

# 479 SE I

## Seletuskiri

### esimeseks lugemiseks muudetud kujul esitatud tööturuteenuste ja –toetuste seaduse muutmise seaduse eelnõu juurde

#### 1. Eelnõu menetlemise käik ja esimeseks lugemiseks muudetud kujul esitamise põhjendused

Sotsiaalkomisjon algatas tööturuteenuste ja –toetuste seaduse muutmise seaduse eelnõu 07.06.2017. Vabariigi Valitsus otsustas eelnõu toetada ja tegi Sotsiaalministeeriumile ülesandeks esitada tööturuteenuste ja -toetuste seaduse muutmise seaduse eelnõu (479 SE) kohta Riigikogu menetluse käigus oma ettepanekud.

Algatatud eelnõu 479 SE järgi on äriühingu juhi töötuna arvelevõtmise üheks tingimuseks vähemalt 180-päevane töötamine 12 kuu jooksul. See nõue ei pruugi olla kooskõlas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsusega nr 3-4-1-17-16, sest jätab töötuskindlustushüvitisest ilma need äriühingu juhid, kellel on täidetud 12-kuuline staažinõue, kuid sellest vähemalt kuus kuud ei ole täitunud viimase aasta jooksul. Seetõttu asendatakse äriühingu juhi töötuna arvelevõtmise tingimustes 180-päevane töötamise nõue töötuskindlustushüvitise saamise kahe tingimuse (vähemalt 12 kuud kindlustusstaaži 36 kuu jooksul ja sunnitud töötus) täitmise nõudega. Isikute võrdse kohtlemise eesmärgil on vaja teha analoogne muudatus ka füüsilisest isikust ettevõtja ja tema ettevõtte tegevuses osaleva abikaasa töötuna arvelevõtmise tingimustes.

16.10.2017 esitas tervise- ja tööminister Jevgeni Ossinovski Riigikogu sotsiaalkomisjonile ettepanekud tööturuteenuste ja -toetuste seaduse muutmise eelnõu muutmiseks. Samal päeval tutvustasid Sotsiaalministeeriumi tööhõive osakonna juhataja Sten Andreas Ehrlich ja sama osakonna nõunik Õie Jõgiste ettepanekuid komisjoni istungil. Komisjon arutas ettepanekuid veel ka oma istungil 19.10.2017.

Komisjon otsustas Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 98 sätetele tuginedes esitada tööturuteenuste ja –toetuste seaduse muutmise seaduse eelnõu esimesele lugemisele muudetud kujul.

Tööturuteenuste- ja toetuste seaduse muutmise seaduse eelnõu (479 SE) sätteid selgitav algne seletuskiri on eelnõu algteksti juures.

#### 2. Muudatused algatatud eelnõus

**2.1.** Muudetud eelnõus on muudetud äriühingu juhi töötuna arvelevõtmise tingimusi. Selleks on muudetud **eelnõu § 1 punktis 1** sätestatud tööturuteenuste ja –toetuste seaduse § 6 lõike 5 punkti 4 sõnastust. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus nr 3-4-1-17-16 nõuab äriühingu juhtidele töötuskindlustushüvitise maksmist. Hüvitise saamise õigust

piiravad töötuna arvelevõtmise nõue, kindlustusstaaži nõue ja töösuhte lõppemise tingimused (TKindlS § 6 lõiked 1 ja 2). Riigikohus analüüsis, kas TKindlS § 3 lõike 1 tähenduses kindlustatud isikul peaks olema kindlustatud riski realiseerumise korral õigus saada töötuskindlustushüvitist ka juhul, kui ta on äriühingu juht. Riigikohus leidis, et „... juhul kui äriühingu juhatuse liikmeks olev kindlustatu, kes vastab muudele töötuskindlustushüvitise maksmise eeldustele, ei saa oma tegevuse eest tasu ehk tal puudub tõine sissetulek, tuleb kindlustatud risk lugeda tema puhul realiseerunuks.“

Lähtudes Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsusest on äriühingu juhi töötuna arvelevõtmise tingimustes 180-päevane töötamise nõue asendatud töötuskindlustushüvitise saamise kahe tingimusega (12 kuud töötuskindlustusstaaži 36 kuu jooksul ja sunnitud töötus) täitmise nõudega. 180-päevane töötamise nõue välistab jätkuvalt töötuskindlustushüvitise saamise võimaluse nendel äriühingu juhtidel, kellel on töötuskindlustusstaaži 12 kuud 36 kuu jooksul, kuid sellest vähemalt kuus kuud ei ole täitunud viimase aasta jooksul. TKindlS § 6 lõike 1 punkti 2 järgi on hüvitise saamise õigus töötul, kellel on töötuskindlustusstaaži 12 kuud 36 kuu jooksul, st isik võib hüvitist taotleda kuni kaks aastat pärast töötamise lõpetamist.

Muudatuse tulemusel tekib äriühingu juhtidel õigus töötuskindlustushüvitisele, sest nad võetakse edaspidi töötuna arvele, kui ta vastab töötuskindlustushüvitise saamise kahele tingimusele:

1) tal on vähemalt 12 kuud töötuskindlustusstaaži töötuna arvelevõtmisele eelnenud 36 kuu jooksul;

2) ta ei ole lahkunud viimasest töö- või teenistuskohast omal algatusel ega poolte kokkuleppel ega ole ise põhjistanud töö kaotust (sunnitud töötus).

Eelnõu 479 SE kohaselt ei pea äriühingu juht töötuna arvelevõtmiseks lõpetama oma tegevust.

Sunnitud töötus tähendab seda, et isik ei ole ise põhjistanud töö kaotust. TKindlS § 6 lõike 2 järgi ei ole õigust töötuskindlustushüvitisele kindlustatul, kelle viimane töö- või teenistussuhe lõppes:

1) töötaja või ametniku algatusel, va töösuhte lõpetamisel TLS § 37 lõike 5 (töötaja ütleb lepingu üles, kui töötasu vähendatakse töö andmata jätmise korral), § 91 lõike 2 (töötaja ütleb töölepingu üles tööandjapoolse kohustuse olulise rikkumise tõttu) või § 107 lõike 2 (töölepingu lõpetab kohus või töövaidluskomisjon pärast töölepingu ülesütlemise tühisuse tuvastamist või tühistamist) alusel;

2) töölepingu seaduse § 88 lõike 1 punktides 3–8 nimetatud põhjusel (töölepingu erakorraline ülesütlemine tööandja poolt töötajast tuleneval põhjusel) või avaliku teenistuse seaduse § 94 alusel (distsiplinaarsüüteo eest teenistusest vabastamine);

3) poolte kokkuleppel.

Sunnitud töötuse nõude täitmine on äriühingu juhi puhul oluline vaid siis, kui ta on lisaks äriühingu juhtimisele, teinud tööd töölepingu alusel või olnud avalikus teenistuses.

Lisaks eeltoodud tavapärasele töötuna arvelevõtmisele, võetakse äriühingu juht töötuna arvele ka siis, kui tal on TKindlS § 8 lõike 2 alusel õigus töötuskindlustushüvitise maksmise jätkamisele. Sel juhul ei pea olema täidetud vähemalt 12 kuuline kindlustusstaaži nõue. TKindlS § 8 lõike 2 eesmärk on soodustada töötul lühiajalise töö tegemist. Kui hüvitise

maksmist ei jätkataks, siis võib isik keelduda lühiajalisest tööst, sest pärast selle lõppemist ei oleks tal õigust hüvitisele enne seda, kui tal on uuesti täitunud 12 kuuline staažinõue.

Õigus hüvitise maksmise jätkamisele on siis, kui ta sai eelmisel töötuse perioodil töötuskindlustushüvitist selle määramise otsuses märgitud perioodist lühema aja jooksul ja ta on kahe töötuse vahel vähemalt ühe päeva teinud tööd. See nõue on täidetud, kui isik pärast eelmist töötuna arveloleku lõpetamist tegi tööd töölepingu alusel, oli avalikus teenistuses või aja-, asendus- või reservteenistuses, osutas teenust võlaõigusliku lepingu alusel või tegutses juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liikmena ja sai selle eest tasu. Uuesti töötuna arvelevõtmist peab isik taotlema 12 kuu jooksul arvates töötuskindlustushüvitise määramisest.

Äriühingu juhi töötuna arvelolek lõpetatakse, kui ta asub tööle, sh hakkab saama äriühingu juhi tasu või muul tööturuteenuste ja –toetuste seaduse §-s 7 nimetatud põhjusel. Töötuna arvelolekut ei lõpetata vaid seetõttu, et isik on saanud töötuskindlustushüvitist seaduses ettenähtud aja jooksul. Äriühingu juhi töötuna arvelevõtmise tingimuseks on töötuna arvelevõtmisele eelnenud perioodil töötuskindlustusstaaži ja sunnitud töötuse nõuete täitmine. Need tingimused ei muutu kehtetuks ega põhjusta töötuna arveloleku lõpetamist vaid seetõttu, et isik on saanud hüvitist TKindLS ettenähtud aja eest. Kui isik ei ole tööd leidnud, võib ta jätkuvalt olla töötuna arvel ning saada abi uue töö leidmisel.

**2.2.** Muudetud eelnõus on muudetud sarnaselt äriühingu juhiga muudetud FIE ja FIE abikaasa töötuna arvelevõtmise tingimusi. Selleks on muudetud **eelnõu § 1 punktis 2** sätestatud tööturuteenuste ja –toetuste seaduse § 6 lõike 5 punkte 5 ja 5<sup>1</sup>. FIE ja FIE abikaasa töötuna arvelevõtmise tingimustes on 180-päevane töötamise nõue asendatud töötuskindlustushüvitise saamise õiguse tingimuste täitmise nõudega. Kui FIE või FIE abikaasa on teinud ka muud tööd ja maksnud töötuskindlustusmakset vähemalt 12 kuu eest 36 kuu jooksul ega ole vabatahtlikult tööd kaotanud, siis on tal õigus olla töötuna arvel ja saada töötuskindlustushüvitist sel ajal, kui FIE tegevus on peatatud või kui FIE hooajaliselt ei tegutse.

**2.3.** Eelnõu § 1 on täiendatud **uue punktiga 3**, millega muudetakse tööturuteenuste ja –toetuste seaduse § 13 lõiget 1<sup>1</sup>. Selles sättes on loeteletud isikud, kes võivad jätkata pärast töötuna arveloleku lõpetamist tööturukoolituses osalemist. Kehtiva tööturuteenuste ja –toetuste seaduse kohaselt säilib koolitusel osalemise õigus isikul, kes asub tööle enne koolituse lõppemist. Muudatuse kohaselt on õigus tööturukoolitusel osalemist jätkata isikutel, kelle arvelolek on lõpetatud tööturuteenuste ja –toetuste § 6 lõike 5 punktides 2-7 nimetatud asjaoludel (isik on jõudnud vanaduspensioniiikka, saab ennetähtaegset vanaduspensionini, teeb tööd, sh juhib äriühingut ja saab selle eest tasu, tegutseb FIE-na või on FIE abikaasa, õpib, on aja-, asendus- või reservteenistuses või on saanud ettevõtluse alustamise toetust) või § 7 lõike 1 punkti 7 alusel. Koolituse pooleli jätmise seab ohtu töötaja kvalifikatsiooni tõstmise ning tema konkurentsivõime tagamise tööturul. Lisaks raskendab koolituste katkestamine teenuse pakkumist.

### **3. Seaduse mõjud**

#### Äriühingu juhi töötuna arvelevõtmise tingimuste muutmine

Muudatuse tulemusel võetakse töötuna arvele äriühingu juht, kes ei saa tasu ning kellel on täidetud töötuskindlustushüvitise saamise tingimused (vähemalt 12 kuud kindlustusstaaži 36 kuu jooksul ja sunnitud töötus).

Muudatuse sihtrühm on töötajad, kes samaaegselt on ka äriühingu juhid ilma selle eest tasu saamata. Kokku oli 2016. aastal Maksu- ja Tolliameti andmetel 84 800 juhtimis- või kontrollorgani liiget, kes olid terve aasta liikmed ilma tasu saamata ning töötasid vähemalt 4 kuud aastas teisel töökohal. Neile lisaks oli veel 11 400 isikut, kes töötasid vähemalt 4 kuud aastas ning said ka vähemalt 1 kuu aastas juhtimis- või kontrollorgani liikme tasu (nende puhul on töötuna registreerimise tingimuseks tasu saamise lõppemine).

Muudatusel võib eeldada sotsiaalseid, sh demograafilisi mõjusid, mõju majandusele ning riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele, kuludele ja tuludele.

### **Sotsiaalsed, sealhulgas demograafilised mõjud**

Muudatusel on positiivne mõju tööturule, kuna sihtrühmal on töötuks jäämise korral ligipääs tööturumeetmetele, mis võimaldavad töötul kiiremini uut tööd leida. Samuti mõjutab muudatus äriühingu juhtide sotsiaalseid garantiisid, kuna töötuks jäämise korral tekib neil võimalus saada töötuskindlustushüvitist ja töötutoetust (juhul kui on täidetud töötuskindlustushüvitise saamise tingimused).

Kuni 01.05.2014 kehtinud tööturuteenuste ja –toetuste seaduse § 6 lg 5 p 4 järgi võeti töötuna arvele juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liige, kes ei saanud tasu. 2014. aasta alguses sai töötuskindlustushüvitist 1041 äriühingu juhti, mis moodustas kõikidest töötuskindlustushüvitise saajatest 10,9%. Sellest lähtudes lisanduks prognoosi järgi 2018-2020 töötuskindlustushüvitise saajaid äriühingu juhtide arvelt aastas keskmiselt veidi üle 900 isiku. Kokku suureneks registreeritud töötute arv äriühingu juhtide võrra 2018.-2020. aastal ligikaudu 1100-1200 isiku võrra.

Töötuna arvelevõtmise võimalus toob sihtrühma jaoks kaasa muutusi töötuks jäämise korral, kuid sellega ei kaasne kohanemiskulusi ning mõju ulatust võib hinnata keskmiseks. Mõju avaldumise sagedust võib pidada väikeseks, kuna muudatusega kokkupuude on ebaregulaarne (pole teada, millal realiseerub töötuse risk). Potentsiaalne sihtrühm moodustab kõigist Eesti hõivatutest 15%, mistõttu võib sihtrühma pidada keskmiseks. Muudatusega kaasnev ebasoovitavate mõjude risk sihtrühma jaoks on väike. Kokkuvõttes on mõju hindamise kriteeriumide alusel muudatuse sotsiaalne mõju oluline.

### **Mõju majandusele**

Töötuse riski realiseerumise korral on sihtrühmal olemas ligipääs asendussissetulekule töötuskindlustushüvitise ja töötutoetuse näol, mistõttu on muudatusel positiivne mõju sihtrühma leibkondade toimetulekule.

Kuna töötuks jäämise korral ei ole ilma tasu saamata äriühingu juhtimine enam takistuseks töötukassa teenuste ja toetuste-hüvitiste saamisel, julgustab muudatus inimesi enam äriühingu liikmena tegutsema ning mõjutab positiivselt ettevõtlikkuse levikut palgatöötajate hulgas ja oma ettevõtete alustamist palgatöö kõrvalt.

Majandusliku mõju ulatust võib pidada keskmiseks (asendussissetulekuga võib kaasneda leibkonna toimetulekus positiivseid muutusi) ja sagedust väikeseks (töötuks jäämine on harv sündmus). Sihtrühma suurus on keskmine, kuna moodustab 15% kõigist hõivatutest. Ebasoovitavate mõjude riske ei tuvastatud. Kokkuvõttes on mõju hindamise kriteeriumide alusel muudatuse mõju majandusele oluline.

## **Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele, kuludele ja tuludele**

Muudatuse tulemusel suurenevad töötukassa kulud töötutoetuste ja töötuskindlustushüvitiste väljamaksmisele, tööturuteenustele ja töötute ravikindlustusele. Kuna sihtrühma töötasudelt on ka siiani tehtud töötuskindlustusmaksleid, ei suurene muudatuse tulemusel töötukassa tulud. Töötukassa prognoosi kohaselt on äriühingu juhtide arvele võtmise kulud 2018. aastal **9,4 mln eurot**, 2019. aastal **10,0 mln eurot** ning 2020. aastal **10,5 mln eurot**.

Muudatuse tulemusel suureneb ka mõnevõrra töötukassa töökoormus seoses registreeritud töötute arvu suurenemisega.

Mõju sagedust töötukassale võib pidada keskmiseks, kuna uusi töötuid äriühingu juhte tuleb töötuna arvele regulaarselt ning seega on ka kulud regulaarsed. Mõju ulatus on väike, kuna ei toimu muutusi selles, kuidas töötukassa toimib. Ebasoovitavate mõjude risk on väike. Kuna muudatus mõjutab ühte avaliku sektori asutust, võib sihtrühma pidada väikeseks. Kokku võib muudatuse mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele, kuludele ja tuludele pidada ebaoluliseks.

### **4. Seaduse rakendamiseks vajalikud kulutused ja seaduse rakendamise eeldatavad tulud**

#### 1) Äriühingu juhi töötuna arvelevõtmise tingimuste muutmine

Riigikohus tegi äriühingu juhtide töötuna arvelevõtmist puudutava otsuse 11. mail 2017. Pärast seda võetakse töötuna arvele äriühingu juhid, kellel on õigus töötuskindlustushüvitisele. Seetõttu on kulu tekkinud juba käeoleva aasta maist alates. 2017. a prognoositud kulu on 3,7 mln eurot.

Algatatud eelnõu 479 SE seletuskirja järgi on 180-päevase töötamise nõude puhul äriühingu juhtide töötuna arvelevõtmise muudatuse mõju eelarve tasakaalule (lisanduvad kulud ilma sotsiaalmaksuta) ca 8,2 mln eurot aastas. Muudatuse hinnanguline kogukulu on 9,4 mln eurot aastas, sh 8,4 mln töötuskindlustusvahenditest ja 1 mln riigieelarvest.

Töötuskindlustushüvitise saamise tingimuste muutmine töötukassa prognoosi kohaselt töötuskindlustushüvitise kulu oluliselt ei mõjuta. Kui asendada eelnõus 479 SE 180-päevane töötamise nõue töötuskindlustushüvitise saamise kahe tingimusega, on muudatuse hinnanguline kulu töötukassa prognoosi kohaselt:

- 1) 2018. a 9,4 mln eurot, sh 9,2 mln töötuskindlustusvahenditest ja 0,2 mln riigieelarvest;
  - 2) 2019. a 10 mln eurot, sh 9,7 mln töötuskindlustusvahenditest ja 0,3 mln riigieelarvest;
  - 3) 2020 a. 10,5 mln eurot, sh 10,2 mln töötuskindlustuse vahenditest ja 0,3 mln riigieelarvest.<sup>1</sup>
- Muudatuse mõju eelarve tasakaalule (lisanduvad kulud ilma sotsiaalmaksuta) on 2017. a 3,3 mln, 2018. a 8,3 mln, 2019. a 8,8 mln ja 2020. a 9,2 mln eurot.

---

<sup>1</sup> Võrreldes algatatud eelnõu 479 SE seletuskirjaga on tabelis toodud kuluprognosis tuginetud rahandusministeeriumi uuemale majandusprognoosile.

Tabel 1. Äriühingu juhtide töötuna arvelevõtmise kulu pärast eelnõu 479 SE muutmist (kahe töötuskindlustushüvitise tingimuse nõude täitmise korral), 2018-2020

	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
<b>Kokku uus sihtrühm keskmiselt päevas</b>	<b>1063</b>	<b>1188</b>	<b>1181</b>
..töötuskindlustushüvitise saajaid	914	908	902
..töötutoetuse saajaid	32	47	47
..registreeritud töötud, kes said töötuse perioodi alguses töötuskindlustushüvitist või töötutoetust	118	234	232
<b>Kokku lisanduvad kulud, EUR</b>	<b>9 352 439</b>	<b>9 987 451</b>	<b>10 466 290</b>
..töötuskindlustushüvitis ilma sotsiaalmaksuta, EUR	7 006 744	7 400 768	7 785 283
..sotsiaalmaks töötuskindlustushüvitiselt, EUR	910 877	962 100	1 012 087
..töötutoetus, EUR	48 448	74 266	76 112
..sotsiaalmaks töötutoetust saavate töötute eest, EUR	23 495	36 750	38 508
..sotsiaalmaks töötute eest, kellele enam töötuskindlustushüvitist või töötutoetust ei maksta, EUR	87 453	182 391	191 112
..tööturuteenustel osalemiste kulu, EUR	1 275 423	1 331 176	1 363 188

Allikas: Töötukassa arvutused

Prognoosi järgi lisanduks aastatel 2018-2020 töötuskindlustushüvitise saajaid äriühingu juhtide arvelt aastas keskmiselt veidi üle 900 isiku ja töötuskindlustushüvitise kulude suurenemine ilma sotsiaalmaksuta on aastatel 2018-2020 vahemikus **7,0-7,8 mln eurot** aasta kohta. Täiendavalt lisanduvad kulud sotsiaalmaksule (sotsiaalmaksumäära ravikindlustuse osa) on 2018.-2020. aastal vahemikus **0,9-1,0 mln eurot** aastas. (vt Tabel 1).

Töötutoetuse kulude prognoosimisel on arvestatud, et töötutoetust hakkaksid saama vaid need äriühingu juhid, kellel on õigus töötuskindlustushüvitise järgselt töötutoetust saada. Kulud töötutoetusele suureneksid 2018.-2020. aastal vahemikus **48 000-76 000 eurot** aastas. Täiendavalt lisanduksid veel kulud sotsiaalmaksule töötutoetust saavate isikute eest (vahemikus **23 000-38 000 eurot** aastas) ja kulud sotsiaalmaksule nende töötuna arvel olijate eest, kes ei saa töötuskindlustushüvitist või töötutoetust (**87 000-191 000 eurot** aastas).

Kokku suureneks registreeritud töötute arv äriühingu juhtide võrra 2018.-2020. aastal ligikaudu 1100-1200 isiku võrra. Äriühingu juhtidele tööturuteenuste osutamiseks kuluks prognoosi kohaselt 2018.-2020. aastal ligikaudu **1,3-1,4 mln eurot** aastas. Kui kehtivat tööhõiveprogrammi ei muudeta, siis kaetakse need kulud juba kehtivast eelarvest.

## 2) FIE töötuna arvelevõtmise tingimuste muutmine

Mõju kuludele on marginaalne. 2016. aastal oli 12-kuune töötamise nõue viimase 36 kuu jooksul täidetud 430 FIE-l, kes peatas tegevuse (312) või tegutses hooajaliselt (118). Hinnanguliselt võiks neist olla töötuna arvel 10% ehk 43 isikut. Võrdluseks, 180-päevane töötamise nõue viimase 12 kuu jooksul oli täidetud 345 FIE-l, kes peatas tegevuse (240) või tegutses hooajaliselt (105).

## **5. Juhtivkomisjoni menetluslikud otsused ja ettepanekud.**

Sotsiaalkomisjon otsustas esitada eelnõu esimeseks lugemiseks muudetud kujul Riigikogu täiskogu päevakorda 26.10.2017 ja teha ettepanek esimene lugemine lõpetada.

Esitab sotsiaalkomisjon 24.10.2017

(kinnitatud digitaalselt)

Helmen Kütt  
Sotsiaalkomisjoni esimees