



# Tööga seotud sotsiaalkaitse mudelid ja nende sobivus alternatiivsete tööturuarengute korral Eestis

praxis | mõttekoda



Centar

EESTI RAKENDUSUURINGUTE  
KESKUS CENTAR

2018

*Uuringu tellis Riigikogu Arenguseire Keskus.*

#### **Autorid:**

**Märt Masso** (Praxis) huvitub sotsiaalkaitse ja tööpoliitika lõimumiskohtadest ning käesolevalt on Euroopa Sotsiaalpoliitika võrgustiku Eesti meeskonna juht aastast 2016. ja maksude-toetuste sissetuleku jaotuse mikrosimulatsiooni mudeli EUROMOD Eesti osamudeli projektijuht aastast 2016.

**Janno Järve** (Centar) on omandanud doktorikraadi Tartu Ülikooli majandusteaduskonnas ning tal on pikaajaline kogemus nii tööturuvaldkonna analüüsimise kui ka selles valdkonnas poliitikate kujundamise ja elluviimisega. Janno praeguse hetke üheks huvitavamaks väljakutseks on RITA rändeprojekti raames rändega seotud tulude ja kulude simulatsioonimudeli koostamise juhtimine.

**Merilen Laurimäe** (Praxis) liitus Praxise meeskonnaga 2018. aastal ning töötab analüütikuna töö- ja sotsiaalelu valdkonnas. Merilenil on magistrikraad Tartu Ülikoolist majandusteaduse erialal. Oma magistritöös uuris ta tööhõive seoseid oskuste ja haridusega Eesti ja Põhjamaade võrdluses, kasutades selleks PIAAC andmebaasi.

**Magnus Piirits** (Praxis) uurib sotsiaalkaitse süsteemide jätkusuutlikkust ja pensionidesüsteemi hüvitiste ebavõrdsust. Sealhulgas tegeleb koos Alari Paulusega EUROMODi Eesti mudeli arendamisega ning rakendamisega erinevates projektides.

**Kaupo Koppeli** (Praxis) põhiline tegevusvaldkond on matemaatiline majandusteadus, mida ta rakendab sotsiaalkaitse süsteemide uurimise ning statistilise analüüsi juures.

**Sten Anspal** (Centar) on samuti omandanud doktorikraadi Tartu Ülikooli majandusteaduskonnas ning tegelenud tööturu valdkonna analüüsimisega samuti ligi 15 aastat. Tal on ulatuslik kogemus projektis kasutuses olevate analüüsimeetodite kasutamise kohta.

**Laura Helena Kivi** (Centar) liitus Centariga 2017. aastal. Viimasel ajal on tema uurimisvaldkondadeks olnud tööturg ja haridus. Laural on Tartu Ülikooli magistrikraadi matemaatilises majandusteaduses ning praegu jätkab ta õpinguid doktoriõppes.

#### **Töö valmimisele on andnud olulise panuse ka:**

Alari Paulus, Kirsti Melesk, Lee Maripuu

**Poliitikauuringute Keskus Praxis** on 2000 aastal loodud Eesti esimene sõltumatu, mittetulunduslik mõttekeskus, mille eesmärk on toetada analüüsile, uuringutele ja osalusdemokraatia põhimõtetele rajatud poliitika kujundamise protsessi.

**Eesti Rakendusuuringu Keskus CENTAR** on 2007. aastal rajatud uuringu- ja konsultatsiooniettevõtte, mille eesmärgiks on õppida ning aidata õppida ka meie klientidel ja koostööpartneritel.

Poliitikauuringute Keskus Praxis  
Tartu mnt 50, V korrus  
10115 Tallinn  
tel 640 8000  
www.praxis.ee  
praxis@praxis.ee

Eesti Rakendusuuringu Keskus CentAR  
Rävala 11-8,  
10143 Tallinn  
tel (372) 617 3306  
www.centar.ee  
Email: centar@centar.ee

Väljaande autoriõigus kuulub Poliitikauuringute Keskusele Praxis ning Eesti Rakendusuuringu Keskusele CentAR. Väljaandes sisalduva teabe kasutamisel palume viidata allikale: Masso, Märt., Järve, Janno., Laurimäe, Merilen., Piirits, Magnus., Koppe, Kaupo., Anspal Sten., Kivi, Laura Helena. „Tööga seotud sotsiaalkaitse mudelid ja nende sobivus alternatiivsete tööturuarengute korral Eestis“ Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis, Rakendusuuringu Keskus Centar

## Lühitutvustus

Riigikogu Arenguseire Keskus viib 2017. aasta suvest kuni 2018. aasta sügiseni läbi tööturu tuleviku uurimisprojekti, mille eesmärk on luua tööturu ja töösuhete muutust ja nendega kohanemist peegeldavad pikaajalised alternatiivsed stsenaariumid aastani 2035. Eestis puudub hetkel terviklik arusaam sellest, millised on võimalike tööturumuutuste järelmid töötajate sotsiaalkaitsele ja selle katteallikatele. Poliitikauuringute Keskus Praxis ja Rakendusauuringute Keskus Centar annavad koos hinnangu tööga seotud sotsiaalse kaitse riskidele Eestis võimalike tööturu muutuste taustal.

## Abstract

Foresight Centre of Estonian Parliament will carry out a research project on future work, from the summer of 2017 to autumn 2018, aimed at creating long-term alternative scenarios reflecting changes in the labour market and employment relations until 2035. Currently, there is no comprehensive understanding of what the consequences of changes in the world of work are social protection. The Center for Policy Studies Praxis and Center for Applied Research Centar will provide an evaluation Estonian social protection system's resilience to future of work scenarios.

## Sisukord

<b>Lühitutvustus</b> .....	<b>3</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>4</b>
<b>Töös kasutatud mõisted ja lühendid</b> .....	<b>7</b>
Mõisted .....	7
Lühendid.....	7
<b>1. Uuringu tulemuste lühikokkuvõte</b> .....	<b>8</b>
<b>2. Executive Summary</b> .....	<b>11</b>
<b>3. Analüüsi lähtekohad</b> .....	<b>15</b>
<b>4. Millised on sotsiaalkaitsüsteemid Euroopas ja maailmas?</b> .....	<b>17</b>
<b>5. Milline on Eesti sotsiaalkaitstesüsteem rahvusvahelises võrdluses?</b> .....	<b>22</b>
5.1. Rahastamine .....	22
5.2. Katvus.....	24
5.3. Hüved .....	26
5.4. Haldus .....	29
<b>6. Millised on tulevikutööga seotud Eesti sotsiaalkaitse väljakutsed ja võimalikud lahendused?</b> .31	
6.1. Milline võib-olla Eesti tööturg aastal 2035? .....	31
6.2. Millised on Eesti tulevikutöö arengutrendidega seotud sotsiaalkaitseriskid ja mis aitaks riskidega toime tulla? .....	33
6.2.1. Rahastamine.....	35
6.2.2. Katvus .....	45
6.2.3. Hüved .....	49
6.2.4. Haldus.....	56
<b>7. Millised on otsustuskohad Eesti sotsiaalkaitstesüsteemile erinevate töötamise stsenaariumite korral?</b> .....	<b>62</b>
<b>8. Kirjandus</b> .....	<b>72</b>
<b>Lisa Metoodika: Töötajate erinevate tööturu seisundite vahelise liikumisega kaasnevad muutused otseste maksude laekumises – sisu töös kasutatud mõistete taga</b> .....	<b>78</b>
Olulisemad eeldused maksutulude arvutamisel .....	78
Olulisemad eeldused kulude arvutamisel .....	79
Töös kasutatud mõistete sisustamine .....	81
Maksutulud maksuliikide kaupa.....	82

2018

**JOONISED**

Joonis 1 Sotsiaalkaitse – analüüsi fookus.....	15
Joonis 2 Healuühiskondade liigitus .....	19
Joonis 3 Euroopa sotsiaalkaitstesüsteemide võrdlus, 2015 aasta andmed .....	23
Joonis 4 Vähem kui aasta töötuna olnute osakaal, kes saavad töötutoetusi või -hüvitisi .....	25
Joonis 5 Elanikkonna ravikindlustusega kaetus EL ja OECD riikides 2014. aastal .....	26
Joonis 6 Sotsiaalkaitse kulude struktuur funktsioonide järgi, 2014.....	27
Joonis 7 Sotsiaalkaitse tulude ja sissetulekute jaotuse hajuvusdiagramm .....	28
Joonis 8 Neli Eesti tööturu tuleviku arengustsenaariumit .....	32
Joonis 9 Sotsiaalkaitse väljakutsed Eesti tööturu arengustsenaariumide korral .....	33
Joonis 10 Keskmine otseste maksude tulu ja selle jaotus valge- ja sinikraede sissetulekutelt 2017. aastal .....	42
Joonis 11 Keskmised tervise, pensioni, töötuse ja töövõimetusega seotud aastased kulud valge- ja sinikraedel 2017. aastal, väljendatuna 2018. aasta hindandes.....	43
Joonis 12 Eesti sotsiaalkaitse astmed .....	57
Joonis 13 Sotsiaalkaitse eesmärgid EEsti töötamise arengustsenaariumide korral .....	63
Joonis 14 Kohanemisvõimekus .....	66
Joonis 15 Keskmine otseste maksude tulu ja selle jaotus valge- ja sinikraede sissetulekutelt 2017. aastal (2018. aasta hindades), eeldades 2018. aasta maksureegleid.....	83
Joonis 16 Iseendale tööandjaks hakanud valgekraede poolt makstud maksud 2017. aastal ja aasta varem (2018. aasta hindades) .....	84
Joonis 17 Traditsioonilisest töösuhtest ebakindlasse liikunud sinikraede poolt makstud maksud 2017. aastal ja aasta varem (2018. aasta hindades).....	85

**KIILUD**

Kiil 1 Sotsiaalkaitse sissemaksed ja nende jagunemine töötaja ja tööandja vahel.....	38
Kiil 2 Robotite maksustamine .....	39
Kiil 3 Universaalne krediit .....	47
Kiil 4 Kogumiskontod.....	48
Kiil 5 Negatiivne tulumaks.....	52
Kiil 6 Universaalne tingimusteta sissetuleku kaitse .....	53
Kiil 7 Sotsiaalkaitse ja maksude-toetuste süsteemi mõju töömotivatsioonile.....	54
Kiil 8 Vastutsükliline töötuskindlustus .....	55
Kiil 9 Sotsiaalkaitse ja ränne.....	59
Kiil 10 Erakindlustuse teoreetilised tugevused ja puudused .....	60

# Töös kasutatud mõisted ja lühendid

## Mõisted

**Sotsiaalkaitse** on sotsiaalkindlustushüvitiste ja sotsiaaltoetuste kogum, mille ülesanne on parandada üksikisiku või leibkonna toimetulekut sissetuleku osalisest või täielikust kaotusest põhjustatud toimetulekuriski või toetusvajaduse ilmnemisel.

**Hõivevormid** on erinevad õiguslikult reguleeritud viisid, kuidas füüsilised isikud osalevad majanduses ning loovad väärtusi. Hõivevormid hõlmavad erinevaid ettevõtlusvorme ja erinevaid töö(suhte)vorme.

**Töövormid** teisisõnu erinevad töösuhtevormid on viisid, kuidas töötaja teeb tööd, hõlmates nii erinevaid lepingulisi, ruumilisi ja ajalisi vorme.

**Sotsiaaltoetused** need on erinevad abinõud toimetuleku, elukvaliteedi ja sotsiaalse integratsiooni soodustamiseks. Sotsiaaltoetused erinevad sotsiaalkindlustushüvitistest eelkõige selle poolest, et neid makstakse puuduse korral ja vastavalt individuaalsele abivajadusele.

**Sotsiaalkindlustushüvitis** üldjuhul on hüvitise eesmärgiks tagada osa varasemast sissetulekust, mis aitab kindlal määral säilitada varasemat sissetulekutaset ja elatustaset kindlustusjuhtumi ilmnemisel, näiteks töövõimekao ilmnemisel.

**Kindlustatud isik, kindlustatu** kindlustatud isikul on õigus kindlustushüvitisele, näiteks tervisekahjustuse, töötuse korral.

**Kindlustusjuhtum** kindlustusvõtjale ootamatu (ja ettenägematu) kindlustuslepingus määratletud sündmus, näiteks töötus, haigestumine.

**Kindlustuskaitse** kindlustusandja kindlustuslepingu või seaduse tingimustega piiritletud kohustus maksta kindlustusjuhtumi korral kindlustushüvitist või sooritada muud kindlustuslepingus või seaduses ettenähtud teod.

**Kindlustusvõtja** isik, kellel on õigus või kohustus sõlmida kindlustusleping kindlustusandjaga (käesolevas töös valdavalt tööandja tähenduses).

## Lühendid

ILO	Rahvusvaheline Tööorganisatsioon ( <i>International Labour Organization</i> )
OECD	Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon (ingl <i>Organization for Economic Co-operation and Development</i> )
EL	Euroopa Liit
EMTA	Eesti Maksu- ja Tolliamet
EUROSTAT	Euroopa Liidu statistikaamet
RR	Rahvastikuregister

# 1. Uuringu tulemuste lühikokkuvõte

1. Eesti sotsiaalkaitstesüsteem on kombinatsioon mitmetest lähenemistest, kuid sarnaneb enim **liberaalse sotsiaalkaitstesüsteemiga**. Seda iseloomustab vähene ümberjagamine, osamakselised sotsiaalkindlustusskeemid ning eesmärk soodustada töötamist. Samas ei ole meil erinevalt tüüpilistest liberaalsetest sotsiaalkaitstesüsteemidest (näiteks USA, Kanada, Austraalia) levinud vajaduspõhised hüvitised ja erakindlustus. Samuti on vähe levinud töökohapõhised kindlustusskeemid ja teenuste osakaal on väheldane.
2. Sotsiaalkaitse kujundamise üheks alustalaks on pikk vaade tööturu tulevikku, mis aitab soodustada soovitavaid arenguid ja ennetada soovimatuid arenguid ning seeläbi kujundada elanikkonna ootustele ja vajadustele vastav sotsiaalkaitse. Arenguseire Keskus on loonud neli tööturu-stsenaariumit aastani 2035, mille kohaselt on suurimad tööturuarengute välised mõjutegurid **töörände võimalus** ja **tehnoloogia arengu** mõju töökohtade kadumisele ja tekkimisele ning töötingimustele. Stsenaariumides peamiselt tekkivad väljakutsed on:
  - » hõivevormide ja töövormide mitmekesisustumine, mis mõjutab hõive ja töise tulu regulaarsust ja stabiilsust,
  - » oskuste polariseerumine, mis mõjutab hõivevõimalusi ja tööelu kvaliteeti,
  - » sissetulekute ebavõrdsuse kasv, mis mõjutab vaesust ja toimetulekut,
  - » rahvastiku sisse- ja väljaränne, mis mõjutab tööjõu nõudlust ja pakkumist.
3. **Eesti sotsiaalkaitset (16,1% SKPst; EL keskmine 30%) rahastatakse praegu eelkõige tööjõumaksudest**. Eestis rahastatakse sotsiaalkaitsekulusid valdavalt spetsiaalselt sotsiaalkaitse rahastamiseks kogutavatest maksudest ja maksetest (79,4%, EL keskmine 54%). Sotsiaalkaitse rahastamist võivad mõjutada nii hõivatute arvu, hõivevormide kui loodava lisandväärtuse muutumine. Muutused rahvastikustruktuuris ja tehnoloogias võivad mõjutada nii hõivatute arvu üldiselt kui ka hõivevorme, millest sõltuvad sotsiaalkaitse sissetulekud ja kulutused. Läbiviidud tulu-kuluanalüüs näitab, et Eesti sotsiaalkaitstesüsteem kaotab ühe valgekrae lahkumisest Eestist välja ligikaudu 7 800 eurot aastas ja ühe sinikrae lahkumisest 3700 eurot aastas.
  - » Eeldusel, et sotsiaalkaitse rahastamine on peamiselt seotud majanduse arengu ning hõivega, on kõige paremad eeldused kõrgema sotsiaalkaitse tagamiseks stsenaariumis "Talendikeskus Tallinn".
  - » Vaatamata eeltoodule nähakse kõigis stsenaariumides ette hõivatute arvu vähenemist ning seetõttu ei pruugi tootlikkuse kasv tagada sotsiaalkaitstesüsteemi piisavat rahastamist tööjõumaksudest. Näiteks stsenaariumi „Uus tööilm“ puhul tõstatub pikaajalise tehnoloogilise tööpuuduse probleem, mis vähendab sotsiaalkaitse tulusid ja suurendab kulusid. Pikemaajad töö tuleviku trende ja sotsiaalkaitse rahastamise riske arvestades tasub juba praegu vaagida, kas rakendada praeguses süsteemis finantseerimiseks kasutatavate



maksude ja maksete (sotsiaalmaks, töötuskindlustusmaksed) määrade tõstmist või muude keskvalitsuse tuluallikate kasutamist (kasumimaks). Siinjuures tuleb silmas pidada, et osad võimalikud maksubaasid, näiteks robotite maksustamine, võib pidurdada edukate tegevusalade ja ettevõtete tehnoloogilist innovatsiooni ja majanduse uuenemist, millest oodatakse uute töökohtade loomist.

4. Eesti sotsiaalkaitstes on nii **universaalseid hüvesid**, mida saavad vajadusel kõik elanikud, ning **osamakselisi hüvesid**, mis sõltuvad hõivest ja deklareeritud tõiisest tulust. Sotsiaalkaitstesüsteem on enamuses valdkondades üles ehitatud astmeliselt, tagades kõigile minimaalse kaitse ja rohkem panustavatele inimestele suurema kaitse. **Madala katvusega** on Eestis eelkõige töötuhüvitised (43% registreeritud töötutest ei saa hüvitisi) ja ravikindlustus (14% tööealisest elanikkonnast on katmata; EL ja OECD riikides valdavalt peaaegu 100% kaetud). Tööturustsenaariumid osutavad võimalusele, et hõive väheneb või hõive ja töine tulu muutub katkendlikumaks – see võib kaasa tuua sotsiaalkaitse katvuse vähenemise, eelkõige osamakseliste kindlustusskeemide (ravikindlustus, töötuskindlustus) osas.

- » Hõivevormide mitmekesisustumine, 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, ja ka individuaalsed kogumiskontod.
- » 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 juurutada **kodanikupalk**, ehk siis tingimusteta minimaalne sissetulekukaitse, kuid sotsiaalkaitstesüsteemi kui terviku asendamiseks ei ole see täna ega lähitulevikus siiski realistlik meede.

5. Eesti praegust sotsiaalkaitstesüsteemi iseloomustab vähene ümberjagamine, mis silub sissetulekute jaotust minimaalselt – sotsiaalkaitstesüsteemi hüvitiste ja toetuste mõjul väheneb suhtelise vaesuse määr Euroopa Liidus 16 protsendini ja Eestis 21 protsendini. Töötus, hõive võimaluste ja töise tulu segmenteerumine ja mittetavapäraste hõivevormide levik võivad suurendada ebavõrdsust ja vaesusrisiki kõigi tööturustsenaariumide korra.

- » Pea kõigi stsenaariumide, aga eelkõige „**Talendikeskus Tallinn**“ ja „**Rändajate maailmaküla**“ puhul võib ebavõrdsus suureneda 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 maksustamisele **negatiivne tulumaks**, mille puhul maksab riik leibkonnale juhul, kui deklareeritud tulu jääb allapoole kindlaksmääratud taset, hüvitist, mis on seotud tulumaksumääraga.

- » Osade stsenaariumide puhul, eelkõige aga stsenaariumis „**Uus tööilm**“ on vaesuse põhjuseks raskused leida tööd. Sellise arengustsenaariumi puhul on oluline eelkõige tagada minimaalne sissetulekukaitse.
  - » Kõigi stsenaariumite korral on sotsiaalkaitse väljakutseks leida **tasakaal ressurside universaalse ja sihistatud jagamise vahel**. Universaalne valik tagab minimaalse kaitse kõigile, kuid võib olla süsteemile kulukam valik, ei pruugi vähendada ebavõrdsust ja toetada laiemat hõivatuse tõusu. Olukorras, kus ressursid on piiratud, tuleks eelistada toetuste ja teenuste sihitatust, seejuures alati meeles pidades, et teine äärmus, ehk teotuste teenuste täppissihitamine ei pruugi olla samuti mõistlik ning võib kokkuvõttes kaasa tuua ebaproportsionaalselt suuri halduskulusid.
  - » Väljakutseks kujuneb ka liikumise toetamine tööturul. Stsenaariumi „**Talendikeskus Eesti**“ puhul on töökätest puudus ja maksude-toetuste süsteemiga on vaja motiveerida tööpanuse suurendamist. Eelkõige stsenaariumide „**Uus tööilm**“ ja „**lsearenev Eesti**“ puhul on vaja toetada inimeste liikumist uutele töökohtadele või kõrgemat lisandväärtust loovatele kohtadele.
6. Eestis on **sotsiaalkaitse korraldatud keskvalitsuse poolt** ning täiendavat kindlustuskaitset pakuvad erakindlustajad peaaegu puuduvad.
- » Eesti sotsiaalkaitse süsteemi halduskulud on väikesed – kui EL keskmiselt on halduskulude osakaal sotsiaalkaitse kuludest 2015. aastal ligikaudu 3%, siis Eestis 1,2%. Keskvalitsuse sotsiaalkaitse asendamine erakindlustusel põhinevate süsteemidega ei ole Eesti väiksuse ja sellest lähtuva vähese potentsiaalsete pakkujate vahelise konkurentsi tõttu lahendus, mis võimaldaks pakkuda ühiskonnale kuluefektiivselt hea kvaliteediga teenuseid.
  - » Samas mitme tööturustsenaariumi puhul, eelkõige aga „**Rändajate maailmaküla**“ puhul kõrget lisandväärtust loovad ettevõtted ja kõrge kvalifikatsiooniga töötajad tahavad enam kui keskvalitsuse sotsiaalkaitse pakub. See võib suurendada ootust muuta sotsiaalkaitse praegusest astmelisemaks, kuigi sisuliselt ei pruugi see tähendada muud, kui täna juba olemasoleva astmelise süsteemi suuremat kasutamist, näiteks riiklikult reguleeritud pensioni III samba kasutamist või täiendava tervisekindlustuse ostmist vabalt turult.
  - » Sotsiaalkaitse süsteemis pakutakse töötuse, töövõimekao, terviseprobleemide, vanuse ja teiste sotsiaalsete riskide korral erinevaid hüvesid. Selline lähenemine aitab pakkuda sihitatud kaitset vastavalt vajadusele, samas muudab see sotsiaalkaitse keeruliseks. Töötamise tuleviku aruteludes osutatakse võimalusele koondada erinevad hüved väiksemaks arvuks hüvedeks. Stsenaariumi „**Uus tööilm**“ puhul võib-olla vajalik üle vaadata kaitstavad riskid, nind näiteks asendada senised hüved väiksema arvu hüvedega, kuid seeläbi väheneks ka suure osa abivajajate hüvede suurus. Sotsiaalkaitse süsteemi korraldusliku poole lihtsustamise poolest on üheks teoreetiliseks lahenduseks ka **negatiivne tulumaks**.

## 2. Executive Summary

1. The Estonian social protection system is a combination of several approaches, but it is probably closest to the **liberal social protection system**, characterised by low redistribution, contributory social security schemes and its aim to stimulate labour supply. However, what sets Estonia apart from typical examples of liberal systems like USA, Canada and Australia is our scarce reliance on means-tested benefits and private insurance schemes. It is also worth to mention that Estonia has very low share of employer-provided social protection schemes and our social protection toolbox is mostly dominated by benefits (when compared to services).
2. When designing social protection systems, one has to take a long-term perspective and envisage the labour market developments in decades to come. This allows to encourage the developments that are wanted and impeded changes that are less welcome, making it more likely to end up with a system that truly responds to changing needs and expectations of society. Foresight Centre of Estonian Parliament has developed four labour market scenarios (with a perspective of year 2035). According to their analysis the main factors influencing the developments of Estonian labour market are **openness to work migration** and the **impact of technological change on job creation and destruction**, as well as to working conditions in general. These scenarios suggest that in the future we have to tackle four major challenges:
  - » Diversification of employment types that affects the regularity and stability of employment and income earned from traditional employment relationships;
  - » Polarisation of skills that influences employability and quality of work-life of the workforce.
  - » Increasing inequality of income that has an impact on poverty and material wellbeing.
  - » Emigration and immigration that influences supply and demand of labour.
3. The financing of Estonian social protection system (16,5% of GDP, the EU average is 30%) relies mainly on payroll taxes, more specifically on taxes that are earmarked for social protection (79,4%, the respective figure in EU is 54%). Sustainability of the system depends on several factors, changes in employment, its types and in labour productivity in general being the most prominent ones. Changes in the population structure and technological change can affect both overall number of employed as well as ways people work, which in turn can result in changes in the sustainability of social protection. For example – a cost-benefit analysis carried out as a part of this study showed that the emigration of one white-collar worker means for Estonian social protection system a 7800-euro net-loss in a year. The respective figure for blue-collar worker is 3700 euros.
  - » If financing of social protection system is mainly related to economic development and changes in employment then from the perspective of financial sustainability “**Talent Hub Tallinn**” seems to be the most promising scenario.

- » Nevertheless, it is important to keep in mind that all scenarios operate with the assumption of declining number of workers, the effect of which may not be offset by increases in labour productivity. In order to keep the system afloat in the long run it would be wise to consider also some alternative sources of financing.
  - » In scenario “**Underemployed Estonia**” the long-term technological-change-induced unemployment emerges that can have deteriorating effects on the revenue side of social protection system while increasing significantly its costs. Under extreme circumstances the **taxation of robots** could compensate the declining revenue from payroll taxes. It is, though, important to keep in mind that that excessive taxing of successful, highly productive fields of economic activity will probably hamper innovation and economic development, thus reducing the potential for creating new jobs.
4. Estonian social protection is in most areas a layered system, providing minimum level of protection for everyone and greater protection depending on individual contribution to the system. In other words, there are both universal benefits and employment-based benefits. Coverage is low in the fields of unemployment insurance and health insurance (respectively 43% and 14% are uncovered). Several labour market scenarios consider the possibility that employment levels might decrease, or the employment and the income will become more intermittent in the future. Therefore, the coverage of social protection schemes (especially of those relying on employment as primary means of qualification for social protection) may shrink as well.
- » Increasing heterogeneity of employment types and increasing instability of income are more characteristic to scenarios “**Global Village of Vagabonds**” and “**Self-reliant Estonia**”. In these circumstances one might consider establishing **longer periods** for collecting the number of working months that are necessary for **qualifying** for the benefits and services. Also, **individual savings accounts** could be a part of solution.
  - » If the long-term structural unemployment and underemployment prevail (most characteristic to the scenario “**Underemployed Estonia**”) the coverage of social protection can be improved by increasing the coverage of first level (universal) protection. When speaking of more extreme future **unconditional basic income** can also be seen as theoretical answer to this problem, however, it should be kept in mind that today the substitution of welfare system by unconditional basic income is clearly unrealistic.
5. **Estonian social protection system is a system of relatively low redistribution** – in European Union the system manages to reduce the average relative poverty rate to 16% while in Estonia the corresponding figure is 21%. Unemployment, segregation of employment and earning opportunities as well as emergence of unorthodox employment types can increase inequality and risk of poverty in all scenarios.
- » All scenarios, but especially “**Talent Hub Tallinn**” and “**Global Village of Vagabonds**” can bring about an increase in inequality via segregation in employment opportunities and skills – more skilled people in high productivity occupations will earn significantly more than low

and medium-skilled workers who are stuck in routine jobs. In discussion of the future of work, a part of possible solution to this situation is the introduction on **negative income tax**.

- » In situations (scenario **“Underemployed Estonia”**) where the increase of poverty is driven by lack of employment opportunities, it is essential to guarantee people with minimum income protection.
- » In all scenarios a balance between dividing resources universally (which will guarantee minimum protection for all, but will not reduce poverty) or via more complex and administratively costly system of means-tested benefits and services (targeting the subsidies and benefits to those, who have small income and need support) is hard to find.
- » Fostering the mobility on the labour market is another challenge that needs to be met. In scenario **“Talent Hub Tallinn”** there is a severe labour shortage and changes in tax and benefit systems must be employed in order to provide sufficient motivations for participating in the labour market. Especially in scenarios **“Underemployed Estonia”** and **“Self-reliant Estonia”** it is important to help people to move from unemployment or low-productivity jobs to higher value-added occupations.

6. Estonian **social protection system is administered by the Government** with almost no private insurers providing supplementary coverage.

- » The administrative costs of the system are small (1,2% in Estonia, compared to 3% in EU). Because of the small size of Estonian insurance market and low competition between the few potential providers it is fair to say that replacing Government organised social protection system with private insurance is not a cost-effective solution.
- » However, in several labour market scenarios (especially in **“Global Village of Vagabonds”**) high-value-added companies and their high-skilled employees will probably not be satisfied with the average quality the services and benefits that the Government organised system provides. This introduces the need to add additional layers to the current system – layers that allow, based on individual contribution the access to more generous benefits or higher quality services. On the other hand – several possibilities for that kind of differentiation are already in place (e.g. III pillar of pension insurance or private health insurance) and in some parts of the system nothing else is needed than making better use of opportunities that are already available.
- » Estonian social protection system is relatively fragmented providing different benefits in case of unemployment, short and long-term health related inability to work, or age-related inability to work (this list is by no means exhaustive). This fragmentation helps to provide targeted protection, but it also makes the system more complex and increases administration costs. In the future it might be reasonable to reduce the number of different benefits by pooling them together. **Negative income tax** can be considered as the extreme

end of such simplifications, the introduction of which, alas, will as a side effect bring also about a relatively large reduction in the levels of benefits.

### 3. Analüüsi lähtekohad

Riigikogu Arenguseire Keskus viib 2017. aasta suvest kuni 2018. aasta sügiseni läbi **tööturu tuleviku** uurimisprojekti, mille eesmärk on luua töötamise muutust peegeldavad pikaajalised alternatiivsed stsenaariumid aastani 2035. Eestis puudub hetkel terviklik arusaam sellest, millised on võimalike töötamise muutumise järelmid töötajate sotsiaalkaitsele ja selle katteallikatele. **Poliitikauringute Keskus Praxis ja Rakendusuringute Keskus Centar** annavad selles analüüsis hinnangu tööga seotud **sotsiaalkaitse riskidele** Eestis võimalike tööturu muutuste taustal. Analüüsis pakutakse välja, millised sotsiaalkaitsemudelid vastaks Eesti tulevikutöö stsenaariumides esile kerkivatele peamistele probleemkohtadele.

Siinses uuringus hõlmab sotsiaalkaitse rahalisi väljamakseid, kulude hüvitamist, tooteid ja teenuseid, mille eesmärgiks on sotsiaalsete riskide ja määramatuse vähendamine, ümberjaotamine ja investeerimine inimestesse. Samas on sotsiaalkaitse tihedalt seotud teiste poliitikavaldkondadega (nt. tööõigus, äriõigus, hariduspoliitika jne), kuid seoseid nende poliitikavaldkondadega käsitletakse vaid siis, kui need on vältimatult seotud analüüsi lähtekohtade ja järeldustega (vt ka Joonis 1).

JOONIS 1 SOTSIAALKAITSE – ANALÜÜSI FOOKUS



Allikas: Autorite koostatud.

Sotsiaalkaitstesüsteemidel on neli peamist komponenti (van Ginneken, 2003, p. 282):

- **Rahastamine**, mille võib omakorda jagada:

- *rahastamise allikad*, mis võivad olla üldised riigieelarvetulud, töötajate ja tööandjate sihtotstarbelised maksud ja omaosalus;
- *rahastamise tase*, mis võib olla absoluutväärtuses kindlaks määratud summa, sissetulekust sõltuv summa või kuludest sõltuv summa, nende põrand ja lagi;
- **Hüved ja privileegid**, seal hulgas:
  - hüvitiste, sealhulgas. mitterahaliste hüvede tase, heldus, nende põrand ja lagi,
  - nende vajaduspõhisus, sõltuvus sissetulekust jne;
- **Katvus**, mille võib jagada omakorda:
  - hüvedele kvalifitseerumise tingimused, inimesed, kellele laieneb kaitse;
  - olukorrad, riskid, mille vastu süsteem kaitset pakub, nt. töötus, vanadus, töövõime, tervis
- **Haldamine**, mille puhul tuleks eristada:
  - rahaliste vahendite kogumine;
  - hüvitiste ja rahaliste hüvitiste jaotamine;
  - süsteemi organiseerimine ja juhtimine.

Analüüs keskendub eelkõige **riigi keskvalitsuse sotsiaalkaitstesüsteemile**. Samas keskvalitsuse sotsiaalkaitstesüsteem võib tekitada täiendavaid stiimuleid ja võimalusi kasutada erinevaid erakindlustusskeeme, sealhulgas töökohapõhiseid skeeme. Seepärast käsitletakse põgusalt ka täiendavat erakindlustust.

Uuringus eristub kolm peamist uurimisülesannet, mis moodustavad ka järgneva raporti peatükid

1. Millised on erinevad sotsiaalkaitstesüsteemid?
2. Milline on Eesti sotsiaalkaitstesüsteem teiste riikide süsteemide võrdluses?
3. Millised on Eesti tulevikutöö arengutrendidega seotud riskid ning millised võimalikud alternatiivsed mudelid võiksid aidata nendega toime tulla?



## 4. Millised on sotsiaalkaitsüsteemid Euroopas ja maailmas?

Sotsiaalkaitsesüsteemide võrdlemisel eristatakse kahte mudelit:

- Bismarcki sotsiaalkindlustussüsteemi ja
- Beveridge'i sotsiaalkaitsesüsteemi (vaata näiteks Hervey & McHale, 2015).

**Bismarcki sotsiaalkindlustussüsteem** sai oma nime Preisi riigimehe Otto von Bismarcki järgi, kes tuli 19-nda sajandi lõpus välja ideega luua Saksamaal sotsiaalkaitsesüsteem, mis pakuks minimaalset aktsepteeritavat kaitset nii terviseprobleemidest (sh tööõnnetused, puue) tingitud ajutise ja püsiva kui ka vanadusest tingitud töövõimetuse korral. Tema eesmärk ei olnud tagada universaalset katvust ning kindlustusmaksed ja kindlustatus oli seotud tööhõivega. **Beveridge'i sotsiaalkaitsesüsteem** oli oluliselt ambitsioonikam ning püüdis pigem elanikonna universaalse katvuse ja solidaarsuse poole. Seda rahastati üldisest eelarvetulust. Kokkuvõtvalt eristab süsteeme rõhuasetus - kas õigus sotsiaalkaitsele on töötamisest tulenev õigus või on kaitse laiemalt kodaniku inimõigus? Seetõttu liigitatakse sotsiaalkaitsesüsteeme sageli selle alusel, millisel määral ja kuidas on sotsiaalkaitse töötamisega seotud:

- kindla töötaja-tööandja töösuhtest sõltuv sotsiaalkaitse;
- tasustatud töösuhtest sõltuv sotsiaalkaitse;
- hõivest (see tähendab mitte ainult töösuhtes töötajad, aga ka töövõtjad, iseendale tööandjad) sõltuv sotsiaalkaitse;
- residentsusest, see on kondakondsusest, elamisloast, töötamisloast sõltuv sotsiaalkaitse (ILO, 2016).

Nagu ka eelpool toodud liigitusest võib aimata, ei ole praktikas rakendatavad sotsiaalkaitsesüsteemid

Sotsiaalkaitsesüsteemid erinevad selle järgi, kas kaitse sõltub hõivest, töösuhtest või kodakondsusest, elamisloast ja tööloast.

must-valgelt Bismarcki ega Beveridge'i süsteemid. Riigi sotsiaalkaitsesüsteemis võib olla iga sotsiaalse riski eest erinev kaitse, sest lähtuvalt sotsiaalkaitsemeetmest rakendatakse erinevaid künniseid. Näiteks: (1) töötaja künniseid; (2) töösuhte või laiemalt tööhõive (kestuse) künniseid; (3) sissemaksete kestuse ja suuruse künniseid; (4) elamise künniseid. Kõik näited võivad mõjutada erinevate hõivevormidega inimeste sotsiaalkaitset (ILO, 2017; Matsaganis, Özdemir, Ward, & Zvakou, 2016; Spasova,

Bouget, Ghailani, & Vanhercke, 2017). Teisisõnu võivad ühe sotsiaalkaitsesüsteemi sees osad sotsiaalsete riskide kaitsemeetmed sarnaneda Bismarcki süsteemile ja samas teised Beveridge'i süsteemile.

Riikide sotsiaalkaitse süsteemide erinevuste kirjeldamiseks on püütud välja töötada detailsemaid tüpoloogiasid. Neist levinum on Esping-Anderseni (2013) (originaalis 1990) heaoluühiskondade võrdlemine, mille kohaselt jagunevad heaoluühiskonnad - aga sellest tulenevalt ka sotsiaalkaitse-süsteemid, mida heaolu tagamiseks kasutatakse - üldjoontes kolmeks:

- **Sotsiaaldemokraatlikud heaolusüsteemid**, mis lähtuvad veendumusest, et inimesed peavad olema vabad tööturu ahelatest (töötaja ei tohiks olla „kaup“ tööturul ja töötamine ei peaks olema eeltingimuseks selleks, et ära elada) ning sellest tulenevalt peaks juurdepääs toetustele olema universaalne.
- **Korporatiivsed heaolusüsteemid**, mis on suunatud sellele, et säilitada ühiskonnas välja kujunenud klassistruktuur.
- **Liberaalsed heaolusüsteemid**, mis põhinevad veendumusel, et kõrge heaolu ja vabaduse taseme saavutamine toimub läbi turumajanduslike lahenduste. Turg paneb inimesed panustama ühiskonna arengusse ja kõik, kes suudavad, suunatakse tööturule. Toetada tuleb vaid neid, kes ei saa ise hakkama. Seega on toetuste määrad tagasihoidlikud.

Vaatamata sellele, et Esping-Anderseni teooria on juba veerand sajandit vana, on see olnud oluliseks

---

Siinses uuringus keskendutakse sotsiaalkaitsele, kuid tasub meeles pidada, et inimeste heaolu ja tööelu kvaliteet sõltub ka teistest poliitikavaldkondadest, näiteks haridussüsteemist.

---

vundamendiks heaoluühiskondade analüüsimisel ning tema poolt välja joonistatud liberaalsed ja sotsiaaldemokraatlikud grupid figureerivad ka hilisemate klassifikatsioonide juures. Esping-Anderseni lähenemist on aastate jooksul täiendatud (vt nt Ferrera (1996), Eikemo *et al* (2008)).

Hilisemates lähenemistes on tõdetud, et kui Esping-Andersen keskendus eelkõige sotsiaalkaitse-süsteemidele ja maksusüsteemile kui heaolu loovale institutsioonile, siis üha olulisem on vaadata teisi heaolu loovaid institutsioone,

eelkõige haridussüsteemi. Siinses töös ei ole niivõrd oluline see, kuidas grupeerida heaoluühiskondi, vaid pigem see, kuidas grupeerida sotsiaalkaitse-süsteemi<sup>1</sup>. Seetõttu on Esping-Anderseni kriitikast olulisim see, et tema poolt analüüsi kaasatud riikide valik oli kitsas, piirnedes valikuga lääneriikidest. Heaoluühiskondade loetelu piiritlemine kitsalt lääneriikidega on eksitav.

Laiendades Esping-Anderseni liigitust Aasia heaoluühiskondade lisandusega on (Aspalter, 2006, 2017) jõutud järgmise liigituseni (vt Joonis 2):

---

<sup>1</sup> Sotsiaalkaitse-süsteemi ülesehitus on heaoluühiskonna oluline iseloomustaja, kuid heaoluühiskonna tüpoloogia on laiem ja sisaldab teemasid (nt eelpoolt juba mainitud äriõigus), mis praeguse töö raamidesse ei mahu

## JONIS 2 HEALUÜHISKONDADE LIIGITUS

<p><b>Sotsiaaldemokraatlikud heaolusüsteemid</b></p> <p>Nagu ka Esping-Anderseni puhul põhineb sellistes süsteemides õigus sotsiaalkaitsele eeskätt kodakondsusel ja ei ripu vajadusest või panusest. Pakutavad toetused ja teenused on helled. Süsteem vähendab oluliselt eba-võrdsust. Sotsiaaldemokraatlikutes heaolusüsteemides on riigil oluline koht tööandjana ja ümberjagamisel on ühiskonnas samuti oluline roll. Toetused ja teenused on rahastatud maksudest, seepärast on ka maksud kõrged. Kaitse on tagatud eeskätt läbi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ universaalse sotsiaalkaitse süsteemi</li> <li>■ riigi poolt pakutavate (sotsiaal) teenuste</li> </ul> <p>Riikideks, kust võiks selliste süsteemide kohta näiteid otsida, on Norra, osaliselt ka Soome ja Taani.</p>	<p><b>Korporatiivsed heaolusüsteemid</b></p> <p>Sellistes riikides on inimesel õigus sotsiaalkindlustusele eeskätt läbi töötamise ja kindlustuspõhiste skeemide, sotsiaalse kaitse tagamisel mängib olulist rolli ka heategevus. Sellistes ühiskondades on ümberjagamisel oluline roll, kuid erinevatele ühiskonnagruppidele on tagatud erineva tasemega kaitse ning süsteem tegeleb olulisel määral väljakujunenud hierarhiate säilitamisega. Kaitse on tagatud eeskätt läbi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ töökohapõhise sotsiaalkindlustussüsteemide</li> <li>■ olulises osas sotsiaalteenuseid pakkuvate mittetulundusühingute</li> </ul> <p>Korporatiivsete süsteemide näitena võiks välja tuua Saksamaa, Prantsusmaa, Belgia (mõningal määral ka Itaalia ja Hispaania).</p>
<p><b>Liberaalsed heaolusüsteemid</b></p> <p>Liberaalsetes heaolusüsteemides on ümberjagamise roll tagasihoidlikum kui kahes eelpool mainitud süsteemis, riigi roll teenuste pakkujana on samuti väiksem. Süsteemi oluliseks eesmärgiks on tagada minimaalne toimetulek ja stimuleerida inimesi tööturul osalema. Eesmärk on toetada vaesuses olevaid inimesi ning eba-võrdsus väheneb vähe. Kaitse on tagatud eeskätt läbi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ maksudest rahastatud vajaduspõhiste ja kindla määraga toetuste ning</li> <li>■ erakindlustuste ja isiklike säästude</li> </ul> <p>Liberaalsete süsteemide näitena võib välja tuua Ameerika Ühendriigid, Kanada, Austraalia ja Uus-Meremaa (osaliselt ka Suurbritannia).</p>	<p><b>Konservatiivsed heaolusüsteemid</b></p> <p>See alatüüp on välja kasvanud Aasia riikide heaolusüsteemide arengust. Sotsiaalset kaitset nähakse ühe vahendina (investeeringuna) riigi majandusliku võimekuse kasvatamisel, mitte peamiselt indiviidi õigusena. Siiski tunnustatakse ka indiviidi mõningat õigust tagasihoidlikule riigipoolsele toele. Põhiliselt on kaitse tagatud läbi töötamise, kuid nt naised, kes on lastega kodus ja ei tööta, saavad toetusi/hüvitisi läbi oma töötava mehe/pereliikme. Kaitse on seega tagatud eeskätt läbi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ töökohapõhise sotsiaalkindlustuse</li> <li>■ kohustuslike säästmisprogrammide</li> </ul> <p>Konservatiivsete süsteemide näiteriikidena võiks välja tuua Jaapani, Lõuna-Korea, Hiina, Hong-Kongi, Taiwani, Malaisia ja Singapuri.</p>

Allikas: Aspalter 2006, Greve 2019.

Eeltoodud tüpoloogiates on riike võrreldud eelkõige kvalitatiivsete võrdlevate analüüsimeetoditega. Statistilistes võrdlusanalüüsides on selline liigitus üldjoontes kinnitust leidnud, kuid sõltuvalt

valitavatest tunnustest on ebatüüpilisi riike asetatud ühte või teise gruppi. Näiteks Vrooman (2009) analüüsi järgi rühmituvad riigid järgmiselt:

- Liberaalsed sotsiaalkaitstesüsteemid: USA, Kanada, Austraalia;
- Korporatiivsed sotsiaalkaitstesüsteemid: Prantsusmaa, Saksamaa, Belgia;
- Sotsiaal-demokraatlikud sotsiaalkaitstesüsteemid: Rootsi, Taani, Norra;
- Hü브리idsed sotsiaalkaitstesüsteemid: Holland.

Globaliseerumise ja Aasia majandusliku tõusu taustal on pööratud tähelepanu ka selle regiooni sotsiaalkaitstesüsteemi riikidevahelistele sarnasustele ja erinevustele. Lee *et al* (2007) analüüsivad 15 indikaatori alusel 20 Ida-Aasia riigi sotsiaalkaitstesüsteeme ja leiavad, et kui suures pildis on riigid klassifitseeritavad Esping-Anderseni tüpoloogia järgi, siis Taiwan ja Lõuna-Korea moodustavad eraldi tüübi, mis osaliselt on sarnane konservatiivsele ja liberaalsele mudelile, ent pole sarnane sotsiaaldemokraatlikule mudelile. Seda mudelit iseloomustavad suur individuaalne ja perekondlik vastutus, madalad sotsiaalkaitse kulutused, kõrge heaolu kihistumine, madal sotsiaalkaitse katvus ning suur sooline palgalõhe. Kuigi nende riikide sotsiaalkaitstesüsteem ei ole väga ulatuslik, peetakse seda üheks võimalikuks investeeringuks majanduse arengusse.

Riikide sotsiaalkaitstesüsteemid tervikuna on muutumises tulenevalt sotsiaal-majanduslikest, sealhulgas

Kuigi erinevates riikides on kujunenud erinevad sotsiaalkaitsemudelid, siis samas on täheldatud nende mõnevõrra sarnasemaks muutumist.

tööturu arengutest ja poliitikareformidest, mistõttu staatiliste tüpoloogiate kõrval on oluline vaadata ka süsteemide sarnasemaks-erinevamaks muutumist. Hiljutises analüüsis leiavad Athanasenas jt (2015), et perioodil 1990-2009 muutusid Euroopa Liidu 15 vanema liikmesriigi (EU-15) sotsiaalkaitsekulutused sarnasemaks. Paetzold (2013) leiab vanemate EL riikide (EU 15 ja Luksemburg) sotsiaalkaitstesüsteemide analüüsis, et perioodil 1980-2005 toimus süsteemide sarnasemaks muutumine, kusjuures

sotsiaalkaitsekulutused ühtlustusid rohkem kui toetuste ja hüvitiste suurus. Sotsiaalkaitstesüsteemide sarnasemaks muutumist on täheldatud ka OECD riikides. Näiteks Schmitt ja Starke (2011) leiavad, et perioodil 1980-2005 muutusid 21 OECD riigi sotsiaalkaitsekulutused sarnasemaks. Samas Starke jt (2008) leiavad OECD riikide heaolusüsteemide analüüsis (sotsiaalkaitsekulud, sotsiaalkaitse rahastamine, hüvitiste asendusmäär, *decommodification*), et kuigi alates 80ndatest on toimunud sarnasemaks muutumine, siis selle ulatus on piiratud ja sõltub vaadeldavast indikaatorist.

+++

**Kokkuvõtvalt.** Sotsiaalkaitstesüsteemide võrdlemisel eristatakse

- **sotsiaaldemokraatlikke sotsiaalkaitstesüsteeme** (nt Rootsi), kus inimeste õigus sotsiaalkaitsele põhineb eeskätt residentsusel ning sotsiaalkaitse roll ümberjagamisel on suur;

- **liberaalseid sotsiaalkaitstesüsteeme** (nt USA, GB), kus levinud on osamakselised kindlustussüsteemid, ümberjagamine on väheldane ning eesmärgiks on soodustada töötamist;
  - **korporatiivseid sotsiaalkaitstesüsteeme** (nt. Saksamaa, Prantsusmaa), kus levinud on sotsiaalkindlustuskeemid ja töökohapõhised kindlustussüsteemid, ümberjagamisel on suur roll, kuid erinevatele rühmadele on tagatud erinev kaitse;
  - **konservatiivseid sotsiaalkaitstesüsteeme** (nt. Jaapan, Hiina), kus levinud on töökohapõhised kindlustuskeemid ja kohustuslikud säästmiskeemid, ümberjagamise roll on väike ning sellega proovitakse eelkõige edendada majandust.
- Siinjuures võib riigi sotsiaalkaitstesüsteemi sees erinevate riskide kaitse olla kujundatud nii selliselt, et kaitse sõltub hõivest ja igapäevast panusest (Bismarcki sotsiaalkindlustuse mudel), kui ka selliselt, et kaitse sõltub residentsusest (Beveridge'i universaalse sotsiaalkaitse mudel).
  - Analüüsides on täheldatud, et vähemalt vanemate Euroopa riikide sotsiaalkaitstesüsteemid on muutunud natukene sarnasemaks, sealhulgas on riigid muutunud nautke sarnasemaks selles osas, et üha rohkem rahastatakse sotsiaalkaitset üldistest riigieelarve tuludest.

Analüüsi järgmises osas keskendume Eesti sotsiaalkaitstesüsteemile ning iseloomustame valitud näitajate lõikes Eesti sotsiaalkaitstesüsteemi sarnasusi ja erinevusi Euroopa ja OECD riikide sotsiaalkaitstesüsteemidega.

## 5. Milline on Eesti sotsiaalkaitseüsteem rahvusvahelises võrdluses?

Sotsiaalkaitseüsteemide teoreetilised ja empiirilised võrdlusanalüüsid ei ole üldjuhul klassifitseerinud Eesti sotsiaalkaitseüsteemi. Mõningad analüüsid on Eestit siiski põgusalt käsitlenud, asetades meid kui Kesk- ja Ida-Euroopa riiki pigem liberaalsete süsteemide perre (Beblavy, 2008), mida iseloomustab **tagasihoidlik ümberjagamine ja väiksem riigi roll hüvede pakkumisel**. Järgnevalt iseloomustame Eesti sotsiaalkaitseüsteemi Euroopa Liidu ja OECD riikide võrdluses, keskendudes kvantitatiivsetele indikaatoritele, mis iseloomustavad sotsiaalkaitse rahastamist, hüvesid, katvust ja haldust (vaata ka Joonis 3).

---

Eestis on pigem liberaalne sotsiaalkaitseüsteem, kus riigi roll heaolu pakkumisel ja ümberjagamisel on väheldane.

---

### 5.1. Rahastamine

Rahastamise järgi võib riikliku sotsiaalkaitse jagada **osamakselisteks** ja **mitteosamakselisteks süsteemideks** (vaata näiteks (Cichon, Scholz, Meerendonk, Hagemeyer, & Bertranou, 2005) ). Esimese puhul on hüvitise saamiseks nõutav varasem töötamine/hõive ja sissemaksete tegemine läbi tööjõumaksude või kitsamalt sotsiaalkaitse sissemaksete. Teisel juhul ei finantseerita sotsiaalkaitset personaalsetest maksetest, vaid riigieelarve üldistest tuludest, mis võivad olla samamoodi tööjõu kuludega seotud. Maksusüsteemid on riikide lõikes erinevad, kombineerides erinevaid tööjõu-, kasumi, tarbimise-, ressursside- ja varamakseid (vt nt (European Union, 2017).

---

Eesti liberaalset sotsiaalkaitsemudelit iseloomustab tagasihoidlik sotsiaalkaitse osakaal. Eesti sotsiaalkaitset rahastatakse peamiselt sotsiaalkaitse maksetest ja väheselt üldistest riigieelarve tuludest.

---

**Sotsiaalkaitseüsteemi rahastamine** on otseselt seotud valitsuse rolliga majanduses. Riigi maksutulu moodustab Eestis 2015. aastal sisemajanduse kogutoodangust 34%. Seejuures on vastav osakaal tõusnud – 2011. aastal moodustas maksutulu 31,7% SKPst ning 2005. aastal 30,1%. Euroopa Liidus keskmiselt on see näitaja 39,7%, olles kõrgeim Prantsusmaal, Belgias ja Taanis (48%) ning madalaim Iirimaa (24%). Euroopa Liidus keskmiselt on kasv olnud üks protsendipunkt võrreldes 2005. aastaga (Eurostat database 2018). OECD<sup>2</sup> riikide võrdluses on Eesti maksutulu võrdne OECD keskmisega, kuid Lõuna-Korea vastav tase on 25%, USA-s on 26,2%, Austraalias 28,2%, Jaapanis 30,7% ja Kanadas

32% (vt OECD 2018a).

---

<sup>2</sup> OECD (2018), Tax revenue (indicator). doi: 10.1787/d98b8cf5-en (Accessed on 24 March 2018)

JONIS 3 EUROOPA SOTSIAALKAITSESÜSTEEMIDE VÖRDLUS, 2015 AASTA ANDMED

	Rahastamine			Hüved									Mõju		Haldus
	Riigi maksumulu SKPst	Sotsiaalkaitse maksed SKPst	Sotsiaalkaitse maksed sotsiaalkaitse tuludest	Vahtsuse üldised tulud sotsiaalkaitse tuludest	Sotsiaalkaitsekulud SKPst	Vajaduspõhiste hüvede osakaal kuludest	Loonuseliste hüvede osakaal kuludest	Töötuse kaitse kulude osakaal	Tervise ja puude kaitse kulude osakaal	Vanuse kaitse kulude osakaal	Suhtelise vaesuse määr enne maksude-toetuste siirdeid	Suhtelise vaesuse määr pärast maksude-toetuste siirdeid	Halduskulude osakaal sotsiaalkaitse kuludest		
EL28	39,7	30,1	54,0	40,4	28,6	10,8	34,2	5,0	35,0	38,8	37	16	2,9		
Belgia	47,6	30,4	60,3	37,5	30,3	4,6	30,9	10,2	35,8	33,5	37	11	3,0		
Bulgaaria	29,1	19,1	50,8	47,4	17,9	3,8	29,1	2,8	33,4	43,4	36	22	1,9		
Tšehhi	34,1	19,7	71,6	27,0	19,0	2,6	32,2	2,6	37,2	42,6	33	9	2,9		
Taani	47,4	36,6	18,1	75,2	32,3	34,8	38,2	4,7	32,0	35,8	29	10	3,7		
Saksamaa	39,8	30,6	64,7	33,5	29,1	11,9	36,3	3,5	41,0	31,1	36	15	3,8		
Eesti	34,0	16,1	79,4	20,6	16,4	0,6	29,2	2,7	39,5	43,0	35	21	1,2		
Iirimaa	23,9	16,0	39,2	57,9	16,3	26,9	32,7	11,4	35,9	28,7	40	14	6,5		
Kreeka	39,8	26,3	54,7	39,6	26,4	5,3	19,8	3,9	25,6	54,5	44	20	1,1		
Hispaania	34,5	23,6	54,3	43,8	24,6	13,7	32,9	8,8	33,9	39,2	43	22	1,8		
Prantsusmaa	47,6	34,0	61,1	35,7	33,9	10,2	34,2	5,9	32,9	37,8	36	12	4,1		
Horvaatia	37,1	22,0	62,2	35,3	21,1	4,9	32,6	2,3	44,9	33,5	37	20	1,7		
Itaalia	43,3	30,6	49,3	48,5	29,9	7,3	23,0	5,8	27,8	47,3	40	18	2,1		
Küpros	33,2	21,7	46,1	49,4	21,8	13,1	17,3	5,6	25,0	47,0	36	15	1,1		
Läti	30,6	15,0	58,1	41,5	14,9	1,3	26,7	4,0	33,3	48,1	34	22	1,4		
Leedu	29,2	15,8	72,1	27,2	15,6	3,1	30,0	3,2	37,0	41,9	37	22	3,0		
Luksemburg	38,4	24,0	50,4	44,7	22,1	3,5	29,0	6,5	35,2	30,2	36	10	1,4		
Ungari	38,9	20,2	63,6	36,4	20,0	3,9	33,9	1,6	34,6	43,1	37	19	1,4		
Malta	33,0	17,5	39,8	57,5	17,5	12,5	34,3	2,9	36,2	42,5	32	15	1,1		
Holland	37,8	33,6	62,3	23,5	30,2	14,0	34,9	4,9	40,0	36,1	25	11	4,8		
Austria	43,8	29,5	62,3	36,5	29,8	8,8	30,5	5,5	31,2	43,3	36	12	1,9		
Poola	33,3	18,9	62,7	21,8	19,1	3,8	23,5	1,3	28,9	48,5	34	18	2,2		
Portugal	37,0	26,8	45,1	47,0	25,7	7,7	25,5	4,4	30,4	48,8	41	19	1,5		
Rumeenia	28,0	14,9	45,1	53,5	14,6	4,0	27,5	0,7	33,2	49,4	42	24	2,2		
Sloveenia	36,9	23,4	66,4	32,4	23,8	7,5	32,4	2,7	37,4	41,2	34	14	1,6		
Slovakkia	32,3	18,8	67,9	29,3	18,2	4,6	35,3	2,8	39,0	39,7	28	11	2,4		
Soome	44,1	32,9	47,7	47,3	31,6	6,0	37,4	8,4	33,1	39,1	36	11	1,7		
Rootsi	43,6	31,7	47,2	50,7	29,2	2,4	46,6	3,6	37,2	41,1	30	15	2,0		
UK	34,5	33,0	35,1	51,0	28,6	12,1	42,0	1,4	40,5	40,6	36	15	0,8		

Allikas: Eurostat.

Euroopa Liidus on ligikaudu kahekordsed vahed sotsiaalkaitse eelarve tuludes – kui Eestis moodustavad **sotsiaalkaitse maksed SKPst 16,1%** - jäädes sellega oluliselt alla EL keskmisele - siis Taanis moodustavad

need ligi 37%, Hollandis, Prantsusmaal ja Ühendkuningriikides ligikaudu 33 – 34% ning Euroopa Liidus keskmiselt 30% SKPst. Eestist madalamad sotsiaalkaitse maksed on üksnes Lätis, Leedus ja Rumeenias. Võrreldes sotsiaalkaitse makseid SKPst Eestis 2006. aastaga, siis on toimunud nelja protsendipunktiline tõus (11,8% SKPst). Viimastel aastatel on näitaja püsinud nii Eestis kui Euroopa Liidus keskmiselt samal tasemel (Eurostat database 2018).

Eestis rahastatakse sotsiaalkaitsekulusid valdavalt sotsiaalkaitse maksetest (79,4%), mis on kõige kõrgem näitaja Euroopa Liidus. Kõrge on see näitaja veel Leedus, Slovakkias ja Tšehhis (ligikaudu 68 – 72%). Euroopa Liidu riikides keskmiselt rahastatakse sotsiaalkaitset sotsiaalkaitse maksetest 54% ulatuses, varieerudes 79,4% Eestis kuni 18,1% Taanis. Viimase kümne aasta jooksul (2006 – 2015) on näitaja püsinud Eestis peaaegu samal tasemel, kõikudes ligikaudu 1-2 protsendipunkti.

Üldised riigi tulud moodustavad sotsiaalkaitse tuludest Eestis 2015. aastal 20,6%, mis on Euroopa Liidu riikide seas madalaim. Euroopa Liidus keskmiselt moodustavad üldised riigi tulud 40,4% sotsiaalkaitse tuludest (kõrgeim Taanis 75,2%, Iirimaa 57,9%, Malta 57,5%). Ka üldiste riigi tulude osa sotsiaalkaitse tuludest pole Eestis perioodil 2005 – 2015 oluliselt muutunud (Eurostat database 2018).

## 5.2. Katvus

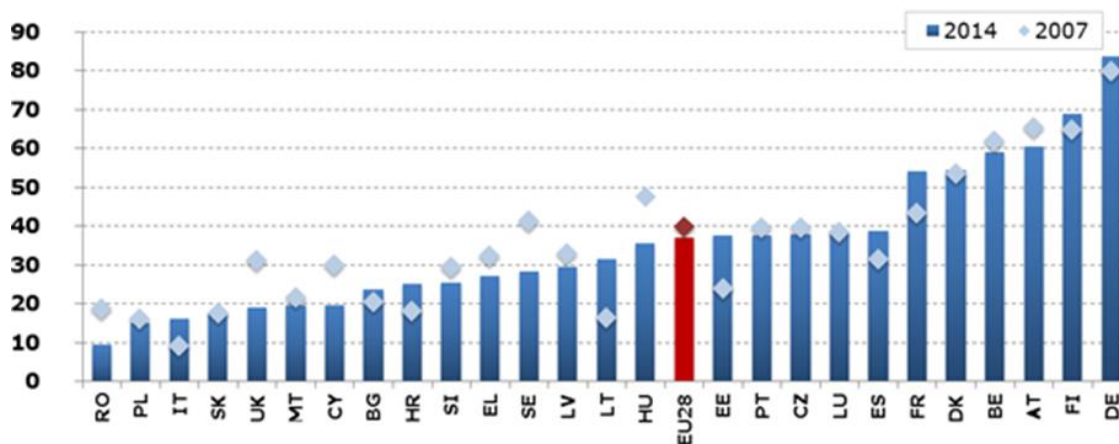
Sotsiaalkaitse teoorias käsitletakse katvusena inimeste ringi, kellele hüved laienevad; samuti hüvede taset ja sügavust. See, kui tulemuslik on süsteem hüvede laiendamisel, sõltub hüvede valikust, finantseerimisest ja haldamisest (van Ginneken, 2003). Siinjuures on oluline eristada **õiguslikku katvust** (ingl k *legal coverage*) ja **tegelikku katvust** (ingl k *effective coverage*) (Enoff & McKinnon, 2011). Kui esimene kirjeldab maksude ja hüvitiste süsteemi seadusandlusest ja muudest siduvatest kokkulepetest tulenevaid kvalifitseerumisõigusi ja -kohustusi, siis teine kirjeldab reeglite jõustamist ja kehtimist, sealhulgas kuivõrd sihtrühm loobub kaalutletult või kaalutlemata õigustest ja kohustustest (näiteks jätab sissemaksed tasumata, hoidub maksude tasumisest, ei taotle hüvesid jne).

**Eesti süsteem** on segu Bismarcki süsteemist, kus katvus sõltub hõivest ja/või sissetulekust (töötuskindlustushüvitis, töövõimetushüvitis, vanemahüvitis, vanaduspension) ja Beveridge'i süsteemist, kus katvus sõltub residentsusest ja on universaalne (lapsetoetus, töövõimetoetus, toimetulekutoetus). Eesti süsteemi katvuse augud on eelkõige töötuskindlustuses ja ravikindlustuses.

Töötukassa on hinnanud, et uutest registreeritud töötutest on töötuskindlustuse hüvitise saajaid 30% ja töötutoetuse saajaid 27%. Seega ligi 43% uutest registreeritud töötutest ei ole töötushüvitistega kaetud (vaata ka võrdlusandmeid järgmisel joonisel - Joonis 4). Tegelik kaetus on veel väiksem, sest osad töötud ei võta ennast töötuna arvele ja ei taotle hüvitisi, sest nad teavad juba ette, et nad ei kvalifitseeru. Töötushüvitiste madala katvuse põhjuseks on see, et töösuhe lõpeb põhjusel, mis ei taga töötuskindlustushüvitist (näiteks poolte kokkuleppel) või ei ole inimene olnud piisavalt pikalt hõivatud.



Joonis 4 VÄHEM KUI AASTA TÖÖTUNA OLNUTE OSAKAAL, KES SAAVAD TÖÖTUTOETUSI VÕI -HÜVITISI

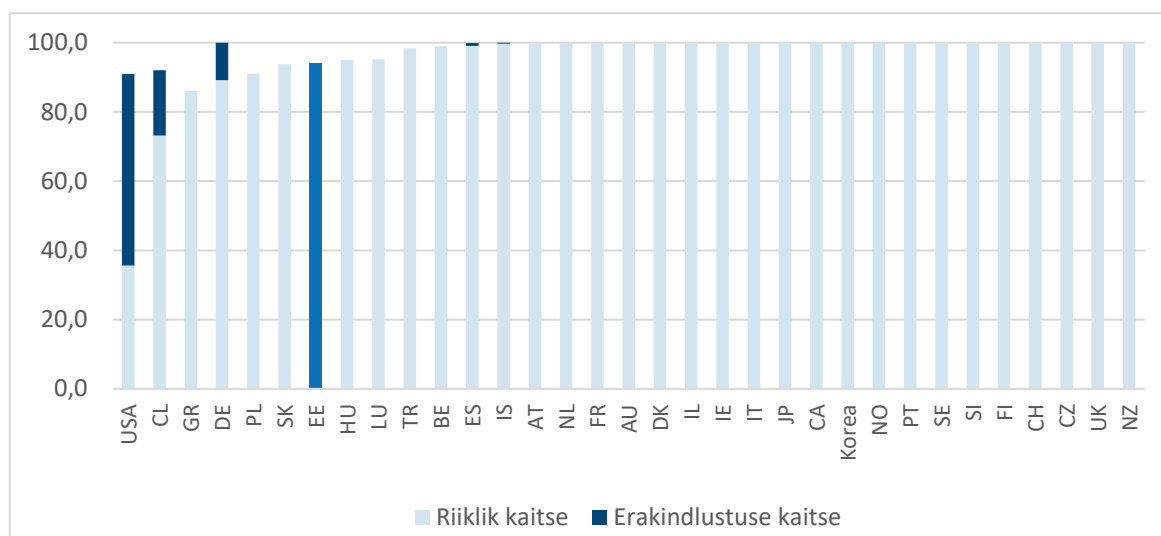


Allikas: Eurostat – Labour Force Survey – DG EMPL arvutused.

Eestis on Praxise hinnangul (Koppel *et al* 2018) kuni 120 000 tööealist inimest, kellel puudub püsiv Haigekassa ravikindlustus ja kelle ligipääs riiklikele tervishoiuteenustele on seetõttu piiratud. Ainult 86% Eesti tööealisest elanikkonnast on ravikindlustusega püsivalt kaitstud. Seda on oluliselt vähem kui seni arvatud. EL ja OECD riikide seas jääb Eesti selle näitajaga viimaste sekka. Ravikindlustuse katkemise enam levinud põhjused on seotud töötamisega - a) inimese töösuhe on lühiajaline või katkendlik; b) inimese palgatulu on ebastabiilne või ebapiisav; c) inimese töötamine on vormistatud viisil, mis ei anna ravikindlustuskaitset, näiteks ümbrikupalk, töötasu vormistamine ettevõtlustuluna jms. Samuti on ravikindlustussüsteemi sisenemine keerukas. Järgneval joonisel (vt Joonis 5) on välja toodud elanikkonna ravikindlustusega kaetus Eesti ja OECD riikides 2014. aastal.

Eesti 14% tööealisest elanikkonnas ei ole püsivalt kaetud ravikindlustusega ning 43% töötutest ei ole kaetud töötuskindlustusega

JONIS 5 ELANIKKONNA RAVIKINDLUSTUSEGA KAETUS EL JA OECD RIIKIDES 2014. AASTAL



Allikas: Health at a Glance 2015 ja OECD/EU 2016.

### 5.3. Hüved

**Sotsiaalkaitse eesmärk** on tagada leibkondadele sissetulek tõise tulu puudumisel ja vähendada seega sissetulekute ebavõrdsust ja vaesust, kuid selline ümberjagamine võib põhjustada ebaefektiivsust ning eelkõige vähendades inimeste töötahet. Lisaks on argumenteeritud (OECD, 2015), et sissetulekute ning vara ebavõrdsus võib vähendada majanduskasvu, kuna väiksema sissetulekuga perekonnad ei saa panustada laste arengusse ja haridusse samavõrd kui suurema sissetulekuga perekonnad ning seetõttu on järgneva põlvkonna sissetulekud väiksemad. Samuti võib ebavõrdsus suurendada poliitilist ebastabiilsust, mis mõjutab majanduskeskkonna stabiilsust, sealhulgas investeerimist ja töökohtade loomist ning valijaskonna toetust majandusarengut toetavatele poliitikatele (Ostry, Berg, & Tsangarides, 2014).

Eestis võrreldes EL keskmisega kulutatakse rohkem vanadusele, puudele, vähem aga töötusega seotud sotsiaalkaitsele.

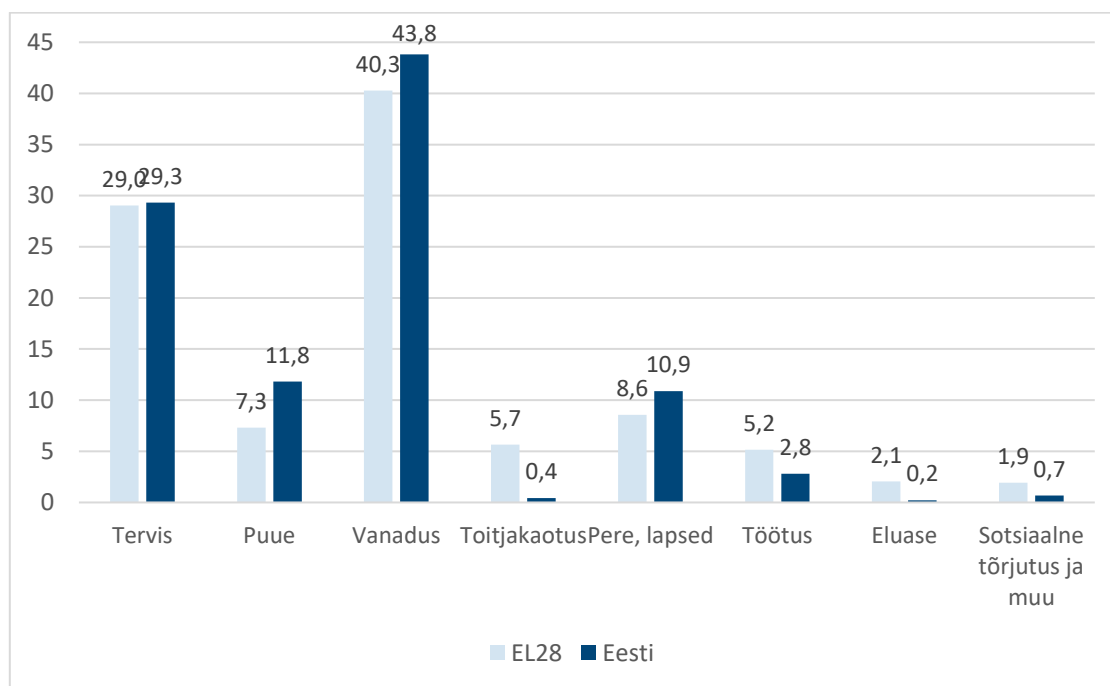
**Sotsiaalkaitsekulud** moodustasid Eestis 2015. aastal 16,4% SKPst, mis on madalam võrreldes Euroopa Liidu keskmisega (28,6% SKPst). Kõrgeim on see näitaja Prantsusmaal, Taanis, Soomes, Hollandis ja Belgias (üle 30%). Vaadates **sotsiaalkaitsekulutuste dünaamikat** Eestis, siis on sotsiaalkaitsekulutuste osakaal SKPst mõnevõrra tõusnud võrreldes perioodiga 2005 – 2007 (ligikaudu 4

protsendipunkti). Samas perioodil 2011-2015 on see näitaja püsinud peaaegu samal tasemel. (Eurostati andmebaas 2018). OECD<sup>3</sup> riikides keskmiselt kulutati 2016. aastal sotsiaalkaitsele 21% SKPst (Eestis OECD andmetel 17,4%), sealhulgas Jaapanis 23,1%, USA-s 19,3%, Austraalias 19,1%, Kanadas 17,2% ja

<sup>3</sup> OECD (2018), Social spending (indicator). doi: 10.1787/7497563b-en (Vaadatud 24.03.2018)

Lõuna- Koreas 10,4%. Nii Euroopa Liidus keskmiselt (40,3%) kui ka Eestis (43,8%) läheb suurim osa sotsiaalkaitsekuludest **vanaduse kaitseks** (vt ka Joonis 6). Sellele järgnevad tervise (EL ja Eesti 29%), puude (EL 7,3%, Eesti 11,8%) ja pere kaitse (EL 8,6%, Eesti 10,9%). Seega moodustavad vanaduse ja puude kaitse sotsiaalkaitsekulutustest Eestis vastavalt 3 ja 4 protsendipunkti rohkem kui Euroopa Liidus keskmiselt. Eestis on kulud tervisekaitsele ja puudega seotud kaitsele 39,5% ning Euroopa Liidus keskmiselt 35% (seega ligi 5,5 protsendipunkti võrra enam, eelkõige just puude ja töövõimetuse hüvitise tõttu). Vähem aga kulutatakse töötusele – kui Eestis moodustavad töötuse kaitse kulud 2,7%, siis Euroopa Liidus keskmiselt 5%. Sotsiaalkaitsekulud tervise kaitsele on Eestis vähenenud ligikaudu kaks protsendipunkti perioodil 2005 - 2014, samas kulud puude kaitsele on suurenenud (2 protsendipunkti). Kulud töötuse kaitsele suurenesid Eestis oluliselt 2009. aastal, olles ligikaudu 6,5%, kuid aastaks 2014 on see vähenenud 2,8%-ni.

JOONIS 6 SOTSIAALKAITSE KULUDE STRUKTUUR FUNKTSIOONIDE JÄRGI, 2014



Allikas: Eurostat andmebaas 2018.

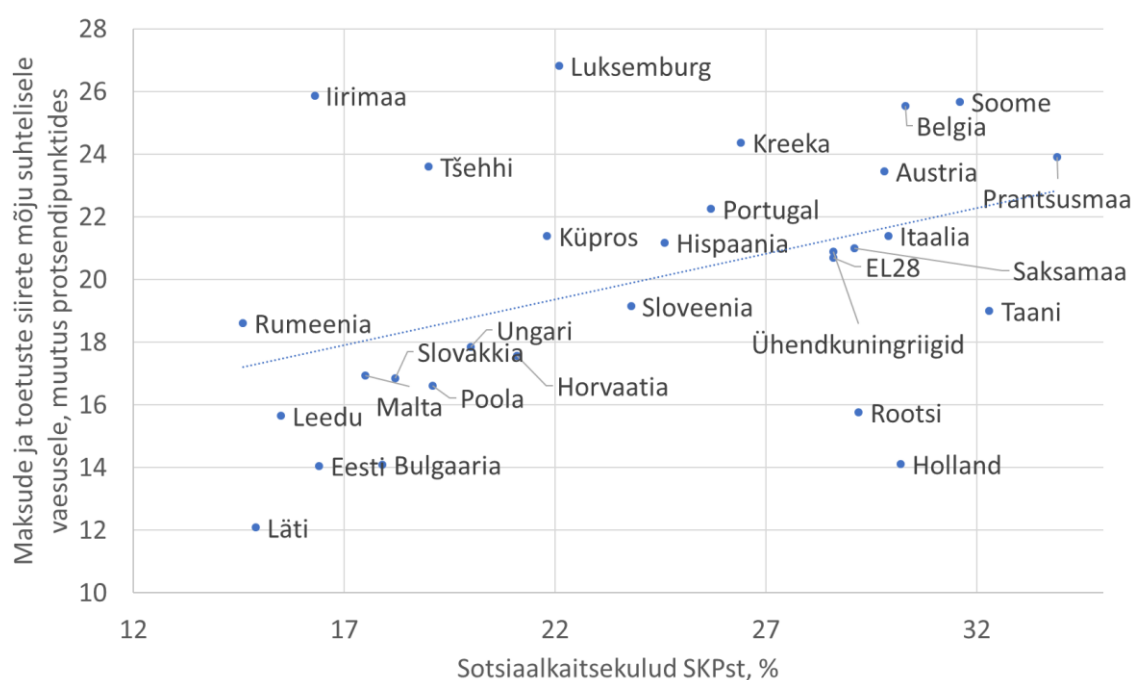
Nii Euroopa Liidus keskmiselt (65%) kui ka Eestis (69,4%) kulub suurim osa sotsiaalkaitsest hüvitistele-  
toetustele ja väiksem osa teenustele (vastavalt 34% ja 29%) (Eurostat database 2018). Seega iseloomustab Eesti sotsiaalkaitset mõnevõrra suurem rahaliste hüvitiste-  
toetuste ja väiksem esemaliste loonustele hüvede/teenuste osakaal. Teenuste osakaal sotsiaalkaitse on kõige suurem

**Eesti sotsiaalkaitse süsteem mõjutab elanikkonna sissetulekute jaotust vähe.**

Rootsis, kus see moodustab 47% kuludest, ja väikseim Küprosel, kus see on 17%.

Lisaks iseloomustab **Eesti sotsiaalkaitsehüvitisi** see, et meil on Euroopa Liidu riikide võrdluses kõige vähem vajaduspõhiseid toetusi/hüvitisi<sup>4</sup> – sotsiaalkaitse hüvitiste kulude struktuuris on Eestis 2015. aasta andmete põhjal **vajaduspõhiseid toetusi alla 1%**, samas kui EL riikides keskmiselt 11%. Euroopa Liidu riikides kõige suurem vajaduspõhiste hüvitiste osakaal on Taanis (35%), sellele järgnevad Iirimaa (27%) ja Holland (14%). Madal on vajaduspõhiste hüvitiste osakaal veel Lätis (1,3%) ja Rootsis (2,4%). Vajaduspõhiste hüvitiste osakaal Eestis on püsinud perioodil 2005 – 2015 samal tasemel, üksnes 2011. aastal oli see näitaja üle 1% (1,2%) (Eurostat database 2018).

JONIS 7 SOTSIAALKAITSE TULUDE JA SISSETULEKUTE JAOTUSE HAJUVUSDIAGRAMM



Allikas: Eurostat database 2018; Euromod 2015: autorite arvutused.

Võrreldes Euroopa riikide keskmisega on meil suurem vaesusrisk, sealhulgas hõivatute vaesusrisk. Kui Euroopa Liidus keskmiselt ja Eestis on enne maksude- ja toetuste ümber jaotamise mõju suhtelises vaesuses vastavalt 37% ja 35% elanikkonnast, siis sotsiaalkaitse süsteemi hüvitiste ja toetuste mõjul väheneb suhtelise vaesuse määr Euroopa Liidus 16 protsendini ja Eestis 21 protsendini. Euroopa Liidu

<sup>4</sup> Eesti sotsiaalkaitse süsteemi hinnatakse vajaduspõhisust eelkõige toimetulekutoetuse puhul, aga näiteks töötutoetuse puhul. Teistes riikides on vajaduspõhised toetused näiteks töötutoetus, peretoetused, puudega seotud toetused.

riikides kõige vähem vähendab maksude-toetuste süsteem suhtelist vaesust Lätis (12 protsendipunkti) ja kõige rohkem Luksemburgis (27 protsendipunkti), Iirimaa, Soomes ja Belgias (26 protsendipunkti) (Euromod 2015<sup>5</sup>, vt ka Joonis 7). Mida suurem on sotsiaalkaitsekulude osakaal riigi majandusest, seda suuremal määral mõjutab see sissetulekute jaotust.

## 5.4. Haldus

Euroopa sotsiaalkaitstesüsteemid on valdavalt riiklikult monopoolselt organiseeritud. Sealhulgas on individuaalsed või töökohapõhised kindlustusskeemid valdavalt riiklikult reguleeritud. Eestis on sotsiaalkaitse korraldatud keskvalitsuse poolt ja täiendavat kindlustuskaitset pakuvad erakindlustajad peaaegu puuduvad (tinglikult pakuvad kindlustusseltsid ka tervisekindlustust). Kuigi sotsiaalkaitse on koordineeritud keskvalitsuse poolt, puudub Eestis sotsiaalkaitse nõu ühe ukse poliitika ja erinevate riskide kaitse on administratiivselt killustunud erinevate asutuste vahel (Töötukassa, Haigekassa,

---

Eestis on sotsiaalkaitse korraldatud riiklikult ning halduskulud on väikesed.

---

Sotsiaalkindlustusamet, kohalik omavalitsus). Sealhulgas on eraldatud kaks hõiveks vajalikke oskusi arendavat süsteemi – hariduspoliitika ja tööturupoliitika. Eestis on võrreldes EL hea tavaga hüvitised ja teenused vähem seotud ning erinevaid hüvitisi on palju ja need on killustunud (Leetmaa *et al.*, 2012). Siiski on Eesti sotsiaalkaitse efektiivne – kui EL keskmiselt on **halduskulude osakaal** sotsiaalkaitse kuludest 2015. aastal ligikaudu 3%, siis Eestis 1,2%. Kõrgeim on halduskulude

osakaal Iirimaa (6,5%) ja Hollandis (4,8%) ning madalaim Ühendkuningriikides (0,8%), Maltal (1,1%) ja Küprosel (1,1%). Perioodil 2010 – 2015 on halduskulude osakaal Eestis püsinud samal tasemel, varieerudes ligikaudu 0,1 protsendipunkti (Eurostat database 2018).

+++

**Kokkuvõtvalt** - varasemad analüüsid on Eesti sotsiaalkaitstesüsteemi asetanud liberaalsete süsteemide perre, mida iseloomustab tagasihoidlik ümberjagamine ja riigi väiksem roll kaitse ja hüvede pakumisel. Viimatised Eurostati ja OECD võrdlusandmed EL ja OECD riikide sotsiaalkaitstesüsteemide kohta ka pigem kinnitavad sellist asetust.

- Eesti sotsiaalkaitse tulude ja kulude tase on Euroopa Liidu riikidega võrreldes pigem madal ning toetuste ja teenuste ümberjagav roll madal. Konvergeerumist Euroopa Liidu keskmise tasemega ei ole sotsiaalkaitse kuludes ja riigi rollis viimase 10 aastaga oluliselt toimunud. Ka OECD riikides keskmiselt kulutatakse sotsiaalkaitsele rohkem, sealhulgas USAs ja Jaapanis.
- Eesti sotsiaalkaitstesüsteemis on nii Bismarcki mudeli järgi üles ehitatud sotsiaalkindlustusskeemid (näiteks töötuskindlustus, ravikindlustus, pensioni II ja III sammad) kui ka Beverdige mudeli järgi üles ehitatud sotsiaalkaitse (näiteks töötutoetus,

---

<sup>5</sup> EUROMOD statistics on Distribution and Decomposition of Disposable Income, accessed at <http://www.euromod.ac.uk/using-euromod/statistics> using EUROMOD version no. H1.0+.

töövõimetushüvitis, rahvapension). Eesti kuulub riikide rühma, kus **sotsiaalkaitset rahastatakse põhiliselt sotsiaalkaitse maksudest** ja vähesemal määral üldistest riigieelarve tuludest.

- Euroopa Liidus keskmiselt ja Eestis kulub **suurim osa sotsiaalkaitsest vanadusele** ning haigusele, tervishoiule ja puudele. Võrreldes Euroopa Liiduga kulutame me kulutuste omavahelist jaotust vaadates vähem töötuse kaitsele ja rohkem puude ning vanusega seotud sotsiaalkaitsele. Eesti sotsiaalkaitset iseloomustab mõnevõrra suurem rahaliste hüvitiste-toetuste ja väiksem loonuseriste hüvede, so. teenuste osakaal. Samuti iseloomustab Eesti sotsiaalkaitset väike vajaduspõhiste toetuste osakaal.
- Sotsiaalkaitse katvusest rääkides on Eesti süsteemi puhul osutatud, et **töötuse kaitse ja tervisekaitse katvus on madal**. Esimese puhul oleme sarnane Euroopa Liidu keskmisele, kuid teise puhul oleme EL väiksema hulga riikide seas, kus ei ole universaalset tervisekaitset.
  - Euroopa riikide keskmisega võrreldes on meil suurem vaesusrisk, sealhulgas hõivatute vaesusrisk. Eesti maksude-toetuste süsteem vähendab vaesusriski vähem kui Euroopa Liidu teistes riikides keskmiselt valdavalt tulenevalt madalatest sotsiaalkaitsekuludest.
  - Halduslikult on Eesti sotsiaalkaitse süsteem sarnaselt teistele EL riikidele valdavalt riiklik monopoolne ning väheldaselt on (riiklikult reguleeritud) erakindlustusskeeme. Eesti sotsiaalkaitse süsteemi halduskulud on väikesed, moodustades 1,2% sotsiaalkaitsekuludest (EL keskmine 2,9%).

## 6. Millised on tulevikutööga seotud Eesti sotsiaalkaitse väljakutsed ja võimalikud lahendused?

### 6.1. Milline võib-olla Eesti tööturg aastal 2035?

Eesti tööturg seisab silmitsi muutustega, mis esitavad väljakutse sotsiaalkaitse süsteemile. Järgnevalt vaadatakse erinevate tulevikutöö arengutrendide avaldumise väljakutseid sotsiaalkaitsele ja kirjeldatakse võimalikke alternatiivseid mudeleid, mis võivad aidata toime tulla tulevikutöö väljakutsetega.

Analüüsi aluseks on Eesti tööturu arengustsenaariumid. Riigikogu juures tegutsev mõttekoda Arenguseire Keskus koostas praegusel aastal **Eesti tööturu arengustsenaariumid** aastani 2035. Stsenaariumide koostamise aluseks olid varasemad uuringud, uurimisprojekti tarvis tellitud eeluuringud ja kohtumised ekspertgruppides. Visandatud Eesti tulevikutöö stsenaariumid on alternatiivsed võimalikud tulevikuarengud ja ei ole praeguse olukorra andmete põhjal loodav prognoos. Stsenaarium on tööriist, mis aitab meil teha paremaid otsuseid praeguses hetkes.

Tulevikutöö stsenaariumide visandamise lähtekoht oli keskenduda peamiselt välistest teguritest tulenevatele muutustele ja stsenaariumide puhul hiljem välja joonistada võimalikud otsustuskohad stsenaariumide arenguraja täitumisel. Olulisemad kaks välist mõjutegurit, mis hakkavad kõige enam määrama tööturu tulevikku Eestis, on:

- i. hoiak **töörände** suhtes Euroopa Liidus üldiselt ning
- ii. **tehnoloogia arengu** mõju töökohtadele.

Järgnevalt (vt Joonis 8) on esitatud Arenguseire Keskuse koostatud tulevikutöö stsenaariumid, mille kohta täpsemalt saab lugeda keskuse raportist.

## JOONIS 8 NELI EESTI TÖÖTURU TULEVIKU ARENGUSTSENAARIUMIT

Tehnoloogia arengu tulemusel töökohad kaovad, tekivad ja muutuvad	Piirav suhtumine migratsiooni ELis	Liberaalne suhtumine migratsiooni ELis
Tehnoloogia arengu tulemusel töökohad kaovad	<p><b>Uus tööilm:</b> Automatiseerimine ning piiratud tööränne tekitavad tööturul šokke ning majanduskasv pidurdub. Samal ajal võib mõnedes valdkondades olla rändepiirangute tõttu suur töajõupuudus. Sisseränne on väiksem kui teistes stsenaariumides, sest väliskeskond seda ei soosi. Inimeste väljarändesoo on kõrge, kuid ei pruugi rändepiirangute tõttu realiseeruda.</p>	<p><b>Rändajate maailmaküla:</b> Rahvusvaheliste töötajate suur hulk hoiab töajõupuuduse madalal ning töajõupõhised tegutsemismudelid lükkavad digiteerimist edasi. Mujal maailmas loob automatiseerimine efektiivsusvõidu ning konkurentsivõime kadumisel mõnedes sektorites tekivad Eesti tööturul töötuse šokid. Rahulolematust toidab nii lai kultuuriline mitmekesisus kui kõrge töötuse määr ja alanev sotsiaalne põrand.</p>
	<p><b>Isearenev Eesti:</b> Tehnoloogia ei tõrju inimesi hõivest välja - need kelle töö kaob, leiavad võrdlemisi kiirelt uue. Tekivad majanduse suhteliselt kiire kasvu eeldused, kuid töajõuressursi raskem kättesaadavus piiratud tööränne kontekstis võib kasvu piirama hakata. Üleminek tarkadele töödele eeldab tarku inimesi, muutuvaid oskuseid ning suuri investeeringuid automatiseerimisse.</p>	<p><b>Talendikeskus Eesti:</b> Tehnoloogia arengu ja globaalse tööturu oskuslik kasutamine loob tarku, paindlikke ja erinevaid töövorme kasutatavaid töökohti. Eesti on rahvusvaheline talendikeskus ja majandus areneb kiirelt, kuid teatud osa töötajaskonnast on rahulolematud ühiskondliku ja piirkondliku ebavõrdsuse kasvu pärast ning peavad muutust liiga suureks.</p>

Allikas: Arenguseire Keskus 2018.



## 6.2. Millised on Eesti tulevikutöö arengutrendidega seotud sotsiaalkaitseriskid ja mis aitaks riskidega toime tulla?

Töötamise stsenaariumid lähtuvad eeldusest, et tehnoloogia arengus võib vaadeldavas ajaperspektiivis domineerida nii automatiseerimise kui töökohtade juurde tekkimise efekt ja rahvusvaheline avatus või suletus võib mõjutada rännet ning piiriülest majandustegevust. Tööturul on nende tegurite koosmõjul erinev olukord hõivatute arvu ja osakaalu, töövormi ja töösuhte püsivuse, töötasu ebavõrdsuse jms osas.

Töötamise erinevad võimalikud stsenaariumid võivad seeläbi mõjutada sotsiaalkaitse eesmärke, rahastamist, katvust, hüvesid ja haldamist. Järgneval joonisel (vt Joonis 9) on visandatud võimalike töötamise muutumise järeldused töötajate sotsiaalsele kaitsele ja selle katteallikatele.

JOONIS 9 SOTSIAALKAITSE VÄLJAKUTSED EESTI TÖÖTURU ARENGUSTSENAARIUMIDE KORRAL

	<b>Talendikeskus Tallinn Tehnoloogia töökohti loovas maailmas ELi avatud rändefooniga</b>	<b>Rändajate maailmaküla Töökohti automatiseerivas maailmas avatud rändefooniga</b>	<b>Uus tööilm Töökohti automatiseerivas maailmas suletud rändefooniga</b>	<b>Isearenev Eesti Tehnoloogia töökohti loovas maailmas ELi suletud rändefooniga</b>
<b>Sotsiaalkaitse eesmärk</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Tagada mahajääjatele piisav sissetulek ja ennetada liiga suurt ebavõrdsust, kuna tehnoloogia areng polariseerib tööturu võitjateks ja kaotajateks, kellest viimased on ebakindla hõivega ja tööalase sissetulekuga.</li> <li>■ Avatud sisse- ja väljarände tõttu on vaja tagada piisav kaitse sisserännanutele ning sotsiaalkaitse kaasaskantavus väljarännanutele</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Sotsiaalkaitseüsteemi eesmärgiks on vähendada struktuurset tööpuudust ja tagada tööturul toimuvate muutuste tuultes kannatada saanutele minimaalne sissetulek ja toetada uutele tekkivatele töökohtadele liikumist.</li> <li>■ Avatud sisse- ja väljarände tõttu on vaja tagada piisav kaitse sisserännanutele ja sotsiaalkaitse kaasaskantavus väljarännanutele.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Sotsiaalkaitseüsteemi eesmärgiks on ennetada töötute ja mitteaktiivsete heitumist ja tagada ühiskonna lõimetus hõivevõimaluste ja turutulu ebavõrdsuse kiuste.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Motiveerida kõrget hõivet - töökäte puudus eeldab tööalast tegevust üle elukaare.</li> <li>■ Automatiseerimise käigus kaduvatelt töökohtadelt tekkivatele töökohtadele liikumist peab toetama ka sotsiaalkaitse.</li> </ul>

<b>Rahastamise riskid</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Majanduskasv, kõrge hõive ja elatustaseme tõus tagavad võimaluse sotsiaalkaitse jätkusuutlikuks rahastamiseks. Samas ebakindla hõive ja ettevõtjastumise tõttu võib-olla väljakutseks sotsiaalkaitse rahastamine töötajumaksudest ja sotsiaalkaitse tulubaasi laiendamine.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Hõive katkendlikkus või langus ning oskusmahukate kõrget lisandväärtust loovate töökohtade vähesus võib piirata sotsiaalkaitse rahastamist.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Hõivatute arvu languse ja majanduskasvu pidurdumise tõttu võib olla raske tagada sotsiaalkaitse piisavat rahastamist.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Sotsiaalkaitse rahastamise jätkusuutlikkus ripub tööealise elanikkonna kõrge hõivest ja loodavast lisandväärtusest – tööjõupuudus ja aeglane siirdumine kõrget lisandväärtust loovatele töökohtadele võib piirata jätkusuutlikkust.</li> </ul>
<b>Katvuse riskid</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Osamakseliste kindlustuskeemide katvus (sealhulgas sisserrännanute jaoks) võib väheneda (nt. ravikindlustus) tulenevalt hõive ja sissetuleku katkendlikkusest ning hõivevormide mitmekesistumisest, sealhulgas ettevõtjastumisest.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Sotsiaalkaitse katvus (sealhulgas sisserrännanute jaoks) võib väheneda, kuna tööturul on püsida raske ning katkendliku töötamise järel ei kvalifitseeruta hüvedele.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Katkendlik hõive ja tööine tulu, alahõive ja mitmekesisemate töövormide kasutusele võtmine ning üle piiri pendelränne, võivad vähendada sotsiaalkaitse katvust.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Hõivevormide mitmekesistumine, sealhulgas ettevõtjastumine ning töise tulu saamise vormide mitmekesistumine võib vähendada kaitse katvust.</li> </ul>
<b>Hüvitamise riskid</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Töötasude ebavõrdsuse tõttu võib suureneva palgavaesus.</li> <li>■ Turutulu ebavõrdsus kandub ka toetuste ja hüvitiste ebavõrdsusesse; toetused ja hüvitised ei vähenda ebavõrdsust, kuigi tagavad minimaalse toimetuleku.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ebavõrdsus ja vaesusrisk suurenevad, sest suurenevat turutulu ebavõrdsust ei kompenseeri maksude-toetuste süsteem.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Sotsiaalkaitse madalad hüved, väheste tööturul võitjate kõrgem töötasu võivad suurendada vaesust ja ebavõrdsust.</li> <li>■ Sotsiaalkaitsesüsteemil on piiratud võimalused mõjutada liikumist kõrgemat lisandväärtust loovatele töökohtadele, kus on töökäte puudus.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Tööturu võimaluste ja turutulu polariseerumine, ebavõrdsus kandub ka toetuste ja hüvitiste ebavõrdsusesse; toetused ja hüvitised ei vähenda ebavõrdsust.</li> <li>■ Majanduse kohanemiseks vaja soodustada liikumist kõrgemat</li> </ul>

				lisandväärtust loovatele töökohtadele, kus on töökäte puudus
<b>Halduse riskid</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Kõrge kvalifikatsiooniga töötajad tahavad enamat kui keskvalitsuse sotsiaalkaitse pakub.</li> <li>■ Samas kõrget lisandväärtust loovate ettevõtete elutsükkel on lühike, mistõttu töökohapõhiste skeemide olulisus ei pruugi suurened</li> <li>■ Välja rändavad talendid soovivad välja teenitud hüvitisi saada ka sihtriigis; sisse rändavad talendid kaaluvad rännet pakutava sotsiaalkaitse järgi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Kõrget lisandväärtust loovad ettevõtted ja kõrge kvalifikatsiooniga töötajad tahavad enamat kui keskvalitsuse sotsiaalkaitse pakub, mis tekitab ebavõrdsust.</li> <li>■ Välja rändavad talendid soovivad välja teenitud hüvitisi saada ka sihtriigis; sisse rändavad talendid kaaluvad rännet pakutava sotsiaalkaitse järgi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Tööturu polariseerumine ja ebavõrdsus ajendab otsima uusi võimalusi, kuidas tagada kõigile minimaalne sissetulekukaitse, sh kaalutakse kodanikupalga juurutamist</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Tehnoloogiline tööpuudus, tööturu polariseerumine ajendab otsima võimalusi, kuidas toetada inimeste siirdumist; see eeldab sotsiaalkaitse ja teiste valdkondade poliitikate koostööd.</li> </ul>

Allikas: Autorite koostatud

Töötamise muutumine võib tingida vajaduse muuta Eesti sotsiaalkaitsesüsteemi, mis võib aidata kohaneda soovitatavate töötamise muutustega, tekitada soovitavaid arenguid või ennetada soovimatuid arenguid tööturul. Järgmises osas arutame väljakutsete ja võimalike lahenduste üle lähemalt.

## 6.2.1. Rahastamine

### MIS ON TULEVIKUTÖÖ SOTSIAALKAITSE RAHASTAMISE VÄLJAKUTSED?

Neli stsenaariumit Eesti tööturu tuleviku kohta osutavad väljakutsetele, mille tõttu võib muutuda sotsiaalkaitsesüsteemi finantsiline jätkusuutlikkus, teisisõnu sotsiaalkaitse tulude ja kulude tasakaal.

- Majanduses toimuvad muudatused, sealhulgas **tehnoloogia arenemise** mõjul toimuvad muudatused võivad mõjutada tööjõu nõudlust ja pakkumist, hõive mustreid ja töövorme ning tööga loodavat lisandväärtust, mis mõjutab sotsiaalkaitse tulude ja kulude mustreid.

- **Rahvastiku trendide**, sealhulgas rände tõttu võib muutuda tööturul osalevate inimeste arv, kes läbi otseste ja kaudsete maksude panustavad süsteemi ning kes tarbivad hüvesid.

+++

### Rahastamise väljakutsetest pikemalt

Tuleviku töö sotsiaalkaitse rahastamine võib sõltuda kahest seotud arengutrendist – rahvastiku ja tehnoloogia arengust. Esiteks, Euroopa põlisrahvastik vananeb, mille tõttu suureneb eakamate osakaal rahvastikus ja väheneb tööealiste inimeste osakaal (European Commission & Directorate-General for Research and Innovation, 2014). Selle tulemusena võib väheneda hõivatute arv ja nende loodud lisandväärtus majanduses ning sissemaksed sotsiaalkaitse süsteemi. Samas võib suurened hüvede tarbimine, sealhulgas sotsiaalkaitse süsteemi pakutavate hüvede nõudlus, näiteks tervishoiuteenused või pensionid. Sellised vananeva ühiskonna demograafilised arengud võivad mõjutada sotsiaalkaitse finantsilist jätkusuutlikkust (Barea & Cesana, 2006; Galasso & Profeta, 2004).

Seonduvalt võib sotsiaalkaitse jätkusuutlikkust mõjutada nii põlisrahvastiku kui välispäritolu **rahvastiku ränne**. Töötajate ränne erinevate sotsiaalkaitse süsteemide vahel võib mõjutada sotsiaalkaitse eelarvet – see võib nii suurendada eelarvet kui ka vähendada eelarvet sõltuvalt sellest, kuidas see mõjutab hõivatute arvu, lisandväärtust loovate inimeste arvu ning sotsiaalkaitse sissemaksed tegevate inimeste arvu ja hüvede tarbimist (vt. ka osa 4.2.2. Katvus - ränne erinevate sotsiaalkaitse süsteemide vahel võib mõjutada inimeste kvalifitseerumist hüvedele (residentsus, sissemaksed)) (Barglowski, Bilecen, & Amelina, 2015; Faist, Bilecen, Barglowski, & Sienkiewicz, 2015; Martinsen & Rotger, 2017).

Teiseks seostatakse töötamise muutusi ja seeläbi sotsiaalkaitse rahastamise muutusi tehnoloogia arenguga. Ajalooliselt on **tehnoloogia areng** käinud käsikäes suurema tootlikkusega ning suurema hõivega, kuid samas on tehnoloogia tekitanud ka tööturul šokke nii tööjõu nõudluses kui pakkumises (Mokyr, Vickers, & Ziebarth, 2015). Ka eelseisvate tehnoloogiamuutuste (eelkõige automatiseerimise) puhul osutatakse, et tehnoloogia areng võib mõjutada **tööjõu nõudlust** (Arntz, Gregory, & Zierahn, 2016). Seonduvalt võivad tehnoloogilised muutused mõjutada sotsiaalkaitset – kui tehnoloogia areng suurendab lisandväärtust ja tööhõivet, siis on võimalik, et ka sotsiaalkaitse tulud on suuremad, kui tehnoloogia areng vähendab tööhõivet, siis võivad sotsiaalkaitse tulud olla väiksemad, kuid kulud suuremad (nt töötutele asendussissetuleku maksmiseks).

Kirjeldataud rahvastiku ja tehnoloogia arengud võivad koostoimes teineteist võimendada või tasakaalustada. Näiteks rahvastiku vananemise tõttu tööjõu pakkumuse langust võib tasakaalustada tehnoloogia arengust tulenev tööjõu nõudluse langus. Seetõttu ka sotsiaalkaitse jätkusuutlikkus sõltub nende tegurite koostoimest.

---

Tööjõu nõudlus ja pakkumus ning tööga loodav lisandväärtus mõjutavad sotsiaalkaitse rahastamist ning võivad üksteise mõju tasakaalustada.

---

Erinevate tegurite koostoimel võivad **mitmekesisistuda hõivevormid ja töövormid**. Võimalik ebatraditsioonilises töösuhtes olevate hõivatute osakaalu suurenemine võib mõjutada osamakseliste süsteemide rahastamist, sest on leitud, et ebatraditsiooniliselt hõivatute töötasu ja seega nendelt makstavad sissemaksed on väiksemad (OECD, 2015). Seondult töö ja töötasu deklareerimine võib olla keerukam hõivevormide puhul, kus esitatakse väljakutse tavapärasele töösuhtele, kus töötaja teeb sõltuvas suhtes tööd tööandjale ja tööandja maksab töötasu (näiteks nõ platvormitöö puhul (vt Forde *et al* 2017)). Digitaalsete teenuste osutamine ja elektroonilised tehingud võivad muuta töö odavamaks ning teenuste ostmise ja müümise rahalised tehingud võivad olla raskemini jälgitavad (Mokka *et al*, 2017; Tanzi, 2002).

Väljakutse – milliste maksudega rahastada sotsiaalkaitset, kui tööeline elanikkond ja hõive vähenevad ning töötamine on piiriüleselt liikuv?

Lisaks tööga seotud teguritele võivad sotsiaalkaitse rahastamist, maksustamist mõjutada laiemad tehnoloogilised arengud. Näiteks detsentraliseeritud krüptorahade levik (Mokka *et al*, 2017) ning töötajate, toodete, teenuste globaalne liikumine (nt digitaalsed nomaadid) (Tanzi, 2002) võib muuta sotsiaalkaitse rahastamise keerukamaks, kuna maksuõiguse jõustamine ja maksude kogumine võib olla raskem.

#### KUIDAS ON VÕIMALIK TULEVIKUTÖÖ SOTSIAALKAITSET RAHASTADA?

Seega on väljakutseks, **milliste maksudega rahastada sotsiaalkaitset** olukorras, kus tööeline elanikkond ja hõive võivad väheneda (sealhulgas suureneda vaeghõive), töötamine ja majandustegevus on piiriüleselt liikuv ning töövormide muutumise tõttu võib suureneda ka deklareerimata töö ja varjatud töötamine. See on ajendanud diskussioone, kuidas jagada maksukoormust tavapäraste maksubaaside vahel, eelkõige tööjõu, kapitali ja vara ning tarbimise vahel ning samuti diskussioone, milliseid uusi maksubaase kaaluda (Mokka *et al* 2017). Näiteks on arutletud **sotsiaalkaitse sissemaksete jagamist töötaja ja tööandja vahel** (vaata ka Kiil 1 Sotsiaalkaitse sissemaksed ja nende jagunemine töötaja ja tööandja vahel Kiil 2 Robotite maksustamine).

## KIIL 1 SOTSIAALKAITSE SISSEMAKSED JA NENDE JAGUNEMINE TÖÖTAJA JA TÖÖANDJA VAHEL

Kui sotsiaalkaitset rahastatakse tööjõumaksudest, siis tõstatub küsimus, kuidas jagada maksukoormust tööandja ja töötaja vahel. Eestis rahastatakse riiklikku ravikindlustust ja pensionikindlustust sotsiaalmaksust, mida maksavad tööandjad ja füüsilisest isikust ettevõtjad. Samas töötuskindlustust rahastatakse töötuskindlustusmaksust, mida maksavad nii tööandja kui ka töötaja. Samas näiteks Saksamaal panustavad ravikindlustuse, pensionikindlustuse ja töötuskindlustuse rahastamisse töötaja ja tööandja võrdselt.

Ühest küljest see, kas tööjõumaksud on tööandja või töötaja maksud, ei mõjuta tööjõukulusid ja maksukoormust tervikuna. Teisest küljest maksukoormuse jagunemine töötaja ja tööandja vahel mõjutab siiski tööturu käitumist.

Nt Gruber (1997) jõudis oma töös järeldusele, et kui Tšiilis sotsiaalkindlustussüsteem erastati ja maksukoormus läks tööandjalt töötajale ehk töötaja panus sotsiaalkaitse sissemaksete tegemisel kasvas, siis tulemuseks oli palgakasv ning tööhõivet see ei mõjutanud. Korkeamäki ja Uusitalo (2008) analüüsisid Soomes läbi viidud eksperimenti, kus tööandjate maksed pensionikindlustusse ja ravikindlustusse kaotati ühes piirkonnas ära kolmeks aastaks (maksukoormus jagati teiste regioonide vahel). Selle uuringu tulemused näitasid samuti, et mõju tööhõivele ei olnud ja tööjõukulude vähenemine tõi kaasa palgakasvu.

Samas võib siiski sellise muutuse mõju sõltuda ka muudest teguritest (nt inflatsioon) ja seetõttu ei pruugi saada neid tulemusi üldistada teistele riikidele.

Allikad: Gruber 1997; EMTA 2018; Riigi Teataja 2017; Germany Trade and Invest; Korkeamäki, Uusitalo 2008.

Järgnevalt mõned näited uutest ja unustatud vanadest võimalustest:

- 2016. aastal juurutas India 6% maksu piiriülestele ettevõtete vahelistele digitaalsetele teenustele.
- Mitmed Euroopa riigid, aga ka Euroopa Komisjon (Cortez & Vogel, 2011) on kaalunud finanstehingute maksustamist (inglise keeles „*financial transactions taxes*“, vaata ka (Schulmeister, 2008)).
- Rahvusvaheliselt on juurutatud erinevaid saaste kaubanduse skeeme (KPMG, 2016).
- Samuti on arutatud robotite maksustamist (näiteks Lõuna-Koreas) (vaata ka Kiil 2 Robotite maksustamine), et rahastada sotsiaalkaitset olukorras, kus automatiseerimine vähendab tööjõunõudlust (Abbott & Bogenschneider, n.d.; Oberson, 2017).
- Võimalikuks peetakse veel täiendavaid viise energia ülekandmise ja tarbimise maksustamiseks, e-teenuste personaalsete andmete kogumise maksustamist (Mokka *et al* 2017).

Lisaks võimalikele muudatustele maksubaasis on arvatud, et tehnoloogia (suurandmed, reaalaajas maksude kogumine) võimaldab ka efektiivsemaid maksukogumise meetodeid (OECD, 2016).

## KIIL 2 ROBOTITE MAKSUSTAMINE

Maksuteooria järgi peaks maksustamine oleme neutraalne masinate ja inimeste vahel, sest siis valitakse turul efektiivseim tootmisviis. Tulevikutöö kontekstis on ilmselt enam arutletud robotite ja tehisintellekti maksustamise teemal – kui targad masinad asendavad töötajad ja töötajatele ei teki uusi töökohti, siis peaks ehk töötajate tööjookulude ja töötajate tarbimise asemel maksustama robotite juurutamist või kasutamist.

Robotite maksustamisel oleks kaks eesmärki. Esiteks tagada avalike kulude, sealhulgas sotsiaalkaitse jaoks tarvilik tulubaas. Teiseks võib see muuta automatiseerimise aeglasemaks ning seeläbi on majandusel ja ühiskonnal võimalik ehk paremini kohaneda, näiteks luua uusi töökohti või arendada uutel töökohtadel töötamiseks vajalikke oskusi. Seeläbi on võimalik ennetada ja ületada ebavõrdsust sissetulekutes ja võimalustes. Samas ei saa robotite maksustamist pidada päris uueks maksustamise viisiks. Seda võib käsitleda kapitalimaksuna, kui maksustatakse kapitali omamist (nt. praegu maamaks). See võib olla ka kasumimaks, kus maksustatakse võimalikku suuremat loodavat lisandväärtust või aktsiisimaks, kus sarnaselt mootorsõidukitele maksustatakse robotitega kauplemist või tootmist.

## Võimalikud tugevused

- + Piirab, aeglustab automatiseerimist ja säilitab tööjõu nõudlust.
- + Kuna aeglustab automatiseerimist, siis toetab tööjõu kohanemist muutustega.
- + Võimaldab laiendada maksubaasi ja säilitada maksutulusid.

## Võimalikud puudused

- robotite maksustamine võib vähendada innovatsiooni ja majanduse konkurentsivõimet, mis võib viia surutiseni ja tööjõunõudluse languseni.
- robotit või roboti töö väljundit on raske defineerida ja seega on maksupoliitika jõustamine väljakutse.
- /+ robotite liigutamine on lihtsam kui tööjõu liikumine ja seega võib-olla lihtne muuta majandustegevuse riiki.

Seega sõltub tehnoloogia maksustamine paljuski sellest, kas see tekitab sügavaid ja pikki šokke tööturul või mitte. Võib-olla uute tehnoloogiate kasutuselevõtmine ei vähenda tööjõunõudlust ning tööjõud hoopis liigub uutele töökohtadele, sealhulgas paremate töötingimustega ja kõrgemat lisandväärtust loovatele töökohtadele. Esimesel juhul peaks maksusüsteem piirama, teisel juhul soosima robotite kasutamist ja automatiseerimist.

Allikas: Vaata ka Abbott ja Bogenschneider 2017; Oberson 2017.

## MILLISED ON JÄRELDUSED EESTI SOTSIAALKAITSESÜSTEEMI RAHASTAMISE KOHTA?

Võrreldes Euroopa Liidu teiste riikidega rahastatakse Eestis peaaegu suurimal määral sotsiaalkaitsekulusid sotsiaalkaitse maksetest ja vähem üldistest riigi tuludest. Seonduvalt on tööjõumaksude osa tööjookuludes Eestis teiste Euroopa riikidega võrreldes veidi üle keskmise. Töötamise tulevikustsenaariumid osutavad sotsiaalkaitse rahastamise väljakutsetele. Töötamise

stsenaariumide valguses võib eeldada, et sotsiaalkaitse osakaal SKPst jääb samale tasemele, ehk vaid stsenaariumi „**Talendikeskus Tallinn**“ puhul võimaldab majanduskasv ja kõrge hõive sotsiaalkaitse osakaalu suurendada. Samas kõikide stsenaariumide puhul võimalik hõivatute vähenemine ei pruugi vaatamata tootlikkuse kasvule tagada sotsiaalkaitstesüsteemi piisavat rahastamist tööjõumaksudest.

### **Töötajate erinevate tööturu seisundite vahelise liikumisega kaasnevad muutused otseste maksude laekumises**

Arenguseire Keskuse poolt koostatud tööturustsenaariumid sisaldavad mitmete tööturul tegutsevate rühmade liikumisi erinevate tööturuseisundite vahel. Kõigi nende gruppide ja kõigi võimalike liikumiste kvantitatiivne analüüs ei mahu selle töö raamidesse ning pole võimalik ka seetõttu, et nende kohta pole andmeid. Kuna stsenaariumeid läbivaks keskseks muutuseks tööturul on traditsioonilises töösuhtes olevate inimeste liikumine teiste töö tegemise vormide peale (või üldse hõivest välja), siis keskendutakse käesolevas töös järgmistele liikumistele<sup>6</sup> (vaata ka Lisa Metoodika):

- Traditsioonilises töösuhtes olevate valge<sup>7</sup> - ja sinikraede<sup>8</sup> liikumine töötusesse (või Eestist välja);
- Traditsioonilises töösuhtes olevate valgekraede liikumine iseendale tööandjaks;
- Traditsioonilises töösuhtes olevate sinikraede liikumine vähekindlustatud tööle.

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

Kui traditsioonilises töösuhtes olev inimene jääb tööturult eemale (näiteks läheb pikemaks ajaks elama välismaale või jääb töötuks), siis ei ole põhjust eeldada, et tema sissetulekutelt laekub riigieelarvesse arvestatavas koguses makse. Tuginedes Maksu- ja Tolliameti andmetele ning töö autorite arvutustele võib öelda, et kui üks sini- või valgekrae jääks üheks aastaks tööturult täielikult kõrvale või lahuks Eestist, siis kaotaksime otseste maksude laekumises<sup>9</sup> keskmiselt vastavalt 5951 ja 10 903 eurot (vt Joonis 10). Riigieelarve kontekstis ei pruugi need summad tunduda esmapilgul suured, kuid oluline on meeles pidada, et tegemist on ühe inimese lahkumisest tekkinud tulude vähenemisega. Kui selliseid

---

<sup>6</sup> Muutust maksutuludes arvutatakse selliselt, et esmalt tuvastatakse vaatlusalune grupp (nt 2016. aastal traditsioonilises töösuhtes olevad valgekraed, kes liikusid 2017. aastaks iseendale tööandjaks) ning seejärel vaadatakse, kuidas on muutunud nende sissetulekutelt tasutavad ja kinnipeetavad otsesed maksud. Arvesse lähevad kõigilt nende poolt deklareeritud tuludelt (lisaks töölepingule ka VÕS tulud, FIE tulu jne) makstud maksud.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Täpsemalt vaadatakse siin sotsiaalmaks, töötuskindlustusmaks, füüsilise isiku tulumaksu ja juriidilise isiku tulumaksu (dividendidelt makstavat tulumaksu).



liikumisi oleks aastas näiteks 1000, siis tähendaks see valgekraede puhul juba ca 11 mln eurost maksutulude vähenemist.

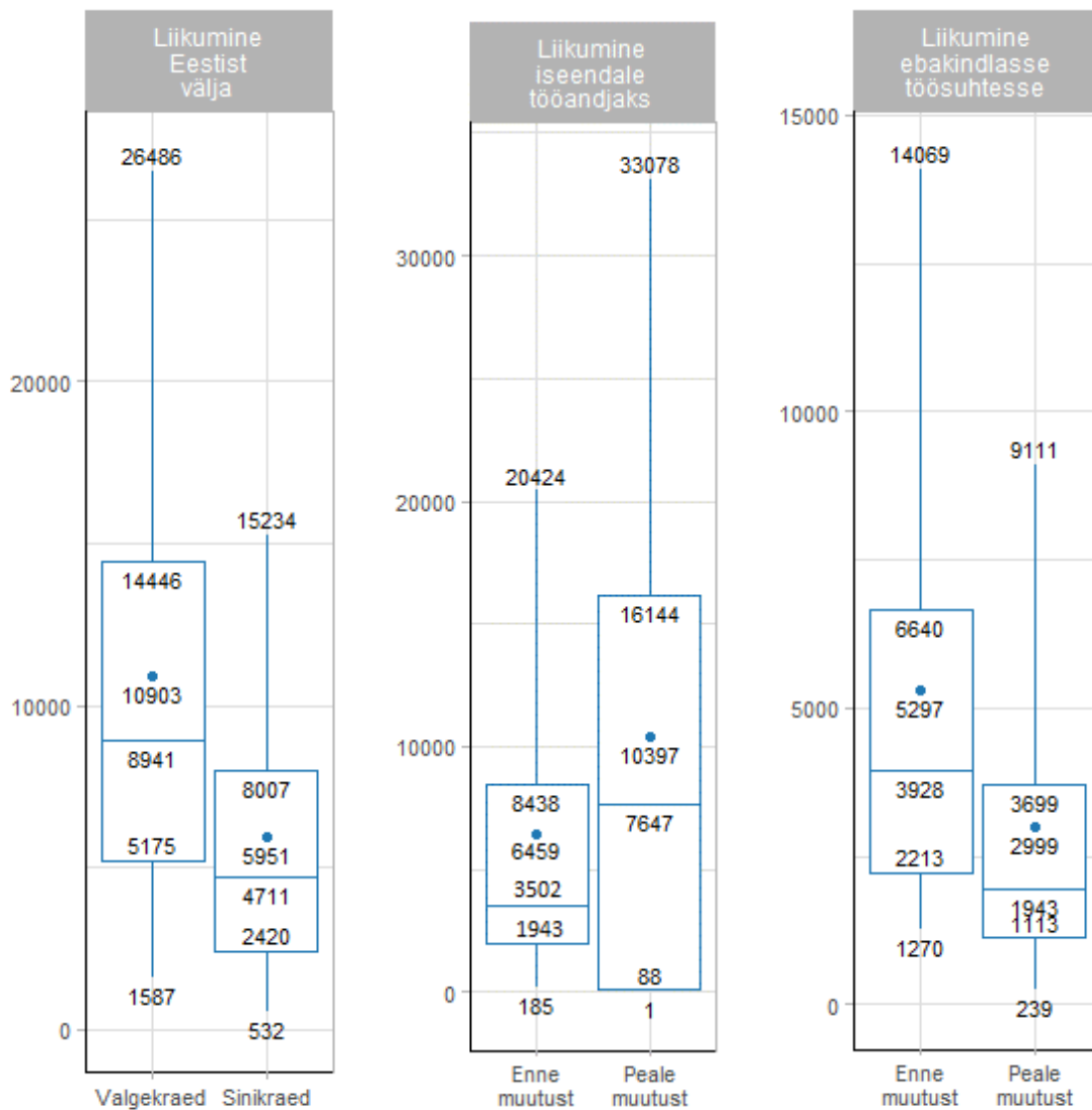
Oluline on siiski silmas pidada, et inimeste Eestist lahkumisega ei kaasne ainult tulude vähenemine, vaid vähenevad ka kulutused hüvitistele ja teenustele, mida Eestis viibivad inimesed tarbivad. Käesolevas töös vaadati kulude poolelt nelja valdkonda – tervis, pensionid, töötus ja töövõimetus. Sini- ja valgekraed tarbisid 2017. aastal nende valdkondade teenuseid ja hüvitisi vastavalt 2265 ja 3138 euro eest (vt Joonis 11). Seega kujunes **ühe sinikrae Eestist lahkumise netokuluks 5951-2265 = 3686 eurot** aastas ning **valgekraede puhul vastavalt 7765 eurot** aastas<sup>10</sup>. Nagu näha, muudab kulutuste poole arvesse võtmine pildi veidi paremaks, kuid olenemata sellest tähendab nii sini- kui valgekraede Eestist lahkumine seda, et väheneb ka Eesti sotsiaalkaitseüsteemi jätkusuutlikkus.

Teise tähelepanekuna tuleks märkida ka seda, et nii sini- kui valgekraede hulgas on väga erineva sissetulekuga (ja sellest tulenevalt ka otseste maksude aastase kogusummaga) inimesi. Näiteks – vaatamata sellele, et keskmise valgekrae sissetulekult makstavate otseste maksude kogusumma aastas on keskmiselt veidi alla 11 tuhande euro, on nende hulgas ca 5% neid, kelle poolt makstavad maksud jäävad alla 1587 euro aastas. Tervelt veerand valgekraedest teenib tulu, millelt makstavad maksud jäävad alla 5175 euro (vt Joonis 10). Seega – sõltuvalt sellest, kas lahkuvad tööturul paremini või halvemini hakkama saavad sini- või valgekraed võib ka maksutulude kadu kujuneda erinevaks.

---

<sup>10</sup> Selleks, et kulude ja tulude hinnangud oleks omavahel võrreldavad on need viidud 2018. aasta hindadesse.

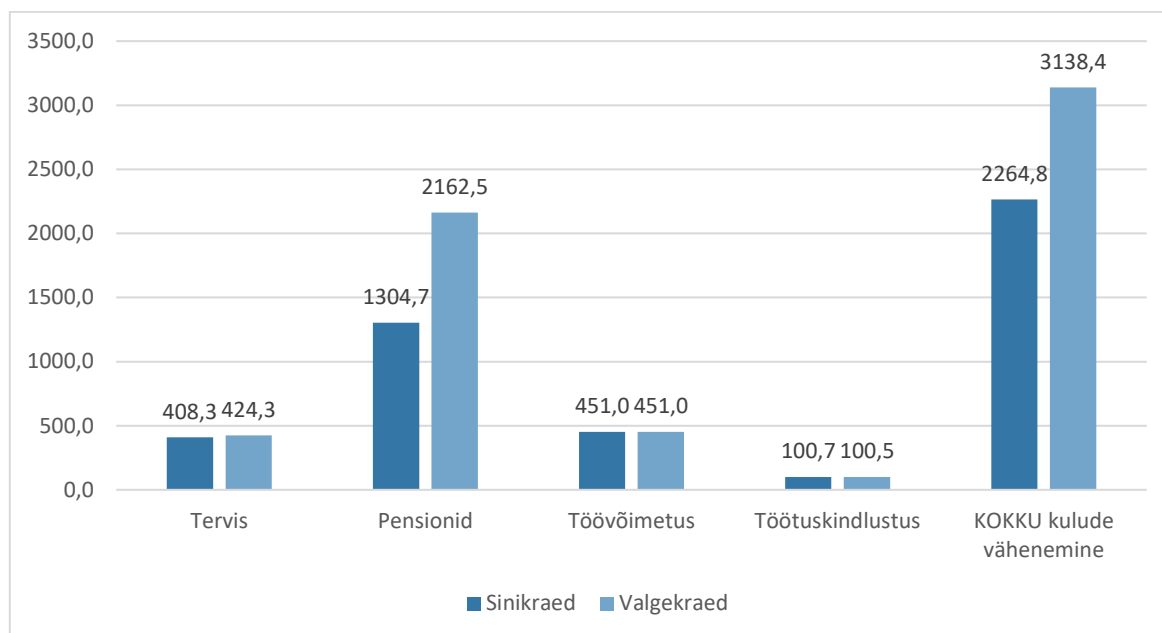
JOONIS 10 KESKMIINE OTSESTE MAKSUDE TULU JA SELLE JAOTUS VALGE- JA SINIKRAEDE SISSETULEKUTELT 2017. AASTAL (2018. AASTA HINDADES), EELDADES 2018. AASTA MAKSUREEGLEID



**Märkus:** Joonisel kujutatud kasti sisse jääb (esimese paneeli näitel) 50% sini- ja valgekraedest. Neid inimesi (vastavalt sini- ja valgekraesid) kelle aastasissetulekult maksti vähem otseseid makse kui kasti alumise ääre juurdes toodud summa, oli 25% protsenti, neid kelle sissetulekult maksti rohkem otseseid makse kui ülemise joone juurde kirjutatud väärtus oli samuti 25%. Kasti horisontaalselt läbiv joon tähistab mediaani, millest üle/alla jääb 50% inimestest. Kastist allapoole ulatava vertikaalse joone alumine ots tähistab vastavalt alumist 5%, ülespoole ulatava joone ülemine ots ülemist 5%. Joonisel oleva täpi alla kirjutatud arv tähistab vastava grupi keskmist aastasissetulekutelt makstavat otsese maksude summat.

Allikas: EMTA, Rahvastikuregister, autorite arvutused.

JOONIS 11 KESKMISED TERVISE, PENSIONI, TÖÖTUSE JA TÖÖVÕIMETUSEGA SEOTUD AASTASED KULUD VALGE- JA SINIKRAEDEL 2017. AASTAL, VÄLJENDATUNA 2018. AASTA HINDANDES.



Allikas: EMTA, Rahvastikuregister, autori arvutused.

### Traditsioonilises töösuhtes olevate valgekraede liikumine iseendale tööandjaks

Traditsioonilisest töösuhtest iseendale tööandjaks liikumine<sup>11</sup> võib omada mitmeid positiivseid efekte – luuakse uusi ettevõtteid ja töökohti, konkurents muutub tihedamaks ning lahendused efektiivsemaks. Praeguses töös on aga vaatluse all pigem seda tüüpi nähtus, kus traditsioonilises töösuhtes olev inimene liigub iseendale tööandjaks eeldatavalt selleks, et vähendada oma sissetulekutelt makstavat maksukoormust. Meie andmestik on selliseid inimesi suhteliselt vähe (2017. aastal oli neid 528) ning kindlasti ei ole tegemist massilise nähtusega, kuid aja jooksul on selliste liikumiste arv olnud tõusutrendis.

Ühe valgekrae liikumine iseendale tööandjaks tähendaks seda, et tööjõumaksude laekumine tõesti väheneks, kuid kui võtta arvesse ka dividendidelt makstavat juriidilise isiku tulumaksu, siis kokkuvõttes **maksulaekumised isegi suurenevad 10397 - 6459 = 3939 euro võrra** aastas (vt Joonis 10). See on suuresti tingitud sellest, et iseendale tööandjaks liikumine ei tähenda, et inimene ei teeniks 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

<sup>11</sup> Traditsioonilisest töösuhtest iseendale tööandjaks liikuv valgekrae on inimene, kelle aktiivsest tegevusest teenitavast sissetulekust moodustas vaatlusalusele aastale eelneval aastal 90% või rohkem palgatööst teenitud tulu ning kelle vaatlusaluse aasta sissetulekust moodustab enamuse (rohkem kui 50%) dividenditulu, olles samal ajal väiksem kui 120 tuhat eurot aastas.

konventsioon vms) mängivad maksutulude optimeerimisel oma rolli. Kokkuvõttes palgatulu küll vähendatakse, kuid mitte nii palju, kui võiks esialgu oodata.

### Traditsioonilises töösuhtes olevate sinikraede liikumine vähekindlustatud tööle

Tagasilöögid karjääriredelil ei pea tähendama hõivest aastateks väljumist, küll aga võivad need endaga kaasa tuua selle, et hõivemustrid muutuvad katkendlikumaks. Traditsioonilisest töösuhtest vähekindlustatud tööle liikumiste arv<sup>12</sup> on olnud viimastel aastatel stabiilne, ulatudes 2017. aastal ca 17 tuhande inimeseni.

Ootuspäraselt on kindlama töö pealt ebakindlama peale liikumisel oluline mõju inimese palgatulule ja ka sellelt makstavatele otsestele maksudele. Ühe sinikrae traditsioonilisest töösuhtest ebakindlasse liikumine toob endaga kaasa otseste **maksude tulu vähenemise keskmiselt 5297 - 2999 = 2298 euro võrra**. Enamus maksutulude kaost tuleb jällegi ootuspäraselt sotsiaalmaksutulude vähenemisest.

\*\*\*

**Kokkuvõtvalt** võivad muutused rahvastikustruktuuris ja tehnoloogias mõjutada nii hõivatute arvu kui ka hõivevormi, millest sõltuvad nii sotsiaalkaitse sissetulekud kui kulutused.

- Töötamise stsenaariumide valguses võib eeldada, et sotsiaalkaitse osakaal SKPst jääb samale tasemele. Töötamise stsenaariumide valguses võib eeldada, et sotsiaalkaitse osakaal SKPst jääb samale tasemele, ehk vaid stsenaariumi "Talendikeskus Tallinn" puhul võimaldab majanduskasv ja kõrge hõive sotsiaalkaitse osakaalu suurendada. Samas kõikide stsenaariumide puhul võimalik hõivatute vähenemine ei pruugi vaatamata tootlikkuse kasvule tagada sotsiaalkaitse süsteemi piisavat rahastamist tööjõumaksudest.
- Samas võivad sotsiaalkaitse tulused mõjutada nii aktiivsete ja hõivatute osakaalu kui ka hõivevormide muutumist. Muutused rahvastikustruktuuris ja tehnoloogias võivad mõjutada nii hõivatute arvu üldiselt kui ka hõivevormi, millest sõltuvad sotsiaalkaitse sissetulekud ja kulutused. Läbiviidud tulu-kuluanalüüs näitab, et Eesti sotsiaalkaitse süsteem kaotab ühe valgekrae lahkumisest Eestist välja ligikaudu 7 800 eurot aastas ja ühe sinikrae lahkumisest 3700 eurot aastas.
- Stsenaariumide puhul võib eeldada, et sotsiaalkaitset rahastatakse jätkuvalt peamiselt tööjõumaksudest. Samas ei võimalda osade stsenaariumide puhul, eriti aga „Uus tööilm“ hõivatute arvu langus vaatamata mõningasele tootlikkuse kasvule tagada täna kehtivates raamides sotsiaalkaitse süsteemi piisavat rahastamist (ilma teisi avaliku sektori kulutusi kokku tõmbamata). Seetõttu tuleb otsustada, kas rakendada praeguses süsteemis finantseerimiseks kasutatavate maksude ja maksete (sotsiaalmaks, töötuskindlustusmaksed) määrade tõstmist või muude keskvalitsuse tuluallikate kasutamist.

---

<sup>12</sup> Traditsioonilises töösuhtest vähekindlustatud tööle liikunud sinikraed on selles töös põhi- või keskharidusega inimesed, kes said vaatlusalusele aastale eelnenud aastal 90% või rohkem oma sissetulekust palgatööst ning teenisid palgatulu vähemalt 10 kuul aastas ning kes vaatlusalusel aastal teenisid palgatulu vähem kui 10 kuul aastas.

- Kuna suureneb ka ebavõrdsus, siis võttes arvesse tööjõumaksude suhteliselt kõrget fooni, tulevad teravamalt päevakorda varamaksude (mille progressiivne iseloom võimaldab ennetada ebavõrdsuse kandumist üle põlvkondade) kui ühe võimaliku rahastamisallika kasutamise võimalused. Mõningal määral kaalutakse ka tarbimismaksudest täiendava tulu leidmist, kuid nende regressiivne iseloom seab nende tõstmisele piirid.
- Stsenaariumi „**Uus tööilm**“ puhul tõstatub pikaajalise tehnoloogilise tööpuuduse probleem, mis vähendab sotsiaalkaitse tulusid kui suurendab kulusid. Võimalikuks küllaltki äärmuslikuks lahenduseks on siin peetud robotite maksustamist, mis kompenseeriks tööjõumaksude vähenemist tehnoloogilise tööpuuduse korral. Samas pidurdab üksikute edukate tegevusalade ja ettevõtete maksustamine tehnoloogilist innovatsiooni ja majanduse uuenemist, millest oodatakse uute töökohtade loomist.

## 6.2.2. Katvus

### MIS ON TULEVIKUTÖÖ SOTSIAALKAITSE KATVUSE VÄLJAKUTSED?

Neli stsenaariumit Eesti tööturu tuleviku kohta osutavad mitmele väljakutsele, mille tõttu erineval viisil hõivatud ei pruugi formaalselt kvalifitseeruda sotsiaalkaitse hüvedele või kes oma töötamise ja sissetulekute muudrite tõttu jäävad kaitseta ka siis, kui hüvedele kvalifitseeruvad:

- Töötamise muutused võivad kaasa tuua **uute hõivevormide esile kerkimise**, mille puhul võib olla segadus, kas hõivatud on töölepingulised töötajad või iseendale tööandjad ja millised vastavad sotsiaalkaitse reeglid neile laienevad;
- Töötamise muutuste tõttu võivad inimeste **hõive- ja sissetulekumustrid muutuda ebakindlaks** ja muutlikuks, mistõttu neil ei pruugi olla piisavaid sissetulekuid sissemakseteks osamakselistes skeemides või piisavalt töötamise staaži hüvede saamiseks;
- Sisserändajatel võib puududa tarvilik panus sissemaksete näol või piisav staaž hõives olles või töist tulu teenides, et **kvalifitseeruda sotsiaalkaitse hüvedele**.

Tööga seotud sotsiaalkaitse katvus sõltub töötamise muutustest. Sotsiaalkaitsesüsteemid, eriti just sotsiaalkindlustusskeemid, eeldavad sageli standardset töösuhet, sealhulgas kindlat minimaalset töösuhete staaži, tööaega ja töötasu. Selle tõttu võib ebatraditsiooniliselt hõivatute katvus olla väiksem (ILO, 2017; Matsaganis *et al.*, 2016; Spasova *et al.*, 2017). Hõive ja töötamisega seotud arengutest rääkides osutatakse sageli võimalusele, et **hõive- ja töötamise vormid võivad mitmekesistuda** ning võivad ilmnedagi täiesti uued. Sellest tulenevalt võib ajutiselt hõivatul - kellel on sagedased vaeghõive, töötuse või mitteaktiivsuse episoodid - puudu jääda kaitse saamiseks vajalikust hõive staažist või kogunenud sissemaksetest. Sotsiaalkaitse reeglid võivad eeldada töösuhet ja kindlaid töösuhete lõpetamise, katkestamise tingimusi (näiteks eeldada koondamist). Enamgi veel, sotsiaalkaitse poliitikareeglid võivad välistada sotsiaalkaitse **iseenda tööandjatele**. Seonduvalt võib iseendale tööandjate katvus olla madalam, kuna iseendale tööandjad on sagedamini väiksema sissetulekuga või

nad hoiavad kõrvale sotsiaalkaitse sissemaksete tegemisest, sotsiaalkaitset pakkuvate maksude tasumisest (näiteks ei deklareerita töist tulu).

Riiklik sotsiaalkaitse võib eeldada ja soodustada ka tööandja-kesksete skeemide juurutamist (näiteks tööandjapension), kuid väiksemad ettevõtted, lühenev ettevõtete eluiga ja lühenevad töösuhte staažid muudavad nende skeemide tegeliku katvuse väiksemaks. Seega hõivatuse ja töötuse, töösuhte ja iseendale töötamise piiride võimalik ähmastumine ja liikumine erinevate positsioonide ja staatuse vahel võib mõjutada sotsiaalkindlustuse katvust.

KUIDAS ON VÕIMALIK TULEVIKUTÖÖ SOTSIAALKAITSE KATVUST LAIENDADA?

Sellest tulenevalt on töötamise tulevikust rääkides väljakutseks küsimus, kuidas tagada mõistlik sotsiaalkaitse katvus. Suures pildis eristatakse (Beattie, 2000) nelja viisi sotsiaalkaitse katvuse laiendamiseks:

- i. laiendades osamakseliste skeemide kohustuslikku katvust;
- ii. toetades vabatahtlike osamakseliste skeemide katvust läbi riigi toetuste;
- iii. juurutades universaalseid hüveseid, mida rahastatakse üldistest riigi tuludest,
- iv. juurutades vajaduspõhiseid (ingl k *means tested*) hüveseid, mida rahastatakse üldistest riigi tuludest.

Töötamise tulevikku ja sotsiaalkaitset käsitlevas debatis osutatakse eelkõige kahele lähenemisele (Spasova *et al.*, 2017). Esimeseks lahenduseks on sotsiaalkaitse suurem individualiseerimine, kus **individuaalsete kogumiskontode** juurutamisega proovitakse ületada hõive ja sissetulekute muutlikkuse ning mitme sissetulekuallika kombineerimise probleemi (Vt Kiil 4 Kogumiskontod). Selle lähenemise puuduseks on aga riskide jagamise ja sissetuleku ning vara ümberjagamise puudumine.

---

Sotsiaalkaitse katvust on võimalik laiendada sidudes hüved lahti töötamisest, teisest tulust, muutes sissetuleku ja hõivega seotud tingimused paindlikumaks ja suurendades teadlikkust reeglitest.

---

Teiseks lahenduseks on **universaalsema kaitse juurutamine**, kus kõik inimesed sõltumata töötamise vormist oleksid kaetud. See võib vähendada stiimuleid olla hõivatud või teha sissemaksed ning eeldab töö ja kapitali sarnasemat maksustamist vähendamaks deklareerimata töö tekkimise riski. Ilmekaks näiteks on universaalne tingimusteta sissetulek, mida kirjeldatakse järgmises peatükis.

Tegelik katvus sõltub valmidusest maksta makse ja sotsiaalkindlustuse sissemaksed ning hüvede taotlemisest, mis erinevad ühiskondade ja sotsiaalsete rühmade järgi<sup>13</sup>. Seega tegeliku katvuse laiendamiseks võib olla oluline suurendada õiguste ja

---

<sup>13</sup> Näiteks Kerri (1983) välja mõeldud taotlusprotsessi mudeli järgi sõltub hüvede taotlemine vajaduse tajumisest, teadmistest toetuste-teenuste kohta, õiguste tajumisest, hüvede kasulikkuse tajumisest, taotlemise protsessi ja positiivse tulemuse kaalumise ning majandusliku olukorra stabiilsuse tajumisest. Taotlemine on kognitiivne protsess,

kohustuste läbipaistvust, tagada õigusselgus töösuhtes ja majandustegevuses ning muuta sissemaksed ja taotlemine lihtsaks. Sarnaselt näiteks **UK universal credit süsteemile** (Vt Kiil 3 ), mis koondas varasemad toetused üheks toetuseks (võrdle ka universaalse tingimusteta sissetuleku skeemiga).

### KIIL 3 UNIVERSAALNE KREDIIT

Riikide sotsiaalkaitse süsteemides on palju toetuseid ja hüvitisi, mida kõiki makstakse erinevate reeglite/tingimuste järgi. See teeb aga sotsiaalkaitse süsteemi keeruliseks. Sotsiaalkaitse süsteemi lihtsustamiseks ja läbipaistvuse suurendamiseks on Ühendkuningriikides loodud Universal Credit. See on kord kuus makstav toetuse tüüp, milles on ühendatud kuus erinevat toetust/hüvitist, mis on seotud madala sissetuleku või töölt eemalolekuga. Saades juba ühte neist kuuest toetusest eraldi, siis Universal Creditit taotleda ei saa. Universal Crediti eesmärgiks on aidata töölt eemalolevaid või madala sissetulekuga inimesi. Järgnevalt on välja toodud Universal Crediti mõned positiivsed ja negatiivsed küljed:

#### Võimalikud tugevused

- + Sotsiaalkaitse süsteem lihtsam ja kergemini arusaadav, toetuste taotlemine peaks olema lihtsam;
- + Universal Crediti kasutamine peaks vähendama administratiivkulusid, pettuste arvu ja ülemakseid;
- + kõik taotlejad peavad täitma nõ „taotleja kohustuse“, kus tuleb välja tuua töö otsimisega seotud edasised tegevused. See peaks suurendama töö otsimise motivatsiooni.

#### Võimalikud puudused

- kui toetusi jagatakse majapidamise tasemel, siis näiteks lapsetoetus ei pruugi minna tegelikule lapse hooldajale ega jõuda lapseni;
- Universal Crediti puhul negatiivne: administratiivne pool, toetuse maksed hilinevad, abivajajad jäävad ootamisel raskustesse;
- interneti kasutamine (kõigil pole kättesaadav), taotlemine keeruline, inimesed vajavad abi taotluste esitamisel, jne.

Allikad: *Joseph Rowntree Foundation 2012, National Audit Office 2013, Dwyer and Wright 2014, European Commission 2015, UK Gov 2018.*

mille puhul kõrgemalt haritudel võib olla parem teadlikkus hüvedest ja nad kaalutlevad paremini nendest saadavat kasu, samas võib nende seas olla rohkem neid, kes tulevad iseseisvalt toime ning hüvedele ja abile ei kvalifitseeru.

## KIIL 4 KOGUMISKONTOD

Osamakselistes sotsiaalkindlustusskeemides sõltub katvus sellest, kui suurt deklareeritud hõivet ja tulu kindlustusvõtjalt eeldatakse, näiteks kui suur peab olema inimese deklareeritud tulu kuus või mitu kuud aastas peab inimene olema hõivatud. Seega on osamakselistes skeemides võimalik katvust laiendada muutes arvestusperioodi selliselt, et katkendlikult või ebastabiilse sissetulekuga inimesed kvalifitseeruksid – näiteks kui eelnevalt arvestatakse hüvitise saamiseks isiku maksustatavat tulu ainult eelneval kalendrikuul, siis poliitikamuudatuse järgselt pikeneks see 12 kalendrikuule.

Osades riikides on lisaks tavapärastele osamakselistele sotsiaalkindlustusskeemidele, nt töötuskindlustusskeemidele, juurutatud individuaalseid aktiivsuskontosid, kus sõltumata hõivevormist, töövormist, tööandjast saab inimene teha täiendavaid sissemaksid, mis tagavad näiteks asendussissetuleku karjääri vahetamisel või oskuste ja teadmiste arendamiseks. Eraõiguslikest säästmise meetmetest eristab neid see, et need on keskvalitsuse poolt reguleeritud, sh. määratleb kasutusvaldkonna, nende taotlemist soodustab riik maksusoodustustega ning neid administreerib riigiasutus.

- Prantsusmaa „Compte personnel d'activité“ juurutati 2017. Konto eesmärk on tagada kõigile võimalus professionaalseks arenguks üle karjääritee sõltumata töötaja ettevõttest või hõivevormist. Kontoga püütakse tagada kõigile suurem vabadus karjääriteel, suurendades oskuste ja teadmiste arendamise võimalusi ja võimalusi liikuda ettevõtete ja ametite vahel. Vastavalt tööajale tasustatud töö, ettevõtluses või ka heategevuses antakse töötajale punkte, mille eest saab töötaja omal valikul osaleda elukestvas õppes. See konto on inimesel terve elu vältel.
- Hollandi „Levensloopregeling“ juurutati 2006. Konto eesmärk on pakkuda inimestele karjäärikatkestuste korral asendussissetulekut. Hõivatud saavad panustada kuni 12% oma töötasust. Riik toetab sissemaksid maksusoodustusega, teatud juhtudel lubatakse ka tööandajate sissemaksid. Sissemaksed on maksuvabad, kuid väljamaksed on maksustatud.
- Saksamaa plaanib samuti individuaalse konto juurutamist, mis täiendaks olemasolevat sotsiaalkaitset suurema individuaalsuse ja paindlikkusega. Konto eesmärk on toetada õppimist ja kvalifikatsiooni täiendamist, ettevõtlusega alustamist, vabatahtliku töö tegemist. Riik toetab konto taotlemist omapoolse sissemaksiga, sealhulgas noortele pakutav krediit tagab neile kaetuse, valikuvõimalused ja hüved.

Allikad: Turlan 2017.

## MILLISED ON JÄRELDUSED EESTI SOTSIAALKAITSESÜSTEEMI KOHTA?

Eesti sotsiaalkaitstesüsteemis on nii **universaalseid**, kõigile residentidele laienevaid hüvitisi kui ka **osamakselisi hüvitisi**, mis sõltuvad hõivest ja tööalasest deklareeritud tulust, eelkõige töötuskindlustushüvitis, ravikindlustus, vanaduspensionid. Siinjuures sotsiaalkaitstesüsteem on mitmel juhul üles ehitatud mitme-astmeliselt, tagades kõigile minimaalse kaitse ja rohkem panustajatele



suurema kaitse (vaata ka 5.4 Haldus). Eesti osamakseliste sotsiaalkindlustusskeemide puhul on katvuse väljakutse ravikindlustuses ja töötuskindlustuses.

Töötamise stsenaariumid osutavad kolmele katvuse laiendamise väljakutsele:

- Tööturustsenaariumid osutavad võimalusele, et hõive väheneb või **hõive ja sissetulek muutub katkendlikumaks** – see võib vähendada osamakseliste kindlustusskeemide katvust, eelkõige ravikindlustuse ja töötuskindlustuse katvust. Osade tööturustsenaariumide korral juurduvad uued töövormid ja hõivevormid, mille puhul võib-olla raske eristada, kas tegemist on töösuhtega või ettevõtlusega, või tekitada stiimuli mitte deklareerida töist tulud – ka see võib vähendada osamakseliste sotsiaalkindlustusskeemide katvust.

Töötamise stsenaariumide valguses on sotsiaalkaitse katvust võimalik parandada eelkõige

- juurutades pikemaajalisi sissemaksid ning hõive ja aktiivsuse arvestamise perioode, näiteks aasta jooksul summaarselt makstud sissemaksed kuu jooksul summaarselt makstud sissemaksete asemel (eelkõige stsenaarium „**Rändajate maailmaküla**“ ja „**Isearenev Eesti**“);
  - soositakse mittetavapärast hõivatute inimeste sissemaksid sotsiaalkaitse läbi individuaalsete kogumiskontotode (eelkõige stsenaarium „**Rändajate maailmaküla**“ ja „**Isearenev Eesti**“);
  - juurutades osamakseliste sotsiaalkindlustusskeemide asemel universaalse katvusega sotsiaalkaitse skeeme, kus katvus sõltub residentsusest (eelkõige stsenaarium „**Uus tööilm**“).
- Kahe töötamise stsenaariumi puhul – **Uus tööilm** ja **Isearenev Eesti** – on sotsiaalkaitse katvus mõjutatud sisserändest – **sisserännanute katvus võib olla väiksem**, kuna nad ei pruugi kvalifitseeruda universaalsetele hüvedele, mis ripuvad näiteks kodakondsusest, töötamis või elamisloast, ning nende hõive ja sissetulekute muster võib olla katkendlik, mistõttu ei pruugi neil olla piisavalt deklareeritud tulu või hõivestaaži. Selle tulemusena võib Eesti kodanike kaitse erineda sisserännanud töötajate omast:
    - selle tõttu võib tekkida surve sotsiaalkaitse põrandale, näiteks nõudlus vältimatule arstiabile ja minimaalsele sissetulekule, sealhulgas nende helduse suurendamisele

### 6.2.3. Hüved

MILLISED ON TULEVIKUTÖÖ SOTSIAALKAITSE HÜVEDE VÄLJAKUTSED?

Neli stsenaariumi Eesti tööturu tuleviku kohta osutavad väljakutsele, mille ennetamiseks või millele reageerimiseks võib-olla vaja kohandada sotsiaalkaitse lähenemist ümberjagamisele ja sissetulekute jaotuse mõjutamisele:

- Töötamise stsenaariumid osutuvad võimalusele, et tööine tulu võib muutuda katkendlikumaks, mistõttu sotsiaalkaitse panus sissetulekute silumisel üle aja võib muutuda olulisemaks;
- Tööturuvõimalused võivad polariseeruda, mistõttu sissetulekute erinevus võitjate ja kaotajate vahel võib suureneda ning tõstatada küsimus, kas ümberjagamisega erinevusi vähendada;
- Töoga loodavast lisandväärtusest võib sõltuda, kui palju saab sotsiaalkaitse tööga seotud sissetuleku puudusel või vähesuse korral tagada toetusi või hüvitisi erinevatele inimestele, erinevate riskide korral.

Varasemad tehnoloogilised arengud on suurendanud tootlikkust, töö nõudlust ja lõpptulemusena leibkondade sissetulekuid. Samas osutavad eelnevad arengud ka riskidele – töötamise võimalikud arengud võivad muuta sissetulekute jaotust. Mitmed tööturu arenguid käsitlevad analüüsid osutavad, et majanduses süveneb **oskuste polariseerumine**, mille tõttu suurenevad kõrge ja madala oskusuueetega töökohtade arv, samas kui keskmiste oskusuueetega töökohtade arv väheneb (McKinsey Global Institute 2017). Selle peegeldusena suureneb kõrgemalt ja madalamalt tasustatud tööde arv ja väheneb keskmiselt tasustatud töökohtade arv ning seega suureneb sissetulekute **ebavõrdsus ja polariseerumine**, millele osutavad ka empiirilised prognoosid (Alvaredo, Chancel, Piketty, Saez, & Zucman, 2018; Hardoon, 2017).

Töötamise tulevikust rääkides osutatakse sageli, et hõivevormid ja töötamise vormid võivad mitmekesistuda ning võivad ilmneda täiesti uued hõive- ja töövormid. Mitmed analüüsid aga osutavad, et töövorme tasustatakse erinevalt sõltumata nende oskusmahukusest. OECD (2015) on leidnud, et osaaajaga töötajate, tähtajaliste töötajate ja iseendale tööandjate tasu võib olla väiksem kui tavapäraselt hõivatute tasu. Seonduvalt ILO (2016) on leidnud, et nõudmisel töötavate (ingl *on call employment*) inimeste sissetulekud on väiksemad, sissetulek ei ole kindel ning kipub varieeruma ja muutuv tööaeg võib teha keerukaks ka teise töökohaga hõive ja sissetuleku suurendamise.

Viimaks osutatakse, et tehnoloogia areng võib mõjutada **tööjõu nõudlust ja pakkumist** (Arntz *et al.*, 2016). See võib hõlmata lühi- ja pikaajalisi šokke, mille tulemusena olemasolevad tööd kaovad ning uued tööd tekivad asemele ja mis eeldab töötajatelt kohanemist ja liikumist töökohtade vahel. Muutused tööturul mõjutavad aga taas hõivest saadava sissetuleku püsivust ja jaotust.

KUIDAS ON VÕIMALIK TULEVIKUTÖÖ SOTSIAALKAITSE HÜVESID MUUTA?

---

Sissetulekute puudust ja ebavõrdsust mõjutab riik palga, maksu- ja hüvitiste-toetuste poliitikaga.

---

Võimalik on kaaluda erinevaid kohandusi **maksude-toetuste süsteemis**, et olla valmis töötamisega seonduvaid riske juhtima. Suures pildis EL ja OECD riikides mõjutatakse sissetulekute jaotust töötasupoliitikaga (näiteks töötasu alammäär) ja maksude-toetuste poliitikaga.

Mõnevõrra uuematest ümberjagamise meetmetest räägitakse töötamise tuleviku kontekstis eelkõige kolmest praegu vähelevinud, kuid siiski niivõrd-kuivõrd kasutusel

olevast skeemist (World Economic Forum, 2017):

- i. **negatiivse tulumaksu** (ingl k *negative income tax*) (vaata ka Kiil 5 Negatiivne tulumaks) puhul maksab riik leibkonnale maksutagastust juhul kui deklareeritud tulu jääb allapoole kindlaksmääratud taset (vt näiteks (Moffitt, 2003);
- ii. **töötasutoetuse** (ingl k *wage suplement, wage insurance*) puhul maksab riik hõivatule toetust kui töötasu jääb allapoole kindlaks määratud töötasutaset;
- iii. **universaalse tingimusteta sissetuleku** (ingl k a *universal basic income*) (Kiil 6 Universaalne tingimusteta sissetuleku kaitse) puhul maksab riik kõigile leibkondadele toetust sõltumata leibkonna sissetulekust või varast (vt näiteks (Colombino, 2015) Tanner, 2015, OECD, 2017).

Lisaks otsesele ümberjagamisele kaalutletakse **inimväärse töötasu** (ingl k *living wage*) skeeme, kus läbi regulaatori, kollektiivsete töösuhete või omavastutuse kehtestatakse töötasu põrand, mis on õiglane ja tagab leibkonnale piisava toimetuleku (Anker, 2006; Fairris & Reich, 2005).

Mitmete võimalike töötamise väljakutsete kontekstis on kõne all ka küsimus sellest, kuivõrd maksta kõigile ühetaolist hüvitist ning kuivõrd kohandada hüvesid sotsiaalse riski (näiteks töötus, töövõimetus), panuse (näiteks maksta kõigile vähemalt hädavajalik kaitse ning rohkem panustajatele suuremad hüved (vaata ka osa 4.2.4 Haldus) või vajaduse järgi (näiteks töötutoetuste puhul hinnata, kas inimesel on sissetulek või vara ning ta ei vaja asendussissetulekut või vara). Valik võib lähtuda sellest, kui

## KIIL 5 NEGATIIVNE TULUMAKS

Majandusteadlane Milton Friedman tutvustas negatiivse tulumaksu mõistet juba 1960.ndatel. Selle käsitluse kohaselt peaks maksustama indiviidi tuluosa, mis ületab kindlaksmääratud piiri ehk miinimumsissetuleku. Kui indiviidi tulu jääb alla kehtestatud piirmäära, siis ta ei pea tulumaksu maksma, vaid talle makstakse toetusena raha juurde. Kui inimese tulu on võrdne kindlaksmääratud piiriga, siis ta ei pea tulumaksu maksma ja ei saa ka toetust. Negatiivse tulumaksu eesmärgiks on tagada kindel sissetulekutase. Sarnaselt universaalse tingimusteta sissetulekukaitse puhul on ka siin eesmärgiks muuhulgas olemasolevat süsteemi lihtsustada. Negatiivse tulumaksu lisamine juba toimivale väljaarendatud sotsiaaltoetuste süsteemile muudab süsteemi keerulisemaks. Negatiivse tulumaksu võimalikud tugevused ja nõrkused:

<b>Võimalikud tugevused</b>	<b>Võimalikud puudused</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>+ see on üldine ja konkreetselt vaesuse vähendamisele suunatud ehk toetust saavad need, kelle sissetulek on madal, olenemata vanusest, soost, jne;</li> <li>+ sotsiaalselt õiglane;</li> <li>+vähendab bürokraatiat, vähem töötajaid, vähem kulukas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- võib vähendada inimeste motivatsiooni töötada, kui tagatakse toetuste läbi piisavalt/liiga suur sissetulek;</li> <li>- kui väheneb bürokraatia, siis väheneb ka vajadus töötajate (riigiteenistujad, poliitikud) järele;</li> <li>- selliste negatiivset tulumaksu sisaldavate tulumaksusüsteemi parameetrite väljatöötamine, mis tagaks abivajajatele tänasega võrreldes sarnase toe, kuid säilitaks samas stiimuli töötamiseks ja oleks samal ajal ka lihtsalt hallatav, on pea võimatu ülesanne.</li> </ul>

Allikad: Friedman 1980, Ranđelović 2008, Shindler 2015.

## KIIL 6 UNIVERSAALNE TINGIMUSTETA SISSETULEKU KAITSE

Töötamise tuleviku kontekstis räägitakse sageli universaalsest tingimusteta sissetulekust (kohati viidatakse sellele ka kui kodanikupalgale), mille puhul sotsiaalkaitse maksab kõigile sõltumata sissetulekust, varast või aktiivsusest tööturul toetust.

- Tavapärasel sotsiaalkaitset eristatakse erinevaid riske, näiteks töötus, vanadus, töövõimetus, haigus, mille korral inimesele makstakse toetust või hüvitist. Universaalse tingimusteta sissetuleku korral ei eristata sotsiaalseid riske ja sõltumata olukorrad makstakse toetust.
- Tavapärasel sotsiaalkaitset makstakse toetust kvalifitseerumistingimuste järgi, näiteks nendele, kellel on sissetulekupuudus, varapuudus, kes ei tööta, aga tahaks töötada. Universaalse tingimustega sissetuleku korral makstakse hüvitist kõigile residentidele.
- Tavapärasel sotsiaalkaitset sätestatakse hüvitise maksmise tingimused, mille tulemusena inimestel on erinev õigus hüvitisele, sealhulgas erinev hüvitise või toetuse suurus. Universaalse tingimusteta sissetuleku korral makstakse ühesugust toetust kõigile.

Tavapärane sotsiaalkaitse ja universaalne tingimusteta sissetulek ei ole üksteist välistavad. Võimalik on sotsiaalkaitset süsteem, kus viimane asendab esimese täielikult või eksisteerivad nad samaaegselt, ning võimalik on universaalsele tingimusteta sissetulekule rakendada täiendavaid reegleid. Näiteks võidakse rakendada aktiivsuse nõudeid (nt peab olema vähemalt ühiskondlikult aktiivne), piirata sissetuleku maksmise perioodi (nt kindel arv aastaid üle elukaare), suunata see kindlale põlvkonnale (nt noored).

**Võimalikud tugevused**

- + Lihtsustab sotsiaalkaitset süsteemi, vähenevad halduskulud
- + Suurendab tööjõupakkumist, hariduses osalemist, kuna suureneb töötajate vabadus valida sobiv tegevusala, ametikoht
- + Hüvitise saamise tingimuste kaotamine vähendab vaesuslõksu
- + Väheneb toetuse, hüvitiste saajate stigmatiseerimine
- + Vähenevad hüvitiste ja toetuste reeglite tulenevad taotlemise ja katvuse probleemid
- + Vähenevad erinevate sotsiaalkaitse skeemide vahelisest liikumisest ja samaaegsest maksmisest tulenevad tõrked

**Võimalikud puudused**

- Sotsiaalkaitse roll sissetulekute jaotuses, ebavõrdsuse vähendamisel väheneb
- Asendussissetuleku vajaduspõhisus väheneb (näiteks puudega, paljulapselised võivad vajada rohkem, aga saavad vähem)
- See on kallis, eeldab maksukoormuse ja sotsiaalkaitse eelarve suurendamist, eriti siis, kui teised sotsiaalkaitse skeemid jäävad alles
- Maksukoormuse suurendamine toob kaasa tarbekaupade hinna suurenemise, mis mõjutab eelkõige väiksema sissetulekuga inimesi
- Maksukoormuse suurenemine võib vähendada soovi makse maksta ning suurendada varimajandust
- Tingimustega toetus, hüvitist vähendab motivatsiooni töötada ja vähendab tööjõupakkumist
- Tingimustega toetus, hüvitist suurendab sissetulekut

Allikad: OECD 2017, European Parliament 2016.

kompleksne süsteem suudab pakkuda optimaalset kaitset. Praeguses sotsiaalkaitse süsteemis pigem tõdetakse, et eesmärgipärane on erinevate sotsiaalsete riskide puhul maksta erinevaid hüvitisi ja toetusi. Samas nagu juba eespool tõdetud (vaata ka Kiil 6 Universaalne tingimusteta sissetuleku kaitse) arutletakse võimaluste üle juurutada praegust kolmpleksset sotsiaalkaitse süsteemi osaliselt või täielikult asendav **kodanikupalgasüsteem**, mille puhul kõigil oleksid ühetaolised madalad hüvitised, mis ei sõltu vajadusest ega hõivest. Seonduvalt tööturuarengute ja töötamise kontekstis võib valik sõltuda sellest, kuivõrd on vaja toetada ja soodustada aktiivsust ja hõives osalemist (vaata ka Kiil 7 Sotsiaalkaitse ja maksude-toetuste süsteemi mõju töömotivatsioonile), mis võib sõltuda ka tööturu tsüklist (vaata ka Kiil 8 Vastutsükliline töötuskindlustus).

#### KIIL 7 SOTSIAALKAITSE JA MAKSUDE-TOETUSTE SÜSTEEMI MÕJU TÖÖMOTIVATSIOONILE

Sotsiaalkaitse proovib tagada elanikkonnale, leibkondadele piisava sissetuleku ja ennetada liigset ebavõrdsust. Samas sotsiaalkaitse heldus – ümberjagamise ulatus – võib mõjutada töötamise motivatsiooni.

- Helde ümberjagamisega võib riik motiveerida tööealist elanikkonda olema aktiivne teisel viisil. Näiteks suuremad haigushüvitised või töövõimetushüvitised võivad motiveerida inimesi osalema töövälises ravis ja rehabilitatsioonis või lihtsalt olema mitteaktiivsed, kui tööturul on tööjõu pakkumine suurem kui nõudlus. Näiteks helded pensionid motiveerivad vanemaealisi tööturult lahkuma.
- Vähem helde ümberjagamisega võib riik motiveerida inimesi oma tööpanust suurendama. Näiteks kasinad töötushüvitised võivad innustada inimest kiiremini tööle asuma, kui oodatav teine tulu on suurem. Samas võib sellisel juhul inimene asuda esimesele ette juhtuvale töökohale, mitte kõige paremini tema oskustele ja teadmistele vastavale töökohale. Seega võib olla ei ole tema panus tööturul ning ka ühiskonnale loodav lisandväärtus ja sotsiaalkaitse tulu optimaalne.
- Ümberjagamise mõju töömotivatsioonile võib muutuda ka üle majandustsükli, tööturuolukorra. Seega muutes näiteks töötushüvitise maksmise perioodi või hüvitise suurust on võimalik motiveerida inimest kiiremini sobivale tööle asuma, kui tööjõunõudlus on suur.
- Töötamise motivatsiooni võib vähendada see, kui hüvitis kaob või väheneb järsult tööle asumisel. Seepärast võivad vahel teise tulu teenijaid motiveerida maksusoodustused või kui hüvitise (osaline) maksmine jätkub tööle asumisel või töökoormuse tõstmisel.
- Töötamist võib markantselt motiveerida ka see, kui hüvitis ei lähtu täishõivest ja eelda täielikku mitteaktiivsust, täielikku töötust. Näiteks osaliselt töövõimeline inimene saab ka osaliselt töötada, vaid osalise koormusega juhutööd tegev inimene võib vajada töötushüvitist, et toime tulla ja paremaid töötamise võimalusi otsida.
- Töötamist võib motiveerida ka sihitatud hüvede pakkumine, mis vähendab leibkonna mitterahalisi kohustusi. Näiteks lähedase hooldamise koormuse vähendamine läbi hooldusteenuse osutamise teeb võimalikuks inimese tööpanuse suurendamise.

Allikas: vaata ka Leetmaa et al., 2012

## KIIL 8 VASTUTSÜKLILINE TÖÖTUSKINDLUSTUS

Sõltuvalt majanduse olukorrast, kas on majanduskasv või majanduslangus, muudetakse riigi poliitikareegleid (nt majanduskriisi ajal kärbitakse kulutusi või suunatakse vahendid mujale). Sarnaselt võib ka töötuskindlustuse juures eristada protsüklilist ja vastutsüklilist töötuskindlustust. Kui esimese puhul majanduse tsüklilisusest tuleneva majanduslanguse korral kindlustussüsteemi ei muudeta või pigem kärbitakse seda, siis vastutsüklilise töötuskindlustuse puhul majanduslanguse ajal kaitse suureneb. Oma olemuselt on töötuskindlustus makrotasandil ka täna vastutsükliline ehk vallandab oma reservid siis, kui töötus kasvab, kuid eraldi oleks veel võimalik muuta töötuskindlustuse maksmise kestust.

Kui enamus riikides majanduslanguse ajal töötuskindlustuse kestust ei muudeta, siis vastutsüklilise töötuskindlustuse üheks näiteks on USA, kus majanduslanguse ajal pidevalt muudetakse töötuskindlustushüvitise maksmise kestust. Vastutsüklilise töötuskindlustuse kasude osas on erinevad autorid eriarvamustel. Varasemalt on USA andmetel leitud, et majanduslanguse ajal töötuskindlustuse kestuse pikendamine suurendab töötuse määra (2008. aasta majanduslanguse ajal 0,5 protsendipunkti). Samas arvatakse ka, et kui tarbimise silumisest saadav kasu on suurem kui kulud (nt moraaliriskist tulenevad muutused), siis on vastutsükliline töötuskindlustus efektiivne.

Allikad: Schmieder, J. F., von Wachter, Bender 2012, Faig, Zhang, Zhang 2016, Kroft, Notowidigdo 2016.

## MILLISED ON JÄRELDUSED EESTI SOTSIAALKAITSESÜSTEEMI HÜVEDE KOHTA?

Eesti praegust sotsiaalkaitstesüsteemi iseloomustab **väike ümberjagamine**. Kui enne sotsiaalkaitstesüsteemi siirdeid on meie inimeste sissetulekute jaotus sarnane heldetele sotsiaalkaitstesüsteemidele, siis peale siirdeid on meil **sissetulekute ebavõrdsus** oluliselt suurem. Tööturustsenaariumide taustal võib eeldada, et sotsiaalkaitstesüsteemi mõju sissetulekute jaotusele ei suurene oluliselt:

- Stsenaariumide puhul, eelkõige aga stsenaariumi „**Talendikeskus Tallinn**“ ja „**Rändajate maailmaküla**“ puhul võib ebavõrdsus suureneeda 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 **negatiivne tulumaks**, mille puhul maksab riik leibkonnale maksutagastust juhul kui deklareeritud tulu jääb allapoole kindlaksmääratud taset.
- Osade stsenaariumide puhul, eelkõige aga stsenaariumi „**Uus tööilm**“ on vaesuse ja puuduse põhjuseks tõise tulu puudumine. Sellise arengustsenaariumi puhul on oluline eelkõige tagada minimaalne sissetulekukaitse, sealhulgas võimalik kaaluda **kodanikupalga** juurutamist
- Kõigi stsenaariumite korral on sotsiaalkaitse väljakutseks leida tasakaal ressursside universaalse ja sihistatud jagamise vahel. Universaalne valik tagab minimaalse kaitse kõigile, kuid võib olla süsteemile kulukam valik, ei pruugi vähendada ebavõrdsust ja toetada laiemat hõivatusetõusu. Olukorras, kus ressursid on piiratud, tuleks eelistada toetuste ja teenuste sihitatust, seejuures alati meeles pidades, et liigne detailsus (täpissihitamine) võib kokkuvõttes kaasa tuua ebamõistlikke halduskulusid.

- Väljakutseks kujuneb ka liikumise toetamine tööturul. Stsenariumi „**Talendikeskus Eesti**“ puhul on töökäte puudus ja maksude-toetuste süsteemiga võib-olla vaja motiveerida tööpanuse suurendamist. Eelkõige stsenaariumide „**Uus tööilm**“ ja „**Iserenev Eesti**“ puhul on vaja toetada inimeste liikumist uutele töökohtadele või kõrgemat lisandväärtust loovatele kohtadele

## 6.2.4. Haldus

### MIS ON TULEVIKUTÖÖ SOTSIAALKAITSE HALDUSE VÄLJAKUTSED?

Neli stsenaariumi Eesti tööturu tuleviku kohta osutavad mitmele väljakutsele, mille ennetamiseks või millele reageerimiseks on võimalik kohandada ka Eesti sotsiaalkaitse haldust. Eelkõige just hõive võimaluste ja tõise sissetuleku võimaluste polariseerumine, sealhulgas rände tõttu, tõstatab küsimuse, millist sotsiaalkaitset millistele inimestele on võimalik pakkuda:

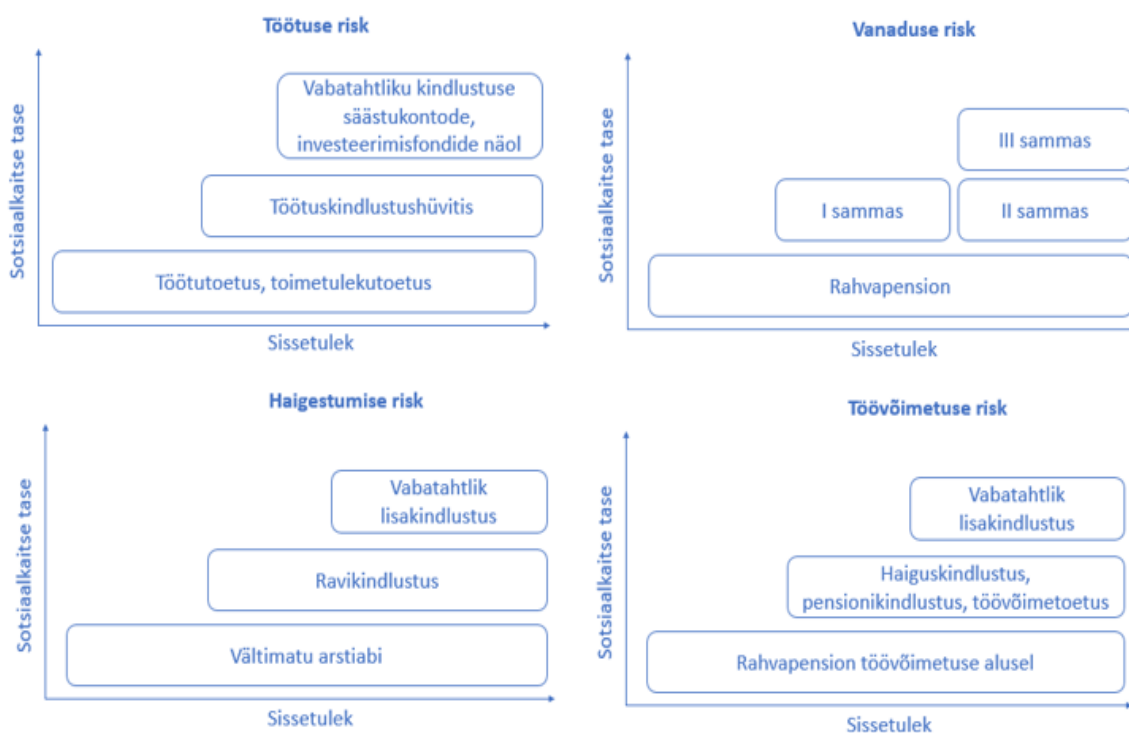
- erinevate töövormidega ja hõivevormidega (sh. ettevõtjastumine) inimesed võivad panustada osamakselistesse sotsiaalkaitse skeemidesse erinevalt, samas vajadus sotsiaalkaitsevõrgustiku toele võib-olla suurem nendel, kes vähem panustavad;
- kõrget lisandväärtust loovad ettevõtted ja kõrge kvalifikatsiooniga töötajad võivad tahta heldemat, ulatuslikumat sotsiaalkaitset kui keskvalitsuse sotsiaalkaitse suudab pakkuda;
- sisserände ja väljarände struktuur võib mõjutada seda, millist kaitset pakkuda sisserännanutele ja millist sotsiaalkaitset pakkuda väljarännanututele.

### MIS ON SOTSIAALKAITSE HALDUSE VÄLJAKUTSETE VÕIMALIKUD LAHENDUSED?

Erinevates sotsiaalkaitse süsteemides juurutatakse **mitmetasandilist sotsiaalkaitset**, kus inimestele on tagatud erinevad hüved. Rahvusvaheline Tööorganisatsioon (ILO) on visandanud kolmetasandilise mudeli, mille raames on igale inimesele tagatud hädavajalik sotsiaalne kaitse (sotsiaalkaitse põrand ehk I tasand). Sissetuleku tekkides on isikul võimalik tagada ka täiendav sotsiaalne kaitse sotsiaalkindlustuse või osamaksetel põhinevate sotsiaalsete hüvitiste näol (II tasand). Sissetuleku edasisel kasul on võimalik kasutada ka vabatahtlikku lisakindlustust (III tasand). Siinjuures selline hüvede diferentseerimine on juurutatud ka Eesti praeguses sotsiaalkaitse süsteemis (vt Joonis 12).



## JONIS 12 EESTI SOTSIAALKAITSE ASTMED



Allikas: Autorite joonistus.

Mudeli fookuses on küll hõivatute sissetulek, kuid see peegeldab erinevate hõive- ja töövormidega hõivatud inimeste erinevusi sissetulekus ja sissetuleku maksustamises. Näiteks eespool nägime, et uute töövormidega hõivatud inimestel võib olla väiksem sissetulek, mistõttu nende sotsiaalkaitse tagab võib-olla pigem sotsiaalkaitse madalamad tasandid. Samas võib erinevalt hõivatute sissetulek/tulud olla erimoodi maksustatud, mistõttu võib-olla nad ei tee sissemakseid riiklikku sotsiaalkindlustusse, kuid neil on võimalik siluda tarbimist säästudega või vabatahtliku erakindlustusega.

Selline diferentseerimine võib motiveerida tööturu arengutest võitjaid sotsiaalkaitseesse rohkem panustama ja kui selles süsteemis jagatakse hüvesid solidaarselt ümber, siis võivad sellest ka tööturu arengutes kaotajad. Samuti võib selline süsteem mõjutada erinevate töövormide ja hõivevormide atraktiivsust – suuremat kindlust eelistavad inimesed võivad eelistada suuremat kaitset pakkuvat töösuhet, kuid suuremat valikuvabadust eelistavad inimesed võivad eelistada ettevõtjastumist, kus inimene saab rohkem valida oma panuse ja hüvede vahel.

Tööturustsenaariumid osutavad erinevatele võimalikele rändemustritele ja seetõttu on sotsiaalkaitse astmelisus oluline nii väljarände kui ka sisserände kontekstis. Sel juhul võib olla inimestel erinev sotsiaalkaitse sõltuvalt päritolust. Näiteks äsja asukohamaa tööturule sisenenutel võib olla õigus kõigile laienevatele minimaalsetele hüvedele ja osamakselised hüved lisanduvad neile pikema staaži ning pikemaajaliste sissemaksete korral. Enamgi veel, sotsiaalkaitse võrgustiku ulatus võib rippuda sellest,

milliseid hüvesid on inimesel võimalik riigi sotsiaalkaitse süsteemilt saada liikudes teise riiki (vaata ka Kiil 9 Sotsiaalkaitse ja ränne).

Eriti just mitmetasandilise sotsiaalkaitse puhul tõstatub sotsiaalkaitse õigusliku vormi küsimus. Õigusliku vormi järgi võib eristada kolme tüüpi sotsiaalkaitsemudeleid:

- **riiklik monopoolne süsteem**, kus sotsiaalkaitse, sealhulgas sotsiaalkindlustus on riiklikult õigusaktidega reguleeritud ning hüvesid haldavad, sealhulgas sisse- ja väljamakseid riigi või avalik-õiguslikud asutused.
- **riiklikult reguleeritud eraõiguslik süsteem**, kus sotsiaalkaitse, sealhulgas sotsiaalkindlustus on riiklikult õigusaktidega reguleeritud ning hüvede pakumust haldavad eraomanduses olevad kindlustusandjad.
- **eraõiguslik süsteem**, kus eraomanduses olevad kindlustusandjad ise reguleerivad ja haldavad kindlustuse pakumust.

Riigi sotsiaalkaitse osaks peetakse esimest kaht, kusjuures teine üldjuhul täiendab esimest. Euroopa ja OECD riikides tegutseb riiklikku sotsiaalkaitset või sotsiaalkindlustust täiendav sotsiaalkindlustus

---

Riiklik sotsiaalkaitse võib-olla efektiivne mastaabisäästust, erakindlustus võib-olla efektiivne läbi turukonkurentsi.

---

valdavalt seaduse alusel, mis määrab riskid, mida kindlustus peab katma, hüvitise maksmise tingimused ning teostab järelevalvet süsteemi rakendumise üle. Riik võib ka valdavalt eraõiguslikus turukonkurentsil põhinevas süsteemis osaleda riikliku kindlustusandjana ja konkureerida eraomanduses olevate kindlustusandjatega. Valik kahe esimese haldussüsteemi vahel peaks eelkõige rippuma sellest, milline süsteem on efektiivsem. Samas efektiivsem võib-olla nii monopoolne riiklik süsteem, mis saavutab parema mastaabisäästu ja ei taotle kasumit, kui ka paljude eraõiguslike kindlustuspakkujatega süsteem, kus

efektiivsus saavutatakse läbi optimaalse riski kindlustuse ja konkurentsis väiksemate kulude püüdluses (vt ka Kiil 10 Erakindlustuse teoreetilised tugevused ja puudused).

## KIIL 9 SOTSIAALKAITSE JA RÄNNE

Ühes riigis, nt Eestis elava ja töötava inimese sotsiaalkaitse sõltub koduriigi sotsiaalkaitsest, kuhu ta teeb läbi maksude sissemakseid ja kasutab vajadusel süsteemi tuge. Migratsiooni korral võib tekkida olukord, kus inimene on panustanud ühes riigis, aga vajab abi teises. Võimalik on nii tööjõu välja- kui sisseränne ning riik peab otsustama, mis riigile laekuvad maksud sotsiaalkindlustusmaksetest ja milliseid hüvesid peab riik pakkuma. Inimesele on oluline sotsiaalkaitse kättesaadavus. Sotsiaalkaitse süsteemi väljakutsed ilmnevad eelkõige siis, kui rände tõttu muutuvad sotsiaalkaitse tulud ja kulud ning finantsiline jätkusuutlikkus satub löögi alla.

Sotsiaalkaitse süsteemid reguleerivad kaitse liikuvust kahepoolsete lepingutega ning riikide ülestekokkulepetega. EL sotsiaalkaitse koordineerimise eeskirjad tagavad EL elanikele sotsiaalkaitse piiriüleisel liikumisel ja ennetavad topeltkaitset. Eeskirja reguleerimisalasse kuuluvad haigus-, sünnitus-, isadus-, invaliidsus-, vanadus-, toitjakaotus-, tööõnnetus-, kutsehaigus-, töötus-, pere- ja eelpensionihüvitised ning matusetootus; sotsiaalkindlustussüsteemide koordinatsioon ei hõlma sotsiaalabi. Isikute ringi kuuluvad liikmesriikide kodanikud ja mittekodanikud, kes elavad legaalselt EL riigis. Eeskirjad ei asenda liikmesriikide sotsiaalkaitse süsteeme ühtse Euroopa omaga ning kõik riigid otsustavad, kes on kaitstud, milliseid hüvitisi antakse ja millistel tingimustel. Eeskirjad põhinevad neljal põhimõttel:

- Inimene teeb korraka sissemakseid ja on kaitstud ühe riigi seaduste alusel. Otsuse selle kohta, millise riigi reegleid kohaldatakse, teevad riikide sotsiaalkaitseasutused.
- Kohaldatakse võrdse kohtlemise põhimõtet, mille järgi on inimesel samaväärsed õigused ja kohustused, kui selle riigi kodanikul, kus inimene töötab.
- Hüvitise taotlemisel võetakse vajadusel arvesse eelmisi kindlustuse, töötamise, elamise perioode teistes riikides.
- Kui inimesel on õigus saada hüvitist ühes riigis, siis võib ta üldjuhul saada seda isegi teises riigis elamise korral.

Siiski sotsiaalkaitse õiguste ülekantavas ei ole täiel määral tagatud, eriti just mittetavapärastel hõivatutele. Üsikus riikides on loodud mehhanismid, mis võimaldavad lisada eelmise töökoha osamakseperioode töötushüvitiste arvutamise aluseks olevatele perioodidele (nt Belgia, Prantsusmaa, Horvaatia, Luksemburg, Rootsi). Vaid mõni riik on liikumas selles suunas, et integreerida eri liiki õigused ühele ainsale kontole (nt Läti, Prantsusmaa). Personaalsed sotsiaalkindlustuskontod võiksid olla väga heaks vahendiks õiguste säilimise ja kaasas kantavuse tagamiseks ning töötajaid käsitleva teabe hoidmiseks ja edastamiseks.

Lisaks EL riikidele on Eesti sõlminud kahepoolseid koostöölepinguid ka teiste riikidega, nagu Austraalia, Kanada, Ukraina, Moldova ja Venemaa, eesmärgiga teha koostööd sotsiaalkindlustuse vallas ning vältida inimeste topeltkindlustuskaitset. Nt Austraaliaga tehtud leping puudutab vanaduspensionile ja selle kohaselt võetakse pensioni suuruse arvutamisel arvesse nii Eestis kui Austraalias töötatud aega. Üldkorras on inimesel Eestis õigus vanaduspensionile, kui ta on Eestis 15 aastat töötanud, kuid selle lepingu kohaselt edaspidi Eestis ja Austraalias töötatud aeg liidetakse ning seega on inimesel õigus pensionile, kui ta on nt 5 aastat töötanud Eestis ja 10 aastat Austraalias.

Allikad: Euroopa Komisjon 2017, Riigi Teataja 2018, Sotsiaalkindlustusamet 2018, Sotsiaalministeerium 2018.

## KIIL 10 ERAKINDLUSTUSE TEOREETILISED TUGEVUSED JA PUUDUSED

<p>Erakindlustusel põhinevatest süsteemidest loodetakse eeskätt seda, et konkurentsitingimused sunnivad turuosalisi olema innovaatilised ning selle tulemusena tekivad kas uued kasulikud teenused või leitakse uusi lahendusi vanade teenuste võimalikult efektiivseks pakkumiseks. Riiklike süsteemide puhul on alati küsitav, kas neis on piisavalt stiimuleid oma tegevuse efektiivistamiseks – võrdlusmoment puudub. Tegelikult on erakindlustusel (nagu ka riiklikul kindlustusel) nii oma head kui vead, kusjuures erinevate tööga seotud riskide kindlustamisel võivad need olla erineva tõenäosuse ja mõju ulatusega. Järgnevalt on loetletud erakindlustuse teoreetilised tugevused ja puudused.</p>	
<p><b>Võimalikud puudused</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- erakindlustussüsteemiga võib kaasneda turutõrge, mille tõttu erakindlustusettevõtted suurendavad kasumi teenimiseks liigselt sissemaksete suurust – seda eriti olukorras, kus turg on väike ning konkureerivaid turuosalisi vähe;</li> <li>- erakindlustajad võivad kalduda kindlustama vaid madala riskitasemega kindlustusvõtjaid ja samas kõrgema riskitasemega kindlustusvõtjad võivad soovida ennast rohkem kindlustada; seega ka kõrgema riskiga (nt eakamad, mõne haigusega) inimestele kindlustus kallim;</li> <li>- kui erakindlustusandja kõrval on ka avalik-õiguslik kindlustusandja, kipub see lõpptulemusena kandma ikkagi suurt koormust kõrge riskitasemega kindlustusvõtjatele kaitse tagamisel;</li> <li>- ebavõrdsuse kasv – võidakse eelistada neid, kes on jõukamad (saavad teenuse kiiremini, järjekorrast ette, jne)</li> <li>- erakindlustajad võivad olla turul väikese elulemusega, mistõttu võib kannatada süsteemi stabiilsus, jätkuvus;</li> <li>- kõrgemad administratiivsed kulud;</li> </ul>	<p><b>Võimalikud tugevused</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>+ konkurentsituatsioonis võib erakindlustus saavutada suurema efektiivsuse (nt läbi stiimuli hinnata riske võimalikult adekvaatselt, minimeerida kindlustuspettusi ning otsida pidevalt uusi lahendusi tegevuskulude minimeerimiseks);</li> <li>+ erakindlustuse teenus võib olla paindlikum, sealhulgas pakkuda individualiseeritud sissemakseid ja väljamakseid, mis omakorda võimaldavad: <ul style="list-style-type: none"> <li>++ erisusi kaitse ulatuses (nt selliste terviseriskide kindlustamine, mida riiklik süsteem ei kindlusta)</li> <li>++ erisusi ooteaegades</li> <li>++ erisusi teenuse kvaliteedis</li> </ul> </li> <li>+ erakindlustajatel võib-olla suurem kohanemisvõime muutuvate oludega, sealhulgas pakkuda uusi hüvesid ja meetmeid;</li> </ul>

Allikas: Thomson, Mossialos 2009; OECD 2004.

## MILLISED ON JÄRELDUSED EESTI SOTSIAALKAITSESÜSTEEMI HALDUSE KOHTA?

Eestis on sotsiaalkaitse korraldatud keskvalitsuse poolt ning täiendavat kindlustuskaitset pakuvad erakindlustajad peaaegu puuduvad. Tööturustenaariumide valguses võib eeldada, et Eesti

sotsiaalkaitstes jääb suuresti domineerima täna toimiv halduskorraldus, kuigi tööturu segmenteerumine võib suurendada ootust muuta sotsiaalkaitse astmelisemaks kui see praegu on.

- Selle peamiseks põhjuseks on, et keskvalitsuse sotsiaalkaitse asendamine erakindlustusel põhinevate süsteemidega ei ole Eesti väiksuse ja sellest johtuva vähese potentsiaalsete pakkujate vahelise konkurentsi tõttu lahendus, mis võimaldas pakkuda ühiskonnale kuluefektiivselt hea kvaliteediga teenuseid. Teenustasusid ja kasumimarginaale madalal hoidva konkurentsi tagamiseks ei piisa mõne üksiku pakkuja olemasolust – ka pensionifondide turul toimuv näitab, et vaatamata näilise konkurentsi olemasolule on teenustasud väga visad alanema ning see võtab aastaid. Seetõttu puudub otsene põhjus täna riigi poolt hallatavate süsteemide eraturule viimiseks.
- Eeltoodu ei tähenda siiski seda, et erakindlustusel ei ole sotsiaalkindlustuskaitse tagamise valdkonnas üldse mingit kohta. Mitme tööturustsenaariumi puhul, eelkõige aga „**Rändajate maailmaküla**“ puhul kõrget lisandväärtust loovad ettevõtted ja kõrge kvalifikatsiooniga töötajad tahavad enam kui keskvalitsuse sotsiaalkaitse pakub. See võib suurendada ootust muuta sotsiaalkaitse praegusest astmelisemaks, kuigi sisuliselt ei pruugi see tähendada muud, kui täna juba olemasoleva astmelise süsteemi suuremat kasutamist, näiteks riiklikult reguleeritud pensioni III samba kasutamist või täiendava tervisekindlustuse (hambaravi, teenuste järjekorrad) ostmist vabalt turult.
- Sotsiaalkaitse süsteemis pakutakse töötuse, töövõimekao, terviseprobleemide, vanuse ja teiste sotsiaalsete riskide korral erinevaid hüvesid. Selline lähenemine aitab pakkuda sihitatud kaitset vastavalt vajadusele, samas muudab see sotsiaalkaitse keeruliseks. Töötamise tuleviku aruteludes osutatakse võimalusele koondada erinevad hüved väiksemaks arvuks hüvedeks. Stsenaariumi „**Uus tööilm**“ puhul võimalik rakendada äärmuslikku näidet – **kodanikupalk või negatiivset tulumaksu** – mis asendaks kõiki hüvesid, kuid seeläbi väheneks ka suure osa abivajajate hüved.

## 7. Millised on otsustuskohad Eesti sotsiaalkaitstesüsteemile erinevate töötamise stsenaariumite korral?

Töötamine on olnud läbi aegade muutumises, kujundatuna rahvastiku ja tehnoloogia muutustest ning majanduse ja ühiskonna muutustest üldiselt. Kaasaegsete heaoluühiskondade arengus on töötamise muutustega käinud kaasas sotsiaalkaitstesüsteemi kujunemine. Nii nagu Euroopa ja maailma sotsiaalkaitsemudelid on varasemate majanduse ja töötamise murrangute nägu, võivad ka võimalikud tulevased muutused töötamises kujundada sotsiaalkaitstesüsteeme. Seega on oluline valmistuda võimalikeks muutusteks, et vajadusel:

Mõeldes ja arutades võimaluse üle, et Eesti tööturg võib oluliselt muutuda, valmistume kujundama sotsiaalkaitstesüsteemi, mis vastab meie inimeste vajadustele ja ootustele tulevikus.

- kohandada sotsiaalkaitse muutuva tööga ning
- muutes sotsiaalkaitset soodustada või pärssida võimalikke tööga seotud muutusi.

Teisisõnu on sotsiaalkaitsepoliitika kujundamise üheks alustalaks pikk vaade tulevikku, mis aitab valmistuda võimalikeks muutusteks ning olla seeläbi vajadusel väledam kujundama elanikkonna vajadustele ja ootustele vastavat sotsiaalkaitsevõrgustikku.

Kuigi suures pildis on Euroopa ja OECD riigid teinud läbi samasuguseid murranguid majanduses ja tööturul, sealhulgas näiteks läbi tööstusrevolutsioonide, globaliseerumise või tööjuhtimise muutuste, siis riikide sotsiaalkaitstesüsteemidel on sarnasuste kõrval ka erinevused. Riikidel on olnud mõnevõrra isesugused vajadused, võimalused ja valikud kujundamiseks **sotsiaalkaitsevõrgustik, mis aitaks kohaneda töötamise muutustega**. On põhjust eeldada, et selline mitmekesisus säilib ka tulevikus ning seetõttu on ka Eesti sotsiaalkaitstesüsteemi kujundamisel võimalik teha valikuid erinevate sotsiaalkaitsemudelite vahel.

Eesti sotsiaalkaitstesüsteem sarnaneb enim **liberaalse sotsiaalkaitstesüsteemiga**, mida iseloomustab vähene ümberjagamine, osamakselised sotsiaalkindlustusskeemid ning eesmärk stimuleerida töötamist. Samas – erinevalt tüüpilistest liberaalsetest sotsiaalkaitstesüsteemides ei ole meil levinud vajaduspõhised hüvitised ja riiklikult reguleerimata erakindlustus. Sealhulgas on vähe levinud töökohapõhised kindlustusskeemid ning ka teenuste osakaal on väheldane. Eesti sotsiaalkaitsemudel on eeskätt kombinatsioon erinevates lähenemistest, mis peegeldab Eesti vaadet tuleviku tööturule ja valikuid, millisena tahame näha sotsiaalkaitset ja tööturgu.

Analüüsid Arenguseire Keskuse koostatud Eesti töötamise võimalikke arengustsenaariume, tõstatuvad stsenaariumide lõikes esikohale neli erinevat võimalikku peamist **sotsiaalkaitstesüsteemi eesmärki** (Joonis 13).

JONIS 13 SOTSIAALKAITSE EESMÄRGID EESTI TÖÖTAMISE ARENGUSTENAARIUMIDE KORRAL

	Piirav suhtumine migratsiooni ELis	Liberaalne suhtumine migratsiooni ELis
Tehnoloogia arengu tulemusel töökohad kaovad, tekiivad ja muutuvad	<b>Isearenev Eesti</b> Sotsiaalkaitse eesmärgid: Motiveerida kõrget hõivet – töökäte puudus eeldab tööalast tegevust üle elukaare. Automatiseerimise käigus kaduvatelt töökohtadelt tekkivatele töökohtadele liikumist peab toetama ka sotsiaalkaitse.	<b>Talendikeskus Tallinn</b> Sotsiaalkaitse eesmärgid: Suurendada mahajääjate hõivet – tehnoloogia areng polariseerib tööturu võitjateks ja kaotajateks, kellest viimased on väiksema hõivega ja tööalase sissetulekuga. Sealhulgas on vaja lõimida sisserändajad tööturule ja ühiskonda.
Tehnoloogia arengu tulemusel töökohad kaovad	<b>Uus tööilm</b> Sotsiaalkaitse eesmärgid: Ennetada töötute ja mitteaktiivsete heitumist – tagada ühiskonna lõimetus hõivevõimaluste ja turutulu ebavõrdsuse kiuste.	<b>Rändajate maailmaküla</b> Sotsiaalkaitse eesmärgid: Vähendada struktuurset tööpuudust ja tagada tööturul toimuvate muudatuste tuultes kannatada saanutele minimaalne sissetulek. Lõimida sisserändajad tööturule ja ühiskonda.

Allikas: Arenguseire Keskuse ja autorite koostatud

Kõikide stsenaariumite korral kuuluvad sotsiaalkaitse tööriistakasti meetmed, mis seonduvad sotsiaalkaitse rahastamise allikatega, pakutavate hüvede valiku ja neile kvalifitseerumisega ning hüvede haldusega. Suures pildis kuuluvad tulevikutöö sotsiaalkaitse tööriistakasti tavapärase sotsiaalkaitse meetmed, kuid töötamise muutuste taustal on diskuteeritud ka uute või unustatud vanade sekkumiste üle. Vaatluse all on neli dimensiooni:

- Rahastamine.** Sotsiaalkaitse rahastamisel tuleb leida tasakaal tavapäraste maksubaaside vahel, eelkõige tööjõu ja kapitali maksustamise vahel. Tulevikutöö stsenaariumite, eelkõige ilmselt töötamise stsenaariumi „**Uus tööilm**“ puhul on võimalik, et töötamise maksustamine väheneb. Üks võimalik alternatiivne sotsiaalkaitse rahastamise allikas on **robotite maksustamine**, mis kompenseeriks tööjõumaksude vähenemist tehnoloogilise tööpuuduse korral, kuid aeglustaks automatiseerimist ja innovatsiooni (vaata ka Kiil 2 Robotite maksustamine).
- Katvus.** Sotsiaalkaitse hüvede pakkumisel tuleb leida tasakaal kõigile elanikele laienevate hüvede vahel ning töötamise panusest sõltuvate hüvede vahel. Hõive ja sissetulekute mitmekesisustumise valguses (eelkõige ilmselt töötamise stsenaariumi „Isearenev Eesti“ ja

„Rändajate maailmaküla“) võib olla vajadus juurutada **individuaalseid kogumiskontosid** (vaata ka Kiil 4 Kogumiskontod) või turu segementeerumise või pikaajalise struktuurse tööpuuduse puhul, eelkõige stsenaariumi „**Uus tööilm**“ puhul **universaalne tingimusteta sissetulek** (vaata ka Kiil 6 Universaalne tingimusteta sissetuleku kaitse). Kui esimese puhul arvestab süsteem töötamise eripäraseid mustreid, siis teisel puhul tagatakse väike sissetulekukaitse sõltumata töötamisest.

- **Hüved.** Elanikonnale toise tulu puudumisel või vähesusel asendussissetuleku, toetuste või hüvitiste pakkumisel tuleb kujundada hüvitise saamise tingimused, sealhulgas selle suurus, vajaduspõhisus, kestus. Väljakutseteks on tasakaalu leidmine piisavate hüvede vahel, mis tagavad toimetuleku ja on õiglasel ning töötamise motivatsiooni vahel. Tulevikutöö sotsiaalkaitsega seostatakse eelkõige **kodanikupalka ehk tingimusteta minimaalset sissetulekukaitset**, mis tagaks väikse, sageli ebapiisava sissetulekukaitse sõltumata töötamisest. See võib olla kohaldatav eelkõige stsenaariumi „**Uus tööilm**“ puhul. Räägitakse ka **negatiivsest tulumaksust**, mille puhul saab inimene riigilt maksutagastust juhul kui deklareeritud tulu jääb allapoole kindlaksmääratud taset (vaata ka Kiil 5 Negatiivne tulumaks). See võib-olla kohaldatav ehk eelkõige stsenaariumi puhul, kus hõivatete sissetulekute ebavõrdsus ja vaesus on suur, näiteks stsenaarium „**Talendikeskus Tallinn**“.
- **Haldus.** Sotsiaalkaitse korraldamisel on riigil valik riikliku monopoolse sotsiaalkaitse ja riiklikult reguleeritud eraõigusliku sotsiaalkaitse vahel. Sotsiaalkaitse ulatusest sõltub, kuivõrd on nõudlust täiendava riiklikult reguleerimata eraõigusliku sotsiaalkaitse (vaata ka Kiil 10 Erakindlustuse teoreetilised tugevused ja puudused). Õiguslikust vormist sõltumata vajab tulevikus sotsiaalkaitse korraldamisel tähelepanu **elanikonna sisse- ja väljaränne**, sest riigist lahkuvad inimesed võivad vajada hüvede ülekandmist sihtriiki või riiki sisenevad inimesed täiendavat kaitset Eestist – eriti oluline on see stsenaariumi „**Rändajate maailmaküla**“ puhul.

Erinevad eesmärgid ning võimalike sekkumiste valimine sotsiaalkaitse tööriistakastist sõltub muuhulgas kolmest seotud valikust (vaata Joonis 14).



- Esimene valikukoht on **süsteemi lihtsus**. Eesti sotsiaalkaitstesüsteemis (sarnaselt teiste riikide sotsiaalkaitsemudelitele) on tööga seotud riskide (näiteks töötus, töövõime, vanadus ja tervis) lõikes kasutusel erinevad sotsiaalkaitsekeemid. Neid rahastatakse erinevalt, neile rakendatakse erinevaid katvuse reegleid, nende hüvitiste suuruse, kestuse tingimused on erinevad ning neid hallatakse erinevalt.

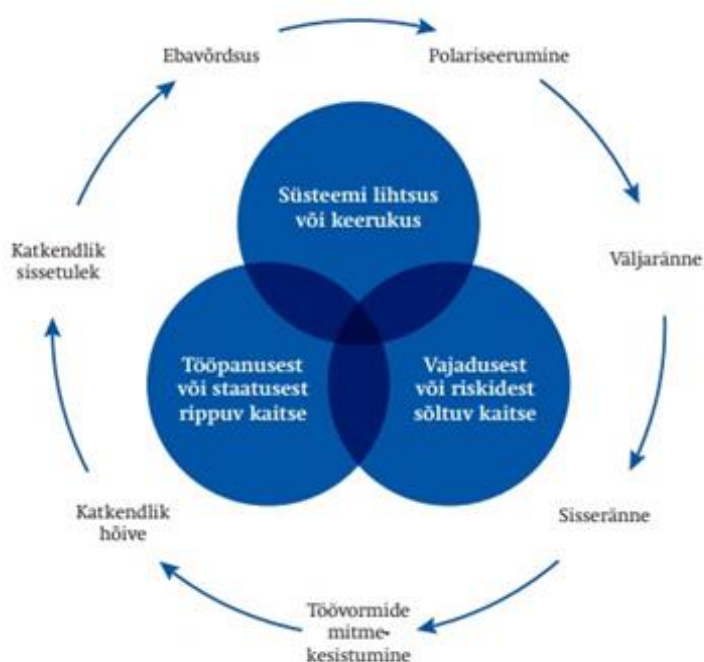
Eestis on arutletud nii reformide üle, mis muudaks süsteemi keerukamaks, kui ka selle üle, kuidas seda lihtsustada. Keerukamaks muutmiseks oleks võimalik näiteks töövõimetuse hüvitamise skeemi kõrval juurutada tööst põhjustatud töövõimetuse hüvitamise süsteem, so. tööõnnetuskindlustussüsteem. Süsteemi lihtsustamiseks on kaalutud nii töötuskindlustus-hüvitise ja töötutoetuse ühendamist (vaata ka Kiil 3 ) kui ka **univesaalse tingimustega sissetulekukaitse juurutamist** (Kiil 6 Universaalne tingimusteta sissetuleku kaitse), mis asendaks praeguse sotsiaalkaitstesüsteemi.

---

Tulevikutöö sotsiaalkaitsemudeli alternatiiviks on kodanikupalk, mis asendaks senise keeruka erinevate hüvitiste ja toetuste süsteemi, ent praeguse hõive ja tööalse tulu muustrite korral suurendaks ebavõrdsust ja vaesust. See võib-olla lahenduseks stsenaariumi „Uus tööilm“ puhul.

---

JONIS 14 KOHANEMISVÕIMEKUS



- Teiseks otsustuskohaks on valik universaalse residentsusest sõltuva kaitse ja deklareeritud töisesttulust ning sissemaksetest sõltuva kaitse vahel. Meie ja paljude teiste riikide süsteemis on oma koha leidnud nii Bismarcki sissemaksete tugineva mudeli järgi üles ehitatud sotsiaalkindlustusskeemid (näiteks töötuskindlustus, ravikindlustus, pensioni II ja III sammu) kui ka Beveridge'i mudelile omased lahendused (näiteks töötutoetus, töövõimetushüvitis, rahvapension).

Eestis on arutletud nii senise osamakselise ravikindlustusüsteemi asendamist universaalse tervisekaitsesüsteemiga - kus süsteemi katvus sõltub residentsusest - kui ka igapäevase töisest panusest sõltuva täiendava hoolduskindlustuse juurutamise vajaduse üle, mis täiendaks praegust universaalset pikaajalise hoolduse teenust.

---

Tulevikutöö hõivemustrid ja sissetulekumustrid võivad muutuda, mis tõttu töötamisest ja sissetulekust sõltuv kaitse võib väheneda. Lahenduseks võib-olla individuaalsed kontod, mis arvestavad katkendliku ja muutlikku hõive ja sissetulekuga. Vaata ka Kiil 4 Kogumiskontod.

---

- Kolmandaks valiku kohaks võib olla tasakaalu leidmine **riskist sõltuva** kaitse ja **vajaduspõhise** kaitse vahel. Eesti praeguses sotsiaalkaitstesüsteemis on inimesel valdavalt õigus hüvitisele riski avaldumisel. Kui kaitse katvuse ja ulatuse reeglid võivad sõltuda hõivest ning teisest sissetulekust, siis hüvitise tingimused valdavalt ei sõltu tegelikust abivajadusest. Vajadusepõhist lähenemist kasutatakse Eesti vaid toimetulekutoetuse ja töötutoetuse puhul. Samuti on Eestis arutletud kui suuri, milliseid hüvitisi ning kellele pakkuda, et ühest küljest tagada piisav toimetulek ja võimalus osaleda, aga samas motiveerida tööturul osalemist.

---

Inimeste sissetulekute jaotust mõjutavad toetuste ja hüvitiste kõrval maksureeglid. Tulevikutöö võib seostuda töötasuvaesusega, tulenevalt tööturuvõimaluste polariseerumisest. Võimalikuks alternatiiviks on negatiivne tulumaks, mille puhul saab inimene riigilt maksutagastust ja täiendavat tulu kui inimese tulu jääb alla sätestatud piiri. Vaata ka Kiil 5 Negatiivne tulumaks

---

Töötamise stsenaariumide ja sotsiaalkaitse mudelite analüüs viitab neljale suuremale **sotsiaalkaitse väljakutsele**:

- Töötamise võimaluste ja töise tulu ebavõrdsuse kasv;
- Katkendlik töötamine ja töine tulu;
- Hõivevormide mitmekesisustumine, sealhulgas uute töövormide esilekerkimine;
- Rahvastiku lühiajaline ja pikaajaline sisse- ja väljaränne.

#### POLARISEERUMINE JA EBAVÕRDSUS

##### Mis on väljakutse olemus?

Tehnoloogia areng võib kaasa tuua muutusi nii tööjõu nõudluses kui pakkumises. Uute tehnoloogiate kasutuselevõtt ja automatiseerimine võivad kaotada olemasolevad töökohad ning asemele võivad tekkida uued. Sellises olukorras tekib suur nõudlus just kõrgemat kvalifikatsiooni ja suuremat lisandväärtust loovatel töökohtadel ning rutiinsete tööde osakaal väheneb. Osade töötamise stsenaariumide puhul, näiteks eelkõige stsenaariumi „**Uus tööilm**“ puhul, ei kata ilmselt uued kõrgemat lisandväärtust nõudvad ametikohad siiski ära automatiseerimisest tulenevat töökohtade vähenemist. Selle tulemusena satuvad riskirühma madala ja keskmise oskustasemega (haridusega) inimesed, kelle hõivevõimalused ja töötasu võimalused vähenevad. Tulemuseks on ebavõrdsuse suurenemine.

Sissetulekute puuduse ja ebavõrdsuse probleemi saab riik mõjutada, sekkudes maksude- ja toetuste poliitikaga. Praegune Eesti sotsiaalkaitstesüsteem sarnaneb pigem liberaalsele sotsiaalkaitstesüsteemile – toetused on väikesed ja seda iseloomustab väike ümberjagamine, kuid tulenevalt võimalikest tööturu muutustest ja nendega kaasnevatest väljakutsetest peaks olema valmis tegema seal kohandusi.

##### Millised on võimalikud lahendused?

Alljärgnevad ideed on pigem üldised printsiibid, mida võib rakendada nii eraldiseisvalt kui ka omavahel kombineerituna.

- **Kohandused maksude-toetuste süsteemis** – tuleb leida tasakaal, kuivõrd jagada toetusi universaalselt kõigi vahel või võtta eesmärgiks toetada ilma sissetulekuta ja vaesuses olevaid inimesi. Teisisõnu jagada toetusi/hüvitisi pigem sotsiaalse riski ja vajaduspõhiselt. Universaalse toetuse puhul makstakse küll ühesugust võrdset toetust kõigile, kuid see ei pruugi vähendada vaesust või ebavõrdsust. Vajaduspõhine toetus on suunatud just vaesuses olevate inimeste olukorra parandamiseks. Sotsiaalkaitse püüab tagada elanikele piisava sissetuleku, kuid samas liigne heldus võib mõjutada inimeste töömotivatsiooni (Vaata ka Kiil 7 Sotsiaalkaitse ja maksude-toetuste süsteemi mõju töömotivatsioonile).
- **Tööjõu liikumise toetamine tööturul** – kui suureneb tööjõunõudlus kõrgemat kvalifikatsiooni ja lisandväärtust loovatel töökohtadel, tuleks toetada inimeste liikumist uutele ja/või kõrgemat lisandväärtust loovatele töökohtadele (eelkõige stsenaariumid „Uus tööilm“ ja „Isearenev Eesti“). Selleks peaks abistama oskuste arendamist, looma paremad võimalused pidevõppeks ning täiend- ja ümberõppeks, näiteks töötamise hüvitamise perioodi pikendamine, hüvitise asendusmäära suurendamine. Eriti tuleks tähelepanu pöörata madala- ja keskmise oskustasemega inimestele, kes on riskirühmas.

#### KATKENDLIK HÕIVE JA KATKENDLIK SISSETULEK

##### Mis on väljakutse olemus?

Katkendlik hõive võib tuleneda sellest, et tööturul pakutakse vaid tähtajalisi või ajutisi töid. Uute töövormide esilekerkimine ning ettevõtjastumine võib muuta töötamise katkendlikumaks, sest seniste püsivate töökohtade asemel juurutatakse projektitööd, töövõttu vmt. Katkendlik hõive võib tuleneda ka töötaja valikust, kui näiteks katkendlik hõive tagab piisava sissetuleku ning samas võimaldab ühitada tööd ja eraelu, sealhulgas perega seotud kohustusi oskuste-teadmiste arendamisega. Katkendlik sissetulek tuleneb peamiselt eelnevast, samas ettevõtjastumine võib tähendada seda, et isiku tulu teenuste-kaupade müügist võib olla katkendlikum võrrelduna töise tuluga.

Sellised võimalikud arengud tööturul seavad väljakutsed ka sotsiaalkaitsesüsteemile. Kui hõivatute seas suureneb katkendlik töötamine ja sissetulek ning sellega ei käi kaasas kiire tootlikkuse kasv, siis võib väheneda sotsiaalkaitse finantsiline jätkusuutlikkus. Osamakseliste sotsiaalkindlustusskeemide (eelkõige ravikindlustuse ja töötuskindlustuse) katvus sõltub staažist ja perioodi jooksul tehtud sissemaksetest – katkendliku töötamise ja sissetuleku puhul võib sotsiaalkaitsega kaetud inimeste osakaal väheneda. Samuti võib katvus väheneda, kui õigus hüvitisele katkeb väikesemahulise ajutise töö tegemisel.

##### Millised on võimalikud lahendused?

Võimalike lahenduste leidmiseks tuleks eelkõige pöörata tähelepanu sotsiaalkaitse katvuse reeglitele ning rahastamisele ja heldusele:

- Katkendlikult hõivatute või katkendlike sissetulekuga hõivatute sotsiaalkaitse katvust on võimalik laiendada juurutades pikemad staaži või sissemaksete perioodid (stsenaariume „Rändajate maailmaküla“ ja „Isearenev Eesti“). Näiteks kui õigus ravikindlustusele sõltub

eelmise kuu teisest tulust, siis katkendlikult hõivatute kaitse laiendamiseks oleks võimalik vaadata aasta summaarset töist tulu (vaata ka Kiil 4 Kogumiskontod). Samuti on võimalik juurutada universaalseid sotsiaalkaitsekeeme, kus õigus hüvitisele ei sõltu sissemaksest vaid näiteks eelkõige residentsusest, äärmusliku stsenaariumi puhul ka kodanikupalka (Kiil 6 Universaalne tingimusteta sissetuleku kaitse).

- Kui katkendlik hõive tähendab summaarselt väiksemat lisandväärtust ja väiksemat sotsiaalkaitse tulu, siis tuleb leida kas uusi maksubaase või vähendada hüvitiste heldust. Siinjuures seonduvalt eelmise punktiga, sotsiaalkaitse väiksem katvus ja väiksemad hüved peaks sellisel juhul signalseerima, et ühiskonna kui terviku suhtes katkendlik töötamine ei ole optimaalne ning peaks soodustama püsivat täishõivet.

#### HÕIVEVORMIDE MITMEKESISTUMINE

##### Mis on väljakutse olemus?

Hõivevormide mitmekesistumisest tulenev olulisim väljakutse Eesti sotsiaalkaitseüsteemile seisneb selles, et suurem osa süsteemist on osamaksetel ja solidaarsusprintsibiil põhinev kindlustussüsteem. Süsteemi tehtavatest osamaksetest tuleb omakorda valdav enamus traditsioonilises töösuhtes teenitavalt töötasult makstavast sotsiaalmaksust. Kui hõivevormide mitmekesistumine tähendab liikumist selliste töötamise vormide peale, millelt teenitud tulu sotsiaalmaksukoormus on madalam, siis ohustab see Eesti sotsiaalkaitse jätkusuutlikkust. Süsteemi tehtavad sissemaksed küll vähenevad, kuid see ei pruugi tähendada seda, et inimesed tarbivad vähem selle sama süsteemi poolt pakutavaid teenuseid ja hüvitisi. Hõivevormide mitmekesistumine toob eeldatavalt kaasa ka sotsiaalkaitseüsteemi katvuse täiendava vähenemise ning võib suurendada ebavõrdsust.

##### Millised on võimalikud lahendused?

Hõivevormide mitmekesistumise puhul on võimalik kaaluda alljärgnevaid lahendusvariante – need on pigem üldised printsibiidid kui valmislahendused ja neid võib rakendada nii eraldiseisvalt kui kombineerituna.

- Sotsiaalkindlustussüsteemi rahastamisallikate mitmekesistamine – kui sotsiaalmaksu põhine rahastamine ei ole süsteemi ülalhoidmiseks piisav, siis on võimalik kaaluda teiste maksudega kogutud maksutulu suunamist sotsiaalkaitseüsteemi. Kuna tööjõumaksud on Eestis suhteliselt kõrged, siis oleks esmasteks võimalusteks tarbimis- ja/või varamaksud. Siinjuures saab kaaluda ka erinevaid kapitali maksustamise võimalusi, et mõjutada tehnoloogi arengut (Kiil 2 Robotite maksustamine) (eelkõige stsenaarium „**Uus tööilm**“).
- Sotsiaalkaitseüsteemi hüvede lahti sidumine osamaksetest ehk üleminek universaalse katvusega süsteemile – see on fundamentaalsem muudatus, mis eeldab ka sotsiaalkaitseüsteemi rahastamisallikate mitmekesistamist. Koos rahastamisallikate mitmekesistamisega oleks see lahenduseks sotsiaalkaitse katvuse vähenemisega seotud

probleemide lahendamisel, samuti oleks universaalse katvusega süsteemil oma roll ebavõrdsuse vähendamisel (nt pensionide ebavõrdsuse osas). Selle lahenduse suurimaks probleemiks on see, et vähenevad stiimulid tööelus aktiivselt kaasa lüüa ning ausalt makse maksta.

- Individuaalsete kogumiskontode juurutamine (vaata ka Kiil 4 Kogumiskontod) – maailmas, kus inimesel on võimalik oma sissetulek teenida väga erineval moel maksustatud tuluallikatest, on üheks mõeldavaks lahenduseks ka süsteemi solidaarsuse vähendamine ning liikumine individuaalsete lahenduste (nagu näiteks kogumiskontod) peale. Sellisel juhul saab iga inimene ise otsustada, kui suured peaksid olema tema „mustade päevade“ tagavarad. Riik saab soodustada kogumiskontode loomist läbi maksusoodustuste. Selle lähenemise suurimaks probleemiks on siiski see, et nendel, kes kaitset kõige enam vajavad, on keskmisest madalamad sissetulekud ning ka kõige vähem vahendeid, mida säästadena kõrvale panna. Seega soodustaks selline süsteem tegelikult nende inimeste kaitset, kes seda kõige vähem vajavad.

#### VÄLJARÄNDEST TULENEVAD RISKID

##### Mis on riski olemus?

Väljaränne mõjutab sotsiaalkaitse süsteemi esmalt läbi rahastamise. Rändama kiputakse nooremas eas, kus sissemaksed sotsiaalkaitse süsteemi ületavad oluliselt maksete tegija poolt tarbitavate teenuste (nt tervishoid, pensionid) ja hüvitiste maksumust. Üle elukaare vaadatuna ei pruugi see olla väga suur probleem (väljarännanud inimene ei tarbi vanaduspõlves ka Eesti sotsiaalkindlustussüsteemi poolt pakutavat), kuid lühiajaliselt tekitab see meie tugeva solidaarsuspõhisusega süsteemi eelarvesse augu.

---

Hoogustuva tööränne korral tekib olukord, kus inimene on panustanud ühes riigis, aga vajab abi teises. Võimalik on nii tööjõu välja- kui sisseränne ning riik peab otsustama, mis riigile laekuvad maksud sotsiaalkindlustusmaksetest ja milliseid hüvesid peab riik pakkuma. (vaata ka Kiil 9 Sotsiaalkaitse ja ränne)

---

Samas võib võimaliku tööpuuduse kontekstis olla väljaränne ka (ajutiseks) lahenduseks, kuna vähendab inimeste vaesusriski langemist Eestis. Varasema kogemuse põhjal vaadatakse Eestist tööotsinugutel peamiselt Soome suunas ning ilmselt suureneks nii pendelränne kui lühiajaline ränne Eesti ja Soome vahel.

Kui tegemist on ajutise väljarändega ning inimene otsustab tagasi tulla ning oma pensionipõlve Eestis veeta, siis on mõjud sotsiaalkindlustussüsteemi jätkusuutlikkusele veelgi tugevamad. Mõningaid probleeme võib olla ka süsteemi katvuse ja ebavõrdsusega – kui inimene viibib tõelise

maailmarändurina mitmetes erinevates riikides piisavalt lühikest aega, et sellest ei tekiks õigust riigipoolsele piisavale toele vanemas eas, siis siis ei saa seda olukorda lugeda heaks.

##### Millised on võimalikud lahendused?

- Individuaalsuse suurendamine – kui inimesed reisivad maailmas ringi ning teenivad oma sissetuleku erinevatest riikidest, kus kehtivad erinevad maksusüsteemid, siis võib olla üheks lahenduseks individuaalsuse suurendamine. See võib toimuda nii kogumiskontode (vaata ka Kiil 4 Kogumiskontod) kui omafinantseerimise osakaalu suurendamise näol (nt tervishoius). Lahenduse ilmseks miinuseks on süsteemi poolse toe vähenemine nendele inimestele, kes seda kõige rohkem vajavad (eelkõige stsenaariumid „Rändajate maailmaküla“ ja „Talendikeskus Tallinn“).

#### SISSERÄNDEST TULENEVAD RISKID

##### Mis on väljakutse olemus?

Positiivse poole pealt tähendab sisserändajate legaalne Eestis töötamine täiendavat maksutulud, mis leevendab probleeme sotsiaalkaitssüsteemi rahastamisel. Sotsiaalkindlustussüsteemi vaatenurgast kaasnevad riskid eeskätt sellega, kui sisserändajad ei integreeru edukalt Eesti tööturule või kui sisserändajate hulgas kasvab pererändajate osakaal ja illegaalsete sisserändajate arv. Kuigi ideaalis peaksid sisserändajad asuma tööle sektoritesse ja piirkondadesse, mis tööjõudu kõige rohkem vajavad, võib ebaefektiivse rändepoliitika tulemusel sisserändajate kvalifikatsioon mitte vastata Eesti tööturu vajadustele ning sisserändajad koonduda piirkondadesse (nt suurematesse linnadesse), kus uut tööjõudu vaja ei ole. Seega võib sisseränne ka suurendada vaesust ja sotsiaalset tõrjutust ning tõsta kulusid sotsiaalkaitssüsteemile.

Töörändajaga kaasa rändavate pereliikmete puhul on rändepoliitikaga oluline kindlustada, et kogu perekonnal oleksid piisavad vahendid äraelamiseks ning ei oleks riski langeda sotsiaalsesse tõrjutusse. Illegaalsete sisserändajate puhul ei kaasne sisserändega täiendavate maksutulude laekumist, samuti vähendab see Eesti sotsiaalkindlustussüsteemi katvust. Illegaalselt Eestis viibivate inimestega võivad kaasneda ka teised – sotsiaalkindlustussüsteemist väljapool – paiknevad probleemid, mille lahendamine võib olla keeruline ja kulukas.

On pikema vaate küsimus, et kui sisserändaja jääb püsivalt Eestisse elama, siis vajab tema ja tema perekond samuti aina enam sotsiaalkaitse teenuseid ja toetusi ehk see positiivne mõju on lühiajaline. Seda enam, et töörände kõrval on pereränne pea sama oluline.

##### Millised on võimalikud lahendused?

- Orienteerumine sotsiaalkaitse, kindlustuskaitse saamise tingimustes ja võimalustes võib-olla keeruline nii ametnikele kui kodanikele, ning nõnda ka välispäritolu rahvastikule. Sellises olukorras peitub lahendus eelkõige olemasolevate töötamise, sissetuleku maksustamise ja sotsiaalkaitse reeglite tõhusamas jõustamises. Oluliseks väljakutseks on sisserännanute nügimine deklareeritud töötamise ehk tulude deklareerimise suunas. See tagaks nii tööturu toimimise kui ka tarviliku abi erinevate riskide ilmnemisel ja puuduse korral (eelkõige stsenaarium „Rändajate maailmaküla“).

## 8. Kirjandus

- Abbott, R., & Bogenschneider, B. (n.d.). (2017). Should Robots Pay Taxes? Tax Policy in the Age of Automation. *University of Surrey*.
- Alvaredo, F., Chancel, L., Piketty, T., Saez, E., & Zucman, G. (Eds.). (2018). *World inequality report 2018*. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Anker, R. (2006). Living wages around the world: A new methodology and internationally comparable estimates. *International Labour Review*, 145(4), 309–338. <https://doi.org/10.1111/j.1564-913X.2006.tb00037.x>
- Arenguseire Keskus, 2018. Tööturg 2035. Töö tulevikutrendid ja -stsenaariumid. Tallinn: Arenguseire Keskus.
- Arntz, M., Gregory, T., & Zierahn, U. (2016). The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries. <https://doi.org/10.1787/5jlz9h56dvq7-en>
- Arts, W. A., & Gelissen, J. (2010). Models of the Welfare State. *The Oxford Handbook of the Welfare State*. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199579396.003.0039>
- Aspalter, C. (2006). The East Asian welfare model - Wiley Online Library. *International Journal of Social Welfare*. Retrieved from <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1468-2397.2006.00413.x>
- Aspalter, C. (2017). Welfare regime analysis: 30 years in the making. *International Social Work*, 0020872817710551. <https://doi.org/10.1177/0020872817710551>
- Athanasenas, A., Chapsa, X., & Michailidis, A. (2015). Investigating Social Protection Convergence in the EU-15: A Panel Data Analysis. *European Research Studies Journal*, XVIII(2), 79–96.
- Barea, M., & Cesana, G. (2006). Social protection sustainability, prolongation of working life and greater participation of women in the labour market. *La Medicina Del Lavoro*, 97(2), 148–155.
- Barglowski, K., Bilecen, B., & Amelina, A. (2015). Approaching Transnational Social Protection: Methodological Challenges and Empirical Applications. *Population, Space and Place*, 21(3), 215–226. <https://doi.org/10.1002/psp.1935>
- Beattie, R. (2000). Social protection for all: But how? *International Labour Review*, 139(2), 129–148. <https://doi.org/10.1111/j.1564-913X.2000.tb00407.x>
- Beblavy, M. (2008). *New Welfare State Models Based on the New Member States' Experience?* (SSRN Scholarly Paper No. ID 2403764). Rochester, NY: Social Science Research Network. Retrieved from <https://papers.ssrn.com/abstract=2403764>
- Cichon, M., Scholz, W., Meerendonk, A. van de, Hagemeyer, K., & Bertranou, F. (2005). *Financing Social Protection*. Geneva: International Labor Office.
- Colombino, U. (2015). Is unconditional basic income a viable alternative to other social welfare measures? *IZA World of Labor*. <https://doi.org/10.15185/izawol.128>
- Cortez, B., & Vogel, T. (2011). Financial Transaction Tax for Europe, A. *EC Tax Review*, 20, 16.
- Dwyer, P., Wright, S. (2014). Universal Credit, ubiquitous conditionality and its implications for social citizenship. *Journal of Poverty and Social Justice*, 27–35, 9p. DOI: 10.1332/175982714X13875305151043
- Eikemo, T. A., Bambra, C., Judge, K., & Ringdal, K. (2008). Welfare state regimes and differences in self-perceived health in Europe: A multilevel analysis. *Social Science & Medicine*, 66(11), 2281–2295. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2008.01.022>



- EMTA. (2018). Sotsiaalmaks. Retrieved from: <https://www.emta.ee/et/ariklient/tulud-kulud-kaivekasum/sotsiaalmaks>
- Enoff, L. D., & McKinnon, R. (2011). Social security contribution collection and compliance: Improving governance to extend social protection. *International Social Security Review*, 64(4), 99–119. <https://doi.org/10.1111/j.1468-246X.2011.01413.x>
- Esping-Andersen, G. (2013). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. John Wiley & Sons.
- Euromod (2015). EUROMOD statistics on Distribution and Decomposition of Disposable Income, accessed from <http://www.euromod.ac.uk/using-euromod/statistics> using EUROMOD version no. H1.0+.
- European Commission, & Directorate-General for Research and Innovation. (2014). *Population ageing in Europe: facts, implications and policies : outcomes of EU-funded research*. Luxembourg: Publications Office.
- European Commission. (2015). Mutual Learning Programme, Key policy messages from the Peer review on Universal Credit, London, United Kingdom, December 2015, 17 p. Retrieved August 29, 2018, from <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=2302&furtherNews=yes>
- Euroopa Komisjon. (2017). Avalik konsultatsioon teemal, mida peaks Euroopa Liit Euroopa sotsiaalõiguste samba raames tegema, et kõrvaldada sotsiaalkaitse kättesaadavuse osas kõigi tööhõivevormide puhul esinevaid probleeme, 10 lk. Retrieved from: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=18342&langId=et>
- European Parliament. (2016). Basic income: Arguments, evidence, prospects. Brief, European Union. Retrieved from: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586679/EPRS\\_BRI\(2016\)586679\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586679/EPRS_BRI(2016)586679_EN.pdf)
- European Union, P. O. of the E. (2017, June 22). Taxation trends in the European Union : data for the EU Member States, Iceland and Norway : 2017 edition. [Website]. Retrieved February 23, 2018, from <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a780a1da-57bd-11e7-a5ca-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF>
- Eurostat - Labour force survey. Retrieved from: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1196&newsId=2318&furtherNews=yes>
- Faig, M., Zhang, M., & Zhang, S. (2016). Effects Of Extended Unemployment Insurance Benefits On Labor Dynamics. *Macroeconomic Dynamics*, 20(5), 1174–1195. <https://doi.org/10.1017/S1365100514000789>
- Fairris, D., & Reich, M. (2005). The Impacts of Living Wage Policies: Introduction to the Special Issue\*. *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, 44(1), 1–13. <https://doi.org/10.1111/j.0019-8676.2004.00370.x>
- Faist, T., Bilecen, B., Barglowski, K., & Sienkiewicz, J. J. (2015). Transnational Social Protection: Migrants' Strategies and Patterns of Inequalities. *Population, Space and Place*, 21(3), 193–202. <https://doi.org/10.1002/psp.1903>
- Ferrera, M. (1996). The “Southern Model” of Welfare in Social Europe. *Journal of European Social Policy*, 6(1), 17–37. <https://doi.org/10.1177/095892879600600102>
- Forde, C., Stuart, M., Joyce, S., Oliver, L., Valizade, D., Alberti, G., Hardy, K., Trappmann, V., Umkey, C., Carson, C., Centre for Employment Relations Innovation and Change, University of Leeds, UK, Katja, J., Yordanova, G.

(2017). The social protection of workers in the platform economy. [Website]. Retrieved February 17, 2018, from <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2907f493-e6d1-11e7-9749-01aa75ed71a1/language-en>

Friedman, M., Friedman, R. (1980). Free to Choose. A personal statement. The classic inquiry into the relationship between freedom and economics. New York and London, 338 p. Retrieved: <http://www.proglocode.unam.mx/sites/proglocode.unam.mx/files/docencia/Milton%20y%20Rose%20Friedman%20-%20Free%20to%20Choose.pdf>

Galasso, V., & Profeta, P. (2004). Lessons for an ageing society: the political sustainability of social security systems. *Economic Policy*, 19(38), 64–115. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0327.2004.00119.x>

Germany Trade and Invest. The German Social Security System. Retrieved 29. August, from: <https://www.gtai.de/GTAI/Navigation/EN/Invest/Investment-guide/Employees-and-social-security/the-german-social-security-system.html>

Greve, B. (2019). Routledge Handbook of the Welfare State, Second edition, 549 p.

Grint, K., & Woolgar, S. (2013). *The Machine at Work: Technology, Work and Organization*. John Wiley & Sons.

Gruber, J. (1997). The Incidence of Payroll Taxation: Evidence from Chile, Journal of Labor Economics Massachusetts Institute of Technology and National Bureau of economic Research, vol 15, no 3, pt.2, pp S72 - S101.

Hardoon, D. (2017). *An Economy for the 99%: It's time to build a human economy that benefits everyone, not just the privileged few*. Oxfam. <https://doi.org/10.21201/2017.8616>

Health at a Glance 2015. (2015). OECD indicators, OECD Publishing, Paris. [http://dx.doi.org/10.1787/health\\_glance-2015-en](http://dx.doi.org/10.1787/health_glance-2015-en). Retrieved from: <https://www.health.gov.il/publicationsfiles/healthataglance2015.pdf>

Hervey, T. K., & McHale, J. V. (2015). *European Union Health Law: Themes and Implications*. Cambridge University Press.

ILO. (2016). *Non-standard employment around the world: understanding challenges, shaping prospects*. Geneva: International Labour Office.

ILO. (2017). *Strengthening social protection for the future of work* (Report). Retrieved from [http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/multilateral-system/g20/reports/WCMS\\_559136/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/multilateral-system/g20/reports/WCMS_559136/lang--en/index.htm)

Joseph Rowntree Foundation (2012). Implementing Universal Credit: will the reforms improve the service for users? The Research by Amy Tarr and Dan Finn, Centre for Economics and Social Inclusion 4 p, Retrieved from: <https://www.jrf.org.uk/sites/default/files/jrf/migrated/files/universal-credit-benefits-summary.pdf>

Kerr, S. (1983). *Making ends meet: an investigation into the non-claiming of supplementary pensions*. London: Bedford Square Press of the National Council for Voluntary Organisations.

Koppel, K., Piirits, M., Masso, M et al. (2018) Ravikindlustus valitutele või ravikaitse kõigile — kuidas täita lüngad Eesti ravikindlustuses? Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

Korkeamäki, O., Uusitalo, R. (2008). Employment and wage effects of a payroll-tax cut - evidence from regional experiment. *International Tax public Finance*, DOI 10.1007/s10797-008-9088-6

KPMG. (2016). *Tax 2025*. KPMG. Retrieved from <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/au/pdf/2016/tax-2025.pdf>

Kroft, K., Notowidigdo, M. J. (2016). Should Unemployment Insurance Vary with the Unemployment Rate? Theory and Evidence. *The Review of Economic Studies*, 83(3), 1092–1124. <https://doi.org/10.1093/restud/rdw009>

Lee Yih-Jiunn, & Ku Yeun-wen. (2007). East Asian Welfare Regimes: Testing the Hypothesis of the Developmental Welfare State. *Social Policy & Administration*, 41(2), 197–212. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2007.00547.x>

Leetmaa, R., Masso, M., Võrk, A., Karu, M., Veldre, V., Paulus, A., & Turk, P. (2012). *Sotsiaalkaitsehüvitiste ja toetuste mõju töömotivatsioonile*. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis. Retrieved from [http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/TAO/Sotsiaalkaitse\\_h%C3%BCvitiste\\_ja\\_t\\_oetuste\\_m%C3%B5ju\\_t%C3%B6%C3%B6motivatsioonile\\_FINAL\\_IV.pdf](http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/TAO/Sotsiaalkaitse_h%C3%BCvitiste_ja_t_oetuste_m%C3%B5ju_t%C3%B6%C3%B6motivatsioonile_FINAL_IV.pdf)

Martinsen, D. S., & Rotger, G. P. (2017). The fiscal impact of EU immigration on the tax-financed welfare state: Testing the “welfare burden” thesis. *European Union Politics*, 18(4), 620–639. <https://doi.org/10.1177/1465116517717340>

Matsaganis, M., Özdemir, E., Ward, T., & Zavakou, A. (2016). *Non-standard employment and access to social security benefits* (Research Note No. 8/2015). European Commission.

McKinsey Global Institute. (2017). Jobs lost, Jobs gained: workforce transitions in a time of automatisisation. Retrieved from <https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Featured%20Insights/Future%20of%20Organizations/What%20the%20future%20of%20work%20will%20mean%20for%20jobs%20skills%20and%20wages/MGI-Jobs-Lost-Jobs-Gained-Report-December-6-2017.ashx>

Moffitt, R. A. (2003). *The Negative Income Tax and the Evolution of U.S. Welfare Policy* (NBER Working Papers No. 9751). National Bureau of Economic Research, Inc. Retrieved from <https://ideas.repec.org/p/nbr/nberwo/9751.html>

Mokka, R., Neuvonen, A., Lindgren, J. (2017). Digitalisation and the future of taxation. Retrieved February 23, 2018, from <https://www.sitra.fi/en/articles/digitalisation-future-taxation/>

Mokyr, J., Vickers, C., & Ziebarth, N. L. (2015). The History of Technological Anxiety and the Future of Economic Growth: Is This Time Different? *Journal of Economic Perspectives*, 29(3), 31–50. <https://doi.org/10.1257/jep.29.3.31>

National Audit Office (2013). Universal Credit: early progress. Department for Work and Pensions, 54 p. Retrieved from: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2013/09/10132-001-Universal-credit.pdf>

Oberson, X. (2017). Taxing Robots? From the Emergence of an Electronic Ability to Pay on Robots or the Use of Robots. *World Tax Journal*, 9(2). Retrieved from [https://www.ibfd.org/sites/ibfd.org/files/content/pdf/wtj\\_2017\\_02\\_int\\_3\\_SeptNewsletter.pdf](https://www.ibfd.org/sites/ibfd.org/files/content/pdf/wtj_2017_02_int_3_SeptNewsletter.pdf)

OECD. (2004). Proposal for a taxonomy of health insurance. OECD Study on Private Health insurance, 21 p. <http://www.oecd.org/els/health-systems/31916207.pdf>

OECD (Ed.). (2015). *In it together: why less inequality benefits all*. Paris: OECD.

OECD/EU. (2016). Health at a Glance: Europe 2016 – State of Health in the EU Cycle, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265592-en>.

OECD. (2016). *Technologies for Better Tax Administration*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264256439-en>

OECD. (2017). “Basic income as a policy option: Can it add up?”, Policy Brief on the Future of work, OECD Publishing, Paris

OECD. (2018a). Tax revenue (indicator). doi: 10.1787/d98b8cf5-en (Accessed on 24 March 2018)

OECD. (2018b). Taxing wages 2018, Taxing wages - Estonia, Centre for Tax Policy and Administration. Retrieved from: <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/taxing-wages-estonia.pdf>

Ostry, M. J. D., Berg, M. A., & Tsangarides, M. C. G. (2014). *Redistribution, Inequality, and Growth*. International Monetary Fund.

Paetzold, J. (2013). The Convergence of Welfare State Indicators in Europe: Evidence from Panel Data. *European Journal of Social Security*, 15(1), 28–54. <https://doi.org/10.1177/138826271301500104>

Randelović, S. (2008). Dual income tax - an option for the reform of personal income tax in Serbia? Faculty of Economics, University of Belgrade, 183-197. DOI:10.2298/EKA0879183R. <http://www.ekof.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2014/06/179-2-3.pdf>

Riigi Teataja. (2017). Sotsiaalmaksuseadus. Retrieved 29. August 2018, from: <https://www.riigiteataja.ee/akt/104022011006?leiaKehtiv#para2>

Riigi Teataja. (2018). Eesti Vabariigi ja Austraalia vaheline sotsiaalkindlustusleping. Retrieved 29. August, 2018, from: <https://www.riigiteataja.ee/akt/229042016003>

Schmieder, J. F., von Wachter, T., & Bender, S. (2012). The Effects of Extended Unemployment Insurance Over the Business Cycle: Evidence from Regression Discontinuity Estimates Over 20 Years. *The Quarterly Journal of Economics*, 127(2), 701–752. <https://doi.org/10.1093/qje/qjs010>

Schmitt, C., & Starke, P. (2011). Explaining convergence of OECD welfare states: a conditional approach. *Journal of European Social Policy*, 21(2), 120–135. <https://doi.org/10.1177/0958928710395049>

Schulmeister, S. (2008). *A General Financial Transaction Tax Motives, Revenues, Feasibility and Effects* (SSRN Scholarly Paper No. ID 1714395). Rochester, NY: Social Science Research Network. Retrieved from <https://papers.ssrn.com/abstract=1714395>

Shindler, M. (2015). Replace welfare with a negative income tax. Retrieved August 29, 2018, from <https://economics21.org/html/replace-welfare-negative-income-tax-1479.html>.

Sotsiaalkindlustusamet. (2018). Välislepingud ja Euroopa Liidu õigusaktid. Retrieved 29. August, 2018, from: <http://www.sotsiaalkindlustusamet.ee/et/organisatsioon-kontaktid/oigusaktid>

Sotsiaalministeerium. (2018). Eesti ja Austraalia sõlmivad sotsiaalkindlustuslepingu. Retrieved 30. August, 2018, from: <https://www.sm.ee/et/uudised/eesti-ja-australia-solmivad-sotsiaalkindlustuslepingu>

Spasova, S., Bouget, D., Ghailani, D., & Vanhercke, B. (2017). *Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe : a study of national policies 2017*. (Website). Brussels: European Social Policy Network, European Commission. Retrieved from <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/fb235634-e3a7-11e7-9749-01aa75ed71a1/language-en>

Starke, P., Obinger, H., & Castles, F. G. (2008). Convergence towards where: in what ways, if any, are welfare states becoming more similar? *Journal of European Public Policy*, 15(7), 975–1000. <https://doi.org/10.1080/13501760802310397>

Tanner, M. D. (2015). "The pros and cons of a guaranteed national income". CATO Institute Policy Analysis No. 773. <http://www.cato.org/publications/policy-analysis/pros-cons-guaranteed-national-income>

Tanzi, V. (2002). Globalization and the Future of Social Protection. *Scottish Journal of Political Economy*, 49(1), 116–127. <https://doi.org/10.1111/1467-9485.00224>

Thomson, S., Mossialos, E. (2009). Private health insurance in the European Union: Final report prepared for the European Commission, Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. Retrieved from: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4217&langId=en>

Turlan, F. (2017). France: occupational personal accounts take effect, Eurofound. Retrieved 30. August, 2018, from: <https://www.eurofound.europa.eu/publications/article/2017/france-occupational-personal-accounts-take-effect>

UK Gov. (2018). Universal Credit, Benefits. Retrieved 29. August, 2018, from <https://www.gov.uk/universal-credit>

van Ginneken, W. (2003). Extending social security: Policies for developing countries. *International Labour Review*, 142(3), 277–294. <https://doi.org/10.1111/j.1564-913X.2003.tb00263.x>

Vrooman, J. C. (2009). *Rules of Relief: Institutions of Social Security, and Their Impact* (1 edition). Hague: Netherlands Institute for Social Research.

World Economic Forum. (2017). *The Global Risks Report 2017*. Retrieved from <https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2017/>

# Lisa Metoodika: Töötajate erinevate tööturu seisundite vahelise liikumisega kaasnevad muutused otseste maksude laekumises – sisu töös kasutatud mõistete taga

## Olulisemad eeldused maksutulude arvutamisel

Selleks, et välja tuua maksutulude muutused olukordades, kus inimene liigub erinevate tööturuseisundite vahel, tuleb teha terve rida eeldusi. Käesolevas töös toodud arvud tuginevad järgmistele:

- Maksutuludest vaadatakse füüsilise- ja juriidilise isiku (dividendidelt makstav osa) tulumaksu, sotsiaalmaksu ning töötuskindlustusmaksid.
- Kõik sissetulekud on viidud 2018. aasta hindadesse - sissetulekute korrigeerimiseks on kasutatud brutopalgas kasvu. Sissetulekute korrigeerimine on vajalik seetõttu, et kui vaatleme inimeste liikumist erinevate tööturuseisundite vahel (nt eelmisel aastal elas inimene peamiselt palgatööst, kuid sellel teenis valdava osa oma sissetulekust dividendidest), siis soovime eristada tavalise palga ja hinnatõusu mõju sellise liikumisega reaalselt kaasnevast muutusest maksutuludes.
- Samadel põhjustel on maksutulude arvutamisel eeldatud, et kõigil aastatel kehtib 2018. aasta tulu- ja sotsiaalmaksu ning töötuskindlustusmaksude süsteem. Nii ei teki olukorda, kus tööturuseisundite vahelise liikumise kõrval võtame arvesse ka muudatusi maksusüsteemis.
- Palgatuluna on aastatel 2015-2017 (selle perioodi kohta on maksutulude andmed detailsemad) käsitletud Eestis töölepingu raames teenitud tulu. Enne 2015 aastat sisaldab see ka välisriigis teenitud lähetatud töötaja palgatulu ning muid tööandja poolt makstud toetusi (nt toetus laste sünni puhul). Palgatulus ei sisaldu koondamishüvitised, samuti pole palgatulu alla liigitatud juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liikme tasu, VÕS lepingute raames teenitud tulu, stipendiumid jms.
- Aktiivsest tegevusest teenitud kogutulu on tulu, kogu maksu- ja tolliametile teada olev tulu mida inimene on teeninud (sh ka töölepingu raames teenitud palk, dividendid, VÕS lepingu raames teenitud tulu, FIE tulu) väljaarvatud pension ja töötuskindlustushüvitis. Arvesse pole võetud ka välismaal teenitud tulu, kuna selle osas on meie andmestikus keeruline öelda, kas see on aktiivsest tegevusest teenitud tulu või mitte (sisaldab ka pensione).
- Muutust maksutuludes arvutatakse selliselt, et esmalt tuvastatakse vaatlusalune grupp (nt 2016. aastal traditsioonilises töösuhtes olevate valgekraed, kes liikusid 2017. aastaks iseendale tööandjaks) ning seejärel vaadatakse, kuidas on muutunud nende sissetulekutelt tasutavad ja

kinnipeetavad maksud. Arvesse lähevad kõigilt tuludelt (lisaks töölepingule ka VÕS tulud, FIE tulu jne) makstud maksud.

## Olulisemad eeldused kulude arvutamisel

Sotsiaalkaitseüsteemi kulusid käsitletakse käesolevas töös lihtsustatult, keskendudes vaid tervise, pensionide, töötuse ja töövõimetusega seotud riigi poolt pakutavate teenuste ja hüvitiste kuludele. Selleks, et tulude ja kulude pool oleks omavahel võrreldavad on kõik kuluhinnangud väljendatud 2018. aasta hindades.

### Töötusega seotud kulud

Töötusega seotud kulude arvutamisele läheneti järgmiselt:

- Töötukassa päriti pseudonümiseeritud isikuandmed inimestele osutatud tööturutoetuste ning neile makstud toetuste ja hüvitiste kohta.
- Raportis esitatud arvutused põhinevad 2017. aasta kui viimase tervikaasta andmetel, 2018. aasta hindadesse on kulutused konverteeritud SKP deflaatori kasvuga.
- Arvesse on võetud kõigi Töötukassa poolt makstavaid toetusi ja hüvitisi. Teenuste osas on arvesse võetud kõiki neid teenuseid, mida Töötukassa sisse ostab. Töötukassa administratiivsed kulud (sh personali poolt pakutavate teenuste (nt karjäärinõustamine) maksumus) kuludes ei kajastu.
- Valge- ja sinikraede grupid defineeriti vastavalt järgnevas peatükis kirjeldatule. Iga grupi liikmele seoti külge Töötukassa andmepärignust saadud info teenuste, toetuste ja hüvitiste kohta.
- Grupi (valge- või sinikraed) keskmiste töötusega seotud kulude arvutamisel on arvesse võetud ka need inimesed, kellele Töötukassa 2017. aastal üldse teenuseid ei pakkunud ega hüvitisi või toetuseid ei maksnud. Keskmise arvutamisel on nende inimeste kulu võetud arvesse nullina.

### Töövõimetusega seotud kulud

Töövõimetusega seotud kulude arvutamisele läheneti töötusega võrreldes mõnevõrra teisiti. Kuna töövõimetuse andmeid selle projekti raames Töötukassast eraldi ei päritud, siis põhinevad need hinnangud CentAR-i poolt koostatud töövõimereformi kulumudeli hinnangutel 2017. aasta kuludele (kulude toomiseks 2018. aasta hindadesse on kasutatud SKP deflaatori kasvu).

Kulumudel ei erista töövõimetuse kulusid hariduse lõikes, seetõttu on kasutatud vanusegrupi 30-64 keskmisi töövõimetusega seotud teenuste, toetuste ja hüvitiste kulusid (ehk töövõimetus kulusid on valge- ja sinikraede jaoks ühesuured). Oluline on silmas pidada, et keskmise arvutamisel on arvesse võetud ka neid vanusegrupi 30-64 liikmeid, kellel töövõimekadu ei ole – nende töövõimetusega seotud kulud võeti keskmise arvutamisel arvesse nullina.

## Tervisekulud

Tervisekulude arvutamisel leiti keskmised kulud inimese kohta, mis jäaksid tegemata, kui inimene lahkuks üheks aastaks Eestist ja ei kasutaks sel aastal raviteenuseid ning ei saaks haigushüvitist/töövõimetushüvitist.

Kulude leidmiseks kasutati Haigekassa 2016.–2017. aasta ravikulude andmeid, makstud hüvitisi ja soodusravimite kulusid. Kogukulude arvutamisel liideti vastavad kulud kululiikide põhjal kokku ja arvutati need 2018. aasta hindadesse. Selleks kasutati Rahandusministeeriumi pikaajalise prognoosi palgakasvu. Seejärel leiti keskmised kulud inimese kohta. Keskmiste kulude leidmisel arvestati ka neid inimesi, kellel kulusid ei tekkinud.

## Pensionikulud

Pensionikulude arvutamisel keskenduti pensioni kindlustusosale. Selleks leiti keskmine kulu inimese kohta, mis jäaks tegemata, kui inimene ei töötaks üks aasta Eestis või oleks tööturult eemal.

Kulude arvutamiseks kasutati EMTA ja Rahvastikuregistri 2017. aasta andmeid ning Sotsiaalkindlustusameti 2014.–2017. aasta andmeid.

$$\sum_{p=PI}^{p=surm} \left( \frac{Palk_{2018} * I_{pso}}{KP_{2017} * (1 + Pk_{2018})} * \frac{AH_p}{(1 + THI)^{(p-2018)}} \right)$$

, kus

$p$  – pensioni maksmise aeg;

$PI$  – pensioni maksmise algusaasta, pensioniiga;

$KP_{2017}$  – sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa keskmine suurus 2017. aastal (2655,85 eurot);

$Pk_{2018}$  – palgakasv aastal 2018;

$I_{pso}$  – Esimese pensionisamba osa sotsiaalmaksus (kui liitunud teise sambaga, siis 16%; kui ainult esimese sambaga, siis on 20%);

$THI$  – tarbijahinnaindeks;

$AH_p$  – aastahinne aastal  $p$ .

Pensionikulude arvutamiseks leiti esmalt Sotsiaalkindlustusameti andmete põhjal, kas inimene on liitunud teise samba sambaga või mitte ja vastavalt sellele on inimese esimesse sambasse minev protsent 16% või 20%.

Seejärel leiti sotsiaalmaksu ja esimesse sambasse mineva sotsiaalmaksu inimeste kindlustusosakud ning korrutati need läbi diskonteeritud aastahinnetega. Diskonteeritud aastahinne sõltub inimese pensionile jäämise aastast, pensioniindeksist ja tarbijahinnaindeksist. Aastahinde ja pensioniindeksi leidmisel kasutati Rahandusministeeriumi pikaajalist prognoosi.



Saadav summa on kuine kulu ehk kuiselt inimesele makstav kindlustusosa suurus, aga pensioni (sel ühel aastal teenitud kindlustusosa) makstakse inimesele tema elu lõpuni. Seega leiti Eurostati rahvastikuprognooosi andmetel inimese oodatava eluea<sup>14</sup> põhjal diskonteeritud aastased kogukulud.

## Töös kasutatud mõistete sisustamine

Analüüsis vaatame kolme erinevat tüüpi liikumisi ja püüame leida nende maksujäreldusi:

- Traditsioonilises töösuhtes olevate valge- ja sinikraede liikumine töötusesse või Eestis välja
- Traditsioonilises töösuhtes olevate valgekraede liikumine iseendale tööandjaks
- Traditsioonilises töösuhtes olevate sinikraede liikumine vähekindlustatud tööle

Selleks et mõista, mida eelpool mainitud liikumiste all mõeldud on tuleb esmalt selgitada, mida käesolevas töös traditsioonilises töösuhtes olevate sini- ja valgekraede all silmas peetakse ning mida tähendab liikumine töötusesse/ Eestist välja, iseendale tööandjaks vähekindlustatud tööle.

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

Meid huvitab, kuidas mõjutavad traditsioonilises töösuhtes olevate sini- ja valgekraede liikumised erinevate tööturuseisundite ja hõivevormide vahel otseste maksude laekumist ning seeläbi ka sotsiaalkaitseüsteemi jätkusuutlikkust. Analüüs põhineb Maksu- ja Tolliameti (edaspidi EMTA) ja Rahvastikuregistri (edaspidi RR) ühendandmestikul. Kuna infot valge- ja sinikraelisuse kohta EMTA-s ega RR-is ei koguta, siis peame selle informatsioon tuletama meile kättesaadavatest andmetest. RR-ist on olemas andmed inimese kõrgeima haridustaseme kohta, seetõttu defineerime valgekraed ja sinikraed läbi haridustaseme, eeldades, et **valgekraed** on kõrgharidusega töötajad ning **sinikraed** kesk- või põhiharidusega töötajad. Tegemist on loomulikult lihtsustusega (kõrgharidusega inimene võib teha ka väga vähest ettevalmistust nõudvat tööd ja vastupidi), kuid antud juhul on see parim võimalik lähenemine.

Andmestiku täiendavaks eripäraks on see, et inimese haridustase on teada vaid andmepäringu tegemise hetkel (2018. aasta kevad), siis on andmed inimese hariduse kohta varasematel aastatel paratamatult vigased - need, kes oli põhiharidusega 10 aastat tagasi ning juhtusid seejuures olema 15-aastased, on suure tõenäosusega tänaseks omandanud mingi kõrgema haridustaseme. Selle probleemi lahendamiseks kaasame analüüsi need inimesed, kelle vanus jääb vahemikku 30-64. 30. eluaastaks on valdav osa inimestest oma kõrgeima haridustaseme omandanud ning olgugi, et ka selles vanuses esineb neid, kes omandavad oma esimese kesk- või kõrghariduse, on neid oluliselt vähem, kui vanusevahemikku 15-30 jäävate inimeste hulgas.

Kuna analüüsi fookuses on traditsioonilises töösuhtes olevad inimesed ja nende liikumised tööturul, siis tuleks ka see kuidagi määratleda. Selles töös on traditsioonilises töösuhtes olevateks inimesteks loetud

---

<sup>14</sup> Nii pensioniead ja oodatavad eluead on ümardatud täisarvuni.

need, kelle aktiivsest tegevusest teenitud sissetulekust (ehk sissetulekust, millest on välja jäänud pension ja töötukassa poolt töötuse korral makstavad hüvitised), moodustab 90% või rohkem palgatulu (täpsemalt palgatulu, juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liikme tasu ja töölepingu lõpetamisel makstav hüvitis).

### **Valgekraede liikumine traditsioonilisest töösuhtest iseendale tööandjaks**

Kui traditsioonilises töösuhtes inimene otsustab hakata iseendale tööandjaks, siis võib ta hakata nii füüsilisest isikust ettevõtjaks kui luua uue juriidilise isiku. Kuna viimasel ajal ühiskonnas ülal olevates debattides on fookus olnud pigem nn „OÜtamisel“, siis lähtutakse käesolevas analüüsis viimasest. Eeldatavalt kasvab tema sissetulekute hulgas seejärel dividenditulu osakaal, kuid see ei tähenda seda, et palgatulu kaoks sootuks. Eesti sotsiaalkaitstesüsteem on üle ehitatud selliselt, et loob stiimuleid maksta endale vähemat miinimumpalga ulatuses töötasu. Lisaks sellele eksisteerib ka teatav ühiskondlik surve maksta endale sellist töötasu, nagu majandustegevusalal, mis valitud sai, kombeks. Seega on põhjust eeldada, et mingi palgatulu jääb ka iseenda tööandjaks hakkavale inimesele alles. Seega ei oleks tark eeldada, et iseendale tööandja teenib ainult dividenditulu. Lõpetuseks oleks mõistlik käesolevast analüüsist kõrvale jätta väga suurte dividendituludega inimesed - enamasti on need ühekordsed tulud, mida traditsioonilisest töösuhtest ettevõtjaks liikumise esimestel aastatel üldjuhul veel teenida ei õnnestu. Need kogunevad pikaajalise eduka majandustegevuse tulemusena. Kui suur on väga suur dividendimakse, on loomulikult jällegi mitmeti sisustatav, käesolevas töös on võetud selleks piiriks 120 000 eurot aastas. Kokkuvõttes eeldatakse käesolevas töös, et traditsioonilisest töösuhtest iseendale tööandjaks liikuv valgekrae on inimene, kelle aktiivsest tegevusest teenitavast sissetulekust moodustas vaatlusalusele aastale eelneval aastal 90% või rohkem palgatööst teenitud tulu ning kelle vaatlusaluse aasta sissetulekust moodustab enamuse (rohkem kui 50%) dividenditulu. Lisaks sellele vaatame vaid neid, kelle dividenditulu oli väiksem kui 120 tuhat eurot aastas.

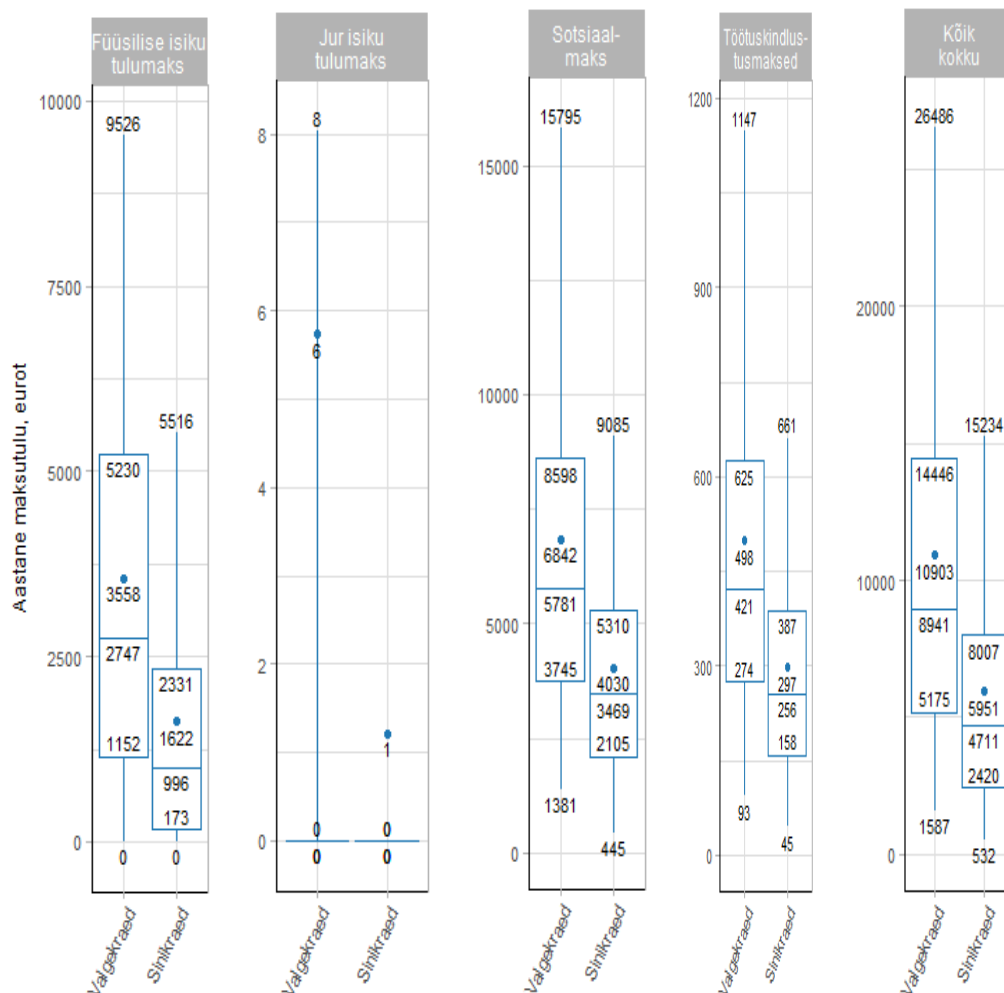
### **Sinikraede liikumine traditsioonilisest töösuhtest ebakindla töö peale**

Traditsioonilises töösuhtes olevateks sinikraedeks loeme selles töös põhi- või keskharidusega inimesed, kes said 90% või rohkem oma sissetulekust palgatööst ning teenisid palgatulu vähemalt 10 kuul aastas. Selliseid inimesi on andmestikus 208 tuhat. Ebakinda töö peale liikumine on sisustatud läbi eelduse, et eelnevalt traditsioonilises töösuhtes olnud inimene kas teenis palgatulu vähemalt 10 kuul aastas hakkab teenima palgatulu vähem kui 10 kuul aastas.

### **Maksutulud maksuliikide kaupa**

Alljärgnevatel joonistel (vt Joonis 15, Joonis 16, Joonis 17) on toodud alanüüsis käsitletud tööturuliikumiste maksujäreldid ka maksuliikide lõikes.

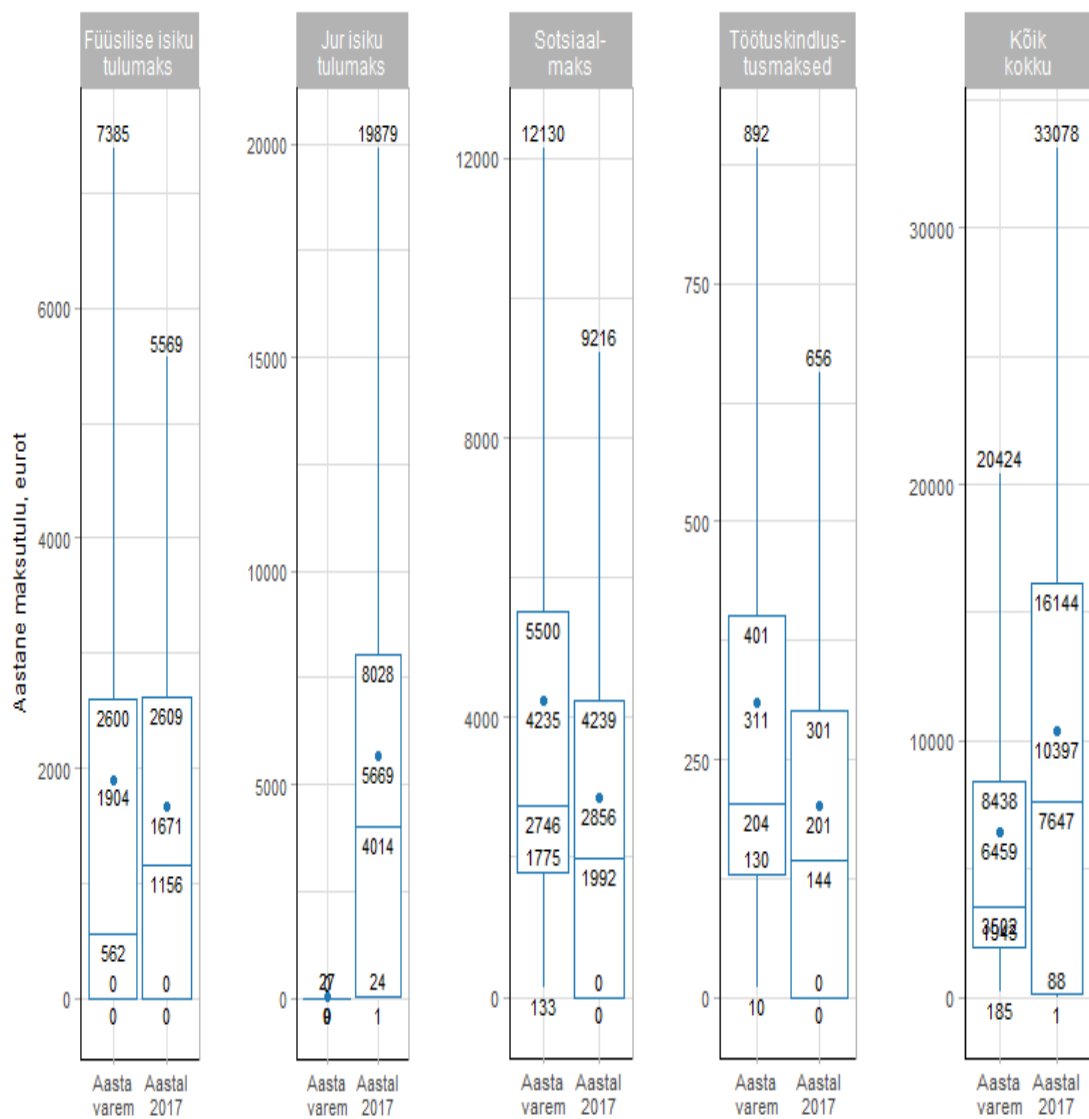
JONIS 15 KESKMIINE OTSESTE MAKSUDE TULU JA SELLE JAOTUS VALGE- JA SINIKRAEDE SISSETULEKUTELT 2017. AASTAL (2018. AASTA HINDADES), EELDADES 2018. AASTA MAKsureEGLEID



**Märkus:** Joonisel kujutatud kasti sisse jääb 50% sini- ja valgekraedest. Neid inimesi (vastavalt sini- ja valgekraesid) kelle aastasissetulekult maksti vähem otseseid makse kui kasti alumise ääre juurdes toodud summa, oli 25% protsenti, neid kelle sissetulekult maksti rohkem otseseid makse kui ülemise joone juurde kirjutatud väärtus oli samuti 25%. Kasti horisontaalselt läbiv joon tähistab mediaani, millest üle/alla jääb 50% inimestest. Kastist allapoole ulatuva vertikaalse joone alumine ots tähistab vastavalt alumist 5%, ülespoole ulatuva joone ülemine ots ülemist 5%. Joonisel oleva täpi alla kirjutatud arv tähistab vastava grupi keskmist aastasissetulekutelt makstavat otseste maksude summat.

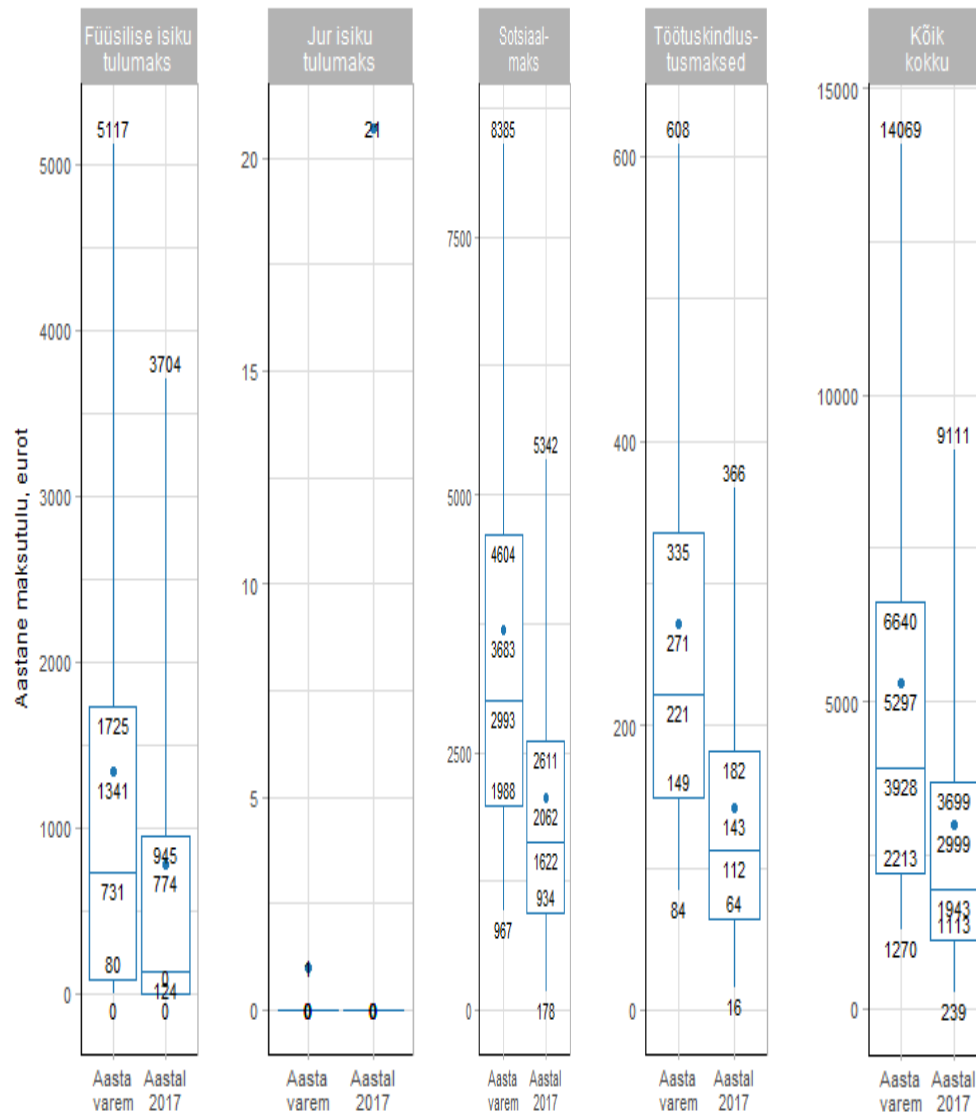
Allikas: EMTA, Rahvastikuregister, autori arvutused.

JONIS 16 ISEENDALE TÖÖANDJAKS HAKANUD VALGEKRAEDE POOLT MAKSTUD MAKSUD 2017. AASTAL JA AASTA VAREM (2018. AASTA HINDADES)



Allikas: EMTA, RR, autori arvutused.

JOONIS 17 TRADITSIOONILISEST TÖÖSUHTEST EBAKINDLASSE LIIKUNUD SINIKRAEDE POOLT MAKSTUD MAKSD 2017. AASTAL JA AASTA VAREM (2018. AASTA HINDADES)



Allikas: EMTA, RR, autori arvutused.



**praxis** | mõttekoda



**CentAR**

EESTI RAKENDUSUURINGUTE  
KESKUS CENTAR

**Poliitikauringute Keskus Praxis**

Tartu maantee 50, V korrus

10115 Tallinn

tel 640 8000

[www.praxis.ee](http://www.praxis.ee)

[praxis@praxis.ee](mailto:praxis@praxis.ee)

**Eesti Rakendusuringute Keskus CentAR**

Rävala 11-8,

10143 Tallinn

tel (372) 617 3306

[www.centar.ee](http://www.centar.ee)

Email: [centar@centar.ee](mailto:centar@centar.ee)