

## TOOTMISTEGURITE MAKSUSTAMINE JA TÖÖPUUDUS EESTIS

Tairi Rõõm

### ■ Sissejuhatus ■

Eestis on siiani vähe käsitlemist leidnud küsimus, mil määral on meie kõrge töötuse tase ning ulatuslik struktuurne tööpuudus<sup>1</sup> tingitud maksusüsteemist. Käesoleva artikli eesmärk on seda lünka täita. Kirjutises on keskendutud tootmistegurite – tööjõu ja kapitali – maksukoormuse analüüsimisele ning võrreldud selle jaotumist tootmistegurite vahel Eestis ning Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) riikides. Eesti maksusüsteemi eripäraks on kapitali madal maksukoormus võrreldes tööjõu maksukoormusega. Enamikus OECD riikides on see suhe vastupidine (kapitali maksumäär ületab tööjõu maksumäära) või siis on mõlemad tootmistegurid enam-vähem võrdselt maksustatud. **Peamine küsimus, millele järgneva analüüsi käigus on püütud vastust leida, on see, kas tööjõu absoluutselt või suhteliselt kõrge maksukoormus (st kapitali madal maksukoormus võrreldes tööjõu omaga) võiks mõjuda negatiivselt hõivele.**

Vene kriisile järgnenud majanduslanguse ajal tõusis Eestis tööpuuduse tase ligi 15%ni. Viimase aastakümne kõrgeim töötuse määr registreeriti 2000. aasta I kvartalis, mil see ulatus 14,8%ni. Ehkki sellest ajast alates on töötuse tase märgatavalt alanenud (2002. aasta III kvartalis oli tööpuuduse määr 9,1%), on struktuurse tööpuuduse tase Eestis jätkuvalt kõrge. 2001. aastal oli pikaajaliste töötute<sup>2</sup> osakaal kõigist töötutest 48,3% ning 2002. aastal suurenes see suhtarv veelgi, ulatudes kolme esimese kvartali lõikes 53,4%ni<sup>3</sup>. Joonis 1 annab ülevaate struktuurse tööpuuduse dünaamikast. Sellel on ära toodud lühi- ja pikaajaliste töötute ning heitunud isikute arv aastail 1993–2001. On ilmne, et tööpuuduse langus on viimasel ajal aset leidnud eelkõige lühiajaliselt töötute arvu vähenemise teel. Pikka aega töötute ning heitunud isikute hulk ei ole oluliselt vähenenud<sup>4</sup>.

Tööpuuduse kõrge tase Eestis ning selle struktuurne iseloom on eelkõige seletatav üleminekuprotsessi käigus toimunud ulatuslike majanduslike ümberkorraldustega. Kiire hõive langus Eestis 90. aastatel ei olnud siirderiikide hulgas erandlik nähtus. Ka on enamikus Kesk- ja Ida-Euroopa (KIE) riikides üleminekuprotsessiga paratamatult kaasnenud suur pikaajaliste töötute osakaal<sup>5</sup>. Sissetulekute ja hõive dünaamika sõltub siirderiikides eelkõige makromajan-

---

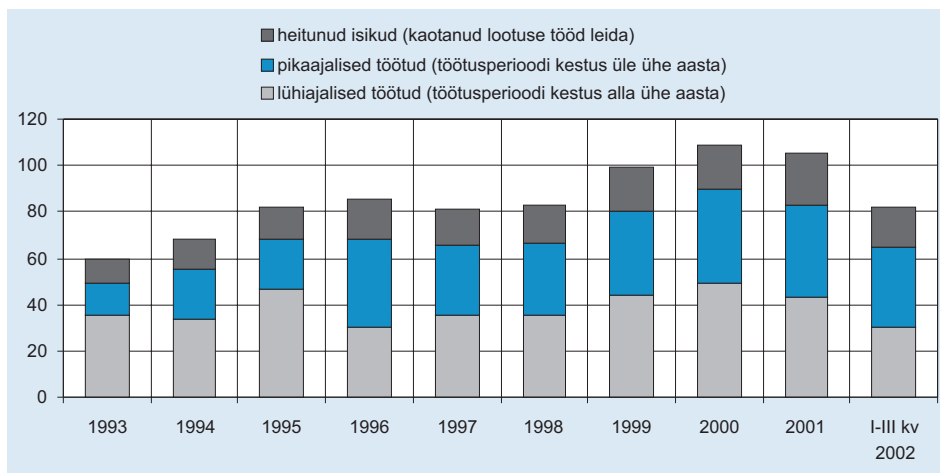
<sup>1</sup> Struktuurse tööpuuduse all mõistetakse olukorda, kui on tekkinud lõhe töötajate reaalsete teadmiste ja oskuste ning töökohtadele esitatavate nõuete vahel. Struktuurse tööpuuduse taset hinnatakse pikaajalise töötuse järgi.

<sup>2</sup> Pikaajalisteks töötuteks loetakse isikuid, kes on töötud olnud rohkem kui aasta.

<sup>3</sup> Statistikaamet (ESA).

<sup>4</sup> Heitunuteks loetakse neid tööealisi elanikke, kes on kaotanud lootuse tööd leida.

<sup>5</sup> *Employment and Labour Markets in Central European Countries*. Eurostat, 2001.



**Joonis 1. Struktuurse tööpuuduse dünaamika Eestis aastail 1993–2002 (aasta keskmine tuhandetes inimestes 15–69aastastest elanikest)**

Allikas: Statistikaamet

dusliku keskkonna muutustest ning seetõttu enim majandusreformide üldisest edukusest. Võttes arvesse seda, et Eestis on siirdeprotsess jõudnud lõppfaasi, ei ole majanduses aset leidvad struktuursed muutused edaspidi enam nii ulatuslikud kui seni. Seetõttu muutub tööpuuduse võimalikke põhjusi analüüsidis üha olulisemaks tööturu institutsionaalse raamistik, sealhulgas ka maksualaste õigusaktide analüüs.

## ■ *Ex ante* ja *ex post* maksumäärad Eestis ■

Maksukoormuse hindamiseks kasutatakse erinevaid meetodeid. Enimlevinud viis tööjõumaksude analüüsimiseks on *ex ante* (st ettevaates hinnatud) keskmiste ja piirmaksumäärade arvutamine. Keskmine maksumäär mõõdab teiselt tulult tasutud maksude (tulu-, sotsiaalkindlustusmaksu summa) suhet maksubaasi. Maksubaasi moodustavad tööandja palgakulud (brutopalk pluss sotsiaalmaks) ning tööandja poolt tasutud töötuskindlustusmaks. Piirmaksumäär mõõdab maksukulude suurenemise ja sissetuleku kasvu seost. Kui sissetulek suureneb ühe krooni võrra, siis piirmaksumäär näitab seda, kui suur osa sellest kroonist tuleb tasuda maksudeks.

**Tänu tulumaksuvaba miinimumi kehtimisele on Eesti maksusüsteem mõõdukalt progressiivne:** 2000kroonist brutopalka teeniva töötaja keskmine maksumäär on 35,39%, samas kui 15 000 krooni teeniva töötaja puhul on see 43,83%. Kuna Eestis ei sõltu maksumäärad sissetulekute tasemest (st ei kehti astmeline maksusüsteem), siis on tööga seotud tulu piirmaksumäär sissetulekute lõikes konstantne ning võrdub 45,12%ga.

Täpsemalt on tööjõu maksukoormuse taset võimalik hinnata sel moel, et arvutatakse efektiivsed maksumäärad tootmistegurite, st tööjõu ja kapitali kohta. Efektiivsed maksumäärad mõõdavad *ex post* (st realiseerunud) maksukoormust ning need arvutatakse, kasutades

makrotaseme andmeid valitsuse maksulaekumiste ning majandusagentide agregeeritud sissetulekute kohta. Efektiivsete maksumäärade arvutamiseks kasutatud võrrandite lugejates toodud muutujad mõõdavad tööjõult ja kapitalilt teenitud sissetulekute maksueelsete ja -järgsete väärtuste vahet. Nende muutujate arvutamiseks saab kasutada riigieelarve maksulaekumisi, mis on seotud tööjõult või kapitalilt teenitud tuluga. Võrrandite nimetajates toodud muutujad tähistavad erinevat tüüpi maksude maksubaase, st sissetulekut tööjõult või kapitalilt, mõõdetuna maksueelsetes hindades.

**Eestis on tööjõuga otseselt seotud maksud sotsiaalmaks, töötuskindlustusmaks ja üksikisiku tulumaks.** Tööjõu efektiivne *ad valorem*<sup>6</sup> maksumäär mõõdab maksueelse ja -järgse palgatööga seotud sissetuleku vahet protsentides. Agregeeritud andmeid kasutades arvutatakse ühtne keskmine maksumäär representatiivse leibkonna kohta. Tänu maksuvabale miinimumile on alla keskmise sissetulekuga leibkondade maksumäärad tööjõu keskmisest efektiivsest maksumäärast (KEM) madalamad, samas kui keskmisest suurema sissetulekuga leibkondade puhul ületavad tegelikud maksumäärad KEMi.

**Kapitalimaksudeks loetakse ettevõtte tulumaksu ning omandiga seotud kaudseid makse (riigilõivud, maamaks jm omandimaksud).** Tuleb silmas pidada, et kapitali efektiivne maksumäär on positiivselt seotud dividendimääraga: mida kõrgem on makstud dividendide ja kasumi suhe, seda kõrgem on kapitali tegelik maksukoormus antud ettevõttes.

Analüüsidest tööjõu maksukoormust, kasutatakse selle mõõduna sageli tööjõu ja tarbimise summeeritud KEMi. **Tarbimismaksudena käsitletakse Eestis käibe- ja aktsiisimaksu. Tarbimismaksude arvamist tööjõu maksukoormuse hulka saab põhjendada sellega, et töötaja seisukohalt pole oluline, kas tema netotöötasu (st tegelik summa, mille eest ta ostab tooteid ja teenuseid) on kõrgem või madalam otseste tööjõumaksude või tarbimismaksude muutuste tõttu.** Sellise käsitlusviisi puhul eeldatakse, et töötajad kulutavad kogu tööga teenitud tulu tarbimisele, st elanike töise tulu säästumäär on null. Arvestades säästmise madalat taset Eestis, on selline lähenemisviis meie maksusüsteemi analüüsimisel ka õigustatud.

Tabelis 1 on ära toodud tarbimise, tööjõu ja kapitali keskmised efektiivsed maksumäärad Eestis aastail 1996–2001. Tööjõu KEM jäi sel perioodil vahemikku 33,6–38,8%. Kapitali

**Tabel 1. Tööjõu, kapitali ja tarbimise keskmised efektiivsed maksumäärad Eestis 1996–2001**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Keskmine
Tööjõu KEM	34,4%	38,8%	36,5%	33,6%	35,5%	35,8%	35,8%
Kapitali KEM	31,1%	21,5%	32,8%	35,1%	13,4%	10,9%	24,1%
Tarbimise KEM	21,7%	24,5%	21,2%	20,4%	22,6%	22,8%	22,2%
Tööjõu ja tarbimise summeeritud KEM	48,6%	53,8%	50,0%	47,2%	50,1%	50,4%	50,1%

Allikas: Autori arvutused

<sup>6</sup> Hinnale vastav (ladina k).

KEM oli enne, kui 2000. aastast kaotati tulumaks ettevõtete reinvesteeritud kasumilt, samas suurusjärgus tööjõu KEMiga. Erandiks oli ainult 1997. aasta. **Pärast ettevõtete tulumaksu reformi on kapitali KEM jäänud vahemikku 10,9–13,4%, mis on ligikaudu kolm korda väiksem tööjõu KEMist.** Tööjõu ja tarbimise summeeritud KEM oli vaatlusalusel perioodil vahemikus 47,2–53,8%.

Kuidas suhestuvad omavahel tööjõu *ex ante* ja *ex post* keskmised maksumäärad Eestis? Arvestamata töötuskindlustusmaksu, mis hakkas kehtima alles 2002. aastast, oli aastail 1996–2001 keskmist brutopalka saanud töötaja *ex ante* keskmine maksumäär 38,2%, st kõrgem tööjõu KEMist, mille tase oli samal perioodil 35,8%. Efektiivne maksumäär oli *ex ante* maksumäärast madalam eelkõige seetõttu, et selles kajastub maksude tasumata jätmine nn ümbrikupalkadelt. Teine võimalik põhjus, miks tööjõu tegelik maksukoormus osutus *ex ante* maksukoormusest madalamaks, on erinevate tulumaksusoodustuste olemasolu (eluaseme- ja õppelaenu intresside tulumaksuvabastus jne).

## ■ Eesti keskmiste efektiivsete maksumäärade võrdlus OECD riikide maksumääradega ■

Eesti tootmistegurite keskmiste efektiivsete (st *ex post*) maksumäärade võrdlus OECD riikide omadega on toodud tabelis 2. Sealt ilmneb, et tööjõu KEM Eestis oli lähedane OECD ja ELi keskmistele tööjõu maksumääradele, olles esimesest 2,4 protsendipunkti võrra kõrgem ja teisest ühe protsendipunkti võrra madalam. Eestist kõrgem on tööjõu maksukoormus mitmes ELi liikmesriigis (Prantsusmaa, Austria, Belgia) ning ka OECD Kesk-Euroopa liikmesriikides (Tšehhimaa, Poola, Ungari). Paljudes riikides oli tööjõu maksukoormus aga Eesti tasemest oluliselt madalam (USA, Jaapan, Suurbritannia jt).

Tarbimise KEM oli Eestis viimase kuue aasta lõikes 22,2%. See on OECD ja ELi keskmistest vastavalt 5,1 ja 3,5 protsendipunkti võrra kõrgem. Nagu eespool öeldud, kasutatakse tööjõu maksukoormust analüüsidest selle mõõduna sageli tööjõu ja tarbimise summeeritud efektiivset maksumäära. Eestis oli tööjõu ja tarbimise KEMi netosumma aastail 1996–2001 keskmiselt 50%. OECD ja ELi keskmine tööjõu ja tarbimise summeeritud KEM aastail 1991–1997 oli vastavalt 42,7 ja 48,3%. Võrreldes neid näitajaid Eesti omadega, ilmneb, et **juhul, kui tööjõu maksukoormuse hulka arvestada nii tööjõu- kui tarbimismaksud, on Eestis selle tase suhteliselt kõrge.**

Kapitali KEM oli Eestis aastail 1996–2001 keskmiselt 24,1%. Samas alanes kapitali maksukoormus meil märgatavalt seoses tulumaksu kaotamisega ettevõtete reinvesteeritud kasumilt alates 2000. aastast. Seda arvesse võttes tasub tuleviku seisukohalt Eestis selle tootmisteguri maksukoormuse hindamisel aluseks võtta kapitali KEM aastail 2000–2001. Vastav näitaja oli 12,1%, mis on märgatavalt madalam mistahes OECD riigi kapitali efektiivsest maksumäärast. OECD ja ELi keskmine kapitali KEM aastail 1990–1997 oli vastavalt 52,2 ja 45,3%.

Ülaltoodust nähtub, et **tööjõu maksukoormus on Eestis mõõdukalt kõrgem OECD keskmisest, kapitali maksukoormus aga seevastu oluliselt madalam.** Millist mõju võiks maksukoormuse selline jaotus tootmistegurite vahel avaldada tööpuudusele?

**Tabel 2. Tööjõu, kapitali ja tarbimise keskmised efektiivsed maksumäärad  
OECD riikides ja Eestis aastatel 1991–1997**

	Tööjõu KEM	Kapitali KEM	Tarbimise KEM	Tööjõu ja tarbimise summeeritud KEM
Austraalia	22,6	56,2	11,9	31,8
Austria	41,8	34,4	20,0	53,4
Belgia	39,7	47,0	18,7	51,0
Hispaania	30,4	31,9	13,7	39,9
Iirimaa	25,1	27,6	22,8	42,2
Island			23,6	
Itaalia	36,3	49,6	16,0	46,5
Jaapan	24,0	83,6	6,7	29,1
Kanada	28,7	87,7	13,1	38,0
Korea Vabariik	7,7	49,0	16,0	22,5
Kreeka	24,3	39,4	18,6	38,4
Luksemburg			20,9	
Holland	41,0	40,7	18,7	52,0
Mehhiko			12,6	
Norra	35,5	38,1	26,9	52,9
Poola	42,9		19,8	54,2
Portugal	22,7	22,2	20,5	38,5
Prantsusmaa	40,2	41,4	18,0	51,0
Rootsi	48,5	63,5	18,7	58,1
Saksamaa	35,9	36,4	15,8	46,0
Soome	44,5	56,5	22,7	57,1
Suurbritannia	21,0	68,6	16,9	34,4
Šveits	30,2	75,6	8,4	36,1
Taani	42,8	67,7	25,7	57,5
Tšehhi Vabariik	36,4	63,7	22,7	50,8
Türgi			11,2	
Ungari	39,6		25,7	55,1
USA	22,6	51,0	6,1	27,3
Uus-Meremaa	24,2	50,1	19,8	39,2
OECD keskmine	33,4	52,2	17,1	42,7
G7 keskmine	29,8	59,8	13,2	38,9
ELi keskmine	36,8	45,3	18,7	48,3
<b>Eesti<sup>1</sup></b>	<b>35,8</b>	<b>24,1</b>	<b>22,2</b>	<b>50,0</b>

Allikad: David Carey ja Harry Tchilinguirian; (OECD Working Paper No 258, 2000) ja autori arvutused.

<sup>1</sup> Eesti keskmised efektiivsed maksumäärad on arvutatud perioodi 1996–2001 kohta.

## ■ Tööjõumaksude mõju hõivele ja tööpuudusele ■

Üldjuhul lähtutakse maksusüsteemi ja tööpuuduse võimalike seoste analüüsil sellest, kuidas erinevat tüüpi maksud mõjutavad tootmistegurite suhtelisi hindu majanduses. *Ceteris paribus* kehtib reegel, et muudatused maksupoliitikas, mille tagajärjeks on tööjõukulude ehk teisisõnu

töäjõu hinna kasv, vähendavad nõudlust töäjõu järele. Seejuures võib töäjõu kui tootmisteguri nõudluse alanemist põhjustada mitte ainult absoluutne töäjõukulude kasv (st töäjõu maksukoormuse suurenemine), vaid seda võivad tingida ka õigusaktide muudatused, mis põhjustavad kapitali suhtelise hinna langust võrreldes töäjõu hinnaga.

Millist mõju avaldab tööpuudusele töäjõu kõrge maksukoormus kui selline, st kui jätta maksukoormuse jaotus kapitali ja töäjõu vahel arvestamata? Kas muutused töäjõuga seotud maksude tasemes võivad mõjutada tööpuuduse taset? Vastused neile küsimustele sõltuvad töäjõu pakkumise elastsusest, palkade paindlikkusest ning sellest, milline on konkurents tööturul.

Nagu igat tüüpi maksud, nii tekitavad ka töäjõumaksud maksukiilu. Tööturul tähistab maksukiil vahet tööandja poolt makstud maksueelse palga ja töövõtja poolt saadud maksujärgse palga vahel. Analüüsid maksukiilu mõju tööhõive seisukohalt, on oluline määratleda, kumb osapool – kas töövõtjad või tööandjad – kannavad maksukoormust. **Maksukoormuse jaotumine töövõtja ja -andja vahel ei sõltu pikas perspektiivis mitte sellest, kumb tööturu osapooltest on maksukohuslane, vaid töäjõu nõudlus- ja pakkumiselastsusest.** Kui töäjõu pakkumine on suhteliselt väheelastne, kannavad suurema osa maksukoormusest töövõtjad, ja vastupidi.

**Mida elastsem on töäjõu pakkumine võrreldes nõudlusega, seda vähem muutub maksude tõstmise tagajärjel töövõtja poolt saadud netopalk ning seda suuremat mõju avaldab maksukoormuse tõus tööpuudusele.** Kui töäjõu pakkumine on täiesti mitteelastne (elastsuskoeffitsient võrdub nulliga), siis kandub kogu maksukoormuse tõus üle töövõtjale (netopalk langeb, tööandja palgakulu jääb samaks) ja maksude tõstmine hõivele ning tööpuudusele mõju ei avalda.

Enamik empiirilisi uuringuid, milles on mõõdetud töäjõu pakkumise elastsust, näitavad, et n-õ tüüpilise töötaja (täistööajaga töötava mehe) pakkumiselastsus ei erine oluliselt nullist<sup>7</sup>. Selle põhjal võib järeldada, et **palkade piisava paindlikkuse korral ei mõjuta muutused töäjõumaksude tasemes tööpuudust.** Kaudse tõenduse selle kohta, et valdava osa töäjõumaksudest tulenevast maksukoormusest kannavad töövõtjad, annab OECD analüüs, kus näidatakse, et kõrgemate keskmiste töäjõumaksudega kaasneb madalam palkade osakaal toodangus<sup>8</sup>.

**Töäjõumaksude mõju tööpuudusele sõltub ka sellest, millised on konkurentsitingimused tööturul.** Tsentraliseeritud palgakokkulepete olemasolu korral (st juhul, kui ametiühingute mõjuvõim on suur), omavad töötajad tööturul monopoolset võimu. Sel juhul kanduvad maksude muutused edasi tööandja palgakuludesse, mitte netopalka, ning avaldavad mõju tööpuudusele. Teisalt, kui palgakokkulepped on valdavalt individuaalsed ning ettevõtte omab tööturul monopsoonset võimu, kanduvad muutused maksudes edasi netopalkadesse. Sel juhul ei too töäjõu maksukoormuse suurendamine või vähendamine kaasa tööandja palgakulude muutust ning *ceteris paribus* jääb antud ettevõtte töäjõunõudlus samaks.

<sup>7</sup> Pencavel, J. *Labour Supply of Men: A Survey*. Handbook of Labour Economics, Vol 1, 1986.

<sup>8</sup> *The OECD Jobs Study: Taxation, Employment and Unemployment* (1995).

Üldjuhul kehtib seaduspärasus, et **mida väiksem on netopalgaga paindlikkus, seda tõenäolisem on, et tööjõu maksukoormuse suurenemine põhjustab pikaajalist tööpuuduse määra kasvu**. Tööjõu maksukoormuse tõus ei mõjuta pikas perspektiivis hõivet juhul, kui tööturg on vähe reguleeritud ning palgad on paindlikud. Kõrge reguleerituse taseme korral võib aga tööjõu maksukoormuse tõstmisel olla hõivele püsiv negatiivne mõju.

Empiirilistes uuringutes tööjõumaksude ja tööpuuduse võimalike seoste kohta on üldiselt leitud, et korrelatsioon ühelt poolt tööpuuduse määra ja hõive kasvu ning teiselt poolt tööjõu keskmiste maksumäärade või maksude ja SKP suhtarvu vahel on pikas perspektiivis praktiliselt olematu<sup>9</sup>. Kui statistiliselt oluline seos eksisteerib, siis on selle mõju tööpuudusele lühiajaline või on valdavalt tegu riikidega, kus ametiühingud omavad suurt rolli palgaläbirääkimistel ning palgad ei ole piisavalt paindlikud<sup>10</sup>.

### ■ Kapitalimaksude mõju hõivele ja tööpuudusele ■

Millist mõju võiks tööhõivele avaldada kapitali madal maksukoormus võrreldes tööjõu omaga või kapitalimaksude alandamine? Nagu eespool juba öeldud, võib kapitalimaksude muutmine avaldada mõju tööturule, kuna selle tulemusel muutub tootmistegurite – tööjõu ja kapitali – suhteline hind. Lühiperspektiivis tõstab kapitalimaksude alandamine *ceteris paribus* tööjõu kui tootmisteguri suhtelist hinda, mille tagajärjel tõenäoliselt suureneb kapitali ja tööjõu suhtarv tootmises. Eeldusel, et tootmise kogumaht oluliselt ei muutu, toob tööjõu osakaalu vähenemine toodangus kaasa hõive vähenemise. Mil määral kapitali ja tööjõu suhtarv muutub, see sõltub eelkõige sellest, kuivõrd on tööjõud tootmistegurina kapitaliga asendatav.

Madala haridus- ja oskustasemega tööjõud on üldjuhul kapitali asendustegur, kõrge kvalifikatsiooniga tööjõud seevastu kapitali täiendtegur. Kapitalimaksude alandamine suurendab seepärast nõudlust kvalifitseeritud tööjõu järele ja vähendab nõudlust madala oskustasemega tööjõu järele. Lühikeses perspektiivis (perioodi jooksul, mil töötajate netopalk ei ole jõudnud maksusüsteemi muutusega kohaneda) suureneb selle tagajärjel tööpuudus madala kvalifikatsiooniga töötajate seas ning võib tekkida kvalifitseeritud tööjõu puudus. Maksusüsteemi sellise muutuse mõju tööpuudusele sõltub lisaks perioodi pikkusele ka palkade paindlikkusest. Regulaatiivaktid, mis vähendavad palkade paindlikkust, võivad koosmõjus kapitali maksukoormuse alandamisega seetõttu suurendada pikaajalist tööpuudust.

Eespool öeldust järeldub, et **lühikeses perspektiivis võib kapitalimaksude alandamine kaasa tuua tööpuuduse kasvu. Pikas perspektiivis võib selline maksupoliitika muutus aga mõjuda hõivele soodsalt**: kuna kapitalimaksude alandamine vähendab kapitali omahinda, suurenevad *ceteris paribus* selle tagajärjel investeeringud, mis avaldab soodsat mõju majanduskasvule ja selle kaudu ka hõivele.

---

<sup>9</sup> *The OECD Jobs Study: Taxation, Employment and Unemployment* (1995).

<sup>10</sup> Pikemat ülevaadet tööjõumaksude ja tööpuuduse seoseid analüüsivate ökonomeetriseliste uuringute kohta vt Disney, Richard. *The Impact of Tax and Welfare Policies on Employment and Unemployment in OECD Countries*. IMF Working Paper, No 164, 2000.

Kuna kapital on rahvusvaheliselt tunduvalt mobiilsem kui töäjõud, siis on kapitali pakkumiselastsus maksude suhtes kõrge. **Kapitali madal maksukoormus võrreldes teiste riikidega annab Eestile seetõttu konkurentsieelise ning tõenäoliselt suurendab välisinvesteeringute sissevoolu.**

Kuigi kirjandust, mis käsitleb kapitali maksukoormuse mõju investeeringutele ja seeläbi majanduskasvule ning hõivele, on võrdlemisi palju, leidub üsna vähe uuringuid selle kohta, kuidas võiks maksukoormuse jaotumine tootmistegurite vahel (st kapitali ja töäjõu suhteline maksukoormus) mõjutada tööpuudust. Ka on tööpuudust käsitlevates poliitilistes aruteludes üldjuhul pööratud vähe tähelepanu tootmistegurite maksumäärade erinevustele<sup>11</sup>. Põhjus võib olla selles, et kapitali maksukoormuse muutmise vastuoluliste tagajärgede tõttu on raske hinnata selliste õigusaktides tehtavate muudatuste netomõju hõivele ja tööpuudusele.

## ■ Eesti maksusüsteem ja tööpuudus ■

Töäjõu maksukoormus, mõõdetuna töäjõu keskmise efektiivse maksumäärana, on enamikus OECD riikides (eelkõige Lääne-Euroopas) aastail 1980–1997 valdavalt suurenenud<sup>12</sup>. Selle peamiseks põhjuseks on sotsiaalmaksu osakaalu tõus, mis on seotud rahvastiku vananemisega paljudes riikides. Rahvastiku keskmine vanus kasvab ka Eestis, mistõttu on tõenäoline, et töäjõu maksukoormus meil tulevikus suureneb. Sellise trendi võimalikkusele viitavad ka mõned hiljuti tehtud ja veel plaanitavad muudatused õigusaktides. Alates 2002. aastast lisandus töäjõumaksuna töötuskindlustusmaks, mille maksumäär varieerub ning võib ulatuda kuni 3%ni palgafondist. Lisaks sellele on Riigikogus arutlusel tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse seaduse eelnõu, mille kohaselt oleksid tööandjad kohustatud tasuma kindlustusmaksleid selleks moodustatud fondi, kindlustamaks oma ettevõtete töötajaid tööga seotud traumade ja kutsehaiguste vastu. Kui seaduseelnõu algsel kujul läbi läheks, tähendaks see töäjõu maksukoormuse tõusu. Ka 2000. aastast jõustunud seadusemuudatus, millega kaotati tulumaks ettevõtete reinvesteeringut kasumilt, tõi kaasa töäjõu suhtelise maksukoormuse märgatava kasvu.

Kas töäjõu maksukoormuse tõus võib põhjustada tööpuuduse määra kasvu? Eespool kirjutatu põhjal võib väita, et **pikaajalist seost tööpuuduse ja töäjõu maksukoormuse agregeeritud tasemete vahel ei eksisteeri, küll aga võivad töäjõu maksukoormust suurendavad õigusaktide muudatused põhjustada lühiajalist hõive langust**. See võib kujuneda püsivaks neis valdkondades, kus palgad ei ole paindlikud. Eestis võib sellisest maksusüsteemi muudatusest tingitud töötuse määra tõus kujuneda pikaajaliseks peamiselt madala palga ja väheste oskustega töötajate hulgas, kuna nende palgatase on enim riiklikult reguleeritud ja nende töäjõud on kapitali kui alternatiivse tootmisteguriga kergemini asendatav.

**Madalalpalgaliste töötajate töötasu paindlikkust vähendavad kõrge töötü abiraha ja suured sotsiaaltoetused, samuti kõrge miinimumpalk.** Eesti sotsiaaltoetuste süsteemis

<sup>11</sup> OECD riikidest on sellealane poliitiline diskussioon aset leidnud ainult Iirimaa ja Belgias; vt Zee, Howell H. *Taxation and Unemployment*. IMF Working Paper, May 1996.

<sup>12</sup> Carey, David; Tchilinguirian, Harry. *Average Effective Tax Rates on Capital, Labour, and Consumption*. OECD Economics Department, Working Paper No 258, 2000.



võib töötutele tagatud sissetulekute asendumäär ulatuda madala sissetulekuga leibkondade puhul kuni 100%ni potentsiaalsest töötasust<sup>13</sup>. Praegu moodustab miinimumpalk meil ligikaudu 30% keskmisest palgatasemest, mis Euroopa riikidega võrreldes pole kõrge. Lähitulevikus leiab aga kõigi eelduste kohaselt aset miinimumpalga märgatav kasv – ametiühingute ja tööandjate keskliitude kokkuleppe kohaselt tõstetakse miinimumpalka järk-järgult, kuni see aastaks 2008 moodustab 41% keskmisest palgast.

**Lisaks ülaltoodud teguritele vähendab madalapalgalise töötajaskonna palgade paindlikkust ka nende väiksem piirkondadevaheline mobiilsus võrreldes tööjõu teiste segmentidega.** Regioonidevahelist liikumist võivad takistada eluasemekulude (üür, kommunaalmaksud jm) ning kinnisvara hindade suured piirkondlikud erinevused. Kõrgema sissetulekuga regioonides on ka eluasemega seotud kulutused kordi suuremad kui mõnes maapiirkonnas.

## ■ Kokkuvõte ■

Võrreldes Eesti ja OECD riikide tootmistegurite keskmisi efektiivseid maksumäärasid (KEM), ilmneb, et tööjõu maksukoormus on Eestis mõõdukalt kõrgem OECD riikide keskmisest, kapitali maksukoormus aga seevastu oluliselt madalam. Mitmed lähiminevikus tehtud ja edaspidi planeeritavad seadusaktide muudatused (töötuskindlustusmaksu kehtestamine, tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse seaduseelnõu menetlemine jm) viitavad sellele, et tööjõu maksukoormus võib Eestis veelgi suurene da.

Kapitali maksukoormuse vähenemise ja tööjõu maksukoormuse suurenemise mõju tööturule avaldub kapitali ja tööjõu kui tootmistegurite suhtelise hinna muutumise kaudu. **Selliste maksusüsteemi muutuste mõju hõivele sõltub eelkõige netopalga paindlikkusest. Vähese paindlikkuse korral võib see kaasa tuua tööpuuduse kasvu. Kuid kapitalimaksude vähendamine alandab ka kapitali omahinda, mis peaks pikas perspektiivis soodsalt mõjuma investeringutele ning läbi toodangu kasvu ka hõivele.**

Madala haridus- ja oskustasemega tööjõud on üldjuhul kapitali asendustegur, kõrge kvalifikatsiooniga tööjõud seevastu kapitali täiendtegur. Eestile iseloomulik kõrge struktuurne tööpuudus – olukord, kus madala kvalifikatsiooniga tööjõu pakkumine ületab nõudlust ning kõrge kvalifikatsiooniga tööjõu nõudlus pakkumist – võib seetõttu osaliselt olla tingitud ka tööjõu suhtelise maksukoormuse kõrgest tasemest.

**Pikas perspektiivis omavad tööhõive seisukohalt olulist mõju siiski mitte muutused maksusüsteemis, vaid institutsionaalsed muudatused, mis suurendavad tööturu paindlikkust ning efektiivsust.** Efektiivsed on näiteks meetmed, mis on suunatud vahe vähendamisele töötajate oskuste ning tööandjate vajaduste vahel, tööjõu mobiilsuse suurendamisele, miinimumpalga negatiivse mõju vähendamisele jne. Kui palgad on piisavalt paindlikud ning tööturul eksisteerib konkurents, siis ei avalda maksukoormuse tõus või ümberjaotumine tootmistegurite vahel tööpuudusele pikaajalist mõju.

---

<sup>13</sup> Arvo Kuddo, Reelika Leetmaa, Lauri Leppik, Mai Luuk, Andres Võrk. "Sotsiaaltoetuste efektiivsus ja mõju tööjõupakkumisele", Poliitikauuringute Keskus PRAXIS, 2002.