

Vabakutselised loovisikud, nende majandusliku toimetuleku mudelid ja sotsiaalsete garantiide kättesaadavus



Analüüsi tegi Kultuuriministeeriumi tellimusel mõttekoda Praxis.

Uuringu autorid:

Kaupo Koppel

Märt Masso

Kadri Arrak

Aleksandr Michelson

Analüüsi valmimisele aitasid kaasa ka Airi Triisberg, Andi Kiissel, Tarmo Jüristo, Meeli Murasov, Laura Mallene, Liis Allmäe, Kristin Tammeoks ja Natalie Mets.

Täname kõiki ekspertrühma liikmeid, küsitlusele vastanud loovisikuid ning valideerimis-seminaridel osalenuid.

Suur tänu Kultuuriministeeriumile sisuka kaasamõtleamise ja aktiivse panustamise eest.

Kaane kujundus: Maari Soekov

Keeletoimetaja: Liina Sudak

praxis | mõttekoda

Poliitikauuringute Keskus Praxis on Eesti esimene sõltumatu, mittetulunduslik mõttekeskus, mille eesmärk on toetada analüüsile, uuringutele ja osalusdemokraatia põhimõtetele rajatud poliitika kujundamise protsessi.

Viitamine: Koppel, K., Masso, M., Arrak, K., Michelson, A. (2021). Vabakutselised loovisikud, nende majandusliku toimetuleku mudelid ja sotsiaalsete garantiide kättesaadavus. Mõttekoda Praxis.

Sisukord

Töös kasutatud mõisted.....	4
Uuringu eesmärk	6
Põhisõnumid	8
Poliitikasoovitused	11
1. Vabakutselised loovisikud Eestis	13
1.1 Kultuur, looming ja vabakutselisus	13
1.2 Kes on vabakutselised loovisikud?	24
1.3 Peamised valdkonnad ja loomingulised rollid	27
1.4 Hõivemustrid ja -vormid	29
2. Vabakutseliste loovisikute sissetulek ja toimetulek	31
2.1 Sissetuleku liigid ja (eba)regulaarsus	31
2.2 Hõive- ja sissetulekumustrid klasteranalüüsis	33
2.3 Toimetulekut mõjutavad tegurid	36
2.4 Vabakutseliste loovisikute toimetulek	37
3. Vabakutseliste loovisikute sotsiaalsed garantiid – hetkeolukord Eestis.....	41
3.1 Eesti sotsiaalkaitstesüsteem vabakutseliste loovisikutele	41
3.2 Vanaduspensioni poliitikasoovitused	46
3.3 Ravikindlustuse poliitikasoovitused.....	52
3.4 Töötuskaitse poliitikasoovitused	59
4. Sotsiaalsete garantiide stsenaariumite analüüs	66
4.1 Stsenaarium 1: kõigi iseendale tööandjate sotsiaalsete garantiide parandamine.....	68
4.2 Stsenaarium 2: universaalsete sotsiaalsete garantiide pakkumine	70
4.3 Stsenaarium 3: vabakutseliste loovisikutele panusest sõltuvate garantiide laiendamine.....	72
Lisa 1. Metoodika.....	75
Vabakutseliste loovisikute küsitlus	75
Ekspertküsitlus	81
Registriandmete analüüs.....	82
Lisa 2. Ekspertküsitlus – poliitikasoovitused vabakutseliste loovisikute toimetuleku parandamiseks.....	83
Lisa 3. EL-i liikmesriikide sotsiaalkaitse erandid loovisikutele	90
Lisa 4. Uuringu kokkuvõte ja põhisõnumid inglise ja vene keeles	91
1. Key messages	91
2. Policy recommendations.....	93
3. Основные послы	95
4. Политические рекомендации	98

Töös kasutatud mõisted

Absoluutne vaesus – inimese tulu jääb allapoole absoluutse vaesuse piiri. Absoluutse vaesuse piiriks on arvestuslik elatusmiinimum, mis väljendab miinimumvajaduste rahuldamise rahalist maksumust. 2019. aastal oli kuu absoluutse vaesuse piir 221,4 eurot.

Ekvivalentnetosissetulek – leibkonna suurust ja koosseisu arvestav sissetulek, mis näitab iga liikme suhtelist osa ühisest tarbimisest.

Ettevõtja – füüsiline või juriidiline isik, kes pakub tooteid või teenuseid äriühingu, mittetulundusühingu või sihtasutuse kaudu ning kannab ettevõtte tegevusega seotud riske.

Füüsilisest isikust ettevõtja – iseendale tööandja, kes tegutseb füüsilise isikuna või on ennast registreerinud füüsilisest isikust ettevõtjana (FIE), et müüa tooteid ja teenuseid.

Hõivatu – inimene, kes töötab ja saab selle eest tasu palgatöötaja, iseendale tööandja või ettevõtjana.

Loomevaldkond – arhitektuur, audiovisuaalvaldkond (sh film ja video, ringhääling), disain, etenduskunstid, kirjastamine, kunst, kultuuripärand (sh muuseumid, raamatukogud, käsitöö), meelelahutustarkvara (sh mängud ja meelelahutusega seotud keskkonnad), muusika.

Loovisik – üldisemas tähenduses loomemajanduses tegutsev isik, kitsamas tähenduses kas autor või esitaja, kes on hõivatud mõnes loomevaldkonnas, näiteks arhitektuur, audiovisuaalne kunst, disain, etenduskunst, helikunst, kirjandus, kujutav kunst või stsenoograafia.

Petturlikud töövormid – olukorrad, kus on sõlmitud juriidiliselt korrektne töö- või teenuse osutamise leping, kuid praktikas ei vasta töö iseloom või kokkulepe valitud lepingule ehk valitud töövormi taha on peidetud tegelikult teistsugune töövorm. Petturlikuks muutub töövorm siis, kui tegelikult sellele töövormile otsa vaadates on selge, et valitud töövorm ei ole õige, näiteks töösuhte varjamine erinevas vormis ettevõtluse taha.

Sotsiaal-majanduslik toimetulek – keskendub inimeste ja leibkondade sissetulekuvaesusele ja sotsiaalsele tõrjutusele. Sotsiaalpoliitikas keskendutakse vaesuse kaotamisele, vähendades seda sotsiaalkaitstesüsteemide tugevdamise, tööhõive ja sissetulekute suurendamise kaudu.

Sotsiaalsed garantiid – riigipoolsed kohustused tagada majandusraskustesse sattunud inimestele vähemalt minimaalne toimetulek, osutades neile ainelist vm abi. Sotsiaalseteks garantiideks nimetame eelkõige sotsiaalkaitse tagatise nagu ravikindlustus, pensionikindlustus, töötuskindlustus ja nendest tulenevaid hüvesid nagu näiteks arstiabi, haigushüvitised, vanemahüvitis, vanaduspension või töötuskindlustushüvitis.

Sotsiaalsete garantiide heldus – iseloomustab ümberjagamise ulatust. Toetuste ja hüvitiste puhul iseloomustab eelkõige nende suurust, nende saamise perioodi ning tingimusi, mis määratlevad, kuivõrd on võimalik samaaegselt saada ka teisi sissetulekuid või hüvitisi.

Sotsiaalsete garantiide katvus - iseloomustab inimeste või leibkondade ringi, kellel on juurdepääs sotsiaalsetele garantiidele. Omakorda eristatakse õiguslikku ja tegelikku katvust. Kui esimene kirjeldab garantiide süsteemi seadusandlusest ja muudest siduvatest kokkulepetest tulenevaid kvalifitseerumisõigusi ja -kohustusi, siis teine kirjeldab reeglite jõustamist ja kehtimist, sealhulgas kuivõrd sihtrühm kaalutletult või kaalutlemata loobub õigustest ja kohustustest (nt jätab sissemaksed tasumata, hoidub maksude tasumisest, ei taotle hüvesid jne).

Suhteline vaesus - inimese tulu jääb allapoole suhtelise vaesuse piiri. Suhtelise vaesuse piir on 60% leibkonnaliikmete aasta ekvivalentnetosissetuleku mediaanist. 2019. aasta suhtelise vaesuse piir oli 7336,8 eurot ehk 611 eurot kuus.

Vabakutseline - iseendale tööandja, kes pakub müügiks tooteid või osutab teenuseid kas juriidilise või füüsilise isikuna ning seeläbi tagab endale (lisa)sissetuleku.

Vaeghõivatu - inimene, kes ei tööta täisajaga, kuid soovib rohkem töötada ja on valmis lisatööd kohe (kahe nädala jooksul) vastu võtma.

Uuringu eesmärk

Vabakutseliste loovisikute ebakindel majanduslik toimetulek ja probleemid sotsiaalsete garantiide kättesaadavuse tagamisel on üle regiooni ja maailma teadvustatud probleem. Ka viimatises Euroopa Parlamendi ülevaateuuringus tõdetakse, et kuigi loomemajandus ning loometöötajate arv suurenevad, siis nende hõivetingimused muutuvad ebastabiilsemaks ja samas üha globaalsemaks. See ajendab otsima vastust küsimusele, milline peaks olema liikmesriikide (sh Eesti) ja Euroopa Liidu sotsiaalpoliitika, et tagada piisavad sotsiaalsed garantiid kultuuriloomeks.

Eesti sotsiaalkaitse võrgustik tagab erinevate riskide (nt töötus või tervis) puhul turvavõrgu, mis ennetab materiaalset puudust ja sotsiaalset tõrjutust. Samas sõltub sotsiaalkindlustuse tugi eelkõige varasemast panusest ning eeldab küllaltki regulaarset hõivet ja püsivat töist sissetulekut. Seevastu vabakutseliste loovisikute töövormid erinevad traditsioonilistest oluliselt ja nii on nende majanduslik toimetulek ning sotsiaalsete garantiide kättesaadavus ebaühtlased.

See tõstatab mitmeid küsimusi kultuuri loomise jätkusuutlikkuse ning isikute sotsiaalse kaitstuse seisukohalt. COVID-19 puhangust tingitud eriolukord näitas, et sihtrühm on sotsiaalselt ja majanduslikult väga haavatav. Vabariigi Valitsus suurendas 2020. a aprillis ajutiselt loovisikute ja loomeliitude seaduse raames jagatavate loometoetuste maksmise vahendeid ning sellele järgnes taotluste arvu plahvatuslik kasv nii loomeliitude liikmetelt kui ka liitudesse mittekuuluvatelt loovisikutelt. Senise kogemuse ja muutunud olude kontekstis tuleks arendada välja sihtrühmale sobivad toimivad lahendused.

Ajendatuna eeltoodud probleemist on uuringu eesmärk saada teada, kuidas tuleks vabakutselisi loovisikuid mõjutavat kultuuri- ja sotsiaalpoliitikat kujundada, et maandada nende sotsiaal-majandusliku toimetuleku ja kaasatuse riske. Omaette väljakutse on seotud vabakutseliste loovisikute definitsiooniga – 2021. aastal määratleb Eesti Vabariigi loovisikute ja loomeliitude seadus (§ 2 ja § 3) vabakutselise loovisiku kui kindlal loomealal (arhitektuur, audiovisuaalne kunst, disain, etenduskunst, helikunst, kirjandus, kujutav kunst või stszenograafia) tegutseva inimene, kes tegutseb iseendale tööandjana, ei ole avalikus teenistuses, ei tööta töölepinguga või võlaõigusliku lepinguga. Samas on selline käsitlus debateeritav – loomealade loetelu võib vajada täiendamist ja praktikas on oluline just see, et loovisikute võimalused ei oleks piiratud selle pärast, et nad jäävad enda või teiste määratluse pärast kategooriate vahele. Kuna pidevalt tekivad ka uued kunstiliigid, mis omakorda segunevad, võib osutada mõistlikuks uue loetelu või üldisema definitsiooni loomine.

Vabakutseliste loovisikute rakendusüuringu põhieesmärk on kirjeldada vabakutseliste sissetuleku- ja toimetulekumustreid ning anda ülevaade nende tegelikust toimetulekust 2021. aastal. Selle põhjal töötatakse välja vabakutseliste loovisikute majandusliku toimetuleku mudelid ja sotsiaalsete garantiide kättesaadavuse arengustenaariumid ning poliitikasoovitused.

Sotsiaal-majanduslik analüüs hõlmab nii subjektiivseid (eksperthinnangud) kui ka objektiivseid (registriandmed) olukorra tõlgendusi, mis arvestavad vabakutseliste loovisikute sotsiaal-majanduslikke kategooriaid ja tunnuseid, mille sees on nii majanduslikud kui ka sotsiaalsed mõõtmised:

- Sihtrühma profiil (nt jaotus soo, vanuse, rahvuse, töötamise valdkonna jms lõikes).
- Sihtrühma toimetulek (nt toimetuleku viisid, sissetuleku suurus, töötamise vormid, enesehinnanguline heaolu, vaesuse määr jne).
- Sotsiaalseid garantiisid ning vastavaid riske (nt kindlustatus pensionipõlves, tervishoiuteenuste kättesaadavuse, töövõime säilimisega jms seotud riskid).

Näitajad tulenevad nii registriandmetest, vabakutseliste loovisikute küsitlusest kui ka eksperthinnangutest. Uuringu struktuur on järgnev. Esimeses. peatükis tehakse laiem sissejuhatus vabakutseliste paigutusest Eesti kultuuriruumis, pakutakse välja vabakutseliste loovisikute definitsioon ning antakse ülevaade vabakutseliste peamistest loomingulistest rollidest ja hõivemustritest. Teine peatükk käsitleb eelkõige sissetuleku- ja toimetulekumustreid ning kolmas suurem peatükk annab ülevaate sotsiaalsete garantiide probleemidest ning poliitikasoovitustest. Sotsiaalsete garantiide stsenaariumeid kirjeldatakse 4. peatükis.

Uuringus esitatakse läbivalt tsitaate, mis pärinevad uuringus ekspertrühmas osalenud ja ekspertküsitlusele vastanud vabakutselistelt, kultuuritegelastelt ning sotsiaalkaitse ekspertidelt. Nii ekspertküsitluse, vabakutseliste loovisikute küsitluse kui ka registriandmete analüüsi põhjalikum metoodika kirjeldus esitatakse uuringu lisas.

Põhisõnumid

1. Uuringusse kaasatud loome- ja sotsiaalvaldkonna ekspertide hinnangul on kultuuri ja loovisikute tähtsustamises esikohal üldisemad ning universaalsemad väärtused. Nii aitavad kultuur ja loovisikud mõtestada eksistentsiaalseid väärtusi, meid ümbritsevat maailma ning võimaldavad suhestuda maailmaga kultuurielus osalemise kaudu. Kuigi kultuuri ja loovisikute loomingut väärtustatakse kõrgelt, siis ei kajastu see vabakutseliste loovisikute sotsiaal-majanduslikus käekäigus.
2. Siinses uuringus loodud käsitluse järgi hinnatakse vabakutseliste loovisikute arvuks Eestis 2021. aastal vähemalt 10 200 inimest. See ületab loomeliitude liikmete arvu (6600), ent laiendab mõnevõrra ka vabakutselise loovisiku tähendust loovisikute ja loomeliitude seaduse mõttes ning arvestab, et kõik loovisikud ei ole vabakutselised ega kuulu loomeliitudesse.
3. Olukord vabakutseliste loovisikute sotsiaalsete garantiide kättesaadavuse ja vabakutseliste toimetulekuga on 2021. aastal muret tekitav. Projektipõhise tööga seotud garantiid ei suuda loovisikute tegelike vajadustega kaasas käia ning ei ole vabakutseliste tegelikult tehtud panusega proportsionaalsed. Vabakutselisusega seotud sotsiaal- ja tööpoliitika on pigem reaktiivne ning selle asemel on vabakutselistele loovisikutele parimaks tagatiseks garantiide ja sissetulekutoe pakkumisel järjest enam muutumas hoopis loometoetus, mille tingimused vajavad omakorda kaasajastamist.
4. Vabakutselisi loovisikuid iseloomustab kõrge haritus – 63% on kõrgharidusega, mis on sagedasti erialane. Kui 70% loovisikutest on naised, siis nende vanuseline jaotus sarnaneb täisealiste kogurahvastikuga. Igal teisel loovisikul on oma ettevõtte või on ta ettevõtte osanik, mis tegutseb kõige sagedasemalt disaini (17%) või kunstide (13%) valdkonnas.
5. Vabakutseliste sissetulekud on väga ebaregulaarsed ja harvad, mis on nende sotsiaalkaitsega seotud probleemide tekke suurim põhjus. Iga teine loovisik sai viimase aasta jooksul töist tulu vähem kui kuuel kuul või ei saanud seda üldse. Kõik 12 kuud olid töiselt hõivatud kolmandik (35%), seevastu ühelgi kuul ei saanud töist tulu viiendik (21%) vabakutselistest loovisikutest. Tulude saamisel oli vabakutselistel nende suurus võrreldav kõikide hõivatute keskmisega.
6. Teistest vabakutselistest loovisikutest eristuvad väiksemate tulude suuruse, nende harvema saamise ja suuremate sotsiaalkaitsete riskide poolest eelkõige kujutavad kunstnikud. Kujutavate kunstnike toimetulekuprobleeme tõstavad teiste vabakutseliste loovisikutega võrreldes mõnevõrra sagedamini esile ka uuringusse kaasatud eksperdid.
7. Vabakutselised loovisikud on samaaegselt hõivatud erinevates tegutsemisvormides ning seda enamasti osalise koormusega. 30% vabakutselistest on hõivatud füüsilisest isikust iseendale töödandjana, 60–67% tegutsevad äri- või mittetulundusühingu kaudu ning 55% on hõivatud töövõtjatena või töötajatena. Täiskoormuse või sellest suurema koormusega töötavad mõnes kindlas vormis vaid 30% vabakutselistest, mis jääb kõikide hõivatute keskmisele mitmekordselt alla. Kehtivate sotsiaalkaitse reeglite juures on katkendlik osalise koormusega hõive ravi-, töötus- ja pensionikindlustuse halvema kättesaadavusega otseses seoses.
8. Vabakutseliste loovisikute toimetulekuvõimalusi mõjutavad säästud ja varad, mis aitavad siluda ebakindlat hõivet ning sissetulekuid. 70% küsitlusele vastanud vabakutselistest loovisikutest omab kinnisvara või omab seda keegi tema leibkonnast.

9. Teistest mõnevõrra väiksemate säästuga on need loovisikud, kellel esineb deklareerimata tulusid, mis on küsitluse põhjal omakorda üks suurimaid toimetulekuriske. Nii on deklareerimata tuludega seotud näiteks ka majanduslikel põhjustel tervishoiuteenuste mittekättesaamine ning suuremad töötusriskid. Samas hindavad mitmed eksperdid, et viimastel aastatel on olukord tulude deklareerimisega liikunud pigem paremuse suunas.
10. Pooltel vabakutseliste loovisikute küsitlusele vastanutest oli 2020. aastal katkendlik ravikindlustus ehk ühel või mitmel kuul puudus neil tervisekaitse. Suurim probleem ravikindlustusega kaetusega on vabakutselistel kunstiõpetajatel, kirjanikel, sisekujundajatel, galeriide või muuseumide tehnilistel töötajatel ning kujutavatel kunstnikel. Küsitluse põhjal suurendab ravikindlustusest ilma jäämise riski enim deklareerimata tulude esinemine. Vaid iga neljas loovisik oli oma loometööga püsivalt kindlustatud. Ükskõik millisel põhjusel on püsiva ravikindlustusega enim seotud loome- või kutsealaühenduse liikmelisus ning magistri- või doktorikraadi omamine.
11. Iga kolmas vabakutseline loovisik hindab, et tal on viimase 12 kuu jooksul olnud vajadus arstiabi järele, kuid mingil põhjusel ta seda ei saanud. Neist ravikindlustuse puudumise tõi põhjusena välja 18%.
12. Töötukassas on viimase aasta jooksul end töötuna registreerinud iga neljas vabakutseline loovisik, samas on hüvitistele kvalifitseerumine olnud väga madal. Näiteks saavad ühes kuus töötutoetust vaid ligikaudu 50 vabakutselist. Hüvitistele mittekvalifitseerumine mõjutab omakorda ise Eesti Töötukassa poolde pöördumist – loovisikute küsitluse põhjal tõid 44% nendest loovisikutest, kes täiendava töö otsimiseks ei pöördunud Eesti Töötukassa poole, peamise mittepöördumise põhjusena välja, et nad ei kvalifitseeruks töötutoetusele või töötuskindlustushüvitisele (44%). Mittepöördumine vähendab aga omakorda võimalust osaleda täiendkoolitustel ning mõjutab ravikindlustusega kaetust.
13. Praeguste töö- ja sotsiaalkaitse reeglite jätkudes on vabakutseliste loovisikute toimetulek vanaduspõlves problemaatiline. Lüngad ravikindlustuses toovad kaasa arstiabi edasilükkamise, terviseprobleemid ning hilisema kulukama ravi; katkendlik hõive ei võimalda kvalifitseeruda töötushüvitistele ega koguda pensionistaaži ning madalad sissetulekud mõjutavad oodatavat I ja II samba pensionit. Ühiskonna vaates on tegemist muret tekitava olukorraga, kus erinevate hõivevormide ja sissetulekumustrite erineva kohtlemise tõttu on tekkimas suur vaesusriskis olevate inimeste rühm.
14. Vabakutseliste loovisikute sotsiaalsete garantiide katvuse ja piisavuse väljakutsed on teiste vabakutselistega sarnased – kehtiv sotsiaalkindlustussüsteem ei toeta piisavalt kogu laiemat vabakutseliste sihtrühma. Praegust süsteemi aitaksid parandada kindlustussüsteemi muudatused, mis võimaldavad hõivevormist sõltumata teha sotsiaalkindlustusse sissemakseid või oleksid seotud universaalse katvusega. Eelkõige on need paindlikum maksete (sotsiaalmaks, töötuskindlustusmaks) arvestamine, mis peegeldaks paremini ebaregulaarset hõivet ja sissetulekut, ning võimalus liituda töötuskindlustusega. Ka varasemad analüüsid on näidanud, et universaalset kaetust ei ole võimalik saavutada vaid senise kindlustussüsteemi reeglite peenhäälestamisega, selle asemel tuleb kaaluda universaalsest panusest sõltumatu sotsiaalkaitse reeglite juurutamist. Kõige ulatuslikum muudatus oleks eelkõige universaalse tervisekaitse kehtestamine.
15. Vabakutseliste loovisikute toimetulekut aitavad enim parandada kõigile iseendale tööandjatele suunatud poliitikamuudatused. Näiteks – ehkki rahvapensioni suurendamisega on mõistlik edasi liikuda ennaktempo ning seda võiks tõsta üle

kehtiva elatusmiinimumi, peaks suurendamist tegema kõikselt. Kultuuripoliitikas saaks vabakutseliste loovisikute toimetulekuriski täiendavalt ennetada, laiendades selliste hüvitiste ja toetuste katvust, mille sissemaksete reeglid arvestaksid kehtivate panusest sõltuvate sotsiaalkindlustusskeemide reeglitega. Kirjanikupalk, kunstnikupalk on sellised siirded, mis tagaksid mitteinstitutionaliseeritud loovisikutele sarnasema toimetuleku ja sotsiaalkindlustuse võrreldes institutionaliseeritud loovisikutega, kes on suurema tõenäosusega püsivas töösuhtes. Samas eeldab see teiste riikidega võrreldes küllalt helde kultuuri rahastamise sisemist ümberjagamist.

Poliitikasoovitused

Poliitikasoovitus 1: Ravikindlustus

Soovitus: Muuta ravikindlustuskaitse tekkimise aluseid, võimaldades sotsiaalmaksu summeerida üle mitme kuu. Laiendada sotsiaalmaksubaasi ka teistele tululiikidele, näiteks üüri- või dividenditulule. Liikuda pikemaajaliselt universaalse ravikindlustuskaitse poole.

Mõju ja olulisus: Sotsiaalmaksu arvestusperioodi muutmine tagab mitmele tuhandele inimesele kuus täiendavalt ravikindlustuskaitse ning parandab ka tööturu paindlikkust – vabakutseliste loovisikutele ja ka kõigile teistele heitlikult hõivatutele muutub töövõtu- ja käsunduslepingute baasil tulu teenimine senisest soodsamaks, mistõttu võib rohkem töötajaid olla valmis neid lepinguvorme kasutama. Seeläbi võib poliitikamuutus parandada struktuurset tööjõupuudust. Kiirema alternatiivina on võimalik kaaluda vähem institutsionaliseeritud valdkondade (nt kujutatav kunst) loovisikute ravikindlustuskaitse pikendamist pärast erialase kõrghariduse omandamist praeguselt kolmelt kuult poole aastani.

Poliitikasoovitus 2: Töötuskindlustus

Soovitus: Muuta töötuskindlustusmakse hõivevormi neutraalseks, tagades süsteemile ligipääsu aktiivset tulu loovatele hõivevormidele, näiteks FIE-dele ning juhatuse liikmetele.

Mõju ja olulisus: Töötushüvitise laienemine iseendale tööandjatele suurendab süsteemi õiglust, kui võimaldab kohelda erinevaid hõivevorme ühetaoliselt. Samuti kujundab õiguste laiendamine iseendale tööandjatele uuringute põhjal soosivat suhtumist ettevõtlusega tegelemisse ning vähendab nende tõenäosust sattuda vaesusesse. Mõju vabakutselistele loovisikutele oleks esialgu pigem väike, kuid muudatusega võib potentsiaalselt kaasneda sagedasem FIE-na tegutsemise registreerimine ka loovisikute seas.

Poliitikasoovitus 3: Töötuskindlustus

Soovitus: Arvestada kõigi vabakutseliste toetamiseks ajutise töötamise perioodi hõivena, mis võimaldaks tekkida töötuskindlustusstaažil. Kaaluda tööampsudest lubatava sissetuleku suurendamist.

Mõju ja olulisus: Tööampsude ehk ajutise töötamise lubamine registreeritud töötaja staatust kaotamata jõustus 2020. aasta lõpus ning võimaldab säilitada tööharjumust, ilma et kaoksid töötusega kaasnevad garantiid. Sisuliselt tähendaks soovitus rakendamine praeguse eriseisuse lõpetamist, kus tegelik töötamine ei taga töötuskindlustusstaaži.

Poliitikasoovitus 4: Töötutoetus

Soovitus: Võrdsustada loometoetuse saamise periood töötamisega, võimaldada töösuhtes olemist loometoetuse saamise ajal ning võimaldada autoritasu paindlikumat arvestamist toetuse arvestamisel.

Mõju ja olulisus: Eriti just 2020. aastal oli loometoetus vabakutselistele praktikas käsitletav eluliselt vajaliku sotsiaaltoetusena. Loometoetuste tingimuste muutmine on kõige sihistatum ja kiirem meede vabakutseliste loovisikute heaolu suurendamiseks. Nii

võimaldaks loometoetuse perioodi töötamisega võrdsustamine või samaaegse töösuhte lubamine lahendada eelkõige töötutoetuse tööstaaži tekkimise lünka kehtivas õigusruumis, ent ühtlasi ka lahendada LLS seaduses olevat hõivevormist („muu sellesarnase iseloomuga võlaõigusliku lepingu alusel“) tulenevat ebaselgust ja ebaõiglust.

Poliitikasoovitus 5: Loometoetus

Soovitus: Laiendada loometoetust taotlema võivate (sh ka praegustega külgnevate) tegevusalade ringi. Seondult kaaluda nii loovisikute ja loomeliitude seaduse (LLS) § 2 kui ka loometoetuse määramisel loomealade nimetamisel jääda pigem üldisemate nimetuste juurde vs. üritada täpselt määratleda ning nimetada kõiki abikõlblikke alasid eraldi.

Mõju ja olulisus: Vabakutseliste loovisikute määratlemise õigusselgus vajab parandamist eeldusel, et määratlust kasutatakse toetuste sihtrühma määratlemisel või laiemalt katvuse reeglite määratlemisel. Õigusselguse tagamiseks tuleks seaduses täpsemalt määratleda, millised lepingud või laiemalt tegutsemisvormid on käsitletavad vabakutselisusena. Ka kunstiliigid ja nende tähtsus on pidevas muutumises ja tekkes. Üksiktegevusalade asemel üldisemate nimetamine võimaldab kohelda loomealasid võrdsemalt ning käia kaasas käia uute kunstiliikide tekkega. Nii toob LLS 2021. aasta seisuga välja näiteks stsenaarium - mis võiks kuuluda ka etenduskunstide alla -, kuid mitte fotograafia, sisearhitektuuri, multimeedia disaini, keraamika ega paljud teised.

Poliitikasoovitus 6: Stipendiumid

Soovitus: Tagada, et nii Kultuuriministeeriumi, Kultuurkapitali kui ka teiste asutuste nii praegused kui ka uued toetused ning stipendiumid hõlmaksid alati neilt makstavat sotsiaalmaksu.

Mõju ja olulisus: Sotsiaalmaksu maksmisega tagatakse selle saajale sotsiaalsete garantiide teke - ravikindlustus, pensionistaaž, vanemapalk. Konkreetse toetuse iseloomust sõltuvalt tuleks kaaluda töötuskindlustusmakse arvestamist ka tööstaaži tekkeks töötuse korral.

Poliitikasoovitus 7: Ettevõtluskoolitus

Soovitus: Suurendada Eesti Töötukassa või kohalike arenduskeskuste pakutavate loomevaldkonnaspetsiifiliste ettevõtluskoolituste või nõustamisteenuste mahtu.

Mõju ja olulisus: Enamik ning veelgi rohkem nooremaealistest vabakutselistest loovisikutest tegutseb mõne ettevõtlusvormi kaudu. Samas ei järgi loometegevusest võrsuv ettevõtlus kõiki tavapäraseid ärimudeleid. Nii tuleks luua loomeettevõtlusele spetsiifilisi töötubasid, nõustamisi, mentorprogramme, pöörates seejuures tähelepanu ka ettevõtlusvormide õiguskaitsele ning toimetulekustrateegiatele.

1. Vabakutselised loovisikud Eestis

1.1 Kultuur, looming ja vabakutselisus

Uuringu fookuses on vabakutselised professionaalsed loovisikud, kelle loometegevuse tulemusena tekib looming. Loomingulisust määratletakse omavahel seoses oleva uudsuse ja tahtlikkusega. Teisisõnu on looming uudne ja tahtlikult teostatud¹. Täpsemalt vabakutselise loovisiku määratlemisest praeguses uuringus vt järgmist alapeatükki.

Kuna kultuuripoliitika hõlmab kunstipoliitikaga võrreldes palju laiemat tegevuste ringi – alates muuseumidest, kujutavast kunstist, etenduskunstidest kuni rahvakultuuri, raamatukogude ja arhiivideni välja² –, siis tuleb määratleda kultuurivaldkondade ringi, kus tegutsevad uuringu fookuses olevad loovisikud. Schusteri (2003)³ järgi kuuluvad kultuuripoliitika fookusvaldkondade hulka kunstid (sh kasumile orienteeritud kultuuritööstus), humanitaarteadused ja kultuuripärand⁴. Kuid selline määratlus jääb liiga üldiseks.

Loovisikute tegutsemist on kirjeldatud mitme mõistega ning üks neist on loomemajandus (ingl *creative industries; creative economy*). Loomemajanduse kontseptsioon pärineb Ühendkuningriigi valitsuse 1997. aasta otsusest luua loomemajanduse töörühm (ingl *Creative Industries Task Force*, CITF)⁵. Töörühma tellimusel valmisid 1998. aastal uuringuaruanded *Creative Industries Mapping Document*⁶. Ühendkuningriigis kasutusel olevat loomemajanduse definitsiooni ja jaotust majandussektoriteks kasutab ka Eesti tööjõuvajaduse seire- ja prognoosisüsteem OSKA⁷. 2001. aasta definitsiooni järgi on loomemajandus OSKA aruandes⁸ tõlgituna „tegevused, mis põhinevad individuaalsel loovusel, oskusel ja andel ning mis on võimelised looma rikkust (heaolu) ja töökohti intellektuaalse omandi loomise ja kasutamise kaudu⁹. OECD tõdeb kultuuri- ja

¹ Weisberg, R. W. (2015). On the Usefulness of “Value” in the Definition of Creativity. *Creativity Research Journal*, 27(2), 111–124. <https://doi.org/10.1080/10400419.2015.1030320>

² Mulcahy, K. (2006). Cultural Policy: Definitions and Theoretical Approaches. *The Journal of Arts Management, Law, and Society*, 35(4), 319–330. <https://doi.org/10.3200/jaml.35.4.319-330>

³ Schuster, J. M. (2003). *Mapping state cultural policy: The state of Washington*. Chicago: University of Chicago, Cultural Policy Center.

⁴ Mulcahy, K. (2006). Cultural Policy: Definitions and Theoretical Approaches. *The Journal of Arts Management, Law, and Society*, 35(4), 319–330. <https://doi.org/10.3200/jaml.35.4.319-330>

⁵ Gross, J. (2020). *The Birth of the Creative Industries Revisited: An Oral History of the 1998 DCMS Mapping Document*. London: King's College London. doi.org/10.18742/pub01-017

⁶ Department for Digital, Culture, Media & Sport. (1998, 9. aprill). *Creative Industries Mapping Documents 1998*. <https://www.gov.uk/government/publications/creative-industries-mapping-documents-1998> (vaadatud 27.08.2021)

⁷ Krusell, S., & Pihl, K. (2019). *Tulevikuvaade tööjõu- ja oskuste vajadusele - kultuur ja loometegevus: audiovisuaalvaldkond, sõna ja keel, turundus ja kommunikatsioon, disain ja kunst, trükitööstus. Uuringu lühiaruanne*. Tallinn: SA Kutsekoda, tööjõuvajaduse seire- ja prognoosisüsteem OSKA.

⁸ Krusell, S., & Pihl, K. (2019). *Tulevikuvaade tööjõu- ja oskuste vajadusele – kultuur ja loometegevus: audiovisuaalvaldkond, sõna ja keel, turundus ja kommunikatsioon, disain ja kunst, trükitööstus. Uuringu lühiaruanne*. Tallinn: SA Kutsekoda, tööjõuvajaduse seire- ja prognoosisüsteem OSKA.

⁹ Department for Digital, Culture, Media & Sport. (2001, 9. aprill). *Creative Industries Mapping Documents 2001*. <https://www.gov.uk/government/publications/creative-industries-mapping-documents-2001> (vaadatud 27.08.2021)

loomemajanduse määratluste erinevust riigiti ning defineerib kultuuri- ja loomemajandust (ingl *cultural and creative sectors*) kui tegevusi, mis hõlmavad tavaliselt kõiki sektoreid, mille tegevus põhineb kultuuriväärtustel ja/või kunsti- ja muudel loomingulistel väljendustel, ning mis hõlmavad kultuuri-, kunsti- või muid loomingulisi vorme sisaldavate kaupade ja teenuste arendamist, loomist, tootmist, levitamist ja säilitamist, samuti nendega seotud funktsioone, nagu haridus või juhtimine¹⁰.

Loomemajandus eristub traditsioonilisest kultuuripoliitikast oma tugeva seose poolest majanduslike eesmärkidega¹¹. Loomemajandus on levinud mõiste ka Eestis. Seda mõistet nähakse maailmas poliitilise konstruktsioonina ning liiga loomeprotsessi väljundite ja autoriõiguste kesksena ning vastukaaluks soovitatakse kasutada kultuurimajanduse mõistet (ingl *cultural economy*)¹². Mõistete „majandus“ ja „toode“ kasutamine on humanitaarvaldkonna loometegevuse terviklikuks kirjeldamiseks siiski ekslik, sest loovust ei seostata otseselt kasu(likkuse)ga (ingl *utility*), väärtusega (ingl *value*) ega tõhususega (ingl *effectiveness*)^{13,14}. Need majandusliku mõõtmega tegurid jäävad loovuse mõistest välja mitmel põhjusel – inimene võib luua nii professionaalina kui ka amatöörina, samuti võib ta nii avaldada teoseid kui ka jätta neid avalikustamata ehk jätta ainult endale looduna¹⁵. Loovisik võib seega tegutseda ja luua nii kasumile orienteeritud valdkonnas kui ka kasumile mitte orienteeritud kultuuriväljal. Mõisted „kultuuri- ja loomesektorid“ (ingl *cultural and creative industries*) ning „loomemajandus“ (ingl *creative economy*) on jätkuvalt „loomingulise“ ja „kultuurilise“ määratlemise ja piiritlemise laialdase arutelu objektid¹⁶. Seega kasutatakse praeguses uuringus samuti Eestis levinud teist mõistet – „kultuuri- ja loomevaldkonnad“. See termin ühelt poolt hõlmab nii kultuuri ärakasutamist majanduslikel/majanduspoliitilistel eesmärkidel kui ka majanduspoliitilisest mõõtmest vaba loovust/loomingut¹⁷. Täpsemaid kultuuri- ja loomevaldkondi, mida uuritakse praeguses uuringus, määratletakse järgmises alapeatükis. Seega on uuringu fookuses kultuuri- ja loomevaldkonnas/-kondades professionaalina tegutsev inimene.

Kultuuri otsesele panusele majandusse on tähelepanu pööratud juba mitu aastakümnet tagasi. On leitud, et kultuur aitab kaasa otseselt sissetulekute suurendamisele ja töökohtade loomisele ning kaudselt stiimulina teistele tööstusharudele, sealhulgas turismi arengule¹⁸.

¹⁰ OECD. (2020). *Culture shock: COVID-19 and the cultural and creative sectors*. OECD.

<https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/culture-shock-covid-19-and-the-cultural-and-creative-sectors-08da9e0e/#fnotea0z2>

¹¹ O'Connor, J. (2010). *The cultural and creative industries: a literature review*. 2nd Edition. Creativity, Culture and Education Series. Creativity, Culture and Education, United Kingdom.

¹² Pratt, A. C. (2005). Cultural industries and public policy. *International Journal of Cultural Policy*, 11(1), 31–44. <https://doi.org/10.1080/10286630500067739>

¹³ Brandt, A. (2021). Defining Creativity: A View from the Arts. *Creativity Research Journal*, 33(2), 81–95. <https://doi.org/10.1080/10400419.2020.1855905>

¹⁴ Weisberg, R. W. (2015). On the Usefulness of “Value” in the Definition of Creativity. *Creativity Research Journal*, 27(2), 111–124. <https://doi.org/10.1080/10400419.2015.1030320>

¹⁵ Brandt, A. (2021). Defining Creativity: A View from the Arts. *Creativity Research Journal*, 33(2), 81–95. <https://doi.org/10.1080/10400419.2020.1855905>

¹⁶ Casey, E., & O'Brien, D. (2020). Sociology, Sociology and the Cultural and Creative Industries. *Sociology*, 54(3), 443–459. <https://doi.org/10.1177/0038038520904712>

¹⁷ Garnham, N. (2005). From cultural to creative industries. *International Journal of Cultural Policy*, 11(1), 15–29. <https://doi.org/10.1080/10286630500067606>

¹⁸ Myerscough, J. (1988). *The economic importance of the arts in Britain*. London: Policy Studies Institute.

Alates 1980. aastate algusest on maailmas püsinud poliitiline huvi kultuuri potentsiaali arendamise vastu, sest see loob uuenduslikke majanduskasvu vorme¹⁹. 1990. aastate lõpus hakati maailmas üha enam tunnustama loomevaldkondade majanduslikku potentsiaali. Selle tõttu sai loomemajandusest kohaliku, piirkondliku, riikliku ja rahvusvahelise tasandi poliitikakujundajate strateegiline prioriteet²⁰.

Mitmed uuringud on näidanud loomemajanduse edukust ja väärtust. Võrreldes Euroopa Liidu kümne liikmesriigi näitel loomemajanduse teadmispõhiseid ettevõtteid tootmise omadega, leiti, et loomemajanduse ettevõtted jäävad töötajate arvu ja käibe poolest keskmiselt küll väiksemaks, kuid sama suurusega tootmisettevõtetega võrreldes on loomemajanduse teadmispõhiseid ettevõtteid tulusamad ning ettevõtja isiklikul rahastamisel on loomemajanduses palju suurem roll²¹. Saksamaa näitel leiti, et loomemajanduse ettevõtjad kipuvad olema nooremad ja paremini haritud kui teiste majandussektorite ettevõtjad ning kuigi loomemajanduse ettevõtteid alustatakse valdavalt väikeses mahus, osalise tööajaga ja väiksemate rahaliste vahenditega, on neil ometi suurem püsivus ja keskmisest kõrgem uuenduslikkus²².

Lisaks otsesele majanduslikule mõjule peetakse kultuuri- ja loomemajanduse valdkondi toetavateks ka teisi ühiskonna protsesse^{23,24}, näiteks sotsiaalse ühtekuuluvuse tugevdamist ja linnade taaselustamist²⁵. Loovus ja kultuuris osalemine aitab kaasa kodanikuaktiivsuse, vastupanuvõime, enesehinnangu, enesekontrolli ja empaatia arendamisele, mis omakorda võivad parandada tervist, heaolu ja sotsiaalsed õiglusi²⁶.

Kultuuri ja loovisiku tähtsust teadvustavad ka uuringu käigus Eesti küsitletud eksperdid (vt ekspertküsitlusest pikemalt uuringu lisas), kelle seisukohad ja hinnangud on kokkuvõtvalt koondatud joonisel 1.

JOONIS 1. KULTUURI JA LOOVISIKU TÄHTSUSEST EESTIS EKSPERTIDE HINNANGUL

¹⁹ Mahon, M., McGrath, B., Ó Laoire, L., & Collins, P. (2018). Artists as workers in the rural; precarious livelihoods, sustaining rural futures. *Journal of Rural Studies*, 63, 271–279. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2018.04.001>

²⁰ Loots, E., Neiva, M., Carvalho, L., & Lavanga, M. (2020). The entrepreneurial ecosystem of cultural and creative industries in Porto: A sub-ecosystem approach. *Growth and Change*, 52(2), 641–662. <https://doi.org/10.1111/grow.12434>

²¹ Heidemann Lassen, A., McKelvey, M., & Ljungberg, D. (2018). Knowledge-intensive entrepreneurship in manufacturing and creative industries: Same, same, but different. *Creativity and Innovation Management*, 27(3), 284–294. <https://doi.org/10.1111/caim.12292>

²² Kohn, K., & Wewel, S. A. (2018). Skills, scope and success: An empirical look at the start-up process in creative industries in Germany. *Creativity and Innovation Management*, 27(3), 295–318. <https://doi.org/10.1111/caim.12279>

²³ Loots, E., Neiva, M., Carvalho, L., & Lavanga, M. (2020). The entrepreneurial ecosystem of cultural and creative industries in Porto: A sub-ecosystem approach. *Growth and Change*, 52(2), 641–662. <https://doi.org/10.1111/grow.12434>

²⁴ Casey, E., & O'Brien, D. (2020). Sociology, Sociology and the Cultural and Creative Industries. *Sociology*, 54(3), 443–459. <https://doi.org/10.1177/0038038520904712>

²⁵ Loots, E., Neiva, M., Carvalho, L., & Lavanga, M. (2020). The entrepreneurial ecosystem of cultural and creative industries in Porto: A sub-ecosystem approach. *Growth and Change*, 52(2), 641–662. <https://doi.org/10.1111/grow.12434>

²⁶ Gilmore, A. (2014). *Raising our quality of life: The importance of investment in arts and culture*. Centre for Labour and Social Studies. http://classonline.org.uk/docs/2014_Policy_Paper_-_investment_in_the_arts_-_Abi_Gilmore.pdf



Allikas: süntees uuringu ekspertküsitluse alusel.

Kultuuri ja loovisiku tähtsustamises on küsitatud Eesti ekspertide hinnangul esikohal üldisemad, universaalsemad väärtused. Kultuur ja loovisikud aitavad mõtestada eksistentsiaalseid väärtusi, meid ümbritsevat maailma ning võimaldavad suhestuda maailmaga kultuurielus osalemise kaudu. Kultuur ja loovisikud aitavad sisustada ka inimkonna ning iga konkreetse ühiskonna minevikku, olevikku ja tulevikku ning anda neile väärtustatud hinnangu.

Tasakaalustatud mõtestamisele peab aitama kaasa kultuurile ja loovisikutele omistatud vaba(m) sõnavabadus, kuna just eelkõige vabakutselised loovisikud ei ole tugevalt seotud organisatsioonidega, kes võivad avalikult sõna võtmise ulatust ette määrata. Meeles tuleb pidada, et vabakutseliste loovisikute sissetulekud sõltuvad nende suhtes eri rollides olevatest osapooltest – näiteks toetuse andja või kindla vahemikuga lühiajalise töö pakkuja, ning see võib mõjutada sõnavõtmist. Kuid just vabakutselisena tegutsemine võimaldab loovisikutel langetada oma loomingulises tegevuses ja selle arendamisel vabamaid otsuseid. Vabakutselisus võib anda loovisikule võimaluse keskenduda eelkõige loometööle, mis soodustab professionaalse loovisiku kutselist arengut.

Kultuur ja loovisikud toimivad ekspertide hinnangul ideede dialoogi pidajatena, olles kommunikatsiooniakt inimeste ja institutsioonide vahel. Loovisikud loovad oma tegevuse kaudu seda kultuuri, mida on võimalik edasi arendada, rikastada ja säilitada ning mis aitab ühiskonnal vaimult suuremaks kasvada. Seega osutuvad kultuur ja loovisikud inimeste ja ühiskonna identiteedi konstrueerimise aluseks ning kokkuvõttes inimese kui sellise „ehitajaks“.

„Loovisikud parimal juhul loovad oma teostega võimalusi teistsuguseks suhestumiseks maailmaga, avardavad-keerustavad mõtlemist ja arusaamist ühiskonnast, võimust, vaimsusest jne.“

„[...] vabakutseline [on] pigem selline boheemlaslik tüüp, kes ei soovi või ei saa regulaarselt kuskile tööle minna ennekõike sellepärast, et loomingule pühenduda.“

Eksperdid töid esile ka muid viise, kuidas loovisikud panustavad Eesti ühiskonda ning miks need on ühiskonna jaoks tähtsad. Loodud, alles hoidev ja arendav omanäoline identiteet, mille konstrueerimisse otseselt panustavad loovisikud, on omakorda riigi rahvusvahelise tuntuse ja tunnustatuse alus, mis tugevdab riigi püsijäämist ning aitab kultuuri edasi arendada. Ka kitsalt üksikisiku perspektiivist vaadatuna aitavad kultuur ja loovisikute looming inimesel hingelist tasakaalu emotsioonide loomise kaudu hoida ja igat päeva väärtustada. Tänu rikkale sisule aitavad kultuur ning seega ka loovisikud muuta inimeste elu mitmekesisemaks ja nauditavaks. Kultuuris osalemise kaudu panustavad inimesed osasaajatena loomemajanduse tekkimisse ja arengusse, millega on loovisikud ka otseselt seotud loomemajanduse tegijatena. Kuid kultuur panustab muuhulgas loomemajanduse kaudu ka teistesse majandussektoritesse ülekandemehhanismi kaudu (nt kulutab kultuurisündmusel osaleja raha majutusasutuses ja söögikohas).

Kultuuri ja loovisikute loomingut väärtustavad ka ekspertide hinnangul ühiskonnaliikmed kõrgelt, kuid väärtustatud olemise määr ei kajastu loovisikute sotsiaal-majanduslikus käekäigus.

Eurostati võrdlusstatistika²⁷ järgi on Eestis kultuurivaldkonnas hõivatute²⁸ osakaal, mis 2019. aastal oli 5,1% kõikidest hõivatutest ehk ligikaudu 34 000 inimest, suurem kui Euroopa Liidu 27 liikmesriigis keskmiselt (3,7%). Eestiga võrreldaval määral oli kultuurivaldkonnas hõivatuid veel Maltas (5,2%), Luksemburgis (5,1%) ning Soomes (5,1%). Eelmise kümnendi jooksul on loovisikute osakaal Eestis püsinud ligikaudu samal tasemel (varieerudes 4,6% 2014. aastal ja 5,8% 2012. aastal). Kui kultuurivaldkonnas hõivatutest vaadata ainult loovisikuid (täpsemalt „isikud, kes töötavad loominguliste töötajate, kirjanike, ajakirjanike ja keeleteadlastena“; ingl *persons working as creative and performing artists, authors, journalists and linguists* – vastavalt Eurostati definitsioonile), siis nende arvuks hindab Eurostat Eestis 2019. aastal rahvusvahelise ametite klassifikaatori ISCO-08 järgi^{29,30} ligikaudu 6600 inimest³¹. See number, arvestades Eurostati kultuurivaldkonna tööhõive andmete piiranguid ja valitud lähenemisviisi, tõenäoliselt alahindab valdkonna tööhõive tegelikku ulatust³².

„Kultuur, vaatamata väga levinud eksiarvamusele, ei ole marginaalne boonус, vaid iga inimese elutähtis vajadus. Kultuur on see, mis inimese olemist mõtestab tema enda, teiste ja tulevase jaoks. Sünnist surmani. Ilma ei ole inimeseks olemist.“

„Ometi oleme me [ehk vabakutselised] nagu nähtamatu armee, keda riigi jaoks justkui olemaski pole. Olen aru saanud, et elu ja töötamine-loomine vabakutselisena jääb palgatööd tegevatele inimestele täielikuks müsteeriumiks.“

²⁷ Eurostat. Tabel [CULT_EMP_SEX](#).

²⁸ Definitsioon on võetud Eurostati tööhõive (*Cultural Employment*) [metaandmetest](#).

²⁹ Eurostat. (2021). *Culture statistics - cultural employment*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Culture_statistics_-_cultural_employment (vaadatud 27.08.2021)

³⁰ International Labour Organization (ILO). (2016). *ISCO-08 Structure, index correspondence with ISCO-88*. <https://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/isco/isco08/> (vaadatud 27.08.2021)

³¹ Eurostat. Tabel [CULT_EMP_ART](#).

³² Eurostat. (2021). *Culture statistics - cultural employment*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Culture_statistics_-_cultural_employment (vaadatud 27.08.2021)

Eestis ja Euroopa Liidus on tavapäraselt hõivatutest suurem osa kahepoolses töösuhtes töötajaid ja väiksem osa iseendale tööandjaid. Eesti tööjõu uuringu andmetel oli 2020. aastal töötajaid hõivatute seas 89% ja iseendale tööandjaid 11%^{33,34}. Kultuurivaldkonnas on samas kõikides riikides iseendale tööandjate osakaal oluliselt suurem (joonis 2). Eestis oli 2019. aastal kultuurivaldkonnas hõivatutest iseendale tööandjate osakaal ligi 19%, samas kui Euroopa Liidu 28 liikmesriigis kokku 32%. Üle kümnendi on iseendale tööandjate osakaal varieerunud 12% 2016. aastal kuni 21% 2019. aastal.

Kultuuri- ja loomesektorid on teiste sektoritega võrreldes ainulaadsel viisil üles ehitatud. Avalikud kultuuriasutused ja suured eraettevõtjad toetuvad loomingulist sisu, kaupu ning teenuseid pakkuvate vabakutseliste ja mikroettevõtete omavahel ühendatud ja üksteisest sõltuvale võrgustikule³⁵. Nendes sektorites töötamist iseloomustab töötamise vormide mitmekesisus (nt täistööaeg vs. osaline tööaeg, põhitöö vs. sekundaarne töö või hobi, töötaja vs. füüsilisest isikust ettevõtja)³⁶. Loomingulisel professionaalil on aastaringsest elatamiseks tavaliselt mitu projektilepingut füüsilisest isikust ettevõtjana või vabakutselisena, mõnikord kombineerituna koos osalise tööajaga palgatööga või põhilise palgatöö (sageli mitte loomingulises sektoris) ja „teise“ loovtöö kombinatsioon³⁷. Ajavahemiku 2003–2015 analüüs USA-s näitas, et loovisikud on kõigi teiste kutseliste töötajatega võrreldes ebaproportsionaalselt vabakutselised (ingl *freelance*) ning sageli vahetavad tegutsemise vormi palgatöö ja iseendale tööandjaks olemise (ingl *self-employment*) vahel³⁸.

Iseendale tööandjaks olemise sisu võib riigiti varieeruda. Ühendkuningriigi Loomemajanduse Föderatsioon (ingl Creative Industries Federation) määratleb iseendale tööandjaks olemist ettevõtjana, keda tavaliselt peetakse vastutavaks oma ettevõtte edu või ebaedu eest ning kes otsustab, millist tööd ta teeb ja millal seda teeb³⁹. USA-s eristatakse eraisiku töötamise vormis palgatööd (ingl *paid employment*) ja

„Kõige olulisem on mõista loometegevuse ja ka loomeettevõtluse eripärasid. On absurdne eeldada, et loometegevusest võrsuv ettevõtlus järgiks kõiki tavapäraseid ärimudeleid. "One size fits all" lähenemine on meie väikese riigi loomingulist- ja inimressurssi arvestades ilmselge raiskamine.“

³³ Eesti Statistikaameti tööjõu-uuring 2020; autorite arvutused.

³⁴ Eurostat. (n.d.). Employment by sex, age and professional status (1 000) [Ifsa_egaps].

³⁵ OECD. (2020). *Culture shock: COVID-19 and the cultural and creative sectors*. OECD. <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/culture-shock-covid-19-and-the-cultural-and-creative-sectors-08da9e0e/#fnotea0z2>

³⁶ Noonan, D. S., Breznitz, S. M., & Maqbool, S. (2021). Flocking to the crowd: Cultural entrepreneur mobility guided by homophily, market size, or amenities? *Journal of Cultural Economics*. <https://doi.org/10.1007/s10824-021-09415-6>

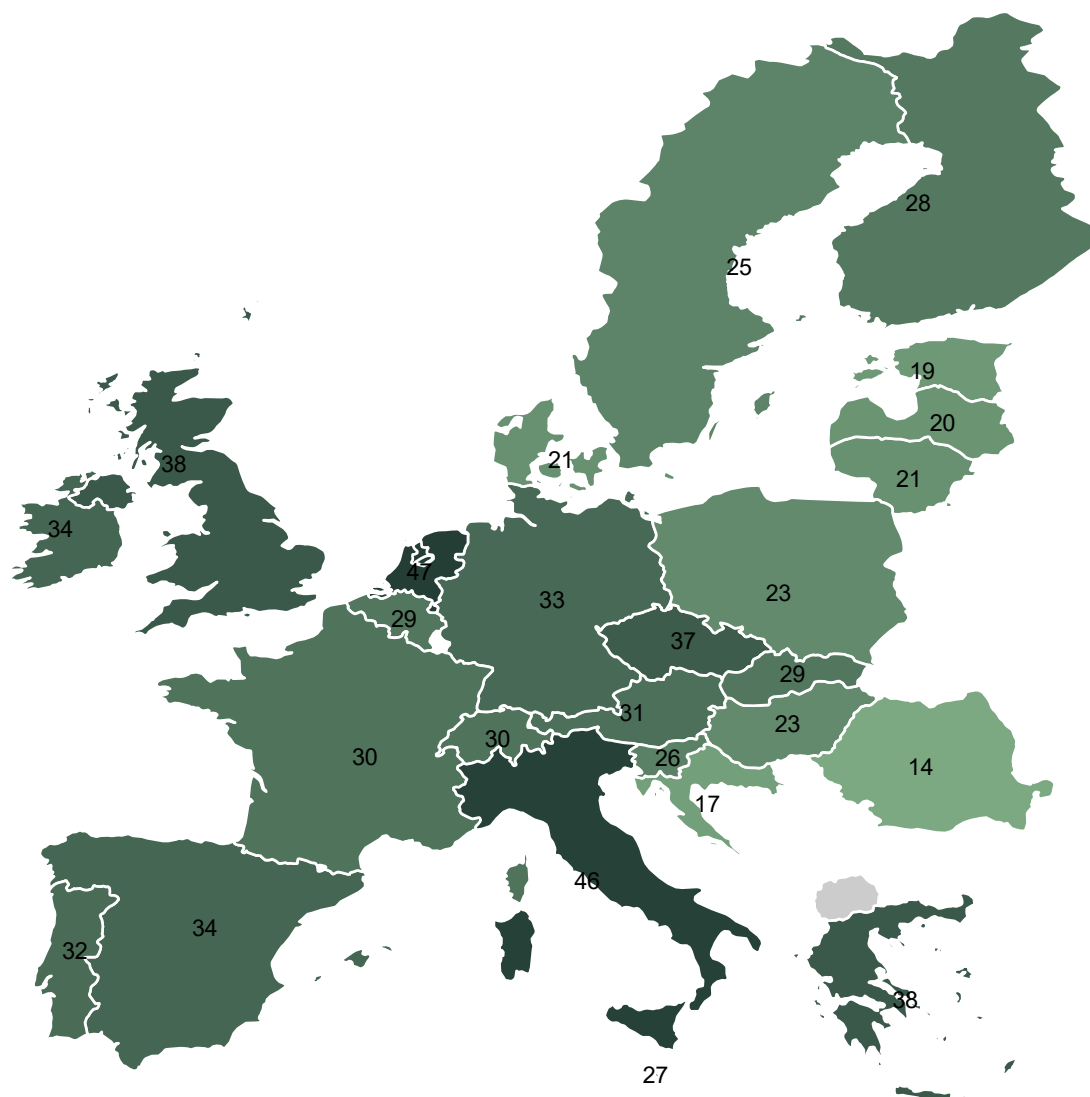
³⁷ OECD. (2020). *Culture shock: COVID-19 and the cultural and creative sectors*. OECD. <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/culture-shock-covid-19-and-the-cultural-and-creative-sectors-08da9e0e/#fnotea0z2>

³⁸ Woronkiewicz, J., & Noonan, D. S. (2017). Who Goes Freelance? The Determinants of Self-Employment for Artists. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 43(4), 651–672. <https://doi.org/10.1177/1042258717728067>

³⁹ Easton, E., & Cauldwell-French, E. (2017). *Creative Freelancers*. The Creative Industries Federation. <https://www.creativeindustriesfederation.com/sites/default/files/2017-07/Creative%20Freelancers%201.0.pdf> (vaadatud 27.08.2021)

iseendale tööandjaks olemist (ingl *self-employment*)⁴⁰. Kui esimene hõlmab isikuid, kes töötavad töötasu eest kas era- või mittetulundussektoris või avalikus sektoris föderaalse, osariigi või kohaliku omavalitsuse töötajana, siis teine hõlmab üksikisikuid, kes töötavad enda heaks oma juriidilises äriüksuses (ingl *incorporated*) või kasutades teist juriidilise isiku vormi (ingl *unincorporated*)^{41,42}.

JOONIS 2. ISEENDALE TÖÖANDJATE OSAKAAL KULTUURIVALDKONNAS AASTAL 2019, %



Allikas: Eurostat, tabel cult_emp_wsta.

⁴⁰ Woronkiewicz, J., & Noonan, D. S. (2017). Who Goes Freelance? The Determinants of Self-Employment for Artists. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 43(4), 651-672.
<https://doi.org/10.1177/1042258717728067>

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

Need eespool toodud vabakutselise mõisted ei hõlma aga neid inimesi, kelle loometegevus ei ole jooksvalt seotud ühegi juriidilise isikuga. Loomeprotsessi väljund (nt heliteos või maal) võib olla loometegevuse väljund *per se* ning võib saada kasutusfunktsiooni kultuuriväljal või loomemajanduses hiljem. Kuid üksnes enda jaoks loov inimene ei suhestu aktiivselt kultuurivälja ega loomemajandusega ning seega vabakutselise loovisiku olemuse põhielementide hulka kuulub loometööst saadav sissetulek, samas ei töötata koosseisulistel ametikohtadel.

Iga riik määrab seadusandluses ise vabakutselise loovisiku olemuse piire. Siinse analüüsi fookuses on vabakutselised loovisikud, mida Eesti Vabariigi loovisikute ja loomeliitude seadus (§ 2 ja § 3) määratleb 2021. aastal kui kindlal loomealal – arhitektuur, audiovisuaalne kunst, disain, etenduskunst, helikunst, kirjandus, kujutav kunst või stsenograafia – tegutsev inimene, kes tegutseb iseendale tööandjana, ei ole avalikus teenistuses, ei tööta töölepinguga või võlaõigusliku lepinguga.

Arvestades eespool toodud käsitlust loovisikute tööhõivevormide mitmekesisusest, võib vabakutselisust määratleda loomealal hõivatusena eelkõige iseendale tööandjana kas füüsilise isikuna, füüsilisest isikust ettevõtjana, ettevõtjana äriühingu kaudu (äriaseadustik) või tegutsemist mittetulundusühingu või sihtasutuse kaudu (mittetulundusühingute seadus). Samas ei pruugi vabakutselisus välistada siin loetletud tööhõivevormide kombineerimist teiste tööhõivevormidega nagu töötamine töölepingu või võlaõigusliku lepingu alusel. Järgmine alapeatükk määratleb täpsemalt vabakutselist loovisikut Eesti kontekstis ja uuringu eesmärgist lähtuvalt.

Eespool käsitletud vabakutseliste loovisikute määratlused on praktikas debateeritavad. Siinse uuringu tarvis tehtud ekspertküsitluse järgi tõstatuvad järgmised küsimused:

- Loomeala: loomealade loetelu võib vajada täiendamist, kuid oluline on just see, et loovisikute võimalused ei oleks piiratud selle pärast, et nad jäävad enda või teiste määratluse pärast kategooriate vahele. Kuna aga pidevalt tekivad uued kunstiliigid, mis omakorda segunevad, võib ammendava loetelu loomine osutuda võimatuks.
- Roll loometegevuses: loovisikute ja loomeliitude seadus käsitleb loometegevusena kitsamalt autorlust või esitamist (§ 2). Mõnede ekspertide ettepanekute järgi peaks täpsustama loomist toetavate rollide määratlust ja ulatust, sealhulgas näiteks eristada looja, mõtestaja, teostaja, kriitik; hõlmata laiemalt nii tegusemise viise, näiteks käsitöö, õpetamine, kui ka valdkonda, näiteks fotograafia. Kuigi loomist toetavate tegevuste täpsustamine on vajalik, ehk ei peaks see hõlmama kõiki autorlust või esitamist toetavaid rolle, sealhulgas kogu produtseerimise või korraldamise tegevust.
- Professionaalsus, kvaliteet loometegevuses ja erialane kõrge tase: loovisikute ja loomeliitude seadus sätestab sihiks loometegevuse professionaalsel tasemel ja selle arenemise. Ekspertide arvates – kuigi loovisik võib olla igaüks, siis kultuuripoliitika ning nimetatud seaduse mõistes peaks loovisik olema loonud kultuuriväärtusega teoseid ning neid avaldanud või avalikkusele kättesaadavaks teinud kindla ajaperioodi jooksul (nt kolmel järjestikusel aastal).
- Iseseisvus ja kontroll: vabakutselisus eeldab kontrolli oma loometegevuse üle, iseseisvat otsustuspädevust hõives ja majandustegevuses. Töölepingu seaduse (§ 1)

järgi on töötaja ja teiste hõivatute vahel eristamise aluseks see, et viimased on töö tegemise viisi, aja ja koha valikul olulisel määral iseseisvad. Nii nagu tööõiguse laiemalt nõnda ka vabakutseliste loovisikute puhul nimetatud üldine põhimõte ei ole praktikas alati selge, sest vabakutselised loovisikud ei pruugi olla siiski iseseisvad, sõltudes kliendist, rahastajast ja teistest isikutest.

- Hõivevormide õigusselgus: loovisikute ja loomeliitude seadus sõnastab, et vabakutseline ei tööta töölepinguga ega sarnase iseloomuga võlaõigusliku lepingu alusel. Ekspertide sõnul vajaks täpsustamist, milliseid võlaõiguslikke lepinguid see praegu hõlmab või peaks hõlmama, sest praktikas tegutsetakse nii töövõtulepinguga kui ka käsunduslepinguga jne (mille puhul töölepingu seadus ütleb, et need on n-ö teine kategooria, mitte töötamine (töösuhtes)). Praktikas töötavad loovisikud erineva osakoormusega väikese tasu eest töölepingu või muu võlaõigusliku lepingu alusel ning eristuste loomine töölepingu või koormuse alusel (nt vähemalt 0,5 koormus vms) ei saa olla põhjendatud. Üks variantidest on sissetuleku miinimumsumma määramine kindla perioodi kohta, mis võimaldaks kas arvestada või mitte arvestada töölepingu ja võlaõigusliku lepingu alusel töötamist vabakutseliseks loovisikuks määratlemisel. Samuti on vajalik jõuda selgusele, kas ja miks on vaja vabakutselise isiku määratluses välistada eraettevõtte juhatuse liikmeks olemist.
- Deklareerimata töö: loovisikud on elustiililt, mõttemaailmalt orienteeritud oma loomingule. See mõjutab valmisolekut olla formaalselt hõivatud. Samuti ei pruugi see seonduda ettevõtlikkusega või ettevõtlusoskustega. Enamgi veel, institutsionaalselt on loovisikud vastandlike ootuste vahel – ühest küljest oodatakse ja sunnitakse tegutsema iseendale tööandjana, ettevõtjana, ning teisest küljest oodatakse kokku leppimist töövormides (nt tööleping), mis tagaks head töötingimused ja sotsiaalsed garantiid, mis samas piirab võimalusi taotleda ja saada loometoetusi. Ekspertide hinnangul suurendavad need tegurid riske, et loovisikud on hõivatud petturlikes töövormides või teevad deklareerimata tööd.

Nagu ka mõned küsitletud eksperdid viitavadki, ei ole vabakutselise loovisiku määratlemine kui selline esmaoluline. See peab lähtuma lahendusi vajavatest probleemkohtadest (ehk

„Seega probleem pole ehk niivõrd loovisiku definitsioonis, vaid probleem on vabakutseliste toetuste kõikidele tingimustele vastavusega.“

„Loovisikuid võib nii ja naa defineerida, küsimus on, kellele ja mis õiguseid/kohustusi ja mis tingimustel tahetakse anda, ning seejärel saab otsustada, mis on õige mõiste.“

millist probleemi ja kuidas soovime lahendada) ning definitsioon peab olema neid lahendusi toetavas funktsioonis (näiteks toetuste saamise tingimuste paika panemisel).

Vabakutselisena tegutsemise kasuks otsustamisel on mitmeid põhjuseid. Nendest võib esile tuua juhusliku ja tähtajalise lepingulise töö paremat sobivust loometöö projektipõhisusega, mis võimaldab vabakutselistel teha korraga mitu projekti, sellest lähtuvat vajadust töögraafikute paindlikkuse järele ning võimalust pidada „vaba tulla ja minna“ (ingl *footloose*) eluviisi, mis

võimaldab vabalt liikuda ühest kohast teise⁴³. Ettevõtluse alustamise peamised põhjused kultuuri- ja loomemajanduses võivad riigiti erineda. Näiteks kui Ühendkuningriigis on ettevõtlusega alustamine tihedalt seotud töökohtade loomisega, siis Vahemere maades (Portugalis, Hispaanias ja Kreekas) soovitakse osa saada võrgustikust, et hankida ettevõtete üldiseks juhtimiseks ja strateegia realiseerimiseks vajalikke inimressursse ja teavet⁴⁴.

Kuid just loovisikute sissetulekuallikate paljususe, kombineerituna tööturu killustatusega⁴⁵, põhjustab sageli madalat sissetulekut ja ebakindlust (ingl *precariousness*)⁴⁶. Neil on sageli ettearvamatud tööhõivemustrid, nad on sageli vaeghõivatud ja kipuvad töötama vähem tunde, kui nad sooviksid⁴⁷. Nende loominguline karjäär on seega ebakindel⁴⁸. Vabakutselised ei pruugi olla sotsiaalselt kaitstud^{49,50}, ei saa endale tihti lubada liituda eraõiguslike tervishoiu- ja pensioniskeemidega, neil võib puududa kollektiivne töoesindus ning nad tegutsevad majandusliku ebakindluse all⁵¹. Tavaliselt teenivad nad teiste sektorite sarnase haridusega inimestega võrreldes oma põhitööst tagasihoidlikku sissetulekut⁵². Seega kiputakse kultuurivaldkonna tööturu-uuringutes käsitleda kultuurivaldkonna töötajaid kas neoliberaalse ettevõtlusmudeli eeskujulike toimijatena, kes oskavad individuaalsete toimetulekustrateegiate ja enese ekspluateerimisega toime tulla, või ebakindluse ohvritena⁵³. Vabakutselise töö ebakindlus ja vaimse tervise probleemid olid samuti COVID-19-eelsed väljakutsed ja ühiskondade sulgemiste tagajärjel süvenesid need veelgi⁵⁴. COVID-19 kriis

⁴³ Woronkiewicz, J., & Noonan, D. S. (2017). Who Goes Freelance? The Determinants of Self-Employment for Artists. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 43(4), 651–672.

<https://doi.org/10.1177/1042258717728067>

⁴⁴ Porfírio, J. A., Carrilho, T., & Mónico, L. S. (2016). Entrepreneurship in different contexts in cultural and creative industries. *Journal of Business Research*, 69(11), 5117–5123.

<https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2016.04.090>

⁴⁵ Tööturu killustatus tähendab seda, et tööturul on samaaegselt töötajate erinevad kategooriad (segmendid), mille puhul töökohakindlus ja/või juurdepääs sotsiaalkindlustusele ja muudele hüvedele on erinev ning üleminekud vähem kaitstud kategooriast kaitstumasse kategooriasse on harvad.

⁴⁶ Culture Action Europe & Dâmaso, M. (2021). *Research for CULT Committee – The situation of artists and cultural workers and the post-COVID-19 Cultural Recovery in the European Union*. European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels.

⁴⁷ Liemt, G. van. (2014). *Employment relationships in arts and culture*. Geneva: ILO.

⁴⁸ Hennekam, S., & Bennett, D. (2016). Self-Management of Work in the Creative Industries in the Netherlands. *International Journal of Arts Management*, 19(1), lk 31–41.

<http://www.jstor.org/stable/44989676>

⁴⁹ McRobbie, A. (2016). *Be Creative: Making a Living in the New Culture Industries*. Cambridge: Polity Press.

⁵⁰ Merkel, J. (2018). 'Freelance isn't free.' Co-working as a critical urban practice to cope with informality in creative labour markets. *Urban Studies*, 56(3), 526–547.

<https://doi.org/10.1177/0042098018782374>

⁵¹ McRobbie, A. (2016). *Be Creative: Making a Living in the New Culture Industries*. Cambridge: Polity Press.

⁵² Liemt, G. van. (2014). *Employment relationships in arts and culture*. Geneva: ILO.

⁵³ de Peuter, G., & Cohen, N. S. (2015). Emerging labour politics in creative industries. K. Oakley & J. Justin Connor (toim.). *The Routledge companion to the cultural industries* (lk 305–318). London: Routledge, Taylor & Francis Group.

⁵⁴ Spiro, N., Perkins, R., Kaye, S., Tymoszuk, U., Mason-Bertrand, A., Cossette, I., Glasser, S., & Williamon, A. (2021). The Effects of COVID-19 Lockdown 1.0 on Working Patterns, Income, and Wellbeing Among Performing Arts Professionals in the United Kingdom (April–June 2020). *Frontiers in Psychology*, 11. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2020.594086>

näitas, et eri riikide avaliku sektori süsteemid ei olnud üles ehitatud nii, et vabakutselisi loovisikuid nende ebakindlate tööhõivevormide juures tulemuslikult aidata⁵⁵.

Vabakutseliste loovisikute ebakindel majanduslik toimetulek ja probleemid sotsiaalsete garantiide kättesaadavuse tagamisel on teadvustatud probleem nii Euroopas kui ka Eestis. Euroopa Parlamendi ülevaateuuringus tõdetakse, et loomemajandus ja loometöötajate arv suurenevad, samas kui nende hõivetingimused muutuvad ebastabiilsemaks ja üha globaalsemaks, mis ajendab otsima vastust küsimusele, milline peaks olema nii liikmesriikide (sh Eesti) kui ka Euroopa Liidu sotsiaalpoliitika, et tagada piisavad sotsiaalsed garantiid kultuuriloomeks⁵⁶. Laulu- ja tantsupeoprotsessis osalevate rahvatantsurühmade, rahvamuusikakollektiivide, kooride ja orkestrite juhendajate töötingimusi ja sotsiaalset kaitstust käsitlev Praxise uuring osutab, et loomemajanduse, vabakutseliste loovisikute sotsiaal-majanduslikud tingimused ja kultuuripoliitika, hõivepoliitika ja sotsiaalkaitsepoliitika tingimused põimuvad tihedalt⁵⁷. Mittetavapärast hõivatute, sealhulgas kultuuri-sektoris hõivatute sotsiaalkaitse katvuse ja piisavuse problemaatikat on viimasel ajal käsitletud nii Euroopa sotsiaalpoliitika võrgustiku⁵⁸ kui ka OECD⁵⁹ varasemaid uuringuid ja statistikat kokku võtvates ülevaatearuannetes.

Eesti sotsiaalkaitse võrgustik tagab erinevate sotsiaalsete riskide (nt töötus, tervis) puhul turvavõrgu, mis ennetab materiaalset puudust ja sotsiaalset tõrjutust. Küll aga võivad Eesti sotsiaalkaitsekskeemid jätta vabakutselised loometöötajad sotsiaalsete garantiideta sedavõrd, kui nende hõive on ebakindel, ohustatud või petturlik (nt sunnitud deklareerimata töö või töötamine varjatud töösuhtes). Selle tõttu võib vabakutseliste toimetulekul olla täiendav risk, et loomemajanduse ja -tööturu toimimine iseenesest suurendab toimetuleku riski ning neid riske leevendav sotsiaalkaitse ei pruugi tagada piisavat kaitset.

Lähtudes vabakutseliste loovisikute ebakindlastest tööhõivevormidest ja traditsiooniliste tööhõivevormidega võrreldes piiratumast ligipääsetavusest sotsiaalkaitsele, analüüsitakse uuringus Eesti vabakutseliste loovisikute majanduslikku toimetulekut ja sotsiaalsete garantiide kättesaadavust ning tehakse vastavad poliitikasoovitused. Uuringu eesmärk on seega analüüsida, kuidas tuleks vabakutselisi loovisikuid mõjutavat kultuuri- ja sotsiaalpoliitikat kujundada, et maandada nende sotsiaal-majandusliku toimetuleku ja kaasatuse riske.

⁵⁵ OECD. (2020). *Culture shock: COVID-19 and the cultural and creative sectors*. OECD.

<https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/culture-shock-covid-19-and-the-cultural-and-creative-sectors-08da9e0e/#fnotea0z2>

⁵⁶ Pasikowska-Schnass, M. (2019). Employment in the cultural and creative sectors. Briefing. European Parliament.

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642264/EPRS_BRI\(2019\)642264_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642264/EPRS_BRI(2019)642264_EN.pdf) (vaadatud 30.08.2021)

⁵⁷ Ester, J., Masso, M., Koppel, K., Vainre, M. ja Nuiamäe, M. (2019). *Rahvatantsurühmade, rahvamuusikakollektiivide, kooride ja orkestrite finantsmajandusliku olukorra ning juhendajate sotsiaalse kindlustatuse analüüs: uuringuaruanne*. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

⁵⁸ Spasova, S., Bouget, D., Ghailani, D., & Vanhercke, B. (2017). *Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe: a study of national policies 2017*. (Website). Brussels: European Social Policy Network, European Commission.

⁵⁹ OECD. (2018). *The Future of Social Protection: What Works for Non-standard Workers?* OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264306943-en>

1.2 Kes on vabakutselised loovisikud?

TABEL 1. VABAKUTSELISTE LOOVISIKUTE MÄÄRATLUS

Vabakutselist loovisikut eristame järgmiste tunnuste põhjal	
vanus alates 16. eluaastast, lähtuvalt vabakutselise loovisiku toetuse saamise tingimustest ⁶⁰	
ja	
on Eesti Vabariigi elanik	
ja	
tegutseb Eestis registrisse kantud aktiivse juriidilise isikuna (1-2 osanikku ja 0-2 töötajat, sh osanikke ja töötajaid kokku maksimaalselt 2)	
või tulenevalt küsitlusandmetest	
on platvormitöötaja	
või	
tegutseb mitteametlikult	
või	
tegutseb ettevõtluskonto kaudu	
või	
on eelnevate võimalik kombinatsioon (sh ka nt juriidiline isik)	
ja	
juhul, kui on juriidiline isik, siis	
tegutsemise valdkond (EMTAK 2008 järgi) on loomemajandus, tuginedes Euroopa statistikasüsteemide koostöövõrgustiku European Statistical System Network on Culture (ESSnet-Culture; vt selgitus allpool) lähenemisele ning loovisikute ja loomeliitude seadusele ⁶¹ ; sh ka need, kes on ennast FIE-na tegutsedes ise märkinud vabakutseliseks loovisikuks	
juhul, kui ei ole juriidiline isik, siis	
Registriandmete põhjal	Küsitlusandmete põhjal
on kantud loovisikuna loomeliitude registrisse ⁶²	tema märgitud tegutsemisvaldkond (EMTAK 2008 järgi) on loomemajandus, tuginedes European Statistical System Network on Culture (ESSnet-Culture) lähenemisele ning loovisikute ja loomeliitude seadusele
ja	ja
pole aktiivne avalikus teenistuses, ei tööta töölepingu alusel ega ole seotud ühegi juriidilise isikuga	ISCO-08 ametite klassifikaatori järgi teeb loomingulist tegevust (ESSnet-Culture järgi)
või	ja
töötab VÕS-lepingu alusel	tegevuses on olemas vabakutselisuse komponent (vt eespool)
ja	
ISCO-08 ametite klassifikaatori järgi teeb loomingulist tegevust (ESSnet-Culture järgi tugev loometöö kriteerium)	

Allikas: Autorite koostatud.

Loodud määratlusele vastab Eesti Maksu- ja Tolliameti registriandmete põhjal 2021. aastal ligikaudu 10 200 inimest. See erineb näiteks loomeliitude liikmete arvust (ligikaudu 6600), ent sisuliselt ongi tegemist senise käsitluse mõnetise laiendamise ning lihtsustamisega. Tähtis

⁶⁰ LLS § 16 lg 2 p 1

⁶¹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/LLS>

⁶² <https://www.riigiteataja.ee/akt/106012015013?leiaKehtiv>

on eelkõige (1) loomingulise tegevuse toimumine (ISCO-08 ja EMTAK 2008 klassifikaatorite järgi, vt uuringu lisa) ning vabakutselisuse komponent (seda ei ole näiteks palgatöö suurettevõttes). Kui mõlemad kriteeriumid on üheaegselt täidetud, loetakse inimene vabakutseliseks loovisikuks. Näiteks kuuluvad uuringu valimisse täiskohaga töötav finantsjuht, kes müüb FIE-na enda disainitud ja valmistatud väärismetallist ehteid (EMTAK 32121); kunstitudengist illustraator (EMTAK 90031), kes saab mitteametliku sissetuleku 99design.com kaudu; video- ja DVD-laenutusega (EMTAK 77221) tegeleva osaühingu 50% osanik ja ainus töötaja. Valimisse ei kuulu korra nädalas kohtuva segakoori liige (hobi); 10 töötajaga idufirmas tegutsev UI/UX (kasutajaliideste ja -kogemuse) disainer, kes töö kõrvalt muud loometegevust ei tee; vabakutseline insener-tehniline projekteerija (EMTAK 71121 ei vasta kriteeriumitele).

Osa eespool mainitud määratlustest ei ole võimalik tuletada registriandmete põhjal, näiteks platvormitöötajad ja mitteametlikult tegutsejad. Samuti ei kajastu 10 200 inimese seas n-ö mustalt tegutsejad, kellel puudub registrite järgi nähtav tulu, ent see on tegelikkuses olemas. Samas on musta tulu osakaal vabakutseliste loovisikute tuludes uuringusse kaasatud ekspertide hinnangul pigem väike ning viimastel aastatel kahanev.

Vaadeldes loomevaldkondi, tuginetakse uuringus eespool mainitud European Statistical System Network on Culture (ESSnet-Culture)⁶³ lähenemisele ning 2020. aastal avaldatud DISCE projekti aruandele⁶⁴, kus on mahukate tabelitena välja toodud erinevad EMTAK valdkonnad ning tähistatud, mis kuulub loomevaldkonna alla ja mis mitte. Sama on tehtud ka ISCO-08 ametite klassifikaatori põhjal, millega on määratletud loomingulised rollid/tegevused. Loomingulisi rolle eristatakse n-ö tugeva ja nõrga kriteeriumi alusel. Näiteks on „tugev“ loominguline roll maalikunstnik, siis näiteks õpetajate puhul eristatakse ka täpsemat hõivatust. Nii loetakse uuringus vabakutseliseks loovisikuks näiteks eramuusikaõpetaja (loominguline roll), kuid mitte gümnaasiumi keemiaõpetaja.

Tabelis 2 esitatakse Eesti vabakutseliste loovisikute portree tähtsamates lõigetes. Kõige üldistavamalt on vabakutseliste loovisikute puhul tegemist väga kõrgelt haritud (63% on kõrgharidusega, sagedasti erialane), ent sotsiaalselt lünklike garantiidega inimestega. Kui 70% loovisikutest on naised, siis nende vanuseline jaotus sarnaneb täisealiste kogurahvastikuga. Igal teisel loovisikul on oma ettevõtte või on ta ettevõtte osanik, mis tegutseb kõige sagedasemalt disaini (17%) või kunstide (13%) valdkonnas. Samuti on levinud (kõik 8%) tõlketeenused, fotograafia, arhitektuur, lavakunst, reklaamindus või kinofilmide tegemine. Loovisikute tulud on väga ebaregulaarsed – näiteks said pooled vabakutselistest loovisikutest viimase aasta jooksul tõist tulu vähem kui kuuel kuul või ei saanud seda üldse. Ühelgi kuul ei saanud tõist tulu viiendik.. Veelgi ebaregulaarsem oli võlaõigusliku või muu tulu saamine. Mõne tulu saamisel oli selle suurus küll võrreldav teiste hõivatute tulu suurusega (näiteks palgatulu 1500 € kuus), ent sotsiaalsete tagatiste mõttes toovad ebaregulaarsed sissetulekud kaasa lüngad sotsiaalkaitstes

⁶³ Bina V, Chantepie P, Derooin V, Frank G, Kommel K, Kotynek J and Robin P (2012) ESSnet-CULTURE - European Statistical System Network on Culture. Report, Luxembourg: European Union. Available at: https://ec.europa.eu/assets/eac/culture/library/reports/ess-net-report_en.pdf

⁶⁴ Dent, T., Comunian, R., Conon, B., Pica V., Wilson N. and Burlina, C. (2020) Creative and Cultural Workforce in Europe Statistics Report. DISCE Publications. Published Online: <https://disce.eu/wp-content/uploads/2020/05/DISCE-Report-D3.2.b.pdf>

TABEL 2. KES ON VABAKUTSELINE LOOVISIK – PROFIIL

Iseloomustav näitaja		Osakaal
Sugu	Naised	69%
	Mehed	31%
Vanus	Kuni 35	28%
	35–50	40%
	51–64	17%
	65+	15%
Haridustase	Esimese taseme haridus või madalam	8%
	Kesk- või kutseharidus	29%
	Kõrgharidus	63%
Haridusvaldkond	Humanitaaria ja kunstid	39%
	Üldõppekavad	19%
	Ärindus, õigus	14%
Ettevõtte osanik või omanik		50%
... ettevõtete arv	Üks ettevõtte	94%
	Kaks või rohkemat	6%
... ettevõtte valdkond (EMTAK 2)	Muu kutse-, teadus- ja tehnikaalane tegevus (sh disainerite tegevus, fotograafia) (74)	28%
	Loomes-, kunsti- ja meelelahutustegevus (90)	24%
	Reklaamindus ja turu-uuringud (73)	10%
... valdkond (EMTAK 4)	Disainerite tegevus (7410)	17%
	Kunstialane loometegevus (9003)	13%
	Kirjalik ja suuline tõlge, sh viipekeelee tõlge (7430)	8%
	Fotograafia (7420)	8%
	Arhitektitegevused (7111)	8%
	Lavakunst (9001)	8%
	Reklaamiagentuurid (7311)	7%
	Kinofilmide, videote ja telesaadete tootmine (5911)	7%
Töötamise liigid viimasel aastal*	Palgatöö	55%
	VÕS	30%
	Teised hõivevormid	<25%
Töötushüvitistele kvalifitseerumine	Töötutoetuse saajaid uutest töötutest	4%
Ravikindlustus viimase aasta jooksul	Püsiv	44%
	Katkendlik	51%
	Puuduv	5%
Tulud ja hõive	Kõik tulud on seotud loometegevusega	49%
	12 kuud palgatööga hõivatud	35%
	€/kuus	
	Kogutulu selle saamisel	700-1400 €
	Tulu hüvitistest nende saamisel	589 €
	VÕS tulu selle saamisel	489 €
	Palgatulu selle saamisel	1 510 €
Vabakutseliste loovisikute arv 2021. aasta alguse seisuga		10 200

Allikas: autorite koostatud MTA ja töötukassa registriandmete ning vabakutseliste loovisikute küsitluse põhjal. Märkus: Loovisikud võivad samaaegselt olla hõivatud mitmes vormis, seega ei anna protsendid tingimata kokku 100.

1.3 Peamised valdkonnad ja loomingulised rollid

Vabakutseliste loovisikute küsitluse järgi on kõige sagedamini tegemist humanitaar- ja kunstivaldkonna kõrgharitud tippspetsialistidega, kellest suurem osa tegutseb samaaegselt mitmes loomingulises rollis – vastanutest 45% tegutseb enda sõnul ühes, 26% kahes ning 16% kolmes ja 13% veelgi rohkemates loomingulistes rollides. Mitmes loomingulises rollis tegutsejad teevad seda enamasti ühes loomevaldkonnas (näiteks etendus- ja audiovisuaalne kunst), kuid erinevates üksikloomerollides (üheaegselt ollakse näiteks lavastaja ning näitleja).

TABEL 3. VABAKUTSELISTE LOOVISIKUTE LOOMINGULISED ROLLID – VABAKUTSELISTE LOOVISIKUTE KÜSITLUSUURING

Loominguline roll	Vastuste arv	Osakaal kõigist vastanutest	Osakaal nendest, kelle kõik tulud on loometegevusega seotud
Kujutav kunstnik	196	27,8%	45%
Graafik või multimeediakunstnik	110	15,6%	46%
Filmi-, teatri- vms lavastaja või produtsent	101	14,3%	62%
Näitleja	100	14,2%	64%
Muusik, laulja või helilooja	89	12,6%	60%
Oskus- ja käsitöölised (kokku)	81	11,5%	38%
Ülikooli või kõrgkooli õppejõud	76	10,8%	59%
Kirjanik	63	8,9%	48%
Fotograaf või fotoajakirjanik	58	8,2%	52%
Muu kunstiõpetaja (tants, näitlemine, maalimine jne)	55	7,8%	45%
Toote- või rõivadisainer	52	7,4%	54%
Muud kunsti- ja kultuuriala töötaja (nt teatritehnik, valgustaja, kaskadöör, tätoveerija)	51	7,2%	61%
Tõlk, tõlkija või keeleteadlane	36	5,1%	36%
Tantsija või koreograaf	36	5,1%	42%

Allikas: autorite koostatud loovisikute küsitluse põhjal. Märkus: Loovisikud võisid vastustes märkida mitu loomingulist rolli.

Kõige rohkem tegutseb küsitlusuuringu valimis kujutavaid kunstnikke, graafikuid ning multimeediakunstnikke, lavastajaid ja produtsente ning näitlejaid.

Kõik mainitud sagedasemad rollid ning enamik uuringu raames käsitletavatest loomingulistest rollidest liigituvad ametite klassifikaatori järgi tippspetsialistide kategooria alla (MTA andmetel 50% vabakutselistest). Mõnevõrra eristuvad oskus- ja käsitöölised ning muud kunsti- ja kultuuriala töötajad ja fotograafid/fotoajakirjanikud, kes on ametite klassifikaatori põhjal tehnikud ja keskastme spetsialistid. Detailsema liigituse⁶⁵ järgi on

⁶⁵ ISCO-08 neljanda taseme klassifikaatorite järgi

vabakutselised loovisikud kõige sagedamini kujundajad ja multimeediadisainerid (4%), reklaami ja turunduse tippspetsialistid, ehitusarhitektid, huvi- ja erakoolide muusikaõpetajad ning muusikud, lauljad ja heliloojad (kõik ligikaudu 3%).

Vabakutseliste loovisikute suurem osakaal kõrgematel ametiastmetel on seotud nende haridusega. Küsitluse järgi on 87% ning registriandmete järgi 65% loovisikutest kõrgharidusega, millest omakorda 2/3 juhtudest ollakse omandatud vähemalt magistrikraad. Üle poolte (52%) vabakutselistest loovisikutest õpib praegu mõnel kõrghariduse astmel ning keskmiselt sagedamini (20%) osalevad loovisikud ka elukestvas õppes (20% vs. 13% kõik iseendale tööandjad).

TABEL 4. LEVINUMAD TÖÖSUHTES OLEVATE VABAKUTSELSTE LOOVISIKUTE AMETID ISCO-08 PÕHJAL

Tase	Amet	Osakaal
ISCO-1	Tippspetsialistid	50,0%
	Tehnikud ja keskastme spetsialistid	16,5%
	Juhid	13,7%
ISCO-2	Õigus-, sotsiaal- ja kultuurivaldkonna tippspetsialistid	14,5%
	Pedagoogika tippspetsialistid	13,1%
	Loodus- ja tehnikateaduste tippspetsialistid (sh arhitektid/disainerid)	10,3%
ISCO-3	Loomingulised töötajad	9,2%
	Arhitektid, planeerijad, maamõõtjad ja disainerid	9,2%
	Muud pedagoogika tippspetsialistid (sh huvi- ja erakooli muusika- või kunstiõpetajad)	6,5%
ISCO-4	Kujundajad ja multimeediadisainerid	4,2%
	Reklaami ja turunduse tippspetsialistid	3,3%
	Ehitusarhitektid	3,1%

Allikas: MTA registriandmed, autorite arvutused.

Loovisikute küsitluse põhjal 78% ning registriandmete põhjal 40% vabakutselistest loovisikutest on omandanud eriala humanitaaria ja kunstide valdkonnas, kusjuures kõikide teiste valdkondade levimus jääb alla 14%. Küsitluse põhjal on humanitaaria ja kunstide valdkonnas hariduse omandanud vabakutseliste levinumad erialad kujutav kunst ja kunstiteadus (26%), muu humanitaaria või kunstide õppesuund (22%), muusika ja esituskunstid (21%), audiovisuaalsed tehnikad ja meedia tootmine (10%), moe-, sise- ja tööstusdisain (9%) või kirjandus ja lingvistika (6%). Ka praegu õppivatest loovisikutest 74% teevad seda humanitaaria ja kunstide valdkonnas.

Tüüpiliselt on vabakutselised loovisikud loominguliselt aktiivsed. Kõigist küsitlusele vastanutest 89% on viimase 12 kuu jooksul loonud või esitanud teoseid ja neid avalikult kättesaadavaks teinud. 65% on mõne loomeliidu või kutsealaühenduse liikmed ning 10% ametiühingu liikmed.

„Ise ei poolda seda, aga äkki tugev vabakutseliste loovisikute ametiühing saaks midagi parandada. Pean silmas siis valdkonnaülest, kuna mõnedel valdkondadel on oma ühing.“

1.4 Hõivemustrid ja -vormid

Rahvusvahelised hinnangud osutavad, et laiemalt kultuurivaldkonnas hõivatuid iseloomustab eelkõige ühe töökoha omamine. Nii oli Eurostati andmetel 2019. aastal Eestis kultuurivaldkonnas hõivatutel 85% üks töökoht ja 15% olid mitu tööd ja kõrvaltööd⁶⁶. Kui vabakutselisi loovisikuid iseloomustab hõivatus mitmel töökohtadel ja erinevates töövormides, siis vabakutselisust iseloomustab kõikide teiste hõivatutega võrreldes suurem palgatöõjõuväline tegevus kas iseendale tööandjast füüsilise isikuna, FIE-na, ettevõtjana äriühingu, mittetulundusühingu või sihtasutuse kaudu. Kui kogurahvastikus moodustavad töölepingulised suhted ligikaudu 86% hetkehõivatutest ning aasta peale on palgatöõga hõivatud üle 90%, siis vabakutseliste seas oli palgatöõga viimase 12 kuu jooksul hõivatud 55% loovisikutest. Küsitluse põhjal oli neist 38%-l eelnenud aasta jooksul üks palgatöö, 28%-l kaks erinevat palgatööd, 12%-l kolm ning ülejäänutel veelgi rohkem erinevaid palgatoide. Ootuspäraselt tehti ühte palgatööd enamasti ühes organisatsioonis või asutuses ning palgatöö vahetamisel vahetus ka organisatsioon.

Kõige sagedamini tehti palgatööd asutustes, mille tegevusala oli „kunst, meelelahutus ja vaba aeg“ (29%), sealt edasi „muud teenindavad tegevused“ (24%), „haridus“ (17%) ja „tervishoid ja sotsiaaltoetused“ (8%). Kolmandikul juhtudest (35%) tehti palgatööd mikroettevõtetes ehk kuni kümne töötajaga asutustes, teised ettevõtte suurused olid esindatud ligikaudu 20% juhtudest.

Töölepingu seaduse järgi sõlmitakse tööleping kirjalikult. Erandi võib teha, kui töölepingu kestus ei ületa kahte nädalat. Vabakutseliste küsitluse põhjal on töölepingud valdavalt sõlmitud kirjalikus vormis (77%), kuid 13% juhtudest siiski ka suuliselt. Ka oma loometöö või -tegevuse müümisel sõlmisid 56% vabakutselistest peamiselt või alati kirjalikud kokkulepped ning 39% peamiselt või alati suulised kokkulepped. Need kokkulepped tagasid pigem ajutise (80%) kui tähtajatu (10%) hõive.

Tähtajalise hõive korral võib füüsilisest isikust iseendale tööandjate hõivet ja sissetulekuturvalisust mõjutada majanduslik sõltuvus klientidest. Nii saab ka iga viies (19%) füüsilise isikuna ettevõtlusega tegelev vabakutseline loovisik üle poole oma sissetulekutest enda kõige olulisemalt kliendilt. 8% juhtudel tuleb tegevuse aastasest müügitulust üle poole sellistelt klientidelt, kes elavad väljaspool Eestit. 49%-l ei ole väljaspool Eestit kliente. Ka FIE-na tegutsevatest vabakutselistest loovisikutest 12% puhul tuleb tegevuse aastasest müügitulust üle poole klientidelt, kes elavad väljaspool Eestit, ning 45%-l aga ei ole väljaspool Eestit kliente.

56% vabakutseliste loovisikute 2020. aastal sõlmitud töölepingutest olid ajutised ja tähtajalised, 40% alalised. See erineb taas selgelt kogurahvastikust, kus kõigi palgatöötajate seas oli 2020. aastal tähtajaliselt hõivatud vaid 3%. Kõikidest vabakutseliste palgatöõga seotud lepingutest olid enamik osalise tööajaga (70%), sealhulgas pooled (51%) kuni 0,5 koormusega. Täiskoormusega töötab iga viies (20%) ning iga kümnes (10%) vabakutseline töötab rohkem kui täistööajaga.

⁶⁶ Eurostat, tabel [CULT_EMP_WSTA](#).

Väljaspool töösuhet saavad vabakutselised loovisikud tegutseda ettevõtlusega füüsilise isikuna, registreerida ennast füüsilisest isikust ettevõtjana, tegutseda ettevõtluskonto kaudu või müüa teenuseid või tooteid oma nimel võlaõiguslike kokkulepetega. Küsitlusuuringu järgi tegutses viimase 12 kuu jooksul sellisel viisil 30% vabakutselistest loovisikutest. Levinum on tegutsemine äriühingu või mittetulundusliku organisatsiooni kaudu, mille alusel tegutseb küsitluse järgi 60% ning registriandmete põhjal koguni 67% vabakutselistest loovisikutest. Registriandmete alusel 77% ja küsitluse põhjal 69% ettevõtjatest tegutseb äriühingus või MTÜ-s, kus on kuni kaks inimest (juhid ja omanikud kaasa arvatud). 47% ettevõtjana tegutsejatest panustab nendesse tegevustesse kuni 0,5 kohaga tööajaga, 17% 0,5–1 (v.a) koormusega, vaid 12% täistööajaga ning 16% rohkem kui täistööajaga.

Iga teine (50%) FIE-na või füüsilise isikuna tegutsejatest panustab nendesse tegevustesse osalise tööajaga (kuni 0,5 kohta, k.a); iga viies (20%) samuti osalise tööajaga, st 0,5 kuni 1 kohaga (v.a), 9% täistööajaga ning 14% rohkem kui täistööajaga. Neist omakorda 27% tegutseb mitme ettevõtte või asutuse alt. 79% ettevõtjatest tegutseb valdkonnas „kunst, meelelahutus ja vaba aeg“, 5% valdkonnas „haridus“, 4% „kutse-, teadus- ja tehnikaalane tegevus“ ning 4% „muud teenindavad tegevused“. Ülejäänud tegevusvaldkonnad olid väiksemal määral esindatud.

38% vabakutselistest on viimase aasta jooksul teinud vabatahtlikku tööd, saamata selle eest töötasu või tasu muul viisil. Koguni 18% vabakutselistest ehk iga kuues tegi tasustamata vabatahtlikku tööd igal kuul aastas.

2. Vabakutseliste loovisikute sissetulek ja toimetulek

2.1 Sissetuleku liigid ja (eba)regulaarsus

Vabakutselisust iseloomustab hõive erinevates vormides, millest tulenevalt sissetulek võib tulla nii töötasuna kui ka ettevõtlustuluna. Samas vabakutseliste loovisikute toimetuleku ja sotsiaalsete garantiide katvuse risk tuleneb ebaregulaarsest hõivest ja seonduvalt ebaregulaarsest teisest tulust ning osaliselt kompenseerivatest sotsiaalsetest siiretest. Järgnevalt iseloomustame vabakutseliste loovisikute küsitluse ja MTA registriandmete järgi, milliseid sissetulekuid mitu korda aastas vabakutselised loovisikud saavad. Üldise mustrina vabakutselised loovisikud, kes saavad mõnda sissetuleku liiki suuremas arvus kuudes aastas, saavad tihti ka teisi sissetuleku liike suuremas arvus kuudes aastas. Näiteks on töötushüvitiste saamise kuude arvuga seotud ka nii suurem ettevõtlustulude, autoritasude, loometoetuste kui ka õppestipendiumite saamise kuude arv aastas. Sellest järeldub, et paljudel vabakutselistel loovisikutel ei asenda üks sissetuleku liik teisi, vaid pigem saadakse erinevaid sissetulekuid koos või ei saada neid üldse.

Vabakutseliste loovisikute küsitluse järgi pooled (50%) vabakutselistest loovisikutest said viimase 12 kuu jooksul töist tulu vähem kui kuuel kuul või ei saanud seda üldse. Kõik 12 kuud olid teiselt hõivatud kolmandik (35%), seevastu ühelgi kuul ei saanud töist tulu viiendik (21%) vabakutselistest loovisikutest.

Loovisikute küsitluse põhjal on vabakutselise töise tulu keskmine suurus (840 eurot kuus) seotud hõive pikkusega ehk mida rohkem on vabakutselisel loovisikul tööga hõivatud kuid, seda suurem on ka ühes kuus saadav töine sissetulek. Nii on alla poole aasta teiselt hõivatute keskmine töine sissetulek 670 eurot kuus, ent üle poole aasta tööga hõivatute sissetulek ulatub 940 euroni. Töise sissetuleku suuruselt eristuvad väiksema töise sissetulekuga (680 eurot) teistest need vabakutselised loovisikud, kelle sissetulek on küll seotud loometegevusega, kuid kellel esineb ka deklareerimata sissetulekuid.

Maksu- ja Tolliameti 2020. aasta registriandmete põhjal on vabakutselise loovisiku keskmine kogusissetulek kuus selle saamisega⁶⁷ 1400 eurot kuus, tulu palgatööst 1500 eurot kuus, võlaõiguslik tulu 490 eurot kuus ning hüvitistest saadav tulu ligikaudu 590 eurot kuus. Nimetatud tululiike saavad igakuiselt vaid 10–35% vabakutselistest loovisikutest ehk palgatöö või mõne teise sissetuleku näiliselt piisav keskmine summa ei tähenda tegelikku toimetulekut. Näiteks said 2020. aasta detsembris palgalepingu alusel tulu 1200 ning mõne võlaõigusliku lepingu alusel 1530 inimest ehk vaid ligikaudu 15% kogu vabakutseliste loovisikute koguarvust.

⁶⁷ Vabakutseliste loovisikute sissetulekud on väga ebaregulaarsed ning loovisikud ei saa tulu iga kuu. Ka siin lõikudes esitatud keskmiste puhul mõeldakse nende kuude keskmist, millal sissetulekuid tegelikult teeniti ja mitte näiteks terve aasta keskmist.

Vabakutseliste loovisikute kogutulude suurus 2020. aasta detsembris valitud ametikohtade lõikes kajastab järgnev tabel. Taas on tulemuste tõlgendamisel kriitiline, et ainuüksi kogutulu suurus ei võrdu loovisikute tegeliku toimetulekuga – vabakutselised ei saa tulu kaugeltki mitte iga kuu ning ka sama ametikoha keskmine kogutulu suurus varieerub kuude lõikes mitmesaja euro võrra. Samuti ei pruugi keskmise leidmisel olla tegemist samade loovisikutega. Näiteks oli tulu saanud vabakutseliste ehitusarhitektide keskmine kogusissetulek 2021. aasta veebruaris 1730 eurot ning kujutavate kunstnike keskmine sissetulek 1335 eurot, ent kõikidest vabakutselistest ehitusarhitektidest said sel kuul mõnda tulu ligikaudu 40% ning kunstnikest iga teine. Seejuures oli eriti 2020. aastal vabakutseliste ainsaks tuluks sagedasti mõni sotsiaaltoetus või loometoetus, mille langust on näha 2021. aasta esimestel kuudel.

Teistest vabakutselistest loovisikutest eristuvad väiksemate tulude suuruse ja nende harvema saamise poolest nii kujutavad kunstnikud⁶⁸ kui ka mujal liigitamata loomingulised töötajad⁶⁹. Seejuures esinevad kujutavad kunstnikud ühe suurima toimetuleku riskirühmana nii MTA registriandmetest kui ka ekspertküsitluse ning vabakutseliste küsitluse tulemusena.

TABEL 5. VABAKUTSELISTE LOOVISIKUTE KOGUTULUDE SUURUS JA REGULAARSUS

Levinuimad loovisikute ametikohad	Keskmine kogutulu selle saamisel (€ / 2021. a veebr)	Osakaal loovisikutest, kes said 2020. a iga kuu vähemalt üht tulu*
Ehitusarhitektid	1730	73%
Kujundajad ja multimeediadisainerid	1590	69%
Huvikoolide ja eratundide muusikaõpetajad	1476	73%
Reklaami ja turunduse tippspetsialistid	1978	57%
Kujutavad kunstnikud	1335	57%
Muusikud, lauljad, heliloojad	1894	63%
Tantsijad ja koreograafid	1341	75%
Filmi-, teatri- jms lavastajad	1296	70%
Näitlejad	1545	62%
Mujal liigitamata loomingulised töötajad	1009	46%

Allikas: Autorite koostatud MTA andmete põhjal. *Tulu alla loetakse kõik tulud, sh sotsiaaltoetused ja loometoetus.

⁶⁸ Siin ja järgnevalt kategooria lahtikirjutused. Kujutav kunstnik - keraamik, pildirestauraator, portreemaalija, skulptor, ennistuskunstnik, graafik, graveerimis-söövituskunstnik, joonisfilmi tegija, karikaturist, kommertsikunstnik, koomiksijoonistaja, kujutav kunstnik, kunstiteadlane, kunstnik, maalikunstnik, maastikukunstnik, nukukunstnik, peakunstnik, plakatikunstnik.

⁶⁹ Mujal liigitamata loominguline töötaja - akrobaat, õhuakrobaat, kloun, hüpnootisöör, mustkunstnik, *stand-up*-žanri koomik, kõhurääkija, illusionist, imiteerija, köietantsija, loomataltsutaja, statist, žonglöö, mujal liigitamata loominguline töötaja.

Tõise sissetuleku suurus ja sagedus mõjutab hinnanguid toimetulekule – tõise sissetuleku sagedasem saamine iseloomustab väiksemat muretsemist toimetuleku pärast tulevikus. Samuti omavad rohkem kuid tõist tulu saanud inimesed sagedamini kinnisvara või väärtpäbereid, mis võivad toetada iseseisvat toimetulekut perioodidel, kus hõive ja tõine tulu vähenevad. Loovisikute küsitluse põhjal on teistest vabakutselistest tuleviku pärast rohkem mures kujutavad kunstnikud, sisekujundajad ning galeriide või muuseumite tehnilised töötajad. Teistest vähem on tuleviku pärast mures eelkõige ajakirjanikud ja kirjanikud. Kui kinnisvara omamise määr on vabakutseliste seas küllaltki kõrge (keskmiselt 70% loovisikutest omab kinnisvara või teeb seda keegi nende leibkonnast), siis kõige enam eristuvad teistest tantsijad või koreograafid (45%) ning tõlgid (88%) ja ajakirjanikud (81%).

Ootuspäraselt iseloomustab tõise sissetuleku sagedasem saamine ka kõrgemat ravikindlustatuse määra ja kogumispensioni II sambaga liitumist. Valdkondlikult ulatub ravikindlustusega püsiv kaetus 68%-st (näitlejad) 42%-ni (kunstiõpetajad ja kirjanikud) (vt teiste kohta ptk 3).

Loovisikute küsitluse järgi on viimase 12 kuu jooksul ettevõtlustulu saanud ligikaudu kolmandik küsitluses osalenud vabakutselistest loovisikutest. Tegevusaladest saavad ettevõtlustulu pigem filmi- või teatri- jms lavastajad või produtsendid (71% sai aasta jooksul ettevõtlustulu), aga mitte tantsijad (10%). Ettevõtlustulu saamine iseloomustab eelkõige ka neid vabakutselisi loovisikuid, kelle tulud on seotud loometegevusega ning kogu sissetulek on deklareeritud. Sama loovisikute rühma iseloomustab ka sagedasem ja suurem (1250 eurot kuus vs. 990 eurot kõikide keskmise) autoritasude ning loometoetuste ja -stipendiumite (884 eurot vs. 812 eurot kõikide keskmise) saamine.

Sissetulekuliikide mõttes eristuvad teistest need vabakutselised loovisikud, kelle tuludest alla poole on seotud loomevaldkonnaga (teistest enam nt kirjanikud, ajakirjanikud või tõlkijad). Lisaks väiksematele autoritasudele (580 eurot kuus vs. 991 eurot kõikide keskmise) ja loometegevusest saadud tuludele (572 eurot vs. 812 eurot) saavad nad teistest sagedamini ja suuremas mahu sotsiaaltoetusi või -hüvitisi (483 eurot vs. 349 eurot). Rühma iseloomustavad ka kõrged väärtpäberitest või lähedastelt saadud tulusid (886 eurot vs. 579 eurot), kuid mitte väärtpäberite sagedasem omamine (20% omab väärtpäbereid vs. 16% üldkeskmise).

2.2 Hõive- ja sissetulekumustrid klasteranalüüsis

Tulude seotus loometegevusega: vabakutselised loovisikud on sageli hõivatud nii loomevaldkonnas kui ka mõnes muus valdkonnas, mis tingib omakorda erisused nende sissetulekutes. Näiteks on loovisikute küsitluse järgi pooltel (49%) vabakutselistest kõik tulud seotud loome- ja kultuurivaldkonnaga, seevastu viiendikul alla poole tuludest.

Deklareerimata tulu saamine: Eesti Konjunkturiinstituut⁷⁰ on 2018. ja 2019. aastal hinnanud ümbrikupalka saanute osakaaluks 6% kõikidest töötajatest. Seevastu vabakutseliste

⁷⁰ Eesti Konjunkturiinstituut. *Illegalse alkoholi ja sigarettide tarbimine ja kaubandus ning ümbrikupalkade maksmine Eestis 2019 (elanike hinnangute alusel)*. Tallinn, 2020.

loovisikute küsitlusele vastanutest saab vaid 59% kogu tulu ametlikult. Sagedamini on kõik tulud ametlikud neil, kelle kõik sissetulekud on ühtlasi seotud loomevaldkonnaga.

Lähtuvalt tulude jaotusest ning deklareeritusest jagunevad vabakutselised loovisikud küsitlusuuringu klasteranalüüsi tulemusena kolme gruppi: etableerunud vabakutselised loovisikud, raskustes vabakutselised loovisikud ning osaliselt vabakutselised loovisikud.

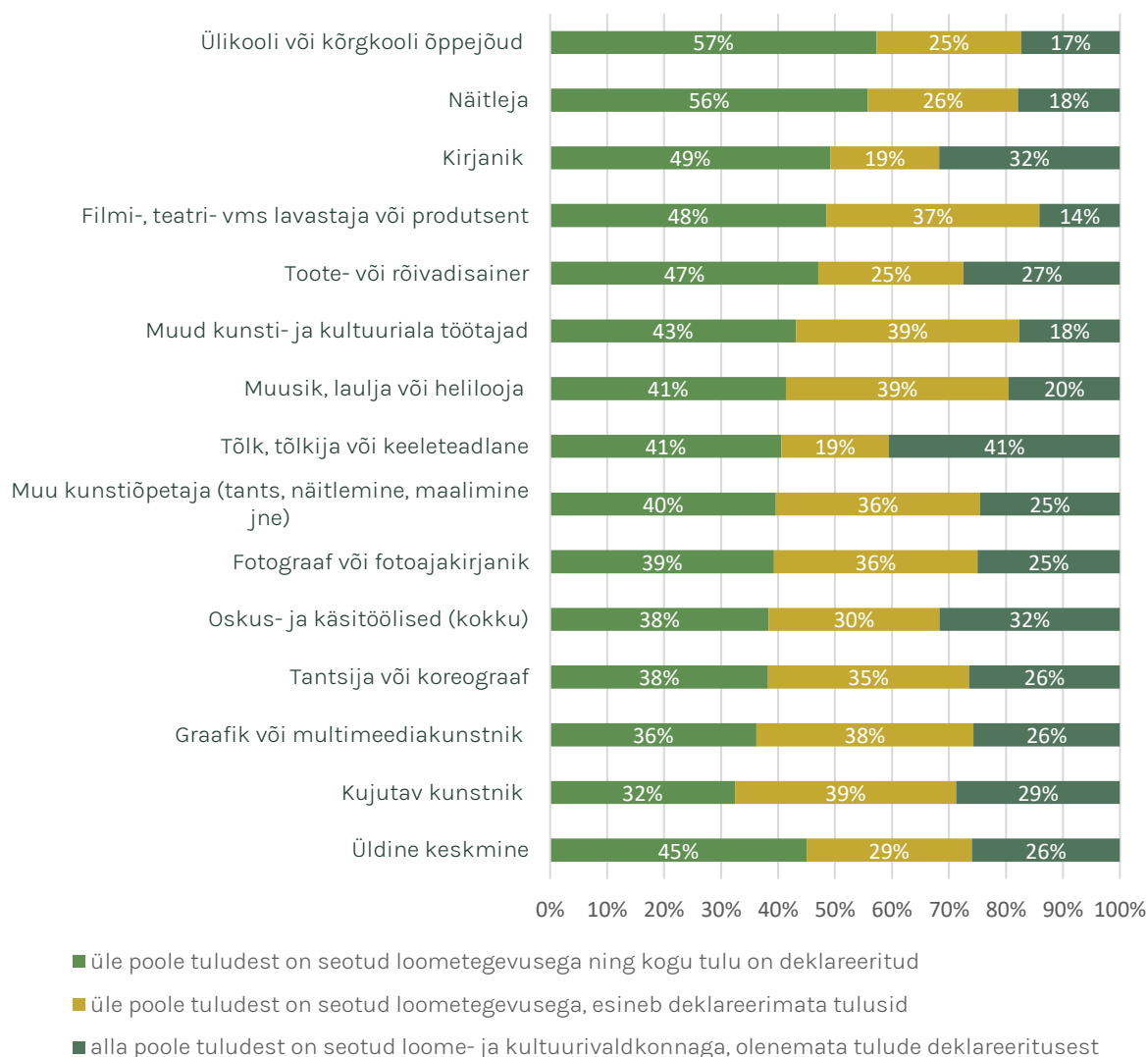
- (1) Etableerunud⁷¹ vabakutselisi loovisikuid on valimis 45% ehk 307 inimest. Nende tuludest üle poole on seotud loome- ja kultuurivaldkonnaga ning kogu sissetulek on deklareeritud. Siia alla kuuluvad keskmisest sagedamini pigem vanemad loovisikud, kes elavad rohkem Harjumaal, on loometegevusele pühendunud ning saavad suuremaid sissetulekuid nii oma palgatööst kui ka ettevõtlikust tegevusest. Nad tegutsevad teistest sagedamini rahvusvahelisel turul, kuid on samaaegselt rohkem sõltuvad ka oma peamistest suurematest klientidest.
- (2) Raskustes vabakutselised loovisikud (29% ehk 200 inimest valimis) on need, kellel üle poole tuludest on seotud loome- ja kultuurivaldkonnaga, kuid kellel on osaliselt tulud deklareerimata. Siia kuuluvad pigem nooremad loovisikud, kelle elukoht on keskmisest mõnevõrra sagedamini Tartumaal. Nad on samamoodi nagu esimene grupp samuti loometegevusele pühendunud, kuid neil esineb teistest mõningal määral rohkem probleeme nii majandusliku toimetuleku kui ka sotsiaalsete garantiidega.
- (3) Osaliselt vabakutseliste loovisikute (26% ehk 179 inimest valimis) tuludest on alla poole seotud loome- ja kultuurivaldkonnaga, olenemata tulude deklareeritusest. Neid iseloomustab see, et nad saavad tulusid lisaks kultuuri- ja loomevaldkonnale suures osas (üle 50% kogutuludest) ka mujalt, olgu selleks siis pensionid, sotsiaaltoetused, või tegutsemine teistes valdkondades. Ka siia klastrisse kuuluvad keskmisest sagedamini loovisikud väljaspool Harjumaad, kes tegutsevad teiste gruppidega võrreldes rohkem kohalikul turul ning kelle ettevõtlustegevuses esineb sagedamini hooajalisust.

Kõigi vabakutseliste loovisikute keskmisest (49%) sagedamini märkisid oma tulu täielikult loometegevusega seotuks näitlejad, lavastajad ja produtsendid, muud kunsti- ja kultuuriala töötajad ning muusikud. Teatud juhtudel võib suurem tulude loometegevusega seotus olla tingitud sellest, kui tegemist on pigem kaasnevate rollidega. Näiteks ülikooli või kõrgkooli õppejõud⁷² lisasid rohkem kui 97% juhtudest endale ka mõne teise loomingulise rolli.

⁷¹ ÕS: „etableeruma“ – ‘end sisse seadma, head positsiooni saavutama’.

⁷² Nagu ka peatükis 1 defineeritud, ei ole kõik õppejõud loovisikud, vaid ainult need, kelle õpetegevus on seotud mõne ISCO-08 klassifikaatori järgi loomingulise tegevusega.

JOONIS 3. LOOMINGULISTE ROLLIDE JAOTUS LÄHTUVALT TULUDE DEKLAREERITUSEST JA SEOTUSEST LOOMETEgevusega



Allikas: autorite koostatud vabakutseliste loovisikute küsitluse põhjal.

Klastrite lõikes erineb loominguliste rollide jaotus. Näiteks ülikooli või kõrgkooli õppejõudude seas on keskmisest rohkem etableerunud loovisikuid, sama kehtib ka näiteks näitlejate puhul. Kirjanike ja tõlkide/keeleteadlaste seas on seevastu keskmisest rohkem osaliselt vabakutselisi loovisikuid ehk neid, kelle puhul alla poole nende tuludest on seotud loome- ja kultuurivaldkonnaga. Teise klastrisse kuulujad ehk raskustes vabakutselised loovisikud on üldjoontes oma loominguliste rollide osas kõige variatiivsemad ning keskmisest suurem klastrisse kuulujate osakaal tuleb välja nende rollide puhul, kel on tegevusvaldkonnast tulenevalt tõenäoliselt keerulisem leida erialast palgatööd või püsivaid suuremaid kliente.

2.3 Toimetulekut mõjutavad tegurid

TABEL 6. VABAKUTSELISTE TOIMETULEKUT MÕJUTAVAD TEGURID, EKSPERTKÜSITLUS

Allikas: Praxis 2021, vabakutseliste loovisikute ekspertide küsitlus

Hõivetingimused

- Ebaregulaarne hõive ja katkendlik sissetulek
- Sunnitud ettevõtlus ning ettevõtlikkuse eeldamine
- Hall ja must ettevõtlus
- Tööttingimuste kaitseta ja garantiideta hõivevormid
- „Hunt kriimsilma seitse ametit“

Toimetuleku mõjurid

- Ebakindel nõudlus
- Vähene läbirääkimiste jõud
- Esindatuse puudus
- Eesti väike turg
- Looma madal renomee – loometöö vähene majanduslik väärtustamine

Toimetulekuprobleemid

- Puuduvad säästud
- Võlad ja kesised laenusaamistingimused
- Igapäevane vaesus
- Terviseriskid
- Kehvad elutingimused

Tagajärjed

- Loomingu kvaliteet langeb
- Loomeperiood lüheneb
- Kõrvaltöö mujalt
- Loobumine loometööst
- Halveneb vaimne ja füüsiline tervis
- Sõltuvus lähedastest

Ekspertintervjuude järgi mõjutavad pandeemiast põhjustatud majandussurutise ajal vabakutseliste loovisikute toimetulekut järgnevas nimekirjas esitatud tegurid. Kogu ahelat mõjutab omakorda majanduslõhe, mis muudab vabakutseliste loovisikute toimetulekuressursse ja toimetulekut.

- Inimestevaheliste kontaktide loomiseks või esitlemiseks vajalike ürituste ära jäämine ja sotsiaalsete võrgustike katkemine vähendas oluliselt nõudlust ning võimalust pakkuda ja esitada loomingut. Sama oluline on elulistest kontaktidest ja suhtlemisest ammutatav loominguline impulss, mille puudumine on mõjutanud nii loometegevust kui ka loomingut.
- Kontaktide liikumine arvutivõrku ja virtuaalmaailma ei asendanud füüsilisi kontakte, ent muutis võimalusi esitleda või luua loomingut ning olla ühenduses kaasloojate,

vaatajate või kuulajatega. Teisalt võib see viia uute ideedeni ja ka uute loominguvormideni.

- Kuna looming on sageli oma elutsükliga, siis vahetult enne või kriisi ajal loodu võib osutada n-ö kaduvaks kunstiks, mis on loominguna ühiskonnale kadunud ning võimalik tulu sellest kadunud ka loojale.
- Katkestus tavapärasel elustiilis ja loometegevuse korralduses on võimaldanud aega leida nii loominguga tegelemiseks kui ka seonduvate oskuste arendamiseks. Samas on ebakindlus vähendanud vaimset valmisolekut loominguks.
- Tegutsemine mitmel tegevusalal on võimaldanud säilenõtkust⁷³, samas on see tähendanud ka väiksemat panustamist loomevaldkonda ja kultuuri. See mõjutab kaugemas perspektiivis loovisikute arenemist ning järelkasvu.
- Võimalik väärtuste muutumine ühiskonnas ja valitsemises, millest ajendatuna võib loomevaldkonna olulisus ja väärtus ühiskonnas muutuda või väheneda. Seda eriti juhul, kui kultuuri käsitletakse luksusena, millest saab loobuda, mitte ühiskonna ja inimeste põhivajadusena.
- Majandussurutise ajal on kasutatud isiklike materiaalseid reserve, mis on vabakutselistel pigem napid. Reservide vähenemine vähendab võimet piirangute avamise järel ja nõudluse tekkimise järel taas aktiivselt loomingut ning selle esitamisega tegelema asuda.
- Kriisiabi, eriti esimese laine ajal, võimaldas olukorraga kohaneda, kuid abi eriti teise laine alguses⁷⁴ pole olnud piisav ega paindlik. See on teinud loometegevuse haavatavaks ning soodustanud liikumisi teistele tegevusaladele.
- Kokkuvõttes tuleb erisus vabakutseliste ja palgatöötajate selgemalt esile kriisiolukordades, kus organisatsiooni püsijäämise nimel pigem loobutakse n-ö lõdvematest kootöösidemetest, mis iseloomustab tihti just vabakutselisi.

2.4 Vabakutseliste loovisikute toimetulek

Vabakutselised loovisikud kuuluvad hõivatute gruppi, kes on tööturu ja sotsiaal-majandusliku toimetuleku riskist rohkem ohustatud. Loovisikutel on suurem toimetulekurisk kui kõigil hõivatutel, kuid pigem samasugune toimetulekurisk, võrreldes kõigi iseendale tööandjatega. 2020. aasta tööjõu uuringu järgi ei erine vabakutseliste (72% tuleb igapäevaselt toime) loovisikute hinnang enda sotsiaal-majandusliku toimetuleku kohta kõigist iseendale tööandjatest (77%). Järgnevas tabelis on lisaks toodud peamised toimetulekut iseloomustavad näitajad kõigi iseendale tööandjate ja vabakutseliste loovisikute võrdluses, mis samuti osutavad sellele, et kahe rühma toimetulek on pigem sarnane kui erinev.

⁷³ Haridussõnastik: „säilenõtkus“ – ‘võime edukalt kohaneda ja areneda märkimisväärselt raskes, riskirohkes keskkonnas’.

⁷⁴ Siin mõeldakse 2021. aasta I kvartalit ehk aega enne loometoetuse uue taotlusvooru algust aprillis.

Vabakutselisisus võib olla selle valiku teinute jaoks isiklikult tähtis sisemise vabaduse tagatis, kuid ühiskondlikus vaates on töösuhte juriidiline vorm teisejärguline. Peaasi, et neid valikuvõimalusi oleks ja et majanduslike-õiguslike tunnuste poolest riik ühtegi vormi ei diskrimineeriks.

Vabakutseliste loovisikute küsitluse järgi on pandeemia oluliselt mõjutanud tegutsemist loome- ja kultuurivaldkonnas. Sellest tulenevalt on ka üle poolte (54%) küsitlusele vastanud vabakutselistest loovisikute sõnul nende leibkonna rahaline seis muutunud viimase 12 kuu jooksul halvemaks.

TABEL 7. VABAKUTSELISTE LOOVISIKUTE JA ISEENDALE TÖÖANDJATE TOIMETULEKU VÕRDLOS

Näitaja	Kõik iseendale tööandjad	Vabakutselised loovisikud
Ekvivalentsissetulek aastas	12 397 (11 652...13 143) eurot	13 140 (11 105...15 174) eurot
Madalaimas sissetulekukvintilis	33% (30...35%)	37% (29...47%)
Kõrgeimas sissetulekukvintilis	21% (19...24%)	22% (15...31%)
Absoluutses vaesuses	10% (8...14%)	7% (2...15%)
Suhtelises vaesuses	27% (23...31%)	25% (15...37%)

Allikas: ¹ Eesti Sotsiaaluuring 2019; ² Eesti Tööjõu Uuring 2020. Autorite arvutused. Märkus: Sulgudes toodud hinnangute usalduspiirid.

Vabakutseliste loovisikute küsitluse järgi peavad 41% vastanutest tõenäoliseks, et nad kaotavad järgmise 12 kuu jooksul oma praeguse töö või peamise sissetulekuallika. Töö kaotamist peavad tõenäolisemaks eelkõige madalama tõise või ettevõtlustuluga loovisikud ja valdkondlikult eelkõige muusikud, lauljad või heliloojad, filmi-, teatri- jt lavastajad (mõlemad 50%) ning kujutavad kunstnikud (43%). Samas ei ole töö kaotamise korral uue oskustele vastava töökoha või tulutoova tegevuse leidmise osas vabakutselistel loovisikutel kindlust – 48% vabakutselistest loovisikutest peavad uue töö või tulutoova tegevuse leidmist tõenäoliseks, aga 38% mitte tõenäoliseks. Seejuures on mõnevõrra optimistlikumad need loovisikud, kellel esineb deklareerimata tulusid.

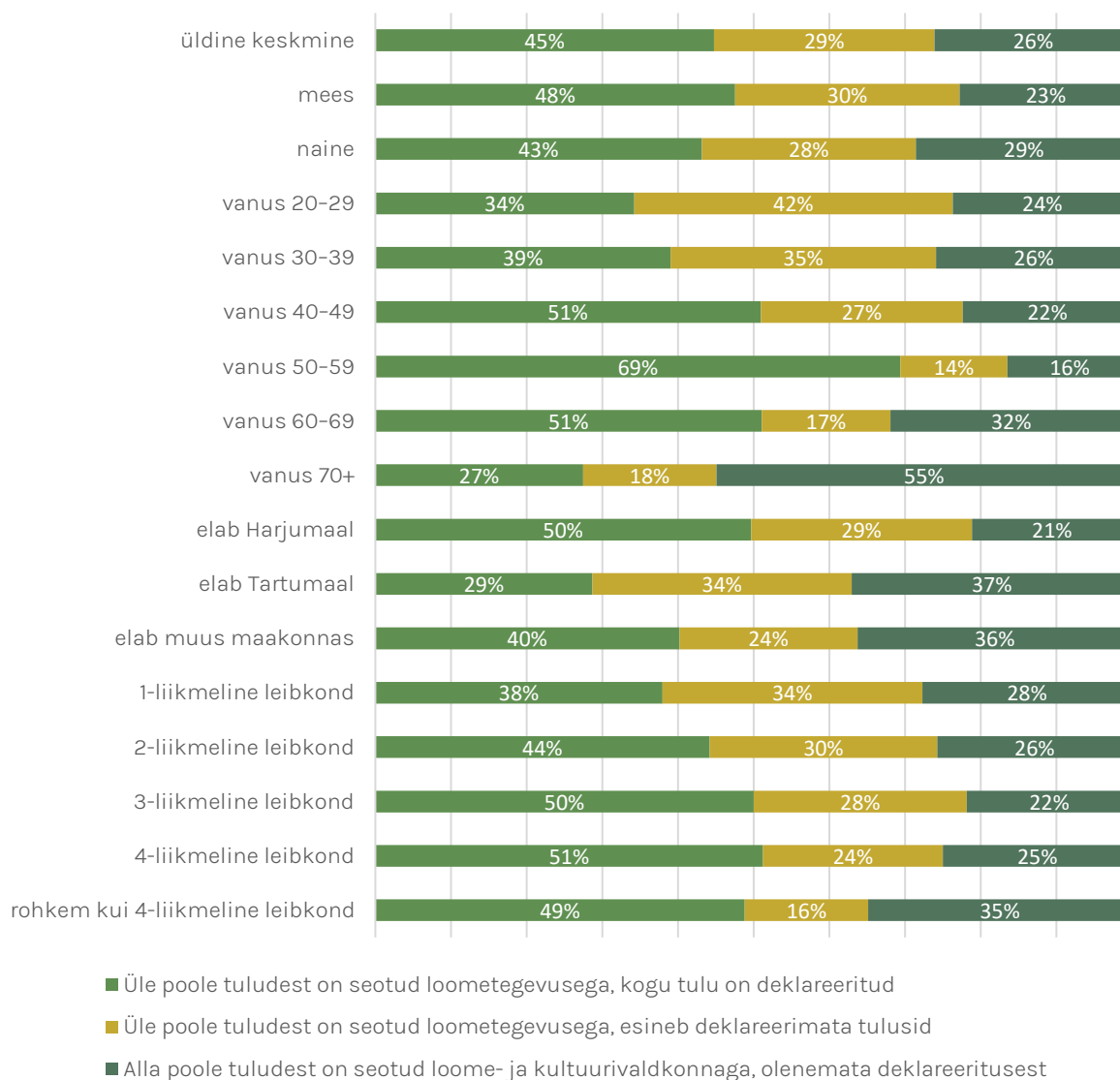
Suurem osa (60%) vabakutselistest loovisikutest on viimase aasta jooksul otsinud uut tööd või lisatööd. Teistest sagedamini on uut tööd otsinud deklareerimata tuludega loovisikud (68%). Samuti iseloomustab tööotsijaid väiksem keskmine tõine sissetulek (keskmiselt 770 eurot kuus, kui ollakse tööd otsinud, vs. 971, kui ei olda), väiksem ettevõtlustulu (vastavalt 540 eurot vs. 900 eurot), väiksemad autoritasud (754 eurot vs. 1330 eurot) ja väiksemad loometoetused ning -stipendiumid (691 eurot vs. 1050 eurot). Peamine põhjus tööotsinguteks oli loomeisikute sõnul täiendava palgatöö leidmine, kuna loometegevus ei võimaldanud katta igapäevaseid kulusi ega taganud püsivat sissetulekut. Eriti iseloomustab see neid loovisikuid, kellel esines ka deklareerimata tulusid. Sama rühma seas oli sagedane ka tööotsing sotsiaalsete garantiide saamise nimel.

Vabakutseliste loovisikute toimetulekuvõimalusi võivad mõjutada säästud ja varad, mis võivad aidata siluda ebakindlat hõivet ja sissetulekuid. 70% küsitlusele vastanud vabakutselistest loovisikutest omab kinnisvara või omab seda keegi nende leibkonnast. Väärtpabereid omab 16% loovisikutest. Teistest mõnevõrra väiksemate säästudega on need loovisikud, kellel esineb ka deklareerimata tulusid. See osutab, et toimetulekut mõjutavad riskid võivad vabakutselistel kuhjuda.

Kui 26% küsitlusele vastanud loovisikutest saab kuu lõpus raha kõrvale panna, siis 23% peab kasutama varasemaid sääste. Raha on võimalik kõrvale panna eelkõige nendel loovisikutel, kellel ei esine deklareerimata tulusid ning kelle tulud on seotud loometegevusega. Samal ajal ei ole igal viiendal (20%) loovisikutest leibkonnas üldse sääste ning iga kolmas (35%) ütleb, et säästudest jätkuks praeguse elatustaseme säilitamisel alla kolme kuu.

„... teisalt pead sa pidevalt arvestama, et järgmise kuu üür ei pruugigi kokku tulla, seega peab „kõrvalt“ tegema haltuurat, mis jällegi võtab kunsti tegemiselt-planeerimiselt aega ära.“

JOONIS 4. TULUDE DEKLAREERITUS JA SEOTUS LOOMETEGEVUSEGA ERINEVATE DEMOGRAAFILISTE TUNNUSTE LÕIKES



Allikas: autorite koostatud vabakutseliste loovisikute küsitluse põhjal.

3. Vabakutseliste loovisikute sotsiaalsed garantiid – hetkeolukord Eestis

3.1 Eesti sotsiaalkaitse süsteem vabakutselistele loovisikutele

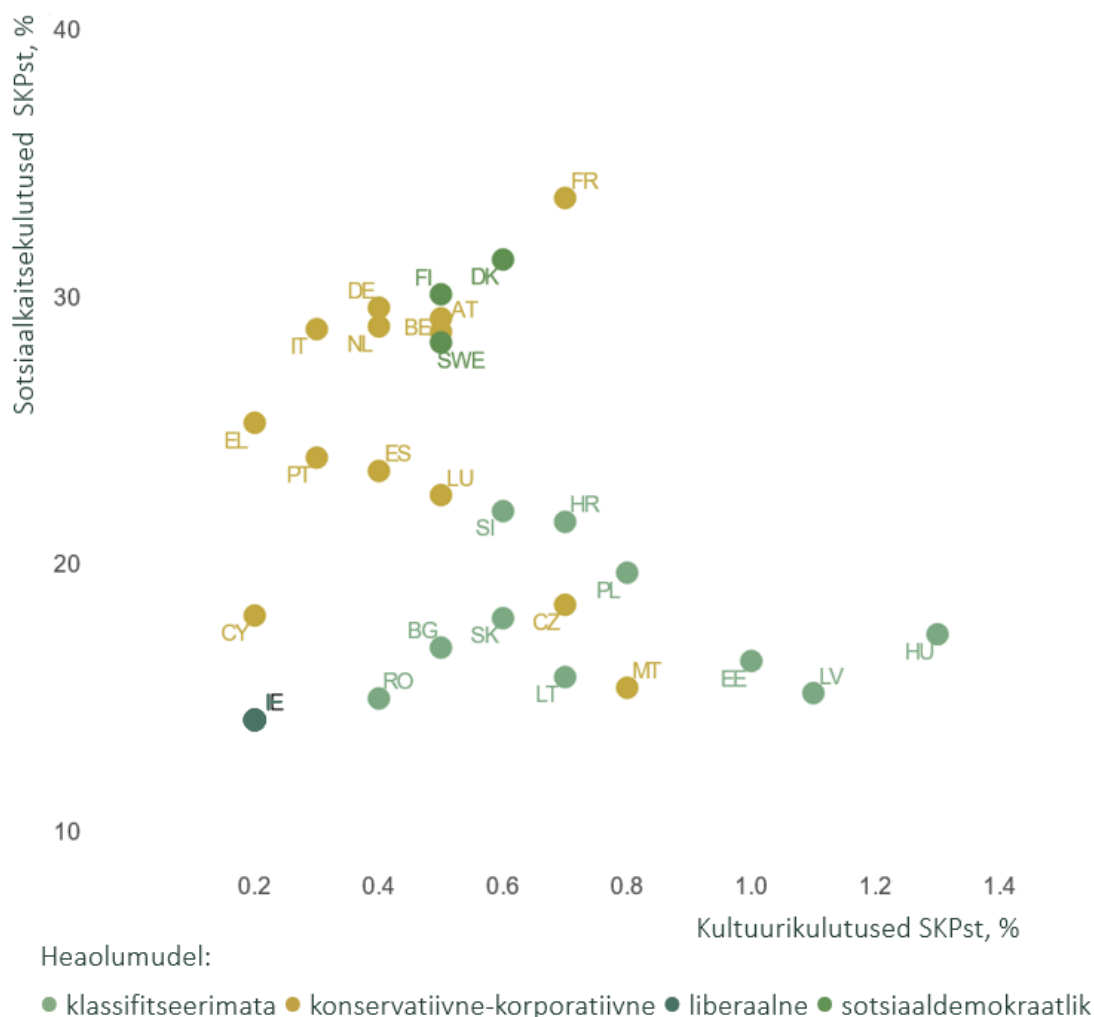
Eeltoodud ülevaade vabakutseliste loovisikute hõivest ja sissetulekutest juba peegeldab avaliku poliitika tuge ja abi. Sealhulgas avaliku sektori kulutused sotsiaalkaitsele ja kultuuripoliitikale aitavad tagada vabakutselistele loovisikutele nii hõive kui ka toimetuleku. Võrreldes teiste EL-i riikidega, kuulub Eesti pigem liberaalsete heaolusüsteemide sekka⁷⁵, mida iseloomustab tagasihoidlik ümberjagamine ja riigi väiksem roll hüvede pakkumisel (kui Eesti kulutab sotsiaalkaitsele 16,4% SKP-st, siis EL-i riikide keskmine kulu on 27,5% SKP-st)⁷⁶. Selle tulemusena on maksude-toetuste süsteemi mõju elanikkonna sotsiaal-majanduslikule toimetulekule, sealhulgas loomevaldkonnas hõivatute toimetulekule suhteliselt väike. Lisaks sotsiaalkaitse süsteemile mõjutab vabakutseliste loovisikute sotsiaal-majanduslikku toimetulekut kultuuripoliitika, mis muu hulgas tagab loomingulisele tegevusele suurema rahastuse, kui vabaturg üksi suudaks. Võrdlusandmed näitavad, et Eesti kultuuritöötajate tugisüsteem on teiste Euroopa riikidega võrreldes pigem heldem, sest panustame suurema osa avalikest vahenditest kultuurikulutustele (kui Eesti kulutab kultuuripoliitikale 1,1% SKP-st, siis EL-i riikide keskmine kulu on 0,4% SKP-st) (joonis 5).

Eesti ja teiste riikide sotsiaalkaitse on segu sotsiaalkindlustuse süsteemist, kus garantiid sõltuvad eelkõige hõivest ja sissemaksetest – Eestis näiteks pensionikindlustus, tervisekindlustus, töötuskindlustus – ja sotsiaaltoetuste süsteemist, kus katvus sõltub eelkõige residentsusest ja abivajadusest – Eestis näiteks toimetulekutoetus, lastetoetused. Vabakutseliste loovisikute sotsiaalsete garantiide kättesaadavus ja piisavus sõltub eelkõige sellest, kuidas on sotsiaalkaitse süsteemis kujundatud eelnevast sissetulekust või hõivest sõltuv sotsiaalkindlustus.

⁷⁵ Beblavy, M. (2008). New Welfare State Models Based on the New Member States' Experience? (SSRN Scholarly Paper No. ID 2403764). Rochester, NY: Social Science Research Network. Retrieved from <https://papers.ssrn.com/abstract=2403764>

⁷⁶ Masso, Märt; Järve, Janne; Laurimäe, Merilen; Piirits, Magnus; Koppel, Kaupo; Anspal Sten; Kivi, Laura Helena. „Tööga seotud sotsiaalkaitse mudelid ja nende sobivus alternatiivsete tööturuarengute korral Eestis“. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis, Rakendusuuringute Keskus CentAR ISBN 978-9949-662-02-9 (pdf)

JOONIS 5. EESTI KULTUURI- JA SOTSIAALKAITSEPOLIITIKA EL-I RIIKIDE VÕRDLUSES



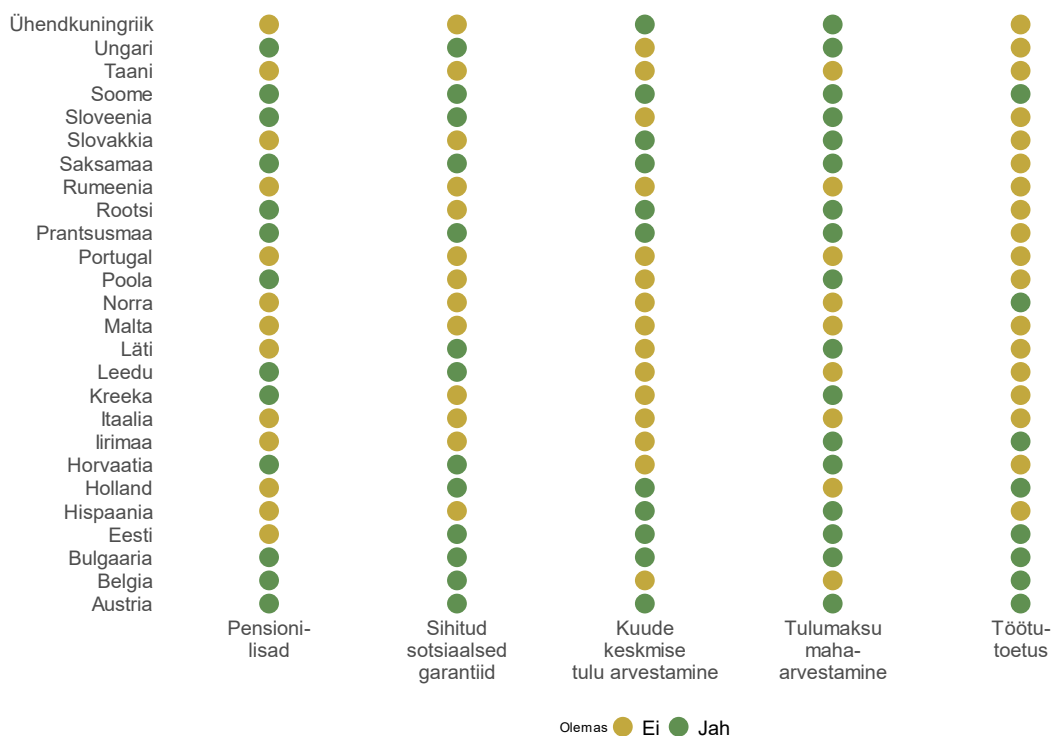
Allikas: Eurostat, tabelid tps00098, gov_10a_exp; Masso *et al.* 2019. Märkus: Sotsiaalkaitsekulutused hõlmavad kõiki kulusid (valitsemisfunktsioonide klassifikaatori COFOG kood GF10), kultuurikulutused hõlmavad ainult kultuurikulutusi, aga mitte vabaaja, spordi jne kulutusi (COFOG kood GF0802).

Varasemate võrdlusanalüüside järgi on Eestis nagu teistes Euroopa riikides mittetavapäraselt hõivatute ja iseendale tööandjate sotsiaalkaitse katvus väiksem tulenevalt hõive õiguslikust vormist, hõive ja sissetulekute ebaregulaarsusest ning deklareerimata sissetulekutest.⁷⁷ Seega nii nagu iseendale tööandjad üldiselt nii ka loomevaldkonna iseendale tööandjad, sealhulgas vabakutselised loovisikud võivad suurema tõenäosusega kukkuda läbi sotsiaalkaitse turvavõrgu. Varasemad riikide võrdlusanalüüsid hindavad, et Eesti iseendale tööandjatest loovisikute sotsiaalsete garantiide süsteem on teiste Ida-Euroopa riikidega võrreldes pigem hea. Samas osutab eelnevates peatükkides toodud analüüs vabakutseliste loovisikute sotsiaal-majandusliku toimetuleku probleemidele, mis vähemalt osaliselt tulenevad sotsiaalsete garantiide reeglitest (vaata ka aruande lisa 3, kus

⁷⁷ Spasova S., Bouget D., Ghailani, D. and Vanhercke B. (2017). Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe. A study of national policies. European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission. Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2767/700791>

on näitlikustatud teiste Euroopa riikide vabakutseliste loovisikutele suunatud poliitikameetmeid).

JOONIS 6. SOTSIAALKAITSE REEGLID LOOVISIKUTEST ISEENDALE TÖÖANDJATELE VALITUD EUROOPA RIIKIDES AASTAL 2018



Allikas: Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe, 20th edition, 2018, tabel „Social security laws and measures to support self-employed artists“⁷⁸.

Mitmed Eesti viimaste aastate poliitikamuudatused on proovinud tegeleda mittetavapärastelt hõivatute ja iseendale tööandjate, sealhulgas vabakutseliste loovisikute toimetuleku ja sotsiaalsete garantiide kättesaadavuse väljakutsetega. Näiteks saab alates 2016. aastast võlaõigusliku lepingu alusel töötav inimene ravikindlustuskaitse pärast seda, kui tema eest on deklareeritud sotsiaalmaksu miinimummäär kõigilt lepingutasudelt summeeritult. See erineb varasemast, kui miinimummäär pidi olema tasutud ühelt lepingult ning summeerimist ei tehtud.

„Lühiajalised töövormid, iseendale tööandmine jäävad võrreldes tavalise töölepinguga sotsiaalse kaitse mudelist välja. Sotsiaalpoliitika vaatest võib olukord olla jätkusuutlik, vabakutselise vaatest mitte.“

⁷⁸ Council of Europe and ERICarts (2018), Social Security Laws and Measures to Support Self-Employed Artists, retrieved August 2016, from www.culturalpolicies.net/web/comparisons-tables.php?aid%2F434&cid%2F445&lid%2F4en

Compendium on Cultural Policies and Trends in Europe (2019, updated regularly), Social Security Laws and Measures to Support Self-Employed Artists. | Link / Last viewed on 4.3.2019

Samuti näiteks 2016. aastal võeti vastu ravikindlustuse seaduse muudatused, mis muuhulgas pikendas VÕS-lepingute alusel töötavate inimeste kindlustuskaitse peatumise tähtaega, kui sotsiaalmaksu miinimumkohustust ühes kuus ei täidetud. Vabakutseliste loometegevuse ja toimetuleku ekspertide küsitlus ja intervjuud osutavad samuti mitmele poliitikamuudatusele, mis viimastel aastatel on toetanud vabakutseliste loovisikute toimetulekut (Joonis 7). Nii saavad tulevased võimalikud poliitikamuudatused põhineda ennast tõestanud.

JOONIS 7. VIIMASTE AASTATE MEETMED VÕI MUUTUSED, MIS ON EKSPERTIDE HINNANGUL TOETANUD LOOVISIKUTE TOIMETULEKUT



Allikas: ekspertküsitlus.

Samas on olukord vabakutseliste loovisikute sotsiaalse garantiide kättesaadavuse ja majandusliku toimetulekuga ka 2021. aastal siiski jätkuvalt muret tekitav. Ka vabakutselised loovisikud on küsitluse järgi oma hinnangutes küllalt kriitilised sotsiaalsete garantiide kättesaadavuse ja piisavuse suhtes. Küsitlusuuringus paluti vastajatel anda 10 palli skaalal hinne sellele, kui võrd riik kaitseb kodanikke vaesuse eest. Kõigi vastajate keskmine hinne on vaid 3,4 (ka tüüpilisim vastus on 3 palli), mille järgi vabakutselised loovisikud pigem ei arva, et riik kaitseks kodanikke vaesuse eest. Samuti annavad vaid 12% vabakutselistest loovisikutest riigi panusele üle 5 punkti. Alla 2% vastanutest pigem leiavad, et riik kaitseb vaesuse eest, sest andsid hinnangu 8 ja enam palli. Samuti on vabakutseliste loovisikute toimetuleku ja garantiide ekspertide küsitluse järgi ekspertide hinnangud sotsiaalkaitse ja kultuuripoliitika toe ja abi suhtes küllalt kriitilised (vaata ka joonis 8).

„Midagi on [vabakutseliste sotsiaalkaitse parandamiseks] tehtud, aga palju on veel minna.“

Vabakutseliste loovisikute sotsiaalsete garantiide katvuse ja piisavuse väljakutsed on teiste vabakutselistega (näiteks turundus, raamatu-pidamine, klienditeenindus, kinnisvara, IKT, haldus) või laiemalt iseendale tööandjatega sarnased. Samas on vabakutselistel loovisikutel ka loomevaldkonna eripäradest tulenevaid eriomaseid tegureid, mis mõjutavad sotsiaalsete garantiide kättesaadavust:

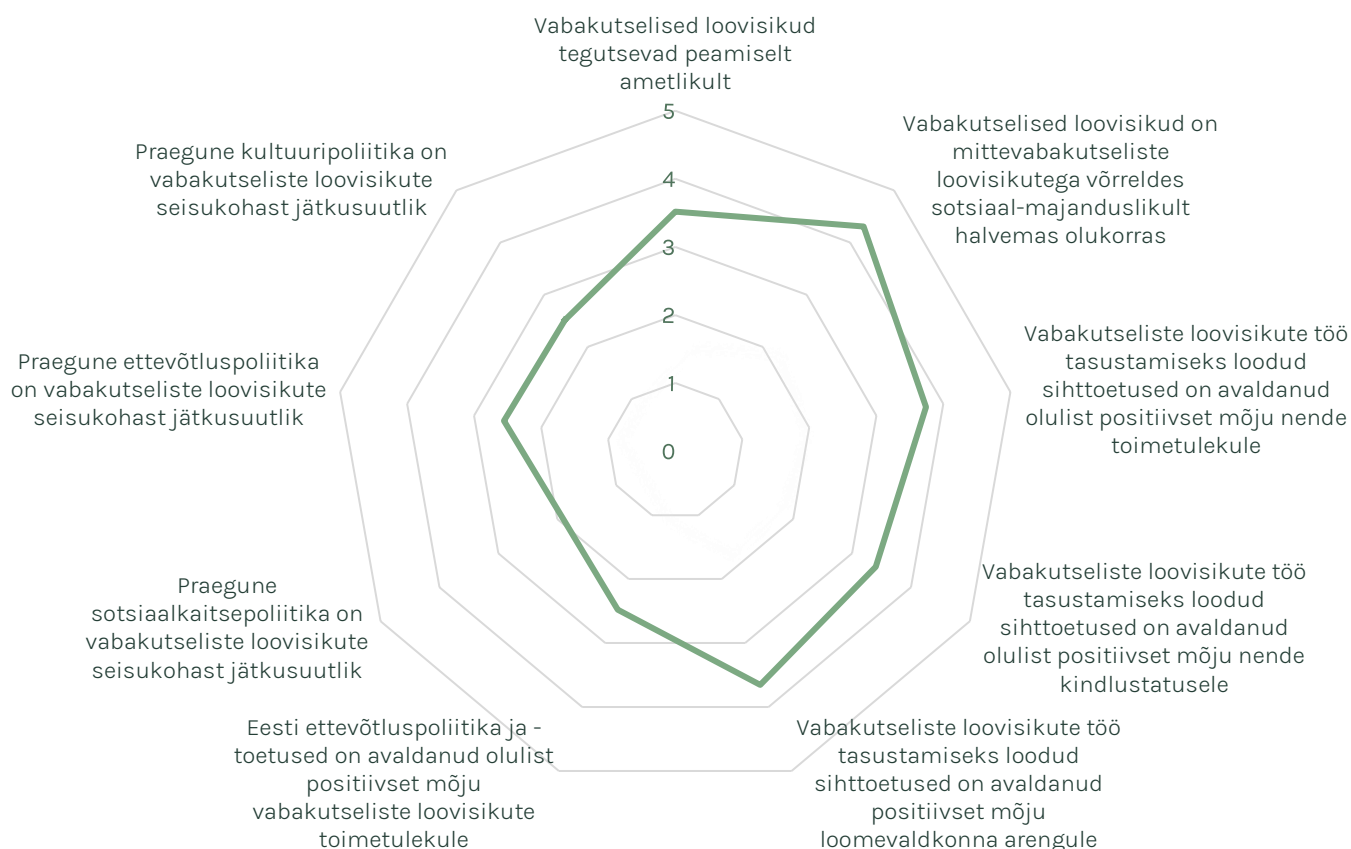
1. Kultuurivaldkonnas loodavad väärtused ja loovisikute tasu on majanduses sageli väheldaselt väärtustatud. Seeläbi on valdkonnas hõivatute sissetulek enamasti väike, mis võib olla toimetulekuks ja samas sotsiaalkindlustuse sissemakseteks ja hüvitise õiguse saamiseks ebapiisav.
2. Loovisikute ning eriti vabakutseliste loovisikute hõive ja tulud on ebaregulaarsed. Eesti sotsiaalkaitstesüsteem on aga ehitatud ligi 30 aastat tagasi, kus tagatiste eelduseks on ootus püsivale ning piisava sissetulekuga hõivele. Nüüdseks ei sobitu see süsteem vabakutseliste loovisikute ning laiemalt kõigi iseendale tööandjate ebaregulaarse hõive ja võlaõiguslike lepingute maailmaga. Nii erineb Eestis sotsiaalkaitse katvus *de jure* üle hõivevormide, mille tõttu võib tegelikkuses hõivatud loovisik jääda hõivevormi tõttu garantiideta, kuna ei ole tehtud püsivaid sotsiaalmakseid või ei ole kogunenud püsiv hõive staaž näiteks pensioniks või töötuskindlustuseks.
3. Loovisikute sissetulekute vorm hõlmab sageli erinevaid loometoetusi, stipendiume või loomingu tasustamise viise, näiteks autori litsentsitasu. Tihti ei tasuta nende sissetulekute pealt automaatselt sotsiaalkaitse sissemakseid (nt sotsiaalmaks, töötuskindlustusmaks) või on nende arvestamise viis muul moel eripärane (näiteks suur ühekordne ebaregulaarne makse), mis võib omakorda viia selleni, et sotsiaalsed garantiid vabakutselistele loovisikutele ei laiene. Nii ei arvestata ka tööstaaži arvestamisel tegevusi, mis olid tasustatud stipendiumitega.
4. Niigi ebakindla toimetuleku tõttu on loovisikute läbirääkimisjõud ja kaasatus sotsiaalseid garantiisid tagavate hõivevormide ja hõivetingimuste kokkuleppimisel sageli napp. Samuti seavad mitmed vabakutselistele sagedased hõivevormid nagu võlaõiguslikud suhted või litsentsilepingud ootuse kõrgele õigusteadlikkusele, milleta võib loovisik jääda kaotajaks nii sissetulekus kui ka sotsiaalkaitse olemasolus.
5. Nii võivad loometöötajad sattuda n-ö petturlikesse töövormidesse, kus kokku lepitud töövorm ei vasta tegelikule töövormile (näiteks töölepinguga töösuhte varjamine võlaõigusliku kokkuleppe või ettevõtlusvormi taha). Selle tõttu võib taas olla riivatud nii õigus sotsiaalsetele garantiidele kui ka tekitab see loomevaldkonna majanduslikku väärtust kahandavat ebatervet konkurentsi. Samuti võib loovisikute sotsiaalsete garantiide katvus ja piisavus olla madal tulenevalt (otseselt ja kaudselt sunnitud) varimajandusest, kus deklareerimata töö ja töötasu viivad puuduvate tagatiste ja mittepiisava staažini.
6. Vabakutseliste loovisikute toimetulekut mõjutab mitmesugune poliitika: lisaks sotsiaalkaitsele ka ettevõtluspoliitika, maksupoliitika, kultuuripoliitika. Vabakutseliste loovisikute toimetuleku ja sotsiaalsete garantiide probleemide ringi on huvirühmad ja poliitikakujundajad arutanud mõnda aega. Siinse uuringu ajal tehtud vabakutseliste loovisikute toimetuleku ja garantiide ekspertide küsitluses ja intervjuudes sõnastatud võimalikud poliitikamuudatused on kokkuvõtvalt esitatud aruande lisas 2. Järgnevalt aga

„Kuna kultuurivaldkonnas võivad vabakutseliste honorarid olla naeruväärselt väiksed, eelistavad mõned saada honorari „mustalt“ ning elavad ilma sotsiaalkaitseta.“

„Kokkupuute põhjal olen aru saanud, et olukord [tulude deklareerimisega] on viimastel aastatel siiski paranemise suunas liikunud.“

vaatame nii registriandmete kui ka vabakutseliste loovisikute küsitluse põhjal lähemalt vabakutseliste loovisikute sotsiaalsete garantiide kättesaadavust, keskendudes eraldi vanaduspensionile, ravikindlustusele ja töötuskindlustusele.

JOONIS 8. EKSPERTIDE HINNANGUD VABAKUTSELISTE LOOVISIKUTE TOIMETULEKUT MÕJUTAVALE POLIITIKALE



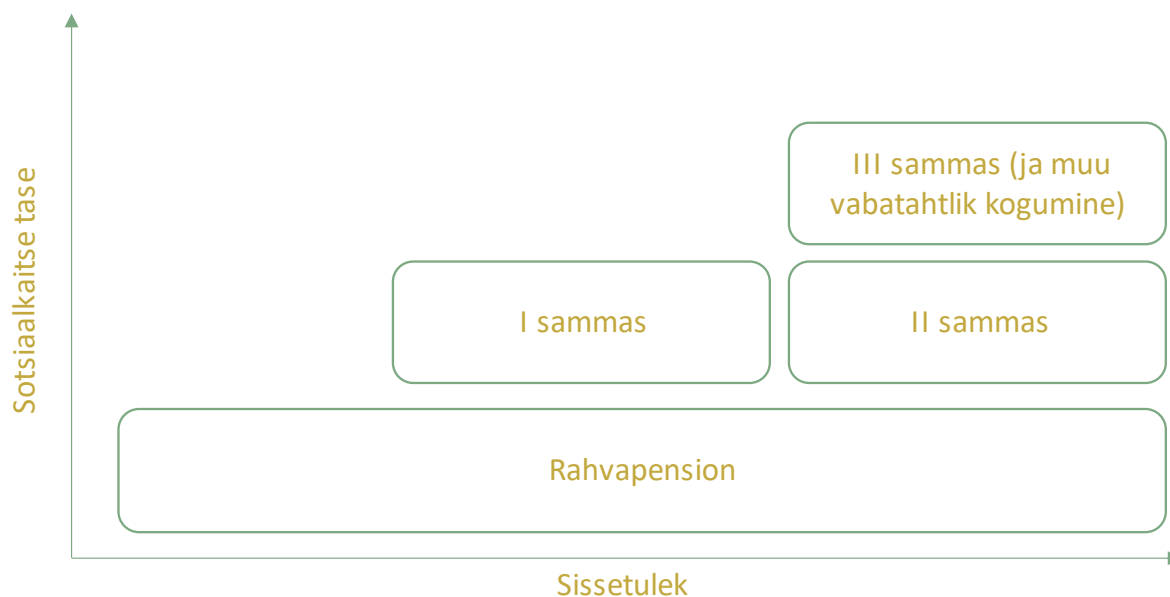
Allikas: ekspertküsitlus.

3.2 Vanaduspensioni poliitikasoovitused

Eesti pensionisüsteemi eesmärk on aidata inimestel vanaduspensionile minnes osaliselt säilitada varasem sissetulek. Vanaduspensioni saamiseks on vajalikud piisav vanus, pensionistaaž ning seondult sotsiaalmaksu tasumine (s.o 20% töötava inimese brutopalgast) ja kogumispensioni maksed (nt 2% kogumispensioni II samba makse). Eesti vanaduspension koosneb kolmest sambast ning rahvapensionist, mis tagab igale inimesele hädavajaliku kaitse. Tööstaaži ja sotsiaalmaksuga maksustatava tulu tekkides on isikule tagatud täiendav kaitse pensionikindlustusena (I samba tööpanusest sõltuv osa ja

vabatahtlik II samm). Samuti on võimalik kasutada vabatahtlikku kogumist või lisakindlustust (III samm).

JOONIS 9. EESTI VANADUSPENSION



Allikas: autorite koostatud.

Vabakutseliste loovisikute vanaduspensioni katvuse ja piisavuse probleemid tulenevad nii hõive ja sotsiaalmaksuga maksustatava sissetuleku püsivusest kui ka viimase suurusest. Ka vabakutselised loovisikud ise tunnevad muret, et vanaduspäevil ei ole nende sissetulek toimetulekuks piisav – 10 palli skaalal andsid küsitluses osalenud vabakutselised keskmiselt hinnangu 7 (tüüpilisim vastus on 10 palli). Üle poole (56%) vabakutselistest loovisikutest hindas, et on väga mures toimetuleku pärast vabaduspäevil, valides 8 ja enam palli. Hinnanguliselt 16% vabakutselistest pigem ei tunne muret sissetuleku pärast vanaduspäevil, sest valisid 3 ja vähem palli. Teistest vähem muretsevad sissetulekute pärast vanemas eas eelkõige need vabakutselised loovisikud, kellel on suurem sissetulek omandist või väärtpaberitest. Hinnangud toimetuleku kindlustatusele ei erine loominguilise aktiivsuse järgi (s.o kas on loonud või esitanud ning avalikustanud teose) või loomeliitu või kutsealaühendusse kuulumise järgi.

Omaette on tähelepanuväärne, et rakenduskõrgharidusega ja diplomiõppega või sellest madalama haridustasemega loovisikud on mõnevõrra vähem murelikud (50%) kui bakalaureusekraadiga ja kõrgema haridustasemega loovisikud (58%). Hinnangud erinevad ka selle järgi, kui suur osa tuludest on seotud loometegevusega ja deklareeritud – vabakutselised, kelle tuludest üle poole tuleb loometegevusest ja on deklareeritud, on rohkem mures (58%) kui loovisikud, kellel alla poole tuludest on seotud loome- ja kultuurivaldkonnaga (49%). Samuti on rohkem mures need loovisikud, kes on hõivatud ainult palgatöötajana (66%), kui need loovisikud,

„Kujutage ette – töötate terve elu loomevaldkonnas, valmistate ette ja realiseerite kümnete, sadade kaupa erinevaid projekte ja pensionile minna ei saagi. Olete töötanud, aga riigi silmis töötanud ei ole.“

kes on hõivatud ainult iseendale tööandjatena või kombineerivad hõivet palgatöötajana ja iseendale tööandjana (52%).

Siinse analüüsi käigus arutati ekspertidega erinevaid võimalusi vabakutseliste loovisikute vanaduspensionikindlustuse katvuse ja piisavuse parandamiseks. Kokkuvõtlikult on ettepanekud toodud järgmises tabelis (Tabel 8). Olulisemaid probleeme ja lahendusi käsitletakse pikemalt tabeli järel.

TABEL 8. VANADUSPENSION – EKSPERTIDE ETTEPANEKUD JA SOOVITUSED LOOVISIKUTE TOIMETULEKU PARANDAMISEKS

Ettepanek	Selgitus, võimalik mõju ja teostatavus
Pensionistaaži arvestamine loometegevuse eest suuremal määral kui kindlustusosakute eest. Pensionistaaži arvestamine loomeaktiivsuse järgi, näiteks liikmelisus loomeliidus, loomingu avaldamine.	Loovisikute ja loomeliitude seaduse alusel tunnustatud loomeliidu liikmete tegevus arvestatakse tööga võrdsustatuks aastaks, kui tegevuse eest tasutakse sotsiaalmaksu. Kui aga töötamisega võrdsustatud aastateks arvestatakse kõik seaduse alusel tunnustatud loomeliitude liikmete tegevuse aastad, sõltumata tasutud sotsiaalmaksust, suureneks oluliselt vabakutseliste loovisikute juurdepääs riiklikule pensionikindlustusele. Soovituse rakendamise väljakutseks on küsimus, kuidas ning mille alusel määrata kriteeriumid loomingu avaldamisele, kvaliteedile või loovisiku aktiivsusele. Üheaegselt tuleb arvestada loomevaldkondade erisustega, eesmärgiga tagada mõistlik hüvedele kvalifitseeruv inimeste arv, kelle kvalifitseerumisel ennetatakse põhjendamatut ebavõrdset kohtlemist. Erandi tegemine võib olla ka soovimatu tulenevalt sellest, et pensionisüsteemi pikaajaline rahaline jätkusuutlikkus ja solidaarsus eeldavad kõigi pensionisaajate solidaarset rahalist panustamist.
Pakkuda vabakutselistele loovisikutele võimalust maksta sotsiaalmaksu ka siis, kui ei saa endale maksta töötasu.	Eestis 2021. aastal kehtivas sotsiaalkaitstesüsteemis on võimalik ravikindlustuse saamiseks sõlmida haigekassaga vabatahtlik kindlustusleping ja tasuda ise kindlustusmaksid. Samuti on inimestel võimalik vabatahtlikult teha sissemakseid pensionikindlustuse III sambasse sõltumata tulu liigist, s.o lisaks tööle tulule ka näiteks dividendidelt ja autoritasudelt. Siinse ettepaneku võimalikuks lahenduseks on laiendada sarnast vabatahtlikku süsteemi ka pensioniosakute ning personaalse kindlustusosa suurendamiseks. Ehkki olemasolev alternatiiv on III samba kasutamine, on praeguse süsteemi paindlikkuse suurendamine ka I sambas teostatav ning potentsiaalselt lihtne lahendus.
Pensionieale lähenevale, kuid töö kaotanud loovisikule toetus kuni pensionieani.	Pensionieelse toetuse saamine on levinud eelkõige mitmetel tervist kahjustavatel töökohtadel või mõnede suuremate struktuursete muutuste korral – näiteks vastab mõlemale Ida-Virumaa põlevkivi-sektori kahanemine. Vabakutseliste loovisikute korral tuleks tulude ja töö kaotamise probleemiga tegeleda muude meetmetega ning eelkõige on tegemist töötuskaitse ja mitte pensionisüsteemi lahendustega. Esmasem oleks tagada, et loometegevusega hõivatud vabakutselised ei kaotaks töötähtaegades töötushüvitisi pelgalt oma varasema hõivevormi tõttu. Teisisõnu vajab Sotsiaal- ja Rahandusministeerium

	riumi tasemel lahendamist suurem määratlus hõivevormidest ning seotud hüvitistest, mis ei ole praeguses olukorras hõivevormi-neutraalsed ning mis põhjustavad seega horisontaalset ebavõrdsust ja ilmajäetust.
Rahvapensioni suurendamine vabakutselistele loovisikutele.	Rahvapensionit sai 2019. aastal kokku 3000 inimest, kellest siinse uuringu registriandmete põhjal 35 olid vabakutselised loovisikud. 2020. aastal said rahvapensionit 45 vabakutselist loovisikut. Kuigi loovisikutele rahvapensioni suurendamine näiteks Praxise pakutud elatusmiinimumini ehk 350 € peale võimaldaks oluliselt vähendada nende vabakutseliste süvavaesusesse sattumise riski ning suurendada osalust ühiskonnaelus, ei ole sellise erisuse tegemine põhjendatud. Praeguse rahvapensioni süsteemi peenhäälestamine suurendaks katvust vaid üksikutele loovisikutele ning muudaks kogu praegust pensionisüsteemi riigile veelgi keerulisemaks hallata ning kodanikule mõista. Ehkki rahvapensioni on mõistlik suurendada üle kehtiva elatusmiinimumi, peaks seda tegema kõikselt. Rahvapensioni suurust arutatakse iga aasta ning selline muudatus oleks pigem lihtsasti teostatav juba praeguse süsteemi sees.

Allikas: ekspertküsitlus ja autorite analüüs.

Vabakutseliste loovisikute minimaalne pension on tagatud riikliku vanaduspensioniga, mida makstakse riigieelarvesse jooksvalt kogutavatest maksetest. Riikliku vanaduspensioni I sammas hõlmab rahvapensioni, mis tagab minimaalse sissetulekukaitse nendele vanaduspensionäridele, kellel puudub vanaduspensioni kindlustuse osa saamiseks nõutav tööstaaž. Seeläbi on vabakutselistele tagatud minimaalne pension sõltumata loomingulisest aktiivsusest, hõive- ja sissetulekumustrist loometee jooksul. Samas tulenevalt rahvapensioni väikesest suurusest (2021. aastal 225,2 €/kuus) on selle saajatel kõrge toimetuleku risk. Rahvapensioni suurus on võrdne minimaalselt toimetulekut tagava absoluutse vaesuse piiriga ning on suhtelise vaesuse piiriga võrreldes oluliselt väiksem (611,4 €/kuus), mis tagaks sotsiaalse heaolu ja kaasatuse.

Autorite hinnangul ei ole siiski mõistlik ette näha poliitikareeglite muudatust, mis suurendaks erandlikult ainult (varasemate) vabakutseliste loovisikute rahvapensioni tulenevalt rahvapensioni saajate väikesest arvust. Rahvapensionit sai 2019. aastal kokku 3000 inimest, kellest siinse uuringu registriandmete analüüsi põhjal 35 inimest olid vabakutselised loovisikud. 2020. aastal said rahvapensionit 45 vabakutselist loovisikut.

Pigem tagaks vabakutselistele loovisikutele parema toimetuleku kõrgem rahvapension kõigile selle saajatele. Praxise 2018. aasta analüüsi järgi on absoluutse vaesuse piir ning seega ka rahvapensioni suurus juba liiga madal – 2016. aastal oli absoluutse vaesuse piir korrigeerituna 205 €/kuus, kuid võttes enam arvesse ka ühiskonnaelus osalemiseks vajalikke kulusid, oleks absoluutse vaesuse piir pidanud olema 352 €/kuus⁷⁹. Kokkuvõtvalt järeldame, et rahvapensioni suurendamisega on mõistlik edasi liikuda ennaktempo, seda

⁷⁹ Koppel, Kaupo, Pisarev, Heti, Piirits, Magnus, Michelson, Aleksandr, Masso, Märt, Paulus, Alari, Laurimäe, Merilen 2018. Elatusmiinimum – teel parema toeni puudustkannatavate inimesteni. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis. ISBN 978-9949-662-01-2 (pdf)

kõigile saajatele tõstes üle kehtiva elatusmiinimumi pensionikindlustuse pikaajast finantsilist jätkusuutlikkust arvestades. Rahvapensioni saajate väikesest arvust tulenevalt ei ole põhjendatav erandlike reeglite tegemine vaid vabakutseliste loovisikutele, mis vähendaks nii õigusselgust kui ka õiguskindlust, sealhulgas teeks garantiide süsteemi kodanikele raskesti mõistetavaks.

Eestis rahvapensioni asemel suurema vanaduspensioni saamiseks peab inimesel olema vähemalt 15 aastat pensionistaaži. Pensioni suurus sõltub omakorda:

- vanaduspensioni põhi- ehk baasosast (2021. aastal 215,5 €/kuus);
- hõive/töötamise (või sellega võrdsustatud tegevuse) aastate alusel arvestatavast staažiosast (ühe aasta väärtus 7,1 €/kuus);
- personaalselt arvestatavast kindlustusosast, mis sõltub aasta jooksul sotsiaalmaksuga maksustatava tulu suurusel (ühe aasta väärtus keskmise töötasu korral 7,1 €/kuus).

Vabakutseliste loovisikute võimalus saada riiklikku vanaduspensioni sõltub eelkõige sellest, kui võrd võimaldavad kultuuri- ja ettevõtluspoliitika toetused kultuuri tegevusalale ja loovisikutele püsivat, piisavat ja deklareeritud sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu. Üheks selliseks toetuseks on näiteks LLS alusel makstav loometoetus, mille puhul tasub riik inimese eest sotsiaalmaksu (RPKS § 12; § 28) ning mis läheb seega pensioniarvestuses kirja. Samas teisi sotsiaalmaksustatud toetusi loomeliidud ei maksa, mis ei toeta seega ka garantiide teket.

Teisisõnu peavad toetused läbi loomeliitude olema mahus ja viisil, et toetustelt liikmetele saaks arvestada piisavat sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu. Juurdepääsetavust riiklikule pensionikindlustusele suurendaks, kui töötamisega võrdsustatud aastateks arvestataks kõik seaduse alusel tunnustatud loomeliitude liikmete tegevuse aastad sõltumata tasutud sotsiaalmaksust. See eeldab keskvalitsuse ja loomeliitude võimekust hinnata loovisikute professionaalsust, erialast taset, loometegevuse kvaliteeti, et tagada poliitikareeglitega mõistlik hüvedele kvalifitseeruv inimeste arv, millega ennetatakse põhjendamatut ebavõrdset kohtlemist. Selline pensionikindlustuse erandi tegemine on aga pigem soovimatu, sest pensionisüsteemi pikaajaline finantsiline jätkusuutlikkus ja solidaarsus eeldavad pensioni saajate solidaarset rahalist panustamist. Pigem peaks lahenduste otsimisel olema suunaks pensionikindlustusse panustamise paindlikumaks muutmine. Üks lahendusi on laiendada võimalusi tasuda kindlustusmaksleid nagu ravikindlustuse korral ja pakkuda vabakutseliste või mittetavapärastest hõivevormides hõivatutele võimalust maksta sotsiaalmaksu ka siis, kui ei saa endale maksta sotsiaalmaksuga maksustatavat töötasu. Sellisel juhul on võimalik vabatahtlikult teha sissemakseid sõltumata tulu liigist, s.o lisaks töisele tulule ka näiteks autoritasudelt, mis lõpptulemusena suurendaks pensioniosakuid ja personaalset kindlustusosa.

„Mille jaoks ma korjan seda staaži, kui kindlustusosakud mängivad suuremat rolli?“

II samba kogumispension on alates 2021. aastast vabatahtlik. Kõigi hõivatute, sealhulgas vabakutselise loovisiku teisest sotsiaalmaksuga maksustatavast tulust arvestatakse 2% pensionifondi (või pensioni investeerimiskontole), millele riik lisab sotsiaalmaksu arvelt 4%. Lisaks II sambale on inimestel võimalik vabatahtlikult koguda III sambasse, määrates

sõltumata tulu liigist (näiteks teine tulu, ettevõtlustulu, autoritasu) ise sissemakse tingimused. Seejuures potentsiaalselt motiveerivad poliitikareeglid liitumist, võimaldades 20% tulumaksusoodustust aasta jooksul tehtud sissemaksetelt, mis ei ületa 15% brutosissetulekust või 6000 EUR.

Eesti Sotsiaaluuringu (ESU) 2019 järgi on vabakutselised loovisikud liitunud pensionikindlustuse II ja III sambaga sarnases määras teiste iseendale tööandjatega. Samas 2020. aasta alguses tehtud vabakutseliste loovisikute küsitluse järgi on vabakutseliste loovisikute liitumine III sambaga ligi kolm korda suurem, mis eeldatavasti tuleneb eelkõige sellest, et ka elanikkonna seas tervikuna suurenes 2020. aastal kolmanda sambaga liitunute arv.

TABEL 9. VABAKUTSELISTE LOOVISIKUTE LIITUMINE KOGUMISPENSIONIGA

Näitaja	Iseendale tööandjad ESU 2019. a järgi	Iseendale tööandjatest loovisikud ESU 2019. a järgi	Vabakutselised loovisikud Praxis 2021. a küsitluse järgi
Liitumine pensionikindlustuse II sambaga	71% (67...75%)	77% (67...86%)	77%
Liitumine pensionikindlustuse III sambaga	10% (8...13%)	11% (5...19%)	32%
Muu pikaajaline kogumiskindlustus	2% (0...3%)	2% (0...4%)	23%

Allikas: Eesti Sotsiaaluuring 2019; Vabakutseliste loovisikute küsitlus, autorite arvutused.

II pensionisambaga on sagedamini liitunud need vabakutselised loovisikud, kes on 2020. aastal oma loomingut esitanud või avalikustanud. Seevastu loomeliidu või kutsealaühenduse liikmesus on seotud väiksema II sambaga liitumise määraga (85% loomeliidus mitteolevatest vabakutselistest on liitunud II sambaga). Kõrgemale liitumismääradele osutab kõrgharidus (83%) ning üle 50% ulatuv loome-ja kultuuriväliste tulude osakaal. Teistest vähem on II sambaga liitunud need loovisikud, kes kombineerivad palgatööd iseendale tööandjaks olemisega (18%). Sama rühma iseloomustas ka väiksem mure toimetuleku pärast tulevikus. Pensionikindlustuse III sambaga liitumises on erisusi sotsiaal-demograafilistes rühmades või käitumises üksikuid. Mõnevõrra vähem (21%) on liitunud nende seas, kelle kõrgeim lõpetatud haridustase on alla kõrghariduse.

Eeltoodust tulenevalt saab sotsiaalsete garantiide laiendamiseks küll ühest küljest teha täiendavat sihitut teavitustegevust, et liitumist veelgi suurendada. Nii on III samba puhul võimalik rõhuda sellele, et sissemaksete tegemisel on vabakutselisel suur valikuvabadus, näiteks teha sissemakseid ettevõtlustuludelt ja autoritasudelt. Samas on aga oluline tähele panna, et pensionikindlustuse katvus ja suurus ei sõltu ainuüksi liitumisest, vaid ka elutee jooksul tehtavate sissemaksete püsivusest ja suurusest. Vabakutseliste loovisikute sissetulek on sageli madal ja ebapüsiv, mis ei soosi piisavalt suure pensioni kogumist. Nii ei teinud ka pensionikindlustuse II sambaga liitunud vabakutselistest loovisikutest ligi 18%

2020. aastal sissemakseid, sest eelmisel aastal ei olnud neil enda sõnul piisavalt sissetulekuid. Sellest tulenevalt sõltub vabakutseliste loovisikute juurdepääs II ja III samba hüvedele eeltoodud asjaolust – kuivõrd kultuuri- ja ettevõtluspoliitika siirded loomemajandusse ja loovisikutele võimaldavad püsivat, piisavat ja deklareeritud sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu (samuti võib vabakutseliste loovisikute II samba pensionit suurendada eelkirjeldatud sissemaksete reeglite paindlikumaks muutmine, mis võimaldaks sotsiaalmaksu tasuda sõltumata endale makstavast töötasust või kindlustusosakute saamiseks panustada ka teistelt tuludelt, näiteks autoritasudelt).

3.3 Ravikindlustuse poliitikasoovitused

Eesti tervishoiuteenuste korraldus on tinglikult kolmeastmeline, hõlmates (1) vältimatut abi, (2) tervishoiuteenuseid riiklikust ravikindlustusest ning (3) vabatahtlikku elu- või tervisekindlustust (Joonis 10). Tervishoiuteenuste korraldamise seaduse seaduse järgi on kõigile Eesti Vabariigi territooriumil viibivatele inimestele tagatud Eesti Haigekassast rahastatud vältimatu abi ja perearstiabi⁸⁰. Eesti ravikindlustus on sotsiaalkindlustuse osa, mis tagab kindlustatule ravivajadusel ligipääsu üld- ja eriarstiabile, õendusabile ja soodusravimitele. Eesti süsteem on üles ehitatud kohustuslikule solidaarsuse põhimõttest lähtuval sotsiaalkindlustusele (sh kindlustusmaksed on 13% töötava inimese brutopalgast), piiratud omaosalusele ja tervishoiuteenuste üldisele kättesaadavusele.

JOONIS 10. EESTI TERVISEKAITSE



Allikas: autorite koostatud.

⁸⁰ Samuti pakutakse HIV, tuberkuloosi ja võõrutusravi teenuseid riigieelarvest rahastatuna Tervise Arengu Instituudi eelarvest. Eesti Haigekassast rahastatakse kõigi HIV ja tuberkuloosiravimeid ja COVID-19 vaksineerimist.

Praxise varasema kõikse analüüsi järgi on Eestis kuni 120 000 tööealist inimest (ligi 14% tööealistest), kellel puudub püsiv tervisekindlustus, mis mõjutab nende inimeste eri- ning

„... sageli puudub ravikindlustus. Kui tellimusi ei ole või esineb loomelangust, töövõime vähenemist, tekib väga suur vaesuse risk, toimetulekuraskused.“

üldarstiabi kättesaadavust⁸¹. Ligikaudu pooltel (49%) vabakutseliste loovisikute küsitlusele vastanutest oli 2020. aastal katkendlik ravikindlustus ehk ühel või mitmel kuul puudus neil kindlustus (Joonis 7). Küsitluse põhjal suurendab ravikindlustusest ilma jäämise riski enim deklareerimata tulude

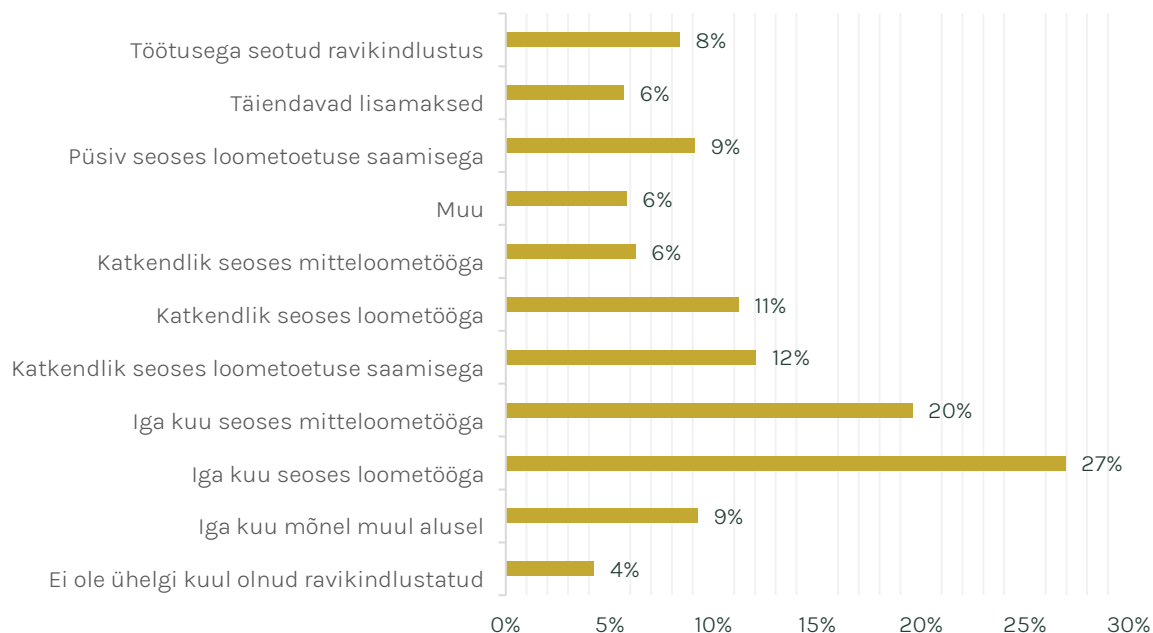
esinemine. Vabakutseliste loovisikute küsitluse järgi hindab 5% küsitluses osalenutest, et eelneva 12 kuu jooksul ei olnud nad ühelgi kuul ravikindlustatud. Igal teisel (49%) loovisikul esines aasta jooksul ravikindlustuses katkestusi, mis on seega üle kolme korda rohkem kui rahvastikus keskmiselt (14%).

Ükskõik millisel põhjusel on püsiva ravikindlustusega enim seotud loome- või kutsealaühenduse liikmesus (12 kuud aastas on kindlustatud 33% nendest, kes on liikmed, vs. 22% mitteliikmed) ning magistri- või doktorikraadi omamine (30% vs. 23% mõni madalam lõpetatud haridustase). Valdkondlikult on teistest enam püsivalt ravikindlustatud näitlejad (68% olid terve 2020. aasta ravikindlustusega kaetud) või tõlgid (61%), seevastu madalam kaetus on kunstiõpetajatel (42%), kirjanikel (43%), sisekujundajatel (44%), galeriide või muuseumide tehnilistel töötajatel (45%) ning kujutavatel kunstnikel (46%). Võrdlusena – terves rahvastikus on püsivalt ravikindlustusega kaetud ligikaudu 86% inimestest.

Ravikindlustuse olemasolu peaks vabakutselisele loovisikule tagama nii asendussissetuleku haigushüvitisena kui ka terviseedenduseks või parandamiseks tervishoiuteenused. Samas hindab vabakutseliste loovisikute küsitluse järgi iga kolmas vastaja (33%), et neil on viimase 12 kuu jooksul olnud vajadus arstiabi järele (perearst, hambaarst, eriarst, haiglaravi), ent mingil põhjusel seda teenust ei saanud. Neist ravikindlustuse puudumise tõi põhjusena välja 18% vabakutselistest loovisikutest, sh kõrghariduseta vabakutselistest loovisikutest tervelt 43%.

⁸¹ Koppel, Piirits, Masso, *et al.* (2018) Ravikindlustus valitutele või ravikaitse kõigile – kuidas täita lüngad Eesti ravikindlustuses? Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

JOONIS 11. VABAKUTSELISTE LOOVISIKUTE RAVIKINDLUSTUSEGA KAETUS 12 KUU JOOKSUL



Allikas: Vabakutseliste loovisikute küsitlus, autorite arvutused.

Laiemalt majanduslikke põhjuseid tervishoiuteenuste mitte kättesaamise põhjusena tõi välja 40% vabakutselistest loovisikutest. Sagedamini tõi selle põhjuse välja vabakutselised, kes viimase 12 kuu jooksul ei ole loonud või esitanud teoseid ning neid avalikult kättesaadavaks teinud (47% vs. 40% nendest, kes on olnud loominguliselt aktiivsed). Samuti on majanduslikud põhjused sagedasemad neil, kes ei ole mõne loome- või kutsealaühenduse liikmed (37% vs. 46%), deklareerimata tuludega loovisikud (49%) ning ainult iseendale tööandjad (48% vs. 36% nendest, kes kombineerivad palgatööd iseendale tööandjaks olemisega).

Suurimad toimetulekuriskid omavad otsest vastastikku mõju ehk kui inimesel ei ole sissetulekut – sageli puuduvad ka säästud –, tekivad võlad, võidakse ilma jääda nii töö- kui ka elamispinnast, millega koos süvenevad psühholoogilised probleemid ja ka muud terviseprobleemid, mis omakorda mõjutavad otseselt võimekust osaleda kogukonna tegevustes, samuti loomevõimekust.

Samal ajal oli 2020. aastal COVID-19 leviku tõttu tervishoiuteenuste pakkumine ja nende kättesaadavus piiratud. Sellele osutavad ka vabakutseliste loovisikute hinnangud, mille järgi 46% ei saanud tarvidusel tervishoiuteenuseid tulenevalt viirusega seotud piirangutest. Kõikidest Eesti elanikest hindas 2020. aastal ligi 13%, et nad ei saanud mingil põhjusel tervishoiuteenust või ravimeid⁸².

Siinse analüüsi käigus arutati vabakutseliste loovisikute toimetuleku ja sotsiaalsete garantiide ekspertidega erinevaid võimalusi vabakutseliste loovisikute ravikindlustuse

⁸² Eurostati tabel TESP110.

katvuse parandamiseks. Kokkuvõtlikult on ettepanekud toodud järgmises tabelis. Olulisemaid probleeme ja lahendusi käsitletakse pikemalt tabeli järel.

TABEL 10. RAVIKINDLUSTUS – EKSPERTIDE ETTEPANEKUD JA SOOVITUSED LOOVISIKUTE TOIMETULEKU PARANDAMISEKS

Ettepanek	Selgitus, võimalik mõju ja teostatavus
Ravikindlustuse laiendamine loovisiku staatuse alusel kõikidele loomeliitudesse kuuluvatele või laiemalt kõikidele vabakutselistele loovisikutele.	LLS-i alusel tunnustatud loomeliitudesse kuulub 4500 inimest, samas ei kuulu kõik vabakutselised liitudesse. Siinse analüüsi käigus hinnatakse vabakutseliste loovisikute arvuks vähemalt 10 200 ehk just nii paljudele vabakutselistele oleks tagatud püsiv ravikindlustus. Muudatusest võidaks enim naised (üle 70% vabakutselistest loovisikutest) ning peamiselt võlaõiguslikult hõivatud või litsentsi- ning stipendiumituludest elatuvad loovisikud. Kehtivas õigusruumis on muudatuse tegemine lihtsasti teostatav ning võrreldav uue kindlustuskaitse aluse lisamisega, mis on sagedane praktika. Lahendamist vajab sihtrühma defineerimine ehk vabakutselise loovisiku selge määratlemine või loovisiku defineerimine loomeliitu kuulumise kaudu.
Sotsiaalmaksu arvestusperioodi muutmine või sotsiaalmaksu summeerimine kindlustuskaitse laiendamiseks.	2018. aasta analüüsi põhjal tähendaks arvestusperioodi pikendamine 12 kuu peale, et igas kuus saaks ravikindlustuse keskmiselt ligikaudu kindlustamata 4000 inimest. Seeläbi suureneksid Eesti Haigekassa aastased kulud seitsme miljoni euro võrra. Muudatus parandab tööturu paindlikkust – inimestele, sh vabakutselistele loovisikutele, muutub töövõtu- ja käsunduslepingute baasil tulu teenimine senisest soodsamaks, mistõttu võib rohkem töötajaid olla valmis neid lepinguvorme kasutama. Seeläbi võib poliitikamuutus parandada struktuurset tööjõupuudust. Teisalt loob muudatus soodsad tingimused palgatulu optimeerimiseks neile, kes seda soovivad. Praktikaks on mõju maksulaekumisele pigem marginaalne. Samas vähendaks muudatus oluliselt Eesti tervisesüsteemi solidaarsust – kõrgemat tulu teenivad inimesed võivad ettepaneku rakendamisest rohkem kui madalapalgalisel. Poliitikamuudatus on pigem lihtsasti teostatav, kuid täpsemat analüüsi vajab arvestusperioodi pikkus.
Ravikindlustuskaitse laiendamine kõigile kodanikele sõltumata sissetulekust.	Üldise tervisekindlustuse korral oleks ravikindlustus tagatud kõikidele praegu Eestis ravikindlustamata inimestele. Muudatus tähendab Haigekassale kulude suurenemist ligikaudu 80 miljoni euro võrra aastas. Uuringud näitavad, et universaalsema katvusega tervisesüsteemid vähendavad terviseprobleemide mõju sissetulekutele ja on seotud paremate rahvastiku tervisenäitajatega. Vabakutselistele vähendaks see pikaajaseid nii vaimse kui ka füüsilise tervise riske ning võimaldaks seeläbi paremini keskenduda loometööle. Kui praeguses süsteemis on tervishoid rahastatud eelkõige sihtotstarbelise sotsiaalmaksu abil, siis üldise ravikindlustuse

	mudeli korral toimub rahastamine otse riigieelarvest. Seeläbi võib üleminek tekitada väärstiimuli sotsiaalmaksu maksmisest hoidumiseks. Millisel määral selline maksukäitumine võib levida sõltub sellest, millised stiimulid sotsiaalmaksu tasumiseks säilivad või lisanduvad. Samal ajal aitab üldine ravikindlustus parandada tööturu paindlikkust, julgustades praeguseid palgatöötajaid endale ise tööandjaks olema, kuna kaob stiimul hoiduda ebastabiilsest või lühiajalisest hõivest, mille korral kaasneb praegu risk ravikindlustusest ilma jääda. Muudatuse tegemine on pikaaegne, nõuab ilmselt maksureformi ning praktikas eelneb sellele üleminekuperiood, mille jooksul suureneb tervishoiu rahastamises muude tulude osakaal.
Paindlikumate maksete tegemine tulust sõltumata. Tulumaksu või käibemaksu suunamine ravikindlustusse. Sotsiaalmaksubaasi laiendamine.	Tervishoiu rahastamise suurendamine uute tululiikide maksustamise või sotsiaalmaksubaasi laiendamise kaudu on lähiaastatel tõenäoline samm, et ennetada Eesti Haigekassa suurenevat puudujääki. Sisuliselt on tegemist sammuga üldisema tervishoiu rahastuse poole, mis vähendaks tervishoiu sõltuvust sotsiaalmaksust ning tähendaks suuremat riigieelarvelist rahastust eesmärgiga säilitada tervishoiuteenuste pakkumist vähemalt praeguses mahus. Nii tooks näiteks dividendide, renditulu ja muude tulude ravikindlustusmaksuga (13%) maksustamine haigekassale kuni 180 miljoni euro võrra suurema aastase tulu ning võimaldaks seeläbi pakkuda ravikindlustust kõikidele Eesti elanikele (80 miljonit eurot), võimaldada universaalset hambaraviteenust ka täiskasvanutele (55 miljonit) või universaalset perearstiteenust (19 miljonit). Vabakutselistele loovisikutele suurendaks sotsiaalmaksubaasi laiendamine paindlikkust tervisekindlustuse tekkeks, võimaldades tululiikidest sõltumata lihtsamini täita sotsiaalmaksu miinimumnõuet ning vähendades halduskoormust.

Allikas: ekspertküsitlus ja autorite analüüs.

Tööturul aktiivsete ravikindlustuskaitse sõltub eelkõige sellest, kas ühes kuus on kõigi töiste tulude lõikes arvestatud sotsiaalmaksu kokku vähemalt miinimummäära ulatuses – kui füüsilise isiku jaoks on arvestuse aluseks kuu ja sotsiaalmaksu minimaalne kohustus 192,7 €/kuus, siis registreeritud füüsilisest isikust ettevõtja (FIE) jaoks on arvestuse aluseks kvartal ja seega minimaalne kohustus 578,2 €/kvartalis. Õigus ravikindlustusele sõltumata sotsiaalmaksu laekumisest on näiteks ka vabakutselistel loovisikutel, kes on registreerunud Eesti Töötukassas töötuna või kes saavad vabakutselise loovisiku loometoetust.

TABEL 11. VABAKUTSELISTE LOOVISIKUTE RAVIKINDLUSTUSE KATVUSE REEGLID

	Töösuhtes vabakutseline loovisik (tööleping)	Töövõtjast vabakutseline loovisik (käsundus- ja töövõtuleping)	Füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsev vabakutseline loovisik (FIE)	Ettevõtjana tegutsev vabakutseline loovisik (äriühingu juhatuse liikmed)
Kindlustuse kehtivuse tingimused	Tööleping peab olema tähtajatu või sõlmitud vähemalt 1-kuulise tähtajaga. Täiskoormusega töötaja kuutöötasu peab olema vähemalt töötasu alammääras. Osakoormusega töötaja kuutasu peab olema mitte vähem kui miinimummäär. ⁸³	Töövõtja eest on ühes kuus sotsiaalmaksu makstud vähemalt sotsiaalmaksu miinimummääras.	Peab enda eest tasuma sotsiaalmaksu avansilisi makseid sotsiaalmaksu miinimumkohustuse ulatuses. Sotsiaalmaksu kohustuse ülempiir on kümnekordne miinimumpalga aastasumma.	Peab olema juhatuse liige, kelle eest üks või mitu juriidilist isikut maksavad sotsiaalmaksu ühes kuus kokku vähemalt sotsiaalmaksu miinimummääras.
Kehtivuse algus	14 päeva pärast töötamise algust.	Järgmisel päeval pärast sotsiaalmaksu deklaratsiooni esitamist.	14 päeva pärast äriregistrisse või maksukohustuslaste registrisse kandmist.	Järgmisel päeval pärast sotsiaalmaksu deklaratsiooni esitamist.
Kehtivuse peatumine	Kahe kuu möödumisel töötamise registrisse kantud töötamise lõppemise päevast. ⁸⁴	Ühe kuu möödumisel isiku eest sotsiaalmaksu miinimumkohustuse ulatuses sotsiaalmaksu deklareerimata jätmisest.	Kahe kuu möödumisel peatamise või kustutamiskande tegemisest äriregistris või maksukohustuslaste registris.	Ühe kuu möödumisel isiku eest sotsiaalmaksu miinimumkohustuse ulatuses sotsiaalmaksu deklareerimata jätmisest.

Allikas: Ravikindlustuse seadus, sotsiaalmaksu seadus. Autorite koostatud ülevaade.

Vabakutselistel loovisikutel sõltub tervisekindlustuse olemasolu eelkõige sellest, kas neil on ühe või mitme lepingu alusel sotsiaalmaksuga maksustatavalt tulult laekunud kuus kokku vähemalt miinimummäära ulatuses sotsiaalmaksu. Sagedane on ka ravikindlustuse saamine seoses loometoetuse saamisega, mõnevõrra vähem registreeritud töötuks olemise, õppimise, alla kolmeaastase lapse kasvatamisega või täiendavate lisamaksude tegemisega.

„Kõige enam ohustab vabakutselisi loovisikuid elementaarsete õiguste puudumine. Näiteks haigekassa puudumine – tekib tunne, et tegelikult pole sind riigile üldse vaja, riik ei aktsepteeri vabakutselise isiku tööd, ei peagi seda ehk tööks.“

⁸³ Erandid on kirjeldatud SMS-i § 2 lg 4.

⁸⁴ Erandid on kirjeldatud RaKS-i § 6 lg 4.

Nii nagu elanikkonna ravikindlustuse katvust tervikuna on ka vabakutseliste loovisikute katvust võimalik laiendada, suurendades teadlikkust poliitikareeglitest või muutes poliitikareegleid. Praxise 2018. aasta ulatusliku analüüsi järgi⁸⁵ saab ravikindlustuse katkemise enam levinud põhjused jaotada kaheks: (1) ravikindlustussüsteemi sisenemise keerukus ning (2) hõive ja sissetulekuga seotud põhjused.

Vabakutselised loovisikud ei pruugi olla piisavalt teadlikud praeguse süsteemi keerukusest ja võimalustest. Nii jäävad sageli kaitseta need, kelle on võimalus kindlustusele – nii teadmatusest kui ka teadliku otsusena. Näiteks ei ole vähese tulu või ühe väljamaksega pikaaegse VÕS-lepingu korral tagatud ravikindlustuskaitse teke mitmeks kuuks. Võlaõiguslike lepingute sõlmimine eeldab vabakutseliselt õigusteadlikkust ja läbirääkimisvõimalust, et jaotada ühekordne suurem makse erinevate kuude peale, et oleks võimalik deklareerida iga kuu sotsiaalmaksu vähemalt miinimummääralt.

Samuti on vabakutselistel võimalus sõlmida Eesti Haigekassaga vabatahtlik kindlustusleping⁸⁶ ning tasuda kvartali kaupa või aasta järel kindlustusmaksed Haigekassale. Seejuures on kindlustusmakset võimalik lisaks töisele sissetulekule tasuda ka ettevõtlustulust või autoritasudelt jm tuludelt. Samuti on vabakutselisena vajalik teadvustada, et VÕS-lepingu sõlmimisel on mitmed riskid töötaja enda kanda, näiteks haiguspäevade hüvitamise esimesed kaheksa haiguspäeva on töövõtja omavastutus.

Varasemate analüüside järgi on hõivega ja sissetulekuga seotud põhjustel ravikindlustuse madalat katvust osaliselt võimalik suurendada sotsiaalmaksu arvestusperioodi muutmisega. 2021. aasta reeglites arvestatakse ravikindlustuse kehtimiseks inimese eest tasutud sotsiaalmaksu viimase kalendrikuu järgi. Nii eelnevates analüüsides kui ka siinses ekspertküsitluses pakuti korduvalt välja arvestusperioodi muutmine, et kaitsta ka neid, kelle tulud on küll harvemad, aga piisavas määras. Näiteks laieneks Praxise pakutud muudatusega⁸⁷ ravikindlustus nendele, kelle eest on eelneva 12 kuu jooksul makstud sotsiaalmaksu summas, mis ületab samal 12 kalendrikuul kehtinud sotsiaalmaksu kuumäärade summat. See süsteem ei asendaks täielikult praegust, vaid kehtiks sellele

„Olen vabakutseline ... ning kuna minu tööd ja seeläbi ka sissetulekud on ebaregulaarsed, siis ei saaks ma kõiki makse kaajakordselt üle riigi keskmise makstes alati kehtivat ravikindlustust, sest meil puudub ikka veel sotsiaalmaksu summeerimise võimalus näiteks aasta lõikes, mis on võimaldatud näiteks FIE-dele.“

„Kui vabakutseline teenib mõnes kuus mitme kuu sotsiaalmaksu miinimumi, siis see võiks koguneda ja võiks olla kasutatav kuude eest, mil sissetulek on väiksem.“

⁸⁵ Koppel, Piirits, Masso, *et al.* (2018). Ravikindlustus valitutele või ravikaitse kõigile – kuidas täita lüngad Eesti ravikindlustuses? Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

⁸⁶ Lepingu saab sõlmida Eesti alaline elanik ja Eestis tähtajalise elamisloa või elamisõiguse alusel elav isik, kes on lepingu sõlmimise kuule eelneval kahel aastal olnud vähemalt kaksteist kuud kindlustatud või on iseenda eest maksnud sotsiaalmaksu lepingu sõlmimisele eelneval kalendriaastal vähemalt kaheteistkümnekordest kuumääralt arvutatuna. Kindlustusmaks arvutamise aluseks on Statistikaameti viimati avaldatud eelmise kalendriaasta Eesti keskmine brutokuupalk, mis korrutatakse 0,13-ga.

⁸⁷ Koppel, Piirits, Masso, *et al.* (2018). Ravikindlustus valitutele või ravikaitse kõigile – kuidas täita lüngad Eesti ravikindlustuses? Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

täiendavalt. Teisisõnu – kui eelneva kuu eest ei ole sotsiaalmaksu piisavas määras tasutud, vaadataks seejärel laekumist viimase aasta jooksul. 2018. aasta analüüsi põhjal tähendaks arvestusperioodi pikendamine 12 kuu peale, et igas kuus saaks ravikindlustuse keskmiselt ligikaudu kindlustamata 4000 inimest. Seeläbi suureneksid Eesti Haigekassa aastased kulud seitsme miljoni euro võrra.

Samuti võib vabakutseliste kindlustuskaitset parandada, kui lihtsustada vabakutseliste loovisikutele võimalust sõlmida Eesti Haigekassaga vabatahtlik kindlustusleping ning tasuda kvartali kaupa või aasta järel kindlustusmaksed – kui üldjuhul on reegel varasem kindlustatus vähemalt kaksteist kuud, siis vabakutseliste puhul võimalik juurutada lihtsustus, et kindlustuskaitseks peab tasuma vaid sissemakse üldiste reeglite järgi. Samas väikesele rühmale mittetavapäraselt hõivatutele või iseendale tööandjatele sellise erandi tegemine võib olla põhjendamatult ebavõrdset. Selle tõttu peaks sissemaksete tingimuste muutmist kaaluma eelkõige kõigile iseendale tööandjatele, mitte kitsalt vabakutseliste loovisikutele.

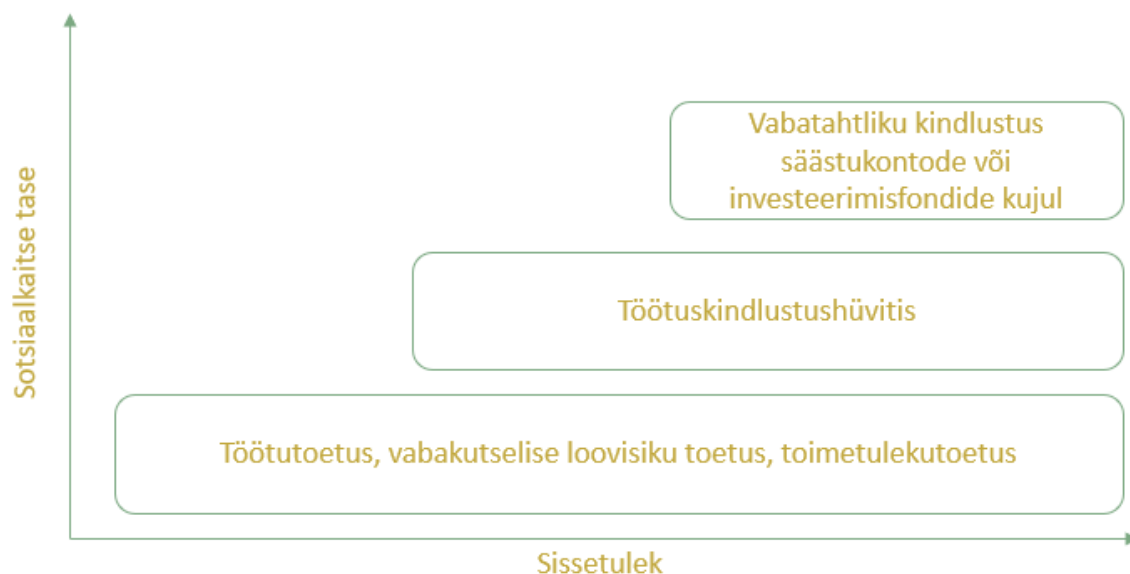
Samas ei taga ka kirjeldatud reeglite muudatused ravikindlustuskaitset automaatselt kõikidele vabakutseliste loovisikutele. Märkimisväärselt aitab ravikindlustuse katvust suurendada ainult liikumine universaalse tervishoiusüsteemi poole, kus tervishoiuteenused ja -hüved on tagatud kõigile sõltumata hõive ja sotsiaalmaksu tasumise mustrist. Ka siin erandlikult universaalse ravikaitse tagamine ainult vabakutseliste loovisikutele ei oleks ravikindlustuse süsteemi tervikuna vaadates soovitatav. Lisaks sarnaselt hõivatute põhjendamatult ebavõrdsele kohtlemisele eeldaks see riigi ja loomeliitude võimekust hinnata loovisikute professionaalsust, erialast taset, loometegevuse kvaliteeti, et tagada poliitikareeglitega mõistlik hüvedele kvalifitseeruv inimeste arv, kelle kvalifitseerumisel ennetatakse erinevate loovisikute põhjendamatult ebavõrdset kohtlemist. Universaalse juurdepääsetavusega tervishoiusüsteemi juurutamine suurendaks selle pikaajalise finantsilise jätkusuutlikkuse riski. Samas aitaks sotsiaalmaksubaasi laiendamine ning tulumaksu või käibemaksu suunamine tervishoiusüsteemi suurenevaid kulusid katta. Nii tooks näiteks dividendide, renditulu ja muude tulude ravikindlustusmaksuga (13%) maksustamine haigekassale kuni 180 miljoni euro võrra suurema aastase tulu ning võimaldaks seeläbi pakkuda ravikindlustust kõikidele Eesti elanikele (80 miljonit eurot), võimaldada universaalset hambaraviteenust ka täiskasvanutele (55 miljonit) või universaalset perearstiteenust (19 miljonit).

3.4 Töötuskaitse poliitikasoovitused

Eesti sotsiaalkaitstesüsteemis pakuvad töötusriski korral esmast kaitset töötuskindlustushüvitis ja töötutoetus, millele lisanduvad tööturuteenused, mis aitavad sobivale uuele tööle liikuda. Töötuskindlustushüvitise eesmärgiks on registreeritud töötule tööotsingute ajaks osaliselt kompenseerida varasem sissetulek. Töötuskindlustushüvitise suurus sõltub inimese eelnevast töisest sissetulekust – esimesed 100 kalendripäeva on hüvitise suurus 60%, edasi 40% viimasele kolmele töötamise kuule eelnenud üheksa kuu keskmisest töötasust. Töötuskindlustushüvitist makstakse töötule sõltuvalt kindlustusstaazist 180–360 kalendripäeva. Töötuskindlustushüvitist makstakse üksnes sunnitud töötuse korral ning samuti on nõutav varasem hõivatus vähemalt 12 kuud viimase kolme aasta jooksul.

Töötuskindlustushüvitisele mittekvalifitseerumisel on töötul võimalus saada töötutoetust. Töötutoetuse eesmärk on tagada töötule aktiivse töö otsimise ajaks minimaalne sissetulekukaitse. Töötutoetus on sotsiaaltoetus – selle suurus ei sõltu varasemast sissetulekust (2021. aastal 292 €/kuus) ning seda makstakse kuni 270 päeva. Töötutoetuse saamiseks peab sissetulek olema alla 31-kordse töötutoetuse päevamäära ning nõutav on töö- või tööga võrdsustatud tegevuse staaž vähemalt 6 kuud viimase aasta jooksul.

JOONIS 12. VABAKUTSELISTE LOOVISIKUTE TÖÖTUSKAITSE



Allikas: autorite koostatud.

Vabakutseliste loovisikute puhul võib täiendava töötamisega seotud riski kaitsemeetmeks pidada ka vabakutseliste loovisikute loometoetust. Samas käesolevalt ei ole päris selge, kas loometoetus on pigem sissetulek loometegevuseks või asendussissetulek selleks ajaks, kui loometegevus ei taga piisavat sissetulekut. Puuduva või väga madala sissetuleku korral saab loovisik 6–12 kuuks taotleda vabakutselise loovisiku loometoetust, mille suurus on töötasu alammäär (2021. aastal 584 €/kuus) ja millelt tavapärases määras makstakse ka sotsiaalmaksu.

Vabakutseliste loovisikute võimalus saada töötuse korral sissetulekuid asendavaid toetusi või hüvitisi sõltub eelnevast hõivest ja deklareeritud teisest sissetulekust. Töötutoetuse saamiseks peab inimene olema eelnenud 12 kuu jooksul vähemalt 180 päeva hõivatud tööga või tööga võrdsustatud tegevusega. Töötuskindlustuse saamiseks on tarvilik eelnenud kolme aasta jooksul vähemalt 12 kuud töötuskindlustusstaaži ning viimane töösuhe ei saa olla lõppenud inimese enda valikul. Mitmete varasemate analüüside järgi vähendavad töötukaitse katvuse reeglid mittetavapäraselt hõivatute, sealhulgas iseendale tööandjate

töötukaitse katvust⁸⁸. Nii annab näiteks ühe kuue pikkune ühe tasu maksmise korraga võlaõiguslik leping töötanule staaži vaid ühe kuu ehk väljamaksekuu eest, mõjutades seega töötutoetusele kvalifitseerumist. Seevastu töötuskindlustushüvitise puhul on peamine mittemaksmise põhjus omal soovil viimaselt töökohalt lahkumine. Tulenevalt madalast töötutoetusest ja hüvitise miinimumist ja neile kvalifitseerumisest on üle poolte töötutest suhtelises ja viiendik absoluutses vaesuses.

„Kriisilukorras nagu praegu ei kvalifitseeru vabakutseline, kes seaduse definitsiooni silmis ei tohi olla lepingulises töösuhtes, töötukassa tugele. Nokk kinni, saba lahti...“

Vabakutseliste loovisikute küsitluse põhjal on 63% vabakutselistest loovisikutest viimase 12 kuu jooksul otsinud uut tööd või lisatööd. Vastanute hinnangul oli peamine töö otsimise ajend loometöö madal või mittepüsiv sissetulek, mis ei võimalda katta igapäevaseid kulutusi (Joonis 13). 29% loovisikute puhul oli uue või täiendava töö otsimise põhjus soov saada töö, mis aitaks kvalifitseeruda sotsiaalsetele garantiidele, sealhulgas ravi-, töötus- ja pensionikindlustusele. Sagedamini töid selle põhjuse välja vabakutselised loovisikud, kes ei ole mõne loomeliidu või kutsealaühenduse liikmed (36% vs. 25% neist, kes on liikmed) ning kõrgharidusega inimesed (33% vs. 23%).

JOONIS 13. VABAKUTSELISTE LOOVISIKUTE UUE VÕI TÄIENDAVA TÖÖ OTSIMISE PÕHJUSED 2021, %

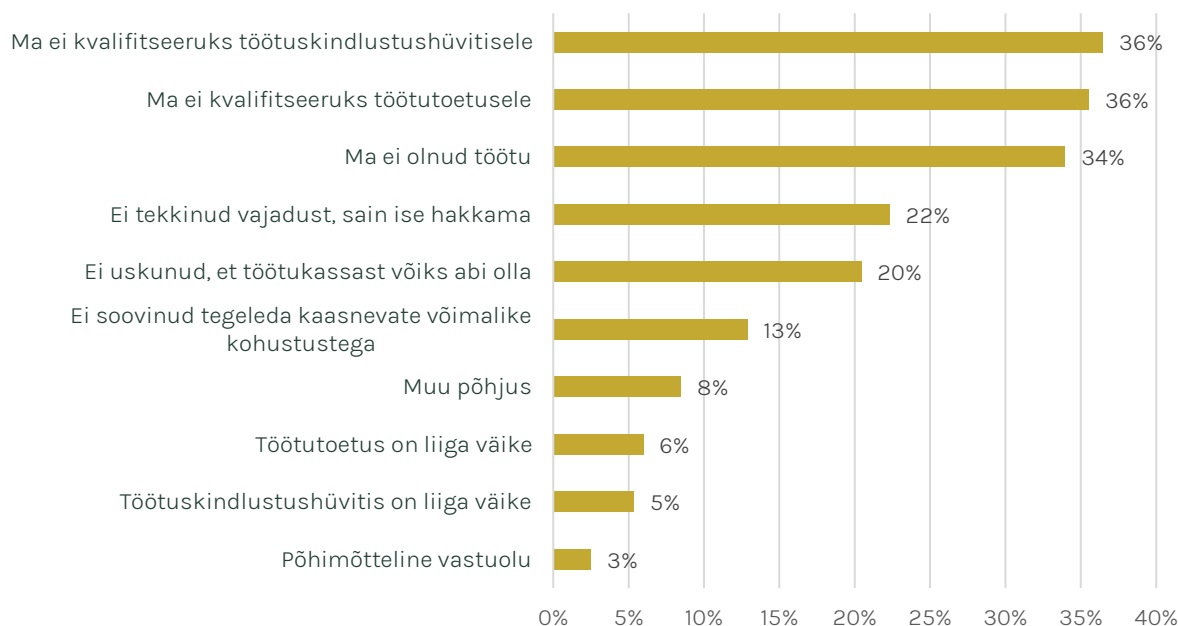


Allikas: Vabakutseliste loovisikute küsitlus, autorite arvutused.

⁸⁸ Laurimäe, Merilen; Piirits, Magnus; Koppel, Kaupo; Melesk, Kirsti; Masso, Märt, 2019. Töötuskindlustuse põhimõtete analüüs vaesuse ennetamiseks ja tööturul osalemise toetamiseks. Poliitikauuringute Keskus Praxis.

Töötukassas on viimase 12 kuu jooksul (aprill 2020 – märts 2021) end töötuna registreerinud 24% küsitlusele vastanud vabakutselistest loovisikutest, samas on hüvitistele kvalifitseerumine olnud väga madal. Näiteks on kõikidest vabakutselistest loovisikutest 2020. ja 2021. aastal eri kuudel saanud töötutoetust ligikaudu 50 inimest kuus. Ka loovisikute küsitluse põhjal tõid 44% nendest loovisikutest, kes täiendava töö otsimisel ei pöördunud Eesti Töötukassa poole, peamise mittepöördumise põhjusena välja, et nad ei kvalifitseeruks töötutoetusele või töötuskindlustushüvitisele (Joonis 14).

JOONIS 14. MIKS EI PÖÖRDUTUD TÖÖTUKASSASSE 2021, %



Allikas: Vabakutseliste loovisikute küsitlus, autorite arvutused.

Mittekvalifitseerumist tõid enim esile kõrghariduseta (52%) ning deklareerimata tuludega vabakutselised loovisikud (58%). Loovisikud, kes on hõivatud ainult iseendale tööandjatena, peavad sagedamini garantiidele mitte kvalifitseerumist põhjuseks (52%) võrreldes vabakutselistega, kes kombineerivad palgatööd iseendale tööandjaks olemisega (42%).

Siinse analüüsi käigus arutati ekspertidega erinevaid võimalusi vabakutseliste loovisikute töötukaitse katvuse ja piisavuse parandamiseks. Kokkuvõtlikult on ettepanekud toodud järgmises tabelis. Olulisemaid probleeme ja lahendusi käsitletakse pikemalt tabeli järel.

TABEL 12. TÖÖTUKAITSE – EKSPERTIDE ETTEPANEKUD JA SOOVITUSED LOOVISIKUTE TOIMETULEKU PARANDAMISEKS

Ettepanek	Selgitus, võimalik mõju ja teostatavus
Pikema perioodi peale summeeritud töötuskindlustusmaksed, lahendamaks sissemaksete suuruste probleemi.	Siinne lahendus on analoogne eelnevalt esitatud sotsiaalmaksu arvestusperioodi muutusega. Ettepanek on lihtsasti teostatav, kuid esitatud kujul oleks vabakutselistele mõju töötuskindlustushüvitisele kvalifitseerumiseks pigem marginaalne, kuna suuremaks takistuseks on selle hüvitise sõltumine hõivevormist. Vabakutselistele annaks suurema efekti kas töötuskindlustuse maksubaasi laiendamine või kui muuta staaži arvutamise

	põhimõtteid, võimaldades näiteks töötutoetusele täiendavalt kvalifitseeruda ka varasemalt deklareeritud tulude suuruse põhjal.
FIE-dele (ja teistele aktiivset tulu loovatele hõivevormidele) töötuskindlustussüsteemiga ühinemise võimaldamine.	Töötushüvitise laienemine iseendale tööandjatele suurendab süsteemi õiglust, kui võimaldab kohelda erinevaid hõivevorme ühetaoliselt. Samuti kujundab õiguste laiendamine iseendale tööandjatele uuringute põhjal soosivat suhtumist ettevõtlusega tegelemisse ning vähendab nende tõenäosust sattuda vaesusesse. Praktikas oleks mõju vabakutseliste loovisikutele hüvitistele kvalifitseerumisele väike. Viimastel aastatel on FIE-na tulusid saanud ligikaudu 700 vabakutselist loovisikut aastas ning vaid üksikutel on see ainus hõivevorm. Samas võib muudatusega potentsiaalselt kaasneda sagedasem FIE-na tegutsemise registreerimine. Ettepanek sellisel kujul süsteemi muutmiseks on teostatav ja viimasel kümnendil ka korduvalt välja pakutud.
Loometoetuse saamise perioodi võrdsustamine töötamisega. Õigus olla töösuhtes loometoetuse saamise ajal.	Eriti just 2020. aastal oli loometoetus vabakutselistele praktikas käsitletav eluliselt vajaliku sotsiaaltoetusena. Loometoetuste tingimuste muutmine on kõige sihitum ja kiirem meede vabakutseliste loovisikute heaolu suurendamiseks. Nii võimaldaks loometoetuse perioodi töötamisega võrdsustamine või samaaegse töösuhte lubamine lahendada eelkõige töötutoetuse tööstaaži tekkimise lünka kehtivas õigusruumis, ent ühtlasi ka lahendada LLS seaduses olevat ekspertide poolt esile toodud hõivevormist („muu sellesarnase iseloomuga võlaõigusliku lepingu alusel“) tulenevat ebaselgust. Samal ajal peaks üheks esimeseks sammuks olema loometoetust taotleda võivate tegevusalade laiendamine näiteks vabakutselistele toetavatele ametikohtadele, vabakutselistele ajakirjanikele, ebaregulaarse autoritasu paindlikum arvestamine toetuse arvestamisel või kaheaastase taotluste esitamise vahe vähendamine.
Suurendada tööampsudest lubavat sissetulekut töötuse ajal.	Tööampsude tegemine ehk ajutine töötamine registreeritud töötasu staatust kaotamata jõustus 2020. aasta lõpus. Esimestel kuudel kasutasid seda võimalust ligi 1000 inimest kuus, kellest vabakutseliste loovisikute arv on siiski teadmata. Ehkki ajutise töötamise eest makstava sissetuleku suurus vajaks eraldiseisvat analüüsi, siis autorite täiendav ettepanek on kõigi vabakutseliste toetamiseks arvestada ajutise töötamise perioodi hõivena, mis võimaldaks tekkida töötuskindlustusstaažil. Ettepanek on lihtsasti teostatav ning seda võiks teha koos tööampsude tingimuste põhjalikuma analüüsiga 2022. aastal.

Allikas: ekspertküsitlus ja autorite analüüs.

Nagu ka ravikindlustuse puhul, tulenevad vabakutseliste loovisikute töötuskaitse väljakutsed nii hõive vormist kui ka hõive püsivusest. Eesti töötushüvitise süsteemis erineb garantiide õiguslik katvus hõivevormi järgi. Nii ei ole kõik hõivevormid kaetud töötuskindlustushüvitisega, mille tõttu ei saa hüvitist ka vabakutselised loovisikud, kes tegutsevad registreeritud füüsilisest isikust ettevõtjana, kasutavad ettevõtluskontot või on

võlaõiguslikes suhetes juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liikmena⁸⁹. Töötutoetuse katvus hõivevormist otseselt ei sõltu. Samas on vabakutselistel loovisikutel ja teistel iseendale tööandjatel toetuse ja hüvitise saamise eelduseks FIE tegevuse peatamine või lõpetamine või ettevõtte juhtorgani liikmel eelduseks tegevuse eest tasu mitteraamine, ettevõtte tegevuse peatamine või lõpetamine.

Autorite ettepanekul ei ole töötutoetuse ja töötuskindlustuse poliitikareeglitesse mõistlik teha erandeid, mis laiendaksid katvust kitsalt vaid vabakutselistele loovisikutele. Selle asemel on mõistlik teha muudatusi, mis võimaldaks hõivevormist sõltumata siseneda heldemasse töötuskindlustussüsteemi. Seega tuleks muuta töötuskindlustusmakse hõivevormi neutraalseks, tagades süsteemile ligipääsu aktiivset tulu loovatele hõivevormidele, näiteks FIE-dele ning juhatuse liikmetele. Töötushüvitise laiendamine erinevas vormis iseendale tööandjatele suurendab süsteemi õiglust, sest võimaldab kohelda erinevaid hõivevorme ühetaoliselt. Samas oleks selle muudatuse mõju vabakutselistele loovisikutele piiratud. Viimastel aastatel on FIE-na tulusid saanud ligikaudu 700 vabakutselist loovisikut aastas ning vaid üksikutel on see ainus hõivevorm.

Samuti võiks vabakutselise loovisikute töötukaitse katvust suurendada, (1) kaotades töötutoetuse staažinõude, (2) eeldada tarviliku staažinõude täitmist pikema perioodi jooksul – näiteks eeldada 180 päeva hõivet tööga või tööga võrdsustatud tegevusega 36 kuu jooksul senise 12 asemel, (3) kasutada staažinõude täitmisel võimalust kvalifitseeruda töötutoetusele täiendavalt ka varasema sissetuleku abil⁹⁰. Viimase ettepaneku korral⁹¹ vaadatakse pikaaegsete, kuid ühe väljamaksega lepingute korral (mis muidu annaks tööstaaži vaid väljamaksekuu eest) ka tulu suurust. Sisuline lahendus on seega panuse arvestamisel ning staažinõude mittetäitmisel vaadata täiendavalt deklareeritud tulu suurust eelneval 12 kuul, kus vähemalt alampalga suurune keskmine tulu ühes kuus võrdsustatakse 30-päevase staažiga.

Autorite ettepanekul ei ole töötutoetuse ja töötuskindlustuse poliitikareeglitesse mõistlik teha erandeid, mis laiendaksid katvust kitsalt vaid vabakutselistele

„Kuna ma olen just seepärast sunnitud olema FIE, siis olen ma seeläbi ära lõigatud võimalusest maksta töötuskindlustust ning töötuks jäämise puhul ei ole mul mingeid sotsiaalseid garantiisid.“

„Kindlasti peaks muutma nüanssi, et loometoetust ei saa üliõpilased! See süsteem on vildakas. Ma saan aru sellest, et üliõpilasel on juba tervisekindlustus, aga see on ka kõik.“

„Teenitava tulu ülempiiri tuleb tõsta nii, et see + loometoetus kokku moodustaksid riiklikult kehtiva kultuuritöötaja tasu alampiiri. Olukord, kui autor saab Eesti Autorite Ühingu kord aastas prognoosimatu suurusega autoritasu – mis muide on väljamakse aastale eelneva aasta eest –, muudab ta kõlbmatuks loometoetuse saamise suhtes, on absurd.“

⁸⁹ Vt täpsemalt töötuskindlustuse seaduse § 3 lg 2 p 3 ja tulumaksuseaduse § 9.

⁹⁰ Põhjalikumalt käsitletakse erinevaid võimalusi Praxise analüüsis Laurimäe, Merilen; Piirits, Magnus; Koppel, Kaupo; Melesk, Kirsti; Masso, Märt, 2019. Töötuskindlustuse põhimõtete analüüs vaesuse ennetamiseks ja tööturul osalemise toetamiseks. Poliitikauuringute Keskus Praxis.

⁹¹ Koppel, K., Laurimäe, M.; 2021. COVID-19 sotsiaal-majanduslik mõju: Võlaõiguslikud töösuhted ja sotsiaalkaitse pandeemia esimese laine ajal. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

loovisikutele. Selle asemel on mõistlik teha muudatusi, mis tagavad vähemalt minimaalse kaitse kõigile ebaregulaarselt hõivatutele ning mis võimaldaksid hõivevormist sõltumata siseneda heldemasse töötuskindlustussüsteemi. Kitsalt vabakutseliste loovisikute toetusmeetmena võiks aga kaaluda vabakutseliste loovisikute loometoetuse reeglite muutmist. Loometoetuse katvuse parandamiseks võib olla tarvilik täpsustada toetuse sihtrühma. Kunstiliigid ja nende tähtsus on pidevas muutumises ja tekkes. Nii toob LLS 2021. aasta seisuga välja näiteks stsenograafia – mis võiks kuuluda ka etenduskunstide alla –, kuid mitte fotograafia, sisearhitektuuri, multimeedia disaini, keraamika ega paljud teised. Üksiktegevusalade asemel üldisemate valdkondade nimetamine võimaldab kohelda loomealasid võrdsemalt ning käia kaasas käia uute kunstiliikide tekkega.

Loometoetuse taotlemist ja õiguskindlust mõjutab ka vabakutselisuse määratlus. Vabakutselised loovisikud kombineerivad erinevaid hõivevorme, sealhulgas ajutiste töölepingutega hõivet. Sellest tulenevalt oleks loometoetuse katvust mõistlik laiendada, kui võimaldada loometoetuse ajal saada paindlikumalt muud töist tulu sõltumata sellest, kas see on saadud töölepinguga reguleeritud või laiemalt võlaõiguslike kokkulepetega reguleeritud hõivest. Õigusselguse tagamiseks tuleks seaduses täpsemalt määratleda, millised lepingud või laiemalt tegutsemisvormid on käsitletavad vabakutselisesena.

Samas saab vabakutseliste loovisikute toetust käsitleda mitte nagu töötutoetuse korral, aga pigem sissetulekuna loometegevusega tegelemise eest. Eriti just 2020. aastal oli loometoetus vabakutselistele praktikas käsitletav eluliselt vajaliku toetusena, mis aitab kompenseerida loomingu esitamisest või loomisest saamata jäänud tulu. Sellisel juhul oleks alust kaaluda, kas pidada vabakutseliste loovisikute loometoetuse saamist tööga võrdsustatud tegevuseks, mis aitaks kvalifitseeruda töötutoetusele ja töötuskindlustushüvitisele. Nii võimaldaks loometoetuse perioodi töötamisega võrdsustamine või samaaegse töösuhte lubamine lahendada eelkõige töötutoetuse tööstaaži tekkimise lünka kehtivas töötukaitsesüsteemis, ent ühtlasi ka lahendada LLS seaduses ebaselgust, kas loometoetus on tasu loometöö eest või asendussissetulek töötu olemise ajaks.

4. Sotsiaalsete garantiide stsenaariumite analüüs

Eelnevas analüüsis vaatasime poliitikasoovitusi pensioni-, ravi- ja töötuskindlustuse järgi eraldi. Võimalike poliitikareeglite muudatuste tervikpildi kujutamiseks käsitletakse järgnevalt vabakutseliste loovisikute sotsiaalsete garantiide stsenaariume. Stsenaariumid visandavad võimalikud üksteisest eristuvad tulevikumaailmad. Stsenaariumide visandamise tuumesmärk on otsida võimalusi, kuidas parandada loovisikute sotsiaalmajanduslikku toimetulekut ja heaolu ning seeläbi tugevdada Eesti loomemajandust ning kultuuriruumi jätkusuutlikkust. Stsenaariumite loomine aitab mõelda ja mõtteid vahetada, millised on võimalused vabakutseliste loovisikute sotsiaalseid garantiid parandada ja millised võivad olla nendega kaasnevad riskid. Viimased osutavad võimalustele ja ohtudele, milleks ühiskond ja poliitikakujundajad peavad valmis olema ning valmistuma.

Vabakutseliste loovisikute sotsiaalsete garantiide võimalikud alternatiivsed tulevikumaailmad on visandatud kahel teljel:

- Sotsiaalsete garantiide universaalsus – telg iseloomustab, kuivõrd sotsiaalsed garantiid on tingimusteta kättesaadavad kõigile vabakutselistele loovisikutele või sotsiaalsed garantiid sõltuvad vabakutseliste aktiivsusest hõives ja seondult deklareeritud hõive ja maksete kaudu panusest sotsiaalkaitse süsteemi.
- Sotsiaalsete garantiide suunatus vabakutselistele loovisikutele või kõigile sarnaselt hõivatutele – telg iseloomustab, kuivõrd sotsiaalsed garantiid hõlmavad kitsalt vabakutselisi loovisikuid, kes on loomamajanduses ebakindlalt ja mittetavapäraselt hõivatud, ning kuivõrd kõiki ebakindlalt ja mittetavapäraselt hõivatuid sõltumata tegevusalast või ametialast.

Valitud teljed lähtuvad vajadusest ühildada sotsiaalkaitse võimalike muudatuste kohati vastandlikke valikuid:

1. Vabakutseliste loovisikute toimetulekut parandavad suurema helduse ja katvusega sotsiaalsed garantiid. Samas suurema helduse ja katvusega garantiid vähendavad töömotivatsiooni ning suurendavad avaliku sektori kulusid ja maksukoormust^{92,93}.
2. Universaalsete sotsiaalsete garantiide asemel puuduses olevatele või rohkem panustanud vabakutselistele loovisikutele sihitud sotsiaalsed garantiid aitavad ennetada avaliku sektori liigseid kulusid ning väldivad heldetest garantiidest tulenevaid töötamist vähendavaid stiimuleid. Samas garantiide suunamine

⁹² Vaata ka Reelika Leetmaa, Märt Masso, Andres Võrk, Marre Karu, Vootele Veldre, Alari Paulus, Pirjo Turk. 2012. Sotsiaalkaitsehüvitiste ja -toetuste mõju töömotivatsioonile. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

⁹³ Laurimäe, Merilen; Piirits, Magnus; Koppel, Kaupo; Melesk, Kirsti; Masso, Märt, 2019.

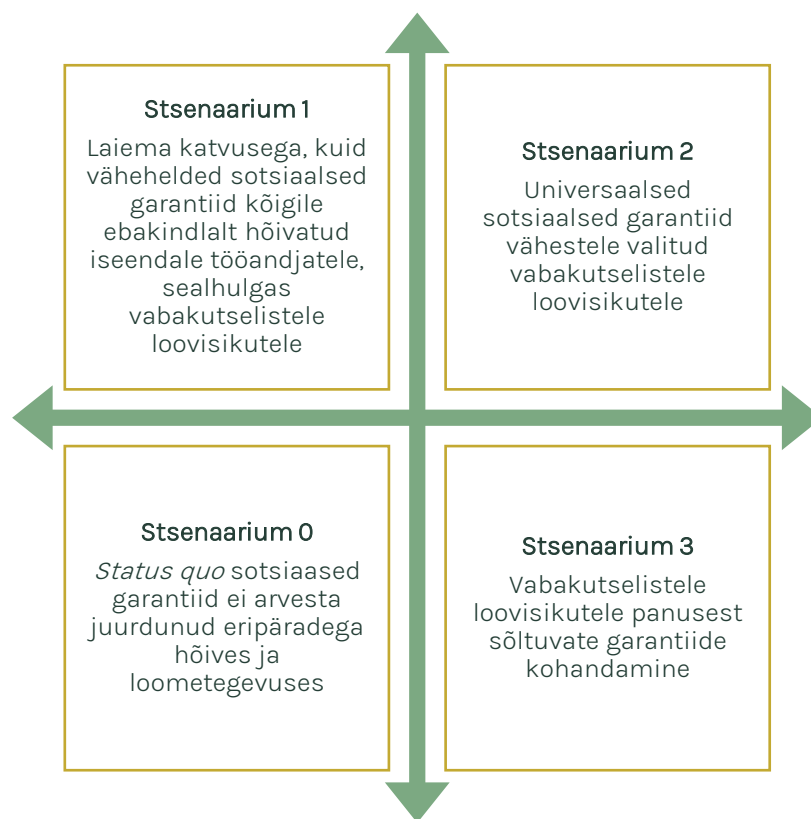
Töötuskindlustuse põhimõtete analüüs vaesuse ennetamiseks ja tööturul osalemise toetamiseks. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

vähestele, sealhulgas panuse ja vajaduse hindamine muudab poliitika rakendamise keerulisemaks ja koormavamaks ning suurendab riski, et eripäraste hõivemustritega inimesed jäävad abita.

3. Vabakutseliste loovisikutele suunatud sotsiaalsed garantiid suurendavad selle sihtrühma toimetulekut. Samas ebakindel hõive ja ebatüüpilised töövormid ei ole iseloomulikud ainult vabakutseliste loovisikutele, mistõttu vaid vabakutseliste loovisikutele suunatud meetmed võivad suurendada süsteemi ebatõhusust ning ebavõrdsust.

Järgnevates alapeatükkides on visandatud sotsiaalsete garantiide tulevikumaailmad, mis piltlikult kokkuvõtvalt on visandatud järgmisel joonisel.

JOONIS 15. VABAKUTSELISTE LOOVISIKUSTE SOTSIAALSETE GARANTIIDE STSENAARIUMID



Allikas: Autorite koostatud.

4.1 Stsenaarium 1: kõigi iseendale tööandjate sotsiaalsete garantiide parandamine

Esimese tulevikumaailma tuum on tõdemus, et vabakutseliste loovisikute toimetuleku väljakutsed ja sotsiaalsete garantiide katvuse ja piisavuse väljakutsed on sarnased kõigi vabakutseliste või (töötajateta) iseendale tööandjate väljakutsetega. Selles tulevikumaailmas parandatakse kõigi iseendale tööandjate ja mittetavapärastel hõivatute sotsiaalseid garantiisid sõltumata nende tegevusalast või ametialast, sealhulgas vabakutseliste loovisikute sotsiaalseid garantiisid. Sotsiaalkaitstes on sihiks hõivest ja deklareeritud sissetulekust sõltuvate katvuse ja helduse reeglite muutmine selliselt, et ebakindla ja vaeghõivega iseendale tööandjad ei langeks läbi sotsiaalkaitsevõrgu.

Vanaduspension

Vabakutseliste ja (töötajateta) iseendale tööandjate võimalus saada rahvapensioniga võrreldes heldemat riiklikku vanaduspensionini ja kogumispensionini sõltub eelkõige sellest, kuivõrd sellisel viisil hõive tagab püsiva, piisava ja deklareeritud hõive ja sotsiaalmaksuga maksustatava tulu. Poliitikas on sihiks õigusteadlikkuse ja õigusselguse suurendamine hõivevormide erinevusest, millega mõjutatakse iseendale tööandjaid ja ettevõtjaid võtma teadlikke ettevõtlusriske ning vähendatakse petturlike töövormide ja ettevõtlusvormide kasutamist, mis moonutab turukonkurentsi ja tööelukvaliteeti. Selle tulemusena peaks hõivevormide lõikes paranema sotsiaalmaksuga maksustatava tulu deklareerimine ning nõnda maksed pensionisüsteemi. Maksupoliitikas jääb valik, kuivõrd aktiivtulu ja passiivtulu maksustamise reeglistiku selguseks ja rakendamiseks on vaja maksuõiguse muudatusi ja kuivõrd paremat jõustamist, sealhulgas Maksu- ja Tolliameti suurema otsustusõiguse või sihtrühma parema õigusteadlikkuse kaudu. Samuti kaalutakse võimalusi hõivevormidega teenitavate tulude hõiveneutraalseks maksustamiseks või suurema paindlikkuse loomist, mis võimaldab inimestel ise teha sotsiaalkindlustuse sissemaksid ka juhul, kui ei saa maksta endale töötasu, või kui tulu on dividendidelt või autoritasudelt. Vähestele, kes elu jooksul ei ole olnud piisavalt kaua ja püsivalt hõivatud, pakutakse rahvapensionit, mis ennetab absoluutset vaesust ja puudust.

Ravikindlustus

Vabakutseliste ja (töötajateta) iseendale tööandjate võimalus saada ravikindlustuskaitse sõltub samamoodi nagu pensionikindlustuse korral püsivast, piisavast ja deklareeritud hõivest ja sissetulekust, sh sotsiaalmaksuga maksustatavast sissetulekust. Ravikindlustuses laiendatakse katvust kas sissemaksete pikema arvestusperioodi (nt kuise asemel aastane summeerimine) või sissemaksetest sõltumatu universaalse tervishoiusüsteemi juurutamine kaudu. Praegu arvestatakse ravikindlustuse kehtimiseks isiku eest tasutud sotsiaalmaksu viimase kalendrikuu järgi, mis ebakindlalt või -püsivalt hõivatud võib jätta kindlustuskaitseta ka siis, kui pikemal perioodil on sotsiaalmaksuga maksustatav tulu piisavalt suur. Stsenaariumis poliitikareeglite muudatusega laieneks ravikindlustus nendele, kelle eest on eelneva 12 kuu jooksul makstud sotsiaalmaksu summas, mis ületab samal 12 kalendrikuul kehtinud sotsiaalmaksu kuumäärade summat.

Samas Praxis analüüsi⁹⁴ järgi sarnaste poliitikareeglite muutmisega ei laiene ravikindlustus kõigile ohustatult hõivatutele, sealhulgas ohustatult hõivatud vabakutselistele loovisikutele. Ravikindlustuse katvust aitab märkimisväärselt suurendada ainult liikumine universaalse ravikaitse süsteemi poole, kus tervishoiuteenused ja hüved on tagatud sõltumata hõive ja sotsiaalmaksu tasumise mustrist.

Töötukaitse

Vabakutseliste ja (töötajateta) iseendale tööandjate töötuskaitses väljakutsed võivad tuleneda nii hõive vormist kui ka hõive püsivusest. Eesti töötuskindlustussüsteem ei kata kõiki hõivevorme – registreeritud füüsilisest isikust ettevõtjad, ettevõtjaskonto kaudu tegutsevad füüsilisest isikust ettevõtjad või ka osad võlaõiguslikes suhetes hõivatud (töötuskindlustuse seaduse § 3 lg 2 p 3 kohaselt ei ole kindlustatu juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liige tulumaksuseaduse § 9 tähenduses). Sellest johtub, et vabakutseliste ja (töötajateta) iseendale tööandjate töötuskaitses parandaks, kui hõivevormist sõltumata saaks kohustuslikult või vabatahtlikult ja paindlikult maksta töötuskindlustusmaksu ja teha sissemaksid töötuskindlustusse.

Töötutoetus ja töötuskindlustushüvitis sõltuvad ka varasemast hõivest ja selle püsivusest – töötutoetusele ja töötuskindlustushüvitisele ei kvalifitseeru vabakutselised ja (töötajateta) iseendale tööandjad, kelle hõive ja töise tulu saamise mustrit iseloomustab katkendlikkus ja ebapüsivus. Katkendlikult ja ebapüsivalt hõivatute, sealhulgas vabakutselise loovisikute töötuskaitses katvust võiks suurendada eelkõige, kui kaotada töötutoetuse staažinõue või eeldada tarviliku staažinõude täitmist pikema perioodi jooksul, näiteks eeldada 180 päeva hõivet tööga või tööga võrdsustatud tegevusega viimase 36 kuu jooksul⁹⁵. Töötuskindlustuse katvust ja heldust mõjutaks ka pikema perioodi peale summeeritud töötuskindlustusmaks arvestamine ning tööampsudest lubatava sissetuleku suurendamine töötuse ajal.

Võimalused

- Ettevõtlust ja hõivet loomemajanduses käsitletakse sidusalt ja ühetaoliselt ettevõtlusega ja hõivega teistes tegevusalades. Ühetaolised poliitikareglid, sealhulgas sotsiaalsed garantiid, ei moonuta konkurentsi valdkondade vahel ega tekita ebavõrdset kohtlemist erinevates valdkondades hõivatud vabakutseliste ja (töötajateta) iseendale tööandjate vahel.
- Erinevate tegevusvaldkondade ühetaoline käsitlemine vähendab väärstiimuleid ettevõtluse ja hõive deklareerimisel ja erineval viisil loometegevusega tegelemise valikute tegemisel, näiteks tegevusalaks või ametialaks loomevaldkonna märkimine.

⁹⁴ Koppel, Piirits, Masso, *et al.* (2018). Ravikindlustus valitutele või ravikaitse kõigile – kuidas täita lüngad Eesti ravikindlustuses? Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

⁹⁵ Laurimäe, Merilen; Piirits, Magnus; Koppel, Kaupo; Melesk, Kirsti; Masso, Märt, 2019.

Töötuskindlustuse põhimõtete analüüs vaesuse ennetamiseks ja tööturul osalemise toetamiseks. Poliitikauuringute Keskus Praxis.

- Erinevates tegevusvaldkondades tegutsevate vabakutseliste ja (töötajateta) iseendale tööandjate ühetaoline käsitlemine ennetab ka eripärasest käsitlemisest tekkivat halduskoormust.

Riskid

- Hõive loomevaldkondades ja vabakutseliste loovisikute hõive on siiski eripärane. Kultuurivaldkonnas ja loomemajanduses on turutõrked, loometegevuse koht väärtusloomeahelas ei ole kõrge, mis võimendab selle valdkonna iseendale tööandjate ja vabakutseliste toimetulekuriske.
- Tegevus- või ametialast sõltumatu ühetaoline käsitlemine ei arvesta (vabakutseliste) loovisikutele ja loomemajandusele eriomaste siirete, sealhulgas erinevate toetuste reeglitega (näiteks vabakutselise loovisiku loometoetus), mis võiksid mõjutada sotsiaalsete garantiide katvust ja heldust ning nõnda vabakutseliste loovisikute toimetulekut.

4.2 Stsenaarium 2: universaalsete sotsiaalsete garantiide pakkumine

Teise tulevikumaailma tuum on tõdemus, et loovisikute looming on ühiskonnale kõrge väärtusega sõltumata sellest, et loomingu vabaturuväärtus on madal, mille tagajärjel on loovisikud ebakindlalt ja ebapüsivalt hõivatud. Selles tulevikumaailmas tagatakse vähestele valitud loovisikutele sotsiaalsed garantiid sõltumata nende deklareeritud hõive ja sissetuleku mahust ning püsivusest.

Sotsiaalkaitstes ja kultuuripoliitikas on fookuses valitud loovisikutele tingimusteta universaalsete toetuste maksmine või hüvede tagamine. Sotsiaalkaitse ja kultuuripoliitika vahendite piiratud tõttu tuvastatakse loovisikud, kelle olnud, praegune või tulevane panus ühiskonda on kultuuriliselt väärtuslik sõltumata sellest, kuidas nende loometegevus on vabaturul väärtustatud või millist sissetulekut see neile tagab. Toetuse maksmisega seotakse nende loometegevus lahti tavapärastest töövormidest ja ettevõtlusvormidest, sealhulgas ei pea loovisik ennast määratlema iseendale tööandjana või vabakutselisena. Toetuse saamine, sealhulgas toetuse suurus ei sõltu muust loometegevusest või loometegevuse eest saadavast tulust. Toetuse saamise perioodi samas arvestatakse teistes sotsiaalkaitsskeemides hõivena, näiteks töötuskindlustuses töötuskindlustusstaažina. Teiste sotsiaalkindlustuse sissemaksete arvestamiseks arvestatakse toetuselt ka sotsiaalkindlustusmaksed või käsitletakse neid seisundist tulenevalt kindlustatutena, kelle eest kulud tasutakse riigieelarve üldistest tuludest. Toetuse saajatel ei ole õigust samal ajal saada sarnaseid töötasu asendavaid toetusi või hüvitisi (näiteks haigushüvitist), kuid on õigus saada teiseliigilisi sotsiaalkindlustushüvitisi, sotsiaaltoetusi, kahjuhüvitisi (näiteks puudetoetust).

Vanaduspension

Praegu on vabakutseliste loovisikutele tagatud vanaduspension n-ö rahvapensioniga. Panusest sõltuva riikliku vanaduspensionini saamiseks on hõivega võrdsustatus lisaks loomeliitude liikmete tegevus, kui tegevuse eest arvestati ja tasuti sotsiaalmaks. Stsenaariumis muudetakse viimast reeglit heldemaks – töötamisega võrdsustatud

aastateks arvestataks kõik seaduse alusel tunnustatud loomeliitude liikmete ja professionaalse loomealase tegevuse aastad sõltumata tasutud sotsiaalmaksust. See eeldab valitsuse ja liitude võimekust hinnata loovisikute professionaalsust, erialast taset või loometegevuse kvaliteeti, et tagada poliitikareeglitega mõistlik hüvedele kvalifitseeruv inimeste arv, kelle kvalifitseerumisel ennetatakse põhjendamatut ebavõrdset kohtlemist.

Ravikindlustus

Stsenaariumis lähtutakse varasematest analüüsides, mille järgi ravikindlustuse katvust aitab märkimisväärselt suurendada ainult liikumine universaalse ravikaitse süsteemi poole, kus tervishoiuteenused ja -hüved on tagatud sõltumata hõive ja sotsiaalmaksu tasumise mustrist. Erandlikult laiendatakse staatusepõhiselt ravikindlustust loovisikute ja loomeliitude seaduse alusel tunnustatud loomeliidu liikmetele (sõltumata sellest, kas tegevuse eest arvestati ja tasuti sotsiaalmaksu). See eeldab valitsuse ja loomeliitude võimekust hinnata loovisikute professionaalsust, erialast taset või loometegevuse kvaliteeti, et tagada poliitikareeglitega mõistlik hüvedele kvalifitseeruv inimeste arv, kelle kvalifitseerumisel ennetatakse põhjendamatut ebavõrdset kohtlemist.

Töötukaitse

Vabakutselised loovisikud ei kvalifitseeru praegu töötutoetusele, kui loovisik ei ole töötusele eelnenu 365 päeva jooksul olnud vähemalt 180 päeva hõivatud tööga või tööga võrdsustatud tegevusega. Stsenaariumis kaotatakse vabakutseliste loovisikutele staažinõue või arvestatakse staažina tegevust loovisikute ja loomeliitude seaduse alusel tunnustatud loomeliidu liikmena, et vajadusel toetada liikumist tööturul teistesse tegevusvaldkondadesse ja erialadele.

Minimaalne sissetulekukaitse tagatakse aga samamoodi nagu praeguste meetmete korral (vabakutseliste loovisikute loometoetust, kirjanikupalk), mille eelduseks on loovisikute ja loomeliitude seaduse alusel tunnustatud loomeliidu liikme tegevus, kuid ei sätestata muid aktiivsuse nõudeid või sissetulekutingimusi.

Võimalused

- Valitud loovisikutele suunatud universaalsed garantiid tagavad (minimaalse või väärrika) toimetuleku sõltumata hõivest, sissetulekust ja turuväärtusest, mis väärtustab loometegevust ja loojat iseenesest.
- Suureneb erinevate loomemajanduse valdkondades tegutsevate loovisikute ühetaolisem kohtlemine, nt praegu rohkem institutsionaliseeritud või organisatsioonides hõivatud loovisikutele võivad traditsioonilisema töösuhte kaudu olla tagatud ka suuremad sotsiaalsed garantiid võrreldes vabakutseliste loovisikutega, kes tegutsevad mittetavapäraste hõivevormide kaudu, mille garantiide katvus on väheldasem.
- Universaalne kaitse võib julgustada uuenduslikkusele nii loomes kui ka selle levitamisel-müümisel, mille kõrvalmõjuna võib olla loome väärtustamine ühiskonnas ja turul.

Väljakutsed

- Loomemajanduses hõivatud liigitatakse selle järgi, milliseid loovisikuid peetakse universaalsete garantiide sihtrühmaks – toimetulek on rühma liikmetel ja rühma mitte kuulujatel oluliselt erinev, mis võib tekitada tegelikku ja tunnetatud põhjendamatut ebavõrdset kohtlemist ja ebavõrdseid võimalusi.
- Korralduslikult on keeruline hinnata meetmete sihtrühma, kellele universaalne kaitse laieneb. Niivõrd kui loometegevuse väärtust ühiskonnale on loomevaldkondade ja loovisikute lõikes keeruline hinnata, siis konsensuslikke poliitikareegleid on keeruline kokku leppida ja rakendada.
- Sõltuvalt piiratud ressursside mahust ning toetuste sihtrühma ja helduse suurusel võib-olla ei vähenda piisavalt loovisikute toimetulekuriske.
- Universaalsed toetused vähendavad loomingu ja loometegevuse turuväärtust, ei aita lahendada turutõrkeid, võivad tekitada suuremaid stigmasid loometegevuse suhtes.

4.3 Stsenaarium 3: vabakutseliste loovisikutele panusest sõltuvate garantiide laiendamine

Kolmanda tulevikumaailma tuum on loomemajanduses ja loometegevuses hõivatud vabakutseliste toetamine selliselt, et nende majandustegevus oleks turul väärtustatud ning hõive ja sissetulek võimaldaksid teha sisse makseid sotsiaalkaitseks ning sõltuvalt panusest oleksid tagatud sotsiaalsete garantiide katvus ja heldus. Sotsiaalkaitseks on sihiks hõivest ja sissetulekust sõltuvate katvuse ja helduse reeglite muutmine selliselt, et ebakindla ja vaeghõivega vabakutselised loovisikud ei langeks läbi sotsiaalkaitsevõrgu.

Vanaduspension

Vabakutseliste loovisikute võimalus saada võrreldes rahvapensioniga heldemat riiklikku vanaduspensionini ja kogumispensionini sõltub eelkõige sellest, kuivõrd hõive ja sissetulek hõivest on püsivad, piisavad ja deklareeritud. Ühest küljest on sihiks õigusteadlikkuse ja õigusselguse parandamine erinevatest hõivevormidest, millega mõjutatakse vabakutselisi loovisikuid võtma teadlikke ettevõtlusriske. Selle tulemusena peaks paranema hõivevormide lõikes sotsiaalmaksuga maksustatava tulu deklareerimine ning nõnda maksed pensionisüsteemi. Teisest küljest on sihiks tagada loomemajanduse toetamine toetuste kaudu selliselt, et valitud loovisikutel oleks tagatud pensionikindlustuse staaži võimaldav hõive ja sissetulek. Näiteks praeguste poliitikareeglite (RPKS § 12; § 28) järgi arvestatakse hõivega võrdsustatud aastateks ka loovisikute ja loomeliitude seaduse alusel tunnustatud loomeliidu liikmete tegevus, kui tegevuse eest arvestati ja tasuti sotsiaalmaksu. Seega ka siirded loomeliitude kaudu peavad olema mahus ja viisil, et toetustelt liikmetele saaks arvestada piisavat sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu. Samuti muudetakse vabakutseliste loovisikutele paindlikumaks kindlustusosakute ostmist, näiteks juurutatakse võimalus panustada autoritasudelt ja dividendidelt või ka tasuda sotsiaalmaksu sõltumata töötasu maksmisest.

Ravikindlustus

Vabakutseliste ja (töötajateta) iseendale tööandjate võimalus saada ravikindlustuskaitse sõltub samamoodi nagu pensionikindlustuse korral püsivast, piisavast ja deklareeritud hõivest ja sissetulekust, sh sotsiaalmaksuga maksustatavast sissetulekust. Vabakutseliste loovisikutele lihtsustatakse sissemaksete tegemist, eelkõige näiteks lihtsustatakse neile võimalus sõlmida Haigekassaga vabatahtlik kindlustusleping ning tasuda kvartali kaupa või aasta järel kindlustusmaksed Haigekassale – kui üldjuhul on reeglits varasem kindlustatus vähemalt kaksteist kuud, siis vabakutseliste puhul kindlustuskaitseks peab tasuma vaid sissemakse üldiste reeglite järgi. Erandlikult laiendatakse ravikindlustust ka nendele vabakutseliste loovisikutele, kelle eest on eelneva 12 kuu jooksul makstud sotsiaalmaksu summas, mis ületab samal 12 kalendrikuul kehtinud sotsiaalmaksu kuumäärade summat.

Töötuskindlustus

Vabakutseliste loovisikutele ebakindla ja vaeghõive kaitset pakub vabakutseliste loovisikute loometoetus. Selle toetuse ja sissetuleku samaaegse saamise reeglid on heldemad kui näiteks töötuskindlustushüvitise ja muu sissetuleku saamise reeglid. Samas loometoetuse ajal võib muud tulu (2021. aastal 584 €/kuus, 2020. aastal 292 €/kuus) saada võlaõigusliku lepingu alusel, kuid mitte töölepingu alusel. Eelnev analüüs näitab, et vabakutselised loovisikud kombineerivad erinevaid hõivevorme, sealhulgas (ajutiste) töölepingutega hõivet. Sellest tulenevalt oleks loometoetuste katvust mõistlik laiendada, kui võimaldada toetuse ajal muud töist tulu sõltumata sellest, kas see on saadud töölepinguga reguleeritud või laiemalt võlaõiguslike kokkulepetega reguleeritud hõivest.

Võimalused

- Poliitikareeglite kohandamine vabakutseliste loovisikutele suurendab sotsiaalsete garantiide kättesaadavust ja seeläbi toimetulekut.
- Lähenemine ühest küljest proovib ennetada liigset loomemajanduse erikohtlemist ja sellest tulenevaid turumoonutusi ja teisest küljest proovib ületada loomemajanduse ja loometöö eripärasid.

Väljakutsed

- Panusest sõltuvad ja individuaalsest kogumisest sõltuvad garantiid võivad jätta olulise osa vabakutselistest loovisikutest kaitseta, mis järjepidevalt signaleerib ja juurutab stiimuleid liikuda hõives teistesse tegevusvaldkondadesse.
- Erinevates loomemajanduse valdkondades tegutsevad loovisikud on jätkuvalt hõivatud institutsionaalselt erinevates tööturu lõikudes. Suuremal määral institutsionaliseeritud loomevaldkondades hõivatutel on võimalus rohkem kaitstud püsivaks töösuhteks, samas kui üksikloojatelt oodatakse iseseisvat vastutust ohustatud hõive riskidest läbi murdmisel.
- Vabakutseliste loovisikutele erandlike reeglite loomine suurendab sotsiaalkaitse-süsteemi keerukust ning seonduvat halduskoormust, mis suhteliselt väikest osa hõivet arvestades ei pruugi olla optimaalne.

Eeltoodud stsenaariumid kujutavad eristuvaid lähenemisi sotsiaalkaitse meetmestiku parandamiseks, et tagada paremad sotsiaalsed garantiid vabakutselistele loovisikutele. Eelnevates peatükkides toodud analüüs osutab eelkõige põhimõttelisele valikukohale, kuivõrd käsitleda vabakutselisi loovisikuid eraldi teistest iseendale tööandjatest, kellel on sarnased sotsiaalsete garantiide katvuse riskid. Eelnev analüüs ning samuti uuringu käigus peetud ekspertarutelud pigem osutavad sellele, et töötus-, tervise- ja pensionikindlustuse *de jure* poliitikareeglite muudatused peaksid olema tegevusvaldkonna- või ametialaneutraalsed ja suunatud kõigile mittetavapäraselt hõivatutele (Stsenaarium 1). Ühetaolistest reeglitest võidab eraldi ka loomemajandus, sest konkurents erinevate tegevusalade vahel on läbipaistev ning puuduvad väärstiimulid liikumaks tegelikult või näiliselt erinevate tegevusalade vahel. Samas tuleb taas rõhutada, et kultuurivaldkond on eripärane, millele osutavad ka nii küllalt suured üldised avaliku sektori kulutused kultuurivaldkonnale kui ka kitsalt vabakutselistele loovisikutele suunatud siirded. Üldiste ja spetsiifiliste meetmete koostoime selliselt, et viimased vähendaksid vabakutseliste loovisikute spetsiifilisi riske, on vajalik.

Lisa 1. Metoodika

Vabakutseliste loovisikute küsitlus

Vabakutseliste hõive, majandusliku toimetuleku ning sotsiaalkaitse katvuse ja piisavuse hindamiseks tehti läbilõikelise valimiga valikvastustega isetäidetav küsitlus. Küsitlusandmete väärtus on eelkõige andmete täiendamine seal, kus registriandmete katvus ei ole täielik – näiteks deklareerimata tulude osakaal või varad.

Küsitlusuuringu ankeedi koostamisel võeti aluseks ka olemasolevad Euroopa elutingimuste, materiaalsel toimetulekul ja sotsiaalsel kaasatust kirjeldavad küsitlusuuringute ankeedid. Olemasolevate küsitlusuuringute instrumentariumite kasutamine tagab, et siinses uuringus kasutatakse küsimusi, mille kehtivus ja usaldusväärsus on valideeritud. Teiseks tagab see võimaluse valitud indikaatorite puhul kaudselt võrrelda vabakutseliste toimetulekunäitajaid teiste elanikkonnarühmade näitajatega (s.o varimajandus, hallmajandus).

Kuna küsitlus viidi läbi nii eesti kui ka vene keeles, tõlgiti eestikeelse ankeedi valmimise järel ankeet ka vene keelde.

Sihtrühma küsitlus viidi läbi veebiküsitlusena küsitluskeskkonnas Alchemer.

Tulenevalt vabakutseliste loovisikute valimialuse puudumisest ning viivitustest administratiivandmetele juurdepääsus viidi küsitlusuuring läbi mittetõenäosusliku valimiga. Valimi strateegiaks oli jõuda erinevate *proxy*de ja kanalite kaudu võimalikult suure hulga eripäraste sihtrühmade isikuteni. Täpsemalt levitati vabakutseliste loovisikuteni jõudmiseks küsitlust erinevates loomeliitides, loometöötajate katusorganisatsioonides või esindusorganisatsioonides, kultuurivaldkonna kõneisikute/esindusisikute kaudu, sotsiaalmeedias ning püüti seeläbi viia sõnum ja uuring suurema osa loometöötajate tähelepanu alla.

Arvestades sihtrühma suuruseks ligikaudu 6000 isikut, pidasime statistilise analüüsi ja järelduste tegemisel piisavaks lõpliku valimi suuruseks *ca* 400 inimest. Lõppvalimi suuruseks oli 705 vastanut. Analüüsis eeldatakse, et küsitluse valim on sihtrühma suhtes esinduslik. Küsitlusuuringu tulemusi kõrvutati Statistikaameti küsitlusuuringu tulemustega, mis kinnitavad eeldust. Samas küsitlusele vastas väike arv vastajaid (15) venekeelse ankeediga, mis osutab riskile, et kindlate sotsiaaldemograafiliste rühmade järgi valimi jaotus ei sarnane kõigi vabakutseliste loovisikute jaotusega.

TABEL 13. KÜSITLUSELE VASTANUD VABAKUTSELISED LOOVISIKUD PEAMISTE SOTSIAALDEMOGRAAFILISTE TUNNUSTE LÖIKES

Tunnus	N	%
Sugu		
Mees	252	36%
Naine	435	62%
Muu	4	1%
Ei tea / ei soovi vastata	14	2%
Vanus		
20-29	117	17%
30-39	235	33%
40-49	164	23%
50-59	86	12%
60-69	49	7%
70-79	25	4%
80+	29	4%
Rahvus		
Eestlane	669	95%
Venelane	16	2%
Muu	14	2%
Ei tea / ei soovi vastata	6	1%
Peamine elukoht		
Harjumaa	474	67%
Tartumaa	111	16%
Muu maakond	103	15%
Muu / ei tea / ei soovi vastata	17	2%
Leibkonnaliikmete arv		
1	171	25%
2	282	41%
3	110	16%

4	87	13%
5 ja rohkem	44	6%
Erinevate loominguliste rollide arv		
1	314	45%
2	183	26%
3	112	16%
4	48	7%
5 ja rohkem	48	7%

Allikas: loovisikute küsitlus.

TABEL 14. KÜSITLUSUURINGUS OSALENUD VABAKUTSELISTE LOOVISIKUTE LOOMINGULISED ROLLID

Loominguline roll	Vastuste arv	% küsitlusele vastanutest
Reklaami- või suhtekorraldusjuht	26	3,7%
Professionaalseid teenuseid osutava asutuse juht, mujal liigitamata (nt muuseumijuht, tõlkebüroo juht, arhiivijuhataja, raamatukirjastaja, suulise tõlke büroo juht, raamatukogu juhataja, erakunstigalerii juht, kunstiline juht, publitseerimistegevuse koordinaator)	34	4,8%
Spordi-, rekreatsiooni- või kultuuriasutuse juht (nt spordirajatis juht, kultuuriasutuse juht, puhkerajatis juht)	6	0,9%
Äriteenuste agent, mujal liigitamata (nt reklaamimüüja, intellektuaalomandi konsultant, oksjonipidaja, kirjastamisõiguste haldur, artisti agent, majutusasutuse meelelahutusjuht, ürituste kavandaja)	10	1,4%
Ülikooli või kõrgkooli õppejõud (nt kõrghariduse õppejõud, sotsiaaltöö praktikajuhendaja)	76	10,8%
Kutsehariduse õpetaja	11	1,6%
Üldhariduskooli vanema astme õpetaja	12	1,7%
Algklassiõpetaja	1	0,1%
Lasteaiaõpetaja (nt Montessori kooli õpetaja, Freinet' kooli õpetaja, koolieelse lasteasutuse õpetaja)	2	0,3%
Muu keeleõpetaja (nt keeltekkooli õpetaja, viipekeeleõpetaja)	2	0,3%
Muu muusikaõpetaja	16	2,3%
Muu kunstiõpetaja (tants, näitlemine, maalimine jne) (nt harrastustantsu õpetaja, harrastusnäitemängu õpetaja, fotograafiaõpetaja, tsirkusekunsti õpetaja, visuaalkunsti õpetaja)	55	7,8%
Sotsioloog, antropoloog või religiooni valdkonna spetsialist (nt sotsioloog, tanatoloog, arheoloog, käitumisteadlane, antropoloog)	12	1,7%
Filosoof, ajaloolane või politoloog	10	1,4%
Hoonearhitekt	12	1,7%
Maastikuarhitekt	4	0,6%
Linna-, liiklus- või maaplaneerija	1	0,1%
Kaardistaja või maamõõtja	1	0,1%

Toote- või rõivadisainer	52	7,4%
Sisekujundaja või dekoraator (nt lavakujunduse ehitaja, miniatuursete filmirekvisiitide disainer-valmistaja, väljapanekute dekoraator, kauba väljapanija, lavakujundaja, sisedekoraator)	33	4,7%
Veebi- või multimeediaarendaja (nt veebirakenduste arendaja, kasutajaliideste projekteerija, veebisisu haldaja, digimängude arendaja)	13	1,8%
Arhivaar või kuraator (nt näituse kuraator, muuseumiteadlane, vahendus- ja haridusjuht, koguhoidja, peavarahoidja, arhivaar, loomaaia kollektsioonijuht, kunsti haridusametnik, konservator)	22	3,1%
Muud kunsti- ja kultuuriala töötajad (nt võttepaikade koordinaator, rekvisiidiala juhataja, abinäitejuht, inspitsient, rekvisiitor, rekvisiitide valmistaja, teatritehnik, valgustaja, kaskadöör, pürotehnika kavandaja, pürotehnik, valguskujundaja, stsenaariumiinspektor, lennustseenide lavastaja, suflöör, kehamaalija-tätoveerija, riietaja, statist, lavaautomaatika operaator, võitlusstseenide juhendaja, ringhäälingu programmidirektor, video ja filmi abiinspitsient, dublant)	51	7,2%
Mujal liigitamata loominguline töötaja (nt tsirkuseartist, tänavakunstnik, turistide vabaajajuht, esineja, kohaliku omavalitsuse kunstitöötaja)	24	3,4%
Raamatukoguhoidja vms teabespetsialist	2	0,3%
Galerii, muuseumi või raamatukogude tehniline töötaja	6	0,9%
Raamatukogutöötaja	4	0,6%
Giid	13	1,8%
Kirjanik (nt kirjanik, kirjandusteadlane, raamatutoimetaja, dramaturg)	63	8,9%
Ajakirjanik	33	4,7%
Tõlk, tõlkija või keeleteadlane	36	5,1%
Kujutav kunstnik (nt maalikunstnik, maskide valmistaja, skulptor, klaasikunstnik, videokunstnik, kontseptuaalne kunstnik, graveerija, keraamik, kunstirestauraator, storyboard'i joonistaja, joonistuskunstnik, karikaturist)	196	27,8%
Fotograaf või fotoajakirjanik	58	8,2%

Graafik või multimeediakunstnik (nt digimeedia kujundaja, hasart-, kihlveo- ja loteriimängude disainer, animaator, animatsiooni taustakunstnik, stop-motion-animaator, 3D-modelleerija, eriefektide kunstnik, videodisainer, kunstijuht, veebikujundaja, digimängude kujundaja, illustraator, graafiline disainer, digitaalkunstnik)	110	15,6%
Muusik, laulja või helilooja (nt muusikajuht, helilooja, muusik, repetiitor)	89	12,6%
Tantsija või koreograaf	36	5,1%
Filmi-, teatri- vms lavastaja või produtsent	101	14,3%
Näitleja	100	14,2%
Raadio-, televisiooni- vms diktor (nt saatejuht, uudisteankur, dubleerija)	15	2,1%
Ringhäälingu või audiovisuaalala tehniline töötaja (nt audiovisuaaloperaator, filmioperaator, ringhäälinguseadmete operaator, ringhäälingutehnik, tootmisjuht (meedia), videooperaator)	21	3,0%
Oskus- ja käsitöölised (allpool) kokku	81	11,5%
Muusikariistade valmistaja või häälestaja (nt keelpillimeister, membranofonimeister, puhkpillimeister, idiofonimeister, klahvpillimeister, muusikariistade tehnik, muusikariistade tehnik esinemispaigas)	1	0,1%
Juveeli- või väärismetallitööline	15	2,1%
Pottsepp vms oskustööline	5	0,7%
Klaasimeister, -lõikaja, -lihviija või -viimistleja	2	0,3%
Klaasi, keraamika jms materjalide dekoratiivmaalija, graveerija või -söövitaja (nt silditegija, metalligraveerija, dekoratiivmaalija, klaasigraveerija)	6	0,9%
Käsitööline, kes kasutab puitu ning punumis- jms materjale	11	1,6%
Käsitööline, kes kasutab tekstiile, nahka jms materjale	33	4,7%
Mujal liigitamata käsitööline (nt sporditarvete hooldustehnik, küünlameister)	3	0,4%
Tisler vms tööline	5	0,7%

Allikas: loovisikute küsitlus.

Eksperthinnang

Eksperthinnangut kogusime kvalitatiivseid andmeid – jutustusi ja selgitusi probleemidest ning argumenteeritud arvamusi probleemide ennetamisest ja lahendamiseks – eksperthinnangute ja arutelude abil.

Eksperthinnanguna kaasati erinevate poliitikavaldkondade, sealhulgas sotsiaalkaitse, tööpoliitika, kultuuripoliitika eksperdid, vabakutseliste loovisikute toimetuleku probleemide tundvad eksperdid. Eksperthinnangu seas oli nii poliitikakujundajaid keskvalitsusest kui ka loovisikute esindusorganisatsioonide esindajaid.

Uuringu eksperthinnangule vastasid: Erik Aas, Urmas Ambur, Silje Ardel, Pille Banhard, Raido Bergstein, Merle Erikson, Ilona Gurjanova, Sandra Jõgeva, Kai Kaljo, Andres Kaljuste, Juko-Mart Kõlar, Tõnn Lamp, Barbara Lehtna, Vallo Nuust, Meeli Miidla-Vanatalu, Katre Pall, Katrin Pauts, Kaire Rannik, Priit Raud, Mervi Raudsaar, Gert Raudsepp, Andres Rõigas, Külliiki Tafel-Viia, Kaarel Tarand, Liina Tepand, Helle Tiikmaa, Helena Tulve, Liis Treimann, Siim Tõniste, Liina Trishkina-Vanhatalo, Henry-David Varema.

Lisaks viis eksperthinnangu, kes ei avaldanud soovi oma nime aruandes kajastada.

Eksperthinnang keskendus eelkõige järgmistele uurimisküsimustele:

- Millised sotsiaalsete tagatiste kättesaadavusest tulenevad riskid ohustavad vabakutselisi loovisikuid, loomevaldkondi, sotsiaalsüsteemi praegu, lähitulevikus ja kaugemas perspektiivis?
- Milline on olnud miinimumpalga ja ka keskmise palga suure kasvu mõju vabakutselistele nii sellest tulenevate miinimumtasude ja -läävendite arvestamisel kui ka loometöö tasustamisel?
- Milline on vähem institutsionaliseerunud valdkondade puhul vabakutseliste loovisikute töö tasustamiseks loodud sihttoetuste („kunstnikupalk” ja „kirjanikupalk”) kui riigipoolse ajutise töötasu ning sotsiaalsete garantiide meetme mõju valdkonna arengule ja vabakutseliste toimetulekule?
- Millised muudatused praeguses sotsiaalkaitse-, kultuuri- või ettevõtlussüsteemis võiksid sihtühikute kindlustatust parandada?
- Milliste meetmete rakendamine tagaks vabakutselistele loovisikutele teiste töötajatega võrreldes võrdsed võimalused toimetuleku, tervise- ja pensionikindlustuse jt sotsiaalsete tagatiste tagamiseks?

Eksperthinnanguid koguti küsitluskeskkonnas Alchemer. Vastuste saamiseks koostati ankeet, mis koosnes peamiselt avatud küsimustest (15 küsimust), mis eeldavad jutustavaid ja selgitavaid vastuseid. Lisaks küsiti väike arv valikvastustega küsimusi (12 küsimust), et hinnata, kui võrd konsensuslikud on eksperthinnangud olukorrale või sekkumisvajadusele.

Uuringusse kaasati eksperte, kellel on otseseid ja kaudseid valdkonnaalaseid kokkupuutepunkte, sealhulgas ka valdkonna poliitikakujundamises osalemise kaudu, samuti loomeliitude esindajad või ise vabakutselise loovisikuna tegutsevad inimesed. Suuremalt jaolt või täielikult vastas eksperthinnangule 36 eksperthinnangu.

Küsitlusele vastanud ekspertide teemakäsitlus hõlmas ligi 60 lehekülge teksti. Töö autorite hinnangul on tekstid üldjuhul piisavalt inforikkad. Kuigi teemakäsitlustes on üksikjuhtudel nappe selgitusi (näiteks ootus paremale ravikindlustuse katvusele), siis kõigis vastustes ning täiendava dokumendianalüüsi käigus saadud informatsioon (näiteks milliste *de jure* poliitikareeglite muutmine aitaks ravikindlustust laiendada) poliitikanalüüsiks ja uurimisküsimustele vastamiseks piisavalt infoküllane.

Registriandmete analüüs

Registriandmete analüüsi käigus ühendati ja kasutati järgnevas tabelis välja toodud registrite andmeid. Eri andmeallikad ühendati üheks suureks paneelandmestikuks, kus kokku oli teave üle 30 000 inimese kohta. Kõik andmed saadeti Praxisele ja töödeldi anonüümsel kujul. Andmetöötlemiseks saadi luba ka Andmekaitse Inspeksioonilt.

TABEL 15. REGISTRIANDMETE ANALÜÜSIS KASUTATAVAD ANDMEALLIKAD JA VAJALIK TEAVE

Andmeallikas	Teave
Rahvastikuregister	Sünniaasta, sugu, rahvus, elukohta maakond, kõrgeim omandatud haridustase, eriala, leibkonna suurus ja alaealiste arv leibkonnas.
EMTA ja Töötamise register	Töötamise staatus, sissetulekud sissetulekuliikide lõikes, iga kuu arvestatud sotsiaalmaksu kogusumma, tööandja põhitegevuskood (EMTAK tegevusala); amet klassifikaatori (ISCO) põhjal; töösuhte liik (sh tööleping, ATS, võlaõiguslik leping jne); tegutsevad juriidilised isikud ja nende spetsifikatsioon, sh ettevõtlusvorm ja osanike arv, töötajate arv, ettevõtte asukoht, aastane käive, makstud tööjõumaksud, põhitegevusala (EMTAK) viiekohalise täpsusega, ettevõtluskonto olemasolu.
Loomeliitide register; Kultuuriministeeriumi toetuste info	Kuulumine loomeliitidesse; loometoetuse saamine; loometoetuse kogusumma ja periood; viide kutsealale; liikme tüüp (nt auliige, tavaline, toetaja).
Eesti Hariduse Infosüsteem (EHIS)	Kõrgeim omandatud haridustase, eriala.
Sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregister (STAR)	Toimetulekutoetuse saamine; perekonna arvestuslik toimetulekupiir (toimetulekutoetuse taotlemise korral); sissetulekute andmed toimetulekutoetuse taotlemise korral.

Lisa 2. Ekspertküsitlus – poliitikasoovitused vabakutseliste loovisikute toimetuleku parandamiseks

Vabakutseliste loovisikute uuringu ekspertküsitluses paluti ekspertidel teha ettepanekuid erinevate valdkondade poliitika muudatusteks, mis aitaksid vabakutselistel loovisikutel ennetada või ületada sotsiaal-majanduslikke toimetulekuprobleeme. Järgnevas tabelis on ülevaade ekspertküsitluses toodud sotsiaalkaitse poliitikareeglite muudatustest, mis ekspertide hinnangul võiks parandada sotsiaalkaitse katvust või heldust vabakutselistele loovisikutele. Lisaks on tabelites toodud ekspertide soovitused kultuuri-, ettevõtlus-, maksu-, haridus- ja tööpoliitika muudatusteks, mis samuti võivad mõjutada vabakutseliste loovisikute toimetulekut, sealhulgas kaudselt mõjutades sotsiaalkaitse katvust või heldust. Poliitikasoovitused on rühmitatud klassikaliselt meetmete sekkumisloogika järgi:

- õigused ja kohustused, mis nimetavad soovitud või oodatava käitumise;
- majanduslikud stiimulid, mis jagavad ümber ressursse ja seeläbi motiveerivad ja võimaldavad soovivat käitumist;
- teadmiste jagamine oskuste või kompetentside kohta, mis teevad samuti soovitava käitumise võimalikuks.

TABEL 16. ETTEPANEKUD JA SOOVITUSED LOOVISIKUTE SOTSIAALKAITSE PARANDAMISEKS

	Katvus	Heldus	Rahastamine
Vanaduspension	• Pensionikindlustuses vabakutselistele loovisikutele erisuse loomine staaži ja sissemaksete järgi. • Pensionistaaži arvestamine loometegevuse eest suuremal määral kui kindlustusosakute eest. • Pensionistaaži arvestamine loomeaktiivsuse järgi, sh näiteks liikmesus loomeliidus, loomingu avaldamine. • Loovisikute ebakorrapärase, katkendliku ning väheldase (ka töötasu alamäärast väiksema) sissetuleku arvestamine sissemaksetest.	• Rahvapensioni tase peaks olema suurem, sest vabakutselised loovisikud ei pruugi omada piisavat staaži või sissetulekut heldemaks pensioniks (madal eeldatav pension ei motiveeri tulu deklareerima). • Ennetada teisest sambast lahkumist, mis vähendaks pensioni asendusmäära (kriis vähendas toimetulekuressursse	

	- Vabakutselistele loovisikutele pakkuda võimalust maksta sotsiaalmaksu ka siis, kui ei saa endale maksta töötasu. - Pensionieale lähenevale, kuid töö kaotanud loovisikule toetus kuni pensionieani/pensioni saamiseni.	ning lahkumisega proovitakse praegu toime tulla).	
Tervisekaitse	- Ravikindlustuse laiendamine loovisikutele staatuse alusel, sh näiteks kõigile loomeliitusesse/erialaliitusesse kuuluvatele, loomeliitude andmekogus olevatele isikutele, või siis luua ka eraldi (vabakutseliste) loovisikute andmebaas. - Ajutise töövõimetuse hüvitis vabakutseliste / iseendale tööandjatest loovisikutele. - Vabakutseliste loovisikutele võimalus maksta sotsiaalmaksu ka siis, kui ei saa endale maksta töötasu. - Tervisekaitse laiendamine kõigile kodanikele sõltumata sissemaksest/panusest. - Ravikindlustuse tagamine tööampsude korral – ebakorrapärase ja katkendliku sissetuleku arvestamine (sotsiaalmaksu arvestamine, vabatahtliku kindlustuse reeglid, sh ravikindlustuse saamise ooteajad ei arvesta katkendlikku hõivet või sissetulekut. - Sotsiaalmaksu tasumisel aastase sissetuleku (või muu pikema perioodi) summeerimise võimalus ja maksepuhkused; sealhulgas summeerimine ettemaksuna. - Ravikindlustus sotsiaalmaksu miinimumkohustuse lävendist lahti siduda. - Avatum vabatahtliku ravikindlustuse ostmise võimalus (nt kaotada ootus, et eelneval kahel aastal olnud vähemalt 12 kuud kindlustatud).	- Vaimse tööga käivad kaasas vaimsed pinged, kuid vaimse tervise teenused, ravi pole kättesaadavad. - Tervisekindlustus võiks katta hambaravi, sest väikese sissetuleku tõttu ei jaksa omast taskust ravi maksta. - Loometoetuse saajad on kaetud ravikindlustusega, kuid vaid loometoetuse saamise perioodil; õigus teenustele võiks olla pikem.	- Tulumaksu suunamine ravikindlustusse laiema katvusega ravikindlustuse tagamiseks. - Tervisekindlustuse rahastamise tagamine progressiivse tulumaksu kaudu. - Käibemaksu suunamine universaalsema tervisekindlustuse rahastamiseks.
Töötukaitse	Parem selgitustöö, millised hõive- ja ettevõtlusvormid ja millistel tingimustel tagavad töötuskindlustuse.		

	- Pikema perioodi peale summeeritud töötuskindlustusmaks, mis tagaks õiguse hüvitisele (seonduvalt õigus teha ettemakseid). - Loometoetuse saamise perioodi võrdsustamine töötamisega töötutoetusele või töötuskindlustusele kvalifitseerumiseks. - FIE-dele töötuskindlustuse süsteemiga ühinemise võimaldamine. - OÜ kaudu tegutsevad loovisikud saavad maksta sotsiaalmaksu- ja töötuskindlustusmaksu, kuid neil ei ole võimalik töötuks registreerida ja hüvitist taotleda. - Töötutoetuse ja töötuskindlustushüvitise saamise ajal õigus saada loomeliidult täiendavat toetust või stipendiumit. - Ebakorrapärase ja katkendliku sissetuleku arvestamine töötuskindlustuse sisse maksetes. - Suurendada tööampsudest lubatavat sissetulekut töötuse ajal.		
Vabakutselise loomeisiku loometoetus	- Kunstniku- ja kirjanikupalga võiks teha loomeisikute palgaks, sõltumata loomevaldkonnast, ja katvuse laiendamine. - Vabakutselisele loometoetuse saajale õiguse andmine olla töösuhtes (nagu töövõtu korral). - Vaesustlõksu vähendamine, mis tuleneb toetuse ja muu sissetuleku samaaegse saamise piirangutest – lubada suuremat sissetulekut kui 229 eurot kuus. Teenitava tulu ülempiiri tuleb tõsta nii, et tulu koos loometoetusega moodustaksid riiklikult kehtiva kultuuritöötaja tasu alampiiri. - Toetuse ja muu sissetuleku arvestamine pikema perioodi jooksul, näiteks kui taotlemise kuul ei olnud tulu, kuid	- Vabakutselise loovisiku loometoetuse saamise perioodi pikendamine. - Loometoetuse tase töötasu alammääras pole piisav ja peaks olema suurem, et tagada loometegevus ja loome areng.	

	toetuse saamise kuul tuleb varasema kuu tasu, siis võib jääda toetuseta. - Ebaregulaarse autoritasu paindlikum arvestamine toetuse arvestamisel. - Loovisiku toetuse taotlemisel kaheaastase taotlemise vahe kaotamine. - Toetuste kättesaadavust tuleb parandada, kuna teadlikkus toetustest on väheldane ning toetusi ei osata taotleda.		
Sotsiaalabi / Sotsiaalkaitse põrand	- Loovisikutele toetus nende päevade eest, mil ei olnud sissetulekut loometööst. - Toimetulekutoetuse määramisel ei peaks arvestama leibkonna ühekordseid juhuslikke sissetulekuid. - Tingimusteta põhisissetulek / kodanikupalk loovisikutele või kõigile elanikele (pool töötasu alammäärast).	Loovisikute vanadekodu loometegevuseks ja toimetulekuks.	

Allikas: ekspertküsitlus.

TABEL 17. EKSPERTIDE ETTEPANEKUD JA SOOVITUSED LOOVISIKUTE TOIMETULEKU PARANDAMISEKS – KULTUURIPOLIITIKA

Õigused ja kohustused	Majanduslikud stiimulid	Teadmised, informeerimine
- Loomeliitude rolli täpsustamine riigi partnerina. Selgitada nende roll kõrgel tasemel kultuuri arendamisel ja loomeliitude ning loovisikute registri rolli arendamise poliitika. - LLS-is loovalade kirjelduse laiendamine ning professionaalsuse määramine. - Kultuurivaldkonna kõigile loomealadele võrdsete võimaluste loomine	- Vabakutseliste loomeisikute fond ajutiselt hättasattunutele krediidi ja toetuse pakkumiseks. - Loomingule nõudluse suurendamine riigi suuremate tellimuste kaudu – nt kunst avalikes hoonetes. - Avaliku ja erasektori raha ühendamine nõudluse suurendamiseks. – nt kui erasektor toetab loovisikut, siis riik lisab toetuse.	- Info jagamine, nõustamine, koolitus erinevate õiguste ja ettevõtluse, maksuõiguse, loovisikute toetuste, sotsiaalsete garantiide teemal, sh kriisi ajal hätta sattunud (noortele) oskustekogemuste andmiseks. - Loomevaldkonna mainekujundus väärtuse ja tähelepanu tõstmiseks, sealhulgas propageerida kultuuri tähtsust, mõistmist, väärtust. Väärtustamine loomingu

vahet tegemata, kuivõrd institutsionaalseeritud on loominguline tegevus (näiteks teater ja kirjandus). - Muudatused autoriõiguses, sealhulgas Maailma Intellektuaalse Omandi Organisatsiooni (WIPO) Pekingi leppe ratifitseerimine loovisikute õiguste kaitseks. - Autoriõiguse muutmine ja parem jõustamine, et teose loomist käsitletaks aktiivse tegevusena ja töötamisena (mitte passiivse tegevusena).	- Toetuste ja stipendiumite rahastuse suurendamine ja laiendamine, et toetusi saaks laiem ring loovisikuid, sh rohkem eraldi toetusi alustavatele noortele loojatele. - Loometegevuse toetuste puhul tuleks liikuda aastaste tegevuste rahastuselt pikemate ja jätkusuutlike tegevuste rahastamisele. - Toetused ja stipendiumid (nt Kultuurkapitalilt) peaks alati hõlmama neilt makstavat tulumaksu, sotsiaalmaksu sotsiaalkaitseks, sh mitte soodustama OÜtamist. - Kultuurkapitali, kultuuriministeeriumi toetuste saamise-kasutamise reeglid vajavad parandamist, et vähendada halduskoormust ja liigset keerukust.	elutsükli jooksul, nii loomine kui ka esitamine. - Kultuuripäevad, kultuuri tutvustustegevused välismaal. - Loovisikute lõimimine erinevatesse tegevusvaldkondadesse, sealhulgas kaasamine erinevatesse tegevustesse, näiteks kunstitundidesse, probleemi lahendamiseks kõige erinevates valdkondades. - Loomeliitude toetamine, et need saaksid olla agentuurid, mis aitaks nõudlust-pakkumust kokku viia, tagada hõive, sissetulek, garantiid; sh sissetulek liidule.
---	---	--

Allikas: ekspertküsitlus.

TABEL 18. EKSPERTIDE ETTEPANEKUD JA SOOVITUSED LOOVISIKUTE TOIMETULEKU PARANDAMISEKS – ETTEVÕTLUSPOLIITIKA

Õigused ja kohustused	Majanduslikud stiimulid	Teadmised, informeerimine
- Ettevõtlusvormide regulatsiooni kohandamine vabakutseliste loovisikute järgi. Näiteks vabakutseliste loovisikute eripärasid arvestav ettevõtluskonto või loovisikutele eraldi ettevõtlusvorm, mis oleks kujundatud madala sissetulekuga loovisikutele, mis aitaks deklareerida tulu, maksta makse ning tagaks sotsiaalse kindlustatuse. - Regulatsiooni ja jõustamise kaudu selguse ja läbipaistvuse tagamine,	- Üldiste ettevõtlustoetuste tingimused peaksid olema paindlikud – loomemajandusele on käibe, kasumlikkuse, ekspordivõimekusega seotud kriteeriumid liiga suured ja seonduv bürokraatia üle jõu käiv; Loovisikud soovivad tegeleda MTÜ kaudu, kuid mitmed ettevõtlustoetused neile ei laiene. - Sihitud fondid loomemajanduse ettevõtetele, loovisikutele ettevõtlusega tegelemiseks, sh EAS-i tingimuste kohandamine sektorile, sealhulgas lihtne menetlus. - Loovisikutele sihttoetused (ka laenud) näiteks ekspordiks, turunduseks, eksponeerimiseks, tootearenduseks, prototüüpimiseks, testimiseks, matriitside valmistamiseks, produktsiooniks.	- Valdkonnaspetsiifilised ettevõtluskoolitused, -töötoad, -nõustamine, mentorprogrammid, -materjalid ettevõtlusvormide juriidikast, õiguste kaitsest ja toimetulekustrateegiatest. - Ettevõtlusega alustamise suunised ja nõustamistegevused loovisikutele.

sealhulgas loovisikute liigse ettevõtlusesse surumise lõpetamine.	Loomemajanduse ettevõtete ja ettevõtlikkuse toetamise viimine EAS-ist Kultuurkapitali juurde, kes tunneb eripära, sh lihtne menetlus.	
---	---	--

Allikas: ekspertküsitlus.

TABEL 19. EKSPERTIDE ETTEPANEKUD JA SOOVITUSED LOOVISIKUTE TOIMETULEKU PARANDAMISEKS – MAKSUPOLIITIKA

Õigused ja kohustused	Majanduslikud stiimulid	Teadmised, informeerimine
- Töötamise registri kõrvale artefaktide registri loomine autoritasu aktiivtulu ja passiivtulu paremaks deklareerimiseks. - Sotsiaalmaksu tasumisel aastase (või pikema) summeerimise võimalus, sealhulgas maksepuhkused pika perioodi jooksul ühtlaseks arvestamiseks. - FIE sotsiaalmaksu kohustuse muutmine – ettemakse vähendamine ja sidumine tegelike sissetulekutega. - Loometegevuses õigus esitada arveid ka füüsilise isikuna.	- Loovisikust iseendale tööandjatele maksusoodustused, mis samas tagaksid sotsiaalsed garantiid (nt sotsiaalmaksu alammäär, ka muude maksude soodustused, näiteks käibemaksusoodustused). - Loomeettevõtetele väiksemad tööjõumaksud töötajate värbamiseks ja ettevõtte kasvamiseks. - Maksusoodustused ettevõtetele, asutustele, kes ostavad või toetavad kultuuri, kunsti.	Parem maksuõigusealane konsultatsioon loovisikutele. Selgitada erinevate töövormidega, ettevõtlusvormidega (sh VÕS-kokkulepetega) kaasnevate maksukohustuste ja sotsiaalkaitse sissemaksete ning garantiide erinevust.

Allikas: ekspertküsitlus.

TABEL 20. EKSPERTIDE ETTEPANEKUD JA SOOVITUSED LOOVISIKUTE TOIMETULEKU PARANDAMISEKS – HARIDUSPOLIITIKA

Õigused ja kohustused	Majanduslikud stiimulid	Teadmised, informeerimine
- Tasemehariduse arendamine ja kohandamine, et loovisikute oskused ja oskusnõuded oleksid tasakaalus (OSKA). - Ennetada loovisikute liigset koolitamist ning ülekoolitamist, et tasakaalustada võimalustega kultuurivaldkonnas. Näiteks	Toetused jätkuõppeks, oskuste-teadmiste arendamiseks loomevaldkonnast ja selles tegutsemiseks, et areneda loominguliselt, professionaalselt ning seeläbi ka pakkuda ühiskonnale rohkem ja tulla toime.	-

loovatele erialadele vastu võtmine võiks toimuda üle kahe või kolme aasta, kui õppeaeg on bakalaureuseõppes kolm aastat. Kultuuri ja hariduse valdkonna kokku viimine ja lõimimine, et näiteks loovisikul oleks ajutiselt võimalik töötada põhi- palgalise õpetajana.		
--	--	--

Allikas: ekspertküsitlus.

TABEL 21. ETTEPANEKUD JA SOOVITUSED LOOVISIKUTE TOIMETULEKU PARANDAMISEKS – TÖÖPOLIITIKA

Õigused ja kohustused	Majanduslikud stiimulid	Teadmised, informeerimine
- Põhiliste töötingimuste kaitse laiendamine mittetava- päraselt hõivatutele (näiteks tööaeg, tööohutus praegu isiklik vastutus, mitte ahela ja poolte kokkuleppe vastutus). (Erinevad töövormid peaksid olema väärtustatud ja lubatud, teiselt poolt ei saa need olla reeglite- ja kohustustevabad). - Tagada kultuuritöötaja miinimumtöötasu või -sissetulek. - Töötasu, sissetuleku astmestiku kehtestamine kultuuri- valdkonnas, alla mille ei tohiks kedagi palgata või tööle võtta.	-	- Ametiühingute võimestamine vabakutseliste loovisikute esindamiseks. - Initsiatiivi, oskuste, kogemuste edasi andmine ühiselt loomingu hinna ja töötasu kollektiivseks kokkuleppimiseks. - Kuna tüüpiliselt töölepinguid ei sõlmita, siis vaja paremat õigusteadlikkust, et loovisikud saaksid oma õiguste eest seista ja võlaõiguslikes (sh nt litsentsilepingud) kokkulepetes tingimusi läbi rääkida.

Allikas: ekspertküsitlus.

Lisa 3. EL-i liikmesriikide sotsiaalkaitse erandid loovisikutele

Prantsusmaal on loovisikutele, artistidele loodud eraldi töötukaitsskeem (*les intermittents du spectacle*) (vt ka Cahuc, 2018⁹⁶), mille eesmärk on paremini arvestada loovisikute järjestikuste tähtajaliste lepingutega ning vahelduvate hõive ja töötuse episoodidega. Töötutoetuse saamiseks peab loovisik olema viimase 319 päeva jooksul (sektoris töötavatel tehnikud ja sinikraed samas 304 päeva jooksul) minimaalselt 507 tundi hõivatud. Toetuse asendusmäär on umbes 85% miinimumpalgast ja 70%, kui sissetulek on kahekordne miinimumpalk. Toetuse maksmise periood on kuni üheksa kuud. Võimalik on toetuse saamise ajal töötamine, mil toetust vähendatakse ning toetuse maksmise lõppemist lükatakse edasi. Samuti, kui iseendale tööandjast artist ei kvalifitseeru töötuskindlustushüvitisele, saab ta taotleda spetsiifilist solidaarset töötutoetust (*l'allocation de solidarité spécifique, ASS*).

Saksamaal laiendatakse sotsiaalkindlustust (*the Artists Social Welfare Act*), sh näiteks pensionikindlustust ja tervisekindlustust iseendale tööandjatest artistidele ja kirjanikele; kvalifitseerumiseks tuleb sissemaksetest 50% loovisiku otsestest sissemaksetest, 20% keskvalitsuse üldistest maksutuludest ning 30% kunsti- ja kirjastamisettevõtete maksetest (*Künstlersozialabgabe*).

Saksamaal on kohustusliku sotsiaalkindlustuse sees lisaks loovisikute sotsiaalkindlustuse fond – *Künstlersozialversicherung* (vaata ka Tobsch and Eichhorst, 2018⁹⁷). Fond juurutati, kuna üldine sotsiaalkindlustusskeem ei arvestanud parimal viisil loovisikute madala töötasuga, mis päädis ka madala haiguse- ja vanusega seotud riskikindlustusega. Kuna aga loovisikud sõltuvad majanduslikult ettevõtetest, kes neilt teenuseid ostavad, siis kohustatakse neid ettevõtteid tegema sotsiaalkindlustuse sissemakseid (*Künstlersozialkasse*). Seonduvalt – kuna eraisikutelt, kes ostavad loovisikutelt teenuseid, on administratiivselt keeruline sissemakseid nõuda, siis föderaalvalitsus teeb kindlustusse täiendavaid sissemakseid üldistest maksutuludest. Seeläbi iseendale tööandjatest loovisikud, artistid, kirjanikud peavad maksma vaid poole oma tervise-, pensioni-, pikaajalise hoolduse kindlustuse sissemaksetest. Kindlustuskaitse saamiseks peab loovisik olema loometegevusega hõivatud tulu vähemalt 3900 € aastas.

Austrias on juurutatud registreeritud iseendale tööandjatele sotsiaalkindlustussüsteem (*Trade Social Insurance Act*) (vt ka Spasova 2017⁹⁸), mis hõlmab tervisekindlustust, õnnetuskindlustust, pensionikindlustust. Lisaks on registreerimata iseendale tööandjad, (sh artistid, kirjanikud, kes on hõivatud teenuselepingutega) (*contract for services*), kaetud laiendatud üldise

⁹⁶ Cahuc, P., 2018. France: Social protection for the self-employed. In OECD, The Future of Social Protection: What Works for Non-standard Workers? OECD Publishing: Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264306943-en>.

⁹⁷ Tobsch, V., and Eichhorst, W., 2018. Germany: Social insurance for artists and writers. In OECD, The Future of Social Protection: What Works for Non-standard Workers? OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264306943-en>.

⁹⁸ Spasova S., Bouget D., Ghailani, D. and Vanhercke B. (2017). Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe. A study of national policies. European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission.

sotsiaalkaitstesüsteemiga. Horvaatias viidi 2017. aastal läbi maksureform, millega laiendati sotsiaalkaitset, maksustades ühetaolisemalt sotsiaalkaitse sissemaksetega erinevaid sissetulekuid (samas see vähendas madala sissetulekuga kultuuritöötajate netosissetulekut).

Belgia maksude-toetuste süsteemis rakendatakse erandit, mille järgi mitteregulaarsete kunstiliste tegevuste juures kestusega kolm aastat mahus 3046,52 € aastas peetakse tulu maksuvabaks.

Lisa 4. Uuringu kokkuvõte ja põhisõnumid inglise ja vene keeles

1. Key messages

1. According to experts of the creative and social fields involved in the study, more general and universal values are at the forefront of valuing culture and creative persons. Thereby culture and creative persons help to understand existential values, the world around us, enabling us to relate to the world through participation in cultural life. Although culture and the work of creative persons is highly valued, it is not reflected in the socio-economic well-being of freelancers in the cultural sector.
2. According to the approach of this study, the number of freelancers in the cultural sector in Estonia is estimated at approximately 10,200 people in 2021. This number exceeds the number of members of artistic associations (6,600), but the approach somewhat expands the meaning of who is a creative person engaged in the cultural sector from what is meant in the Creative Persons and Artistic Associations Act and takes into account that not all creative persons are freelancers or belong to artistic associations.
3. The situation with the availability of social guarantees for freelancers in the cultural sector and the subsistence of freelancers in 2021 is worrying. Guarantees related to project-based work cannot meet the real needs of creative persons and are not proportionate to the actual contribution of those engaged in the cultural sector. Social and employment policies related to being in the cultural sector are rather reactive, and instead the best guarantee for the provision of guarantees and income support for freelancers in the cultural sector is increasingly the grant for support of creative activity, the conditions of which need to be modernised.
4. Freelancers in the cultural sector are characterised by high education - 63% have higher education, which is often professional. While 70% of persons in the cultural sector are women, their age distribution is similar to that of the total adult population. Every other person in the cultural sector has their own company or is a partner in a company that is most often active in design (17%) or the arts (13%).
5. The income of freelancers is very irregular and rare, which is the main cause of issues related to their social protection. Every other person in the cultural sector has received income from work for less than six months of the year or no income at all in the last year. One third (35%) were employed in all 12 months, while nearly one-fifth (21%) of creative persons in the cultural sector did not receive income from work in any month. When earning income, the income of a freelancer in the cultural sector was comparable to the average income of all employed persons.

6. Visual artists in particular stand out from other creative persons in the cultural sector in terms of lower income, receiving income less often and having higher social protection risks. The subsistence issues of visual artists are also highlighted somewhat more often by the experts involved in the study when compared to the issues of other creative persons in the cultural sector.
7. Creative persons in the cultural sector are simultaneously engaged in various forms of activity, mostly on a part-time basis. 30% of the freelancers are self-employed, 60-67% work through a business or a non-profit association and 55% are employers or employees. Only 30% of freelancers work full-time or more in some certain form, which is many times lower than the average for all employees. Under current social protection rules, intermittent part-time employment is in direct connection with poorer access to health, unemployment and pension insurances.
8. The livelihoods of creative persons in the cultural sector are affected by savings and assets that help smooth out uncertain employment and income. 70% of creative persons in the cultural sector who responded to the survey own real estate or have someone in their household who owns it.
9. The creative persons in the cultural sector with somewhat smaller savings are those who have undeclared income, according to the survey this is one of the biggest subsistence risks. Therefore, undeclared income is also associated with not being able to access healthcare for economic reasons and higher unemployment risks. At the same time, several experts estimate that in recent years the situation in regard to declaring income has rather improved.
10. In 2020, half of the respondents to the survey of creative persons in the cultural sector had intermittent health insurance, i.e. they did not have health protection for one or more months. The biggest issues with health insurance coverage are related to freelance art teachers, writers, interior designers, technical personnel of galleries or museums, and visual artists. According to the survey, the risk of losing health insurance is increased when income remains undeclared. Only one in four creative people were permanently insured thanks to their creative work. For whatever reason, being a member of an artistic or professional association and having a master's or doctoral degree are most related to having permanent health insurance.
11. One in three creative persons in the cultural sector estimates that they have needed medical care in the last 12 months, but for some reason have not received it. Of these, 18% cited not having health insurance as the reason.
12. Every fourth freelancer in the cultural sector has registered as unemployed with the Unemployment Insurance Fund during the last year, while the amount of those meeting the threshold to receive benefits has been very low. For example, only about 50 persons in the cultural sector receive unemployment benefits in a month. Non-qualification for benefits also affects how many people turn to the Unemployment Insurance Fund - according to a survey of creative persons, 44% of those who did not turn to the Estonian Unemployment Insurance Fund to look for additional work stated that they did not qualify for unemployment benefits or unemployment insurance benefits (44%). However, this in turn reduces the opportunity to participate in refresher training and affects health insurance coverage.
13. Were the current rules of labour and social protection continue to be in force, the subsistence of freelancers in the cultural sector will be problematic in their old age. Gaps in health insurance lead to deferral of medical care, health problems and more expensive treatment at a later stage; intermittent employment does not allow for pension accumulation and low incomes affect the expected I and II pillar pensions. This is a worrying situation from a societal perspective as a large

group of people are at risk of poverty due to different treatment of different forms of employment and income patterns.

14. The challenges of coverage and adequacy of social guarantees for creative persons in the cultural sector are similar to those for other freelancers - the current social security system does not sufficiently support the wider target group of freelancers. Changes to the insurance system, which allow contributions to social security or universal coverage, regardless of the form of employment, would help improve the current system. In particular, this means more flexibility in the calculation of contributions (social tax, unemployment insurance tax), which would better reflect irregular employment and income, and the possibility to join unemployment insurance. Previous analyses have also shown that universal coverage cannot be achieved by fine-tuning the rules of the current insurance system, but rather the introduction of social protection rules that are independent of the universal coverage are needed. The most far-reaching change would mean the introduction of universal health coverage.
15. The changes in policies aimed at all self-employed persons help improve the subsistence of creative persons in the cultural sector the most. For example, although it is sensible to move forward with increasing the national pension and it could be raised above the current subsistence level, this increase should be universal. As relates to cultural policy, the subsistence risk of freelancers in the cultural sector could be further prevented by extending the coverage of benefits and allowances so that the contribution rules would take into account the rules of existing contributory social security schemes. Writers 'salaries and artists' salaries are such transfers that would ensure non-institutional persons in the cultural sector would be ensured to have a more similar subsistence and social security in comparison with institutional freelancers in the cultural sector who are more likely to have a permanent employment relationship. At the same time, this requires an internal redistribution of culture funding, which is already quite generous compared to other countries.

2. Policy recommendations

Policy recommendation 1: Health insurance

Recommendation: To change the bases for the creation of health insurance coverage, allowing social tax to be summed up over several months. Extend the social tax base to other types of income, such as rental or dividend income. Move towards universal health insurance coverage in the longer term.

Impact and importance: Changing the social tax calculation period will provide several thousand people per month with additional health insurance coverage and will also improve the flexibility of the labour market - earning income on the basis of employment and agency contracts will become more favourable for creative persons in the cultural sector and for all other intermittently employed person, this means that more employees may be ready to use these forms of contracts. In this way, policy change can help with structural labour shortages. As a quicker alternative, it is possible to consider extending the health insurance coverage for creative persons in less institutional fields (e.g. the visual arts) from three months to six months from when they completed their specialised higher education.

Policy recommendation 2: Unemployment insurance

Recommendation: Make the unemployment insurance premium neutral from employment form by ensuring access to the system to those with active income-generating employment forms, such as the self-employed and members of management boards.

Impact and importance: The extension of unemployment benefits to self-employed persons increases the fairness of the system by allowing different forms of employment to be treated in the same way. Extending the rights to self-employed persons also favours entrepreneurship and reduces the persons' likelihood to be impoverished, according to research. The impact on freelancers in the cultural sector would initially be rather small, but the change could potentially lead to more frequent registration as a self-employer among creative persons as well.

Policy recommendation 3: Unemployment insurance

Recommendation: To account all periods of temporary employment towards time as employed to support those in the cultural sector, this would enable an unemployment insurance period. Consider increasing the income that is permitted to be received from irregular work.

Impact and importance: Allowing irregular work or temporary employment without losing the status of a person who is registered unemployed, came into force at the end of 2020 and allows maintaining work habits without losing the guarantees associated with unemployment. In essence, the implementation of the recommendation would mean ending the current special situation where actual employment does not ensure an unemployment insurance period.

Policy recommendation 4: Unemployment allowance

Recommendation: Make the period of receiving grants of support for creative work equal to being employed as to enable employment during the receipt of the grant and to allow more flexible calculation of author's remuneration when calculating the allowance.

Impact and importance: Especially in 2020, creative support for those in liberal profession was in practice considered a vital social support. Changing the terms for grants of support for creative work is the most targeted and quickest measure to increase the well-being of freelancers in the cultural sector. By allowing for equating the period of grant of support for creative work with employment or by allowing a simultaneous employment relationship, the gap in unemployment provided under the current laws would be resolved, but this would also resolve the ambiguity and injustice arising from the employment form specified in the Creative Persons and Artistic Associations Act ("or any other similar contract under the law of obligations").

Policy recommendation 5: Grant of support for creative work

Recommendation: Expand the range of activities that may be supported with a grant of support for creative work (including those adjacent to the current ones). Consider also to stick to more general designations instead of trying to precisely define and name all eligible areas separately under section 2 of the Creative Persons and Artistic Associations Act and, when granting grants of support for creative work.

Impact and importance: The legal clarity of the definition of freelancers in the cultural sector needs to be improved, provided that the definition is used to define the target group for the grants or, more broadly, to define the coverage rules. In order to ensure legal clarity, the law should specify which contracts or, more broadly, which forms of activity are to be regarded as the cultural sector. Art forms and their importance are also constantly changing and emerging. Naming more general fields of activity instead of individual activities makes it possible to treat creative areas more equally and to keep pace with the emergence of new art forms. In this vein, as of 2021, the Creative Persons and

Artistic Associations Act cites, for example, scenography - which could also be part of the performing arts - but not photography, interior architecture, multimedia design, ceramics or many others.

Policy recommendation 6: Scholarships

Recommendation: Ensure that current and new grants and scholarships provided by the Ministry of Culture, the Cultural Endowment and other institutions would always cover the social tax paid on them.

Impact and importance: By paying the social tax, it is ensured that the recipient also receives - health insurance, pension qualifying period, parental benefit. Depending on the nature of the specific benefit, consideration should also be given to taking into account unemployment insurance premiums for seniority in office in the event of unemployment.

Policy recommendation 7: Entrepreneurship training

Recommendation: Increase the volume of creative field-specific business training or counselling services offered by the Estonian Unemployment Insurance Fund or local counselling centres.

3. Основные посылы

1. По мнению вовлеченных в исследование экспертов из творческой и социальной сфер, на первом месте в признании важности культуры и творческих лиц стоят более общие и универсальные ценности. Так, культура и творческие лица помогают размышлять об экзистенциальных ценностях, окружающем мире и создают возможность общения с миром через участие в культурной жизни. Хотя культуру и творчество высоко ценят, это не отражается в социально-экономическом положении творческих лиц свободной профессии.
1. Согласно определению творческого лица свободной профессии, принятому в рамках данного исследования, количество творческих лиц свободной профессии в Эстонии в 2021 году равно примерно 10 200 человек. Это превышает количество членов творческих объединений (6600), но в то же время расширяет понятие творческого лица свободной профессии в рамках Закона о творческих личностях и творческих объединениях и учитывает, что не все творческие лица являются лицами свободной профессии или состоят в творческом объединении.
2. Ситуация с доступностью социальных гарантий и финансовым положением творческих лиц свободной профессии в 2021 году вызывает озабоченность. Связанные с проектной деятельностью социальные гарантии не покрывают реальных нужд творческих лиц и не являются пропорциональными вкладу лиц свободной профессии. Социальная и трудовая политика, связанная с лицами свободной профессии, является скорее реактивной, и вместо этого для творческих лиц свободной профессии лучшим обеспечением социальными гарантиями и поддержкой доходов все чаще становится пособие по творческой деятельности, условия которого нуждаются в обновлении.
3. Творческих лиц свободной профессии характеризует высокая степень образованности - 63% из них имеют высшее образование, которое зачастую является специальным. Если 70% творческих лиц составляют женщины, то их возрастное распределение совпадает с возрастным распределением всего населения. У каждого второго творческого лица есть свое предприятие или оно является участником предприятия, которое чаще всего действует в сфере дизайна (17%) или искусства (13%).

4. Доходы творческих лиц свободной профессии очень нерегулярны и редки, что является основным источником их проблем с социальной защитой. Каждое второе творческое лицо в течение последнего года получало доход от работы менее чем за шесть месяцев или не получало его вообще. Все 12 месяцев была занята лишь треть творческих лиц свободной профессии (35%), в то время как одна пятая часть (21%) не получала заработка вообще. При получении дохода у лиц свободной профессии он сравним со средним доходом всех занятых лиц.
5. Из творческих лиц свободной профессии выделяются художники, занимающиеся изобразительным искусством, которые получают доход меньше и реже и в большей мере подвержены риску отсутствия социальных гарантий. Проблемы финансового положения художников, занимающихся изобразительным искусством, чаще, чем у других творческих лиц свободной профессии, подчеркивают и вовлеченные в исследование эксперты.
6. Творческие лица свободной профессии обычно заняты одновременно в нескольких областях, чаще всего с частичной нагрузкой. 30% лиц свободной профессии являются физическими лицами – работодателями для самих себя, 60–67% ведут деятельность через какое-либо коммерческое или некоммерческое объединение, и 55% трудоустроены в качестве работников или по подряду. На полную ставку или с большей нагрузкой в какой-то конкретной форме занято лишь 30% лиц свободной профессии, что в несколько раз ниже среднего по всем занятым лицам. В случае с действующими ныне правилами социальных гарантий, непостоянная частичная занятость прямо связана с худшей доступностью медицинского и пенсионного страхования и страхования от безработицы.
7. Финансовое положение творческих лиц свободной профессии зависит от сбережений и имущества, которые помогают сгладить непостоянную занятость и доходы. 70% из ответивших в опросе творческих лиц свободной профессии или кто-то из членов их семьи владеют недвижимостью.
8. Меньше сбережений по сравнению с другими у тех творческих лиц, у которых есть незадекларированный доход, что, по данным опроса, является самым серьезным риском для финансового положения. Так, с незадекларированным доходом связана, например, недоступность медицинских услуг по финансовым причинам, а также более высокие риски безработицы. В то же время ряд экспертов считают, что в последние годы ситуация с декларированием доходов движется в лучшую сторону.
9. У половины ответивших в опросе творческих лиц свободной профессии в 2020 году было прерывающееся медицинское страхование, то есть оно отсутствовало в течение одного или нескольких месяцев. Самая большая проблема с медицинской страховкой у учителей искусства – фрилансеров, писателей, дизайнеров интерьера, технического персонала галерей и музеев, а также у художников, занимающихся изобразительным искусством. По данным опроса, больше всего повышает риски остаться без медицинской страховки незадекларированный доход. Лишь каждое четвертое творческое лицо было стабильно застраховано благодаря своему творческому труду. По любой причине постоянная медицинская страховка чаще всего связана с членством в творческом или профессиональном объединении и обладанием степенью магистра или доктора.
10. По оценке каждого третьего творческого лица, за последние 12 месяцев у него возникла необходимость обратиться к врачу, но по какой-то причине это было невозможно. Из них 18% сообщили, что причиной этому было отсутствие медицинской страховки.
11. Каждое четвертое творческое лицо свободной профессии за последний год зарегистрировалось в Кассе по безработице в качестве безработного, в то же время лишь

немногие соответствовали условиям получения пособий и возмещений. Например, в одном месяце пособие по безработице получают всего примерно 50 лиц свободной профессии. Несоответствие требованиям пособий и возмещений влияет, в свою очередь, на то, обратится ли лицо в Кассу по безработице – по данным опроса творческих лиц, 44% из тех, кто не обратились в Кассу по безработице для поиска работы, первой причиной не обращения назвали то, что они бы не соответствовали требованиям пособия по безработице или возмещения по страхованию (44%). Отказ обращаться в Кассу по безработице уменьшает возможности участия на дополнительных курсах обучения и влияет на покрытие медицинского страхования.

12. При продолжении действия нынешних правил трудовой и социальной защиты финансовое положение творческих лиц свободной профессии в старости будет проблематичным. Перерывы в медицинском страховании влекут за собой отсрочивание врачебной помощи, проблемы со здоровьем и более затратное лечение в будущем; прерывистая занятость не дает возможности накопления пенсионного стажа, а низкий заработок влияет на ожидаемый размер пенсии 1-й и 2-й ступени пенсионного страхования. С точки зрения общества, речь идет о тревожной ситуации, при которой из-за разного отношения к различным видам занятости и шаблонам дохода возникает группа, имеющая больший риск бедности в старости.
13. Проблемы с покрытием и достаточностью социальных гарантий для творческих лиц свободной профессии в целом схожи с проблемами других лиц свободных профессий – нынешняя система социального страхования не поддерживает в достаточной мере всю целевую группу лиц свободной профессии в более широком плане. Нынешнюю систему помогли бы улучшить изменения системы страхования, которые позволили бы совершать взносы в социальное страхование вне зависимости от вида занятости или были бы связаны с универсальным покрытием. В первую очередь, это гибкий учет налогов (социальный налог, взнос по страхованию от безработицы), который лучше бы отображал нерегулярную занятость и доход, и возможность присоединиться к страхованию от безработицы. Предыдущий анализ также показал, что универсального покрытия невозможно достигнуть лишь исправляя неточности в нынешней системе страхования, вместо этого следует взвесить внедрение универсальных правил социальной защиты независимо от налогового вклада. Самым обширным изменением было бы введение универсального медицинского страхования.
14. Финансовое положение творческих лиц свободной профессии лучше всего помогут улучшить изменения в политике, направленные на всех лиц, которые являются работодателями для самих себя. Например, и над увеличением народной пенсии следует работать в быстром темпе и поднимать ее выше прожиточного минимума, повышение следует сделать во всех сферах. В сфере культуры финансовое положение творческих лиц свободной профессии можно также улучшить, расширив покрытие тех возмещений и пособий, у которых правила платежей будут учитывать действующие правила схем социального страхования, зависящих от вклада. Зарплата писателя и художника являются такими выплатами, которые обеспечили бы неинституционализированным творческим лицам заработок и социальные гарантии на одном уровне с институционализированными творческими лицами, которые с большей вероятностью находятся в постоянных трудовых отношениях. В то же время это подразумевает щедрое перераспределение финансирования в самой сфере культуры по сравнению с другими странами.

4. Политические рекомендации

Политическая рекомендация 1: Медицинское страхование

Рекомендация: Изменить основы возникновения медицинской страховки, предлагая возможность суммировать социальный налог за несколько месяцев. Расширить базу социального налога на другие источники дохода, например доход с аренды или дивидендов. Двигаться в перспективе в сторону универсальной медицинской страховой защиты.

Влияние и важность: Изменение расчетного периода социального налога дает нескольким тысячам людей в месяц дополнительную медицинскую страховую защиту и улучшает гибкость рабочего рынка – работа по договору подряда или договору поручения станет выгоднее для творческих лиц свободной профессии и всех других лиц с непостоянной занятостью, вследствие чего большее количество работников будет готово использовать такие формы договора. Тем самым изменение в политике может облегчить структурную нехватку рабочей силы. В качестве более скорой альтернативы можно взвесить продление медицинского страхования для творческих лиц, работающих в менее институционализированных сферах (например, изобразительное искусство), с нынешних трех месяцев до полугода после получения профильного высшего образования.

Политическая рекомендация 2: Страхование от безработицы

Рекомендация: Сделать взносы по страхованию от безработицы нейтральными по отношению к виду занятости, давая доступ к системе тем видам занятости, которые приносят активный доход, например ФЛП или член правления.

Влияние и важность: Расширение страхования по безработице на лиц, которые являются сами себе работодателями, повышает справедливость системы, позволяя относиться ко всем видам занятости одинаково. Также расширение прав для лиц, которые являются сами себе работодателями, создает более позитивное отношение к занятию предпринимательством и уменьшает для них риск попадания за черту бедности. Непосредственное влияние на творческих лиц свободной профессии будет изначально небольшим, но это изменение может повлечь за собой рост числа регистраций в качестве ФЛП и среди творческих лиц.

Политическая рекомендация 3: Страхование от безработицы

Рекомендация: Учитывать период кратковременной работы в качестве периода занятости для всех лиц свободной профессии, что позволяет набирать стаж для страхования от безработицы. Взвесить повышение разрешенного дохода от разовых подработок.

Влияние и важность: Разрешение кратковременно работать (т. е. разовых подработок) без потери статуса безработного вступило в силу в конце 2020 года и позволяет поддержать рабочую форму, не теряя социальные гарантии безработного. Применение данной рекомендации означает отказ от нынешнего особого статуса, при котором реальная занятость не гарантирует стаж для страхования от безработицы.

Политическая рекомендация 4: Пособие по безработице

Рекомендация: Приравнять получение пособия по творческой деятельности к занятости, создать условия для вступления в трудовые отношения при получении пособия по творческой деятельности, а также создать условия для гибкого начисления гонорара при начислении пособия.

Влияние и важность: Именно в 2020 году пособие по творческой деятельности на деле стало для лиц свободной профессии жизненно важным социальным пособием. Изменение условий пособия по творческой деятельности является самым точным и быстрым способом для улучшения финансового положения творческих лиц свободной профессии. Таким образом, приравнивание получения творческого пособия к занятости или разрешение параллельных трудовых отношений в первую очередь позволило бы решить пробел в действующем законодательстве в связи с возникновением стажа страхования от безработицы, а также разрешить неясность и несправедливость, исходящую из содержащейся в Законе о творческих личностях и творческих объединениях формы занятости («на основе другого обязательно-правового договора, имеющего подобный характер»).

Политическая рекомендация 5: Пособие по творческой деятельности

Рекомендация: Расширить список видов деятельности, по которым можно подать заявку на получение пособия по творческой деятельности (в том числе примыкающие к нынешним). В связи с этим при перечислении видов творческой деятельности и в ст. 2 Закона о творческих личностях и творческих объединениях, и при назначении пособия по творческой деятельности следует скорее обобщать названия видов деятельности, чем пытаться четко их обозначить и назвать все приемлемые сферы отдельно.

Влияние и важность: Правовая определенность описания видов деятельности творческих лиц свободной профессии нуждается в улучшении при условии, что это используется для определения целевых групп, которые могут ходатайствовать о пособии по творческой деятельности, или для более широкого применения правил. Для обеспечения правовой определенности следует более точно обозначить в законе, какие договоры или более общие формы деятельности считаются свободной профессией. Виды искусства и их важность также постоянно находятся в процессе изменения и становления. Использование более обобщенных наименований вместо отдельных видов деятельности дает возможность одинаково относиться ко всем видам творческой деятельности и идти в ногу с появлением новых видов искусства. Например, Закон о творческих личностях и творческих объединениях в 2021 году выносит отдельно сценографию, которая может относиться и к театральному искусству, но не фотографию, внутреннюю архитектуру, мультимедийный дизайн, керамику и многие другие.

Политическая рекомендация 6: Стипендии

Рекомендация: Обеспечить, чтобы нынешние и будущие стипендии, выдаваемые Министерством культуры, фондом «Капитал культуры» и другими учреждениями, всегда включали бы выплачиваемый с них социальный налог.

Влияние и важность: В случае выплаты социального налога получатель стипендии приобретает социальные гарантии – медицинское страхование, пенсионный стаж, родительская компенсация. Исходя из особенностей конкретного пособия, следует взвесить учет взноса по страхованию от безработицы для возникновения рабочего стажа и в случае, если лицо временно находится без работы.

Политическая рекомендация 7: Курсы по предпринимательству

Рекомендация: Увеличить объем предлагаемых Кассой по безработице и региональными центрами развития специфических предпринимательских курсов или консультационных услуг для творческой сферы.

Влияние и важность: Большинство творческих лиц свободной профессии, особенно молодых, работает через какую-либо форму предпринимательства. В то же время связанное с творческой деятельностью предпринимательство не соответствует всем традиционным бизнес-моделям. Таким образом, следует создать для творческого предпринимательства специфические мастер-классы, консультации, программы менторства, обращая внимание также на правовую защиту форм предпринимательства и стратегии улучшения финансового положения.

[Liitu uudiskirjaga](#)
praxis.ee

