



**EESTI SOTSIAALTOETUSTE JA MAKSUDE MÕJU  
INIMESTE TÖÖJÕUPAKKUMISE STIMULITELE**

Andres Vörk

Alari Paulus

Tellija: Sotsiaalministeerium

Tallinn 2006

## Sisukord

Sissejuhatus.....	5
1. Maksude ja sotsiaaltoetuste mõju tööjõupakkumisele ja hõivele .....	7
1.1. Ülevaade mõningatest teoreetilistest ja empiirilistest aspektidest.....	7
1.1.1. Uuritavad probleemid .....	7
1.1.2. Maksude ja sotsiaaltoetuste mõju tööjõupakkumisele.....	8
1.1.3. Maksude mõju tööjõunõudlusele .....	11
1.2. Tööjõupakkumist mõjutavate stiimulite mõõtmine .....	13
1.2.1. Makrotasandil vaadeldavad indikaatorid .....	13
1.2.2. Tüüpikondade põhjal leitavad indikaatorid.....	14
1.2.3. Mikrosimulatsioonimeetodil leitavad leibkondade tegelikku jaotust iseloomustavad indikaatorid .....	18
2. Tööjõupakkumise stiimulid Eesti sotsiaaltoetuste ja maksude süsteemis .....	21
2.1. Lühülevaade esinevatest stiimulitest .....	21
2.1.1. Stiimulid toimetulekutoetuse süsteemis.....	22
2.1.2. Stiimulid vanemahüvitise süsteemis .....	25
2.1.3. Stiimulid töötuskindlustuse ja töötü abiraha süsteemis .....	26
2.1.4. Stiimulid pensionisüsteemis.....	27
2.2. Töötamise stiimulid tüüpikondade näitel.....	29
2.2.1. Lühülevaade meetodikast .....	29
2.2.2. Sissetulekute struktuur palgataseme lõikes.....	29
2.2.3. Töötuslõks.....	32
2.2.4. Mitteaktiivsuslõks .....	34
2.2.5. Madala palga lõks .....	35
3. Töötamise stiimulite jaotuse hindamine mikrosimulatsioonimeetodi abil .....	39
3.1. Mikrosimulatsioonimudeli püstitus ja analüüsi sammud.....	39
3.2. Ülevaade andmetest ning mudeli tulemuste valideerimine .....	42
3.3. Lõksude simuleeritud suurused ja nende jaotus.....	46
4. Poliitikamuutuste mõju tööjõupakkumise stiimulitele.....	50
4.1. Stsenaariumide kirjeldused .....	50
4.2. Simulatsioonitulemused tüüpikondade näitel .....	51
4.3. Simulatsioonitulemused mikrosimulatsioonimudeli abil.....	54
Kokkuvõte.....	58
Kirjandus.....	60
Lisa 1. Varasemad uurimused Eesti sotsiaaltoetuste ja maksude mõjust tööjõupakkumisele ja hõivele .....	63

Lisa 2. Tegevusalade keskmine palk, miinimumpalk ja sotsiaalmaksu järgi arvestatud keskmine tulu kuus .....	64
Lisa 3. Tüüptribkondade põhjal lõksude leidmisel kasutatud eluasemekulud .....	65
Lisa 4. Maksude ja toetuste simuleerimise üldreeglid simulatsioonimudelil.....	67

## **Tabelite loetelu**

Tabel 2.1. Toimetulekupiiri kindlustamiseks toetust saanud pereliikmete struktuur taotluste arvu järgi.....	23
Tabel 2.2. Töötuslõksu suurused eri leibkonnatüüpide lõikes.....	32
Tabel 2.3. Leibkonna sissetulekute netoasendumäär eri leibkonnatüüpide ja palgataseme lõikes lühiajalise töötuse korral (%). .....	33
Tabel 2.4. Mitteaktiivsuslõksu suurused eri leibkonnatüüpide lõikes .....	34
Tabel 2.5. Madala palga lõksu suurused töötasu diskreetsel muutumisel Eestis 33%lt 67%ni keskmisest palgast .....	38
Tabel 3.1. Mikrosimulatsioonimudelil simuleeritud suurused ja arvesse võetud tegurid	42
Tabel 3.2. Leibkonna Eelarve Uuringu valimi suurus ja esindatava üldkogumi suurus...	43
Tabel 3.3. Sotsiaaltoetused riigieelarve kulutuste alusel, leibkonna eelarve uuringu andmetel ja simuleeritud suurused 2004. aastal.....	44
Tabel 3.4. Toimetulekutoetust toimetulekupiiri kindlustamiseks saanud leibkondade osakaal ja keskmine summaadministratiivstatistika andmetel, leibkonna eelarve uuringu andmetel ja simuleeritud andmetel 2004. aastal. ....	45
Tabel 4.1. Toimetulekutoetuse stsenaariumid .....	51
Tabel 4.2. Töötamise stiimulid erinevate toimetulekutoetuste reeglite korral 2006. aasta maksumäärade, miinimumpalga ja prognoositud keskmise palga korral (8680 krooni)..	53
Tabel 4.3. Leibkonna netosissetulekute suhe töötamise ja mittetöötamise korral eri leibkonnatüüpide lõikes palga samm-sammulisel arvestamisel toimetulekutoetuse leidmisel 2004. aastal (%). .....	54
Tabel 4.4. Toimetulekutoetuse reeglite muutmise mõju saajate arvule ja töötamise stiimulitele.....	55

## **Jooniste loetelu**

Joonis 2.1. Toimetulekupiiri kindlustamiseks toetust saanud perede jaotus toetuse saamise kordade arvu järgi aasta jooksul 1998., 2001. ja 2004. aastal.....	24
Joonis 2.2. Vanemahüvitise ja töötasu koosmõju netosissetuleku muutusele .....	25
Joonis 2.3. Vanemahüvitise saajate jaotus töötasu suuruse lõikes.....	26
Joonis 2.4. Netosissetuleku kujunemine leibkonna jaoks, kus on üksik töötaja abiraha saav inimene 2004. aastal.....	30
Joonis 2.5. Netosissetuleku kujunemine leibkonna jaoks, kus on üksik kaht last kasvatav töötaja abiraha saav inimene 2004. aastal. ....	31
Joonis 2.6. Töötuse lõks ja madala haridusega inimeste tööhõivemäär ELis.....	32

Joonis 2.7. Marginaalse maksumäära ja netoasendusmäära muutus üle aja üksiku töötaja inimese jaoks.....	35
Joonis 2.8. Madala palga lõksude keskmine ja madala haridusega inimeste tööhõivemäär ELis.....	36
Joonis 2.9. Madala palga lõks üksiku inimese jaoks ja madala haridusega inimeste tööhõivemäär ELis.....	37
Joonis 2.10. Madala palga lõks ühe töötajaga paari jaoks, kes on kahe lapsega, ja madala haridusega inimeste tööhõivemäär ELis.....	38
Joonis 3.1. Mikrosimulatsioonimudeli struktuur ja tööprotsessid.....	41
Joonis 3.2. Maksukiilu jaotus hõivatud inimeste seas 2004. aasta LEU andmete põhjal.....	47
Joonis 3.3. Töötavate inimeste simuleeritud tegelik piirmaksumäär LEU 2004 aasta andmetel brutopalgaga suurenemisel 3%.....	48
Joonis 3.4. Mittetöötavate inimeste simuleeritud tegelik piirmaksumäär LEU 2004 aasta andmetel miinimumpalgaga (2480 kr) tööle minemisel.....	49
Joonis 4.1. Netosissetuleku kujunemine üksiku inimese jaoks 2006. aastal erinevate stsenaariumide korral.....	52
Joonis 4.2. Simuleeritud toimetulekutoetuse suuruse jaotus leibkondade lõikes eri stsenaariumide korral 2004. aastal.....	56
Joonis 4.3. Mittetöötavate inimeste simuleeritud piirmaksumäär LEU 2004 aasta andmetel miinimumpalgaga (3000 kr) tööle minemisel erinevate poliitikareeglite korral.....	57

## Sissejuhatus

Tööhõive ja sotsiaalse kaitse kõrge tase kuulub nii Eesti kui Euroopa Liidu põhieesmärkide hulka. Samas tingituna rahvastiku vananemisest, kapitali ja tööjõu kasvavast mobiilsusest ning suurenevast globaalsest konkurentsist on Euroopas üha enam esile kerkinud diskussioon maksude ja sotsiaaltoetuste süsteemi rollist tööturgude funktsioneerimisel ja selle kaudu majanduskasvu mõjutamisel. Süsteemide reformimisel on üheks põhieesmärgiks sotsiaaltoetuste ja maksusüsteemide muutmine tööhõive-sõbralikumaks, mis tähendab eelkõige eri süsteemide stiimulite kohandamist selliselt, et inimesed oleks huvitatud töötamisest ning samal ajal oleks tagatud küllaldane sotsiaalne kaitse.

Eesmärki muuta töö tasuvamaks (*making work pay* – MWP) on rõhutatud Euroopa Liidu töösuunistes juba nende algusest saadik 1998. aastast. Liikmesriikide 2000. ja 2001. aasta tööpoliitika suunistes märgitakse vajadust reformida maksude ja toetuste süsteemi nii, et kõrvaldataks vaesuslõksud ja pakutaks töötutele ja mitteaktiivsetele stiimuleid tööotsimiseks ja töö vastuvõtmiseks. Samuti tuuakse välja vajadus alandada tööjõu maksukoormust (nii otseste kui kaudsete tööjõukulude vähendamise läbi), eriti madala palgaga tööjõu osas.<sup>1</sup> Töötamise tasuvamaks muutmine läbi stiimulite töö atraktiivsuse suurendamiseks (*“Making work pay through incentives to enhance work attractiveness”*) oli ka üks kümnest tööhõive suunistest peale 2003. aastal toimunud suuniste muutmist. Euroopa Liidu Sotsiaalkaitse Komitee (*Social Protection Committee*) üheks töösuunaks on samuti töötamise stiimulid maksude ja sotsiaaltoetuste süsteemides.

Aastateks 2005-2008 on Euroopa Liidu tööhõivesuunis nr 19 "tagada töötsijatele, sealhulgas ebasoodsas olukorras olevatele inimestele ja mitteaktiivsetele inimestele pääs tööturule, muuta töö neile atraktiivseks ning tasuvaks", mida muude abinõude seas püütakse saavutada "maksu- ja hüvitissüsteemidest tulenevate motiveerivate ja motivatsiooni pärssivate tegurite pideva läbivaatamise kaudu, sealhulgas hüvitiste haldamine ja tingimuste asjakohasus ning kõrgete tegelike piirmaksumäärade märkimisväärne vähendamine iseäranis madalat palka saavate töötajate puhul, tagades samal ajal piisava sotsiaalkaitse taseme".<sup>2</sup>

Seega rõhutatakse Euroopa Liidu tööhõivesuunistes otsest vajadust analüüsida maksude ja sotsiaaltoetuste koosmõjus peituvaid stiimuleid ning viidatakse ka meetodile, kuidas seda teha. Maksude ja sotsiaaltoetuste süsteemis esinevate piirmaksumäärade analüüsimisega on tegelenud viimastel aastatel üheskoos OECD ja Euroopa Komisjon, töötades tänaseks välja mitmed indikaatorid, millega töötamise stiimuleid mõõta ja rahvusvaheliselt võrrelda.

---

<sup>1</sup> Guidelines for Member States' employment policies for the year 2000 & Council recommendation on the implementation of Member States' employment policies

[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/empl\\_esf/line2000/line2000\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl_esf/line2000/line2000_en.pdf)

Proposal for a Council Decision on guidelines for Member States' employment policies for year 2001

[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/empl\\_esf/Emplpack/En/guidelines\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl_esf/Emplpack/En/guidelines_en.pdf)

<sup>2</sup> Nõukogu otsus, 12. juuli 2005, liikmesriikide tööhõivepoliitika suuniste kohta. Euroopa Liidu Teataja 6.8.2005, L 205/21 (2005/600/EÜ)

[http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/et/oj/2005/l\\_205/l\\_20520050806et00210027.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/et/oj/2005/l_205/l_20520050806et00210027.pdf)

Varasemad uuringud Eesti sotsiaaltoetuste ja maksude seoste kohta tööhõivega (nt Kuddo jt (2002), Rõõm (2003), Hinnosaar (2003), Leetmaa ja Võrk (2004), Tiit jt (2004)) on vähemal või suuremal määral kinnitanud, et Eesti sotsiaaltoetuste ja maksude süsteemid sisaldavad negatiivseid stiimuleid ja nad võivad mõjutada inimeste motivatsiooni tööd otsida ning kokkuvõttes tööhõivet.

Käesoleva uuringu eesmärk on analüüsida kuidas mõjutavad Eesti maksud ja sotsiaaltoetused inimeste tööjõupakkumise stiimuleid tuginedes OECD/ELi tüüpleibkondade metoodikale ja mikrosimulatsioonimeetodile. Tegemist on teadaolevalt esimese analüüsiga Eestis, kus kasutatakse poliitikastsenaariumide analüüsimiseks mikrosimulatsioonimeetodeid.

Uuring on üles ehitatud nelja osana. Esiteks antakse lühiülevaade maksude ja sotsiaaltoetuste süsteemi teoreetilistest mõjudest tööjõupakkumisele ja tööjõunõudlusele. Samuti kirjeldatakse erinevaid lähenemisi tööjõupakkumise stiimulite mõõtmiseks.

Teises osas kirjeldatakse esmalt Eesti maksude ja sotsiaaltoetuste süsteemis esinevaid stiimuleid, seejärel esitatakse töötus- ja madala palga lõksude väärtused Eestis ja teistes Euroopa Liidu riikides tuginedes Eurostati andmetele ning arvutatakse detailsemad näitajad Eesti jaoks. Uuringus keskendutakse rahalistele sotsiaaltoetustele (sotsiaalkindlustushüvitised, toimetulekutoetus).

Kolmandas osas leitakse tööjõupakkumise stiimulite suuruse tegelik jaotus ühiskonnas, tuginedes Statistikaameti Leibkonna Eelarve Uuringus toodud leibkondade struktuurile ja tulude/kulude jaotusele 2004. aastal.

Neljandas osas kasutades mikrosimulatsioonimeetodeid ja tüüpleibkondade näiteid simuleeritakse lõksude muutumist erinevate stsenaariumide korral.

Uuringu metoodika osa tugineb rahvusvahelisele teaduskirjandusele ja poliitikaanalüüsile, peamiselt OECD materjalidele tööjõu maksustamise ja sotsiaaltoetuste kohta, EUROMODi projekti toimetistele ja Eurostati indikaatorite metoodikale. Empiirilises osas kasutame LEU küsitlusandmeid ja võrdleme neid sotsiaalkindlustuse ja riigieelarve üldandmetega.

Käesoleva uuringu tellis ja osaliselt rahastas Eesti Sotsiaalministeerium. Lisaks sai uuring tuge PRAXISes paralleelselt käimasolevast Euroopa Liidu 6. raamprogrammi projektist "Tax/Benefit Systems and EU Growth Potential" (TAXBEN) ning Tartu Ülikooli majandusteaduskonna sihtfinantseeritavast teadusteemast "Struktuursed muutused Eesti tööturul: riskid ja jätkusuutlik areng".

Uuringu autorid soovivad tänada kommentaaride eest töö erinevatele versioonidele kõiki PRAXISes ja Rahandusministeeriumis toimunud seminaridel osalejaid, lisaks prof. Tiiu Paasi Tartu Ülikoolist. Eraldi sooviksime esile tõsta meeldivat koostööd andmete alal alati abivalmis Mari Kreitzbergiga Statistikaametist.

Kõik vead antud töös jäävad autorite vastutusele. Tagasiside ja kommentaarid on oodatud aadressidele [andres.vork@ut.ee](mailto:andres.vork@ut.ee) ja [alari.paulus@praxis.ee](mailto:alari.paulus@praxis.ee).

# **1. Maksude ja sotsiaaltoetuste mõju tööjõupakkumisele ja hõivele**

## **1.1. Ülevaade mõningatest teoreetilistest ja empiirilistest aspektidest**

### **1.1.1. Uuritavad probleemid**

Maksude ja sotsiaaltoetuste mõju tööturule tuleneb nende poolt tekitatud majanduslikest stiimulitest, mis mõjutavad ühest küljest nii inimeste tööjõus osalemist (tööjõupakkumist) kui teisest küljest ettevõtete poolset töökohtade loomist (tööjõunõudlust).

Sotsiaalkulutuste ja maksude puhul on peamiseks küsimuseks tasakaalu leidmine õigluse (sissetuleku ebavõrdsuse) ja efektiivsuse (majanduskasvu) vahel. Lihtsalt öeldes, samal ajal kui sotsiaalsed garantiid tagavad sissetuleku tõise tulu puudumise korral, vähendades seega ühiskonnas valitsevat ebavõrdsust ja vaesust, põhjustavad nad ka ebaefektiivsust vähendades töötamise stiimuleid. Tööjõu maksumäärad, sageli progresseeruvad, on vajalikud ebavõrdsuse vähendamiseks ühiskonnas ja avalike teenuste täiendavaks finantseerimiseks, kuid vähendavad inimeste motivatsiooni tööd teha ja vähendavad tööjõunõudlust suuremate tööjõukulude tõttu.

Seega mõjutavad maksud ja sotsiaaltoetused potentsiaalselt nii sissetulekute ebavõrdsust kui majandusarengut. Samas pole sissetulekute ebavõrdsuse ja majandusarengu seose iseloomus ning mõjusuunas sugugi üksmeelt ning seisukohad selles osas on muutunud läbi ajaloo. Kanbur (2000, lk 796) võtab kokku viimase poolesaja aasta jooksul avaldatud majanduskasvu ning tulujaotust käsitleva kirjanduse, pakkudes välja erinevate lähenemistega seotud neli perioodi. Esiteks, ajavahemik 1940-ndatest 50-ndateni, mil majanduskasvus ja industrialiseerimises nähti võimalust vaesuse vähendamiseks ning tulu jaotumise tagajärgedele suurt tähelepanu ei pööratud. Teine periood kestis 1950-ndate keskpaigast 70-ndate keskpaigani, kui rõhutati võimalikke vastuolusid kasvu ja jaotuse vahel ning nähti vajadust protsessi juhtimiseks. Järgmine periood kuni 1990-ndate alguseni, viis välja hetkel valitsevale seisukohale, et majanduskasv ning tulujaotus ei pea olema sugugi vastuolulised, ei lühiega pikas perioodis, ning tähtis on vaid oskuslik majanduspoliitika. Neljas suund, mis on hetkel kujunemisejärgus, tegeleb aga võimalike vastuolude taasavastamisega ajal, mil maailmas järgitavate kasvustrateegiatega lühiajalised tagajärjed saavad muutuvate globaalsete tingimuste taustal üha selgemateks.

Kui analüüsitakse empiirilistelt maksude ja sotsiaaltoetuste mõju majandusarengule, siis püütakse tavaliselt otsida vastuseid järgmistele küsimustele (Disney 2000):

- 1) Kas kõrge sotsiaalkulutuste tase ja kõrge keskmine maksukoormus suurendab tööpuudust ja vähendab majanduskasvu?
- 2) Kas tööjõu kõrge maksukoormus ja maksukiil (erinevus tööjõukulude ja maksudejärgse palga vahel) suurendab tööpuudust?

- 3) Kas sotsiaaltoetuste (nt töötushüvitised, toimetulekutoetus, vanaduspensionid, invaliidisuspensionid) kõrged keskmised asendumäärad võrreldes keskmise palgaga mõjutavad tööjõus osalemist?
- 4) Kas maksude ja sotsiaaltoetuste süsteemi koosmõjust tekkivad kõrged progresseeruvad tegelikud maksumäärad mõjutavad tööjõupakkumist?

Kõik ülaltoodud küsimused vajavad uurimist ka Eesti kontekstis. Viimastel aastatel on rakendatud uusi sotsiaaltoetusi (nt vanemahüvitis, töötuskindlustushüvitis) ja alandatud tulumaksumäära eesmärgiga soodustada tööhõivet ning püütud olemasolevaid toetusi muuta enam töötamist soodustavaks. Kõik need teemad vajavad eraldi ja üheskoos põhjalikumalt analüüsi lähtudes nende poolt tekitatud rahalistest stiimulitest ning nende reaalistest mõjudest tööhõivele.

Järgnevalt anname lühiülevaate võimalikest seostest maksude ja sotsiaaltoetuste ning tööjõupakkumise ja tööjõunõudluse vahel, tuginedes peamiselt järgmistele allikatele: Carone, Salomäki (2001) ja Disney (2000).

### 1.1.2. Maksude ja sotsiaaltoetuste mõju tööjõupakkumisele

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

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

Tööjõumaksu nagu iga teiseigi maksu puhul, tekib kiil (*wedge*) selle summa vahel, mida peab tasuma tööandja (tööjõu ostja) ja mille saab kätte töötaja (tööjõu müüja). Maksukiil põhjustab muutust inimeste käitumises ja viib seetõttu efektiivsuse kaoni (*excess burden, dead-weight loss*). Efektiivsuse kao suurus sõltub tööjõunõudluse ja -pakkumise elastsustest – mida suurem on tööjõunõudluse ja tööjõupakkumise elastsus, seda enam reageerivad majandusagendid maksudele ja seda suurem on efektiivsuse kadu.

Teoreetiliselt ei ole tööjõumaksude mõju suund ja ulatus tööjõupakkumisele selge. Majandusteooriast on teada, et maksude suurendamine kutsub esile vastandlikud efektid: sissetulekuefekt põhjustab töötundide kasvu (et kompenseerida maksude suurenemisest tingitud sissetuleku kaotus), kuid asendusefekt põhjustab töötundide kahanemist (tingituna vaba aja alternatiivkulu suhtelisest alanemisest). Seega on maksude mõju suund ja ulatus empiiriline küsimus, mis sõltub lõpuks sellest, kui tundlikud on inimesed majanduslike stiimulite suhtes. Teooriast on teada, et minimeerimaks efektiivsuse kadu, peab tööjõumaks olema madalam neil maksumaksjatel, kelle reageerimine rahalistele stiimulitele on suurem.

Maksukiilu arvutamisel on autorid erineval seisukohal, kas lülitada arvutustesse ka tarbimismakse (nt lisandväärtusmaks või käibemaks) või mitte. Ühest küljest on see oluline, sest töötaja lõpptarbimise seisukohalt muudavad tarbimismaksud palga reaalkaalu ja seega mõjutavad tema otsust töötada. Teisest küljest, kui analüüsida valikut töötamise ja sotsiaaltoetustest elamise vahel, siis ei ole tarbimismaksud enam tähtsad, sest neid tuleb tasuda mõlemal juhul ja seega on oluline tööjõumaksude järgne töötasu. Praktikasse on erinevate indikaatorite puhul kasutatud mõlemat lähenemist.

Tuuakse välja neli olukorda, kus maksude ja toetuste struktuur on oluline (Disney 2000):

- 1) sotsiaaltoetuste negatiivne mõju madala sissetulekuga leibkondade tööjõupakkumisele,
- 2) soodsate pensioniskeemide ja töövõimetustoetuste mõju eakate töötajate lahkumisele tööjõust,
- 3) progresseeruva tulumaksusüsteemi negatiivne mõju kõrgepalgaliste tööjõupakkumisele,
- 4) noorte vähete oskustega töötajate sisenemine tööturule.

Empiirilisel viisil ei ole lihtne hinnata maksude ja sotsiaaltoetuste mõju indiviidide käitumisele. Esiteks, erinevate inimeste jaoks võivad tegelikud piirmaksuäärad (mis arvestavad ka toetuste vähenemisega töötasu suurenemisel) olla väga erinevad. Teiseks erinevad ka tööjõupakkumise palga- ja sissetulekuelastsused oluliselt eri inimrühmade jaoks, varieerudes näiteks vanuse, soo, perekonnaseisu, laste arvu ja töö iseloomu lõikes.

Maksude ja sotsiaaltoetuste tegelikku mõju tööjõupakkumisele on püütud analüüsida palju. Tulemused varieeruvad sõltuvalt hindamise meetodist ja andmetest. Peamised empiirilised tulemused võiks kokku võtta järgmiselt (Carone, Salomäki 2001):

- Teatud inimeste rühmad on palju tundlikumad maksude muutustele kui teised. On leitud, et kõige tundlikumad nii töötundide muutmise kui tööjõu osalemise osas on abielus naised ja üksikvanemad. Maksud ja sotsiaaltoetused võivad mõjutada perekonna teise tööealise liikme otsust siseneda tööturule või valikut töötada osa- või täisajaga.
- Teisest küljest on leitud, et maksude ja toetuste mõju on väike või puudub keskeas meeste puhul. Mõju on samuti väike inimeste jaoks, kelle tulevane palk sõltub praegusest töötamisest (nt noortel inimestel on oluline inimkapitali akumulatsioon, teatud palgakokkulepete puhul sõltub inimeste palk tööstaažist).
- Maksude ja sotsiaaltoetuste mõju on suurem tööturule sisenemisele/väljumisele ja väiksem töötundide vähesele muutumisele. Viimane on tingitud sellest, enamasti on töötundide arv nädalas fikseeritud tööandja, seaduste või ametiühingute poolt, mistõttu inimesed ei saa palju muuta oma töötunde. Samuti on leitud, et mõju töötundidele on seda väiksem, mida rohkem töötunde juba töötatakse.

Nagu eespool mainitud, siis sotsiaaltoetused (nt töötushüvitised, sissetuleku miinimumgarantiid) tagavad sissetuleku tõise tulu puudumise korral, vähendades seega vaesuse riski ja võimaldades inimestel otsida sobivat töökohta, kuid samas võivad ka pärssida töötamise stiimuleid.

Vaesuslõks (ehk madala palga lõks) tekib madalapalgalistel töötajatel juhul, kui töötasu suurenemisel ei suurene või suureneb väga vähe kasutatav tulu, tingituna sissetulekust sõltuvate toetuste ära kadumisest või kõrgetest piirmaksumääradest. Seda iseloomustavad kõige paremini kõrged tegelikud piirmaksumäärad madalate sissetulekute juures, mis võivad isegi ületada piirmaksumäärasid kõrgemate sissetulekute tasemetel juures.<sup>3</sup> Tüüpiline niisugune juht on miinimum-sissetuleku garantiide korral. Sellisel juhul teatud töötasu piirides on tegelik maksumäär 100%, sest iga teenitud krooni võrra vähendatakse toetust sama palju.

Kõrged tegelikud maksumäärad mõjutavad tööturгу läbi asendusefekti, sest vaba aja alternatiivkulu väheneb. Seega väheneb inimeste motivatsioon suurendada tööjõupakkumist. Vähendamaks kõrgeid tegelikke maksumäärasid ja niimoodi suurendamiseks madalapalgaliste motivatsiooni töötada eksisteerib erinevaid võimalusi (Carone, Salomäki 2001):

- madala töise sissetulekuga inimeste tulumaksumäära alandamine,
- alandada sotsiaaltoetuste vähenemise tempot inimese sissetulekute suurenedes,
- vabastada teatud osa teisest sissetulekust toetuste arvestamise alt,
- individualiseerida sissetulekust sõltuvad toetused (mis tavaliselt on seotud leibkonna sissetulekuga).

Töötuslõksuna defineeritakse olukorda, kus töötushüvitised on nii suured võrreldes sissetulekuga töötamise korral (kõrge neto asendusmäär – *NR*), et töötamine ei tasu ära.

Teoreetilistes töötuse mudelites selgitatakse kõrgete töötushüvitiste mõju töötusele läbi kahe kanali. Esiteks, kõrged hüvitised alandavad tööotsimise intensiivsust, mis toob kaasa pikema töötuseperioodi. Teiseks, kõrged hüvitised suurendavad tööliste või ametiühingute jõudu palgaläbirääkimistel, mis avaldab survet palgatasemele ja seega ka hõivele.

Sotsiaaltoetused (töötushüvitised või miinimumgarantiid) tekitavad minimaalse palgataseme, millest alates tasub tööle minna.

Samas on leitud, et toetuste saamise tingimused (nt kohustus otsida tööd, osaleda aktiivse tööpoliitika programmides, võtta vastu sobiv töö jmt) võivad oluliselt kompenseerida sotsiaaltoetuste negatiivset mõju.

Sotsiaaltoetuste mõju analüüsimiseks on kasutatud nii inimeste individuaalandmeid, ühe riigi näitajaid ajas kui ka riikide võrdlevandmeid; meetodid ulatuvad lihtsatest tabelitest ja graafilistest analüüsides kuni keerukate ökonomeetriliste meetoditeni, kus püütakse kontrollida teiste tegurite mõju. Empiirilistes uuringutes on leitud, et sotsiaaltoetused võivad pärssida inimeste motivatsiooni töötada. Toetuste negatiivset mõju tööhõivele on leitud nii töötushüvitiste, toimetulekutoetuste, eelpensionite ja invaliidsuspensionite osas.

Antud seoste uurimiseks on tehtud palju empiirilisi analüüse nii Euroopa, USA kui Kanada andmete põhjal. Nii väidab Nickell (1997) OECD riikide andmetele tuginedes, et

---

<sup>3</sup> Siin ja edaspidi peetakse tegeliku (piir)maksumäärade (*effective marginal tax rate*) all silmas mitte seadusest tulenevat tulumaksumäära vaid tulude vähenemise määra, mis on tingitud erinevate sotsiaaltoetuste ja maksude muutumise koosmõjust.

hüvitiste suurenemisel 10% võrra palgast või toetuste maksmise perioodi pikenemisel 1 kuu võrra kasvab töötuse määr 1% võrra. O'Leary ja Wandner (2005) viidates varasematele töödele toovad välja, et Ameerika Ühendriikide andmete põhjal teostatud analüüs näitab, et töötushüvitiste asendusmäära tõstmisel 10% võrra pikeneb töötuse kestus ühe nädala võrra. Sotsiaaltoetuste mõju tööhõivele on oma töödes analüüsinud ka Börsch-Supan (2000) Saksamaa näitel, Kerkhofs *et al* (1999) ja de Mooij (1999) Hollandi näitel, Kanada invaliidsuspensionite süsteemi kohta Maki (1993), USA invaliidsuspensionite kohta Parsons (1980) ning Haveman ja Wolfe (1984, 2000). Ka nimetatud autorid on leidnud, et sotsiaaltoetused avaldavad inimeste töötamise motivatsioonile negatiivset mõju. Samuti on leitud, et töötamisele avaldavad pärssivad mõju ka toimetulekutoetused, mis garanteerivad inimestele minimaalse sissetuleku, vähendades seega madalapalgalistel inimestel töötamise motivatsiooni. Ülevaate USA sotsiaalkaitse komponentide mõju kohta töötamise tõenäosusele annab nt Moffitt (1992).

Kokkuvõttes võib öelda, et maksude ja toetuste mõju töajõupakkumisele sõltub sotsiaaltoetuste, maksude ja teiste töajõuinstituutsioonide detailsest ülesehitusest ja koostoimest.

### **1.1.3. Maksude mõju töajõunõudlusele**

Töajõunõudluse seisukohast on oluliseks teguriks töajõukulud, võrreldes kuludega teistes konkureerivates riikides või teiste tootmistegurite kuluga. Töajõumaksud suurendavad töajõukulusid ja vähendavad töajõunõudlust. Seega muude võrdsete tingimuste korral:

- maksupoliitika, mis suurendab töajõukulusid, vähendab töajõunõudlust ja hõivet;
- maksupoliitika, mis vähendab teiste tootmistegurite (nt kapitali) hinda, muudab töajõu ja teiste tootmistegurite vahekorda, tavaliselt madala kvalifikatsiooniga töajõu kahjuks.

Töajõumaksude mõju suurus hõivele ja palgatasemele sõltub töajõupakkumise ja töajõunõudluse elastsusest. Mida elastsem on töajõunõudlus (nt mida lihtsam on asendada töajõudu kapitaliga või viia ettevõtte üle madalama töajõukuluga piirkonda), seda enam vähendavad kõrge töajõumaksud töajõunõudlust ja kokkuvõttes hõivet. Nõudlus madalapalgalise töajõu järele on elastsem, sest selle asendamine moodsama tehnoloogiaga on lihtsam, samuti on lihtsam viia töajõumahukamat tootmist üle teise riiki.

Tingituna sellest, et töajõunõudluse struktuur oskuste lõikes muutub kiiremini, kui muutuvad töajõu oskused, on tekkinud struktuurne tööpuudus madala kvalifikatsiooniga töajõu seas. Selle leevendamiseks on tehtud ettepanekuid muuta odavamaks madala kvalifikatsiooniga töajõu palkamine ettevõtete jaoks kas otsese või kaudse subsideerimise läbi. Niisugune subsideerimine peaks vähendama madala palgaga töajõu asendamist kapitaliga või kõrge kvalifikatsiooniga töajõuga, samuti peaks see alandama niisuguste kaupade ja teenuste hinda, kus madala kvalifikatsiooniga töajõu panus on oluline, suurendades seega veelgi töajõunõudlust antud töajõu järele.

Madala kvalifikatsiooniga töajõu kulude alandamiseks on mitmeid võimalusi (Dreze ja Malinvaud 1994, Dreze ja Sneessens 1997, Fitoussi 2000): miinimumpalga vabastamine

tööandja sotsiaalmaksust, palgasubsiidium ettevõtetele, tulumaksu soodustus sõltuvana töötasu suurusest (*in-work benefits*),

Maksustamise teooriast on teada, et see, kes kannab majanduslikus mõttes maksukoormuse, ei sõltu sellest, kes seaduse järgi on maksumaksja (kas tööandja või töötaja), vaid keerulistest majandusagentide reaktsioonidest ja reeglina langeb sellele, kes on vähem elastne. Seega ka asjaolu, kui palju maksukiil (erinevus netopalga ja tööjõu kogukulude vahel) suurendab tööjõu kogukulusid ja seetõttu vähendab tööjõunõudlust, on kokkuvõttes empiiriline küsimus. Mida elastsem on tööjõupakkumine ja mida vähem elastsem tööjõunõudlus, seda enam kanduvad kõrgemad maksud üle tööjõu kogukuludesse.

Kõrgem maksukiil, näiteks läbi kõrgema sotsiaalmaksu, muude tegurite samaks jäädes, suurendab tööjõukulusid ja suurendab töötust. Ulatus, mil määral saab lükata kõrgemaid tööjõumakse töötajate kanda sõltub sellest, kui paindlik on brutopalk (nt ametiühingute mõju tõttu võib olla miinimumpalk fikseeritud suhteliselt kõrgel tasemel) ja millises ulatuses töötajad väärtustavad sotsiaalseid hüvesid, mis on seotud sotsiaalmaksuga. Kui töötajad võtavad arvesse, et kõrgemad tööjõumaksud tähendavad kõrgemaid sotsiaalkindlustushüvitisi tulevikus (nt kõrgem pension, tervishoiukulude katmine haigestumise korral), siis on nad meelsamini nõus netopalga alanemisega ja mõju hõivele on maksude tõusust väiksem. Lisaks tasub veel mainida, et seos makstud sotsiaalmaksu ja tulevaste sotsiaalkindlustushüvitiste vahel on täiendavaks stiimuliks töötamaks legaalselt.

Maksude ülekandumine tööjõukuludesse sõltub ka konkurentsi suurusest hüviste turul. Kui hüviste turul on konkurents väike (ettevõtted on kas monopolid või tegutsevad monopoolse konkurentsi tingimustes), siis on ettevõtetel võimalus suurenenud tööjõukulud kanda üle toote lõpphinda ja seetõttu tõstavad maksud tööjõukulusid, kuid ei pruugi vähendada tööjõunõudlust ja hõivet.

Empiirilised tulemused selle kohta, kui paindlik on palk ja millises ulatuses on seetõttu maksud tööjõu kanda, on erinevad. Mõned autorid on leidnud, et kontinentaal-Euroopa riikides palk ei ole paindlik ja seetõttu võivad kõrgemad tööjõumaksud omada olulist mõju tööjõu kogukuludele ja töötusele (Daveri ja Tabellini 2000). Samuti on leitud, et tööjõumaksude mõju hõivele sõltub palgaläbirääkimiste koordineerituse tasemest (seotud nn Calmfors-Driffilli hüpoteesiga). Teised autorid (Nickell ja Layard 1999) pakuvad samas empiiriliste tulemuste põhjal, et pikaajaliselt ei oma maksud mõju tööjõukuludele, lühiajaliselt võivad põhjustada tööjõukulude kasvu. Probleemiks on üksnes see, et palkade kohandumine võib võtta väga pikka aega.

Lisaks on märgitud, et kui on tegemist avatud majandusega ja kapitali liikumine on vaba, siis tööjõu maksukoormuse suurenemine jääb täielikult töötajate kanda läbi nende netosissetuleku vähenemise, vastasel korral liiguks kapital riigist välja. Ehkki kõrgemad tööjõu maksud võivad mõjutada ka tööjõu liikumist riigist välja, on tööjõu liikuvus palju väiksem kui kapitalil.

Teoreetilisest vaatepunktist on maksude mõju palkadele ja töötusele seotud ka sellega, kuidas on maksustatud töötushüvitised. Kui tööjõu maksude tõusuga kaasneb ka töötushüvitiste maksude tõus, siis ei muutu töötamise ja vaba aja suhteliste hindade vahekord. Kui aga tööjõu maksud tõusevad ja töötushüvitiste maksud ei muutu, siis muutub mittetöötamine atraktiivsemaks.

Kokkuvõttes, maksumuutuste mõju hõivele sõltub kõikidest tööturu institutsionaalsetest teguritest (ametiühingud, palkade läbirääkimise mehhanism, miinimumpalk, töötü abirahad, töötajate kaitse seadusandlus), mis mõjutades tööturu paindlikkust määravad, millises ulatuses jääb maksu muutuse mõju kanda kas tööandjale või töövõtjale.

## **1.2. Tööjõupakkumist mõjutavate stiimulite mõõtmine**

Maksude ja toetuste mõju avaldub läbi majanduslike (rahaliste) stiimulite, mida nad tekitavad. Üks võimalus analüüsida, kuidas maksude ja toetuste süsteem soodustab tööjõupakkumist, on kvantifitseerida need stiimulid. Stiimulite mõõtmiseks kasutatakse mitmesuguseid indikaatoreid, mis püüavad kokku võtta inimeste jaoks rahalisi võite või kaotusi tingituna maksudest ja toetustest erinevates tööturusihtuatsioonides.

Indikaatorid iseloomustavad järgmisi aspekte:

- 1) kui suur osa kogu maksukoormusest langeb tööjõule – maksukoormus;
- 2) milline on tööjõu kogukulude ja maksudejärgse töötasu erinevus – maksukiil;
- 3) kui suured on netosissetulekud sotsiaaltoetustest võrreldes netosissetulekuga töötamise korral – netoasendusmäär;
- 4) kui palju suureneb inimese netosissetulek kui inimene siirdub tööle (nt töötusest või mitteaktiivsusest);
- 5) kui palju inimene kaotab täiendavast teisest sissetulekust toetustelt tööle minnes või tööpanust suurendades – tegelik (ehk efektiivne) piirmaksumäär;
- 6) kui palju võidab inimene sissetulekus oma oodatava eluea jooksul, lükates pensionile minekut edasi aasta võrra – dünaamilised asendusmäärad.

Erinevaid indikaatoreid arvutatakse ja kasutatakse erineval tasandil: makrotasandi andmetel, näidisleibkondade põhjal või tegelike leibkondade jaotuse põhjal.

Järgnevalt anname lühiülevaate indikaatoritest ja meetoditest, mis on kasutusel OECD ja Euroopa Komisjoni poolt, samuti mõnedes suuremates rahvusvahelistes projektides. Vaatluse alt jätame välja pensionite teema, mida antud uuringus detailsemalt ei käsitleta.

### **1.2.1. Makrotasandil vaadeldavad indikaatorid**

Makroandmete põhjal on kasutusel järgmised näitajad tööjõu maksude ulatuse kohta:

- 1) hõivatute tegelik maksumäär (*implicit tax rates on labour*),
- 2) tööjõu maksukoormus (*tax burden on labour*).

Hõivatute tegelik maksumäär on hõivatud tööjõu kõikide maksude (üksikisiku tulumaks, tööandja ja –võtja sotsiaalkindlustusmaksed, maksud palgafondilt) suhe kogu tööjõukulusse (töötajate tasud pluss maksed palgafondilt). Indikaator on leitav mineviku andmete põhjal ja näitab, kui palju kokku tööjõumaksud, mida riik on kogunud, moodustasid kogu tööjõule kulutatud rahast. Indikaatori väärtus sõltub tööjõu maksude kõikidest määradest, palkade struktuurist ja maksudest kõrvalehoidmisest. Antud

indikaator on kasutusel ka ELi taustaindikaatorina nr 26 ja leitakse kõikide liikmesriikide jaoks.<sup>4</sup>

Töjõu maksukoormuse all peetakse tavaliselt silmas töjõu kõikide maksulaekumiste summat osakaaluna SKPs. Seda võib esitada ka osakaaluna kogu maksulaekumistes.

Makroandmete põhjal leitavad indikaatorid näitavad keskmist töjõu maksukoormust, kuid ei iseloomusta kuidagi, milline on erinevate karakteristikutega inimrühmade maksukoormus. Indikaatorit kasutatakse näiteks riikide võrdlemiseks, ühe riigi dünaamika jälgimiseks või töjõu maksukoormuse võrdlemiseks teiste tootmisteguritega (kapital, keskkond). Euroopa Liidu riikide kohta, sh Eesti kohta, vaata pikemalt Euroopa Komisjoni ja Eurostati ühisväljaannet maksude struktuuri kohta Euroopa Liidu riikides (European Commission (2005)).

Analoogselt maksudega on võimalik leida sotsiaalkulutuste osakaal SKPst erinevate sotsiaalkulutuste liikide lõikes (vt nt *Social protection in the EU in 2002*). Sotsiaalkulutuste suurus sõltub nii toetuse saajate potentsiaalsest arvust, toetuste tegelikust katvusest ja toetuse määradest. Seega ei ole samuti võimalik analüüsida töjõupakkumise stiimuleid nende indikaatorite põhjal.

Makrotasandil kasutatakse veel mitmesuguseid keskmisi asendusmäärasid, kus sotsiaaltoetuste summa leitakse suhtena mingisse keskmisesse palka, näiteks:

- 1) keskmise netopensioni suhe keskmisesse netopalka,
- 2) keskmise töötushüvitise suhe keskmisesse palka.

Sarnaselt teiste ülaltoodud indikaatoritega ei võimalda niisugused keskmised näitajad analüüsida põhjalikult, milliste inimeste rühmade jaoks on asendusmäärad tegelikult kõrgemad või madalamad ja seega ei anna need praktilisi suuniseid töö- ja sotsiaalpoliitika otsuste tegemiseks.

### 1.2.2. Tüüpleibkondade põhjal leitavad indikaatorid

Iseloomustamiseks puhtalt maksude ja toetuste süsteemi kasutatakse indikaatoreid, mis on leitud näidisleibkondade korral. Leibkonnad erinevad koosseisu, tööturualase seisundi, töise sissetuleku suuruse ja toetuse saamise kestuse lõikes. Arvestades kehtivaid maksude ja toetuste reegleid arvutatakse näidisleibkondade jaoks kõikvõimalikke erinevaid näitajaid, mis iseloomustavad inimeste maksude ja toetuste suurust teatud situatsioonis või nende muutumist, kui inimene muudab tööturuseisundit. Niisugune lähenemine võimaldab leida inimesi või perekondade tüüpe, kelle jaoks rahalised stiimulid töötada on väikesed või puuduvad üldse. Teisest küljest on sama metoodika põhjal võimalik leida ka leibkonnatüüpe, kelle jaoks rahalised siirded, mida pakub sotsiaalkaitse süsteem, on ebapiisavad.

Niisugusel viisil arvutatud indikaatoreid kasutatakse maksude ja toetuste **reeglite** võrdlemiseks riikide vahel ja üle aja. Tüüpleibkondade põhjal leitud indikaatorid elimineerivad rahvastiku tegeliku heterogeensuse (tulude jaotus, leibkondade struktuuri

---

<sup>4</sup> Vt näitearvutuste kohta ka Kallaste jt 2005, I osa, punkt 9.

jaotus jmt). Indikaatorid ei näita tegelikku mõju ei maksude laekumisele või toetuste väljamaksetele ega maksude ja toetuste mõju hõivele. Nii maksude kui sotsiaaltoetuste puhul eeldatakse tavaliselt täielikku kaetust, st maksudest ei saa kõrvale hiilida ja kõik saavad toetusi, kellel on õigus selleks. Indikaatorite arvutamisel kasutatakse tavaliselt võrdlusbaasina keskmise tööstustöötaja palka (*average production worker wage – APW*) või proportsiooni sellest.

Indikaatorite puhul käsitletakse kõiki makse kuluna, seega vaadatakse tööjõupakkumist staatilises kontekstis ning ignoreeritakse dünaamilisi aspekte, nt et sotsiaalmaksude maksmine tagab inimestele sotsiaalkindlustuse tulevikus. Dünaamiliste aspektide arvestamine on liiga keerukas ja samas on eriti madalapalgalised töötajad sotsiaaltoetuste ja sissetulekute võrdlemisel ilmselt huvitatud lühiajalisest perspektiivist (nende võime laenata ja säästa on tunduvalt väiksem).

Töötamise stiimulite mõõtmiseks on välja kujunenud erinevad indikaatorid, mida kasutavad OECD ja Euroopa Komisjon. Indikaatorite arendamine toimub ühisprojektina OECD ja EL-i vahel (vt Carone, Salomäki *et al* 2003 ja Carone, Salomäki *et al* 2004). Osade indikaatorite väärtused mõnede leibkonna tüüpide jaoks on praeguseks lisatud ELi struktuuriindikaatorite nimekirja, samas indikaatorite metoodikaga töötatakse jätkuvalt edasi ja püütakse neid parandada.

Peamised indikaatorid, mida kasutatakse, on järgmised:

- 1) tegelikud piirmaksumäärad,
- 2) netoasendusmäärad,
- 3) maksukiil,
- 4) maksukoormus.

### 1.2.2.1. Tegelikud piirmaksumäärad (lõksud)

Peamiste indikaatoritena on kasutusel nii OECD kui Euroopa Komisjoni poolt tegelikud piirmaksumäärad (*effective marginal tax rates*) ja nende põhjal leitud nn lõksud (*traps*), mis aitavad iseloomustada maksude ja sotsiaaltoetuste koosmõju inimese liikumisele ühest tööturuseisundist teise või töötasu suurenemisel. "Lõks" iseloomustab olukorda, kus brutotöötasu suurenemine ei too kaasa netosissetuleku suurenemist sellisel määral, et see motiveeriks inimest suurendama oma tööpanust. Netosissetulek ei kasva nii palju kui brutotöötasu, tingituna suurenenud maksudest ja vähenenud sotsiaaltoetustest.<sup>5</sup>

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

**Tegelik piirmaksumäär** (ehk efektiivne marginaalne maksumäär, *marginal effective tax rates – METR*) näitab kui suurest osast täiendavast tõisest sissetulekust jäädakse ilma tingituna täiendavatest maksudest, täiendavatest sotsiaalkindlustusmaksetest ja

---

<sup>5</sup> Lõksude arvutamise täpsema metoodika kohta vaata ka Kallaste jt 2005, I osa, punkt 6 ja seal toodud viiteid.

vähenevatest sotsiaaltoetustest. METR on seega oluline poliitikaindikaator iseloomustamiseks, kuivõrd on töötaval inimesel motivatsiooni töötunde suurendada või mittetöötaval inimesel tööle asuda. METRi suurus mõjutab struktuurset tööpuudust, tööjõus osalemist ja töötunde, eriti mõjutab ta neid inimesi, kelle potentsiaalne palk tööturul on väike.

Tegeliku piirmaksumäära valem avaldub üldkujul järgmiselt:

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

kus  $\Delta y_{gross}$  on täiendav brutopalgaga muutus, kui inimene liigub tööturuolekust A tööturuolekusse B ja  $\Delta y_{net}$  on vastav netosissetulekute muutus. Seega

$$(2) \quad \Delta y_{gross} = y_{grossB} - y_{grossA}$$

ja

$$(3) \quad \Delta y_{net} = y_{netB} - y_{netA} = (y_{grossB} - t_B + b_B) - (y_{grossA} - t_A + b_A),$$

Kus  $t$  tähistab maksusid ja  $b$  tähistab toetusi.

Formaalselt on kõik METRi tüübid samad, erineb ainult seisundite A ja B sisu. Töötuslõksu korral võrreldakse töötust ja töötamist; mitteaktiivsuslõksu korral mitteaktiivsust ja töötamist; madala palga lõksu korral töötamist erineva palgataseme juures. Vastavalt tähistatakse töötasu tegelikke piirmaksumäärasid järgnevalt<sup>6</sup>:

- töötuslõks – METR<sub>ut</sub>
- mitteaktiivsuslõks – METR<sub>it</sub>
- madala palga lõks – METR<sub>lw</sub>

**Töötuslõks** (*unemployment trap*) näitab rahalisi tagajärgi inimese jaoks, kes on tööta ja kaalub tööle minemist. Antud juhul analüüsitakse olukorda, kus töötutele ja nende peredele makstavad hüvitised on suhteliselt suured võrreldes netosissetulekutega töötamisest, nt töötuskindlustushüvitise või töötasu abiraha tõttu. (Töötuslõksu puhul ei vaadelda olukorda, kus inimene ei saa töötushüvitist, seda vaadatakse mitteaktiivsuslõksu all). Töötuslõks on samuti kasutusel ELi struktuuriindikaatorina nr 36.

**Mitteaktiivsuslõks** (*inactivity trap*) näitab rahalisi tagajärgi inimese jaoks, kes on tööta ja ei saa töötushüvitist ning kaalub tööle minekut. Mitteaktiivsuslõksu on vaja vaadata just perekonna kui terviku seisukohalt, sest pikaajalisi sotsiaaltoetusi makstakse tavalisi perekonna kogusissetulekut vaadates. Indikaator leitakse tegeliku piirmaksumäärana kui inimene liigub mitteaktiivsusest tööle. ELi struktuuriindikaatorina seda veel kasutusel ei ole, kuid OECD ja ELi ühisprojekti (Carone, Salomäki *et al* 2004) raames arvutatakse neid välja.

<sup>6</sup> OECD oma väljaannete seerias “Benefits and Wages: OECD Indicators 2004” ([www.oecd.org/els/social/workincentives](http://www.oecd.org/els/social/workincentives)) nimetab töötuslõksu ja mitteaktiivsuslõksu arvutamisel leitavat suurust “keskmine tegelik maksumäär” (*Average Effective Tax Rate – AETR*), põhjendusega, et tegemist ei ole tööturuseisundi marginaalse muutusega vaid diskreetse muutusega. EUROMODi mikrosimulatsioonimudeli puhul on kasutusel nende suuruste kohta ka termin tööjõus osalemise maksumäär (*participation tax rate*).

**Madala palga lõks** ehk vaesuslõks (*low-wage trap, poverty trap*) näitab rahalisi tagajärgi töötava inimese jaoks, kes töötab ja suurendab oma töötunde või tööpingutust, mille tulemusena tema brutopalk suureneb. Madala palga puhul vaadatakse nii tööpanuse (palga) suurenemist marginaalselt (nt 1% võrra teatud palgatasemelt) ja ka diskreetselt (nt palga suurenemine kaks korda teatud palgatasemelt). Madala palga lõks on kasutusel ka ELi struktuuriindikaatorina nr 35.

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

$$(4) \quad IDI = (y_{netB} - y_{netA}) / y_{netA} = (1 - METR) y_{grossB} / y_{netA}$$

### 1.2.2.2. Asendusmäärad

Lisaks piirmaksumääradele kasutatakse indikaatorina sageli ka netoasendusmäära, mis näitab netosissetulekut mittetöötamise korral võrreldes netosissetulekuga töötamise korral. Kui olukord A tähistab mittetöötamist ja olukord B tähistab töötamist, siis netoasendusmäär avaldub järgmiselt:

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

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

Reeglina töandja poolt makstavaid sotsiaalkindlustusmaksid ei arvestata asendusmäärade ja lõksude leidmisel, sest antud analüüsi puhul on oluline just inimesele kätte jääv raha. Kui siiski arvestada ka töandja sotsiaalkindlustusmaksid, siis tuleb need panna sisse võrrandi (1) nii lugejasse kui nimetajasse. Sellisel juhul omandab ka METR tõlgenduse kui tegelik piirmaksumäär tööjõukuludele, mis on OECD ja ELi lõksude ühisprojekti raames ka välja arvatud.

Lapsehoolduskulusid, mis kindlasti mängivad rolli naiste tööjõupakkumise otsuse kujundamisel, praegu ei arvestata nende keerukuse tõttu, ehkki tulevikus on OECD ja ELi ühisprojekti plaan ka need sisse lülitada.

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

### 1.2.2.3. Maksukiil ja maksukoormus

OECD ja Euroopa Komisjon kasutavad veel järgmisi tööjõu maksustamist iseloomustavaid indikaatoreid (vt ka OECD väljaannet “*Taxing Wages*” <http://www.oecd.org/ctp/taxingwages>):<sup>7</sup>

- 1) maksukiil (*tax wedge*) – töötaja tulumaks, töötaja ja tööandja sotsiaalmaks ja toetused tööjõukulude (-) suhtes;
- 2) brutopalka maksukoormus (*tax burden*) – töötaja tulumaks, töötaja sotsiaalmaks ja toetused (-) brutopalka suhtes.

Lisaks kasutatakse juba eelpool mainitud tegelikku piirmaksumäära kui brutopalk või tööjõukulud suurenevad.

Maksukiil on leitav järgmise valemina:

(6)

$$\frac{\text{Tulumaks} + \text{tööandja sotsiaalmaks} + \text{töövõtja sotsiaalmaks} - \text{sotsiaaltoetused}}{\text{brutopalk} + \text{tööandja sotsiaalmaks}} = \text{maksukiil}$$

Brutopalka maksukoormus on sarnane, kuid tööandja sotsiaalmaksu ei ole arvestatud.

OECD arvestab nende indikaatorite leidmisel kõiki tööjõumakse ja universaalseid peretoetusi. Ei arvestata sissetulekust sõltuvaid toetusi, nt miinimumgarantiisid. Peamise leibkonna tüübina kasutatakse töötavat üksikisikut, kelle palk on teatud proportsioon keskmise töötleva tööstuse lihttöölise palgast.

Maksukiilu madalapalgalise töötaja jaoks, kes teenib 67% keskmise tööstustöölise palgast, kasutab Euroopa Komisjon indikaatorina nr 37 (madalapalgaliste maksustamine, *taxation on low-wage earners*).

Tüüpleibkondade põhjal leitud indikaatorid ei adresseeri jaotusküsimusi, st kui palju leibkondi reaalselt on mõjutatud kõrgetest tegelikest maksumääradest. See sõltub sissetulekute ja tööturustaatus jaotusest ühiskonnas, samuti ka toetuste katvusest ja maksudest kõrvalehoidumisest. Samuti ei saa tüüpleibkondade lähenemine anda hinnangut eelarvekuludele.

### 1.2.3. Mikrosimulatsioonimeetodil leitavad leibkondade tegelikku jaotust iseloomustavad indikaatorid

Selleks, et anda täpsem ülevaade maksude ja sotsiaaltoetuste poolt genereeritavatest stiimulites ühiskonnas on vajalik leibkondade struktuuri ja sissetuleku jaotuse arvestamine. Selleks kasutatakse mikrosimulatsioonimeetodeid, mis võimaldavad simuleerida eelmises osas loetletud indikaatorid lõksude, maksukiilu ja asendusmäärade jaoks, arvestades leibkondade tegelikku jaotust ja sissetulekute struktuuri.

<sup>7</sup> Varem oli selle väljaande nimetus “The Tax/Benefit Position of Production Workers” (kuni 1996) ja “The Tax/Benefit Position of Employees” (1997-1998).

Mikrosimulatsioon on mikroagentide (indiviidid, majapidamised, firmad) käitumise ja vastastikkuse mõju modelleerimine selliselt, et tulemusi oleks võimalik agregeerida soovitud tasemele. Mikrosimulatsioonimudel on reeglite kogum, mida rakendatakse mikroagentide valimil. (Klevmarken 2001:5) Mudeli struktuuris on kaks olulist elementi: 1) mikroandmebaas, hõlmates indiviidide/majapidamiste valimit majandus- ning sotsiaal-demograafiliste tunnustega; 2) simuleeritavad poliitikareeglid.

Töötamise stiimulite leidmisel kasutatakse tavaliselt mikrosimulatsioonimudeleid, kus vaadeldakse ühte perioodi ja puudub majandusagentide vastureaktsioon (nt tööjõupakkumise reageerimine). Sellist staatilist mudelit saame kasutada poliitikameetmete esimest järku mõjude hindamiseks, näo „järgmine hommik peale muutusi”. Staatilisi mudeleid kasutatakse tihti just ebavõrdsuse ja vaesuse uurimiseks.

Mikrosimulatsioonimudelid võimaldavad leida kõiki indikaatoreid, mis eelnevalt toodud tüüpiliskondade põhjal, kuid selleks on vaja väga häid andmeid või peab tegema täiendavaid eeldusi sissetulekute, maksude ja toetuste suuruse kohta. Puuduvad suurused tuleb simuleerida (prognoosida) leibkondade jaoks. Simuleeritud suuruste puhul on oluline mudeli tulemuste võrdlemine üldstatistikaga (valideerimine).

Mikrosimulatsioonimudelitel juhul fookuseeritakse poliitikameetmetele, millele saab anda otsese rahalise väärtuse. Mitterahalised näitajad (nt töö otsimise kriteeriumid vms) jäetakse vaatluse alt välja. Peamine tulemus sellistes mudelites on leibkonna sissetulek ja selle kompositsioon.

Mikrosimulatsioonimudeliga on võimalik leida:

- agregaatsuurused (sh mõjud riigieelarvele),
- jaotuslikud suurused (ebavõrdsus ja vaesus),
- töötamise stiimulid (netoasendusmäärad, marginaalsed maksumäärad),
- üksikute juhtude analüüs (kas tegelikud või hüpoteetilised).

Seega saab analüüsida, kuidas erinevad poliitikareeglid mõjutavad töötamise stiimuleid, ebavõrdsust või riigieelarvet. Samas on vajalik arvestada, et kui mudelist puuduvad käitumuslikud seosed, st kuidas inimesed reageerivad muutunud poliitikale, siis on tegemist üksnes esimest järku efektidega. Samuti ei arvesta mikrosimulatsioonimudel üldisi efekte, mida poliitikamuutused võivad genereerida (nt mõju palgatasemele, töötusele, sotsiaaltoetuste ja maksude seostele jmt).

Maailma kõige suurem maksude ja sotsiaaltoetuste mikrosimulatsioonimudel on EUROMOD projekt, mille käigus ehitati EL-15 liikmesriikide kohta mikrosimulatsioonimudel saamiseks võrreldavaid tulemusi ja indikaatoreid maksude ja sotsiaaltoetuste mõjude kohta. EUROMODi kohta vaata pikemalt projekti kodulehte ja seal toodud arvukaid publikatsioone mudeli kohta (European Tax-Benefit Model <http://www.iser.essex.ac.uk/msu/emod/>).

EUROMODi mudeli põhjal on leitud näiteks järgmisi indikaatoreid (Sutherland 2005):

- 1) tegelikud piirmaksumäärad, kui leibkonna täisealise liikme brutopalk suureneb 3% võrra, teiste leibkonna liikmete tulude samaks jäädes (eraldi kõigi täisealiste töötavate liikmete jaoks),

- 2) tööjõus osalemise maksumäärad (*participation tax rate*), leituna eeldusel, kui kõik töötajad kaotavad töö ja kvalifitseeruvad töötuskindlustushüvitisele (seejärel on teada leibkonna sissetulek töötamise ja mittetöötamise korral ja saab arvutada tegeliku maksumäära, kui inimene liiguks töötusest tööle),
- 3) netoasendumäärad liikumisel hõivest töötusesse ja töötusest või mitteaktiivsusest hõivesse, viimasel juhul kasutati hinnatud töötasu; nii leiti mõju leibkonna sissetulekule käsitledes iga inimese tööturuseisundi muutust ükshaaval.

Euroopa riikide kohta tehtud tulemuste kohta vaata EUROMODi kodulehel toodud toimetiste sarjas ilmunud publikatsioone, nt Immervoll (2004).

Kokkuvõtteks tuleb indikaatorite puhul rõhutada, et sotsiaaltoetuste ja maksude sõltuvus inimese tööturustaatuses ja palgatasemest eelpool loetletud indikaatorite abil ei näita loomulikult iseenesest, kuidas muutused maksude-toetustepoliitikas tegelikult mõjutavad inimeste tööjõupakkumist. Lisaks maksude ja sotsiaaltoetuste rahalistele stiimulitele mõjutavad tööjõupakkumist ja töö leidmist paljud mitterahalised tegurid, eelkõige teiste tööturuinstitutsioonide roll tööjõupakkumises, nagu tööaja paindlikkus, aktiivne tööpoliitika ja töö otsimise nõuded, töötajate kaitse seadused. Kõikide tegurite tegelikku mõju saab uurida empiiriliste statistiliste ja ökonomeetriliste süvaanalüüsidega. Küll aga on need indikaatorid kasulikud võtmaks kokku maksude-toetuste koosmõju erinevate perekonnatüüpide ja palgatasemete jaoks ning avastamaks töötamist mittesoodustavaid seoseid maksude ja toetuste süsteemis.

## 2. Tööjõupakkumise stiimulid Eesti sotsiaaltoetuste ja maksude süsteemis

### 2.1. Lühülevaade esinevatest stiimulitest

Eesti maksude ja sotsiaaltoetuste süsteem sisaldab sarnaselt arenenud riikidega erinevaid makse ja toetusi, mis avaldavad mõju tööjõupakkumisele ja tööjõunõudlusele. Eesti tööjõumaksud – tulumaks, sotsiaalmaks, töötuskindlustusmaks, kohustuslik kogumispensioni makse – tekitavad kokkuvõttes olulise maksukiilu tööjõukulude ja maksudejärgse töötasu vahele, mistõttu võib esineda mõju tööhõivele ja palgatasemele. Et kõrgeim marginaalne tulumaksuäär on konstantne, siis on tulumaksu mõju kõrgepalgalistele väike. Samas tekitab proportsionaalne tulumaks ja sotsiaalmaks võrreldes teiste riikide suhteliselt kõrge maksukoormuse madalalpalgalistele (sellest pikemalt järgmises alapunktis). Samuti mõjutavad tööjõu pakkumist Eesti sotsiaalkindlustuse mitmed osad: 1) töötuskindlustus ja töötü abiraha, 2) toimetulekutoetus, 3) töövõimetuspension, 4) vanaduspension oma erinevate vormidega, sh ennetähtaegne vanaduspension ja edasilükatud vanaduspension, eripensionid ja soodustingimustel antavad pensionid ning ka töövõimetuspension.

Alljärgnevas analüüsis ei käsitleta pikemalt riiklikke peretoetusi, sest nad on Eestis universaalsed (ei sõltu sissetulekust) ja nende oletatav mõju tööhõivele on väike (üksnes läbi sissetulekuefekti). Samuti jäävad põhjalikuma analüüsi alt välja teised toetused, nagu haigushüvitised, puuetega inimeste sotsiaaltoetused ja muud väiksemad toetused, sest nende puhul on tegemist valdavalt ühekordsete lühiajaliste toetustega või on nende saamise kriteeriumid seotud tervisliku seisundiga.

Analüüsides sotsiaalmaksu mõju palgale ja hõivele, siis tuleb rõhutada, et tulevased sotsiaalkindlustushüvitised sõltuvad eelmisest töötamisest, mis soodustab inimeste legaalsel töötamisel ja soodustab neid aktsepteerima ka madalamat netotulu, mistõttu ei pruugi suurenenud sotsiaalmaksud (nt kogumispensioni kohustuslik makse) tuua kaasa tööjõukulude kasvu tööandja jaoks ja seega vähendada hõivet.

Probleemidest rääkides, siis Eesti maksu- ja sotsiaaltoetuste süsteemis on mitmel juhul tegemist olukorraga, kus väikese tööpanuse suurendamine või osaajaga töötamine ei suurenda inimeste lõppsissetulekut või hoopis vähendab seda. Allpool on toodud sellised näited, kus piirmaksuäär on väga kõrge (töötushüvitised, ennetähtaegne vanaduspension, vanemahüvitis). Nende näidete puhul tekitab situatsioon, kus selleks, et inimesed siirduksid mitteaktiivsusest või töötusest tööle, peavad nad tööle minema kas piisavalt suure tööajaga või kõrge palgaga töökohale, et loobutaks sotsiaaltoetustest. Selleks, et võimaldada inimestel siirduda tagasi tööturule samm-sammuliselt, peaks olema võimalik sotsiaaltoetuste ja töötasu omavaheline paindlikum kombineerimine. Praegu on seda üritatud rakendada vanemahüvitise puhul, ehkki nagu allpool näidatakse, esineb ka selle praeguses versioonis mittelineaarsusi, mis tekitavad motivatsioonilõkse.

Motiveerimaks inimest vastu võtma madalalpalgalist või osaajaga tööd on mitmetes riikides kasutusel nn töötamisest sõltuvad toetused (*in-work benefits*), mille korral kas läbi toetuste või maksusüsteemi toetatakse osaajaga töötamist (vt Peters *et al* 2004).

Töötamist võib soodustada kas läbi madalamate maksude, nt tulumaksumäär alaneb väikese töise sissetuleku suurenemise korral alguses, või läbi toetuste järkjärgulise vähendamise (nt nagu on Eestis vanemahüvitise puhul).

### **2.1.1. Stiimulid toimetulekutoetuse süsteemis**

Minimaalse sissetuleku garantii, mis võib kehtida piiramata aja jooksul, võib vähendada inimeste motivatsiooni tööd otsida madala palga eest, isegi kui garanteeritud sissetuleku tase on madal.

Eestis on minimaalse sissetuleku garantiiks toimetulekutoetus, mis on riigi abi puudusekannatajatele ja mida maksab kohalik omavalitsus. Toimetulekutoetust makstakse siis, kui kõik muud vaesuse ja puuduse leevendamise abinõud ei ole olnud tõhusad sissetuleku suurendamisel. Toimetulekutoetus peab garanteerima sissetuleku, mis peaks inimesi kaitsma vaesusse langemise eest.

Analüütiliselt on PRAXISE varasemad uurimused näidanud (Kuddo jt 2002 "Sotsiaaltoetuste mõju inimeste tööturukäitumisele"; Kallaste jt 2005 „Töövaldkonna indikaatorite arendamine”), et vaatamata toimetulekutoetuste suhteliselt madalale suurusele on nii mõnelgi juhul kasulikum elada toetustest kui asuda tööle miinimumpalga või sellele lähedase summaga, eriti kui arvestada töötamisega kaasnevat täiendavat kulusid transpordi, väljas söömise, lastehoiu jmt peale. Et toimetulekutoetus sõltub perekonna sissetulekust, siis võib ühe leibkonna liikme mittetöötamine vähendada ka teiste pereliikmete motivatsiooni töötada. See on tingitud sellest, et väikese töötasuga saadav võit sissetulekutes vähendab täpselt sama palju toimetulekutoetust. Selle tulemusena teatud palgavahemiku korral leibkonna toimetulekutoetus väheneb sama palju kui suureneb teine netosissetulek – efektiivne maksumäär on 100%. Seega võib puududa motivatsioon suurendada leibkonna tööpanust (nt soovib teine pereliige minna tööle osaaajaga). Suuremad on negatiivsed stiimulid paljulapselistes peredes, kus vanemad on madalalpalgalised või kus üks vanematest töötab ja teine kaalub tööle minekut madala palgaga. See on tingitud sellest, mida suurem pere, seda suurem on pere toimetulekutoetus, mis kaob ära inimese tööle minnes. Alapunktis 2.2.1 on arvutuslikult näidatud toimetulekutoetuse süsteemi poolt tekitatud lõksude ulatus eri leibkonnatüüpide jaoks.

Toimetulekutoetuse maksmise reeglites on küll tehniliselt sees võimalus, kus mitte kogu toimetulekutoetust ei vähendata töise sissetuleku suurenedes, nimelt ütleb sotsiaalhoolekande seaduse §22<sup>2</sup> lõige (3), et igakuist regulaarset sissetulekut mitteomava isiku toimetulekutoetuse arvestamise aluseks võetakse toimetulekutoetuse taotlemisele eelneva kuue kuu keskmine sissetulek. Seega on võimalik, et inimesel, kes läheb esmakordselt madala palga peale tööle, võetakse arvesse ainult kuuendik teisest sissetulekust. Samas konsultatsioonid Sotsiaalministeeriumiga näitasid, et neil puudub selgus ja ülevaade selle punkti rakendamise sisus ja ulatuses, pidades seda punkti seaduses jäänukiks varasematest versioonidest ja praegusel hetkel mittetoimivaks.

Empiirilisel on raske öelda, kui suur on toimetulekutoetuse süsteemi poolt tekitatud tegelik mõju tööotsimise motivatsioonile ja tööhõivele. 2001. aasta mais viidi PRAXISE poolt läbi tööhõiveametite töötajate, maakondade sotsiaalosakondade töötajate ja linnade

ning valdade sotsiaalnõunike küsitlus (vt Kuddo jt 2002, ptk 6), millest selgus, et ametnike kogemuse põhjal loobuvad maapiirkondades töötud pigem töötötsinguist ja püüavad toime tulla mitmesuguste sotsiaaltoetuste abil, kui asuvad miinimumpalga või sellele lähedase palgaga tööle (vt pikemalt sellekohaseid näiteid sama uuringu ptk 6.4 ja 6.5). Seega vähemalt kvalitatiivuuringud kinnitavad, et toimetulekutoetuste poolt tekitatud probleem on olemas. Teisest küljest ei saa muidugi jätta arvestamata seda, et maapiirkondades puuduvad sageli lihtsalt töökohad ja seega puudub tööjõunõudlus, sõltumata toimetulekutoetuse poolt tekitatud negatiivsetest mõjudest tööjõupakkumisest.

Samas ei saa ära unustada, et kohalikul omavalitsusel, kes toetust maksab, on õigus toimetulekutoetust mitte määrata tööealisele ja töövõimelisele inimesele, kes ei õpi ega tööta ning on korduvalt ilma mõjuva põhjuseta keeldunud pakutud sobivast tööst. Seega tööealistele inimestele on olemas survemehhanism naasta tagasi tööturule. Kahjuks puudub ülevaade selle mehhanismi rakendamise ulatusest ja mõjudest.

**Tabel 2.1. Toimetulekupiiri kindlustamiseks toetust saanud pereliikmete struktuur taotluste arvu järgi**

	Kokku taotlusi	Pereliikmete struktuur rahuldatud toetustes (%)								
		eelkooliealised	õpilased	töötajad	töötud	koduseid	pensionäre	muid	sh üliõpilasi	Kokku
1998	346 943	14,5	26,2	12,5	14,8	7,9	11,1	13,0		100
1999	346 414	16,1	28,4	9,1	18,7	8,1	4,4	15,2		100
2000	367 419	13,4	25,0	6,7	34,0	6,3	4,6	10,0	7,2	100
2001	443 265	11,1	22,5	4,8	36,4	5,4	6,3	13,4	10,8	100
2002	385 705	10,2	20,7	3,9	36,9	5,5	6,6	16,2	14,3	100
2003	313 360	12,3	22,6	4,0	36,8	7,1	6,2	11,0	9,4	100
2004	214 540	13,1	24,8	3,9	40,4	7,9	5,5	4,3	2,5	100

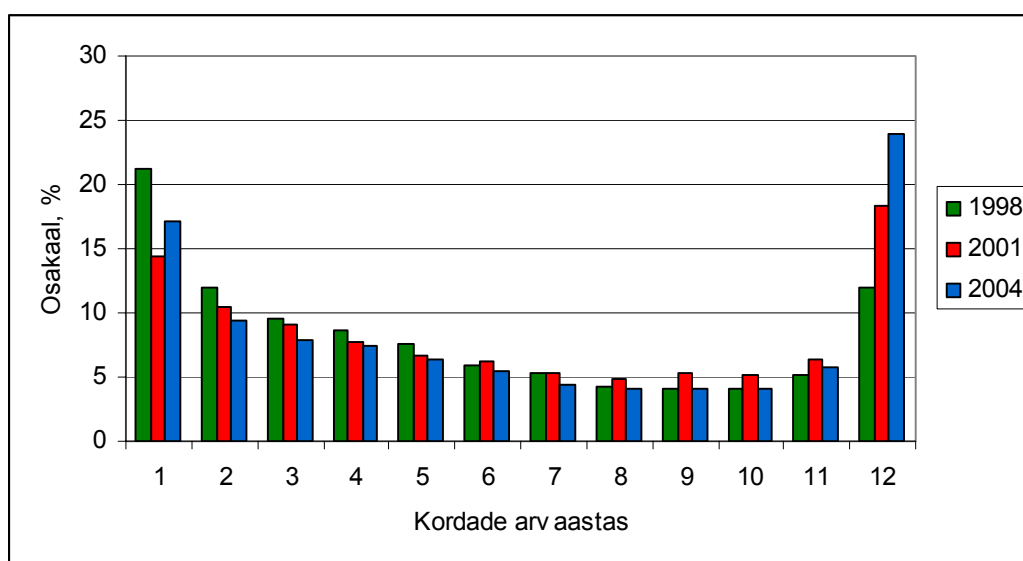
Allikas: Sotsiaalministeerium, " Toetust saanud pered peretüübi ja koosseisu järgi maakonniti, protsentides 1998-2004", [http://www.sm.ee/est/HtmlPages/2004TTperetüüpkoosseis,protts/\\$file/toim1998-2004peretüüpkoosseis,%20protts.xls](http://www.sm.ee/est/HtmlPages/2004TTperetüüpkoosseis,protts/$file/toim1998-2004peretüüpkoosseis,%20protts.xls)

Märkused: kodused – mittetöötavad, peretoetuse seaduse alusel lapsehooldustasu saavad või lapsi hooldavad isikud; mittetöötavad puudega isiku hooldajad, puudega lapse vanemad; mittetöötavad vanurite hooldajad; alates 1999. a II poolaastast hakkasid toetust saama ka pikaajalised töötud ja tööd mitteomavad töötötsijad, alates 2000. a-st on siin kõik toetust saanud tööd mitteomavad isikud

Administratiivstatistika kohaselt moodustavad toimetulekutoetuse saajate pereliikmetest enamuse pikaajalised töötud (tabel 2.1). Et töötushüvitised on Eestis suhteliselt lühiajalised (alla aasta) ja töötö abiraha saav üksik inimene peab ka toimetulekutoetust taotlema, siis on ka loomulik, et töötöte osakaal toimetulekutoetuse saajate seas on suur. Ülejäänud suuremad rühmad on lapsed (eelkooliealised ja õpilased), pensionärid ja üliõpilased. Töötöjate hulk taotluse saajate seas on väga väike.

Seega toimetulekutoetuse süsteemis sisalduvaid stiimuleid silmas pidades, on just töötud inimesed need, keda motivatsioonilõks võib tabada. Nende inimeste arvuks oli 2004. aastal ligi 29 tuhat.<sup>8</sup>

Kõige enam on toimetulekutoetuse saajate seas peresid, kes saavad toetust terve aasta (joonis 2.1), kusjuures nende osakaal toimetulekutoetuse saajate seas on kasvanud. Seega on ühele osale inimestest toimetulekutoetus püsiv sissetulek. Samuti on palju selliseid peresid, kus toimetulekutoetust saadakse mõned kuud aastas, kuid siin on ilmselt põhjuseks kõrgemad eluasemekulud talvekuudel. Kõige sagedamini said toimetulekutoetust pikaajalise töötuga või mittetöötava töötisijaga pered, kes said nii 2003. kui 2004. aastal toetust keskmiselt 8,6 korda.



**Joonis 2.1.** Toimetulekupiiri kindlustamiseks toetust saanud perede jaotus toetuse saamise kordade arvu järgi aasta jooksul 1998., 2001. ja 2004. aastal

Allikas: Sotsiaalministeerium, "Toimetulekutoetust saanud perede jaotus toetuse saamise kordade arvu järgi aastatel 1998-2004, (%)"

[http://www.sm.ee/est/HtmlPages/2004TTkorrad,protts/\\$file/toim1998-2004korrad,%20protts.xls](http://www.sm.ee/est/HtmlPages/2004TTkorrad,protts/$file/toim1998-2004korrad,%20protts.xls)

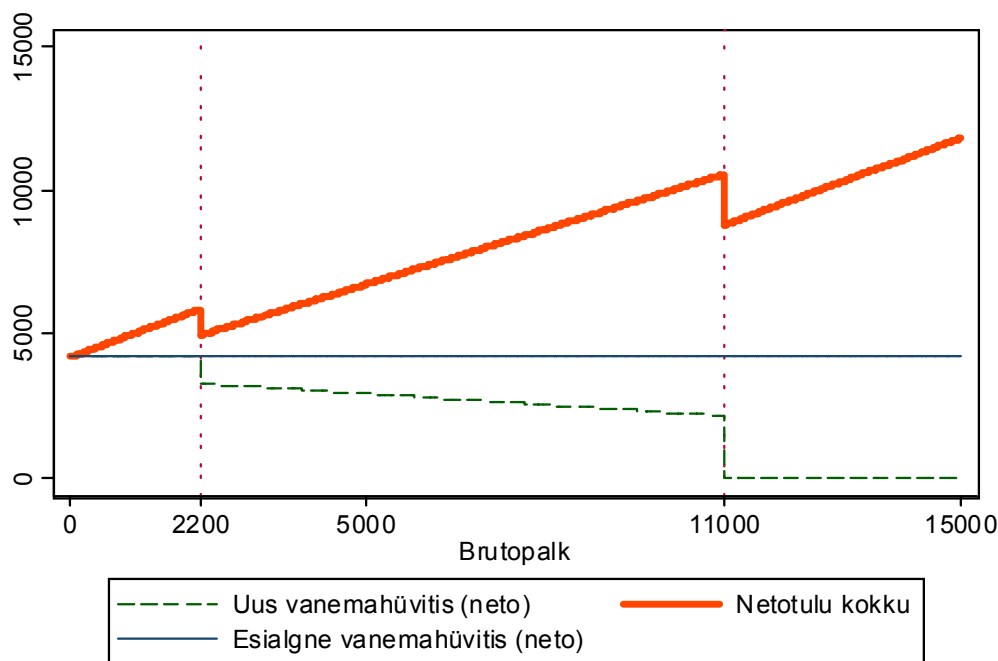
Kokkuvõttes võib öelda, et toimetulekutoetuse skeemis sisalduvad negatiivsed stiimulid pikaajalisele töötule madala palga eest tööle minna. Varasemad küsitlusuuringud ja administratiivstatistika viitavad sellele, et see võib ka realselt pärssida inimeste tööjõupakkumist. Seega tuleb tõsiselt kaaluda süsteemi muutmist enam tööjõupakkumist soodustavaks. Samas on vajalikud täiendavad empiirilised uuringud toimetulekutoetuse mõjude ulatuse kohta tööjõupakkumisele.

<sup>8</sup> Sotsiaalministeerium: "Toimetulekutoetust saanud pereliikmete arv 2001-2004. aastal", [http://www.sm.ee/est/HtmlPages/2004TTkoosseis/\\$file/toim2001-2004koosseis.xls](http://www.sm.ee/est/HtmlPages/2004TTkoosseis/$file/toim2001-2004koosseis.xls)

## 2.1.2. Stiimulid vanemahüvitise süsteemis

Eesti vanemahüvitise süsteemi eesmärk on aidata kaasa töö- ja pereelu ühitamisele. Muuhulgas võib vanemahüvitise saamise ajal ka vanem töötada. Kahjuks on 2004. ja 2005. aastal kehtivasse süsteemi sisse ehitatud astmed, mis tekitavad väga kõrge efektiivse marginaalne maksumäär, mis võib teoreetiliselt ulatuda kuni suuruseni 249 215%. Sellele on tähelepanu juhtinud ka Riigikontroll oma auditis „Vanemahüvitise maksmise korraldus” (Riigikontroll 2005).

Nimelt võib vanemahüvitise seaduse kohaselt hüvitise saaja saada 2200 krooni tulu hüvitise saamise perioodil, ilma et nende hüvitis väheneks. Kui aga saadakse tulu kasvõi 1 kroon rohkem kui 2200 krooni, siis vähendatakse hüvitist arvestades kogusummat (mitte 2200 krooni ületavat summat). See tekitab näiteks maksimaalset vanemahüvitist (17472 krooni) saava inimese jaoks olukorra, kus ühekroonine töötasu suurenemine 2200 kroonilt 2201 kroonini toob kaasa sissetuleku vähenemise 2491 krooni võrra.<sup>9</sup> Analoogselt tekitab töötasu ülempiir 11 000 krooni kõrge efektiivse maksumäär (vt joonis 2.2.)



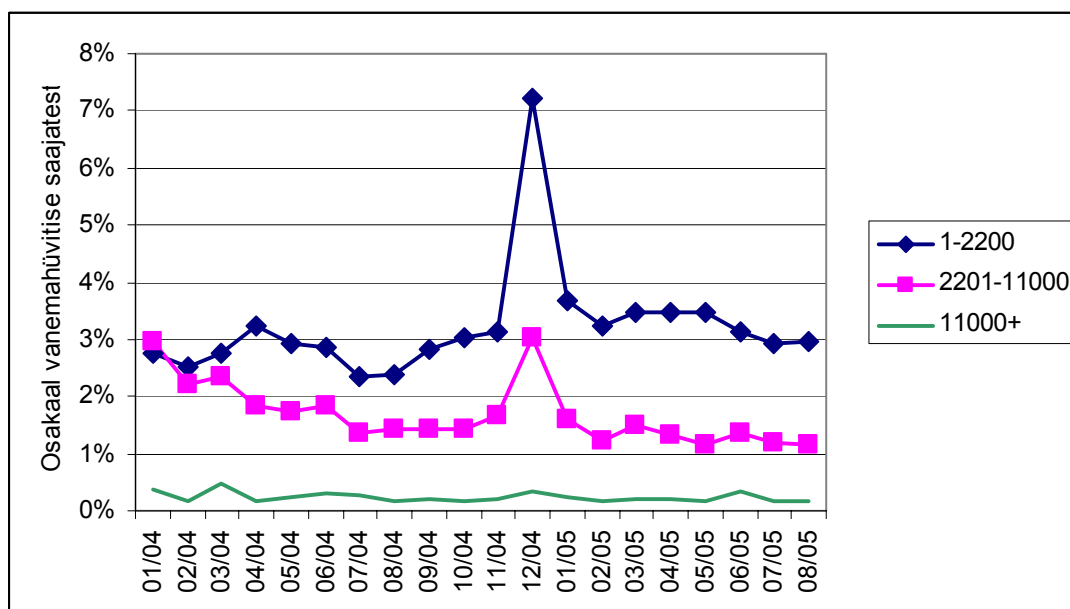
Aasta 2005  
Vanemahüvitise eeldatud brutosuurus 5000 krooni

### Joonis 2.2. Vanemahüvitise ja töötasu koosmõju netosissetuleku muutusele

Riigikontroll toob oma ülalmainitud auditis mitmeid näiteid, mis viitavad sellele, et inimesed arvestavad piiri 2200 krooni ja üle selle töötasu välja ei teeni. Sotsiaalkindlustusameti üldine statistika näitab, et kokku saab keskmiselt 4-6% naistest

<sup>9</sup> Sotsiaalministeeriumi kommentaaride kohaselt oli tegemist apsuga seaduse väljatöötamisel. Käesoleva töö kirjutamise ajal oli Sotsiaalministeeriumis juba ettevalmistamisel vastav seaduse muudatus.

sotsiaalmaksuga maksustavat tulu, kuid enamus neist saab alla 2200 krooni (joonis 2.3). On võimalik, et osa tööandjaid lükkab töötasu maksmise edasi perioodile, kui vanemahüvitise saamine on lõppenud, kuid selle kontrollimine on praktikas väga keeruline.



**Joonis 2.3.** Vanemahüvitise saajate jaotus töötasu suuruse lõikes

Allikas: Sotsiaalkindlustusamet „Määratud vanemahüvitised sotsiaalmaksuga maksustatava tulu lõikes oktoober 2005” <http://www.ensib.ee/eelarve/VH311005stl.pdf>

### 2.1.3. Stiimulid töötuskindlustuse ja töötü abiraha süsteemis

Töötuskindlustus ja töötü abiraha võivad vähendada lühiajaliselt töøjõupakkumist. Et töötuskindlustus ja töötü abiraha katavad Eestis üksnes lühemaajalise töötuse riski ja ei ole mõeldud tagama sissetulekut pikaajaliselt töötutele, siis nende negatiivne mõju töøjõupakkumisele on ilmselt väike. Et töötuskindlustuse maksmise kestuse pikeneb lähiaastatel, siis võib arvata, et selle mõju ka suureneb.

Töötuskindlustushüvitise saamise kestel ei tohi töötada (sama kehtib ka töötü abiraha korral, kuid et selle summa on väga väike, siis on ka efektiivne maksumäär väiksem). Probleemiks võib osutada see, et inimene kaotab kogu töötuskindlustushüvitise ka siis kui minnakse tööle väikese koormusega, seega pärsitakse töötusest tööle siirdumist osalise tööajaga tööle. See võib aga pikendada töötuse kestust ja kokkuvõttes suurendada töötust, sealhulgas pikaajalist töötust.

Formaalselt võib ühe krooni teenimise eest kaotada kogu töötuskindlustushüvitise ehk maksimaalselt 8703 krooni 2005. aastal (ehk 7020 krooni tulumaksujärgselt). Seega on maksimaalne piirmaksumäär kuni 702 000%.

Töötuskindlustuse ja koondamishüvitiste mõju töötuse kestusele on püüdnud analüüsida Leetmaa ja Võrk (2005), kes järeldasid, et inimesed reageerivad rahalistele stiimulitele töötusest hõivesse väljumisel. Inimestel, kellel on õigus saada lisaks koondamishüvitist, on töötusest väljumise tõenäosus esimestel kuudel väiksem. Samuti, et töötuse perioodi lõpuosas suureneb tõenäosus töötusest väljuda. Samas ei võimaldanud kättesaadavad andmed analüüsida töötuskindlustuse kehtestamise mõju töötuse kestusele.

Töötushüvitiste poolt tekitatud lõkse analüüsitakse tüüpleibkondade näitel ka punktis 2.2.

#### **2.1.4. Stiimulid pensionisüsteemis**

Eesti pensionisüsteemis peituvaid stiimuleid tööjõust lahkumiseks on põhjalikult käsitlenud Tiit, Leppik, Võrk ja Leetmaa (2004) ning Leetmaa, Võrk ja Kallaste (2005), mida me alljärgnevalt lühidalt refereerime.

Kohustuslik riiklik pensionikindlustus sisaldab mitmeid tööjõu pakkumist nii positiivselt kui negatiivselt mõjutavaid stiimuleid.

- Esiteks, tööhõive seisukohalt on oluline see, et inimese eest täiendavalt tasutud sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa suurendab tema kindlustusosaku väärtust ja seega tulevast pensioni. Seega lisaks töisele sissetulekule, kaasneb töötamisega ka tulevikus suurema pensioni saamine.
- Teiseks, riikliku pensionikindlustuse seaduse kohaselt on võimalik ilma piiranguteta saada samaaegselt töötasu ja vanaduspensioni<sup>10</sup>. Nii ei ole pensioni määramine ja tööjõust väljajäämine Eestis iseenesest tingimuslikult seotud. Veelgi enam, juba kord vanaduspensionini saades, täiendavalt makstud sotsiaalmaks suurendab kindlustusosakut ja seega suurendab järgmistel aastatel saadavat vanaduspensionini.
- Kolmandaks, riiklik pensionikindlustus sisaldab miinimumpensionini garantiisid – kindlaksmääratud tasemel (rahvapensionini määras) miinimumsissetulek tagatakse ka nendele vanemaealistele elanikele, kelle tööstaaž on väga lühike või kelle palk (sotsiaalmaksuga maksustatud tulu) on kogu karjääri vältel olnud väga madal. Miinimumgarantiide süsteem on kahetasandiline:
  - 1) rahvapension vanuse alusel (100% rahvapensionini määrast) 63-aastasele isikule, kes on Eestis elanud vähemalt 5 aastat vahetult enne pensioni taotlemist;
  - 2) vanaduspensionini suurus isikul, kes on jõudnud pensioniikka ja kellel on 15 aastat Eestis omandatud pensionistaaži, ei ole väiksem kui rahvapensionini määr.

Kui loetletud stiimulitest esimesed kaks suurendavad töötamise motivatsiooni, siis kolmas, miinimumgarantiide süsteem, vähendab töötamise motivatsiooni. Osadel väga madala kindlustusosakuga inimestel võib kaduda miinimumgarantiide tõttu motivatsioon täiendavalt töötada, sest neil puudub võimalus saada suuremat vanaduspensionini kui rahvapension.

---

<sup>10</sup> Töötamise korral ei maksta ennetähtaegset vanaduspensionini, rahvapensionini ja toitjakaotuspensionini

Täiendavalt mõjutab tööjõust lahkumist Eesti pensionisüsteemis see, et mitmetel juhtudel tekib õigus vanaduspensionile enne ametliku vanaduspensioniea saabumist.

Lisaks võimaldab ennetähtaegne vanaduspension tööjõust varasemat lahkumist. Samas ennetähtaegse vanaduspensionini atraktiivsust vähendavad 3 asjaolu:

- 1) Ennetähtaegse vanaduspensionini arvutamisel vähendatakse pensionivalemist tuleneva pensioni suurust 0,4% võrra iga üldisest vanaduspensionini eest varem pensionile jäämise kuu eest.
- 2) Pensioni suuruse vähendus on püsiv, ennetähtaegselt vanaduspensionilt ei ole hiljem võimalik üle minna üldisele vanaduspensionile või soodustingimustel vanaduspensionile;
- 3) Erinevalt üldisest vanaduspensionist ei maksta ennetähtaegset vanaduspensionini töötamise korral. Tööle minnes pensioni väljamaksmine peatatakse ja hiljem taas pensionile jäädes säilib inimesel madalam pension.

Tähelepanu tahaks juhtida sellele, et ennetähtaegse vanaduspensionini saamise korral enne vanaduspensionini iga kaotab inimene pensioni ajaks, kui ta tahab tööle minna, sõltumata sellest, kui suur on tööpanus. Seega isegi juhul, kui pensionär soovib teha väikest osaajaga või ühekordset tööd, mis annaks talle täiendava sissetuleku, kaotab ta kogu pensioni. Arvestades, et keskmine ennetähtaegne pension on ca 1800 krooni, siis teoreetiline efektiivne piirmaksumäär ulatub 180 000%ni. Et ennetähtaegsete pensionäride hulk kasvab pidevalt (2004. a lõpu seisuga ca 9400 pensionäri), siis võib arvata, et potentsiaalne probleem kasvab, kus inimesed tahaksid pisut tööd teha, et suurendada oma sissetulekut, kuid neil puudub see võimalus. Alternatiivina tasuks kaaluda võimalust, et ennetähtaegset vanaduspensionini vähendatakse proportsionaalselt, kui pensionäri töötasu ulatub üle mingi piiri, nt üle miinimumpalga (analoogselt vanemahüvitise süsteemi põhimõttega).

Täiendava positiivse stiimulina on Eesti vanaduspensionisüsteemis edasilükatud vanaduspensionini võimalus, st võimalus suurendada vanaduspensionini suurust pensionile siirdumise aja edasilükkamise kaudu, mis jõustus Eestis 2002. aasta algusest. Edasilükatud vanaduspensionini puhul suurendatakse pensionivalemi alusel arvatud pensioni 0,9% iga kuu eest, mis on möödunud pensionikka jõudmisest. Selle näol on tegemist tugeva stiimuliga hõives jätkamiseks. Praeguseks on see veel kehtinud liiga vähe, et hinnata selle reaalset mõju eakate tööturukäitumisele.

Tiit jt (2005) järeldavad kokkuvõttes, et empiirilised tulemused osundavad teatud segregatsioonile vanemaealiste tööhõives – üks rühm inimesi on tööturult tagasi tõmbunud läbi erinevate võimaluste mõned aastad enne pensioniiga ja nende töötamise stiimulid on madalad (nt ennetähtaegse pensioni saajad), samas teine rühm jätkab töötamist peale pensioniiga, mille tulemusena rahvusvahelises võrdluses on Eesti eakate tööhõivemäärad kõrged.

## **2.2. Töötamise stiimulid tüüpleibkondade näitel**

### **2.2.1. Lühiülevaade meetodikast**

Järgnevalt võrreldakse Eesti lõksude väärtusi tüüpleibkondade jaoks teiste ELi liikmesriikide omadega kasutades Eurostati indikaatoreid 2002. aasta andmetel ja analüüsitakse indikaatorite väärtusi Eesti erinevate leibkondade tüüpide jaoks aastatel 2000-2004 tuginedes autorite enda arvutustele.

Riikidevahelisel võrdlemisel on joonistel esitatud lõksude väärtused koos erinevate hõivemäärade näitajatega, andmaks ettekujutust kuivõrd on need lihtsad indikaatorid potentsiaalselt suutelised selgitama riikidevahelist varieeruvust hõives. Et muutused aastate lõikes riigiti on suhteliselt väikesed, siis kasutame andmete illustreerimiseks üksnes 2002. aasta andmeid. Hajuvusdiagrammidel on eristatud eri kujundiga endisi ja uusi liikmesriike lihtsustamaks võrdlust (kolmnurgad on uued liikmesriigid, punktid on vanad liikmesriigid). Lisaks on kujutatud ka lineaarsed regressioonijooned mõlema riikide rühma jaoks, näitamaks üldist seost kahe suuruse vahel.

Tingituna sellest, et Eurostati indikaatorite arvutustes kasutatavad Eesti lähteandmed ei ole kättesaadavad teiste aastate jaoks ja kõigi leibkonnatüüpide jaoks, siis Eesti-sisese analüüsi tegemiseks kasutatakse alljärgnevalt veidi erinevaid lähteandmeid, mis võimaldavad pikemat andmerida ja suuremat leibkonnatüüpide valikut. Kui Eurostati indikaatorites kasutatakse palga võrdlusbaasina töötleva tööstuse lihttöölise palka, siis Eesti-sisese analüüsi puhul kasutasime palga võrdlusbaasina tegevusalade keskmist palka, mis on kõrgem kui töötleva tööstuse lihttöölise palk (vaata ka Lisas 2 võrdlust). Lisaks, eluasemekulude suuruse leidmise alusena kasutasime Leibkonna Eelarve Uuringust leibkonna keskmisi rahalisi remondiga mitteseotud kulutusi eluasemele vastaval aastal ja vastavas leibkonna suuruses (üksik, üks täiskasvanud ja kaks last, kaks täiskasvanut, kaks täiskasvanut ja kaks last). Indikaatorite leidmisel kasutati saadud eluasemekulude keskmist võrreldes keskmise palgaga eri leibkonnatüüpide lõikes (vt Lisa 3 täpse meetodika kohta). Seetõttu tulenevalt erinevustest algandmetes ei pruugi autorite poolt alljärgnevalt leitud lõksude väärtused täpselt langeda kokku Eurostati andmetega või PRAXISE varasemas analüüsis (Kallaste jt 2005) toodud väärtustega, kuid kvalitatiivselt järeldused ei muutu.

### **2.2.2. Sissetulekute struktuur palgataseme lõikes**

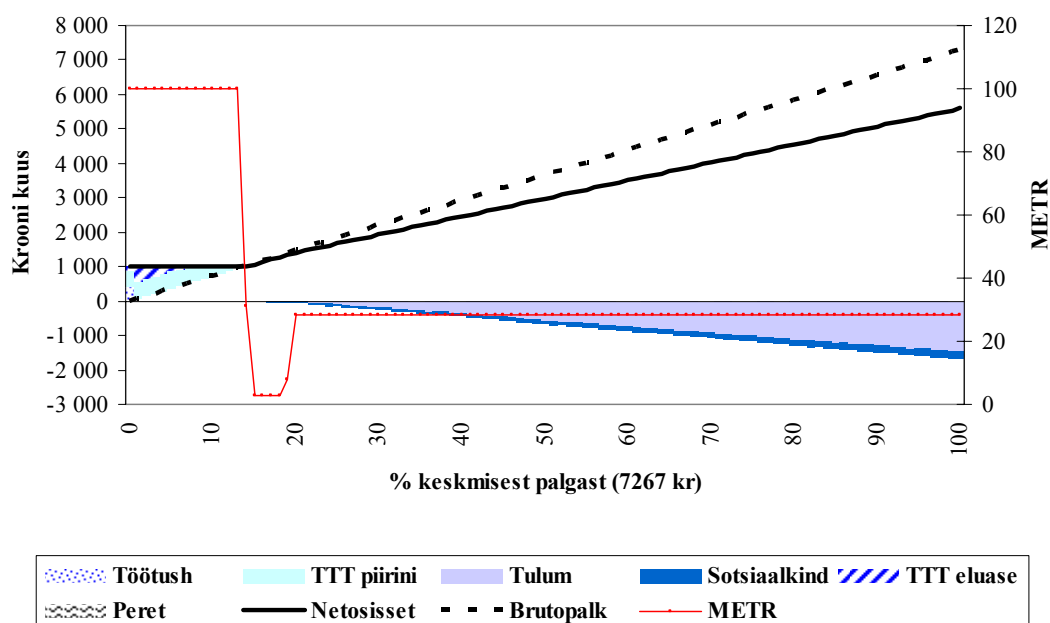
Tüüpleibkondade sissetulekute struktuuri muutumist sõltuvana brutopalgast iseloomustame kahe leibkonna näitel. Esimesel juhul on tegu üksiku inimesega, kes saab töötü abiraha ja kelle sissetulek hakkab samm-sammult tõusma ühe protsendipunkti kaupa keskmisest palgast (joonis 2.4). Teisel juhul on üksik kaht last kasvatav inimene, kes saab töötü abiraha ja kelle sissetulek hakkab analoogselt samm-sammult tõusma (joonis 2.5).

Üksiku inimese puhul, kes saab alguses töötü abiraha, on leibkonna netosissetulek mittetöötamise või väga madala palgaga töötamise korral alguses 1010 krooni (eeldusel, et eluasemekulud normpinna ulatuses on 510 krooni). Sissetulekust töötü abiraha on 400 krooni ja toimetulekutoetus 610 krooni. Toimetulekutoetuse võime jaotada kunstlikult

kaheks: eluasemekulude katmise ja toimetulekupiiri saavutamise vahel. Kui käsitleda toetusena eluasemekulude katmiseks eluasemekulude seda osa, mis ületab sissetulekut ilma toimetulekutoetuseta, siis toimetulekutoetus eluasemekulude katmiseks on 110 krooni ja toetus toimetulekupiirini 500 krooni.<sup>11</sup>

Tööle minnes kasvõi ühe krooni eest kaotab inimene töötü abiraha ja seega alguses tõuseb toimetulekutoetus. Töötasu suurenedes toimetulekutoetus väheneb ja hakatakse maksma tulumaksu. Töötasult makstakse kogu aeg töötuskindlustusmaksu ja kogumispensioni makset.

Tegelik piirmaksumäär säilib 100% tasemel kuni brutopalgani ca 1000 krooni kuus. Siis langeb korraks piirmaksumäär praktiliselt nulli kuni palk jõuab tulumaksuiniimumini (1400 krooni) ja seejärel on stabiilselt 28,2%.



**Joonis 2.4.** Netosissetuleku kujunemine leibkonna jaoks, kus on üksik töötü abiraha saav inimene 2004. aastal.

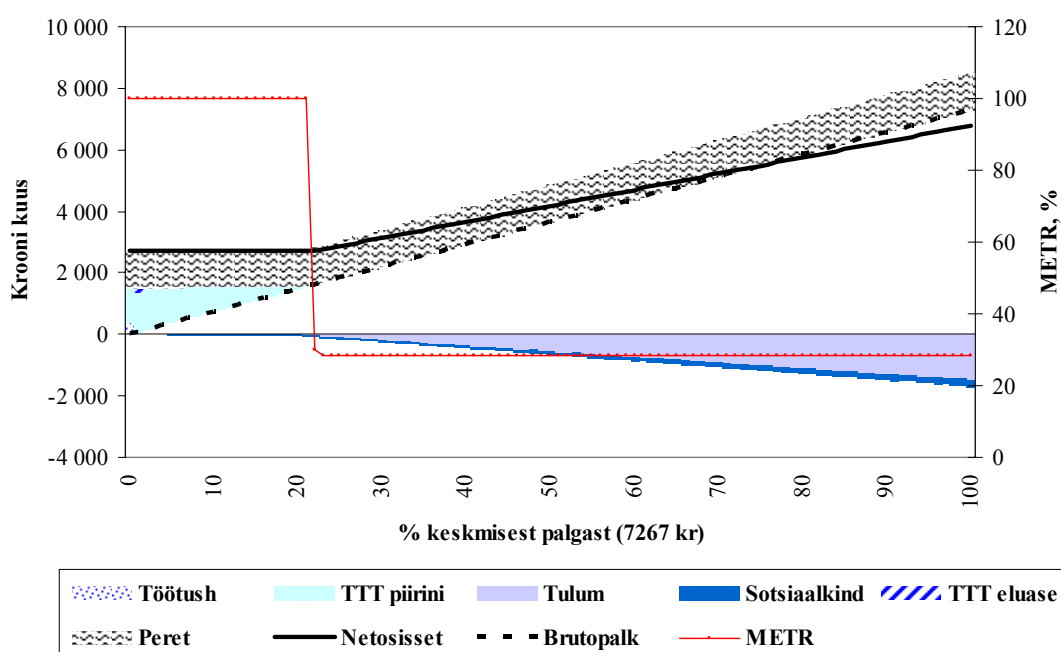
*Lühendid:* Töötush – töötü abiraha, TTT piirini – toimetulekutoetus toimetulekupiirini, TTT eluase – toimetulekutoetus eluaseme kulude katmiseks (eluasemekulude osa, mis ületab sissetulekut), Sotsiaalk – töötuskindlustusmaks ja II pensionisamba makse, Tulum – tulumaks, Peret – lapsetoetus ja üksikvanematoetus, Netosisset – netosissetulek, METR – tegelik piirmaksumäär palga üheprotsendipunktise tõusu juures.

*Eeldused:* 2004. aasta toetuste ja maksude reeglid, liitunud on kohustusliku kogumispensioni süsteemiga.

<sup>11</sup> Toimetulekutoetuse võib jagada sõltuvana tõlgendamise soovist – nt (a) inimene tasub esmalt eluasemekulud ja siis tagatakse toimetulekutoetusega talle muud eluks vajalik toimetulekupiiri ulatuses või (b) inimene tarbib esmalt muu vajaliku peale eluaseme ja siis tagatakse toimetulekutoetusega eluasemekulud kui sissetulekust ei jätku.

Analoogne situatsioon on ühe töötajaga kahelapselises leibkonnas. Eeldades, et inimene saab alguses töötu abiraha, siis leibkonna netosissetulek mittetöötamise või väga madala palgaga töötamise korral on alguses 2716 krooni: 400 krooni töötu abiraha, toimetulekutoetus 1116 krooni (eeldatud eluasemekulude korral 816 krooni) ja peretoetused 1200 krooni (600 krooni lapsetoetused kahe lapse eest ja 600 krooni üksikvanema toetus kahe lapse eest). Töötu abiraha ära kadudes tõuseb toimetulekutoetus 1516 kroonini.) Alates 1400 kroonist hakatakse maksma tulumaksu ning alati makstakse töötuskindlustusmaksu ja kogumispensionimakset

Et toimetulekutoetuse arvutamisel ei arvata sissetuleku hulka lastetoetust ja toimetulekutoetus on suurem, siis on ka tegelik piirmaksumäär 100% suhteliselt kõrge tõise sissetuleku tasemeni. Kui brutopalk on üle 1600 krooni kuus, siis hakkab ka netosissetulek tõusma.



**Joonis 2.5.** Netosissetuleku kujunemine leibkonna jaoks, kus on üksik kaht last kasvatav töötu abiraha saav inimene 2004. aastal.

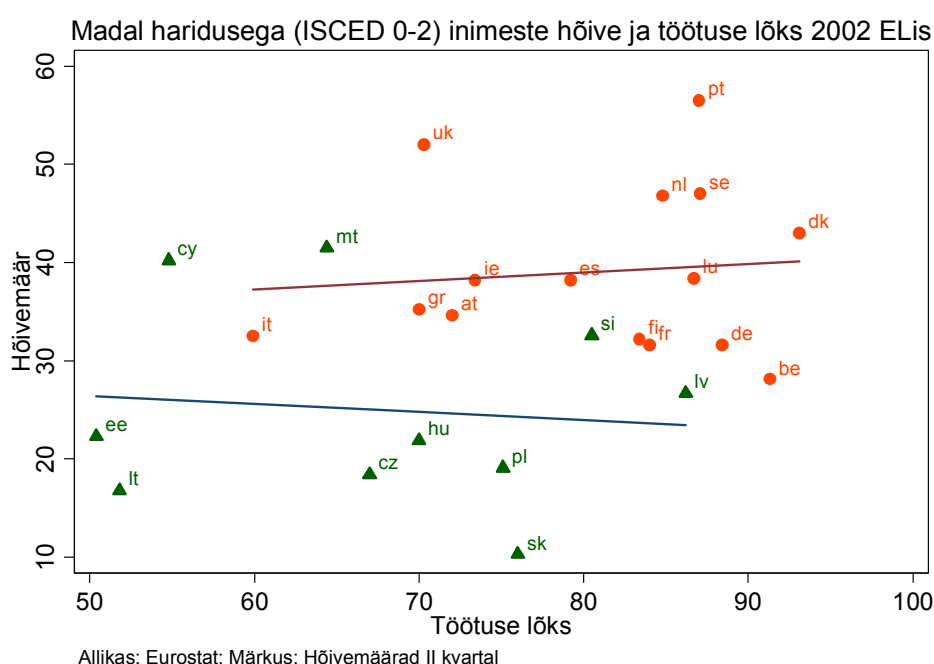
*Lühendite kohta: vt joonis 2.4. järel toodud tähiseid. Eeldused: 2004. aasta toetuste ja maksude reeglid, liitunud on kohustusliku kogumispensioni süsteemiga, üks 6-aastane ja üks 11-aastane laps.*

Kui ülaltoodud joonistel oli esitatud tegelik piirmaksumäär arvestades marginaalseid muutusi brutopalgas (1 protsendipunkt keskmisest palgast), siis järgmiste indikaatorite puhul (töötuslõks, mitteaktiivsuslõks ja madala palga lõks) vaadeldakse diskreetseid palgamuutusi ehk võrreldakse netosissetuleku muutust erinevatel brutopalga tasemetel.

### 2.2.3. Töötuslõks

Töötuslõks näitab tegelikku piirmaksumäära, kui üksik inimene liigub lühiajalise töötuse seisundist, kus ta saab töötushüvitist, tagasi tööle palgale 67% töötleva tööstuse lihttöölise keskmisest palgast. Joonisel 2.6 on esitatud horisontaalteljel lõksude suurus ja vertikaalteljel on toodud madala haridusega inimeste tööhõive määr (mis iseloomustab potentsiaalselt madalapalgaliste ja noorte hõivet) Euroopa Liidu liikmesriikides 2002. aasta andmete põhjal.

Esiteks näeme, et Eestis on töötuslõksu suurus Euroopas madalaimate seas, mis on tingitud madalatest töötushüvitistest (2002. aastal ei makstud veel ka töötuskindlustushüvitist). Ühtlasi näeme, et töötuslõks iseenesest madala haridusega inimeste hõivemäära varieeruvust riikide vahel ei selgita.



**Joonis 2.6.** Töötuse lõks ja madala haridusega inimeste tööhõivemäär ELis.

Allikas: Eurostati andmebaas, sept. 2005, autorite arvutatud trendijooned.

Tabelis 2.2. on esitatud madala palga lõksu suurus eri leibkonnatüüpide jaoks erinevatel aastatel, mis on arvutatud autorite poolt. Leibkonnatüübid on samad, mis OECD ja Euroopa Komisjoni ühisprojektis (vt Carone, Salomäki *et al* 2004). Eeldame, et inimene läheb tööle palgaga 67% keskmisest palgast.

**Tabel 2.2. Töötuslõksu suurus eri leibkonnatüüpide lõikes**

Aasta	Üksik	Üksik-	Ühe tööjõu	Ühe tööjõu	Kahe tööjõu	Kahe tööjõu
-------	-------	--------	------------	------------	-------------	-------------

		vanem kahe lapsega	pakkujaga paar ilma lasteta	pakkujaga paar kahe lapsega	pakkujaga paar ilma lasteta	pakkujaga paar kahe lapsega
2000	45,3	46,3	62,7	80,9	31,8	31,8
2001	42,9	44,5	59,0	75,7	29,8	29,8
2002	44,5	44,7	59,4	73,2	31,6	31,6
2003	65,2	65,2	65,2	81,1	65,2	65,2
2004	65,2	65,2	65,2	76,5	65,2	65,2

Allikas: autorite arvutused

Eeldused: töötü otsustab tööle minekut esimesel töötuse kuul palgaga 67% keskmisest palgast. Kui teine leibkonna liige töötab, siis palgaga 67% keskmisest palgast. Kui teine leibkonna liige on mittetöötav, siis ta ei saa töötushüvitisi. Arvestatud on töötuskindlustusmaksed, liitumist kohustusliku kogumispensionis-keemiga (alates 2002). Ei ole arvestatud abikaasade ühisdeklaratsiooni võimalust. 2003. ja 2004. aasta puhul on eeldatud, et inimene saab töötuskindlustushüvitisi, kusjuures eelmine palk oli 67% keskmisest palgast. Lapsetoetust ei arvestatud sissetuleku hulka toimetulekutoetuse määramisel 2003. ja 2004. aastal. Eluasemekulud on leitud keskmised mitteremondiga seotud kulud normpinna kohta LEU andmetel varieerudes aastat ja leibkonnas täiskasvanute ja laste arvu, vt Lisa 3.

2003. aastal, kui käivitus töötuskindlustushüvitisi, suurenes töötuskindlustushüvitise saajatel oluliselt tegelik piirmaksumäär, ulatudes 65%ni. Toodud näiteleibkondadest on vaadeldud aastate jooksul kõige suurem töötuslõks leibkonnas, kus on kaks täiskasvanut ja kaks last, ning üks täiskasvanut otsustab tööle minna palgaga 67% keskmisest palgast. Sellisel juhul on tegelik maksumäär brutopalgast olnud 73-81 protsendipunkti vahel ehk brutopalgast jääb inimesele kätte kuni veerand. 2003. aastal, kui lapsetoetusi ei võetud sissetuleku arvestamisel arvesse, oli maksumäär kõrgem, sest toimetulekutoetus, millest ilma jäeti, oli suurem. 2004. aastal suurenes aga tulumaksuvaba miinimum, mis taas vähendas töötuslõksu väärtust.

Leibkonna netoasendusmäär (*net replacement rate* - sissetulekute suhe mittetöötamise ja töötamise korral) on toodud tabelis 2.3. Sõltuvalt leibkonna koosseisust on 2004. aastal netoasendusmäärad 56 ja 80 protsendi vahel, kui võrrelda mittetöötamist töötamisega palgaga 67% keskmisest palgast. Asendusmäärad tõusid oluliselt 2003. aastal seoses töötuskindlustushüvitise süsteemi rakendamisega.

Võrreldes lühiajalise töötuse seisundit miinimumpalgaga töötamisega selgub, et 2004. aastal varieeruvad netoasendusmäärad 58% ja 100% vahel. (Kui arvestada veel juurde võimalikke täiendavaid väljaminekuid transpordile ja lapsehoiule, siis muutub miinimumpalgaga töötamine veelgi vähem atraktiivseks.) Kõige kõrgem asendusmäär toetustest (100%) on leibkonnas, kus on üks tööjõupakkujaga paar kahe lapsega. Ehk teisiti öeldes, miinimumpalgaga ei tasu ühel vanemal tööle minna, kui teine ei tööta.

**Tabel 2.3.** Leibkonna sissetulekute netoasendusmäär eri leibkonnatüüpide ja palgataseme lõikes lühiajalise töötuse korral (%).

Aasta	Üksik	Üksik- vanem kahe	Ühe tööjõu pakkujaga paar ilma	Ühe tööjõu pakkujaga paar kahe	Kahe tööjõu pakkujaga paar ilma	Kahe tööjõu pakkujaga paar kahe

		lapsega	lasteta	lapsega	lasteta	lapsega
67% keskmisest palgast						
2000	31,9	51,2	53,6	79,1	57,6	60,4
2001	29,6	48,3	49,4	73,4	56,7	59,2
2002	28,9	46,6	48,1	69,9	56,2	59,1
2003	55,2	65,5	55,2	78,4	77,6	78,9
2004	56,1	66,5	56,1	74,3	78,1	79,6
Miinimumpalk						
2000	67,8	83,4	100,0	100,0	66,1	83,4
2001	61,3	79,3	100,0	100,0	63,9	75,7
2002	58,6	75,4	97,3	100,0	62,6	70,6
2003	58,5	87,5	88,7	100,0	79,3	81,5
2004	57,8	81,2	77,7	100,0	78,9	81,5

Allikas: autorite arvutused

Märkused: eelduste kohta vaata märkust tabeli 2.2 juures. Töötü läheb tööle palgaga 67% keskmisest palgast või miinimumpalgaga. Teise leibkonnaliikme palk töötamise korral on sama palju.

## 2.2.4. Mitteaktiivsuslõks

Mitteaktiivsuslõks on analoogne töötuslõksuga, üksnes inimene ei saa mingit töötushüvitist (kas on olnud pikka aega töötü või ei kvalifitseeru). Selle tõttu on ka tegelik piirmaksumäär siirdumisel mitteaktiivsusest tööle madalam (tabel 2.4 võrreldes tabeliga 2.2.)) ja netoasendusmäär madalam.

Vaadeldud leibkonnatüüpidest on kõige suurem negatiivne stiimul tööjõudu pakkuda kahe täiskasvanu ja kahe lapsega leibkonnas ühel inimesel, kui teine ei tööta. 2004. aastal ulatus tegelik piirmaksumäär sellisel juhul 76,5%, ehk minnes tööle palgaga 67% keskmisest palgast suurenes leibkonna sissetulek üksnes ligi veerandi võrra brutopalgast.

**Tabel 2.4.** Mitteaktiivsuslõksu suurused eri leibkonnatüüpide lõikes

Aasta	Üksik	Üksik- vanem kahe lapsega	Ühe tööjõu pakkujaga paar ilma lasteta	Ühe tööjõu pakkujaga paar kahe lapsega	Kahe tööjõu pakkujaga paar ilma lasteta	Kahe tööjõu pakkujaga paar kahe lapsega
2000	45,3	46,3	62,7	80,9	31,8	31,8
2001	42,9	44,5	59,0	75,7	29,8	29,8
2002	44,5	44,7	59,4	73,2	31,6	31,6
2003	44,0	54,7	58,1	81,1	31,3	31,3
2004	41,5	51,8	54,9	76,5	29,0	29,0

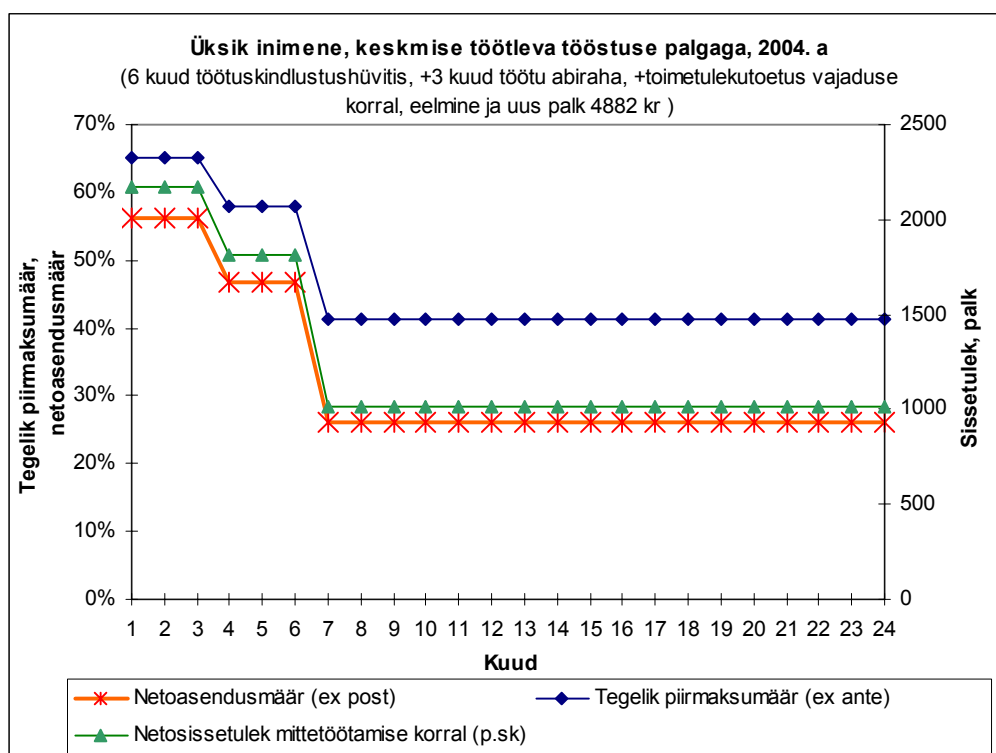
Allikas: autorite arvutused

Märkused: pikaajaline töötü (ei saa töötushüvitist) otsustab tööle minekut esimesel kuul palgaga 67% keskmisest palgast. Teiste eelduste kohta vaata märkust tabeli 2.2 juures.

Töötuslõksu ja mitteaktiivsuslõksu saab koos vaadata ühel joonisel käsitledes inimese otsustust üle aja. Joonisel 2.7 on esitatud netoasendusmäära ja tegeliku piirmaksumäära

muutumine üle aja 2004. aasta näitel, kui inimene jääb töötuks ja tema eelmine ja tulevane palk on 67% keskmisest palgast ehk 4882 krooni (koondamishüvitised jätame vaatluse alt välja). Joonisel on näha, et netoasendusmäär on alguses 56,1% (toodud ka tabelis 2.3 üksiku inimese jaoks 2004. aastal) ja langeb seejärel 46,8%le töötuskindlustuse 100-180 päeval. Hiljem hakkab inimene saama töötü abiraha ja toimetulekutoetust, mis tagab netoasendusmäära 26,1%.

Tegelik piirmaksumäär, kui inimene läheks tööle palgaga 67% keskmisest palgast, alaneb 65,2%lt (toodud ka tabelis 2.2 üksiku inimese jaoks 2004. aastal) 57,8%le ja seejärel 41,5%le (toodud ka tabelis 2.4 üksiku inimese jaoks 2004. aastal). Piirmaksumäära alanemine on tingitud sellest, et aja jooksul sotsiaaltoetused alanevad, kuid me vaatleme ikkagi tööle minekut palgaga 67% keskmisest palgast (st ei arvesta pikaajalisest töötusest tingitud produktiivsuse alanemist ja seega potentsiaalse palga muutumist).



**Joonis 2.7.** Marginaalse maksumäära ja netoasendusmäära muutus üle aja üksiku töötaja inimese jaoks

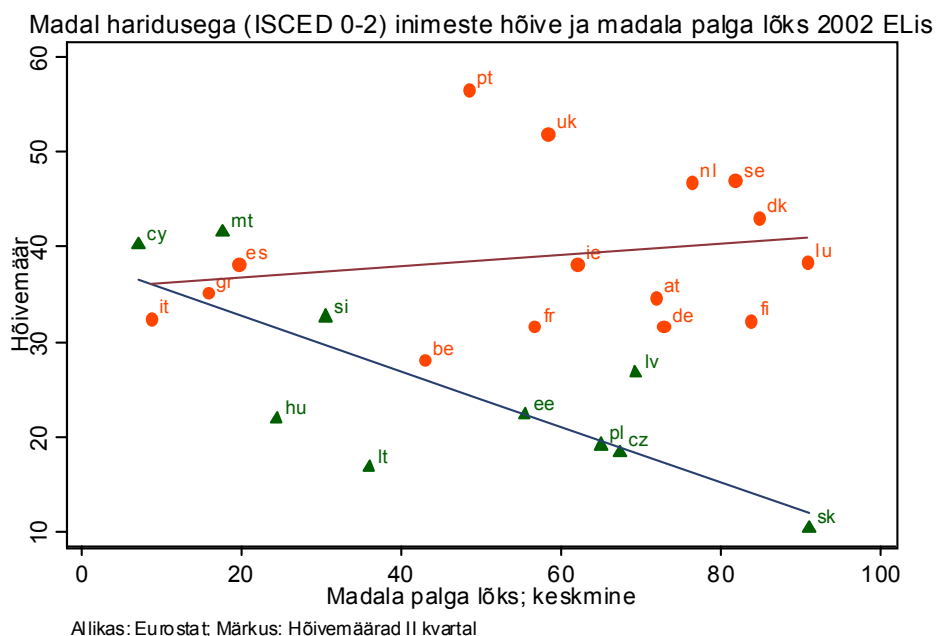
Allikas: autorite arvutused

Märkused: Eelduste kohta vaata märkust tabelite 2.2 ja 2.3 juures.

### 2.2.5. Madala palga lõks

Madala palga lõks näitab tegelikku piirmaksumäära kui brutopalk suureneb 33%lt 67%ni keskmise töötleva tööstuse töötaja palgast. Eurostati poolt kasutatakse indikaatoreid kahe

leibkonna tüübi jaoks: üksik inimene ilma lasteta ja leibkond kahe lapse ja kahe täiskasvanuga, kellest üks töötab. Järgmistel joonistel on esitatud mõlemad indikaatorid ja ka nende keskmine ning nende seos madala haridusega inimeste tööhõivemääraga.

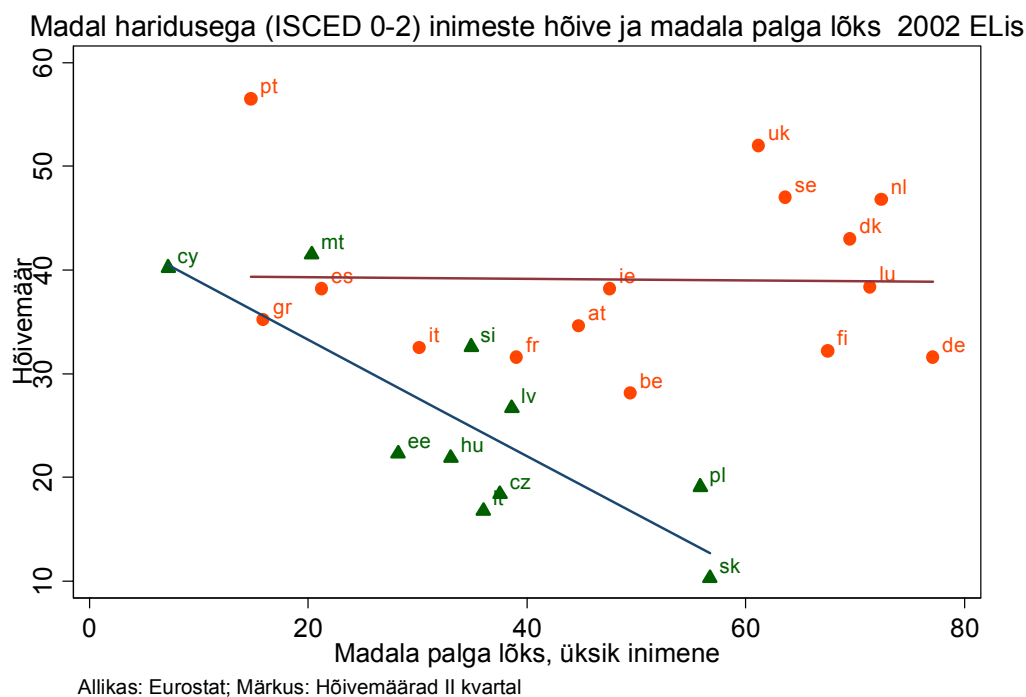


**Joonis 2.8.** Madala palga lõksude keskmine ja madala haridusega inimeste tööhõivemäär ELis.

Allikas: Eurostati andmebaas, sept. 2005, autorite arvutatud trendijooned.

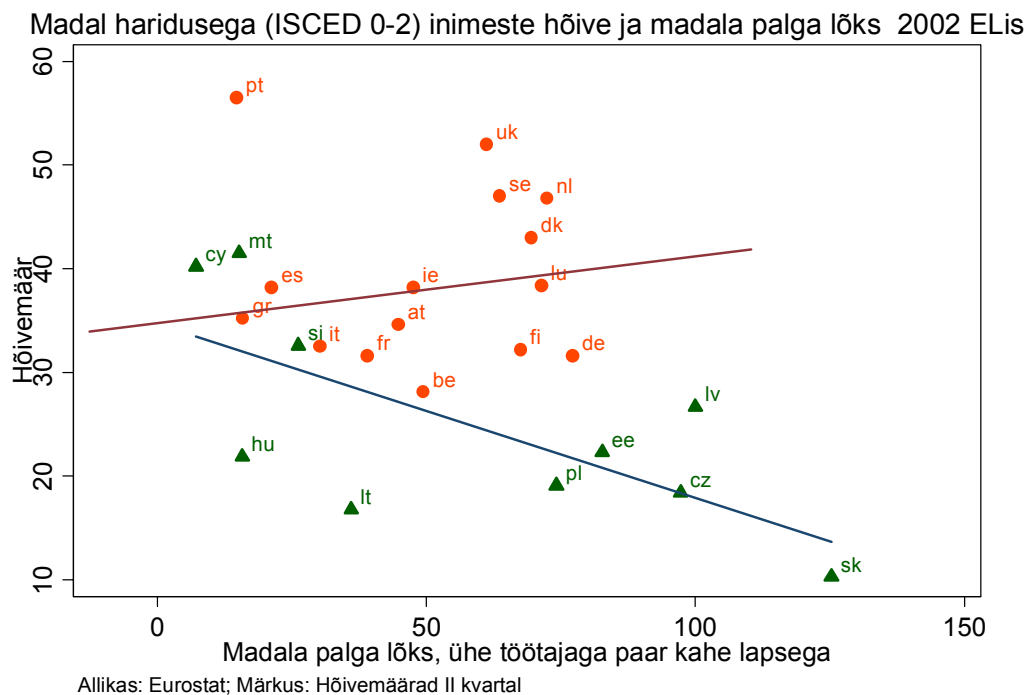
Madala palga lõksu suurus üksiku inimese jaoks on Eestis madalamate seas Euroopas (joonis 2.8), kuid ühe töötajaga kahe lapsega leibkonna jaoks üks kõrgemaid (joonis 2.9). Seega on just suure pere puhul Eestis väikesed stiimulid suurendada tööjõupakkumist. See on tingitud kehtivast toimetulekutoetusest, mis arvestab 100% kõigi pereliikmete töistest sissetulekutest leibkonna toimetulekutoetuse määramisel. Seega ei too töötasu mõningane suurenemine kaasa leibkonna jaoks netosissetuleku suurenemist.

Madala palga joonistelt on ka näha, et lõksude suurus on tugevalt korreleerunud madala haridusega inimeste hõivemääraga uutes liikmesriikides.



**Joonis 2.9.** Madala palga lõks üksiku inimese jaoks ja madala haridusega inimeste tööhõivemäär ELis.

Allikas: Eurostati andmebaas, sept. 2005, autorite arvutatud trendijooned.



**Joonis 2.10.** Madala palga lõks ühe töötajaga paari jaoks, kes on kahe lapsega, ja madala haridusega inimeste tööhõivemäär ELis.

Allikas: Eurostat, autorite arvutatud trendijooned.

Järgnevas tabelis 2.4 on esitatud ka METRi väärtused erinevate leibkondade jaoks erinevatel aastatel. Näeme, et viimastel aastatel on enamikel juhtudel METRi väärtus 28,2% tingituna tulumaksumäärast, kohustusliku kogumispensioni maksest ja töötuskindlustuse maksest. Üksnes leibkonnas, kus kahest täiskasvanust töötab üks ja on veel kaks last, on tegelik maksumäär brutopalga suurenemisel ka kõrgem tingituna toimetulekutoetuse vähenemisest.

**Tabel 2.5.** Madala palga lõksu suurus töötasu diskreetsel muutumisel Eestis 33%lt 67%ni keskmisest palgast

Aasta	Üksik	Üksik- vanem kahe lapsega	Ühe tööjõu pakkujaga paar ilma lasteta	Ühe tööjõu pakkujaga paar kahe lapsega	Kahe tööjõu pakkujaga paar ilma lasteta	Kahe tööjõu pakkujaga paar kahe lapsega
2000	26,0	26,0	26,5	62,3	26,0	26,0
2001	26,0	26,0	26,0	52,2	26,0	26,0
2002	28,2	28,2	28,2	47,1	28,2	28,2
2003	28,2	28,2	28,2	62,7	28,2	28,2
2004	28,2	28,2	28,2	53,7	28,2	28,2

Allikas: autorite arvutused

Märkused: Kui teine leibkonna liige töötab, siis palgaga 67% keskmisest palgast. Teiste eelduste kohta vaata märkust tabeli 2.2 juures.

### 3. Töötamise stiimulite jaotuse hindamine mikrosimulatsioonimeetodi abil

#### 3.1. Mikrosimulatsioonimudeli püstitus ja analüüsi sammud

Käesoleva mikrosimulatsioonimudeli eesmärk on analüüsida Eesti sotsiaaltoetuste ja maksude mõju töötamise stiimulitele sotsiaaltoetuste ja maksude erinevate stsenaariumite korral.

Kõige üldisemal tasandil koosneb nimetatud mikrosimulatsioonimudel kolmest osast:

- 1) Statistikaameti poolt kogutud Leibkonna Eelarve Uuringu (LEU) agregeerimata andmetest;
- 2) sotsiaaltoetuste ja maksude parameetrite koondist ajavahemiku 2000-2009 kohta (sealjuures on aastate 2006-2009 kohta vaid praeguseks teadaolevad, mis on seadusega kinnitatud);
- 3) programmis Stata kirjutatud tehnilistest programmifailidest, mille eesmärgiks on andmete teisendamine sobivale kujule, maksude ja toetuste simuleerimine ning vajalike indikaatorite leidmine.

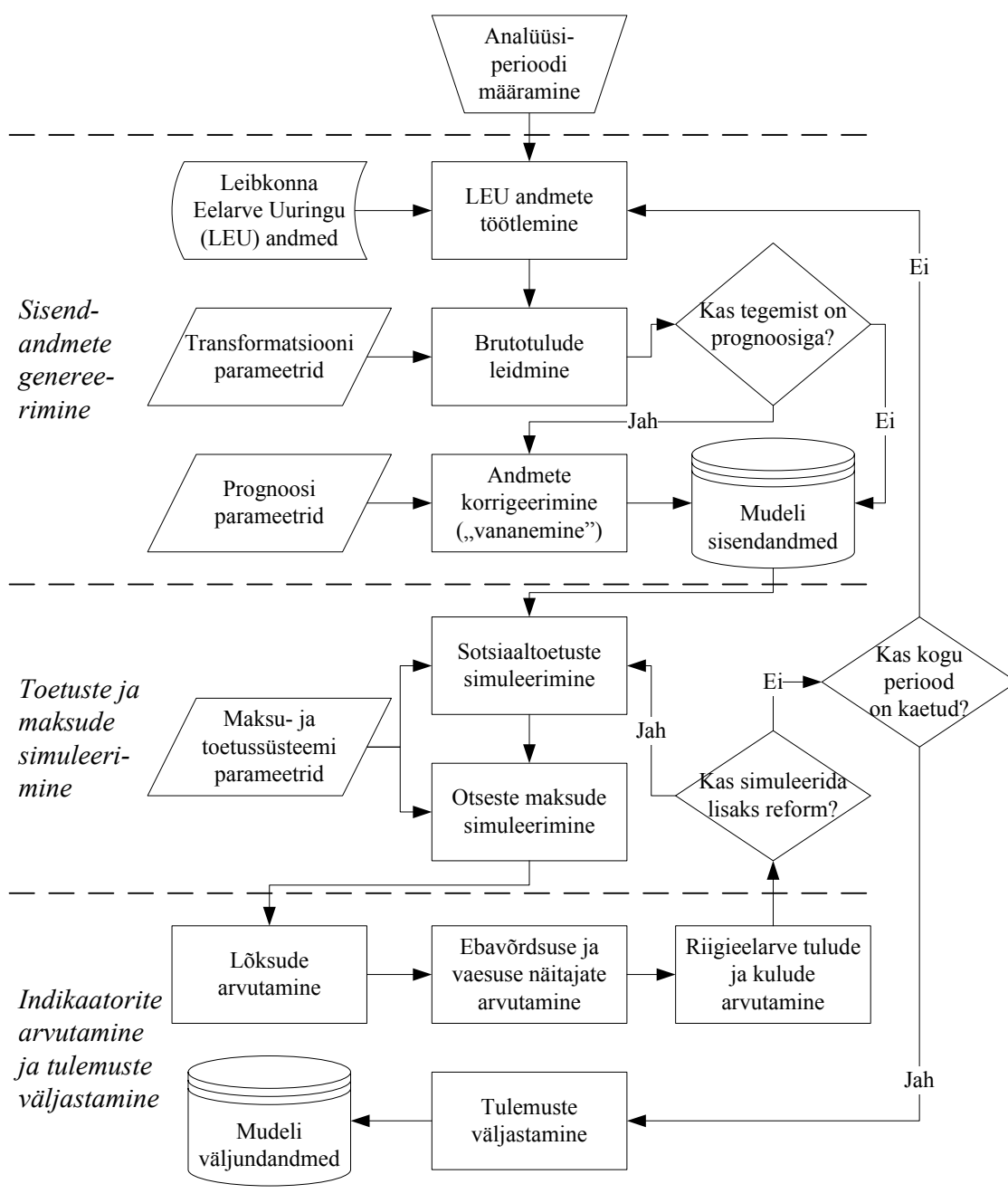
Simulatsioonide läbiviimisel tuleb eelnevalt määratleda, millise perioodi LEU andmetest lähtutakse, kas on tegemist prognoosiga, milline on analüüsitav maksude ja toetuste stsenaarium ja kas lisaks analüüsitakse mingi poliitikainstrumendi(te) muutus(t)e (nõ reformi) mõju. Mudeli tööprotsess hõlmab omakorda järgmisi etappe (vt joonis 3.1):

1. LEU andmete töötlemine – selle käigus toimub andmete ühendamine erinevatest LEU andmefailidest ning ümberpaigutamine uude andmestruktuuri, indiviidide tulude ja kulude summeerimine ning täiendavate vajalike tunnuste genereerimine.
2. Brutotulude leidmine (imputeerimine) – selles etapis teisendatakse võimalikud netotulud brutotuludeks, mille põhjal hiljem omakorda makse ja toetusi simuleeritakse. Kõik Statistikaameti poolt kogutud tulukirjed viitavad inimeste poolt kättesaadud summadele. Kuigi leidub tehinguid, mille puhul tuleb tulumaks hiljem tasuda, tulude deklareerimise järel, on enamike inimesteni jõudnud tulude puhul tulumaks juba maha arvestatud (nt palgatulu).
3. Andmete korrigeerimine (*ageing*) – kui tegemist on prognoosiga (st vaatluse all on mingi tulevane periood, mille kohta andmed puuduvad), siis korrigeeritakse kõige hilisemaid LEU andmeid vastavalt eeldustele keskmise nominaalse kasvu osas erinevate sissetuleku tüüpide lõikes.
4. Sotsiaaltoetuste simuleerimine – lähtuvalt toetuste tegelikest või eelnevalt määratud hüpoteetilistest reeglitest ning parameetritest leitakse sotsiaaltoetused. Simuleeritud suuruste asemel on võimalik kasutada tegelikke suurusi, mis LEU andmetes sisalduvad.
5. Otseste maksude simuleerimine – lähtuvalt brutotuludest ning maksude tegelikest või eelnevalt määratud hüpoteetilistest reeglitest ja parameetritest leitakse otsesed

- maksud. Maksude simuleerimisele alternatiiv puudub, sest LEU andmed makse praktiliselt ei hõlma.
6. Indikaatorite arvutamine – leitakse erinevad indikaatorid hindamaks toetuste ja maksude mõju töajõupakkumise stiimulitele (nt asendusmäära jaotus, efektiivsete piirmaksumäärade jaotus – nn lõksud), tulujaotusele (ebavõrdsuse ja vaesuse näitajad) ja riigieelarvele (koondtulud ja –kulud).
  7. Tulemuste väljastamine – koordineeritud informatsiooni esitamine eelnevalt leitud indikaatorite kohta. Ühtlasi jäädvustatakse mudeli väljundandmed detailsel kujul, mis võimaldab tulemuste põhjalikumat analüüsi hiljem.

Tsükli, mis hõlmab etappe 1-6, korratakse määratletud perioodi iga aasta kohta eraldi. Kui mudeli kasutamise eesmärgiks ei ole ainult indikaatorite arvutamine ühe stsenaariumi korral, vaid ka mingi toetuse- ja/või maksuinstrumendi muutuse mõju hindamine, siis täidetakse etapid 4-6 kaks korda. Kõige pealt leitakse toetused, maksud ja indikaatorid vastavalt kehtivatele poliitikareeglitele (maksumäärad, sotsiaaltoetuste reeglid jms), mis annab baasstsenaariumi. Seejärel korratakse protsessi etteantud uute poliitikareeglite kohaselt. Indikaatorite jaotuse muutus esitatakse viimases (7.) etapis lisaks muudele tulemustele.

Simuleeritud suurustest ja nende leidmisel arvesse võetud teguritest annab ülevaate tabel 3.1. Et LEU andmete hulgas puudub tunnus, mis määratleks kogumispensionisüsteemiga liitunud isikud, siis on etteantud liitujate osakaalu alusel soo- ja vanusrühmas simuleeritud juhuslikult kogumispensioniga liitumine. Samuti on füüsilisest isikust ettevõtja kindlaks tegemine andmetes võimalik vaid teatud määras. Ettevõtjate maksustamist on käsitletud samasugustel alustel ülejäänutega ja nende puhul on vaid ettevõtjate tuludest maha arvatud.



**Joonis 3.1. Mikrosimulatsioonimudeli struktuur ja tööprotsessid**

Allikas: autorite koostatud

Toetuste ja maksude simuleerimisel on kesksel kohal fiskaalne ühik ehk indiviidide grupp, keda toetuse määramisel või maksukohustuse arvestamisel käsitletakse üheskoos. Toetuste puhul on selleks leibkond (toimetulekutoetus) või perekond (peretoetused), sotsiaalmaksu ja töötuskindlustusmaksu puhul indiviid ning tulumaksu puhul perekond (NB! mitte leibkond). Täpsem kirjeldus, kuidas muutuvad simuleeriti, on toodud Lisas 4.

**Tabel 3.1.** Mikrosimulatsioonimudelis simuleeritud suurused ja arvesse võetud tegurid

<b>Simuleeritav suurus</b>	<b>Arvesse võetud tegurid (lisaks maksumäärale)</b>
Toimetulekutoetus	Toimetulekupiir leibkonna kohta, toimetulekutoetuse leidmisel arvesse võetavate netosissetulekute summa, mahaarvatavad eluasemekulud
Peretoetus	lapsetoetus, lapsehooldustasu
Sotsiaalmaks	
Töötuskindlustusmaks	töötaja ja tööandja osa
Kohustuslik kogumispensionimakse	kohustusliku kogumispensionisüsteemiga liitunuks võeti juhuslik valim inimestest vastavalt liitujate teadaolevatele osakaaludele soo ja vanuse lõikes
Tulumaks	mittemaksustatud tulu ( <i>exemptions</i> ) – toetused, stipendiumid, intressid, dividendid, vabatahtlik elatis; maksuvaba tulu ( <i>allowances</i> ) – (üldine) maksuvaba tulu; täiendav maksuvaba tulu mitme alaealise lapse puhul, pensionitelt ja töötlemata põllumajandussaadustelt; mahaarvamised ( <i>deductions</i> ) – ettevõtluskulud (ettevõtjate puhul), eluasemelaenu intressid (tagasimaksed) ja koolituskulud koos ülempiiriga; abikaasade ühisdeklaratsioonid

Allikas: autorite koostatud

Antud mudelit saab kasutada maksude ja toetuste muudatuste mõju analüüsimiseks riigieelarvele, tulumaksu erisuste mõju analüüsimiseks tulude ümberjaotusele, käibemaksu suuruse mõju analüüsimiseks, erinevate sotsiaaltoetuste mõju tulude ebavõrdsusele jmt.

### **3.2. Ülevaade andmetest ning mudeli tulemuste valideerimine**

Leibkonna Eelarve Uuringu andmed on küsitlusandmed. Uuringus osalenud inimeste arv on aastate lõikes vähenenud (tabel 3.2) peaaegu kaks korda. Et mitte kõik leibkonnad ei ole vastanud sissetulekute ja väljaminekute küsitlusele, siis realselt on mikrosimulatsioonimudeli jaoks kasutatavate leibkondade arv väiksem. Leibkondade arvu

vähenev viimastel aastatel tähendab seda, et nende aastate kohta saadud hinnangud on väiksema usaldusväärusega.

Kõige viimaste kasutada olevate andmete korral, 2004. aastal, on kokku ligi 3000 leibkonda, kelle kohta on teada kulutused ja tulud. Väikeste toetuste saajate üldarvu puhul (nt nagu seda on ka toimetulekutoetus) on tegelikult toetuste saajate hulk valimis väike ja seega informatsioon, mida saab kasutada, on vähene. Samuti on väikese valimi põhjal võimalik suurem kõrvalekalle üldkogumi struktuurist. Teisest küljest varasemate aastate andmete kasutamine (nt 2000-2002), kui valimid olid suuremad, ei pruugi anda õiget informatsiooni tulude struktuuri kohta olukorras, kus on toimunud mitmed muutused sotsiaalkindlustussüsteemis (nt töötuskindlustushüvitis, vanemahüvitis).

**Tabel 3.2.** Leibkonna Eelarve Uuringu valimi suurus ja esindatava üldkogumi suurus

Aasta	Valimi suurus		Kulutuste ja tulude osale vastanud		Üldkogumi suurus	
	Leibkondi	Isikuid	Leibkondi	Isikuid	Leibkondi	Isikuid
2000	7 953	22 127	6 068	17 155	575 296	1 361 688
2001	7 851	21 045	5 854	15 886	569 220	1 356 395
2002	7 598	20 328	5 500	14 753	566 669	1 350 538
2003	4 615	12 532	3 229	8 805	566 075	1 345 340
2004	4 367	11 784	3 092	8 385	564 701	1 340 458

Allikas: ESA Leibkonna Eelarve Uuring, autorite arvutused

Alljärgnevas analüüsis kasutatakse 2004. aasta kui kõige hilisemaid andmeid erinevate poliitikate mõjude simuleerimiseks töötamise stiimulite jaotusele.

Tulemuste kasutamisel tuleb arvestada, et leibkonna eelarve uuringu valim koos etteantud üldkogumi laiendusteguritega (kaaludega) ei ole võrdselt hästi üldistatav väga väikestele vanusvahemikele. Uuringu soo- ja vanusrühmade kaalude kalibreerimisel kasutatakse järgmisi vahemikke: meestel 0-15, 16-54 ja üle 55 aasta, naistel 0-15, 16-44 ja üle 45 aasta. Seega võib olla väiksemates vanusrühmades esineda väikesed erinevused võrreldes rahvastiku andmetega.

Järgnevalt on toodud 2004. aasta LEU andmetes olnud suuruste, simuleeritud suuruste ja registripõhiste andmete põhjal leitud suuruste võrdlus (tabel 3.3). Kõik töjõumaksud on alasimuleeritud, mis viitab sellele, et ka LEU palgaandmete põhjal leitav palgafond on alasimuleeritud. Siin võib olla põhjuseks see, et LEUs kajastatud palgaandmed on alahinnatud (nt on alahinnatud kõige kõrgema palga saajad).

Võrreldes administratiivinfoga on maksude poole pealt kõige paremini simuleeritud töötuskindlustusmaksu laekumine (94,9%). Sotsiaalmaksu laekumine ja tulumaksu laekumine on ligi 85% täpsusega. Samas tuleb arvestada, et sotsiaalmaksu puhul on simuleeritud üksnes palgafondilt arvestatud sotsiaalmaks ning riigi poolt tasutud ja FIEde poolt tasutud sotsiaalmaksu ei simuleerita. Samuti ei simuleerita FIEde poolt makstud tulumaksu.

**Tabel 3.3. Sotsiaaltoetused riigieelarve kulutuste alusel, leibkonna eelarve uuringu andmetel ja simuleeritud suurused 2004. aastal.**

	Administratiiv- info	LEU andmed		Simuleeritud andmed	
	Kokku (mln)	Kokku (mln)	LEU/adm	Kokku (mln)	Sim/adm
<b>Maksud</b>					
Sotsiaalmaks	15 498	-	-	13 213	85,3%
Tulumaks	9 515	-	-	8 115	85,3%
Töötuskindlustus	633	-	-	601	94,9%
Töötajate panus pensionikindlustuse II sambasse	441			310	70,3%
<b>Sotsiaaltoetused</b>					
Peretoetused kokku	1 665	1 403*	84,3%	1 452	87,3%
Lapsetoetus	1 058			982	92,8%
Koolitoetus	90			86	95,4%
Kolme- ja enamlapselise pere toetus	37			39	103,3%
Üksikvanematoetus	104	55	53,2%	55 (LEUst)	53,2%
Lapsehooldustasu	294	223	75,8%	291	99,1%
Muud peretoetused	82	-	-	-	-
Rasedus- ja sünnitushüvitis, vanemahüvitis	695	344	49,5%	344 (LEUst)	49,5%
Toimetulekutoetus	235	120	51,1%	299	127,0%
Töötushüvitised	227	177	77,9%	177 (LEUst)	77,9%

Allikas: ESA Leibkonna Eelarve Uuring 2004, Riigieelarve 2004, Sotsiaalkindlustusamet,

Toimetulekutoetuse üldstatistika

[http://www.sm.ee/est/HtmlPages/2004TT/\\$file/Toimetulekutoetus%202004.doc](http://www.sm.ee/est/HtmlPages/2004TT/$file/Toimetulekutoetus%202004.doc), autorite arvutused.

Märkus: \* - LEU andmetes ei ole võimalik toetusi palju eristada.

Sotsiaaltoetustest simuleeriti üksnes lapsetoetus, koolitoetus, kolme- ja enamlapselise pere toetus, lapsehooldustasu ning toimetulekutoetus. Üksikvanematoetus, rasedus- ja sünnitushüvitis, vanemahüvitis ja töötushüvitised võeti LEU andmetest. Eelnevalt tüüpibleikondade põhjal analüüsitud stiimulite puhul selgus, et töötuslõksu ja mitteaktiivsustlõksu puhul on olulised just töötushüvitised ja toimetulekutoetus. Peretoetuste mõju on seotud üksnes sedavõrd, kui need on seotud toimetulekutoetuse arvestamisega.

Lastetoetuste puhul moodustab simuleeritud kogusumma ligi 87% tegelikust kogusummast. Alahindamine on tekkinud lapsetoetuste summa väikesest alahindamisest, samuti üksikvanematoetuse alahindamisest ja muude väiksemate toetuste mitteamistamisest. Osalt võib olla osalt tingitud sellest, et meie poolt LEU andmete põhjal leitud laste koguarv on pisut väiksem kui rahvastikus, samuti et kasutasime simuleerimisel kriteeriumina lapse sünniaastat (lapsetoetuse puhul lisaks ka

informatsiooni õppimise kohta, kui laps oli vanuses 17-19), kuid lapsehooldustasu mõningatel juhtudel makstakse ka kuni õppeaasta lõpuni.

Toimetulekutoetuse simuleeritud kogusumma on ülehinnatud võrreldes administratiivandmetega ligi veerandi võrra. Sotsiaalministeeriumi andmetel kasutati 2004. aastal 235 mln krooni toimetulekupiiri kindlustamiseks või muudeks toimetulekut soodustavateks toetusteks. Simuleeritud andmete järgi on toimetulekutoetus 299 mln krooni. Ligi veerandi suuruse erinevuse põhjuseid võib olla mitmeid. Esiteks, LEU töised sissetulekud on alahinnatud (selle viitab ka tööjõumaksude alasimuleerimine). Teiseks, eluasemekulud normpinna ulatuses võivad olla ülesimuleeritud. Vaatamata normpinnaga proportsionaalse eluasemekulu kasutamisele ning täiendavalt seatud piirangule, et nii leitavad eluasemekulud ei ületaks kolmekordset administratiivstatistikajärgset keskmist, võivad olla kulud ikkagi ülehinnatud. Kolmandaks, tegelikult osad leibkonnad ei saa toimetulekutoetust seetõttu, et toimetulekutoetuse määramisel arvestatakse ka muid tegureid (nt säästud, eelnevate perioodide sissetulek, valmisolek tööle minna), mistõttu need leibkonnad ei kvalifitseeruks toetusele. Neljandaks, osa leibkondi ei pruugi toimetulekutoetust taotleda isegi kui nad kvalifitseeruksid, kas varasemate säästude või toimetulekutoetuste negatiivse stigmaefekti tõttu (st elamine toetustest on alavääriv).

Simuleeritud leibkondade osakaal, kes saavad toimetulekutoetust toimetulekupiiri kindlustamiseks, oli ligi 5%. Administratiivinfo järgi oli kokku taotlusi toimetulekupiiri kindlustamiseks 214 540 aastas ehk ca 17 878 kuus, mis teeb keskmiseks osakaaluks kuus 3,17%. Leibkonna Eelarve Uuringu enda andmetes oli leibkondade osakaal, kes oli saanud toimetulekutoetust, väiksem administratiivstatistikast – ehk ligi 2%. Keskmise toimetulekutoetuse suurus on simuleeritud andmetes pisut madalam (903 krooni) kui administratiivandmetes (1011 krooni), vt tabel 3.4.

**Tabel 3.4.** Toimetulekutoetust toimetulekupiiri kindlustamiseks saanud leibkondade osakaal ja keskmine summaadministratiivstatistika andmetel, leibkonna eelarve uuringu andmetel ja simuleeritud andmetel 2004. aastal.

	Administratiivinfo	LEU	Simulatsioon
Leibkondade osakaal	3,17% (17878 taotlust kuus)	1,98%	4,92%
Erinevus administratiivinfost		-1,19%	1,75%
Keskmine toimetulekutoetuse summa (kr)	1011	902	903
Erinevus administratiivinfost (kr)		-109	-108

Allikas: Sotsiaalministeerium, Leibkonna Eelarve Uuring, autorite arvutused

Märkus: leibkondade koguarvuks on võetud 564 701

Seega tuleb arvestada, et simuleeritud andmetes on toimetulekutoetuse saajate hulk ca kahe protsendipunkti võrra leibkondadest üle hinnatud. Ehkki keskmine summa on pisut alahinnatud kui administratiivandmetes, on kogumõjud riigieelarvele üle hinnatud. Samuti on toimetulekutoetuse võimalik negatiivne mõju töötamise stiimulitele ilmselt seetõttu ülehinnatud. Teisest küljest võimaldab mudeliga simuleeritud väärtused erinevate stsenaariumide korral võrrelda siiski keskmise toetuse suuruse muutust ja stiimulite jaotuse muutust.

### **3.3. Lõksude simuleeritud suurused ja nende jaotus**

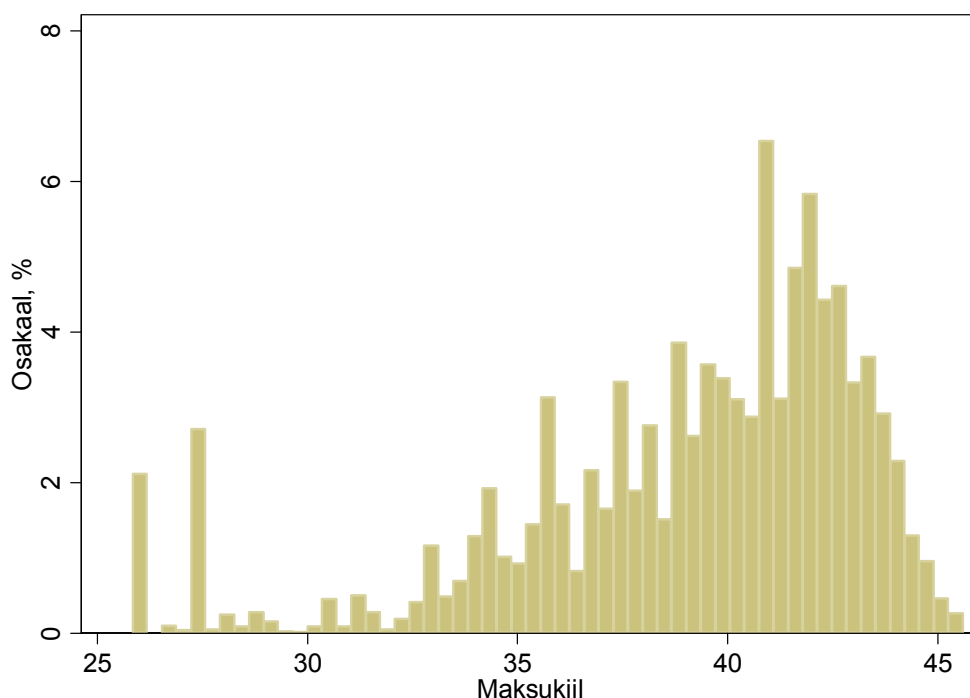
Järgnevalt on esitatud lõksude keskmine suurus ja nende jaotus erinevate simulatsioonide korral. Simulatsioonide valikul võeti aluseks EUROMOD mudeli põhjal teiste riikide andmetega tehtud simulatsioonid (Immervoll 2004), et oleks võimalik Eesti tulemusi vajaduse korral võrrelda teiste riikide tulemustega.

Käesolevas analüüsis viidi läbi järgmised simulatsioonid:

- 1) leiti tegelikud piirmaksumäärad, kui töötava täisealise liikme brutopalk suureneb 3% võrra, teiste leibkonna liikmete töötasu samaks jäädes;
- 2) leiti efektiivsed piirmaksumäärad liikumisel töötusest või mitteaktiivsusest hõivesse erineva palgataseme juurde.

Enne töötavate inimeste piirmaksumäära leidmist vaatleme, kuidas jaotub Eestis maksukiil (maksude osakaal tööjõukulus). Teoreetiliselt jääb maksukiil (ilma kohustusliku pensionikindlustusmakseta) Eestis vahemikku 25,8-45,1%. Kõige madalam on see inimestel, kelle töötasu on alla tulumaksuvaba miinimumi (nt osajaga töö korral) ja töötasu suurenedes see tõuseb tingituna sellest, et tulumaksuvaba miinimumi osakaal väheneb.

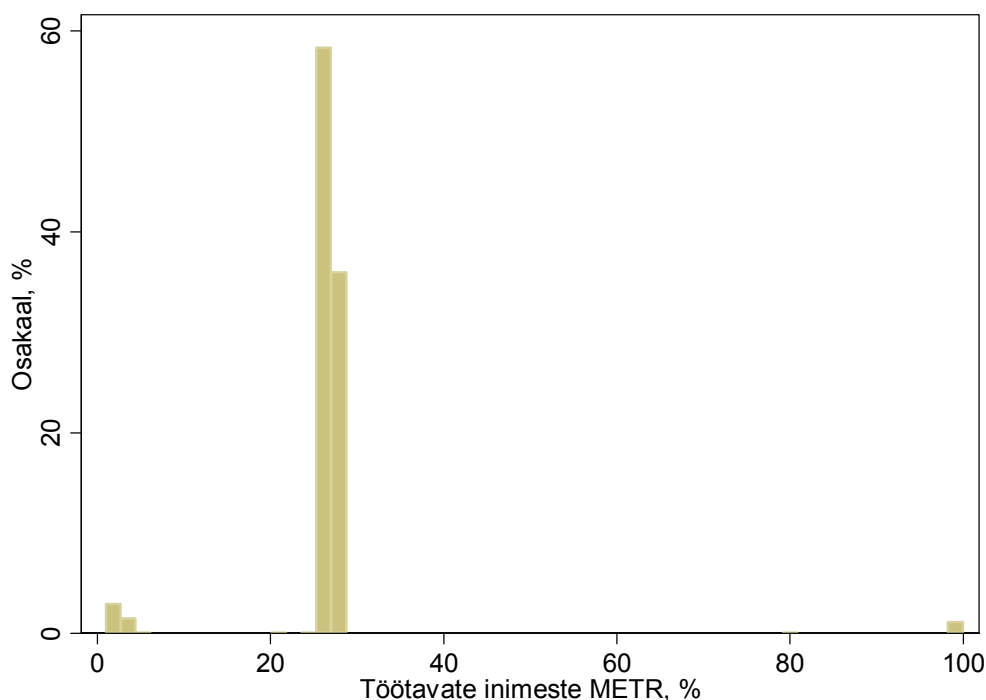
Leibkonna Eelarve Uuringu 2004. aasta andmete põhjal on töötavatel inimestel keskmine maksukiil 39,0% ja maksukiilu mediaanväärtus 40,2%. Maksukiilu jaotuses ilmneb, et on osa inimesi, kelle palgatulu vaadeldud kuul jäi alla tulumaksuvabamiinimumi (joonis 3.2), kuid enamusel inimestest jääb see 40% ringi. Kaks tulpa maksukiilu jaotuse joonise alumises otsas on tingitud sellest, et osad on liitunud pensionikindlustusega ja osad mitte.



**Joonis 3.2.** Maksukiilu jaotus hõivatud inimeste seas 2004. aasta LEU andmete põhjal

Allikas: Leibkonna Eelarve Uuring 2004, autorite arvutused

Töötavate inimeste piirmaksumäär, kui töötasu suureneb 3% võrra on esitatud järgmisel joonisel (joonis 3.3). Ligi 94,3% palka saavatest töötavatest inimestest (ehk ca 510 tuhat inimest) on marginaalne maksumäär 26,7% või 28,2% (tulumaksumäära, töötuskindlustushüvitise määra ja kohustusliku pensionikindlustuse määra kombineeritud mõju). Ligi 4,4% on inimesi (ca 23 tuhat inimest), kelle tulu ei ületa maksuvaba miinimumi ja kelle tegelik maksumäär on kas 1% või 3% (töötuskindlustusmakse ja pensionikindlustusmakse). Hästi väike osa hõivatuid, ligi 1,2% (ca 6000 inimest) on neid, kelle tegelik maksumäär on 100% ehk kelle töötasu väike suurenemine ei too kaasa leibkonna netosissetuleku suurenemist. Arvestades seda, et toimetulekutoetuse saajate hulk (mis on peamine põhjus, et piirmaksumäär võib tulla 100%) on pigem ülesimuleeritud, siis võib seda osa hõivatutest lugeda ülemiseks piiriks. Seega Eesti maksude ja toetuste süsteem juba töötavate inimeste jaoks põhjustab kõrgeid maksumäärasid väga väikese osa inimeste jaoks.



**Joonis 3.3.** Töötavate inimeste simuleeritud tegelik piirmaksumäär LEU 2004 aasta andmetel brutopalga suurenemisel 3%

Allikas: Leibkonna Eelarve Uuring 2004, autorite arvutused

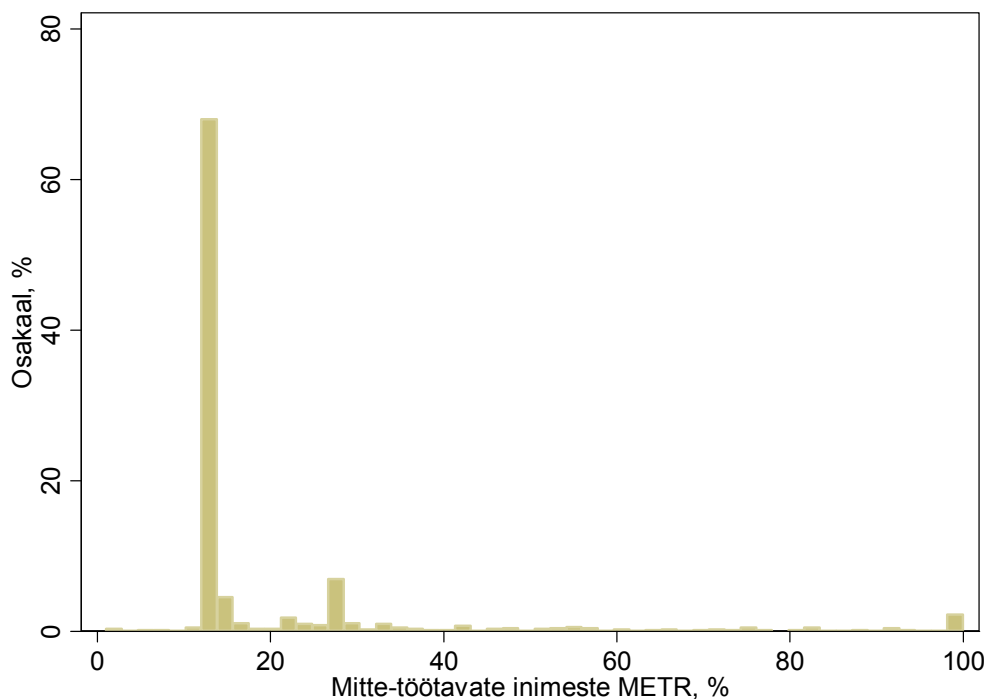
Märkus: Jooniselt on välja jäetud 1 vaatlus, mille korral oli METR suurem kui 100. Ilmselt oli tegu arvutusliku veaga simulatsiooniprogrammis.

Mittetöötavate inimeste piirmaksumäära leidmiseks eeldame, et kõik mittetöötavad inimesed vanusevahemikus 18-63 aastat ning kes ei saa rasedus- või sünnitushüvitist, kaaluvad siirdumist tööle miinimumpalgaga (2480 krooni), teiste pereliikmete sissetuleku samaks jäädes. Niisuguste inimeste hulk meie üldkogumis on 306 tuhat inimest.

Töole minekuga muutuvad leibkonna maksud (nt ühisdeklaratsiooni tulemusena), toimetulekutoetus ja kaovad ära olemasolevad töötushüvitised. Piirmaksumäär avaldub selle osana leibkonna netosissetuleku muutusest võrrelduna uue brutopalgaga, mis ei jää leibkonnale alles (vaata valemeid peatükist 1.2.2).

Mittetöötavate inimeste simuleeritud tegelik piirmaksumäär on 2/3 inimeste jaoks 12-14% (vt joonis 3.4). See on tingitud sellest, et minnes tööle miinimumpalgaga on üle poole töötasust tulumaksuvaba, mistõttu ka tegelik maksumäär on peaaegu poole väiksem. Ligi 7% mittetöötavate inimeste jaoks on maksumäär ligi 27-28% (muude tulude tõttu ei saa nad kasutada tulumaksuvaba miinimumi või on seda juba eelnevalt kasutatud abikaasade ühisdeklaratsioonis). Samas ligi 13% mittetöötavate inimeste jaoks on maksumäär üle 30%, sealhulgas 2,2% jaoks on maksumäär 100% või üle selle (nt tingituna töötuskindlustushüvitiste ära kadumisest). Kokku on hinnanguliselt inimesi,

kelle piirmaksumäär on üle 30% ca 40 tuhat inimest ja nendest ligi 7000 inimest, kelle piirmaksumäär on 100% või enam.



**Joonis 3.4.** Mittetöötavate inimeste simuleeritud tegelik piirmaksumäär LEU 2004 aasta andmetel miinimumalgaga (2480 kr) tööle minemisel

Allikas: Leibkonna Eelarve Uuring 2004, autorite arvutused

Märkus: Tulemuste paremaks visualiseerimiseks on 14 vaatluse puhul võrdsustatud 100st suurem piirmaksumäär 100ga. Kõige suurem piirmaksumäär oli 182%.

Arvestades, et tööle minekuga kaasnevad veel võimalikud täiendavad kulud (nt kulud transpordile, lastehoiule), siis on tegelikud maksumäärad miinimumalgaga tööle minnes ilmselt kõrgemad, mistõttu ka inimeste arv võib olla suurem, hoolimata sellest, et simuleeritud toimetulekutoetus oli eelnevalt üle hinnatud.

## 4. Poliitikamuutuste mõju tööjõupakkumise stiimulitele

### 4.1. Stsenaariumide kirjeldused

Järgnevalt analüüsitakse erinevate toimetulekutoetuse süsteemi reeglite muudatuste mõju tööjõupakkumise stiimulitele. Analüüs peaks andma vastuse küsimusele, millised muudatusettepanekud mõjutavad tööjõupakkumise stiimuleid kõige enam ning millises ulatuses võiks suurenda toimetulekutoetuse saajate hulk.

Erinevate stsenaariumide kirjeldused on toodud tabelis 4.1. Stsenaariumid varieeruvad toimetulekupiiri arvutamise ja eluasemekulude arvutamise lõikes:<sup>12</sup>

- 1) toimetulekupiiri arvutamine – neli võimalust: (1) jääb kehtima praegune skeem, kus toimetulekupiir on 750 kroon esimese inimese jaoks ja 80% sellest järgnevate inimeste jaoks, (2) toimetulekupiir on 850 krooni täiskasvanu kohta ja 600 krooni lapse kohta, (3) toimetulekupiir on 1200 krooni töötava täiskasvanu kohta, 850 krooni mittetöötava täiskasvanu kohta ja 600 krooni lapse kohta, (4) toimetulekupiir 1200 krooni täiskasvanu, 850 krooni laps.
- 2) eluasemekulude leidmine – kaks võimalust: (1) jääb kehtima praegune skeem, kus eluasemekulud sõltuvad tegelikest eluasemekuludest normmäärade piires, (2) kasutatakse fikseeritud eluasemekulusid sõltuvana leibkonna vanuselisest struktuurist; teist lähenemist nimetame ka eluasemekulude leidmiseks elatusmiinimumi järgi, sest vastavaid numbreid pakuti välja elatusmiinimumi arvutamisel;

Kasutame enamuste stsenaariumide puhul üksnes eluasemekulude praegust skeemi. Lisaks vaadatakse tüüpleibkondade näitel töötamise stiimulite muutumist, kui toimetulekutoetuse arvutamisel arvestatakse esimesel kuul sisse üksnes 1/6 netopalgast, teisel kuul 2/6 jne.

Erinevate stsenaariumide puhul leitakse stiimulid tööjõupakkumisele tuginedes tüüpleibkondade näidetele (analoogiliselt peatükis 2.2 läbi viidud analüüsile). Lisaks kasutatakse ka mikrosimulatsioonimudelit (vt eelnev peatükk 3) leidmaks stiimulite jaotuse ühiskonnas ja potentsiaalsed mõjud toimetulekutoetuse saamisele.

---

<sup>12</sup> Stsenaariumide aluseks on ettepanekud sotsiaalministeeriumist, mis osaliselt tuginevad prof. Ene-Margit Tiidu 2005. aasta lõpus tehtud arvutustele vaesuse ja elatusmiinimumi kohta.

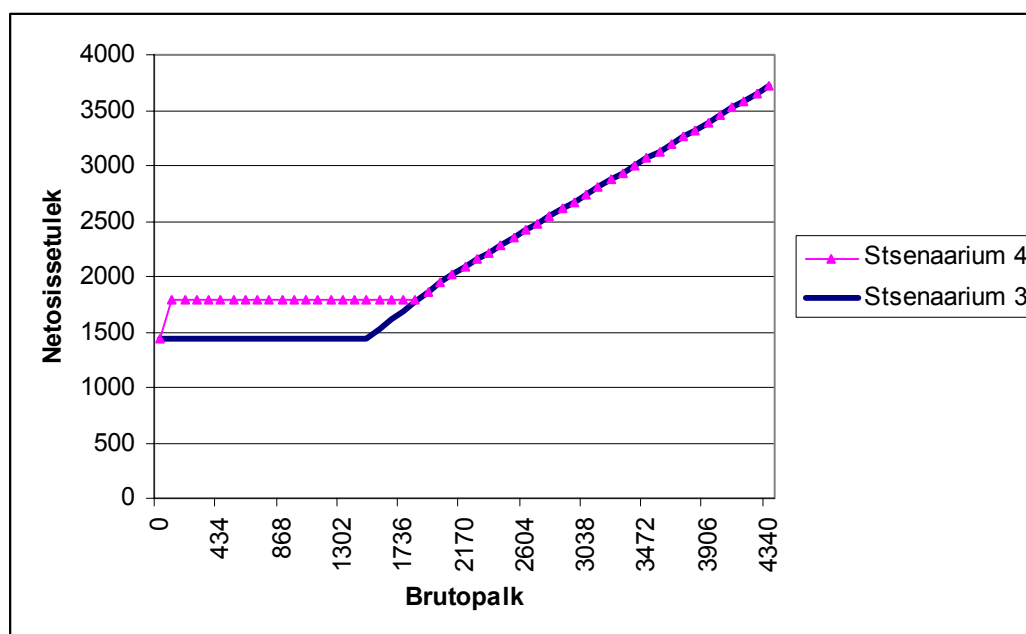
**Tabel 4.1. Toimetulekutoetuse stsenaariumid**

Stsen. nr.	Toimetulekupiir (eluasemekulude järgne minimaalne vajalik summa)	Eluasemekulud
1(baassts.)	750 esimene inimene, 80% sellest järgnevad	Praegune skeem
2	750 esimene inimene, 80% sellest järgnevad	590 kr esimene täiskasvanu, 55 kr järgnev täiskasvanu, 40 kr iga laps (alla 14 a.)
3	850 kr täiskasvanu, 600 kr laps (alla 14)	590 kr esimene täiskasvanu, 55 kr järgnev täiskasvanu, 40 kr iga laps (alla 14 a.)
4	1200 kr töötav täiskasvanu, 850 kr mittetöötav täiskasvanu; 600 kr laps (alla 14)	590 kr esimene täiskasvanu, 55 kr järgnev täiskasvanu, 40 kr iga laps (alla 14 a.)
5	1200 kr täiskasvanu, 850 kr laps (alla 14)	590 kr esimene täiskasvanu, 55 kr järgnev täiskasvanu, 40 kr iga laps (alla 14 a.)
6	toimetulekutoetuse arutamisel arvestatakse esimesel kuul sisse üksnes 1/6 netopalgast, teisel kuul 2/6 jne. 2004. aasta andmete ja toimetulekupiiri põhjal.	Praegune skeem

Arvutuste tegemisel arvestame 2006. aasta maksumäärasid – tulumaksumäär 23%, tulumaksuvaba miinimum 2000 krooni, töötaja töötuskindlustusmaks 0,6%. Vanemahüvitise maksmise kestuse pikenedmist ei arvestata, tulumaksuvaba tagastamist sõltuvana teisest lapsest ei arvestata. Lapsetoetused arvestatakse toimetulekutoetuse leidmisel sissetuleku sisse. Stsenaariumide 1 ja 6 tüüpleibkondade eluasemekulude puhul eeldame eluasemekulude sarnaseid proportsioone keskmisest palgast, mis eelnevate arvutuste korral peatükis 2.2. (Vaata ka pikemalt Lisa 3 eluasemekulude kohta.)

#### **4.2. Simulatsioonitulemused tüüpleibkondade näitel**

Toimetulekupiiri erinevate arvutamiskiiside mõju kohta tüüpleibkondade sissetulekute struktuuri muutumisele iseloomustame üksiku inimese puhul, kes ei saa töötushüvitist ja kelle brutopalk hakkab samm-sammult tõusma ühe protsendipunkti kaupa keskmisest palgast. Et stsenaariumid (1), (2), (3) ja (5) lihtsalt muudavad toimetulekupiiri, siis nende sissetulekute kuju on analoogne alapunktis 2.2.2 tooduga. Ainuke väike oluline erinevus on stsenaariumi 4 näol, kus toimetulekutoetuse suurus sõltub töötasu olemasolust. Sellisel juhul suureneb motivatsioon saada minimaalset töötasu, mis tooks kaasa kõrgema netosissetuleku (joonis 4.1). Kui brutopalk on orienteeruvalt 1800 krooni juures, ei ole üksiku inimese jaoks kahel skeemil vahet.



**Joonis 4.1.** Netosissetuleku kujunemine üksiku inimese jaoks 2006. aastal erinevate stsenaariumide korral.

*Eeldused: 2006. aasta toetuste ja maksude reeglid, liitunud on kohustusliku kogumispensioni süsteemiga.*

Toimetulekutoetuse suuruse sõltuma panek töötamisest (võrreldes olukorraga, kui kõik saaks võrdselt) suurendab motivatsiooni siirduda tööle kasvõi väikese palgaga. Sisuliselt on sellisel juhul negatiivse maksuga töötamisele väikeste sissetulekute juures.

Tabelis 4.2 on esitatud töötamise stiimulid erinevate toimetulekutoetuse reeglite korral. Üldiselt, mida kõrgemad on toimetulekutoetused, seda suuremad on negatiivsed stiimulid töötamisele (kasvavad stsenaariumist 2 stsenaariumini 5). Toimetulekutoetuse sõltuma panek töötamisest suurendab stiimuleid töötamiseks vähemalt teatud leibkonna tüüpide jaoks (võrdle stsenaariume 4 ja 5 omavahel). Olulisem on selle mõju ühe tööjõupakkujaga leibkonnas madalapalgaliste jaoks, kes liiguvad välja mitteaktiivsusest.

**Tabel 4.2.** Töötamise stiimulid erinevate toimetulekutoetuste reeglite korral 2006. aasta maksumäärade, miinimumpalga ja prognoositud keskmise palga korral (8680 krooni).

Stsen.	Üksik	Üksik- vanem kahe lapsuga	Ühe tööjõu pakkujaga paar ilma lasteta	Ühe tööjõu pakkujaga paar kahe lapsuga	Kahe tööjõu pakkujaga paar ilma lasteta	Kahe tööjõu pakkujaga paar kahe lapsuga
<b>Töötuslõks</b> (tegelik piirmaksumäär siirdumisel töötushüvitise pealt palgale 67% keskmisest)						
1	63,5	63,5	63,5	71,5	63,5	63,5
2	63,5	63,5	63,5	63,5	63,5	63,5
3	63,5	63,5	63,5	69,1	63,5	63,5
4	63,5	63,5	63,5	69,1	63,5	63,5
5	63,5	63,5	69,5	89,7	63,5	63,5
<b>Mitteaktiivsuslõks I</b> (tegelik piirmaksumäär siirdumisel tööle palgale 67% keskmisest)						
1	40,4	46,7	56,0	71,5	17,1	17,1
2	40,1	41,5	51,4	63,1	17,1	17,1
3	41,9	43,2	57,4	69,1	17,1	17,1
4	41,9	43,2	57,4	69,1	17,1	17,1
5	47,9	57,8	69,5	89,7	17,1	17,1
<b>Mitteaktiivsuslõks II</b> (tegelik piirmaksumäär siirdumisel tööle miinimumpalgaga)						
1	54,9	67,1	85,0	100,0	9,7	24,8
2	54,3	57,0	76,2	98,8	9,7	9,7
3	57,7	60,3	87,8	100,0	9,7	20,2
4	57,7	60,3	87,8	88,3	9,7	31,8
5	69,3	88,7	100,0	100,0	20,8	60,2
<b>Madala palga lõks</b> (tegelik piirmaksumäär palga suurenedes 33%lt 67%le keskmisest palgast)						
1	25,0	25,0	25,0	43,9	25,0	25,0
2	25,0	25,0	25,0	27,3	25,0	25,0
3	25,0	25,0	25,0	39,1	25,0	25,0
4	25,0	25,0	27,9	51,0	25,0	25,0
5	25,0	25,0	39,8	79,8	25,0	25,0

Allikas: autorite arvutused

*Eeldused: Töötuslõksu puhul töötu otsustab tööle minekut esimesel töötuse kuul palgaga 67% keskmisest palgast või miinimumpalgaga. Töötuslõksu leidmisel on eeldatud, et inimene saab töötuskindlustushüvitis, kusjuures eelmine palk oli 67% keskmisest palgast või miinimumpalk. Kui teine leibkonna liige töötab, siis palgaga 67% keskmisest palgast või miinimumpalgaga. Kui teine leibkonna liige on mittetöötav, siis ta ei saa töötushüvitisi. Arvestatud on töötuskindlustusmaks, liitumist kohustusliku kogumispensioniskeemiga. Ei ole arvestatud abikaasade ühisdeklaratsiooni võimalust ega teise lapse pealt maksusoodustuse saamist. Eluasemekulud on leitud proportsioonina keskmisest palgast, vt Lisa 3.*

Viimasena vaatame piirmaksumäärade ja asendusmäärade muutumist, kui toimetulekutoetuse arvutamisel arvestatakse inimese tööle minemisel esimesel kuul sisse üksnes 1/6 netopalgast, teisel kuul 2/6, kolmandal kuul 3/6 ja nii edasi, kuni kuuendal kuul peale tööle minemist võetakse arvesse kogu töötasu. Esitatud on arvutused

tüupleibkondade lõikes inimeste jaoks, kes ei saa töötushüvitisi (on pikaajalised töötud) ning kus on ainult üks hõivatud inimene (kui teine inimene töötab, siis üldjuhul leibkond ei saa toimetulekutoetust).

Tabelis 4.3 on esitatud netoasendusmäärad erinevate leibkonnatüüpide lõikes. Selgub, et just miinimumpalgaga tööle mineku puhul aitaks samm-sammuline toimetulekutoetuse tagasitõmbumine tõepoolest tõsta leibkonda sissetulekut lühikesel perioodil (netosissetulekute suhe tõuseb, vt tabeli ülemine osa). Kohe kõrgele palgale siirdudes jäädakse toimetulekutoetusest ka kiiremini ilma (tabeli alumine osa).

Et juba praegu on toimetulekutoetuse maksmise reeglites sees võimalus, et mitte kogu toimetulekutoetust ei vähendata töise sissetuleku suurenedes (sotsiaalhoolekande seaduse §22<sup>2</sup> lõige (3)), siis tasub täpsemalt analüüsida antud sätte praktilist tõlgendamist kohalike omavalitsuste poolt, sest põhimõtteliselt pakub see võimaluse soodustada inimeste tööturule tagasi tulemist.

**Tabel 4.3.** Leibkonna netosissetulekute suhe töötamise ja mittetöötamise korral eri leibkonnatüüpide lõikes palga samm-sammulisel arvestamisel toimetulekutoetuse leidmisel 2004. aastal (%).

Periood (kuud)	Üksik	Üksikvanem kahe lapsega	Ühe töajõu pakkujaga paar ilma lasteta	Ühe töajõu pakkujaga paar kahe lapsega
Miinimumpalgaga tööle minek (2480 kr)				
1	276.9	165.8	207.3	153.8
2	241.5	152.6	185.8	143.1
3	212.3	139.5	164.4	132.3
4	212.3	126.3	142.9	121.5
5	212.3	123.1	128.8	110.8
6 (praegune olukord)	<b>212.3</b>	<b>123.1</b>	<b>128.8</b>	<b>100.0</b>
67% keskmise palgaga tööle minek (4882 kr)				
1	419.2	218.7	293.6	197.1
2	383.0	195.0	254.9	177.7
3	383.0	186.6	232.3	158.3
4	383.0	186.6	232.3	138.8
5	383.0	186.6	232.3	134.6
6 (praegune olukord)	<b>383.0</b>	<b>186.6</b>	<b>232.3</b>	<b>134.6</b>

Allikas: autorite arvutused

Märkused: pikaajaline töötu (ei saa töötushüvitist) otsustab tööle minekut kas miinimumpalgaga või palgaga 67% keskmisest palgast. Teiste eelduste kohta vaata märkust tabeli 2.2. juures.

### 4.3. Simulatsioonitulemused mikrosimulatsioonimudeli abil

Järgnevalt vaatleme toimetulekutoetuse süsteemi muutumise mõju kasutades mikrosimulatsioonimudelit. Mikrosimulatsioonimudelit tulemusi analüüsides tuleb arvestada, et kasutatakse 2004. aasta leibkonna eelarve uuringu andmeid, kuid 2006.

aasta maksude ja toetuste reegleid. Seetõttu on toimetulekutoetuste saajate hulk uute toimetulekutoetuste ja maksude reeglite järgi ülehinnatud, sest vahepeal on suurenenud sissetulekud (palgad, pensionid, töötuskindlustushüvitised jm). Siiski saab stsenaariume omavahel võrreldes näha, milline neist mõjutab töötamise stiimuleid või toimetulekutoetuse saajate hulka kõige enam.

Erinevate stsenaariumide puhul vaadeldakse üksnes staatilisi efekte, st eeldatakse, et ei muutu inimeste käitumine toimetulekutoetusepiiri muutudes. Et toimetulekutoetuse süsteemi erinevate muutmissetepanekute taga ongi nimelt käitumise muutmise soov (nt suurendada töötamise motivatsiooni, samas mitte suurendades vaesust), siis tuleb võtta allpool esitatud stsenaariumitevahelisi erinevusi kui hinnanguid väga lühiajalistele mõjudele. Töötamise stiimuli mõõtjana vaatleme keskmist piirmaksumäära ja selle jaotus mittetöötavate inimeste jaoks vanuses 18-63 juhul, kui nad asuksid tööle miinimumpalgaga 3000 krooni kuus. Lisaks toome ära hinnangud toimetulekutoetust saavate leibkondade osakaalu kohta, keskmise summa kohta kuus ja toimetulekutoetuste kogukulu.

Tabelis 4.4 on kokkuvõtvalt toodud eelpool käsitletud stsenaariumide tulemused. Võrreldes praeguste reeglitega (muutuks väga vähe, kui minna eluasemekulude arvutamise peale fikseeritud määrades sõltuvana leibkonna vanusstruktuurist (stsenaariumid 1 ja 2). Mida kõrgemaks toimetulekutoetuse piiri tõsta, seda suurem on toetust saavate leibkondade osakaal ning kulutuste kogusumma.

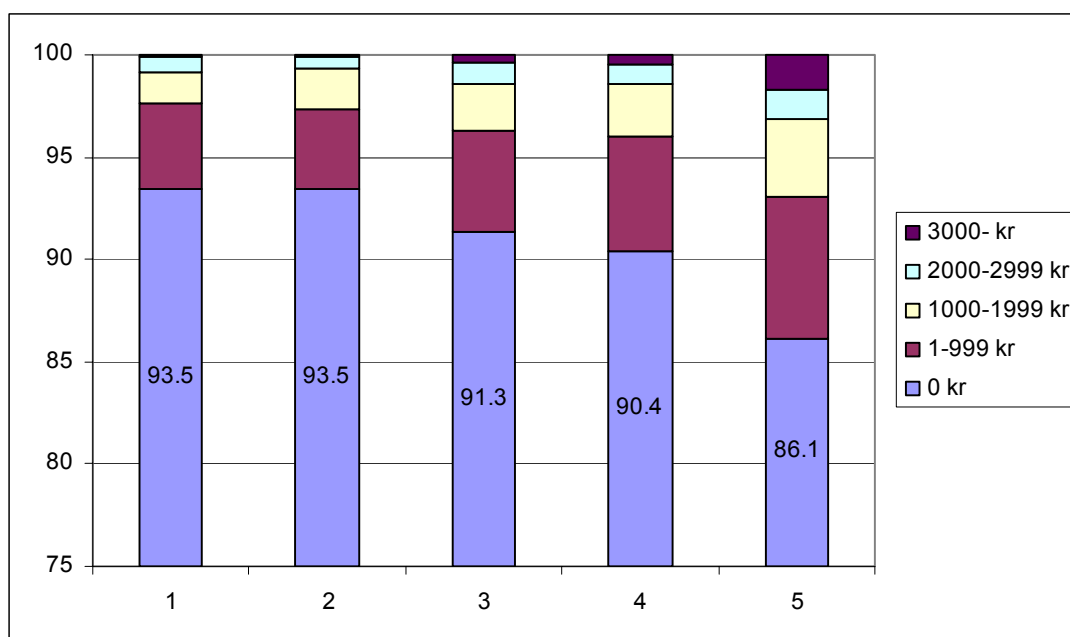
**Tabel 4.4.** Toimetulekutoetuse reeglite muutmise mõju saajate arvule ja töötamise stiimulitele

	1	2	3	4	5
Stsenaarium	750 kr esimene, 80% järgmine senised eluas. kulud	750 kr esimene, 80% järgmine	850 kr täiskasvanu, 600 kr laps	1200 kr töötav täiskasvanu, 850 kr mittetöötav täiskasvanu; 600 kr laps	1200 kr täiskasvanu, 850 kr laps
Toetust saavate leibkondade osakaal (%)	6,5	6,6	8,7	9,6	13,9
Keskmine toetuse summa toetust saava leibkonna kohta kuus	948	959	1054	1067	1383
Kogusumma aastas (mln kr)	415	422	615	687	1289
Piirmaksumäära mediaan miinimumpalgaga 3000 kr tööle minnes	9,7	9,7	9,7	9,7	9,7
Piirmaksumäära keskmine väärtus miinimumpalgaga 3000 kr tööle minnes	17,9	18,0	20,9	30,7	28,8

Allikas: autorite arvutused

Toimetulekupiiri tõstmine 1200 kroonini täiskasvanu ja 850 krooni lapse kohta (stsenaarium 5) toob simulatsioonide järgi ligi kahekordse leibkondade arvu tõusu, kes võiksid saada toimetulekutoetust, samuti suureneks keskmine toetuse summa leibkonna kohta. Kokkuvõttes tähendaks see kuni kolmekordset kogukulutust riigieelarvele. Samuti suureneks keskmine tegelik piirmaksumäär töötusest tööle minekul.

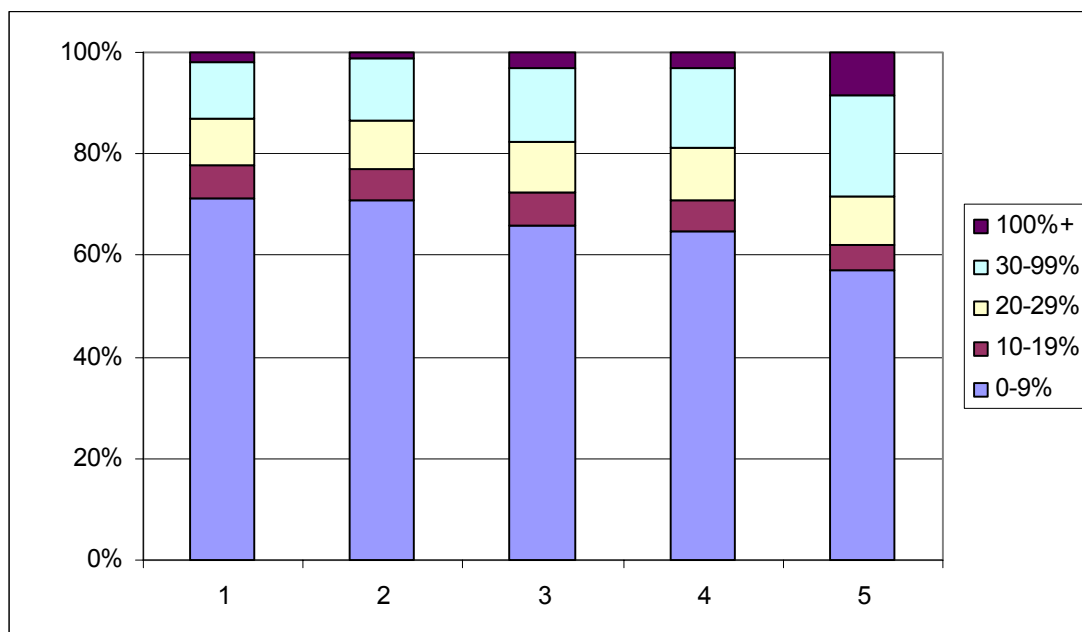
Joonisel 4.2 ja 4.3 on esitatud simuleeritud toimetulekutoetuste suuruste jaotus ja töötamise stiimulite jaotus tööealise mittetöötavate lõikes.



**Joonis 4.2.** Simuleeritud toimetulekutoetuse suuruse jaotus leibkondade lõikes eri stsenaariumide korral 2004. aastal

Allikas: autorite arvutused

Stsenaariumide sisu vaata tabelitest 4.1 ja 4.4.



**Joonis 4.3.** Mittetöötavate inimeste simuleeritud piirmaksumäär LEU 2004 aasta andmetel miinimumpalgaga (3000 kr) tööle minemisel erinevate poliitikareeglite korral

Allikas: autorite arvutused

Stsenariumide sisu vaata tabelitest 4.1 ja 4.4.

Eluasemekulude arvutamine elatusmiinimumi järgi praktiliselt ei muuda lõksude jaotust võrreldes 2004. aasta olukorraga. Toimetulekupiiri tõstmine 1200 ja 850 kroonini täiskasvanutel ja lastel vastavalt tõstab ka töötamise piirmaksumäärasid. Mittetöötavate inimeste osakaal, kelle jaoks piirmaksumäär on 100% või enam on 10% ehk ligi 30 tuhat inimest.

## **Kokkuvõte**

Käesoleva uuringu eesmärk oli analüüsida Eesti maksude ja sotsiaaltoetuste mõju inimeste tööjõupakkumise stiimulitele. Teiste riikide kogemus on näidanud, et maksu- ja toetussüsteem võib avaldada olulist negatiivset mõju tööjõupakkumisele ja tööjõunõudlusele. Täpne mõju tööjõupakkumisele sõltub sotsiaaltoetuste, maksude ja teiste tööturuinstitutsioonide detailsest ülesehitusest ja koostoimest.

Iseloomustamaks maksude ja toetuste süsteemi potentsiaalseid mõjusid, kasutatakse erinevaid indikaatoreid, mida võib leida näidisleibkondade põhjal või ka tegeliku sissetulekujaotust kasutades mikrosimulatsioonimudeli põhjal.

Eesti maksu- ja sotsiaaltoetuste süsteemis on mitmel juhul tegemist olukorraga, kus väikese tööpanuse suurendamine või osajaga töötamine ei suurenda inimeste lõppsissetulekut või hoopis vähendab seda, näiteks töötü abiraha, töötuskindlustushüvitis, ennetähtaegne vanaduspension, toimetulekutoetus või ka vanemahüvitis. Nendel juhtudel tekib situatsioon, kus selleks, et inimesed siirduksid mitteaktiivsusest või töötusest tööle, peavad nad tööle minema kas piisavalt suure tööajaga või kõrge palgaga töökohale, et loobutaks sotsiaaltoetustest.

Selleks, et võimaldada inimestel siirduda tagasi tööturule samm-sammuliselt, peaks olema võimalik sotsiaaltoetuste ja töötasu omavaheline paindlikum kombineerimine. Praegu on seda üritatud rakendada vanemahüvitise puhul, ehkki ka selle praeguses versioonis esineb mittelineaarsusi, mis tekitavad motivatsioonilõksud.

Rahvusvahelises võrdluses võib öelda, et tulenevalt madalatest töötushüvitistest on motivatsioonilõks töötusest tööle minna Eestis madal. Samas on piirmaksumäär kõrge suure leibkonna jaoks, kui soovitakse suurendada tööpanust. Kõrge on ka Eestis madalapalgaliste maksukoormus mõõdetuna maksukiilu kaudu.

Mikrosimulatsioonimudeliga analüüsitud piirmaksumäärade jaotus näitas, et Eesti maksude ja toetuste süsteem juba töötavate inimeste jaoks põhjustab kõrgeid maksu-määrasid väikese osa inimeste jaoks (suurusjärgus 1,2% palgatöötajatest ehk ca 6000 inimest 2004. aastal).

Samas mitte-töötavate inimeste seas, kes soovivad minna miinimumpalgaga tööle on ligi 40 tuhat inimest, kelle tegelik piirmaksumäär oli 2004. aastal üle 30% ja neist ligi 7000 inimest, kelle piirmaksumäär on 100% või enam.

Arvestades, et tööle minekuga kaasnevad veel võimalikud täiendavad kulud (nt transport, lastehoid), siis on tegelikud maksumäärad miinimumpalgaga tööle minnes ilmselt kõrgemad, mistõttu ka inimeste arv võib olla suurem.

Analüüsimaiks võimalike poliitikamuudatuste mõju töötamise stiimulitele ja toimetulekutoetuse saamisele, viidi läbi täiendavad simulatsioonid nii tüüpipleibkondade põhjal kui mikrosimulatsioonimudeli abil. Võrdluseks võeti praegu kehtiv olukord, kus toimetulekupiir on 750 krooni ja eluasemekulusid arvestatakse sissetulekust maha vastavalt tegelikele kuludele normkulude piires. Eluasemekulude arvestamisel keskmiste kulude peale minemine ei muuda praktiliselt midagi. Seevastu toimetulekupiiri tõstmine suurendab enam kui kaks korda toimetulekutoetuse potentsiaalseid saajaid.

Toimetulekutoetuse samm-sammulisel vähendamisel (praeguse 100%se piirmaksumäära asemel), kui töötasu suureneb, on potentsiaalselt positiivne mõju töötamise stiimulitele. Netosissetulek töötamise korral on mitme kuu jooksul kõrgem võrreldes toimetulekutoetuse üks-ühele vähendamisega. Seetõttu tasub täpsemalt analüüsida sotsiaalhoolekande seaduses toodud sätte praktilist tõlgendamist ja kogemust kohalike omavalitsuste poolt.

## **Kirjandus**

Atkinson, A. B. (1993), "Work Incentives" in *Welfare and Work Incentives*, (Atkinson, A. B and Morgensen, G.V. Eds), Oxford, Clarendon Press.

Blundell R. (1995), "The Impact of Taxation on Labour Force Participation and Labour Supply ", OECD Jobs Study Working Papers, No. 8, OECD Publishing.  
doi:10.1787/576638686128

Blundell, R., MaCurdy, T. Labor Supply: A Review of Alternative Approaches, Handbook of Labor Economics, Vol. 3, edited by O. Ashenfelter and D. Card, Elsevier Science B.V, 1999.

Börsch-Supan, A. Incentive effects of social security on labor force participation: evidence in Germany and across Europe, Journal of Public Economics, Vol. 78, 2000.

Carone, G., Salomäki, A. (2001). Reforms in tax-benefit systems in order to increase employment incentives in the EU. Economic Paper Number 160, September 2001. European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. [http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/publications/economicpapers\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/economicpapers_en.htm)

Carone, G., Salomäki, A., Immervoll, H., Paturot, D. (2003). Indicators of unemployment and low-wage traps (marginal effective tax rates on labour), Economic Papers N° 197 December 2003, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs.  
[http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/publications/economicpapers\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/economicpapers_en.htm)

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

de Mooij R. Disability Benefits and Hidden Unemployment in the Netherlands, Journal of Policy Modeling, Vol. 21, No. 6, 1999.

Daveri, F. and G. Tabellini (2000), "Unemployment, growth and taxation in industrial countries", Economic policy.

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

Drèze, J.H. and E. Malinvaud (1994), "Growth and Employment: the Scope for a European Initiative", EC *European Economy, Reports and Studies*, N. 1

Drèze, J.H. and H. Sneessens (1997), "Technological development, competition from low-wage economies and low-skilled unemployment", in D. J. Snower and G. de la Dehesa (eds.), "*Unemployment policy. Government options for the labour market*",

Cambridge, Cambridge University Press.

European Commission (2005). The Structures of the Taxation systems in the EU The Structures of the Taxation systems in the EU. Data 1995-2003. [http://europa.eu.int/comm/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/gen\\_info/economic\\_analysis/tax\\_structures/Structures2005.pdf](http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/Structures2005.pdf) [viidatud 05.11.2005]

Fitoussi, J.P. (2000), "Payroll Tax Reductions for the Low Paid", OECD Economic Studies, N°31/II

Haveman R., Wolfe, B. Disability transfers and early retirement: a causal relationship?, *Journal of Public Economics*, Vol. 24, 1984.

Haveman, R. Wolfe, B. The Economics of Disability and Disability Policy in *Handbook of Health Economics*, edited by A.J. Culyer and J.P. Newhouse, Vol.1, 2000.

Immervoll, H. (2004) Average and marginal effective tax rates facing workers in the EU. A micro-level analysis of levels, distributions and driving factors. EUROMOD Working Paper No. EM6/04.

Kallaste, E., Võrk, A. Töövaldkonna indikaatorite arendamine I. Valitud indikaatorite kirjeldused ja arvutused, PRAXIS, 2005.

Kanbur, R. Income Distribution and Development. – *Handbook of Income Distribution*. Volume 1, ed. A. B. Atkinson, F. Bourguignon. Amsterdam: North-Holland, 2000, pp 796.

Kerkhofs, M., Lindeboom, M., Theeuwes, J. Retirement, financial incentives and health, *Labour Economics*, Vol. 6, 1999.

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

Leetmaa, R., Võrk, A., Kallaste, E. (2004). Eakate olukord Eesti tööturul, PRAXISE Toimetised 19/2004.

Leetmaa, R. Võrk, A. (2004) Do Post-Soviets Behave According to Search Models? Econometric Analysis of the Effects of Incentives in the Estonian Unemployment Insurance System on Unemployment Duration. Avaldamata uurimus. PRAXIS.

Maki, D. The Economic Implications of Disability Insurance in Canada, *Labor Economics*, 1993, Vol. 11, No. 1, Ch. 2.

Moffit, R. (1992) Incentive Effects of the U.S. Welfare System: A Review, *Journal of Economic Literature*, Vol. 30, Issue 1 (Mar. 1992).

Nickell, S. (1997) "Unemployment and labour market rigidities: Europe versus North America", *Journal of Economic Perspectives*, 11, pp. 55-74.

Nickell, S. and R. Layard (1997), "Labour market institutions and economic performance", Centre for Economic Performance Discussion Paper, N° 23, Oxford,

University of Oxford (now in Handbook of Labor Economics, Ch. 46, Volume 3, 1999, North Holland).

O'Leary, C. J., Wandner, S. A. (2005) Do Job Search Rules and Reemployment Services Reduce Insured Unemployment?, Upjohn Institute Staff Working Paper No. 05-112 <http://www.upjohninstitute.org/publications/wp/05-112.pdf>

OECD (2004). Benefits and Wages.

Parsons, D. The Decline in Male Labor Force Participation, Journal of Political Economy, 1980, Vol. 88, No. 11.

Peters, M., Dorenbos, R., van der Ende, M., Versantvoort, M., Arents, M. (2004). Benefit systems and their interaction with active labour market policies. February 2004, report of European Commission. [\[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2004/oct/benefit\\_systems\\_report\\_fulltext\\_en.pdf\]](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2004/oct/benefit_systems_report_fulltext_en.pdf) 24.01.2005.a.

Riigikontroll (2005). Vanemahüvitise maksmise korraldus. Kontrolliaruanne nr OSIII-2-6/05/76, 15.07.2005. Tallinn.

Sutherland (2005) EUROMOD: an integrated European tax-benefit model and indicators of work incentives. Presentation at Workshop on Indicators and Policies to Make Work Pay, Brussels, 17 March 2005.

Tiit, Ene-Margit; Lauri Leppik, Andres Võrk ja Reelika Leetmaa (2004). „Euroopa Liidu ühiste pensionieesmärkide mõju Eesti pensionisüsteemile”. PRAXISe Toimetised 14/2004.

Võrk, A. “The effect of social benefits on labour supply in Estonia. An econometric analysis”, avaldamata uurimus, Tartu Ülikool, 2004.

## **Lisa 1. Varasemad uurimused Eesti sotsiaaltoetuste ja maksude mõjust tööjõupakkumisele ja hõivele**

- Rõõm, T. (2003) Tootmistegurite maksustamine ja tööpuudus Eestis, Kroon ja Majandus, Nr 1, Eesti Pank.
  - Tööjõu maksukiil (“ex ante” keskmine maksumäär ja piirmaksumäär)
  - Tootmistegurite keskmine efektiivne maksumäär (“ex post” – makroandmete põhjal)
  - Eesti võrdlus OECDga, kõrge tööjõu maksumäär
- Hinnosaar, M. (2003) Reservation Wage, Job Search Intensity and Unemployment Benefits
  - Uuris töötü abiraha ja toimetulekutoetuste mõju töötuse kestusele ETU 1997-2000 andmetel kestusmudelite abil
  - Hüvitised vähendavad tööotsimise intensiivsust, kuid ei mõjuta reservatsioonipalka
- Tiit, Leppik, Võrk ja Leetmaa (2004). „Euroopa Liidu ühiste pensionieesmärkide mõju Eesti pensionisüsteemile”. PRAXISe Toimetised 14/2004.
  - Ennetähtaegsete ja edasilükatud pensionide kasutamine
  - Tegelik netoasendusmäärade leidmine enne ja pärast pensionile jäämist
  - Pensionide aktuaarse vähendamise koefitsiendi arvutamine
- Kallaste, Võrk, Leetmaa, Roosmaa (2004) “Eesti töövaldkonna indikaatorite arendamine” PRAXIS
  - OECD/EC METRide, maksukiilu ja maksukoormuse arvutamine
- Kuddo, A., Leetmaa, R., Leppik, L., Luuk, M., Võrk, A. (2002) "Sotsiaaltoetuste efektiivsus ja mõju tööjõupakkumisele" PRAXIS.
  - Netoasendusmäärade (NRR) arvutus eri leibkonnatüüpide jaoks eri sissetuleku tasemel – hinnangud võimalikule mõjule
  - Sotsiaaltoetuste mõju vaesuse vähendamisele ~ mikrosimulatsioon
  - Potentsiaalse NRRi mõju hindamine töötamisele mikroökonomeetriliste mudelite abil – mõju ei leidnud kinnitust
- Anspal, S. (2002). “Tööjõu maksustamine ja tööhõive” Riigikogu Toimetised 6/2002
  - Maksukiil ja brutopalga maksukoormus 2001. aasta kohta OECD metoodika
- Leetmaa, R. Võrk, A. (2004) Do Post-Soviets Behave According to Search Models? Econometric Analysis of the Effects of Incentives in the Estonian Unemployment Insurance System on Unemployment Duration. Avaldamata uurimus, PRAXIS.
  - Töötuskindlustushüvitise saajate töötusest väljumise analüüs
- S. Kurik, K. Tafel, P. Tammert, E. Terk, A. Uustalu (2002). Eesti maksusüsteem ja tööhõive. Eesti Tulevikuuuringute instituut. Tallinn
  - OECD metoodika järgi indikaatorite arvutamine
  - Erinevate maksumuudatuste kvalitatiivne analüüs

## Lisa 2. Tegevusalade keskmine palk, miinimumpalk ja sotsiaalmaksu järgi arvestatud keskmine tulu kuus

Aasta	Keskmine palk	67% keskmisest palgast	33% keskmisest palgast	Miinimumpalk	Sotsiaalmaksu järgi arvestatud keskmine tulu kuus	Töötleva tööstuse lihttöölise palk
2000	4907	3288	1619	1400	4193	
2001	5510	3692	1818	1600	4658	4189
2002	6144	4116	2028	1850	5247	4840
2003	6723	4504	2219	2160	5824	5261
2004	7287	4882	2405	2480	6397	5607
2005*	8019	5373	2646	2690		
2006*	8680	5816	2864	3000		

### Allikad:

Keskmine palk: Statistikaameti andmebaas. Tabel. "Keskmine bruto- ja netokuupalk põhitegevusalade järgi". Vaadatud 25. nov. 2005. Prognosis 2005 ja 2006 aasta kohta: rahandusministeeriumi majandusprognosis 16.08.2005  
[http://www.fin.ee/failid/16.08.2005\\_Rahandusministeeriumi\\_2005\\_suvine\\_majandusprognosis.doc](http://www.fin.ee/failid/16.08.2005_Rahandusministeeriumi_2005_suvine_majandusprognosis.doc)

Miinimumpalk: Eesti Ametiühingute Keskkliit; K. Philips, M. Priinits, M. Rõõm, A. Võrk, "Euroopa Liiduga ühinemise mõjud palkadele ja tööjõu vabale liikumisele", Tartu 2002, Tabel 1.2.7. "Alampalk ja selle suhe keskmisesse palka Eestis aastatel 1992-2003", viidatud Statistikaametile, Eesti Ametiühingute Keskkliidule ja Eesti Tööandjate Keskkliidule.

Sotsiaalmaksu järgi arvestatud keskmine tulu kuus: Sotsiaalkindlustusameti koduleht ja seal toodud vabariigi valitsuse määrused pensionikindlustuse registrisse kantud isikustatud sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa keskmise suuruse kinnitamise kohta. Viimati vaadatud 25. nov. 2005. Autorite arvutused.

Töötleva tööstuse lihttöölise palk: Statistikaametist saadud tüüpeliikide lõksude arvutuste lähteandmete alusel tuletatud.

## Lisa 3. Tüüpleibkondade põhjal lõksude leidmisel kasutatud eluasemekulud

Selles lisis on esitatud eluasemekulud ja nende leidmine, mida kasutati lõksude väärtuste leidmisel tüüpleibkondade lõikes.

Esiteks leiti Leibkonna Eelarve Uuringu põhjal keskmised rahalised remondiga mitte seotud eluasemekulud normpinna kohta (Tabel L3.1.) Seejärel võrreldi neid keskmise palgaga ja leiti keskmine osakaal keskmisest palgast aastatel 2000-2004. Leitud keskmist osakaalu (ligilähedaselt) kasutati kõigi aastate jaoks eluasemekulude leidmisel. Niisugune lähenemine toob kaasa selle, et töötamise stiimulite võrdlemisel üle aastate omab olulisemat rolli maksude ja sotsiaaltoetuste reeglite muutumine ja vähem keskmiste eluasemekulude muutus (mis võib osalt olla tingitud valimi varieeruvusest, osalt tegelike kulude muutusest).

**Tabel L3.1. LEU põhjal leitud keskmised rahalised remondiga mitte seotud eluasemekulud normpinna kohta**

Aasta	Üksik	Üksik- vanem kahe lapsuga	Ühe töøjõu pakkujaga paar ilma lasteta	Ühe töøjõu pakkujaga paar kahe lapsuga	Kahe töøjõu pakkujaga paar ilma lasteta	Kahe töøjõu pakkujaga paar kahe lapsuga
2000	359	531	557	738	557	738
2001	381	692	613	700	613	700
2002	419	733	644	909	644	909
2003	457	690	685	901	685	901
2004	492	822	704	977	704	977

### *Arvutamise meetodika:*

Leibkonna Eelarve Uuringu lähteandmete põhjal leiti autorite poolt keskmised rahalised remondiga mitteseotud kulud kuus "normpinna" kohta leibkondades, kus oli üksik täiskasvanud, üksik täiskasvanud kahe lapsega, kaks täiskasvanut, kaks täiskasvanut kahe lapsega.

Normpinna defineerimisel lähtuti vabariigi valitsuse määrusest "Eluruumidele esitatavate nõuete kinnitamine", mille kohaselt eluruumi sotsiaalselt põhjendatud normiks on 18 m<sup>2</sup> eluruumide üldpinda perekonna iga liikme ja lisaks 15 m<sup>2</sup> perekonna kohta.

Alates 2002. aastast on arvestatud lisaks, et normpinnana võetakse arvesse eluruumi üldpind, kui eluruumi tubade arv on võrdne selles eluruumis alaliselt elavate inimeste arvuga ja eluruumi üldpind on sotsiaalselt põhjendatud normist suurem. Samuti, et eluruumis üksinda elavatele pensionäridele arvestati normpinnaks kuni 51 m<sup>2</sup>.

Kui tegelik eluasemepind ületab normpinda, siis võetakse kuludeks normpinna kohta proportsioon kogukuludest. Kui tegelik eluasemepind on väiksem kui normpind, siis võetakse eluasemekuludeks normpinna kohta tegelikud eluasemekulud.

Võrreldes keskmise palgaga on keskmiste eluasemekulude hinnangud pisut varieerunud, kuid mitte väga palju (Tabel L3.2).

**Tabel L3.2. LEU põhjal leitud keskmised rahalised remondiga mitte seotud eluasemekulud normpinna kohta võrreldes keskmise palgaga**

Aasta	Üksik	Üksik- vanem kahe lapsega	Ühe tööjõu pakkujaga paar ilma Lasteta	Ühe tööjõu pakkujaga paar kahe lapsega	Kahe tööjõu pakkujaga paar ilma lasteta	Kahe tööjõu pakkujaga paar kahe lapsega
2000	7,3%	10,8%	11,4%	15,0%	11,4%	15,0%
2001	6,9%	12,6%	11,1%	12,7%	11,1%	12,7%
2002	6,8%	11,9%	10,5%	14,8%	10,5%	14,8%
2003	6,8%	10,3%	10,2%	13,4%	10,2%	13,4%
2004	6,8%	11,3%	9,7%	13,4%	9,7%	13,4%

Tegelikult tüüpleibkondade lõksude arvutamisel kasutatud eluasemekulude osakaal keskmisest palgast ja absoluutnumbrid on toodud järgmistes tabelites (Tabel L3.3 ja Tabel L3.4).

**Tabel L3.3. Tüüpleibkondade põhjal lõksude leidmisel kasutatud eluasemekulud võrreldes keskmise palgaga**

Aasta	Üksik	Üksik- vanem kahe lapsega	Ühe tööjõu pakkujaga paar ilma lasteta	Ühe tööjõu pakkujaga paar kahe lapsega	Kahe tööjõu pakkujaga paar ilma lasteta	Kahe tööjõu pakkujaga paar kahe lapsega
2000	7%	11,2%	10,5%	14,0%	10,5%	14,0%
2001	7%	11,2%	10,5%	14,0%	10,5%	14,0%
2002	7%	11,2%	10,5%	14,0%	10,5%	14,0%
2003	7%	11,2%	10,5%	14,0%	10,5%	14,0%
2004	7%	11,2%	10,5%	14,0%	10,5%	14,0%
Võrreldes üksiku inimesega	100%	160%	150%	200%	150%	200%

**Tabel L3.4. Tüüpleibkondade põhjal lõksude leidmisel kasutatud eluasemekulud**

Aasta	Üksik	Üksik- vanem kahe lapsega	Ühe tööjõu pakkujaga paar ilma lasteta	Ühe tööjõu pakkujaga paar kahe lapsega	Kahe tööjõu pakkujaga paar ilma lasteta	Kahe tööjõu pakkujaga paar kahe lapsega
2000	343	550	515	687	515	687
2001	386	617	579	771	579	771
2002	430	688	645	860	645	860
2003	471	753	706	941	706	941
2004	510	816	765	1020	765	1020
2006*	608	972	911	1215	911	1215

\* - prognoositud keskmise palga põhjal, vt Lisa 2.

## Lisa 4. Maksude ja toetuste simuleerimise üldreeglid simulatsioonimudelis

### 1. Otsesed maksud ja kohustuslikud kindlustusmaksed

1) Tulumaks (abikaasade tulumaksukohustust arvestatakse ühiselt)

*mahaarvamised* = min(*mahaarvatavad kulutused*; *mahaarvamiste ülempiir*)

*maksustatav tulu* = max(max( $\Sigma$ (max(*brutotulu* – *maksuvaba tulu*; 0))\* + *ülejäanud maksustatavad brutotulud*\*\* – *üldine maksuvaba tulu*; 0) – *mahaarvamised*; 0)\*\*\*

\* spetsiifiliste tululiike lõikes, millele on kehtestatud täiendav maksuvaba tulu (nt pensionid, töötlemata põllumajandussaaduste realiseerimine)

\*\* teisest brutotulust on eelnevalt maha arvatud töötajapoolne töötuskindlustusmaks

\*\*\* lisaks arvestatakse maha täiendav maksuvaba tulu mitme alaealise lapse puhul; osas, mille võrra lapse maksustatav tulu on väiksem vastavast maksuvabast tulust; kahe lapsevanema korral selliselt, et leibkonna maksukohustus oleks minimaalne

*tulumaks* = *maksustatav tulu* × *tulumaksumäär*

2) Sotsiaalmaks

*sotsiaalmaks* = *tõine brutotulu* × *tööandja maksumäär*

3) Töötuskindlustusmaks

*töötuskindlustusmaks* = *tõine brutotulu* × (*tööandja maksemäär* + *töötaja maksemäär*)

4) Pensionikindlustusmaks

*töötuskindlustusmaks* = *tõine brutotulu* × *töötaja maksemäär* × *pensionikindlustusega liitumise indikaator*

### 2. Sotsiaaltoetused

1) Peretoetused

*lapsetoetus* =  $\Sigma$ (*arvesse võetav laste arv järjekorrahmas* \* × *toetusemäär lapse kohta lapse järjekorrast sõltuvana*)

\* eraldi esimesed, teised ja kolmandad või enamad lapsed; kõik kuni 16-aastased ja õppivad 17-19 aastased

$Koolitoetus\ aastas = \Sigma(\text{arvesse võetav laste arv} \times \text{ühekordse toetuse suurus lapse kohta} / 12)$

$\text{lapsehooldustasu} = \Sigma(\text{laste arv } i\text{-ndas vanusegrupis}^* \times \text{toetusemäär lapse kohta vastavas vanusegrupis})$

\* vanusegrupid: kuni 1-aastased, kuni 3-aastased, 3-8 aastased

## 2) Toimetulekutoetus

$\text{toimetulekupiir leibkonna kohta} = \text{toimetulekupiir leibkonna esimese liikme kohta} \times (1 + (\text{leibkonnaliikmete arv} - 1) \times \text{toimetulekupiir leibkonna ülejäänud liikmete kohta}^*)$

\* protsendina toimetulekupiirist leibkonna esimese liikme kohta

Kui leibkonnaliikmete arv = leibkonna eluruumide arv, siis

$\text{normatiivne ruutmeetrite arv} = \text{tegelik ruutmeetrite arv}^*$

muidu

$\text{normatiivne ruutmeetrite arv} = \min(15 + 18 \times \text{leibkonnaliikmete arv}; \text{tegelik ruutmeetrite arv})$

\* üksiku vanadus- või indvaliidsuspensionäri puhul rakendub ülemine piir 51 m<sup>2</sup>

$\text{normatiivsed eluasemekulud} = \max(\text{tegelikud eluasemekulud} \times \text{normatiivne ruutmeetrite arv} / \text{tegelik ruutmeetrite arv}, 3 \times 571)$

kus 571 on keskmine eluasemekulu ühe toimetulekutoetuse taotluse kohta 2004. aastal Sotsiaalministeeriumi andmete kohaselt.

$\text{toimetulekutoetus} = \max(\text{toimetulekupiir leibkonna kohta} - (\text{leibkonna ülejäänud netotulud}^* - \text{normatiivsed eluasemekulud}); 0)$

\* leitakse iteratiivselt, kuna toimetulekutoetuse suurus ja netotulud sõltuvad üksteisest läbi maksustamise. Lisaks kasutati piirangut, et leibkonna ülejäänud netotulud ei saanud olla negatiivsed toimetulekutoetuse taotlemisel.

Leibkonna netotulude leidmisel toimetulekutoetuse arvutamisel arvestatakse, et 2003. ja 2004. aastal ei arvestatud lapsetoetusi ja kolme- ja enamalapselise pere toetusi tulude sisse, ning alates 2005. aastast ei arvestata lapsetoetusi tulude hulka.