

Tööandja vähendatud palgaväliste tööjõukulude mõju tööhõivele

Sissejuhatus

Tööjõumaksud moodustavad kõikides arenenud riikides suure osa üldistest tööjõukuludest. Tööjõumaksude vähendamine eeskätt tööandja seisukohalt on vahend, mis ajendaks tööandjat palkama rohkem töötajaid või hoidma tööl personali, kelle ta vastasel juhul töölt vabastataks. Samal viisil toimivad tööhõivetoetused uute töötajate palkamiseks: need innustavad tööandjat looma uusi töökohti. Mõlemat meetet – tööhõivestimeid ja tööandja palgaväliste tööjõukulude vähendamist – on rakendatud paljudes ELi liikmesriikides alates majanduskriisi vallandumisest. Neid on kasutatud kas üldise tööjõunõudluse suurendamise meetmena või suunatuna konkreetsetele sihtrühmadele. Need on sageli tööturuga nõrgalt seotud rühmad, näiteks noored, väheste oskustega või madalalpalgalised isikud ja pikaajalised töötud.

Aruande põhieesmärk on hinnata, kui tõhusad on tööandjale pakutavad stiimulid tööturu positiivsete muutuste esilekutsumisel. Aruandes võetakse kokku praegused teadmised selle kohta, kui tõhusad on tööandja sotsiaalkindlustusmaksude, palgast kinnipeetavate maksude ja samaväärse toimega tööandjastiimulite muutused tööhõive suurendamise poliitikameetmetena. Hindamise käigus vaadati läbi konkreetsete poliitikameetmete kohta antud 68 meetodiliselt usaldusväärset hinnangut, sealhulgas üksikasjalik metaanalüüs. Need hinnangud käsitlevad enamasti ELi liikmesriikides alates 2000. aastast rakendatud poliitikameetmeid. Samuti esitatakse aruandes ülevaade erinevates liikmesriikides viimasel ajal (2008–2014) rakendatud poliitikameetmetest.

Poliitikataust

Suure töötuse, tugeva rahalise surve ja aeglase majanduskasvu ajal on ELi poliitikategijad rõhutanud, kui tähtis on välja selgitada poliitilised reformid – sealhulgas tööjõu maksustamise reformid –, mis soodustaksid majanduse ja tööhõive kasvu. See on läbiv teema ELi Euroopa poolaasta poliitika kooskõlastamise protsessis. Viimastel aastatel paljudele liikmesriikidele antud riigipõhised soovitusel sisaldavad konkreetseid tööjõu maksustamise süsteemi reformimise suuniseid, kus käsitletakse maksustamise nihutamist tööjõult muudele maksubaasidele. Nende seas on kinnisvara, tarbijate kulutused ja keskkonnamaksud. Väheste tööjõunõudluse tõttu seati poliitika keskmesse tööandjate maksukoormuse vähendamine, eriti aastast 2011 kuni aastateni 2013–2014. Poliitika läbivaatamisel selgus, et erinevalt varasemast eelistatakse suunatud meetmeid, isegi kui sihtrühmad ei ole alati need, kelle puhul erialakirjanduses antud hinnangutes eeldatakse positiivsemat mõju tööhõivele.

Peamised järeldused

Asjaomaste hindamisuuringute põhjal on tööandja madalamate sotsiaalmaksuäärade või samaväärse toimega meetmete, näiteks palkamistoetuste mõju tööhõivele pigem tagasihoidlik. Tööhõivele avalduva mõju hinnangutest, mille kohta tehti metaanalüüs, ei tuvastatud ligikaudu 40% puhul eriti soodsat mõju. Siiski on poliitikameede tulemuslik, kui see toimib: kui mõju tööhõivele oli suur, oli see enamasti väga suur.

Konkreetsetele rühmadele suunatud poliitikameetmed olid tõhusamad kui üldised või suunamata poliitikameetmed. Kõige tõenäolisemalt saavad kasu sellised sihtrühmad nagu pikaajalised töötud ja tähtajalise lepinguga töötajad (staatuse muutumine tähtajatuks). Noorematele ja vanematele töötajatele suunatud reformid olid vähem tõhusad, samuti kindlatele ettevõtterühmadele (liigitatud sektori, ettevõtte suuruse või piirkonna alusel) suunatud meetmed.

Metaanalüüsi tulemused näitavad, et soodne mõju tööhõivele avaldub pigem lühikest kui keskmist või pikka aega, seega võib mõju tööhõivele aja jooksul kaduda.

Aruandes nimetati ka selliste meetmete tõhusust vähendavaid võimalikke puudusi. Eriti tunti muret puuduliku või ebatõhusa rakendamise, kasu saavate ettevõtete omakasupüüdliku käitumise ning mitteosalevatele ettevõtetele või majandusjõududele avalduva võimaliku tasandava või moonutava mõju pärast. Kõik need võivad vähendada meetmete kulutõhusust või ohustada poliitilisi eesmärke. Eeskätt tühikulud (töökohad, mis oleksid loodud ka ilma toetuseta) on arvatavasti märkimisväärsed, ehkki hästi suunatud meetmed tõenäoliselt vähendavad neid.

Poliitikasoovitused

- Enamiku üksikhinnangute järgi olid tööandjale pakutavad stiimulid tööhõive seisukohast edukad, kuid mitte ülekaalukalt.
- Tugev positiivne mõju tööhõivele saavutati pigem poliitikameetmetega, mille aluseks oli tööandja sotsiaalkindlustusmaksete vähendamine (võrreldes palkamistoetustega), ja reformipakettide raames rakendatud poliitikameetmetega (võrreldes eraldiseisvate meetmetega). Üldiselt ei olnud siiski võimalik kindlalt järeldada, et mis tahes süstemaatiliselt kaalutud poliitikameede annaks teistega võrreldes paremaid tööhõivetulemusi.
- Tööandja maksude vähendamist või toetuste suurendamist on vaja rahastada. Eelarve neutraalsuse nõue, mis on eriti oluline piirang avaliku sektori kulude kärpimise ajal, võib kaasa tuua uute maksude kehtestamise, näiteks tarbijate kulutuste maksustamise. Sellest tulenev teisene mõju tööhõivele võib nullida tööandja maksuvähendustest saadavad positiivsed tulemused.
- Selliseid võimalikke tasandavaid mõjureid – ka tühikulu ja surve nihkumise mõju – ei ole lihtne hinnata, kuid need on kõnealuste poliitikameetmete kulude-tulude analüüsimisel olulised. Niisuguseid arvutusi on tehtud vaid vähestes olemasolevates hinnangutes.
- Soodne makromajanduslik olukord suurendab arvatavasti tõenäosust, et tööandja kulu vähendamise meetmetega saavutatakse tööhõive edendamise eesmärk.

See lõppjäreldus võiks olla selliste meetmete kasutamise vastane argument siis, kui need on teoreetiliselt kõige sobivamad ja tegelikkuses kõige vajalikumad – vähese tööjõunõudlusega majanduslanguse või selle järgsel ajal. See lubab ka eeldada, et meetmed võivad osutada tõhusamaks näiteks praegusel ajal, kus majandustulemused ja tööhõive aeglaselt paranevad.

Lisateave

Aruanne *Tööandja vähendatud palgaväliste tööjõukulude mõju tööhõivele* on aadressil <http://www.eurofound.europa.eu/publications>.

Lisateave: John Hurley, teadusjuht, joh@eurofound.europa.eu.