

TALLINNA ÜLIKOOLI RAHVUSVAHELISTE SOTSIAALUURINGUTE KESKUS

TÖÖTURU TÕRJTUSE  
PIKAAEGSED MÕJUD:  
ELUKAAREPÕHISE  
POLIITIKA VAJALIKKUS

RASI toimetised nr 5

RASI

---

TALLINNA  
ÜLIKOOL

Marge Unt

November 2018



Euroopa Liit  
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti  
tuleviku heaks

Rahvusvaheliste Sotsiaaluuringute Keskuse (RASI) eelkäija asutati 1998. aastal Teaduste Akadeemia koosseisus. RASI on praegu Tallinna Ülikooli Ühiskonnateaduste Instituudi sotsiaalteaduslik interdistsiplinaarne teadus- ja arenduskeskus. TLÜ RASI uurimisteemad hõlmavad ühiskondliku ebavõrdsuse eri tahke: sugu, rahvus, vanus, põlvkond, haridus, ametipositsioon. Rahvusvahelised ja riiklikud projektid on seotud mh elukestva õppe problemaatikaga, noorte lülitumisega tööellu ning kumulatiivse halvemuse tekke- ja kompensatsioonimehhanismidega Eestis ja laiemalt kogu Euroopa Liidus. Uuem temaatika osakonna uurimistöös on seotud aktiivse vananemise küsimustega.

Raportis analüüsitud intervjuud on tehtud TLÜ RASI juhitud projekti „Noorte sotsiaalne tõrjutus Euroopas: kumulatiivne halvemus, toimetulekustrateegiad ja tõhusad poliitikad (EXCEPT)“ raames, mida rahastab Euroopa Liidu teadusuuringute ja innovatsiooniprogramm „Horisont 2020“, lepingu nr 649496. Eesti olukorda kirjeldavate ja võrdlevate analüüside koostamist rahastas Eesti Noorsootöö Keskus.

Unt, M. (2018). *Tööturu tõrjutuse pikaajased mõjud: elukaarepõhise poliitika vajalikkus*. RASI toimetised nr 5. Tallinn: Tallinna Ülikool.

ISSN 2613-733X

ISBN 978-9949-29-441-1 (pdf)

Kontaktandmed:

Rahvusvaheliste sotsiaaluuringute keskus

Uus-Sadama 5, 10120 Tallinn

Koduleht: <http://www.tlu.ee/rasi>

Telefon: 619 9860

E-post: [راسي@tlu.ee](mailto:راسي@tlu.ee)

RASI sotsiaalmeedias:

Twitter [https://twitter.com/rasi\\_iiss](https://twitter.com/rasi_iiss)

Facebook <https://www.facebook.com/TLURASI/>

## Sissejuhatus

Viimastel aastatel on Euroopa noori märgatavalt mõjutanud tööpuudus ja tööelu ebakindlus. Töötururiskid võivad avaldada negatiivset mõju noortele, sh suurendada sotsiaalse tõrjutuse ohtu. Sellest probleemist on kujunenud üks peamisi valitsuste ja poliitikakujundajate prioriteete nii riiklikul kui ka üle-euroopalisel tasandil.

EXCEPT-projekti eesmärk on täiendada arusaamu sellest, kuidas töötus ja töö ebakindlus mõjutavad noorte sotsiaalse tõrjutuse riske Euroopa tööturgudel. Seda teadmist saab kasutada selleks, et toetada tõhusate poliitikameetmete väljatöötamist, aitamaks Euroopa noortel vähendada tööturuga seotud riske ja ebakindlust. Eri uurimismeetodeid kombineerides pakub uuring uusi tõendeid tööturu ebakindluse mõjust noorte vaesusriskile, heaolule, tervislikule seisundile ja võimele vanematekodust iseseisvuda.

Tutvustame selles ülevaates Euroopa võrdleva analüüsi tulemusi tööpuuduse ja tööhõive ebakindluse sotsiaal-majanduslikest pikaaegsetest tagajärgedest noortele. Teemaasetus ei pruugi olla enesestmõistetav, kuna enamasti ei käsitleta praeguste noorte ohte olla vanaduses vaesuses. Samas selleks, et muuta midagi tänase põlvkonna tulevikuriskides, on vaja elukaarepõhine lähenemine sisse viia ka noortepoliitikatesse.

*Taust: kuidas vältida tulevase vanaduse vaesust praegu, nooruses?*

*Kasvav noorte tööhõive ebakindlus takistab piisava vanaduspensionide kogumist*

Euroopa riike iseloomustab vananev elanikkond ja madal sündimus. See tähendab, et tulevikus suureneb riiklikest pensionisüsteemidest pensioni saajate arv, samal ajal kui pensionisüsteemi panustajate arv väheneb. Inimväärse pensioni maksmine muutub üha raskemaks ja muutub jätkusuutmatuks sotsiaalseks koormuseks just noortele. Paljud Euroopa valitsused on reageerinud sellele arengule põhjalike pensionireformidega, mis sageli tähendavad pensioniea tõusu ja pensionide alandamist. Noortel soovitatakse säästa ja täiendavalt investeerida, nt erapensioniskeemidesse või tööandja pakutavatesse pensionisüsteemidesse, ning mitte loota üksnes riiklikule pensionile.

Samal ajal nende muutustega on noorte tööturuolukord muutunud ebastabiilsemaks ja tööhõive ebakindlus levib üha laiemalt. Paljudel Euroopa noortel on raske tööturule siseneda ja nad seisavad sageli silmitsi tööpuuduse ja ebatüüpilise tööhõivega, nagu näiteks tähtajalised töölepingud, füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemine või madalapalgalised töökohad. See vähendab noorte võimet säästa vanaduspäevade jaoks.

Samal ajal on üle Euroopa riigi poolt garanteeritav pensioniosa vähenemas ja järjest olulisemaks on muutumas II pensionisamba, tööandja ja erapensionite olemasolu ja suurus. Muutuv pensionistruktuur nõuab noortelt täiendavaid investeeringuid pensioniks, suureneb tööturu ebakindlus, mis võimaldab neil seda vähem teha.

### EXCEPT-projekti lähenemisviis

Eelnevat silmas pidades on äärmiselt oluline uurida, millised tagajärjed võivad olla tänaste noorte tööhõive ebakindlusel nende vanaduspäevade majanduslikule olukorrale. Teadmispõhine ülevaade võib aidata kujundada efektiivseid poliitikameetmeid. EXCEPT-projekt käsitles seda teemat eri vaatevinklitest.

- Esiteks kasutati projekti raames EL-i riike katvate küsitlusuuringute andmeid ja intervjuusid noortega, et uurida noorte hoiakuid täiendavate pensioniskeemide suhtes ning nende tegelikke investeeringuid, et vastata järgmistele küsimustele: Kas noored mõtleavad säästmisele vanaduse tarbeks? Kas nad tegelikult säästavad? Kui mitte, siis mis hoiab neid säästmast, miks nad ei säästa?
- Teiseks analüüsisime riiklikke pensioniprogramme. Kombineerisime riikideüleseid institutsioonilisi andmekogusid, et mõista: Kuidas arvutatakse riiklikku pensioni? Kuidas need süsteemid käsitlevad eri tüüpi tööhõive ebakindlust?
- Lõpuks analüüsisime samu aspekte ka erapensionide ja tööandjapensionide puhul. Kuna sellist tüüpi hüvitiste kohta on vähe andmeid, tegime intervjuusid nii akadeemiliste ringkondade kui ka finantsasutuste ekspertidega Saksamaal, Ühendkuningriigis, Rootsis, Itaalias, Poolas, Eestis ja Ukrainas, et saada vastuseid järgmistele küsimustele: Kui palju inimesi nendesse skeemidesse tegelikult investeerib? Kuidas töötus, tähtajalised töölepingud ja füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemine mõjutavad sääste era- ja tööandjapensioni skeemides?

## Põhitulemused

### *Noorte arvamused vanaduspäevade jaoks säästmisest*

Noorte teadlikkus vanaduseks täiendavalt säästmiseks on kõrge, kuid suutlikkus säästa on tööhõive ebakindluse tõttu piiratud.

Küsitlusuuringute tulemused näitavad, et noored on vanaduseks säästmise kasvavast vajadusest (vähemalt) sama teadlikud kui vanemad inimesed. Vanema põlvkonnaga võrreldes säästavad noored erapensionidesse siiski vähem. See võib osaliselt olla tingitud nende noorusest, kuid üksikasjalikum analüüs näitab, et säästmine langeb koos haridustaseme ja töösuhte stabiilsuse langemisega, mis viitab sellele, et just madala haridustasemega noored ja ebastabiilses töösuhtes olevad noored ei suuda säästa. Lisaks puudub paljudel noortel piisavalt üksikasjalik teadmine komplekssetest mehhanismidest, mis on seotud täiendava säästmisega.

### *Tööhõive ebakindluse tagajärjed säästudele riiklikes pensioniprogrammides*

Riikide vahel on suured erinevused selles, mil määral riiklikud poliitikad käsitlevad tööhõive ebakindlust.

Kokkuvõttes näitab meie analüüs, et **Euroopa riikide vahel on suured erinevused selles, kuidas nad adresseerivad varajase karjääri ebakindlust**. Mitmes riigis, eriti Ida-Euroopa riikides, on vaid mõned regulatsioonid, mis selliseid perioode arvesse võtavad. Nendes riikides on tööturu ebakindlust kogevate noorte sissemaksed riiklikku pensionisüsteemi märkimisväärselt madalamad kui tavaliste töötajate puhul. **Tööhõive ebakindlusest tingituna on tänased noored silmitsi kõrge vaesusriskiga vanas eas, seda eriti Ida-Euroopas.**

Noorte tööpuuduse tagajärgi adresseeritakse kõige vähem riikides, kus see on kõige kõrgem.

**Tööpuuduse ebapiisav arvestamine riiklikes pensionisüsteemides on ebaproportsionaalselt suur riikides, kus selle suhteline esinemissagedus on kõrgeim.** Seevastu riikides, kus töötus on vähem levinud, on see sageli kompenseeritud üsna heldelt. See ei pruugi olla üllatav poliitilisest vaatevinklist, arvestades, et ebakindla tööhõivega kaasnevate probleemide adresseerimine riikides, kus töötus on kõrgeim, tooks kaasa suured avaliku sektori kulud. Sotsiaalsest vaatevinklist tähendab praegune olukord siiski seda, et ebavõrdsus ei esine mitte ainult riikide sees – nt erineva tööturukapitali tasemega noorte vahel –, vaid ka riikide vahel **sel määral, kui praegu ebakindlates oludes noored suudavad kõrvale panna pensioniks.**

Noored Euroopas seisavad silmitsi riskiga, et nad ei ole õigustatud saama rahvapensioni täiel määral.

Pensionisüsteemide eksperdid tõid intervjuudes välja, et noortel on raske saavutada **rahvapensioni täismäära** saamiseks vajalikku tööstaaži, sest nende töötee on paljude

katkestustega. See tähendab, et noorem generatsioon sõltub üha enam teise ja kolmandasse sambasse paigutatud summadest.

*Töehõive ebakindluse tagajärjed säästudele täiendavates pensioniskeemides*

Tähtajalised lepingud või ebatüüpilised töökohad takistavad noori inimesi säästmisega alustamast.

Kuigi noored on vähemalt teadlikud täiendava säästmise vajadusest, ei osale just paljud neist era- või töandjapensionide süsteemides. Ekspertid väidavad, et see puudutab eelkõige tähtajaliste lepingutega töötajaid, sest ühelt poolt vajavad selliste lepingutega töötavad noored raha lepingute vahelistel üleminekuperioodidel. Teiselt poolt on tähtajaliste lepingute korral juurdepääs töandjapensionide skeemidele piiratud.

Tööpuudusel on tõsised negatiivsed mõjud pensioniõigustele kõigi kolme samba puhul.

Noorte tööpuuduse negatiivne mõju nende edaspidisele sotsiaalkindlustusele on pikaajaline ja ulatub kaugemale riiklikest pensionisüsteemidest. Sissemaksed töandjapensionide plaanidesse lõpevad tihtipeale töölepingu lõppemisega. Veelgi enam, maksed erapensionikavadesse on tihedalt seotud isiku ressursidega. Mittetöötamise ajal mittetehtud sissemaksed mõjutavad negatiivselt tulevasi väljamakseid. Just pikaajaline töötus suurendab vaesusriski vanemas eas.

Isegi edukaid noori ähvardab kõrge vaesusrisk vanemas eas.

Suur tööalane mobiilsus rahvusvahelisel või ka riiklikul tasandil avaldab negatiivset mõju pensioniõigustele. See kehtib just era- ja töandjapensionide puhul, sest need ei ole mobiilsed. Just töandjapensionid on puudujääkidega noorte vajaduste suhtes, sest need ei ole sageli ülekantavad sektorite või töandjate vahel, isegi mitte riiklikul tasandil. Noored, kes oleksid võinud koguda pensioniõigusi eri pensionisüsteemides ja -plaanides, saavad tegelikult neist vähe hüvesid või ei saa üldse.

Finantskriis on drastiliselt vähendanud teise ja kolmanda samba efektiivsust, seda ajalooliselt madalate intressimäärade tõttu.

Pärast finantskriisi on paljud „head“ töandjapensionid ja erapensionid, mis tegid suuri väljamakseid, uute liikmete jaoks suletud. Seetõttu on täiendavate säästude tegemise tingimused noorte jaoks halvenenud.

*Süntees*

Kokkuvõttes on projekti oluliseks tulemuseks väide, et tänapäeva noorte olukord on keeruline, sest nende väljavaated piisava vanaduspensionide saamiseks on üha enam küsitavad. Seda seetõttu, et eri pensionisüsteemid ei ole veel suutnud vastata töökohtade suurenevale ebakindlusele ja tööjõu(turu)mobiilsuse kasvule.

## Peamised sõnumid poliitikakujundajatele, äriühingutele ja ametiühingutele

### Meie tulemused näitavad järgmisi üldisi poliitilisi järeldusi:

1. Riiklike pensionisüsteemide universaalse katvuse tugevdamine, kaasates nendes kohustuslikult rohkem elanikkonnarühmi

Enamikus riikides on riiklikud pensionisüsteemid endiselt peamine pensionitulu allikas. Paljudes riikides on põhiprobleem jätkuvalt riikliku pensioni mitteüldine katvus, eriti mittestandardsete või uute töövormide puhul. Seepärast tuleks kaasata/lisada kohustuslikku pensionikindlustusse rohkem rühmi, nagu näiteks füüsilisest isikust ettevõtjad või uued töövormid, nagu näiteks null-tunni-lepingud või ühistöö.

2. Juurdepääsutingimuste paindlikumaks muutmine ja sissemaksete kohustuslikkuse suurendamine

Noorte jaoks on pikaajaliste rahaliste otsuste tegemine raskendatud, sest nad kalduvad töötama ajutiselt või ebatüüpilistes töötingimustes, seda eriti töötee varajases faasis. Seetõttu ei ole paljudel neist juurdepääsu pensionikindlustussüsteemi teisele ja kolmandale sambale. Enamgi, paljude era- ja tööandjapensionide puhul takistab nende süsteemide keerukus noortel nendesse investeerida. Kuna era- ja tööandjapõhised säästud on vanaduses piisava sissetuleku kindlustamiseks olulised allikad, siis tuleks täiendav säästmine teha sagedamini kohustuslikuks, et tagada säästmise algus piisavalt varakult ning hiljem piisav ja pidev panustamine.

### Näiteks:

- **Rootsi** teeb seda riikliku pensionimaksete sisemise mitmekesistamise kaudu, kus inimesed investeerivad väikese osa oma maksustatavast tulust kuni viide kohustuslikku pensionifondi. Inimestele, kellel endal on raske valida konkreetset pensioniplaani, määratakse valitsuse poolt „vaikimisi valitud skeem“. Sellega on loodud Rootsi töötajatele kohustuslikud isiklikud investeerimiskontod, mis suurendavad nende sissetulekut riiklikust pensionist.
- **Ühendkuningriik** on teinud täiendava säästmise kohustuslikuks seeläbi, et rakendab tööandjapensioni puhul loobumise mudelit, ehk tööleasumisel hakkavad automaatselt laekuma ka maksed pensioniskeemi. Seeläbi alustatakse vanaduseks säästmist kohe tööle asudes ning see võimaldab teha piisavaid ja pidevaid makseid juba alates töötee algusest.

3. Pensioniõiguste „kaasaskantavuse“ parandamine

Elmiste põlvkondadega võrreldes on tänastel Euroopa noortel suur tööalane mobiilsus riigi ja isegi rahvusvahelisel tasandil. Siiski pole teise ja kolmanda samba pensioniõigused/väljamaksed sageli üleviidavad/kaasaskantavad, eriti tööandjapensioni skeemide puhul. Seda teades tuleks parandada võimalusi pensioniõiguste ülekandmiseks. Seetõttu on EL hiljuti pakkunud välja PEPP-skeemi (PEPP: Pan-European Personal Pension Product, üle-euroopaline isiklik pensionitoode), mis on mõeldud lahendama seda ülekantavuse probleemi. PEPP kujutab endast kogu EL-i hõlmavat pensionikava ja on seega kaasaskantav/üleviidav. Lisaks ei muutu PEPP-programmi sobivus tööhõive staatusega. Selline „avatud juurdepääs“ hoiab ära olemasolevate erapensioniskeemide probleemi. Selles suunas tuleks rakendada täiendavaid poliitikameetmeid.

Poliitikaülevaates esitatud projekti tulemused julgustavad esmalt täiendavalt analüüsima Eestis praegu ja tulevikus elavate noorte tööturuolukorra mõju nii a) nende enda pensionikindlustusele ja võimalikele väljamaksetele pensioniskeemidest, millega nad on liitunud või võiksid liituda, kui ka b) nende panusele praegustele väljamaksetele pensioniskeemidest. Nagu poliitikaülevaade välja toob, tuleks seda teha multidistsiplinaarselt, kaasates rahvastikuteadlasi, avaliku halduse spetsialiste, noorte rahanduslikku ja majanduslikku käitumist mõistvaid uurijaid, noori ja noorte (esindus)ühinguid ning vajaduse korral teisi esindusühinguid ja eksperte.

Uuringu tulemuste põhjal oleks võimalik teadmiste ja tõenduspõhiselt identifitseerida konkreetsed muutmist vajavad olukorrad, regulatsioonid, käitumisviisid või muud oluliseks peetavad aspektid. Samuti oleks võimalik kavandada muutusi praegusse olukorda – tuua välja, mis vajab muutmist, mis suunas vajab muutmist, kui palju vajab muutmist soovitud tulevikuolukorra poole liikumisel. Nii nende eesmärkide sõnastamine kui ka nende saavutamiseks sobivaks peetavate meetodite ja poliitikameetmete identifitseerimine on kindlasti laiem protsess kui praeguse olukorra kirjeldamine ja peaks, lisaks eelnevatele huvigruppidele, kaasama ka laiemat avalikkust, vähemalt poliitikas tegutsevate organisatsioonide ulatuses, sest tegemist on Eestis laiemalt kui ainult noori puudutava teemaga.