

RIIGIKANTSELEI

UURING

SOTSIAALMAKSU

MIINIMUMKOHUSTUS OSAAJAGA TÖÖTAMISE TAKISTUSENA

September 2019

Kokkuvõte olulisest

FINANTSAKADEEMIA OÜ



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti
tuleviku heaks



RIIGIKANTSELEI



RAHANDUSMINISTEERIUM



SOTSIAALMINISTEERIUM

Käesolev uuring¹ viidi läbi Riigikantselei strateegiabüroo tellimusel ja seda rahastatakse ühtekuuluvusfondide 2014-2020 rakenduskava prioriteetse suuna 12 „Haldusvõimekus“ meetmest 12.2 „Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine“. Projekti algatajad ja koostööpartnerid on Sotsiaalministeerium ja Rahandusministeerium.

¹ Riigihanke viitenumber: 202437

SISSEJUHATUS

Uuringu eesmärk oli välja selgitada:

- kas või mil määral on sotsiaalmaksu miinimumkohustus **hõivesse liikumise takistuseks** ning
- milline oleks sellest tulenevalt sotsiaalmaksu miinimumkohustuses muudatuste tegemise **mõju maksulaekumisele** ja **tööhõivele**.

Sotsiaalmaksuseaduse (**SMS**) § 2 lõikes 2 on sätestatud töö- ja teenistuslepingu alusel töötamisel sotsiaalmaksu miinimumkohustus, mis lähtub eelneva aasta töötasu alammäärast (2019.a 500 eurolt kuus). Sotsiaalmaksu miinimumkohustus muudab osajaga töötamise töötasu alammäärast madalamal palgatasemel suhteliselt kallimaks² ning võib sellega pärssida osajaga töökohtade loomist. Selle aspekti on varasemalt tõstatanud ka Tööandjate Keskliit³. Sotsiaalmaksu miinimumkohustuse negatiivset mõju töökohtadele on eeldatavalt suurendanud asjaolu, et töötasu alammäär on viimastel aastatel kiiresti kasvanud ning seega on kasvanud ka sotsiaalmaksu miinimummäär.

SMS § 2 lõikes 4 on sätestatud mitmed töötajate kategooriad, kelle puhul tööandja maksab sotsiaalmaksu tegelikult tasuta ega pea maksma sotsiaalmaksu vähemalt kuumääralt: riikliku pensioni saajad, (üli)õpilased, alla kolme aasta vanuse lapse vanemad, kolme ja enam alla 19-aastast last kasvatavad vanemad jm. Käesoleva uuringu objektiks on täiendavad sihtrühmad, keda võiks Ametiühingute Keskliidu ja Tööandjate Keskliidu ettepanekust lähtuvalt lülitada erandite kategooriasse. Nendeks on:

- pensionieelikud vanuses 55+,
- 3-8-aastase lapse vanemad ja
- 18-24-aastased noored.

Nimetatud gruppide lülitamine erandite kategooriasse on põhjendatud ka Eesti tööelu-uuringu⁴ andmete taustal, mis näitasid, et töötajate vajadus osajaga töötamise järele on suurem just nooremate ja vanemate töötajate gruppides. Seda põhjendatakse nooremas vanusegrupis keskendumisega töö kõrvalt ka õppimisele ning samuti võib osajaga töötamine aidata nn NEET⁵ noori, kes ei oma ravikindlustust, kuna nad ei õpi või ei tööta. Vanemas vanusegrupis vähendatakse töökoormust aga tervisest tulenevatel põhjustel. Statistika⁶ näitab, et ka väikeste

² Sotsiaalmaksu arvestatakse töötasu alammääralt, mitte tegelikult palgalt, mis võib osajaga töötamise korral olla sellest madalam.

³ Toodi välja käesoleva uuringu hankedokumentis.

⁴ Sotsiaalministeerium, „Eesti tööelu-uuring 2009“, Sotsiaalministeeriumi toimetised nr 3/2011

⁵ Nimetus tuleneb inglisekeelsest väljendist „*youth neither in employment nor in education or training*“

⁶ Allikas: Statistikaamet (eraldi tellimuse alusel)

laste vanemad⁷ kasutavad keskmisest sagedamini võimalust töötada osaajaga tingituna laste eest hoolitsemise vajadusest või soovist.

Käesoleva töö peamiseks meetodiks oli küsitlusuuringu läbiviimine nii tööandjate kui ka töötajate (eraldi töötavad ning mitte töötavad) sihtrühmades.

Ettevõtete küsitlusele vastas 755 ettevõtet, mis võeti tellijaga kokkuleppel kuuelt valitud tegevusalalt, mis valiti töötajate arvu (suuremad) ja osaajaga töötajate osakaalu (samuti suuremad) järgi:

- G Hulgi- ja jaekaubandus; mootorsõidukite ja mootorrataste remont (229 ettevõtet)
- H Veendus ja laondus (211)
- I Majutus ja toitlustus (189)
- J Info ja side (3)
- N Haldus- ja abitegevused (60)
- Q Tervishoid ja sotsiaalhoolekanne (63)

Saadud tulemusi analüüsiti statistilisi ja matemaatilisi meetodeid kasutades. Samuti viidi läbi dokumendi⁸- ning statistiliste andmete analüüs – viimases kasutati nii Eesti Maksu- ja Tolliametilt (**EMTA**) kui ka Eesti Statistikaametilt (**ESA**) ning Eurostat'ilt saadud informatsiooni.

⁷ Uuringu fookuses on 3-8 aastaste laste vanemad.

⁸ Nt Krillo Kerly, „Osaajaga töötamine Eesti näitel“, 2007, Tartu ja Joachim Ragnitz, Marcel Thum; „Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen“, Dresden, 2007

KOKKUVÕTE OLULISEST

Järgnevalt tuuakse välja olulisemad uuringuga seotud asjaolud ja tulemused:

- Erandi ringi laiendamine mõjutab ka neid, kes kuuluvad sihtrühma ning kes täna töötavad ning kelle puhul makstakse sotsiaalmaks töötasu alammäära järgi. Erandi rakendamisel väheneks selle sihtrühma puhul sotsiaalmaks 5,2 miljonit eurot. Seejuures on eeldatud, et erandi rakendamisega ei kaasne ravikindlustust. Kui antakse valikuvõimalus, siis valivad ilmselt paljud ravikindlustusega töötamise, mis tähendab ühtlasi kõrgemat sotsiaalmaksu kohustust tööandjale – küsitlusuuring näitas, et valdav osa isikutest ei ole nõus töötama ravikindlustuseta⁹. Valikuvabaduse realiseerimise võimalus sõltub siiski ka töötaja positsioonist tööturul konkreetses kontekstis (regioon, sektor) ehk teatud olukordades võib erandi kasutamine töötaja poolt olla sunnitud käik ja jätta töötajad ravikindlustuseta, tõsta regionaalset ebavõrdsust ning suurendada mittevabatahtlikku osaajaga töötamise osakaalu.
- SMS erandi muudatusest võivad kaotada isikud, kes täna teenivad töötasu alammäära lähedast töötasu. Neid võidakse viia alla töötasu alammääraga tasustatud tööle, seda kas ametlikult (viiakse osaajaga tööle) või mitteametlikult (nn ümbrikupalgale). Mõnevõrra üle alampalga teenivate isikute¹⁰ sotsiaalmaksu laekumine oli 2018.a ca **32 miljonit eurot** ning on kasvanud aastaga tervelt neljandiku.
- Sotsiaalmaksu miinimumkohustust peeti **oluliseks takistuseks** osaajaga töötamisele nende ettevõtete hulgas, kellel on osaajaga töötajaid või on plaanis osaajaga töökohti luua¹¹ (ca 50% ettevõtetest vastas, et on takistuseks). Samas jäeti suhteliselt vähestes ettevõtetes sellel põhjusel töökoht loomata – peamiselt värvati kas erandiga kaetud isik või kasutati muud võlaõiguslikku lepingu vormi (kus tööandja ei pea maksma sotsiaalmaksu miinimumsummat vaid realselt töötasult).
Nende ettevõtete hulgas, kellel osaajaga töötajaid ei olnud ja/või ei olnud plaanis neid värvata, oli osaajaga töökohtade mitteloomise põhjusteks muud põhjused (vt ptk 4.2.2).
- Tööandjate küsitlusuuringu¹² ning teiste andmete projektsiooni alusel võib eeldada, et erandi laiendamisel loovad ettevõtted ligikaudu 8400 töökohta¹³, millest ettevõtted, kellel oli osaajaga töötajaid loovad ca 5800 töökohta

⁹ Küsitleti neid erandite rühmade mittetöötavaid liikmeid, kes ei kuulu juba täna kehtivate erandite kategooriatesse ehk neil puudub juba täna ravikindlustus.

¹⁰ Napilt üle alampalga teenivad isikud.

¹¹ Ca 40% küsitletud ettevõtetest

¹² Eelkõige vastuste alusel küsimusele, „Mida teete kui laiendatakse miinimumkohustuse erandite ringi?“

¹³ Arvestada tuleb sellega, et tegemist on ettevõtete nn kiirhinnanguga, mille aluseks ei ole põhjalikke analüüse. Samuti ei kohusta väljapakutud number ettevõtteid töökohtade loomisele.

ning ettevõtted, kellel täna ei ole osaajaga töökohti ca 2600 töökohta (vt ptk 5.3).

Samas oleks maksumõju negatiivne, sest maksutulude vähenemine nendelt, kes täna juba töötavad osaajaga, nendelt, kelle koormust vähendatakse, ning nendelt, kes asendatakse erandite ringi kuuluva isikuga, on suurem, kui uutelt töökohtadelt laekuv maksutulu. Kokku oli mõju riigi maksulaekumisele hinnanguliselt **-4,1 miljonit eurot**.

- Küsitlus näitas, et sihtrühma kuuluvatest täna töötavatest isikutest on 50% isikutest valmis vähendama töökoormust. Küsitlus ja analüüs näitasid siiski, et tööle asuks toodud tingimustel (puuduv ravikindlustus, madalam palgatase) pigem vähe töötajaid. Suurem soov osaajaga töötada oli madalama töötasuga isikutel. Peamiselt ollakse valmis töötama suurema osakoormusega (50+% tööajast). Samas näitas küsitlus, et **ei olda valmis oma töökoormust vähendama juhul, kui seeläbi neile enam ei kehtiks ravikindlustus** (keskmistel vastas „ei“ 84% vastanutest). Keskmisest ainult mõnevõrra väiksem oli „ei“ vastuse osakaal (77%) noorematel isikutel, kellel on ka tervisega vähem probleeme.
- Mittetöötavatel isikutel oli suur soov töötada osaajaga (üle 50% vastanutest). Eriti kõrge oli see lapsevanemate ja vanemate isikute hulgas. Kõikidelt küsitletavatelt küsiti ka seda, miks nad hetkel ei tööta. Peamised põhjused on sihtrühmade spetsiifilised – nooremad ei ole vastavat tööd leidnud, vanemad isikud ei tööta tervise tõttu ning lapsevanematel oli põhjuseks laste eest hoolitsemine.
- Eelnevalt toodud uute töökohtade mõju arvutust maksulaekumistele korrigeeriti tööjõu pakkumise poolega. Kui arvestada nendega, kes on nõus töötama ilma ravikindlustuseta, siis nende arv üldistatuna kogu Eesti peale oleks 1500 isikut (töökohtade pakkumine oli üle 8000) ning pakkumise ja nõudluse piirkondlikkust arvestades võiks **täidetud töökohti olla 1400-1500**. Selle arvestusega korrigeeriti eeldatavat maksulaekumist uutelt töökohtadelt (eelnevalt oli arvestatud -4,1 miljonit eurot) ning arvatati võimaliku uue maksulaekumise mõju riigieelarvele – tulemuseks saadi **-9,8 miljonit eurot** ehk selle summa võrra võiks väheneda sotsiaalmaksu laekumine erandite ringi laiendamise tulemusena.
- Kui võtta pakkumise poolel küsitluse tulemustest lähtuvalt arvesse ka need isikud, kes on nõus osaajaga töötama, kui sellega kaasneks ravikindlustus – juhul kui erandite ringi laiendamisega see kaasneks – siis oleks täidetud töökohtade arv eelduslikult märksa suurem (üle 4000) ning maksulaekumine uutelt töökohtadelt proportsionaalselt suurem. Siiski jääks riigi üldine maksulaekumine ca 5 miljoni euro ulatuses negatiivseks.
- **Kokkuvõttes ei ole eeldatavalt loodavatele töökohtadele tõenäoliselt suurt nõudlust, samuti tähendaks meetme rakendamine riigile arvestuslikult märkimisväärset kulu. Seetõttu ei**

**ole töö teostajate hinnangul ja uuringu tulemustest lähtuvalt
meetme rakendamine otseselt vajalik.**