



## RIIGIKOGU KANTSELEI ÕIGUS- JA ANALÜÜSIOSAKOND

### Kodanikupalk kui ammu unustatud vana

Nr. 16

26.10.2016

Juba mõnda aega on Euroopa Liidu tasandil räägitud suurenenud tööpuudusest, tööga seotud ebakindlusest, aina süvenevast ebavõrdsusest ning vaeste ja vaesusriskis elavate inimeste suhteliselt suurest arvust. On prognoositud, et seoses digitaalse revolutsiooni ja automatiseerumisega on kadumas hulk töökohti, mis põhjustab paljudele tõsiseid sotsiaalseid ja majanduslikke raskusi ning suurendab abivajajate ringi veelgi.

Et seni ei ole suudetud vaesuse ja aina süveneva ebavõrdsuse vastu tõhusalt võidelda ning välja on käidud murettekitavaid prognoose, on hakatud otsima alternatiivseid võimalusi inimestele teatava heaolutaseme kindlustamiseks. Ühe alternatiivina tänastele sotsiaalkindlustussüsteemidele on välja pakutud kodanikupalka (*basic income*), mis on kiiresti kogunud hulganisti pooldajaid ja vastaseid nii Euroopas kui ka väljaspool. Käesoleva teemalehe eesmärk on avada kodanikupalga mõiste, anda lühike ülevaade valikust kodanikupalga senistest rakendustest ning tutvustada selle rakendamise plaane Euroopa riikides.

### Kodanikupalga mõiste

Kodanikupalga idee ei ole sugugi nii uus lähenemine, kui see esmapilgul tunduda võib. Ettepaneku inimestele baassissetuleku<sup>1</sup> maksmiseks tegi Thomas Paine juba 18. sajandi lõpus oma teoses *Agraarõiglus* (*Agrarian Justice*). Tema ideed arendas 20. sajandi lõpul edasi majandusteadlane Philippe Van Parijs<sup>2</sup>, kelle käsitluse kohaselt on kodanikupalk kõikidele kogukonna liikmetele tingimusteta tagatav sissetulek, mida makstakse individuaalsetel alustel ja sõltumata indiviidi olemasolevatest vahenditest või tema osalemisest tööturul. Kuigi välja ei ole pakutud ühtegi konkreetset valemist, mille alusel kodanikupalga suurust riigiti arvutada, on kodanikupalga kontseptsioon kantud ideest, et ressursside jagamine peaks kindlustama kõikidele kodanikele võimaluse elustandardiks ülevaalt pool vaesuspääri – seda ka siis, kui ollakse töötu, hõivatud tasustamata tegevustega või täiendavat tulu vaesuse vältimiseks tegelikult ei vajata.

**Kodanikupalga pooldajate** hinnangul on kodanikupalk lihtne, läbipaistev ja väikeste halduskuludega rakendatav. Selles nähakse võimalust tänaste keerukate sotsiaalkindlustussüsteemide asendamiseks. Sõltuvalt rakendatava kodanikupalga ulatusest, kestusest ja suuruselt tuuakse võimalike finantseerimisallikatena välja keerukate sotsiaalkindlustussüsteemide ja/või

<sup>1</sup> Kompensatsioon ühise vara kasutamise eest (ettepanek maade erastamise protsessi ajal Ameerika Ühendriikides)

<sup>2</sup> Van Parijs, P. (2005). Basic income: a simple and powerful idea for the 21st century. In B. Ackerman, A. Alstott, P. Van Parijs (Eds.). Redesigning distribution: basic income and stakeholder grants as cornerstones for an egalitarian capitalism. London: Verso.

maksusüsteemi reformimisest tekkivat tulu (halduskulude vähenemine, toetuste ja maksusüsteemi muudatustest tekkivad eelarvelised vahendid).

On autoreid, kes näevad kodanikupalka kõige efektiivsema viisina vaesuse vähendamiseks<sup>3</sup>. Et erinevad sissetulekust sõltuvad toetused on stigmatiseerivad, sotsiaalset tõrjutust süvendavad ning võivad seeläbi isegi pärssida tööturule sisenemist, ei ole vaesematele ühiskonnaliikmetele suunatud toetused suutnud autorite hinnangul olulisel määral vaesust vähendada. Ka Kanada akadeemik ja endine senaator Hugh Segal<sup>4</sup> on öelnud, et olemasolevate süsteemide üheks oluliseks probleemiks on inimeste vaesuslõksus hoidmine – niipea, kui toetust saav isik leiab töö, jääb ta ilma paljudest toetustest ja teenustest (mistõttu ei ole paljudel juhtudel võimalik oma elustandardit olulisel määral parandada).

Kodanikupalga toetajad on positiivsete argumentidena välja toonud veel õigluse arendamise ja vabaduse ning võrdsuse edendamise. Usutakse, et kodanikupalk annab igaühele võimaluse elada vabalt valitud kohas (inimene ei ole majanduslikel põhjustel sunnitud kolima maalt linna), õppida vabalt valitud eriala ja töötada vabalt valitud valdkonnas (valik ei pea lähtuma majanduslikest kaalutlustest), mis kõik omakorda suurendavat inimeste õnnetunnet (igaüks valib, kuidas ta end töö, eraelu, hobide jm vahel jagab). Samuti on välja toodud positiivne mõju tööjõu pakkumisele, riigi majandusele ja inimeste tervisele.

Kodanikupalga idee on saanud ka palju **kriitikat**. Peamine argument kodanikupalga vastu on selle rakendamise kulukus. Kodanikupalga kõrged kulud eeldavad kulude kokkuhoidu teistes valdkondades ja/või lisatulude saamist (maksude tõstmine on aga ebapopulaarne meede ning teatud maksude tõstmine on eriti ebasoodne just vaesematele inimestele). On nähtud ka ohtu, et seoses maksude suurenemisega võib kodanikupalk soodustada varimajandust, maksude vältimist ja maksupettusi.

Teise peamise argumendina kodanikupalga vastu on välja toodud risk, et inimesed hakkavad tööturult eemalduma (kui kodanikupalk on piisavalt suur selleks, et tööd tegemata ära elada). Seejuures ei nähta inaktiivsust ebasoodsana üksnes riigi majandusele. Et töö hõlmab lisaks ressursside kogumisele ka sotsiaalset mõõdet, nähakse ohtu inimeste sotsiaalsele kapitalile ja ühiskondlikele väärtustele (vastutustunne, visadus, töökus jms). Tervete ja tööealiste inimeste inaktiivsus võib samuti soodustada sotsiaalset tõrjutust. Just töö sotsiaalne mõõde on tahk, millega kodanikupalga pooldajad kriitikutele vastu argumenteerivad – kuivõrd inimesed ei tee tööd vaid ellu jäämiseks, ei näe nad kodanikupalka ka põhjusena, miks inimesed peaksid tööturult kõrvale jääma. Vastupidi – kodanikupalgas näevad nad võimalust inimeste õnnelikuks tööeluks, mis julgustab võtma ihaldatud riske (näiteks ettevõtluse alustamine).

Hoolimata kodanikupalga pooldajate argumendist, et ühiskondades juba on universaalsed toetused (näiteks sünnitoetus), on ideele ette heidetud ebamõistlikku ressursikasutust, sest ressursse antaks ka inimestele, kes seda tegelikult ei vaja. Kriitikuid ei nõustu ka vastuargumendiga, et jagatud raha saab (osaliselt) läbi maksusüsteemi tagasi koguda, sest ka

---

<sup>3</sup> Widerquist, K., Lewis, M.A. (1997). An efficiency argument for the guaranteed income, Working paper No. 212. Levy Economics Institute of Bard College.

<sup>4</sup> Juhendab Ontario provintsi kodanikupalga pilootprojekti elluviimist, mille raames on ta soovitanud kontrollgrupiga võrdlemiseks läbi viia kaks eri tüüpi pilootprojekti – ühel juhul tagataks (kogu) väiksemale kogukonnale kokkulepitud suurusjärgus sissetulek ja teisel juhul tagataks vaesuspiiri ületav sissetulek väiksemale osale inimestest suuremas kogukonnas.

täna sel päeval on küllalt palju inimesi, kes maksudest kõrvale hoiduvad. Kriitikud on näinud kodanikupalgas ohtu ka illegaalse immigratsiooni soodustamisele vaesematest riikidest.

## Kodanikupalga idee senine rakendamine

Kodanikupalga ideed on erinevates vormides ja erineva ulatusega (sh erisuste/kitsendustega) rakendatud/testitud Ameerika Ühendriikides, Kanadas, Aasias, Lõuna-Ameerikas ja Aafrikas. Allpool on kirjeldatud valikut neist rakendustest.

Aastatel 1974-1978 katsetati kodanikupalga ideed Kanadas Dauphini linnas. Katse kandis nime „Mincome“<sup>5</sup> ning katse käigus (mille maksumus oli \$17 miljonit) tagati leibkondadele, kelle sissetulek jäi allapoole teatud piiri, piisav sissetulek kokku lepitud heaolutaseme saavutamiseks. Kui inimene töötas, vähendati tema täiendavat sissetulekut 50 senti võrra iga palgatööst teenitud dollari kohta. Katse tulemusena oleval kadunud linnas vaesus – seejuures ei ilmnenud järsku langust töötatud tundide arvus (langus toimus eeskätt väikeste laste emade, vallaliste naiste ja õppivate noorte seas). Ühtlasi oleval paranenud noorte õppetulemused, vähenenud õppeasutustest väljakukkumise tõenäosus ja hoogustunud täiskasvanute haridustee jätkamine. Täheldati ka tervishoiukulude, hospitaliseerimiste, koduvägivalla juhtumite ja vaimse tervise probleemidega seotud nõustamiste arvu vähenemist. Hoolimata katse edust, jäi meetme laiahaardelisem rakendamine ära – seda väidetavalt poliitilise mure tõttu, et kui tagada inimestele sissetulek, lõpetavad nad töötamise ning loovad suuri perekondi.

Aastal 1976 asutati Alaska osariigi põhiseadusega (art 9 §15) Alaska Alaline Fond (*Alaska Permanent Fund*). Alates aastast 1982 makstakse fondist igal aastal Alaska elanikele fondi investeerimistuludest dividende (2015. aastal sai dividende ligi 644 000 elanikku, kes olid Alaskal elanud vähemalt ühe kalendriaasta, sõltumata oma rahalisest seisust või vanusest). Väljamaksete suurus kalkuleeritakse 5 aasta keskmise investeerimistulu põhjal ning keskmiselt makstakse igal aastal residentidele välja 1300 USA dollarit (väljamaksete suurused on varieerunud 331 ja 2071 dollari vahel). Fond loodi sissemaksega 0,7 miljonit dollarit ning tänaseks on see kasvanud üle 54 miljardi dollari suuruseks<sup>6</sup>. Hinnanguliselt aitab iga-aastane fondi väljamakse paljudel madala sissetulekuga Alaska peredel oma majanduslikku olukorda parandada.

Sarnaselt saadakse igal aastal lisatulu ka Hiina erihalduspiirkonnas nimega Macau. Macau valitsus on kehtiva Macau isikutunnistusega isikutele täiendavat tulu maksnud alates 2008. aastast. Toetuse suurus on varieerunud sõltuvalt Macaus viibimisele. Aastal 2015 maksis Macau valitsus alalistele residentidele 9000 pataakat (ligikaudu 1035 eurot) ja mitte-alalistele residentidele 5400 pataakat (ligikaudu 621 eurot) – kokku maksti toetusi 675 696 inimesele. Macau näitel on tegu väikesemahulise kodanikupalga programmiga, mille eesmärgiks on tagada, et kõik Macau residendid saaksid piirkonna majanduslikust arengust kasu<sup>7</sup>.

## Kodanikupalga ideed Euroopas

Üks heldemaid kodanikupalga mudeleid on välja pakutud Šveitsis, mille kohaselt oleks iga Šveitsi täisealise kodaniku kohta makstud igakuiselt 2500 franki (ligi 2300 eurot) ja iga alaealise kohta

---

<sup>5</sup> Kuigi lõppraportit ei väljastatud, on tagasiulatuvalt viidatud sellele mitmel korral erinevates väljaannetes (näiteks) ja koostatud raporteid (näiteks).

<sup>6</sup> <http://www.apfc.org/home/Content/home/index.cfm>

<sup>7</sup> <http://basicincome.org/news/2015/06/china-macau-residents-to-receive-annual-basic-income/>

625 franki (ligi 576 eurot). Kodanikupalga toetuseks koguti piisaval arvul allkirju, mistõttu tuli ettepanek Šveitsi seaduste kohaselt rahvahääletusele panna. Käesoleva aasta juuni alguses peetud referendumi hääletati aga välja pakutud kodanikupalga idee maha (77% oli vastu ja 23% poolt).

Erinevalt Šveitsist on kodanikupalga rakendamise kava **Soomes** heakskiidu leidnud. Soome Sotsiaal- ja Tervishoiuministeeriumi pressiteate kohaselt viiakse Soomes aastatel 2017-2018 läbi kodanikupalga eksperiment, mille raames hinnatakse, kas kodanikupalk on sobiv meede sotsiaalkindlustussüsteemi reformimiseks (sotsiaaltoetuste ja maksustamisega seonduva bürokraatia vähendamiseks), vaesuse ja sotsiaalse tõrjutusega võitlemiseks ning kas see vähendab tööle suundumisega seonduvaid probleeme (viisil, mis on riigi rahaliste vahendite seisukohalt jätkusuutlik). Igakuist maksuvaba kodanikupalka suurusjärgus 560 eurot makstakse 2000 isikule, kes leitakse juhuvaliku teel Soome sotsiaalkindlustusameti (KELA) klientide hulgast. Toetuse saamise tingimusteks on Soome residentsus, vanus 25-58 eluaastat ning 2016. aasta novembri seisuga töötuskindlustusseaduse kohase toetuse saamine. Sihtgrupi hulgast on välja arvatud vanaduspensioni saavad isikud ja õpilased. Soome lähenemist on küll kritiseeritud liigse tagasihoidlikkuse ja tööelukeskse tõttu (heaolukeskuse asemel), kuid eksperimendi tulemusi oodatakse vaatamata sellele huviga.

Järgmise aasta algusest plaanitakse kaheaastast kodanikupalga pilootprojekti läbi viia ka **Hollandi** linnas nimega Utrecht (kaasatud on ka mõned teised lähedal asuvad linnad). Projekti „Tea, mis töötab“ (*Weten Wat Werkt*) raames saavad 250 juba toetusi saavat Hollandi kodanikku veidi erinevatel tingimustel pisut erinevat kodanikupalka. Pilootprojekti raames plaanitakse moodustada kuus testgruppi: 1) need, kes saavad 960 eurot kodanikupalka ilma igasuguste kohustusteta, 2) need, kes saavad kuu lõpus 960 eurole lisaks veel 150 eurot – juhul, kui nad teevad vabatahtlikku tööd (nt heakorratööd koolihoovides), 3) need, kes saavad kuu alguses vabatahtliku töö eest samuti 150 eurot lisaraha – tingimusel, et kui nad vabatahtlikku tööd ei tee, on nad kohustatud raha tagasi maksma, 4) need, kes saavad jätkuvalt neile määratud sotsiaaltoetusi, kuid ilma tavapärase kohustusteta, 5) need, kes sooviksid saada 960 euro suurust kodanikupalka, kuid saavad vaid tavapäraseid toetusi, 6) kontrollgrupp. Projekti tulemusena loodetakse näha, kas kodanikupalk võiks olla efektiivsem lähenemine tavapärase sotsiaalkindlustussüsteemi asemel. Loek Groot hinnangul, kes on Utrechti ülikooli professor ja projekti töögrupi liige, raiskab Hollandi praegune sotsiaalkindlustussüsteem liiga palju raha ega abista piisavalt abisaajaid.

Lauraliisa Mark  
nõunik  
tel 6513

## Kasutatud allikad

- Laurinavičius, A., Laurinavičius, A. (2016). The concept of basic income: global experience and implementation possibilities in Lithuania. *Business, Management and Education*, 14(1): 50-63.
- Karakas, C. (2016). Basic income: Arguments, evidence, prospects. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586679/EPRS\\_BRI\(2016\)586679\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586679/EPRS_BRI(2016)586679_EN.pdf)
- Basic Income Earth Network: BIEN. <http://basicincome.org/>
- Ministry of Social Affairs and Health (Finland). <http://stm.fi/en/frontpage>