



# Töoga seotud sotsiaalkaitsemudelid ja nende sobivus alternatiivsete tööturuarengute korral Eestis. Uuringu faktilaht.

**Uuringu autorid:** Märt Masso, Janno Järve (PhD), Merilen Laurimäe, Magnus Piirits, Kaupo Koppel, Sten Anspal (PhD), Laura Helena Kivi

*Uuringu on tellinud Arenguseire Keskus. Aruande täistekstiga saab tutvuda Arenguseire Keskuse kodulehel [www.riigikogu.ee/arenguseire](http://www.riigikogu.ee/arenguseire). Uuringu eesmärk on mõista, millised on võimalike tööturumuutuste järelmid töötajate sotsiaalkaitsele ja selle katteallikatele. Poliitikauuringute Keskus Praxis ja Rakendusuuringu Keskus Centar annavad analüüsis hinnangu tööga seotud sotsiaalse kaitse riskidele Eestis võimalike tööturumuutuste taustal.*

## Tasub teada

1. Eesti sotsiaalkaitstesüsteem on kombinatsioon mitmetest lähenemistest, kuid sarnaneb enim **liberaalse sotsiaalkaitstesüsteemiga** (näiteks USA, Kanada, Austraalia). **Seda iseloomustab vähene ümberjagamine, osamakselised sotsiaalkindlustusskeemid ning eesmärk soodustada töötamist.** Samas ei ole meil erinevalt tüüpilistest liberaalsetest sotsiaalkaitstesüsteemidest levinud vajaduspõhised hüvitised ja teenused. Samuti on vähe levinud töökohapõhised kindlustusskeemid ja erakindlustus.
2. Eesti sotsiaalkaitset (16,1% SKP-st; EL keskmine 30%) rahastatakse **praegu eelkõige tööjõumaksudest**. Eestis rahastatakse sotsiaalkaitsekulusid valdavalt spetsiaalselt sotsiaalkaitse rahastamiseks kogutavatest maksudest ja maksetest (79,4%, EL keskmine 54%). **Sotsiaalkaitse rahastamise taset võib mõjutada nii hõivatute arvu, hõivevormide kui ka loodava lisandväärtuse muutumine.** Muutused rahvastiku struktuuris ja tehnoloogias võivad mõjutada nii hõivatute arvu üldiselt kui ka hõivevorme, millest sõltuvad sotsiaalkaitse sissetulekud ja kulutused.

## Mõisted

- **Sotsiaalkindlustus ja sotsiaalkaitse.** Sotsiaalkaitset rahastatakse üldistest riigieelarvetuledest ja õigus hüvedele ei ripu ära niivõrd töötamisest; sotsiaalkindlustust rahastatakse iga töötaja kindlustusmaksetest ja õigus hüvitisele ripub ära töötamisest ja sissetulekust.
- **Vajaduspõhised ja universaalsed hüvitised.** Vajaduspõhine hüvitis on sissetulekust sõltuv toetus, mida makstakse toimetulekuraskustes leibkondadele. Universaalaseid hüvitisi makstakse kõigile leibkondadele, sõltumata sissetulekust ja toimetulekuraskuste puudumisest.
- **Hõivevormid** on erinevad õiguslikult reguleeritud viisid, kuidas füüsilised isikud osalevad majanduses ning loovad väärtusi. Hõivevormid hõlmavad erinevaid ettevõtlusvorme ja erine-



3. **Madala katvusega** on Eestis eelkõige töötuhüvitised (43% registreeritud töötutest ei saa hüvitisi; see on suuresti EL keskmine tase) ja ravikindlustus (14% tööealisest elanikkonnast on katmata; EL ja OECD riikides valdavalt peaaegu 100% kaetud). Tööturustenaariumid osutavad võimalusele, et hõive väheneb või hõive ja tõine tulu muutub katkendlikumaks – see võib kaasa tuua sotsiaalkaitse katvuse vähenemise eelkõige osamakseliste kindlustusskeemide (ravikindlustus, töötuskindlustus) osas.
4. **Eesti praegust sotsiaalkaitseüsteemi iseloomustab vähene ümberjagamine, mis silub sissetulekute jaotust minimaalselt** – sotsiaalkaitseüsteemi hüvitiste ja toetuste mõjul väheneb suhtelise vaesuse määr Euroopa Liidus 16 protsendini ja Eestis 21 protsendini. Töötus, hõivevõimaluste ja sissetulekute polariseerumine ja tavapäratute hõivevormide levik võivad suurendada ebavõrdsust ja vaesusriski kõigi tööturustenaariumide korral.
5. Eestis on **sotsiaalkaitse korraldatud keskvalitsuse poolt** ning täiendavat kindlustuskaitset pakuvad erakindlustajad peaaegu puuduvad. Eesti sotsiaalkaitseüsteemi halduskulud on väikesed – kui EL-is on halduskulude osakaal sotsiaalkaitsekuludes 2015. aastal keskmiselt ligikaudu 3%, siis Eestis on see 1,2%. Keskvalitsusepoolse sotsiaalkaitse asendamine erakindlustusel põhinevate süsteemidega ei ole Eesti väiksuse ja sellest lähtuva potentsiaalsete pakkujate vahelise vähese konkurentsi tõttu lahendus, mis võimaldaks ühiskonnal kuluefektiivselt hea kvaliteediga teenuseid pakuda.

vaid töö(suhte)vorme. Töökohapõhine kindlustusskeem.

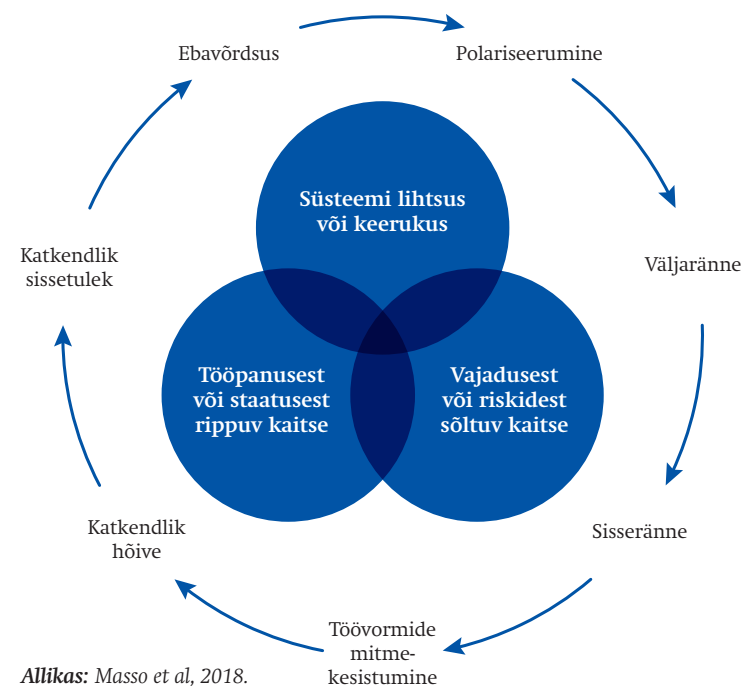
- **Teenused vs hüvitised.** Sotsiaalkaitse hõlmab nii rahalisi väljamakseid, kulutuste hüvitamist kui ka tasuta tooteid ja teenuseid. Sotsiaaltoetusi makstakse eelkõige puuduse korral, samas kui sotsiaalkindlustushüvitisi makstakse kindlate sotsiaalsete riskide ilmnemisel, näiteks töötuse korral. Sotsiaalkaitsena käsitletakse eelkõige rahalisi hüvitisi ja toetusi, kuid sageli finantseeritakse sotsiaalkaitsevahenditest ka teenuseid.
- **Sinikraed ja valgekraed.** Siinses töös on traditsioonilises töösuhtes olev valgekrae 30–64-aastane inimene, kellel on kõrgharidus ning kelle aktiivsest tegevusest teenitud sissetulekust (ehk sissetulekust, millest on välja jäänud pension ja töötukassa poolt töötuse korral makstavad hüvitised) moodustab 90% või rohkem palgatulu. Siinses töös on traditsioonilises töösuhtes olev sinikrae 30–64-aastane inimene, kellel on põhi- või keskharidus ning kelle aktiivsest tegevusest teenitud sissetulekust (ehk sissetulekust, millest on välja jäänud pension ja töötukassa poolt töötuse korral makstavad hüvitised) moodustab 90% või rohkem palgatulu.



## Stsenaariumides tekkivad sotsiaalkaitseriskid

Sotsiaalkaitse kujundamise üheks alustalaks on pikk vaade tööturu tulevikku, mis aitab soodustada soovitavaid arenguid ja ennetada soovimatuid. Arenguseire Keskus on loonud neli tööturustsenaariumi aastani 2035. Stsenaariumides tekkivad peamised väljakutsed on:

- 1 hõivevormide ja töövormide mitmekesistumine, mis mõjutab hõive ja töise tulu regulaarsust ja stabiilsust;
- 2 oskuste polariseerumine, mis mõjutab hõivevõimalusi ja tööelu kvaliteeti;
- 3 sissetulekute ebavõrdsuse kasv, mis mõjutab vaesust ja toimetulekut;
- 4 rahvastiku sisse- ja väljaränne, mis mõjutab tööjõunõudlust ja -pakkumist.



### Peamised sotsiaalkaitse otsustuskohad stsenaariumides:

- Hõivevormide mitmekesistumine ja sissetuleku katkendlikumaks muutumine iseloomustab eelkõige stsenaariume „Rändajate maailmaküla“ ja „Isearenev Eesti“. Katkendliku hõive ja sissetuleku korral aitaks sotsiaalkindlustusskeemide katvust parandada pikemad arvestusperioodid tarviliku staaži ja sissetuleku kogumiseks ning individuaalsed kogumiskontod.
- Pikemaajalisi töö tuleviku trende ja sotsiaalkaitse rahastamise riske arvestades tasub juba praegu vaagida ka uute võimalike rahastamisallikate kasutuselevõttu. Seetõttu tuleb otsustada, kas rakendada praeguses süsteemis finantseerimiseks kasutatavate maksude ja maksete (sotsiaalmaks, töötuskindlustusmaksed) määrade tõstmist või muude keskvalitsuse tuluallikate kasutamist.
- Pikaajalise struktuurse tööpuuduse ja alahõive korral, mida iseloomustab eelkõige stsenaarium „Uus tööilm“, tuleks katvust parandada hõivest ja tööst sõltumatute minimaalse kaitse skeemide juurutamise kaudu. Tulevikutööst rääkides on siin arutletud ka võimaluse üle võtta kasutusele **kodanikupalk** ehk siis tingimusteta minikate kasutamist.



maalne sissetulekukaitse, kuid sotsiaalkaitse süsteemi kui terviku asendamiseks ei ole see ei täna ega lähitulevikus siiski realistlik meede.

- Kõigi stsenaariumide, aga eelkõige „**Talendikeskus Tallinn**“ ja „**Rändajate maailmaküla**“ puhul võib ebavõrdsus suurenedas oskuste ja tööturuvõimaluste polariseerumise tõttu – paremate oskustega töötajad kõrget lisandväärtust loovatel töökohtadel teenivad oluliselt rohkem kui rutiinset tööd ja keskmist oskustaset eeldavate tööde tegijad. Tulevikutöö aruteludes osutatakse siin võimalusele juurutada lisaks progressiivsemale sissetuleku maksus-

tamisele **negatiivne tulumaks**, mille puhul maksab riik leibkonnale juhul, kui deklareeritud tulu jääb allapoole kindlaksmääratud taset, hüvitist, mis on seotud tulumaksu määraga.

- Kõigi stsenaariumide korral on sotsiaalkaitse väljakutseks leida **tasakaal ressurside universaalse ja sihitatud jagamise vahel**. Universaalne jagamine tagab minimaalse kaitse kõigile, kuid võib olla süsteemile kulukam valik, mis ei pruugi vähendada ebavõrdsust ja toetada laiemat hõivatuse tõusu. Olukorras, kus ressursid on piiratud, tuleks eelistada toetuste ja teenuste sihitatust ning seejuures alati mee-

les pidada, et teine äärmus ehk toetuste teenuste täppisihitamine ei pruugi olla samuti mõistlik ning võib kokkuvõttes kaasa tuua ebaproportsionaalselt suured halduskulud.

- Väljakutseks kujuneb ka liikumise toetamine tööturul. Stsenaariumi „**Talendikeskus Tallinn**“ puhul on töökätest puudus ja maksude-toetuste süsteemiga on vaja tööpanuse suurendamist motiveerida. Eelkõige stsenaariumide „**Uus tööilm**“ ja „**Isearenev Eesti**“ korral on vaja toetada inimeste liikumist uutele töökohtadele või kõrgemat lisandväärtust loovatele kohtadele.

## Sotsiaalkaitse kulu-tuluanalüüs

Tuginedes Maksu- ja Tolliameti andmetele ning töö autorite arvutustele, saab anda hinnangu, mida tähendab riigi maksutulu ja sotsiaalkaitse kulude mõistes inimeste liikumine tööturul erinevate staatuste vahel või tööturult välja. Selleks, et kulude ja tulude hinnangud oleks omavahel võrreldavad, on need viidud 2018. aasta hindadesse. Töös analüüsiti kolme stsenaariumides ette tulla võivat olulist võimalikku liikumist.

1

### Traditsioonilises töösuhtes olevate sinikraede liikumine vähekindlustatud tööle

Tagasilöögid karjääriredelil ei pea tähendama aastateks hõivest väljumist, küll aga võivad need endaga kaasa tuua selle, et hõivemustrid muutuvad katkendlikumaks. Traditsioonilisest töösuhtest vähekindlustatud tööle liikumise määr on olnud viimastel aastatel stabiilne, ulatudes 2017. aastal ca 17 000 inimeseni.

Ootuspäraselt on kindlamalt töölt ebakindlamale liikumisel oluline mõju inimese palgatulule ja sellelt makstavatele otsestele maksudele. Ühe sinikrae traditsioonilisest töösuhtest ebakindlasse töösuhtesse liikumine toob endaga kaasa otsestelt **maksudelt saadava tulu vähenemise keskmiselt 2298 euro võrra**. Ootuspäraselt tuleb enamik maksutulu kaost jällegi sotsiaalmaksutulu vähenemisest.



2

### Traditsioonilises töösuhtes olevate valgekraede liikumise iseendale tööandjaks

Ühe valgekrae liikumine iseendale tööandjaks näitab praeguste andmete põhjal seda, et tööjõumaksude laekumine küll väheneks, kuid kui võtta arvesse ka dividendidelt makstavat juriidilise isiku tulumaksu, siis kokkuvõttes **maksulaekumised isegi suurenevad 3939 euro võrra** aastas. See on suuresti tingitud sellest, et iseendale tööandjaks liikumine ei tähenda seda, et inimene ei teeni enam üldse palgatulu, samuti ei tähenda see ilmtingimata ka seda, et palgatulu langeb miinimumpalgani. Paistab, et teised faktorid (olgu selleks siis Maksu- ja Tolliameti hea töö maksude kogumisel, sotsiaalne konventsioon vms) mängivad maksutulude optimeerimisel oma rolli. Kokkuvõttes palgatulu küll vähendatakse, kuid mitte niipalju, kui võiks esialgu oodata.

3

### Traditsioonilises töösuhtes olevate valge- ja sinikraede liikumine töötusesse või Eestist välja

Kui üks sini- või valgekrae jääks üheks aastaks tööturult täielikult kõrvale või lahkuks Eestist, kaotaksime otseste maksude laekumises keskmiselt vastavalt 5951 ja 10 903 eurot. Riigieelarve kontekstis ei pruugi need summad esmapilgul suured tunduda, kuid on oluline meeles pidada, et tegemist on ühe inimese lahkumisest tekkinud tulude vähenemisega. Kui selliseid liikumisi oleks aastas näiteks 1000, tähendaks see valgekraede puhul juba ca 11 miljoni eurost maksutulude vähenemist. Töötajate Eestist lahkumisega vähenevad ka kulutused hüvitistele ja teenustele, mida Eestis viibivad inimesed tarbivad. Käesolevas töös vaadati kulude poolelt nelja valdkonda – tervis, pensionid, töötus ja töövõimetus. **Ühe sinikrae Eestist lahkumise netokuluks kujunes andmete põhjal 3686 eurot aastas ning valgekrae puhul vastavalt 7765 eurot aastas.**

## **Arenguseire Keskus**

Lossi plats 1a, 15165 Tallinn

[arenguseire@riigikogu.ee](mailto:arenguseire@riigikogu.ee)

[www.riigikogu.ee/arenguseire](http://www.riigikogu.ee/arenguseire)