

**SOTSIAALTOETUSTE  
EFEKTIIVSUS  
JA MÕJU  
TÖÖJÕUPAKKUMISELE**

Arvo Kuddo  
Reelika Leetmaa  
Lauri Leppik  
Mai Luuk  
Andres Võrk

© Poliitikauuringute Keskus PRAXIS 2002  
Estonia pst. 3/5, 10143 Tallinn  
Tel. (372) 6409072; [www.praxis.ee](http://www.praxis.ee)

Poliitikauuringute Keskus PRAXIS on sõltumatu, mittetulunduslik mõttekeskus (*think tank*), mille eesmärgiks on toetada analüüsile, uuringutele ning osalusdemokraatia põhimõtetele rajatud poliitika kujundamise protsessi.

Raamat on valminud *Open Society Institute*'i ja Sotsiaalministeeriumi toetusel.

Keeletoimetaja: Mati Pütsepp

ISBN 9985-78-515-0

## EESSÕNA

Sotsiaaltoetustest rääkides on tavapäraseks saanud küsimus „kuidas on võimalik 500 krooniga toime tulla“. Tõepoolest, toetused on Eestis madalad ning nende reaalkaartus on viimastel aastatel veelgi vähenenud. Teisalt on üha sagedamini hakatud viitama asjaolule, et järjest rohkem inimesi otsustab töötamise asemel valida koju jäämise ning toetustest elamise, kuna sageli on tööandja poolt pakutav palk madal või selles piirkonnas töökohti lihtsalt pole. Lisaks kaasnevad töötamisega tihti kulud transpordile, riietusele jne, mistõttu võib tõepoolest osutuda kasulikumaks elada toetustest ning teha võimalusel juhutöid. Nende kahe vastandliku tõlgenduse taustal võiks küsida, kes siis tegelikult on tööle lähemal, kas need, kes väidavad, et toetused on liialt madalad või hoopis need, kelle arvates juba praegu ei tasu tööl käia? Või on tööde hoopis kusagil vahepeal? Nendele küsimustele püüabki käesolev töö vastata.

Kuigi tööturu temaatikale on viimasel ajal hakatud üha rohkem tähelepanu pöörama, on käesolev töö Eestis üks esimesi, mis keskendub esmajoones sotsiaalkaitse ja tööturu vastastikustele seostele ning analüüsib sotsiaaltoetuste mõju just tööturust lähtuvalt. Tööturu seisukohalt on oluline, et toetused oleksid piisavalt suured, et aidata ajutiselt toimetulekuraskustesse sattunud inimesi. Samas peaks toetuste süsteem inimesi piisavalt motiveerima töötama ka madala palga juures. Tasakaalu leidmine nende eesmärkide vahel on keerukas ülesanne. Lisaks tuleb sotsiaalkaitse süsteemide kujundamisel arvesse võtta ka teisi aspekte, näiteks toetuste finantseerimise aluseks olevate maksude tõstmise mõju ettevõtluse arengule. Seega nõuab sotsiaalkaitse süsteemi kujundamine väga paljude taustsüsteemide arvestamist ning igati mõistlik on seejuures vaadata ka kõrvale ning õppida teiste riikide headest ja halbade kogemustest.

Käesoleva töö idee sündis koostöös Sotsiaalministeeriumi ekspertidega, kelle aktiivsel osalemisel valmis töö esialgne kavand. Poliitikauuringute Keskus PRAXIS loodab, et nii poliitika kujundajad, ametnikud kui ka teadlased leiavad siit uut infot nii sotsiaaltoetuste süsteemi ja tööturu vastastikusest toimimisest kui ka Eesti vastavate süsteemide koostoime parandamise võimalustest. Samas loodame, et meie töö pakub huvitavat lugemist ka kõigile teistele, kes on huvitatud Eesti sotsiaalkaitse süsteemist ja tööturust.

Head lugemist soovides,



Ruta Kruuda  
direktor  
Poliitikauuringute Keskus PRAXIS

## LÜHIKOKKUVÕTE

Käesoleva uurimistöö eesmärk on ühelt poolt analüüsida, missugust mõju avaldavad sotsiaaltoetused kindiviidi tööjõupakkumisele ning teisalt hinnata Eesti sotsiaaltoetuste efektiivsust vaesuse leevendamisel. Eesmärgi saavutamiseks analüüsitakse sotsiaalse kaitse süsteemide ja tööturu vaheliste seoste teoreetilisi aspekte, toetussüsteeme ja nende kujundamise põhimõtteid OECD riikides, Eesti sotsiaalkaitse süsteemi ja selle peamisi erinevusi võrreldes arenenud riikidega ning hinnatakse sotsiaaltoetuste mõju tööjõupakkumisele. Et sotsiaaltoetuste üheks eesmärgiks on vaesuse leevendamine, uuritakse töös ka Eesti sotsiaaltoetuste efektiivsust vaesuse leevendamisel. Omaette peatüki moodustab sotsiaal- ja tööhõiveametnike hinnang sotsiaaltoetustele ja töömotivatsioonile.

Sotsiaaltoetustest analüüsitakse käesolevas töös töötushüvitiste, sotsiaalabi ja peretoetuste kujundamise põhimõtteid ning nende toetuste mõju tööjõupakkumisele ja vaesusele. Töötushüvitistena käsitletakse töötuskindlustushüvitisi ja töötü abiraha. Lisaks vaadatakse töötule makstavate hüvitistena koondamishüvitisi.

Analüüs näitab, et Eesti sotsiaalkaitse süsteemil on sarnaseid jooni mitme Euroopa Liidu sotsiaalkaitse mudeliga, kuid ühegi mudeli alla Eestit otseselt liigitada ei saa. Üldine tendents arenenud riikide töötushüvitiste ja sotsiaalabi mudelite arengus on olnud toetuste maksmise kriteeriumite karmistamine eesmärgiga mõjutada abisaajaid aktiivselt tööd otsima. Eestis on vastupidiselt arenenud riikidele töötü abiraha saamise tingimused muutunud tunduvalt liberaalsemaks ning toetussüsteemid ei stimuleeri aktiivselt tööd otsima.

Ühelt poolt näitab analüüs, et sotsiaaltoetused on Eestis madalad, nende reaalkäärtus on pidevalt langenud ning toetused on ebaolulised ka vaesuse leevendamisel. Teisalt selgub, et vaatamata eeltoodule, on nii mõnelgi juhul kasulikum elada toetustest kui asuda tööle miinimumpalga või selle lähedase summaga. Sellest tulenevalt panevad töö autorid ette tõsta toetuste määrasid regulaarselt, tagades vähemalt toetuste reaalkäärtuse säilimise. Samaaegselt toetuste määrade suurendamisega oleks töötü abiraha ja toimetulekutoetuse puhul otstarbekas muuta toetuse saamise kriteeriume rangemaks, asetades suurema rõhu tööotsijaid aktiveerivatele elementidele nagu näiteks osalemine tööturuprogrammides. Peretoetuste puhul võiks suurendada selektiivsete toetuste osa universaalse süsteemi sees, suurendades eelkõige neid toetusi, mis on mõeldud kõige suuremas vaesusriskis olevatele leibkondadele nagu näiteks paljulapselised pered ja üksikvanemaga pered.

Toetusliikide seoste analüüs näitab, et tänane töötü abiraha on niivõrd madal, et töö kaotanud inimene peab üldjuhul ka toimetulekutoetust taotlema. Seega ei suuda töötü abiraha täita tarbimise silumise funktsiooni leibkonnaliikmel(te) töötaoleku perioodil. Töötuskindlustussüsteemi rakendumisel kindlustushüvitistele kvalifitseeruvatel isikutel küll toimetulekutoetuse taotlemise vajadus kaob, kuid töötü abiraha saavate isikute olukord jääb samaks.

Sotsiaaltoetuste efektiivsuse analüüsist selgub, et suur osa toetustest jagatakse mittevaestele peredele. Kui töötü abiraha ning peretoetuste otseseks eesmärgiks polegi vaesuse leevendamine, siis toimetulekutoetus peaks olema mõeldud eelkõige vaestele peredele ning üht-

lasi ka viimaseks ja väikseima määraga toetuse saamise allikaks. Eestis saavad aga üle poole toimetulektoetuse vahenditest mittevaesed pered. Seetõttu vajaks selget defineerimist iga toetuse eesmärk ning sellest tulenevalt nõuaks läbivaatamist ka töötu abiraha ja toimetulekutoetuse vaheline proportsioon. Lisaks oleks otstarbekas töötuskindlustussüsteemi rakendumisel vähendada koondamishüvitisi.

Uurimistöö käigus intervjueritud sotsiaalabi- ja tööhõiveametnikud kinnitavad, et kuigi toetused on Eestis madalad, püüavad töö kaotanud inimesed toime tulla pigem sotsiaaltoetuste abil kui miinimumpalga või sellele lähedase palgaga tööle asuda. Samal ajal väidavad ametnikud, et suur osa inimestest käsitleb toetusi lississetuleku allikana ega ole töö leidmisest tegelikult huvitatud.

# SISUKORD

<b>SISSEJUHATUS</b> .....	<b>10</b>
<b>1. SOTSIAALSE KAITSE JA TÖÖTURU SEOSTE TEOREETILISI ASPEKTE</b> .....	<b>12</b>
1.1. SOTSIAALSE KAITSE JA TÖÖTURU VASTASTIKUSED MÕJUD .....	12
1.2. SOTSIAALSE KAITSE PÕHITÜÜBID JA NENDE MÕJU TÖÖTURULE EUROOPAS.....	13
1.3. EUROOPA LIIDU POLIITIKA SOTSIAALSE KAITSE JA TÖÖTURU SEOSTE OSAS .....	16
1.4. KOKKUVÕTE.....	17
<b>2. TOETUSSÜSTEEMID JA NENDE KUJUNEMISE PÕHIMÕTTED OECD RIIKIDES</b> .....	<b>18</b>
2.1. TÖÖTUSHÜVITISTE SÜSTEEMID.....	18
2.2. KOONDAMISHÜVITISED .....	23
2.3. SOTSIAALABI SÜSTEEMID.....	23
2.4. PERETOETUSTE SÜSTEEMID .....	25
2.5. HÜVITISTE TASEME VÕRDLUS OECD RIIKIDES.....	26
2.6. KOKKUVÕTE.....	31
<b>3. ÜLEVADE ANALÜÜSITAVATEST TOETUSTEST EESTIS</b> .....	<b>32</b>
3.1. TÖÖTU ABIRAHA.....	32
3.2. TÖÖTUSKINDLUSTUS.....	34
3.3. KOONDAMISHÜVITISED .....	35
3.4. TOIMETULEKUTOETUS .....	36
3.5. PERETOETUSED.....	37
3.6. SOTSIAALTOETUSTE REAALVÄÄRTUSE ARENG EESTIS.....	40
3.7. KOKKUVÕTE.....	41
<b>4. SOTSIAALTOETUSTE MÕJU TÖÖJÕUPAKKUMISELE</b> .....	<b>42</b>
4.1. ÜLEVADE TÖÖJÕUPAKKUMISEST EESTIS .....	42
4.2. NETOSISSETULEKUD JA TOETUSTE ASENDUSMÄÄRAD .....	43
4.3. TOETUSTEVAHELISED SEOSSED .....	49
4.4. ÕKONOMEETRILISE MUDELI TEOREETILINE PÜSTITUS .....	51
4.5. ÕKONOMEETRILISE ANALÜÜSI TULEMUSED.....	55
4.6. KOKKUVÕTE.....	58

<b>5. SOTSIAALTOETUSTE EFEKTIIVSUS VAESUSE LEEVENDAMISEL EESTIS .....</b>	<b>60</b>
5.1. SOTSIAALSE RISKI JUHTIMINE.....	60
5.2. SOTSIAALTOETUSTE EFEKTIIVSUSE HINDAMISEL KASUTATAVAD NÄITAJAD .....	61
5.3. VAESUSPIIR.....	61
5.4. VARASEMAD SOTSIAALTOETUSTE EFEKTIIVSUSUURINGUD.....	64
5.5. SOTSIAALTOETUSTE OSATÄHTSUS SISSETULEKUTES .....	66
5.6. SOTSIAALTOETUSTE ROLL VAESUSE LEEVENDAMISEL .....	69
5.7. KOKKUVÕTE.....	73
<b>6. SOTSIAAL- JA TÖÖHÕIVEAMETNIKE HINNANG EESTI SOTSIAALKAITSE SÜSTEEMILE.....</b>	<b>74</b>
6.1. UURIMUSE METOODIKA JA VALIM .....	74
6.2. HINNANG TÖÖTURU OLUKORRALE .....	75
6.3. SOTSIAALTOETUSTE SUURUS JA ROLL VAESUSE LEEVENDAMISEL.....	76
6.4. SOTSIAALTOETUSED KUI ALTERNATIIV TÖÖTAMISELE.....	78
6.5. SOTSIAALTOETUSED KUI LISASISSETULEKU ALLIKAS.....	78
6.6. SOTSIAALTOETUSTE MAKSMISE KONTROLLITAVUS.....	79
6.7. KOKKUVÕTE.....	80
<b>KOKKUVÕTE.....</b>	<b>81</b>
<b>ETTEPANEKUD .....</b>	<b>85</b>
<b>KASUTATUD KIRJANDUS .....</b>	<b>88</b>
<b>LISAD .....</b>	<b>92</b>
1. OECD RIIKIDE JA VALITUD SIIRDERIIKIDE TOETUSSÜSTEEMIDE ISELOOMUSTUS .....	92
2. PERETÜÜPIDE NETOSISSETULEKUD .....	106
3. ÕKONOMEETRILISE ANALÜÜSI TABELID.....	110
4. 2000. AASTA LEIBKONNAEELARVE UURINGUGA KAETUD SOTSIAALTOETUSTE REPRESENTATIIVSUS.....	114
5. SOTSIAALTOETUSED SISSETULEKUTES JA TOETUSTE EFEKTIIVSUS .....	116
6. INTERVJUUDE RAAMKÜSIMUSTIKUD.....	124
<b>SUMMARY .....</b>	<b>126</b>
<b>AUTORITEST .....</b>	<b>128</b>

## TABELITE LOETELU

1.1. Euroopa nelja sotsiaalse kaitse mudelit iseloomustavaid karakteristikuid (1996–1997) .....	15
3.1. Sotsiaaltoetuste reaalkväärtuse dünaamika Eestis aastatel 1992–2002 .....	40
3.2. Riigieelarve kulutused sotsiaaltoetustele ja sotsiaaltoetuste osakaal SKP-st aastatel 1994–2000 .....	41
4.1. Tööealised (15–74) maakonna ja majandusliku seisundi järgi 1997. ja 2000. aastal .....	43
4.2. Sissetulekud palgatööst ja toetustest peretüüpide lõikes 2000. aastal .....	46
4.3. Netoasendusmäärad Euroopa riikides .....	49
4.4. Peretüüpide lõppsissetulek töötu abiraha ja toimetulekutoetuse saamise korral 2000. aastal .....	50
4.5. Peretüüpide lõppsissetulek töötu abiraha ja töötuskindlustushüvitise saamise korral .....	50
4.6. Mitmesuguste tegurite mõju töötamisele 2000. aastal .....	56
4.7. Peretoetuste, toimetulekutoetuse või muu sissetuleku 100-kroonise suurenemise mõju töötamise tõenäosusele 2000. aastal .....	57
4.8. Töötamise seos toimetulekutoetuse saamise ja potentsiaalse palgaga 2000. aastal .....	58
5.1. Rahvusvaheliselt kasutatavad vaesuspiiri definitsioonid .....	62
5.2. Maailmapanga 1996. aasta uuringu põhitulemused lastetoetuse, töötu abiraha ja rahalise sotsiaalabi kohta Eestis .....	65
5.3. Sissetulekute struktuur tulukvintilides lõikes leibkonnaliikme kohta kuus 2000. aastal .....	67
5.4. Vaeste perede sissetulekute struktuur ja netosissetulek kuus leibkonnaliikme kohta 2000. aastal .....	68
5.5. Mittevaeste perede sissetulekute struktuur ja netosissetulek kuus leibkonnaliikme kohta 2000. aastal .....	68
6.1. Peamised töötust ja toimetulekutoetuse vajadust iseloomustavad näitajad Eesti maakondades 2000. aastal .....	75
Lisa 1. Tabel 1. Töötuskindlustushüvitise suurus ja kestus (1997–1999) .....	92
Tabel 2. Töötuskindlustushüvitiste finantseerimine .....	96
Tabel 3. Koondamishüvitised individuaalse koondamise korral (1990. aasta teine pool) .....	98
Tabel 4. Lastetoetused (1997) .....	100
Tabel 5. Eluasemetoetused .....	102
Tabel 6. Maksimaalsed sotsiaalabi summad kuus (1997) .....	104
Tabel 7. Toetusskeemid noortele töötutele .....	105
Lisa 2. Tabel 1. Netosissetulekud tööstuses töötava meeslihttöölise keskmise brutopalgaga (BP) alusel .....	106
Tabel 2. Netosissetulekud tööstuses töötava meeslihttöölise keskmise brutopalgaga (BP) alusel (brutopalk = 66,7% BP) .....	108
Lisa 3. Tabel 1. Kuupalga ökonomeetrilise mudeli tulemused .....	110
Tabel 2. <i>Probit</i> -mudeli tulemused töötamise tõenäosust selgitavate tegurite kohta .....	112
Lisa 4. Tabel 1. Sotsiaaltoetused ühe elaniku kohta leibkonna eelarve uuringu andmetel ja riigieelarve kulutuste alusel 2000. aastal .....	114
Lisa 5. Tabel 1. Sissetulekud leibkonna tulukvintilides ühe leibkonnaliikme kohta kuus aastal 2000 .....	116



Tabel 2. Sotsiaaltoetuste jaotus leibkonna demograafiliste tunnuste järgi aastal 2000 ....	117
Tabel 3. Sotsiaaltoetuste jaotus sõltuvalt leibkonna sotsiaalsest seisundist aastal 2000 ..	120
Tabel 4. Sotsiaaltoetuste efektiivsus Eestis aastal 2000.....	122

## JOONISTE LOETELU

2.1. Töötushüvitiste suurused valitud OECD ja siirderiikides aastatel 1997–1999.....	27
2.2. Töötuse määr ja kulutused töötushüvitistele valitud OECD riikides ja siirderiikides 1999. aastal.....	28
2.3. Sotsiaalabi suurus kuus kahe lapsega abielupaaril valitud OECD riikides 1997. aastal .....	29
2.4. Esimesele lapsele makstava toetuse suurus aastas valitud OECD riikides 1997. aastal.....	30
4.1. Hõive, töötuse ja mitteaktiivsuse dünaamika aastatel 1990-2000 .....	42
4.2. Keskmine brutopalk kuus Eesti maakondades 2000. aastal .....	44
5.1. Sotsiaaltoetuste jaotus vaeste ja mittevaeste vahel 2000. aastal .....	69
5.2. Toimetulekutoetust saavad ja mittesaavad vaesed pered 2000. aastal .....	70
5.3. Vaesed pered enne ja pärast sotsiaaltoetuste saamist 2000. aastal.....	71
5.4. Vaesuslõhe <i>ex ante</i> ja <i>ex post</i> ning sotsiaaltoetuste osakaal vaesuslõhest <i>ex ante</i> 2000. aastal .....	72

## KIILUDE LOETELU

3.1. Töötu abiraha saamise tingimused .....	33
3.2. Toimetulekutoetuse saamise tingimused .....	37
3.3. Lapsetoetuse, lapsehooldustasu ja üksikvanema lapse toetuse saamise tingimused.....	39

## SISSEJUHATUS

Riigi sotsiaalse kaitse süsteem peab ühest küljest tagama inimeste toimetuleku, teisalt aga ei tohiks pakutavad hüvitised olla liiga kõrged ning vähendada motivatsiooni töötada. Eri riikide kogemused on näidanud, et tasakaalu leidmine nende eesmärkide vahel on küllaltki keerukas ülesanne. Nii väidab Nickell (1997) OECD riikide andmetele tuginedes, et hüvitiste suurenemisel 10% võrra palgast või toetuste maksmise perioodi pikenemisel 1 kuu võrra kasvab töötuse määr 1% võrra. O'Leary ja Wandner'i (1997) Ameerika Ühendriikide andmete põhjal teostatud analüüs näitab, et töötushüvitiste tõstmisel 10% võrra palgast pikeneb töötuse kestus ühe nädala võrra. Sotsiaaltoetuste mõju tööhõivele on oma töödes analüüsinud ka Börsch-Supan (2000) Saksamaa näitel ja Kerkhofs *et al.* (1999) Hollandi näitel. Ka nimetatud autorid on leidnud, et sotsiaaltoetused avaldavad inimeste töötamise motivatsioonile negatiivset mõju.

Nii tööhõive kui ka sotsiaalse kaitse kõrge taseme hoidmine kuulub Euroopa Liidu (edaspidi EL) põhiesmärkide hulka. Sotsiaalkaitse süsteemide reformimisel on üheks põhiesmärgiks sotsiaaltoetuste ja maksusüsteemide muutmine tööhõivesõbralikumaks, mis tähendab eelkõige eri süsteemide stiimulite kohandamist selliselt, et inimesed oleks huvitatud töötamisest ning samal ajal oleks tagatud küllaldane sotsiaalne kaitse. Eesti kui EL kandidaatriigi puhul on oluline vaadata, kuivõrd on Eesti sotsiaalkaitse süsteem kooskõlas EL suundadega.

Eesti tööturгу iseloomustab tööga hõivatud inimeste arvu drastiline vähenemine iseseisvusperioodi jooksul. Ühes hõive vähenemisega on kasvanud nii töötute kui ka mitteaktiivsete inimeste arv, sealjuures on ligi pooled töö kaotanud inimestest olnud tööta üle ühe aasta. Eesti sotsiaalkaitse süsteemi iseloomustavad omakorda madalad toetused, mida makstakse piiramatu aja vältel. Toimetulekutoetus on muutunud suurele hulgale toetuse saajatest püsivaks sissetulekuallikaks — iga kuu toimetulekutoetust saanud perede osatähtsus on viimastel aastatel suurenenud. Sellised arengusunnivad üle vaatama sotsiaaltoetuste mõju töötamise stiimulitele ja süsteemi jätkusuutlikkuse.

### Töö eesmärk

Käesoleva töö eesmärgiks on analüüsida, millist mõju avaldavad sotsiaaltoetused indiviidi tööjõupakkumisele ning hinnata Eesti sotsiaaltoetuste efektiivsust vaesuse leevendamisel. Eesmärgi saavutamiseks analüüsitakse muuhulgas sotsiaalse kaitse süsteemide ja tööturu vahelisi seoseid, antakse põhjalik ülevaade arenenud riikide toetussüsteemidest ja nende kujundamise põhimõtetest ning uuritakse, missugune on sotsiaalabi- ja tööhõiveametnike hinnang Eestis kehtivatele toetustele.

Sotsiaaltoetustest uuritakse käesolevas töös kolme Eestis tööjõupakkumise seisukohalt kõige olulisema toetusliigi — töötushüvitiste, toimetulekutoetuse ja peretoetuste — mõju tööjõupakkumisele ja vaesusele. Töötushüvitistena käsitletakse töötut abiraha ning töötuskindlustushüvitist. Lisaks vaadatakse töötule makstavate hüvitiste hulgas ka koondamishüvitisi. PRAXISE sarjas *Poliitikaanalüüs* ilmuvad lähiajal täiendavalt analüüsid, mis käsitlevad ennetähtaegse vanaduspensiononi ja invaliidsuspensiononi mõju tööjõupakkumisele.

### Töö ülesehitus

Käesolevas töös teostatud analüüs põhineb Statistikaameti 2000. aasta leibkonnaeelarve uuringul (LEU). Nimetatud uuringu iseloomustus ning selle võrdlus sotsiaaltoetuste administratiivstatistikaga on toodud käesoleva töö lisa 4.

Uurimistöö koosneb kuuest peatükist. Esimene peatükk analüüsib sotsiaalse kaitse ja tööturu seoste teoreetilisi aspekte. Eraldi vaadatakse EL liikmesriikide sotsiaalkaitse mudeleid ja nende mõju tööhõivele, samuti EL poliitikat sotsiaaltoetuste ning tööturu seoste suhtes.

Toetussüsteemide kujundamisel on oluline analüüsida teiste riikide kogemusi selles valdkonnas. Arenenud riikide kogemuste analüüs võimaldab välja tuua positiivsed ja negatiivsed õppetunnid ning pakkuda välja alternatiive, mida võiks kasutada Eesti sotsiaalkaitse süsteemi tööhõivesõbralikumaks muutmiseks. Toetussüsteemide kujundamise põhimõtteid ja arengusuundi OECD riikides vaadatakse käesoleva töö teises peatükis.

Kolmas peatükk annab ülevaate tööturu abiraha, toimetulekutoetuse ja peretoetuste süsteemi kujunemisest Eesti taasiseseisvusperioodil ning nimetatud toetuste maksmise põhimõtetest käesoleval ajal. Selles peatükis tuuakse välja peamised muutused toetusliikide maksmise kriteeriumites ning nende erinevused eelnevas peatükis analüüsitud OECD riikide toetussüsteemidest.

Neljäs peatükk uurib sotsiaaltoetuste mõju tööjõupakkumisele Eestis. Sotsiaaltoetuste mõju analüüsimisel kasutatavad meetodid ulatuvad lihtsatest tabelitest ja graafilistest analüüsides keerukate ökonomeetriliste mudeliteni. Käesolevas töös võrreldakse sotsiaaltoetuste ja inimeste tööturukäitumise analüüsimiseks peretüüpide sissetulekuid töötamise ja mittetöötamise korral ning uuritakse toetusliikide vahelisi seoseid. Peatüki teises osas konstrueeritakse ökonomeetiline mudel, millega hinnatakse sotsiaaltoetuste mõju tööjõupakkumisele Eestis.

Viendas peatükis hinnatakse Eesti sotsiaaltoetuste tõhusust vaesuse leevendamisel. Vaesus on ühiskonna ja majanduse arengule alati negatiivse mõjuga, eriti kui tekib vaesuse põlvkondlik taastootmine. Vaesus raiskab inimkapitali ning süvendab sotsiaalseid probleeme. Samas tuleb arvestada, et sotsiaaltoetuste eri funktsioonid — vaesusriskide leevendamine ja tööhõives osalemise stimuleerimine — võivad teatud tingimustel vastuollu sattuda.

Käesoleva uurimistöö raames viidi 2001. aasta kevadel üheksas Eesti maakonnas ja kolmes Tallinna linnaosas läbi kvalitatiivuuring, mille käigus intervjueriti 42 tööturuinstitutsioonide- ja sotsiaalabi ametnikku. Intervjuude eesmärgiks oli välja selgitada ametnike hinnang Eesti sotsiaaltoetuste süsteemile ning uurida nende seisukohti selle kohta, kas ja kuidas on Eestis sotsiaaltoetused alternatiiviks töötamisele. Kuues peatükk kajastab ametnike hinnanguid Eestis kehtivale tööturu abiraha ja toimetulekutoetuste süsteemile.

## **Tänuõnad**

Poliitikauuringute Keskus PRAXIS ja käesoleva töö autorid tänavad toetuse ja meeldiva koostöö eest Sotsiaalministeeriumi, kes on käesoleva töö algatajaks ja idee autoriks. Eriiline tänu asjalike märkuste eest kuulub seejuures Sotsiaalministeeriumi ekspertidele Piret Lilleväile, Pille Rebasele, Ülle Marksoole ja Ülla Mäele.

PRAXISE siiras tänu kuulub ka Eesti Statistikaametile, eriti Mari Kreitzbergile ja Arvo Valtinile, kes aitasid autoreid töös kasutatavate andmete töötlemisel ning tõlgendamisel ja käesoleva töö retsensentidele — Raul Eametsale, Dagmar Kutsarile, Avo Trummile, Helje Kaldarule Tartu Ülikoolist ning Marje Pavelsonile Tallinna Tehnikaülikoolist —, kelle kommentaarid ja soovitusid aitasid oluliselt kaasa käesoleva töö valmimisele. Suureks abiks kirjutamisel oli ka tagasiside kõigilt, kes osalesid töö esialgseid tulemusi tutvustaval seminaril.

Samuti täname sotsiaalabi- ja tööhõiveametite ametnikke, kes osalesid uurimistöö raames läbi viidud intervjuudel ning andsid suure panuse töö koostamisse.

# 1. SOTSIAALSE KAITSE JA TÖÖTURU SEOSTE TEOREETILISI ASPEKTE

## 1.1. Sotsiaalse kaitse ja tööturu vastastikused mõjud

Sotsiaalse kaitse süsteemide ja tööturu vastasmõju ei ole üheselt määratud. Sotsiaalse kaitse süsteemid võivad aidata kaasa tööturu paindlikkusele ja tööhõive kasvule, ent võivad tööhõivet ka pidurdada.

Vastasmõju iseloom sõltub mitmesugustest teguritest, ent eelkõige:

- hüvitiste parameetritest (õigustatuse kriteeriumid, hüvitiste tase, maksmise kestus jm);
- hüvitiste korralduse ja finantseerimise vormist.

Hüvitiste parameetrite puhul on oluline, kuidas mõjutavad hüvitiste süsteemid käituma ratsionaalseid valikuid tegevaid indiviide. Muidugi ei sõltu inimese käitumine ja tema poolt sotsiaalse kaitse süsteemide suhtes tehtavad valikud üksnes nende süsteemide poolt pakutavatest materiaaletest stiimulitest. Vähemalt sama olulisteks teguriteks on ka inimese poolt omaks võetud väärtused ja normid ning ühiskonnas väljakujunenud sotsiaalne kontroll jm reeglid.

Sotsiaalse kaitse süsteemid võivad avaldada tööturule negatiivset mõju, näiteks:

1. Sotsiaalse kaitse süsteemid võivad pärssida tööjõu pakkumist:
  - sotsiaalkindlustushüvitiste skeemide parameetrid võivad vähendada tööotsimise motivatsiooni või intensiivsust, näiteks liiga kõrge hüvitise tase (asendusmäär ehk hüvitise suhe palka (*replacement rate*)) pakub inimese jaoks soodsa alternatiivi töötamisele, liiga pikk maksmise kestus võib tekitada sõltuvuse hüvitisest;
  - sotsiaalse kaitse süsteemi korraldus võib piirata tööjõu liikuvust.
2. Sotsiaalse kaitse süsteemid võivad pärssida tööjõu nõudlust:
  - kõrged sotsiaalkindlustusmaksed suurendavad tööjõu hinda ja pärssivad investeerimist tööjõumahukatesse ettevõtetesse;
  - pikaajaliselt mitteaktiivsed isikud muutuvad tööandjatele väheatraktiivseteks.

Samas võib sotsiaalse kaitse süsteemide mõju tööturule ja majandusele olla ka positiivne, sünergeetiline (Ferrera *et al.* 2000):

1. Sotsiaalne kaitse võib mõjuda kui investeering pidevasse majanduslikku ümberkohanemisse, aidates ühelt poolt kohanemisprotsessile vahetult kaasa, teisalt maandades majanduse kohanemisega paratamatult seotud riske;
2. Sotsiaalse kaitse süsteemide olemasolu ergutab inimesi tegutsema ka sellistel rikkust loovatel kutsealadel, mis indiviidi jaoks on kõrgema riskiga;
3. Sotsiaalse kaitse süsteemid loovad ühiskonnas stabiilsust ning aidates kaasa terve, sobivate oskuste ja kõrge tootlikusega tööjõu kujunemisele, võivad anda panuse positiivse investeerimiskliima tekkesse;
4. Adekvatsel tasemel sotsiaalse kaitse hüvitised aitavad vähendada vaesust. Vaesus on majandusele alati halb, eriti kui tekib vaesuse põlvkondlik taastootmine, mis lülitab suuri inimgrupe majanduskasvu loomisest välja. Äärmine vaesus raiskab inimkapitali;
5. Lühiajalise töötuse perioodidel makstavad rahalised hüvitised suurendavad töövahenduse efektiivsust;
6. Sotsiaalne kaitse haiguse, töövõimetuse, töötuse, vanaduse või lastekasvatamisega kaasneva võivate negatiivsete mõjude (sissetulekute langus, majandusliku aktiivsuse langus jm) vastu omab väärtust nii indiviidi kui ka ühiskonna ja majanduse jaoks tervikuna;

7. Universaalne sotsiaalne kaitse võib suurendada tööturu paindlikkust — inimesed vahetavad töökohta kergemalt, kui nad ei pea muresema varemomandatud pensioniõiguste või teiste sotsiaalkindlustushüvitiste kaotamise pärast;
8. Aktiivsete meetmete (rehabilitatsioon, tööturukoolitus jm) rakendamine võib aidata kaasa töötuse vähenemisele, tõstes töötute kvalifikatsiooni ning hoides töötuid kontaktis tööturuga.

Tööturg mõjutab omakorda sotsiaalse kaitse süsteeme. Madal tööhõive toob kaasa kõrge sotsiaalkindlustusskeemide süsteemisõltuvusmäära<sup>1</sup>, mis omakorda seab piiri hüvitiste võimalikule tasemele. Süsteemisõltuvusmäära tõus tekitab finantseerimisprobleemi, sest hüvitiste maksmiseks endisel tasemel peaks maksukoormus iga allesjäänud töötaja kohta tõusma. Kõrge tööhõive tähendab madalamat süsteemisõltuvusmäära, alandades süsteemi rahastamiskoormust ühe töötaja kohta ja võimaldades soodsamaid hüvitisi.

Kokkuvõtteks, sotsiaalse kaitse ja tööturu vastasmõju võib olla nii negatiivne kui positiivne, sünergeetiline suhe. Positiivse vastasmõju eelduseks on efektiivsete sotsiaalpoliitiliste abinõude ja institutsionaalsete korralduste kasutamine. Samas tähendab see, et paralleelselt majanduse pideva ümberkoostamisega peab pidevalt kohanema ka sotsiaalse kaitse süsteem. See tähendab eeskätt rõhuasetuste muutust, mis võib kaasa tuua rangemad hüvitiste maksmise tingimused ja kulude kärpimised ühes sotsiaalse kaitse sektoris, ent ei välista samas hüvitiste laiendamist ja täiendavaid kulutusi teises sektoris.

## 1.2. Sotsiaalse kaitse põhitüübid ja nende mõju tööturule Euroopas

Euroopa Liidu liikmesriikide sotsiaalpoliitilised süsteemid erinevad üksteisest märgatavalt ajalooliste, kultuuriliste ja poliitiliste tegurite ning arengute tulemusena. Käesolev peatükk põhineb raamatul „The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy“ (Ferrera *et al.* 2000).

Samas väljendavad mõnede EL liikmesriikide sotsiaalse kaitse süsteemid teatud sarnaseid mustreid, mille alusel on liikmesriike sageli jagatud nelja geo-sotsiaalsesse mudelisse (Ferrera *et al.* 2000):

1. Skandinaaviamaad (Soome, Rootsi, Taani);
2. Anglo-Saksi (Suurbritannia ja Iirimaa);
3. Kontinentaal-Euroopa (Saksamaa, Austria, Prantsusmaa, Belgia, Luksemburg, Holland);
4. Lõuna-Euroopa (Itaalia, Hispaania, Portugal, Kreeka).

**Skandinaaviamaade** sotsiaalse kaitse süsteemide iseloomulikud jooned on:

- sotsiaalset kaitset vaadeldakse kodanikuõigusena, mistõttu hüvitiste süsteemide hõlmatumus on universaalne;
- igaühel on õigus võrdse määraga baashüvitisele, ent majanduslikult aktiivsetel inimestel on õigus täiendavatele töötasust sõltuvatele kutsealaste sotsiaalkindlustusskeemide kaudu jagatavatele hüvitistele;
- hüvitiste finantseerimisel on domineeriv roll üldistel maksudel;
- hüvitiste skeemide korraldus on harilikult riiklik ning kasutatakse ühtset integreeritud süsteemi (hüvitiste väljamaksmise eest vastutab üks asutus), mis ühendab sotsiaalse kaitse harud. Ainsaks erandiks on töötuskindlustus, mis on vabatahtlik ja korraldatud ametiühingute poolt.

Skandinaaviamaade sotsiaalpoliitiline mudel on eksisteerinud paralleelselt tööhõive kõrge tasemega, mis ajalooliselt on tugevalt baseerunud tööhõive kasvule avalikus sektoris. Skandinaaviamaade suurimaks probleemiks on kuluka sotsiaalkaitse süsteemi finantseerimine uues olukorras, kus kapitali

---

<sup>1</sup> Hüvitise saajate arvu suhe töötajatesse.

liikuvus on märgatavalt kasvanud. Teiseks väljakutseks on vajadus laiendada tööhõivet erasektoris, et kompenseerida tööhõive stagnatsiooni avalikus sektoris.

**Suurbritannia ja Iirimaa** sotsiaalset kaitset iseloomustab:

- hüvitiste süsteemide hõlmatus on universaalne;
- baashüvitiste määrad on suhteliselt madalad, laiemalt on kasutusel sissetulekute kaalumise (*means-testing*);
- raviteenuseid finantseeritakse üldistest maksudest, ent rahaliste hüvitiste finantseerimises mängivad olulist osa sotsiaalkindlustusmaksed;
- korralduse eest vastutavad riiklikud asutused ning väljamaksete süsteem on integreeritud;
- sotsiaalpartnerite roll poliitika kujundamises ja korralduses on marginaalne.

Erinevalt Skandinaaviamaadest ei ole Anglo-Saksi traditsiooniga Suurbritannias ja Iirimaa sotsiaalkaitse süsteemide finantseerimine ja erasektori (eriti teenuste sektori) tööhõive märkimisväärseks probleemiks. Kuna Anglo-Saksi maades on sotsiaalkaitse hüvitiste tase tagasihoidlik, on püsivateks probleemideks vaesus ja sotsiaalne tõrjutus.

**Kontinentaal-Euroopa** sotsiaalse kaitse süsteemide tunnusteks on:

- sotsiaaltoetuste hõlmatus tugineb valdavalt Bismarcki<sup>2</sup> traditsioonidele, õigused hüvitistele (nii rahalistele hüvitistele kui raviteenustele) omandatakse töö või perekondliku staatuse kaudu;
- rahalised hüvitised sõltuvad valdavalt töötasust;
- sotsiaaltoetuste finantseerimine tugineb valdavalt palgafondilt arvestatavatele sotsiaalkindlustusmaksetele;
- sotsiaalse kaitse korraldus on sageli kutsealaselt segregeeritud, eri kutsealadele laienevad eri reeglid;
- sotsiaalpartnerite roll sotsiaalkaitse süsteemi korralduses on suur.

Kontinentaal-Euroopa mudelis on suhteliselt soodsaid hüvitisi pakkuvad sotsiaalkaitse süsteemid eksisteerinud paralleelselt tugevate töötururegulatsioonidega. Selle kombinatsiooni tagajärjeks on paraku olnud madal tööhõive määr (nii avalikus kui erasektoris), sissetulekute tugev sõltuvus hüvitistest ja kõrge pikaajaline töötus. Palgafondilt arvestatavatele sotsiaalkindlustusmaksetele tuginemine on muutnud erasektori tööjõu kalliks, mis piirab tööhõivet eriti palgaskaala madalamas osas. Süsteemi kutsealane segregatsioon takistab täiendavalt tööjõu liikuvust.

**Lõuna-Euroopa** riikide sotsiaalkaitse süsteemi iseloomustab sarnaste joontega segamudel:

- rahaliste hüvitiste puhul on tegemist segregeeritud, Bismarcki tüüpi skeemidega. Pensionide tase ja osakaal kogusüsteemis on kõrge;
- finantseerimises on oluline roll palgafondilt arvestatavatel sotsiaalkindlustusmaksetele;
- rahalistele hüvitistele kvalifitseeruvate isikute ring on piiratud, samas on ka sotsiaalabi süsteem valdavalt nõrk;
- raviteenuste hõlmatus on universaalne;
- sotsiaalpartneritel ja kutsealastel fondidel on oluline roll rahaliste hüvitiste skeemide puhul, ent mitte tervishoius.

Lõuna-Euroopa sotsiaalpoliitiline muster on tekitanud terava lõhe hästi kaitstud tööturul osalejate ja vähekaitstud mitteaktiivsete vahel. Sarnaselt Kontinentaal-Euroopa riikidega mõjuvad kõrged sotsiaalkindlustusmaksed erasektori tööhõivele negatiivselt, vaesuse suhtes on Lõuna-Euroopa mudeli mõjud sarnased Anglo-Saksi mudeli mõjudele.

<sup>2</sup> Bismarcki süsteemis on üldjuhul õigus toetustele ja toetuste suurus otseselt sõltuvuses töötaja ja/või tööandja poolt varem tehtud kindlustusmaksetest. Erinevalt sellest on Beveridge'i tüüpi sotsiaalse kaitse süsteemis õigus toetustele tavaliselt kõigil elanikel ning toetused on valdavalt võrdse määraga.

Võrdluseks, **Eesti** sotsiaalse kaitse süsteemi iseloomustavad järgmised tunnused:

- rahaliste hüvitiste puhul on hõlmatus universaalne, ravikindlustuse puhul peaaegu universaalne;
- kesksel kohal on võrdse määraga hüvitised (peretoetused, töötu abirahad), pensionid on töötasu alusel seni nõrgalt diferentseeritud;
- rahaliste hüvitiste asendusmäär on suhteliselt madal;
- finantseerimises on peamine osakaal sotsiaalmaksul (sh ravikindlustuse finantseerimine sotsiaalmaksust);
- riiklik korraldus, mis on samas sotsiaalkindlustusharude kaupa segregeeritud;
- sotsiaalpartnerid omavad rolli küll poliitika kujundamise protsessis, ent vahetu korralduse juures on nende roll küllaltki tagasihoidlik.

Seega võib öelda, et Eesti sotsiaalse kaitse süsteem ei haaku täpselt ühegagi ülalkirjeldatud neljast mudelist.

Skandinaaviamaade mudeliga ühendab Eesti sotsiaalse kaitse süsteemi universaalne hõlmatus ja riiklik korraldus, ent eristab hüvitiste madalam (nii absoluutne kui suhteline) tase ja üldiste maksude väiksem roll finantseerimises.

Anglo-Saksi mudeliga on sarnane hüvitiste madal asendusmäär ja sotsiaalpartnerite marginaalne roll sotsiaalse kaitse korralduses (ka universaalne hõlmatus ja riiklik korraldus). Samas, erinevalt sellest mudelist ei

TABEL 1.1

### Euroopa nelja sotsiaalse kaitse mudelit iseloomustavaid karakteristikuid (1996–1997)

Riik	Sotsiaalkulud SKP-st (%)	Töötushüvitise asendusmäär, neto* (%)	Sotsiaalkindlustusmaksete määr** (%)	Vaesuse määr*** (%)	Tööhõive määr**** (%)	Töötuse määr (%)
<b>Skandinaaviamaad</b>						
Rootsi	34,8	81	35,9	n. a.	71,5	8,2
Soome	32,1	83	30,7	n. a.	64,8	11,4
Taani	33,6	83	–	4,4	75,3	5,1
<b>Anglo-Saksi</b>						
Iirimaa	18,9	57	16,3	9,4	59,8	7,8
Suurbritannia	27,7	68	20,2	11,6	71,2	6,3
<b>Kontinentaal-Euroopa</b>						
Austria	29,5	66	40,4	12,1	67,4	4,7
Belgia	30,0	71	39,7	11,4	57,3	8,8
Holland	30,9	83	53,8	5,2	69,8	4,0
Luksemburg	26,2	88	26,7	9,5	60,2	2,8
Prantsusmaa	30,8	82	48,8	9,9	59,4	11,7
Saksamaa	30,5	75	40,2	10,9	64,1	9,4
<b>Lõuna-Euroopa</b>						
Hispaania	22,4	73	37,2	14,9	51,2	18,8
Itaalia	24,8	42	55,5	12,5	50,8	12,2
Kreeka	23,3	n. a.	35,0	14,9	54,9	9,6
Portugal	21,6	83	34,8	15,9	66,8	4,9

\* Keskmise nelja peretüübi ja kahe töötasutase suhtes.

\*\* Ei sisalda tööandja riskiastmest sõltuvaid tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse makseid.

\*\*\* Isikute osakaal, kelle sissetulekud jäävad alla 50% mediaanist.

\*\*\*\* Hõivatud jagatud 15–64 aastaste inimeste koguarvuga.

Allikas: MISSOC 1999; Ferrera *et al.* 2000.

kasutada Eesti sotsiaalkindlustusskeemides sissetulekute kaalumist (kasutusel üksnes toimetulekutoetuse, s.t sotsiaalabi puhul), raviteenuseid osutatakse kindlustuspõhimõttel ja finantseeritakse sotsiaalmaksu kaudu.

Kontinentaal-Euroopa mudeliga ühendab Eestit palgafondilt arvestatava sotsiaalmaksu oluline roll finantseerimises, ent eristab töötasust sõltuvate hüvitiste vähenemine kasutamine (seni üksnes haigus- ja sünnitushüvitis), süsteemi kutsealase segregatsiooni puudumine ja sotsiaalpartnerite tagasihoidlikum roll korralduses. Viimased reformid (riikliku pensionikindlustuse seadusega sätestatud uus pensionivalem; töötuskindlustuse kehtestamine) on siiski toonud Eesti sotsiaalse kaitse süsteemi Kontinentaal-Euroopa mudelile lähemale.

Tabelis 1.1 on toodud Euroopa riikide sotsiaalse kaitse mudelid iseloomustavad näitajad. Tabelist nähtub, et Põhjamaades on tööhõive määr kõrge, vaatamata sotsiaalkulutuste kõrgele tasemele ja kõrgetele töötasu asendavate hüvitiste asendumääradele. See näitab, et Põhjamaade universaalne sotsiaalse kaitse süsteem ei ole avaldanud tööhõivele negatiivset mõju, vaid pigem toetanud tööhõivet.

Samas on Kontinentaal- ja eriti Lõuna-Euroopa sotsiaalkaitse mudelil olnud tööhõivele märgatav pärssiv mõju, peamiselt just tööjõu hinda tõstvate kõrgete sotsiaalkindlustusmaksete tõttu.

Lõuna-Euroopa riikide puhul näeme negatiivsete tegurite kumuleerumist — madala tööhõive määraga kaasnevad suhteliselt kõrged töötuse (v.a Portugal) ja vaesuse määrad.

Boeri (2000) võrdlev analüüs näitas, et vaatamata teatavatele sarnastele probleemidele ja ühisele mõjudele, ei ole vähemalt senini olulisi märke Euroopa sotsiaalse kaitse mudelite ühtesulandumisest. Liikmesriikides on küll läbi viidud mitmeid reforme, ent samas pole see kaasa toonud sotsiaalse kaitse taseme halvenemist. Iga mudel on säilitanud oma iseloomulikud tunnused. Seetõttu ei ole ka sarnastele probleemidele universaalseid lahendusi ning liikmesriikide süsteemide edasised reformid peavad lähtuma just iga konkreetse mudeli eripärast.

### 1.3. Euroopa Liidu poliitika sotsiaalse kaitse ja tööturu seoste osas

Euroopa Liidu lepingu artikli 2 kohaselt kuulub liidu põhieesmärkide hulka samaaegselt nii tööhõive kui ka sotsiaalse kaitse kõrge taseme hoidmine. Samas, kuna nii tööturu kui sotsiaalse kaitse õiguslikul reguleerimisel on Euroopa Liidu pädevus lepingu järgi väga piiratud, on EL peamiseks töömeetodiks nende eesmärkide taotlemisel nn avatud koordineerimismeetod, mis hõlmab endas liikmesriikide vahelise diskussiooni edendamist, ühist probleemide määratlemist, liikmesriikide tasandil probleemide lahendamise abinõude rakendamise ergutamist ja liikmesriikide progressi mõõtmist.

Sotsiaalse kaitse ja tööturu vastasmõjusid toob ilmekalt esile Euroopa Komisjoni suhtlusdokument „Sotsiaalse kaitse moderniseerimine ja tugevdamine Euroopa Liidus“ (European Commission 1997).

Üheks sotsiaalse kaitse reformimise prioriteediks on seatud sotsiaalse kaitse muutmine tööhõivesõbralikumaks, mis Euroopa Komisjoni kujutluses hõlmab järgmisi elemente:

- sotsiaaltoetuste ja maksusüsteemide muutmine tööhõivesõbralikumaks;
- töötuskindlustuse kujundamine tööks ettevalmistavaks kindlustuseks;
- sotsiaalkaitse rahastamise ümberkujundamine;
- paindlike mehhanismide rakendamine üleminekuks töölt pensionile;
- sotsiaalse kaitse rakendamine tõrjutuse vältimiseks.

Sotsiaaltoetuste ja maksusüsteemide tööhõivesõbralikumaks muutmine tähendab eeskätt nii sotsiaaltoetuste kui maksusüsteemide stiimulite struktuuri kohandamist nii, et need stimuleeriksid tööotsijaid tööd vastu võtma, ent samas tagaksid töötutele hädavajaliku kaitse. Sõltuvus sotsiaal-



toetustest on seda suurem, mida väiksem on netokasu tööle tagasipöördumisest. Euroopa Komisjoni seisukoht on, et sotsiaalse kaitse süsteem peaks olema töötamise suhtes nii neutraalne kui võimalik ning seda pigem soodustama. Paraku esineb EL liikmesriikides juhtumeid, kus hüvitistest saadav sissetulek ületab reaalselt töötasu. Kuigi administratiivsete kontrollmehhanismide või sotsiaalse surve tagajärjel võivad inimesed otsida aktiivselt tööd vaatamata hüvitiste kõrgetele asendusmääradele, ei ole pikemaajaliselt makstavad kõrged hüvitised ilmselt jätkusuutlikud ning tööle tagasipöördumist tuleb ergutada täiendavate finantsstiimulitega. Omaette probleeme tekitavad sissetulekupiiriga (*income ceiling*) selektiivsed peretoetused ja eluasemetoetused, mis võivad tekitada vaesluslõksu<sup>3</sup> (*poverty trap*) ning pärssida tööle tagasipöördumist. Seda probleemi on võimalik vältida kahel viisil:

1. Isiku sissetulekute suurenemisel vähendatakse toetusi ainult osaliselt (mitte samas mahus sissetulekute suurenemisega);
2. Peredele, kus on 2 palgasaajat, kehtestatakse tavapärasest kõrgem sissetulekute ülempiir, mille puhul säilib õigus toetusele.

Töötuskindlustuse ümberkujudamine tööks ettevalmistavaks kindlustuseks tähendab töötuskindlustusele töötusimist soodustavate stiimulite lisamist ning hüvitesaajate laiemat hõlmamist ümberõppe programmidesse.

Tööhõivele — eriti lihttööliste (mitteoskustööliste) hõivele — võib tööjookulude suurendamise kaudu olulist mõju avaldada ka sotsiaalkaitse rahastamiskorraldus. 1994. aastal EL Essen tippkohtumisel seati tööpuuduse vähendamisel üheks ülesandeks mittepalgaliste tööjookulude vähendamine, seda eriti madalalpalgalise mitteoskustööjõu suhtes. EL seisukohalt on võtmetähtsusega ka maksukiilu<sup>4</sup> (*tax wedge*) vähendamine. Arvestades kapitali kasvanud liikuvust, on liikmesriigid paraku liikunud sageli vastupidises suunas — alandanud kapitali maksustamist ning seda kompenseerinud tööjõu kõrgema maksustamisega. Sellisel poliitikal on aga negatiivne mõju tööhõivele ja tulude jaotusele.

Pensioniskeemid peavad tagama paindlikud võimalused tööelust järkjärguliseks eemalejäämiseks, ent ei tohiks varajaste pensionilesiirdumise võimaluste abil tõmmata tööturult ära vanemaealisi töötajaid.

Sotsiaalkaitse rakendamise tõrjutuse vältimiseks tähendab eeskätt aktiveerivate elementide lisamist minimaalset sissetulekut tagavatesse sotsiaalabiskeemidesse.

## 1.4. Kokkuvõte

Sotsiaalse kaitse süsteem võib tööturule avaldada nii negatiivset kui positiivset mõju. Tööturu arengud mõjutavad maksusüsteemi kaudu omakorda sotsiaalse kaitse süsteemi. Selleks, et sotsiaalse kaitse süsteem toetaks kõrget tööhõivet ja tööturu stabiilsust, peab see pakkuma stiimuleid töötamiseks, olema paindlik ning kohanema majanduses toimuvate muutustega.

Euroopa Liidu riikide sotsiaalse kaitse mudelid erinevad nii sotsiaalkaitse finantseerimise korra, hõlmatud inimeste, väljamaksete tegemise süsteemi kui ka muude tegurite poolest. Eesti sotsiaalkaitse süsteem ei ole samastatav ühegi tüübiga, vaid hõlmab mitmete tüüpidele omaseid elemente.

Sotsiaalse kaitse süsteemide muutmine tööhõivesõbralikumaks on üks Euroopa Liidu sotsiaalkaitse prioriteete. Samas pole eesmärgiks liikmesriikide sotsiaalse kaitse süsteemide ühtlustamine, vaid iga riik peab ise leidma parimad vahendid eesmärgi saavutamiseks.

<sup>3</sup> Olukord, kus sotsiaaltoetuste ja maksusüsteemi koosmõjul tooks tööle tagasipöördumine kaasa toetusesaaja netosissetuleku languse.

<sup>4</sup> Tööandja palgakulude ja töötaja netopalgala erinevus.

## 2. TOETUSSÜSTEEMID JA NENDE KUJUNEMISE PÕHIMÕTTED OECD RIIKIDES

### 2.1. Töötushüvitiste süsteemid

Töötushüvitiste süsteemid varieeruvad nii kvalifikatsioonitingimuste, hüvitise suuruse, maksmise kestuse kui finantseerimise meetodite lõikes. Iga riigi toetussüsteemid on läbi käinud oma sisemise arengutee. See asetab alati teatud piirid süsteemide edasise reformi võimalustele — nähtus, mida sotsiaalpoliitika kirjanduses nimetatakse sõltuvuseks valitud teest (*path-dependence*). Käesolev peatükk kirjeldab töötushüvitiste maksmise põhimõtteid OECD riikides. Kokkuvõtlik ülevaade eri riikide töötushüvitiste süsteemide põhikriteeriumidest on esitatud lisa 1 tabelites 1 ja 2.

Töötutele tööotsingu perioodil makstavaid rahalisi toetusi on kahte põhilist tüüpi (Schmid 1995):

- **töötuskindlustushüvitis** (*unemployment insurance*). See on kindlustuspõhimõtetele tuginev hüvitis, mida finantseeritakse töötaja ja/või tööandja kindlustusmaksetest. Hüvitise saamiseks peab isik olema teatud perioodi jooksul teinud vastavasse fondi sissemaksed. Hüvitise määr sõltub tavaliselt eelnevast palgast. Hüvitise maksmise kestus on piiratud ning sõltub sellest, kui kaua tehakse sissemaksed fondi. Eelneva töötamise nõude (kvalifikatsiooniperioodi) tõttu ei saa kindlustushüvitist tavaliselt noored töötud ning tööturul pikka aega eemal olnud isikud;
- **töötü abiraha** (*unemployment assistance*). Abiraha süsteemi finantseeritakse tavaliselt üldistest maksutuludest. Abiraha makstakse pärast töötuskindlustushüvitise maksmisperioodi lõppemist või töötuskindlustuse puudumisel. Abiraha määr on kas fikseeritud (ei sõltu eelnevast töötasust) või võtab arvesse leibkonna tulusid. Abiraha on tavaliselt madalam kui töötuskindlustushüvitis. Siiski on eelnev töötamine paljudes OECD riikides ka töötü abiraha saamise eelduseks.

Reaalsuses on töötushüvitiste süsteemid keerukad ning sisaldavad mõlemale tüübile omaseid jooni. Sageli kasutatakse töötühüvitiste maksmisel kahetasandilist süsteemi, mis koosneb nii töötuskindlustusest kui ka abirahadest (Austria, Soome, Prantsusmaa, Saksamaa, Holland). Suurbritannias viidi sisse uus hüvitise liik — töötotsija toetus (*jobseeker's allowance*), mis ühendab senise töötü abiraha ning sissetulekute taset arvestava toimetulekutoetuse. 1999. aastal toimis töötushüvitise süsteem (kas töötü abiraha, töötuskindlustus või mõlemad) kokku 72 riigis (US Social Security Administration 1999).

Euroopa sotsiaalhart ja Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeks määratlevad töötuse puhul kindlustatava riskina töövõimelisel isikul teise tulu katkemise, mille põhjuseks on võimaluse puudumine saada sobivat tööd. Hüvitise eesmärgiks on tagada piisav asendussissetulek vähemalt 13 nädala jooksul. Töötasust sõltuvate hüvitiste puhul peaks hüvitis moodustama vähemalt 45% isiku varasemast palgast, võrdse määraga hüvitis aga vähemalt 45% tavalise meeslihttöölise palgast (Euroopa Nõukogu 1999). Seega on euroopalikus väärtusmaailmas töötushüvitis eeskätt tuluamortisaator ehk vahend, mis peab tasakaalustama indiviidi või pere sissetulekuid ja tarbimisvõimalusi töötü leibkonnaliikme tööotsingu perioodil.

Tasakaalustatud töötushüvitiste süsteem peaks vastama neljale põhiprintsiibile:

- hüvitise asendusmäär peab olema piisav, et tagada indiviidi baaskaitse ning siluda pere tarbimist töötaoleku perioodil (*adequacy*);
- hüvitis peab vältima suurema osa töötute perede langemist vaeste kategooriasse ja vähendama vaesusriske (*poverty alleviation*);

- hüvitis peab soodustama aktiivset töötusimist ja stimuleerima inimest võimalikult kiiresti tagasi tööle pöörduma (*work incentives*);
- hüvitiste finantseerimiseks kuluvad summad peavad olema maksusüsteemile vastuvõetavad (*affordability*).

Optimaalse tasakaalu leidmine kõikide kriteeriumide ja funktsioonide vahel on küllaltki keeruline ülesanne. Ühelt poolt peab toetus olema piisavalt suur, et vältida suure osa töötute vaesusesse langemist. Samas ei tohiks toetus olla niivõrd kõrge, et töötusijal kaoks soov tööle asuda. Teisalt, kui toetus on piisavalt suur, siis võivad töötusijad kulutada rohkem aega ja jõudu sobivama ja tasuvama töökoha otsimisele, mis aitab suurendada tööturu paindlikkust. Kui toetus on liiga väike, siis tuleb töötusijal sageli leppida esimese ettejuhtuva töökohaga, mis omakorda piirab efektiivset tööjõuvahendust.

Ühiskonna tasandil aitavad töötushüvitised valutumalt läbi viia ettevõtete restruktureerimist ja saneerimist ning selle kaudu aitavad kaasa majanduse ümberkohandumisprotsessile.

Töötushüvitiste vastased väidavad, et sageli on töötuse põhjuseks töötusija liiga kõrge palgasoov ehk minimaalne aktsepteeritav töötasu (*reservation wage*), mis ei vasta tööturul väljakujunenud situatsioonile. Lisaks väidetakse, et töötud saaksid oma peret töötusingu perioodil ajutiselt toetada kogutud säästude kasutamise teel. (Roddis *et al.* 1998) Viimase argumenti vastu räägivad siiski mitmed asjaolud. Piisavate säästude kogumist võivad takistada sundkulutuste (toit, eluase) suur osatähtsus tarbimises. Sageli on säästude puudumise põhjuseks ka inimeste käitumise lühinägelikkus ning võimaliku töötusrisi alahindamine.

Enamikus OECD riikides on töötuskindlustus kohustuslik ning see on kas osa üldisest sotsiaal-kindlustusest või eraldi kindlustuse liik. Samas on ka riike, kus töötuskindlustus on vabatahtlik ja korraldatud ametiühingute poolt, näiteks Taani ja Soome.

Traditsiooniliselt on töötushüvitisi peetud passiivseks tööturupoliitika meetmeks ning sellisena vastandatud aktiivsetele meetmetele nagu näiteks tööturukoolitus, kutsenõustamine, töövahendus, tööturutoetus ettevõtlike alustamiseks, hädaabitöö jmt. Mitmete riikide praktika kinnitab aga, et hüvitisi võib edukalt kasutada aktiivset töötusimist soodustava abinõuna. Näiteks Jaapanis on rakendatud põhimõtet, et kui töötu leiab töökoha kiiresti — toetuse maksmise maksimaalse perioodi esimesel poolel — siis makstakse talle märkimisväärne lisahüvitis (osa maksimumperioodi kasutamata jätmise tõttu saamata jäänud toetusest). See abinõu on stimuleerinud töötuid aktiivsele töötusimisele (Schwanse 1997/1998).

Samas võivad aga nn aktiivsed meetmed avaldada töötusimisele hoopis negatiivset toimet. Näiteks Soomes, Rootsis ja Ida-Saksamaal 1990. aastate algul rakendatud aktiivsete tööturupoliitika meetmete mõju tööturule on olnud pigem pärssiv, kuna need pikendasid töötute tööle tagasipöördumise aega ning ei mõjunud töölerakendamise järgselt töö tootlikkusele ega palga kasvule (Calmfors 1994). Mitmes Kesk- ja Ida-Euroopa siirderiigis tehtud võrdlusuuringud aktiivse tööturupoliitika programmi läbinud töötusijate ja ise tööd otsinud isikute kohta kinnitasid, et esimestel kulus tagasipöördumiseks märksa enam aega ja nende töötute kinnistumine tööle ning palgatingimused ei erinenud nende omadest, kes programmi ei läbinud või olid programmi läbinute näitajad isegi ebasoodsamad (Fretwell *et al.* 1999, O'Leary 1998a, O'Leary 1998b).

Riikidevahelised võrdlevad uurimused on näidanud, et töötushüvitise suurus ning maksimise kestus avaldavad olulist mõju töötaoleku kestusele. Nii väidab Nickell (1997) 20 OECD riigi andmetele tuginedes, et hüvitise suurenemisel 10% võrra palgast või maksimise perioodi pikenedes ühe kuu võrra kasvab töötuse määr 1% võrra. O'Leary ja Wandner'i (1997) uurimuse andmetel pikeneb USA-s töötushüvitise tõstmisel 10% võrra palgast töötuse kestus ühe nädala võrra.

## Kvalifikatsioonitingimused

Kindlustushüvitise saamiseks peavad olema täidetud teatud kvalifikatsioonitingimused. Tavaliselt eeldatakse tööstaaži olemasolu või kindlustusmaksete tasumist (lisa 1 tabel 1). Madalaimad nõuded on kvalifikatsioonitingimuste osas Islandil, kus hüvitise saamiseks piisab, kui isik on töötanud ja tasunud kindlustusmakseid 10 nädalat viimase aasta jooksul. Kanadas piisab 420 töötunnist viimase aasta jooksul ehk ligi 11-nädalasest töötamisest. Tüüpiliseks nõudeks on siiski töötamine vähemalt viimase aasta kuue kuu jooksul. Esineb aga ka märksa rangemaid kvalifikatsiooninõuded. Nii näiteks tuleb Portugalis töötada 540 päeva (ligi 18 kuud) viimase kahe aasta jooksul ja Poolas 365 päeva (1 aasta) viimase 18 kuu jooksul.

Lisaks kvalifikatsiooniperioodile omab töötuskindlustushüvitise saamisel tähtsust ka töö kaotamise põhjus. Kui isik lahkub töölt omal soovil või kui tööleping lõpetati vääritu teo, töökohustuse rikkumise või usalduse kaotamise tõttu, on toetuse suurus tavaliselt väiksem või hakatakse toetust maksma alles pärast pikendatud ooteperioodi. Belgias võib sõltuvalt situatsioonist ooteperiood kesta 8–52 nädalat (8-nädalane ooteperiood on võrdne ca 30%-lise kogutoetuse vähendamisega 26-nädalase toetuse maksmise perioodi korral), Taanis 5 nädalat, Soomes 3 kuud, Saksamaal 12 nädalat ja Norras 8 nädalat. Hispaanias ei saa vabatahtlikult töölt lahkunud isikud üldse töötushüvitist taotleda.

Parem arusaamine hüvitiste parameetrite vahelistest seostest, aga ka tööpuuduse märkimisväärne kasv 1990. aastatel, on sundinud valdavat osa OECD riikidest üle vaatama nii seni kehtinud kvalifikatsioonitingimusi, hüvitiste määrasid, maksmisperioodi pikkust kui ka hüvitiste maksustamist. Töötuskindlustushüvitiste maksmise tingimused on muutunud järjest karmimaks. Taanis pikenes kvalifikatsiooniperiood 26 nädalalt 52 nädalani viimase 3 aasta jooksul ning maksimaalne hüvitise maksmise periood lühenes 7 aastalt 5 aastani. Kvalifikatsiooniperiood pikenes ka Soomes, 26 töö- nädalalt 43 nädalani viimase 2 aasta jooksul. Ka mitmed siirderiigid on viimastel aastatel karmistanud kvalifikatsioonitingimusi või vähendanud hüvitise asendusmäära. Näiteks Bulgaarias pikendati 1998. aastal hüvitise saamiseks vajalikku töötamisperioodi 6 kuult 9 kuuni viimase aasta jooksul, Poolas ühe aastani 18 kuu jooksul (seniselt 6 kuult viimase aasta jooksul) (Vodopivec, Raju 2001).

Ka töötü abiraha puhul on mõnedes riikides kvalifikatsioonitingimuseks eelnev töötamine (Austria, Prantsusmaa, Saksamaa, Ungari, Hispaania), ent samas on riike, kus abiraha on õigustatud saama kõik töötud (nt Iirimaa, Soome).

## Hõlmatud isikud

Valdavalt on töötuskindlustusega hõlmatud kõik palgatöötajad, ent riikide lõikes esineb hõlmatud isikute ringis ka märkimisväärsed erinevusi. Näiteks Austrias ei ole üldise töötuskindlustussüsteemiga hõlmatud riigiteenistujad. Enamasti ei kata töötuskindlustus füüsilisest isikust ettevõtjaid (Hispaania, Iirimaa, Portugal, Suurbritannia, Taani). Mõnel pool on kasutusel eraldi skeemid teatud kategooria töötajatele (põllumehed, meremehed jt). Mõned riigid on laiendanud töötuskindlustust ka noortele kutsehariduse omandanud töötutele (Luksemburg, Saksamaa, Taani), teistes riikides on aga viimastele kehtestatud eraldi toetuskeemid (vt lisa 1 tabel 7).

Töötü abirahade süsteemi hõlmatus on harilikult laiem kui töötuskindlustusel ning sageli see katab ka varasema töökogemusega isikuid.

## Maksmise kestus

Töötuskindlustushüvitise maksmise kestus sõltub enamasti kindlustusstaaži pikkusest. Ainsa riigina pole hüvitiste maksmise kestus piiratud Belgias, kuid seda juhul, kui isiku kindlustusstaaž on vähe-

malt 312 päeva viimase 18 kuu jooksul. Väga pikk on hüvitiste saamise maksimumperiood ka Taanis, Prantsusmaal, Islandil ja Hollandis — kuni 60 kuud. Lühima hüvitiste maksmise perioodiga paistavad silma Šveits — kuni 5 kuud ning Tšehhi, Suurbritannia ja USA, kus toetust makstakse kuni kuus kuud.

Ka töötü abiraha maksmise kestus on üldjuhul piiratud. Paljudes riikides ei ole aga kehtestatud ajalisi piire töötutele sotsiaalabi toetuste maksmiseks (Austraalia, Austria, Soome, Prantsusmaa, Saksamaa, Iirimaa, Suurbritannia). Selliste sotsiaalabi toetuste eesmärgiks on garanteerida minimaalne sissetulek töötutele, kes ei kvalifitseeru töötuskindlustushüvitisele või töötü abirahale, või on neid hüvitisi kasutanud maksimumperioodi vältel.

### **Aktiivse töötüingu nõue**

Harilikult on OECD riikides kehtestatud hüvitist saavatele isikutele aktiivse töötüingu nõue. Nõudeid esitatakse ka töötüingu sageduse kohta. Näiteks USA-s peab enamikus osariikides töötü tegema iga nädal vähemalt kaks taotlust töötandjale töökoha saamiseks. Belgias, Tšehhis ja Hispaanias aga sellist nõuet pole. Ka Kontinentaal-Euroopa riikides (v.a Holland ja Šveits) ei nõuta töötüingu tõendamist, kuna eeldatakse, et enamik vabadest töökohadest registreeritakse tööhõivetalituses (OECD 2000).

### **Osalemine tööhõiveprogrammides ja tööturukoolituses**

Levinud nõudeks töötüshüvitiste saamisel on kohustus osaleda tööhõivetalituse poolt pakutavates tööhõiveprogrammides. Näiteks Taanis on töötü kohustatud osalema ajutistel töötüdel avalikus sektoris (nn hädaabitöötüdel) kuni 30 tundi nädalas. Keeldumine toob kaasa karmid sanktsioonid. Kui Taanis keeldub töötü osalemast aktiivsetes tööhõiveprogrammides töötü esimesel 12 kuul, siis kaotab ta õiguse hüvitisele. Selleks, et taas hüvitist saada, tuleb töötü 52 nädalat. Belgias ja Prantsusmaal viitab seadusandlus siiski ainult kohustusele osaleda ümberõppeprogrammides (OECD 2000).

### **Sobiva töö vastuvõtmise nõue**

Üldjuhul on töötü kohustatud vastu võtma tööhõivetalituse poolt talle pakutava sobiva töö. Sobivast tööpakkumisest keeldumisega kaasnevad sanktsioonid: hüvitise maksmine kas peatatakse teatud perioodiks või lõpetatakse üldse.

Valdavalt on riigid kehtestanud küllalt detailsed kriteeriumid sobiva töö määratlemiseks. Norras näiteks peavad töötü olema kvalifikatsioonist, vanusest, perekonnaseisust jm teguritest sõltumata valmis vastu võtma iga pakutava töö ning töötüma riigi ükskõik millises piirkonnas, lisaks ka õises vahetuses või vahetustega töötü, isegi kui see viib eemale perekonnast.

Mitmes riigis tuleb tööhõivetalitustel pakkuda töötü omandatud kutseala piires ainult esimestel töötüingu kuudel, näiteks Taanis vaid esimesel kolmel kuul (veel 1989. aastal oli see periood 18 kuud).

Mõnes riigis võimaldavad sobiva töö kriteeriumid isegi kuni neljatunnist reisimist kodust töötüle ja tagasi töötüpäeva jooksul (Belgia ja Šveits). Hollandis ja Suurbritannias on selleks ajavahemikuks 2 tundi.

Sobivast tööst keeldumisel kaotab Taanis töötü õiguse hüvitisele esimesel korral üheks nädalaks, Austraalias ja Jaapanis 4-5 nädalaks, Belgias ning Hispaanias aga isegi 6 kuuks või pikemaks perioodiks. Pakutud tööst korduval keeldumisel hüvitise maksmine lõpetatakse (OECD 2000).

## Ooteperiood

Paljud riigid kasutavad ooteperioodi, mis tähendab, et esimestel päevadel peale töötuna registreerimist hüvitist ei maksta. Ooteperiood rõhutab isiku omavastutust, ent samas on see periood valdavalt küllalt lühike ning selle mõju töötajate tööturukäitumisele on ilmselt väike. Euroopa Sotsiaalkindlustuskoodeksi kohaselt ei tohi lepinguosalises riigis ooteperioodi kestus ületada 7 päeva. Kõige levinumaks ongi ühenädalane ooteperiood (Tšehhi, Soome, Prantsusmaa, Itaalia), mitte-Euroopa riikides (Kanada ja Korea) kohtab ka pikemaid, 2 nädala pikkuseid ooteperioode. Samas on riike, kus hüvitist hakatakse maksuma kohe esimesest päevast pärast töötuks registreerimist (Austrias, Belgias, Taanis, Saksamaal).

## Hüvitise määr

Tüüpiliselt on töötuskindlustushüvitise suurus sõltuv töötü varasemast töötasust. Kõrgeim asendusmäär on Taanis ja Soomes, kus sõltuvalt töötü kindlustusmaksete perioodist võivad hüvitised ulatuda kuni 90%-ni eelnevast brutopalgast. OECD riikidest madalaim asendusmäär on Itaalias — 30%. Siirderiikide hulgas on hüvitise asendusmäär kuni 70% varasemast palgast esimestel töötuskuudel Sloveenias (lisa 1 tabel 1). Hüvitise suurus hilisemal perioodil enamasti väheneb.

Küllalt palju on ka neid riike, kus töötuskindlustushüvitisi makstakse fikseeritud määras (Island, Iirimaa, Korea, Poola ja Suurbritannia).

Töötü abiraha puhul on valdavalt tegemist võrdse määraga hüvitisega kõikidele töötutele. Mõnes riigis on töötü abiraha siiski sõltuvuses eelnevast töötasust. Austrias moodustab abiraha 92% isiku töötuskindlustushüvitiste määrast, samas Kreekas on see vaid 17% (OECD 1999a).

Abiraha määramisel võidakse arvestada ka töötü perekonna sissetulekute taset. Austraalias ja Uus-Meremaal puudub töötuskindlustus ning makstakse üksnes töötü abiraha, mis sõltub pere sissetulekutest.

Kaheksas OECD riigis makstakse lisatoetust neile töötutele, kellel on peres kasvamas lapsed. Näiteks Saksamaal suureneb hüvitis 7% võrra, kui peres on lapsed. Austrias, Islandil ja Iirimaal suurendatakse hüvitisi fikseeritud summa võrra iga lapse kohta, Soomes aga vaid esimese lapse kohta.

Enamikus OECD riikides on töötuskindlustuse hüvitised maksustatud tulumaksuga. Töötü abiraha üldjuhul ei maksustata (v.a Holland ja Rootsi) või on sellele kehtestatud madalamad maksumäärad kui ülejäänud sissetulekutele (OECD 1999a).

Viimasel ajal on koos töötüshüvitiste saamise tingimuste karmimaks muutmisega vähendatud ka toetuste asendusmäärasid. Hispaanias näiteks vähendati toetuse suurus töötule, kellel ei ole ülalpeetavaid, 22% võrra, Tšehhis 10% võrra. Rootsis vähendati 1997. aastal hüvitiste asendusmäära 80%-lt 75%-ni (Vodopivec, Raju 2001).

## Finantseerimine

Töötuskindlustuse finantseerimine toimub tavaliselt nii tööandjate kui töövõtjate kindlustusmaksete kaudu. Kõrgeim maksemäär on Hispaanias — 7,55% palgalt (6% tööandja, 1,55% töötaja). Saksamaal on maksemäär 6,5% ning Austrias 6% jagatud võrdselt tööandja ja töövõtja vahel.

## 2.2. Koondamishüvitised

Töötü sotsiaalse kaitse kontekstis tuleb käsitleda ka koondamishüvitisi, mida tööandja on kohustatud maksma töö- või teenistuslepingu lõpetamisel. Nimetatud hüvitiste puhul on tegemist ühekordsete väljamaksetega, mis sõltuvad isiku varasemast töötasust.

Koondamishüvitised avaldavad otsest mõju tööturu paindlikkusele. Liiga kõrged koondamishüvitised muudavad ettevõtte restruktureerimise kulukaks, mis kahandab ettevõtete ümberkohamisvõimet majandussituatsiooni muutumisel (OECD 1999b). Olukorrast väljapääsuks üritavad majandusraskustes ettevõtted töötajatele peale suruda palgata või osaliselt tasustatavat puhkust. Lisaks võivad kõrged koondamishüvitised pidurdada uute töötajate palkamist, keda ettevõtte ümberstruktureerimise järgselt vajaks, või sundida töötajaid vastu võtma madalama palgaga, tähtajalise töölepinguga või muude väiksemate sotsiaalsete garantiidega töölepingu tingimusi.

Ülevaate koondamishüvitiste maksmise süsteemidest OECD riikides annab tabel 3 lisa 1. Individuaalse koondamise puhul ei ole koondamishüvitiste maksmist seadustega reguleeritud paljudes riikides, nagu näiteks Belgias, Hollandis, Rootsis, Saksamaal, Soomes ja Jaapanis (OECD 2000). Küll aga võidakse hüvitiste maksmises kokku leppida kollektiivlepingus (nt Soome, Saksamaa, Jaapan). Nimetatud riikidele on samas iseloomulik väga tugev töötute sotsiaalne kaitse (töötuskindlustus, töötü abiraha), mis kompenseerib koondamishüvitiste puudumist.

Teise grupi moodustavad riigid, kus seadustega on kehtestatud väga kõrged koondamishüvitised, näiteks Itaalias 2/27 aastastest palgast iga töötatud aasta kohta, Hispaanias 2/3 kuupalgast iga töötatud aasta kohta (kuid mitte rohkem kui 12 kuu palk) jne. Nendes riikides on aga töötushüvitised tagasihoidlikumad.

Mõnes siirderiigis, sh Venemaal ja Ukrainas, on 1990. aastate algul rakendatud põhimõtet, et töötushüvitist hakatakse maksma alles pärast koondamishüvitiste suuruse aluseks olevat perioodi.

Eelnevast töökohast koondatud või muudel põhjustel lahkunud töötajate koondamishüvitisi ja töötushüvitiste süsteeme tuleks vaadelda koos kui tulu, mida isik saab kasutada tööotsingu perioodil.

Samas on koondamishüvitiste ja töötushüvitiste süsteemide mõjud tööturule oluliselt erinevad, kuivõrd neid hüvitisi finantseeritakse eri allikatest ning ka kriteeriumid nende saamiseks on tavaliselt erinevad. Ühel juhul kaetakse risk solidaarselt (töötuskindlustusfondist või riigi maksutuludest), teisel juhul finantseerib konkreetne tööandja. Töötushüvitiste puhul on võimalik kehtestada tingimusi, mis sunnivad isikut aktiivselt tööd otsima. Koondamishüvitised on samas märgatavalt passiivsem abinõu, need võimaldavad töö kaotanud isikutel küllalt pikaks ajaks tööotsingutest loobuda ning vähendavad niiviisi tööjõu pakkumist.

## 2.3. Sotsiaalabi süsteemid

Nii nagu töötushüvitise puhul, erinevad ka riikide sotsiaalabi mudelid oma eesmärkide, printsiipide, korralduse ja finantseerimise osas. Üldiste eesmärkidenä taotlevad toimetulekut kindlustavad toetusüsteemid tulude ümberjaotamise kaudu vaesuse leevendamist, sotsiaalset õiglust ning turutõrgete korrigeerimist (viimase all on mõeldud eelkõige kaupade ja teenuste kättesaadavaks tegemist vähekindlustatud isikutele).

OECD riikide sotsiaalabi mudelid erinevad oluliselt rahaliste ja mitterahaliste toetuste osakaalu poolest. Näiteks USA-s domineerivad sotsiaalabi mitterahalised vormid — toidutalongid, eluaseme-

toetus ja vaeste tervisekindlustus (*Medicaid*) — mis moodustavad kuni 75% sotsiaalabi kogukuludest (Krumm *et al.* 1994). Mitterahaline sotsiaalabi kätkeb endas tugevamalt sotsiaalse kontrolli elemente, mille eesmärgiks on tagada abi sihipärane kasutamine.

Käesolev töö keskendub sotsiaalabi rahalistele toetustele, mis on domineeriv sotsiaalabi vorm Euroopa riikides.

Sotsiaalabi rahaliste toetuste hindamisel võib lähtuda järgmistest üldistest kriteeriumidest (Andrews *et al.* 1999):

- toetuse sihitus vähekindlustatud rühmadele (*targeting*);
- toetuse piisavus süvavaesuse leevendamiseks;
- toetuse mõju inimeste tööturukäitumisele;
- häbitava mõju puudumine toetuseskeemis osalejatele;
- kulude jätkusuutlikkus (*financial sustainability*).

Sotsiaalabi adresseerimine vähekindlustatutele ei ole alati lihtne, sest perede elatustaset iseloomustavad tunnused — nagu tulud ja varad — ei ole alati täpselt mõõdetavad ning toetust taotlevad pered võivad oma tegelikku rahalist olukorda varjata. Samuti pole alati üheselt määratletav perekonna koosseis. Toetuskeemi sihitust ja efektiivsust saab hinnata selle järgi, kui palju teatud objektiivsete kriteeriumide järgi valitud peresid on toetuskeemiga hõlmatud ja vastupidi, kui palju neist jääb toetuskeemist ühel või teisel põhjusel välja. Oluline kriteerium on ka see, kui palju mittevaeseid peresid saab toetust (*errors of inclusion and exclusion*). Lisaks iseloomustavad toetuste tõhusust ka andmed vähekindlustatutele liigselt makstud summade kohta<sup>5</sup> (*spillover effect*) (Cornia, Steward 1995).

Sotsiaalabi toetuste õigustatuse kriteeriumid (vt lisa 1 tabel 6) võivad olla kehtestatud riiklikul tasandil (Belgia, Prantsusmaa, Saksamaa, Holland, Tšehhi) või antakse riigi poolt vaid raamid toetuse kriteeriumide määramiseks kohalikul tasandil. Mitmes riigis kehtestatakse kvalifikatsiooni-nõuded ja kriteeriumid regionaalselt kohalike omavalitsuste poolt (Austria, Itaalia, Hispaania, Jaapan).

Toetuste määra valikul on peamiseks eesmärgiks tagada teatav minimaalne sissetulekute tase (*guaranteed minimum income*). Mitmed riigid võtavad seejuures arvesse nii pere tulusid (*income test*) kui ka varasid (*asset test*). Varadena arvestatakse näiteks pere omanduses olevat maad ja teisi tootlikke varasid, eluasest jm.

Sotsiaalabi toetuste skeemi pikaajaline jätkusuutlikkus sõltub eelkõige sellest, millist mõju avaldab see inimkapitalile, kas toetuskeem soodustab perede aktiivsust ja aitab kaasa iseseisvale toimetulekule ja reintegreerumisele või tekitab sõltuvuse ja loob vaesustlõksu. Veel 1980-ndatel aastatel ei sõltunud toetuse maksmine üldjuhul sellest, kas inimene ise püüdis majanduslikust kitsikusest välja tulla või mitte. 1990-ndatel aastatel on selles osas toimunud olulisi muutusi ning üha rohkem rakendatakse toetuse saamise tingimusena osalemist mitmesugustes sotsiaalse rehabilitatsiooni programmides enda ja oma perekonna toimetulekuoskuste suurendamiseks.

Järgnevalt on toodud näiteid sotsiaalabi maksmise põhimõtetest valitud Euroopa riikides (OECD 1999a; CEC 2001).

- Suurbritannias ja Iirimaa on sotsiaalabi toetused diferentseeritud nii vajaduste kui sissetulekute alusel. Suurbritannias lähtutakse toetuse määramisel tulude ja säästude piirtasemest, v.a nende isikute puhul, kes töötavad vähemalt 16 tundi nädalas. Toetuste määrad suurenevad sõltuvalt laste arvust, puudest jm põhjustel;

<sup>5</sup> Sotsiaaltoetuste efektiivsuse hindamist käsitleb käesoleva töö 5. peatükk.



- Prantsusmaal viidi 1988. aastal sisse vähekindlustatutele minimaalset sissetulekut tagav programm, mida finantseeritakse nii riigi- kui ka kohalikust eelarvest;
- Luksemburgis garanteeritakse minimaalne tulutase tingimusel, et perekonnapea on elanud riigis vähemalt 10 aastat, on vähemalt 30 aastat vana, on valmis kohe tööle asuma ning osalema sotsiaalse integratsiooni programmis;
- Portugalis on paralleelselt garanteeritud miinimumsissetuleku skeemiga käivitatud mitmeid sotsiaalse integratsiooni programme. Rahalise toetuse saaja sõlmib kohaliku omavalitsusega lepingu, millega kohustub integratsiooniprogrammis osalema.

Miinimumsissetuleku tagamise süsteemid on EL liikmesriikides traditsiooniliselt täitnud viimasejärgulise abi rolli. Kuritarvituste vältimiseks on toetuste kriteeriumid varem üldiselt välistanud toetuse maksmist juhul, kui toetuse saaja on saanud muul viisil piisava sissetuleku. Viimasel paaril aastal on mõnes EL liikmesriigis see suunitlus hakanud pöörduma vastupidises suunas ning teatud juhtudel võimaldatakse sotsiaalabi toetust saada samaaegselt töötasu või muude sotsiaaltoetustega. Selliste sammude eesmärgiks on motiveerida sotsiaalabi toetuste saajaid vastu võtma kasvõi madalamalt tasustatud töökohti vältimaks vaesuslõksu. Belgias, Saksamaal ja Iirimaa säilitatakse sotsiaalabi toetused teatavaks perioodiks peale tööleasumist. Ka Prantsusmaa, Luksemburg ja Rootsi võimaldavad saada sotsiaalabi toetusi töötamise korral (CEC 2001).

## Eluasemetoetus

Lisaks minimaalset sissetulekut tagavale toetusele makstakse enamikus OECD riikides vähekindlustatutele ka eluasemetoetust (vt lisa 1 tabel 5) (OECD 1999a). Rakendatakse kas sissetulekute taset arvestavat rahalist eluasemetoetust (Taani, Soome, Prantsusmaa, Ungari, Poola, Island) või toimetulekutoetust täiendavat eluasemetoetust (Iirimaa, Šveits, Jaapan).

Näiteks Islandil võib eluasemetoetus katta kuni 50% üürist, Rootsis 50–75% üüri suurusest, Suurbritannias ja Luksemburgis kuni 100% üürist (sõltudes pere tulude tasemest). Kreekas, Itaalias ja Hispaanias on kehtestatud eluasemega seotud maksusoodustused, võimaldades teatud tingimustel üriikulud maksustatavatest tuludest maha arvata.

## 2.4. Peretoetuste süsteemid

1999. aastal rakendas peretoetusi maailmas 172-st riigist 85 (vt ka lisa 1 tabel 4).

Riikide peretoetuste süsteemide hulgas võib eristada järgmisi tüüpe:

- universaalne hõlmatus (õigus toetusele on kõigil peredel), toetus fikseeritud määras (Austria, Taani, Eesti, Saksamaa, Iisrael, Läti, Holland, Norra, Rumeenia, Venemaa, Slovakkia, Rootsi);
- selektiivne hõlmatus, toetuse suurus sõltub pere sissetulekust (Tšehhi, Prantsusmaa, Malta, Leedu, Poola);
- universaalsed peretoetused, millele lisanduvad selektiivsed lisatoetused sõltuvalt pere sissetulekust (Austraalia, Soome, Ungari, Iirimaa, Uus-Meremaa, Moldova, Ukraina, Valgevene);
- hõlmatud on üksnes töötavad (kindlustatud) vanemad, toetus fikseeritud määras (Horvaatia, Kreeka, Itaalia, Hispaania, Šveits, Bulgaaria);
- hõlmatud on kõik töötajad, kuid toetuse suurus sõltub pere sissetulekust (Jaapan, Portugal);
- hõlmatud on kõik töötajad, lastega mittetöötavatele peredele selektiivsed toetused (Belgia);
- domineerivaks vormiks on maksusoodustused lastega peredele (Kanada, USA).

Lapsevanemate tööturukäitumise vaatenurgast on universaalsed peretoetused kõige neutraalsema mõjuga. Universaalsete toetuste nõrgemaks küljeks on kulutuste vähene efektiivsus lastega perede sissetulekuerinevuste tasandamisel. Seetõttu on mitmed varem üksnes universaalseid toetusi kasutanud riigid suurendanud toetuste sihitust universaalse süsteemi sees, nt diferentseerides toetuste määrasid laste arvu järgi, või asendanud universaalsed toetused selektiivsetega (nt Portugal, Island). Samas on selektiivsete toetuste ohtudeks pärssiv mõju vanema tööturule tagasipöördumisele ning toetusest sõltuvuse tekkimine. Töötamise stiimulite vaatenurgast on positiivseima mõjuga maksusoodustused lastega peredele, ent lastega perede vaesuse leevendamise aspektist on maksusoodustused ebaefektiivsed.

Valdavalt makstakse toetusi kuni 18-aastastele, Norras ja Prantsusmaal aga kuni 16-aastastele. Õppuritele on vanusepiirang toetuse saamiseks tavaliselt kõrgem. Saksamaal on õigus lapsetoetusele kuni 27. eluaastani, kui laps õpib või on puudega. Tšehhis võivad õppurid (tudengid) saada toetust kuni 26-aastaseks saamiseni, Portugalis kuni 25. eluaastani (sama vanusemäär on ka lapsinvaliididele) ning Kreekas 22. eluaastani.

Toetuse suurus sõltub sageli lapse sünnijärjekorrast. Belgias suureneb toetus kuni kolmanda lapseni, Poolas ja Soomes neljanda lapseni. Saksamaal suureneb toetus alates kolmandast lapsest. Austrias on toetus diferentseeritud sõltuvalt lapse vanusest ning on väiksem lastele vanuses kuni 10 aastat. Taanis laste vanuse kasvades toetuse suurus hoopis väheneb. Prantsusmaal on õigus lapsetoetusele alates teisest lapsest ning seda juhul, kui pere sissetulekud on väiksemad kui 55% miinimumpalgast (US Social Security Administration 1999).

Enamik OECD riike on kehtestanud eraldi toetuse üksikvanematele (Prantsusmaa, Iirimaa, Itaalia, Jaapan, Rootsi) või makstakse üksikvanema lapsele lisatoetust (Taani, Soome, Ungari, Island). Austraalia, Prantsusmaa, Saksamaa ja Iirimaa võtavad üksikvanema toetuse määramisel arvesse pere sissetulekute taset.

Lisaks peredele makstavatele rahalistele toetustele subsideeritakse otseselt koolieelseid lasteasutusi. Sageli sõltub vanemate endi osalus lastehoiuteenuste finantseerimisel pere sissetulekutest (Taani, Soome, Jaapan, Holland). Spetsiaalne laste hooldustasu, mille eesmärgiks on osaliselt katta lastehoiu kulusid lasteasutustes, on kehtestatud Austraalias, Prantsusmaal, Poolas, Rootsis. Ungari ja Luksemburg maksavad last kodus kasvatavale vanemale eritoetust. Lastehoiuteenuste kättesaadavus on oluline ka tööhõive seisukohalt, kuna see ühelt poolt avab vanematele paremad võimalused töö ja pereelu ühildamiseks ning teisalt aitab kaasa (praktikas eelkõige naiste) tööhõive suurendamisele (OECD 1999a).

Valdavalt finantseeritakse peretoetusi üldistest maksutuludest kas riigi või kohalike omavalitsuste kaudu. Siiski on ka riike, kus peretoetusi finantseeritakse sotsiaalkindlustusmaksetest. Prantsusmaal maksavad tööandjad peretoetusteks 5,4% palgafondist, Itaalias 2,48%, Luksemburgis 1,7%. Kreekas on peretoetuste makse jagatud võrdselt töövõtja ja tööandja vahel (1% mõlemal).

## 2.5. Hüvitiste taseme võrdlus OECD riikides

Kulutused toetustele on riigiti väga erinevad ja sõltuvad ühelt poolt demograafilistest teguritest ja toetuste kriteeriumidest (ehk toetusele kvalifitseeruvate isikute arvust) ning teisalt riigi majanduslikest võimalustest (ehk toetuste finantseerimiseks eraldatud vahenditest). Käesolevas töös kasutatakse toetuste taseme võrdlemisel järgmisi näitajaid:

- toetuse maksimaalne ja minimaalne suurus USA dollarites ostujõupariteeti arvestades. Näitaja võimaldab võrrelda toetuste ostuvõimet eri riikides, elimineerides summade võrdlemisel hinna- ja

valuutakursside erinevused (OECD 1998). Eri riikide toetuste suuruse võrdlemisel tuleb arvestada, et need peegeldavad ka erinevusi elatustasemes;

- kulude osatähtsus %-na SKP-st. Näitaja iseloomustab eelkõige riigi poliitikat toetuste osas ehk seda, kui suur osa lisandväärtusest eraldatakse konkreetse sotsiaalse funktsiooni jaoks või teatava elanikkonna rühma toetamiseks. Ka see näitaja peegeldab teatud määral erinevusi riikide elatustasemetes. Näiteks EL liikmesriikides on sotsiaalkulutuste osakaal SKP-st korrelatsioonisisemajanduse koguproduktiga ühe elaniku kohta (Scharpf 1997);
- toetuse keskmine suurus %-na SKP-st ühe elaniku kohta. Nimetatud näitaja võimaldab võrrelda toetuste keskmisi suurus, arvestades elanike arvuga selles riigis ning elimineerides elatustaseme erinevuste mõju.

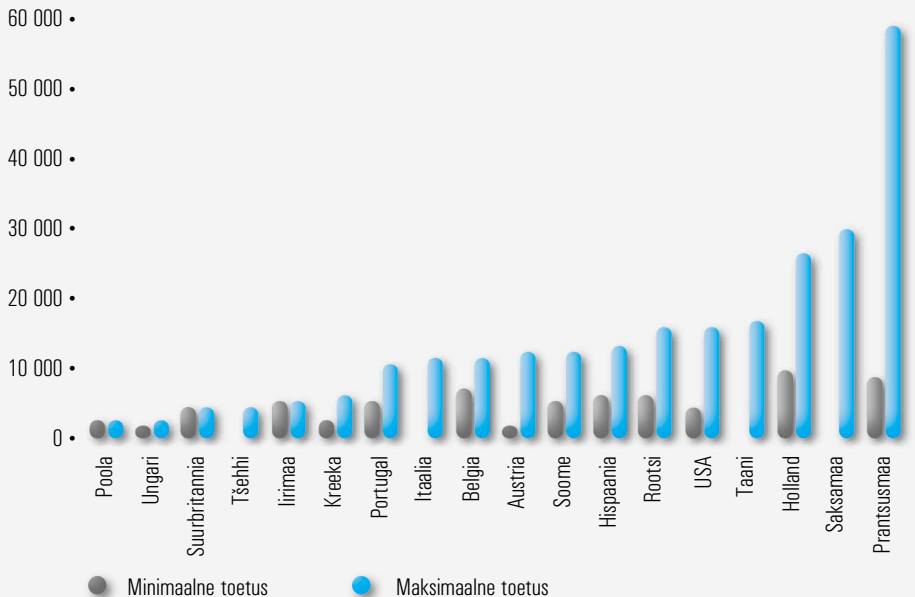
Eeltoodud näitajate kõrval kasutatakse hüvitiste suuruste võrdlemisel ka toetuste asendusmäära, mis näitab toetuste suhet selle riigi keskmisse palka. Käesolevas töös ei vaadata toetusliikide asendusmäärasid eraldi, vaid analüüsitakse kõigi kolme toetusliigi suhet keskmisse netosissetulekusse peretüüpide lõikes (vt 4.2).

## Töötushüvitised

Joonisel 2.1 on toodud töötushüvitiste miinimum- ja maksimumsuurused aastas USA dollarites, arvestades ostujõupariteeti. 1997. aastal oli kõrgeim maksimaalne hüvitiste suurus Prantsusmaal — kuni 58 000 USD aastas, minimaalne hüvitis oli seal 8 300 USD. Maksimaalne hüvitis oli suur ka

JOONIS 2.1

### Töötushüvitiste suurused\* valitud OECD ja siirderiikides aastatel 1997–1999, USD ostujõupariteeti arvestades



\* Kui minimaalne ja maksimaalne toetus on võrdsed, siis riigis on toetus määratud fikseeritud summana. Kui minimaalne toetus puudub, siis ei ole vastavat piiri määratletud.

Allikas: OECD 1999a.

Saksamaal — 29 500 USD ja Hollandis — 26 139 USD. Kõige madalamad maksimaalsed toetussummad on OECD riikidest Suurbritannias 3 900 USD ja Kreekas 6 150 USD.

Siirderiikides on hüvitiste tase tunduvalt madalam. Näiteks Tšehhis on hüvitise maksimaalsuurus ca 4 500 USD, Ungaris 2 900 USD. Poolas on toetus ühtse määraga ning ulatub 2 500 USD-ni aastas.

Riigi poliitikat töötusotsiaalse kaitse suhtes iseloomustab töötushüvitiste kulude osatähtsus SKP-st. Joonisel 2.2 on toodud töötuse määr ning kulud töötushüvitistele valitud OECD riikides ja siirderiikides 1999. aastal. Jooniselt selgub, et OECD riikide lõikes erineb kulude osakaal SKP-st ligi 6 korda.

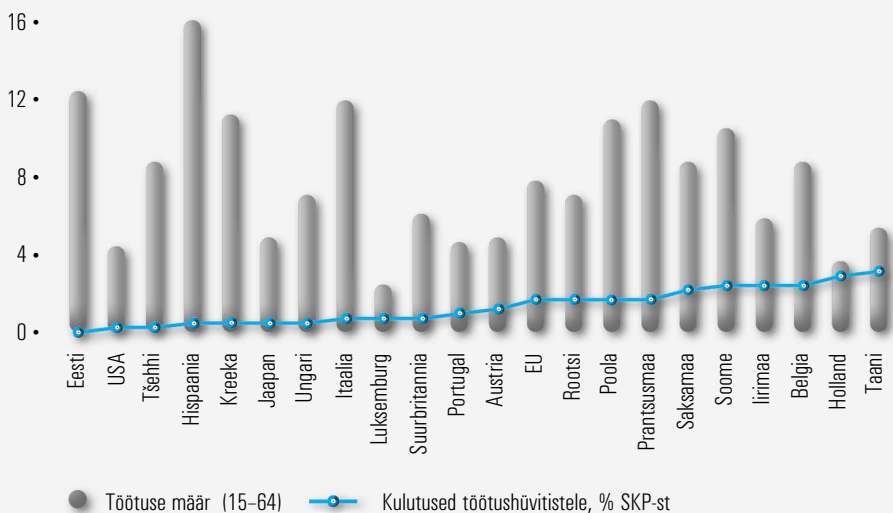
Kulud töötushüvitistele olid suurimad Taanis — 2,8% SKP-st. Ligi 2% SKP-st kulutati Iirimaa, Saksamaal ja Belgias. Siirderiikidest kulutab töötushüvitistele enim Poola — 1,7% SKP-st (1996. aasta andmed). Kõige vähem kulutavad töötushüvitistele Lõuna-Euroopa riigid: Kreeka (0,5%), Itaalia (0,6%) ja Portugal (0,77%) ning seda vaatamata üsna kõrgele tööpuudusele. Võib näha, et töötushüvitiste kulude osakaal OECD riikides ei korreleeru töötuse määraga.

Veelgi madalamad on kulud töötushüvitistele siirderiikides — Ungaris, Tšehhis ja Eestis. Eestis on töötus abiraha kulude osakaal SKP-st kõikunud vahemikus 0,07% SKP-st 1995. aastal kuni 0,16%-ni SKP-st 1999. aastal.

Arvestades suuri erinevusi elatustasemes, kasutatakse hüvitiste tasemete võrdlemiseks rahvusvahelistes uurimustes ka toetuse keskmist suurust protsendina SKP-st ühe elaniku kohta. Nii näiteks moodustas 1990-ndatel aastatel Taanis, Belgias ja Hollandis töötushüvitis 70–80% SKP-st ühe elaniku kohta. Toetuse suurused on arvestatud aasta kohta, kuna toetuste maksimisperiod on riigiti erinev (OECD 1999a).

JOONIS 2.2

### Töötuse määr ja kulutused töötushüvitistele valitud OECD riikides ja siirderiikides 1999. aastal\*, %



\* Töötuse määr Kreekas ja Poolas 1998. aastal. Hispaanias on töötuse määr 16–64. Allikas: OECD 2000.

Euroopa Liidu riikidest oli vastav näitaja madalaim Itaalias — 10% — ning väga madal ka Portugalis ja Suurbritannias — veidi üle 20% SKP-st ühe elaniku kohta (CEC 1994). 2000. aastal moodustas Eestis SKP ühe elaniku kohta 61 700 krooni ning töötü abiraha 400 krooni kuus ehk 4800 krooni aastas. Seega moodustas töötü abiraha %-na SKP-st inimese kohta Eestis vaid 7,7%.

## Sotsiaalabi

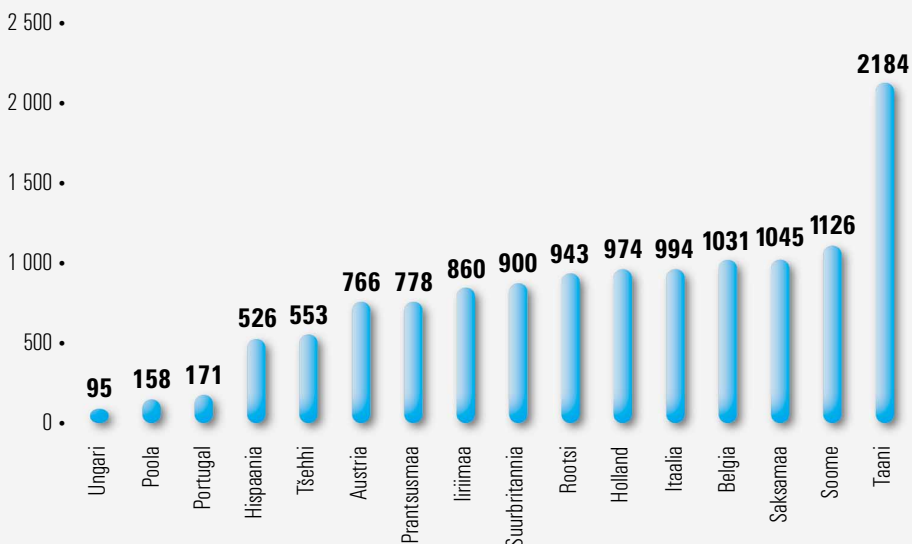
Sotsiaalabitoetuste puhul võib samuti võrrelda nii toetuste absoluutsuursusi kui ka toetuste suhet SKP-sse ühe elaniku kohta. Samas tuleb arvestada, et mõnedes riikides hõlmab sotsiaalabi ka eluasemetoetust (Hispaania, Belgia, Austria), teistes riikides on eluasemetoetus aga eraldi toetusliik, sõltudes pere sissetulekust (Rootsi, Saksamaa, Portugal). Osas riikides puudub eluasemetoetus, kuid eluasemega seotud kulud võib maksustatavast tulust maha arvestada (Kreeka, Itaalia). Lisaks on toetuse suurus tavaliselt sõltuv perekonna suuruselt ning selle määramisel võetakse arvesse kogu perekonna sissetulekuid (ning mõnikord ka vara). Seetõttu on riikide sotsiaalabitoetuste taseme võrdlemine keeruline ning võib tegelikust olukorrast anda vale pildi.

Võttes aluseks kahe lapsega abielupaari, on OECD riikides suurim võimalik sotsiaalabi suurus (kogu sotsiaalabi, sh eluasemetoetused) USA dollarites ostujõupariteeti arvestades Taanis — kuni 2184 USD kuus. Toetus ületab 1000 USD ka Soomes, Saksamaal ja Belgias. Kõige madalam on sotsiaalabi Lõuna-Euroopas (Portugal ja Hispaania) ning siirderiikides.

Sotsiaalabi keskmine suurus %-na SKP-st ühe elaniku kohta töövõimetule täiskasvanule moodustab Belgias 65%, Taanis 55%, Itaalias ja Luksemburgis 50%, Iirimaa ja Hollandis 40%,

JOONIS 2.3

### Sotsiaalabi suurus kuus kahe lapsega abielupaaril valitud OECD riikides 1997. aastal, USD ostujõupariteeti arvestades



Allikas: OECD 1999a.

Saksamaal, Hispaanias, Prantsusmaal ja Suurbritannias 30%. Väiksemad on toetused Kreekas ja Portugalis, vastavalt 16% ja 21% SKP-st elaniku kohta (CEC 1994).

Eestis oli 2000. aastal väljamakstud toimetulekutoetuse (koos eluasemekulude kompensatsiooniga) suurus ühe taotluse kohta keskmiselt 617 krooni kuus ehk 7404 krooni aastas, mis moodustas 12% SKP-st elaniku kohta.

## Peretoetused

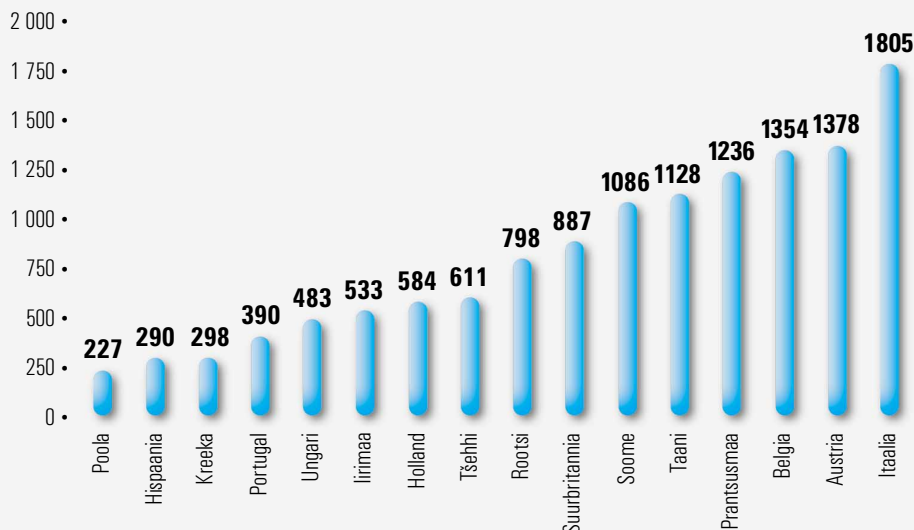
Peretoetuste suuruse võrdlemisel võtame aluseks esimesele lapsele makstava toetuse aastas, USA dollarites ostujõupariteeti arvestades. Nii oli 1997. aastal suurim lapsetoetus Itaalias 1805 USD ning Austrias ja Belgias 1350–1370 dollarit. Mitmes teises OECD riigis oli toetus küllaltki tagasihoidlik, näiteks Hispaanias 290 USD, Kreekas 298 USD ja Jaapanis 366 USD.

Ka peretoetuste puhul on otstarbekam võrrelda peretoetuse suurust suhtena SKP-sse ühe elaniku kohta. Hispaanias ja Kreekas moodustab tüüpiline lapsetoetus vähem kui 1% SKP-st ühe elaniku kohta, samas kui Taanis ületas see näit 12%. Luksemburgis moodustas lapsetoetus 11%, Suurbritannias 9% ning Belgias ja Prantsusmaal enam kui 8% SKP-st ühe inimese kohta (OECD 1999a).

Eestis oli lapsetoetus 2000. aastal esimesele lapsele 150 krooni kuus, mis moodustas 2,9% SKP-st ühe elaniku kohta, teisele lapsele 225 krooni kuus (4,4% SKP-st elaniku kohta) ning igale järgmisele lapsele 300 krooni kuus (5,8% SKP-st elaniku kohta). Võrreldes OECD riikidega on lapsetoetused Eestis seega keskmisel tasemel. Peretoetustest kulubki Eestis kõige enam vahendeid lapsetoetuseks, mis on diferentseeritud sõltuvalt laste arvust peres. 1999. aastal kulus lapsetoetuseks 61,4% kõigist peretoetustele eraldatud summadest. Peretoetuste kulud kokku moodustasid 2000. aastal 1,54% SKP-st.

JOONIS 2.4

### Esimesele lapsele makstava toetuse suurus aastas valitud OECD riikides 1997. aastal, USD ostujõupariteeti arvestades



Allikas: OECD 1999a.

## 2.6. Kokkuvõte

OECD riikides välja arendatud sotsiaalkaitse süsteemid ja nende kujundamise põhimõtted on väga erinevad. Viimasel aastakümnel on üldine tendents olnud muuta toetuste maksmise tingimusi karmimaks ja vähendada toetuste määrasid, et tugevdada sidet tööturupoliitika ja sotsiaalse kaitse süsteemide vahel.

Töötushüvitiste puhul on OECD riigid karmistanud toetuse saamise kriteeriume ning hakanud senisest enam kasutama inimesi aktiveerivaid elemente. Näiteks on töötute hüvitise saamise perioodil kohustatud aktiivselt tööd otsima ning sageli ka oma töötöösingulast tegevust tõestama, osalema tööturuprogrammides jne.

Töötushüvitiste kõrval on töötute sissetulekute analüüsimisel oluline võtta arvesse ka koondamishüvitisi ning jälgida kahe süsteemi koostoimet. OECD riikide töötus- ja koondamishüvitiste süsteeme vaadates selgub, et riikides, kus on seadusega sätestatud kõrged koondamishüvitised, on töötushüvitised suhteliselt madalamad.

Nii nagu töötushüvitiste süsteemis on ka sotsiaalabi puhul järjest enam hakatud tähelepanu pöörama inimesi aktiveerivatele meetmetele nagu näiteks osalemine sotsiaalse integratsiooni programmides. Motiveerimaks sotsiaalabi saajaid töötama ka madalalpalgalisel töökohal ning mitte jääma vaesuslõksu, on mitmed Euroopa riigid täiustanud oma sotsiaalabi süsteeme selliselt, et inimesel säiliks õigus saada sotsiaalabi ka siis, kui ta asub tööle madala palgaga.

Peretoetuste maksmisel on paljud varem üksnes universaalseid toetusi kasutanud riigid liikunud selektiivsete toetuste maksmise suunas.

Sotsiaaltoetuste tase on riigiti väga erinev. Euroopa Liidu riikidega võrreldes on Eestis nii töötute abiraha kui toimetulekutoetus oluliselt väiksemad. Lastetoetused seevastu on keskmisel tasemel.

## 3. ÜLEVAADE ANALÜÜSITAVATEST TOETUSTEST EESTIS

### 3.1. Töötu abiraha

Töötu abiraha kehtestati Eestis esmakordselt valitsuse määrusega 1991. aastal. Abiraha määraks kinnitati 80% miinimumpalgast, kusjuures töötu abiraha ei tohtinud olla väiksem ametlikult kehtestatud füsioloogilisest elatusmiinimumist<sup>6</sup>. Abiraha maksti riigieelarvest. Alates 1991. aastast maksti töötutele lisaks abirahale ka elukalliduse tõusu kompensatsiooni.

Seega kehtestati töötu abiraha võrdse määraga hüvitisena. Abiraha maksmise tingimused lähtusid siiski kaudselt ka kindlustusprintsüübist, kuna abiraha saamiseks pidi töötu olema olnud hõivatud tööga või tööga võrdsustatud tegevusega vähemalt 180 kalendripäeva ulatuses tööotsijaks registreerimise päevale eelnenud 12 kuu jooksul. Töötu abiraha saamise perioodiks kehtestati 180 kalendripäeva.

Töötu sotsiaalse kaitse seadus jõustus 1995. aasta 1. jaanuarist. Nimetatud seadus nägi muuhulgas ette pakutud sobivast tööst, hädaabitööst või tööturukoolitusest esmakordsel keeldumisel töötu riikliku abiraha maksmise peatamise 10 tööpäevaks. Teistkordsel keeldumisel pakutud sobivast tööst, hädaabitööst või tööturukoolitusest abiraha maksmine lõpetati. Seaduses sobiva töö mõistet ei defineeritud.

Abiraha määramisele eelnes 60-päevane ooteperiood isikutele, kes lõpetasid töötamise või teenistuse omal algatusel (v.a haiguse ja invaliidisuse tõttu) või tööandja algatusel viimases töökohas töökohustuste rikkumise, usalduse kaotamise või vääritud teo tõttu.

1995. aastal pikendati töötuna arveloleku aega koos abiraha saamise õigusega kuni 90 päeva, kui 180 päeva jooksul ei olnud töötust mitteolenevatel põhjustel võimalik leida sobivat tööd ning kuusissetulek ühe pereliikme kohta oli väiksem kehtestatud toimetulekupiirist.

2000. aasta oktoobris jõustunud töötu sotsiaalse kaitse seaduse uus redaktsioon tõi sisse olulisi muudatusi töötu abiraha saamise kriteeriumides:

- kaotati 60-päevane ooteperiood isikutele, kes lõpetasid töötamise või teenistuse viimases töökohas omal algatusel. Sellega sooviti kaitsta töötajaid, kellele avaldatakse survet töölt lahkumiseks;
- töötu abiraha saamise periood pikenes 270 päevani senise 180 päeva asemel;
- tööhõiveametisse pöördumise sageduse vähenes (kord 30 päeva jooksul varasema kord 15 päeva jooksul asemel);
- õigus töötu abirahale säilib ka siis kui töötu keeldub hädaabitööst.

Töötu abiraha sisseviimisel kehtestati algselt Eestis üsna karmid õigustatuse tingimused. Erinevalt OECD riikide suundumustest, kus töötushüvitiste saamise tingimusi on viimasel ajal karmistatud, on Eestis viimaste muudatustega abiraha saamise kriteeriumid muutunud tunduvalt liberaalsemaks. Pikenenud on töötu abiraha maksmise periood ning harvenenud on tööhõiveameti külastamise vajadus.

Töötu abiraha määr on nii Euroopaga üldiselt kui ka Kesk- ja Ida-Euroopa siirderiikidega võrreldes olnud Eestis väga madal ning seetõttu on ka vaesuse määr töötuga leibkondades märkimisväärselt kõrge (vt ptk 5). Lisaks toetuse madalale tasemele on töötu abiraha maksmisel loobutud aktiiviseerivatest

<sup>6</sup> Füsioloogilise ja sotsiaalse elatusmiinimumi kinnitas vabariigi valitsus. 1991. aasta I kvartalis oli füsioloogiline miinimum ühe täiskasvanud elaniku kohta 100 rubla kuus ning sotsiaalne elatusmiinimum 150 rubla kuus; 4-liikmelisele perele (2 täiskasvanut ja 2 last) vastavalt 295 rubla ja 435 rubla kuus.



### KIIL 3.1

## Töötü abiraha saamise tingimused

**Hõlmatud on** Eesti alalised elanikud.

Töötü on täieliku või osalise töövõimega isik, kes

- on vanuses 16 aastat kuni vanaduspensioni eani;
- ei tööta;
- on valmis kohe tööle asuma;
- otsib tööd. Isik otsib tööd, kui ta pöörduv tööhõiveametisse vähemalt kord 30 päeva jooksul sooviga kohe tööle asuda ning on valmis osalema tööturukoolituses.

### Töötü abiraha saamise tingimused:

- isik on töötuna arvele võetud elukohajärgses tööhõiveametis;
- isik on olnud hõivatud töö või tööga võrdsustatud tegevusega vähemalt 180 päeva töötuna arvele võtmisele eelnenud 12 kuu jooksul;
- isiku sissetulek on väiksem kui töötü abiraha määr. Sissetuleku hulka ei arvata riiklikke toetusi ega töötuskindlustuse hüvitusi, mida maksavad ametiühingud oma liikmetele.

Töötü abiraha ei maksta isikule, kes saab riiklikku pensioni või stipendiumi või on riiklikul ülalpidamisel.

### Töötamisena käsitletakse

- töötamine töö- või teenistuslepingu või tsiviilõigusliku lepingu alusel Eestis või lähetatud töötajana välismaal;
- töötamine riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuses avaliku teenistuse seaduse või avalikku teenistust reguleerivate seaduste alusel;
- tegutsemine ettevõtjana Eestis.

### Tööga võrdsustatud tegevusteks on

- õppimine õppeasutuses päevases või statsionaarses õppevormis, teenimine kaitsevæes või asendusteenistuses;
- kuni 18-aastase keskmise, raske või sügava puudega lapse, alla 8-aastase lapse (või 8-aastase lapse kuni esimese klassi lõpetamiseni) kasvatamine;
- haiglaravil olemine;
- haige, püsivalt töövõimetu isiku või vanuri hooldamine kirjalikult sõlmitud perekonnas hooldamise lepingu alusel;
- invaliidsus või püsiv töövõimetus;
- vahi all olemine või vanglakaristuse kandmine.

Töötü abiraha makstakse üldjuhul kuni 270 päeva. Ooteperiood on 7 päeva.

**Töötü abiraha määr on** 400 krooni kuus ja seda makstakse töötuna arvel oldud kalendripäevade eest üks kord kuus töötü pangakontole või posti teel.

Allikas: Töötü sotsiaalse kaitse seadus.

elementidest nagu abiraha maksmise jätkamine hädaabitöödest keeldumisel. Senini puuduvad töötü sotsiaalse kaitse seaduses sobiva töö kriteeriumid. Nagu näitas eelnev peatükk, on sobiva töö vastuvõtmise ja hädaabitöös osalemise nõue paljudes riikides oluliseks tingimuseks töötuhüvitiste saamiseks. Seejuures on sobiva töö kriteeriumid üsna karmid, hõlmates näiteks kuni neljatunnist sõitu kodust töökohta.

Sellisel kujul on töötü abiraha passiivne abinõu ega täida tööturupoliitikas märkimisväärset rolli.

### 3.2. Töötuskindlustus

Töötuskindlustuse seadus jõustus Eestis 2002. aasta 1. jaanuarist. Töötutele makstavate rahaliste hüvitiste uus süsteem koosneb kahest tasandist:

- töötuskindlustushüvitised, mis on primaarne süsteem;
- töötü abirahad, mis on sekundaarne süsteem.

Töötuskindlustusega on hõlmatud nii töölepingu alusel töötavad isikud kui avalikud teenistujad. Töötuskindlustus ei hõlma füüsilisest isikust ettevõtjaid, juriidilise isiku juhatuse või nõukogu liikmeid ning põhiseaduslike institutsioonide ametnikke.

Kvalifikatsioonitingimusi hüvitise saamiseks on kaks:

- isik on töötuna arvele võetud;
- isik on täitnud kvalifikatsiooniperioodi: tasunud kindlustusmaksmeid vähemalt 12 kuud töötuna arvelevõtmisele eelnenud 24 kuu jooksul.

12-kuulise kvalifikatsiooniperioodi tõttu algab hüvitiste maksmine realselt alles aasta pärast skeemi käivitumist, st 2003. aastast.

Hüvitisele ei ole õigust isikul, kes lõpetas töötamise või teenistuse viimases töökohas omal soovil või kes vabastati töö- või teenistuskohustuste rikkumise, usalduse kaotamise, vääritud või korruptiivse teo tõttu.

Hüvitise maksmise kestus sõltub kindlustusstaazi pikkusest:

- 180 kalendripäeva, kui kindlustusstaaz on kuni 5 aastat;
- 270 kalendripäeva, kui kindlustusstaaz on 5–10 aastat;
- 360 kalendripäeva, kui kindlustusstaaz on 10 aastat või enam.

Kuivõrd kindlustusstaazi arvestus algab alles seaduse jõustumisest, on süsteemi käivitamise esimesel viiel aastal võimalik töötuskindlustushüvitist saada maksimaalselt kuni 6 kuud ning alles kümne aasta pärast tekib võimalus saada hüvitist kuni üks aasta.

Hüvitis moodustab 50% isiku varasemast töötasust 1-st kuni 100-nda kalendripäevani, seejärel langeb hüvitise määr 40%-le. Hüvitise maksimaalseks suurusks on 50% kolmekordsest riigi keskmisest palgast.

Hüvitiste maksmise perioodil peab isik olema valmis kohe tööle asuma. Sobivast tööpakkumisest keeldumisel kaotab isik õiguse kindlustushüvitistele. Hüvitise maksmine lõpetatakse ka siis, kui kindlustatu ei pöördü tööhõiveametisse määratud ajal vähemalt kord 30 päeva jooksul või kui isiku töötuna arvelolek lõpeb.

Töötuskindlustuse finantseerimiseks kehtestatakse sundkindlustusmaksed, mis moodustab

- 0,5–2% töötaja palgast;
- 0,25–1% tööandja brutopalgafondilt.

Skeemi käivitamise esimese aasta jaoks on töötuskindlustusmaksed määratud seadusega, töötaja makse 1% ja tööandja makse 0,5%. Edaspidi kehtestab igaks kalendriaastaks makse määra vabariigi valitsus kolmepoolsuse põhimõtetel moodustatud töötukassa nõukogu ettepaneku alusel.

Töötuskindlustuse rakendamise esimesel aastal laekuvad vaid sissemaksed, väljamakseid hakatakse tegema alates teisest aastast.

Töötuskindlustusseaduse rakendumisel muutub oluliselt ka senise töötü abirahade süsteemi roll. Töötü abirahad taanduvad senisest primaarsest töötuse riski katvast sotsiaalkaitse süsteemist teisejärguliseks skeemiks, kuna suurem osa töötutest kvalifitseeruvad edaspidi töötuskindlustushüvitistele.

Töötü abiraha makstakse edaspidi üksnes juhtudel, kui

- isikul ei teki õigust töötuskindlustushüvitistele (nt nõutava kindlustusstaazi puudumise või omal soovil töölt vabastamise tõttu);
- isik on kindlustushüvitise maksmise ajal keeldunud vastu võtma sobivat tööpakumist;

- isik pole leidnud tööd töötuskindlustushüvitiste maksmise maksimumperioodi jooksul.

Planeeritav töötuskindlustus tõstab Eestis oluliselt sotsiaalse kaitse taset töötuse riski suhtes, viies selle kooskõlla Euroopa Sotsiaalkindlustuskoodeksi ja Euroopa Sotsiaalharta nõuetega<sup>7</sup>. Samas on ilmselt põhjendatud, et hüvitise määr ei ole miinimumstandardist ka oluliselt kõrgem, et mitte vähendada töötuks jäänud isiku motivatsiooni tööd otsida ning mitte tõsta liiga kõrgeks aktsepteeritava töötasu taset.

Kindlustusskeemis kasutatakse aktiivsele töötamiseks suunavaid stiimuleid — hüvitise määr langeb 100 päeva järel, aktiivsest töötamisest loobumisel või sobivast tööpakkumisest keeldumisel hüvitise maksmine lõpetatakse.

Töötuskindlustuse oodatavate positiivsete mõjudena võib näha järgmisi aspekte:

- hüvitiste senisest tugevam tuluamortisaatori roll — töötute ja nende perede tarbimisvõimaluste silumine töötusperioodil;
- vaesuse vähenemine töötute pereliikmeka leibkondade hulgas;
- kõrgemad hüvitised parandavad töövahenduse efektiivsust, võimaldades töötajatel otsida sobivamat tööd ja soodsamaid palgapakkumisi;
- suureneb tööturu osaliste (tööandjate ja ametiühingute) roll ja vastutus töötuse kui sotsiaalse probleemi lahendamises.

Teisalt kaasneb uue, kõrgemaid hüvitisi pakuva kindlustussüsteemi käivitumisega ka negatiivseid aspekte:

- kindlustusmaksed suurendavad tööjõukulutusi ning maksukiilu;
- kõrgem hüvitiste tase tõstab töötute poolt aktsepteeritava palga taset;
- töötud tunnetavad hüvitisi väljateenitud õigusena ning võivad üritada kasutada hüvitisi maksimaalse perioodi vältel.

### 3.3. Koondamishüvitised

Eestis 1992. aastal töölepingu seadusega kehtestatud koondamishüvitised on olnud töötajatele küllaltki soodsad. Osaliselt on see kompenseerinud madalat töötajate abiraha.

Töölepingu seaduse kohaselt on tööandja kohustatud maksma töötajale hüvitist, kui tööleping lõpetatakse ettevõtte likvideerimise, tööandja pankroti, töötajate koondamise või töötaja vanuse alusel.

Hüvitise suurus sõltub pidevast tööstaažist konkreetse tööandja juures. See on

- 2 kuu keskmine palk, kui pidev staaž tööandja juures on kuni 5 aastat;
- 3 kuu keskmine palk, kui pidev staaž on 5–10 aastat;
- 4 kuu keskmine palk, kui pidev staaž on üle 10 aasta.

Töölepingu lõpetamisel tööle mittevastavuse tõttu makstakse hüvitist töötaja ühe kuu keskmise palga ulatuses.

Kui tööandjal puuduvad vahendid hüvitise maksmiseks pankroti tõttu, siis läheb hüvitise (ja saamata jäänud töötasu) maksmise kohustus üle riigile. Pankrotiseadusega on aga riigi poolt hüvitatavale summale kehtestatud piirmäär, milleks on 3 kuu keskmine palk.

Avaliku teenistuse seadus sätestab ametnikele teenistusest vabastamisel (ametiasutuse likvideerimise või ametniku koondamise tõttu) teistest töötajatest märkimisväärselt soodsamad hüvitised:

<sup>7</sup> Nimetatud nõuete kohaselt peaks töötuskindlustushüvitis moodustama vähemalt 45 % isiku varasemast töötasust ja seda tuleks maksta vähemalt 13 nädalat (ehk 91 päeva).

- 2 kuu ametipalk, kui avaliku teenistuse staaž on alla 3 aasta;
- 3 kuu ametipalk, kui teenistusstaaž on 3–5 aastat;
- 6 kuu ametipalk, kui teenistusstaaž on 6–10 aastat;
- 12 kuu ametipalk, kui teenistusstaaž on üle 10 aasta.

Töötuskindlustuse seaduse jõustumisega muutub osaliselt koondamishüvitiste finantseerimismehhanism töölepingute kollektiivse ülesütleamise korral — edaspidi maksab poole hüvitisest töötukassa ning teise poole konkreetne tööandja<sup>8</sup>. Kollektiivsete koondamiste puhul laieneb poole hüvitise suhtes tööandja otsevastutus ning teise poole finantseerimiskoormusest kannavad kõik tööandjad solidaarselt (tööandjate kindlustusmaksetest laekunud vahenditest). Hüvitiste määrad nii individuaalse kui ka kollektiivse koondamise puhul ei muutu.

Kui summeerida koondamistasud ja töötü abiraha, siis on vähemalt üks osa töölt koondatud ja tööturul tööd otsivatest isikutest Eestis küllaltki hästi sotsiaalselt kaitstud. Paralleelselt töötuskindlustuse rakendamisega oleks siiski otstarbekas seniseid koondamishüvitisi vähendada, et suurendada tööturu paindlikkust ning piirata tööjõukulude kasvu.

### 3.4. Toimetulekutoetus

1991. aasta detsembris viidi Eestis sisse toiduainete ostutalongid perekondadele, kelle sissetulek ühe pereliikme (üksikisiku) kohta kuus oli objektiivsetel põhjustel alla 80% minimaalpalgast ja kelle vähekindlustatus tulenes pereliikme (üksikisiku) kuuluvusest sotsiaalsesse riskigruppi. Vajadus toidutalongide järele tulenes ka sularaha nappusest. Kokku kulutati toidutalongidele 25 miljonit rubla.

1993. aasta septembris võeti vastu vabariigi valitsuse määrus, millega viidi sisse ühtne toimetulekutoetus vähekindlustatud peredele.

1994. aasta jaanuarist kehtestati Eestis eluasemetoetus väikese sissetulekuga perekondade eluasemekulude osaliseks kompenseerimiseks. Eluasemekuludeks tasutav osa sõltus perekonna sissetuleku suurusest ja perekonnaliikmete arvust ning ei tohtinud ületada ühes kuus 30% perekonna brutosissetulekust normpinna piires. Eluruumi normpinna suuruseks kehtestati 18m<sup>2</sup> korteri üldpinda iga perekonnaliikme ja lisaks 15m<sup>2</sup> kogu perekonna kohta.

Olulise tähtsusega Eesti sotsiaalabi süsteemi korrastamisel oli sotsiaalhoolekande seaduse vastu võtmine 1995. aasta veebruaris, millega muu hulgas pandi paika ka toimetulekutoetuse ja täiendavate sotsiaaltoetuste määramise põhimõtted.

Alates 1997. aastast makstakse eluasemetoetust ja toimetulekutoetust ühtse toimetulekutoetusena. Toimetulekutoetust makstakse EV territooriumil elavatele isikutele, kelle tulud peale alaliste eluasemekulude katmist normpinna ulatuses on alla vabariigi valitsuse poolt kehtestatud minimaalsetest tarbimiskulutustest lähtuvat toimetulekupiiri.

2001. aasta oktoobris võeti vastu sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seadus, mis toob toimetulekutoetuse määramise korda mitmeid põhimõttelisi muutusi. Üheks olulisemaks muudatuseks on säte, mille kohaselt valla- või linnavalitsus võib toimetulekutoetust mitte määrata töövilimisele isikule (vanuses 18 aastat kuni vanaduspensionieani), kes ei tööta ega õpi ja on korduvalt ilma põhjuseta keeldunud pakutud sobivast tööst või osalemast valla- või linnavalitsuse poolt korraldatavates iseseisvate toimetulekule suunatud rehabilitatsiooni- või õppeprotsessis. Sellisel juhul tagatakse

<sup>8</sup> Avalike teenistujate puhul jääb tööandja kanda siiski rohkem kui 50 % koguhüvitisest.

### KIIL 3.2

#### Toimetulekutoetuse saamise tingimused

**Õigus saada toimetulekutoetust** on Eesti Vabariigi territooriumil elavatel isikutel (perekondadel), kelle kuusissetulek peale alaliste eluasemekulude katmist normpinna ulatuses on alla vabariigi valituse poolt kehtestatud minimaalsetest tarbimiskulutustest lähtuvat toimetulekupiiri.

**Toimetulekutoetuse taotlemise ja määramise aluseks** on kuusissetulek, mis jääb isikule (perekonnale) pärast alalise eluasemega seotud alaliste kulude katmist normpinna ulatuses.

**Toimetulekupiiriks** on alates 1. novembrist 1997. aastal üksi elava täiskasvanud inimese kohta 500 krooni kuus. Mitmeliikmelistes leibkondades on toimetulekutoetuse arvestamise aluseks perekonna summaarne tarbimiskoeffitsient, mis on esimese perekonnaliikme puhul 1, kõigil järgnevatel 0,8. Näiteks üheliikmelise leibkonna toimetulekutoetuse maksimaalseks suuruseks on 500 krooni, 2-liikmelisel leibkonnal 900 krooni ja neljaliikmelisel leibkonnal 1700 krooni.

**Normpinnaks** loetakse 18m<sup>2</sup> üldpinda perekonnaliikme kohta ja täiendavalt 15m<sup>2</sup> perekonna kohta. Juhul kui korteri tubade arv võrdub seal alaliselt elavate elanike arvuga, kuid korteri üldpind on normpinnast suurem, võetakse aluseks korteri üldpind. Kui korteri üldpind on normpinnast väiksem, võetakse aluseks tegelik pind.

Allikas: Sotsiaalhoolekande seadus.

isikule vältimatu sotsiaalabi, mis sisaldab vähemalt toidu, riietuse ja ajutise peavarju. Selle muudatuste eesmärgiks on vähendada isikute hulka, kellele toimetulekutoetus on muutunud püsivaks sissetulekuallikaks ning kes pole tegelikult huvitatud tööle asumisest.

Põhiseaduse §27 kohaselt on „perekond kohustatud hoolitsema oma abivajavate liikmete eest“. 1994. aastal vastu võetud perekonnaseadus täpsustab ülalpidamiskohustusi perekonnas. Kuigi ka 1995. aastal vastu võetud sotsiaalhoolekande seadus rõhutab printsibiina isiku vastutust enda ja oma perekonnaliikmete toimetuleku eest, on vastavalt seaduse §-le 22 toimetulekutoetuse maksmise aluseks toetuse taotlejaga abielus või abielulistes suhetes olevate samas eluruumis elavate isikute, nende ülalpidamisel olevate laste ja vanemate või muude üht või enamat tuluallikat ühiselt kasutavate või ühise majapidamisega isikute sissetulek.

Teisisõnu, toetuse määramise aluseks on vaid leibkonna või ühise majapidamisega isikute jooksev sissetulek. Ent näiteks toetust taotlevate isikute varaline seisund, pere säästud või teiste eraldi elavate pereliikmete toetused ei mängi toimetulekutoetuse määramisel rolli.

Kuigi sotsiaalhoolekande seadus määrab kindlaks sotsiaalteenuste, sotsiaaltoetuste ja muu abi osutamise või määramise üldised kriteeriumid, ei ole seaduses siiski puuduse mõistet selgitatud. Arvestades toimetulekutoetuse määramise kriteeriume, käsitletakse puudusena just jooksvate sissetulekute puudumist või vähesust.

Toimetulekutoetuste parema selektiivsuse tagamiseks võiks teiste riikide kogemustele tuginedes viia sisse ka pere varalise seisukorra hindamise.

### 3.5. Peretoetused

1990. aasta oktoobris võttis vabariigi valitsus vastu määruse lastega perekondade sotsiaalse kaitse ja toetamise kohta. Määrusega kehtestati ühekordne toetus 200 rubla iga lapse sünni kohta, samu-

ti toetus igale lasteasutuses mittekäivale 1,5 kuni 6 aastasele lapsele 50 rubla kuus, kui perekonnaliikme sissetulek ei ületa 140 rubla kuus ühe inimese kohta. Lisaks suurendati 70 rublani kuus emale makstavat lapsetoetust iga lapse 1,5 aastaseks saamiseni.

Lastetoetuste seadus võeti vastu 1992. aastal. Seadus kehtestas kaheksa lastega peredele mõeldud riiklikku toetust ja soodustust:

- 1) lapse sünnitoetus;
- 2) lapsetoetus;
- 3) ülalpidamistoetus;
- 4) ajateenija lapse toetus;
- 5) eestkostja või hooldaja toetus;
- 6) vallasema toetus;
- 7) elluastumistoetus lastekodu kasvandikule;
- 8) lapsinvaliidi vanema tasuline puhkepäev.

Seadus asendas senised hinnatõusu kompensatsioonid ühtse lastetoetuste süsteemiga.

Lastetoetused olid seotud miinimumpalgaga, mida korrigeeriti vastavalt elukalliduse indeksile ning eelarvevahendite kasvule. Põhilise lapsetoetuse suuruseks kehtestati 0,3 miinimumpalka kuus, mis maksti lapse sündimisest kuni 15-aastaseks saamiseni, samuti 15-aastastele ja vanematele päevaste üldhariduskoolide õpilastele. Lastetoetusi finantseeriti eelarvevälisest Eesti Sotsiaalfondist.

1994. aastal võeti vastu lastetoetuste seaduse uus redaktsioon, millega lisandus lapse koolitoetus ning lastetoetuste arvutamise alused muudeti miinimumpalgast sõltumatuks. Toetuste arvutamise aluseks on lapsetoetuse määr, mis kehtestatakse riigikogu poolt igal aastal riigieelarve seadusega. Alates 1994. aasta juulist lisandus nelja- ja enamalapselistele peredele täiendav toetus. Kuni 3-aastase lapsega lapsehoolduspuhkusel olevale või lapsi kodus kasvatavale mittetöötavale emale (isale) hakati maksuma ülalpidamistoetust 115 krooni kuus iga 1,5–3-aastase lapse kohta.

Lastetoetuste seaduses oli fikseeritud, et kui tarbijahinna tõus poolaastas ületab 10 protsenti, esitab vabariigi valitsus riigikogule lisaelarve uue lapsetoetuse määra kehtestamiseks. Paraku ei ole seadus arvestanud kumulatiivset hinnatõusu. Seetõttu on lapsetoetuse määr 150 krooni kuus olnud muutumatu alates 1997. aasta jaanuarist. Tarbijahinnaindeks on aga viimase nelja aastaga kasvanud enam kui 30 protsenti.

1997. aasta mais võeti vastu lastetoetuste seaduse järjekordne uus redaktsioon, mis kehtestas 9 riiklikku lastetoetuse liiki. Lisandus täiendav ülalpidamistoetus, mida maksti 2–3 aastast lapsinvaliidi kasvatavale lapsehoolduspuhkusel olevale isikule või ühele mittetöötavale vanemale, samuti nelja ja enamalapselises perekonnas lapsi kasvatavale vanemale.

1999. aasta oktoobris nimetati seadus ümber riiklike peretoetuste<sup>9</sup> seaduseks. Varasem ülalpidamistoetus, mida maksti üksnes mittetöötavatele vanematele, asendati lapsehooldustasuga, mille maksmine ei sõltu vanema töötamisest. Seoses puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse jõustumisega 2000. aasta jaanuarist kaotati täiendav ülalpidamistoetus lapsinvaliididele.

2001. aasta novembris võeti vastu peretoetuste seaduse muutmise seadus, millega 2002. aastal tõsteti teise lapse toetust kahe lapsetoetuse määranini ehk 300 kroonini kuus (senise 225 krooni asemel) ning kehtestati lapsendamistoetus.

Eestis on rakendatud universaalset peretoetuste süsteemi, mis lisaks põhitoetustele — lapsetoetusele ja lapsehooldustasule — sisaldab ka mitmeid eritoetusi. Universaalse toetus-süsteemi eeliseks on selle suhteline (teiste alternatiividega võrreldes) neutraalsus vanemate töö-

### KIIL 3.3

## Lapsetoetuse, lapsehooldustasu ja üksikvanema lapse toetuse saamise tingimused

### Hõlmatud on

- Eesti alalised elanikud;
- Eestis tähtajalise elamisloaga viibivad välismaalased.

Lapsetoetus on igakuine toetus, mida makstakse lapse sündimisest kuni tema 16-aastaseks saamiseni. Lapse õppimisel päevases õppevormis või meditsiinilistel näidustustel muus õppevormis põhikoolis, gümnaasiumis või kutseõppeasutuses õppimisel makstakse toetust lapse 19-aastaseks saamiseni.

### Toetuse suurus

- esimesele lapsele ühekordses lapsetoetuse määras (2001. aastal 150 krooni);
- teisele lapsele poolteisekordses lapsetoetuse määras (2001. aastal 225 krooni);
- igale järgmisele lapsele kahekordses lapsetoetuse määras (2001. aastal 300 krooni).

Lapsehooldustasu on igakuine toetus, mida makstakse

- kuni 3-aastast last kasvatavale ühele vanemale või vanema asemel lapsehoolduspuhkust kasutavale isikule  $\frac{1}{2}$  lapsehooldustasu määras iga kuni 3-aastase lapse kohta (2001. aastal 600 krooni);
- peres, kus kasvab kuni 3-aastane laps ja veel 3–8-aastaseid lapsi, ühele vanemale (iga kuu)  $\frac{1}{4}$  lapsehooldustasu määras (2001. aastal 300 krooni) iga 3–8-aastase lapse kohta;
- kolme- ja enamalapselises perekonnas, kus on 3 või enam vähemalt 3-aastast lapsetoetust saavat last, ühele vanemale iga 3–8-aastase lapse kohta  $\frac{1}{4}$  lapsehooldustasu määras (2001. aastal 300 krooni).

Lapsehooldustasu määr 2001. aastal on 1200 krooni.

**Üksikvanema lapse toetus** on igakuine toetus, mida makstakse last üksi kasvatavale

- emale, kelle lapse sünniaktis puudub kanne isa kohta või see on tehtud ema ütluse alusel;
- vanemale, kui teine vanem on tunnistatud tagaotsitavaks. Toetuse suurus on kahekordne lapsetoetuse määr (2001. aastal 300 krooni).

Allikas: Sotsiaalkindlustusamet.

turukäitumise suhtes. Universaalsuse negatiivseks küljeks on Eestis olnud asjaolu, et kõigi toetuste (mis on omavahel lapsetoetuse määraga seotud) üheaegseks tõstmiseks pole suudetud leida ressursse ning peretoetuste kasv on jäänud alla hindade kasvule. Näiteks kulub vaatamata esimese lapse toetuse madalamale määrale enam kui pool lapsetoetuseks makstavatest summadest ühe lapsega peredele. Lähtudes 2000. aasta LEU andmetest ning töös kasutatud vaesuspiirist, on vaesusmäär kõrgeim üksikvanemaga ning kolme ja enama lapsega peredes. Võimalikuks lahenduseks oleks suurendada selektiivsust universaalse süsteemi sees, suurendades eelkõige neid toetusi, mis on enam sihitud vähemkindlustatud osale rahvastikust, s.o väikeste lastega (0–3 a) noorte peredele, sünnitusejärgselt last kodus hooldavale vanemale, paljulapselistele peredele ja üksikvanematele.

<sup>9</sup> Statistikaamet kasutab 2000. aasta LEUs peretoetuste tähistamiseks terminit „lastetoetused“, mis koosnevad lapsehooldustasust, lapsetoetusest, koolitoetusest ja üksikvanema toetusest. Seetõttu kasutatakse käesoleva töö peatükkides, mis põhinevad LEU andmetel (4.4, 4.5 ja 5. ptk) nimetatud toetuseliikide tähistamiseks samuti mõistet „lastetoetused“.

### 3.6. Sotsiaaltoetuste reaalkväärtuse areng Eestis

Tabelis 3.1 on toodud sotsiaaltoetuste reaalkväärtuse dünaamika Eestis alates toetuse kehtestamise hetkest. Tabelist selgub, et kõik kolm analüüsitava toetusliiki on vaadeldaval ajavahemikul kaotanud suure osa oma reaalkväärtusest.

Töötu abiraha reaalkväärtus moodustas 2001. aasta jaanuaris vaid 44% nimetatud toetuse väärtusest 1992. aasta juulis. Võrreldes töötu abiraha suurust keskmise brutopalgaga, selgub, et kui 1992. aastal moodustas töötu abiraha 60% miinimumpalgast ja 33% keskmisest brutopalgast, siis 2000. aastal olid vastavad näitajad 29% ja 8%. Seega on töötu abiraha kaotanud suure osa oma funktsioonist toetada tööotsingu perioodil töötut ja tema perekonna väljakujunenud tarbimistaset ning vältida nende langemist vaesusse.

Toimetulekupiiri on Eestis alates 1993. aastast korrigeeritud neli korda. Sellel ajavahemikul on toimetulekupiiri üksielavale isikule (üheliikmelisele leibkonnale) suurenenud 280 kroonilt 500 kroonini. Toimetulekutoetuse reaalkväärtus on aga pidevalt vähenenud ning moodustas 2001. aasta jaanuaris vaid 58% nimetatud toetuse väärtusest 1993. aasta septembris.

Sama moodi kui töötu abiraha ja toimetulekutoetus on ka lapsetoetuse reaalkväärtus Eestis tunduvalt vähenenud ning moodustas 2001. aastal vaid 43% oma reaalkväärtusest 1992. aasta juulis.

Paralleelselt sotsiaaltoetuste reaalkväärtuse langusega on kogu rahareformi järgsel perioodil pidevalt langenud ka sotsiaaltoetuste kogukulude osakaal SKP-st (vt tabel 3.2). Vaatluse all olnud kolmest sotsiaaltoetuse liigist on tõusnud üksnes töötu abiraha kulude osakaal SKP-s, mida võib põhjendada töötu abiraha määra tõusuga, selle maksmisperioodi pikenedisega ning üldise töötuse kasvuga.

TABEL 3.1

#### Sotsiaaltoetuste reaalkväärtuse dünaamika Eestis\* aastatel 1992–2002 (kroonides)

Toetuse suuruse muutmise kuupäev	Toimetulekupiir		Töötu abiraha määr		Lapsetoetuse määr	
	Nominaalne, kr	Reaalne (1993. aasta septembri suhtes, kr)	Nominaalne, kr	Reaalne (1992. aasta juuli suhtes, kr)	Nominaalne, kr	Reaalne (1992. aasta juuli suhtes, kr)
1.07.1992	-	-	160	160	60	60
1.10.1992	-	-	180	132	90	66
2.09.1993	280	280	180	95	90	48
1.10.1994	320	210	180	63	105	36
1.01.1996	320	153	180	45	130	33
1.02.1996	390	180	180	44	130	32
1.01.1997	460	195	180	40	150	34
1.11.1997	500	192	180	37	150	31
1.03.1998	500	182	300	58	150	29
1.01.1999	500	177	400	76	150	28
1.01.2000	500	171	400	74	150	27
1.01.2001	500	162	400	70	150	26
1.01.2002	500	153	400	66	150	25

\* Toetuse reaalkväärtuse arvutamisel on toetuse nominaalkväärtus jagatud selle ajavahemiku hinnaindeksiga iga perioodi kohta, mil üks või teine toetuseliik oli muutumatu. Seega sõltub reaalkväärtus nii toetuse tõstmisest (kuupäevad on ära näidatud) kui ka selle perioodi hinnaindeksist.

Allikas: Statistikaamet, Statistika andmebaas; autori arvutused.



### 3.7. Kokkuvõte

Erinevalt OECD riikidest, kus töötushüvitise saamise kriteeriumeid on viimastel aastatel karmistatud, on töötü abiraha saamise tingimused Eestis muutnud tunduvalt liberaalsemaks ega sisalda töötuid aktiveerivaid elemente. Töötü abiraha määr on Eestis madal ega ole suuteline täitma tarbimise silumise funktsiooni töötuse perioodil. Praegusel kujul täidab töötü abiraha Eestis täiel määral passiivse töötü-ropoliitika meetme rolli. Kaitset töötuse riski eest suurendab töötuskindlustussüsteemi rakendumine.

Madalat töötü abiraha on osaliselt tasakaalustanud võrdlemisi soodsad koondamishüvitised. Tööjookulude kasvu piiramiseks ja tööturu paindlikkuse tagamiseks oleks töötuskindlustuse rakendumisel otstarbekas koondamishüvitisi vähendada.

Nii töötü abiraha kui ka toimetulekutoetuse maksmise põhimõtetes puuduvad toetuse saajaid aktiveerivad meetmed. Samm selles suunas on 2001. aasta oktoobris vastu võetud sotsiaalhoolekande muutmise seadus, mille alusel on toimetulekutoetuse maksimisest võimalik keelduda, kui isik keeldub sobivast tööst või rehabilitatsiooniprogrammis osalemisest. Lisaks vajaks õigusaktides defineerimist mitmed olulised mõisted nagu „sobiv töö“ ja „puudus“.

Toimetulekutoetuse määramisel võetakse praegu arvesse vaid pidevaid sissetulekuid. Täiendav võimalus oleks nimetatud toetuste määramisel arvestada ka pere varalise seisukorraga.

Eesti peretoetuste süsteem on universaalne. Vanemate tööturukäitumise seisukohalt on universaalne süsteem selektiivse süsteemiga võrreldes neutraalsema mõjuga. Süsteemi puuduseks on aga asjaolu, et kõigi toetuste üheaegselt töstmiseks ei jätku riigil raha. Üheks võimaluseks oleks suurendada selektiivsust universaalse süsteemis sees, suurendades eelkõige rahvastiku vähekindlustatud osale mõeldud toetusi.

TABEL 3.2

#### Riigieelarve kulutused sotsiaaltoetustele (tuhat kr) ja sotsiaaltoetuste osakaal SKP-st aastatel 1994–2000

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Töötü abiraha	32 412	27 194	39 278	50 053	57 114	120 320	119 800
Toimetulekutoetus kokku	293 200	340 800	366 700	406 100	411 500	336 800	315 600
Toimetulekutoetus	60 400	78 200	88 700	300 700	290 600	303 900	305 300
Eluasemetoetus	232 800	262 600	278 000				
Täiendav toetus				105 400	120 900	32 900	10 000
Laste- ja peretoetused*	586 000	704 400	805 500	935 100	1158 900	1146 200	1317 000
Lastetoetused	...	554 600	629 100	699 000	751 100	728 700	708 069
Lapsehooldustasu**	...	79 700	92 700	105 200	215 200	213 500	350 350
SKP (miljardit krooni)	30,3	41,3	52,4	64,3	73,3	76,3	84,4
<b>Töötü abiraha</b>							
osakaal SKP-st, %	0,11	0,07	0,08	0,08	0,08	0,16	0,14
<b>Sotsiaalabi</b>							
osakaal SKP-st, %***	0,97	0,83	0,70	0,63	0,56	0,44	0,37
<b>Lastetoetuste</b>							
osakaal SKP-st, %	1,93	1,71	1,54	1,45	1,58	1,50	1,56
<b>Sotsiaaltoetused</b>							
kokku SKP-st, %	3,01	2,61	2,32	2,16	2,22	2,10	2,07

\* Ilma saatekuludeta.

\*\* Enne 2000. aastat ülalpidamistoetus.

\*\*\* Toimetulekutoetus, täiendav toetus, eluasemetoetus.

Allikas: Sotsiaalministeerium.

## 4. SOTSIAALTOETUSTE MÕJU TÖÖJÕUPAKKUMISELE

### 4.1. Ülevaade töötajapakkumisest Eestis

Eesti tööturu arengut iseloomustab viimastel aastatel hõivatute arvu vähenemine samaaegse töötute ja mitteaktiivsete arvu tõusuga<sup>10</sup> (vt joonis 4.1). Ajavahemikul 1990–2000 on hõivatute arv vähenenud 222 tuhande inimese võrra, töötute arv on tõusnud 96 tuhandeni ning mitteaktiivsete arv on kasvanud 71 tuhande inimese võrra. Pidevalt on kasvanud pikaajaline töötus — 2000. aastal oli kõikidest töötutest üle 12 kuu töötä olnud ligi 43 tuhat inimest. Vaadates mitteaktiivsuse põhjuseid, selgub, et märkimisväärselt on suurenenud heitunud<sup>11</sup> isikute arv, jõudes 2000. aastal 24 tuhandeni. Nii heitunud isikute kui ka pikaajaliselt töötute arvu suurenemine on töötajapakkumise seisukohalt negatiivse mõjuga, kuna nende inimeste kvalifikatsioon ning töömotivatsioon on oluliselt langenud ning nende tööturule tagasitoomine on äärmiselt keerukas.

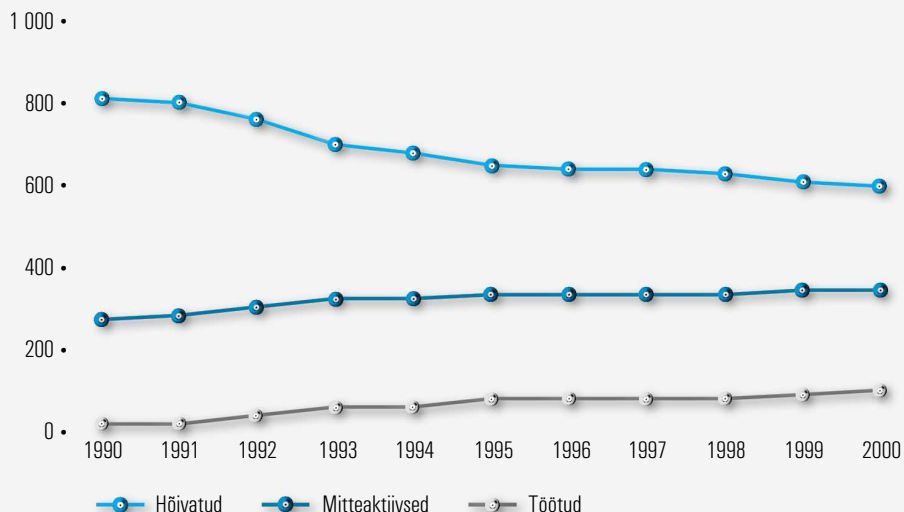
Tööturu olukord on maakondade lõikes väga erinev (vt tabel 4.1). Tööhõive määr ehk hõivatute osatähtsus tööealises rahvastikus erineb maakondade vahel 20 protsendipunkti võrra. 2000. aastal oli kõrgeim hõive Harjumaal (60,6%) ja Hiiumaal (60,3%) ning madalaim Põlvamaal (40,1%), Jõgevamaal (40,1%) ja Võrumaal (45,4%). Töötuse määr ehk töötute osatähtsus tööjõus oli kõrgeim Põlvamaal (23,0%) ja Ida-Virumaal (21,1%). Madalaim töötuse määr oli Hiiumaal (9,5%), Pärnumaal (11,1%) ja Tartumaal (11,4%). Seega erineb töötuse määr maakondade lõikes enam kui kaks korda.

<sup>10</sup> Põhjalikumad ülevaadet Eesti tööturu kohta vt näiteks Eamets *et al.* „Eesti tööturg ja tööpoliitika“ (2000).

<sup>11</sup> Mittetöötav isik, kes sooviks töötada ja oleks valmis töö olemasolu korral ka kohe tööle asuma, kuid ei otsi aktiivselt tööd, sest ei usu selle leidmise võimalikkusele (Statistikaamet, ETU 2000).

JONIS 4.1

#### Hõive, töötuse ja mitteaktiivsuse dünaamika aastatel 1990-2000, tuhandetes.



Allikas: Statistikaamet, Eesti tööjõu-uuringud (ETU) 1995-2000.

Mitteaktiivsete osakaal tööealises rahvastikus oli 2000. aastal kõrgeim Põlvamaal (47,9%), Võrumaal (46,0%) ja Jõgevamaal (45,9%) ning madalaim Harjumaal (31,5%) ja Järvamaal (32,1%).

Eeltoodud näitajate dünaamika näitab, et tööhõive määr on pidevalt langenud ning töötuse määr ja mitteaktiivsete inimeste arv kasvanud. Regiooniti on hõive kõige enam langenud Põlvamaal, Pärnumaal ja Raplamaal. Vastupidiselt üldisele tendentsile on hõive kasvanud Saare ja Viljandi maakonnas ning jäänud samale tasemele Järvamaal. Töötuse kasv on olnud suurim Põlvamaal, Ida-Virumaal ning Raplamaal. Mitteaktiivsete osakaal on kõige enam suurenenud Järvamaal, Pärnumaal ja Põlvamaal.

Kokkuvõtteks võib öelda, et tööjõu pakkumine on viimaste aastate jooksul vähenenud kogu Eestis, eelkõige aga põllumajanduspiirkondades (Põlva, Rapla, Jõgeva) ning tööstuslikus Ida-Viru maakonnas. Kuna tööhõive langus on viimastel aastatel olnud suurim just põllumajanduses ja tööstuses, siis on ka tööturu seisund kõige enam halvenenud maakondades, kus nimetatud sektorites on olnud kõrge töötajate osakaal.

Mida väiksem on tööga hõivatud inimeste arv, seda enam inimesi saab oma peamise sissetuleku sotsiaaltoetustest. Eesti tööturu järjest halvenenud olukorra taustal on vajalik uurida, kas ja kuidas mõjutavad sotsiaaltoetused tööjõupakkumist (teoreetilist tausta tööturu ja sotsiaaltoetuste vastasmõju kohta käsitleb peatükk 1.1).

## 4.2. Netosissetulekud ja toetuste asendumäärad

Sotsiaaltoetuste mõju tööjõupakkumisele on uuritud mitmetes empiirilistes analüüsides nii Euroopa, USA kui Kanada andmete põhjal. Sotsiaalkaitse komponentide mõju tööhõivele on analüüsinud Saksamaa näitel Börsch-Supan (2000), Hollandi näitel Kerkhofs *et al.* (1999) ja de Mooij (1999) ning

TABEL 4.1

Tööealised (15–74) maakonna ja majandusliku seisundi järgi 1997. ja 2000. aastal

Maakond	Tööhõive määr, %			Töötuse määr, %			Mitteaktiivsuse määr**, %		
	1997	2000	Muutus*	1997	2000	Muutus*	1997	2000	Muutus*
Harju	63,2	60,6	-2,6	8,5	11,5	3,0	30,9	31,5	0,6
Hiiu	63,8	60,3	-3,5	–	9,5	–	32,9	33,7	0,8
Ida-Viru	56,1	49,4	-6,7	13,3	21,1	7,8	35,2	37,4	2,2
Jõgeva	51,7	45,1	-6,6	14,8	17,0	2,2	39,3	45,9	6,6
Järva	57,2	57,2	0,0	10,5	15,8	5,3	36,0	32,1	-3,9
Lääne	57,1	53,6	-3,5	9,1	14,9	5,8	37,3	37,1	-0,2
Lääne-Viru	56,5	50,2	-6,3	7,9	13,6	5,7	38,6	42,0	3,4
Põlva	50,3	40,1	-10,2	12,7	23,0	10,3	42,2	47,9	5,7
Pärnu	62,4	53,5	-8,9	5,3	11,1	5,8	34,0	39,8	5,8
Rapla	57,7	50,8	-6,9	9,1	16,4	7,3	36,6	39,3	2,7
Saare	55,0	56,4	1,4	11,0	12,2	1,2	38,1	35,7	-2,4
Tartu	58,4	55,0	-3,4	10,0	11,4	1,4	39,1	37,9	-1,2
Valga	55,4	52,2	-3,2	10,7	12,6	1,9	38,2	40,3	2,1
Viljandi	55,4	56,8	1,4	10,3	11,6	1,3	38,3	35,8	-2,5
Võru	49,6	45,4	-4,2	11,8	15,8	4,0	43,6	46,0	2,4

\* Muutus protsendipunkti võrra.

\*\* Mitteaktiivsete osatähtsus tööealises elanikkonnas.

Allikas: Statistikaamet, ETU 1997, 2000; autori arvutused.

USA näitel Moffit (1992). Nimetatud töodes on leitud, et sotsiaaltoetused avaldavad inimeste töötamise motivatsioonile negatiivset mõju.

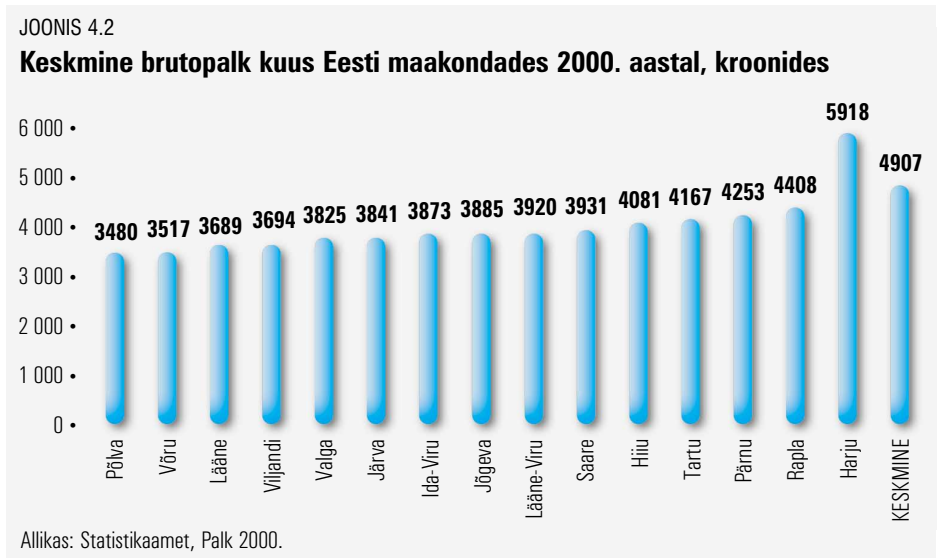
Sotsiaaltoetuste mõju analüüsimiseks on kasutatud nii inimeste individuaalandmeid, ühe riigi näitajaid ajas kui ka riikide võrdlusandmeid; meetodid ulatuvad lihtsatest tabelitest ja graafilistest analüüsidesid kuni keerukate ökonomeetrislike meetoditeni. Käesolevas peatükis võrreldakse Eesti sotsiaaltoetuste ja inimeste tööturukäitumise vahelise seose analüüsimiseks peretüüpide sissetulekuid töötamise ja mittetöötamise korral, arvutatakse toetuste netoasendusmäärad keskmise ja miinimumpalga suhtes ning uuritakse toetusliikide vahelisi seoseid. Alapunktides 4.4 ja 4.5 konstrueeritakse töajupakkumise mudelil põhinev ökonomeetrisline mudel, mille abil uuritakse töötamise tõenäosuse sõltuvust toetuste suurusest.

## Lõppsissetuleku arvutamine

Tabelis 4.3 on toodud näited peretüüpide sissetulekute kohta töötamise ja mittetöötamise korral (arvutuskäiku vt lisa 2). Arvutuskäik põhineb järgmistel eeldustel:

- Lõppsissetulek arvutatakse nelja peretüübi<sup>12</sup> jaoks:
  - üksik;
  - lasteta paar;
  - paar kahe lapsega (4- ja 6-aastane laps);
  - üksikvanem lapsega (4-aastane laps).
- Leibkonna sissetulekuna arvestatakse maksujärgset tulu, mis koosneb palgast, töötü abirahast, toimetulekutoetusest ja peretoetustest. Ülejäänud võimalikke sissetuleku komponente (nt investeerimistulu) ei arvestata.
- Keskmise brutopalk on leitud OECD ja Euroopa Sotsiaalkindlustuskoodeksi metoodikat kasutades, mille kohaselt on keskmise brutopalga ülempiiriks tööstuses töötava meeslihttöölise keskmine palk ja alampiiriks 66,7% nimetatud näitajast (OECD 1999a). Vastavalt sotsiaalminis-

<sup>12</sup> Käesolevas töös kasutatakse mõisteid „pere“ ja „leibkond“ sünonüümidenä.



teeriumi andmetele oli 2000. aasta oktoobris tööstuses töötava meeslihttöölise brutopalk 3671 krooni. 66,7% nimetatud näitajast on 2449 krooni.

Analüüsidest palgastatistikast Eesti maakondade lõikes, selgub, et palgatase on väga erinev. Eesti keskmine palk oli 2000. aastal 4907 krooni, sellest suurem palk oli ainult Harjumaal, kõikides ülejäänud maakondades jäi see alla keskmist taset (vt joonis 4.2). Käesolevas näites kasutatavale näitajale (3671 krooni) on kõige lähemal Viljandi, Lääne, Valga ja Võru maakonna keskmise brutopalka näitajad.

- Miinimumpalk on Eesti 2000. aasta miinimumpalk — 1400 krooni kuus.
- Tulumaksuvaba miinimum on Eesti 2000. aasta tulumaksuvaba miinimum — 800 krooni kuus. Tulumaksujärgne miinimumpalk on seega 1244 krooni.
- Toimetulekutoetuse suurus on leitud toimetulekupiirist lähtuvalt: toimetulekupiir on 500 krooni pere esimese liikme kohta ning 400 krooni iga järgneva pereliikme kohta pärast eluasemega seotud kulutuste tasumist (vt 3 pkt). Seega on toimetulekupiir järgnevatel peretüüpides:
  - 500 krooni üksi elaval täiskasvanul;
  - 900 krooni lasteta paaril ja üksikvanemal;
  - 1700 krooni 2 lapsega paaril.
- Peretüüpide keskmised rahalised eluasemekulud (v.a remondiga seotud kulud) on 2000. aasta leibkonnaeelarve uuringu põhjal järgmised<sup>13</sup>:
  - 479 krooni kuus üksi elaval täiskasvanul;
  - 654 krooni kuus lasteta paaril;
  - 723 krooni kuus kahe lapsega paaril;
  - 652 krooni üksikvanemal.
- 4- ja 6-aastase lapsega paar saab lapsetoetust 375 krooni kuus, 4-aastase lapsega üksikvanem saab üksikvanema lapse toetust 300 krooni kuus.
- Leibkonna lõppsissetulek pärast eluasemekulude tasumist on leitud järgmise valemi järgi (arvutusi vt lisa 2):

**Lõppsissetulek = Netopalk + Töötu abiraha + Lapsetoetus + Toimetulekutoetus – Eluasemekulud.**

- Motivatsioon töötada tekib juhul, kui töötamise korral saadav sissetulek on toetustest saadavast sissetulekust vähemalt 100 krooni võrra suurem.
- Töötamise või mittetöötamise otsus tehakse käesoleva kuu sissetulekust lähtuvalt. Ühe pereliikme mittetöötamise korral arvestatakse paari lõppsissetuleku arvutamisel kahekorde tulumaksuvaba miinimumiga.

Eeltoodud arvutuste põhjal selgub, et Eesti toetussüsteem tagab kõikidele inimestele sellise sissetuleku, et pärast eluasemekulude tasumist jääb pere esimese liikme kohta kätte 500 krooni, teise ja järgmise liikme kohta 400. Järelikult pole inimesel mõtet töötada juhul, kui pärast eluasemekulude tasumist jääb pereliikme kohta kätte:

- 500 krooni üksiku inimese puhul,
- 450 krooni pereliikme kohta kaheliikmelise pere puhul,
- 433,3 krooni pereliikme kohta kolmeliikmelise pere puhul,
- 425 krooni pereliikme kohta neljaliikmelise pere puhul,
- jne.

<sup>13</sup> Siinkohal tuleb arvestada, et need leibkonnad, kes on potentsiaalsed toimetulekutoetuse taotlejad, on sagedamini võlgu eluaseme eest, mistõttu leibkonnaeelarve uuringus võivad nende väljaminekud eluasemele kajastuda väiksemana kui tegelikud kulud. Selle tulemusena võib järgnevas analüüsis potentsiaalse toimetulekutoetuse suurus olla alahinnatud.

TABEL 4.2

## Sissetulekud palgatööst ja toetustest peretüüpide lõikes 2000. aastal\* (kroonides)

Peretüüp	Lõppsissetulek		Lõppsissetulek pereliikme kohta	
	Keskmise bruto- palga korral	66,7% keskmise brutopalga korral	Keskmise bruto- palga korral	66,7% keskmise brutopalga korral
<b>I ÜKSIK</b>				
1.1. Töötab ja saab keskmist palka	2446	1541	2446	1541
1.2. Töötab ja saab miinimumpalka	765	765	765	765
1.3. On töötü ja saab töötü abiraha	500	500	500	500
1.4. On pikaajaline töötü ja saab toimetulekutoetust	500	500	500	500
<b>II LASTETA PAAR</b>				
2.1. Mõlemad töötavad ja saavad keskmist palka	5195	3387	2598	1694
2.2. Mõlemad töötavad ja saavad miinimumpalka	1834	1834	917	917
2.3. Mõlemad töötavad, üks saab keskmist palka, teine miinimumpalka	3515	2610	1758	1305
2.4. Üks saab keskmist palka, teine on töötü ja saab töötü abiraha	2671	1766	1336	883
2.5. Üks saab miinimumpalka, teine on töötü ja saab töötü abiraha	990	990	495	495
2.6. Üks saab keskmist palka, teine on pikaajaline töötü ja leibkond saab toimetulekutoetust	2271	1366	1135	683
2.7. Üks saab miinimumpalka, teine on pikaajaline töötü ja leibkond saab toimetulekutoetust	900	900	450	450
2.8. Mõlemad on töötud ja saavad abiraha	900	900	450	450
2.9. Mõlemad on pikaajalised töötud ja leibkond saab toimetulekutoetust	900	900	450	450
<b>III KAHE LAPSEGA PAAR</b>				
3.1. Mõlemad töötavad ja saavad keskmist palka	5501	3693	1375	923
3.2. Mõlemad töötavad ja saavad miinimumpalka	2140	2140	535	535
3.3. Mõlemad töötavad, üks saab keskmist palka, teine miinimumpalka	3821	2916	955	729
3.4. Üks saab keskmist palka, teine on töötü ja saab töötü abiraha	2977	2072	744	518
3.5. Üks saab miinimumpalka, teine on töötü ja saab töötü abiraha	1700	1700	425	425
3.6. Üks saab keskmist palka, teine on pikaajaline töötü ja saab toimetulekutoetust	2577	1700	644	425
3.7. Üks saab miinimumpalka, teine on pikaajaline töötü ja saab toimetulekutoetust	1700	1700	425	425
3.8. Mõlemad on töötud ja saavad töötü abiraha	1700	1700	425	425
3.9. Mõlemad on pikaajalised töötud ja saavad toimetulekutoetust	1700	1700	425	425
<b>IV ÜKSIKVANEM LAPSEGA</b>				
4.1. Töötab ja saab keskmist palka	2573	1668	1287	834
4.2. Töötab ja saab miinimumpalka	900	900	450	450
4.3. On töötü ja saab töötü abiraha	900	900	450	450
4.4. On pikaajaline töötü ja saab toimetulekutoetust	900	900	450	450

\* Arvutuskäik on toodud lisas 2.

Allikas: Autori arvutused.

Tabeli 4.2 põhjal selgub, et töötamise või mittetöötamise dilemma võib tekkida juhul, kui tööta- suks on miinimumpalk. Käesolevas näites kasutatud tööstuses töötava meeslihttöölise keskmise pal- gaga töötamisel on töötasu üldiselt suurem kui seda oleks toetustest saadav summa.

Analüüsides peretüüpide sissetulekuid töötamise ja mittetöötamise korral, järeldub, et **üksikvanemal** pole majanduslikult mõtet miinimumpalgaga tööle minna, kuna sissetulek on nii töötamise kui toetuse saamise korral sama (vt tabel 4.2, rida 4.2–4.4). Et töötamise korral saadav sissetulek ületaks toetustest saadava summa 100 krooni võrra, peaks miinimumpalk vastava leibkonnatüübi jaoks olema 1550 krooni.

Kui üks töötavatest pereliikmetest kaotab töö, siis teisel pereliikmel pole mõtet miinimumpalgaga tööle asuda. **Lasteta paari** sissetulek oleks juhul, kui üks töötab miinimumpalgaga ning teine on töötu, vaid 90 krooni võrra suurem kui toetustest saadav sissetulek (vt tabel 4.2, rida 2.5, 2.8, 2.9). Kui aga teine on pikaajaline töötu ja saab toimetulekutoetust, siis on lasteta paari sissetulek sama, mis toetus- test saadav summa (vt tabel 4.2, rida 2.7, 2.8, 2.9). Viimasel juhul tekiks ühel motivatsioon töötada miinimumpalgaga siis, kui miinimumpalk oleks 1960 krooni.

**Kahe lapsega paari** sissetulek ühe vanema töötamise korral miinimumpalgaga oleks võrdne toetus- test saadava summaga nii juhul, kui üks vanematest on töötu ja saab töötü abiraha kui ka juhul, mil üks vanem saab toimetulekutoetust (vt tabel 4.2, rida 3.5, 3.7, 3.8, 3.9). Madalama sisse- tulekutaseme juures poleks kahe lapsega paari puhul ühel vanemal mõtet töötada ka keskmise pal- gaga (vt tabel 4.2, rida 3.6). Juhul kui üks saab töötü abiraha, siis selleks, et teisel tekiks motivat- sioon miinimumpalgaga töötada, peaks miinimumpalk olema vähemalt 2100 krooni. Kui aga esimene ei saa töötü abiraha, siis teine läheks miinimumpalgaga tööle, kui miinimumpalk oleks 2630 krooni.

**Üksiku** inimese sissetulek ületab miinimumpalgaga töötamise korral toetustena saadavat sum- mat 265 krooni võrra (vt tabel 4.2, rida 1.2, 1.3, 1.4). Seega tasuks selle näite eelduste kohaselt üksikul inimesel miinimumpalgaga töötada.

Tuleb arvestada, et pere lõppsissetuleku leidmisel on väga oluline teada, kui suured on pere eluasemekulud. Leibkonnaeelarve uuringu põhjal leitud eluasemekulud kajastavad uuringukuul tege- likult tasutud summased, mitte aga eluasemekulude tegelikku suurust. Seetõttu võivad eluaseme- kulud olla väiksemad kui tegelikud kulud. Teisalt viivad leibkonnaeelarve uuringust võetud eluaseme- kulud alla näiteks oma majas elavate isikute suhteliselt madalad eluasemekulud. Näiteks, kui suurenda eluasemekulusid 200 krooni võrra, poleks ka üksi elaval inimesel mõtet miinimumpalgaga töö- tada. Kahe lapsega paari sissetulek oleks aga mõlema vanema miinimumpalgaga töötamise korral vaid 240 krooni võrra suurem kui toetustest saadav summa.

Nagu eelnevalt selgus, on kasulikum elada toetustest juhul, kui pärast eluasemekulude tasumist on leibkonna sissetulek keskmiselt 450 krooni pereliikme kohta. Vastavalt leibkonnaeelarve uuringule oli 2000. aastal leibkonnaliikme sissetulek palgatööst alla eeltoodud taseme ainult I tulukvintilis (sissetulekute struktuuri kohta vt ptk 5.5). Statistikaameti hinnangul kuulub esimesse tulukvintili 361,2 tuhat inimest<sup>14</sup>, sealhulgas ligi 229 tuhat tööealist (16 — pensioniiga) inimest. Viimatinimetatutest pole töökohta (ei täis- ega osaaajaga töökohta) ligi 133 tuhandel. Nendest oma- korda ligi 54 tuhat otsib tööd ja ligi 79 tuhat on mitteaktiivsed. Kui mitteaktiivsete kategooriast välja arvata üliõpilased, vanaduspensionärid, invaliidsuspensionärid ja lapsepuhkusel olijad, siis ei oma arvestatavat põhjust mittetöötamiseks ca 18 tuhat inimest. Seega oleks maksimaalne hulk inimesi esimeses tulukvintilis, keda töötamise või mittetöötamise dilemma võiks puudutada, 72 tuhat

<sup>14</sup> Hinnangute aluseks on arvestuslik rahvaarv seisuga 01.01.2000 ehk 1 439 197 inimest. Arvestades, et kahte esimesse tuludetsili kuulub 25,1% kõikidest inimestest, saame, et I tulukvintili kuulub ca 361 200 inimest (Statistikaamet, Leibkonna elujärg 2000).

(54 tuhat töötut pluss 18 tuhat mitteaktiivset) inimest. Teatud osa nendest on ilmselt nõus miinimumpalgaga töötama, teatud osa mitte.

Eesti tööjõuuringu andmetel oli Eestis 2000. aastal 96,5 tuhat töötut, kellest 92,7% e 89,5 tuhat polnud nõus töötama alla 2000-kroonise kuupalgaga (Statistikaamet, ETU 2000).

Statistikaameti andmetel töötab Eestis alla 1500-kroonise brutopalgaga 11,2% täistööajaga töötajatest (Statistikaamet, Tunnipalk 2000). Põhjuseks võib olla asjaolu, et ettevõtted maksavad ametlikult miinimumpalka ning lisaks ümbrikupalka või on nendel 11% inimestel eluasemekulud suhteliselt madalad, mistõttu nende sissetulek on töötamise korral suurem kui toetusena saadav summa.

## Toetuste asendusmäärad

Tabelis 4.3 on toodud toetuste asendusmäärad nelja peretüübi kohta Eestis ja Euroopa Liidu liikmesriikides töötuse 1. ja 60. kuul. Asendusmäära arvutamisel on lähtutud situatsioonist, kus kahe täiskasvanuga peres on mõlemad jäänud töötuks alternatiivina mõlema töötamisele. Arvutuse aluseks on pere netosissetulek palgast või toetustest, millest on maha arvestamata eluasemekulud. Asendusmäär arvutatakse järgmise valemi põhjal<sup>15</sup>:

$$\text{Asendusmäär} = \frac{\text{Sissetulek toetustest} - \text{Tulumaks}}{\text{Brutopalk} + \text{Toetused} - \text{Tulumaks}}$$

Nagu selgub tabelist 4.3, on toetuste **asendusmäär keskmise palga suhtes** Eestis võrreldes Euroopa riikidega madal. Kui üksiku leibkonna ning üksikvanema puhul on Eesti vastav näitaja võrreldav Euroopa madalaima tasemega riikide lirimaa ja Itaaliaga, siis paari ja lastega paari puhul jääb Eesti vastav näitaja tunduvalt alla teiste riikide vastavat indikaatorit. Lasteta paari toetustest saadav sissetulek moodustab Eestis vaid 27% keskmisest palgast, üksikul inimesel 33%, paaril kahe lapsega 39% ning lapsega üksikvanemal 48%.

Euroopa Liidu liikmesriikides on tavaline umbes 60%-ne asendusmäär keskmise palga suhtes (vt tabel 4.3), kuid toetuse saamise kriteeriumid on tunduvalt rangemad kui Eestis. Maksimaalse määraga sotsiaaltoetusele klassifitseerumiseks peab näiteks Rootsis olema inimene münud ära suurema osa oma varast (OECD 1999a).

Miinimumpalgaga võrreldes läheneb asendusmäär Eestis 100%-le kõigi peretüüpide korral peale lasteta paaride, kelle puhul vastav näitaja on 52%. Seega on kolme peretüübi puhul toetustest saadav sissetulek ligilähedane miinimumpalgaga töötamisest saadava sissetulekuga.

## Toetuste kestus

Analüüsidest toetuste kestust Eestis, on tabelist 4.3 näha, et kaheaastase perioodi vältel toetussumma ei vähene. Eesti sotsiaalkaitse süsteem tagab alatiseks ühtse suurusega toetuse. See tähendab, et töötusperioodi pikenedes toetustest saadav sissetulek ei vähene ning seega ei suurene ka leibkonna motivatsioon madala palgaga tööle asuda. Madala määraga toetus, mille maksmise pikkus on limiteerimata, võib avaldada inimeste tööturukäitumisele negatiivsemat mõju kui suhteliselt kõrge määraga toetus, mida makstakse vaid mõned kuud (OECD 1999a). Euroopa teistes riikides asendusmäär pikema perioodi jooksul väheneb (vt tabel 4.3). Asendusmäär väheneb väiksemal määral lastega perede puhul ning mõningates riikides (Põhjamaades) lastega peredel asendusmäär pikema aja jooksul isegi suureneb. Erandlik riik on siinkohal lirimaa, kus asendusmäär jääb nii nagu Eestiski ajas konstantseks.

<sup>15</sup> Eesti puhul on toetussumma arvutamisel käesolevas alapeatükis arvestatud erinevalt eelnevast ka eluasemekulude kompensatsiooniga.



Eeltoodust nähtub, et Eestis on toetuste määr küll madal, kuid samas on toimetulekutoetuse maksmise kestus limiteerimata, mis võib, nagu juba varem mainitud, kahjustada inimeste töömotivatsiooni rohkem kui kõrgema määraga toetus, mida makstakse teatud ajaperioodi vältel.

### 4.3. Toetustevahelised seosed

#### Töötü abiraha ja toimetulekutoetus

Tabelis 4.4 on toodud töötü abirahana (TA) ja toimetulekutoetusena (TT) saadavad summad erinevate peretüüpide kohta<sup>16</sup>. Tabelist selgub, et mittetöötamise korral on pere sissetulek töötü abirahast sama, mis toimetulekutoetusest. Töötü abiraha on niivõrd madal, et üldjuhul peab töökaoanud perekond taotlema täiendavalt ka toimetulekutoetust (vt tabel 4.4 kolmas veerg). Ka administratiivstatistika näitab, et töötuga pered moodustavad 61% toimetulekutoetuse saajatest (Sotsiaalministeerium 2001). Seega on Eestis äsja töötuks jäänud inimene võrdsustatud vähekindlustatud inimesega, kes peab taotlema sotsiaaltoetust. Seega võib sarnaselt 3. peatükile järeldada, et töötü abiraha ei suuda Eestis täita tarbimise silumise funktsiooni töötuse perioodil ega soodusta

<sup>16</sup> Arvutuskäik on toodud Lisas 2.

TABEL 4.3

#### Netoasendumäärad<sup>1</sup> Euroopa riikides

Riik	Üksik		Paar		Paar kahe lapsega		Üksikvanem kahe lapsega <sup>2</sup>	
	1. töötuse kuu <sup>3</sup>	60. töötuse kuu <sup>4</sup>	1. töötuse kuu	60. töötuse kuu	1. töötuse kuu	60. töötuse kuu	1. töötuse kuu	60. töötuse kuu
Taani	62	48	67	67	77	97	75	70
Soome	60	58	69	77	84	97	84	68
Prantsusmaa	71	38	72	40	74	50	74	44
Saksamaa	60	54	60	60	74	52	71	63
Iirimaa	33	33	48	48	62	62	61	61
Luksemburg	82	49	82	64	87	74	87	58
Rootsi	72	58	72	76	84	100	95	75
Itaalia	36	28	43	39	54	62	48	51
Tšehhi	51	34	76	58	83	81	79	77
Ungari	61	44	61	44	69	56	70	57
Eesti <sup>5</sup>	33	33	27	27	39	39	48	48
Eesti <sup>6</sup>	79	79	62	62	85	85	100	100

<sup>1</sup> Asendumäärade arvutamisel kasutatakse järgmisi eelduseid: asendumäärade arvutamise aluseks on selle riigi tööstuses töötava meeslihttoõlise keskmine palk; arvestatud on 44-aastase inimesega, kes on töötanud järjest 22 aastat.

<sup>2</sup> 4- ja 6-aastased lapsed; Eesti puhul on üksikvanem 4-aastase lapsega.

<sup>3</sup> 1. töötuse kuul OECD riikides pered sotsiaalabi ei saa, sest neil on küllalt varasid, et mitte klassifitseeruda.

<sup>4</sup> 60. töötuse kuul saavad pered ka sotsiaalabi.

<sup>5</sup> Tööstuses töötava meeslihttoõlise keskmise palga suhtes 2000. aastal.

<sup>6</sup> Miinimumpalga suhtes 2000. aastal.

Allikas: OECD 1999a; Eesti kohta autori arvutused.

aktiivset töötusimist. Töö kaotanud perekond peab abi taotlema mitmest toetussüsteemist korraga, mis suurendab bürokraatiat ja ametnike töökoormust.

### Töötute abiraha, töötuskindlustushüvitis ja koondamishüvitis

Töötute sotsiaalse kaitse tõhustamiseks käivitatakse 2002. aastal kohustuslik töötuskindlustus (vt 3.2). Töötuskindlustus moodustab töö kaotanud isiku keskmisest palgast 50% esimesel sajal päeval ning 40% 100. kuni 360. päevani. Töötuskindlustushüvitiselt arvestatakse maha tulumaks. Kindlustushüvitise maksmise kestus oleneb eelnevast kindlustusstaazist. Esimesel viiel aastal makstakse hüvitist maksimaalselt 180 päeva (6 kuud), kuna ühegi sellel perioodil töö kaotanud isiku kindlustusstaaz ei ületa viit aastat. Pärast 6. kuud tekib isikul 90 päevaks (3 kuuks) õigus saada töötute abiraha.

Tabelis 4.5 on toodud peretüüpide lõppsissetulek töötute abiraha ja töötuskindlustushüvitise saamise korral<sup>17</sup>. Arvutuskäik põhineb samadel eeldustel, mis olid aluseks netosissetuleku arvutamisel (vt 4.1). Töötuskindlustushüvitist saava inimese netosissetulek (TK NS) on leitud järgmise valemi abil:

$$TK\ NS = ((0,5\ \text{või}\ 0,4) \times \text{keskmine brutopalk}) - \text{tulumaks} + \text{lapsetoetus} - \text{eluasemekulud}.$$

<sup>17</sup> Kahe täiskasvanuga pere korral eeldame, et mõlemad jäid töötuks.

TABEL 4.4

#### Peretüüpide lõppsissetulek töötute abiraha ja toimetulekutoetuse saamise korral 2000. aastal (kroonides)

Pere tüüp	Sissetulek töötute abiraha saamisel			Lõppsissetulek toimetulekutoetuse saamisel
	Töötute abiraha	Toimetulekutoetus	Lõppsissetulek	
Üksik	400	579	500	500
Lasteta paar	800	754	900	900
Paar kahe lapsega	800	1248	1700	1700
Üksikvanem lapsega	400	852	900	900

Allikas: Autori arvutused.

TABEL 4.5

#### Peretüüpide lõppsissetulek töötute abiraha ja töötuskindlustushüvitise saamise korral (kroonides)

Pere tüüp	Töötute abiraha	TK NS esimesed 100 päeva	TK NS pärast 100. päeva	TK NS netoasendusmäär keskmise palga suhtes, % <sup>1</sup>	TK NS netoasendusmäär miinimumpalga suhtes, % <sup>1</sup>
Üksik	500	1088	815	44/33	142/107
Lasteta paar	900	2480	1934	48/37	135/106
Paar kahe lapsega	1700	2786	2240	51/41	130/105
Üksikvanem lapsega	900	1215	942	47/37	135/105

<sup>1</sup> Esimene number näitab asendusmäära kindlustushüvitise saamise esimesel 100. päeval, teine pärast 100. päeva; netoasendusmäär on arvutatud eluasemekulude tasumise järgselt.

Allikas: Autori arvutused.

Nagu järeldub tabelist 4.5, suurenevad töötuskindlustuse rakendumisel leibkondade netosissetulekud töötusperioodi esimesel sajal päeval praeguse süsteemiga võrreldes märgatavalt. Pärast 100. päeva on tõus suhteliselt madal eelkõige üksikvanemal – sissetulek töötu abirahast elades oleks 900 krooni, töötuskindlustuse rakendumisel aga 942 krooni. Töötuskindlustuse rakendumisel kaob vajadus taotleda kindlustushüvitise saamise perioodil toimetulekutoetust, mida töötu abiraha saaja praegu peab taotlema. Kindlustushüvitise vähenemine ajas peaks stimuleerima aktiivset tööotsingut.

Vaadates töötuskindlustushüvitise netoasendusmäära miinimumpalga suhtes, selgub, et kui leibkond töötas eelnevalt keskmise palgaga, siis ületab kindlustushüvitise suurus sissetulekut, mille leibkond teeniks miinimumpalgaga tööle asudes. Seega pole niisuguses olukorras ühelgi analüüsitaval peretüübil mõtet kindlustushüvitise saamise perioodil miinimumpalgaga töötada, kuna toetustest saadav summa ületab leibkonna miinimumpalgaga töötamisest saadavat sissetulekut kogu töötuskindlustushüvitise saamise aja vältel.

Kui kindlustushüvitise maksmisperiood lõpeb ning isikul tekib õigus töötu abirahale, siis püsib endiselt olukord, kus töötuse korral saadav hüvitis on võrdne toimetulekutoetusega ning isikul tuleb toimetulekupiiri kindlustamiseks taotleda lisaks töötu abirahale ka toimetulekutoetust.

Töötute sissetulekute analüüsimisel tuleb arvestada ka koondamishüvitistega. Juhul kui isikul tekib lisaks töötuskindlustushüvitisele õigus ka koondamishüvitisele, suureneb isiku sissetulek töötuks jäämise korral kuni 4 kuu keskmise palga võrra töölepinguga töötajatel ning kuni 12 kuu keskmise palga võrra avalikel teenistujatel. Arvestades meie näites toodud eeldustega, oleks nimetatud netokoondamistasu esimesel juhul ligi 12 000 krooni ning teisel juhul ligi 35 000 krooni.

Seega võib eeltoodud analüüsi põhjal väita, et töötuskindlustuse rakendumisel kaob suurel osal inimestest *ceteris paribus* motivatsioon töötada miinimumpalgaga esimesel sajal päeval, kuna toetustest saadav summa ületab sissetulekut töötamise korral.

#### 4.4. Ökonomeetrilise mudeli teoreetiline püstitus

Järgnevalt hinnatakse empiiriliselt, kas Eestis mõjutavad sotsiaaltoetused inimeste tööjõupakkumist. Analüüsi teoreetiliseks aluseks on staatiline tööjõupakkumise mudel, millele toetudes hinnatakse, kuidas mõjutavad sotsiaaltoetused töötamise tõenäosust. Esmalt tutvustatakse lühidalt staatilist tööjõupakkumise mudelit ja selle empiirilist seadet. Seejärel selgitatakse, kuidas lähteandmetest saadi mudelites kasutatavad olulisemad sotsiaaltoetusi, palka ja töötamist iseloomustavad muutujad. Peale seda hinnatakse empiirilist palgaseost, mida kasutatakse mittetöötavatele inimestele palkade prognoosimiseks. Siis analüüsitakse *probit*-mudeli abil, kuidas mõjutavad töötamise tõenäosust toimetulekutoetuste ja palga erinevus ning lastetoetused. Lisaks uuritakse ka seoseid potentsiaalse palga, töötamise ja toimetulekutoetuse saamise vahel.

Analüüsis kasutatakse Eesti Statistikaameti poolt 2000. aastal läbiviidud leibkondade eelarve uuringu lähteandmeid (vt Statistikaamet. Leibkonna elujärg 2000, 2001 ja lisa 4). Sotsiaaltoetustest on vaatluse alla võetud lastetoetused ja toimetulekutoetus. Analüüsisist jäetakse välja töötu abirahad, sest tegemist on ühest küljest lühiajaliste toetustega ja teisest küljest on nende mõju inimese sissetulekule sama mis toimetulekutoetustel (vaata ka tabelit 4.4), mistõttu töötu abiraha eeldatav mõju inimese käitumisele on sarnane toimetulekutoetusega.

Majandusteoreetiline alus probleemi uurimisel on **staatiline tööjõupakkumise mudel**. Nimetatud mudeli kohaselt valib inimene töötatud tundide hulga, maksimeerides enda kasulikkust tarbimisest ja vabast ajast. Staatilise mudeli kasutamise korral eeldatakse, et inimene kas käitub lühinägelikult

(töötamise otsus vastavaks perioodiks ei sõltu tulevaste perioodide otsustest) või on laenamine ja säästmine takistatud, mistõttu inimesel ei ole võimalik oma tarbimist perioodide vahel jaotada.

Siinkohal tuleb tähele panna, et järgnevas teoreetilises seades käsitletakse töötamist ja tööjõupakkumist sünonüümidena, põhjendusega, et inimene saab alati tööd, kui ta on nõus töötama piisavalt madala palgaga. Teisiti öeldes tähendab see, et esineb üksnes vabatahtlik töötus ja eeldatakse, et riiklikult fikseeritud miinimumpalga suurus ei ole takistuseks tööturu pakkumise ja nõudluse tasakaalu tekkimiseks.

Edasi tutvustatakse lühidalt staatilist tööjõupakkumise mudelit. Põhjalikuma ülevaate saamiseks tööjõupakkumise modelleerimise võimalustest vaata näiteks Blundell ja MaCurdy (1999).

Eeldame, et iga inimese kasulikkust saab kirjeldada järgmise **kasulikkusfunktsiooniga**:

$$U(C,L,X), \tag{1}$$

kus kasulikkus  $U$  sõltub tarbimisest  $C$ , vabast ajast  $L$  ja inimese isiklikest omadustest  $X$  (nt inimese sugu, laste arv jmt). Inimene maksimeerib kasulikkuse, valides tarbimise ja vaba aja suuruse ning võttes arvesse **eelarvepiirangu**, mille kohaselt tarbimine peab olema võrdne sissetulekuga:

$$C = Y + W(T - L), \tag{2}$$

kus  $Y$  on mittetöine sissetulek,  $W$  on palk ajaühik ja  $T$  on inimese käsutuses olev aeg kokku. Inimese poolt pakutav tööaeg avaldub seega kogu aja ja vaba aja vahena:  $H = T - L$ . Tarbimise hind on võetud võrdseks ühega (nn *numeraire*), mistõttu peaks suurus  $Y$  ja  $W$  käsitlema kui reaalselt sissetulekut ja reaalpalka. Staatilises mudelis on inimeste jaoks hinnatase tavaliselt võrdne, mistõttu seda ignoreeritakse.

Staatilises mudelis sisaldab mittetöine sissetulek  $Y$  sissetulekut varalt (nt tulu finantsvaradelt ja kinnisvaralt) ja riiklikke toetusi. Osa riiklikke toetusi ei sõltu töötamisest ega sissetuleku suuruselt (nt lastetoetused), ja osa sõltub (nt toimetulekutoetus).

Inimene maksimeerib oma kasulikkust (1), võttes arvesse eelarvepiirangu (2). Selle tulemusena saab leida iga inimese jaoks tarbimise ja tööjõupakkumise optimaalsed suurused. Seos (3) kajastab inimese jaoks **töötundide optimaalset arvu** sõltuvana reaalpalgast  $W$ , reaalsest mittetöisest sissetulekust  $Y$  ja muudest eksogeensetest teguritest  $X$ .

$$H = H(W,Y,X) \tag{3}$$

Tulenevalt kasulikkusfunktsiooni (1) eeldatavast kujust võib empiirilisel hinnatav töötundide seos (3) olla lineaarne, logaritmiline või muu mittelineaarse kujuga funktsioon (mitmesuguste empiiriliste kujude kohta vaata nt Blundell ja MaCurdy (1999), Appendix A). Seose (3) põhjal leitakse reaalpalga ja mittetöiste tulude (nt sotsiaaltoetuste) mõju töötamisele. Tavaliselt oodatakse, et mittetöise sissetuleku suurenemine mõjutab töötundide arvu negatiivselt; tunnipalga suurenemine mõjutab töötundide arvu positiivselt naiste puhul, kuid meeste puhul ei ole mõju tavaliselt olnud statistiliselt oluline.

Käesolevas uurimuses hinnatakse lihtsustatult seose (3) asemel üksnes seda, kas inimene töötab või mitte, kasutades *probit*-mudelit. Niisugune lihtsustatud lähenemine on põhjendatav juhul, kui töötundide arvu empiiriline varieeruvus on väga väike ja töötundide arvu võib võtta lihtsustatult fikseerituna.<sup>16</sup> Näiteks Eestis, kui inimesed töötavad, siis tavaliselt 40 tundi nädalas. Sellisel juhul keerukama mudeli (nt *tobit*-mudeli või Heckmani mudeli) kasutamisega saavutatavat võit oleks väike.

<sup>16</sup> *Probit*-mudeli asemel võiks kasutada ka logistilist regressiooni (*logit*-mudelit). Empiirilistes uurimustes annavad mõlemad lähenemised tavaliselt väga sarnaseid tulemusi.

Fikseeritud töötundide puhul lihtsustub ülaltoodud probleem inimese jaoks kasulikkuse võrdlemiseks kahe oleku vahel: kasulikkus töötamise korral ja mittetöötamise korral. Töötamise korral sõltub kasulikkus (lisaks inimese omadustele) palgast, mittetööst tulust ja töötamisest ülejäävast vabast ajast. Mittetöötamise korral mittetööst tulust ja kogu ajast. Tulenevalt sotsiaaltoetuste iseärasusest on mittetööst tulu erinev töötamise ja mittetöötamise korral.

Praktikas jälgime inimest ainult ühes olekus, kas töötavana või mittetöötavana. Kui inimene ei tööta, siis ei ole meil teada tema palka. Kui inimene töötab, siis ei ole meil tema sissetulekuid nendest sotsiaaltoetustest, mida makstakse mittetöötamise korral. Seega on vaja prognoosida mittetöötavate inimeste jaoks nende palga suurus ja töötavate inimeste jaoks sotsiaaltoetuste suurus. Palga suuruse prognoosimise jaoks hinnatakse töötavate inimeste andmete põhjal palga empiiriline seos palka kirjeldavate muutujatega (nt inimese sugu, vanus, haridus, rahvus, elukoht jmt) ja prognoositakse selle abil palk mittetöötavate inimeste jaoks.

Püüdes jäljendada inimese otsustusprotsessi, leiame tema jaoks nii potentsiaalse palga kui ka sotsiaaltoetuste potentsiaalse suuruse. Seejärel analüüsime, kas ja millises ulatuses suurem potentsiaalne sotsiaaltoetus mittetöötamise korral võrrelduna potentsiaalse palgaga põhjustab inimest sagedamini valima mittetöötamise töötamise asemel. Selle jaoks uurime, kuidas sotsiaaltoetuste ja töötasu vahe mõjutab töötamise otsust. **Käesoleva töö hüpotees on, et mida suurem on toimetulekutoetuste ja töötasu erinevus, seda väiksem on töötamise oodatav tõenäosus.** Töötamisest mittesõltuvad sissetulekud, nt lastetoetused, tulu varalt jmt, võetakse *probit*-mudelisse lineaarselt, nende oodatav mõju töötamise tõenäosusele peaks olema negatiivne.

## Kasutatavad muutujad

Järgnevas analüüsis kasutatakse Eesti Statistikaameti poolt 2000. aastal läbi viidud leibkondade eelarve uuringu lähteandmeid. Analüüsiti neid leibkondi, kelle kohta olid olemas andmed sissetulekute ja väljaminekute kohta. Tööjõupakkumise analüüsis kasutati mehi vanuses 16–62 ja naisi vanuses 16–57. Välja jäeti inimesed, kes olid saanud vanaduspensionid, ajateenijad ning ka need, kelle tööalane seisund oli ettevõtja-tööandja, üksikettevõtja, palgata töötaja perefirma või tulundusühingu liige. Lisaks jäeti välja ka need inimesed, kes olid küll töötanud küsitlusele eelnenud nädalal ja osalesid sissetulekupäevikus, kuid kes ei olnud saanud töötasu (sellega jäeti välja isikud, kelle palk oleks tulnud null). Seega võrreldi järgnevas analüüsis palka saanud palgatöötajaid ja mittetöötavaid inimesi. Kokku oli uuritavaid inimesi 9343, neist 5055 oli töötanud küsitlusele eelnenud nädala jooksul vähemalt ühe tunni ning saanud järgmisel kuul ka töötasu. Inimeste töötamise otsuse selgitajatena kasutati nii inimeste isikuomadusi kui ka nende leibkondi iseloomustavaid näitajaid.

Järgnevalt kirjeldatakse, kuidas leiti iga inimese jaoks leibkonna lastetoetused, potentsiaalne toimetulekutoetus ja potentsiaalne palk.

**Lastetoetused.** Iga leibkonnaliikme jaoks leiti kogu leibkonna lastetoetuste suurus. Selleks liideti lapse hooldustasu, lapsetoetus ja koolitoetus ning üksikvanema lapse toetus. Et lastetoetused ei sõltu töötamisest, võib nende suurust käsitleda etteantult. Seega:

$$\text{lastetoetused} = \text{lapse hooldustasu} + \text{lapse} - \text{ja koolitoetus} + \text{üksikvanema toetus.} \quad (4)$$

Töötamise tõenäosuse mudelis kasutati saadud summat tuhandetes kroonides.

**Toimetulekutoetus.** Potentsiaalse toimetulekutoetuse suuruse leidmiseks lähtuti toimetuleku- piirist. Toimetulekutoetust makstakse leibkondadele, kelle tulud peale alaliste eluasemekulude katmist normpinna ulatuses on alla toimetulekupiiri.

Seega:

$$\text{toimetulekutoetus} = \max\{\text{toimetulekupiir} - (\text{tulud} - \text{normpinna eluasemekulud}), 0\}. \quad (5)$$

Iga leibkonnaliikme jaoks arvutati leibkonna **toimetulekupiir**, arvestades seda, et esimese liikme jaoks on toimetulekupiir 500 krooni ja järgnevate jaoks 400 krooni.

Leidmaks leibkonna potentsiaalsed **eluasemekulud** normpinna ulatuses kasutati järgmist ligikaudset arvutust. Leibkonnaelarve uuringu väljaminekute osast leiti rahalised mitte remondiga seotud eluasemekulud eluaseme kasuliku pinna ühe ruutmeetri kohta. Saadud suurus korrutati leibkonna normpinnaga. Leitud suurus iseloomustabki eluasemekulusid normpinna ulatuses. Juhul, kui normpind oli suurem kui tegelik eluaseme pind, siis kasutati tegelikke eluasemekulusid. Normpind ise leiti järgmiselt: 15 ruutmeetrit leibkonna ja 18 ruutmeetrit iga liikme kohta; kui tubade arv võrdus liikmete arvuga, siis võeti normpinnaks tegelik kasulik pind<sup>19</sup>.

Seoses (5) toodud **leibkonna tulude** all sisalduvad kõik tulud, välja arvatud toimetulekutoetus ja inimese enda potentsiaalne töötasu.

Kui ülaltoodud viisil oli leitud toimetulekupiir, normpinna eluasemekulud ja mittetöised tulud, siis saadi seose (5) abil iga inimese jaoks potentsiaalne toimetulekutoetuse suurus selle inimese mittetöötamise korral (sest tulude all ei arvestatud inimese enda potentsiaalset palka). Juhul, kui arvutuslik toimetulekutoetus tuli negatiivne, siis võeti see nulliks. Nii leitud täiendavat toimetulekutoetust, kui inimene ei töötaks, võrreldi inimese netopalgaga töötamise korral.

**Töötamist ja palka iseloomustavad muutujad.** Inimest käsitleti töötavana, kui ta oli küsitlusele eelnenud nädala jooksul töötanud vähemalt ühe tunni<sup>20</sup>. Pangem tähele, et formaalselt käsitletakse selles kontekstis kõiki mittetöötavaid inimesi ühte moodi, nii neid, kes on mitteaktiivsed (nt üliõpilased ja koduperenaised), kui ka neid, kellel pole töökohta, kuid kes otsivad tööd. Empiiriliselt võetakse järgnevalt seda erinevust arvesse nende muutujate kaudu, mis võivad peegeldada erinevusi tööpuuduse määrades maakonniti, asulatuübiti ja sesoonselt. Samuti lisatakse tööjõupakkumise mudelisse näiteks õppimist, laste arvu, tervist ja muid töötamist objektiivselt takistavad tegureid iseloomustavad näitajad.

Palgamuutujana kasutatakse edasises analüüsis täiskohaga töötamise eest saadavat kuupalka, mis leiti järgneval viisil. Kasutades kuu aja jooksul tegelikult saadud töötasu ja nädalas töötatud tunde ning arvestades, et kuus on ligikaudu 4,3 nädalat, saab esmalt leida iga inimese jaoks tunnipalga. Seejärel arvestades, et täiskohaga inimene töötaks kuus 172 tundi (s.o nädalas 40 tundi), saab leida kuupalga.

$$\text{Täiskoha kuupalk} = \frac{\text{kuu töötasu}}{\text{nädala töötunnid} \times 4,3} \times 172 \quad (6),$$

kus *kuu töötasu* on saadud töötasu kroonides vaatluse all oleva kuu jooksul (palk, avanss ja preemia põhitoekohalt ja osa-ajaga töökohalt);

*nädala töötunnid* on küsitlusele eelnenud nädala jooksul tegelikult töötatud tundide arv.

<sup>19</sup> Joonealuses märkuses 12 järeldati, et potentsiaalse toimetulekutoetuse suurus võib olla alahinnatud. Töös prooviti alternatiivina kasutada iga leibkonna jaoks ka keskmisi eluasemekulusid, leides selleks seose eluasemekulude ja eluaseme karakteristikute vahel, kuid see ei muutnud põhijäreldusi toimetulekutoetuse kohta.

<sup>20</sup> Alternatiivne võimalus oleks käsitleda töötavana inimesi, kellel on töökoht. Sellisel juhul tuleks kuupalga leidmisel eeldada töötundide arvu täis- ja osaajaga töötamise korral (nt vastavalt 40 ja 20 tundi nädalas). Ökomeetrilise analüüsi põhijäreldusi see ei muutnud.

## 4.5. Ökonomeetrilise analüüsi tulemused

### Palgavõrrandi hindamine

Järgnevalt hinnatakse lineaarset seost kuupalga (saadud seosega (6)) ja palka eeldatavalt määravate tegurite vahel. Selgitavate muutujatena kasutatakse palgavõrrandis inimkapitali iseloomustavaid muutujaid (vanus, sugu, rahvus, haridus, tervis) ja tööturгу iseloomustavaid tegureid (elukoht, aas-  
taeg).

Lisa 3 tabelis 1 on toodud vähimruutude meetodil hinnatud palgaseos. Hindamisel on kaaluna kasutatud leibkonnaeelarve uuringu sissetuleku kaalu<sup>21</sup>. Hinnatud palgaseose tulemused vastavad ootustele ja on kooskõlas teiste Eestis tehtud uuringutega (empiiriliste palgaseoste kohta Eestis vt nt Philips 2002). Lisa 3 tabelis 1 on võrdlusaluseks isikuks 35-aastane mitte-eestlasest põhiharidusega abielus mees, kes elab Tallinnas ja kes sai palka veebruarikuus. Tema netotöötasu täiskohaga töötamise eest oleks 3770 krooni kuus (seda näitab mudeli vabaliige). Kõik tabelis toodud ülejäänud kordajad muudavad saadud palka. Näiteks võib järeldada, et samade karakteristikutega eestlasel oleks töötasu suurem 1314 krooni võrra. Veel saab öelda, et suurem palk on kõrgema üld- ja kutseharidusega inimestel; väiksem töötasu on naistel (934 kr madalam kui meestel), halvema tervisega inimestel (halb tervis toob kaasa 833 kr madalama palga võrreldes väga hea tervisega) ja maal elavatel inimestel. Lisaks on palk erinev maakonniti ja esineb mõningast kuulist varieeruvust.

Lisa 3 tabelis 1 toodud seose abil prognoositakse igale inimesele (ka mittetöötavatele inimestele) kuupalk. Prognoositud palka kasutatakse töötamise tõenäosuse hindamise mudelis ja ka sellele järgnevas kirjeldavas analüüsis. Prognoositud suuruste kasutamine on põhjendatud sel juhul, kui valiku tegemise hetkel pole inimestel rohkem informatsiooni palga kohta, kui mudeliga leitav oodatav keskmine palk etteantud tunnuste väärtuste korral. Samas tuleb märkida, et palga seose hindamisel ja selle rakendamisel väljapoole hindamisvalimit võib tekkida selektiivsusihi (*selectivity bias*), st et mittetöötavate inimeste potentsiaalne palk tegelikult erineb (praktikas tavaliselt on väiksem) identsete jälgitavate karakteristikutega töötavate inimeste palgast. Seda nihet võib üritada elimineerida, võttes kasutusele täiendavaid eeldusi tööjõupakkumist ja palka mõjutavate tegurite ning juhuslike vealiikmete statistilise jaotuse kohta (vt Heckman 1979), kuid käesolevas analüüsis ei ole seda tehtud.

### Töötamise seos toetustega

**Probit-mudeli tulemused.** Alljärgnevalt hinnatakse *probit*-mudeli abil selgitavate muutujate mõju töötamise tõenäosusele. Lisaks sotsiaaldemograafilistele teguritele lülitatakse mudelisse inimese potentsiaalse toimetulekutoetuste suuruse (leitud seosega (5)) ja potentsiaalse palga (leitud palgavõrrandist) vahe, lastetoetuste suurus ja muudest allikatest saadav sissetulek. Hindamisel kasutati kaaluna leibkonnauringu küsitluse kaalu, mis võttis arvesse leibkondade samaaegse vastamise nii sissetulekute kui ka tarbimise küsitlusosale.

Lisa 3 tabelis 2 on toodud *probit*-mudeli tulemused. Mudeli tõlgendamisel võib esmalt vaadata parameetrite märke. Positiivne kordaja muutuja ees näitab, et muutuja suurenemisel suureneb töötamise tõenäosus, ja vastupidi. Et *probit*-mudel on mittelineaarne, siis parameetrite sisulisemaks tõlgendamiseks võib arvutada marginaalsed efektid teiste muutujate etteantud väärtuste korral (praegusel juhul on leitud teiste muutujate valimi keskväertuste korral). Binaarsete selgitavate muutujate korral näitavad marginaalsed efektid erinevust töötamise tõenäosustes, kui binaarne muutuja on

<sup>21</sup> Kaalude mittekasutamine ei muutnud tulemusi märkimisväärselt.

vastavalt 1 või 0; pidevate muutujate korral on tegemist tõenäosuse suurenemisega sõltuva muutu- ja marginaalse (väikese) suurenemise korral<sup>22</sup>.

Alljärgnevas tabelis 4.6 on toodud lühike **kokkuvõtte olulisemate muutujate mõjust töötamise tõenäosusele** lisa 3 tabeli 2 põhjal. Kui räägitakse statistilisest olulisusest, siis peetakse üldiselt silmas olulisuse nivood vähemalt 10% ( $p < 0,10$ ).

Tabelis 4.7 on kokkuvõtvalt arvatud toetuste ja muu sissetuleku 100-kroonise suurenemise (keskmiselt leibkonna kohta) ligikaudne mõju töötamise tõenäosusele eraldi meeste ja naiste kohta. Arvutuste aluseks on eraldi hinnatud *probit*-mudelid meeste ja naiste jaoks ja sealt leitud marginaalsed efektid. Toodud marginaalsete efektide põhjal on ligilähedaselt leitud 100-kroonise suurenemise mõju. Toimetulekutoetuse mõju on leitud eeldusel, et palk ei muutu. Tabelis paksus kirjas toodud efektid baseeruvad statistiliselt olulistel kordajatel<sup>23</sup>.

Tabel 4.7 näitab, et kui toetustel üldse on keskmiselt mingit mõju töötamise tõenäosusele, siis seda naiste puhul. Seega võib öelda, et suuremad lastetoetused soodustavad naise kodus olemist, samas ei mõjuta nad meeste töötamist. Veerust „naised“ on näha, et lastetoetustes 100-kroonise suurenemise korral (keskmiselt leibkonna kohta) väheneb töötavate naiste arv ligikaudu 1,2%, ehk tuhandest naisest otsustab töötamisest loobuda 12 naist. Vaatamata statistilisele olulisusele, ei

<sup>22</sup> *Probit*-mudeli hindamise ja tõlgendamisvõimaluste kohta vt nt Greene 2000, ptk 19.

<sup>23</sup> Detailsed mudelite tulemused on saadaval autorilt.

TABEL 4.6

### Mitmesuguste tegurite mõju töötamisele 2000. aastal

Tegur	Mõju
Vanus	Ülespoole kumer efekt. Suurem tõenäosus töötada on keskmises vanuses inimestel.
Rahvus	Eestlastel on suurem tõenäosus töötada.
Sugu	Naistel on suurem töötamise tõenäosus kui meestel, kuid kui peres on lapsi, siis on naiste töötamise tõenäosus väiksem.
Perekonnaseis	Seaduslikud abielus inimesed töötavad suurema tõenäosusega kui ülejäänud kategooriad.
Täiskasvanute arv leibkonnas	Suurem üle 16 aasta vanuste inimeste arv leibkonnas vähendab isiku töötamise tõenäosust.
Tervis	Halvem enesehinnang tervisele vähendab töötamise tõenäosust. Puue või krooniline haigus vähendab tõenäosust veelgi.
Õppimine	Õppurid töötavad väiksema tõenäosusega kui mitteõppijad; mida kõrgemas tasemes õpitakse, seda väiksem on õppimise mõju (st, et kõrgkoolis käies on suurem tõenäosus töötada kui keskkooli kõrvalt).
Elukoht	Elades alevikus ja külas, on töötamise tõenäosus statistiliselt oluliselt väiksem kui suures linnas. Võrreldes Tallinnaga on töötamise tõenäosus statistiliselt oluliselt suurem Harjumaal ja Hiiumaal ning väiksem Ida-Virumaal, Jõgevamaal ja Läänemaal. Suurem kaugus lähima bussijaamani mõjutab negatiivselt ja statistiliselt oluliselt töö- käimise tõenäosust.
Peretoetused	Vähendavad töötamise tõenäosust, kuid nende kvantitatiivne mõju on väike.
Toimetulekutoetuse ja palga vahe	Puudub statistiliselt oluline mõju.
Muud sissetulekud	Vähendavad töötamise tõenäosust, kuid nende kvantitatiivne mõju on väike.

Allikas: autori koostatud.



tuleks leitud mõjusid pidada majanduslikult oluliseks. Nii näiteks tähendaks keskmiselt 100-kroonine lastetoetuste suuremine leibkonna kohta, et kõiki analüüsis kasutatud lastetoetusi suurendataks ligikaudu kolmandiku<sup>24</sup>. Lisaks tuleb arvestada, et ehkki lastetoetustel on negatiivne mõju naiste töötamisele, on naiste kodusolekul laste kasvatamise tõttu ka positiivseid ühiskondlikke mõjusid.

Leibkonna muude sissetulekute mõju on meeste töötamise tõenäosusele positiivne, kuid statistiliselt mitteoluline, ja naiste töötamisele taas negatiivne ning statistiliselt olulise mõjuga. Muu sissetuleku 100-kroonise suurenemise korral väheneb töötavate naiste osakaal 0,04% võrra (kümnest tuhandest naisest lõpetab töötamise 4 naist).

Toimetulekutoetustel ei ole ei meeste ega naiste tööjõupakkumisele keskmiselt statistilist olulist mõju. Osas 4.2 tehtud kvantitatiivne analüüs (vt tabel 4.2 Analüüs peretüüpide lõikes) viitaski sellele, et toimetulekutoetus võiks omada mõju palgaskaala allosas olijatele (miinimumpalga saajatele), mistõttu olulise keskmise efekti puudumine kogu valimis ei ole üllatuslik.

Kahjuks ei võimalda lähteandmete väike hulk hinnata tabelis 4.7 toodud suuruseid üksnes madalalpalgaliste inimeste jaoks (nt inimeste jaoks, kelle potentsiaalne palk on miinimumpalga lähedane). Võiks eeldada, et nende inimeste jaoks on tabelis 4.7 toodud toetuste mõju töötamise tõenäosusele suurem.

**Tegelike toimetulekutoetuste seos töötamise ja potentsiaalse palgaga.** Kui eelnevas *probit*-analüüsis kasutati üksnes arvutuslikke toimetulekutoetusi, siis järgnevalt vaadatakse tegeliku toimetulekutoetuse, töötamise ja eelneva mudeli põhjal leitud potentsiaalse palga vahelisi seoseid. Tabelis 4.8 on toodud vastav informatsioon käesolevas valimis uuritud inimeste kohta.

Tabel 4.8 näitab, et 9343 inimesest, kelle tööjõupakkumist eelnevalt ökonomeetriselises mudelis uuriti, kuulus toimetulekutoetust saanud leibkondadesse 299. Viimastest omakorda 241 (81%) ei töötanud uuritud nädalal ühtegi tundi.

Kui vaadata nende 52 inimese palka, kes töötasid vähemalt ühe tunni, siis nende kõikide potentsiaalne palk oli suurem kui tegelikult kättesaadav toimetulekutoetus (palk oli suurem kui 1500 krooni). See näitab tõepoolest, et need inimesed, kelle palk on piisavalt suur, valivad võimaluse korral töötamise.

Nendest 241 inimesest, kes ei töötanud, 17 (7%) oli potentsiaalne palk väiksem kui tegelikult kättesaadav toimetulekutoetus. Uurides neid 241 mittetöötavat inimest lähemalt, selgub, et nendest pooled (121) väidavad, et nad otsivad tööd, ning nendest omakorda vaid 6 inimesel on potentsiaalne palk väiksem kui toimetulekutoetus. Enamikul ülejäänud mittetöötavatest inimestest on mittetöötamiseks võrdlemisi objektiivsed põhjused: nad on kas (üli)õpilased (65 inimest), invaliidsuspen-

<sup>24</sup>  $100/277 = 0,36$  (277 krooni on analüüsis kasutatud valimi keskmine lastetoetuste suurus leibkonna kohta).

TABEL 4.7

**Peretoetuste, toimetulekutoetuse või muu sissetuleku 100-kroonise suurenemise mõju töötamise tõenäosusele 2000. aastal**

Muutuja	Kõik koos	Mehed	Naised
Peretoetused	-0,59%	0,04%	-1,20%
Toimetulekutoetus	0,02%	0,02%	-0,02%
Muu sissetulek	-0,02%	0,01%	-0,04%

Allikas: autori koostatud.

sionärid (14) või lapsehoolduspuhkusel (11). Üksnes 28 inimest (ehk siis mittetöötavatest toimetulekutoetuse saajatest ca 12%) on niisugused, kes on lihtsalt kodused, tervise tõttu mittetöötavad või muud mittetöötavad. Neist 4 inimesel on potentsiaalne palk väiksem kui tegelik toimetuleku suurus.

Seega 241 mittetöötavast inimesest 10-l (6 tööotsijat ja 4 „põhjuseta“ mittetöötajat) pole mõtet tööle minna, sest praegu kättesaadavad toimetulekutoetused on suuremad kui nende potentsiaalne palk. Sellest lähtudes võib arvata, et suurusjärgus 4% on neid toimetulekutoetust saavaid tööeas inimesi, kellel ei ole objektiivseid põhjusi mittetöötamiseks ja kellel toimetulekutoetuse tõttu ei tasu tööle minna. Kui võtta arvesse töölkäimisega kaasnevaid muid kulutusi ning võimalust, et palgavõrandi abil mittetöötavatele inimestele palka prognoosides on nende palk pisut üle hinnatud, siis mainitud toimetulekutoetuste negatiivne efekt 4% on arvatavasti alumine piir.

Loomulikult peab olema tabeli 4.8 põhjal tehtavate järelduste suhtes ettevaatlik, sest need põhinevad väga väikesel arvul vaatlustel. Seetõttu ei ole toodud arvude juures üritatud hakata neid leibkonnaeelarve uuringu kaalude abil tervele populatsioonile üldistama. Põhjalikuma analüüsi jaoks küsitlusandmetest ei piisa – vajalik oleks toimetulekutoetuste saajate andmed siduda tööturuameti andmetega tegeliku tööotsimise kohta.

## 4.6. Kokkuvõte

Käesolev analüüs näitab, et toetustest on kasulikum elada juhul, kui sissetulek palgatööst on miinimumpalga lähedane ning kui kahest töövõimelisest leibkonnaliikmest töötab ainult üks. Madalama sissetulekutaseme (2449 krooni) juures pole lastega paari puhul ühel vanematest mõtet ka keskmise palgaga töötada.

Leibkonnaeelarve uuringu alusel puudutab töötamise või mittetöötamise dilemma ligi 72 tuhandet, kellest teatud osa oleks tõenäoliselt nõus ka miinimumpalgaga töötama, kuid teatud osa mitte.

TABEL 4.8

**Töötamise seos toimetulekutoetuse saamise ja potentsiaalse palgaga 2000. aastal (inimeste arv uuritavas valimis)**

	Leibkond sai toimetulekutoetust (1)	Potentsiaalne palk on väiksem kui tegelik toimetulekutoetus (2)
Inimesed, kelle leibkond sai toimetulekutoetust	299	18
Sh töötas vähemalt ühe tunni	52	0
Ei töötanud ühtegi tundi, kuid on olemas töökoht	6	1
Ei töötanud ühtegi tundi ja polnud ka töökohta	241	17
Sh otsib tööd	121	6
Ei otsi tööd, kuid polnud ka mittetöötamiseks arvestatavat põhjust	28	4
Ei otsi tööd, kuid on põhjus (õpib, invaliidsuspensionär, lapsehoolduspuhkusel)	92	7

Allikas: autori koostatud.

Eesti tööjõu-uuringu andmetel polnud 2000. aastal 89,5 tuhat töötut nõus töötama alla 2000 kroonise kuupalgaga. Seega ei motiveeri tänane miinimumpalk suurt osa tööealistest inimestest töötama.

Mitmesuguste toetusliikide vaheliste seoste (töötu abiraha ja toimetulekutoetus; töötu abiraha, töötuskindlustushüvitis ja koondamishüvitis) analüüsimisel selgus, et tänane töötu abiraha on niivõrd madal, et töö kaotanud inimene peab toimetulekupiiri kindlustamiseks üldjuhul taotlema lisaks ka toimetulekutoetust. Töötuskindlustuse rakendumisel toimetulekutoetuse taotlemise vajadus kindlustushüvitise saamise perioodil küll kaob, kuid kui isikul ei teki õigust kindlustushüvitisele, vaid töötu abirahale, siis on tal praeguse süsteemi säilides endiselt vaja ka toimetulekutoetust taotleda. Seega on töötuskindlustuse rakendumisel oluline reformida nii töötu abiraha kui ka koondamishüvitise maksmise põhimõtteid, kehtestada selline miinimumpalga tase ning toetuste saamise kriteeriumid, mis motiveeriks inimesi töötama ka madala sissetulekutaseme juures.

Käesolevas osas läbi viidud ökonomeetrilise analüüsi käigus leiti, et suurem lastetoetus on seotud naiste väiksema töötamise tõenäosusega ka siis kui kontrollida laste mõju töötamisele. Lastetoetused ei mõjuta samas meeste töötamise tõenäosust. Lastetoetuste suurendamine 100 krooni võrra (keskmiselt leibkonna kohta) võiks vähendada töötamise tõenäosust keskmiselt 1,2 protsenti, st et tuhandest naisest võiks lõpetada töötamise 12.

Ökonomeetriline analüüs näitas lisaks, et toimetulekutoetus ei avalda töötamise tõenäosusele keskmiselt olulist mõju. Kahjuks ei võimalda kasutatud küsitlusandmed väikese valimi tõttu analüüsida üksnes potentsiaalselt madalalpalgalisi, mistõttu toimetulekutoetuse mõju palgaskaala madalama osa inimeste töötamise tõenäosusele jääb ökonomeetriliselt kontrollimata. Küsitlusandmete suurema mahu korral või registreeritud andmete kasutamise võimaluse avanedes võib toimetulekutoetuse sügavam analüüs osutada võimalikuks edaspidi.

Toimetulekutoetuse saajate toetuse suuruse ja palga analüüs viitas sellele, et toimetulekutoetus võib avaldada mõju osale potentsiaalselt madalalpalgalistele töötajatele. Suurusjärgus 4% võiks olla neid toimetulekutoetust saavaid tööeas inimesi, kellel ei ole objektiivseid põhjusi mittetöötamiseks ja kellel toimetulekutoetuse tõttu ei tasu tööle minna. Samas viitab analüüsi tulemus, et ligi pool mittetöötavatest toimetulekutoetuse saajatest tegelikult otsib tööd. Seega võib oletada, et toimetulekutoetust saavate mittetöötavate inimeste seas ei ole enamasti tegemist mitte niivõrd tööjõupakkumise vaid töökoha leidmise probleemiga.

Töös tehtud analüüsi põhjal võib öelda, et võttes arvesse kõiki muid inimeste sotsiaaldemograafilisi tegureid (vanus, tervis, elukoht jmt), on sotsiaaltoetustel töötamise tõenäosuse vähenemisele küllaltki väike mõju. Osa mõjusid on küll statistiliselt olulised, kuid arvestades reaalseid toetuste suurenemise võimalusi, võib leitud suurusi pidada majanduslikult ebaoluliseks.

Et ökonomeetrilise analüüsi aluseks on mitmeid eeldusi, siis tuleb eelnevasse järeldustesse suhtuda ettevaatlikult. Samuti on osa arvutuste aluseks olev andmehulk väike. Ökonomeetrilise analüüsi tulemusi tõlgendades tuleb lisaks arvestada, et tegemist on üksnes staatilise mikromudeliga, mis ei käsitle üldisi efekte. Seega ei tasuks saadud tulemusi arvuliselt üldistada agregeeritud tasandile. Näiteks viib selle mudeli järelduste põhjal lastetoetuste suurenemine töötamise tõenäosuse vähenemisele. Kuid on ilmne, et tööjõupakkumise vähenemine toob kaasa maksutulude vähenemise, mis peaks tingima sotsiaaltoetuste vähenemise. Seega ei ole need efektid lihtsalt agregeeritud tasandile üldistatavad. Ökonomeetrilise analüüsi tulemused peaksid eelkõige kaasa aitama inimeste käitumise kirjeldamisele ja selleläbi avardama arusaamist majanduspoliitiliste otsuste võimalikest tagajärgedest.

## 5. SOTSIAALTOETUSTE EFEKTIIVSUS VAESUSE LEEVENDAMISEL EESTIS

### 5.1. Sotsiaalse riski juhtimine

Inimeste elutegevus on ohustatud mitmesugustest inimese või looduse poolt põhjustatud riskidest, sealhulgas ka sotsiaalsetest riskidest ehk sündmustest, mis seavad ohtu inimese põhivajaduste rahuldamise. Sotsiaalsete riskide olemus ja realiseerumise tõenäosus sõltub väga paljudest teguritest: elutsüklist (näiteks vanadusest, haigusest), laste ja teiste ülalpeetavate arvust peres, majandus tsüklist, regionaalsest ebavõrdsusest majanduslikus arengus jne. Riskid võivad haarata üksikuid inimesi, peresid või rahvastikugruppe nii ühekordsete kui korduvate šokkide näol (Maailmapangas välja töötatud sotsiaalse riski juhtimise kontseptsiooni kohta vt lähemalt Holzmann and Jørgensen 2000). Selleks, et vähendada nende riskide realiseerumise tõenäosust ja leevendada realiseerunud riskide tagajärgi, on vajalik sotsiaalsete riskide juhtimine.

Sotsiaalse riski juhtimine hõlmab sotsiaalse kaitse traditsioonilisi valdkondi (tööturuinterventsioonid, sotsiaalkindlustus ja sotsiaalabi) ning ka muid võimalusi riski juhtimiseks. Sotsiaalse riski juhtimise kontseptsioon näeb elanikkonna sotsiaalse kaitse tagamiseks ette kolme strateegiat.

1. **Ennetamine** (*prevention*) — vaesusriski<sup>25</sup> ennetavate meetmete hulka kuuluvad riiklikul tasandil eelkõige tervishoiu-, haridus- ja tööturupoliitika. Eriline roll on siin tööturumeetmetel, mis aitavad suurendada tööhõivet ja vähendada tööpuudust ning vähetootlikku tööd.
2. **Pehmendamine** (*mitigation*) — siia kategooriasse kuuluvad eelkõige riiklikud meetmed, mis peaksid siluma elutsüklist tulenevat tarbimise kõikumist. Välja võib tuua järgmisi meetmeid: pensioni-, tervise- ja töötuskindlustus, lastetoetused, elanikkonna juurdepääsu tagamine tootlikele varadele, vaestele mõeldud finantsinstrumentide arendamine (viimased kaks hõlmavad spetsiaalseid abiprogramme väikelaeude näol või sooduslaene koos väljaõppega, et võimaldada osalust äritegevuses) jne.
3. **Toimetulek** (*coping*) — erinevalt kahest eelnevast tugisüsteemist rakendatakse riskidega toimetuleku strateegiat pärast seda, kui ebasoodsad tegurid on juba ilmnunud. Toimetulekupoliitika hõlmabki eelkõige mitmesuguseid vaesuse leevendamise programme: hädaabitöid, sotsiaalseid siirdeid, sotsiaalteenuseid, subsidiume, ühekordseid toetusi jne.

Sotsiaalsete riskide juhtimisel eristatakse kolme tasandit:

- mitteformaalsed (*informal*) ehk inimese või pere enda aktiivsest tegevusest tulenevad sotsiaalse kaitse meetmed (nt hoiuste kasutamine, vara müük, mitteformaalne laenu andmine ja võtmine);
- formaalsed/finantsturu kasutamisel (*market-based*) põhinevad meetmed ehk enese ja pere kindlustamine tururiskide vastu (nt pensioni- ja töötuskindlustus, sissetulekute teenimine finantsinstrumentidelt);
- formaalsed/avaliku sektori sekkumisest (*public*) tulenevad meetmed (nt riiklik sotsiaalkindlustus, sotsiaalsed siirded, hädaabitööd).

Vaesus on üks paljudest elutsükliga kaasnevatest riskidest. Vaesusriski juhtimisel peab sotsiaalpoliitika leidma tasakaalu alternatiivsete meetmete valikul. Poliitika eesmärgid peavad hõlmama samaaegselt riskirühmade haavatavuse vähendamist, elutsükli käigus tekkivate tarbimiserinevuste silumist ning sotsiaalse õigluse suurendamist. Käesolevas peatükis on vaatluse all vaesusriski leeven-

<sup>25</sup> Vaesusrisk on risk vaesuda mistahes negatiivse elusündmuse tagajärjel (vt Kutsar ja Trumm 1999).

damiseks rakendatud kolme sotsiaaltoetuse liigi (töötu abiraha, lastetoetus ja toimetulekutoetus) efektiivsus — uuritakse, kas ja kui palju toetused vähendavad vaesust. Töötu abiraha ning lastetoetused kuuluvad vaesusrisi pehmenavas kateooriasse. Toimetulekutoetus kuulub aga minimaalset toimetulekut tagavasse strateegiavaldkonda, mida peaks rakendatama alles pärast seda, kui kõik muud majandus- ja sotsiaalpoliitika meetmed sotsiaalsete riskide juhtimiseks on ammendunud.

## 5.2. Sotsiaaltoetuste efektiivsuse hindamisel kasutatavad näitajad

Sotsiaalabiprogrammide hindamine ja seire on olulised analüüsima, kas toetused jõuavad sihtgrupini ja kas neid kasutatakse sihipäraselt. Sotsiaalse riski juhtimise seisukohast hinnatakse siinkohal, kas ja kuidas sotsiaaltoetused töötavad toimetuleku tagamisel, st kas ja kui palju vaadeldavad toetused vähendavad vaesust. Kuigi töötu abiraha ja lastetoetused kuuluvad just vaesusrisi pehmenavas kateooriasse, ei ürita, kas toetused täidavad vaesuse ennetamise ja pehmenamise strateegia eesmäärke.

Sotsiaaltoetuste efektiivsuse hindamiseks kasutatakse käesolevas töös järgnevaid näitajaid:

- Sotsiaaltoetuste jaotus vaeste ja mittevaeste vahel näitab, kas toetused jõuavad sihtgrupini. Oluline on analüüsida lisaks vaestele peredele, kes toetusi said, ka neid vaeseid peresid, kes jäid toetustest ilma (*errors of exclusion*) ja neid mittevaeseid peresid, kes saavad toetusi (*errors of inclusion*);
- Sotsiaaltoetuste efektiivsust näitab ka see, kui palju toetused vähendavad vaesuse määra. Selleks hinnatakse vaesuse taset enne (*ex ante*) ja pärast (*ex post*) sotsiaaltoetuste maksmist ning võrreldakse, millisel määral sotsiaaltoetused vähendasid vaesust;
- Viimase näitajana kasutatakse sotsiaaltoetuste efektiivsuse hindamisel vaesuslõhet (*poverty gap*<sup>26</sup>), mis iseloomustab, millisel määral erineb vaesuses elava pere mediaantulu (või -kulutused) vaesuspiirist. Vaesuslõhet leitakse enne ja pärast sotsiaaltoetuste maksmist ja vaadeldakse, kui palju sotsiaaltoetused vaesuslõhet vähendasid.

Sotsiaaltoetuste efektiivsuse uurimisel kasutatakse ka mitmeid oluliselt keerukamaid indikaatoreid. Käesolevas töös neid ei käsitleta, kuna selleks oleks vaja märksa ulatuslikumat ja detailsemat andmebaasi, kui seda on kasutatav 2000. aasta Statistikaameti LEU (vt lisa 4).

## 5.3. Vaesuspiir

### Vaesuspiiri määratlemine

Vaesuse (nii vaesuse taseme kui mustrite<sup>27</sup> (*poverty profile*)) leevendamiseks mõeldud sotsiaalprogrammide hindamine sõltub suurel määral sellest, kuhu tõmmata vaesuspiir. Vaesuspiir<sup>28</sup> määratleb ressurside taseme, millest allpool asuvad subjektid loetakse vaeseks. Lähtudes riigi sotsiaalmajanduslikust

<sup>26</sup> Inglisekeelse termini „*poverty gap*“ vastena on kasutusel ka vaesuslõhe mõiste.

<sup>27</sup> Vaesuse mustrid iseloomustavad vaesusohus olevaid indiviide, leibkondi ja regioone (vt Kutsar ja Trumm 1999).

<sup>28</sup> Vaesuspiiri kasutamisel on oluline eristada veel otsest e süvavaesust, toimetulekut ohustavat vaesust ja vaesuse riskipiirkonda. Nende mõistete defineerimine sõltub uuringu eesmärkidest jms. Süvavaesus tähistab ressurside taset, mis ohustab inimese põhivajaduste täitmist. Toimetulekut ohustav vaesus tähistab materiaalsete ressurside taset, mis küll tagab minimaaltasemel füsioloogiliste vajaduste rahuldamise, kuid seab ohtu normaalse majandusliku toimetuleku ning pärsib oluliselt sotsiaalse ja majandusliku osalemise võimalusi ühiskonnas. Vaesuse riskipiirkond hõlmab inimesi, kes ei ole vaesed, aga kellel on suur risk vaesuda. Vaesuse riskipiirkonna alumiseks piiriks on vaesuspiir (vt Kutsar ja Trumm 1999).

arengutasemest, väljakujunenud traditsioonidest, poliitilistest eelistustest ja vaesuspiiri määratlemise eesmärkidest, kasutatakse vaesuspiiri defineerimisel mitmeid kriteeriume (vt tabel 5.1). Ükski vaesuse kriteeriumidest pole ainuõige ja eksimatu ning kõigil neist on nii omad puudused kui ka tugevad küljed.

Kõige enam kasutatakse vaesuspiiri määratlemisel **suhtelist vaesuspiiri**, mis lähtub eelkõige riigis väljakujunenud ja domineerivast materiaalse kindlustatuse tasemest. Suhtelist vaesuspiiri võib defineerida mitmeti:

- protsent (40, 50 või 60) leibkondade keskmisest või mediaantulust<sup>29</sup> (näiteks Prantsusmaa, Saksamaa, Iirimaa, Suurbritannia);
- rahvapensionimäär (Soome);
- inflatsiooniga kohandatud sotsiaalabimäär (Rootsi);
- tarbimiskaaluga kohandatud kaks kolmandikku tarbimise mediaantasemest ühe täiskasvanu kohta (Kreeka) (Atkinson 1991).

Suhteline vaesuspiir on perede toimetulekutoetuse määramise aluseks näiteks Suurbritannias, Rootsis, Soomes.

Siirderiikides on vaesuse taseme mõõtmiseks levinud **absoluutse vaesuse** kontseptsioon, mille kohaselt määratakse teatud tarbimishormatiivide alusel minimaalse tarbimiskorvi väärtus. Vaeste hulka kuuluvad need isikud või leibkonnad, kelle sissetulekute või kulutuste tase jääb alla nimetatud vaesuspiiri. USA on üks väheseid arenenud riike, kus vaesuspiir põhineb absoluutse vaesuse definitsioonil. USA-s rakendust leidnud kontseptsiooni kohaselt võrdub mediaansissetulekuga leibkonna toidukorvi maksumus kolmandikuga vaese leibkonna kogutarbimisest (Orshansky 1965).

Absoluutne vaesus näitab indiviidi, leibkonna või sotsiaalse grupi käsutuses olevate ressursside minimaalset taset, mis tagab eluliste põhivajaduste rahuldamise. Kuigi absoluutse vaesuse mõiste on lihtne, tekitab see palju küsimusi: milliseid esmatarbekaupu ja teenuseid minimaalsesse tarbimiskorvi lülitada, kas ja kuidas tarbimiskorvi diferentseerida sõltuvalt leibkonna tüübist ning perede elukohast (linn ja maa, regioonid), milliste hindadega tarbimiskorvi kalkuleerida jne. Absoluutse vaesuse mõistet kasutatakse küll vaesuse mõõtmiseks, kuid vähestes riikides on sotsiaaltoetused seotud absoluutse vaesuspiiriga.

Vaesuspiiri defineerimisel kasutatakse ka **toidukulude osatähtsust tarbimiskorvis**. Selle põhimõtte kohaselt kasutatakse vaesuspiirina tulude suurust, mis tagaks inimese elutegevuseks vaja-

<sup>29</sup> Mediaan iseloomustab sissetulekute taset, mille puhul 50% leibkondade tulud on sellest piirist suuremad ning 50% omad madalamad.

TABEL 5.1

### Rahvusvaheliselt kasutatavad vaesuspiiri definitsioonid

Mõiste	Tõlgendus
Suhteline vaesuspiir	Teatud osa keskmisest sissetulekust või mingi muu sissetulekuteiga seotud näitaja
Absoluutne vaesuspiir	Teatud tarbimishormatiivide alusel määratav minimaalse tarbimiskorvi väärtus
Toidukulude osatähtsust tarbimiskorvis	Määratakse minimaalsete vajalike toidukuludega, s.o osa minimaalse tarbimiskorvi maksumusest.
Maailmapanga definitsioon	2,15 USD ja 4,30 USD päevas ühe elaniku kohta ostujõupariteedi alusel
UNICEF*-i definitsioon	35-40 % keskmisest palgast
Subjektiivne vaesuspiir	Inimene ise määratleb, kas ta kuulub vaeste hulka või mitte

\* United Nations Children's Fund

Allikas: Autori koostatud.

liku minimaalse energiahulga (vähemalt 2150 kalorit päevas) (Geyndt 1996). See kriteerium põhineb nn Engel'i seaduspärasusel, mille kohaselt toidu osakaal tarbimiskuludes väheneb koos sissetulekute kasvuga. Toiduvaesed on seega need pered, kelle toidukulutused tarbimisühiku kohta on madalamad minimaalse toidukorvi väärtusest.

Rahvusvahelistes võrdlustes kasutab **Maailmapank** ostupariteedil põhinevat **2,15 või 4,30 USD sissetulekute taset elaniku kohta päevas** (sõltuvalt riikide arengutasemest, geograafilisest asukohast (eelkõige kliimast) jms). Suurem näitaja on vaesuse võrdlemisel eelistatum arenenumate siirderiikide puhul. 1998. aasta andmetel oli selliste arvestuste kohaselt Eestis 2,1%-l elanikkonnast sissetulekud alla 2,15 USD päevas ühe elaniku kohta ning 19,3%-l elanikkonnast alla 4,30 USD. Ostujõupariteedil põhineva vaesuspiiri alusel oli siirderiikide hulgas vaesustase Eestist 4,30 USD kriteeriumi alusel väiksem vaid Ungaris, Poolas, Tšehhis, Sloveenias, Horvaatias ning üllatuslikult ka Valgevenes (World Bank 2000).

**UNICEF** on kasutanud rahvusvahelistes võrdlustes **vaesuspiirina siirderiikides 35–45%** selle riigi keskmisest palgast ning otsese ehk süvavaesuse piiriks omakorda 60% nimetatud näitajast (UNICEF 1994).

1970. aastatel arendasid Leideni (Holland) ülikooli teadlased välja meetodi **subjektiivse vaesuse hindamiseks**. Nad lähtusid põhimõttest, et inimesed ise on kõige paremad otsustajad, mis on vaesus ja kus on vaesuse piir. Subjektiivse vaesuse määramise meetodika kohaselt defineerivad inimesed ise, milline tulude tase võimaldab neil toime tulla (van Praag *et al.* 1980; O'Higgins 1980). Subjektiivselt vaesed on seega need leibkonnad, kes ise ennast vaeseks loevad.

Viimasel aastakümnel on elukvaliteedi mõiste oluliselt laienenud ning subjektiivsete näitajate tähtsus on inimese heaolu hindamisel kasvanud. See on kajastunud sotsiaalse deprivatsiooni (tõrjutus, ilmajätetusvaesus) indikaatorites, mis peegeldavad lisaks inimese halvale majanduslikule olukorrale ka tema piiratud võimalusi osaleda ühiskonna majandus-, sotsiaalses, poliitilises ja kultuurielus või nende võimaluste täielikku puudumist (Townsend 1979; UNDP 1997). Mack ja Lansley (1985) lähtuvad vaesuse määramisel eelkõige üksikisiku sotsiaalse deprivatsiooni indikaatoritest. Townsend (1979) vaatleb nimetatud vaesuse definitsiooni laiemalt ning klassifitseerib inimesi, perekondi või rahvastikurühmasid vaeste hulka, kui nende ressursitase ei ole piisav põhivajaduste rahuldamiseks, sealhulgas antud ühiskonnas väljakujunenud ja tavapäraseks toimumiseks, teenusteks jm elutegevuseks. Vastav minimaalsete vajaduste hulk määratletakse eksperthinnangute põhjal.

## Vaesuspiir Eestis

Eestis kinnitas vabariigi valitsus aastatel 1990–1991 peretüüpidele füsioloogilise ja sotsiaalse elatusmiinimumi rahalise väärtuse, mis oli aluseks hinnatõusu kompensatsioonide ja mõnede teiste sotsiaaltoetuste suuruse määramisel. Alates 1993. aastast kehtestab valitsus **toimetulekupiiri**, mis on aluseks toimetulekutoetuse määramisel.

Statistikaamet määratleb viimastel aastatel arvestuslikku elatusmiinimumi, mis 2000. aastal võrdus 1226 krooniga ühe leibkonnaliikme kohta kuus ning millest toidukorv oli 593 krooni<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> ESA lähtub oma arvestustes Sotsiaalministeeriumi poolt väljatöötatud meetodikast, mis arvestab elatusmiinimumi ühe inimese (mitte leibkonnaliikme) kohta. Seega leibkonnaliikmete tarbimiskaalusid ei arvestata. Lähtutakse seejuures mõelduka füüsilise koormusega töötava keskmise meesterahva toiduainete tarbimisest — 2400 kilokalorit päevas (Rahvusvaheline Terviseorganisatsioon soovib vaesuspiiriks kasutada toiduainete tarbimist 2100 kilokalorit päevas). Vastavad normid on välja töötatud ka tarbekaupade ja teenuste lõikes. Seejuures lähtutakse eeldusest, et kõik kaubad ja teenused ostatekse keskmiste hindade alusel väljastpoolt, s.t omatooted ja tuttavatelt saadud kaupu ja teenuseid ei arvestata. Meie arvates on tegemist pigem sotsiaalse kui füsioloogilise elatusmiinimumiga.

Statistikaameti poolt arvatud arvestuslik elatusmiinimum moodustas 70,3% mediaantuludest leibkonnaliikme kohta, mis rahvusvaheliste standardite kohaselt on küllaltki kõrge suhtarv.

1999. aastal valminud Eesti vaesusuuringu „Vaesuse leevendamine Eestis. Taust ja sihiseaded“ raames leiti, et Eestis on suurel osal elanikkonnast sissetulekud madalad ning ei erine oluliselt sissetulekute mediaanist. Seetõttu on suhteline vaesuspiir madal ning vaeste leibkondade osakaal on nimetatud vaesuspiiri alusel üsna väike. Sissetulekute mediaani alusel arvatud suhteline vaesuspiir ei pruugi aga sõltuvalt elukohast, leibkonna koosseisust, elutsüklist jt teguritest tagada pere põhivajaduste rahuldamist. Eesti vaesusuuring hindab **elustiilivaesteks** neid leibkondi, kelle tarbimiskulutustest moodustavad sundkulutused (toit ja eluase) suurema osa kui 80% (vt Kutsar ja Trumm 1999). Analoogset põhimõtet kasutatakse Kanadas, kus vaesteks loetakse neid peresid, milles sundkulutused (toit, eluase ja transport) ületavad 60% leibkonna kogukuludest.

Eesti vaesusuuringu autorid pidasid otstarbekaks kasutada vaesuse hindamiseks Eestis **absoluutset vaesuspiiri**, mis nende arvutuste kohaselt oli 1997. aastal 1250 krooni, 1998. aastal 1330 krooni ning 1999. aastal 1360 krooni leibkonnaliikme kohta (nimetatud vaesuspiiri määramise meetodikat vt Kutsar ja Trumm 1999 Lisa 3).

Kuna käesoleva peatüki eesmärgiks on Eesti sotsiaaltoetuste efektiivsuse analüüs, siis kasutatakse vaesuspiirina rahvusvaheliselt kõige enam aktsepteeritud suhtelist **vaesuspiiri sissetulekute järgi, s.o 60% mediaantuludest**. Selle indikaatori on liikmesriikide sotsiaalse sidususe poliitikate mõõtmiseks hiljuti otsustanud kasutusele võtta ka Euroopa Liit (Social Protection Committee 2001). Sissetulekuvaesed on seega need leibkonnad, kelle sissetulek aastal 2000 oli väiksem kui 1047 krooni kuus ühe leibkonnaliikme kohta ehk 2513 krooni kuus 2,1-liikmelise Eesti leibkonna kohta.

## 5.4. Varasemad sotsiaaltoetuste efektiivsusuuringud

Sotsiaaltoetuste efektiivsust Eestis on analüüsinud mitmed autorid. Järgnevalt vaadeldakse lühidalt kolme uuringu peamisi tulemusi (allikate täielikke andmeid vaata kasutatud kirjandusest):

- I 1996. aastal Maailmapanga poolt läbiviidud uuring — *Estonia: Living Standards During the Transition: A Poverty Assessment*;
- II 1996. aastal B. Milanović'i poolt tehtud võrdlevuuring siirderiikide kohta — *Poverty, Inequality and Social Policy in Transition Economies*;
- III 1999. aasta Eesti vaesusuuring D. Kutsari ja A Trummi poolt — *Vaesuse leevendamine Eestis. Taust ja sihiseaded*.

### I 1996. aastal Maailmapanga poolt läbiviidud uuring — *Estonia: Living Standards During the Transition: A Poverty Assessment*

1996. aastal avaldas Maailmapank uurimuse Eesti siirdeperioodi elustandardist, kus muuhulgas käsitleti ka sotsiaaltoetusi<sup>31</sup>. Selles töös käsitletava kolme toetuse osas leiti, et kuigi **lastetoetused** pole Eestis seotud pere tulude tasemega, saavad väiksemate tuludega leibkonnad neid mõnevõrra rohkem (vt tabel 5.2): madalam tuludetsiil sai 11,9% ning järgmised kaks tuludetsiili kokku 28,3% toetuste summast, samal ajal kui kõrgem tuludetsiil sai 6,6% lastetoetustest. Lastetoetuste jaotuse kontsentratsioonikoefit-

<sup>31</sup> Uurimus toetus ESA 1995. aasta III kvartali leibkonnauuringu andmetele.



sient<sup>32</sup> (–13), mis näitab seost sissetulekute ja saadavate toetuste vahel, oli teiste toetustega võrreldes absoluutsuuruselt kõige madalam. Seega oli lastetoetuse mõju vaesuse vähendamisele küllaltki tagasihoidlik. Töötu abiraha ja rahaline sotsiaalabi olid märksa selektiivsema iseloomuga toetuse liigid.

**Töötu abiraha** oli progressiivselt sihitud vaestele: madalamale tuludetsiilile jaotus 35,2% nimetatud toetuse summast ning kõrgemale tuludetsiilile 8,9%. Kontsentratsioonikoefitsient (–31) oli töötu abirahadel kõrgem kui teistel toetuste liikidel.

**Toimetulekutoetus** osutus samuti võrdlemisi hästi toimivaks toetuseks: madalam tuludetsiil sai 13,4% toetustest ning järgmised kaks tuludetsiili kokku 30,8%, samas kui viimane tuludetsiil sai 7,4% vastavatest toetussummadest.

Toimetulekutoetuse jaotuses täheldati, et tegelikult sai suurema osa toetustest hoopis teine tuludetsiil: kuigi nende tulud osutusid umbes kaks korda kõrgemaks kui esimesel tuludetsiilil, said teise tuludetsiili kuuluvad leibkonnad 80% rohkem sotsiaalabi. Oma roll oli siin ka tol ajal kehtinud toetuse määramise ja maksmise kvalifikatsiooninõuetel, mis välistasid suure osa vaesemate perede juurdepääsu toetustele. Nii näiteks pidid tööga hõivamata töötajad olema toetuse saamiseks registreeritud kohalikus tööhõivetalituses, mis jättis eriti maal suure osa vähekindlustatuid toetusest ilma.

Uuring näitas, et vaestel peredel oli suurem tõenäosus toetusest ilma jääda siis, kui

- perekonnapea oli madalama haridustasemega,
- leibkonnas oli üks või mitu töötut pereliiget,
- pere elas Valgamaal, Viljandimaal või Võrumaal.

Mittevaesed pered said enam sotsiaaltoetusi siis, kui:

- peres oli rohkem lapsi,
- perekonnapea oli üksikvanem,
- elukoht oli Viljandimaal, Võrumaal või Jõgevamaal.

## II 1996. aastal B. Milanovic'i poolt tehtud võrdlevuuring siirderiikide kohta — *Poverty, Inequality and Social Policy in Transition Economies*

Kasutades Statistikaameti 1995. aasta LEU andmeid, on rahalise sotsiaalabi efektiivsust Eestis analüüsinud B. Milanovic (Braithwaite *et al.* 1998). Määratledes vaesuse piiriks tol ajal kehtinud toimetuleku-

<sup>32</sup> Negatiivne kontsentratsioonikoefitsient näitab, et madalamad tulurühmad saavad suhteliselt suure osa toetustest, võrreldes nende osakaaluga elanikkonnast ning vastupidi, positiivne kontsentratsioonikoefitsient kinnitab, et toetused jaotuvad jõukamale osale elanikkonnast. Juhul kui koefitsiendi väärtus on nulli lähedal, siis ei ole toetuste jaotus seotud leibkonna tuludega.

TABEL 5.2

**Maailmapanga 1996. aasta uuringu põhitulemused lastetoetuse, töötu abiraha ja rahalise sotsiaalabi kohta Eestis**

Toetuse liik	I tuludetsiili osatähtsus toetuse saajate hulgas (%)	II ja III tuludetsiili osatähtsus toetuse saajate hulgas (%)	X tuludetsiili osatähtsus toetuse saajate hulgas (%)	Kontsentratsioonikoefitsient
Lastetoetus	11,9%	28,3%	6,6%	–13
Töötu abiraha	35,2%	25,1%	8,9%	–31
Rahaline sotsiaalabi	13,4%	30,8%	7,4%	–29

Allikas: World Bank 1996.

toetuse piiri 320 kr, osutus vaid 1,3% leibkondadest nii sissetulekute kui ka kulutuste lõikes vaesteks. Vaatamata madalale vaesuspiirile, ei saanud 90,5% vaestest leibkondadest rahalist sotsiaalabi.

### III 1999. aasta Eesti vaesusuuring D. Kutsar ja A. Trumm — *Vaesuse leevendamine Eestis. Taust ja sihiseaded*

Eesti sotsiaalse kaitse süsteemi efektiivust käsitleti ka 1999. aastal avaldatud ulatuslikus vaesusuuringus (Kutsar ja Trumm 1999). Uuringu autorid märkisid, et „enamik Eestis makstavaid hüvitisi on universaalse iseloomuga ega ole otseselt sõltuvad inimese sissetulekust ega materiaaletest ressursidest. Seega pole nad otseselt suunatud vaesuse leevendamisele“.

Töö autorid leidsid, et:

- sihtotstarbeliste toetuste osatähtsus on universaalsete toetustega võrreldes väike;
- universaalhüvitis ei taga selle saajale alati minimaalset toimetulekut, mistõttu kasutas isik toimetulekuks teise süsteemi abi, s.o taotles sotsiaalabina makstavat toimetulekutoetust;
- ka täiendavad toimetulekutoetused on vähe suunatud madala sissetulekuga isikutele.

Nimetatud uuringutest järeldub, et Eestis domineerivad universaalse suunitlusega toetused, eelkõige lastetoetused. Viimased on kõige vähem adresseeritud vähekindlustatutele.

## 5.5. Sotsiaaltoetuste osatähtsus sissetulekutes

Enne toetuste efektiivsuse analüüsi vaadatakse 2000. aasta leibkonnaeelarve uuringu põhjal, milline on Eesti inimeste sissetulekute struktuur ja millise osa moodustavad vaadeldavad toetused sissetulekutest. Järgnevas analüüsis kasutatakse tulukvintiile, kuna leibkonnaeelarve uuring ei võimalda mõningaid toetusi detaillide lõikes analüüsida.

Eesti perede peamine sissetulekuallikas on **sissetulek palgatööst**, mis moodustab ligi kaks kolmandikku (65,7%) leibkondade netosissetulekust (vt tabel 5.3). Palkade osatähtsus sissetulekus suureneb koos sissetulekute kasvuga. Kui esimeses tulukvintiilis oli 2000. aastal keskmine sissetulek palgatööst 358 krooni ühe leibkonnaliikme kohta kuus (47,6% netosissetulekust) ja teises tulukvintiilis 628 krooni (45% netosissetulekust), siis viiendas kvintiilis oli see näit 3949 krooni (77,6% netosissetulekust). Seejuures oli teises ja kolmandas tulukvintiilis palga väiksus seotud eelkõige pensionitulude suure osakaaluga kogusissetulekust, kuna valdav enamik pensionäre on koondunud nimetatud tulukvintiilidesse. Madalamate sissetulekutega kolmel esimesel tulukvintiilil on palga osakaal netosissetulekust alla poole.

Võttes vaatluse alla käsitletavat kolm **sotsiaaltoetust**<sup>33</sup> — töötü abiraha (koos ümberõppe stipendiumiga), lastetoetused ning toimetulekutoetuse, selgub, et nimetatud kolme toetuse üldsumma jaguneb progresseeruvalt vähekindlustatud peredele. Nii said leibkonnad esimeses tulukvintiilis nimetatud toetusi keskmiselt 145,2 krooni kuus ühe pereliikme kohta ja teises tulukvintiilis vastavalt 77,7 krooni, samas kui viies tulukvintiil sai nimetatud toetusi keskmiselt 64,7 krooni kuus pereliikme kohta (keskmine toetuste summa kõikide leibkondade lõikes oli 92,7 krooni pereliikme kohta kuus)<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> Kuna leibkonna eelarve uuringus ei kajastu mitterahalised eluasemetoetused leibkonna sissetuleku hulgas, pole käesolevas peatükis teostatud analüüsis eluasemetoetusega arvestatud. Seetõttu on toimetulekutoetuse osakaal mõnevõrra alahinnatud.

<sup>34</sup> Erinevalt lisa 5 tabel 2-3-st sisaldab kirje „toimetulekutoetus (sotsiaalabi)“ lisa 5 tabelis 1 ka rahalisi toetusi ettevõttelt, kirikult või heategevusorganisatsioonilt, kuid nende osatähtsus oli väike – 1,4 krooni inimese kohta.

Vaadeldava kolme sotsiaaltoetuse osakaal leibkonna netosissetulekutes oli esimeses tulukvintilis 19,3%, teises 5,6% ning viiendas vastavalt 1,3%. Seega moodustavad nimetatud kolm sotsiaaltoetust üsna suure osa esimese tulukvintiili sissetulekutest. Kõrgemate sissetulekutega perede tuludes ei ole nimetatud sotsiaaltoetuste osakaal märkimisväärne. Seega võib pere elatusaseme sõltuvust sotsiaaltoetustest käsitleda vaid esimese tulukvintiili lõikes. Statistikaameti hinnangul kuulub I tulukvintiili ca 361,2 tuhat inimest.

**Muudel toetustel** (teiste pereliikmete rahaline või mitterahaline toetus, alimendid jne) (vt lisa 5 tabel 1) on suur osa perede sissetulekutes: keskmiselt moodustavad nimetatud toetused 91,2 krooni kuus leibkonnaliikme kohta (sellest üksteise abistamine 68,0 krooni). Võrdlusena kolm vaatluse all olevat sotsiaaltoetust moodustavad kokku keskmiselt 92,7 krooni kuus pereliikme kohta. Muude toetuste osas on suurim osakaal mitterahalisel (kaupadena jne) toetusel eraisikutelt, riigilt, ettevõtelt ja kirikult. Suure osa nimetatud toetusest saavad jõukamad pered: viies tulukvintiil saab abi teistelt eraisikutelt pereliikme kohta ligi kuus korda rohkem kui esimene tulukvintiil (vt lisa 5 tabel 1). Seega vaesuse leevendamisel on muud toetused ebaolulised.

Toetuste tähtsus on suuresti erinev vaeste ja mittevaeste perede jaoks (vt tabel 5.4 ja 5.5). Vaatamata toetuste madalatele absoluutväärtustele, on nende osakaal vaeste perede sissetulekutes üsna suur. Vaadeldavad kolm toetust moodustavad vaeste perede netosissetulekust kokku 25%. Sotsiaaltoetused on olulisemad üksikvanemaga perede, lastega perede ja töötu perede sissetulekutes, moodustades vastavalt 40%, 37% ja 32% tuludest. Toetuste osakaal on kõrge seetõttu, et vaeste perede sissetulekud on tagasihoidlikud ja isegi madalad toetused avaldavad nende elatusasemele küllaltki suurt mõju. Mittevaeste sissetulekutest moodustavad toetused vaid 3%.

**Töötü abiraha** moodustab vaeste sissetulekutest 4,3% ja mittevaeste sissetulekutest 1,2%. Töötü perekondades on töötü abiraha osakaal kogusissetulekust vaid 6,3%.

**Toimetulekutoetus** moodustab vaeste perede sissetulekutest keskmiselt 3,9% ja mittevaeste perede sissetulekutes 0,4%. Seega on nii töötü abiraha kui toimetulekutoetus nii vaeste kui ka mittevaeste perede sissetulekutes ebaoluline.

TABEL 5.3

### Sissetulekute struktuur tulukvintiilide lõikes leibkonnaliikme kohta kuus 2000. aastal (kroonides)

Tulukvintiil	I	II	III	IV	V	Keskmine
Sissetulek palgatööst	358,1	628	881,5	1769	3949,4	1434
Tulu ettevõtlusest	0,8	78,2	107,1	145,6	266,8	110,2
Siirded ja toetused kokku	386,1	678,2	771,8	539,6	620,9	583,8
Lapsetoetused kokku	105,9	65,3	58,6	64,6	54,9	71,8
Töötü abiraha ja ümberõppe stipendium	13,9	3,9	3,9	3,2	1,5	5,9
Toimetulekutoetus (sotsiaalabi)*	25,4	8,5	10,7	16,8	8,3	15
Muud siirded ja toetused**	240,9	600,5	698,6	455	556,2	491,1
Muu sissetulek	6,7	11,7	10,1	33,7	252,4	55,8
Netosissetulek	751,7	1396,1	1770,5	2487,9	5089,5	2183,8

\* Toimetulekutoetus, rahaline sotsiaalabi ettevõttelt, kirikult või heategevusorganisatsioonilt, muu sotsiaaltoetus.

\*\* Haigusraha, pensionid, rahaline, mitterahaline ja muu toetus.

Allikas: Statistikaamet, LEU 2000.

**Lastetoetustel** on võrreldes teiste toetuseliikidega pere sissetulekutes märksa suurem osakaal: vaesuses elavate perede tuludest moodustavad lastetoetused 16,7%, sealhulgas üksikvanemaga peredes isegi 30,0%, kahelapselistes peredes (paar kahe lapsega) 24,3% ning paljulapselistes peredes (paar kolme ja enama lapsega) 33,5%. Mittevaesuses elava pere sissetulekust moodustavad lastetoetused märkimisväärse osa kogutulust vaid paljulapselistes peredes – 11%.

TABEL 5.4

**Vaeste perede sissetulekute struktuur ja netosissetulek kuus leibkonnaliikme kohta 2000. aastal**

Pere tüüp	Palk	Töötu abiraha	Laste-toetused	Toime-tuleku-toetus	Mitte-rahalisel toetusel	Muu*	Sissetulek kokku (krooni)
Kõik pered	46%	4%	17%	4%	2%	27%	654,10
Üksikvanem	35%	...	30%	10%	4%	22%	715,50
Paar ühe lapsega	73%	4%	17%	4%	2%	-1%	553,00
Paar kahe lapsega	70%	4%	24%	3%	3%	-4%	577,30
Paar kolme ja enama lapsega	39%	...	33%	4%	2%	21%	719,40
Töötav	66%	3%	17%	1%	2%	12%	653,00
Töötu	7%**	6%	13%	13%	2%	59%	635,70

... Puuduvad usaldusväärsed andmed või mõiste pole rakendatav.

\* Tulu ettevõtlusest, muud sotsiaalsed siirded.

\*\* Peamiseks põhjuseks, miks töötu leibkonna sissetulekutes sisaldub sissetulek palgatööst, on see, et perepilt täidetakse perioodi 10.–31. kuupäeval (ja konkreetsel hetkel), enne kui leibkond hakkab päevikuisse sissetulekuid kirjutama. Sissetulekuid kirjutab leibkond pikema perioodi, so. 1 kuu jooksul. Selle 1,5 kuu jooksul võib aga olukord muutuda: näiteks kui leibkond oli töötu 15. märtsi seisuga, mil täideti perepilt, siis 15. aprillil võis ta juba töötada ja saada ka aprilli lõpus palka. Lisaks võivad põhjuseks olla lühiajalised töölepingud ja hilinenult laekunud töötasu.

Allikas: Statistikaamet, LEU 2000.

TABEL 5.5

**Mittevaeste perede sissetulekute struktuur ja netosissetulek kuus leibkonnaliikme kohta 2000. aastal**

Pere tüüp	Palk	Töötu abiraha	Laste-toetused	Toime-tuleku-toetus	Mitte-rahalisel toetusel	Muu*	Sissetulek kokku (krooni)
Kõik	67 %	1 %	2 %	0 %	2 %	28 %	2565,10
Üksikvanem	67 %	...	8 %	1 %	4 %	20 %	2083,20
Paar ühe lapsega	80 %	1 %	3 %	0 %	2 %	14 %	2870,90
Paar kahe lapsega	78 %	1 %	7 %	0 %	2 %	11 %	2391,50
Paar kolme ja enama lapsega	65 %	...	11 %	1 %	1 %	21 %	1997,10
Töötav	77 %	1 %	3 %	0 %	2 %	18 %	2772,00
Töötu	20 %	2 %	4 %	3 %	3 %	66 %	1752,60

... Puuduvad usaldusväärsed andmed või mõiste pole rakendatav.

\* Tulu ettevõtlusest, muud sotsiaalsed siirded.

Allikas: Statistikaamet, LEU 2000.

**Mitterahalised toetused** (peamiselt mitterahaline abi kirikutelt, teistelt inimestelt jne) moodustavad nii vaeste kui mittevaeste perede sissetulekust vaid 1,8%. Absoluutvääringus on see vaesuses elavatel peredel 11,7 krooni ja mittevaesuses elavatel peredel 45,5 krooni. Mitterahalised toetused on olulisemad üksikvanemaga peredes (3,6% tuludest).

Kokkuvõttes võib öelda, et toetused on oma madala taseme tõttu keskmise sissetulekuga Eesti elaniku jaoks ebaolulised. Vaeste perede jaoks on need siiski tähtis sissetulekuallikas. Kõige suurema osa kolmest toetusliigist moodustavad seejuures lastetoetused. Toimetulekutoetus ja töötü abiraha on vaeste sissetulekute suurendajana vähem tähtsad. Käesolev peatükk kinnitab D. Kutsari ja A. Trummi uuringu järeldust, et sihtotstarbeliste toetuste osatähtsus võrreldes universaalsete toetustega on väike.

## 5.6. Sotsiaaltoetuste roll vaesuse leevendamisel

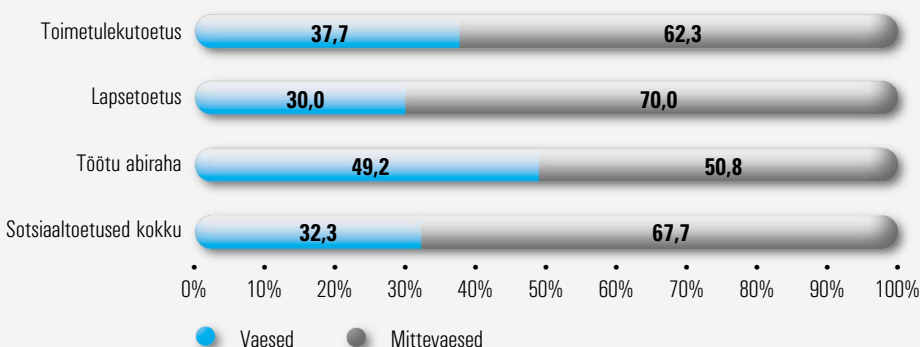
### Sotsiaaltoetuste jaotus vaeste ja mittevaeste vahel

Toetussüsteemide tõhusust näitab see, kui suure osa sotsiaaltoetustest saavad vaesed ja kui suure osa mittevaesed leibkonnad. Siinkohal on oluline märkida, et nimetatud näitaja sõltub vaesuspiiri määratlusest. Käesolevas töös kasutatav vaesuspiir – 60% mediaansissetulekust – on Eesti tingimustes vaesuse iseloomustamiseks üsna madal, mistõttu võib vaeste arv olla mõnevõrra alahinnatud.

Sotsiaaltoetuste jaotust vaeste ja mittevaeste vahel iseloomustab joonis 5.1 (vt ka lisa 5 tabel 4). LEU andmetel saavad vaesuses elavad pered kokku vaid 32,3% ja mittevaesed pered 67,7% sotsiaaltoetusteks eraldatavatest summadest. Kuigi toimetulekutoetus on otseselt vaesuse leevendamiseks mõeldud toetus, saavad vaesed sellest vaid 37,7%. Ühest küljest tuleneb selline jaotus valitud vaesuspiirist, teisest küljest näitab see, et toimetulekutoetuse määramisel oleks vajalik inimeste tausta paremini kontrollida. Sotsiaaltoetustest saavad vaesed pered enim töötü abiraha: vaesed saavad 49,2% ja mittevaesed 50,8% nimetatud toetuseks eraldatud summadest. Mainitud asjaolu tuleneb sellest, et töötusega kaasneb Eestis suur vaesusrisk.

Joonis 5.1

### Sotsiaaltoetuste jaotus vaeste ja mittevaeste vahel 2000. aastal, % sotsiaaltoetustest



Allikas: Statistikaamet, LEU 2000; autori arvutused.

Nagu eelpool mainitud, on toimetulekutoetuse otseseks eesmärgiks vaesuse leevendamine. Samas saavad nimetatud toetust vaestest peredest vaid 12,3% (vt joonis 5.2). Toimetulekutoetuse saajate hulk vaeste perede seas on tunduvalt suurem üksikvanemaga (25,1%) ja töötü peredes (30,3%) (vt lisa 5 tabel 2 ja 3).

Töötü perede suur osakaal toimetulekutoetuse saajate hulgas kinnitab, et kuna töötü abiraha on väike ja jääb alla toimetulekupiiri, siis taotleb suur osa töötutest samaaegselt ka toimetulekutoetust. Nimelt moodustasid 2000. aastal töötü perede taotlused ligikaudu 61% kõigist rahuldatud toimetulekutoetuse taotlustest ning sellistele peredele maksti ligikaudu 52% toimetulekutoetusteks arvestatud vahendite kogusummast (Mäe 2001).

### Vaesus enne ja pärast sotsiaaltoetuste maksmist

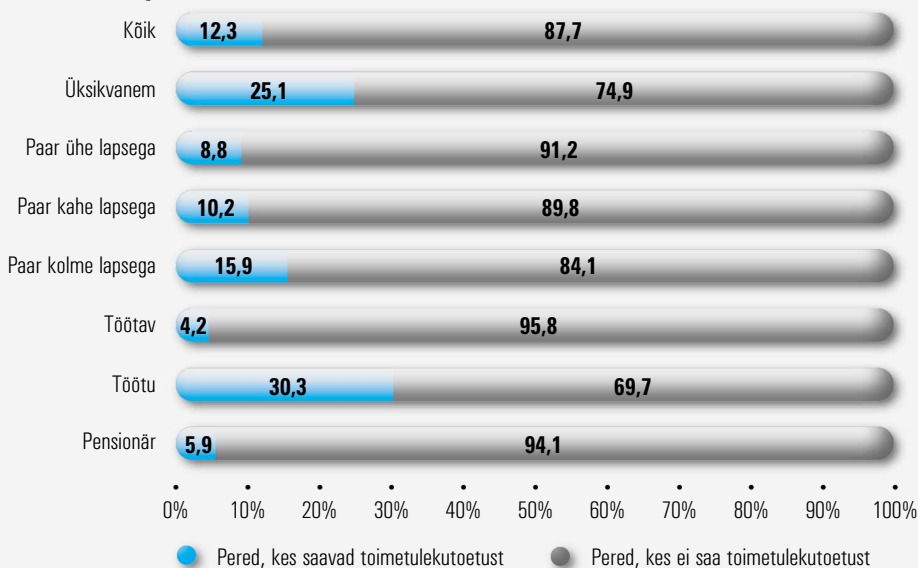
Järgnevalt vaadeldakse, mil määral võimaldavad sotsiaalsed siirded vähendada vaesust, lähtudes vaesuspiirist (60% mediaantuludest leibkonnaliikme kohta) enne ja pärast toetuse saamist (vt joonis 5.3). Eelduseks on, et kõik muud tingimused jäävad samaks (*ceteris paribus*). Vastasel juhul, näiteks, kui inimene ei saa toetusi, võib ta otsustada enam töötada ja seega suureneks teisest tegevusest saadav tulu, või kui olemasolevad riiklikud vahendid toetuste ärajäämise tõttu teisiti jaotatakse, võivad samuti sissetulekud muutuda.

2000. aasta LEU andmeil olid 15,5% Eesti peredest vaesed. Kõige suuremas vaesuseriskis olid

- töötü leibkonnad (62,4% vaesed),
- paljulapselised pered (paar kolme ja enama lapsega) (37,2% vaesed),
- üksikvanemaga pered (34,5% vaesed).

JOONIS 5.2

#### Toimetulekutoetust saavad ja mittedaavad vaesed pered 2000. aastal, % vaestest peredest



Allikas: Statistikaamet, LEU 2000; autori arvutused.

Ilma vaatluse all olevate sotsiaaltoetusteta oleks vaesuses elavate perede osakaal olnud kokku 18,4%, sealhulgas töötutel peredel 69,9%, paljulapselistel peredel 50,2% ning üksikvanematel 45,1%. **Seega õnnestus tänu sotsiaaltoetustele vaesust vähendada kokku 2,9 protsendipunkti võrra.** Arvestades asjaolu, et nimetatud kolmele sotsiaaltoetusele kulutati 2000. aasta riigieelarves summa, mis on võrdne 2,1%-ga SKP-st, on nende toetuste roll vaesuse vähendamisel madal. Kõige enam vähendasid sotsiaaltoetused vaesust paljulapseliste perede ning üksikvanemaga perede hulgas – vastavalt 13,0 ja 10,6 protsendipunkti võrra.

Kõige tähtsam osa vaesuse vähendamisel on lastetoetustel, tänu nimetatud toetustele on 2,0% peredest tõusnud vaestest mittevaste hulka. Nii paljulapselistes peredes kui ka üksikvanemaga peredes on lastetoetusel perede vaesusest väljatoomisel märkimisväärne roll, ilma lastetoetusteta oleks nendes leibkonnarühmades vastavalt 12,6% ja 8,5% rohkem vaeseid peresid (toetuste eri liikide mõju vaesuse leevendamisele käesoleva käsitluse kohaselt vt lisa 5 tabel 4).

## Vaesuslõhe

Vaesuse sügavuse (*severity of poverty*) mõõtmiseks kasutatakse vaesuslõhe indikaatorit, mis näitab, mil määral erineb vaesuses elava pere mediaantulu (või -kulutused) vaesuspiirist. Võttes aluseks määratletud vaesuspiiri, on vaesuslõhe meie uuringus 52,1% enne toetuste saamist. Seega on vaeste perede hulgas oma tuludega täpselt rühma keskel oleva leibkonna sissetulek enne sotsiaaltoetuste saamist enam kui poole võrra (501,5 krooni) väiksem vaesuspiirist. Pärast sotsiaaltoetuste saamist on see näit mediaantulu alusel 37,5%, s.t eelpool nimetatud pere keskmine sissetulek on 654,4 krooni. Tõos kasutatud vaesuspiiri järgi on vaesuslõhe tulude alusel Eestis väga suur (vt joonis 5.4).

JOONIS 5.3

### Vaesed pered enne ja pärast sotsiaaltoetuste saamist 2000. aastal, % kõikidest peredest



Allikas: Statistikaamet, LEU 2000; autori arvutused.

$$\text{Vaesuslõhe enne sotsiaaltoetuseid} = \left(1 - \frac{\text{vaesuses elava inimese mediaantulu}}{\text{vaesuspiir}}\right) \times 100 = \left(1 - \frac{501,5}{1047}\right) \times 100 = 52,1\%$$

$$\text{Vaesuslõhe pärast sotsiaaltoetuseid} = \left(1 - \frac{\text{vaesuses elava inimese mediaantulu}}{\text{vaesuspiir}}\right) \times 100 = \left(1 - \frac{654,4}{1047}\right) \times 100 = 37,5\%$$

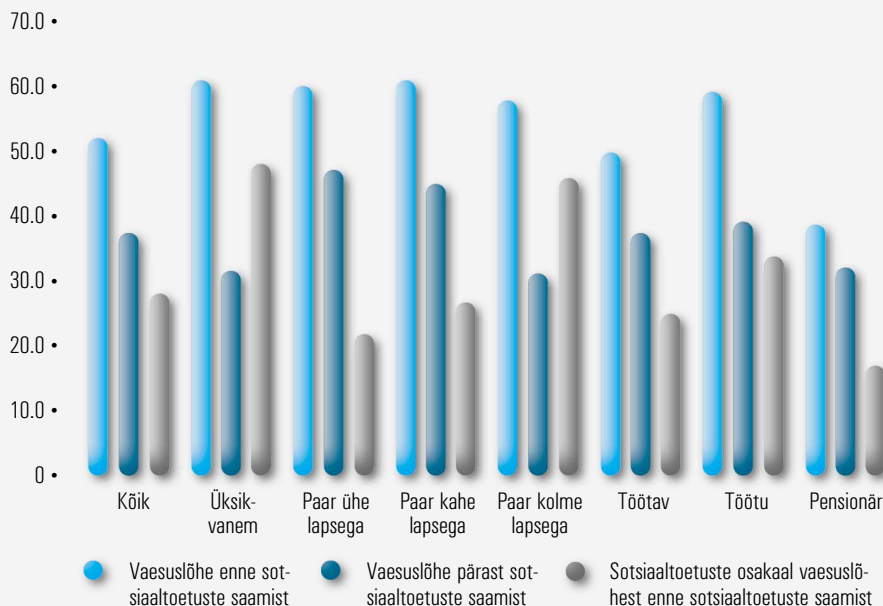
$$\text{Vaesuslõhe vähenemine} = \left(1 - \frac{\text{vaesuslõhe pärast sotsiaaltoetuste saamist}}{\text{vaesuslõhe enne sotsiaaltoetuste saamist}}\right) \times 100 = \left(1 - \frac{37,5}{52,1}\right) \times 100 = 28\%$$

Allikas: autori arvutused.

Sotsiaaltoetuste efektiivsust näitab, kui suure osa vaesuslõhest katavad sotsiaaltoetused, ehk teisisõnu, milline on sotsiaaltoetuste suhe vaesuslõhe indikaatorisse enne toetuste maksmist. Arvutused näitavad, et nimetatud suhtarv on 27,9%, mis on võrreldes mitmete teiste siirderiikidega küllaltki hea näitaja (vt Braithwaite *et al.* 1998). Jällegi on sotsiaaltoetuste osa vaesuslõhe vähendamisel suurim üksikvanemaga ning paljulapselistes leibkondades, kus sotsiaaltoetused aitasid vähendada vaesuslõhet vastavalt 48,3% ja 46,1% võrra (vt joonis 5.4).

JOOINIS 5.4

### Vaesuslõhe *ex ante* ja *ex post* ning sotsiaaltoetuste osakaal vaesuslõhest *ex ante* 2000. aastal, %



Allikas: Statistikaamet, LEU 2000; autori arvutused.



Valitud vaesuspiiri (1047 krooni leibkonnaliikme kohta kuus) juures oleks Eestis vaeseid leibkondi 15,5%, nende pereliikmete üldarv oleks 212 000 (arvestame Eesti elanike koguarvuks 1,368 miljonit). Arvestuslik summa, mis kuluks lisaks olemasolevatele toetustele, et tõsta kõikide vaeste perede sissetulekud valitud vaesuspiirini, on ligikaudu üks miljard krooni<sup>35</sup> ehk umbes 1,2% SKP-st. Konsolideeritud riigieelarve mahust moodustaks see summa aastal 2000 3,5% (eelarvemaht oli 28,5 miljardit krooni).

Need andmed kinnitavad, et ainuüksi toetussummade suurendamisega ei ole reaalne vaesust märkimisväärselt vähendada, kuna see nõuaks liiga suure osa riigi eelarvest. Samas on ka ilmne, et vaesuse leevendamine ei saa piirduda vaid toetuste suurendamisega, vajalik on vähekindlustatute isetoimetuleku soodustamine. Seega ei võimalda piiratud riiklikud ressursid meil kasutada vaesusriski juhtimisel ainult vaesuse pehendamise ja toimetuleku strateegiaid, vajalik on suuremat rõhku panna vaesuse ennetamisele.

Elkõige saab perede vaesusest väljatulekut soodustada vähekindlustatud leibkondade töist tulude märkimisväärse suurendamisega tööhõive tõstmise, tööpuuduse vähendamise ning töö tootlikkuse kasvust sõltuva palga ja muude töiste tulude suurendamise teel. Suhteliselt madal tööhõive eriti üksikvanemaga peredes kinnitab ka vajadust tagada üksinda last hooldavale ja kasvavale vanemale paindlik tööhõivesüsteem või leida muid võimalusi laste kasvatamise, kodu ja töö ühitamiseks. Oluline roll on ka vähekindlustatud perede ning sotsiaalabiprogrammide pideval järelevalvel, et jälgida majanduse ja sotsiaalpoliitika mõju elanikkonna eri rühmade elatusasemele.

## 5.7. Kokkuvõte

Käesolevas peatükis uuriti sotsiaaltoetuste mõju vaesusele Eestis. Vaesuspiirina käsitleti 60% mediaantulust (e 1047 krooni 2000. aastal). Vastavalt sellele oli Eestis vaeseid 15,5%. Suuremas vaesusriskis on üksikvanemaga, lastega ja töötu pered, kelle sissetulekute toetused moodustavad märkimisväärse osa. Vaatamata sotsiaaltoetuste väiksele absoluutväärtusele, on need vaeste perede sissetulekutes olulised.

Sotsiaaltoetustest ligi kaks kolmandikku läheb mittevastele peredele. See näitab muuhulgas, et toimetulekutoetuse puhul ei ole piisavat kontrolli, kellele toetusi määratakse. Lastetoetuste ja töötu abirahade puhul ei olegi eesmärgiks, et need jõuaksid ainult vaestele peredele. Sellele vaatamata osutus kõige enam vaestele orienteeritusk töötu abiraha — ligi poole vastavatest ressurssidest said vaesuses elavad pered.

Ilma sotsiaaltoetusteta oleks vaesuses elavate perede osakaal olnud 15,5% asemel 18,4%. Seega vähendasid sotsiaaltoetused vaesust 2,9 protsendipunkti võrra. Kõige enam vähenes vaesus paljulapseliste perede ning üksikvanemaga perede hulgas. Toetusliikidest oli vaesuse leevendamisel kõige olulisem roll lastetoetustel.

Kõigi vaeste sissetulekute tõstmiseks vaesuspiirini oleks vajalik summa, mis moodustaks u 1,2% SKP-st. See näitab, et ainuüksi riiklike toetuste suurendamine ei saa olla madala sissetulekuga inimeste elujärje parandamise lahenduseks. Vajalik on pöörata suuremat rõhku teistele vaesuse ennetamise meetmetele ja parandada ka praeguste toetuste süsteemi.

LEU andmed kinnitavad, et Eestis on sotsiaaltoetused absoluutväärtuselt madalad ja suur osa neist jagatakse mittevastele peredele.

<sup>35</sup> Vaesuslõhe aastas on  $12 \times (1047,0 - 654,1) = 12 \times 392,9$ . Arvestades, et vaeseid oli 212 000, siis vajalik summa aastas on  $212\,000 \times 392,9 \times 12 = 1$  miljard.

## 6. SOTSIAAL- JA TÖÖHÕIVEAMETNIKE HINNANG EESTI SOTSIAALKAITSE SÜSTEEMILE

### 6.1. Uurimuse meetodika ja valim

Käesoleva uurimistöö raames viidi 2001. aasta mais läbi intervjuud Eesti maakondade sotsiaalabi- ja tööturuinstitutsioonide ametnikega. Intervjuude eesmärgiks oli välja selgitada ametnike hinnang töötö abiraha ja toimetulekutoetuste maksmise süsteemile ning uurida, kas sotsiaaltoetused võivad olla alternatiiviks töötamisele.

#### Metoodika

Keeruliste ja komplekssete ühiskonnaprobleemide analüüsimiseks kasutatakse sotsioloogiliste uuringute läbiviimisel kvalitatiivuuringuid (Bryman *et al.* 1999). Käesolevas töös valiti uurimismetoodiks struktureerimata süvaintervjuu, mis annab intervjuueeritavale üsna suure vabaduse uuritavaid probleeme kirjeldada ja oma subjektiivse arvamusskaala abil hinnata ning võimaldab uurijal käsitletavat teematikat komplekselt tundma õppida ja analüüsida.

Süvaintervjuude kasutamine seni väheuuritud keeruliste sotsiaalprobleemide uurimisel pakub mitmeid eeliseid, millest olulisemateks on (Alasuutari 1996):

- Võimalus piirduda väikese arvu intervjuudega. Intervjuude arv sõltub sellest, kui palju lisandub intervjuueeritavalt uut infot. Kui intervjuude käigus kogutav informatsioon hakkab korduma ja uut teavet enam ei lisandu, tuleb uuring lõpetada. Intervjuude arvu on enne uuringu käivitamist küllaltki raske kindlaks määrata;
- Võimalus teha teoreetilisi üldistusi suhteliselt väikesemahulise küsitlusvalimi alusel;
- Võimalus kasutada tsitaate intervjuude tekstidest, mis muudavad analüüsi mitmekesisemaks – intervjuueeritavate ehedad tsitaadid on huvipakkuv uurimismaterjal.

Individuaalne süvaintervjuu on tundlik küsitlusvorm intervjuueeritava anonüümsuse ja isikuandmete konfidentsiaalsuse seisukohalt, sest intervjuu eesmärk on avada vastaja hoiakuid ja väärtushinnanguid. Seetõttu pööratakse uuringupraktikas väga suurt rõhku eetiliste normide järgimisele. Vastajale peab alati jääma vaba valik, kas üldse esitatud küsimusele vastata ja mida vastata. Vastaja isikuandmeid (nime, tööalast staatust jne) ei ole lubatud seostada tema hinnangutega (Greenbaum 1993).

Analüüsi täpsuse seisukohalt on oluline vestluse salvestamine<sup>36</sup>. Vestluse lindistusi ei tohi kasutada ühekski muuks otstarbeks kui ainult konkreetse analüüsi koostamiseks (Greenbaum 1993).

#### Valim

Küsitlusvalimisse valiti nii kõrge, madala kui ka keskmise töötuse taseme ja toimetulekutoetuse vajadusega maakonnad. Tabelis 6.1 on toodud töötust ning toimetulekutoetuse maksmist iseloomustavad näitajad Eesti maakondades. Valimisse haaratud maakonnad on märgitud paksus kirjas.

Intervjuud viidi läbi 9 Eesti maakonnas ja 3 Tallinna linnaosas. Kokku intervjuueeriti 42 ametnikku, neist 19 töötasid tööhõiveametites (edaspidi THA), 7 maakondade sotsiaalosakondades, 10

<sup>36</sup> Käesoleva uuringu raames salvestati küsitletutelt kogutud informatsioon diktofonilindile.

linna(osa)de sotsiaalosalakondades ja 6 valdade sotsiaalnõunikena. Intervjuude raamküsimumstik on toodud käesoleva töö lisis 6.

## 6.2. Hinnang tööturu olukorrale

Ametnikud hindavad olukorda Eesti tööturul pingeliseks. Kuna töötus on pidevalt kasvanud, on suurenenud ka töötute ja toimetulekuraskustes inimeste arv.

*„Tööturu olukord ei ole viimasel aastal paranenud, seda võib võrrelda 1994. aastaga. Vähenenud töötuse langus oli vaid 1997.–1998. aastal. Majanduse olukord pole muutunud, tulevik on määramatu: kuidas lõpeb elektriijaamade erastamine, mis saab Eesti Põlevkivist, seda ei oska ennustada ei linnavalitsus ega tööhõiveamet. Eeldatavasti algavad uued koondamised, aga me ei tea, kas üldse mingeid uusi töökohti ka juurde tekib?“*

*„Töötus on tunduvalt kasvanud. Uued firmad võtavad tööle palju vähem töötajaid. Toimetulekutoetust taotlemaid peresid on juurde tulnud, need on enamuses töötud.“*

Ametnike arvates ei ole tööturusiituatsiooni paranemist lähitulevikus ette näha, sest majandusraskustesse sattunud ettevõtete arvukus suureneb, eriti põllumajanduspiirkondades.

*„Põllumajandus on järjekindlalt allakäigul, uusi töökohti ei teki, välisinvestorid siia teed ei leia ja kuna turud on kaugel, siis kohalik ettevõtja otsib väljapääsu mujale. Ettevõtetus ei arene, töökoht-*

TABEL 6.1

Peamised töötust ja toimetulekutoetuse vajadust iseloomustavad näitajad Eesti maakondades 2000. aastal

Maakond	Töötuse määr (ETU) (%)	Registreeritud töötuse määr*	Toimetulekutoetuse suurus ühe rahuldatud taotluse kohta (kr)	Töötute perede osatähtsus toimetulekutoetust saavatest peredest
Harjumaa	11,5	5,5**	729	41,4
Tallinn	12,1	6,1	394	63,1
Hiiumaa	9,5	5,3	639	57,5
Ida-Virumaa	21,1	11,0	818	74,6
Jõgevamaa	17,0	10,1	720	65,1
Järvamaa	15,8	6,6	708	56,9
Läänemaa	14,9	7,3	755	78,6
Lääne-Virumaa	13,6	5,1	699	62,0
Põlvamaa	23,0	7,7	635	60,3
Pärnumaa	11,1	3,5	618	47,2
Raplamaa	16,4	6,8	708	75,7
Saaremaa	12,2	6,5	623	49,8
Tartumaa	11,4	3,9	751	24,4
Valgamaa	12,6	9,3	700	71,9
Viljandi	11,6	8,1	701	59,1
Võrumaa	15,8	8,3	644	71,3
KESKMIINE	13,7	6,5	617	60,9

\* Seisuga mai 2001.

\*\* Sealhulgas Tallinn.

Allikas: Statistikaamet, ETU 2000; Tööturuamet; Sotsiaalministeerium.

*ti ei teki. Metsaga äritsemine algas juba 1993–1994, seetõttu ka see äri hakkab lõppema. Osa puidufirmasid on suletud või töötavad ainult talvel. Uusi ühistuid ei teki, vanad lähevad pankrotti.“*

Ka suhteliselt stabiilsed firmad ja asutused on asunud oma tegevust ümber struktureerima ja halduskulusid piirama eelkõige töötajate arvu vähendamise teel.

*„Ka riigiametid koondavad oma personali, kui haldusreform tuleb, siis ei tea üldse, mis saab. Turism annab tööd vähestele, see sõltub hooajast ja ilmastikust.“*

Intervjueeritavate hinnanguil luuakse kaotatavate kohtadega võrreldes vähe uusi töökohti.

*„Olukord on üsna nukker – töökohti ei teki juurde, võib olla ainult pisut müüki ja teenindust.*

*Samal ajal suletakse ka kauplusi ja teenindusfirmasid.“*

Ametnikud on ühisel seisukohal, et peamine probleem, mis töötust süvendab ja töölerakendumist pärsib, on ettevõtluse tagasihoidlik areng ja sellest tulenev töökohtade vähesus. Näiteks 2001. aasta mais otsis tööhõiveametite vahendusel tööd 56 590 inimest, tööpakumisi oli tööhõiveametis registreeritud 1591. Seega oli nimetatud ajavahemikul tööhõiveametites registreeritud keskmiselt 1 töökoht 36 töötisija kohta (Tööturuamet). Ametnike hinnangul tuleb töötuse vähendamiseks põhitähelepanu suunata ettevõtluse arendamisele ja uute töökohtade loomisele.

### **6.3. Sotsiaaltoetuste suurus ja roll vaesuse leevendamisel**

Eestis kehtiva töötü abiraha ja toimetulekutoetuse suurust (vt 3 ptk) peavad nii tööhõive- kui ka sotsiaalametnikud väga madalaks. Tegelikult saadakse töötü abiraha ühest konsultatsioonist teiseni. Sellise arvestuse kohaselt saavad töötud abiraha kätte vähem kui 400 krooni kuus ja keskmiselt 13 krooni päevas. Ametnike arvates peaks töötü abiraha olema vähemalt võrdne toimetulekutoetusega, kuna praeguses olukorras peab töö kaotanud inimene sageli taotlema nii töötü abiraha kui ka toimetulekutoetust. See on aga täiendav koormus nii abitaotlejale kui ka ametnikele.

*„On täielik nonsens, et töötü abiraha suurus on alla toimetulekupiiri (500 krooni). Töötü abiraha peaks olema vähemalt 500 krooni kuus – toimetulekupiiri suurune. Praegust töötü abiraha suurust ei saa nimetada isegi mitte „nälgimisiiriks“ – 13 krooni päevas ei võimalda elementaarsetki toimetulekut – täiskasvanud inimene ei suuda ennast selle rahaga päevas ära toita.“*

*„Töötü abiraha peaks kindlustama vahendid äraelamiseks. Praegu esineb tihti juhtumeid, kus peale töötü abiraha saamise lõppemist müüvad inimesed maha oma eluaseme, sest ei jõua selle eest maksta ja järgmiseks sammuks on kodutute kontingendi suurenemine.“*

*„Töötü abiraha suurus peaks olema vähemalt 500 krooni, muidu peab töötü minema sotsiaalalibisse ja seal täitma suure hulga pabereid, et 100 krooni juurde saada. Miks jagatakse erinevatest kohtadest sedasama riigi raha?“*

Lisaks töid ametnikud näiteid, kus seoses harupangakontorite kaotamisega peavad töötud abiraha kättesaamiseks sõitma naabervalda või maakonnakeskusesse, mis vähendab saadava abiraha väärtust veelgi.

Ametnikud väidavad, et töötutel ei jätku sageli raha tööhõiveameti külastamise, töötüingute ega tööturukoolituses osalemiseks kaasnevateks kuludeks, näiteks transpordi- ja telefonikuludeks. Olukord on eriti pingeline ääremaa valdades, kus maakonnakeskuses asuva tööhõiveameti igakuine külastamine on töötulele väga kulukas. Ametnike hinnangul jäävad töötud seetõttu üha suuremasse infopuudusesse ja võimalused tööd leida vähenevad.

*„Töötu abiraha pole märkimisväärne summa, töötud hindavad rohkem haigekassakaarti. Kaugematest piirkondadest THA-sse tööd otsima tulev töötu sõidab selle raha lihtsalt maha. Töötu abiraha tuleks kindlasti tõsta.“*

Ühe positiivse lahendusena võib käsitleda seda, et mõned tööhõiveametid korraldavad väljasõite kaugematesse valdadesse. See annab töötutele võimaluse samaaegselt nii tööhõive- kui sotsiaalametniku vastuvõtule tulla. Taolise algatuse üheks aktiivsemaks juurutajaks on Läänemaa Tööhõiveamet.

Töötule makstavad hüvitised suurenevad töötuskindlustussüsteemi rakendumisel (vt 3. pkt). Samas tuleb arvestada asjaoluga, et õigus töötuskindlustushüvitisele tekib vaid nendel töötutel, kes on eelneva 24 kuu jooksul 12 kuu vältel teinud sissemakseid töötukassasse. Seega ei aita süsteem kuidagi juba tööta olevaid isikuid.

*„On inimesi, kellele töötuskindlustus tagab sotsiaalse kaitse ja kellele ei taga üldse. Ainult Tallinnas on see kasulik – suuremad palgad, enamkindlustatud inimesed. Kõikidele töötutele ju töötuskindlustus ei laiene, paljud jäävad jätkuvalt saama väikest töötu abiraha.“*

Kehtivat toimetulekupiiri hindavad ametnikud samuti ebapiisavaks. Ametnike arvates on ebaõige, et toimetulekupiiri arvutamisel on võetud aluseks toidukorvi suurus, mis ei sisalda esmatarbekaupu ja muid hädavajalikke kulutusi, näiteks kulutusi ravimitele. Ametnike hinnangul peab toimetulekupiir olema niivõrd kõrge, et abisaaja saaks inimväärselt ära elada.

*„Toimetulekupiir on väga madal. Toetuse saajad on pidevas stressis. Toetuse taotlemine on sisuliselt almuse palumine, see mõjub abivajajate psüühikale.“*

*„Toimetulekutoetuse taotlejate arv on suurenenud, eluasemekulud pidevalt tõusevad, toimetulekupiir on aga jäänud samaks. Töötus on kõrge, aga ka palgatase on väga madal.“*

Ametnike hinnangul on kõige suuremates toimetulekuraskustes töötud, lastega pered, üksikvanemad ja pensionärid. Seega kattub ametnike hinnang leibkonnaeelarve uuringu andmetel põhineva analüüsiga 5. peatükis, mille kohaselt olid kõige suuremas vaesusriskis töötu leibkonnad, paljulapselised pered ja üksikvanemad. Ka administratiivstatistika näitab, et toimetulekutoetuse saajatest moodustavad 61% töötuga pered ja 46% lastega pered<sup>37</sup> (Sotsiaalministeerium).

Ametnikud on seisukohal, et lisaks eelenevas peatükis nimetatud gruppidele elavad vaesusriskis ka pensionärid. Vaatamata vanaduspensionite ja puuetega inimeste sotsiaaltoetuste tõstmisele, on pensionärid jäänud toimetulekupiiril asuvaks kontingendiks. Mitmete toimetulekuraskustes sihtrühmade võimalusi toimetulekutoetust saada tuleks ametnike hinnangul parandada.

*„Ühe näitena võib tuua pere, mille koosseisu kuuluvad töötu 30-aastane poeg ja pensionärist ema. Ema pension moodustab 1500 krooni, poja töötu abiraha 400 krooni, igakuised eluasemekulud moodustavad 1000 krooni. Pärast eluasemekulude tasumist jääb perekonna käsutusse 900 krooni, mis välistab toimetulekutoetuse taotlemise võimalused. Seejuures on aga sotsiaalselt ebaõiglane, et pensionäri sissetulekust tuleb katta enamik pere kulutusi.“*

Taolise juhtumi lahendusena näevad sotsiaalametnikud pereliikmete käsitlemist kahe eraldi leibkonnana. Vastavates õigusaktides aga puudub üldse leibkonna mõiste ning toetusevajadust arvestatakse ühisel elamispinnal elavate pereliikmete sissetulekute alusel vastavalt kehtivale perekonnaseadusele.

<sup>37</sup> Sotsiaalse seisundi järgi võib üks ja sama pere kuuluda mitmesse peretüüpi, mistõttu eri peretüüpide osakaalude summa on suurem kui 100%.

## 6.4. Sotsiaaltoetused kui alternatiiv töötamisele

Kuigi toetused on madalad, on maapiirkondades madalad ka palgad. Seetõttu loobuvad töötud ametnike hinnangul pigem töötöinguist ja püüavad toime tulla mitmesuguste sotsiaaltoetuste abil, kui asuvad miinimumpalga või sellele lähedase palgaga tööle. Töötamine seab elustiilile teatud piirid ning toob kaasa täiendavaid kulutusi näiteks väljas söömisele, tööriietusele ja transpordile. Ametnikud väidavad, et paljude töötute arvates on „soodsam tegelda paar päeva kuus sotsiaaltoetuste taotlemisega, omada piisavalt vaba aega ja teha aegajalt nn „musti otsi“ kui käia regulaarselt vähetasustataval tööil“. Administratiivstatistika näitab, et nende perede osatähtsus, kes said 2000. aastal toimetulekutoetust kogu aasta jooksul, moodustab keskmiselt 15% kõigist toetuse saajatest, kusjuures kolmandik Võrumaal ja peaaegu veerand Ida-Virumaal toimetulekutoetust saanud peredest on saanud toetust iga kuu (Sotsiaalministeerium).

*„Toetused on liiga väikesed, kuid kui võrrelda palku, mida inimesed saavad, siis toetustest võib sageli paremini ära elada kui alampalgast. Iga päev 8 tundi töötav inimene peaks toime tulema tunduvalt paremini kui töötü. Tööandjate poolt alampalga maksmine välistab motivatsiooni üldse tööd otsida ja töötada. Töötaval inimesel on ju hoopis rohkem kulutusi (transport, toit ja korralik riietus). Ja sellepärast inimesed otsustavadki mitte tööle minna.“*

*„Levima on hakanud uus sündroom — osa töötuid ei tule THA-sse mitte tööd otsima, vaid töötü kaarti saama, et siis sotsiaallosakonnast toimetulekutoetust saada. Nad pole tööd otsimisest üldse huvitatud. Suur osa inimesi on orienteeritud ainult sotsiaaltoetustest elamisele.“*

Ametnikud on seisukohal, et keskmise brutopalga näitaja sisuliselt kohalikku palgataset ei iseloomusta.

*„Esineb sageli juhtumeid, kus väikefirma juhi palk on 20 000 krooni firma 6 töötajat saavad igaüks miinimumpalka (1400 krooni kuus). Selle näite põhjal kujuneb firma keskmiseks brutopalgaks 4057 krooni, mis esitab enamiku töötajate palgataseme kohta ebaadekvaatse pildi. Tegelikuses on palgatase maapiirkondades väga madal.“*

Motiveerimaks toetuse taotlejaid aktiivselt tööd otsima tuleks ametnike sõnul toimetulekutoetuse maksmisel kehtestada sarnaselt töötü abirahaga mingi ajaline piirang või kohustuda abitaotlejail mingil moel aktiveeruda (näiteks aktiivselt tööd otsida).

*„Inimestel on lihtsam elada toimetulekutoetusest kui otsida tööd, sest mis mõtet on minna miinimumpalgaga tööle. Toimetulekutoetust peab kindlasti makstama ajalise piiranguga. Enamus töötuid töötü „mustalt“. Mitte mingi seadus ei sunni neid otsima legaalselt tööd. Kuidas stimuleerida töötöinguist, kuidas motiveerida töötuid tööd leidma ja mitte elama toimetulekutoetusest?“*

Intervjueeritute sõnul on maapiirkondades palju inimesi, kes on olnud töötud juba 5–6 aastat. Pikaajalise töötöingu tulemusena on Eestis tekkimas nn töötöingu dünastiad, kus lapsed pole vanemaid töötü käimas näinud ning suure tõenäosusega jäävad ka ise tulevikus töötöinguks ja taotlevad sotsiaaltoetusi.

*„Paljudel töötöingu peredest pärit noortel puudub huvi õppimiseks ja töötöinguks. Tekivad töötöingu dünastiad, töötöingu puudus ja abivajadus üha süvenevad.“*

## 6.5. Sotsiaaltoetused kui lississetuleku allikas

Küsitletud ametnike hinnangul on sotsiaaltoetuste taotlejate seas inimesi, kes varjavad oma tegelikke sissetulekuid ja töötöingu ning kasutavad ära kõiki toetuse saamise võimalusi. Ametnike sõnul esineb

rohkesti varimajandust ja mustalt töötamist, samuti ümbrikupalkade maksmist miinimumpalgale lisaks. Tihti keelduvad oma töötamist varjavad inimesed neile ametniku poolt määratud vastuvõtu-aegadest ja tööturukoolituses osalemisest. Ametnike arvates peaks Eesti sotsiaalhoolekandesüsteem toetama eeskätt neid inimesi, kes tõepoolest tööd otsivad. Intervjueeritud ametnikud avaldasid selles küsimuses väga kriitilist arvamust — riik ei saa ja ei tohigi lõpmatuseni toetada inimesi, kes käsitlevad sotsiaaltoetusi lisisissetulekuna.

*„Must tööturg“ — ametnikel pole võimalik sellesse sekkuda, kuigi me teame, et töötud tegelikult töötavad, ehkki tööraamat on neil käes. See on meie riigis kiiret lahendamist nõudev probleem — inimesed töötavad „mustalt“, petavad ametnikke ja saavad põhjendamatu sotsiaaltoetusi.“*  
*„Eesti riik peaks abistama seda kontingenti, kes tõepoolest tööd otsib ja kes peab toime tulema ainult töötü abirahaga. Aga niikaua, kuni töötud töötavad „mustalt“, ei jõua abi tõelise abivajajani. Riik ei saa lõpmatuseni toetada neid inimesi, kes tegelikult töötavad.“*

Teiseks rühmaks, kelle töömotivatsioon on küsitav, on ametnike hinnangul kuni 3-aastasi lapsi kasvatavaid emad, kes registreerivad end tööhõiveametis töötuna. Tegelikuses on aga nende töövalmidus üsna tagasihoidlik ja nad leiavad rohkesti ettekäandeid, miks pakutud töökohast keelduda (vahetustega töö, madal palk, töökoha kaugus elukohast jpm). See tõestab veelkord sobiva töö mõiste defineerimise vajalikkust õigusaktides.

*„Seadus lubab otse sünnitusvoodist naise THA-s töötuna arvele võtta. Nende puhul peaks kehtima vajalik sotsiaaltoetuste süsteem — nad peaksid saama kuni 3-aastase lapse kodus kasvatamiseks senisest tunduvalt suuremat lastetoetust. Väikelaste emad ei soovi tööle minna ja ega neid ükski töövõtja tööle ei võtaks. Praegu kehtiv süsteem võimaldab neil töötut/tööotsijat mängida ja tarbetult meie tööaega kulutada.“*

*„Väikeste laste emadega on rohkesti probleeme. Varem (enne 2000. aasta 1. oktoobrit, kui jõustus uus Töötü sotsiaalse kaitse seadus) me ei võtnud üldse kuni 3-aastasi lapsi kasvatavaid emasid töötuna arvele. Sotsiaalministri sellekohane uus määrus (sotsiaalministri 27. septembri 2000. aasta määrus nr 63 „Töötü riikliku abiraha maksmise ja saamise õiguse pikendamise kord“) on väga segane ja mitmeti tõlgendatav. Nüüd on väikelaste emad kõik registreeritud töötud, kuna nad oma sõnutsi soovivad tööd leida. Samas toovad nad väga põhjendatud ettekäandeid, miks tööhõiveameti poolt pakutavast töökohast loobuda.“*

*„Tihti on tegu suhteliselt jõukate peredega — vaadates väikelaste emade riietust, ehteid, mobiiltelefone jms. Riik on neile sätestanud seadusejärgse võimaluse võtta kõik, mis võtta annab. Neil on õigus saada ka tööturukoolitust ja nad oskavad seda nõuda. Need, kes varjavad oma perekonna tegelikku sissetulekut, saavad ka toimetulekutoetust.“*

## 6.6. Sotsiaaltoetuste maksmise kontrollitavus

Ametnike jaoks on oluliseks küsimuseks, kuidas eristada tegelikke abivajajaid lisisissetuleku taotlejatest, ning kuidas kontrollida nende tegelikku materiaalselt olukorda. Kui valdades on inimeste tegelik elukvaliteet enamasti teada, siis linnades jäävad need küsimused sageli varjatuks.

*„Toetuste maksmine peab olema komplekselt lahendatud — sotsiaaltoetuste valdkonna ametnikel peaks olema oma kindel klientuur, kelle toetustest tal on täielik ülevaade ja kelle vajadusi ta oskab hinnata. Praktika on näidanud, et tihtipeale jääb abist ilma just see kontingent, kes abi tõeliselt vajab. Valdades on asi juba kindlasti läbipaistvam. Aga linnades on asi keerulisem. Siiani on võimalik töötute tausta kont-*

*rollimiseks kasutada ainult väljakujunenud kontakte ja infovahetust sotsiaalabi ja tööhõiveametnike vahel ning tihtipeale on see ainus võimalus, mida praegu saab kontrollimiseks kasutada.*

Tänaasel päeval on ametnikel võimalik töötü abiraha ja sotsiaaltoetuste taotlejate tausta kontrollimiseks kasutada vaid rahvastikuregistri andmeid, samuti vahetavad tööhõiveametite ja sotsiaalabi ametnikud omavahel kontrolli eesmärgil informatsiooni. Oma klientide tegeliku töötamise, samuti mitmesuguste sotsiaaltoetuste väljamaksmise kohta vajaksid ametnikud informatsiooni ka maksu- ja pensioniametist, haigekassast ning mitmetest teistest institutsioonidest.

Ametnike hinnangul oleks vaja juurutada ühtne üle-eestiline elektrooniline andmebaas, mis võimaldaks kontrollida toetuste taotlejate tausta — töötamist, sotsiaaltoetuste saamist ja muid vajalikke andmeid.

*„Lahenduseks oleksid võrreldavad andmebaasid (maksuamet, ravikindlustus, töötute register, toimetulekutoetuste saajad jms), mis veel tänaasel päeval puuduvad. Andmebaasid peaksid olema ristkasutatavad ja võrreldavad. Kui inimesed meid petavad, siis me praegu veel sellele jälile ei saa.”*

Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuameti eestvedamisel on ka alustatud ühendatud elektrooniliste andmebaaside loomist. Tööhõiveametite- ja sotsiaalabi ametnikud näevad pakilist vajadust korraldada ühisreide mustalt töötamise avastamiseks ja loodavad riigilt seadusandlikku tuge petturitele sanktsioonide rakendamiseks ja sotsiaaltoetuste maksmise peatamiseks.

## 6.7. Kokkuvõte

Uurimistöö käigus intervjueeritud ametnike arvamuste põhjal selgub, et nende hinnangul pole sotsiaaltoetuste määrad toimetulekuraskustes elanike olukorra leevendamiseks piisavad. Kehtivad toetuste suurused (töötü abiraha, lastetoetus ja toimetulekupiir) vajaksid kindlasti läbivaatamist ja tänase elukalliduse taustal ka ümberhindamist. Samas tuleks ametnike hinnangul nii nagu töötü abirahale ka toimetulekutoetuse maksmisele kehtestada mingisugune piirang või toetuse saajaid aktiveerida, et vältida toimetulekutoetuse muutumist püsivaks sissetulekuallikaks.

Kuna palgad on maapiirkondades väga madalad, siis püüavad töö kaotanud inimesed toime tulla pigem sotsiaaltoetuste abil kui miinimumpalga või sellele lähedase palgaga tööle asuda. Isegi kui pakutav palk ületab mõnevõrra miinimumpalka, on kasulikum elada sotsiaaltoetustest ja teha juhutuid, sest töö käimisega kaasnevad mitmesugused kulud (transport, väljas söömine).

Ekspertide hinnangul on sotsiaaltoetused esmaseks toimetulekuvajaduseks lisaks töötutele, lastega peredele ja üksikvanematele ka pensionäridele. Ent teatud elanikkonnagruppidele on sotsiaaltoetused muutunud täiendavaks sissetulekuallikaks. Ametnike hinnangul on rohkesti neid inimesi, kes töötavad mustalt ning taotlevad samal ajal ka toetusi. Teiseks taoliseks grupiks on väikeste laste emad, kes vastavalt kehtivale seadusandlusele võivad end töötuna registreerida, kuid kelle tegelik töömotivatsioon on küsitav. Varimajanduse ja sellega seonduva mustalt töötamise ning ümbrikupalkade maksmise kontrollimiseks tuleb tugevdada riiklikku kontrollimehhanismi ja rakendada kuritarvituste vastu rangeid sanktsioone.

Oluline on defineerida õigusaktides leibkonna mõiste. Käesoleval hetkel arvestatakse toimetulekutoetust ühisel elamispinnal elavate pereliikmete sissetulekute alusel vastavalt kehtivale perekonnaseadusele. Taoline arvestusviis on aga teatud sotsiaalsete gruppide suhtes ebaõiglane.

Sotsiaaltoetuste tulemuslikkuse tõstmiseks ja sihipäraseks kasutamiseks oleks ametnike hinnangul vajalik juurutada ühtne üle-eestiline elektrooniline andmebaas, mille toel oleks ametnikel võimalik kontrollida toetuste taotlejate tausta — töötamist, sotsiaaltoetuste saamist ja muid vajalikke andmeid.



## KOKKUVÕTE

Sotsiaalkaitse süsteemide kujundamisel on oluline arvestada, missugust mõju avaldavad nimetatud süsteemid tööturule. Hüvitiste kõrge tase ning maksmise pikk kestus võivad vähendada hõivet ning suurendada tööpuudust. Madal tööhõive tase võib omakorda pikaajalises perspektiivis kaasa tuua maksukoormuse tõusu või hüvitiste suuruse kärpimise. Sotsiaalkaitse süsteemide ja tööturupoliitika vahelise seose tugevdamise vajadus on viinud paljud riigid hüvitise maksmise põhimõtete reformimiseni. Sotsiaalkaitse süsteemide muutmine tööhõivesõbralikumaks on tõusnud ka Euroopa Liidu sotsiaalvaldkonna üheks prioriteediks.

Sotsiaalkaitse süsteemid ja nende kujundamise põhimõtted on riigiti väga erinevad. Euroopa Liidu liikmesriikide sotsiaalkaitse süsteemide põhjal eristatakse nelja geosotsiaalset mudelit: Skandinaaviamaade mudel, Anglo-Saksi mudel, Kontinentaal-Euroopa mudel ja Lõuna-Euroopa mudel. Nimetatud mudelite mõju tööturule on olnud erinev. Vaatamata sotsiaalkulutuste ja hüvitiste suhteliselt kõrgele tasemele on Põhjamaades tööhõive määr olnud kõrge ja töötuse ning vaesuse määr madal. Samas on aga nii Kontinentaal- kui Lõuna-Euroopa mudelil olnud tööturule pigem negatiivne mõju. **Eesti sotsiaalkaitse süsteemil on sarnaseid jooni mitme mudeliga, kuid ühegi mudeli alla Eestit otseselt liigitada ei saa.**

Käesolevas töös uuriti kolme sotsiaaltoetuse liigi – töötushüvitised, sotsiaalabi ja peretoetused – kujundamise põhimõtteid OECD riikides ja Eestis. Töötushüvitistena käsitleti töötuskindlustushüvitisi ja töötü abiraha. Lisaks vaadati töötule makstavate hüvitiste hulgas koondamishüvitisi. **Üldine tendents töötushüvitiste süsteemide arengus on olnud toetuste maksmise kriteeriumite rangemaks muutmine ja toetuste määrade vähendamine.** Teiseks järeltub analüüsist, et riikides, kus koondamishüvitised on suhteliselt kõrged, on töötuskindlustus- või töötü abirahana saadav hüvitis suhteliselt madalam. Kuigi tegemist on põhimõtteliselt erinevate hüvitistega, tuleks töötushüvitiste süsteemide kujundamisel arvestada nii töötuskindlustushüvitiste, töötü abiraha kui ka koondamishüvitistega. Kui suur osa töö kaotanud inimestest kvalifitseerub nii töötushüvitistele kui ka koondamishüvitistele, võib kahe süsteemi koosmõjul töötuks jäänud isikute töötõotingu intensiivsus ning makrotasandil tööjõu pakkumine kahaneda.

Kui töötushüvitiste maksmise eesmärgiks on üldjuhul töö kaotanud leibkonna sissetulekute silumine töötaoleku perioodil, siis sotsiaalabi käsitletakse OECD riikides nn viimase abi allikana. Sellest tulenevalt on sotsiaalabi süsteemist saadavad hüvitised harilikult ka väikseima määraga. Sotsiaalabi suuruse arvutamisel võtavad mitmed riigid lisaks pere sissetulekule arvesse ka pere varasid (maa, kinnisvara). **Nii nagu töötushüvitiste juures on ka sotsiaalabi puhul järjest enam hakatud tähelepanu pöörama inimesi aktiveerivatele elementidele.** Sellel eesmärgil on rõhuasetus suundunud rahaliste toetuste paremale sidumisele sotsiaalse rehabilitatsiooni ja sotsiaalse integratsiooni programmidega. Motiveerimaks inimesi töötama madalalpalgalistel töökohtadel, säilib mõnedes riikides õigus saada sotsiaalabi ka töötamise korral.

Peretoetuste süsteemide hulgas võib eristada nii universaalse hõlmatusega süsteeme, selektiivse hõlmatusega süsteeme kui ka maksusoodustusi lastega peredele. Universaalsed peretoetuste süsteemid on vanemate tööturukäitumise seisukohalt neutraalsema mõjuga kui selektiivsed toetused. Samas on universaalsed peretoetused vähem efektiivsed madala sissetulekutasemega lastega perede aitamisel, kuna kõikidele lastega peredele kättesaadavate toetuste üheaegseks tõstmiseks puuduvad üldjuhul ressursid. **Seetõttu on mitmed riigid võtnud kasutusele selektiivsed peretoetused või**

suurendanud selektiivsete toetuste osa universaalse toetussüsteemi sees (nt diferentseerides toetuste määra laste arvu järgi peres).

**Erinevalt OECD riikidest, kus töötushüvitiste saamise kriteeriume on viimastel aastatel oluliselt karmistatud, on töötü abiraha saamise tingimused Eestis muutunud tunduvalt liberaalsemaks ega stimuleeri töötuid tööd otsima.** Arvestades, et 2002. aastal rakendunud töötuskindlustusseadus suurendab töötü kaotamise korral saadavaid hüvitisi, suurendab aktiivset töötü otsingut motiveerivate stiimulite puudumine süsteemi ärakasutamise ohtu.

Vastukaaluks madalale töötü abirahale on koondamishüvitised Eestis küllaltki kõrged. Töötuskindlustussüsteemi rakendamisel suureneb oluliselt töötü kaotanud inimesele makstav hüvitis, koondamishüvitiste suurus jääb aga samaks. **Töötü pakkumise seisukohalt oleks töötuskindlustuse rakendamisel otstarbekas seniseid koondamishüvitisi vähendada.**

Sotsiaalabitoetuseks on Eestis toimetulekutoetus. Sarnaselt töötü abirahaga puudusid ka toimetulekutoetuse maksmise põhimõtetes inimesi aktiivselt tööd otsima sundivad meetmed. 2001. aasta oktoobris vastu võetud sotsiaalhoolekande muutmise seadus annab võimaluse keelduda toimetulekutoetuse maksimisest, kui isik korduvalt keeldub sobivast tööst või rehabilitatsiooniprotsessis osalemisest. Viimasel juhul on isikul õigus saada vaid vältimatut sotsiaalabi, mis sisaldab toitu, riietust ja ajutist peavarju. **Nimetatud muudatus on samm toimetulekutoetuse aktiivsemaks muutmise suunas, samal ajal on aga oluline tagada, et isikul oleks ka tegelikult võimalik eelnimetatud rehabilitatsiooniprogrammides osaleda.**

Toimetulekutoetuse määramise aluseks on leibkonna sissetulekute puudus. Täiendavaks võimaluseks oleks OECD riikide kogemustele tuginedes arvestada ka leibkonna varalise seisundiga.

Eesti peretoetuste süsteem on universaalne. Töötü pakkumise seisukohalt on universaalne süsteem küll neutraalsem kui selektiivne süsteem, kuid kõigi lapsetoetuse määraga seotud toetuste üheaegseks tõstmiseks pole riigil jätkunud ressursse. Seetõttu on peretoetuste kasv jäänud alla hindade kasvule. **Võimalik lahendus oleks suurendada selektiivsust universaalse süsteemi sees, suurendades eelkõige neid toetusi, mis on mõeldud kõige suuremas vaesusriskis olevatele lastega peredele, kelleks Eestis on paljulapselised pered ja üksikvanemaga pered.**

Kõik kolm analüüsitud toetusliiki Eestis on võrreldes nende kehtestamise hetkega kaotanud suure osa oma reaalkväärtusest. See näitab, et **nii töötü hüvitiste, toimetulekutoetuse kui ka peretoetuste reaalkväärtuse säilitamiseks praegu kehtivate toetuse maksmise kriteeriumite alusel puuduvad riigil ressursid. Sellest tulenevalt oleks otstarbekas tänased toetuse saamise kriteeriumid läbi vaadata.** Võrreldes Euroopa riikidega on nii töötü abiraha kui ka toimetulekutoetus Eestis väga madalad, lapsetoetus seevastu on aga keskmisel tasemel.

Vaatamata toetuste väiksusele ning nende reaalkväärtuse pidevale kahanemisele, näitab käesoleva töötü 4. peatükis teostatud analüüs, et **nii mõnelgi juhul on kasulikum elada sotsiaaltoetustest kui asuda töötü miinimumpalgale või sellele lähedase summaga.** Üksikvanema sissetulek on miinimumpalgaga töötamise korral sama, mis toetustena saadav summa ning kahe täiskasvanuga leibkonnas pole ühel neist mõtet miinimumpalgaga töötü asuda. Keskmise palgaga töötades on leibkonna töötü enamasti suurem kui toetustena saadav summa. Leibkonnaleelarve uuringu alusel puudutab töötamise või mittetöötamise dilemma ligi 72 tuhandet inimest, kes oleksid võimelised töötama, kuid ei töötä ega oma arvestatavat põhjust mittetöötamiseks. Võib arvata, et teatud osa nendest inimestest poleks nõus miinimumpalgaga töötama. Eesti töötü-uuringu andmetel polnud 2000. aastal 89,5 tuhat töötüt nõus töötama alla 2000-krooni-

se kuupalgaga. **Seega võib öelda, et tänane miinimumpalk ei motiveeri suurt osa mittetöötavatest isikutest töötama.**

Käesolevas töös konstrueeritud ökonomeetrilise mudeli tulemused näitavad, et toetustel ei ole tööjõupakkumisele keskmiselt olulist mõju. Kahjuks ei võimaldanud lähteandmete väike hulk hinnata ökonomeetriliselt toetuste mõju madalalpalgaliste inimeste jaoks eraldi. LEU andmed näitavad, et ligi pool mittetöötavatest toimetulekutoetuse saajatest tegelikult otsib tööd, seega võib oletada, et probleemiks on ka töökohtade vähesus.

Võrreldes toetuste asendusmäära keskmise palga suhtes Eestis ja Euroopa Liidu riikides selgub, et kui Eestis on vastav näitaja olenevalt peretüübist vahemikus 27%–48%, siis Euroopa Liidu liikmesriikides on tavaline ligi 60%-line asendusmäär. Samas on aga toetuste saamise kriteeriumid Euroopa riikides tunduvalt rangemad kui Eestis ning pikema aja jooksul toetuste asendusmäär väheneb, luues sellega stiimuli varem tööle tagasi pöörduda. **Eesti sotsiaalkaitse süsteem tagab ühtse määraga toetuse limiteerimata ajaks.** OECD riikide kogemus näitab, et madala määraga toetus, mille maksmise pikkus on limiteerimata, võib kahjustada inimeste töömotivatsiooni tunduvalt rohkem kui suhteliselt kõrge määraga toetus, mida makstakse teatud kindla perioodi jooksul.

Toetusliikide vaheliste seoste (töötü abiraha — toimetulekutoetus; töötü abiraha — töötuskindlustushüvitis — koondamishüvitis) analüüs kinnitab, et **tänane töötü abiraha on niivõrd madal, et töö kaotanud inimene peab toimetulekupiiri kindlustamiseks üldjuhul ka veel toimetulekutoetust taotlema.** Töötuskindlustussüsteemi rakendamisel kindlustushüvitisele kvalifitseeruvatel isikutel küll toimetulekutoetuse taotlemise vajadus kaob, kuid töötü abiraha saavatel isikutel on endiselt vaja ka toimetulekutoetust taotleda. Samuti näitab analüüs, **et nende töö kaotanud isikute sissetulekud, kes kvalifitseeruvad nii kindlustushüvitisele kui ka koondamishüvitistele, suurenevad märkimisväärselt.** Lisaks kaob töötuskindlustuse rakendamisel suurel osal kindlustushüvitist saavatest isikutest motivatsioon miinimumpalgaga töötada. Seetõttu on töötuskindlustuse rakendamisel oluline reformida nii töötü abiraha kui ka koondamishüvitise maksmise põhimõtteid ning kehtestada selline miinimumpalga tase ja toetuste saamise kriteeriumid, mis motiveeriks inimesi töötama.

Sotsiaaltoetuste efektiivsuse hindamiseks valiti käesolevas töös vaesuspiiriks rahvusvaheliselt kõige enam aktsepteeritud suhteline vaesuspiir ehk 60% mediaantuludest. Seega osutusid leibkonnaleelarve uuringu põhjal Eestis vaeseks need leibkonnad, kelle sissetulek 2000. aastal oli väiksem kui 1047 krooni kuus ühe leibkonnaliikme kohta ehk 2513 krooni kuus ühe keskmiselt 2,1-liikmelise Eesti leibkonna kohta.

2000. aasta LEU kinnitas varasemate pereuuringute andmeid vaesusriskide ja vaesuse muustrite kohta. **Kõige suuremas vaesusriskis olid käesoleva uuringu andmetel üksikvanemaga pered, paljulapselised pered ja töötuga pered.**

Vaadates sotsiaaltoetuste jaotust vaeste ja mittevaeste perede vahel, selgub, et **kokku saavad vaesuses elavad pered vaid 32,3% sotsiaaltoetusteks eraldatavatest summadest ning mittevaesed pered koguni 67,7%.** Seega makstakse suur osa toetustest mittevaestele peredele. Lastetoetuste ja töötü abirahade puhul ei olegi eesmärgiks, et need jõuaksid ainult vaestele peredele. Sellele vaatamata osutus kõige enam vaestele määratuks töötü abiraha — ligi poole vastavatest ressurssidest said vaesuses elavad pered. Samal ajal said otseselt vaestele peredele mõeldud toimetulekutoetustest vaesed pered vaid 37,7% ja mittevaesed 62,3%. **Seega tuleks toimetulekutoetuse maksmise põhimõtted läbi vaadata.**

Valitud vaesuspiiri alusel olid 2000. aasta leibkonnaeelarve uuringu andmeil vaesed 15,5% Eesti peredest. Ilma vaatluse all olevate sotsiaaltoetusteta oleks vaesuses elavate perede osakaal olnud kokku 18,4%. **Seega õnnestus tänu sotsiaaltoetustele vaesust vähendada kokku 2,9 protsendipunkti võrra.** Kõige enam vähenes vaesus tänu sotsiaaltoetustele paljulapseliste perede ning üksikvanemaga perede hulgas — vastavalt 13,0 ja 10,6 protsendipunkti võrra. Toetusliikidest oli vaesuse leevendamisel kõige olulisem roll lastetoetustel. Kokkuvõtvalt võib eeltoodud analüüsi põhjal väita, et **Eestis on toetuste roll vaesuse vähendamisel ebaoluline.**

Arvestuslik summa, mis kuluks lisaks olemasolevatele toetustele, et tõsta kõikide vaeste perede sissetulekud valitud vaesuspiirini, on ligikaudu üks miljard krooni ehk umbes 1,2% SKP-st. Konsolideeritud riigieelarve mahust moodustaks see summa aastal 2000 3,5%. **Seega käib vaesuspiiri tagava toimetuleku kindlustamine ainult sotsiaaltoetuste tõstmise kaudu riigile üle jõu.** Lähtudes sotsiaalse riski juhtimise kontseptsioonist, saab vaesuse leevendamise peamiseks teeks olla vaid vaesust ennetavate (aktiivne tööturupoliitika, hariduspoliitika) programmide rakendamine ning toetuste senisest parem sihitus vaestele leibkondadele. Suhteliselt madal tööhõive eriti üksikvanemaga peredes kinnitab vajadust tagada üksinda last hooldavale ja kasvatavale vanemale paindlik tööhõivesüsteem või leida muid võimalusi laste kasvatamise, kodu ja töö ühildamiseks.

Täiendamaks käesoleva töö raames teostatud kvantitatiivanalüüsi viidi uurimistöö raames läbi intervjuud maakondade ja valdade sotsiaalabi ja tööhõiveametnikega. Eelnevates peatükkides teostatud kvantitatiivanalüüs viitas sellele, et teatud juhtudel võib olla kasulikum elada toetustest kui miinimumpalgaga või sellele lähedase summaga tööle asuda. **Ka intervjueeritud ametnike hinnangul püüavad töö kaotanud inimesed toime tulla pigem sotsiaaltoetuste abil kui miinimumpalgaga või selle lähedase palgaga tööle asuda.** Ametnike sõnul väidavad töö kaotanud inimesed, et isegi juhul, kui pakutav palk ületab mõnevõrra miinimumpalka, on kasulikum elada sotsiaaltoetustest ja teha juhutöid, sest tööl käimisega kaasnevad mitmesugused kulud (transport, väljas söömine). Ametnike hinnangul tuleks ka toimetulekutoetuse maksmisele kehtestada mingisugune piirang või toetuse saajaid aktiveerida, et vältida toimetulekutoetuse muutumist püsivaks sissetulekuallikaks.

Ekspertide hinnangul on sotsiaaltoetused muutunud teatud elanikkonnagruppidele täiendavaks sissetulekuallikaks. Paljud töötavad mustalt ning taotlevad samal ajal ka toetusi. Sageli käsitlevad toetusi lisisissetulekuna ka väikeste laste emad, kes vastavalt kehtivale seadusandlusele võivad end töötuna registreerida, kuid kelle tegelik töömotivatsioon on küsitav. **Ametnike sõnul peaks riik toetama siiski ainult neid, kes abi tõeliselt vajavad ega käsitle seda lisisissetulekuna.**

Sotsiaaltoetuste tulemuslikkuse tõstmiseks ja sihipäraseks kasutamiseks oleks ametnike hinnangul vajalik juurutada **ühtne üle-eestiline elektrooniline andmebaas, mille toel oleks ametnikel võimalik kontrollida toetuste taotlejate tausta — töötamist, sotsiaaltoetuste saamist ja muid vajalikke andmeid.**

Kokkuvõtlikult on **käesoleva töö põhijäreldused** järgmised:

1. Sotsiaaltoetused on Eestis väga madalad ning seetõttu ka vaesuse leevendamisel ebaolulised. Suur osa toimetulekutoetustest makstakse mittevastele peredele;
2. Samal ajal madalate toetustega on eriti maapiirkondades madalad ka alternatiivsed sissetulekud, mistõttu teatud juhtudel on kasulikum elada toetustest kui miinimumpalga või sellele lähedase summa eest tööle asuda;
3. Sotsiaaltoetused, eriti töötu abiraha ning toimetulekutoetus, on oma iseloomult passiivsed ega motiveeri inimesi tööle asuma.

## ETTEPANEKUD

Tuginedes uurimistöö raames tehtud analüüsile, esitavad autorid järgmised ettepanekud:

1. Toetussüsteemides tuleks suuremat rõhku panna aktiveerivatele elementidele, sh muuta toetuste saamise kriteeriume rangemaks ning defineerida iga toetuse eesmärk ning sihtgrupp;
2. Toetuste määrasid tuleks regulaarselt tõsta, tagades vähemalt toetuste reaalkaalu säilimise. Seejuures tuleks viia kooskõlla eri toetusliikide vahelised proportsioonid;
3. Tagada toetuse saajatele võimalus osaleda tööhõive ja sotsiaalse rehabilitatsiooni programmides ning optimeerida tööhõive- ja sotsiaalametite töökoormus.

### **1. Toetussüsteemides tuleks suuremat rõhku panna aktiveerivatele elementidele, sh muuta toetuste saamise kriteeriume rangemaks ning defineerida iga toetuse eesmärk ning sihtgrupp**

#### **Sobiva töö mõiste defineerimine**

Eesti õigusaktides on sobiva töö mõiste defineerimata ning töö sobilikkuse üle otsustab tööhõiveameti konsultant. OECD riikides on sobiva töö mõiste väga täpselt defineeritud ning töötul on õigus sobivast tööst keelduda ainult tööotsingu esimesel perioodil (nt 3 kuud), edaspidi on ta kohustatud vastu võtma iga pakutud töö. Sobiva töö mõiste defineerimine ning kohustuse kehtestamine võtta teatud ajavahemiku pärast vastu igasugune töö suurendaks tööotsingu aktiivsust ning aitaks valida need töötud, kes on töö leidmisest huvitatud. Samal ajal võimaldaks see samm lülitada abiraha saajate hulgast välja need, kes käsitlevad töötut abiraha lisisissetulekuna.

Mõiste „sobiv töö“ on lisaks töötut sotsiaalse kaitse seadusele võetud kasutusele ka sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seaduses, mille kohaselt võib valla- või linnavalitsus toimetulekutoetust mitte määrata, juhul kui isik „on korduvalt ilma mõjuva põhjuseta keeldunud pakutud sobivast tööst“. Nimetatud mõiste kasutamine mitmes seaduses tõstatab selle defineerimise vajaduse veelgi teravamalt.

#### **Aktiivse tööotsingu ja tööturuprogrammides osalemise nõue**

Tööhõiveametit tuleb töötul külastada varasema 15 päeva asemel vähemalt kord 30 päeva jooksul. Viimatinimetatud muudatust on põhjendatud ühelt poolt asjaoluga, et töötut väike sissetulek ei võimalda tal teha transpordikulutusi tööhõiveameti külastamiseks ning teisalt ametnike suure töökoormusega. Samal ajal on aga tööhõiveameti külastamine vajalik, kuna sellega tõendab töötut oma huvi tööd leida ning tema side tööturuga ei katke. Lahenduseks võiks siinkohal olla tööhõiveameti külastamisega seotud transpordikulude hüvitamine töötule või tööhõivetalituste väljasõidud kaugematesse valdadesse. Ametnike intervjuudest selgus, et näiteks Läänemaal taolisi väljasõite ka korraldatakse.

Vastavalt töötut sotsiaalse kaitse seadusele on töötuna registreerimise eelduseks muuhulgas töötut osalemise nõue. Lisaks võiks töötutel olla kohustus oma töötut singularast tegevust tõestada. Töötut abiraha saamisel peaks töötut olema kohustatud osalema tööhõiveameti poolt pakutavates tööturuteenustes.

#### **Toetusliikide eesmärkide ja sihtgrupi defineerimine**

Toetussüsteemide kujundamisel on oluline defineerida iga toetusliigi eesmärk ning sihtgrupp. Sotsiaalabi ehk toimetulekutoetuse eesmärk on üldjuhul vaesuse leevendamine ning toetuse siht-

grupp vähekindlustatud osa elanikkonnast. Sotsiaalabi nähakse arenenud riikides nn viimase toetuse saamise allikana, mida on võimalik saada juhul, kui kõik muud võimalused on ammendunud. Sellest tulenevalt on sotsiaalabi ka väiksema määraga toetusliik. Käesolevas töös teostatud analüüs näitab, et 2000. aastal toimetulekutoetust saanud leibkondadest 62,3 % ei olnud vaesed. Seetõttu vajaks nimetatud toetuse maksmise põhimõtted läbivaatamist.

Erinevalt toimetulekutoetusest on töötü abiraha eesmärgiks siluda töö kaotanud inimese sissetulekuid ja tarbimist tööotsingu perioodil. Eestis on aga töötü abiraha niivõrd madal, et töö kaotanud inimesel tuleb tavaliselt ka toimetulekutoetust taotleda. Töötushüvitiste maksmise põhimõtteid muudab oluliselt 2002. aastal rakendunud töötuskindlustusseadus. Kui aga isikul ei teki õigust kindlustushüvitisele ja töötü abiraha määr ei suurene, püsib endiselt olukord, kus töötü abiraha saav isik peab toimetulekupiiri kindlustamiseks üldjuhul ka toimetulekutoetust taotlema. Kuigi töötü abiraha otseseks eesmärgiks pole vaesuse leevendamine, näitas 2000. aasta leibkonnaeelarve uuring, et töötü abiraha said kõige rohkem just vaesed pered. Seega vajaks selgemat defineerimist toimetulekutoetuse, töötü abiraha ning töötuskindlustushüvitise eesmärk ja sihtgrupp.

## **2. Toetuste määrasid tuleks regulaarselt tõsta, tagades vähemalt toetuste reaalkäärtuse säilimise. Seejuures tuleks viia kooskõlla eri toetusliikide vahelised proportsioonid**

### **Toetuste määrade tõstmine**

Sotsiaaltoetuste määrad pole toimetulekuraskustes elanike olukorra leevendamiseks piisavad. Nagu eelpool mainitud, on arvestuslik summa, mis kuluks lisaks olemasolevatele toetustele, et tõsta kõikide vaeste perede sissetulekud uurimistöös kasutatud vaesuspiirini, 2000. aasta LEU andmetele tuginedes ligikaudu üks miljard krooni ehk umbes 1,2 % SKP-st. Konsolideeritud riigieelarve mahust moodustaks see summa aastal 2000 3,5 %<sup>38</sup>. Ainuüksi lapsetoetuse määra tõstmine 10 krooni võrra kuus nõuaks aastas täiendavalt ligi 40 miljonit krooni. Selline tõus tagaks aga vaid igaaastase inflatsiooni kompenseerimise.

Seetõttu on universaalse iseloomuga sotsiaaltoetuste (lapsetoetus) tõstmine riigilt väga suuri ressursse nõudev ülesanne. Sotsiaaltoetuste tõhusust vaesuse leevendamisel saaks suurendada tõstes selektiivse iseloomuga toetusi (töötü abiraha ja toimetulekutoetus) samaaegselt toetuse maksmise tingimuste karmistamisega, et soodustada aktiivset tööotsingut ning vältida toetuste ümberjaotumist mittevaestele peredele. Peretoetuste puhul võiks suurendada selektiivsete toetuste osa universaalse süsteemi sees, suurendades eelkõige neid toetusi, mis on mõeldud kõige suuremas vaesusriskis olevatele leibkondadele nagu näiteks paljulapselised pered ja üksikvanemaga pered.

### **Toetuste omavaheliste proportsioonide kooskõlla viimine**

Toetuste määrade tõstmisel on oluline läbi vaadata toetuste omavahelised proportsioonid. Viimaseks toetuse saamise allikaks ja madalaima määraga toetuseks peaks olema toimetulekutoetus. Eestis on seni madalaima määraga toetuseks töötü abiraha ning töö kaotanud perekond peab toimetulekupiiri kindlustamiseks harilikult veel toimetulekutoetustki taotlema.

Töötü sotsiaalse kaitse kontekstis on oluline arvestada ka koondamishüvitistega. Uue töötuskindlustusseaduse rakendumisel tuleks koondamishüvitisi vähendada. Kõrged koondamishüvitised

<sup>38</sup> Eelarvemaht oli 28,5 miljardit krooni

ühes uute töötuskindlustushüvitistega kahandaksid vabanenud tööjõu töötamise motivatsiooni (vähendades tööjõupakkumist) ning samas paisutaksid ebaotstarbekalt tööjõukulusid.

Toetuste omavaheliste proportsioonide kõrval on oluline läbi vaadata ka miinimumpalga ja toetuste vaheline proportsioon. Nagu uurimistöös leiti, on mõnedes regioonides kasulikum elada toetustest kui miinimumpalga lähedase palgaga tööle siirduda. Käesoleva töö andmetel oleks otstarbekas koos sotsiaaltoetuste määrade tõstmise ja kvalifikatsioonitingimuste karmistamisega tõsta ka miinimumpalka. Samas tuleb arvestada, et miinimumpalga tõus avaldab mõju tööjõunõudlusele. Seetõttu vajaks miinimumpalga tõstmise mõju tööjõunõudlusele ja -pakkumisele täiendavat analüüsi.

### **3. Tagada toetuse saajatele võimalus osaleda tööhõive ja sotsiaalse rehabilitatsiooni programmides ning optimeerida tööhõive- ja sotsiaalametite töökoormus**

#### **Toetuse saajatele juurdepääsu tagamine teenuste**

Abitaotlejatele tuleb tagada tegelik võimalus külastada tööhõiveametit ning kasutada töötamise vahendeid (juurdepääs andmebaasidele, Internetile, telefoni kasutamise võimalus) — näiteks transportitoetuste ja telefoniteenuste pakkumise kaudu. Ametnike intervjuudest selgus, et kõrged transportikulud on sageli põhjus, mille pärast töötud keelduvad osalemast tööturukoolitusel või külastamast tööhõiveametit. Töötutel puudub tihti ka telefoni kasutamise võimalus.

Kui töötul on kohustus osaleda tööhõiveprogrammides, peab olema kindlustatud, et nimetatud programmid ka tegelikult eksisteeriks ning et inimesel oleks võimalus neis osaleda. Oluline samm toetuste aktiveerimisel on uus sotsiaalhoolekande seadus, mille kohaselt võib valla- või linnavalitsus toimetulekutoetust mitte määrata, juhul kui isik on korduvalt ilma põhjuseta keeldunud pakutud sobivast tööst või osalemast valla- või linnavalitsuse poolt korraldatavas iseseisvas toimetulekut toetavas rehabilitatsiooni- või õppeprotsessis. Samas pole seni kindel, et igal vallas on tegelik võimalus abitaotlejale nimetatud programmides osalemist pakkuda.

#### **Tööhõiveametite töökoormuse optimeerimine**

Toetuste saamise kriteeriumite karmistamisel suureneb märgatavalt tööhõive- ja sotsiaalabi ametnike töökoormus. Seetõttu tuleks enne selle sammu astumist põhjalikult analüüsida kõnealuste ametite töökoormust ning ressursside vastavust tööülesannetele. Lisaks võiks välja töötada kontrolli- ja sanktsioonimehhanismid, mis võimaldaks ametnikel kontrollida töötute tausta ning rakendada vastavaid meetmeid, kui isik ei täida talle esitatud tingimusi. Ametnike sõnul tuleks juurutada ühtne andmebaas, mis võimaldaks kontrollida toetuste taotlejate tausta.

Lisaks eeltoodule oleks vajalik:

- perede ning sotsiaalabiprogrammide pidev seire, et jälgida majanduse ja sotsiaalpoliitika mõju elanikkonna eri rühmade elatusasemele;
- seadusandluses toodud oluliste mõistete defineerimine. Seadusandluses on lisaks mõistele „sobiv töö“ defineerimata ka mõisted „perekond-leibkond“ ja „puudus“ (põhiseaduse §28 mõttes);
- suhteliselt madal tööhõive üksikvanematega peredes kinnitab vajadust tagada üksinda last kasvatavale vanemale paindlik tööhõivesüsteem või leida muid võimalusi laste kasvatamise, kodu ja töö ühitamiseks.

## KASUTATUD KIRJANDUS

- Ainsaar, M.** Laste- ja perepoliitika Eestis ja Euroopas, Tartu, 2000.
- Alasuutari, P.** Researching Culture: Qualitative Method and Cultural Studies, London, Sage, 1996, lk 17–19.
- Andrews, E., Ringold, D.** Safety Net Reform Strategy in Transition Economies, Mimeo, World Bank, Washington D.C., 1999.
- Atkinson, A.** Comparing Poverty Rates Internationally: Lessons from Recent Studies in Developed Countries, *The World Bank Economic Review*, Vol. 5, No. 1, 1991.
- Atkinson, A. Income Distribution in Europe and the United States, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 12, No. 1, 1996.
- Atkinson, A., Micklewright, J.** Unemployment Compensation and Labor Market Transition: A Critical Review, *Journal of Economic Literature*, Vol. XXIX, December, 1991.
- Avaliku teenistuse seadus. RT I 1995, 16, 228; 1999, 7, 112; 10, 155; 16, 271; 276; 2000, 25, 144; 145; 28, 167; 102, 672; 2001, 7, 17; 18; 17, 78; 24, 133; 42, 233; 47, 260; 2002, 21, 117.
- Beveridge, W.** Full employment in a free society, Allen & Unwin, London, 1944.
- 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.
- Boeri, T.** Social Europe: Dramatic Visions and Real Complexity, CEPR Working Paper, No. 2371, February, 2000.
- Braithwaite, J., Grootaert, C., Milanovic, B.** Determinants of Poverty and Targeting of Social Assistance in Eastern Europe and the Former Soviet Union, World Bank, Washington, February, 1998.
- Bryman, A.** (editor), **Burgers, R.** Qualitative Research I–IV, London: SAGE, 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.
- Calmfors, L.** Active Labor Market Policy and Unemployment: the Framework for the Analyses of Crucial Design Features, *OECD Economic Studies*, No. 2, 1994.
- CEC (Commission of the European Communities), Draft Joint Report on Social Inclusion, Brussels, 2001.
- CEC (Commission of the European Communities), Social Protection in Europe, Brussels, 1993.
- CEC (Commission of the European Communities), Social Protection in Europe, Brussels, 1994.
- Cornia, A., Stewart, F.** Two Errors of Targeting. Public Spending and the Poor, Ed. by van de Walle, D., Nead, K., A World Bank Book, Washington D.C., 1995.
- Coudouel A., Marnie, S., Micklewright, J.** Targeting Social Assistance in a Transition Economy: The Mahallas in Uzbekistan, Innocenti Occasional Papers, Economic and Social Policy Series, No. 63, UNICEF, Florence, 1998.
- Council of Europe. European Code of Social Security and Protocol to the European Code of Social Security, European Treaty Series, No. 48, Strasbourg, 1990.
- de Mooij R.** Disability Benefits and Hidden Unemployment in the Netherlands, *Journal of Policy Modeling*, Vol. 21, No. 6, 1999.
- Eamets, R., Philips, K., Annus, T.** Eesti tööturg ja tööpoliitika, TÜ Kirjasutus, Tartu, 2000.
- Eesti Vabariigi töölepingu seadus. RT 1992, 15/16, 241; RT I 1993, 10, 150; 26, 441; 1995, 14, 170; 16, 228; 1996, 3, 57; 40, 773; 45, 850; 49, 953; 1997, 5/6, 32; 1998, 111, 1829; 1999, 7, 112; 16, 276; 60, 616; 2000, 25, 144; 51, 327; 57, 370; 102, 669; 2001, 17, 78; 42, 233; 53, 311.
- Esping-Andersen, G.** The Three Worlds of Welfare Capitalism, Polity Press, 1990.



- Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A., Myles, J.** A New Welfare Architecture for Europe? 2001.
- Euroopa Nõukogu, Valimik Euroopa Nõukogu lepinguid, Tallinn, 1999.
- European Commission, MISSOC: Community information system on social protection. Social Protection in the Member States of the European Union: Situation on 1 January 1998 and evolution, Luxembourg, 1999.
- European Commission, Modernising and improving social protection in the European Union, Brussels, 1997.
- European Commission, Mutual Information System on Social Protection in the EU Member States and the EEA. Social protection in the Member States of the EU and the EEA: Situation on January 1<sup>st</sup> 2001 and evolution. [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/missoc2001/index\\_chapitre10\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/missoc2001/index_chapitre10_en.htm) [01.01.2002].
- European Commission, Social protection in Europe 1997, Luxembourg, 1998.
- Ferrera, M., Hemerijck, A., Rhodes, M.** The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy, 2000.
- Forsen, K.** Perepoliitkad ning laste majanduslik heaolu mõnedes OECD riikides, Ainsaar, M. (toim.), Laste ja perepoliitika Eestis ja Euroopas, Tartu, 2000.
- Fretwell, D., Benus, J., O'Leary, C.** Evaluating the Impact of Active Labor Programs; results of Cross Country Studies in Europe and Central Asia, World Bank SP Discussion Paper, No. 9915, Washington D.C., 1999.
- Geyndt, W.** Social Development and Absolute Poverty in Asia and Latin America, World Bank Technical Paper, No. 328, Washington, D.C., 1996.
- Greenbaum, T. L.** The Handbook for Focus Group Research, New York, Lexington Books, 1993.
- Greene, W.** Econometric Analysis. 4<sup>th</sup> ed., Prentice Hall 2000.
- 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.
- Heckman, J.** Sample Selection Bias as a Specification Error, Econometrica, Vol. 47, 1979.
- Holzmann, R., Jørgensen, S.** Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection and Beyond, World Bank, SP Discussion Paper, No. 0006, 2000.
- Kangas, O.** Sotsiaalkindlustuse korralduse ja tulemuslikkuse võrdlus väljakujunenud ja üleminekumajandusega riikides, Laste- ja perepoliitika Eestis ja Euroopas (toim. Ainsaar, M.), Tartu, 2000.
- Kangas, O.** The merging of welfare state models, Journal of European Social Policy, No. 4 (2), 1994.
- Kask, U., Maasalu V., Heinlo, A., Genissov, G., Kõgel, H.** Trends and indicators in child and family well-being in Estonia, UNICEF, Florence, 2001 (forthcoming).
- Kerkhofs, M., Lindeboom, M., Theeuwes, J.** Retirement, financial incentives and health, Labour Economics, Vol. 6, 1999.
- Krumm, K., Milanovic, B., Walton, M.** Transfers and the Transition from Socialism, World Bank Policy Research Working Paper, No. 1380, Washington D.C., 1994.
- Kuddo, A.** Social Transition: Social and Employment Policies in the Former Soviet Union, Mimeo, World Bank, Washington D.C., 1998.
- Kutsar, D., Trumm, A.** Vaesuse leevendamine Eestis. Taust ja sihiseaded, UNDP ja Tartu Ülikool, Tartu, 1999.
- Mack, J., Lansley, S.** Poor Britain, Georg Allen & Unwin, London, 1985.
- Maki, D.** The Economic Implications of Disability Insurance in Canada, Labor Economics, 1993, Vol. 11, No. 1, Ch. 2.
- Milanovic, B.** Income, Inequality and Poverty during the Transition from Planned to Market Economy, World Bank, Washington D.C., 1997.

- Milanovic, B.** Poverty, Inequality and Social Policy in Transition Economies, Paper presented at the Workshop 'Economic Transformation — Institutional Change and Social Sector Reform, Mimeo, National Academy of Sciences, Washington D.C., 1996.
- Moffitt, R.** Incentive Effects of the U.S. Welfare System: A Review, *Journal of Economic Literature*, Vol. 30, Issue 1 (Mar. 1992).
- Mäe, Ü.** Vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse vähendamise, Sotsiaalministeeriumi aastaraamat 2000, Tallinn, 2001.
- Nickell, S.** Unemployment and labor market rigidities: Europe versus North America. *Journal of Economic Perspectives*, Summer, 1997.
- NORBALT II. Elutingimuste uuring Eestis 1999. aastal. Põhiandmed, Tartu, 2000.
- O'Higgins, M.** Poverty in Europe — The Subjective Assessment of Poverty Lines: An Evaluation, Mimeo in two parts, University of Bath, Bath, 1980.
- O'Leary, C.** a) Evaluating the Effectiveness of Active Labor Programs in Hungary, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Michigan, USA, 1998.
- O'Leary, C.** b) Evaluating the Effectiveness of Active Labor Programs in Poland, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Michigan, USA, 1998.
- O'Leary, C., Wandner, S. A.** (eds.), Unemployment Insurance in the United States, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Michigan, 1997.
- OECD. Employment Outlook, Paris, 1997.
- OECD. OECD Meeting of National Accounts Experts, Agenda item: 10, Purchasing Power Parities (PPP), Paris, 1998.
- OECD a) Benefit Systems and Work Incentives, 1999 Edition, Paris, 1999.
- OECD b) Employment Outlook. July 1999, Paris, 1999.
- OECD. Employment Outlook. July 2000, Paris, 2000.
- Orshansky, M.** Counting the Poor: Another Look at the Poverty Profile, *Social Security Bulletin*, January, 1965.
- Oxenstierna, S.** From Labour Shortage to Unemployment? The Soviet Labour Market in the 1980s, Swedish Institute for Social Research, Gotab, Stockholm, 1990.
- Parsons, D.** The Decline in Male Labor Force Participation, *Journal of Political Economy*, 1980, Vol. 88, No. 11.
- Philips, K.** The Changes in Valuation of Human Capital during the Transition Process in Estonia, PhD Dissertation, University of Tartu, 2002.
- Praag van B., Goedhart T., Kapteyn, A.** The Poverty Line: A Pilot Survey in Europe, *Review of Economics and Statistics*, No. 62, 1980.
- Ritakallio, V.-M.** Welfare State and Poverty — International Comparison. Recent Developments in Regional and Urban Statistics, The 19<sup>th</sup> conference on regional and urban statistics, Helsinki, 1994.
- Rodis, S., Tzannatos, Z.** Unemployment Benefits, World Bank, October 1998.
- Scharpf, F.** Balancing Positive and Negative Integration. The Regulatory Options for Europe, Policy Paper RSC, No. 97/4, Florenz: Robert Schuman Centre, European University Institute, 1997.
- Schmid, G.** Institutional incentives to prevent unemployment: Unemployment insurance and active labour market policy in a comparative perspective, *Journal of Socio-Economics*, Vol. 24, 1995.
- Schwane, P.** Activating the Unemployed, *The OECD Observer* No. 209, December 1997 / January 1998.
- Sen, A.** Inequality, unemployment and contemporary Europe, *International Labour Review*, Vol. 136, No. 2 (Summer), 1997.
- Smeeding, T.** Why the U.S. Antipoverty System Doesn't Work Very Well? *Challenge*, January–February, 1992.
- Smeeding, T., O'Higgins, M., Rainwater, L.** (Eds.) Poverty, Inequality and Income Distribution in Comparative Perspective: The Luxembourg Income Study, Oxford University Press, Oxford, England, 1990.

- Smeeding, T., Saunders, P., Coder, J., Jenkins, S., Fritzell, J., Hagenaaars, S., Hauser, R., Wolfson, M.** Poverty, inequality, and family living standards impacts across seven nations: the effect of non-cash subsidies for health, education and housing, Review of Income and Wealth, Series 39, No. 3, September 1993.
- Social Protection Committee, Report on social inclusion indicators, Brussels 2001.
- Sotsiaalhoolekande seadus. RT I 1995, 21, 323; 2001, 98, 617.
- Sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seadus. RT I 2001, 85, 509.
- Sotsiaalkindlustusamet, [http://www.ensib.ee/frame\\_pensionid.html](http://www.ensib.ee/frame_pensionid.html) [16.04.2001].
- Sotsiaalministeerium, <http://www.sm.ee>. [20.03.2001].
- Sotsiaalministeerium, Sotsiaalstatistika (toimetulekutoetused), <http://www.sm.ee>. [11.02.2002].
- Statistikaamet, Eesti Statistika Aastaraamat 2000, Tallinn, 2000.
- Statistikaamet, Eesti tööjõu-uuringud, 1995–2001, <http://www.stat.vil.ee/l-market/index.html> [10.12.2001].
- Statistikaamet, Palgastatistika, <http://www.stat.ee/statistika>. [07.01.2002].
- Statistikaamet, Palk 2000, Tallinn, 2001.
- Statistikaamet, Tööjõud 2000, Tallinn, 2001.
- Statistikaamet. Statistika andmebaas. <http://gatekeeper.stat.ee:8000/px-web.2001/dialog/statfilere.asp> [07.01.2002].
- Statistikamet, Leibkonna Elujärg 2000, Tallinn, 2001.
- Stropnik, N.** Lastetoetused ja lastega seotud maksusoodustused mõnedes Euroopa riikides, Ainsaar, M. (toim.), Laste- ja perepoliitika Eestis ja Euroopas, Tartu, 2000.
- Tavits, G.** Lastetoetuste õiguslik reguleerimine Euroopa riikides. Võrdlev analüüs, käsikiri, Tallinn, 2000.
- Titmuss, R.** Social policy, Allen & Unwin, London, 1974.
- Townsend, P.** Poverty in the United Kingdom, Penguin, Harmondsworth, 1979.
- Töötu sotsiaalse kaitse seadus. RT I 2000, 57, 371.
- Tööturg Eesti Vabariigis 1918–1940, Täiendav õppematerjal, Tallinna Tehnikaülikool, Käitismajanduse instituut, Tööteaduse õppetool, Tallinn, 1994.
- Tööturuamet, statistika, <http://www.tta.ee/eesti/statist/> [09.01.2002].
- Töötuskindlustuse seadus. RT I 2001, 59, 359.
- UNDP, Eesti inimarengu aruanne 1997, Tallinn, 1997.
- UNDP, Eesti inimarengu aruanne 1999, Tallinn, 1999.
- UNDP, Eesti inimarengu aruanne 2000, Tallinn, 2000.
- UNDP, Lapsed Eestis, Tallinn, 2000.
- UNICEF. Crisis in Mortality, Health and Nutrition, Regional Monitoring Report, No. 2, Florence, 1994.
- US Social Security Administration. Office of Research, Evaluation and Statistics, Social Security programs throughout the World, USA 1999. <http://www.ssa.gov/statistics/ssptw/1999/English/> [01.01.2002].
- Vodopivec, M., D. Raju, D.** Income support systems for the unemployed: Issues and options, Draft, World Bank, Washington D.C., 2001
- World Bank. Estonia: Living Standards During the Transition: A Poverty Assessment, Washington D.C., 1996.
- World Bank. Making Transition Work for Everyone: Poverty and Inequality in Europe and Central Asia, Washington D.C., 2000.

# LISA 1

## OECD RIIKIDE JA VALITUD SIIRDERIIKIDE TOETUSSÜSTEEMIDE ISELOOMUSTUS

TABEL 1

### Töötuskindlustushüvitiste maksmise tingimused

Riik, praegune seadus (esimene seadus)	Hõlmatud isikute ring	Kvalifikatsiooninõuded	Ooteperiood	Hüvitis %- na eelnevast töötasust	Maksimaalne kestus
<b>Austria</b> 1977 (1920)	Töötajad, kes teenivad 3,899 ATS või rohkem kuus ja õpipoisid. Skeem ei hõlma riigiteenistujaid. Eriskeem ehitustöölilistele	26 nädalat sisse-makseid viimase 12 kuu jooksul	Ei ole	55%	20–78 nädalat sõltuvalt kindlustusstaazist ja vanusest
<b>Belgia</b> 1992 (1920)	Töötajad	Staažinõue sõltub vanusest: alates 312 päeva töötamist eelneva 18 kuu jooksul kuni 624 päevani viimase 3 aasta jooksul	Ei ole	60% esimesel aastal, 44% alates 2. aastast	12 kuud
<b>Hispaania</b> 1994 (1919)	Töötajad tööstuses, teeninduses, raudteelased, kaevurid ja meremehed. Füüsilisest isikust ettevõtjad ei ole hõlmatud. Eriskeemid põllumajandustöötajatele	Töötanud 360 päeva viimase 6 aasta jooksul	Ei ole	70% esimesed 100 päeva, 60% alates 101-st päevast	4 kuud kuni 2 aastat, sõltuvalt kindlustusstaazist
<b>Holland</b> 1987 (1916 ja 1949)	Töötajad. Eriskeem riigiteenistujatele	Töötanud 26 nädalat viimase 39 nädala jooksul	Ei ole	70%	6 kuud kuni 5 aastat, sõltuvalt kindlustusstaazist
<b>Iirimaa</b> 1993 (1911)	Töötajad vanuses alla 66 aasta. Skeem ei hõlma teatud osa-ajaga töötajaid, füüsilisest isikust ettevõtjaid ja riigiteenistujaid, kes on palgatud enne 06.04.1995	39 nädalat sisse-makseid viimase aasta jooksul	3 päeva	Fikseeritud summa (98 Eurot nädalas)	390 päeva
<b>Itaalia</b> 1939-1991 (1919)	Töötajad eraettevõtluses. Täiendav toetus ehitustöölilistele.	Kindlustusperiood 2 aastat ning 52 nädalat sisse-makseid viimase 2 aasta jooksul	7 päeva	30%	180 päeva
<b>Kreeka</b> 1994 (1945)	Töötajad tööstuses, kaubanduses ja nendega seonduvatel elukutsetel. Eriskeem meremeestele ja trükitevõtlilistele	Töötanud 125 päeva viimase 14 kuu jooksul või 200 päeva viimase 2 aasta jooksul	6 päeva	40% käsitöölised, 50% teenistujad	5–12 kuud, sõltuvalt tööstaažist

TABEL 1 (jätk)

Riik, praegune seadus (esimene seadus)	Hõlmatud isikute ring	Kvalifikatsiooninõuded	Ooteperiood	Hüvitis %- na eelnevast töötasust	Maksimaalne kestus
Luksemburg 1976 ja 1978 (1921)	Töötajad, teatud tingmustel füüsilisest isikust ettevõtjad, hiljuti kooli lõpetanud ja isikud vanuses 16-24, kes on läbinud kutsealase koolituse	Töötanud 26 nädalat 1 aasta jooksul	Ei ole	80%	365 päeva igas 24-kuulises perioodis
Portugal 1989 ja 1993 (1975)	Töötajad ja noored, kes otsivad esimest töökohta. Süsteem ei kata füüsilisest isikust ettevõtjaid, kodus töötajaid ja ajutistel töodel töötavaid isikuid	Töötanud ja tasunud sissemakseid 540 päeva 24 kuu jooksul	Ei ole	65%	12–30 kuud, sõltuvalt vanusest
Prantsusmaa 1967-1984 (1905)	Töötajad. Skeem ei kata riigiteenistujaid, kelle hüvitistele kehtivad samad reeglid, kuid finantseerimine toimub oma tööandja poolt. Eriskeemid teatud gruppidele	4 kuud kindlustust viimase 18 kuu jooksul	7 päeva	57,4%	4–60 kuud, sõltuvalt kindlustustasust ja vanusest
Rootsi 1998 (1934)	Skeem on vabatahtlik ja hõlmab alla 65-aastased töötajad ja füüsilisest isikust ettevõtjad. A/ü liikmetele on töötuskindlustusfondis osalemine enamasti siiski kohustuslik	Olnud töötuskindlustusfondi liige vähemalt 12 kuud	5 päeva	80%	300-450 päeva sõltuvalt vanusest
Saksamaa 1998 (1927)	Töötajad, sh kodus töötajad, õpipoisid, õpilased, samuti teised grupid (sh kutsealasel koolitusel osalejad). Ei kata tähtajalise töölepinguga töötajaid	Kindlustatud 12 kuud viimase 3 aasta jooksul	Ei ole	60% neto-palgast	12–64 kuud sõltuvalt kindlustustasust ja vanusest
Soome 1984 (1917)	Baastoetus ja sissetulekust sõltuv toetus tööga hõivatutele vanuses 17–64	Töötanud 43 nädalat viimase 24 kuu jooksul	7 päeva	Baasosa + 42% varasema päevatasu ja baasosa vahest	500 päeva
Suurbritannia 1995 (1911)	Töötavad inimesed, kelle sissetulek on vähemalt 66£ nädalas. Ei hõlma füüsilisest isikust ettevõtjaid	—	3 päeva	Fikseeritud summa, sõltuvalt vanusest	182 päeva

TABEL 1 (jätk)

Riik, praegune seadus (esimene seadus)	Hõlmatud isikute ring	Kvalifikatsiooninõuded	Ooteperiood	Hüvitis %- na eelnevast töötasust	Maksimaalne kestus
<b>Taani</b> 1970 töötajad, 1976 füüsilisest isikust ettevõtjad (1907)	Füüsilisest isikust ettevõtjad ja töötajad vanuses 18–65, noored, kes on lõpetanud vähemalt 18-kuulise kutsekoolituse ning on ühinenud tunnustatud töötuskindlustusfondiga, mis on ametiühingute poolt vabatahtlikult asutatud	Olnud töötuskindlustusfondi liige viimased 12 kuud ning töötanud 52 nädalat viimase 3 aasta jooksul	Ei ole	90%	1 + 3 aastat alla 25-aastastel: 6 kuud + 3,5 aastat
<b>Jaapan</b> 1975 ja 1998 (1947)	Alla 65-aastased töötajad ettevõtetes. Vabatahtlik alla 5 töötajaga põllumajandus-, metsandus- ja kalandusettevõtetes. Eriskeemid mere- ja riigiteenistujatele	Töötanud 6 kuud viimase aasta jooksul	7 päeva	60-80%, olenevalt vanusest ja eelnenud sissetulekust	90–300 päeva, sõltuvalt vanusest ja kindlustusstaažist
<b>USA</b> Föderaal-seadus 1935; Osariikide seadused 1932–1937	Tööstus- ja kaubandusettevõtete töötajad. Mittetulundusorganisatsioonide töötajad (nelja või enama töötajaga). Skeem ei kata teatud põllumajandusettevõtete töötajaid, religioossete organisatsioonide töötajaid, tööd perekonnas ja füüsilisest isikust ettevõtjaid. Spetsiaalsed föderaalprogrammid raudteelastele ja föderaalametnikele	sõltuvalt osariigist, enamasti 15–20 nädalat	ca 1 nädal sõltuvalt osariigist	ca 50%, sõltuvalt osariigist	kuni 26 nädalat, sõltuvalt osariigist
<b>Bulgaaria</b> 1989 (1925)	Töötajad, kutse- ja kõrgkoolide lõpetajad	Töötanud 9 kuud järjest või 12 kuud eelneva 18 kuu jooksul	Ei ole	60%	6–12 kuud, sõltuvalt vanusest ja kindlustusstaažist
<b>Läti</b> 1995 (1991)	Töötajad, füüsilisest isikust ettevõtjad, sõjaväelased ja alla 1,5-aastast last kasvatavad isikud		Ei ole	50–65%, sõltuvalt kindlustusstaažist ja vanusest	9 kuud
<b>Leedu</b> 1990 ja 1996 (1919)	Töötajad	Töötanud 24 kuud eelneva 3 aasta jooksul	Ei ole	Hüvitis suuruse sõltuvalt kindlustusstaažist	6 kuud
<b>Poola</b> 1991, 1994 (1924)	Töötajad	Töötanud 365 päeva 18 kuu jooksul	Ei ole	Fikseeritud summa	18 kuud, sõltuvalt töötuse määrast regioonis

TABEL 1 (jätk)

Riik, praegune seadus (esimene seadus)	Hõlmatud isikute ring	Kvalifikatsiooninõuded	Ooteperiood	Hüvitis %-na eelnevast töötasust	Maksimaalne kestus
Slovakkia 1997 (1991)	Kodanikud, kes on töövõimelised ja vähemalt 15 aastat vanad	Töötanud 12 kuud eelneva 3 aasta jooksul	Ei ole	50–60%, väheneb töötusperioodi pikenedes	12 kuud, sõltuvalt tööstaažist
Sloveenia 1991 (1974)	Töötajad tööstuses, kaubanduses ja põllumajanduses, riigiteenistujad ning käsitöö ja kalanduskooperatiivide liikmed	Töötanud 12 kuud eelneva 18 kuu jooksul	Ei ole	60–70%, väheneb töötusperioodi pikenedes	24 kuud, sõltuvalt vanusest ja tööstaažist
Tšehhi 1991 (1918)	Kodanikud, kes on töövõimelised ja vähemalt 15 aastat vanad	Töötanud 12 kuud eelneva 3 aasta jooksul	7 päeva	40–50%, väheneb töötusperioodi pikenedes	6 kuud
Ungari 1989	Töölepinguga töötajad. Süsteem ei hõlma füüsilisest isikust ettevõtjaid ja neid, kes töötavad tsiviilolepingute alusel	Töötanud 12 kuud 4 aasta jooksul	Ei ole	65%	12 kuud, sõltuvalt tööstaažist
Ukraina 1992 (1921)	Tööealised kodanikud. Spetsiaalsed sätted Tšernobõli katastroofi ohvritele	Sissetulek väiksem kui miinimumpalk	Ei ole	100% esimesed 100 päeva, 75% järgmised 90 päeva, 50% järgmised 210 päeva	360 päeva
Venemaa 1991 (1921)	Kodanikud vanuses 16–59 (mehed) või 16–54 (naised)	Töötanud 12 nädalat viimase 26 kuu jooksul	Ei ole	75% esimesed 3 kuud, 60% järgmised 4 kuud, 45% järgmised 5 kuud	12 kuud + 2 nädalat iga tööaasta kohta, ent mitte rohkem kui 24 kuud 36 kalendrikuu jooksul

— Andmed puuduvad.

Allikas: US Social Security Administration 1999; European Commission.

TABEL 2

## Töötuskindlustushüvitiste finantseerimine

Riik	Töötaja makse (% palgast)	Tööandja makse (% palgafondilt)	Valitsus
Austria	3%	3%	Vajadusel katab defitsiidi
Belgia	Osa üldisest sotsiaalkindlustusmaksest (13,07%)	Osa üldisest sotsiaalkindlustusmaksest (24,87%)	Vajadusel katab defitsiidi
Hispaania	1,55%	6%	Subsiidium
Holland	Keskmiselt 5,25% palgast, olenevalt majandusharust	Keskmiselt 3,65% palgafondilt, olenevalt majandusharust	Ei osale
Iirimaa	Osa üldisest sotsiaalkindlustusmaksest (2,25–6,75%, sõltuvalt sissetulekutest)	8,5% sissetulekutelt kuni 280 GBP nädalas; 12% sissetulekutelt üle 280 GBP nädalas. Maksulagi 36 600 GBP aastas	Vajadusel katab defitsiidi
Itaalia	0,3%	2,21% kaubanduses, 4,41% tööstuses	Subsiidium
Kreeka	1,43%	3,98%	Subsiidium
Luksemburg	Solidaarsusmaks tööhõivefondi	Solidaarsusmaks tööhõivefondi	Finantseerimise määr otsustatakse igal aastal seadusega
Portugal	Osa üldisest sotsiaalkindlustusmaksest (11%)	Osa üldisest sotsiaalkindlustusmaksest (23,25%)	Ei osale
Prantsusmaa	2,1% või 2,6% sõltuvalt sissetulekust, riigiteenistujatel 1% solidaarsusmakse	3,7%	Fikseeritud subsiidium
Rootsi	Fikseeritud makse	5,84%	Ei osale
Saksamaa	3,25%	3,25%	Subsiidium. Vajadusel katab defitsiidi
Soome	Fikseeritud makse	0,8% palgafondi esimeselt 5 mln FIM-lt, 3,1% ülejäänud palgafondilt	Katab hüvitise baasosa kulud ja administreerimiskulud
Suurbritannia	Osa üldisest sotsiaalkindlustusmaksest (10%)	Osa üldisest sotsiaalkindlustusmaksest (12,2%)	Katab täielikult töötajahüvitise programmi kulud
Taani	Fikseeritud makse	Puudub	Subsiidium
Jaapan	0,55% (0,65% põllumajanduses, metsanduses, kalanduses või ehituses hüvitutele)	0,9% (1,0%–1,1% põllumajanduses, metsanduses, kalanduses või ehituses hüvitutele)	25% hüvitiste kulust ja 14% administreerimiskuludest



TABEL 2 (jätk)

Riik	Töötaja makse (% palgast)	Tööandja makse (% palgafondilt)	Valitsus
USA	Puudub (välja arvatud Alaskas, New Jersey's ja Pennsylvanias)	Föderaalmaks, 0,8% palgafondist. Riiklikud programmid: põhimäär enamikus osariikides 5,4%; tegelikud määrad varieeruvad 0–10%-ni, olenevalt konkreetsest tööandjast	Föderaalvalitsus maksab osariigi programmide administreerimise eest
Bulgaaria	Puudub	4%	Katab kulud riigitöötajate ning kutseõppeasutuste ja kõrgkoolide lõpetajate töötuks jäämise korral
Läti	Osa üldisest sotsiaalkindlustusmaksest (9%)	2,34%	Katab sõjaväelaste ja kuni 1,5-aastast last kasvatajate isikute kulud nende töötusperioodi ajal
Leedu	Osa üldisest sotsiaalkindlustusmaksest (1%)	Osa üldisest sotsiaalkindlustusmaksest (23%)	Vajadusel katab defitsiidi
Poola	Puudub	3%	Vajadusel katab defitsiidi
Slovakkia	1% (3% füüsilisest isikust ettevõtjatele)	3%	Finantseerib eriprogramme
Sloveenia	0,06%	0,06%	Subsiidium
Tšehhi	0,4%	3,2%	Vajadusel katab defitsiidi
Ungari	1,5%	5%	Ei osale
Ukraina	Puudub	1,5%	Subsiidiumid keskvalitsuselt ja kohalikelt omavalitsustelt vastavalt vajadusele
Venemaa	Puudub	1,5%	Subsiidiumid vastavalt vajadusele föderaal- ja kohalikelt valitsustelt

Allikas: US Social Security Administration 1999.

TABEL 3

## Koondamishüvitised individuaalse koondamise korral (1990. aasta teine pool)

Riik	Õigustatud töötajad	Koondamishüvitise suurus
Austria	Sini- ja valgekraed	2 kuu palk — töötanud kuni 3 aastat; 3 kuu palk — töötanud kuni 5 aastat; 4 kuu palk — töötanud kuni 10 aastat; 6 kuu palk — töötanud kuni 15 aastat; 9 kuu palk — töötanud kuni 20 aastat; 12 kuu palk — töötanud kuni 25 aastat
Belgia	Puudub	Puudub
Hispaania	Töötajad, kes on koondatud objektiivsetel põhjustel	2/3 kuupalgast iga töötatud aasta kohta, maksimaalselt 12 kuud
Holland	Kõik töötajad	Pole seadusega ette nähtud, kui koondamisega tegeleb tööhõiveamet. Juhul, kui tööandjal pole töökohtult vastavat luba, võib kohus määrata koondamishüvituse: 1 kuu palk iga töötatud aasta kohta kuni 40-aastastele töötajatele; 1,5 kuu palk töötajatele vanuses 40–50 aastat; 2 kuu palk töötajatele vanuses 50 ja rohkem
Iirimaa	Kõik töötajad	Koondamiste korral vähemalt kahe aasta jooksul tööle asumisest: 1 nädala palk pluss poole nädala palk iga töötatud aasta kohta enne 41 eluaastat, pluss ühe nädala palk iga töötatud aasta kohta üle 41-aastastele. Maksimum 15 600 IEP (1995). Tööandjatele makstakse koondamishüvitisele kulunud summa vastavast fondist osaliselt tagasi
Itaalia	Sini- ja valgekraed	2/27 aastapalgast iga töötatud aasta kohta (sageli kollektiivlepingutest tulenevalt kõrgem)
Kreeka	Sinikraed	5 päeva palk — töötanud alla 1 aasta; 7 päeva palk — töötanud alla 2 aasta; 15 päeva palk — töötanud alla 5 aasta; 30 päeva palk — töötanud alla 10 aasta; 60 päeva palk — töötanud alla 15 aasta; 90 päeva palk — töötanud alla 20 aasta; 105 päeva palk — töötanud üle 20 aasta
	Valgekraed	Pool etteteatamisajast, juhul kui on väljastatud kirjalik teade. Vastupidisel korral makstakse koondamishüvitis vastavalt teatele
Portugal	Kõik töötajad	1 kuu palk iga töötatud aasta kohta (miinimum vastavalt seadusele 3 kuu palk)
Prantsusmaa	Sini- ja valgekraed	1/10 kuupalgast iga töötatud aasta kohta, pluss lisaks 1/5 iga töötatud aasta kohta, kui tööstaaž ületab 10 aastat
Rootsi	Kõik töötajad	Puudub vastavalt seadusele, kuid sätestatakse kollektiivlepingutes
Saksamaa	Kõik töötajad	Puudub vastavalt seadusele, kuid sätestatakse kollektiivlepingutes ja nn sotsiaalplaanides

TABEL 3 (jätk)

Riik	Õigustatud töötajad	Koondamishüvitise suurus
Soome	Kõik töötajad	Puudub vastavalt seadusele, kuid sätestatakse kollektiivlepingutes
Suurbritannia	Kõik töötajad	Seaduses nõutud vaid nende koondamiste puhul, kui töötaja tööstaaz antud tööandja juures on vähemalt 2 aastat. Sel juhul: poole nädala palk iga töötatud aasta kohta vanuses 18–21; 1,5 nädala palk vanuses 41–64. Maksimum 30 nädala palk ja 220GBP nädalas (Aprill 1998). Vastavalt valitsuse uuringule maksab 40% ettevõtetest seadusega ettenähtud miinimumhüvitisest kõrgemat hüvitist
Taani	Sinikraed Valgekraed	Puudub 1 kuu palk — töötanud 12 aastat; 2 kuu palk — töötanud 15 aastat; 3 kuu palk — töötanud 18 aastat
Jaapan	Kõik töötajad	Vastavalt ettevõtete hulgas tehtud uuringule võrdub keskmine koondamishüvitis 1 kuu palgaga iga töötatud aasta kohta. Pole seadusega reguleeritud
USA	Kõik töötajad	Pole seadusega reguleeritud, kuid võib sisalduda kollektiivlepingutes või kuuluda firma poliitikasse
Poola	Kõik töötajad	Tavaliselt puudub, kuid töövõimetuse või vanaduspensioni tõttu koondatutele makstakse ühe kuu palga ulatuses
Ungari	Kõik töötajad	0 — töötanud kuni 3 aastat; 1 kuu palk — töötanud kuni 5 aastat; 2 kuu palk — töötanud kuni 10 aastat; 5 kuu palk — töötanud kuni 20 aastat; 6 kuu palk — töötanud kuni 25 aastat
EESTI	Töölepinguga töötajad	2 kuu palk — töötanud kuni 5 aastat; 3 kuu palk — töötanud 5–10 aastat; 4 kuu palk — töötanud üle 10 aasta.
	Avalikud teenistujad	2 kuu palk — töötanud alla 3 aasta; 3 kuu palk — töötanud 3–5 aastat; 6 kuu palk — töötanud 5–10 aastat; 12 kuu palk — töötanud üle 10 aasta

Allikas: OECD 1999b.

TABEL 4  
Lastetoetused (1997)

Riik	1. laps		Lisanduv summa järgmiste laste puhul	Lisanduv töötü abiraha
	Riigi valuuta	USD		
Austria	18 600	1 378	Sama summa	ATS 642 (48 USD) kuus lapse kohta
Belgia	49 704	1 354	Summa suureneb teise ja kolmanda lapse sündimisega (alates neljandast lapsest jääb summa samaks kui kolmanda lapse puhul)	Perekonna toetused suurenevad, kui töötusperiood ületab 7 kuud
Hispaania	36 000	290	Toetuse suurus lapse kohta sõltub vajadusest	Ei ole
Holland	1 198	584	Summa suureneb iga järgmise lapse sündimisega ja sõltub laste vanusest	Ei ole
Iirimaa	360	533	Sama summa kahe esimese lapse puhul. IEP 468 alates kolmandast lapsest	IEP 158,40 (235USD) iga ülalpeetava lapse kohta
Itaalia	2 880 000	1 805	Summa suureneb iga järgmise lapse puhul. Toetus sõltub vajadusest	Ei ole
Kreeka	66 720	298	Esimese lapse kohta makstav summa suureneb iga järgmise lapse puhul	Töötuskindlustushüvitis suureneb 10 protsendipunkti võrra iga ülalpeetava kohta
Luksemburg	40 488	1 005	LUF 109 284 kahe lapse puhul, LUF 221 544 kolme lapse puhul	Asendusmäär suureneb 5 protsendipunkti
Portugal	48 000	390	PTE 34 200 teise lapse puhul ja PTE 33 240 kolmanda lapse puhul	Töötü abiraha suureneb iga ülalpeetava kohta
Prantsusmaa	8 060	1 236	Sama summa kahe esimese lapse kohta. Iga järgmise lapse sündimisega toetussumma suureneb	Ei ole
Rootsi	7 680	798	SK 2 400 (240USD) kolmanda lapse puhul, SK 7 200 (720USD) neljanda lapse puhul	Ei ole
Saksamaa	—	—	Maksusoodustus lapse sünni korral (DEM 6912 lapse kohta)	Töötuskindlustushüvitis suureneb 7 protsendipunkti võrra, töötü abiraha 4 protsendipunkti võrra
Soome	6 420	1 086	Summa suureneb iga järgneva lapse puhul	Esimese lapse puhul lisandub fikseeritud summa — 6420 marka (1056 USD)

TABEL 4 (jätk)

Riik	1. laps		Lisanduv summa järgmiste laste puhul	Lisanduv töötu abiraha
	Riigi valuuta	USD		
Suurbritannia	575	887	468GBP iga järgneva lapse puhul	Lisasumma, kui abikaasa on ülalpeetav
Taani	9 400	1 128	Toetussumma vastavalt lapse vanusele	Ei ole
Jaapan	60 000	366	Fikseeritud summa kahe esimese lapse puhul. Iga järgmise lapse sündimisega summa kahekordistub, kuid ainult alla 3-aastastel lastel on õigus saada sissetulekust sõltuvat toetust	Ei ole
USA	1 140	1 140	Toetused on mõeldud perekonnale ja arvutatakse pereliikmete arvust lähitudes	Ei ole
Poola	349	227	Sama summa iga järgneva lapse kohta	Ei ole
Tšehhi	7 452	611	Sama summa iga järgneva lapse kohta, summa suureneb laste vanusele vastavalt. Makstakse vastavalt vajadusele	Ei ole
Ungari	40 800	483	Summa suureneb iga järgneva lapse puhul	Ei ole

Allikas: OECD 1999a.

TABEL 5

## Eluasemetoetused

Riik	Eluasemetoetus (maksimaalne üürimakse %-na eluasemekuludest)	Toetuse määr (% netosisse- tulekust)	Eluasemekulude käsitlemine sotsiaalis
Belgia	Eraldi skeem puudub	—	Eluasemekulutused kaetakse sotsiaaltoetusest
Hispaania	Eraldi skeem puudub	—	Eluasemetoetus on osa sotsiaaltoetusest. Eksisteerivad maksusoodustused eluasemekulutuste jaoks
Holland	Eraldiseisev vajadustest lähtuv skeem (80%)	Progressiivne (0–100%)	Eluasemekulutused, mis ületavad indiviidi toetussummat, kaetakse sotsiaaltoetusest
Iirimaa	Eluasemetoetus lisatakse sotsiaaltoetusele, vajadustest lähtuv skeem	100%	Eluasemetoetus sisaldub sotsiaaltoetuses
Itaalia	Eraldi skeem puudub	—	Eksisteerivad maksusoodustused eluasemekulutuste jaoks
Kreeka	Eraldi skeem puudub	—	Eluasemekulud võib maha arvutada maksustatavast tulust
Luksemburg	100%	100%	Kulutused kaetakse kuni LUF 5 000 (USD 126) kuus, tingimuseks on sotsiaaltoetuse saamine
Portugal	Vajadustest lähtuv eluasemetoetuste skeem	—	Sotsiaaltoetuse summat on võimalik suurendada eluasemekulutustest lähtuvalt
Prantsusmaa	Eraldi tuludest sõltuv skeem (80%)	—	—
Rootsi	Eraldi skeem (50–70%, sõltuvalt eluasemekuludest)	10–33%, sõltuvalt perekonna tüübist	Eluasemekulu, mis ületab eluasemetoetust, lisatakse sotsiaaltoetusele
Saksamaa	Eraldi vajadustest lähtuv skeem (maksimum 100%)	21%	Eluasemekulu, mis ületab eluasemetoetust, lisatakse väljamakstavale summale ja selle saamise tingimuseks on sotsiaaltoetuse saamine
Soome	Eraldi vajadustest lähtuv skeem (<80%)	28%	Eluasemekulu, mis ületab eluasemetoetust ja teatud teised eluasemekulutused lisatakse sotsiaaltoetusele

TABEL 5 (jätk)

Riik	Eluasemetoetus (maksimaalne üürimakse %-na eluasemekuludest)	Toetuse määr (% netosisse-tulekust)	Eluasemekulude käsitlemine sotsiaalabis
Suurbritannia	100% eluasemekuludest kaetakse sotsiaaltoetuse saajale, juhul kui perekonna vara väärtus on väiksem kui 3 000GBP. Juhul, kui vara väärtus on 3 000GBP ja 16 000GBP vahel, eluasemetoetuse suurus vähendatakse	65%	Sotsiaaltoetuse saajatel kaetakse 100% eluasemekuludest. Juhul, kui perekonna vara väärtus on 3 000GBP ja 16 000GBP vahel, summat vähendatakse
Taani	Eraldi vajadustest lähtuv skeem (75% maksimaalselt)	16–26,67%	Eluasemekulu, mis ületab eluasemetoetust, lisatakse sotsiaaltoetusele
Jaapan	Eluasemekulu kompenseeritakse kindla summani, mis on sotsiaaltoetuse osa (JPY 13 000 (79USD))	100% netosisse-tulekust, mis ületab baasväärtust	Sotsiaaltoetus on ainuke võimalus eluasemekulutuste katmiseks
USA	Osariigiti erinevad võimalused	—	Eluasemekulud kaetakse vastavalt vajadustele
Poola	PLN 183 26 (54USD) kuus	—	—
Tšehhi	—	—	Eluasemekulud võetakse arvesse sotsiaaltoetuse arvutamisel
Ungari	Eraldi skeem (100%)	—	—

— Andmed puuduvad

Allikas: OECD 1999a.

TABEL 6

## Maksimaalsed sotsiaalabi summad kuus (1997)

Riik	Üksikud		Abielupaarid, kellel on kaks last		Üksikud vanemad kahe lapsega		Sotsiaalabi määramise alus
	Riigi valuuta	USD	Riigi valuuta	USD	Riigi valuuta	USD	
Austria	5 303	393	10 339	766	8 125	602	Olenevalt regioonist
Belgia	20 916	570	37 833	1 031	37 833	1 031	Riiklikult määratud
Hispaania	38 400	310	65 280	526	57 600	465	Olenevalt regioonist
Holland	1 341	654	1 998	974	1 740	849	Riiklikud määrad
Iirimaa	293	433	580	860	367	544	Riiklikud reeglid
Itaalia	622 000	390	1 585 000	994	1 325 000	831	Olenevalt regioonist
Luksemburg	32 964	818	59 147	1 468	42 665	1 059	Riiklikud määrad
Portugal	21 000	171	21 000	171	21 000	171	Riiklikud määrad
Prantsusmaa	3 050	468	5 073	778	4 440	681	Riiklikud määrad
Rootsi	3 057	318	9 075	943	8 279	861	Riiklikud reeglid
Saksamaa	977	489	2 089	1 045	1 546	773	Riiklikud määrad
Soome	2 909	492	6 653	1 126	5 238	886	Riiklikud reeglid
Suurbritannia	213	329	584	900	428	660	Riiklikud määrad
Taani	6 825	819	18 200	2 184	9 100	1 092	Riiklikud määrad
Jaapan	96 040	586	209 600	1 278	164 900	1 005	Olenevalt regioonist
USA	125	125	936	936	773	773	Olenevalt regioonist
Poola	243	158	243	158	243	158	Riiklikud määrad
Tšehhi	3 040	249	6 752	553	6 790	557	Riiklikud määrad
Ungari	8 050	95	8 050	95	8 050	95	Riigi juhtnöörid

Allikas: OECD 1999a.



TABEL 7

## Toetuskeemid noortele töötutele

Riik	Skeem	Toetuse summa	Kvalifikatsiooni tingimused
Austria	Spetsiaalne skeem puudub		Alla 25-aastastele annab 26-nädalane tööstaaž õiguse töötuskindlustushüvitisele
Belgia	Spetsiaalne skeem	Erinev	Toetus on mõeldud alla 18-aastastele ja 18–20 aastastele
Kreeka	Spetsiaalne skeem	GRD 25 000 / üksik GRD 27 000 / paar GRD 2 000 / lisaks iga lapse kohta	20–29-aastastele
Luksemburg	Spetsiaalne skeem	70%/40% miinimumpalgast	Toetus on mõeldud 18–21-aastastele isikutele, kes on oma haridustee lõpetanud või kes on töötatud vähem kui 26 nädalat eelnenud aastal / alla 18-aastastele
Prantsusmaa	Spetsiaalne skeem puudub	—	Noor, kes on koolist lahkunud ja töötanud 4 kuud, võib taotleda töötuskindlustushüvitist
Soome	Tööturutoetus	Võrdne töötuskindlustushüvitisega	Makstakse 17-aastastele ja vanematele
Suurbritannia	Spetsiaalne skeem	38,90GBP nädalas	Makstakse 18-24-aastastele. Programm koosneb mitmest komponendist, sh koolitus ja nõustamine. Mitteamisemisel kaob õigus hüvitisele
Taani	Spetsiaalne skeem	DKK 2 155 nädalas	Noortele, kes on lõpetanud kooli ja otsivad tööd
Poola	Spetsiaalne skeem	28% keskmisest palgast	Kooli lõpetanud saavad toetust 9 kuu jooksul pärast 3-kuulist ooteperioodi

Allikas: OECD 1999a.

## LISA 2 PERETÜÜPIDE NETOSISSETULEKUD

TABEL 1

Netosissetulekud tööstuses töötava meeslihttöölise keskmise brutopalgala (BP) alusel

Pere staatus tööturul	Bruto- palk	Neto- palk	Töötü abiraha	Pere- toetus	Sisse- tulek enne eluase- mekulu- de ta- sumist	Elu- aseme- kulud	Sisse- tulek peale eluase- mekulu- de ta- sumist	Toime- tuleku- toetus	Lõpp- sisse- tulek
<b>I ÜKSIK</b>									
1. Töötab ja saab keskmist palka	3671	2925	0	0	2925	479	2446	0	2446
2. Töötab ja saab miinimumpalka	1400	1244	0	0	1244	479	765	0	765
3. On töötü ja saab töötü abiraha	0	0	400	0	400	479	-79	579	500
4. On pikaajaline töötü ja saab toimetulekutoetust	0	0	0	0	0	479	-479	979	500
<b>II LASTETA PAAR</b>									
1. Mõlemad töötavad ja saavad keskmist palka	7342	5849	0	0	5849	654	5195	0	5195
2. Mõlemad töötavad ja saavad miinimumpalka	2800	2488	0	0	2488	654	1834	0	1834
3. Üks saab keskmist palka, teine miinimumpalka	5071	4169	0	0	4169	654	3515	0	3515
4. Üks saab keskmist palka, teine on töötü ja saab töötü abiraha	3671	2925	400	0	3325	654	2671	0	2671
5. Üks saab miinimumpalka, teine on töötü ja saab töötü abiraha	1400	1244	400	0	1644	654	990	0	990
6. Üks saab keskmist palka, teine on pikaajaline töötü ja saab toimetulekutoetust	3671	2925	0	0	2925	654	2271	0	2271
7. Üks saab miinimumpalka, teine on pikaajaline töötü ja saab toimetulekutoetust	1400	1244	0	0	1244	654	590	310	900
8. Mõlemad on töötud ja saavad töötü abiraha	0	0	800	0	800	654	146	754	900
9. Mõlemad on pikaajalised töötud ja saavad toimetulekutoetust	0	0	0	0	0	654	-654	1554	900

TABEL 1 (jätk)

Pere staatus tööturul	Bruto- palk	Neto- palk	Töötu abiraha	Pere- toetus	Sisse- tulek enne eluase- mekulu- de ta- sumist	Elu- aseme- kulud	Sisse- tulek peale eluase- mekulu- de ta- sumist	Toime- tuleku- toetus	Lõpp- sisse- tulek
<b>III KAHE LAPSEGA PAAR</b>									
1. Mõlemad töötavad ja saavad keskmist palka	7342	5849	0	375	6224	723	5501	0	5501
2. Mõlemad töötavad ja saavad miinimumpalka	2800	2488	0	375	2863	723	2140	0	2140
3. Üks saab keskmist palka, teine miinimumpalka	5071	4169	0	375	4544	723	3821	0	3821
4. Üks saab keskmist palka, teine on töötu ja saab töötu abiraha	3671	2925	400	375	3700	723	2977	0	2977
5. Üks saab miinimumpalka, teine on töötu ja saab töötu abiraha	1400	1244	400	375	2019	723	1296	404	1700
6. Üks saab keskmist palka, teine on pikaajaline töötu ja saab toimetulekutoetust	3671	2925	0	375	3300	723	2577	0	2577
7. Üks saab miinimumpalka, teine on pikaajaline töötu ja saab toimetulekutoetust	1400	1244	0	375	1619	723	896	804	1700
8. Mõlemad on töötud ja saavad töötu abiraha	0	0	800	375	1175	723	452	1248	1700
9. Mõlemad on pikaajalised töötud ja saavad toimetulekutoetust	0	0	0	375	375	723	-348	2048	1700
<b>IV ÜKSIKVANEM LAPSEGA</b>									
1. Töötab ja saab keskmist palka	3671	2925	0	300	3225	652	2573	0	2573
2. Töötab ja saab miinimumpalka	1400	1244	0	300	1544	652	892	8	900
3. On töötu ja saab töötu abiraha	0	0	400	300	700	652	48	852	900
4. On pikaajaline töötu ja saab toimetulekutoetust	0	0	0	300	300	652	-352	1252	900

Allikas: Autori arvutused.

TABEL 2

Netosissetulekud tööstuses töötava meeslihttöölise keskmise brutopalka (BP) alusel  
(brutopalk=66,7% BP)

Pere staatus tööturul	Bruto- palk	Neto- palk	Töötü abiraha	Pere- toetus	Sisse- tulek enne eluase- mekulu- de ta- sumist	Elu- aseme- kulud	Sisse- tulek peale eluase- mekulu- de ta- sumist	Toime- tuleku- toetus	Löpp- sisse- tulek
<b>I ÜKSIK</b>									
1. Töötab ja saab keskmist palka	2449	2020	0	0	2020	479	1541	0	1541
2. Töötab ja saab miinimumpalka	1400	1244	0	0	1244	479	765	0	765
3. On töötü ja saab töötü abiraha	0	0	400	0	400	479	-79	579	500
4. On pikaajaline töötü ja saab toimetulekutoetust	0	0	0	0	0	479	-479	979	500
<b>II LASTETA PAAR</b>									
1. Mõlemad töötavad ja saavad keskmist palka	4898	4041	0	0	4041	654	3387	0	3387
2. Mõlemad töötavad ja saavad miinimumpalka	2800	2488	0	0	2488	654	1834	0	1834
3. Üks saab keskmist palka, teine miinimumpalka	3849	3264	0	0	3264	654	2610	0	2610
4. Üks saab keskmist palka, teine on töötü ja saab töötü abiraha	2449	2020	400	0	2420	654	1766	0	1766
5. Üks saab miinimumpalka, teine on töötü ja saab töötü abiraha	1400	1244	400	0	1644	654	990	0	990
6. Üks saab keskmist palka, teine on pikaajaline töötü ja saab toimetulekutoetust	2449	2020	0	0	2020	654	1366	0	1366
7. Üks saab miinimumpalka, teine on pikaajaline töötü ja saab toimetulekutoetust	1400	1244	0	0	1244	654	590	310	900
8. Mõlemad on töötud ja saavad töötü abiraha	0	0	800	0	800	654	146	754	900
9. Mõlemad on pikaajalised töötud ja saavad toimetulekutoetust	0	0	0	0	0	654	-654	1554	900

TABEL 2 (jätk)

Pere staatus tööturul	Bruto- palk	Neto- palk	Töötu abiraha	Pere- toetus	Sisse- tulek enne eluase- mekulu- de ta- sumist	Elu- ase- kulud	Sisse- tulek peale eluase- mekulu- de ta- sumist	Toime- tuleku- toetus	Lõpp- sisse- tulek
<b>III KAHE LAPSEGA PAAR</b>									
1. Mõlemad töötavad ja saavad keskmist palka	4898	4041	0	375	4416	723	3693	0	3693
2. Mõlemad töötavad ja saavad miinimumpalka	2800	2488	0	375	2863	723	2140	0	2140
3. Üks saab keskmist palka, teine miinimumpalka	3849	3264	0	375	3639	723	2916	0	2916
4. Üks saab keskmist palka, teine on töötu ja saab töötü abiraha	2449	2020	400	375	2795	723	2072	0	2072
5. Üks saab miinimumpalka, teine on töötu ja saab töötü abiraha	1400	1244	400	375	2019	723	1296	404	1700
6. Üks saab keskmist palka, teine on pikaajaline töötü ja saab toimetulekutoetust	2449	2020	0	375	2395	723	1672	28	1700
7. Üks saab miinimumpalka, teine on pikaajaline töötü ja saab toimetulekutoetust	1400	1244	0	375	1619	723	896	804	1700
8. Mõlemad on töötud ja saavad töötü abiraha	0	0	800	375	1175	723	452	1248	1700
9. Mõlemad on pikaajalised töötud ja saavad toimetulekutoetust	0	0	0	375	375	723	-348	2048	1700
<b>IV ÜKSIKVANEM LAPSEGA</b>									
1. Töötab ja saab keskmist palka	2449	2020	0	300	2320	652	1668	0	1668
2. Töötab ja saab miinimumpalka	1400	1244	0	300	1544	652	892	8	900
3. On töötü ja saab töötü abiraha	0	0	400	300	700	652	48	852	900
4. On pikaajaline töötü ja saab toimetulekutoetust	0	0	0	300	300	652	-352	1252	900

Allikas: Autori arvutused.

## LISA 3 ÖKONOMEETRILISE ANALÜÜSI TABELID

TABEL 1

Kuupalga ökonomeetrilise mudeli tulemused\*

Muutuja	Kordaja	p-väärtus
Vabaliige	3769,6	0,000
(Vanus-35)	2,4	0,809
(Vanus-35) <sup>2</sup> /100	-34,0	0,759
Eestlane	1313,9	0,000
Naine	-934,3	0,000
Tervis (vrl'd 'väga hea')		
Hea	-431,3	0,035
Rahuldav	-772,0	0,001
Halb	-833,2	0,003
Väga halb	-2664,6	0,000
Üldharidus (vrl'd 'põhiharidus')		
Alghariduseta	-396,1	0,566
Algharidus	-875,0	0,004
Keskharidus	188,1	0,292
Kõrgeim eriharidus (vrl'd 'puudub')		
Kutseharidus	-450,8	0,084
Kutsekeskharidus	262,1	0,148
Kutsekõrg-, akadeemiline haridus	2099,8	0,000
Perekonnaseis (vrl'd 'abielus')		
Pole olnud abielus	-417,2	0,042
Lahutatud	-434,3	0,055
Lesk	-314,2	0,274
Elukoht (vrl'd 'suurem linn')		
Maakonnakeskus	-334,9	0,463
Muu linn/alev	-685,5	0,108
Alevik	-499,2	0,353
Küla	-732,9	0,106

TABEL 1 (jätk)

Muutuja	Kordaja	p-väärtus
Maakond (vrlid 'Tallinn')		
Harju	842,0	0,090
Hiiu	-661,4	0,173
Ida-Viru	-118,6	0,789
Jõgeva	-804,9	0,103
Järva	415,8	0,710
Lääne	-665,1	0,189
Lääne-Viru	-600,3	0,200
Põlva	-441,2	0,475
Pärnu	513,4	0,508
Rapla	-196,7	0,685
Saare	-402,0	0,470
Tartu	-652,6	0,009
Valga	-936,9	0,057
Viljandi	-683,2	0,143
Võru	-918,3	0,056
Vaatluste arv		5055
R <sup>2</sup>		0,0577
F-stat.		13,35 (p=0,000)

\* Hindamisel lisati ka kalendrikuid iseloomustavad fiktiivsed muutujad, mille kordajaid ei ole tabelis toodud ruumi kokkuhoiu pärast. R<sup>2</sup> on mudeli determinatsioonikordaja; F-stat on kõikide kordajate (v.a vabaliikme) nulliga võrdumist testiv statistik koos olulisuse tõenäosusega; p-väärtus tabeli viimases veerus on olulisuse tõenäosus kahepoolse hüpoteesi kohta, et kordaja võrdub nulliga.

Allikas: Autori arvutused.

TABEL 2

*Probit*-mudeli tulemused töötamise tõenäosust selgitavate tegurite kohta

Muutuja	(1)	(2)	(3)	(4)
	Kordaja	p-väärtus	Marginaalsed efektid	Muutuja keskvväärtus
Vabaliige	1,3691	0,000		
(Vanus-35)	0,0277	0,000	0,0109	1,304
(Vanus-35) <sup>2</sup> /100	-0,1460	0,000	-0,0577	1,623
Eestlane	0,2149	0,001	0,0851	0,656
Naissoost	0,1731	0,001	0,0683	0,513
3 a lapsed	0,5391	0,000	0,2130	0,104
Naine×3 a lapsed	-1,4604	0,000	-0,5771	0,061
4–8 a lapsed	0,1933	0,004	0,0764	0,156
Naine×4–8 a lapsed	-0,4141	0,000	-0,1636	0,088
9–16 a lapsed	-0,0057	0,882	-0,0022	0,465
Naine×9–16 a lapsed	-0,0845	0,062	-0,0334	0,256
Tervis (vrld 'väga hea')				
Hea	-0,1371	0,019	-0,0540	0,585
Rahuldav	-0,3405	0,000	-0,1351	0,205
Halb	-1,0901	0,000	-0,3925	0,056
Väga halb	-1,7167	0,000	-0,5011	0,007
Esineb krooniline haigus või puue	-0,2726	0,000	-0,1083	0,120
Õpib (vrld 'ei õpi')				
Põhikoolis	-2,3325	0,000	-0,5598	0,023
Keskoolis	-1,7535	0,000	-0,5298	0,058
Kutseõppes peale põhiharidust	-1,4992	0,000	-0,4775	0,026
Kutseõppes peale keskaridust	-0,8920	0,000	-0,3304	0,011
Kõrgharidusõppes	-0,8286	0,000	-0,3142	0,069
Perekonnaseis (vrld 'abielus')				
Pole olnud abielus	-0,2049	0,000	-0,0811	0,390
Lahutatud	-0,3215	0,000	-0,1277	0,118
Lesk	-0,3353	0,006	-0,1331	0,024
Täiskasvanute arv	-0,0689	0,000	-0,0272	2,482
Kasutab aeda	0,0039	0,928	0,0015	0,423
Kasutab põldu	-0,0544	0,350	-0,0215	0,137
Kaugus bussijaamast	-0,1031	0,000	-0,0407	1,322
Elukoht (vrld 'suurem linn')				
Maakonna keskus	-0,0671	0,447	-0,0266	0,096
Muu linn/alev	-0,1060	0,185	-0,0421	0,106
Alevik	-0,1656	0,043	-0,0658	0,110
Küla	-0,4252	0,000	-0,1684	0,185



TABEL 2 (jätk)

Muutuja	(1)	(2)	(3)	(4)
	Kordaja	p-väärtus	Marginaalsed efektid	Muutuja keskvaartus
Maakond (vrlid 'Tallinn')				
Harju	0,2329	0,026	0,0902	0,090
Hiiu	0,2421	0,082	0,0932	0,007
Ida-Viru	-0,1797	0,009	-0,0714	0,147
Jõgeva	-0,2449	0,039	-0,0974	0,025
Järva	-0,0249	0,825	-0,0099	0,031
Lääne	-0,2540	0,057	-0,1010	0,020
Lääne-Viru	0,1332	0,239	0,0521	0,053
Põlva	-0,1925	0,125	-0,0766	0,023
Pärnu	-0,0809	0,396	-0,0321	0,066
Rapla	-0,0995	0,383	-0,0395	0,029
Saare	-0,1828	0,129	-0,0727	0,025
Tartu	-0,1122	0,153	-0,0445	0,107
Valga	-0,1738	0,169	-0,0692	0,023
Viljandi	-0,0543	0,613	-0,0215	0,037
Võru	-0,2061	0,105	-0,0820	0,028
Kuu (vrlid jaanuar)				
Veebruar	-0,0894	0,284	-0,0355	0,093
Märts	0,0640	0,470	0,0252	0,091
Aprill	0,0074	0,933	0,0029	0,089
Mai	0,0940	0,292	0,0369	0,079
Juuni	-0,0531	0,552	-0,0210	0,074
Juuli	-0,2900	0,002	-0,1153	0,072
August	-0,0961	0,315	-0,0382	0,076
September	-0,0098	0,914	-0,0039	0,088
Oktoober	0,1290	0,153	0,0505	0,082
November	0,1069	0,242	0,0419	0,088
Detsember	0,1176	0,177	0,0461	0,080
Lastetoetused	-0,1482	0,015	-0,0586	0,277
Toimetulekutoetus miinus Palk	0,0060	0,773	0,0024	-3,241
Muu sissetulek	-0,0037	0,051	-0,0015	4,826
Vaatluste arv				9343
Pseudo R <sup>2</sup>				0,2868
Waldi teststatistik, et kõik kordajad on korruga nullid			1872,63 (p=0,000)	

Allikas: Autori arvutused.

## LISA 4

### 2000. AASTA LEIBKONNAEELARVE UURINGUGA KAETUD SOTSIAALTOETUSTE REPRESENTATIIVSUS

Aastal 2000 küsitles Statistikaamet kokku 9495 leibkonda. Neist vastas täielikult 6068 leibkonda ehk 64% küsitluteest. Võrdluseks Euroopa Liidu Statistikaameti andmeil oli Euroopa Liidu riikides aastatel 1993–1994 korraldatud küsitluste puhul vastamisprotsent 26–88% (Statistikaamet 2000). Kui 1999. aastal küsitleti 4722 leibkonda ning iga leibkond osales valimis 1–3 korda, siis aastal 2000 küsitleti iga leibkonda vaid üks kord ning töös kasutamist leidnud andmed kajastavad kuu sissetulekute põhjal saadud tuluhinnanguid. Tegelikult küsitluste arv aastal 2000 vähenes. Sotsiaaltoetuste saajate arv (v.a lastetoetused) oli küsitluse väikese valimi tõttu suhteliselt väike ning see ei võimalda toetusi ja toetuste saajaid väga detailselt analüüsida.

LEU andmete usaldatavuse kontrollimiseks vaatleme elanikkonna sotsiaaltoetustega haaratust eri allikatele toetudes.

Teiste siirderiikidega võrreldes katab Eesti LEU märkmisväärse osa sotsiaaltoetustest – kõikide toetuste lõikes keskmiselt 84,4% (nt Ungaris oli see näitaja 71% (1993), Poolas 67% (1993) ning Bulgaarias 84% (1995) (Braithwaite *et al.* 1998). Osa toetustest jäi uuringus kajastamata seetõttu, et pered ei saanud ühel või teisel põhjusel toetusi küsitluskuul kätte või ei osatud nimetatud toetust eristada teistest rahalist sissetulekustest.

Toimetulekutoetuse puhul on väljamaksete haaratus kõige väiksem, mis võib olla seotud asjaoluga, et Sotsiaalministeeriumi andmetel kasutati 2000. aastal 26,6% ehk 81,3 mln krooni toimetulekupiiri kindlustamiseks arvestatud vahenditest eluasemekulude kompenseerimiseks. Sealjuures Tallinnas kasutati selleks otstarbeks 72,8% toimetulekupiiri kindlustamiseks arvestatud vahenditest. Nimetatud summa võrra vähendati eluasemekulutusi, kuid need summad ei kajastu LEU mitterahaliste toetuste osas.

Arvestuslikult sai 2000. aastal 11,2% perede üldarvust toetust toimetulekupiiri kindlustamiseks (ilma Tallinnas eluasemekulude kompensatsiooni saajateta 9 esimese kuu jooksul).

LEU andmete paikapidavust saab kontrollida ka toetuste jaotuse lõikes. Nii sai Tööturuameti andmetele tuginedes 2000. aastal töötü abiraha keskmiselt 27,5 tuhat töötut kuus. Kuna tööjõu-uuringute and-

TABEL 1

#### Sotsiaaltoetused ühe elaniku kohta leibkonnaeelarve uuringu andmetel ja riigieelarve kulutuste alusel 2000. aastal\*

Toetuse liik	Leibkonnaeelarve uuringu andmed (ühe elaniku kohta, kr)	Administratiivandmed		Leibkonnaeelarve uuringu ja administratiivandmete suhtarv, %
		kokku, mln kr	ühe elaniku kohta, kr	
Töötü abiraha	70,8	119,8	87,6	80,8
Toimetulekutoetus ja täiendavad toetused	152,7	315,3	230,5	66,2
Lastetoetused	861,3	1324,0	967,8	89,0
Toetused kokku	1084,8	1759,1	1285,9	84,4

\* Eesti elanike arvuks on arvestatud 1 368 000 (faktiline rahvaarv keskmiselt aastal 2000).

Allikas: Statistikaamet, LEU 2000; Riigieelarve 2000; autori arvutused.

meil oli töötute aastakeskmise arv vanuses 16 aastat kuni pensioniiga 94,4 tuhat inimest, siis järelkult 29,1% tööhõiveuuringuga haaratud aktiivsetest töötajatest sai töötuga abiraha.

LEU andmeil sai 2000. aastal 18,9% töötuga peredest töötuga abiraha. Erinevused administratiivstatistika, tööhõiveuuringu ja LEU andmetes võivad tuleneda kasutatud definitsioonide ja uuritava kontingendi erinevustest. LEU-ga jääb katmata teatud osa kõige vaesemaid ja kõige rikkamaid peresid või keelduvad paljud neist vastamast.

Lastetoetuste puhul tuleb arvestada, et igakuine lapsetoetus kehtib laste 16. eluaastani ning päevases õppevormis õppuritele 19-aastaseks saamiseni. Vaatluse all olevas uuringus on lastega leibkondade all mõeldud kõiki leibkondi, kus on lapsi vanuses 18 aastat ja nooremad. See asjaolu selgitab, miks lastetoetustega kaetud perede osakaal on 90,6%.

Lisaks tuleb arvestada, et uuringu andmed põhinevad ühe kuu küsitlustel ning osa peresid ei saanud ettenähtud toetuseliiki sel kuul kätte.

## LISA 5

### SOTSIAALTOETUSED SISSETULEKUTES JA TOETUSTE EFEKTIIVSUS

TABEL 1

Sissetulekud leibkonna tulukvintilides ühe leibkonnaliikme kohta kuus aastal 2000 (kroonides)

Näitaja	I kvintil	II kvintil	III kvintil	IV kvintil	V kvintil	Keskmine
<b>Leibkonna suurus</b>						
Keskmine pereliikmete arv leibkonnas	3,1	2,2	2,2	2,5	2,2	2,4
Keskmine laste arv leibkonnas	1,0	0,5	0,4	0,5	0,4	0,6
<b>Sissetulekud (kroonides)</b>						
Sissetulek palgatööst	358,1	628,0	881,5	1769,0	3949,4	1434,0
Tulu ettevõtlusest	0,8	78,2	107,1	145,6	266,8	110,2
sh põllumajanduslikust	-8,1	56,4	86,0	91,1	103,5	61,2
mittepõllumajanduslikust	8,9	21,8	21,1	54,5	163,3	49,0
Siirded ja muud toetused	386,1	678,2	771,8	539,6	620,9	583,8
sh haigusraha	3,7	9,6	10,9	16,8	56,2	17,7
pensionid	197,8	538,7	635,5	340,0	264,2	382,2
töötü abiraha ja ümberõppe stipendium	13,9	3,9	3,9	3,2	1,5	5,9
lapsetoetused kokku	105,9	65,3	58,6	64,6	54,9	71,8
muud siirded ja toetused	64,8	60,7	62,9	115,0	244,1	106,2
sh toimetulekutoetus (sotsiaalabi)*	25,4	8,5	10,7	16,8	8,3	15,0
rahaline, mitterahaline ja muu toetus**	39,4	52,2	52,2	98,2	235,8	91,2
Muu sissetulek	6,7	11,7	10,1	33,7	252,4	55,8
<b>KOKKU (netosissetulek)</b>	<b>751,7</b>	<b>1396,1</b>	<b>1770,5</b>	<b>2487,9</b>	<b>5089,5</b>	<b>2183,8</b>
<b>Sissetulekute struktuur (%)</b>						
Palga osakaal netosissetulekust, %	47,6	45,0	49,8	71,1	77,6	65,7
Sotsiaalsiirete osakaal netosissetulekust, %***	46,1	44,8	40,6	17,7	7,6	22,6
Sotsiaaltoetuste osakaal netosissetulekust, %****	19,3	5,6	4,1	3,4	1,3	4,2

\* Toimetulekutoetus, rahaline sotsiaalabi ettevõttelt, kirikult või heategevusorganisatsioonilt, muu sotsiaaltoetus.

\*\* Rahaline, mitterahaline ja muu toetus (krooni keskmiselt): kingitud raha — 33,8; stipendiumid, toetused tootmise arendamiseks jms — 5,0; mitterahaline (kaupadena) toetus eraisikult (üksteise abistamine) 34,2; mitterahaline toetus (kaupadena, teenustena) riigilt, ettevõtetelt, kirikult jne. — 5,1; saadud alimendid — 13,1.

\*\*\* Sotsiaalsiirded — haigusraha, pensionid, töötü abiraha ja ümberõppe stipendium, toimetulekutoetus (sotsiaalabi).

\*\*\*\* Sotsiaaltoetused — töötü abiraha ja ümberõppe stipendium, lastetoetused, toimetulekutoetus (sotsiaalabi).

Allikas: Statistikaamet, LEU 2000.

TABEL 2

## Sotsiaaltoetuste jaotus leibkonna demograafiliste tunnuste järgi aastal 2000 (keskmiselt kuus)

Näitaja	Kõik	Üksik 60 ja vanem	Paar 60 ja vanem	Üksik täiskas- vanu ja laps(ed)	Paar ühe lapsega	Paar kahe lapsega	Paar kolme ja enama lapsega	Muu
<b>Majanduslik aktiivsus</b>								
Majanduslikult aktiivseid peresid, %*	66,4	7,6	23,2	68,9	93,3	94,8	91,5	79,9
majanduslikult aktiivseid vaesuses elavaid peresid, %	57,7	...	...	49,1	70,8	84,9	78,2	52,1
majanduslikult aktiivseid mittevaeseid peresid, %	69,0	7,8	24,7	81,0	97,7	98,3	99,4	86,1
<b>Vaesuse osatähtsus</b>								
% peredest alla vaesuspiiri**	15,5	2,4	2,5	34,5	15,2	24,2	37,2	16,9
% vaestest peredest, kelle sissetulekud on tänu sotsiaaltoetustele tõusnud üle vaesuspiiri	20,5	...	...	33,2	26,1	24,1	34,8	15,0
% peredest, kus töötü abiraha on tõstnud pere tulutaseme üle vaesuspiiri	0,4	0,0	0,0	0,4	0,3	0,5	1,1	0,5
% peredest, kus toimetulekutoetus on tõstnud pere tulutaseme üle vaesuspiiri	0,7	0,2	0,0	1,3	0,2	0,0	1,0	1,0
% lastega peredest, kus lastetoetused on tõstnud pere tulutaseme üle vaesuspiiri	5,4	...	...	8,5	3,4	5,4	12,6	3,9
<b>Pere suurus</b>								
Keskmine pereliikmete arv leibkonnas	2,8	1,0	2,0	2,3	3,0	4,0	5,3	2,5
Keskmine pereliikmete arv vaesuses elavates peredes	3,1	1,0	...	2,6	3,0	4,0	5,6	2,9
Keskmine pereliikmete arv mittevaestes peredes	2,3	1,0	2,0	2,2	3,0	4,0	5,2	2,3
Laste arv vaesuses elavates peredes	1,1	...	...	1,6	1,0	2,0	3,6	0,6
Laste arv mittevaestes peredes	0,5	...	0,0	1,2	1,0	2,0	3,2	0,2
<b>Vaesuses elavate perede sissetulekud</b>								
Vaesuses elavate perede keskmine sissetulek pereliikme kohta (kroonides)	654,1	...	...	715,5	553,0	577,3	719,4	679,5
Vaesuses elavate perede keskmine sissetulek pereliikme kohta ilma sotsiaaltoetusteta (kroonides)	501,8	...	...	405,5	415,2	404,8	438,9	585,0
Vaesuses elavate perede sissetulek palgatoost (kroonides)	302,8	...	...	247,2	405,9	402,4	282,5	274,0
Vaesuses elavate perede tulu ettevõtlusest kokku (kroonides)	-15,9	...	...	37,8	-118,4	-50,8	97,8	7,0
põllumajanduslikust ettevõtlusest	-24,6	...	...	28,4	-76,3	-47,3	83,6	-13,2
mittepõllumajanduslikust ettevõtlusest	8,7	...	...	9,4	-42,1	-3,5	14,2	20,1

TABEL 2 (jätk)

Näitaja	Kõik	Üksik 60 ja vanem	Paar 60 ja vanem	Üksik täiskas- vanu ja laps(ed)	Paar ühe lapsega	Paar kahe lapsega	Paar kolme ja enama lapsega	Muu
<b>Mittevaesuses elavate perede sissetulekud</b>								
Mittevaeste perede keskmine sissetulek pereliikme kohta (kroonides)	2565,1	1908,0	2092,8	2083,2	2870,9	2391,5	1997,1	2791,0
Mittevaeste perede keskmine sissetulek pereliikme kohta ilma sotsiaaltoetusteta (kroonides)	2480,8	1896,1	2087,3	1876,2	2770,1	2212,2	1751,7	2734,1
Mittevaeste perede sissetulek palgatööst (kroonides)	1713,4	159,2	380,2	1404,4	2290,3	1873,1	1306,2	2034,5
Mittevaeste perede tulu ettevõtlusest (kroonides)	143,1	72,8	100,9	87,2	143,3	132,7	311,5	154,6
põllumajanduslikust ettevõtlusest	82,4	66,4	89,3	55,8	54,5	57,4	156,9	93,6
mittepõllumajanduslikust ettevõtlusest	60,7	6,3	11,5	31,3	88,8	75,4	154,5	61,0
<b>Perede osatähtsus, kes saavad toetuseid</b>								
% töötuga peredest, kes saavad töötü abiraha	18,9	...	...	43,2	15,1	18,0	22,7	18,0
% töötuga mittevaestest peredest, kus pereliige (-liikmed) saab (saavad) töötü abiraha	16,9	...	...	...	16,2	17,6	...	16,2
% töötuga vaestest peredest, kus pereliige (-liikmed) saab (saavad) töötü abiraha	21,4	...	...	...	13,5	18,2	...	20,5
% vaesuses elavatest peredest, kes saavad toimetulekutoetust	12,3	...	...	25,1	8,8	10,2	15,9	10,2
% mittevaestest peredest, kes saavad toimetulekutoetust	3,2	1,3	1,6	6,6	2,3	2,6	7,7	3,9
% lastega peredest, kes saavad lastetoetusi****	90,6	...	...	91,8	87,2	96,0	98,9	87,0
% lastega vaestest peredest, kes saavad lastetoetusi	91,5	...	...	90,7	89,6	97,7	98,7	86,7
% lastega mittevaestest peredest, kus pereliige (-liikmed) saab (saavad) lastetoetusi	90,3	...	...	92,4	86,8	95,5	99,0	87,1
% vaestest peredest, kes saavad mitterahalist sotsiaalabi	10,2	...	...	16,2	12,9	19,0	18,7	6,0
% mittevaestest peredest, kes saavad mitterahalist sotsiaalabi	14,1	9,5	5,3	27,0	23,9	25,2	27,5	12,2
<b>Toetused vaesuses elava pere sissetulekutes</b>								
Töötü abiraha suurus vaesuses elava töötü pere kogusissetulekust (kroonides)	28,1	...	...	...	23,6	21,3	...	27,8
Töötü abiraha suurus vaesuses elava töötü pere kogusissetulekust (%)	4,3	...	...	...	3,7	3,3	...	4,3
Toimetulekutoetuse suurus vaesuses elava pere liikme kohta (kroonides)***	25,4	...	...	68,1	24,6	19,0	28,3	17,9

TABEL 2 (jätk)

Näitaja	Kõik	Üksik 60 ja vanem	Paar 60 ja vanem	Üksik täiskas- vanu ja laps(ed)	Paar ühe lapsega	Paar kahe lapsega	Paar kolme ja enama lapsega	Muu
Toimetulekutoetuse suurus vaesuses elava pere liikme kohta (%)	3,9	...	...	9,5	4,5	3,3	3,9	2,6
Lastetoetuste suurus vaesuses elava pere sissetulekutes (kroonides)	109,1	...	...	214,3	93,8	140,3	240,9	58,0
Lastetoetuste suurus vaesuses elava pere kogusissetulekutes (%)	16,7	...	...	30,0	17,0	24,3	33,5	8,5
Mitterahalise toetuse hinnanguline suurus vaeses peres (kroonides)*****	11,7	...	...	26,0	11,8	18,2	15,3	6,3
Mitterahalise toetuse hinnanguline suurus vaese pere sissetulekutest (%)	1,8	...	...	3,6	2,1	3,2	2,1	0,9
<b>Toetused mittevaesuses elava pere sissetulekutes</b>								
Töötü abiraha suurus mittevaesuses elava töötü pere kogusissetulekust (kroonides)	24,2	...	...	...	20,3	22,1	...	23,7
Töötü abiraha suurus mittevaesuses elava töötü pere kogusissetulekust (%)	1,2	...	...	...	0,9	1,1	...	1,2
Toimetulekutoetuse suurus mittevaese pere liikme kohta (kroonides)	10,4	3,8	4,8	17,8	5,3	5,0	15,2	14,0
Toimetulekutoetuse suurus mittevaese pere sissetulekutest (%)	0,4	0,2	0,2	0,9	0,2	0,2	0,8	0,5
Lastetoetuste suurus mittevaesuses elava pere sissetulekutes (kroonides)	63,1	0,0	0,0	164,3	86,6	163,2	220,4	30,6
Lastetoetuste suurus mittevaesuses elava pere sissetulekutes (%)	2,5	0,0	0,0	7,9	3,0	6,8	11,0	1,1
Mitterahalise toetuse hinnanguline suurus mittevaeses peres (kroonides)	45,5	32,5	10,9	77,3	62,1	57,5	27,0	44,7
Mitterahalise toetuse hinnanguline suurus mittevaese pere sissetulekutest (%)	1,8	1,7	0,5	3,7	2,2	2,4	1,4	1,6

... Usaldusväärased andmed puuduvad või mõiste pole rakendatav.

\* Statistikaameti uuringus on majanduslikult aktiivne leibkond, kus vähemalt üks liige töötab täis- või osatööajaga.

\*\* Alla 60% mediaantuludest ehk alla 1047 krooni leibkonnaliikme kohta.

\*\*\* Sisaldab vaid toimetulekutoetust ja täiendavaid toetusi.

\*\*\*\* Lastega pered — lapsed on vanuses 18 aastat ja nooremad.

\*\*\*\*\* Mitterahaline toetus tabelites 2–3 sisaldab ainult asjades ja teenustes saadud toetust eraisikult, riigilt, kirikult või ettevõttelt.

Allikas: Statistikaamet, LEU 2000; autori arvutused.

TABEL 3

**Sotsiaaltoetuste jaotus sõltuvalt leibkonna sotsiaalsest seisundist aastal 2000  
(keskmiselt kuus)**

Näitaja	Kõik	Töötav	Töötu	Pen- sionär	Muu
<b>Majanduslik aktiivsus</b>					
Majanduslikult aktiivseid peresid, %*	66,4	100	...	...	...
Majanduslikult aktiivseid vaesuses elavaid peresid, %	57,7	100	...	...	...
Majanduslikult aktiivseid mittevaeseid peresid, %	69,0	100	...	...	...
<b>Vaesuse osatähtsus</b>					
% peredest alla vaesuspiiri**	15,5	13,3	62,4	5	39,4
% vaestest peredest, kelle sissetulekud on tänu sotsiaaltoetustele tõusnud üle vaesuspiiri	20,5	23,5	15,1	12,2	22,5
% peredest, kus toimetulekutoetus on tõstnud pere tulutaseme üle vaesuspiiri	0,7	0,3	3,5	0,3	4,7
% peredest, kus töötu abiraha on tõstnud pere tulutaseme üle vaesuspiiri	0,4	0,2	3,6	0	0
% lastega peredest, kus lastetoetused on tõstnud pere tulutaseme üle vaesuspiiri	5,4	5,1	2,3	11,9	16,0
<b>Pere suurus</b>					
Keskmine pereliikmete arv leibkonnas	2,8	2,8	...	...	...
Keskmine pereliikmete arv vaesuses elavates peredes	3,1	3,7	2,5	2,3	2,1
Keskmine pereliikmete arv mittevaestes peredes	2,3	2,7	2,2	1,4	1,4
Laste arv vaesuses elavates peredes	1,1	1,4	0,7	0,3	0,8
Laste arv mittevaestes peredes	0,5	0,7	0,4	0,0	0,2
<b>Vaesuses elavate perede sissetulekud</b>					
Vaesuses elavate perede keskmine sissetulek pereliikme kohta (kroonides)	654,1	653	635,7	709,4	672,7
Vaesuses elavate perede keskmine sissetulek pereliikme kohta ilma sotsiaaltoetusteta (kroonides)	501,8	522,8	424,1	641,5	406,6
Vaeus elavate perede sissetulek palgatööst (kroonides)	302,8	429,5	44,5	0,2	13,8
Vaesuses elavate perede tulu ettevõtlusest (kroonides)	-15,9	-38,7	95,9	-212,2	47,3
Põllumajanduslikust	-24,6	-33,4	39,1	-212,2	28
Mittepõllumajanduslikust	8,7	-5,3	56,8	0	19,3
<b>Mittevaesuses elavate perede sissetulekud</b>					
Mittevaeste perede keskmine sissetulek pereliikme kohta (kroonides)	2565,1	2772	1752,6	1708,3	1959,9
Mittevaeste perede keskmine sissetulek pereliikme kohta ilma sotsiaaltoetusteta (kroonides)	2480,8	2681,1	1526,6	1693	1770,9
Mittevaeste perede sissetulek palgatööst (kroonides)	1713,4	2123,8	358,5	8,2	202,2
Mittevaeste perede tulu ettevõtlusest (kroonides)	143,1	138,3	350,9	104,3	395,8
Põllumajanduslikust	82,4	71,2	193,5	97	293
Mittepõllumajanduslikust	60,7	67,1	157,4	7,3	102,8



TABEL 3 (jätk)

Näitaja	Kõik	Töötav	Töötu	Pen- sionär	Muu
<b>Perede osatähtsus, kes saavad toetuseid</b>					
% töötuga peredest, kes saavad töötü abiraha	18,9	16,1	22,7	...	...
% töötuga vaestest peredest, kus pereliige saab (-liikmed saavad) töötü abiraha	21,4	18,7	23,2	...	...
% töötuga mittevaestest peredest, kus pereliige saab (-liikmed saavad) töötü abiraha	16,9	14,8	22	...	...
% vaesuses elavatest peredest, kes saavad toimetulekutoetust	12,3	4,2	30,3	5,9	19,5
% mittevaestest peredest, kes saavad toimetulekutoetust	3,2	2,1	19,1	2,3	21,4
% lastega peredest, kes saavad lastetoetusi <sup>*****</sup>	90,6	90,9	89,4	73,0	90,9
% lastega vaestest peredest, kes saavad lastetoetusi	91,5	91,8	90,0	...	97,9
% lastega mittevaestest peredest, kus pereliige (-liikmed) saab (saavad) lastetoetusi	90,3	90,7	87,8	...	...
% vaestest peredest, kes saavad mitterahalist sotsiaalabi	10,2	11	10,6	5,3	8,1
% mittevaestest peredest, kes saavad mitterahalist sotsiaalabi	14,1	15,8	18,3	9,1	14,1
Toetused vaesuses elava pere sissetulekutes					
Töötü abiraha suurus vaesuses elava töötü pere kogusissetulekust (kroonides)	28,1	17,4	39,8	...	...
Töötü abiraha suurus vaesuses elava töötü pere kogusissetulekust (%)	4,3	2,7	6,3	...	...
Toimetulekutoetuse suurus vaesuses elava pere liikme kohta (kroonides) <sup>**</sup>	25,4	6,6	81,4	26,1	53,8
Toimetulekutoetuse suurus vaesuses elava pere liikme kohta (%)	3,9	1	12,8	3,7	8
Lastetoetuste suurus vaesuses elava pere sissetulekutes (krooni)	109,1	112,2	85,0	37,7	196,4
Lastetoetuste suurus vaesuses elava pere kogusissetulekutes (%)	16,7	17,2	13,4	5,3	29,2
Mitterahalise toetuse hinnanguline suurus vaeses peres (kroonides) <sup>*****</sup>	11,7	10,6	12,4	2,8	26,8
Mitterahalise toetuse hinnanguline suurus vaese pere sissetulekust (%)	1,8	1,6	2	0,4	4
Toetused mittevaesuses elava pere sissetulekutes					
Töötü abiraha suurus mittevaesuses elava töötü pere kogusissetulekust (kroonides)	24,2	18,8	43,6	...	...
Töötü abiraha suurus mittevaesuses elava töötü pere kogusissetulekust (%)	1,2	0,9	2,5	...	...
Toimetulekutoetuse suurus mittevaese pere liikme kohta (kroonides)	10,4	7,8	59,2	7	83,3
Toimetulekutoetuse suurus mittevaese pere sissetulekust (%)	0,4	0,3	3,4	0,4	4,2
Lastetoetuste suurus mittevaesuses elava pere sissetulekutes (kroonides)	63,1	74,5	47,8	3,5	93,2
Lastetoetuste suurus mittevaesuses elava pere sissetulekutes (%)	2,5	2,7	2,7	0,2	4,8
Mitterahalise toetuse hinnanguline suurus mittevaeses peres (kroonides)	45,5	48,2	59,2	22,6	104,3
Mitterahalise toetuse hinnanguline suurus mittevaeses pere sissetulekust (%)	1,8	1,7	3,4	1,3	5,3

... Usaldusväärsed andmed puuduvad või mõiste pole rakendatav.

- \* Statistikaameti uuringus on majanduslikult aktiivne leibkond, kus vähemalt üks liige töötab täis- või osatööajaga.
- \*\* Alla 60% mediaantuludest ehk alla 1047 krooni leibkonnaliikme kohta.
- \*\*\* Sisaldab vaid toimetulekutoetust ja täiendavaid toetusi.
- \*\*\*\* Lastega pered — lapsed on vanuses 18 aastat ja nooremad.
- \*\*\*\*\* Mitterahaline toetus tabelites 2–3 sisaldab ainult asjades ja teenustes saadud toetust eraisikult, riigilt, kirikult või ettevõttelt.

**Töötav leibkond** on leibkond, kus on vähemalt üks 16-aastane või vanem liige, kes töötab osalise või täistööajaga.

**Töötu leibkond** on leibkond, kus ükski 16-aastane või vanem liige ei tööta ning vähemalt üks liige on töötu s.t ei tööta, otsib tööd ning asuks kahe nädala jooksul tööle.

**Pensionäri leibkond** on leibkond, kus ükski 16-aastane või vanem liige ei tööta, puuduvad töötud ning vähemalt üks liige on vanaduspensionär.

**Muu mitteaktiivne leibkond** on leibkond, kus ükski liige ei tööta, puuduvad nii töötud kui ka pensionärid.

**Töötu** on 16-aastane või vanem leibkonnaliige, kes ei tööta, otsib tööd ja asuks töö leidmisel kahe nädala jooksul tööle.

Allikas: Statistikaamet, LEU 2000; autori arvutused.

TABEL 4

### Sotsiaaltoetuste efektiivsus Eestis aastal 2000\*

Näitaja	Kõik	Üksik täiskas- vanu ja laps(ed)	Paar ühe lapse- ga	Paar kahe lapse- ga	Paar kolme ja enama lapsiga	Töötav	Töötu	Pen- sionär
<b>Perede arv alla vaesuspiiri enne ja pärast sotsiaaltoetuste maksmist</b>								
% peredest alla vaesuspiiri, <i>ex ante</i> a)**	18,4	45,1	19,2	29,7	50,2	16,3	69,9	5,5
% peredest alla vaesuspiiri, <i>ex post</i> b)	15,5	34,5	15,2	24,2	37,2	13,3	62,4	5,0
% peredest, kelle sissetulekud on tänu sotsiaaltoetustele tõusnud üle vaesuspiiri	2,9	10,6	4,0	5,5	13,0	3,0	7,5	0,5
% peredest, kus töötu abiraha on tõstnud pere tulutaseme üle vaesuspiiri	0,4	0,4	0,3	0,5	1,1	0,2	3,6	0,0
% peredest, kus toimetulekutoetus on tõstnud pere tulutaseme üle vaesuspiiri	0,7	1,3	0,2	0,0	1,0	0,3	3,5	0,3
% peredest, kus lastetoetused on tõstnud pere tulutaseme üle vaesuspiiri	2,0	8,5	3,4	5,4	12,6	2,5	0,9	...
<b>Sissetulekud ja vaesus</b>								
Vaesusel elavate perede keskmine sissetulek ühe pereliikme kohta, <i>ex ante</i> c)	501,8	405,5	415,2	404,8	438,9	522,8	424,1	641,5
Vaesusel elavate perede keskmine sissetulek ühe pereliikme kohta, <i>ex post</i> d)	654,1	715,5	553,0	577,3	719,4	653,0	635,7	709,4
Sotsiaaltoetused vaesusel elavate perede sissetulekutes, krooni	152,3	310,0	137,8	172,5	280,5	130,2	211,6	67,9

TABEL 4 (jätk)

Näitaja	Kõik	Üksik täiskas- vanu ja laps(ed)	Paar ühe lapse- ga	Paar kahe lapse- ga	Paar kolme ja enama lapsega	Töötav	Töötu	Pen- sionär
Sotsiaaltoetuste osa vaesuses elavate perede sissetulekutes, %	23,3	43,3	24,9	29,9	39,0	19,9	33,3	9,8
<b>Sotsiaaltoetuste jaotus vaestele</b>								
Vaeste perede poolt saadavate sotsiaal- toetuste osakaal toetuste üldsummast, %	32,3	50,0	20,2	24,0	42,5	23,9	72,0	34,4
töötu abirahadest, %	49,2	65,8	40,4	50,7	71,2	36,3	63,1	45,7
toimetulekutoetustest, %	37,7	70,4	45,4	54,9	54,1	15,1	72,0	24,0
lastetoetustest, %	30,0	44,8	16,3	21,6	41,0	24,1	76,9	47,8
<b>Sotsiaaltoetuseid saavate vaeste perede osakaal</b>								
% töötuga vaestest peredest, kus pereliige (-liikmed) saab (saavad) töötu abiraha	21,4	...	13,5	18,2	...	18,7	23,2	...
% vaesuses elavatest peredest, kes saavad toimetulekutoetust	12,3	25,1	8,8	10,2	15,9	4,2	30,3	5,9
% lastega vaestest peredest, kes saavad lapsetoetusi	91,5	90,7	89,6	97,7	98,7	91,8	90,0	...
<b>Vaesuslõhe</b>								
Vaesuslõhe, <i>ex ante</i> , kroonides e)	545	642	632	642	608	524	623	406
Vaesuslõhe, <i>ex post</i> , kroonides f)	393	332	494	470	328	394	411	338
Vaesuslõhe, <i>ex ante</i> , % g)	52,1	61,3	60,3	61,3	58,1	50,1	59,5	38,7
Vaesuslõhe, <i>ex post</i> , % h)	37,5	31,7	47,2	44,9	31,3	37,6	39,3	32,2
Sotsiaaltoetuste osakaal vaesuslõhest, <i>ex ante</i> , % i)	27,9	48,3	21,8	26,9	46,1	24,8	34,0	16,7

\* Sotsiaaltoetustest käsitletakse lastetoetusi, toimetulekutoetusi ja täiendavat sotsiaalabi ning töötu abiraha ja ümberõppe stipendiumi; lastega pered — lapsed on vanuses 18 aastat ja nooremad.

\*\* Vaesuspiir on alla 60% mediaantuludest ehk alla 1047 krooni leibkonnaliikme kohta.

a) vaesuses elavate perede osakaal enne sotsiaaltoetuste saamist,

b) vaesuses elavate perede osakaal pärast sotsiaaltoetuste saamist,

c) vaesuses elavate perede keskmine sissetulek ühe pereliikme kohta enne sotsiaaltoetuste saamist,

d) vaesuses elavate perede keskmine sissetulek ühe pereliikme kohta pärast sotsiaaltoetuste saamist,

e) vaesuslõhe, *ex ante*, kroonides on vaesuspiir 1047 kr miinus vaesuses elavate perede keskmine sissetulek ühe pereliikme kohta enne sotsiaaltoetuste saamist,

f) vaesuslõhe, *ex post*, kroonides on vaesuspiir 1047 kr miinus vaesuses elavate perede keskmine sissetulek ühe pereliikme kohta pärast sotsiaaltoetuste saamist,

g) vaesuslõhe, *ex ante*, % on 100% miinus tulud enne sotsiaaltoetuste saamist jagatud vaesuspiiri %-des,

h) vaesuslõhe, *ex post*, % on 100% miinus tulud pärast sotsiaaltoetuste saamist jagatud vaesuspiiri %-des,

i) sotsiaaltoetuste suhtarv vaesuslõhesse, *ex ante*, (s.t tuludesse enne sotsiaaltoetuste kättesaamist).

Allikas: Statistikaamet, LEU 2000; autori arvutused.

## LISA 6

### INTERVJUUDE RAAMKÜSIMUSTIKUD

#### I TÖÖHÕIVEAMETNIKE INTERVJUUDE RAAMKÜSIMUSTIK

##### Tööturu olukord ja töö leidmise võimalused

1. Palun kirjeldage oma linna/maakonna/valla üldist tööturuolukorda, ettevõtluskeskkonda, palku ja inimeste toimetulekut.
2. Iseloomustage tööandjate poolt esitatud vakantse. Kui suured on töötute (pikaajaliste töötute) võimalused tööd leida?
3. Millised on töötute sh eri sihtrühmade (pikaajalised töötud, eakad, noored jms) võimalused tööd leida?
4. Kas töötute „kvaliteet“ on viimastel aastatel muutunud, kas on suurenenud haritumate töötute kontingent? Kas töötud oskavad end tööturul „müüa“, on muutunud konkurentsivõimelisemaks? Seletage.
5. Kas on ka töötuid, kes suure tõenäosusega ei leia enam kunagi tööd? Seletage.

##### Sotsiaaltoetused ja toimetulek

1. Kuidas hindate kehtivat töötute abiraha maksmise süsteemi? Kuidas töötute abiraha arvestatakse? Kas töötud tulevad neile makstava abirahaga toime? Milline on Teie hinnang rakenduvale töötuskindlustussüsteemile?
2. Kuidas mõjus töötutele töötute abiraha maksmise perioodi pikendamine kuni 90 päevani?
3. Kuidas mõjutasid töötute käitumist uued tööturuseadused, mis jõustusid 01.10.2000?
4. Kas kehtiv toimetulekupiir on Teie arvates piisav? Põhjendage.
5. Kirjeldage töötute sh pikaajaliste töötute materiaalselt olukorda ja toimetulekuvõimalusi.
6. Kes on põhilised sihtrühmad, kellele on töötute abiraha ja toimetulekutoetus äärmiselt vajalik?
7. Kuidas suhtute madala palgaga töötavate inimeste vajadusse toimetulekutoetuse järele?
8. Kas on selliseid inimesi, kes sooviks ainult sotsiaaltoetustest elada ja mitte töötada? Seletage.
9. Missugune on Teie üldhinnang sotsiaaltoetuste mõjust inimeste tööturukäitumisele?

##### Mustalt töötamine ja toetuse saajate tausta kontrollimine

10. Kas on võimalik kontrollida, missuguseid toetusi pere saab? Kui jah, siis kuidas?
11. Kas on olemas ka selline töötute abiraha saajate kontingent, kellele abiraha ei ole esmavajalik? Seletage. Kas esineb ka ametnike petmist? Kui jah, siis kuidas seda kontrollitakse ja kuidas kontrolli parandada?
12. Milliseks hindate mustalt töötamise võimalusi oma linnas/maakonnas? Kuidas seda välja selgitada?
13. Missugune on Teie koostöö sotsiaalabi ametnikega abivajajate tausta kontrollimisel? Kas vahetate omavahel infot? Kas see on vajalik?

#### II SOTSIAALAMETNIKE INTERVJUUDE RAAMKÜSIMUSTIK

##### Tööturu olukord

1. Palun kirjeldage oma linna/maakonna/valla üldist tööturuolukorda, ettevõtluskeskkonda, palku ja inimeste toimetulekut.

## **Toimetulekutoetus**

1. Kirjeldage skeemi, mille alusel arvestatakse ja makstakse linnas/maakonnas/vallas toimetulekutoetust ja täiendavat sotsiaaltoetust?
2. Mis võetakse aluseks kohalike omavalitsuste toimetulekutoetuse eelarve koostamisel? Kas taotluste rahuldamiseks vajalikke vahendeid on olnud piisavalt? Kuidas kohalik omavalitsus abivajajatega omavahenditest toime tuleb?
3. Kui suur osa toimetulekutoetusest läheb eluasemekulutuste katteks?
4. Kuidas toimub täiendavate sotsiaaltoetuste maksmine — kes seda vajavad ja milleks kasutavad?
5. Kuidas hindate praegu kehtiva töötü riikliku abiraha ja toimetulekupiiri suurust?
6. Kes on põhilised sihtrühmad, kellele on toimetulekutoetus äärmiselt vajalik?
7. Kirjeldage toimetulekutoetust saavate inimeste, sh töötute, lastega perede ja pensionäride olukorda.
8. Kuidas suhtute madala palgaga töötavate inimeste vajadusse toimetulekutoetuse järele?
9. Kas on suurenenud nende perede osatähtsus, kes saavad toimetulekutoetust iga kuu (Eesti keskmine 12 kuud — 15,2%)? Seletage.
10. Iseloomustage toimetulekutoetust saanud perede struktuuri.
11. Kas toimetulekutoetuse maksmise skeem peaks olema linnas ja maal erinev? Põhjendage.
12. Kas raha jagamise asemel/kõrval oleks vajalik teenuste osutamine (kui rahaline toetus lasteni ei jõua, siis vajalik teenus jõuaks)? Millised oleksid need teenused?
13. Kas on selliseid inimesi, kes sooviks ainult sotsiaaltoetustest elada ja mitte töötada? Seletage.
14. Missugune on Teie üldhinnang sotsiaaltoetuste mõju kohta inimeste tööturukäitumisele?

## **Mustalt töötamine ja toetuse saajate tausta kontrollimine**

1. Kas on võimalik kontrollida, missuguseid toetusi pere saab? Kui jah, siis kuidas?
2. Kas on olemas ka selline toimetulekutoetuse saajate kontingent, kellele toetus ei ole esmavajalik? Seletage. Kas esineb ka ametnike petmist? Kui jah, siis kuidas seda kontrollitakse ja kuidas kontrolli parandada?
3. Milliseks hindate mustalt töötamise võimalusi oma linnas/maakonnas? Kuidas seda välja selgitada?
4. Missugune on Teie koostöö tööhõiveametnikega abivajajate tausta kontrollimisel? Kas vahetate omavahel infot? Kas see on vajalik?

## SUMMARY

### **Social benefits in Estonia: efficiency and impact on work incentives**

The aim of the current paper is, first, to analyse how social benefits influence the supply of labour and, second, to assess the efficiency of Estonian social benefits in alleviating poverty. The paper analyses theoretical aspects of the relationship between social protection systems and a labour market, benefit systems and their design principles in the OECD countries, the Estonian social protection system and its main differences when compared to developed countries, and assesses the influence of social benefits to labour supply. The last chapter is based on interviews with the officials of social and employment agencies where they were asked to evaluate the social benefits and work incentives in Estonia.

The paper analyses the design principles of such social benefits as unemployment benefits, social assistance and family allowance, and the influence of those benefits to labour supply and poverty. Under the unemployment benefits the paper discusses unemployment insurance benefits and unemployment assistance. Redundancy payment is also added here as one benefit paid to the unemployed.

The analysis shows that the Estonian social protection system has similarities to several social protection models represented in the European Union. At the same time, the Estonian system cannot be classified purely as any of them. The overall trend in the development of unemployment benefit and social assistance models in developed countries has been to apply stricter eligibility criteria with an aim to encourage people to actively search for work. In Estonia, in contrast with developed countries, the eligibility criteria of unemployment allowances have become significantly more liberal, and the benefit system does include incentives for active job search.

The analysis shows that, on the one hand, the rates of social benefits in Estonia are very low; their real value has decreased continuously and benefits play an insignificant role in alleviating poverty. On the other hand, however, it appears that despite the above-mentioned facts in various cases it is more beneficial to live on benefits than start working for a minimum wage or a wage slightly above the minimum wage. On the basis of this evidence the authors of the paper propose to raise benefit rates regularly so as to maintain at least their real value. Along with increasing benefit rates it would be rational to make the eligibility criteria for unemployment and subsistence benefits stricter by placing a stronger emphasis on the elements that would encourage people to search for work, such as, participation in employment programmes. As to family allowances the authors suggest to increase the share of selective benefits within the universal system, and increase, first and foremost, benefits that are aimed at households living in greatest poverty risk, such as, families with many children and single parent families.

The analysis of relationships between different types of benefits shows that the rate of unemployment benefit in Estonia is currently so small that a person who has lost work has to, as a rule, also apply for subsistence benefit. Thus the unemployment benefit fails to fulfil its function in smoothing consumption during the unemployment period of a household member(s). The newly introduced unemployment insurance system eliminates the need for people eligible to unemployment insurance benefit to apply additionally to subsistence benefit, but it does not change the situation for people receiving state unemployment assistance.

The efficiency analysis of social benefits reveals that a large portion of benefits are redistributed to non-poor families. While the direct purpose of unemployment benefits and family allowance is not to alleviate poverty then subsistence benefit should primarily be aimed at poor families and be, at the same time, the last resort with a lowest benefit rate. In Estonia, however, non-poor families receive more than half of the subsistence benefit funds. Therefore, it is necessary to define more clearly the purpose of each benefit and accordingly reassess the relative proportions of unemployment and subsistence benefits. In addition, it would be rational to reduce redundancy benefit in the light of the new unemployment insurance system.

The officials of social and employment agencies interviewed as a part of this research claim that, even though benefits are low in Estonia, people who have lost work try to cope with the help of benefits rather than go to work for a minimum wage or a wage slightly above the minimum wage. At the same time, the officials claim that a large portion of people treat benefits as an extra source of income and are not, in fact, interested in finding a job.

## AUTORITEST



**Arvo Kuddo** on tööturu ökonomist. Ta on lõpetanud Moskva Ülikooli majandusteaduskonna ning aspirantuuri, 1981. aastast majanduskandidaat. On täiendanud end Rootsi Instituudis. Töötanud TA Majanduse Instituudis (1987–90), sotsiaalministri ja tööministrina (1990–92), Eesti Pangas (1993) ning ÜRO Ülikooli Majandusuuringute Instituudis (UNU/WIDER). 1995. aastast töötab Maailmapangas tööturu vanemökonomistina, olles spetsialiseerunud tööturu ja sotsiaalpoliitikale Ida-Euroopa riikides. Arvo Kuddo osales käesoleva uurimistöös 2., 3. ja 5. peatüki koostamisel.



**Reelika Leetmaa** on Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS analüütik ja käesoleva uurimisprojekti juht. Ta on lõpetanud Tartu Ülikooli majandusteaduskonna ning omandanud magistrikraadi (MSc) majandusteaduses Odense Ülikoolis Taanis. Ta on töötanud Sotsiaalministeeriumis peaspetsialisti ja nõunikuna tööturu valdkonnas, tegelenud tööturu ja tööturupoliitika analüüsiga Kesk- ja Ida Euroopa riikides. Käesolevas uurimistöös osales Reelika Leetmaa 2., 3. ja 4. peatüki koostamisel.



**Lauri Leppik** on sotsiaalpoliitika analüütik. Ta on lõpetanud Tallinna Pedagoogilise Instituudi matemaatikafüüsika erialal ja täiendanud ennast Varssavi Ülikoolis Poolas, Lõuna-Connecticuti Ülikoolis Ameerika Ühendriikides ning Euroopa Ülikooli Robert Schumani Keskuses Itaalias. Ta on töötanud Tallinna Pedagoogikaülikoolis sotsiaaltöö osakonna lektorina, Sotsiaalkindlustusametis peadirektori asetäitjana ja Sotsiaalministeeriumis sotsiaalkindlustuse valdkonna nõunikuna. Lauri Leppik osales uurimistöös 1., 2. ja 3. peatüki koostamisel.



**Mai Luuk** on Tallinna Pedagoogikaülikooli sotsioloogia osakonna doktorant. Ta on töötanud Tööturuameti analüüsiosakonnas, Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonnas, Sotsiaalministeeriumi töösakonnas ning eksperdina Põhjamaade ning ÜRO Arenguprogrammi ja Mitte-eestlaste Integratsiooni Sihtasutuse pilootprojektides, viinud läbi sotsioloogilisi uuringuid Tööturuametis („Tööturukoolituse tulemuslikkus“, „Registreeritud tööturubaromeeter“, „Firmade Personaliprobleemid“) ja osalenud mitmetes tööturu uuringuprogrammides. Käesoleva uurimisprojekti raames viis Mai Luuk läbi sotsiaal- ja tööhõiveametnike küsitluse (vt 6. ptk).



**Andres Võrk** on Tartu Ülikooli majandusteaduskonna doktorant ja teadur. Ta on lõpetanud Tartu Ülikooli majandusteaduskonna ja omandanud samas ka magistrikraadi, täiendanud end Bergenis Ülikoolis Norras ja Kieli Ülikoolis Saksamaal. Käesoleva uurimistöös raames konstrueeris Andres Võrk ökonomeetrilise mudeli (vt 4. ptk) sotsiaaltoetuse mõju hindamiseks töötamisele.