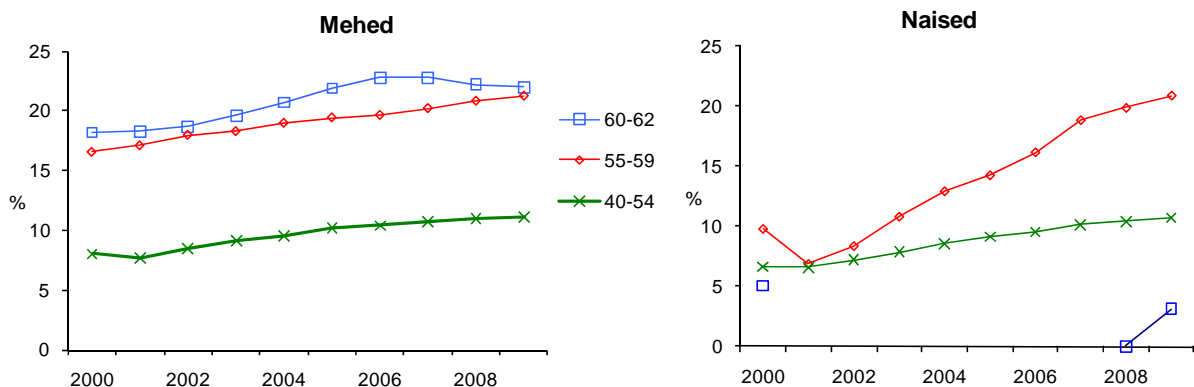
**Joonis 2.45. Hõivemäärad soo-vanusrühmades meestel ja naistel 1995, 2002, 2008**



Allikas: Statistikaamet, sulgudes pensioniiga

Nende eakate puhul, kes ei suutnud leida sobivat tööd, pensioniea tõus tähendab, et vaadatakse muid pensionile jäämise võimalusi. Joonis 2.46 näitab, et töövõimetuspensionäride osakaal kasvas meestel vanusrühmas 60-62 18%-lt 2000. aastal 22%-le 2009. aastal ja vanusrühmas 55-59 17%-lt 21%-le. Naistel oli kasv isegi veel kiirem. Vanusrühmas 55-59 kasvas töövõimetuspensionäride osakaal 10%-lt 2000. aastal 21%-ni 2009. aastal.

**Joonis 2.46. Töövõimetuspensionäride osakaalud soo-vanusrühmades meestel ja naistel 2000-2009**

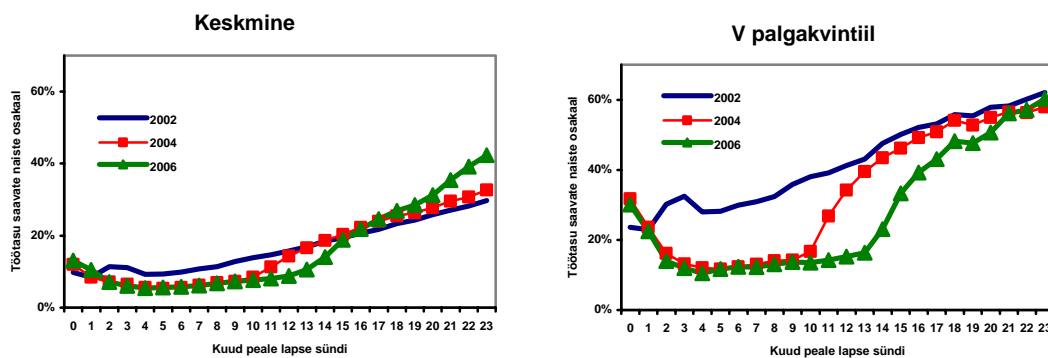


Allikas: Statistikaamet, enda arvutused

Vanaduspensionäride osakaal, kes kasutab ennetähtaegset vanaduspensionini langes pisut ajavahemikul 2000-2009. Ennetähtaegsete pensionide sisseviimisel 2000. aastal said 24% kõikidest uutest vanaduspensionäridest ennetähtaegset vanaduspensionini. Viimastel aastatel on see olnud 17-19%. Uudeküll ja Võrk (2004) näitavad, et peale ennetähtaegsete vanaduspensionide sisseviimist 2000. aastal, enamusi inimesi (60%), kes hakkasid neid kasutama, olid olnud töötud juba kaks aastat enne pensionile jäämist ja nad hakkasid kasutama ennetähtaegset pensioni kohe, kui neil see võimalus avanes. Seega ei avaldanud ennetähtaegsed vanaduspensionid iseenesest negatiivset mõju eakate hõivemäärale, vaid pakkusid asendust väga madalatele ja lühikese kestusega töötushüvitistele. Võrk ja Habicht (2001) jõuavad analoogsele järeldusele analüüsides invaliidsuspensionide kasutamist 1990ndate teisel poolel. Nad väidavad, et vähemalt osalt olid invaliidsuspensionäride kõrge osakaal rahvastikus seotud madalate töötushüvitistega.

Vanemahüvitise mõjusid tööturukäitumisele on põhjalikult analüüsinud Võrk, Karu, Tiit (2009). Vanemahüvitis on üles ehitatud selliselt, et selle summa sõltub otseselt inimese varasemast ja samaaegsest töötasust. Seega mõjutab vanemahüvitise rakendamine lapsevanemate tööturukäitumist nii enne kui ka pärast lapse sündi. Autorid näitavad, et pärast vanemahüvitise rakendumist töötab väikelapse kõrvalt vähem naisi kui enne vanemahüvitist (vt joonis 2.47). Seega on vanemahüvitise saamine vähendanud lapse esimesel eluaastal töötasu saavate naiste osatähtsust. Kuigi lühiajaliselt on vanemahüvitis ilmselt pärssinud naiste töötamist väikelaste kõrvalt, ei paista sellel pikaajalist mõju olevat. Kui 2002. aastal töötas kaks aastat pärast lapse sündi ligikaudu 30% naistest, siis 2004. aastal oli see ligikaudu 32% ja 2006. aastal isegi üle 40%. Vanemahüvitise mõju väikese lapse kõrvalt töötamisele on seda suurem, mida kõrgem oli varasem sissetulek, mis iseloomustab ka saadava vanemahüvitise suurust (joonis 2.47 parem joonis).

**Joonis 2.47. Vanemahüvitise mõju töötamisele pärast lapse sündi enne ja pärast vanemahüvitise kehtestamist – keskmine ja viiendasse palgakvintiili kuulunud naiste seas**



Allikas: Võrk, Karu, Tiit (2009).

Sünnitamisele eelneva töötasu detailsem analüüs viitab sellele, et üha rohkem naisi, kes varem olid töötud, käib sünnitamisele eelneval aastal tööil. Ka näitab analüüs, et raseduse ajal toimub keskmiselt naiste töötasu tõus ning peale vanemahüvitise kehtestamist on see kasvutempo isegi suurenenud, mis viitab sellele, et nii sünnitushüvitise kui ka vanemahüvitise skeemis sisalduvad stiimulid motiveerivad naisi suurendama oma tööpanust rasedusperioodi ajal.

Pensionisüsteemi, haigushüvitiste, vanemahüvitise ja töötushüvitiste osas võib positiivse mõjuna tööturule välja tuua just hüvitiste ja toetuste seost varasema töötasuga. Just pensionide ja vanemahüvitise puhul võib nende seoste mõju töötamise stiimulitele enne pensionile või lapseootele jäämist olla suur, sest need on prognoositavad sündmused. Töötushüvitiste ja haigushüvitiste puhul on selle mõju ilmselt väiksem, sest töötuse kui sündmuse etteprognoositavus on raskem.

Seega kokkuvõttes näitavad nii töötushüvitiste, pensionide ja vanemahüvitise kohta tehtud analüüsid, et inimesed reageerivad rahalistele stiimulitele. Rahalised stiimulid suurendavad töötamise motivatsiooni. Teisest küljest kiire tööhõive kasv aastatel 2000-2007 ja ka varasemad mikrosimulatsiooniuurimused (nt Võrk ja Paulus 2006), lubavad oletada, et sotsiaalkindlustussüsteem ei vähendanud siiski oluliselt inimeste motivatsiooni töötada tollel majanduskasvu perioodil. Kuid võib arvata, et seos töötamise stiimulite ja sotsiaaltoetuste vahel muutub taas oluliseks just praegu ja

lähitulevikus, kui palgad on langenud ja töökohtade leidmine on muutunud väga raskeks. Juba 2009-2010. aastal näeme kasvavat osakaalu leibkondi, kes saavad erinevaid sotsiaaltoetusi (eelkõige töötushüvitised, toimetulekutoetus). Väga oluline on, et pikaajaliselt töötud või heitunud inimesed on julgustatud naasma tööturule, sealjuures osalise tööajaga.

**Järeldused sotsiaaltoetuste mõjust töötamise motivatsioonile:**

- 1) Eesti kohta tehtud empiirilised analüüsid on leidnud, et kõrgemad või kättesaadavamad toetused suurendavad töötuse kestust ja vähendavad hõivet.
- 2) Hüvitiste positiivsed mõjud, lisaks eesmärgipärasele vaesuse leevendamisele ja tarbimise silumisele, uuritud ei ole.
- 3) Kõrgemad koondamishüvitised, töötuskindlustushüvitised ja töötutoetus vähendavad töötusest lahkumist.
- 4) Madalad või lühikesed töötushüvitised avaldavad survet pensionisüsteemile, ennetähtaegsetele pensionidele ja töövõimetuspensionäridele.
- 5) Sotsiaaltoetuste sõltuvus varasemast töötamisest suurendab töötamise motivatsiooni.
- 6) Majandusbuumi aastatel avaldasid sotsiaaltoetused vähe mõju hõivele. Majanduslanguse tingimustes on töötamise stiimulite säilitamine olulisem.
- 7) Tööturu seisukohast on otstarbekam maksta eakamatele pigem töötushüvitisi ja sundida neil hoida kontakti tööturuga, kui lasta inimestel jääda ennetähtaegselt pensionile
- 8) Turvalise paindlikkuse monitooringuinstrumendina on soovitatav regulaarselt analüüsida töötusest väljumise seoseid erinevate töötushüvitistega ning hüvitiste mõju tööjõust jäädavalt pensionile lahkumisele.



### 3 KOKKUVÕTE JA SOOVITUSED

Alustasime sellest, et sotsiaalkaitstesüsteemi kujundamisel on vaja silmas pidada kolme eesmärki: 1) toetada madala sissetulekuga inimesi; 2) motiveerida töötamist; 3) hoida kulutused maksumaksjale madalad. Nende eesmärkide vahel on vaja leida tasakaal, mis peegeldaks nii ühiskonna eelistusi kui oleks kooskõlas laiemalt tööturu-, majandus- ja eelarvepoliitikaga. Sotsiaalkaitstesüsteemi saab iseloomustada mitut moodi, kuid turvalise paindlikkuse komponendina püütakse iseloomustada eelkõige selle seoseid tööturuga. Võttes kokku eelpool toodud statistilised, graafilised ja ökonomeetrilised analüüsid võib öelda, et Eesti süsteemis on töötamise motivatsioon kõrge, kuna töötushüvitised on siiski madalad ja lühikese kestusega. Teisest küljest on selle tulemuseks väga kõrge vaesusrisk töötute seas. Kulutused maksumaksjale on madalate hüvitiste tõttu madalad.

Sotsiaalkaitse iseloomustamiseks on välja pakutud erinevad indikaatorid. Sisendindikaatoritena vaadatakse rahalisi kulutusi, maksude-toetuste süsteemi stiimuleid ja asendusmäärasid, hoolekande teenuste kättesaadavust, õigust saada sotsiaalkaitse hüvitisi eri töövormide puhul. Sotsiaalkaitse protsessiindikaatoritena vaadatakse hüvitist saavate töötute osakaalu ja lastevanemate hõivet. Sotsiaalkaitse väljundindikaatoritena vaadatakse töötute vaesusriski ja hooldusteenuste puudumist. Euroopa Liidu Tööhõivekomitee pakutud indikaatorid koos meiepoolsete täiendustega (rasvases kirjas) on toodud järgmises tabelis 3.1. Lisaks tuleb analüüsida, kuidas erinevad toetused ka tegelikult avaldavad mõju inimeste tööturukäitumisele.

Eesti kohta tehtud empiirilised analüüsid ongi leidnud, et kõrgemad või kättesaadavamad toetused tõepoolest suurendavad töötuse kestust ja vähendavad hõivet. Teisest küljest madalad või lühikesed töötushüvitised avaldavad survet pensionisüsteemile, ennetähtaegsetele pensionidele ja töövõimetuspensionäridele. Samuti toob madal töötutoetus kaasa sageli toimetulekutoetuse taotlemise. Tööturu seisukohast on otstarbekam maksta eakamatele pigem töötushüvitisi ja sundida neil hoida kontakti tööturuga, kui lasta inimestel jääda ennetähtaegselt pensionile. Samuti oleks otstarbekam, kui inimesed saaksid pigem kõrgemat töötutoetust, kui nad kukuvad toimetulekutoetuse saajate sekka, sest kompleksseid tööturuteenuseid on neil Töötukassast kergem saada kui kohalikust omavalitsusest. Et Eesti töötushüvitiste asendusmäärad on pigem madalad rahvusvahelises võrdluses ja töötute vaesusrisk kõrge, toob välja ka OECD raport (OECD 2010). Siiski leitakse samas, et kui töötushüvitisi tõsta, peaks samaaegselt veelgi kasvama ka aktiivsete tööturumeetmete roll. Teisest küljest võib öelda, et majandusbuumi aastatel avaldasid sotsiaaltoetused tegelikult vähe mõju koguhõivele, sest töötuid ja muid sotsiaaltoetuste saajaid oli aastatel 2003-2008 vähe. Kuid majanduslanguse tingimustes on rahaliste stiimulite säilitamine oluline, et inimesed oleksid nõus väljuma töötusest ka madalama palgaga tööle. Turvalise paindlikkuse monitooringuinstrumentina on soovitatav regulaarselt analüüsida töötusest väljumise seoseid erinevate töötushüvitistega ning hüvitiste mõju tööjõust jäädavalt lahkumisele pensionile. (Vt tabel 3.1)

Korrates üle peamised sõnumid, mida indikaatorite väärtuste võrdlus Euroopa Liidu riikidega näitas, siis lähtekoht Eesti jaoks on see, et Eestis olid ühed madalaimad kulud nii aktiivsele kui passiivsele tööpoliitikale EL-s kuni 2008. aastani. Kulud olid madalad nii protsendina SKPst kui ka ühe tööd sooviva inimese kohta. Alates 2008. aastast on Eestis kulud tööpoliitikale kasvanud kiiresti ja eelkõige on kasv tulnud just erinevate töötushüvitiste kasvust. Et paremini mõõta, kui palju sellest rahast jõuab töötuteni, soovime Eestisiseseks jälgimiseks lisaks Euroopa Komisjoni indikaatoritele

sisendindikaatorina vaadata hüvitiste netosummat, brutosummat ja kogukulu (koos sotsiaalmaksuga) registreeritud töötute kohta. Seda saab regulaarselt leida Töötukassa.

Eestis on töötushüvitised madalad ja tööjõumaksud keskmised võrreldes teiste EL-i riikidega ja kokkuvõttes on inimese rahaline võit tööle minnes suur. Siirdumine töötusest tagasi hõivesse on kasulik just täistööajaga töötamise korral, kuid siirdumine hõivesse osa-ajaga või madala palgaga ei ole alati rahaliselt soositud, kuna väike tööpanus toob kaasa kogu töötushüvitise või toimetulekutoetuse kaotuse. Et turvalise paindlikkuse kontseptsiooni rakendamise tulemuseks on suurem tööjõu voolavus töötuse ja hõive vahel, peab suurendama ka toetuste paindlikkust töötusest tööle minekul. Täiendava indikaatorina viimase mõõtmiseks soovime kasutada nn töötuslõksu, kus inimene läheb tööle kas miinimumpalgaga või 33% keskmisest palgast. Seda saab kasutada nii erinevate seadusandlike muudatuste mõjude hindamiseks kui prognoosimiseks.

Täiendava poliitikainstrumendina muutmaks töötusest naasmist tööturule paindlikumaks tasub kaaluda osa-ajaga töötamist ka töötushüvitise saamise ajal, mis oleks analoogne praeguse vanemahüvitise skeemiga. Loomulikult tuleb kaaluda, kas potentsiaalne kasu ületab infotehnoloogiliste lahenduste ja administratiivsete protseduuridega kaasnevad kulud.

**Tabel 3.1. Euroopa Komisjoni turvalise paindlikkuse monitooringuks kasutatavad indikaatorid sotsiaalkaitseüsteemi osas ja lisaindikaatorid**

<u>Sisend</u>	<u>Protsess</u>	<u>Väljund</u>
Kulud passiivsele tööpoliitikale, töötada sooviva isiku kohta	Töötushüvitiste saajate osakaal töötada soovivate isikute seas	Töötute suhteline vaesusrisk
<b><i>Eristada lisaks netokulud ja brutokulud registreeritud töötute kohta (Töötukassa)</i></b>	<b><i>Töötushüvitiste saajate osakaal uutest registreeritud töötutest (Töötukassa)</i></b>	<b><i>Töötute absoluutne vaesusrisk (tulevikus: LEU põhjal)</i></b>
Kulud passiivsele tööpoliitikale, % SKPst		<b><i>Töötute leibkondade suhteline vaesusrisk (olemas: EU-SILC)</i></b>
Töötuslõks, tööle minek 67% keskmisest palgast <b>kui ka miinimumpalgaga või 33% keskmisest palgast (SoM)</b>		
Madala palga lõks		
Lapsehooldusteenuste ja vanurite hooldusteenuste kättesaadavus	Lastevanemate tööhõive	Lapse- ja eakate hooldusteenuste puuduse tõttu piiratud töötamine
		<b><i>Eristada lapsehoiuteenuseid ja eakate hooldusteenuseid (ETU põhjal SoM)</i></b>
<b>Mitteaktiivsusi lõks arvestades lapsehoiukulusid 20% miinimumpalgast - üksikvanem kahe lapsega (SoM)</b>		Asendusmäära langus töökarjääri katkemise korral.

Hooldusteenuste puudumise mõju tööturule on Eestis väiksem EL-i keskmist. Rohkem mõjutab siiski lastehoiuteenuste puudumine kui eakate hooldusteenuste puudumine. Eestis on täisajaga formaalsete lastehooldusteenuste osakaal väga kõrge võrreldes teiste ELi riikidega. Eestis kasutatakse vähe osa-ajaga lastehooldusteenuseid. Vanuses 3 kuni kooliiga on teenuse kättesaadavus Euroopa keskmisest parem. Vanuses 0-2 aastat on lastehoiuteenuste kasutamine küll Euroopa keskmisest madalam, kuid seda kompenseerib pikk tasustatud lapsehooldusperiood vanemahüvitise näol. Tõsi, puhtalt tööturu seisukohast on otstarbekam pigem suurendada lastehoiuteenuste kättesaadavust ka alla kolme-aastastele lastele, eriti just osa-ajaga lastehoiuteenuste osas, ning vajadusel vähendada kõrgelt tasustatud vanemahüvitise perioodi. Lastehoiuteenuse hind nende jaoks, kes kasutavad formaalset lastehoiuteenust, võrreldes keskmise palgaga on ka suhteliselt madal võrreldes teiste riikidega. Ökonomeetiline analüüs osutab, et kolmeaastaste kuni kooliealiste laste olemasolu viimastel aastatel ei vähenda naiste hõivet võrreldes nendega, kellel selles vanuses lapsed puuduvad.

Hoolekandeteenuste indikaatoritena on soovitatav vaadata Euroopa komisjoni indikaatoreid teenuste kättesaadavuse kohta ja nende mõju kohta tööturule. Võimaluse soovitame eristada töötamise piiramise teguritena lastehoiuteenuste ja täiskasvanute teenuste puudumist, mida saab teha Eesti Tööjõu uuringu andmete põhjal. Täiendavalt soovitame kasutada regulaarselt Eesti Tööjõu-uuringust avaldatavat statistikat hooldusvajaduse tõttu mitteaktiivsete osakaalu kohta vanusrühmade kaupa.

Ebatraditsiooniliste töövormidega töötajate sotsiaalne turvalisus on Eestis Euroopa Liidu riikide keskmisel tasemel. Katmata või kehvemalt on kaetud enesele tööd andvate inimeste osad riskid ja töövõtulepingutega töötavate inimeste riskid. 2008. aastal sai töötushüvitisi iga kuues töötada sooviv inimene, mis oli EL-i riikide seas üks madalaim koos teiste Ida-Euroopa riikidega. Alates 2008. aastast on suurenenud töötushüvitiste saajate osakaal, sest töötute seas suurenes lühiajaliste töötute osakaal. Uutest registreeritud töötutest on töötushüvitiste saajate osakaal olnud stabiilselt 70% 2003-2009. Indikaatoritena on soovitatav vaadata uute töötushüvitiste saajate (eraldi töötuskindlustushüvitise ja töötutoetuse saajate) osakaalu uutest registreeritud töötutest, mis iseloomustab kui suur osa registreeritud töötutest on õigus saada hüvitist, ning töötushüvitiste saajate osakaal kõigist töötada soovivatest töötutest, mis sünteesib nii õiguse saada hüvitist kui selle kestuse võrreldes töötuse kestusega. Viimast indikaatorit on võimalik arvutada kvartaalselt, nii kuidas Eesti Tööjõu-uuringu andmed avaldatakse.

Töötute vaesusrisk on üks peamisi turvalise paindlikkuse väljundindikaatoreid. Eesti puhul saame eraldi vaadata nii töötute absoluutset kui suhtelist vaesust. Aastatel 2000-2007 oli absoluutse vaesusesse langemise risk töötul väga suur, kuid siiski vähenes alates 2004. aastast, osaliselt töötuskindlustushüvitiste tulemusena. Suhteline vaesusrisk oli töötutel või mittetöötavas leibkonnas suurim Euroopa Liidus 2007. aastal. Seega töötus on peamine vaesusrisk Eestis. Suhtelise vaesusriski vähenemine tänu sotsiaaltoetustele on Eestis üks madalaim ja see on tingitud nii madalatest sotsiaaltoetustest üldiselt kui ka üksnes keskmisest kuluefektiivsust vaesuse vähendamisel. Indikaatoritena soovitame jälgida töötute absoluutset vaesusriski Eesti vaesuspiiri suhtes, töötute suhtelist vaesusriski võrreldes teiste sotsiaalsete rühmadega (kasutades vaesuspiirina standardset 60% mediaantulust) ja ka töötute leibkonna suhtelist vaesusriski. Siinjuures kordaks üle, et kuna töötushüvitistega kaasneb suurem aktiveerimiskohustus nii inimese enda kui hüvitist maksva asutuse poolt võrreldes näiteks toimetulekutoetuse või töövõimetuspensioniga, siis on otstarbekam

maksta nii pensionieelses eas inimestele pigem kauem töötushüvitist, et säilitada nende kontakt tööturuga. Samuti võiks tõsta töötutoetust, et inimene ei peaks taotlema toimetulekutoetust.

## KASUTATUD KIRJANDUS

Adema, W., Ladaïque, M. (2009), "How Expensive is the Welfare State?: Gross and Net Indicators in the OECD Social Expenditure Database (SOCX)", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 92, OECD Publishing. doi: 10.1787/220615515052

Alphametrics (2009) „Flexicurity: Indicators on the coverage of certain social protection benefits for persons in flexible employment. Final Report VC/2007/0870. Viimati vaadatud 7. juuni 2010  
<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4239&langId=en>

Carone, G., Salomäki, A. (2001). Reforms in tax-benefit systems in order to increase employment incentives in the EU. Economic Paper Number 160, September 2001. European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs.

Carone, G., Salomäki, A., Immervoll, H., Paturot, D. (2004). "Indicators of unemployment and low-wage traps (marginal effective tax rates on employment incomes)", OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 18. 15 March 2004

Council of the European Union (2008) Council Decision of on guidelines for the employment policies of the Member States <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st10/st10614-re02.en08.pdf>

de Mooij, R. (2006) "Reinventing the Welfare State", CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis <http://www.cpb.nl/nl/pub/cpbreeksen/bijzonder/60/bijz60.pdf>

Disney, R. (2000) The Impact of Tax and Welfare Policies on Employment and Unemployment in OECD Countries. IMF Working Paper No 164, October 2000.

EMCO (2009) Monitoring and analysis of Flexicurity policies. Issue 2. July 2009.

European Commission (2007). Towards Common Principles of Flexicurity.  
[ec.europa.eu/employment\\_social/employment\\_strategy/flexicurity%20media/flexicuritypublication\\_2007\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/flexicurity%20media/flexicuritypublication_2007_en.pdf)

European Commission (2000) Guidelines for Member States' employment policies for the year 2000.

European Commission (2001) Proposal for a Council Decision on guidelines for Member States' employment policies for year 2001.

European Commission (2008) Proposal for a Council Decision on guidelines for the employment policies of the Member States.

European Commission (2010a) Proposal for a Council Decision on guidelines for the employment policies of the Member States. Part II of the Europe 2020 Integrated Guidelines.  
[http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/proposition\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/proposition_en.pdf)

European Commission (2010b) Indicators for monitoring the Employment Guidelines including indicators for additional employment analysis. 2010 compendium. Latest update: 31/05/2010.  
<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4093&langId=en>

Hinnosaar, M. (2004). Reservation wage, job search intensity and unemployment benefits. - Labour market research in Estonia: Papers of the research seminar, Tallinn, May 9, 2003. Tallinn: Eesti Pank, 2004, pp. 95-111.

Karu, M. (2009). Access to healthcare and long-term care: Equal for women and men? National Report Estonia. EGGSI report.

Karu M., Kasearu K., Biin H.(2007) Isad ja lapsehoolduspuhkus. Uuringuraport. Poliitikauuringute Keskus PRAXIS.

Kuddo, A., Leetmaa, R., Leppik, L., Luuk, M., Võrk, A. (2002) "Sotsiaaltoetuste efektiivsus ja mõju tööjõupakkumisele", PRAXIS, Tallinn.

Lauringson, A. (2009) Unemployment insurance benefits and unemployment duration. Artikkel doktorantide suvekooliks. Tallinn 2009.

Leetmaa, R., Leppik, L., Liimal, P. (2004) Töötuskindlustus – teoorist ja praktikast. Poliitikauuringute Keskus PRAXIS, Tallinn.

Leetmaa, R., Võrk, A. (2004) "Do Post-Soviets Behave According to Search Models? Econometric Analyses of the Incentive Effects in the Estonian Unemployment Insurance System on Unemployment Duration." PRAXIS Center for Policy Studies. Mimeo

Leetmaa, R., Võrk, A., Kallaste, E. (2004). Older Workers in the Labour Market and Work Life. Working Paper 19/2004. PRAXIS Center for Policy Studies.

Leppik, L. (2002). Disability protection in Estonia, in Fultz, E., Ruck, M. (eds) *Reforming Worker Protections: Disability Pensions in Transformation*, pp 93-145, Budapest, International Labour Office.

Leppik, L. (2004) The Estonian pension system: challenges of adequacy and sustainability. Discussion paper. PRAXIS Center for Policy Studies.

Leppik, L., Võrk, A. (2006) "Pension reform in Estonia" in *Pension Reform in the Baltic States* (edited by Elaine Fultz), ILO, Budapest.

LMP based indicators for monitoring the Employment Guidelines – Definitions  
[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_SDDS/Annexes/Imp\\_esms\\_an2.pdf](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_SDDS/Annexes/Imp_esms_an2.pdf)

Mattonetti, M.L. (2009) „Net expenditure on social protection benefits“. Statistics in focus. Population and social conditions. 102/2009. Eurostat

OECD (2004). Benefits and Wages.

OECD (2007). Benefits and Wages.

OECD (2010). Estonia. OECD Reviews of Labour Market and Social Policies.

Statistics Estonia, Praxis Center for Policy Studies (2009) „Net social protection benefits in Estonia 2005: results from a pilot study“, The results of EC Grant project „The ESSPROS module *Net Benefits*.”

Tangian, A. (2009) Six families of flexicurity indicators developed at the Hans Boeckler Foundation  
WSI – Diskussionspapier Nr. 168, November 2009.

Tiit, E-M, Leppik, L., Vörk, A., Leetmaa, R. (2004). „Euroopa Liidu ühiste pensionieesmärkide mõju Eesti pensionisüsteemile” (*Impact of the common EU pension objectives on the Estonian pension system*) PRAXIS Center for Policy Studies, Working Paper 14/2004.

Trumm, A., Ainsaar, M. (2009) The welfare system of Estonia: past, present and future. Schubert, K.; Hegelich, S.; Bazant, U. (Toim.). *Handbook of European Welfare Systems*. London, New York: Routledge, lk 153-170.

Unt M. Krusell S. (2004) Lastehoid Eesti Peredes. Tallinn 2004

Uudeküll, K., Vörk, A. (2004) "Ennetähtaegne vanaduspension ja selle seos tööturukäitumisega Eestis" (*Early retirement and its relationship with labour market behaviour*). XII teadus- ja koolituskonverentsi "Eesti majanduspoliitilised perspektiivid Euroopa Liidus" ettekanded-artiklid. Berlin, Tallinn: BWV, Mattimar OÜ 2004, lk 278-287.

Vaesus Eestis (2010). Teadustoimetaja D. Kutsar. Väljaandja Statistikaamet.

Vörk, A. (2009) Labour supply incentives and income support systems in Estonia. IFAU Working paper Series, 2009:31, Uppsala.

Vörk, A, Habicht, J. (2001) "Labour market conditions and early retirement through disability benefit scheme in Estonia", Paper presented in the Workshop in Labour markets, Work, and Welfare During the Transition and Integration Process. Riga, Latvia, March 24-29, 2001.

Vörk, A; Leetmaa, R (2007) "Evaluation of the effectiveness of the service to those made collectively redundant" (*Kollektiivsetele koondamistele reageerimise teenuse tulemuslikkus*), research report, PRAXIS Center for Policy Studies.

Vörk, A., Karu, M. (2009) "Peredele suunatud rahalised toetused: mõju ebavõrdsusele, sündimusele ja tööturukäitumisele" (*Cash benefits to families: impact on inequality, fertility and labour market behaviour*), Poliitikaanalüüs 1/2009, PRAXIS Center for Policy Studies.

Vörk, A., Karu, M., Tiit, E-M. (2009). Vanemahüvitis: kasutamine ning mõjud tööturu- ja sündimuskäitumisele. (*Parental benefits: use and impact on employment and fertility behaviour*). Toimetised 1/2009, PRAXIS Center for Policy Studies.

Vörk, A, Paulus, A. (2006) "Eesti sotsiaaltoetuste ja maksude mõju inimeste tööjõupakkumise stiimulitele" (*Analysis of labour supply incentives in the Estonian tax-benefit system*), research report, PRAXIS Center for Policy Studies.

## LISA 1. ABSOLUUTSET VAESUST SELGITAVAD LEIBKONNATEGURID 2000-2007

Tabel A1. Lineaarse tõenäosusmudeli hinnatud parameetrid ja standardhälbed

	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007	
	B	St.v.	B	St.v.	B	St.v.	B	St.v.	B	St.v.	B	St.v.	B	St.v.	B	St.v.
Leibkonna tüüp - võrdlusbaas üks töötav liige																
Kaks ja enam töötavat liiget	-0.090	0.013	-0.079	0.013	-0.092	0.013	-0.089	0.014	-0.072	0.015	-0.077	0.012	-0.033	0.010	-0.027	0.009
Pensionäri leibkond	0.534	0.023	0.549	0.023	0.578	0.023	0.517	0.028	0.560	0.030	0.530	0.027	0.587	0.024	0.619	0.031
Töötu leibkond	0.021	0.014	0.072	0.014	-0.029	0.013	-0.076	0.015	-0.075	0.016	-0.074	0.014	-0.031	0.011	-0.021	0.010
Muu mitteaktiivne leibkond	0.436	0.026	0.408	0.026	0.432	0.024	0.445	0.029	0.458	0.032	0.497	0.026	0.490	0.022	0.412	0.021
Kuni kolme aastaste laste arv	0.055	0.020	0.037	0.020	0.027	0.020	0.023	0.022	-0.058	0.024	0.001	0.018	0.015	0.015	-0.001	0.013
Leibkonna peacon mees	-0.047	0.011	-0.070	0.011	-0.053	0.010	-0.013	0.012	-0.041	0.012	-0.007	0.010	-0.012	0.008	0.004	0.008
Leibkonna peacon mitte-eestlane	-0.009	0.011	0.033	0.011	0.003	0.011	0.026	0.012	0.025	0.013	-0.009	0.011	-0.010	0.008	0.004	0.008
Vabaliige	0.244	0.011	0.230	0.011	0.219	0.011	0.154	0.012	0.175	0.012	0.135	0.011	0.075	0.008	0.051	0.008
R2	0.152		0.155		0.189		0.198		0.194		0.217		0.256		0.209	
Vaatluste arv	6068		5854		5500		3229		3092		3432		3635		3271	

B - kordaja hinnang; St.v - hinnangu standardviga

Allikas: Eesti Leibkonna eelarve uuring 2000-2007 lähteandmed, autorite arvutused