Tööga seotud sotsiaalse kaitse riskid Eesti tööturu muutuste taustal

MÄRT MASSO
Poliitikauuringute Keskuse Praxis programmijuht

JANNO JÄRVE
Eesti Rakendusuuringute Keskuse CentAR vanemanalüütik

MERILEN LAURIMÄE
Poliitikauuringute Keskuse Praxis analüütik

MAGNUS PIIRITS
Poliitikauuringute Keskuse Praxis analüütik, Tartu Ülikooli doktorant

Kaugvaade tööturu tulevikku aitab kujundada elanike ootustele ja vajadustele vastava sotsiaalkaitse.

Töötamine on aegade jooksul palju muutunud ning sõltunud rahvastiku ja tehnoloogia, aga ka majanduse ja ühiskonna üldisest arengust. Nüüdisaegsetes heaoluühiskondades on sotsiaalkaitsesüsteemi kujunemine käinud kaasas töötamise teisenemisega. Nii nagu Euroopa ja maailma sotsiaalkaitsemudelid on varasemate majanduse ja töötamise murrangute nägu, võivad ka töötamise arengusuunad tulevikus kujundada sotsiaalkaitsesüsteeme. Seega on oluline valmistuda võimalikeks muutusteks, et vajaduse korral

- kohandada sotsiaalkaitse muutuva tööga ning
- korraldada sotsiaalkaitse ümber nii, et soodustada või pärssida võimalikke tööga seotud muutusi.

Seega aitab sotsiaalkaitset kujundada ja muutusteks valmis olla pikk tulevikuvaade, mis võimaldab olla vajaduse korral kiirem, et kujundada elanike vajadustele ja ootustele vastavat sotsiaalkaitsevõrgustikku.

Riigikogu Arenguseire Keskuse tööturu tuleviku uurimisprojekti (2017–2018) eesmärk oli luua tööturu ja töösuhete muutust ja nendega kohanemist peegeldavad pikaajalised alternatiivsed stsenaariumid aastani 2035[1]. Eestis puudub praegu terviklik arusaam, millised on võimalike tööturumuutuste järelmid töötajate sotsiaalkaitsele

[1] Vt ka Johanna Vallistu artiklit „Tööturg 2035. Tööturu tulevikusuunad ja -stsenaariumid" Riigikogu Toimetiste käesolevas numbris lk 143–152.

ja selle katteallikatele. Poliitikauuringute Keskus Praxis ja Eesti Rakendusuuringute Keskus Centar annavad selles artiklis hinnangu tööga seotud sotsiaalse kaitse riskidele Eestis tööturu võimalike muutuste taustal (vt ka Masso *et al.* 2018).

EESTI SOTSIAALKAITSE RIIKIDE VÕRDLUSES. Kuigi suures pildis on Euroopa ja OECD riigid teinud läbi ühesuguse murrangu majanduses ja tööturul, sh näiteks tööstusrevolutsioonina, globaliseerumises või töö juhtimise vallas, on riikide sotsiaalkaitsesüsteemidel sarnasuste kõrval ka erinevused. Riikidel on olnud mõnevõrra isesugused vajadused, võimalused ja valikud, et kujundada sotsiaalkaitset, mis aitaks kohaneda muutunud töötamisega (vt tabel 1).

Sotsiaaldemokraatlikud heaolusüsteemid	Korporatiivsed heaolusüsteemid
Nagu ka Esping-Anderseni (2013) puhul, põhineb sellistes süsteemides õigus sotsiaalkaitsele eeskätt kodakondsusel ega sõltu inimeste vajadustest või panusest. Pakutavad toetused ja teenused on helded. Süsteem vähendab oluliselt ebavõrdsust. Sotsiaaldemokraatlikes 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 tagavad eeskätt ▸ universaalne sotsiaalkaitsesüsteem ja ▸ riigi pakutavad (sotsiaal)teenused. Sellised süsteemid on Norras, aga ka Soomes ja Taanis.	Sellistes riikides on inimesel õigus sotsiaalkindlustusele eeskätt töötamise ja kindlustuspõhiste skeemide kaudu, sotsiaalse kaitse tagamisel mängib olulist rolli heategevus. Ümberjagamisel on oluline roll, kuid ühiskonnagruppidele on tagatud eri tasemega kaitse ning süsteem tegeleb suurel määral väljakujunenud hierarhia säilitamisega. Kaitse tagavad eeskätt ▸ töökohapõhised sotsiaalkindlustussüsteemid ja ▸ suures osas sotsiaalteenuseid pakkuvad mittetulundusühingud. Korporatiivseid süsteeme on näiteks Saksamaal, Prantsusmaal, Belgias, mõningal määral ka Itaalias ja Hispaanias.
Liberaalsed heaolusüsteemid	**Konservatiivsed heaolusüsteemid**
Liberaalsetes heaolusüsteemides on ümberjagamise roll tagasihoidlikum kui kahes eelmainitud süsteemis, riigi roll teenuste pakkujana on samuti väiksem. Süsteemi oluline eesmärk on tagada minimaalne toimetulek ja stimuleerida inimesi tööturul osalema, samuti toetada vaesuses olijaid, kuid ebavõrdsus väheneb vähe. Kaitse tagavad eeskätt ▸ maksudest rahastatud vajaduspõhised ja kindla määraga toetused ning ▸ erakindlustused ja isiklikud säästud. Liberaalsed süsteemid on näiteks Ameerika Ühendriikides, Kanadas, Austraalias ja Uus-Meremaal, osaliselt ka Suurbritannias.	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 riigi toele. Põhiliselt tagab kaitse töötamine, kuid nt naised, kes on lastega kodus ega tööta, saavad toetusi/hüvitisi oma töötava mehe või pereliikme kaudu. Kaitse tagavad eeskätt ▸ töökohapõhised sotsiaalkindlustused ja ▸ kohustuslikud säästmisprogrammid. Konservatiivsete süsteemide näiteriigid on Jaapan, Lõuna-Korea, Hiina, Hongkong, Taiwan, Malaisia ja Singapur.

TABEL 1. Heaoluühiskondade liigitus

Allikas: autorite koostatud Aspalter (2006), Greve (2018) alusel

Võrdlusanalüüsides on Eesti kui Kesk- ja Ida-Euroopa riik paigutatud pigem liberaalsete süsteemide perre (Beblavy 2008), mida iseloomustab tagasihoidlik ümberjagamine ja riigi väiksem roll hüvede pakkumisel. Vaatame allpool lähemalt Eesti sotsiaalkaitsesüsteemi Euroopa Liidu ja OECD riikide võrdluses (kasutades Eurostati ja OECD andmeid).

Rahastamine. Sotsiaalkaitsesüsteeme rahastatakse tööjõuga seotud sotsiaalkindlustusmaksetest või riigieelarve üldistest tuludest. Seejuures on ka riigieelarve üldised tulud enamasti seotud tööjõumaksudega. Eestis rahastatakse sotsiaalkaitsekulusid valdavalt sotsiaalkaitse maksetest (79,4%), mis on kõige kõrgem näitaja Euroopa Liidu riikide seas. Kõrge on see näitaja veel Leedus, Slovakkias ja Tšehhis (ligikaudu 68–72%). Euroopa Liidu riikides keskmiselt rahastatakse sotsiaalkaitset sotsiaalkaitse maksetest 54 protsendi ulatuses, varieerudes 79,4 protsendist Eestis kuni 18,1 protsendini Taanis. Aastail 2006–2015 on näitaja püsinud Eestis peaaegu samal tasemel, kõikudes ligikaudu 1–2 protsendipunkti.

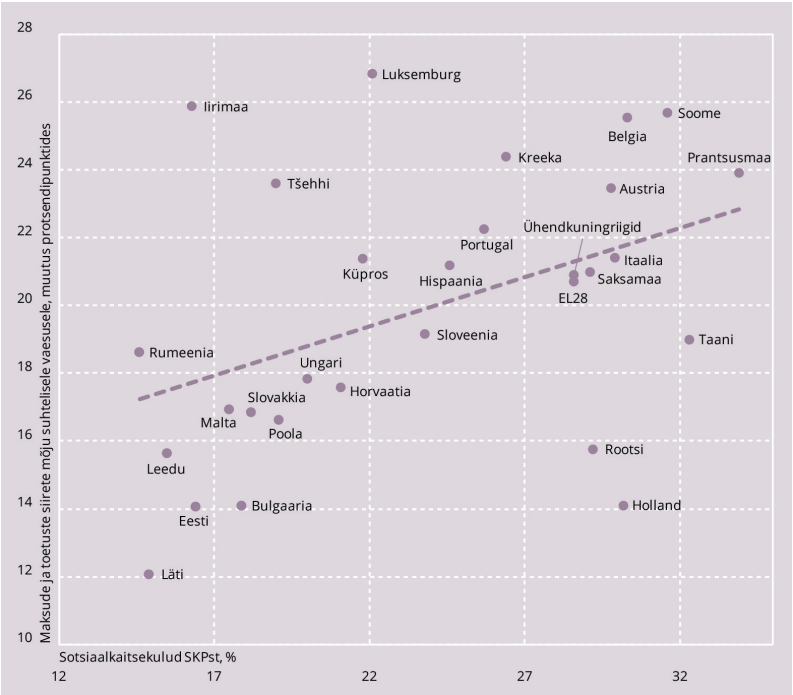
Katvus. Eesti sotsiaalkaitse põhineb kahel süsteemil. Ühe katvus[2] sõltub hõivest ja/või sissetulekust, nii kujunevad töötuskindlustushüvitis, töövõimetushüvitis, vanemahüvitis ja vanaduspension. Teises süsteemis sõltub katvus residentsusest ja on universaalne – näiteks lapsetoetused, töövõimetoetus ja toimetulekutoetus. Eesti süsteemis on vähese katvusega eelkõige töötuskindlustus ja ravikindlustus. Töötukassa on hinnanud, et uutest registreeritud töötutest on töötuskindlustuse hüvitise saajaid 30 protsenti ja töötutoetuse saajaid 27 protsenti. Töötushüvitiste madala katvuse põhjuseks on see, et töösuhe lõpeb põhjusel (näiteks poolte kokkuleppel), mis ei taga töötuskindlustushüvitist, või pole inimene olnud piisavalt pikalt hõivatud. Siiski oleme töötushüvitise pakkumises Euroopa keskmiste seas. Praxise hinnangul (Koppel *et al.* 2018) on ainult 86 protsenti Eesti tööealisest elanikkonnast ravikindlustusega püsivalt kaitstud. ELi ja OECD riikide seas jääb Eesti selle näitajaga viimaste sekka. Ravikindlustuse katkemise enam levinud põhjused on seotud töötamisega – inimese hõive ja töine tulu on lühiajaline või katkendlik ning inimese töötamine on vormistatud viisil, mis ei anna ravikindlustuskaitset, näiteks ümbrikupalk, töötasu vormistamine ettevõtlustuluna jms.

Hüved. Sotsiaalkaitsekulud moodustasid Eestis 2015. aastal 16,4 protsenti SKPst, mis on madalam, võrreldes Euroopa Liidu keskmisega (28,6% SKPst). Kõrgeim on see näitaja näiteks Prantsusmaal ja Taanis (üle 30%). Vaadates sotsiaalkaitsekulutuste dünaamikat Eestis, on nende osakaal SKPst mõnevõrra tõusnud (ligikaudu 4 protsendipunkti) võrreldes ajavahemikuga 2005–2017. Samas on aastatel 2011–2015 see näitaja püsinud peaaegu samal tasemel (Eurostati andmebaas 2018). OECD riikides keskmiselt kulutati 2016. aastal sotsiaalkaitsele 21 protsenti SKPst (Eestis OECD andmetel 17,4%), sealhulgas Jaapanis 23,1 protsenti, USAs 19,3 protsenti, Austraalias 19,1 protsenti, Kanadas 17,2 protsenti ja Lõuna-Koreas 10,4 protsenti (OECD 2018).

Võrreldes Euroopa riikide keskmisega on meil suurem vaesusrisk, sealhulgas hõivatute vaesusrisk.

Võrreldes Euroopa riikide keskmisega, on meil suurem vaesusrisk, sealhulgas hõivatute vaesusrisk. Kui Euroopa Liidus keskmiselt on enne maksude ja toetuste

[2] Katvuse all peetakse silmas kaitse laienemist inimestele, lähtuvalt hüvedele kvalifitseerumise tingimustest ja olukordadest/riskidest, mille vastu süsteem kaitset pakub (nt töötus, vanadus).



JOONIS 1. Sotsiaalkaitse tulude ja sissetulekute jaotuse hajuvusdiagramm
Allikas: autorite arvutused Eurostat database (2018), Euromod (2015) alusel

ümberjaotamise mõju suhtelises vaesuses 37 protsenti ja Eestis 35 protsenti elanikkonnast, siis sotsiaalkaitsesüsteemi hüvitiste ja toetuste mõjul väheneb suhtelise vaesuse määr Euroopa Liidus 16 protsendini ja Eestis 21 protsendini. Euroopa Liidu riikides kõige vähem vähendab maksudetoetuste süsteem suhtelist vaesust Lätis (12% võrra) ja kõige rohkem Luksemburgis (27% võrra), Iirimaal, Soomes ja Belgias (26% võrra), vt ka joonis 1. (Euromod 2015). Mida suurem on sotsiaalkaitsekulude osakaal riigi majandusest, seda suuremal määral mõjutab see sissetulekute jaotust.

Haldus. Eesti sotsiaalkaitse on efektiivne – kui ELis keskmiselt oli halduskulude osakaal sotsiaalkaitse kuludest 2015. aastal ligikaudu 3 protsenti, siis Eestis 1,2 protsenti. Kõrgeim on halduskulude osakaal Iirimaal (6,5%) ja Hollandis (4,8%) ning madalaim Ühendkuningriikides (0,8%), Maltal (1,1%) ja Küprosel (1,1%).

QUO VADIS, EESTI SOTSIAALKAITSE?

Olles käsitlenud Eesti sotsiaalkaitse olevikku, vaatame alljärgnevalt, millised väljakutsed võivad Eesti sotsiaalkaitset oodata järgmiste kümnendite jooksul tööturul toimuvate muutuste taustal.

Kuidas rahastada? Töötamisega seotud sotsiaalkaitse rahastamine sõltub tulevikus eeskätt kahest teineteisega seotud arengutrendist – rahvastiku ja tehnoloogia arengust. Esiteks, Euroopa põlisrahvastik vananeb, mille tõttu suureneb rahvastikus eakamate ja väheneb tööealiste osakaal (European Commission 2014). Selle tulemusena võib väheneda hõivatute arv ja nende loodud summaarne lisandväärtus majanduses ning sissemaksed sotsiaalkaitsesüsteemi. Samas võib suureneda hüvede tarbimine, sealhulgas sotsiaalkaitsesüsteemi pakutavate hüvede nõudlus, näiteks tervishoiuteenused või pensionid. Sellised vananeva ühiskonna demograafilised

arengud võivad mõjutada sotsiaalkaitse finantsilist jätkusuutlikkust (Barea, Cesana 2006; Galasso, Profeta 2004).

Sotsiaalkaitse jätkusuutlikkust võib mõjutada nii põlisrahvastiku kui ka välispäritolu rahvastiku ränne. Töötajate ränne sotsiaalkaitsesüsteemide vahel võib mõjutada sotsiaalkaitse eelarvet – see võib nii suurendada kui ka vähendada eelarvet, sõltuvalt sellest, kuidas see mõjutab hõivatute, lisandväärtust loovate inimeste ning sotsiaalkaitsesse sissemakset tegevate inimeste arvu ja hüvede tarbimist (Barglowski *et al.* 2015; Faist *et al.* 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 tööturul šokke nii tööjõu nõudluses kui ka pakkumises (Mokyr *et al.* 2015). Ka eelseisvate tehnoloogiamuutuste (eelkõige automatiseerimise) puhul osutatakse, et tehnoloogia areng võib mõjutada tööjõu nõudlust (Arntz *et al.* 2016). Nii võivad tehnoloogilised muutused mõjutada samuti sotsiaalkaitset – kui tehnoloogia areng suurendab lisandväärtust ja tööhõivet, on võimalik, et sotsiaalkaitse tulud on suuremad, kui aga tehnoloogia areng vähendab tööhõivet, võivad sotsiaalkaitse tulud olla väiksemad, kuid kulud suuremad (nt töötutele asendussissetuleku maksmiseks).

Eri tegurite koostoimel võivad mitmekesistuda hõive- 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). Seetõttu võib töö ja töötasu deklareerimine olla keerukam hõivevormide puhul, kus esitatakse väljakutse tavapärasele töösuhtele, kus töötaja teeb sõltuvas suhtes tööd tööandjale ja tööandja maksab töötasu, näiteks n-ö 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).

Töötamisega seotud sotsiaalkaitse rahastamine võib tulevikus sõltuda kahest arengutrendist – rahvastiku ja tehnoloogia arengust.

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

Seega on väljakutse, milliste maksudega rahastada sotsiaalkaitset olukorras, kus tööealine elanikkond ja hõive võivad väheneda (sealhulgas võib vaeghõive suureneda), 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). Järgnevalt mõned näited uutest ja unustatud vanadest võimalustest.

- 2016. aastal juurutas India 6-protsendise maksu piiriülestele ettevõtete-vahelistele digiteenustele.
- Mitu Euroopa riiki, aga ka Euroopa Komisjon (Cortez, Vogel 2011) on

kaalunud finantstehingute maksustamist (*financial transactions taxes*), vt ka Schulmeister (2008).

- Rahvusvaheliselt on juurutatud mitmesuguseid saastekaubanduse skeeme (KPMG 2016).
- Samuti on arutatud robotite maksustamist (näiteks Lõuna-Koreas), et rahastada sotsiaalkaitset olukorras, kus automatiseerimine vähendab tööjõunõudlust (Abbott, Bogenschneider 2017; Oberson 2017).
- Võimalikuks peetakse veel lisaviise energia ülekandmise ja tarbimise maksustamiseks, samuti e-teenuste personaalsete andmete kogumise maksustamist (Mokka *et al.* 2017).
- Peale võimalike muudatuste maksubaasis on arvatud, et tehnoloogia (suurandmed, reaalajas maksude kogumine) võimaldab ka efektiivsemaid maksukogumise meetodeid (OECD 2016).

Siinjuures ei tohi unustada võimalikke negatiivseid mõjusid. Näiteks tehnoloogia maksustamine võib kompenseerida tööjõumaksude vähenemist tehnoloogilise tööpuuduse korral, samas pidurdab üksikute edukate tegevusalade ja ettevõtete maksustamine tehnoloogilist innovatsiooni ja majanduse uuenemist, seega oodatavat uute töökohtade loomist.

Kuidas tagada katvus? Tööga seotud sotsiaalkaitse katvus sõltub töötamise muutustest. Sotsiaalkaitsesüsteemid, eriti just sotsiaalkindlustusskeemid, eeldavad sageli standardset töösuhet, sealhulgas kindlat minimaalset töösuhte staaži, tööaega ja töötasu. Seetõttu võivad mittetavapäraselt hõivatud töötajad olla sotsiaalkaitsega vähem kaetud (ILO 2017; Matsaganis *et al.* 2016; Spasova *et al.* 2017). Hõive ja töötamisega seotud arengust rääkides osutatakse sageli võimalusele, et hõive- ja töötamise vormid võivad mitmekesistuda ning ilmneda võivad täiesti uued töötamisviisid. Sellest tulenevalt võib ajutiselt hõivatul, kellel on sagedased vaeghõive, töötuse või mitteaktiivsuse episoodid, jääda puudu kaitse saamiseks vajalikust hõivestaažist või kogunenud sissemaksetest. Sotsiaalkaitse reeglid võivad eeldada töösuhet ja kindlaid töösuhte lõpetamise või katkestamise tingimusi (näiteks eeldada koondamist). Enamgi veel, sotsiaalkaitse poliitikareeglid võivad välistada sotsiaalkaitse mitut tüüpi iseendale tööandjatele (näiteks FIEd, vabakutselised). Seetõttu võib iseendale tööandjate sotsiaalkaitse katvus olla väiksem, kuna iseendale tööandjad on sagedamini väiksema sissetulekuga või nad hoiavad kõrvale sotsiaalkaitse sissemaksete tegemisest ja sotsiaalkaitset pakkuvate maksude tasumisest (näiteks ei deklareerita töist tulu).

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

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

- laiendada osamakseliste skeemide kohustuslikku katvust;
- toetada vabatahtlike osamakseliste skeemide katvust riigi toetuste kaudu;
- juurutada universaalseid hüviseid, mida rahastatakse riigi tuludest;
- juurutada vajaduspõhiseid (*means tested*) hüvesid, mida rahastatakse riigi tuludest.

Töötamise tulevikku ja sotsiaalkaitset käsitlevas debatis osutatakse eelkõige kahele mõtteviisile (Spasova *et al.* 2017). Esimeseks lahenduseks on sotsiaalkaitse suurem individualiseerimine, kus individuaalsete kogumiskontode juurutamisega proovitakse

ületada hõive ja sissetulekute muutlikkuse ning mitme sissetulekuallika kombineerimise probleem. Selle käsituse miinuseks on aga riskide jagamise ning sissetuleku ja vara ümberjagamise puudumine.

Teine lahendus on universaalsema kaitse juurutamine, kus kaitse hõlmaks kõiki inimesi, sõltumata töötamise vormist. See võib vähendada stiimuleid olla hõivatud või teha sissemakseid, kuid eeldab töö ja kapitali samalaadsemat maksustamist, et vähendada deklareerimata töö tekkimise riski. Ka võivad solidaarsuse vähenemise tõttu tegelikud abivajajad saada ebapiisavat tuge.

Kuidas tagada piisavad hüved?

Varasemad tehnoloogilised edusammud on suurendanud tootlikkust, töö nõudlust ja lõpptulemusena leibkondade sissetulekuid. Samas osutavad eelnevad muudatused ka riskidele – töötamise võimalikud arengusuunad võivad muuta sissetulekute jaotust. Mitmed tööturu arengut käsitlevad analüüsid osutavad, et majanduses süveneb oskuste polariseerumine, mille tõttu suureneb suurte ja väikeste oskusnõuetega töökohtade arv, samas kui keskmiste oskusnõuetega töökohtade arv väheneb (McKinsey Global Institute 2017). Selle peegeldusena suureneb rohkem ja vähem tasustatud tööde arv ja väheneb keskmiselt tasustatud töökohtade arv. Seega suureneb sissetulekute ebavõrdsus ja polariseerumine, millele osutavad ka empiirilised prognoosid (Alvaredo *et al.* 2018; Hardoon 2017).

Analüüsid osutavad, et töövorme tasustatakse erinevalt, sõltumata nende oskusmahukusest. OECD (2015) on leidnud, et osaajaga töötajate, tähtajaliste töötajate ja iseendale tööandjate tasu võib olla väiksem kui tavapäraselt hõivatute tasu. Sellega seoses on ILO (2016) leidnud, et nõudmisel töötavate (*on call employment*) inimeste sissetulekud on väiksemad, sissetulek ei ole kindel ja kipub varieeruma ning muutuv tööaeg võib teha keerukaks ka hõive ja sissetuleku suurendamise teise töökohaga.

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 ja uued tekivad asemele, mis eeldab töötajatelt kohanemist ja liikumist töökohtade vahel. Muutused tööturul mõjutavad taas hõivest saadava sissetuleku püsivust ja jaotust.

ELi ja OECD riikides mõjutatakse sissetulekute jaotust töötasupoliitika ja maksude-toetuste poliitikaga.

Kuidas on võimalik tulevikutöö sotsiaalkaitse hüvesid muuta? Võib kaaluda mitmesuguseid kohandusi maksude-toetuste süsteemis, et olla valmis töötamisega seotud riske juhtima. Suures pildis mõjutatakse ELi ja OECD riikides sissetulekute jaotust töötasupoliitikaga (näiteks töötasu alammäär) ja maksude-toetuste poliitikaga.

Mõnevõrra uuematest ümberjagamise meetmetest räägitakse töötamise tuleviku kontekstis eelkõige kolmest meetmest (World Economic Forum 2017):

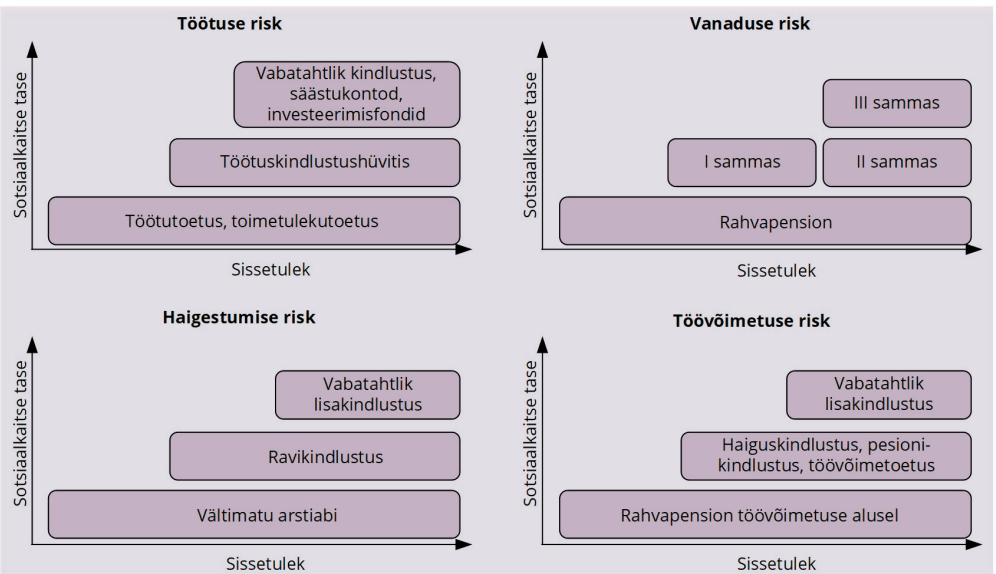
- negatiivse tulumaksu (*negative income tax*) puhul maksab riik leibkonnale maksutagastust, juhul kui deklareeritud tulu jääb allapoole kindlaksmääratud taset (vt näiteks Moffitt 2003);
- töötasutoetuse (*wage suplement*, *wage insurace*) puhul maksab riik hõivatule toetust, kui töötasu jääb allapoole kindlaksmääratud töötasutaset;
- universaalse tingimusteta sissetuleku (*a universal basic income*) puhul maksab riik kõigile leibkondadele toetust, sõltumata leibkonna sissetulekust või varast (vt näiteks Colombino 2015; Tanner 2015; OECD 2017).

Peale otsese ümberjagamise kaalutakse inimväärse töötasu (*living wage*) skeeme, kus regulaatori, kollektiivsete töösuhete või omavastutusega kehtestatakse töötasu madalaim piir, mis on õiglane ja tagab leibkonnale piisava toimetuleku (Anker 2006; Fairris, Reich 2005).

Kõne alla võib kerkida küsimus, kas peaks maksma kõigile ühetaolist hüvitist ning kuivõrd tuleks kohandada hüvesid sotsiaalse riski (näiteks töötus, töövõimetus), panuse ja vajaduse järgi. Kas maksta kõigile vähemalt hädavajalik kaitse ning võimaldada rohkem panustajatele suuremad hüved? Ja hinnata töötutoetuste puhul, kas inimesel on olemas sissetulek või vara, mille tõttu ta ei vaja asendussissetulekut või -vara? Valik võib lähtuda sellest, kui terviklik peab olema süsteem, mis suudab pakkuda optimaalset kaitset. Praeguses sotsiaalkaitse süsteemis pigem tõdetakse, et erisuguste sotsiaalsete riskide puhul on eesmärgipärane maksta erinevaid hüvitisi ja toetusi. Samas, nagu juba eespool tõdetud, arutletakse võimaluste üle juurutada praegust kompleksset sotsiaalkaitsesüsteemi osaliselt või täielikult asendav kodanikupalgasüsteem, mille puhul kõigil oleksid ühetaolised madalad, sageli ebapiisavad hüvitised, mis ei sõltu vajadusest ega hõivest.

Kuidas mõistlikult hallata? Sotsiaalkaitsesüsteemides juurutatakse mitmetasandilist sotsiaalkaitset, kus inimestele on tagatud erisugused hüved. Eesti sotsiaalkaitse astmed on kujutatud joonisel 2. 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 sotsiaalne lisakaitse sotsiaalkindlustuse või osamaksetel põhinevate sotsiaalsete hüvitiste näol (II tasand). Sissetuleku edasisel suurenemisel on võimalik kasutada ka vabatahtlikku lisakindlustust (III tasand).

Riikliku sotsiaalkaitse asendamine erakindlustusel põhinevate süsteemidega ei ole Eesti väiksuse ja sellest johtuva vähese potentsiaalsete pakkujate vahelise konkurentsi tõttu lahendus, mis võimaldaks pakkuda ühiskonnale kuluefektiivselt



JOONIS 2. Eesti sotsiaalkaitse astmed

Allikas: autorite joonis

hea kvaliteediga teenuseid. Teenustasusid ja kasumimarginaale madalal hoidva konkurentsi tagamiseks ei piisa mõne üksiku pakkuja olemasolust. Penisonifondide turul toimuv näitab, et hoolimata näilisest konkurentsist on teenustasud väga visad alanema ning see võtab aastaid. Seetõttu puudub otsene põhjus viia praegu riigi hallatavad süsteemid eraturule.

Eeltoodu ei tähenda siiski, et erakindlustusel ei ole sotsiaalkindlustuskaitse tagamise valdkonnas üldse mingit kohta. Näiteks kõrget lisandväärtust loovad ettevõtted ja kõrgelt kvalifitseeritud töötajad võivad tahta enamat, kui pakub riiklik sotsiaalkaitse. See võib suurendada ootust muuta sotsiaalkaitse astmelisemaks, kuigi sisuliselt ei pruugi see tähendada muud, kui juba olemasoleva astmelise süsteemi paremat kasutamist, näiteks riiklikult reguleeritud pensioni III samba kasutuselevõttu või lisatervisekindlustuse (nt hambaraviteenuste, järjekorrakoha) ostmist vabalt turult.

Sotsiaalkaitsesüsteemis pakutakse töötuse, töövõimekao, terviseprobleemide, vanuse ja teiste sotsiaalsete riskide korral mitmesuguseid hüvesid. Sel viisil saab pakkuda sihitatud kaitset vastavalt vajadusele, kuid samas muudab see sotsiaalkaitse keeruliseks. Töötamise tulevikuaruteludes osutatakse võimalusele koondada eri laadi hüved ühte, vähendades nii hüvede arvu. Üheks äärmuslikuks näiteks on rakendada kodanikupalka või negatiivset tulumaksu katvuse parandamiseks ja minimaalse kaitse tagamiseks, mis asendaks küll kõiki hüvesid, kuid vähendaks suure osa abivajajate hüvesid.

Sisse- ja väljarände mõju sotsiaalkaitse jätkusuutlikkusele. Eesti sotsiaalkaitse süsteemi rahastatakse valdavas osas tööjõumaksudest, seepärast ei tohiks olla üllatav, et tänase sotsiaalkindlustussüsteemi jätkusuutlikkus sõltub suuresti sellest, kui palju inimesi pakub oma tööjõudu traditsioonilise töösuhte kaudu ehk töötades tähtajatu töölepingu alusel 40 tundi nädalas.

Puudub otsene põhjus praegu riigi hallatavate süsteemide eraturule viimiseks.

Eesti taasiseseisvumisele järgnenud aega on valdavalt iseloomustanud töökäte väljavool ning sellel on paratamatult olnud mõju ka sotsiaalkindlustussüsteemile. Tuginedes Maksu- ja Tolliameti andmetele ning töö autorite arvutustele, võib öelda, et kui üks sini- või valgekrae lahkuks Eestist, siis kaotaksime otseste maksude laekumises[3] keskmiselt umbes 6000 või 11 000 eurot. Riigieelarve kontekstis ei pruugi sellised numbrid kõlada esmapilgul väga olulisena, kuid tähtis on meeles pidada, et tegemist on ühe inimese lahkumisest tekkinud tulude vähenemisega. Kui aastas lahkub näiteks 1000 inimest, siis tähendaks see valgekraede puhul juba ligi 11 miljoni 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. Kui vaadata nelja olulisema sotsiaalkaitse valdkonna – tervise, pensionide, töötuse ja töövõimetusega – seotud kulusid, siis näeme, et sini- ja valgekraed tarbisid 2017. aastal nende valdkondade teenuseid ja hüvitisi vastavalt umbes 2300 ja 3100 euro eest. Seega kujunes ühe sinikrae Eestist lahkumise netokuluks 3700 eurot aastas ning valgekraede puhul vastavalt 7700 eurot aastas[4]. Nagu näha, muudab kulutuste poole arvesse võtmine pildi veidi paremaks, kuid üldjoontes jääb see samaks – inimeste lahkumine Eestist on kulukas. Õnneks paistab, et viimastel aastatel on Eesti rändesaldo pöördunud positiivseks,

[3] Täpsemalt vaadatakse siin sotsiaalmaksu, töötuskindlustusmakseid, füüsilise isiku tulumaksu ja juriidilise isiku tulumaksu (dividendidelt makstavat tulumaksu).
[4] Selleks, et kulude ja tulude hinnangud oleksid omavahel võrreldavad, on need viidud 2018. aasta hinnatasemele.

mis omakorda tähendab seda, et ka iga Eestisse tööle tulnud inimene annab oma panuse sotsiaalkindlustuse jätkusuutlikkuse parandamisse.

KOKKUVÕTE JA POLIITIKASOOVITUSED. Tuleviku prognoosimine on keerukas, harva hästi õnnestuv ning sageli ka valesti mõistetud eesmärgiga ülesanne. Pikkade prognoosiperioodide puhul on tulemusi mõjutavaid tegureid palju ning nende vastastikused mõjud nii keerulised, et vähegi praktilise täpsusega tuleviku ennustamine on üldjuhul võimatu. See ei tähenda aga seda, et me ei peaks tulevikuks ette valmistuma. Üheks võimaluseks on mitte proovida tulevikku täpselt ette ennustada, vaid keskenduda sellele, millised on adekvaatsed poliitikavastused võimalike tulevikustsenaariumide realiseerumisel. Juhul kui mõned neist lõpuks realiseeruvad, ei tule need meile ootamatult ning oleme võimelised kiiremini reageerima.

Arenguseire Keskuse tööturu stsenaariumide (aastani 2035) kohaselt on tööturu muutuste suurimad välised mõjutegurid **töörände võimalus** ja **tehnoloogia arengu** toime töökohtade kadumisele ja tekkimisele. Stsenaariumides on kirjeldatud järgmisi väljakutseid:

- hõivevormide ja töövormide mitmekesistumine, 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.

Kirjeldatud rahvastiku, tehnoloogia ja töö organiseerimisel aset leida võivad muutused saavad koostoimes üksteist nii võimendada kui tasakaalustada. Näiteks – rahvastiku vananemisega kaasnevat tööjõu pakkumuse langust võib tasakaalustada tehnoloogia ja automatiseerimise kiire areng. Sotsiaalkaitse jätkusuutlikkus sõltub nende tegurite koostoimest.

Sotsiaalkaitse kohandamiseks tööturu arenguga tuleb leida tasakaal järgmistes valdkondades:

- **Rahastamine.** Muutused rahvastiku struktuuris ja tehnoloogias võivad mõjutada nii hõivatute arvu üldiselt kui ka hõivevorme, millest sõltuvad sotsiaalkaitse sissetulekud ja kulutused. Sotsiaalkaitse rahastamisel tuleb leida tasakaal tavapäraste maksubaaside, eelkõige tööjõu ja kapitali maksustamise vahel. Kui tulevikus jäävad domineerima ebatraditsioonniliste töösuhete osakaalu ja/või kapitali osakaalu (automatiseerimise) suurenemine lisandväärtuse loomes, siis on ilmne, et praegune, peamiselt sotsiaalmaksu abil rahastatav sotsiaalkindlustussüsteem satub raskustesse. Sellises olukorras tuleb lahendusi otsida kas kapitali, vara või tarbimise lisamaksustamisest. Seejuures on siiski tarvis silmas pidada, et selliste arengusuundade realiseerumine ei ole kaugeltki kindel ning mõõdukas traditsioonilise töösuhte vähenemisest tulenev rahastamise defitsiit on eeldatavalt ületatav ka maksusüsteemi radikaalselt ümber korraldamata.
- **Katvus.** Hõive vähenemine ja töise tulu katkendlikkus võivad tuua kaasa sotsiaalkaitse katvuse vähenemise. Sotsiaalkaitse hüvede pakkumisel tuleb leida tasakaal kõigile elanikele laienevate hüvede ning töötamise panusest sõltuvate hüvede vahel. Kokkuvõttes on oluline, et tahtmise olemasolul oleks kõigil ühiskonna liikmetel võimalik tegutseda selliselt, mis võimaldaks neil saada osa sotsiaalkindlustussüsteemi pakutavatest hüvedest. Kui tehnoloogia arengu mustrid kallutavad kaalukausse oluliselt kapitali kasuks, siis tuleb Eesti heaoluühiskonnana toimimise jätkumiseks leida mooduseid, kuidas tagada kaitse (nt ravikindlustus) ka nendele inimestele, kelle oskusi ja teadmisi tööturg enam ei vaja ning kelle kiire

tööturule naasmine ei ole erisugustel põhjustel realistlik.

- **Hüved.** Töötus, hõive võimaluste ja töise tulu segmenteerumine ja mittetavapäraste hõivevormide levik võivad suurendada ebavõrdsust ja vaesusriski. Elanikele töise tulu puudumise või vähesuse korral asendussissetuleku, toetuste või hüvitiste pakkumisel tuleb kujundada hüvitise saamise tingimused, sealhulgas määratleda hüvitise suurus, vajaduspõhisus ja kestus. Ülesanne on leida tasakaal piisavate, toimetulekut tagavate ja õiglaste hüvede ning töötamise motivatsiooni säilitamise vahel. Kuna ühiskonnas toimuvad muudatused muutuvad ajas üha kiiremaks, siis on sotsiaalkaitse süsteemide pakutavate hüviste reformimisel kriitilisel kohal ümber- ja täiendusõppe võimalikult laia kättesaadavuse tagamine.
- **Haldus.** Sotsiaalkaitse korraldamisel on riigil valida riikliku monopoolse sotsiaalkaitse ja riiklikult reguleeritud eraõigusliku sotsiaalkaitse vahel. Sotsiaalkaitse ulatusest sõltub, kui suur on nõudlus riiklikult reguleerimata eraõigusliku lisasotsiaalkaitse järele. Eesti sotsiaalkaitse süsteemi korraldus on üks OECD efektiivsemaid ning Eesti turu väiksust ja konkurentsi vähesust (võtame näiteks teise samba pensionifondide haldustasud) silmas pidades ei ole põhjust eeldada, et erakapitalipõhiste täienduste sissetoomine riigi pakutavate sotsiaalkaitse põhifunktsioonide täitmisesse võimaldaks sotsiaalkindlustuse korraldust oluliselt tõhusamaks muuta.

KASUTATUD KIRJANDUS

ABBOTT, R. B., BOGENSCHNEIDER, B. (2017). Should Robots Pay Taxes? Tax Policy in the Age of Automation. – Harvard Law & Policy Review, 12. – https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2932483.

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. doi: j.1564-913X.2006.tb00037.x.

ARNTZ, M., GREGORY, T., ZIERAHN, U. (2016). The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries. doi: 5jlz9h56dvq7-ne.

ASPALTER, C. (2006). The East Asian Welfare Model. – International Journal of Social Welfare. doi: j.1468-2397.2006.00413.x.

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. doi: psp.1935.

BEATTIE, R. (2000). Social Protection for All: But how? – International Labour Review, 139(2), 129–148. doi: j.1564-913X.2000.tb00407.x.

BEBLAVY, M. (2008). New Welfare State Models Based on the New Member States' Experience? – SSRN Scholarly Paper ID 2403764. Rochester, NY: Social Science Research Network. – https://papers.ssrn.com/abstract=2403764.

COLOMBINO, U. (2015). Is Unconditional Basic Income a Viable Alternative to Other Social Welfare Measures? – IZA World of Labor. doi: Izawol.128.

CORTEZ, B., VOGEL, T. (2011). A Financial Transaction Tax for Europe. – EC Tax Review, 20(1), 16–29.

ESPING-ANDERSEN, G. (2013). The Three Worlds of Welfare Capitalism. John Wiley & Sons.

EUROMOD. (2015). EUROMOD Statistics on Distribution and Decomposition of Disposable Income. Using EUROMOD version H1.0+. – http://www.euromod.ac.uk/using-euromod/statistics.

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.

EUROSTAT DATABASE. (2018). Expenditure: Main Results: Total Expenditure: Percentage of Gross Domestic Product (spr_exp_sum). – http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=spr_exp_sum&lang=en.

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. doi: 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. doi: psp.1903.

FORDE, C., STUART, M., JOYCE, S., OLIVER, L., VALIZADE, D., ALBERTI, G., HARDY, K., TRAPPMANN, V., UMKEY, C., CARSON, C., KATJA, J., YORDANOVA, G. (2017). The Social Protection of Workers in the Platform Economy. [Website]. – https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2907f493-e6d1-11e7-9749-01aa75ed71a1/language-en.

GALASSO, V., PROFETA, P. (2004). Lessons for an Ageing Society: The Political Sustainability of Social Security Systems. – Economic Policy, 19(38), 64–115. doi: j.1468-0327.2004.00119.x.

GREVE, B. (2018). Routledge Handbook of the Welfare State. Second Edition.

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. doi: 2017.8616.

ILO. (2017). Strengthening Social Protection for the Future of work (Report). – http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/multilateral-system/g20/reports/WCMS_559136/lang--en/index.htm.

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., AABEN, L., VAINRE, M., PAAT-AHI, G., JÜRISTO, T., SALUSE, J., VELDRE, V. (2018). Ravikindlustus valitutele või ravikaitse kõigile – kuidas täita lüngad Eesti ravikindlustuses? Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

KPMG. (2016). Tax 2025. – https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/au/pdf/2016/tax-2025.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. doi: 1465116517717340.

MASSO, M., JÄRVE, J., LAURIMÄE, M., PIIRITS, M., KOPPEL, K., ANSPAL, S., KIVI, L. H. (2018). Tööga seotud sotsiaalkaitse mudelid ja nende sobivus alternatiivsete tööturuarengute korral Eestis. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis, Rakendusuuringute Keskus Centar. – http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2018/02/tooga_seotud_sotsiaalkaitsemudelid_raport_.pdf.

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 Automatisation. – 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, 9751. National Bureau of Economic Research, Inc. – https://ideas.repec.org/p/nbr/nberwo/9751.html.

MOKKA, R., NEUVONEN, A., LINDGREN, J. (2017). Digitalisation and the Future of Taxation. – 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. doi: jep.29.3.31.

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). – https://www.ibfd.org/sites/ibfd.org/files/content/pdf/wtj_2017_02_int_3_SeptNewsletter.pdf.

OECD. (2015). In it Together: Why Less Inequality Benefits All. Paris: OECD Publishing.

OECD. (2016). Technologies for Better Tax Administration. Paris: OECD Publishing. doi: 9789264256439-en.

OECD. (2017). Basic Income as a Policy Option: Can It Add Up? Policy Brief on the Future of Work. Paris: OECD Publishing.

OECD. (2018). Social Spending (Indicator). doi: 7497563b-en.

SCHULMEISTER, S. (2008). A General Financial Transaction Tax Motives, Revenues, Feasibility and Effects. – SSRN Scholarly Paper ID 1714395. Rochester, NY: Social Science Research Network. – https://papers.ssrn.com/abstract=1714395.

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]. Bruessels: Europen Social Policy Network, European Commission. – https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/fb235634-e3a7-11e7-9749-01aa75ed71a1/language-ne.

TANNER, M. D. (2015). The Pros and Cons of a Guaranteed National Income. – CATO Institute Policy Analysis, 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. doi: 1467-9485.00224.

WORLD ECONOMIC FORUM. (2017). The Global Risks Report 2017. – https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2017/.