

Töäjõu maksustamine ja tööhõive

Sten Anspal (RiTo 6), Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS analüütik

Töøjõumaksude vähendamise abil on põhimõtteliselt võimalik tööhõivet suurendada, kuid seda üksnes teatud eelduste korral.

Otsides lahendusi ühele Eesti majanduse teravamale probleemile – kõrgele tööpuudusele –, on aina enam analüüsitud ka maksusüsteemi ja tööturu seoseid. Peale struktuuri mõjutab töøjõu maksukoormus märkimisväärselt töötuse taset. Käesolevas artiklis vaatlengi Eesti töøjõumaksude taset rahvusvahelises kontekstis ning tööhõive ja maksustamise seoseid.

Eesti ja välisriikide maksukoormust võrreldes tuleb silmas pidada, et töøjõu maksukoormust arvutatakse erinevalt ning võrdlused peavad põhinema samadel meetoditel. Lahknevused eri tüüpi indikaatorite vahel võivad tuleneda näiteks sellest, milliseid töötaja ning tööandja makse arvestatakse, kuidas võetakse arvesse sotsiaaltoetusi jne. Järgnevates arvutustes on Eesti andmed esitatud OECD rahvusvahelistes võrdlustes kasutatava meetodika alusel.

Kõige elementaarsem töøjõu maksukoormuse indikaator on maksukiil, mis kujutab endast tööandja makstavate töøjõukulude ning töötaja netopalgat vahet. Maksukiil sisaldab kõiki palgalt arvestatavaid makse, olenemata maksukoormuse tegelikust või formaalsest jaotumisest. Kui vaatlusalune maksumaksja saab regulaarselt sotsiaaltoetusi, võetakse ka need arvesse maksukiilu kahandava tegurina.

Teine näitaja on brutopalgat maksukoormus, mis sisaldab ainult töövõtja makstavaid makse (ja sotsiaaltoetusi). Arvestada tuleb, et seda indikaatorit mõjutab maksude jaotumine tööandja ja töövõtja vahel. Seetõttu näitab see indikaator Eestit rahvusvahelises võrdluses suhteliselt madalama maksukoormusega riigina, sest Eestis peab sotsiaalmaksu maksma erinevalt teistest riikidest peaaegu täielikult tööandja.

OECD kasutab nimetatud näitajate leidmiseks järgmist arvutusmeetodikat (OECD 1998, lk 27–28)¹:

Tabelis 1 on toodud nende kahe indikaatori väärtused erinevate maksumaksjatüüpide lõikes, illustreerimaks maksukoormuse tugevat erinevust sõltuvalt sissetulekute tasemest ja eriti sotsiaaltoetuste saamisest. Maksukoormus sõltub sissetulekute tasemest maksuvaba tulumäära kaudu ning sotsiaaltoetustest peretoetuste näol.

Tabel 1. Eesti töøjõu maksukoormus OECD meetodite järgi 2001. a

Maksumaksja tüüp	Vallaline	Vallaline	Vallaline	Vallaline	Abielus	Abielus	Abielus	Abielus
Laste arv	0	0	0	2	2	2	2	0

Palgatase (% keskmisest ² ; esimene & teine pereliige)	67	100	167	67	100/0	100/33	100/67	100/33
Brutokuupalk	3449,8	5149,0	8598,8	3449,8	5149,0	6848,2	8598,8	6848,2
Brutopalk aastas	41398	61788	103186	41398	61788	82178	103186	82178
Maksuvaba tulu	12000	12000	12000	12000	24000	24000	24000	24000
Maksustatav tulu	29398	49788	91186	29398	37788	58178	79186	58178
Tulumaks	7643,5	12944,9	23708,3	7643,5	9824,9	15126,3	20588,3	15126,3
Sotsiaalmaks	13661,3	20390,0	34051,4	13661,3	20390,0	27118,8	34051,4	27118,8
Peretoetused	0	0	0	11700	4500	4500	4500	
Tööjõukulu	41398	61788	103186	41398	61788	82178	103186	82178
Brutopalka maksukoormus ³	18,46%	20,95%	22,98%	-9,80%	8,62%	12,93%	15,59%	18,41%
Maksukiil ⁴	38,69%	40,56%	42,09%	17,44%	31,29%	34,53%	36,54%	38,65%

ALLIKAS: Statistikaamet, PRAXIS–e arvutused.

Tabelist 1 on näha, et brutopalka maksukoormuse indikaator on näiteks kahe lapsega üksikema puhul negatiivne, s.t ta saab riigilt toetustena rohkem, kui ta (töötaja) maksudena maksab. Ka lasteta maksumaksjate puhul varieerub maksukoormus maksuvaba tulu tõttu ning ilmneb sellest tulenev maksusüsteemi progressiivsus.

Tabel 2. OECD ja Eesti maksukiil 2001. a

Peretüüp	Vallaline	Vallaline	Abielus
----------	-----------	-----------	---------

	Laste arv	0			2			2
	Palgatase⁵	167			67			100 & 67
Jrk	Riik		Jrk	Riik		Jrk	Riik	
1.	Belgia	61,3	1.	Türgi	42	1.	Belgia	48,8
2.	Rootsi	53,5	2.	Poola	36,9	2.	Rootsi	43,7
3.	Ungari	57,7	3.	Rootsi	36,2	3.	Ungari	43,3
4.	Saksamaa	55,5	4.	Kreeka	34,3	4.	Saksamaa	42,9
5.	Itaalia	50,1	5.	Belgia	33	5.	Itaalia	42,9
6.	Türgi	44,9	6.	Prantsusmaa	30,8	6.	Türgi	42,7
7.	Poola	43,9	7.	Saksamaa	29	7.	Poola	42,5
8.	Prantsusmaa	50,7	8.	Hispaania	28,3	8.	Prantsusmaa	40,5
9.	Soome	51,7	9.	Ungari	27,9	9.	Soome	39,6
10	Taani	51,5	10	Soome	26,7	10	Taani	39
.			.			.		
	EL-15 keskm.	46,4	11	Itaalia	26,5	11	Tšehhi	38,9
			.			.		
11	Tšehhi	45,3	12	Slovakkia	24,1	12	Slovakkia	36,8
			.			.		
12	Slovakkia	45	13	Portugal	22	13	Eesti	36,5
			.			.		
13	Eesti	42,1		EL-15 keskm.	20,5	14	Madalmaad	36,4
						.		
14	Madalmaad	40,2	14	Jaapan	20,4		EL-15 keskm.	35
			.					
15	Kreeka	40,5	15	Madalmaad	17,8	15	Kreeka	35,5
			.			.		
16	Hispaania	41,7	16	Eesti	17,4	16	Hispaania	34,4
			.			.		
17	Austria	49,9		OECD keskm.	17,4	17	Austria	34,3
						.		

	OECD keskm.	41,4	17	Tšehhi	16,7		OECD keskm.	31,6
18	Norra	44,1	18	Austria	16	18	Norra	31,4
19	Portugal	38	19	Taani	15,5	19	Portugal	27,6
20	Kanada	31,4	20	Korea	14,8	20	Kanada	27
21	USA	35,9	21	Norra	13,8	21	USA	25,4
22	Šveits	33,8	22	Šveits	12,4	22	Šveits	23,4
23	Jaapan	27,2	23	Mehhiko	10,3	23	Jaapan	22,6
24	Suurbritannia	32,9	24	USA	6,6	24	Suurbritannia	22,4
25	Island	37,9	25	Luksemburg	5,1	25	Island	19,7
26	Iirimaa	35,8	26	Kanada	3,9	26	Iirimaa	19,5
27	Uus-Meremaa	25,3	27	Uus-Meremaa	0,3	27	Uus-Meremaa	19,2
28	Austraalia	31	28	Iirimaa	-2	28	Austraalia	18,6
29	Luksemburg	42,2	29	Island	-5,9	29	Luksemburg	18,6
30	Korea	21,3	30	Austraalia	-10,6	30	Korea	15,9
31	Mehhiko	22	31	Suurbritannia	-11,4	31	Mehhiko	13,5

ALLIKAS: Taxing Wages (OECD 2002), PRAXIS-e arvutused.

Tabelis 2 on võrreldud Eestit OECD riikidega, kusjuures vaadeldakse maksukiilu ehk tööjõukulude ja netosissetuleku vahet, mis sisaldab kõiki tööjõumakse. Eraldi on välja toodud Euroopa Liidu liikmesriikide ja OECD keskmised. Andmed on esitatud kolme tüüpi maksumaksjate kohta: keskmisest töötleva tööstuse töölise palgast 167% teeniv vallaline töötaja, keskmisest 67% teeniv kahe lapsega üksikema ning abielus ja kahe lapsega abielupaar, kes kokku teenib 167% keskmisest tööstustöölise palgast. Eelmises tabelis ilmnenu suur varieerumine maksumaksjatüüpide lõikes kajastub ka riikidevahelises edetabelis. Riikide järjestuses jääb Eesti kõigil kolmel vaadeldud juhul ligikaudu keskele. Kõige madalam on maksukiil kahe lapsega üksikema puhul, langedes kokku OECD keskmisega ja olles Euroopa Liidu keskmisest mõnevõrra madalam. Euroopa Liidu keskmisest kõrgem on maksukiil ainult kahe lapsega abielupaari puhul.

Tabelis 3 on toodud brutopalgaga maksukoormuse näitajad, mille järgi Eesti maksukoormus on teiste riikidega võrreldes üks madalamaid. Seda indikaatorit mõjutab aga maksude jaotumine töötaja ja tööandja vahel. Et brutopalgaga maksukoormus sisaldab ainult töötaja makse ja Eestis on maksud teiste riikidega võrreldes suures osas tööandja kanda, on ka Eesti koht selles edetabelis madal.

Tabel 3. OECD ja Eesti brutopalgaga maksukoormus 2001. a

	Peretüüp	Vallaline		Vallaline		Abielus		
	Laste arv	0		2		2		
	Palgatase (% KTTTP-st, esimene ja teine palgasaaja)	167		67		100 & 67		
1.	Taani	51,3	1.	Türgi	29	1.	Taani	38,5
2.	Belgia	48,7	2.	Poola	24	2.	Belgia	33,2
3.	Saksamaa	47,4	3.	Kreeka	15,9	3.	Saksamaa	31,3
4.	Ungari	42,2	4.	Rootsi	15,3	4.	Poola	30,7
5.	Soome	39,6	5.	Taani	14,8	5.	Türgi	29,9
6.	Rootsi	38	6.	Saksamaa	14,6	6.	Madalmaad	26,2
7.	Norra	36,9	7.	Belgia	13,1	7.	Rootsi	25,2
8.	Austria	35,2	8.	Jaapan	12,1	8.	Soome	24,5

9.	Island	34,9	9.	Prantsusmaa	11,3	9.	Itaalia	23,6
10.	Madalmaad	34,8	10.	Soome	8,3	10.	Norra	22,6
	EL-15 keskm.	34,5	11.	Korea	7,3	11.	Kanada	21,9
11.	Luksemburg	34,2	12.	Hispaania	6,4	12.	Ungari	20,9
12.	Itaalia	33,2	13.	Madalmaad	4,8		EL-15 keskm.	20,9
13.	Türgi	32,5		EL-15 keskm.	4,2	13.	USA	19,7
14.	Poola		14.	Portugal	3,5		OECD keskm	19,3
	OECD keskm	31,1		OECD keskm	3,1	14.	Uus-Meremaa	19,2
15.	USA	31	15.	Norra	2,7	15.	Prantsusmaa	19
16.	Austraalia	31	16.	Šveits	2,2	16.	Austraalia	18,6
17.	Prantsusmaa	30,7	17.	Itaalia	1,6	17.	Tšehhi	17,5
18.	Kanada	28,4	18.	Uus-Meremaa	0,3	18.	Kreeka	17,4
19.	Iirimaa	28,1	19.	USA	-0,5	19.	Island	15,9
20.	Tšehhi	26,3	20.	Ungari	-1,5	20.	Suurbritannia	15,8
21.	Šveits	26,3	21.	Kanada	-2,6	21.	Eesti	15,6
22.	Suurbritannia	26,1	22.	Mehhiko	-3,9	22.	Austria	15,1
23.	Uus-Meremaa	25,3	23.	Slovakkia	-4,7	23.	Šveits	14,6

24	Slovakkia	24,1	24	Luksemburg	-8	24	Jaapan	14,5
25	Kreeka	23,9	25	Austria	-8,5	25	Hispaania	14,3
26	Hispaania	23,8	26	Eesti	-9,8	26	Slovakkia	12,8
27	Portugal	23,3	27	Austraalia	-10,6	27	Iirimaa	11
28	Eesti	23	28	Iirimaa	-10,6	28	Portugal	10,4
29	Jaapan	19,6	29	Island	-10,9	29	Korea	8,4
30	Korea	14,3	30	Tšehhi	-12,4	30	Luksemburg	7,4
31	Mehhiko	107	31	Suurbritannia	-20	31	Mehhiko	0,3

ALLIKAS: Taxing Wages (OECD 2002), PRAXIS–e arvutused.

Töäjõu maksukoormuse mõju tööhõivele

Viimase 30 aasta jooksul on töäjõumaksud OECD riikides tuntavalt kasvanud, kuigi riikide vahel on suured erinevused. Maksud on rohkem kasvanud Mandri-Euroopas ning vähem USA-s ja Suurbritannias. Töäjõumaksud moodustavad praegu valitsussektori kogutuludest OECD riikides (nagu ka Eestis) ligikaudu poole. Alates 1980. aastatest on maksude kasvuga Mandri-Euroopas kaasnenud ka märkimisväärne tööpuuduse kasv, mis on andnud põhjust selle seose uurimiseks maksumäärade tõusuga. Mõned uurimused (Blanchard, Katz 1997) ei ole leidnud olulist seost töäjõumaksude ja tööpuuduse määrade vahel, teised empiirilised tulemused (Alesina, Perotti 1997; Daveri, Tabellini 1997) aga näitavad, et kõrgemad töäjõumaksud on kõrgema tööpuudusega statistiliselt seotud. Siiski ei joonistu seos alati selgelt välja: näiteks 1990. aastail on Skandinaaviamaade maksukiil olnud tunduvalt kõrgem kui Saksamaal või Prantsusmaal, tööhõivenäitajad aga sellest hoolimata paremad (Leibfritz, Thornton, Bibbee 1997). See illustreerib teiste näitajate, muu hulgas tööturu paindlikkuse tähtsust maksukoormuse mõju kujunemisel.

Kuidas töäjõumaksud mõjuvad tööhõivele, sõltub kahest asjaolust: esiteks sellest, mil määral maksud kanduvad üle palgakuludesse, ja teiseks sellest, kuidas kõrgem brutopalk mõjutab tööhõivet.

Kuidas kanduvad maksud tööandja palgakuludesse? Küsimusele ei saa vastata, lähtudes ainult maksukohustuse formaalsest jaotumisest töötaja ja tööandja vahel (nt käsitledes tulumaksu vaid töötaja maksuna ning sotsiaalmaksu tööandja maksuna). Sotsiaalmaksu tasub küll ettevõtja, kuid ta võib ka palgaläbirääkimistel töötajaga pakkuda sellevõrra madalamat palka. Tööandja lähtub oma otsuste tegemisel ikkagi summaarsetest tööjõukuludest: kui näiteks maksumäär tõuseb, on ettevõtja huvides kompenseerida seda töötaja palga vähendamisega. Brutopalkade vähendamist esineb küll harva, kuid reaalselt saab jaotada mitme perioodi vahel, pidurdades või külmutades palkade kasvu mõneks ajaks. Nii saab ettevõtja lükata maksukoormust töötajale.

Sellist maksukoormuse täielikku ülekandmist töötajale ei saa ettevõtja aga endale alati lubada. Maksukoormuse jaotuse tööandja ja töötaja vahel määrab lõppkokkuvõttes kummagi läbirääkimisjõud. Kui palganõudmise esitab näiteks tööturul nõutud ning konkurentsivõimeline, kõrge kvalifikatsiooniga töötaja, on sellel suurem kaal kui lihttöölisel, keda vajaduse korral on lihtne asendada.

Peale tööturu konkurentsi mõjutab osapoolte läbirääkimist ametiühingute tugevus, miinimumpalk, lepingute kestus, tööseadusandlik korraldus jne, ühesõnaga tööturu paindlikkus kõige üldisemas mõttes. Antud juhul tähendab paindlikkus seda, et töötaja aktsepteerib netopalka langust. Uurimustes on leitud, et tööjõumaksude kandumine tööjõukuludesse on väiksem näiteks USA-s ja Suurbritannias, kus tööturg on paindlikum (Leibfritz, Thornton, Bibbee 1997, 36) ning suurem Mandri-Euroopas, kus näiteks ametiühingud on tugevad ja seetõttu paindlikkus väiksem (Daveri, Tabellini 1997; Carone, Salomäki 2001).

Tööturu konkurentsisisituatsioon ning sellest tulenev tööjõu nõudluse ning pakkumise elastsus määrab suures osas ära võimaliku tööjõumaksude muudatuse tulemuslikkuse tööhõive mõttes. Näiteks kui suuremat osa mingis majandusharus hõivatutest iseloomustab vähene paindlikkus, siis ei ole ka tööjõumaksude vähendamise erilist tulemuslikkust oodata, sest kasu madalamatest maksudest jõuab peamiselt töötajate suurenenud palkadesse, mitte tööandja kahanenud tööjõukuludesse. Eesti puhul tuleb tõenäoliselt arvestada suhteliselt väiksema paindlikkusega tööturu segmentides, kus esineb struktuurne tööjõupuudus.

Üks tööjõu maksukoormuse mõjusid avaldub tootmisprotsessis kasutatava kapitali-tööjõu suhte muutumises. D. S. Hamermesh on tööjõunõudluse empiirilises analüüsis leidnud, et tööjõumaksude vähendamine 10 protsenti toob kaasa tööjõunõudluse suurenemise 3 protsendi võrra (Hamermesh 1993). Tööjõunõudlus tema analüüsi kohaselt suureneks tänu üleminekule suhteliselt tööjõumahukamale tootmisele (asendusefekt), kuid selle mõju avaldumine võib võtta aastaid, sest tootmisprotsessi reorganiseerimine võtab aega. Sellele lisaks kasvaks tööjõunõudlus kasvavate investeeringute tõttu (sissetulekuefekt). F. Daveri väitel aga pikema aja jooksul kapitali-tööjõu suhe taastub (Daveri 2001, 5).

Maksupoliitika võimalused

Üldiselt võib nii teooria kui empiirika põhjal öelda, et tööjõumaksude langetamisega on põhimõtteliselt võimalik tööhõivet suurendada, kuid seda ainult teatud eelduste korral.

Hinnates võimaliku maksumuudatuse mõju tööhõivele, tuleb arvestada paljude teguritega, millest tähtsamad on loetletud allpool.

Olulisemad on tööturu paindlikkus ja tööjõu konkurents eri majandusharudes. Tööturu paindlikkus on maksude langetamise efektiivsuse eelduseks, sest see on peamisi põhjusi, mis määrab, kuidas maksud kanduvad tööjõukuludesse. Tööturu paindlikkuse kasvatamisele suunatud abinõud võivad osutada sama tähtsaks kui maksumäärade muutmine.

Samuti on tähtis, millega tööjõumaksude langetamist finantseeritakse. On võimalik näiteks vähendada tööjõumakse ning suurendada kaudseid makse, kusjuures töötajad kannavad ka kaudsete maksude koorma. Kuigi kasvanud kaudsete maksude koormus võib jõuda töötajate palganõudmistesse alles pärast mõningat viitaega (Leibfritz, Thornton, Bibbee 1997), kahandaks see pikema aja jooksul maksumuudatuse mõju.

Tööjõupakkumise muutuste seisukohalt on tähtis see, kuidas maksustatakse töötaja abiraha või töötuskindlustushüvitisi. Tööleasumise otsust mõjutab, milline on suhe oodatava tulu ning töötuna saadava tulu vahel. Kui üksikisiku tulumaksu määr kahaneb nii hüvitistelt kui ka palgalt, siis tõuseb tulu nii töötamisest kui ka mittetöötamisest. Maksumuudatus on efektiivsem, kui ka see suhe (asendusmäär) muutub (Pissarides 1997).

Eraldi tuleb vaadelda miinimumpalka saavate inimeste olukorda. Nende puhul on tähtis, kas muudetakse töötaja või tööandja maksumäärasid. Tööandja makse ei ole antud juhul nii lihtne lükata töötaja kanda, sest miinimumpalgast madalamat palka ei saa maksta ning ka nominaalse miinimumpalga kasv ajas ei sõltu tööandjast. Samas on miinimumpalga saajate läbirääkimisjõud tõenäoliselt väike. Selle töötajaterühma puhul näiteks sotsiaalmaksu vähendamine suurendab tööhõivet (kogu mõju avaldub ettevõtte kahanenud tööjõukuludes ning tööjõunõudlus suureneb), samal ajal kui üksikisiku tulumaksu vähendamine hõivet ei mõjuta (kogu mõju avaldub töötaja kõrgemas netopalgas, sest ei ole võimalik langetada brutopalka nii, et netopalk jääks endisele tasemele). Arvestada tuleb ka, et miinimumpalga maksukoormus on Eestis näiteks keskmise palgaga võrreldes palju madalam ja maksumuudatuse tähtsus sellevõrra väiksem.

Kasutatud kirjandus

Alesina, A., Perotti, R. (1997). The Welfare State and Competitiveness. – American Economic Review, Vol 87, Issue 5.

Blanchard, O., Katz, L. F. (1997). What We Know and Do Not Know about the Natural Rate of Unemployment. – Journal of Economic Perspectives, Vol 11, Issue 1 (Winter).

Carone, G., Salomäki, A. (2001). Reforms in Tax–benefit Systems in Order to Increase Employment Incentives in the EU. Economic Paper, September. ECFIN.

Daveri, F. (2001). Labor Taxes and Unemployment: A Survey of Aggregate Evidence. CERP Working Paper 18/02.

Daveri, F., Tabellini, G. (1997). Unemployment, Growth and Taxation in Industrial Countries. Working Paper.

Hamermesh, D. S. (1993). Labour Demand. Princeton, N. J.: Princeton University Press.

Leibfritz, W., Thornton, J., Bibbee, A. (1997). Taxation and Economic Performance. OECD Economics Department Working Papers No 176. Paris: OECD.

OECD (1998). Tax/Benefit Position of Employees 1995–1996.

OECD (2002). Taxing Wages 2000–2001.

Pissarides, C. (1997). The Impact of Employment Tax Cuts on Unemployment and Wages: The Role of Unemployment Benefits and Tax Structure. Centre for Economic Performance Discussion Paper No 361.

Märkused

1 TM – üksikisiku tulumaks, SM – sotsiaalmaks. Sotsiaaltoetuste hulka ei arvestata ühekordseid toetusi.

2 Töötleva tööstuse töötaja keskmine brutokuupalk.

3 Brutopalka maksukoormus = (töövõtja poolt tasutud maksud (TM + SM) – sotsiaaltoetused/ brutopalk).

4 Maksukiil = (palgalt tasutud maksud (TM + tööandja SM + töövõtja SM) – sotsiaaltoetused/brutopalk + tööandja SM).

5 Protsent keskmise töötleva tööstuse töölise brutokuupalgast; esimene ja teine palgasaaja.