

Töötuskindlustuse seaduse, tööturuteenuste ja –toetuste seaduse muutmise seaduseelnõu
väljatöötamiskavatus

1. Sissejuhatus.....	2
2. Probleemide kirjeldus ja hetkeolukord	4
2.1. Probleem 1. Töötute kõrge vaesusrisk.....	4
2.2. Probleem 2. Tööturul on üha enam inimesi, kellel puudub juurdepääs töötuskindlustussüsteemile nende töö tegemise vormi tõttu.	8
2.3. Probleem 3. Täieliku töötuse nõue piirab liigselt töötushüvitiste kättesaadavust	11
2.4. Probleem 4. Täieliku töötuse nõue pärsib töötusest tööle siirdumist	12
3. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus.....	12
4. Kaalutud mitteregulatiivsed võimalused	13
5. Probleemide võimalikud regulatiivsed lahendused.....	13
5.1. Kavandatud muudatus 1: Kindlustatud isikute ringi laiendamine	13
5.2. Kavandatav muudatus 2: Töötuskindlustushüvitise ja töötasu üheaegne saamine	17
5.3. Kavandatav muudatus 3: Töötushüvitistele kvalifitseerumistingimuste muutmine	21
5.4. Kavandatav muudatus 4: Töötushüvitiste tingimuste muutmine	23
6. Regulatiivsete võimaluste mõjude eelanalüüs ja mõju olulisus	36
6.1. Kavandatav muudatus 1 – Kindlustatute ringi laiendamine	36
6.2. Kavandatav muudatus 2 – Töötuskindlustushüvitise ja töötasu üheaegne saamine	41
6.3. Kavandatav muudatus 3 – Töötushüvitistele kvalifitseerumistingimuste muutmine	45
6.4. Kavandatav muudatus 4 – Töötushüvitiste tingimuste muutmine	48
6.5. Muudatuse koondmõju ettevõtete ja/või kodanike halduskoormusele	54
6.6. Edasine mõjude analüüs.....	54
7. Regulatiivsete võimaluste põhiseadusega ning Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega määratud raamid.....	54
8. Kaasatavad valitsusasutused ja valitsusvälised organisatsioonid	55
9. Õigusakti eeldatav jõustumise aeg	55
10. Väljatöötamise kavatsuse ettevalmistajad.....	55

1. Sissejuhatus

Eestis kehtiv töötuskindlustus on sundkindlustus, millega kindlustatakse töötaja töötuks jäämise riski ning tööandja riske seoses koondamise või maksejõuetuse korral makstavate hüvitistega. Töötuskindlustussüsteem loodi 2002. aastal ning selle rakendamisele seati kolm peamist eesmärki:

- töötajate sotsiaalse kaitse taseme tõstmine;
- Euroopa sotsiaalhartsast ja Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksist tuleneva sotsiaalkindlustuse miinimumstandardi tagamine töötuse riski suhtes ning
- töötute rahaliste hüvitiste süsteemi ümber korraldamine.¹

Ühest küljest on töötuskindlustuse ülesandeks töö kaotanud inimesele piisava asendussissetuleku tagamine töö otsimise perioodil. Teisalt peaks makstav asendussissetulek toetama võimalikult kiiret tööturule naasmist. Selleks luuakse vastavad kindlustusskeemid, mis võimaldaksid inimestel toime tulla töötuse korral tagades teatud sissetuleku taseme, nt läbi kaotatud sissetuleku osalise kompenseerimise. Töötuskindlustushüvitised toimivad omakorda tõhusa automaatse stabilisaatorina kogu majanduse jaoks, suurendades töötajate ostujõudu majanduslanguse ajal².

2002. aastal loodud töötuskindlustussüsteem pärineb ajast, mil tööelu ning tööjõuturu toimimine erinesid tänasest olulisel määral. Infotehnoloogia areng ja uued rollid töistes suhetes on väga palju muutnud seda, kuidas me töötame: töökohti vahetatakse tihedamini, töötatakse osalise tööajaga ja/või erinevate tööandjate juures, tehakse põhitöö kõrvalt lisatööd. Sotsiaalkaitse, eriti tööga seotud sotsiaalkindlustus, on loodud arvestades nn traditsioonilisi töösuhteid ja töötajat st inimest, kes töötab täistööajaga, on alluvussuhtes tööandjaga, määramata ajaks sõlmitud töölepingu alusel.³ Samas harv ei ole ka praktika, kus palgatöö kõrval on inimene muus valdkonnas ettevõtja või iseendale tööandja. Paljud töötamisega seotud sotsiaalkaitse ja –kindlustuse reeglid Eestis sellist mitmekesisust ei arvesta.

Lisaks on probleemiks töötute ebapiisav sotsiaalne kaitse, mis ei hoiä ära inimeste vaesusesse langemist. Statistikaameti andmetel elas 2018. aastal töötutest suhtelises vaesuses 52,5% ja absoluutses vaesuses 16,7%. Samal ajal oli töötavate inimeste suhtelise vaesuse määr 10,1% ja absoluutse vaesuse määr 1,6%. Seega sageli ei taga olemasolevad töötushüvitiste tingimused tööotsimise ajal majanduslikku toimetulekut.

Töötushüvitistel on eriline tähendus just majanduse langusfaasis, mil sobiva töö leidmise tõenäosus on oluliselt väiksem. Euroopa Komisjon on leidnud, et Euroopa Liidu (edaspidi EL) riigid peaksid muutma oma töötushüvitise süsteemid majandusstabiilsusele vastavaks. Nii säilib inimestel motivatsioon töötamiseks ja tööotsinguteks, samas pakuks riik paremat kaitset majanduslanguse ajal. Sarnaselt enamiku EL riikidega makstakse Eestis töötushüvitisi sõltumata majanduse olukorrast samade asendusmäärade ja kestusega.

Aastate jooksul on töötuskindlustuse seaduses (edaspidi TKindIS) ja tööturuteenuste ja –toetuste seaduses (edaspidi TTTS) töötushüvitiste maksmise ja töötuna arvele võtmise üldpõhimõtteid muudetud vähesel määral: täpsustatud on kindlustatu mõistet, muudetud on kindlustusstaaži arvestust, leevendatud on töötuskindlustusstaaži nõudeid jne. 2008. aastal vastu võetud töölepingu seadusega⁴ töötuskindlustushüvitise saajate ringi laiendati töötajatele ja teenistujatele, kes lõpetavad töölepingu või teenistussuhte omal algatusel või poolte kokkuleppel (nn vabatahtlik töötus). Samuti tõsteti nimetatud seadusega töötuskindlustushüvitise asendusmäärasid, kuid muudatusi ei viidud majanduskriisi tõttu ellu

¹ Leetmaa, R., Leppik, L., Liimal, P. 2004. Töötuskindlustus- teooriast ja praktikast. SA Poliitikauuringute Keskus PRAXIS <http://www.praxis.ee/tood/tootuskindlustus-teooriast-ja-praktikast/>

² Carter, J., Bédard, M., & Bista, C. P. 2013. Comparative review of unemployment and employment insurance experiences in Asia and worldwide. Promoting and Building Unemployment Insurance and Employment Services in ASEAN. ILO Regional Office for Asia and the Pacific. ILO: Bangkok. https://www.perkeso.gov.my/sip/assets/files/wcms_229985.pdf

³ Barrio, A. and Schoukens, P., "The changing concept of work: when does typical work become atypical?", *European Labour Law Journal*, 2017, nr 4, 1-28.

⁴ Töölepingu seaduse eelnõu 299 SE I <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/92c984a5-95ab-8584-38cd-05fc754e99c4/Töölepingu%20seadus>

ning enne nende jõustumist tunnistati sätted kehtetuks. Korduvalt on arutatud ka kindlustatud isikute ringi laiendamist, kuid konkreetsete seadusemuudatusteni ettepanekud jõudnud ei ole.

Viidatud probleemidele lahenduste leidmiseks tellis Sotsiaalministeerium SA Poliitikauuringute Keskuselt Praxis 2018. aastal analüüsi, mille eesmärk oli rahvusvahelise praktikale ja teaduskirjandusele tuginedes välja pakkuda poliitikasoovitused, mille rakendamine aitaks lahendada eelpool nimetatud probleeme. Praxise analüüsist nähtus, et kõigis võrreldud töötuskindlustuse süsteemides on riigiti väga erinevad tingimused ja komponendid. Analüüsi tulemustest nähtub kokkuvõtlikult, et Eestis võiks töötuskindlustus olla hõivevormi neutraalne, kaaluda võiks sissetulekupõhise hüvitise maksmist ka vabatahtlikult töötuks jäänutele, leevendada tuleb staažinõudeid, töötuse alguses võiks hüvitiste asendusmäärad olla kõrgemad. Samuti pakuti välja võimalus lühiajaliselt töötushüvitise ja töötasu samaaegseks saamiseks.⁵

Väljatöötamise kavatsuse (edaspidi VTK) eesmärk on välja tuua lahendamist vajavad probleemid ning võimalikud lahendusettepanekud. VTK-s esitatud lahendustega soovime muuta töötushüvitiste süsteemi paindlikumaks, vähendada töötute vaesust, lihtsustada hüvitiste süsteemi, et see oleks arusaadavam nii kindlustatutele kui rakendajatele. VTK lahenduste pakkumisel on suures osas tuginetud eelpool viidatud Praxise analüüsile ning teistele rahvusvahelistele raportitele ja uuringutele, mis käsitlevad töötushüvitiste süsteemi. VTK koostamise eesmärk on huvipooltega läbi arutada, milliseid põhimõttelisi suunavalikuid teha, sestap ei saa selliste otsuste taseme juures üksikasjalikult hinnata kõiki töötushüvitiste süsteemi üksikasju (nt iseendale tööandjate kindlustusstaaži arvutamine). Üksikasjalikud lahendused tuleb välja töötada alles siis, kui on tehtud põhimõttelised valikud peamiste suundade osas.

Sihtrühm

Peamised sihtrühmad, keda VTK-s nimetatud probleemid mõjutavad, on töötavad inimesed, töötud ja tööandjad (sh füüsilisest isikust ettevõtjad).

Töötushüvitiste süsteemi muudatusettepanekud puudutavad nii tööealist elanikkonda kui ka vanaduspensioniealisi, kes võivad töötuks jäämise korral vajada tuge tööotsingutel. Statistikaameti andmetel oli 2018. aastal tööealise rahvastiku (ehk 16-pensioniealiste) suurus 806 700, tööjõudu oli samas vanuserühmas 653 600, kellest hõivatuid oli 618 100 ning töötuid 35 500. Kuigi tööhõive määr⁶ oli 2018. aastal rekordiliselt kõrge (76,6%) ning töötuse määr väga madal (5,4%), on töötuskindlustussüsteemi loomisest alates olnud perioode, mil töötus on olnud võrreldes 2018. aastaga enam kui kolm korda kõrgem (2010. aastal 17,1%). Maksu- ja Tolliameti andmetel deklareeriti 2018. aastal kuus keskmiselt 507 600 tööealise isiku eest töötuskindlustusmakset, seega oli tööealistest hõivatutest töötuskindlustusmaksega kaetud 82%. Statistikaameti andmetel oli vanaduspensionieas töötajaid 2018. aastal 46 400 ehk 29,2% kõikidest kuni 74-aastastest vanaduspensioniealistest. Neil puudub täna juurdepääs töötushüvitistele ning tööturuteenustele ning nad ei maksa töötuskindlustusmakset.

Kehtiv regulatsioon, seotud strateegiad ja arengukavad

Hüvitiste määramise ja maksmise tingimusi ning korda töötuks jäämisel, koondamisel või tööandja maksejõuetuse korral ning töötuskindlustuse korraldust reguleerib töötuskindlustuse seadus. Tööturuteenuste osutamist, tööturutoetuse maksmist ja töötuna arvele võtmist reguleerib tööturuteenuste ja -toetuste seadus. Täpsemalt on kehtiva regulatsiooni sisu selgitatud allpool iga probleemi ja pakutava lahenduse all eraldi.

Töötushüvitiste saamise põhimõtete muutmise vajadust on nimetatud Heaolu Arengukavas 2016–2023⁷, Tööturu programmis 2018–2021⁸ ja Sotsiaalministeeriumi 2019. aasta tööplaanis.

⁵ Laurimäe, Merilen; Piirits, Magnus; Koppel, Kaupo; Melesk, Kirsti; Masso, Märt, 2019. Töötuskindlustuse põhimõtete analüüs vaesuse ennetamiseks ja tööturul osalemise toetamiseks. Poliitikauuringute Keskus Praxis. <https://www.sm.ee/sites/default/files/tootushuvitis30.05.2019.pdf>

⁶ Tööhõive määr – 16-pensioniealiste tööga hõivatute osatähtsus sama vanusegrupi rahvastikus.

⁷ Heaolu Arengukava 2016-2023. Kättesaadav: <https://www.sm.ee/et/heaolu-arengukava-2016-2023>.

⁸ Tööturu programm 2018 – 2021. Kättesaadav: <https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/sisekomm/tooturuprogramm.pdf>.

Tehtud uuringud

VTK koostamisel on tuginetud eelkõige SA Poliitikauuringute Keskus Praxis poolt 2019. aastal koostatud analüüsile „Töötuskindlustuse põhimõtete analüüsile vaesuse ennetamiseks ja tööturul osalemise toetamiseks“. Lisaks on lahenduste väljatöötamisel lähtunud teaduskirjanduses esitatud seisukohtadest ja välisriikide praktikatest. Täiendavad allikad on toodud iga teema juures viidetes.

Täiendavaid uuringuid ja analüüse kavas tellida ei ole.

2. Probleemide kirjeldus ja hetkeolukord

Järgnevalt on välja toodud Eesti töötuskindlustussüsteemi probleemkohad, mis eeldavad erinevate õigusaktide muutmist.

2.1. Probleem 1. Töötute kõrge vaesusrisk

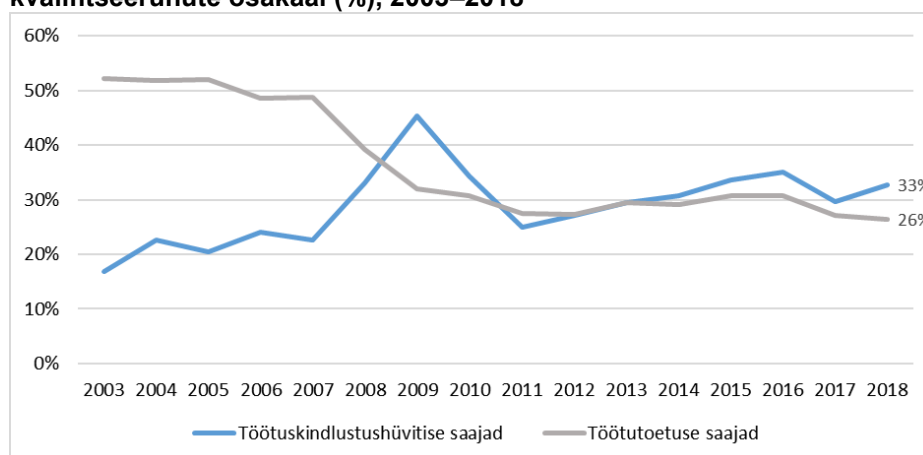
Eestis on probleemiks töötute ebapiisav sotsiaalne kaitse, mis ei hoi ära töötuks jäänud inimeste vaesusesse langemist. Statistikaameti andmetel oli 2018. aastal mittetöötava elanikkonna absoluutse vaesuse määr 4,3% (2017. a 4,7%) ja suhtelise vaesuse määr 43,8% (2017. a 46,1%). Mittetöötavast elanikkonnast on kõige halvemas olukorras töötud: 2018. aastal elas veidi üle poole (52,5%) töötutest suhtelises vaesuses ja 16,7% absoluutses vaesuses. Samal ajal elas suhtelises vaesuses 10,1% (2017. a 9,3%) ja absoluutses vaesuses 1,6% (2017. a 1,6%) püsiva töökohaga inimestest. Seega olemasolevad töötushüvitised ei kindlusta inimesele majanduslikku toimetulekut töötamise ajal.

Kaitse ulatuse määravad hüvitise: 1) *katvus* (kui suurel osal töötutest tekib õigus hüvitisele); 2) *asendumäär* (hüvitise suurus võrreldes eelneva sissetulekuga); 3) *hüvitise maksmise kestus* (ajaperiood, mille jooksul on õigus hüvitist saada).

Töötushüvitisi saab väike osa töötutest ehk katvus on madal

Töötute suure vaesusrisiki üks peamine põhjus Eestis on töötuskindlustushüvitise ja töötutoetuse madal katvus. Töötuse korral makstavate töötushüvitistega katmata inimeste osakaal uutest registreeritud töötutest kasvas majanduskriisi järgselt⁹ ning on perioodil 2012 kuni 2018 muutunud vähe. Töövõimereformi mõjul kahanes 2017. aastal nii töötutoetusele kui töötuskindlustushüvitisele kvalifitseerunute osakaal veelgi.¹⁰ 2018. aastal kvalifitseerus töötuskindlustushüvitisele 33% ja töötutoetusele 26% uutest registreeritud töötutest. Seega 41% uutest registreeritud töötutest ei saanud ei töötutoetust ega töötuskindlustushüvitist.

Joonis 1. Uutest registreeritud töötutest töötuskindlustushüvitisele ja töötutoetusele kvalifitseerunute osakaal (%), 2003–2018



Allikas: Eesti Töötukassa

⁹ Vörk, A., Leppik, C., Leetmaa, R., Viires, M. 2015. ESPN Thematic Report on Social Investment. Estonia. EC Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Kättesaadav <http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?pager.offset=20&&langId=en&mode=advancedSubmit&advSearchKey=ESPNSoclnv>.

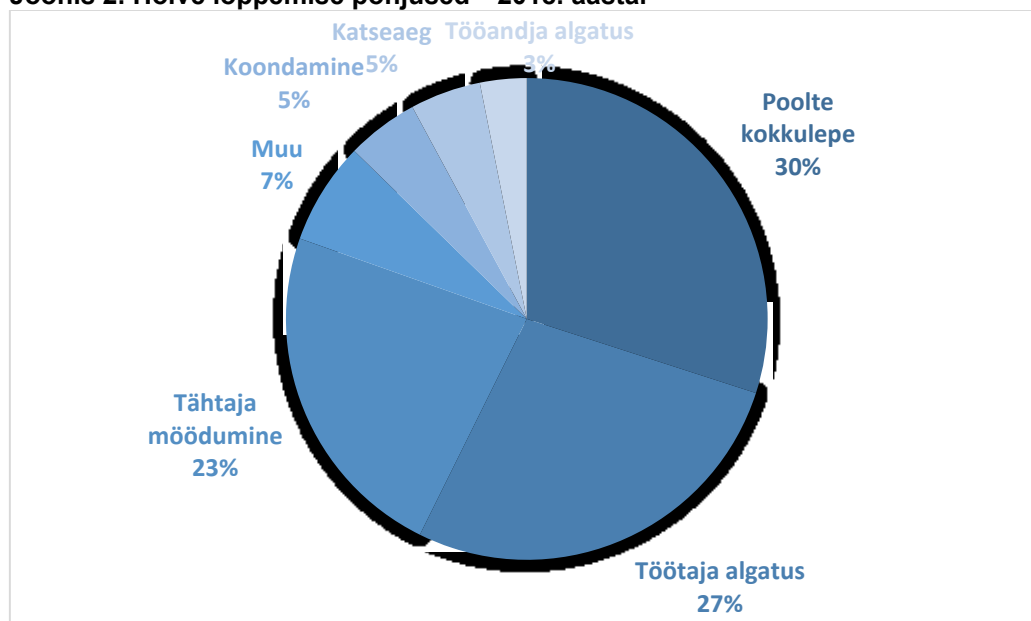
¹⁰ Töövõimereformi tõttu kasvas töötute arv, kellel puudus piisav töötamise aeg töötuskindlustushüvitise või töötutoetuse saamiseks.

Ühe töötuskindlustushüvitisele mittekvalifitseerumise põhjusena võib välja tuua sunnitud töötuse nõude. Täna süsteemi järgi ei teki töötajal õigust töötuskindlustushüvitisele, kui töösuhe on lõpetatud töötaja enda algatusel. Töötutoetust makstakse nii sunnitud kui vabatahtliku töötuse korral.

Eesti Töötukassa analüüsis 2016. aastal töötushüvitiste mittedaamist põhjuseid. 29% töötuskindlustushüvitise taotlejatest ei kvalifitseerunud hüvitisele just töösuhte lõpetamise põhjuse tõttu. Neist omakorda 50% juhtudest lõppes töösuhe töötaja algatusel ning 43% poolte kokkuleppel.

Maksu- ja Tolliamet (edaspidi EMTA) andmetel lõpetas 2018. aastal töösuhte vabatahtlikult ca 57% töölt lahkunutest (Joonis 2).

Joonis 2. Hõive lõppemise põhjused¹¹ 2018. aastal



Allikas: EMTA

Olulise põhjusena võib välja tuua kvalifikatsiooniperioodi mittetäitmise ehk töötusele eelnev kindlustusstaaz ei ole olnud piisavalt pikk – töötutoetuse puhul vähemalt 180 päeva 12 kuu jooksul ning töötuskindlustushüvitise puhul vähemalt 12 kuud viimase 36 kuu jooksul. Eelpool viidatud töötukassa analüüsi kohaselt, ei olnud 2016. aastal töötuskindlustushüvitisele mittekvalifitseerunutest 11% viimase kolme aasta jooksul enne töötuna arveloleku algust üldse töötanud. 41% juhtudest oli eelnenud 36 kuu jooksul töötatud vähem kui 12 kuud, sealhulgas 8% juhtudest oldi ka juba eelnenud 12 kuu jooksul hüvitist saadud.

Töötushüvitiste süsteemi katvust mõjutab ka see, kas kindlustusstaazi hulka loetakse vaid töötamine ja teise tulu teenimine või ka muud tööga võrdsustatud tegevused. Eestis kehtiva süsteemi järgi töötutoetuse määramisel arvestatakse ka teatud tingimustel tööga võrdsustatud tegevusi¹² (sellistel juhtudel on õigus toetust saada üldjuhul üks kord viie aasta jooksul), kuid töötuskindlustushüvitisele kvalifitseerumiseks loetakse kindlustusstaazi hulka vaid töist tegevust.

Kokkuvõtvalt võib eelnevast järeldada, et suur osa töötutest jääb töötuskindlustushüvitisest ilma, kuna nad ei vasta kehtivatele kvalifitseerumistingimustele. Samas töötushüvitiste katvuse tõstmine tõstaks töötute sotsiaalse kaitse taset.

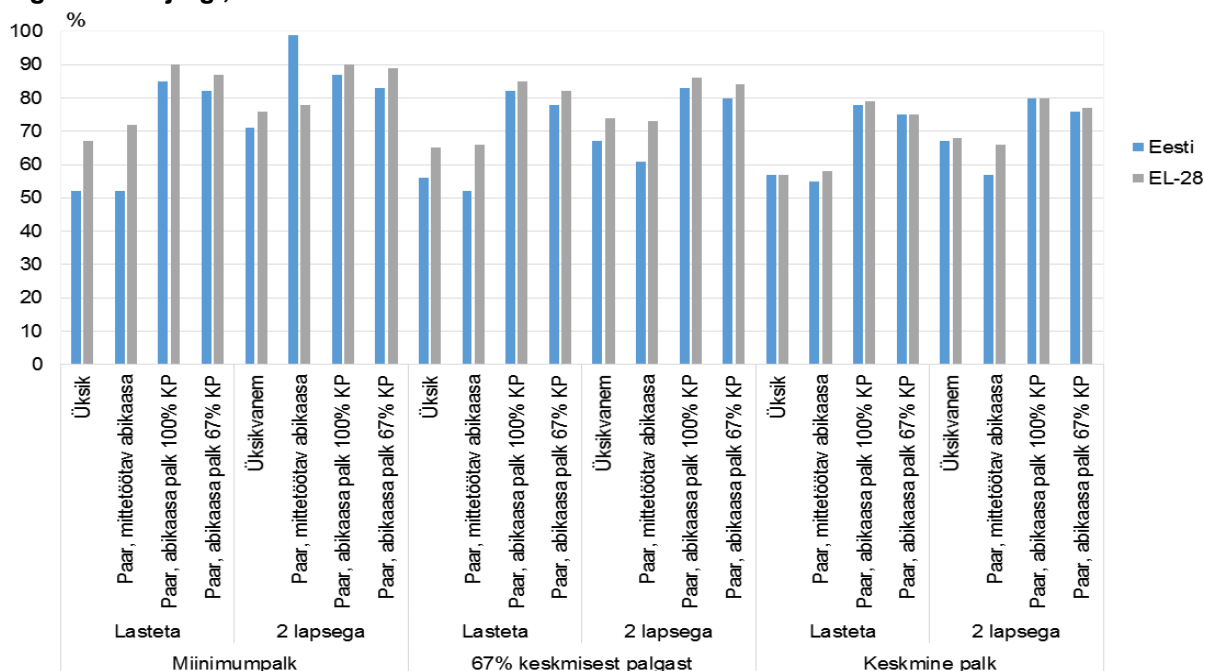
¹¹ Arvestatud on TLS ja ATS alusel lõpetatud töösuhted.

¹² Ühe vanema või eestkostjana ühe kuni 18-aastase keskmise, raske või sügava puudega lapse, alla 8-aastase lapse või 8-aastase lapse kuni esimese klassi lõpetamiseni kasvatamine; haiglaravil olemine; kohaliku omavalitsuse üksusega sõlmitud kirjaliku lepingu alusel haige, püsivalt töövõimetu, osalise või puuduva töövõimega isiku või vanuri hooldamine, kes ei kuulu perekonnaliikmete hulka; puudega inimese hooldamine, saades kohalikult omavalitsuselt hooldamise eest toetust; püsiv töövõimetus või tuvastatud puuduv töövõime; vahi all olemine või karistuse kandmine vanglas või arestimajas.

Töötushüvitiste madalad asendumäärad

Lisaks madalale katvusele on Eestis võrreldes Euroopa Liidu keskmisega madal töötushüvitiste asendumäär¹³ (vt joonis 3)¹⁴. Kehtiva süsteemi järgi on töötutoetuse määra suurus vähemalt 35% kuu töötasu alammäärast (kehtestatakse riigieelarvega). Töötuskindlustushüvitise miinimummäär on 50% töötasu alammäärast ning hüvitise suurus esimesel 100 päeval on 50% inimese keskmisest töötasust (maksimum on 50% Eesti kolmekordsest keskmisest töötasust) ning seejärel 40% inimese keskmisest töötasust (maksimum on 40% Eesti kolmekordsest keskmisest töötasust).

Joonis 3. Töötushüvitiste netoasendumäär¹ töötuse teisel kuul leibkonnatüübi ja palgatase² järgi, 2018



¹ Netoasendumäär töötuse korral näitab töötuse vastaval kuul saadud sissetuleku osatähtsust varasemast töötamisest saadud sissetulekust. OECD ei avalda asendumäärade võrdlus töötuse esimese kuu kohta.

² Palgatase on oluline kuivõrd sellest oleneb tema maksukohustus ning tema kogusissetulek koosmõjus teiste võimalike toetuste ja hüvitistega.

KP – keskmine palk; eluasemega seotud toetusi ei ole arvestatud.

Allikas: OECD statistika andmebaas

Euroopa Sotsiaalharta nõuete täitmist hindav sõltumatute ekspertide komitee on mitmel korral jõudnud järeldusele, et Eesti ei täida harta artiklis 12 sätestatud nõudeid, kuna töötuskindlustushüvitise miinimumsuurus ja töötutoetus on liiga madalad, et hoida inimesi vaesusesse sattumisest¹⁵. Nagu jooniselt 4 võib näha, on töötutoetuse suurus jäänud alla arvestusliku elatusmiinimumi (absoluutse vaesuse piiri)¹⁶ ning töötuskindlustushüvitise miinimummäär on olnud alla suhtelise vaesuse piiri (varasematel aastatel ka alla arvestusliku elatusmiinimumi). Statistikaameti andmetel oli 2018. aastal absoluutse vaesuse piir 215 eurot ja suhtelise vaesuse piir 569 eurot. 30 päeva töötutoetuse suurus oli samal aastal 151 eurot ning minimaalne töötuskindlustushüvitise suurus oli 222 eurot ehk enam kui kaks korda allpool suhtelise vaesuse piiri. Seega on ilmne, et töötushüvitiste suurus ei ole piisav, et tagada piisav majanduslik toimetulek töötuse perioodil. Statistikaameti andmetel elas 2018. aastal suhtelises vaesuses inimene, kelle kuu ekvivalentnetosissetulek oli väiksem kui 569 eurot (2017. aastal 527 eurot).

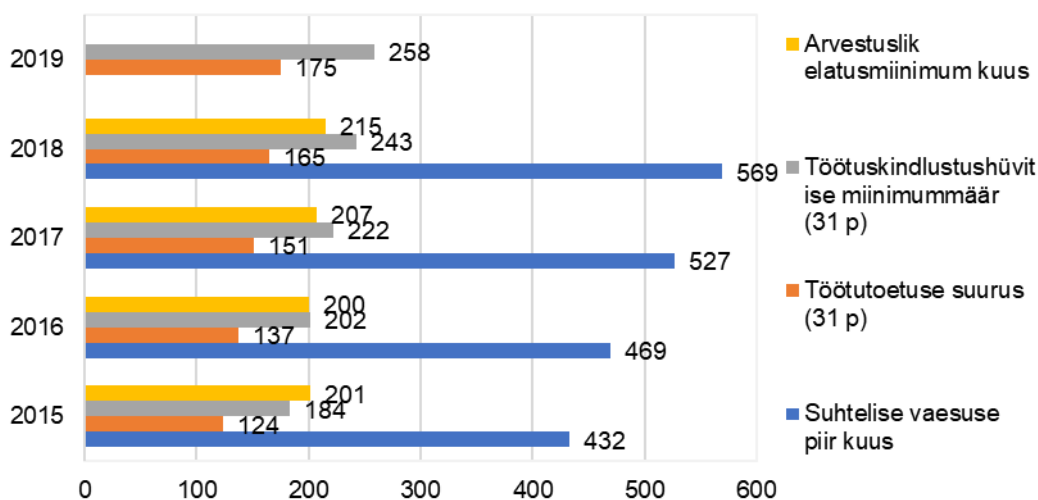
¹³ Netoasendumäär näitab netosissetulekut mittetöötamise korral võrreldes netosissetulekuga töötamise korral.

¹⁴ Vt OECD (2015) Benefits and Wages: Statistics. Benefit generosity. <http://www.oecd.org/els/benefitsandwagesstatistics.htm>

¹⁵ Sotsiaalharta komitee kasutab sotsiaalkindlustushüvitiste miinimumide ja toimetulekutoetuse adekvaatsuse hindamiseks suhtelise vaesuse piirina vastavalt 40% ja 50% elanike ekvivalentnetosissetuleku mediaanist (median equillised income ehk MEI, Eurostati andmed). http://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid_ja_tegevused/Sotsiaalhoolekande/Rahvusvaheline_sotsiaalkindlustus/sotsiaalharta_jareldused2012_tolgitud.pdf ja https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/sisekomm/2016_aasta_sotsiaalharta_raporti_jareldused_tolge.pdf

¹⁶ Elatusmiinimum – inimesele vajalike elatusvahendite väikseim kogus, mis katab inimese igapäevased vajadused (Statistikaamet).

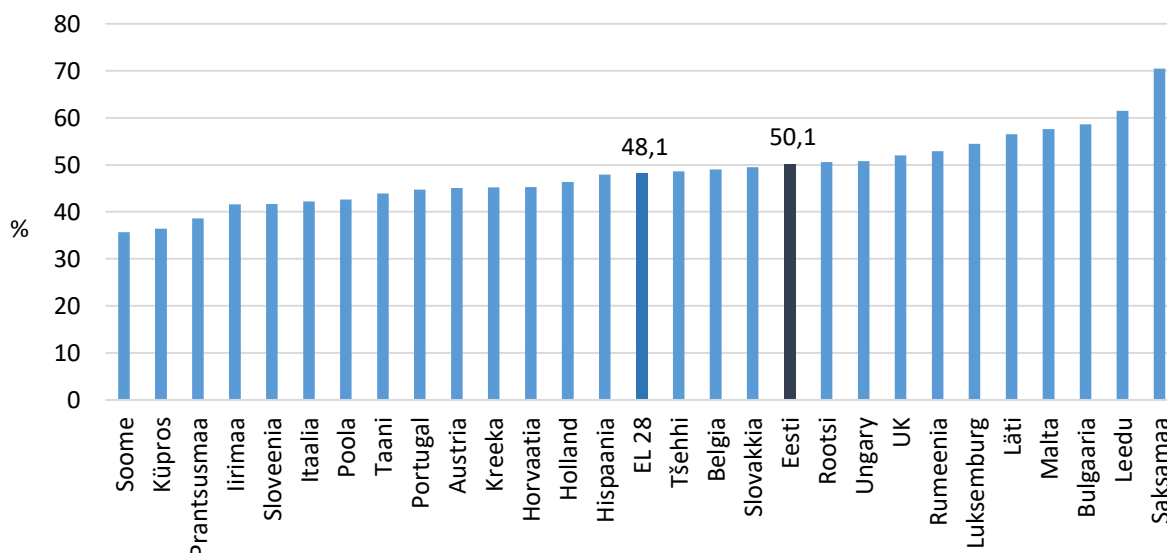
Joonis 4. Töötuskindlustushüvitise miinimummäär ja töötutoetuse suuruse võrdlus elatusmiinimumi ja suhtelise vaesuse piiriga, 2015–2019¹⁷



Allikas: Eesti Töötukassa, Statistikaamet

Töötusega seotud hüvitiste mõju vaesuse vähendamisele on seni olnud marginaalne. Statistikaameti andmetel vähendas 2017. aastal töötuskindlustushüvitis töötute absoluutset vaesust 1,2 protsendipunkti ning töötutoetus vaid 0,4 protsendipunkti võrra. Antud siirete mõju töötute suhtelisele vaesusele oli veelgi väiksem – töötuskindlustushüvitis vähendas töötute suhtelist vaesust 0,1 protsendipunkti võrra ning töötutoetus ei omanud mingit mõju suhtelise vaesuse vähendamisele. Ka rahvusvaheline võrdlus näitab, et Eestis on töötute suhteline vaesus¹⁸ kõrge, kõrgem kui Euroopa Liidus keskmiselt. Eurostati andmetel elas 2017. aastal Eestis töötutest suhtelises vaesuses 50,1%, Euroopa Liidus keskmiselt 48,1%.

Joonis 5. Töötute suhtelise vaesuse määr 16–64 aastaste seas EL riikides (%), 2017. aastal¹⁹



Allikas: Eurostat

Lisaks hüvitise suurusele mõjutab töötute toimetulekut hüvitise maksmise kestus. Eestis makstakse töötutoetust kuni 270 päeva ja töötuskindlustushüvitist sõltuvalt eelnevast kindlustusstaazist 180 – 360

¹⁷ 2019. a suhtelise vaesuse piiri ning elatusmiinimumi andmed ei ole veel kättesaadavad.

¹⁸ Suhtelise vaesuse määr hõiveseisundi järgi. Töötute suhtelise vaesuse määr näitab hõiveseisundina töötute inimeste osakaalu, kes elavad leibkondades, kus ekvivalentnetosissetulek (tarbimiskaaludega jagatud leibkonna kogusissetulek) jääb allapoole suhtelise vaesuse piiri. Leibkonna netosissetuleku moodustavad kõikide leibkonnaliikmete saadud sissetulekud.

¹⁹ 2018. a sissetulekutel põhinevad andmed avaldatakse 2020. a sügisel.

päeva. Kindlustusstaažiga kuni 5 aastat on töötuskindlustushüvitise maksmise kestus 180 päeva, kindlustusstaažiga 5 – 10 aastat on hüvitise maksmise kestus 270 päeva ja kindlustusstaažiga üle 10 aasta on hüvitise maksmise kestus 360 päeva. Kui töötu on saanud töötuskindlustushüvitist alla 270 päeva, siis makstakse töötutoetust kuni 270 päeva täitumiseni. Kui eelmine töösuhe lõppes kohustuste rikkumise tõttu, on töötutoetuse maksmise perioodiks 210 päeva. Võrreldes teiste Euroopa riikidega on töötushüvitiste maksimumpikkused pigem samal tasemel (vt täpsemalt VTK alapeatükki 5.4 teemat hüvitise periood).

Tööturul varajane väljumine

Töötushüvitiste süsteemis on oluline leida tasakaal hüvitiste suuruse ja maksmise kestuse osas, et tagada inimestele piisav majanduslik toimetulek töötuse perioodil, kuid samas soodustada töö otsimist ning töötamist. Lisaks vaesuseriskile võivad töötushüvitiste madal katvus ja madal asendumäär viia varajase tööturul väljumiseni (nt lähedavad ennetähtaegsele vanaduspensionile, kui neil ei teki õigust töötushüvitistele). Ennetähtaegse vanaduspensionisaajate arv on aastatega pidevalt kasvanud ning suur hulk ennetähtaegsele vanaduspensionile siirdujatest on olnud varasemalt töötud²⁰. Probleemiks on ka see, et töötud, kes teavad, et nad ei kvalifitseeru töötushüvitistele, ei võta end töötukassas arvele, mistõttu võivad nad ilma jääda vajalikest tööturuteenustest (nt täiend- ja ümberõppest)²¹. Eesti Statistikaameti andmetel tõi 2018. aastal 10% registreerimata töötutest töötukassas arvele võtmata jätmise põhjusena välja, et neil ei olnud õigust saada töötuskindlustushüvitist või töötutoetust (2017.a 19%; 2016.a 25%).²²

Eelnevalt nimetatud probleemidele ja töötushüvitiste süsteemi muutmise vajadusele on tähelepanu juhitud erinevates uuringutes²³, riigi ülevaadetes ja aruannetes (nt OECD ja Euroopa Komisjon²⁴) ning Riigikontrolli auditis²⁵.

2.2. Probleem 2. Tööturul on üha enam inimesi, kellel puudub juurdepääs töötuskindlustussüsteemile nende töö tegemise vormi tõttu.

Tööturget iseloomustab kolm suurt muutust: töötamise paindlikumaks muutumine, globaalse tööturu teke virtuaal- ja platvormitöö abil ning töösuhete eriilmelisemaks muutumine²⁶. Sotsiaalkindlustus katab Eestis enamasti nn traditsioonilisi riske, mis tulenevad töö kaotusest, haigestumisest, lapse sündist, töövõime vähenemisest jne. Töötuskindlustusele on Eestis juurdepääs tagatud töölepingu, avaliku teenistuse ja võlaõigusliku lepingu (käsund ja töövõtt) alusel töötavatele isikutele (TKindIS § 3 lg 1). Töötuskindlustusega on kaitstud nii täis- kui ka osaaajaga töötajad, korduvalt lühiajaliste tööde tegijad ja ebaregulaarse töise sissetuleku saajad, sest kindlustusstaaž koguneb sõltumata sellest, kui palju (päevi/tunde) on ühes kuus töötatud või kui suures summas kindlustusmaksleid on tasutud.

Füüsilisest isikust ettevõtjana (FIE) tegutsejatel, isikutel, keda maksustamisel käsitatakse FIEna (notar, kohtutäitur või muu avalik-õiguslik ametit pidav isik, vabakutseline loovisik), isikud, kes tegelevad ettevõtlusega läbi ettevõtluskonto ning juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liikmetel tulumaksuseaduse (TuMS) § 9 tähenduses, kellele ei laiene töölepingu seadus, ei ole täna ligipääsu töötuskindlustusele (välja arvatud juhul, kui neil on paralleelne kindlustusega kaetud töösuhe ja see

²⁰ Leetmaa, R., Masso, M., Võrk, A., Karu, M., Veldre, V., Paulus, A., Turk, P. (2011). Sotsiaalkaitsehüvitiste ja -toetuste mõju töömotivatsioonile. Tallinn. Poliitikauuringute Keskus Praxis. <http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/03/2012-Sotsiaalkaitsehüvitiste-ja-toetuste-moju.pdf>. Võrk, A., Leppik, C., Leetmaa, R., Viies, M. (2015). ESPN Thematic Report on Social Investment. Estonia. EC Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Kättesaadav <http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?pager.offset=20&&langId=en&mode=advancedSubmit&advSearchKey=ESPNSoclnv>.

²¹ Probleemile on tähelepanu juhtinud OECD oma 2017. a. Economic Surveys: Estonia ja Riigikontrolli auditis (2012). Riigi tegevus töötute toomisel tööturule <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2268/language/et-EE/Default.aspx>.

²² 58% ei tekkinud vajadust, kuna ise sai hakkama, 22% seetõttu, et polnud sobivat tööd.

²³ Vt nt Karu, M., Leetmaa, R. jt (2011). Sotsiaalkaitsehüvitiste ja -toetuste mõju töömotivatsioonile. Poliitikauuringute Keskus Praxis. Aaviksoo, A. jt (2011). Eesti sotsiaalkindlustussüsteemi jätkusuutliku rahastamise võimalused. Poliitikauuringute Keskus Praxis. Teemapaber sotsiaalkaitsest. (2015) Kuivõrd me oleme kaitstud sotsiaalsete riskide vastu praegu ja pärast valimisi? Poliitikauuringute Keskus Praxis.

²⁴ Euroopa Komisjoni Eesti riigiraport 2017 <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-report-estonia-en.pdf> ja Euroopa Komisjoni Eesti riigiraport 2019 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-estonia_en.pdf.

²⁵ Riigikontroll (2012). Riigi tegevus töötute toomisel tööturule <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2268/language/et-EE/Default.aspx>.

²⁶ Arenguseire Keskus (2018). *Tööturg 2035. Tööturu tulevikusuunad ja stsenaariumid*. Tallinn: Arenguseire Keskus. Kasutatud 29.05.2019, https://www.riigikoju.ee/wpcms/wp-content/uploads/2018/08/tooturg_2035_tooturu_tulevikusuunad_ja_stsenaariumid_A4_veeb.pdf.

lõppeb (TKindIS § 3 lg 2)). Samas ettevõtjana tegutsemise ja nn traditsioonilise töö piirid on hägustumas ning inimese jaoks on tegemist tööga, millega endale sissetulekut teenib. Nt lapsehoidjad, kes teevad tööd läbi ettevõtlikkonto või FIE-na tegutsevad iluteenindajad või taksojuhid jne. Töötuskindlustus aga ei kata ettevõtlik/ettevõtlikuse laadset tegevust, sh uuendajatest vormidest ettevõtlikkonto omanikke ning jagamismajanduse põhimõttel tegutsejaid. Platvormitööd tehakse Eestis enamasti läbi mõne ettevõtlikvormi.²⁷ Platvormitöö on Eestis pärast turule jõudmist kiiresti levinud –Taxify, Bolt, Wolt ning GoWorkaBit, kusjuures viimasele on Eestis registreeritud 110 000 inimest ning igal nädalal lisandub 500–600 uut registreerunut ja 700–800 uut töövõimalust.²⁸ Täpsed andmed, millise õigusliku suhte alusel platvormitööd tehakse, puuduvad, kuid 2018. aastal viis Arenguseire Keskus koostöös partneritega läbi platvormitöö küsitlusuuringu²⁹, kus selgus, et üha rohkem inimesi saab oma sissetuleku erinevatest juhusliku iseloomuga töötamistest. Eestis teeb uuringu tulemuste kohaselt platvormitööd iganädalaselt 8% tööealisest elanikkonnast, mida on rohkem kui Saksamaal ja Rootsis, kuid vähem kui Itaalias ja Hollandis. 13 küsitletud riigi seas on Eesti platvormitöö leviku poolest viiendal kohal. Uuringus tuli veel välja, et ainus sissetulekuallikas on platvormitöö 4%-le Eesti platvormitöö tegijatest, 24% teenivad sel viisil poole või enam oma sissetulekust ning 76% platvormitöötajatest teenib platvormi vahendusel vähem kui poole oma sissetulekust. Ligi pool ehk 49% Eesti platvormitöötajatest ütles, et neil on olemas täiskoormusega põhitöökoht ning 7% on osaajaga tööl. 9% Eesti platvormitöötajatest tegutseb iseendale tööandjana, 3% on pensioniealised ja 15% üliõpilased.

Seega teatud töö tegemise vormid, millele ei kohaldu töölepinguline suhe ja tegutsetakse läbi mõne ettevõtlikvormi, on täielikult töötuskindlustusega katmata, st töötuskindlustusmaksid ei tasuta ja töötuskindlustuskaitset ei teki.

Võrreldes teiste EL riikidega on Eestis iseendale tööandjate osatähtsus kõigest hõivatutest alla EL keskmise (Joonis 6). EL riikides on iseendale tööandjate juurdepääs sotsiaalkindlustusele madal ning uuringud on näidanud, et ebatüüpiliste töövormide alusel töötavate inimeste vaesusrisk on võrreldes palgatöötajatega oluliselt kõrgem.³⁰ See võib olla üheks põhjuseks, miks inimesed ei soovi olla iseendale tööandjad ehk tegeleda ettevõtlikusega.

²⁷ Selleks, et kindlaks teha, milliseid reegleid koostööplatvormi ja asjaomast teenust osutava isiku vahel rakendama peab, tuleb anda hinnang sellele, kas tegemist on töölepingulise suhtega või on teenuse osutaja näol tegemist iseendale tööandjaga (VÕS teenuse osutamise leping, FIE vm).

²⁸ Arenguseire Keskus (2018). *Tööturg 2035. Tööturu tulevikusuunad ja –stsenaariumid*. Tallinn: Arenguseire Keskus.

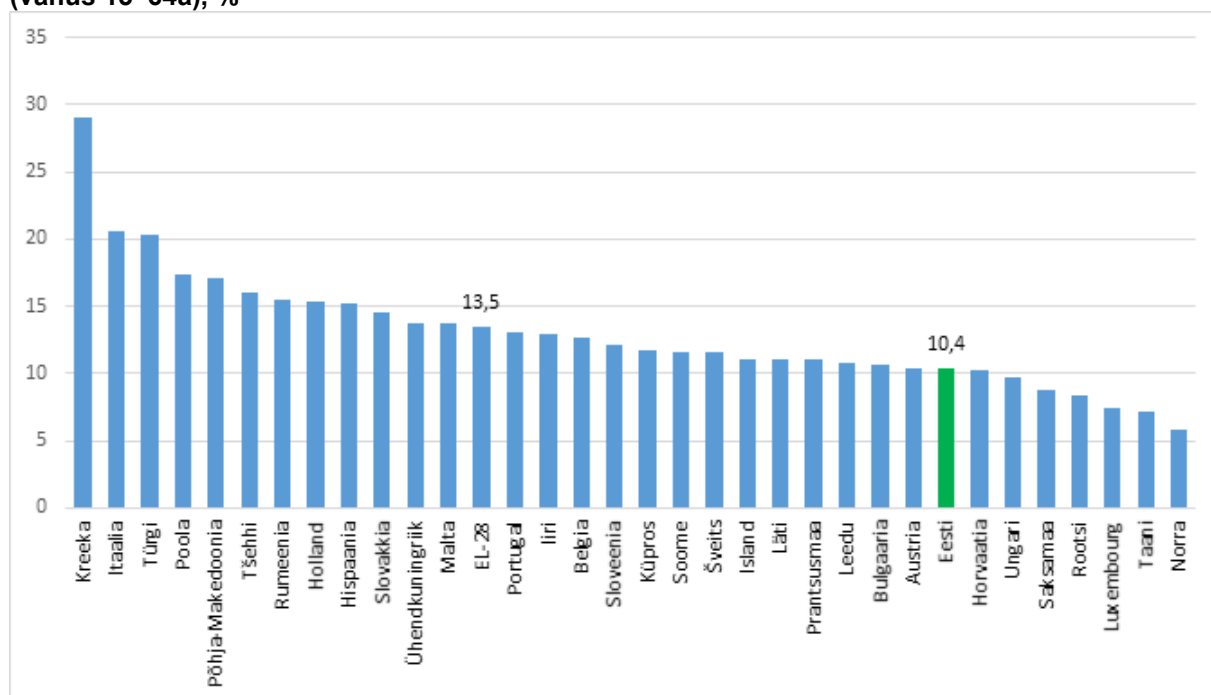
Kasutatud 29.05.2019, https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2018/08/tooturg_2035_tooturu_tulevikusuunad_ja_stsenaariumid_A4_veeb.pdf.

²⁹ *Tööturg 2035* (2019). Arenguseire Keskuse koduleheküljel. Kasutatud 15.07.2019,

<https://www.riigikogu.ee/arenguseire/tooturu-uurimisprojekt/>.

³⁰ <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/income-protection-atypical-workers-event-unemployment-europe> Income Protection of Atypical Workers in the Event of Unemployment in Europe

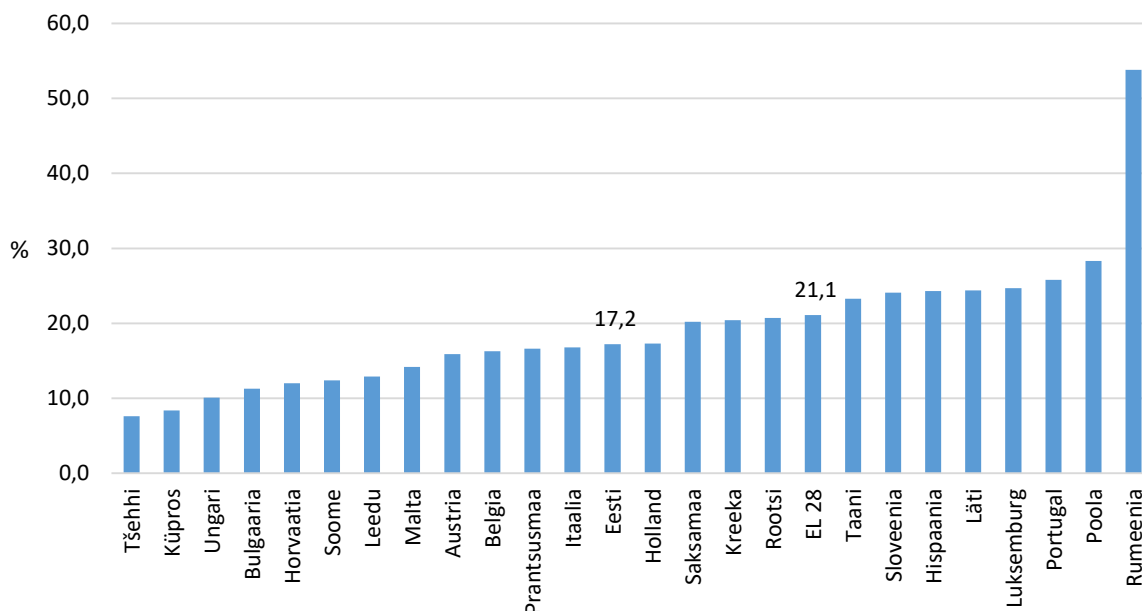
Joonis 6. Iseendale tööandjate (self-employed) osatähtsus kõikidest hõivatutest 2018. aastal (vanus 15–64a), %



Allikas: Eurostat

Eurostati 2017. aasta andmete kohaselt elas Euroopa Liidus suhtelises vaesuses keskmiselt 21,1% ettevõtjatest. Eesti puhul oli nende suhtelise vaesuse määr 17,2% (Joonis 7). Viimaste aastatega on Eestis antud sihtrühma olukord oluliselt paranenud – võrduseks 2015. aastal elas ettevõtjatest suhtelises vaesuses 34%.

Joonis 7. Ettevõtjate³¹ suhtelise vaesuse määr (%), 2017³²



Allikas: Eurostat

Kuna traditsioonilise töösuhte kõrvale on tekkinud mitmeid uusi töövorme ja töösuhted on muutunud mitmekesisemaks, ei ole tavapärased töötajate õigusliku staatuse kindlakstegemise ja eristamise

³¹ Siia kuuluvad ettevõtja-töötaja, üksikettevõtja, palgatöötajata talupidaja, vabakutseline, palgata töötaja pereettevõttes (talus).

³² sissetulekuaasta 2017, uuringuaasta 2018

kriteeriumid sageli asjakohased, sest töötajaks ei ole võimalik lugeda mitmeid töötajaid, kes samuti kaitset vajaksid. Töötajate sotsiaalkaitse võib olla ebaühtlane ning töö tegijad võtavad üha sagedamini ise vastutuse oma tööaja, sissetulekute ja töötingimuste kujundamise eest. Mainitud väljakutsete ees seisavad peamiselt need inimesed, kes tegutsevad põhitegevusena iseendale tööandjatena.

Õigusliku kaitse tagamise alus peab olema laiem ehk pakkuma teatud määral kaitset kõikidele töötajatele. Töötuse risk võib aga realiseeruda olenemata sellest, millisel viisil isik tööd teeb või tegutseb (ettevõtjana, iseendale tööandjana). Nt kehtiva õiguse järgi FIE-na tegutsedes teenitud tasudelt töötuskindlustusmaksid kinni ei peeta ning isikutel, kellele on FIE-na tegutsemine ainus sissetulek, puudub juurdepääs töötuskindlustusele, mis tähendab, et töö kaotuse korral jääb FIE ilma võimalusest saada töötuskindlustushüvitist.

2.3. Probleem 3. Täieliku töötuse nõue piirab liigselt töötushüvitiste kättesaadavust

TKindIS § 6 lg 1 p 1 sätestab, et õigus töötuskindlustushüvitisele on kindlustatul, kes on *töötuna* arvele võetud TTTS § 6 kohaselt. Sama põhimõtte kehtib ka töötutoetuse saamiseks (TTTS § 26 lg 1). TTTS § 2 p 3 ütleb, et töötu on isik, kes ei tööta, on töötuna arvele võetud töötukassas ja otsib tööd.

Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) konventsioon nr 102 sotsiaalkindlustuse miinimumstandarditest³³ defineerib töötut kui 15-aastast või vanemat isikut, kes ei tööta kellegi teise heaks ega ole iseendale tööandjaks; on valmis ja võimeline vaadeldaval perioodil tööle hakkama ning on lähiminevikus tegelenud aktiivse tööotsinguga. ILO ja Euroopa Sotsiaalkindlustuskoodeks³⁴ käsitlevad kindlustatava riskina: „... *tõise tulu katkemist*, nagu on määratletud siseriiklikes õigusaktides...“ Eeltoodust tuleneval tuleks nii rahvusvahelise õiguse kui ka Eesti kehtiva õiguse järgi maksta töötushüvitisi neile inimestele, kes on töötanud, kuid hetkel ei tööta. Nii ILO konventsioon nr 102 kui ka TKindIS ja TTTS toovad välja, et töötushüvitistele on õigus nn *täieliku töötuse* korral. Samas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium (otsus nr 3-4-1-17-16) asus seisukohale, et riikliku abi vajaduse määrab *tõise sissetuleku olemasolu, mitte aga formaalsed kriteeriumid*. Riigikohus leidis, et oluline ei ole see, „...*kas isikul on töö või tööks loetav tegevus vaid määravaks on selle tegevuse eest tasu saamine ehk sissetuleku olemasolu*“. Riigikohtu otsuse järgi ei ole määravaks see, kas isikul on töö või tööks loetav tegevus (nt kehtiv võlaõiguslik leping, *edaspidi* VÕS), vaid määravaks on selle tegevuse eest tasu saamine ehk sissetuleku olemasolu, mida pole välja toodud ei TTTS-is ega ILO töötuskindlustusdefinitsioonis. Nii ei luba kehtiv kord nt töötuna arvele võtta võlaõigusliku teenuse osutamise lepinguga (töövõtuleping, käsundusleping jne) inimesest sõltumata asjaolust, kui palju, millal ja kas üldse inimene selle lepingu alusel tasu saab. Nii õiguskantsleri kui ka sotsiaalministeeriumi poole on pöördutud mitmel korral, kus inimene on kaotanud oma põhitöö, kuid tal on veel kehtiv VÕS leping, mis ei eelda igapäevast töötamist ning mille eest makstakse tasu väga väikestes summates ja ebaregulaarselt. Näiteks pöördus õiguskantsleri poole isik, kes kaotas oma põhitöö, kuid kes töötas selle kõrvalt käsunduslepingu alusel ekspordina ühe ministeeriumi juures tegutsevas komisjonis. See kõrvaltegevus takistas tal töötuskindlustushüvitise saamist, hoolimata sellest, et komisjoni liikmena oli talle ette nähtud vaid sümboolne tasu, mille suurus ja väljamaksed sõltusid komisjoni töö mahust.³⁵

Võlaõiguslikele lepingutele ei kehti töölepingule sarnaselt miinimumtasu või regulaarse tasu maksmise nõue. Seega tekib küsimus, kas võlaõigusliku lepingu puhul, mis on sõlmitud tulevikus tasu maksmise kohustusega, võib eeldada, et inimene on töötu? Samal ajal on inimene töötamise registri andmetel aktiivselt tegutsev ning täna kehtiva seaduse alusel ennast töötuks registreerida ei saa ning töötuskindlustushüvitisele ei kvalifitseeru, sest ei vasta kummalegi töötuks olemise nõudele (on töötaja ja otsib aktiivselt tööd).

Seega vajavad töötushüvitise maksmist reguleerivad seadused üle vaatamist ning töötu mõiste uuesti sisustamist.

³³ https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312247

³⁴ <https://www.riigiteataja.ee/akt/729138>

³⁵ https://www.oguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Vajadus%20ajakohastada%20t%C3%B6C3%B6tuskindlustuse%20kontseptsiooni.pdf

2.4. Probleem 4. Täieliku töötuse nõue pärsib töötusest tööle siirdumist

Töötuskindlustushüvitisele ja töötutoetusele on õigus inimesel, kes on registreeritud töötuna (TKindIS § 6 lg 1 p 1 ja TTTIS § 26 lg 1). Töötu on isik, kes ei tööta (tal puudub teine sissetulek), on töötuna arvele võetud töötukassas ja otsib tööd.

Töötuna arvel olek ja töötushüvitiste maksmine lõpetatakse, kui töötust saab tööle kasvõi mõneks tunniks/päevaks sõltumata tema töötamise koormusest ja saadavast töötasust. Igasuguse teise tulu saamisel kaotab inimene õiguse töötushüvitise saamisele. Selline olukord võib pikendada töötuse kestust ja kokkuvõttes suurendada töötust, sealhulgas pikaajalist töötust.³⁶ Mida pikemalt inimene tööturul eemal viibib, seda nõrgem on tema side tööturuga, vähenevad oskused ning tööharjumus.

3. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Eesmärk on luua töötuskindlustussüsteem, mis:

- 1) tagab töötule piisava majandusliku toimetuleku töötuse perioodil, samas ei tekita töötuslõksu ning motiveerib töötut tööturule naasma;
- 2) arvestab muutustega tööturul ja töösuhetes (uued töövormid, töötamine läbi ettevõtluse, inimesed on iseendale töödandjad jne);
- 3) vastab majandusolukorrale.

Töötute vaesust ja töötamise stiimuleid ei mõjuta ainult töötushüvitiste süsteemi erinevad elemendid, vaid ka riigi maksude, hüvitiste ja toetuste süsteemid (nt toimetulekutoetus, peretoetused jne). Samuti mõjutavad töötusaktiivsust ja töölt tööle liikumise kiirust riigi üldised majandus- ja tööturutingimused (nt vakantsid, töösuhete loomise ja katkestamise paindlikkus ning pakutavad tööturuteenused (aktiivne tööturupoliitika reeglid, ümber- ja täiendõppe võimalused)).

Töötushüvitiste süsteemi elemendid (kvalifikatsioonitingimused, hüvitiste kestused, asendusmäärad, arvutamise reeglid jne) on riikides väga erinevad. Näiteks võib töötushüvitiste kestus ulatuda 90 päevast kuni määramata ajani. Hüvitiste suurus võib olla määratletud kindlas suuruses, moodustada teatud protsendi töötute eelnevast sissetulekust või olla kombinatsioon mõlemast variandist.

Töötuskindlustussüsteemi parendamisel on oluline leida optimaalne hüvitise maksmise periood ja asendusmäär, et töötutel säiliks töö otsimise ja tööle naasmise motivatsioon. Liiga heldel töötuskindlustussüsteemil on ka negatiivseid mõjusid, nt võib pikendada töötusperioodi, sest töötute on pakutavate töökohtade osas valivam. See aeglustab tööturul ja majanduses tööjõu nõudluse ja pakkumise kohanemist.³⁷ Samuti võib helde töötuskindlustussüsteem vähendada tööhõivet ja suurendada töötust.³⁸ Samuti võib tekkida olukord, kus töötushüvitised on kõrgemad kui tööturul pakutav palk, mistõttu tekib olukord, kus võrreldes töötamisega on kasulikum olla töötute (tekib nõ töötuslõks).

Teisalt võimaldavad heldemad hüvitised valida töötutel töökohti, mis vastavad paremini nende ootustele, oskustele ning kus pakutakse paremaid töötingimusi. See suurendab hõive püsivust ja tootlikkust³⁹, annab töötutele võimaluse töötuse ajal oma oskuseid arendada⁴⁰, motiveerib töödandjaid looma kõrge töötasuga töökohtasid⁴¹. Heldemad hüvitised võivad vähendada töötuse negatiivset mõju tervisele⁴² ning tasandada leibkondade sissetulekute volatiilsust, seega võib töötushüvitis toimida

³⁶ Vörk, A., Paulus, A. (2006) Eesti sotsiaaltoetuste ja maksude mõju inimeste tööjõupakkumise stiimulitele. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis

³⁷ Blanchard, Olivier, and Lawrence F. Katz. 1997. "What We Know and Do Not Know About the Natural Rate of Unemployment." *The Journal of Economic Perspectives* 11 (1): 51–72.

³⁸ Mortensen, Dale T. 1977. "Unemployment Insurance and Job Search Decisions." *ILR Review* 30 (4): 505–17. <https://doi.org/10.1177/001979397703000410>.

³⁹ Marimon, R., Zilibotti, F., 1999. Unemployment versus mismatch of talent: Reconsidering unemployment benefits. *Economic Journal* 109, 266, 291.

⁴⁰ Sjöberg, Ola, Joakim Palme, and Eero Carroll. 2010. "Unemployment Insurance." *The Oxford Handbook of the Welfare State*, July. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199579396.003.0029>.

⁴¹ Acemoglu, Daron, and Robert Shimer. 1999. "Efficient Unemployment Insurance." *Journal of Political Economy* 107 (5): 893–928. <https://doi.org/10.1086/250084>.

⁴² Renahy, E., C. Mitchell, A. Molnar, C. Muntaner, E. Ng, F. Ali, and P. O'Campo. 2018. "Connections between Unemployment Insurance, Poverty and Health: A Systematic Review." *European Journal of Public Health* 28 (2): 269–75. <https://doi.org/10.1093/eurpub/ckx235>.

automaatse stabiliseerimismehhanismina üle majandustsüklite⁴³. Samuti suurendavad helled töötushüvitised maksukuulekust, sest makstud maksudest sõltub töötushüvitiste suurus⁴⁴.

Seega tuleb töötuskindlustussüsteemi helduse määramisel leida optimaalne lahendus, mis muuhulgas sõltub ka töötajate ja tööturuvõimalustest. Erialases kirjanduses on leitud, et kui töö leidmist takistab pakutavate töökohtade puudus, ei ole töötuskindlustussüsteem liiga helde. Kui töö leidmist takistab töötaja kõrge reservatsioonipalk, on töötuskindlustussüsteem liiga helde.⁴⁵ Optimaalse lahenduse leidmine võib olla keeruline ning varieeruda sõltuvalt majandusstsüklist.

Käesolevas VTK-s ei kaaluta ega analüüsita täiendavalt vabatahtlikku kindlustust, kuna vabatahtlikes töötuskindlustussüsteemides on osalejaid raske motiveerida, sest inimesed alahindavad töötuse riski ning lõpptulemusena kindlustust võtavad hõivatud ei kata ära kindlustuse kulusid.⁴⁶ Mõnes riigis on rakendatud segasüsteemi, kus töötajad on kindlustatud kohustuslikus korras, kuid teatud isikute grupil, nt iseendale tööandjatel, on võimalus süsteemiga liituda vabatahtlikult. Samas on iseendale tööandjate sissetulek ebastabiilsem ja neil on suurem vaesusrisk, mis omakorda võivad mõjutada nende valikuid kindlustussüsteemiga liitumisel⁴⁷ ning seetõttu ei kaaluta ka segasüsteemi rakendamist Eestis.

4. Kaalutud mitteregulatiivsed võimalused

Kaalutud mitteregulatiivsete lahenduste juures oleks mõeldav rahastuse suurendamine vaid töötutoetuse suuruse tõstmisel. TTTS § 31 lg 1 sätestab, et töötutoetuse päevamäär kinnitatakse riigieelarvega ja seadusega on kehtestatud ainult toetuse miinimummäär. Kuna töötutoetuse maksmist finantseeritakse riigieelarvest, siis selline lahendus eeldab riigipoolse rahastuse suurendamist. Kuid see ei lahendaks kogu olukorda: jätkuvalt oleks hüvitiste katvus madal, töötuskindlustushüvitise miinimummäära tõstmine eeldab seaduse muutmist. Töötutel ei oleks jätkuvalt võimalus teha töötuse ajal tööd (ka lühiajaliselt) jne. Seega üksnes töötutoetuse tõstmine ei lahendaks VTK-s välja toodud probleeme.

Mitteמידagi tegemist ehk hetkeolukorra säilitamist, avalikkuse teavitamist, senise regulatsiooni paremat rakendamist ei kaaluta, sest kirjeldatud probleemid eeldavad olulisel määral regulatiivseid muudatusi ja seetõttu mitteregulatiivsed võimalused ei aita olukorra muutmisele kaasa. Õigusaktide muutmistega ei ole eesmärgid saavutatavad.

5. Probleemide võimalikud regulatiivsed lahendused

Käesolevas VTK-s esitatud lahenduste väljatöötamisel on lähtutud teaduskirjanduses esitatud seisukohtadest ja välisriikide praktikatest. Täpsemad asjakohaste riikide näited ja selgitused on toodud iga lahenduse juures (nt töötushüvitise sõltuvus majandusolukorrast: Poola, USA, Kanada jne). Regulatiivsete lahenduste väljatöötamisel on lähtutud SA Poliitikauuringute Keskuse Praxis 2019. aasta analüüsist „Töötuskindlustuse põhimõtete analüüsist vaesuse ennetamiseks ja tööturul osalemise toetamiseks.“ Muudatustega kaasnevad positiivsed ja negatiivsed mõjud on täpsemalt käsitletud VTK peatükis 6.

5.1. Kavandatud muudatus 1: Kindlustatud isikute ringi laiendamine

TKindIS sätestab ammendavalt, millise lepingu alusel või ametikohal töö tegija on kindlustatu ja kohustatud tasuma töötuskindlustusmaksid ja kes ei ole. Kindlustatu on näiteks töötaja, ametnik, võlaõigusliku lepingu alusel teenust osutav füüsiline isik. Kindlustatu ei ole näiteks füüsilisest isikust ettevõtja ja isikud, keda maksustamisel käsitatakse FIE-na, ning isikud, kes tegelevad ettevõtlusega läbi ettevõtluskonto.

⁴³ Gruber, Jonathan. 1997. "The Consumption Smoothing Benefits of Unemployment Insurance." *The American Economic Review* 87 (1): 192–205.

⁴⁴ Friedman, Milton. 1977. "Nobel Lecture: Inflation and Unemployment." *Journal of Political Economy* 85 (3): 451–72, Atkinson, Anthony B., and John Micklewright. 1991. "Unemployment Compensation and Labor Market Transitions: A Critical Review." *Journal of Economic Literature* 29 (4): 1679–1727.

⁴⁵ Shimer, Robert, and Iván Werning. 2006. "On the Optimal Timing of Benefits with Heterogeneous Workers and Human Capital Depreciation." 12230. NBER Working Papers. National Bureau of Economic Research, Inc. <https://ideas.repec.org/p/nbr/nberwo/12230.html>.

⁴⁶ Laurimäe, M., Piirits, M., Koppel, K., Melesk, K. ja Masso, M. (2019). *Töötuskindlustuse põhimõtete analüüs vaesuse ennetamiseks ja tööturul osalemise toetamiseks*. Poliitikauuringute Keskus Praxis.

⁴⁷ Laurimäe, M jt. *Töötuskindlustuse põhimõtete analüüs*.

Iseendale tööandjate ligipääsu sotsiaalkaitsele on viimased aastad arutatud ka EL tasandil ning 13. märtsil 2018. a. avaldas Euroopa Komisjon ettepaneku võtta vastu EL Nõukogu soovitus⁴⁸, milles käsitletakse töötajate ja iseseisva töö tegijate juurdepääsu sotsiaalkaitsele. Eesmärgiks on toetada kõiki iseseisva töö tegijaid ja ebatüüpilist tööhõivevormi kasutavaid töötajaid, kes ei ole oma lepingu tüübi või tööturustaatus tõttu sotsiaalkaitse skeemidega piisavalt kaitstud. Soovituse ettepaneku p 8 rõhutab, et kõikidele töötajatele, olenemata nende töösuhte liigist (töösuhte kestusest, töötundide arvust jm), tuleb tagada juurdepääs sotsiaalkaitsele. Vastavalt ettepaneku p-le 9 eeldatakse iseendale tööandjatele töötushüvitiste osas vähemalt vabatahtlikku kindlustussüsteemiga liitumise võimalust. Kuigi Euroopa Komisjoni ettepanek ei ole liikmesriikidele rakendamiseks kohustuslik, annab see siiski olulised suunised sotsiaalpoliitika kujundamiseks ning toob muutunud töösuhete kontekstis esile vajaduse anda suuremat sotsiaalkindlustuskaitset ka väljaspool töölepingulist suhet.

Sarnaselt mitmetele Euroopa Liidu riikidele (Tabel 1) ei ole Eestis töötushüvitiste süsteemis enamasti kaetud iseendale tööandjad, need on FIE-d, ettevõtluskonto kaudu tegutsejad jne. Kehtiva õiguse järgi ei ole õigust töötuskindlustushüvitisele töötul, kes ei ole kindlustatu: FIE ning juhtimis- ja kontrollorgani liige. Samuti puudub õigus hüvitisele ettevõtlustulu lihtsustatud maksustamise seaduse eelnõus nimetatud isikul, kes osutab teenust või müüb kaupa, mis on ettevõtlustulu maksu objektiks, sest isik ei maksa töötuskindlustusmaksu.

Isikud, kes ei ole kindlustatud, võivad töötuskindlustushüvitist saada vaid siis, kui nad on teinud paralleelselt muud tööd, mille eest saadud tasult on makstud töötuskindlustusmaksu. Töötuskindlustushüvitise maksmise üheks eelduseks on töötuna registreerimine. Nt FIE saab töötuna registreerida, kui on oma ettevõtte tegevuse peatanud või hooajaline tegevus on lõppenud (TTTS § 6 lg 5 p 5). Äriühingu juhatuse liige, prokurist, täis- või usaldusühingut esindama volitatud osanik, välismaa äriühingu filiaali juhataja või mitteresidendi muu püsiva tegevuskoha juht ei tohi saada tasu (edaspidi äriühingu juht) (TTTS § 6 lg 5 p 4). FIE ja äriühingu juht peavad lisaks vastama töötuskindlustushüvitise saamise tingimustele (töötuskindlustusstaaz 12 kuud 36 jooksul, sunnitud töötus). Eespool nimetatata tulumaksuseaduse § 9-s nimetatud juhtimis- ja kontrollorgani liikmed võetakse töötuna arvele, kui nad ei saa tasu (TTTS 6 lg 5 p 4¹).

Töötuskindlustussüsteemi loomisel 2002. aastal ei hõlmatud iseendale tööandjaid töötuskindlustussüsteemi põhjendusel, et nt FIE-de puhul „tekib oht skeemi kuritarvitamisest ning võimalikke manipulatsioone poleks võimalik kontrollisüsteemiga ohjeldada“⁴⁹. Iseendale tööandjaid ei ole töötuskindlustussüsteemis ka põhjendusega, et töötuskindlustussüsteem ei peaks katma ettevõtlusriski. Samas on tänane tööturg muutunud, ettevõtluse ja nn traditsioonilise töö piirid on hägustunud ning on küsitav, kas selline piirang on jätkuvalt põhjendatud.

Tabel 1. Iseendale tööandjate juurdepääs töötuskindlustussüsteemi 2019. aasta seisuga

Kohustuslik	Vabatahtlik liitumise võimalus	Ei ole kaetud
CZ, HR, HU, LU, SI, SK, PL, PT, IS, RS, GR	FI, AT, DK, ES, RO, DE, SE	BE, BG, CH, CY, LV, MK, NO, NL, TR, LI, EE, IR, UK, FR, IT, LI, LT MT

Allikas: Missoc⁵⁰ 2019, Sotsiaalministeeriumi koostatud

Kui vaadata teiste riikide töötuskindlustussüsteeme, siis Iirimaa, Saksamaal ja Suurbritannias ei ole iseendale tööandjatel võimalik töötuskindlustussüsteemiga liituda, samas on neil võimalik taotleda sissetulekust mittesõltuvat hüvitist. Luxembourgis, Kreekas, Sloveenias, Slovakkias, Horvaatias, Ungaris, Portugalis ja Hispaanias on iseendale tööandjad kindlustatud töötuse riski vastu. Belgias, Prantsusmaal, Hollandis, Šveitsis, Lätis⁵¹ töötuskindlustussüsteemiga liitumise võimalus puudub. Itaalias on kindlustatud ainult iseendale tööandjad, kes teevad alltöövõttu samale tööandjale. Leedus on kindlustatud ainult üksikud iseendale tööandjate grupid - väikeste seltsingute liikmed ja täisühingute täisliikmed. Norras ei ole iseendale tööandjad üldise süsteemiga kaetud. Kuid, kui inimene on enne töötuks jäämist töötanud töölepingu alusel, on võimalik töötushüvitist saada esimese ettevõtjana

⁴⁸ COM(2018) 132 lõplik. Nõukogu (tööhõive, sotsiaalpoliitika, tervise- ja tarbijakaitseküsimused) jõudis ettepanekus poliitilisele kokkuleppele 6. detsembril 2018 ning alaliste esindajate komitee on soovitanud soovitus vastu võtta.

⁴⁹Töötuskindlustuse seaduse eelnõu SE 651 SE I

⁵⁰ Euroopa Liidu sotsiaalkaitse infosüsteem (*Mutual Information System on Social Protection*)

⁵¹ Lätis ettevõtjad ei ole kaetud. Kui paralleelsuhtes, siis kaetus tuleb töölepingulisest suhtest.

tegutsemise aastal selle arvelt, mille ta töötajana enne ettevõtjana tegutsemist töötukindlustussüsteemi sissemaksid tegi.

Austrias saavad iseendale tööandjad töötuskindlustussüsteemiga liituda vabatahtlikult. Kui otsustatakse liituda, siis on iseendale tööandaja kindlustussüsteemiga seotud kaheksaks aastaks. Vabatahtlikult saavad ettevõtjad kindlustussüsteemiga liituda ka Soomes, Islandil, Rumeenias ja Rootsis. Võrreldes varasemate aastatega on aina enam riike hakanud iseendale tööandjatele töötuskindlustussüsteemiga liitumise võimalust pakkuma. Küll aga rakenduvad iseendale tööandjatele töötuskindlustussüsteemiga liitumisel mõnevõrra erinevad (rangemad) liitumise ja hüvitise maksmise tingimused. Soomes peab selleks, et ettevõtjal tekiks õigus hüvitisele olema ettevõtjana tegutsenud vähemalt 15 kuud 48 kuu jooksul enne töötuks jäämist (töötajatel nõutav minimaalselt 26 nädalat töötamist 48 kuu jooksul) ja igakuine kasum pidi 2018. aastal olema 1068 eurot. Luxembourgis tekib töötushüvitise saamise õigus kui ettevõtjana tegevus on lõppenud majanduslikel, tervislikel või ettevõtjast mitteoleneval põhjusel. Töötusele eelnevalt peab olema sissemaksid tehtud minimaalselt 2 aastat (võivad olla ka töötajana tehtud sissemaksid, kuid siis peab tõendama, et tegutses iseendale tööandjana minimaalselt 6 kuud enne töötuks jäämist). Itaalias saavad iseendale tööandjad teha sissemaksid, kui aastane sissetulek on vähemalt 5000 eurot. Kui inimene töötab paralleelselt töölepingu alusel, tehakse sissemaksid ainult töölepingu alusel. Kindlustuskaitse saamiseks peab Leedus olema sotsiaalmaksuga maksustatud tulu igas kuus ca 555 eurot. Paralleelselt töölepingu alusel töötades makstakse töötuskindlustusmakset mõlema tegevuse pealt. Slovakkias ja Sloveenias ei maksta töötuskindlustushüvitist enne, kui tööleping ja ettevõtjana tegutsemine on lõppenud. Taanis peavad iseendale tööandjad olema vähemalt ühe aasta töötuskindlustusfondi liikmed. Lisaks peavad nad olema olnud aktiivsed ettevõtjad vähemalt 52 nädalat viimasel kolmeaasta perioodi jooksul (peavad samaaegselt olema olnud ka kindlustusfondi liikmed).

Kokkuvõtvalt on mitmetes Euroopa riikides iseendale tööandjad töötuse vastu kindlustatud, seda kas kohustuslikult või on neil vabatahtlikult süsteemiga liitumise võimalus. Samas võivad töötuskindlustussüsteemi sisenemise ja töötushüvitiste maksmise tingimused erineda traditsioonilise töösuhte alusel töötavatele inimestele kehtestatud. Eeltoodust tulenevalt teeme ettepaneku hõlmata töötuskindlustussüsteemiga lisaks traditsioonilise töösuhte alusel töötavatele inimestele ka läbi ettevõtluse endale sissetulekut teenivaid inimesi.

Samuti ei hõlma töötuskindlustus põhiseaduslike institutsioonide ametnikke (Vabariigi President, Riigikogu liikmed, Vabariigi Valitsuse liikmed, kohtunikud, õiguskantsler, riigikontrolör), sest nende sotsiaaltagatised teenistuse lõppemise järgselt on sätestatud eriseadustes.

Täna ei ole kindlustatu riikliku pensionikindlustuse seaduse §-s 7 sätestatud vanaduspensioniiikka jõudnu või inimene, kellele on määratud riikliku pensionikindlustuse seaduse §-s 9 sätestatud ennetähtaegne vanaduspension. Nad ei maksa töötuskindlustusmakset ning neil puudub õigus registreerida end töötuna. Vanaduspensioniiikka jõudnul on võimalik end registreerida töötukassas tööotsijana ning tal on võimalik saada valitud tööturuteenuseid.⁵² Aina rohkem soovivad vanaduspensioniiikka jõudnud inimesed töötada, kuid täna töö kaotuse korral neil töötuskindlustushüvitise saamise õigust ei ole. 2015. aastal läbiviidud vanemaealiste uuringus⁵³ analüüsiti ühe teemana ka pensioniealiste tööturu käitumist. Mittetöötavatel vanaduspensioniealistelt küsiti nende valmisoleku kohta tööle naasmise osas. 11% mittetöötavatest vanaduspensioniealistest oli valmis tööturule naasma. Ka Statistikaameti tööjõu-uuringu andmete, kohaselt oli tööle valmis minema 14% kõikidest mitteaktiivsetest ning töötutest vanaduspensioniealistest, kes 2018. aastale eelnenud kolme aasta jooksul olid töötamise lõpetanud. Oluline on pakkuda kaitset ka töötuse perioodiks.

Võimalikud lahendusvariandid:

- 1) Kindlustatu mõiste defineerimisel lähtutakse töötuskindlustusmakse maksmisest ning kindlat isikute ringi seaduses ei sätestata. Kindlustus on kohustuslik ja tekib kõikidele inimestele, kes maksavad töötuskindlustusmakset sotsiaalmaksuga maksustatud tulult.
- 2) Kohustuslikult on kindlustatud lisaks hetkel kindlustatutele ettevõtluskonto alusel tegutsemine, füüsilisest isikust ettevõtja sh keda käsitletakse füüsilisest isikust ettevõtjana (notar, kohtutäitur

⁵² Tööturuteenust kaasrahastatakse Euroopa Liidu Euroopa Sotsiaalfondist tervise- ja tööministri 04.12.2014 käskkirja nr 222 „Tööturuteenuste osutamine tagamaks paremaid võimalusi hõives osalemiseks“ alusel.

⁵³ Vanemaealiste ja eakate toimetuleku uuring 2015. TNS Emor, Praxis https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/veu2015aruanne_tnsemorsaprxis_final.pdf

jne, vabakutseline loovisik), juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liige, töötav vanaduspensioniealine, kõrgemad riigiametnikud ja KOV liikmed. Töötuskindlustusmakset makstakse töötasult, palgalt, ettevõtlustulult vms.

Praxis pakkus oma analüüsi kõikides stsenaariumites, et töötuskindlustusega oleks kaetud kõik sõltumata nende hõivevormist. Nimetust on lahendusvariantides ka lähtunud. Esimese lahendusvariandi puhul lähtutakse kindlustatu mõiste defineerimisel töötuskindlustusmakse maksmisest ning kindlat isikute ringi seaduses ei sätestata. Teises lahendusvariandis tuuakse kindlustatute nimekirja sarnaselt kehtivale seadusele ammendava loeteluna.

Mõlema lahendusvariandi puhul on töötuskindlustussüsteemiga liitumine kohustuslik ehk ei ole võimalik valida, kas töötuskindlustusmakset maksta või mitte. Mõlema lahendusega hõlmatakse töötuskindlustuse süsteemi kaks suurt gruppi: töötavad vanaduspensioniealsed ja iseendale tööandjad (ettevõtluskonto alusel tegutsejad, füüsilisest isikust ettevõtjad ja juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liikmed). Kohustuslik kindlustus rakendub edaspidi ka kõrgematele riigiametnikele: Vabariigi President, Riigikogu liige, Vabariigi Valitsuse liige, riigikontrolör, õiguskantsler, kohtunik ning lisaks kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu liikmetele.

Lahendusvariandi 1 järgi on kindlustatud kõik tööd tegevad inimesed sõltumata hõivevormist ja kindlustus tekib kõikidele inimestele, kes maksavad töötuskindlustusmakset sotsiaalmaksuga maksustatud tulult (sotsiaalmaksuseaduse § 2). Teise lahendusvariandis makstakse töötuskindlustusmakset sarnaselt kehtivale süsteemile kindlustatule makstud töötasult, palgalt ja muudelt tasudelt. Täna ei maksa töötuskindlustusmakset iseendale tööandjad ning eelnõu koostamise käigus tuleb analüüsida, milliselt sissetulekult (nt ettevõtlustulult) hakkavad iseendale tööandjad töötuskindlustusmakset maksma. Erinevalt traditsioonilistest töösuhetest ei ole iseendale tööandjate sissetulek regulaarne. Ettevõtlustulu maksustamisel tuleb nt FIE-de puhul arvestada, et ettevõtlustulu (või kahjum) deklareeritakse vaid kord aastas (eelmise aasta tulu järgmise aasta keskpaigas). Sarnaselt teistele riikidele (nt Soome, Itaalia, Leedu) võib kaaluda nt miinimumkohustuse rakendamist. Arvestades seda, et töötuskindlustushüvitisele on kehtestatud miinimumhüvitise määr, kuid maksel miinimumkohustust hetkel ei ole, võib väikese või ebaregulaarse sissetulekuga iseendale tööandjate töötuskindlustuse võimaldamine kindlustussüsteemile olla suur kulu.

Mõlema variandi sihtrühm on sisuliselt sama, kuid lahendusvariandi 1 eeliseks võrreldes lahendusvariandiga 2 on see, et kindlustatu mõiste hõlmab ka kõiki tulevasi võimalikke hõiveviise, lahendusvariant 2 loetleb hetkel olemasolevad hõiveviisid. Samuti võib esimese variandi eeliseks pidada selle lihtsust ja selle ühetaolist kohaldamist kõikidele kindlustatutele.

Mõlemas lahendusvariandis hõlmatakse kindlustatute ringi töötavad vanaduspensionärid. Võimalusi on mitmeid. Ühe variandina on võimalik, et töötavad vanaduspensionärid maksavad töötuskindlustusmakset ning töötuks jäämisel võib saada mõlemat asendussissetulekut (töötuskindlustushüvitis ja vanaduspension) üheaegselt. Samuti pakutakse kõiki tööturuteenuseid (variant 1). Teise variandina maksavad töötavad vanaduspensionärid töötuskindlustusmakset, kuid töötusrisi realiseerumisel peab inimene valima, millist asendussissetulekut saada soovib. Sarnaselt esimesele variandile pakutakse kõiki tööturuteenuseid (variant 2). On võimalik, et töötavad vanaduspensioniealsed ei maksta töötuskindlustusmakset, kuid neile pakutakse sarnaselt tänasele süsteemile nõustamist ja tööturuteenuseid (variant 3). Hetkel on tööturuteenuste osutamine vanaduspensioniealistele töötajatele tähtajaline ja rahastatud Euroopa Sotsiaalfondist, teenuste osutamise jätkamine ei ole garanteeritud.

Üldjuhul ei ole mitme sotsiaalkindlustushüvitise samaaegne maksmine eesmärgipärane, kuna sel juhul asendatakse puuduvat sissetulekut mitmekordselt ja see võib muuta tööle asumise mittetasuvaks. Töötuskindlustushüvitise ja muud liiki toetuse ja hüvitise samaaegne maksmine võib vähendada inimese töömotivatsiooni ning sissetuleku asendamine kahe asendussissetulekuga ei ole eesmärgipärane.⁵⁴ Seega on suur risk, et töötuskindlustushüvitise ja vanaduspensionieali üheaegsel maksmisel (variant 2) on mõlema asendussissetuleku suurus kokku piisavalt suur, et inimesel ei ole motivatsiooni tööle asuda. Näiteks oli Sotsiaalkindlustusamet andmetel 01.04.2019 seisuga määratud keskmine brutovanaduspensionieali suurus kuus 446,52 eurot. Võrreldes töötavate vanaduspensioniealistega

⁵⁴ Sotsiaalkaitsehüvitiste ja –toetuste mõju töömotivatsioonile. http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Too-ja_Sotsiaalspoliitika/Sotsiaalkaitse_huevitiste_ja_toetuste_moju_toeomotivatsioonile.pdf⁵⁵ Missoc 2019

brutopalga suurust keskmise vanaduspensionini suurusega, siis hinnanguliselt 71% töötavatest vanaduspensioniealistest teenis suuremat brutotöötasu kui keskmine vanaduspensionini suurus. Ligikaudu 29% töötavatest vanaduspensioniealistest teenis sarnast või madalamat töötasu võrreldes keskmise vanaduspensionini suurusega. Vt täpsemalt p 6.1.1.1.

Kui vaadata teiste riikide praktikat, siis üldiselt pensionit ja töötushüvitisi koos ei maksta. Kui ka makstakse, siis emba-kumba asendussissetulekut vähendatakse. Näiteks Belgias makstakse mõlemat asendussissetulekut koos, kui inimene on osalisel pensionil, samas töötushüvitist vähendatakse. Kreekas makstakse koos töötushüvitisi ja vanaduspensionit, kui pension jääb alla 495,75 euro kuus. Islandil võib pensionit ja töötushüvitisi koos saada. Kehtivad samad reeglid nagu töötasu ja töötushüvitise üheaegsel saamisel, mis tähendab töötushüvitist vähendatakse. Leedus on võimalik saada mõlemat koos, kuid töötushüvitist makstakse ainult osas, mis ületab pensionit. Mõnes riigis, kus on võimalik ka osaline töötus makstakse koos ainult osalise töötuse korral, kuid samuti hüvitist ikkagi vähendatakse. Näiteks Liechtensteinis vanaduspensionini saaja ei saa töötuskindlustushüvitisi täieliku töötuse korral. Osalise töötuse korral saab töötushüvitisi ja vanaduspensionit koos, kuid töötushüvitisi vähendatakse. Norras täieliku töötuse korral üldiselt ei ole võimalik saada töötushüvitisi ja teisi asendussissetulekuid koos. Erandina on see lubatud vanaduspensionit saavatel inimestel, kes on alla 67-aastased. Osalise või ajutise töötuse korral on võimalik kombineerida teiste asendussissetulekutega, kuid töötushüvitisi vähendatakse (nt 50% haigushüvitisest ja 50% töötushüvitisest). Rootsis makstakse, kuid töötushüvitist vähendatakse.

5.2. Kavandatav muudatus 2: Töötuskindlustushüvitise ja töötasu üheaegne saamine

Eesti töötushüvitise süsteemis lähtutakse põhimõttest, et hüvitise vajadus tekib täieliku töötuse ja teise sissetuleku kaotamise korral ning seega töötuskindlustushüvitist ei maksta samaaegselt teise tuluga. Küll aga on töötutoetusega samaaegselt võimalik saada kuni 31-kordse töötutoetuse päevamäära suurust sissetulekut. Kui töötul tekib vähemalt 31-kordse töötutoetuse päevamäära suurune püsiv kuusissetulek, siis töötutoetuse maksmine lõpetatakse. Nii töötutoetuse kui töötuskindlustushüvitise saamise ajal ei tohi olla teist sissetulekut.

EL töötushüvitiste süsteemides võib eristada⁵⁵:

- a) hüvitise ja töötasu samaaegset maksmist olukorras, kus inimene on täielikult töötu, kuid inimene läheb töötuse ajal tööle ning jätkub hüvitise maksmine;
- b) osalist töötust ehk olukord, kus inimesel on töötuna registreerimisel ja töötuse perioodil lubatud kindel ajaperiood või teatud sissetulekupiirini töötada.

Riikide praktika on siin erinev ning peaaegu pooltes EL liikmesriikides pakutakse kaitset osalise töötuse puhul. Enamasti pakutakse kaitset nagu Eestiski ainult täieliku töötuse korral (puudub töösuhe ja teine sissetulek). Osalise töökoormuse hindamiseks rakendatakse tihti tööaja hindamise reeglit, näiteks Soomes eeldatakse, et tööaeg on vähenenud 25%, Taanis 20%, Norras tervelt 50%.

Töötushüvitise maksmine töötasu saamisega samal ajal võib sõltuda nii tööajast (töötada võib piiratud aeg) või teenitavast sissetulekust (kuni teatud sissetuleku suuruseni).

Hüvitise ja töötasu samaaegne maksmine töötuse perioodil

Mitmes riigis võib töötasu ulatuda teatud piirini ning selle saavutamisel hüvitise maksmine lõpetatakse. Nt Tšehhis on töötasu ülempiir seotud riigis kehtiva miinimumpalgaga, mitmes riigis aga konkreetse summaga. Hollandis arvatakse töötushüvitisest maha 70% teenitud sissetulekust. Samas mitmes riigis on õigus teenida tulu teatud piirini ja seejärel hakatakse hüvitist vähendama. Mõnes riigis on hüvitise ja töötasu üheaegne saamine piiratud ka ajaliselt. Prantsusmaal säilib töötushüvitis tööle asumisest kolm kuni neli kuud tingimusel, et uus töötasu ja toetus ei tohi ületada töötusele eelnevalt saadud töötasu suurust. Ajaliselt ja summaliselt on piiratud hüvitise maksmine Slovakkias, kus võib ühe aasta jooksul teha tööd 40 kalendripäeva, samas ei tohi saadav tasu ületada miinimumpalka (vt tabel 2). USA näitel on hinnatud, et optimaalne võiks olla süsteem, kus alates teatud piirist vähendatakse hüvitist määras 80%⁵⁶.

⁵⁵ Missoc 2019

⁵⁶ Barbanchon, 2016, Praxis 2019

Tabel 2. Töötushüvitise ja töötasu samaaegne saamine EL riikides, 2019.

Ei ole lubatud	Liechtensteinis ei ole ettevõtlusega tegelemine ega palgatulu saamine lubatud. Taanis täieliku töötuse korral hüvitist ja töötasu koos ei saa. Kuid on mõned üksikud erandjuhud. Töötushüvitist ei maksta kui inimene asub tööle või hakka tegelema ettevõtlusega Portugalis, Kreekas, Ungaris, Lätis, Leedus, Maltal ja Eesti .
Teatud summani ja siis jääb hüvitisest päris ilma	Austrias võib töötü saada sissetulekut kuni 448 euroni kuus. Kui läheb üle selle summa, siis jääb hüvitisest täielikult ilma. Tšehhis peab töötü töötasu jääma alla ½ miinimumpalga. Kui ületab, võetakse hüvitis ära. Islandil võimalik ajutine töö (mitte püsiv): ei tohi ületada 517 eurot kuus. Saksamaal vähendatakse hüvitist, kui osajaga töö ületab 15 tundi nädalas, väheneb ka hüvitis. Kui sissetuleku suurus on üle 165 euro kuus jääb hüvitisest üldse ilma. Hollandis töötushüvitisest arvatakse maha 70% teenitud sissetulekust. Kui teenib üle 87,5% oma päevapalgast, siis hüvitis lõpeb. Itaalias NASpl säilib kui aastane sissetulek jääb alla 8000 euro.
Hüvitise suurst vähendatakse	Poolas ei tohi sissetulek ületada ½ miinimumpalgast, kuid hüvitist vähendatakse selle võrra. Sloveenias võid teenida kuni 200 eurot kuus, kui üle selle, siis hakatakse hüvitist vähendada Luxembourg kui tasustatavast kutsetegevusest saadav igakuine sissetulek ületab 10% hüvitise piirmäära, vähendatakse töötutoetust ülemmäära ületava summa võrra. Hispaanias on lubatud sissetuleku saamine, kuid hüvitist vähendatakse proportsionaalselt töötamisega. Samuti vähendatakse hüvitist lirimal ja Norras .
Töötasu ja hüvitis säilivad	Prantsusmaal kui leiad töötuna töö säilib sulle „tööturule sisenemise toetus ca 3-4 kuud“. Kuid on tingimus, et uus töötasu ja toetus ei tohi ületada eelmist palka.
Ajaline ja summaline piirang	Slovakkias 40 kalendripäeva aastas ja ei tohi olla üle miinimumpalga. Šveitsis hüvitist vähendatakse, kuid võid seda saada kuni 12 kuud.

Allikas: Missoc 2019

Osaline töötus

Missoci 2019. aasta andmetel ei maksta osalise töötuse korral hüvitist järgmistes riikides: Austria, Küpros, Tšehhi, Horvaatia, Kreeka, Ungari, Läti, Itaalia, Liechtenstein, Malta, Norra, Poola, Rumeenia, Slovakkia, Rootsi, Holland, Suurbritannia. Belgias makstakse täielikult töötule, kes läheb osajaga tööle „sissetulekutagatise toetust“, sissetuleku suurusel on piirang. Bulgaarias on hüvitisele õigus, kui töötasu jääb alla miinimumpalga. Taanis makstakse töötushüvitisi ja töötasu siis, kui täisajaga töö pole saadaval. Lubatud on piiratud töötamise tundide arv. Hüvitist vähendatakse proportsionaalselt ning makstakse lühema perioodi jooksul kui nn täistöötule. Soomes makstakse hüvitist, kui töötatakse osajaga kuni kaks nädalat, kuid soovitakse töötada täisajaga, ning kui inimene saab sissetulekut enda väikeettevõttest, kuid mis ei takista muu töö vastuvõtmist. Samas sellist hüvitist vähendatakse: täieliku töötuse korral makstav hüvitis miinus 50% töötasust või muust sissetulekust kuni summani, mida oleks makstud mittetöötamise korral. Prantsusmaal kui töötajal on mitu sissetulekut ja ta ühe neist kaotab, on tal õigus saada toetust *for back-to-work assistance* kuni võrdluskuupalga ülemmäärani. Saksamaal võib saada töötushüvitisi, kui inimene kaotab kohustusliku kindlustuskaitse all oleva töö, kuid teeb teist tööd, mis on ka kindlustusega hõlmatud. Hüvitis määratakse osalise töötuse korral kuni kuueks kuuks, täieliku töötuse korral on võimalik saada hüvitist kuni 24 kuud. Kui inimene võtab vastu osalise ajaga töö (töötamise aeg peab olema väiksem kui endine töö aeg), siis Islandil vähendatakse hüvitist vastavalt töötatud tundidele. Iirimaal saab toetust kui iganädalane tööpäevade arv jääb alla kolme. Luxembourgis saab töötaja, kes on töötanud mitme tööandja juures ja ta on kaotanud ühe töö, taotleja toetust (tööaeg peab olema vähenenud 16 tundi nädalas ja olukord on kestnud vähemalt ühe kuu). Selleks, et toetust saada peab inimese sissetulek jääma alla 1,5 kordse elatusmiinimumi (*social wage*). Hispaanias makstakse hüvitist kui inimesel on olnud mitu tööd, kuid ta on ühe neist kaotanud. Portugalis makstakse töötushüvitisi olukordades, kus töötuskindlustushüvitise taotleja või hüvitise saaja läheb osajaga tööle või tegutseb või hakkab tegutsema füüsilisest isikust ettevõtjana tingimusel, et sellest osalise tööajaga

tööst või füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemisest saadav tulu on väiksem kui töötushüvitis. Hüvitise suurusel on lagi.

Empiirilised uuringud ja riikide näited hüvitise maksmisel osalise töötuse korral on vastuolulised. On leitud, et osaline töötuse korral töötushüvitise maksmine võib suurendada liikumist täielikust töötusest osalisse töötusesse, samas võib vähendada ka liikumist osalisest töötusest täishõivesse⁵⁷. Taani näitel on leitud, et osajaga töötamise ajal töötushüvitise saamine pikendab osade rühmade töötuse kestust (nt abielus naised), kuid lühendab teiste rühmade töötust (nt noored)⁵⁸. Austria näitel on analüüsitud töötushüvitise ja töötasu samaaegset saamist ilma hüvitist vähendamata ja leitud, et see ei aita regulaarsesse hõivesse siirdumist, vaid pigem pikendab töötuse perioodi ning vähendab töist tulu.⁵⁹ Soome analüüs osutab, et lühiajalise tähtajalise täisajaga hõive soodustamine osalise töötuse hüvitisega soodustab püsivasse hõivesse liikumist⁶⁰.

Kindlasti on osalise töötuse rakendamisel oluline roll aktiivsusnõuete rakendamisel⁶¹. OECD on teiste riikide võrdluses välja toonud, et Eesti on nende riikide seas, kus on ühed rangemad aktiivsusnõuded, mis peaks toetama osalise töötuse rakendamist Eestis.

Praxis⁶² on oma analüüsis välja toonud, et hüvitise maksmine osalise töötuse korral võib suurendada liikumist töötusest hõivesse. Inimestel suureneb stiimul võtta vastu osakoormusega töö ja seeläbi suureneb tööjõupakkumine. Samuti võib positiivsena välja tuua, et hüvitise ja töise sissetuleku üheaegne saamine võib vähendada vaesusrisiki, ühtlustada sissetulekute jaotust. Samuti suurendaks see, kui töötul oleks võimalik teha töötuse perioodil tööd, riigi maksulaekumisi ning vähendaks sotsiaalkaitsekulusid.

Praxis on analüüsis välja toonud, et osalise töötuse hüvitise võimalike negatiivsete mõjude ära hoidmiseks on soovitatud, et hüvitis oleks ajaliselt piiratud, sealhulgas piiratud kestusega või väheneks ajas. Empiirilisele kirjandusele tuginedes leiti, et hüvitise perioodi pikendamine pikendab töötust, sest inimene võib edasi lükata hüvitise lõppemist taotledes osalise hõive toetust. Siiski ka ajaliselt piiratud hüvitised suurendavad täiskoormusega hõivatute stiimuleid liikuda osalisse hõivesse, aga ka motivatsiooni liikuda edasi täishõivesse.⁶³ Osalise töötuse korral hüvitise maksmine Eestis peaks eelkõige ennetama puudust (adresseerima vaesust), mitte vähendama sissetulekute ebavõrdsust laiemalt (mida pigem aitaks teha näiteks maksupoliitika), toetama töötute sidet tööturuga ning soodustama täiskoormusel püsivamasse hõivesse liikumist.

Võimalikud lahendusvariandid:

- 1) Töötuse perioodil on võimalik ajutiselt töötada.

Kehtiva seaduse kohaselt töötuna arvelolek lõpetatakse, kui inimene saab töist sissetulekut. Lahendusvariandiga üks jääb inimene töötuna arvele ning ta võib saada töötuskindlustushüvitist ja töötasu samaaegselt. Töötuskindlustushüvitise maksmise kestus sellest ei pikene. Kui töötuskindlustushüvitis on määratud nt 180 kalendripäevaks, siis vaatamata sellele, et inimene on hüvitise saamise ajal töötanud, makstakse hüvitist ikka kuni 180 kalendripäeva.

⁵⁷ Ek, S., and B. Holmlund. 2015. "Part-Time Unemployment and Optimal Unemployment Insurance." *International Tax and Public Finance* 22 (2): 201–23. Laurimäe, M., Piirits, M., Koppel, K., Melesk, K. ja Masso, M. (2019). *Töötuskindlustuse põhimõtete analüüs vaesuse ennetamiseks ja tööturul osalemise toetamiseks*. Poliitikauuringute Keskus Praxis.

⁵⁸ Kyyrä, T., P. Parrotta, and M. Rosholm. 2013. "The Effect of Receiving Supplementary UI Benefits on Unemployment Duration." *Labour Economics* 21: 122–33. Laurimäe, M., Piirits, M., Koppel, K., Melesk, K. ja Masso, M. (2019). *Töötuskindlustuse põhimõtete analüüs vaesuse ennetamiseks ja tööturul osalemise toetamiseks*. Poliitikauuringute Keskus Praxis.

⁵⁹ Eppel, R., and H. Mahringer. 2018. "Getting a Lot out of a Little Bit of Work? The Effects of Marginal Employment during Unemployment." Article in Press.

⁶⁰ Kyyrä, Tomi. 2010. "Partial Unemployment Insurance Benefits and the Transition Rate to Regular Work." *European Economic Review* 54 (7): 911–30.

⁶¹ Töötukassas töötuna registreerides koostatakse töötaja ja töötukassa koostöös individuaalse töötusimiskava, milles kavandatakse isikule töö leidmiseks, tööle asumiseks või töötamise jätkamiseks vajalikud tegevused (nt milliseid tööturukoolitusi töötaja vajab jne). Töötaja peab otsima aktiivselt tööd ning täitma individuaalses töötusimiskavas kokku lepitud (osalema kokkulepitud teenustel ja tegevustel, mis aitaks tööd leida jne).

⁶² Laurimäe, M., Piirits, M., Koppel, K., Melesk, K. ja Masso, M. (2019). *Töötuskindlustuse põhimõtete analüüs vaesuse ennetamiseks ja tööturul osalemise toetamiseks*. Poliitikauuringute Keskus Praxis.

⁶³ Laurimäe, M., Piirits, M., Koppel, K., Melesk, K. ja Masso, M. (2019). *Töötuskindlustuse põhimõtete analüüs vaesuse ennetamiseks ja tööturul osalemise toetamiseks*. Poliitikauuringute Keskus Praxis.

Esmalt peab inimene registreerima end töötuna, mille eeldus on, et inimesel puudub igasugune tõine sissetulek. Töösuhte aluseks olev leping (VÕS leping, tööleping, teenistussuhe) on lõppenud ning ettevõtjana tegevus on peatatud või lõpetatud.

Selleks, et vähendada hõivest töötusesse liikumist ja hüvitise taotlemise suurenemise riski, on lubatud tõise tulu ja töötuskindlustushüvitise samaaegne saamine ajaliselt piiratud. Nt pakkus Praxis, et samaaegselt makstakse töötuskindlustushüvitist ja tõist sissetulekut kokku kuni üks kuu. Hüvitise saaja võib töötada terve kuu järjest, kuid võib teha nn tööampse terve hüvitise saamise perioodi jooksul, kuid nende kestus ei tohi kokku ületada ühte kuud.

Lisaks ajalisele piirangule rakendatakse töötuskindlustushüvitise ja töötasu samaaegsel saamisel hüvitise vähendamist (nt Soomes vähendatakse hüvitist astmeliselt). Ühe võimalusena pakume, et kui töötushüvitist saava inimese töötasu on kuni pool töötasu alammäärast, siis hüvitise suurus ei muutu. Kui töötasu on üle poole töötasu alammäära, siis vähendatakse hüvitist samadel põhimõtetel nagu töövõimetoetust⁶⁴. Miinusena võib sellise lahenduse puhul välja tuua selle, et võib tekkida olukord, kus need kes teevad lühemaid nn tööampse, saavad kogu töötuse perioodil teha seda suurema töötasu eest, kui need, kes töötavad terve kuu korraga.

Negatiivsena võib lahendusvariandi 1 puhul veel välja tuua selle, et töötushüvitise saamine võib olla jätkuvalt piiratud paralleelsuhetes töötavatel inimestel.

2) Lubatud on osaline töötus.

Töötushüvitise määramisel lähtume tõise sissetuleku kriteeriumist. Kui inimene on kaotanud 80% oma eelnevast tõisest sissetulekust, on õigus töötuskindlustushüvitisele. Näiteks töötab inimene töölepingu alusel, samal ajal pakub aeg-ajalt lapsehoidjateenust läbi ettevõtluskonto (ettevõtlustulu on ebaregulaarne ja väike). Põhitöö kaotamisel peab täna kehtiva õiguse kohaselt inimene töötushüvitise saamiseks ettevõtluskonto tegevuse lõpetama. Pakutava lahendusega ei pea ettevõtluskonto tegevust lõpetama ning talle määratakse töötuskindlustushüvitist, kui tema põhitööst saadud tõine sissetulek on olnud vähemalt 80% sissetulekust ja ülejäänud sissetulek on saadud kõrvaltegevusest.

Lähtuvalt rahvusvahelisest praktikast kehtivad hüvitise maksmisel piirangud. Võimalik on, et osaliselt töötule makstakse hüvitist lühemalt. Samuti on võimalik vähendada tõise sissetuleku saamisel hüvitise suurus sarnaselt lahendusvariandile 1. Lahendusvariandi 2 rakendamisega kaasneb suure tõenäosusega töötukassa halduskoormuse kasv. Samas aitaks see kaasa õiguskantsleri poolt viidatud olukorrale, kus inimene on põhitöö kaotanud, kuid teeb kõrvaltegevusena ebaregulaarselt ja madala tasu eest tööd.

3) Säilib tänane olukord ehk töötushüvitise maksmisel kehtib täieliku töötuse nõue.

Sarnaselt esimesele lahendusvariandile peab (teenistussuhe, VÕS lepingu või töölepingu alusel) töösuhte olema lõppenud. Nii nagu kehtivas õiguses ei saa töötuskindlustushüvitist, kui inimene saab ettevõtlusega tegelemist tasu. FIE peab olema ettevõtte tegevus lõpetatud või peatatud. Ettevõtluskonto tegevus peab olema lõpetatud. Hüvitise saajal on võimalik küll töötada, kuid töötushüvitise maksmine töötamise perioodiks lõpetatakse. Töösuhte lõppemisel on õigus taotleda töötushüvitise maksmise jätkamist.

⁶⁴ Kui inimese sissetulek töövõimetoetuse arvestamise kuule eelnenud kalendrikuul ületab 90-kordset kehtivat päevamäära, arvutatakse toetuse suurus ümber, vähendades toetust töövõimetoetuse maksmise kuu eest summa võrra, mis on pool sissetuleku ja 90-kordse päevamäära vahest.

5.3 Kavandatav muudatus 3: Töötushüvitistele kvalifitseerumistingimuste muutmine

Vabatahtlik või sunnitud töötus

Töömahu ja töökohtade arvu vähenemine on sunnitud töötuse levinuim põhjus majanduslanguse ajal. Majanduslikult rasketel aegadel on tööandja sunnitud töömahtu vähendama ja tööd ümber korraldama ning tal ei ole enam võimalik töötajale samadel tingimustel tööd pakkuda. Viidatud juhul ütleb tööandja töötajaga töölepingu üles majanduslikel põhjustel. Tööandjapoolse töölepingu ülesütlemisega kaasneb kohustus maksta töötajale hüvitist ja seda koormust jagab tööandja töötukassaga. Eestis loetakse sunnitud töötuseks ka tähtajalise töölepingu või VÕS lepingu lõppemine tähtaja saabumise tõttu.

Vabatahtliku töötuse peamiseks põhjuseks on asjaolu, et inimene ise ei soovi mingil põhjusel oma töökohal töötamist jätkata ning avaldab tööandjale soovi töösuhte lõpetada. Vabatahtlik töötus tekib siis, kui töötaja esitab omal soovil töölepingu ülesütlemise avalduse või kokkuleppel tööandjaga lahkub töölt talle sobival ajal ning tingimustel. Töölepingu seaduse § 66 punkt 1 sätestab töölepingu lõppemise ühe alusena poolte kirjaliku kokkuleppe – seega on töösuhte lõpetamiseks poolte kokkuleppel vajalik mõlema osapoole nõusolek. Sotsiaalkindlustustestoorias käsitletakse töösuhte lõpetamist poolte kokkuleppel sarnaselt töösuhte lõpetamisega töötaja algatusel (nn omal soovil). Kuigi poolte kokkuleppel töösuhte lõpetamise korral on keeruline tagantjärele üheselt kindlaks teha, kelle initsiatiivil töösuhte lõpetati, valitseb seisukoht, et tegemist on vabatahtliku töötusega.

Sotsiaalkindlustuses on vabatahtlik töötus risk, mida riik võib kindlustada, kuid ei ole kohustatud kindlustama. Nii ILO konventsioon nr 102 kui ka Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeks lubavad töötushüvitisi mitte maksta, kui inimene kaotas töö enda väärkäitumise tõttu või lahkus töölt omal soovil. Eestis kehtiv regulatsioon ei näe ette kindlustuskaitset oma algatusel või poolte kokkuleppel lõpetatud töösuhte tagajärjel töötuks jäämise korral ehk õigus töötuskindlustushüvitisele tekib ainult nn sunnitud töötuse korral. Inimesel, kes on töösuhte lõpetanud oma algatusel või poolte kokkuleppel, on õigus saada töötutoetust ning tööturuteenuseid.

Euroopa Liidu sotsiaalkaitse infosüsteemi MISSOC andmete järgi maksab enamuse Euroopa Liidu riike töötuskindlustushüvitist ainult sunnitud töötuse korral. Kui võrrelda riikide praktikaid 2012. aasta seisuga, mil Saksamaa CESifo⁶⁵ Majandusuuringute Keskus uuris omal soovil töölt lahkumise korral töötuskindlustushüvitisele maksmise õigust, siis võimaldasid veel 2012. aastal Belgia, Iirimaa, Poola, Prantsusmaa, Soome ja Suurbritannia hüvitise maksmist ka vabatahtlikele töötutele, seades ainsaks piiranguks ooteaja. Tänapäevaks on regulatsioonid nimetatud liikmesriikides muutunud ning nii heldelt hüvitisi enam ei maksta. Ülejäänud liikmesriikides, kus piisava kindlustusstaažiga omal soovil lahkujatel on õigus saada töötuskindlustushüvitist, on see õigus reeglina piiratud kas ooteaja, töötuskindlustushüvitise madala suuruse või võrdlemisi lühikese maksmisperioodiga.

Riigid võib jagada kolmeks:

- 1) ei maksta töötushüvitisi vabatahtliku töötuse korral (Belgia, Horvaatia, Eesti, Prantsusmaa, Kreeka, Itaalia, Luxembourg, Suurbritannia, Holland, Hispaania, Rumeenia, Portugal, Poola, Soome, Sloveenia);
- 2) maksavad töötushüvitisi, kuid teatud piirangutega (Austria, Saksamaa, Bulgaaria, Küpros, Taani, Ungari, Iirimaa, Malta, Läti, Tšehhi);
- 3) hüvitisi makstakse ilma igasuguste piiranguteta (Rootsi, Leedu, Ungari, Slovakkia).

Austrias makstakse vabatahtlikult töölt lahkunutele hüvitist, kuid vabatahtlikult töölt lahkunutele rakendub ooteaeg 4 nädalat. Saksamaal on tööhõiveasutusel õigus keelduda töötushüvitise maksmisest, kui inimene ilma mõjuva põhjusega töölt lahkus või ise põhjustas enda töösuhte lõpetamise (nt töökohustuste rikkumise tõttu). Seega igakordselt hinnatakse hüvitise määramise põhjendatust. Bulgaarias makstakse hüvitist miinimummääras ning hüvitist makstakse maksimaalselt kuni 4 kuud (muidu võimalik saada kuni 12 kuud). Küprosel rakendub 6-nädalane ooteperiood. Iirimaa rakendub ooteperiood 9 nädalat, Taanis 3 nädalat, Malta 6 kuud. Lätis töötaja enda algatusel või töökohustuste rikkumise tõttu töösuhte lõpetamisel on ooteaeg kuni 2 kuud. Tšehhis vähendatakse asendusmäär 45%-ni kogu töötuse perioodiks – sunnitud töötul 2 esimest kuud asendusmäär 65%, 2 järgmist 50% ja ülejäänud töötuse periood 45%. Neis riikides,

kus hüvitist makstakse piiranguteta, on väljamaksete periood suhteliselt lühike ja asendusmäärad pigem madalad (va Rootsi). Rootsis makstakse töötuskindlustushüvitist 300-450 päeva ja asendusmäär on esimesed 200 päeva 80% ja sealt edasi 70%. Leedus makstakse töötuskindlustushüvitist kokku 9 kuud, Ungaris kuni 3 kuud ning hüvitise suurus ei ole suurem kui alampalk. Slovakkias makstakse hüvitist maksimaalselt 6 kuud.

Võimalikud lahendusvariandid:

1) Sunnitud töötuse nõude rakendamine

Töötuskindlustushüvitist makstakse ainult sunnitud töötuse korral. Hüvitist ei maksta töö- või teenistussuhte ülesütlemisel töötaja või ametniku algatusel (välja arvatud TLS § 37 lõikes 5, § 91 lõikes 2 ja § 107 lõikes 2 nimetatud alustel), poolte kokkuleppel, töö- või teenistussuhte lõpetamisel katseaja jooksul (töötaja algatusel). Samuti ei maksta töötuskindlustushüvitist, kui töö- või teenistussuhe on lõppenud töötaja süülise käitumise tõttu.

Sarnaselt suurele osale EL riikidest säilib esimese lahendusvariandiga Eestis sunnitud töötuse nõue. Jätkuvalt ei teki töötuskindlustushüvitisele õigust omal algatusel ja poolte kokkuleppel töölt lahkunutel.

Selleks, et vältida ametnike ja töötajate ebavõrdsest kohtlemisest töötuskindlustuse seaduse § 6 lg 2 p 1 rakendamisel, on lahendusvariandis täpsustatud töötaja algatusel katseajal töölepingu lõpetamisel hüvitise maksmist. TLS § 86 lg 1 kohaselt võib tööandja ja töötaja töölepingu üles öelda katseaja jooksul. Kuna töötamise registris märgitakse töötaja puhul katseajal töölepingu lõpetamisel aluseks üksnes TLS § 86 lg 1, eristamata kelle algatusel on tööleping lõpetatud, makstakse töötuskindlustushüvitist ka töötaja algatusel katseaja lõpetanutele. Kuni 2008. aastani kehtinud TLS-s oli katseaja lõpetamine reguleeritud eraldi sätetes (töötaja algatusel töölepingu lõpetamine § 79 ja tööandja algatusel töölepingu lõpetamine § 86 p 5) ning seda arvestati ka hüvitise maksmisel. Avaliku teenistuse seaduses on tööandja algatusel ja ametniku algatusel teenistussuhte lõpetamine katseajal reguleeritud erinevates sätetes ning ametnikule katseajal teenistussuhte lõpetamisel hüvitist ei maksta. Sarnaselt omal soovil töölt lahkumisega, on töötaja algatusel töölepingu katseajal üles ütlemine oma olemuselt vabatahtlik töösuhte lõpetamine ning seetõttu soovime täpsustada kehtivat õigust.

2) Vabatahtliku töötuse korral töötushüvitiste maksmine

Töötuskindlustushüvitisele on õigus ka vabatahtliku töötuse korral (omal soovil, poolte kokkuleppel lõppenud töösuhte puhul). Endiselt ei ole töötuskindlustushüvitist õigus saada töötajal, kelle tööleping lõpetatakse töölepingu seaduse § 88 lg 1 alusel punktides 3-8 toodud põhjusel või teenistujal, kes vabastati teenistusest avaliku teenistuse seaduse § 118 alusel ehk hüvitise saajate ringist jäävad välja isikud, kelle viimane tööleping või teenistussuhe lõpetati töökohustuse rikkumise tõttu või muudel sarnastel alustel.

Vabatahtliku töötuse korral rakendatakse ooteaega esimesel 90 töötuse päeval ehk vabatahtlikult töölt lahkunule hakatakse töötuskindlustushüvitist maksma alates töötuse 91. päevast. Näiteks makstakse sunnitud töötule esimesel 90 kalendripäeval hüvitist 70% tema viimasest sissetulekust. 91-180 kalendripäeval 50% ja alates 181. kalendripäevast kuni hüvitise lõpuni 30%. Inimene, kes on lõpetanud töösuhte omal soovil, hakatakse töötuskindlustushüvitist maksma 91. kalendripäeval ja asendusmääraga 50%. Alates 181. kalendripäevast kuni töötuskindlustushüvitise lõpuni sarnaselt sunnitud töötule asendusmääraga 30%.

Teaduskirjanduses pole ühest seisukohta, kas vabatahtliku töötuse kindlustamine on põhjendatud ja tööturule positiivse mõjuga.⁶⁵ Oluline on tööturupoliitika reeglitega mõjutada inimese käitumist selliselt, et töökoha vahetamisele kuluv aeg oleks minimaalne. On küsitav kuivõrd hüvitisele leebematel alustel sisenemine toetab nimetatud eesmärki. Seepärast on vabatahtlikku töötust võimaldavas variandis rakendatud piiranguna ooteaega töötuskindlustushüvitisele sisenemisel.

⁶⁵ <https://www.ifo.de/DocDL/CESifoDICEreport212.pdf> 13.10.2019

⁶⁶ Laurimäe, M., Piirits, M., Koppel, K., Melesk, K. ja Masso, M. (2019). *Töötuskindlustuse põhimõtete analüüs vaesuse ennetamiseks ja tööturul osalemise toetamiseks*. Poliitikauringute Keskus Praxis.

Vabatahtlikku töötuse kindlustamisega kaasneb suurem risk, et kergekäeliselt loobutakse tööst ilma uue töökoha olemasoluta, mis võib kaasa tuua töötute arvu ning kulude kasvu. Praxise analüüsi esimeses ja teises stsenaariumis makstakse sissetulekupõhist hüvitist ka vabatahtliku töötuse korral. Analüüsi koostajad hindasid vabatahtlikele töötutele hüvitise laiendamise kulude kasvuks võrreldes kehtiva olukorra jätkumisega esimese stsenaariumi korral 40,1 miljonit ja kolmanda stsenaariumi korral 42 miljonit eurot. Küsitav on seegi, kas vabatahtlikust töötusest tulenevat töötuseriski on põhjendatud katta solidaarsuskindlustuse vahenditest, kuna isik ise oma käitumisega põhjustab kindlustusjuhtumi. Teisalt on vabatahtliku töötuse kindlustamine üks võimalus suurendada hüvitise saajate ringi ning seeläbi vähendada töötute vaesust.

Lisaks koheldaks kõigis hõivevormides töötavaid inimesi võrdselt ja see soodustaks inimeste mobiilsust ja julgust töökohti vahetada. Täna on töötuskindlustusega kaetud võlaõigusliku lepingu alusel teenust osutavad füüsilised isikud ning võlaõigusliku lepingu lõppemist käsitletakse sarnaselt sunnitud töötusega. Seda vaatamata sellele, et lepingu võib töövõtja lõpetada omal algatusel. Muudatusega koheldaks traditsioonilises töösuhtes ja võlaõiguslikus suhtes isikuid sarnaselt. Kavandatava muudatusega 1 soovime laiendada kindlustatute ringi iseendale töödandjatega (ettevõtlikkonto, FIE, juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liikmed jne), kelle puhul on keeruline hinnata, millisel põhjusel on nad oma tegevuse lõpetanud.

Töötuskindlustushüvitise maksmine vabatahtliku töötuse korral võib suurendada nende inimeste arvu, kes võtavad end töötuna arvele enne vanaduspensionile minemist, seega võib muudatus soodustada nende inimeste tööturult varasemat väljumist.

5.4 Kavandatav muudatus 4: Töötushüvitiste tingimuste muutmine

5.4.1 Mitut hüvitist makstakse

Riikide töötushüvitise süsteemides eristatakse tinglikult ühe- ja kahetasandilisi süsteeme – esimese puhul on süsteemis vaid töötuskaitse⁶⁷ või töötuskindlustus⁶⁸, teise puhul neid kahte kombineeritakse. Eesti kehtiv töötushüvitiste süsteem on kahetasandiline – makstakse töötuskindlustushüvitist ja töötutoetust. Esmaseks töötuse korral asendussissetulekut pakkuvaks süsteemiks on töötuskindlustus. Kui isikul ei teki õigust töötuskindlustushüvitisele või õigus hüvitisele on ammendunud, pakub kaitset töötutoetus. Mõlemat hüvitist koos ei maksta.

Euroopa Liidu riikides on rakendatud nii ühe- kui kahetasandilisi süsteeme. MISSOC andmebaasi järgi ei maksa rohkem kui pooled riigid töötutoetust ning kui inimene töötuskindlustushüvitisele ei kvalifitseeru, pakuvad töötuse korral kaitset muud sotsiaalkindlustushüvitised ja toetused. Enamasti makstakse töötuskindlustushüvitist, mille asendusmäär ja hüvitise maksmise periood on heldemad, millele järgneb madalama asendusmääraga töötutoetus. Austrias ja Prantsusmaal makstakse töötuskindlustusvahenditest finantseeritavat töötutoetust, mille suurus sõltub samuti eelnevast sissetulekust, kuid on madalam kui töötuskindlustushüvitist. Saksamaal, Inglismaal ja Lirimaaal makstakse üldistest riiklikest maksudest finantseeritavat töötutoetust. Inglismaal on toetuse maksmisperiood küll pikem, kuid toetuse suurus sõltub leibkonna sissetulekutest ehk hinnatakse vajaduspõhisust. Portugalis makstakse töötutoetust peale töötuskindlustushüvitise ammendumist või kui inimene ei kvalifitseerunud töötuskindlustushüvitisele. Toetuse suurus on kindel summa ning finantseeritakse riigieelarvest. Kreekas makstakse ühekordset kindlas määra töötutoetust, mida finantseeritakse samuti riigieelarvest. Soomes makstakse töötutoetust (*labour market subsidy*), kui inimene pole sissetulekust sõltuva töötuskindlustushüvitise saamiseks piisavalt kaua töötanud.

Võimalikud lahendusvariandid:

1) Töötuse korral makstakse ühte töötuskindlustushüvitist

⁶⁷ Eesmärk on tagada heaolu, leevendada puudust ja vaesust, tagades minimaalne toetus, sageli sõltumata panusest.

⁶⁸ Eesmärk on kompenseerida hüvitisele kvalifitseeruvatele töötajatele töökaotusega seotud töötasu ja see eeldab kindlat töötamise perioodi või sissemaksid enne töötust.

Töötuse korral makstakse töötule töötuskindlustushüvitist. Kui inimene töötuskindlustushüvitisele ei kvalifitseeru pakuvad kaitset muud toetused (nt toimetulekutoetus ja KOV-i poolt makstavad teised toetused). Lahendusvariandi 1 rakendumisel ei maksta enam töötutoetust ning jääb ainult üks töötushüvitis. Ühetasandilise süsteemi juurutamine võib lihtsustada süsteemi, sealhulgas vähendada hüvitiste maksimisega seonduvat halduskoormust ja suurendada taotlemist.⁶⁹ Teisalt eeldab ühetasandilise süsteemi rakendamine võrreldes täna kehtiva kindlustusstaaži nõude leevendamist (vt täpsemalt 5.4.2)

2) Töötuse korral makstakse kahte kindlustushüvitist.

Sarnaselt kehtivale süsteemile pakub esmast kaitset inimese eelnevast sissetulekust sõltuv töötuskindlustushüvitis. Kui isikul ei teki õigust sissetulekust sõltuvale töötuskindlustushüvitisele, makstakse kõigile võrdses baasmääras töötuskindlustushüvitist. Mõlemale hüvitisele kehtivad kindlustusstaaži nõuded (vt täpsemalt p 5.4.2).

Baasmääras hüvitist makstakse edaspidi töötuskindlustushüvitisena ning see asendab täna riigieelvest makstavat töötutoetust. Viimase suurus arvutatakse Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud alampalga alusel ning toetuse suurus peab olema vähemalt 35% eelmise aasta alammäärast. Baasmääras hüvitise suuruse aluseks oleks edaspidi arvestuslik elatusmiinimum, mis on inimesele vajalike elatusvahendite väikseim kogus, mis katab tema peamised igapäevased vajadused⁷⁰. Arvestuslik elatusmiinimum on Eestis absoluutse vaesuse piiriks. Elatusmiinimum arvutatakse kulutuste alusel ning see koosneb järgmistest kulukomponentidest: arvestuslikust minimaalsest toidukorvist (va kulutused alkoholile ja tubakale), eluasemekuludest ning individuaalsetest mittetoidukulutustest. Toidukulutuste aluseks on minimaalne toidukorv, mis võtab arvesse toitumissoovitusi.

Elatusmiinimumi arvutab ja avaldab Statistikaamet. 2019. aastal oli elatusmiinimum üheliikmelisel leibkonnal 215 eurot kuus. Alates 2020. aastast avaldab Statistikaamet elatusmiinimumi uuendatud meetodika alusel ning eeldatavalt ulatub elatusmiinimum 2020. aastal 279 euroni. Töötutoetuse suurus oli 2019. aastal 189 eurot, mis jääb alla elatusmiinimumi.

Elatusmiinimumist lähtuv töötushüvitise baasmäär tagaks töötule asendussissetuleku, mis kataks vähimad möödapääsmatud ja tarvilikud kulutused, kuid ka ühiskonnaelus osalemiseks vajalikud kulutused.⁷¹ Nii sissetulekust sõltuvale kui baasmääras hüvitisele kehtib, sõltuvalt tehtavast valikust, ühtemoodi, sunnitud või vabatahtliku töötuse nõue.

5.4.2 Kindlustusstaaž

Esmakordne taotlemine

Riikide töötushüvitiste süsteemid on erinevad, kuid neil on ka ühiseid jooni. Ühe sarnasusena võib välja tuua, et pea kõikidel riikidel on kehtestatud kohustuslik kindlustusstaaž. Enamikus OECD riikides ja kõikides Euroopa Liidu liikmesriikides peab inimene enne töötuks jäämist ja töötuskindlustushüvitise saamiseks täitma staažinõude nõutava ajaperioodi jooksul. Töötushüvitisele ei kvalifitseeru need inimesed, kelle töötamine ja tõise tulu saamine on olnud lühiajaline või ebapüsiv.

Eestis on töötutoetusel staažinõudeks vähemalt 180 päeva 12 kuu jooksul ja töötuskindlustushüvitisel vähemalt 12 kuud viimase 36 kuu jooksul. Eestis kehtivad staažinõuded töötuskindlustushüvitisele on võrreldes enamiku Euroopa riikidega pigem helled (Joonis 8). Eesti puhul on nõutud kindlustusstaaži pikkus kolmandik kogu referentsperioodist, võrdluseks OECD riikide keskmine on 44%. Töötutoetusele kvalifitseerumise staažinõuded on karmimad kui paljudes teistes riikides. Austrias, Soomes, Iirimaa, Maltal ja Inglismaal töötutoetusele kvalifitseerumiseks staažinõue puudub. Portugalis on staažinõue sarnaselt Eestile 180 päeva 12 kuu jooksul. Hispaanias võib sõltuvalt toetuse liigist olla staažinõue

⁶⁹ Laurimäe, M., Piirits, M., Koppel, K., Melesk, K. ja Masso, M. (2019). *Töötuskindlustuse põhimõtete analüüs vaesuse ennetamiseks ja tööturul osalemise toetamiseks*. Poliitikauuringute Keskus Praxis.

⁷⁰ Tiit, E.-M. (2006). *Vaesuse suundumused Eestis aastail 2000–2004*. Jätkuprojekti aruanne.

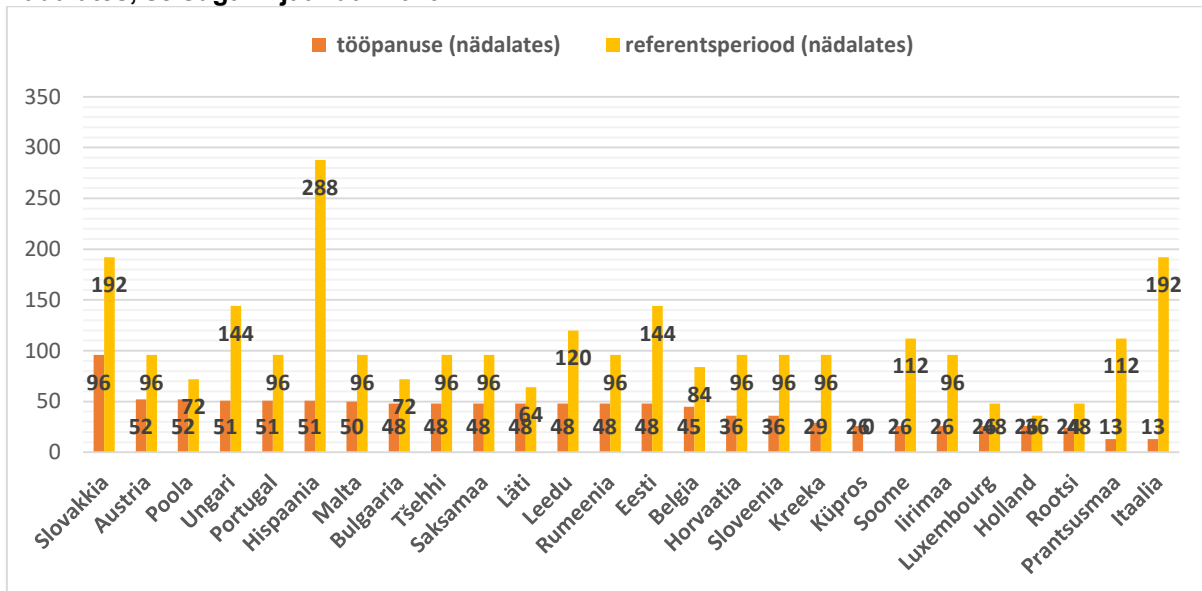
Sotsiaalministeerium, AS Resta. Laes, T.-L. (2013). <https://statistikaamet.wordpress.com/2013/12/17/suhtelises-vaesuses-elas-2012-aastal-187-ja-absoluutes-vaesuses-73-elanikest/>

⁷¹ Laurimäe, M., Piirits, M., Koppel, K., Melesk, K. ja Masso, M. (2019). *Töötuskindlustuse põhimõtete analüüs vaesuse ennetamiseks ja tööturul osalemise toetamiseks*. Poliitikauuringute Keskus Praxis.

kolmest kuust 6 aastani. Prantsusmaal on nõutav 5 aastat töötamist 10 aasta jooksul enne töötuks jäämist. Kreekas eraldi staažinõuet ei ole, kuid kuna toetust makstakse ainult pärast töötuskindlustushüvitise lõppemist, kehtib sisuliselt töötuskindlustushüvitise staažinõue.

Eestis oli 2016. aastal töötutoetuse mitterääramise kõige suuremaks põhjuseks ebapiisav hõive eelneva 12 kuu jooksul. Tihti loobuvad inimesed sel põhjusel töötukassasse pöördumisest sootuks, mis võib jätta nad ilma vajalikest tööturuteenustest (nt ümber- või täiendõpe), mis aitaks neil uuesti tööd leida.

Joonis 8. Tööpanuse ja referentsperioodi kestus kindlustushüvitise taotlemisel EL riikides, nädalates, seisuga 1. jaanuar 2019



*Märkus: Mitmetel riikidel nt **Austria, Belgia, Prantsusmaa** sõltub tööpanuse ja referentsperioodi pikkus inimese vanusest (noorematel, vanemaelistel). **Küprosel** ei ole kehtestatud referentsperioodi. **Kreekas** on esmakordsel hüvitise taotlemisel nõutav 200 päeva töötamist 2 aasta jooksul. Edaspidi on nõutav staaž 125 päeva 14 kuu jooksul. **Malta** on staažinõue 50 nädalat, millele 20 peab olema täitunud viimase 2 aasta jooksul. **Hollandis** on kehtestatud eraldi nädalatingimus: 26 nädalat 36 nädala jooksul, mis annab inimesele õiguse saada 3 kuud hüvitist. Aastatingimus: Isikule, kes on saanud töötuks jäämise aastale eelnenud neljal kalendriaastal viiest palka vähemalt 208 tunni eest kvalifitseerub hüvitisele: iga aasta eest 1 kuu hüvitist (esimesed 10 töötamise aastat). Alates 11 aastast 1 aasta töötamist annab 0,5 kuud töötuskindlustushüvitist (maksimaalselt võib kokku saada 24 kuud).*

Allikas: Missoc 2019, SOM koostatud

Iseendale tööandjate staažinõuded

Riikides, kus töötuskindlustusega on hõlmatud ka ettevõtjad ja iseendale tööandjad, ei ole kvalifikatsiooninõuetes võrreldes tavatöötajatega erisusi (Horvaatias, Tšehhis, Ungaris, Malta, Rumeenias, Slovakkias, Sloveenias, Islandil, Rootsis). Soomes makstakse töötutoetusi kõikidele samadel alustel, kuid sissetulekust sõltuva hüvitise saamiseks peab iseendale tööandjana olema tegutsenud vähemalt 15 kuud 48 kuu jooksul enne töötuks jäämist (töötajatel 26 nädalat 48 kuu jooksul). Taanis peab ettevõtja olema olnud kindlustusfondi liige vähemalt ühe aasta. Lisatingimusena peavad ettevõtjad Taanis tõestama, et nad on ettevõtlusega aktiivselt tegutsenud vähemalt 52 nädalat viimase kolme aasta jooksul. Itaalias peavad iseendale tööandjad olema teinud töötuskindlustussüsteemi sissemaksid töötuks jäämise aastale eelneval aastal kolm kuud ja töötuks jäämise aastal vähemalt ühe kuu. Luksemburgis on kohustus teha sissemaksid vähemalt kaks aastat, mis võivad hõlmata ka töölepingulisi suhteid, sellisel juhul peavad iseendale tööandjad tõestama, et tegutsesid iseendale tööandjana enne töötuks jäämist vähemalt kuus kuud. Hispaanias on kohustus sissemaksid 12 järjestikust kuud.

Korduvtaotlemine

TKindIS § 7 lg 3 kohaselt lõpetatakse kindlustusstaaži arvestus ja kindlustusstaaž loetakse nulliks päevast, mil kindlustatule määratakse töötuskindlustushüvitis. Kindlustatu tööle asumisel algab kindlustusstaaži arvestus uuesti. Juhul, kui isikule määratud töötuskindlustushüvitise maksmine lõpetati

enne hüvitise perioodi lõppemist, on õigus töötuskindlustushüvitisele, kui inimene töötuskindlustushüvitisele õiguse andnud kindlustusstaaži nulliks lugemise päevast arvates 12 kuu jooksul uuesti töötuna arvele on võetud ning pärast töötuna arveloleku lõpetamist on töötanud töölepingu alusel, olnud avalikus teenistuses või aja-, asendus- või reservteenistuses või osutanud teenust võlaõigusliku lepingu alusel. Hüvitist makstakse nende päevade eest, mis jäid esimesel korral kasutamata.

Kasutamata töötuskindlustushüvitise päevi on inimesel võimalik kasutada kuni 12 kuu möödumiseni talle esmasest hüvitise määramisest arvates. Samas selline põhimõte ei toeta hüvitiselt pikemale töötamisele väljumist, kuna inimene kaotab oma õiguse hüvitise jäägile ja inimesed võivad eelistada kogu töötushüvitise „ära kasutamist“ tööle minemise asemel.

Praxise analüüsi⁷² kohaselt ei ole Euroopa riikide seas palju sellised töötushüvitise süsteeme, kus korduval töötuskindlustushüvitise taotlemisel kehtivad soodsamad tingimused. MISSOC andmebaasi järgi on 2018. aasta jaanuari seisuga selliseid riike kolm, kus korduvtaotlemisel on tingimused esialgsest erinevad (Austria, Tšehhi, Iirimaa). Siiski ei ole need alati soodsamad: nt Austrias on järjestikusel taotlemisel staažinõue lühem, kuigi eeldatakse samuti vähemalt 50% ulatuses töötamist referentsperioodi jooksul. Tšehhis nõutakse korduvtaotlemisel staažinõude täitmist (st hõive või võrdsustatud tegevused vähemalt 12 kuud viimase kahe aasta jooksul), kuid korduvtaotlemisel taastub õigus saada hüvitist täismahus, kui inimene on olnud hõivatud vähemalt kolmel järjestikusel kuul (ja esmakordsel taotlemisel ei kasutatud kogu hüvitist ära). Sellisel juhul taastub õigus saada hüvitist täismahus. Kui hõive on olnud lühem, on õigus saada hüvitist järelejäänud hüvitise perioodi ulatuses. Juhul, kui esmakordsel taotlemisel on ära kasutatud kogu hüvitist, tekib uuesti õigus hüvitist taotleda peale vähemalt kuue kuulist töötamist.

Võimalikud lahendusvariandid:

Esmakordsel taotlemisel

- 1) Kui rakendatakse kahte kindlustushüvitist, siis sissetulekust sõltuvale hüvitisele kehtib kindlustusstaažinõue 12 kuud 36 kuu jooksul ning baasmääras hüvitise kindlustusstaažinõue 6 kuud 36 kuu jooksul.

Eestis kehtivad staažinõuded töötuskindlustushüvitisele on võrreldes enamiku Euroopa riikidega pigem helled ning seetõttu lahendusvariandis 1 sissetulekust sõltuva töötuskindlustushüvitise staažinõudeid ei muudeta. Baasmääras kindlustushüvitise staažinõue on leebem ning eeldatakse kindlustusstaaži 6 kuud 36 kuu jooksul, mis tähendab, et muudatus aitab kaasa sellele, et töötushüvitisega kaetud eeldatavalt suureneks ja väheneks töötute vaesuse määr.

Uute sihtgruppide (eelkõige iseendale töödandjad: FIE-d, ettevõtluskonto alusel tegutsejad, juhtimis- ja kontrollorgani liikmed) hõlmamisel kindlustussüsteemi analüüsitakse nende kindlustusstaaži arvutamise põhimõtted eelnõu koostamise käigus. Juba täna kindlustatutele on esialgu plaanitud kindlustusstaaži arvutamisel jätta kehtima tänased põhimõtted.

Lisaks tuleb eelnõus analüüsida, milliseid perioode arvestatakse edaspidi töötuskindlustusstaažina, nt täna ei arvestata töötuskindlustusstaažina perioodi, millal isik kasutas rasedus- ja sünnituspuhkust, lapsendaja puhkust. Töötutoetust on õigus saada töötul, kes on töötuna arvelevõtmisele eelnenud 12 kuu jooksul olnud vähemalt 180 päeva hõivatud töö või tööga võrdsustatud tegevusega. Töötutoetuse maksmisel loetakse tööga võrdsustatud tegevuseks nt õppimist, aja-, asendus- või reservteenistuses viibimist jne).

- 2) Ühe sissetulekust sõltuva hüvitise maksmisel on nõutav kindlustusstaaž 12 kuud, kuid see täidetakse pikema perioodi jooksul kui täna kehtiv 36 kuud.

2018. aastal kvalifitseerus töötuskindlustushüvitisele 33% ja töötutoetusele 26% uutest registreeritud töötutest. Kehtiv töötuskindlustushüvitise kindlustusstaaži nõue on 12 kuud viimase 36 kuu jooksul. Arvestades, et töötuskindlustushüvitise üheks peamiseks mittesaamise põhjuseks on kindlustusstaaži

⁷² Laurimäe, M., Piirits, M., Koppel, K., Melesk, K. ja Masso, M. (2019). *Töötuskindlustuse põhimõtete analüüs vaesuse ennetamiseks ja tööturul osalemise toetamiseks*. Poliitikauuringute Keskus Praxis.

nõuete mittetäitmine (2016. aastal töötuskindlustushüvitisele mittekvalifitseerunutest 11% ei olnud viimase kolme aasta jooksul enne arveloleku algust üldse töötanud ning 41% juhtudest oli eelnenud 36 kuu jooksul töötatud vähem kui 12 kuud), on ühetasandilise süsteemi rakendamise eelduseks kindlustusstaažinõuete leevendamine. Vastasel juhul langeks töötushüvitiste katvus võrreldes tänasega veelgi.

Katvuse tõstmiseks on võimalik veel variant, kus staažinõue puudub ning töötuskindlustushüvitist makstakse proportsionaalselt töötatud ajale. Sisuliselt tähendaks see seda, et nt ühe kuuse kindlustusstaažiga inimene saaks töötuskindlustushüvitist (üks kuu töötamist annab x kalendripäeva töötuskindlustushüvitist). Maksimaalne hüvitise pikkus on kõigile 270 kalendripäeva. Ühest küljest tõstaks selline lahendus küll katvust, kuid teisalt võib see kaasa tuua suure kulu, lisaks madalad hüvitised, kuna inimesed ei jõua piisavalt süsteemi panustada.

Korduvtaotlemisel hüvitise maksmine⁷³

Üldreeglina kindlustusstaaži arvestus lõpetatakse ja kindlustusstaaž loetakse nulliks päevast, mil kindlustatule määratakse töötuskindlustushüvitist. Kindlustatu tööle asumisel algab kindlustusstaaži arvestus uuesti. Kui inimene leidis töö enne hüvitise perioodi ammendumist, hakkab hüvitise korduvtaotlemise 12- kuuline aeg kehtima alates hüvitise ajal tööle asumise hetkest. Kui inimene jääb järgneva 12 kuu jooksul uuesti töötuks, on tal õigus kasutada eelmisest hüvitise maksmise perioodist kasutamata hüvitise päevi.

5.4.3 Hüvitise periood

Töötushüvitiste maksmise kestus erineb riikides oluliselt. Mõnes riigis, näiteks Soomes, ei ole töötutoetuse maksmise periood piiratud, samas sissetulekupõhist toetust makstakse kuni 400 päeva.⁷⁴ Taanis makstakse hüvitist kaks aastat kolmeaastase perioodi jooksul ja töötuse perioodi on võimalik pikendada, kui töötute osaliselt tööd (1 töötamise kuu = 2 kuud töötuse perioodi). Austrias varieerub toetuse maksmise kestus olenevalt staažist 20-52 nädalat, samas Hollandis kolmest kuust 24 kuuni.⁷⁵ Poolas varieerub hüvitise kestus 6 kuust 12 kuuni olenevalt töötuse määrast. Prantsusmaal makstakse baasmääras toetust kuuekuuliste pikendustega, sissetulekupõhist toetust olenevalt töötatud päevade arvust 122-1095 päeva.⁷⁶ Ungaris makstakse töötuskindlustushüvitist kuni 90 päeva (vt töötuskindlustushüvitise maksmise kestuseid tabelist 3).

Tabel 3. Töötushüvitiste maksmise perioodid EL riikides, 2019

	Töötuskindlustushüvitist	Töötutoetus
Austria	Hüvitise kestus sõltub inimese vanusest ja kindlustusstaažist: 52 nädalat staaži 2 aasta jooksul – 20 nädalat; 156 nädalat staaži – 30 nädalat; 312 nädalat staaži 10- aasta jooksul ja üle 40. aastastele – 39 nädalat; 468 nädalat 15 aasta jooksul ja üle 50 a vana – 52 nädalat; Hüvitise kestus ei sõltu töösuhte lõpetamise põhjustest. Hüvitist pikendatakse kui töötute osaleb tööturuasutuse korraldatud ümberõppel, tasemekoolitusel.	Määratakse 52 nädalaks, kui tööd ei leia määratakse uuesti samaks perioodiks.
Belgia	Hüvitist makstakse kuni töö leidmiseni	Ei maksta
Bulgaaria	Hüvitise kestus sõltub kindlustusstaažist: 0-3 aastat staaži - 4 kuud; 3-7 aastat staaži – 6 kuud; 7-11 aastat staaži – 8 kuud; 11-15 aastat staaži - 10 kuud; üle 15 aastat staaži - 12 kuud.	Ei maksta

⁷³ VTK-s on toodud korduvtaotlemise põhimõte 12 kuuse kindlustusstaaži puhul. Eelnõu raames hinnatakse, kas sama põhimõtet rakendada ka 6 kuuse või sellest lühema või pikema kindlustusstaažinõude korral.

⁷⁴ Soomes makstakse sissetulekupõhist toetust maksimaalselt 400 päeva, kuid kui tööstaaž on väiksem kui 3a, siis maksimaalselt 300 päeva. 500 päeva makstakse toetust neile, kes vastavad tingimustele saades 58 aastaseks, töötanud 5a viimase 20a jooksul. Vabatahtliku kindlustuse korral hüvitise maksmise periood 300-400 päeva. (Missoc 2018; EUROMOD Country Reports) Praxis

⁷⁵ Holland: Nädala tingimus: 3 kuud hüvitise kestvus, kui isik 26 nädalal 36-st saanud palka enne töötust. Aastate tingimus: nii mitu kuud, kui mitu aastat inimene esimesed hõives oldud 10a on töötanud, 11ndast aastast lisandub 0,5 kuud iga aasta eest (max 24 kuud) – inimene peab olema töötanud 208h (Euromodis 52 päeva) nelja aasta jooksul viiest viimasest aastast pluss 26 nädalal 36st. (Missoc 2018; EUROMOD Country Reports) Praxis

⁷⁶ Prantsusmaa: sissetulekupõhise toetuse maksmise periood sõltub töötatud päevade arvust; min 122 päeva; max 730 päeva alla 53 aastased; max 913 päeva 53-55a; max 1095 päeva üle 55a. (Euromodis 24 kuud alla 50a, 36 kuud üle 50a) (Missoc 2018; EUROMOD Country Reports)Praxis

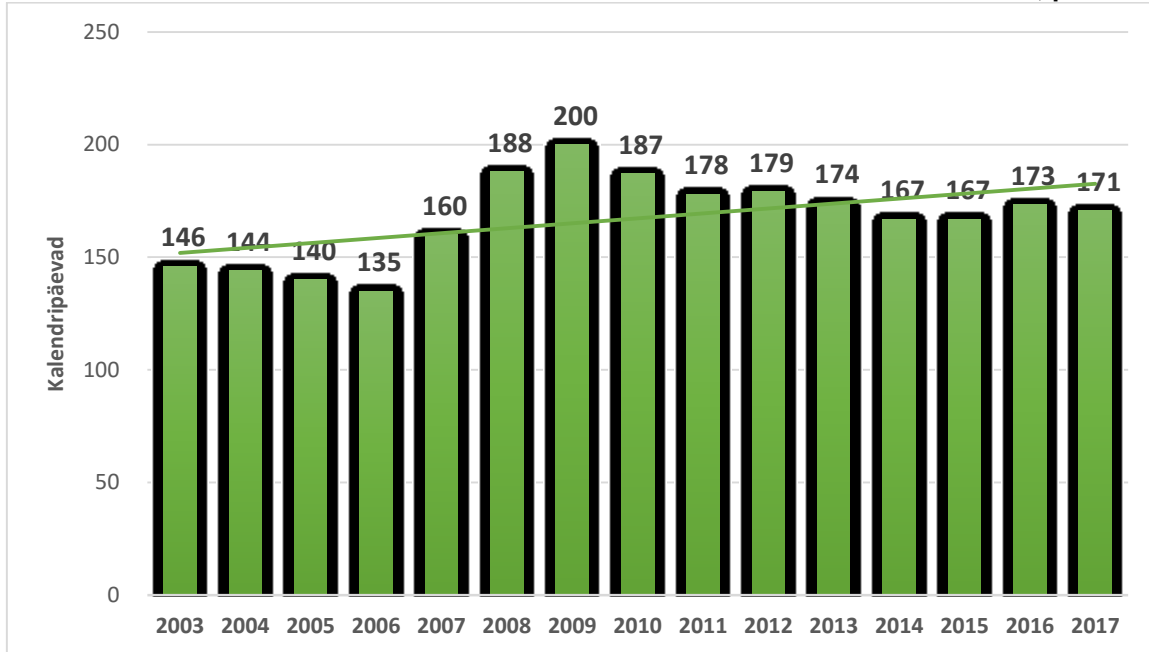
	Vabatahtliku töötuse korral makstakse hüvitist maksimaalselt 4 kuud hüvitist.	
Horvaatia	Hüvitise kestus sõltub kindlustusstaažist ja kuni 10 tööaastani annab kaks aastat töötamist lisa 30 kindlustushüvitise päeva (9 kuud kuni 2 aastat staaži – 90 kalendripäeva; 2-3 aastat staaži – 120 päeva; 3-4 aastat staaži – 150 päeva jne.) Alates 10. aastast lisandub iga töötatud viie aastaga 30 päeva. Üle 25- aastase staažiga makstakse maksimaalselt 450 kalendripäeva hüvitist. Hüvitise kestus ei sõltu töösuhete lõpetamise põhjusest.	Ei maksta
Küpros	Hüvitise kestus ei sõltu kindlustusstaažist ning makstakse kõigile 156 päeva. Vabatahtliku töötuse korral või töösuhete lõpetamisel töötaja süülise käitumise tõttu on ooteaeg kuus kuud.	Ei maksta
Tšehhi	Hüvitise kestus sõltub inimese vanusest: kuni 50 aastane 5 kuud jne.	Ei maksta
Taani	Kaks aastat kolmeaastasel perioodil on töötanud. Töötuse perioodil osaliselt töötades on võimalik hüvitise maksmise perioodi pikendada (üks tund töötamist annab kaks tundi hüvitist).	Ei maksta
Soome	Hüvitist makstakse kuni 400 päeva.	Maksmine ei ole piiratud.
Iirimaa	Hüvitist makstakse kuni üheksa kuud, kui sissemaksid teinud vähem kui 260 päeva siis kuus kuud. Vabatahtlikult või töökohustuste rikkumise tõttu töösuhete lõpetamisel on ooteaeg 9 kuud.	Maksmine ei ole piiratud.
Prantsusmaa	Proportsionaalne kvalifikatsiooniperioodiga: töötatud päevad x 1,4 (koefitsient). Hüvitise maksmise periood sõltub ka vanusest: minimaalne kalendripäevade arv on 122, maksimaalselt 1095 päeva üle 55- aastastel.	Kuni kuus kuud.
Läti	Hüvitist makstakse kõigile sõltumata staažist üheksa kuud.	Ei maksta
Ungari	Hüvitist makstakse maksimaalselt 90 kalendripäeva (10 päeva töötamist annab ühe päeva hüvitist).	Ei maksta
Itaalia	NASpl: pool nädalasest panusest viimase 4 aasta jooksul; Dis-Coll 1 aastase perioodi jooksul 1 kuu töötamist annab 0, 5 kuud hüvitist ehk kokku kuni 6 kuud.	Ei maksta
Saksamaa	Hüvitise maksmise periood sõltub vanusest ja töötamise perioodist. 12 kuud kindlustusstaaži annab kuus kuud hüvitist. Maksimaalne hüvitise maksmise periood on 24 kuud (eeldab 48 kuud staaži).	Ei maksta
Kreeka	Hüvitise maksmise periood sõltub töötamise perioodist: 125 päeva töötamist annab viis kuud hüvitist. Maksimaalne hüvitise maksmise periood on 12 kuud (eeldab 250 kalendripäeva töötamist).	Peale töötuskindlustushüvitise ammendumist üks kuu.
Poola	Hüvitise maksmise periood ei sõltu staažist vaid sõltub töötuse määrast: kuus kuud makstakse hüvitist piirkonnas kus töötus määr on kuni 150% ja 12 kuud kui suurem kui 150%.	Ei maksta
Slovakkia	Kokku makstakse kuni kuus kuud, kuid peale kolmandat kuud on peab otsustama, kas saada veel kolm kuud hüvitist või lõpetada töötuna arvelolek ja saada boonust 50% kogu töötushüvitise suurusest.	Ei maksta
Portugal	Hüvitise maksmise periood sõltub vanusest ja staažist. 150 kalendripäeva hüvitist makstakse kindlustatule, kelle staaž on vähemalt 15 kuud ja alla 30- aastane. Üle 24 kuuse staažiga makstakse kuni 330 päeva hüvitist. Maksimaalne hüvitise maksmise periood on üle 50 –aastastel kuni 540 päeva.	Töötutoetust makstakse sama pikalt nagu töötuskindlustushüvitist. Kui töötutoetust makstakse pärast töötuskindlustushüvitise ammendumist

		lühendatakse töötutoetuse maksmise perioodi poole võrra.
Leedu	Hüvitist makstakse kõigile sõltumata staažist üheksa kuud.	Ei maksta
Malta	Hüvitist makstakse sõltuvalt staažist kuni 156 päeva. Nt 70 nädalat staaži annab 70 kalendripäeva hüvitist.	Ei maksa
Rumeenia	Hüvitise maksmise periood sõltub staažist. Kuus kuud makstakse hüvitist ühe kuni viieaastase staažiga. Maksimaalselt 12 kuud makstakse üle kümneaastase staažiga.	Ei maksta
Sloveenia	Hüvitise maksmise periood sõltub vanusest ja staažist. Üheksa kuuse staažiga makstakse kolm kuud hüvitist. Maksimaalne hüvitise periood on 12 kuud, mis eeldab üle 25-aastase staažinõude täitmist.	Ei maksta
Holland	Kehtestatud on eraldi nädalatingimus: 26 nädalat 36 nädala jooksul, mis annab inimesele õiguse saada 3 kuud hüvitist. Aastatingimus: Isikule, kes on saanud töötuks jäämise aastale eelnenud neljal kalendriaastal viiest palka vähemalt 208 tunni eest kvalifitseerub hüvitisele: iga aasta eest 1 kuu hüvitist (esimesed 10 töötamise aastat). Alates 11 aastast 1 aasta töötamist annab 0,5 kuud töötuskindlustushüvitist (maksimaalselt võib kokku saada 24 kuud).	Ei maksta
Hispaania	Hüvitise maksmise periood sõltub viimase kuue aasta staažist. Minimaalne hüvitise maksmise periood on neljast kuust kuni kahe aastani.	Töötutoetust makstakse kuni kuus kuud, võimalusega pikendada kuue kuu võrra (sõltuvalt vanusest).

Allikas: Missoc

Eestis makstakse kehtiva korra järgi töötutoetust kuni 270 päeva ja töötuskindlustushüvitist sõltuvalt eelnevast kindlustusstaažist 180 – 360 päeva. Kindlustusstaažiiga kuni 5 aastat on töötuskindlustushüvitise maksmise kestus 180 päeva, kindlustusstaažiga 5 – 10 aastat on hüvitise maksmise kestus 270 päeva ja kindlustusstaažiga üle 10 aasta on hüvitise maksmise kestus 360 päeva. Kui inimene on saanud töötuskindlustushüvitist alla 270 päeva (nt määratud hüvitis 180 päeva), siis makstakse talle edasi töötutoetust kuni 270 päeva täitumiseni. Kui eelmine töösuhe lõppes kohustuste rikkumise tõttu, siis on töötutoetuse maksmise perioodiks 210 päeva. Keskmise töötuskindlustushüvitise maksmise kestvus on olnud ca 170 kalendripäeva (Joonis 9).

Joonis 9. Töötuskindlustushüvitise maksmise keskmine kestus Eestis 2003–2017, päevades



Allikas: Statistikaamet

Töötuskindlustushüvitise optimaalset pikkust ei ole võimalik täpselt määrata ega välja arvutada. Selle asemel tuleb lähtuda riigi traditsioonidest, töötuskindlustushüvitise eesmärkidest ning hüvitise pikema või lühema kestuse võimalikest mõjudest.

Töötuskindlustushüvitise maksmise eesmärk on kompenseerida inimesele töötuks jäämisel osa kaotatud sissetulekust. Üksikisiku tasandil püütakse seeläbi kaitsta töötut ja tema leibkonda vaesusesse langemise eest ning võimaldada inimestel valida oma ootustele ja oskustele vastavaid töökohti⁷⁷. Makromajanduse tasemel silutakse nii tarbimist üle majandusüklite⁷⁸, välditakse inimeste lahkumist töötusest mitteaktiivsusesse ning püütakse suurendada tootlikkust.

Erialakirjanduses on leitud, et mida heldamad on töötuskindlustushüvitised, seda pikem on töötus. Pikk hüvitise maksmise periood aeglustab tööjõu nõudluse ja pakkumise kohanemist, pikem hüvitise maksmise periood suurendab töötust ja töötuse kestust (pikaajalist töötust). Lühema töötushüvitise maksmise perioodi korral otsitakse rohkem tööd, töötuse periood on lühem, pikaajalise töötuse risk väiksem ja tööle siirdumine kiirem. Lisaks on negatiivsena välja toodud, et hüvitise maksmise perioodi pikendamine vähendab tulevast töötasu jne. Teisalt võib pikem hüvitise maksmise periood tagada inimestele toimetuleku ja suurendada tarbimist. Pikem töötushüvitise periood vähendab ka leibkondade sissetulekute ja tarbimise volatiilsust ja seeläbi toimib automaatse stabiliseerimismehhanismina üle majandusüklite.⁷⁹

Töötuskindlustushüvitiste mõju Eesti kontekstis on põhjalikult uurinud Anne Lauringson 2012. aastal kaitstud doktoritöös. Töötuskindlustushüvitist saavad töötud lähevad tööle umbes poole väiksema tõenäosusega, kui töötud, kes töötuskindlustushüvitist ei saa. Kuni 270 päeva töötuskindlustushüvitist saavad inimesed lahkuvad 15% võrra väiksema tõenäosusega töölt aasta jooksul kui võrreldav grupp, kellele makstakse töötuskindlustushüvitist 180 päeva. Töötute hulgas, kes leiavad töö 151-240 töötuse päeval, langeb kuni 270 päeva töötuskindlustushüvitist saavate inimeste palk võrreldes töötuks jäämisele eelnenud palgaga 10% vähem, kui 180 päeva töötuskindlustushüvitist saavate inimeste

⁷⁷ Gaure, S., K. Røed, and L. Westlie. 2012. "Job Search Incentives and Job Match Quality." *Labour Economics* 19 (3): 438–50. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2012.04.001>.

⁷⁸ Gruber, Jonathan. 1997. "The Consumption Smoothing Benefits of Unemployment Insurance." *The American Economic Review* 87 (1): 192–205.

⁷⁹ Laurimäe, M., Piirits, M., Koppel, K., Melesk, K. ja Masso, M. (2019). *Töötuskindlustuse põhimõtete analüüs vaesuse ennetamiseks ja tööturul osalemise toetamiseks*. Poliitikauuringute Keskus Praxis.

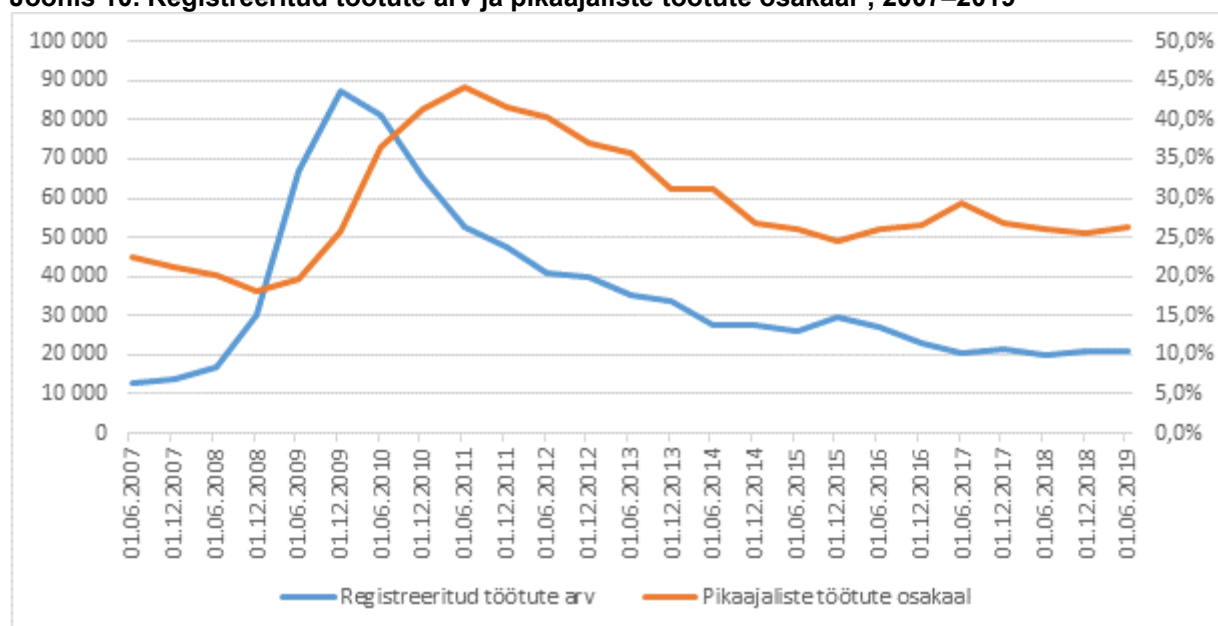
palk.⁸⁰ Seega võib argumenteerida, et 180 päeva pikkune töötuskindlustushüvitis on Eesti kontekstis liiga lühike, sest ei võimalda inimestel leida oma oskustele ja ootustele vastavat tööd.

Töötuskindlustushüvitise pikkus varieerub Eestis sõltuvalt staažist. Mida kauem on inimene järjest töötanud, seda suurem on tema panus töötuskindlustussüsteemi. Seetõttu peetakse õiglaseks siduda töötuskindlustushüvitise pikkus staažinõudega. Samas ei pruugi pikema staažiga töötud vajada pikemat töötuskindlustushüvitist kui lühikese staažiga töötud. Enamasti on nende majanduslik olukord parem, kui lühema staažiga töötutel, mistõttu on neil võimalik isiklike säästude toel säilitada senist elujärge kauem. Seetõttu võib pikema staažiga töötutele pikema töötuskindlustushüvitise maksmine suurendada nende töötuslõksu olukorras, kus neil on niikuinii võimalik mitte võtta vastu esimest töökohta, vaid otsida sobivat tööd pikema perioodi jooksul.

5.4.4 Töötushüvitiste kestuse sõltumine majandustsüklist

Töö leidmise tõenäosus ei sõltu üksnes inimesest endast, vaid ka tööturu üldisest olukorrast. Mida rohkem on töötuid ja vähem vakantseid ametikohti, seda raskem on igal töötul leida tööd.

Joonis 10. Registreeritud töötute arv ja pikaajaliste töötute osakaal¹, 2007–2019



¹ Joonisel toodud andmed ei sisalda alates 2016. aastast lisandunud vähenenud töövõimega töötuid, sellele eelnenud aastate registreeritud töötute andmed võivad sisaldada ka töövõimetuspensionäre.

Allikas: Töötukassa

Majanduskriisi ajal ei pruugi fikseeritud pikkusega töötuskindlustushüvitis katta kogu töötusperioodi. See võib ajendada töötuid kas võtma vastu oma oskustele ja ootustele mittevastavat töökohta või lahkuma tööturult. Seetõttu pikendatakse paljudes riikides majanduse olukorra halvenes *ad hoc* või teatud valemil alusel töötushüvitiste kestust. Näiteks Ameerika Ühendriikides pikendatakse alates 1970ndatest aastatest töötushüvitiste kestust 13 nädala võrra, kui töötuse määr ületab 6,5%, ning 20 nädala võrra, kui töötuse määr ületab 8,0%. Töötushüvitiste kestuse pikendamiseks peab viimase kahe aasta jooksul olema töötus suurenenud 10%. Lisaks on kaheksal korral otsustatud töötushüvitiste kestust veelgi pikendada, viimati aastal 2008, kui mõnes osariigis maksti töötuskindlustushüvitisi isegi 99 nädalat.⁸¹

⁸⁰ A. Lauringson. The impact of the generosity of unemployment benefits on Estonian labour market outcomes in a period of crisis. Tartu Ülikool, 2012. https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/25656/lauringson_anne.pdf?sequence=1&isAllowed=y

⁸¹ H. Farber, R. Valetta. Do extended unemployment benefits lengthen unemployment spells? Evidence from recent cycles in the U.S. labor market. 2013. <https://www.nber.org/papers/w19048.pdf>

Poolas on töötushüvitiste maksmise kestus sõltuvalt tööpuuduse määrast 6 kuni 12 kuud. Kanadas varieerub töötushüvitiste maksmise periood lähtuvalt töötuse määrast ja töötatud tundide arvust 14-st nädalast 45 nädalani.⁸²

Töötuskindlustushüvitiste perioodi pikendamise teoreetilistest mõjudest annab ülevaate Praxise⁸³ analüüs. Positiivsena tuuakse välja, et madalamad toetused majandustõusu ajal motiveerivad töötamist, heldemad toetused pakuvad abi siis, kui vajadus on suurem, hüvitistel majanduse stabiliseeriv roll, vastutsüklikuline paindlik süsteem on kooskõlas riigieelarve tasakaalustamisega erinevate majandustsükli lõikes. Samuti tuuakse analüüsis positiivsena välja, et vastutsükklilisus on optimaalne lühikest aega (pikendades hüvitist 1,3 kuud), seejärel hakkab negatiivselt mõjutama töö otsimise initsiatiivi ja töökohtade loomist. Kui samal ajal muuta ka hüvitise suurust madalamaks, siis oleks optimaalne maksta pikemat aega toetust ja ühtlasi aitaks see ära hoida vähenevat töökohtade loomist ning finantseerida pikemat makstavat toetust. Negatiivsena toob analüüs välja, et heldemad toetused võivad mõjutada töötamise ja töö otsimise motivatsiooni, süsteemi keerukas haldus ja suurenev halduskoormus, keerukas määratlada aega, millal oleks õige aeg hüvitisi suurendada ja millal vähendada või lühendada nende maksmise kestust.

Töötuskindlustushüvitise perioodi pikendamise mõju on enim uuritud Ameerika Ühendriikide näitel, kus võrreldakse erinevaid poliitikareegleid kasutatavate osariikide andmeid. Näiteks Farber ja Valetta leidsid, et aastatel 2002-2004 töötuskindlustushüvitisi pikendanud osariikides olid inimesed töötud keskmiselt 4% kauem ning aastatel 2009-2011 7% kauem. Samas ei olnud nendes osariikides töötusest tööle asunud inimeste osakaal väiksem, vaid töötud lükkasid otsust lahkuda tööturult mitteaktiivsusesse edasi. Pikas perspektiivis suurendab see tööjõu pakkumist.⁸⁴

Eesti andmeid uurides on leitud, et majanduskriisi ajal on töötuskindlustussüsteemi heldemaks muutmise mõju töötuse kestusele väiksem kui tavapäraselt. Seetõttu peaks ka Eestis sõltuma töötuskindlustushüvitiste kestus majanduse olukorrast.⁸⁵

Praxise analüüsis pakutakse, et töötushüvitiste periood võiks automaatselt pikeneda, kui Statistikaameti andmetel oleks töötuse määr kõrgem kui 8%. Registreeritud töötuse määr sõltub seaduse muudatustest, keda me töötuna arvele lubame, mis võib tekitada töötuse määra kasvu, mis ei pruugi olla kooskõlas majanduse tsükliga.

Võimalikud lahendusvariandid:

1) Hüvitise maksmisel lähtutakse majanduse olukorrast Eestis

Kui töötuse määr on Statistikaameti andmetel alla 8%, makstakse töötuskindlustushüvitist kuni 270 päeva. Kui töötuse määr on Statistikaameti andmetel üle 8%, makstakse töötuskindlustushüvitist kuni 360 päeva.

Kehtiva seaduse kohaselt sõltub töötuskindlustushüvitise maksmise kestus kindlustusstaažist: 180 kalendripäeva kindlustatu puhul, kelle kindlustusstaaž on lühem kui 5 aastat; 270 kalendripäeva kindlustatu puhul, kelle kindlustusstaaž on 5 kuni 10 aastat; 360 kalendripäeva kindlustatu puhul, kelle kindlustusstaaž on 10 aastat või enam. Käesolevas lahendusvariandis makstakse hüvitist sõltumata staažist, kas 270 või 360 kalendripäeva. Hüvitise pikkus sõltub töötuse määrast.

Inimestele, kellele on määratud 270 või 360 kalendripäeva hüvitist, hüvitise maksmise perioodi enam ei muudeta. Nt kui töötus määr on Statistikaameti andmetel üle 8% ning inimesele määratakse hüvitist 360 kalendripäevaks, siis töötuse määr langemisel alla 8% hüvitise pikkust ei muudeta ning talle makstakse hüvitist kuni 360 kalendripäeva.

⁸² Laurimäe, M., Piirits, M., Koppel, K., Melesk, K. ja Masso, M. (2019). *Töötuskindlustuse põhimõtete analüüs vaesuse ennetamiseks ja tööturul osalemise toetamiseks*. Poliitikauuringute Keskus Praxis.

⁸³ Laurimäe, M., Piirits, M., Koppel, K., Melesk, K. ja Masso, M. (2019). *Töötuskindlustuse põhimõtete analüüs vaesuse ennetamiseks ja tööturul osalemise toetamiseks*. Poliitikauuringute Keskus Praxis.

⁸⁴ H. Farber, R. Valetta. Do extended unemployment benefits lengthen unemployment spells? Evidence from recent cycles in the U.S. labor market. 2013. <https://www.nber.org/papers/w19048.pdf>

⁸⁵ A. Lauringson. The impact of the generosity of unemployment benefits on Estonian labour market outcomes in a period of crisis. Tartu Ülikool, 2012.

- 2) Töötuskindlustushüvitist makstakse kuni 270 päeva kõigile töötutele sõltumata staažist. Kuna lahendusvariantide 1 ja 2 puhul ei sõltu hüvitise maksmine kindlustusstaažist, võib olla põhjendatud piirangu kehtestamine – kui tihti saab töötushüvitist kasutada.
- 3) Jäävad kehtima samad hüvitise maksmise põhimõtted: töötuskindlustushüvitisi makstakse sõltuvalt staažist 180-360 päeva. 180 kalendripäeva kindlustatu puhul, kelle kindlustusstaaž on lühem kui 5 aastat; 270 kalendripäeva kindlustatu puhul, kelle kindlustusstaaž on 5 kuni 10 aastat; 360 kalendripäeva kindlustatu puhul, kelle kindlustusstaaž on 10 aastat või enam. Kui sissetulekupõhise hüvitise maksmise kestus on ammendunud enne 360 päeva möödumist, makstakse baasmääras hüvitist kuni 360 päevani.

5.4.5 Hüvitiste asendusmäärad

Töötutele makstava töötushüvitise suurus varieerub Euroopa riikides, proovides leida riigile sobivat tasakaalu sissetulekukaitse tagamise ja töötamise motiveerimise vahel. Empiirilistes analüüsides ei ole üksmeelt, kuidas hüvitamine mõjutab töötusloosid ja töötust. Osalt leitakse, et töötushüvitise heldus vähendab tööhõivet, samas leitakse, et hoopis suurendab tööhõivet. Mõnel juhul leitud, et märkimisväärne mõju üldse puudub.⁸⁶ Leitud on seoseid kõrgemate töötushüvitiste asendusmäärade ja tööturukoolitustele tehtavate kulutuste vahel ning on jõutud järeldustele, et tööturukoolitusele tehtavate kulutuste kasv mõjutab töötuse langust, kuid kulutuste mõju tööturukoolitusele on seda suurem, mida kõrgemad on töötushüvitised.⁸⁷

Euroopa riikide töötushüvitise süsteemides sõltub hüvitis eelkõige varasemast töötasust ja kindlustusstaažist. Hüvitise suurus võib-olla ka osaliselt või tervikuna fikseeritud. Näiteks Leedus kasutatakse toetuse suuruse arvutamisel nii fikseeritud kui ka varieeruvat osa, kus neist esimene lähtub töötasu alammäärast ja teine inimese varasemast sissetulekust. Sissetulekupõhise toetuse suurus on fikseeritud näiteks veel Soomes, Maltal, Poolas, Rootsis. Mitmetes riikides on töötuskindlustuse asendusmäär kõrgem kui Eestis, näiteks Taanis on maksimaalne määr 90%, Hollandis 75%, Austrias 55%.⁸⁸

Riikide võrdluses paistab Eesti silma keskmise töötushüvitise asendusmääraga ning suurema töötute vaesusega (vt probleem 1 **Error! Reference source not found.**joonis 5). Jooniselt on näha, et töötute suhtelise vaesuse määr on Eestis kõrgem kui Euroopa Liidus keskmiselt 2017. aastal. Erinevate töötuskindluskasvatuste võrdlemiseks kasutatakse enamasti netoasendusmäär ehk kui suure osa moodustab töötuks jäämise korral saadav netosissetulek (töötuskindlustushüvitis, töötutoetus) varasemast netosissetulekust (töötasust). OECD 2018. aasta andmetel on kahe kuise töötuse korral kõrgeim netoasendusmäär Luksemburgis (86%), Lätis (84%), Leedus (81% ning kõige madalam Suurbritannias (13%). Kuue kuise töötuse korral on taas kõrgeim asendusmäär Luksemburgis (86%) ning madalaim Ungaris 10%. Aastase töötuks olemise järel on endiselt Luksemburgis asendusmäär 86%, kuid nii Lätis kui Slovakkias vaid 8%. Ka Tšehhis asendusmäär vähenenud alla 10%. Kahe aastase töötuse korral on kõrgeim asendusmäär Hollandis, kus on see 70% ning ka Portugalis ja Prantsusmaal (mõlemates 68%). Madalaim määr on Lätis, Leedus ja Tšehhis (8-9%). Ka Eestis on 24-kuise töötuse korral asendusmäär 13% (EL riikide keskmine on samas 30%) ehk selleks ajaks on Eestis lõppenud töötushüvitiste maksmise periood (töötuskindlustushüvitis ja töötutoetus) ning peamiseks sissetulekuallikaks on toimetulekutoetus.

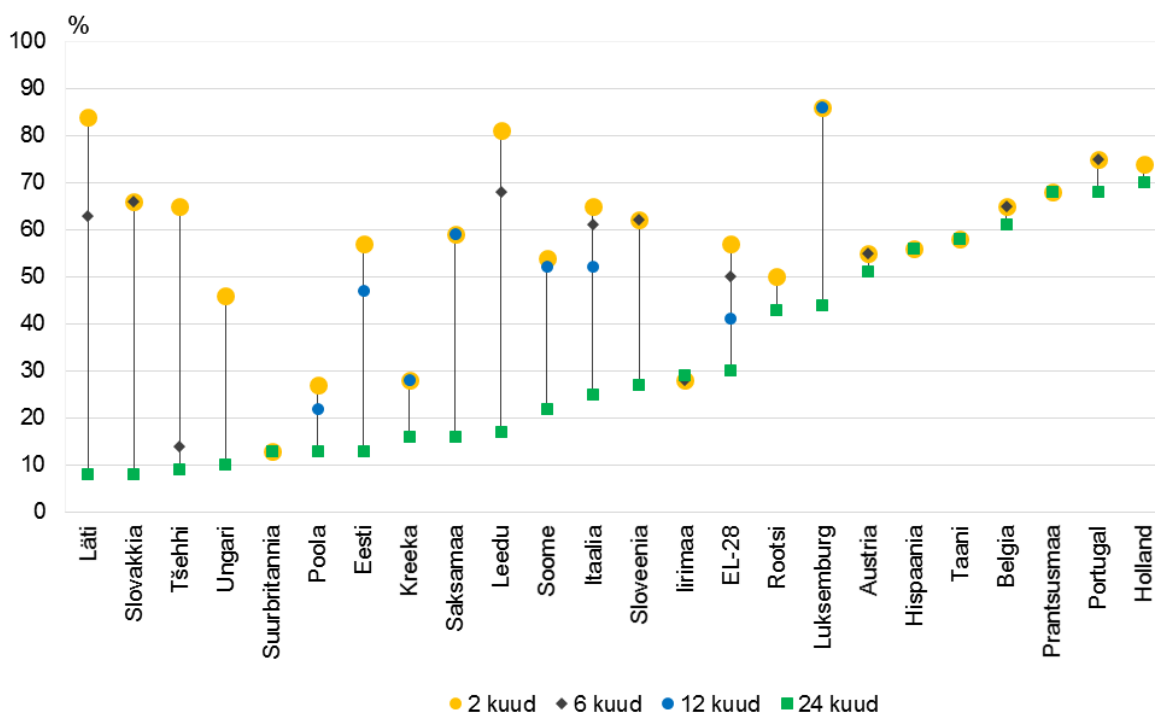
Töötuks jäämise teisel kuul on Eestis asendusmäär võrreldes varasema töötamisega 57% ehk sama mis EL riikides keskmiselt. Kuue kuise töötuse perioodi järel väheneb Eestis asendusmäär 47%-ni (EL-28 keskmine 50%). Aastase töötuse perioodi korral on Eestis asendusmäär endiselt 47%, kuid see on mõnevõrra kõrgem kui EL-28 keskmine (41%).

⁸⁶ Laurimäe, M., Piirits, M., Koppel, K., Melesk, K. ja Masso, M. (2019). *Töötuskindlustuse põhimõtete analüüs vaesuse ennetamiseks ja tööturul osalemise toetamiseks*. Poliitikauuringute Keskus Praxis.

⁸⁷ Simon C. Parker* and Martin T. Robson *Southern tU-unomu Journal* 2(X)4, 71(2). 2X7-301 Explaining International Variations in Self-Employment: Evidence from a Panel of OECD Countries

⁸⁸ Missoc, Laurimäe, M., Piirits, M., Koppel, K., Melesk, K. ja Masso, M. (2019). *Töötuskindlustuse põhimõtete analüüs vaesuse ennetamiseks ja tööturul osalemise toetamiseks*. Poliitikauuringute Keskus Praxis.

Joonis 11. Töötusega seotud hüvitiste netoasendusmäär võrreldes varasema töötasuga (keskmine palk) üheliikmelisel leibkonnal 2 kuu kuni kaheaastase töötuse perioodi korral, 2018

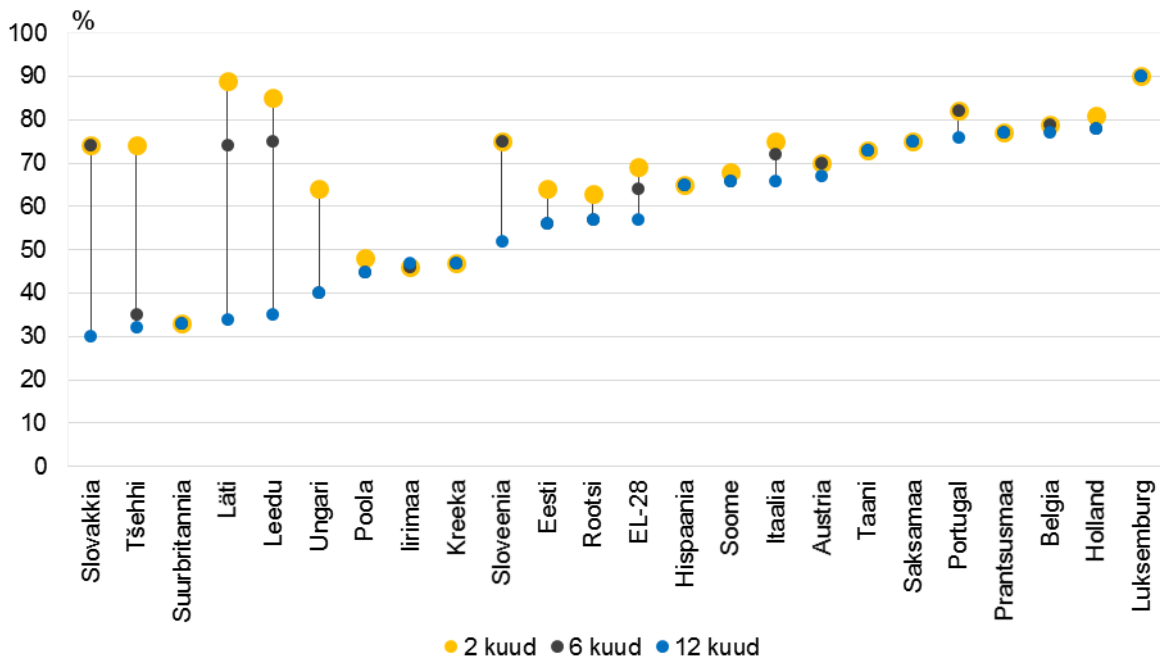


Märkus: netoasendusmäär näitab netosissetulekut mittetöötamise korral võrreldes keskmise palgaga töötamise korral saadud netosissetulekuga; eluasemega seotud hüvitisi ei ole arvestatud.

Allikas: OECD statistika andmebaas

Töötushüvitise mõju hindamiseks töötuse stiimulile tööle minekuks saab kasutada OECD tööle siirdumise piirmaksumäära statistikat, mis võtab arvesse inimese neto- ja brutosissetulekut käies tööl võrrelduna sellega, mis ta saab olles töötus. See võimaldab hinnata ka tööle siirdumise motivatsiooni. OECD 2018. aasta andmetel on keskmise palgaga tööle siirdumise piirmaksumäär kõrgeim Luksemburgis (90%) ja seda olenemata sellest, kas töötus on kestnud 2, 6 või 12 kuud. Kahe kuuise töötuse järel tööle siirdumise piirmaksumäär on kõrge veel ka Lätis (89%), Leedus (85%), Portugalis (82%) ja Hollandis (81%), mis tähendab, et sealne maksude-toetuste süsteemiga kaotaksid inimesed tööle minnes rohkem ja seega soodustab sealne süsteem pigem töötuses püsimist ja vähendab tööle siirdumise motivatsiooni. Madalaim on piirmaksumäär Ühendkuningriikides (33%) ja seda nii kahe kui kuue kuuise töötuse järel tööle minnes. Aastase töötuse perioodi järel tööle minnes on piirmaksumäär madalaim Slovakkias (30%), Tšehhis (32%) ja Suurbritannias (33%). Erinevalt kahe kuuise töötuse perioodist on aastase töötuse järel tööle naasmisel piirmaksumäär üks madalaimaid ka Lätis ja Leedus (vastavalt 34% ja 35%). Eestis on tööle siirdumise piirmaksumäär pärast kahte kuuise töötuse olemist 64% ning kuue kuu või aasta järel 56%. Nende näitajate järgi on Eesti pigem EL riikide keskmise lähedal.

Joonis 12. Töele siirdumise piirmaksumäär ühe inimesega leibkonnas kui töötus on kestnud 2, 6 või 12 kuud, 2018. aastal



Allikas: OECD statistika andmebaas (ühekordseid töölemineku soodustamise toetusi ja eluasemetoetusi ei ole joonisel toodud piirmaksumääras arvesse võetud; arvestatud on, et tööle minnes saadakse keskmist palka).

Optimaalseks peetakse töötushüvitiste süsteemi, kus hüvitiste heldus väheneb töötuse perioodi jooksul, sest sel puhul suureneb stiimul tööd otsida ja tööle asuda.⁸⁹ Teoreetilise kirjanduse põhjal on Praxis⁹⁰ on kõrgemate asendusmääradega hüvitiste positiivsete mõjudena välja toonud, et suuremad hüvitised muudavad töötajad valivamaks, mistõttu ei asuta riskantsetele töökohtadele, seeläbi suureneb hõive püsivus. tööandjad loovad paremaid töökohti, kuna kõrgemad hüvitised motiveerivad kandideerima kõrgema töötasuga töökohtadele. Helled hüvitised võivad suurendada tööturu efektiivsust, sest suureneb motivatsioon arendada oskusi ja aitab nõnda ületada turutõrkeid inimkapitali arendamisel jne. Negatiivsena tuuakse välja, et võib pikeneda töötuse periood ning suureneb töötute reservatsioonipalk, mistõttu on nad uue töö otsingul valivamad ja seeläbi väheneb tööjõu pakkumine.

Võimalikud lahendusvariandid:

Muudatustega kaalutakse Eestis asendusmäärade suurendamist esimesel 90 töötuse päeval, mil makstakse hüvitist 70% töötuse eelmisest sissetulekust. Seejärel hüvitise asendusmäär langeb 50%-le ning seejärel 30%-le. Töötuse alguses heldem hüvitised eeldatavasti suurendab liikumist hõivest töötusesse, kuid järsem langus hüvitise saamise kestel liikumist töötusest hõivesse. Samuti tagab suurem hüvitised töötuse alguses töötutele kõrgema sissetuleku ja sujuvama ülemineku hõivest töötusesse. Sarnaselt praegusele süsteemile rakendatakse hüvitise suurustele pörand ja lagi. Kui hüvitised jääb alla elatusmiinimumi, siis makstakse hüvitist baasmääras (kehtiv elatusmiinimum, 2020. aastal 279 eurot). Hüvitise maksimumsuuruse arvutamisel lähtutakse täna kehtivast põhimõttest. Maksimaalne töötuskindlustushüvitise suuruse arvutamise aluseks on kolmekordne Eesti keskmine ühe kalendripäeva töötasu. 2020. aastal on hüvitist võimalik saada esimesel ajal päeval maksimaalselt 53,43 eurot päevas, alates 101. päevast 42,74 eurot päevas.

⁸⁹ Laurimäe, M., Piirits, M., Koppel, K., Melesk, K. ja Masso, M. (2019). *Töötuskindlustuse põhimõtete analüüs vaesuse ennetamiseks ja tööturul osalemise toetamiseks*. Poliitikauuringute Keskus Praxis.

⁹⁰ Laurimäe, M., Piirits, M., Koppel, K., Melesk, K. ja Masso, M. (2019). *Töötuskindlustuse põhimõtete analüüs vaesuse ennetamiseks ja tööturul osalemise toetamiseks*. Poliitikauuringute Keskus Praxis.

Sissetulekust sõltuval hüvitusel % eelnevast sissetulekust, mis ajas väheneb.

Hüvitis kuni 270 päeva

Sunnitud töötus	Vabatahtlik töötus
0- 90 päeva 70%	Ooteaeg 90 päeva
91-180 päeva 50%	91-180 päeva 50%
181-270 päeva päeva 30%	181-270 päeva päeva 30%

Hüvitis kuni 360 päeva

Sunnitud töötus	Vabatahtlik töötus
0-90 päeva 70%	Ooteaeg 90 päeva
91-180 päeva 50%	91-180 päeva 50%
181-360 päeva 30%	181-360 päeva päeva 30%

6. Regulaatiivsete võimaluste mõjude eelanalüüs ja mõju olulisus

Järgnevalt esitatakse mõjude eelanalüüs nende mõjuvaldkondade lõikes, kus on kavandatud muudatusel eeldatavalt mõju. Kavandatud muudatused ei avalda mõju elu- ja looduskeskkonnale ning need ei mõjuta ühte kindlat piirkonda ning sellest tulenevalt ei kaasne mõju regionaalarengule.

6.1. Kavandatav muudatus 1 – Kindlustatute ringi laiendamine

6.1.1. Sotsiaalne, sh demograafiline mõju

Muudatuse peamine mõju seisneb töötavatele (st kõigile, kes saavad sotsiaalmaksuga maksustatud tulu) inimestele sotsiaalsete garantiide tagamisel ehk töötuskindlustushüvitise saamist. Lisaks mõjutab muudatus erinevate sihtrühmade õigusi (nt vanemaealiste) ning nende majanduslikku toimetulekut ja vaesust.

6.1.1.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühm

Kavandatud muudatusest mõjutatud sihtrühmaks on kõik inimesed, kes kehtiva olukorra järgi ei oma kohustust maksta töötuskindlustusmaks sotsiaalmaksuga maksustatud tulult või keda täna ei ole TKindIS töötuskindlustusmaks kohuslasena nimetatud, kuid kellele muudatuse tulemusena vastav kohustus tekib. Mõjutatud sihtrühmas on oluline eristada töörealised ja vanaduspensioniealised inimesed, kuivõrd täna ei ole vanaduspensioniiikka või ennetähtaegselt pensionile jäänud inimeste puhul kohustust tasuda töötaja töötuskindlustusmaks ka näiteks palgatulult.

Töörealised

Mõlema kavandatud muudatuse variandiga hõlmatakse töötuskindlustuse süsteemi ettevõtluskonto alusel tegutsejad, füüsilisest isikust ettevõtjad ja juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liikmed. Kohustuslik kindlustus rakendub sellisel juhul ka kõrgematele riigiametnikele: Vabariigi President, Riigikogu liige, Vabariigi Valitsuse liige, riigikontrolör, õiguskantsler, kohtunik ning lisaks kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu liikmetele, tingimusel, et nad on saanud tulu, millelt makstakse sotsiaalmaksu. Kavandatud lahendusvariantidest esimese puhul sisaldab kindlustatu mõiste ka kõiki tulevasi võimalikke hõiveliike, lahendusvariant 2 lähtub täna teada olevatest hõivevormidest ning eri arvesta, et tulevikus võib tekkida uusi töötamise vorme. olemasolevad hõiveliigid.

Maksu- ja Tolliameti andmetel oli alla 63-aastaseid juhatuse liikme tasu saajaid 2018. aastal kuus keskmiselt 19 200, kusjuures neist 70% (13 500 isikut) ei saanud samal ajal palgatulu või VÕS lepingu alusel tulu ehk olid töötuskindlustusega katmata (vt Tabel 4).

2018. aasta eest tulu deklareerinud alla 63-aastaseid FIE-sid oli kokku 16 800. Neist 51% (8 600 isikut) ei saanud 2018. aastal ühelgi kuul palgatulu ega VÕS lepingu alusel tasu ehk olid töötuskindlustusega katmata (kuna FIE-de andmed on terve aasta kohta, ei saa kuude lõikes vaadata paralleelhõivet). On

ka võimalik, et FIE saab samaaegselt juhatuse liikme tasu. Selliseid isikuid on siiski väga vähe – alla 63-aastaste FIE-de seas oli 2018. aastal vaid 800 isikut (5%), kes said ka terve aasta ka juhtimis- või kontrollorgani liikme tasu.

Alla 63-aastaseid ettevõtluskonto omanikke oli Eestis töötamise registri andmetel 01.07.2019 seisuga 945. Neist 41% (ehk 384 isikut) on paralleelhõive alusel töötuskindlustusega katmata, kusjuures aktiivseid konto kaudu tegutsejaid on nende seas 185. Kuna tegemist on uue hõivevormiga, ei ole veel kindel, kuidas nende arv võib tulevatel aastatel muutuda. Rahandusministeeriumi esialgse hinnangu kohaselt võiks ettevõtluskontot rakendada kuni 1200 füüsilist isikut, kes hetkel oma tulu ei deklareeri, ning ligi 4200 seni FIE-na tegutsenud isikut, kelle jaoks vähendaks ettevõtluskontole üleminek maksukulusid.

Neile hõivevormidele lisaks oli töötamise registri andmetel 01.07.2019 seisuga Eestis 313 kõrgemat riigiametnikku ja 973 kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu liiget (vanuses kuni 62-aastat). Seega, kui laiendada töötuskindlustusega hõlmatute ringi uute hõiveliikide järgi, lisanduks töötuskindlustuse süsteemi ligikaudu 13 500 juhatuse liikme tasu saajat, 8 600 FIE-t, 1000 kohaliku omavalitsuse volikogu liiget, 300 kõrgemat riigiametnikku ja 200 aktiivset ettevõtluskonto kasutajat vanuses kuni 62 aastat (arvestatud vaid isikuid, kes hetkel muu hõive alusel pole kindlustatud). Kokku lisanduks töötuskindlustuse süsteemi uusi isikuid umbes 23 600⁹¹.

Tabel 4. Töötuskindlustusega katmata hõivevormides hõlmatud kuu keskmine alla 63-aastaste isikute arv 2018. aastal

	Isikute arv
Juhatus liikme tasu saajad	19 200
.. sh ei saanud TLS, ATS või VÕS tasu	13 500
FIE-d	16 800
.. sh ei saanud TLS, ATS või VÕS tasu	8 600
.. sh ei saanud juhatuse liikme tasu	16 000
EVK omanikud*	945
... sh ei saanud TLS, ATS või VÕS tasu	384 (185 aktiivset)
Kõrgemad riigiametnikud*	313
Kohaliku omavalitsuse volikogu liikmed*	973

* Töötamise registri andmed 01.07.2019 seisuga

Allikas: Maksu- ja Tolliamet

Vanaduspensioniealised

Täna ei ole töötuskindlustusega kindlustatud riikliku pensionikindlustuse seaduse §-s 7 sätestatud vanaduspensioniiikka jõudnu või inimene, kellele on määratud riikliku pensionikindlustuse seaduse §-s 9 sätestatud ennetähtaegne vanaduspension. Nad ei maksa kindlustatu töötuskindlustusmakset ning neil puudub juurdepääs töötushüvitistele ning tööturuteenustele⁹². Statistikaameti Eesti tööjõu-uuringu andmetel oli 2018. aastal kuni 74-aastaseid vanaduspensionieas inimesi kokku 159 000. Vanaduspensionieas töötajaid oli 46 400 ehk 29,2% kõikidest kuni 74-aastastest vanaduspensioniealistest. 64,4% vanaduspensioniealistest töötajatest töötas täisajaga ning 35,6% osalise tööajaga. Töötuid oli antud vanusegrupis 2100, mis on 1,3% kõikidest kuni 74-aastastest vanaduspensioniealistest. Enamus ehk 69,5% vanemaealistest olid mitteaktiivsed ehk pensionärid (110 500 isikut). Vanaduspensioniealistest pensionäridest oli 10 100 mitteaktiivset töötajat⁹³ ja

⁹² Tööandja töötuskindlustusmakset tasutakse ning õigus on saada ka koondamishüvitist.

⁹³ Isik, kes ei tööta ja on viimase nelja nädala jooksul aktiivselt tööd otsinud, kuid ei saaks töö leidmisel kohe (kahe nädala jooksul) tööd alustada (viimane tingimus eristab teda töötust (vastavalt ILO definitsioonile)).

töösoovijat⁹⁴ (potentsiaalne tööjõud). Potentsiaalne tööjõud moodustas 9,1% kõikidest vanaduspensioniealistest mitteaktiivsetest pensionäridest.

Kehtiva regulatsiooni järgi peab töötuskindlustushüvitisele kvalifitseerumiseks isik olema töötanud töötuks jäämisele eelnenud kolmel aastal vähemalt 12 kuud. Sellest lähtuvalt on vaadeldud mitteaktiivseid ning töötuid vanaduspensioniealseid viimaselt töökohalt lahkumise aja järgi. 2018. a oli mitteaktiivseid vanaduspensioniealseid isikuid kokku 110 500, neist 22 400 (ca 20%) oli töötamise lõpetanud 2018. aastale eelnenud kolmel aastal. Potentsiaalsest tööjõust (10 100) oli ca 33% tööturult lahkunud 2018. aastale eelnenud kolme aasta jooksul (3300 isikut). Seega kõigist vanaduspensioniealistest mitteaktiivsetest isikutest, kes 2018. aastale eelnenud kolmel aastal töötamise lõpetasid (22 400), moodustas potentsiaalne tööjõud ca 14,7%. 2018. aastal oli vanaduspensioniealseid töötuid 2100, kuid valimi piirangute tõttu ei saa avaldada paljud neist jäid töötuks viimasel kolmel aastal (kõigist viimasel kolmel aastal töö lõpetanud töötutest ja mitteaktiivsetest olid 97% mitteaktiivsed vanaduspensioniealsed). Eelnevalt lähtuvalt oleks potentsiaalselt tööle valmis minema hinnanguliselt ca 14-18% vanaduspensioniealistest mitteaktiivsetest töötajatest, töösoovijatest ning töötutest (kellel olemas vajalik staaž).

2015. aastal läbiviidud vanemaealiste uuringus⁹⁵ analüüsiti ühe teemana ka pensioniealiste tööturu käitumist. Uuringu andmete kohaselt oli tööga hõivatuid vanaduspensioniealseid 22% ning mittetöötavaid pensioniealseid oli vastanute hulgas 78%. Mittetöötavatel vanaduspensioniealistelt küsiti nende valmisoleku kohta tööle naasmise osas. 11% mittetöötavatest vanaduspensioniealistest oli valmis tööturule naasma. Antud tulemus on sarnases suurusjärgus Statistikaameti tööjõu-uuringu andmetega, mille kohaselt oli tööle valmis minema hinnanguliselt 14-18% kõikidest vanaduspensioniealistest mitteaktiivsetest töötajatest, töösoovijatest ning töötutest (kellel olemas vajalik staaž).

Kui vanaduspensioniealisi töötuskindlustussüsteemi hõlmata nii, et nad töötuks jäämisel võivad saada mõlemat asendussissetulekut (töötuskindlustushüvitis ja vanaduspension) üheaegselt, siis oleks potentsiaalseks mõjutatud sihtrühmaks kõik eelpool nimetatud vanaduspensioniealsed mitteaktiivsed töösoovijad, töötajad ning töötud. Kui vanaduspensioniealsed peavad töötusrisi realiseerumisel valima, millist asendussissetulekut saada, siis hüvitist taotlema ning töötuskindlustust jätkama ning tööle naasma on motiveeritud need isikud, kelle vanaduspension on väiksem kui potentsiaalne töötuskindlustushüvitis. Lähtuvalt töötavate vanaduspensioniealiste brutopalgast jaotusest ning keskmise brutovanaduspensionisuurusest võib hinnata, et hüvitise 70% asendusmäär korral oleks motiveeritud hüvitist saama hinnanguliselt 44% nimetatud sihtrühmast, hüvitise 50% asendusmäär korral 25% sihtrühmast ning hüvitise 30% asendusmäär korral 12%.

6.1.1.2. Avalduva mõju kirjeldus ja mõju olulisus

Kavandatud muudatuse (lahendusvariandid 1 ja 2) tulemusena tekiks kõigil, kes saavad sotsiaalmaksuga maksustatud tulu, kohustus tasuda töötuskindlustusmaks. Seeläbi tekib neile edaspidi võimalus saada töötuskindlustushüvitist olukorras, kui nad kaotavad töö või peamise sissetuleku (oleneb töötuskindlustuskindlustusest, mida on kirjeldatud muudatuses 2). See aitab ennetada või vähendada mõjutatud sihtrühma vaesust töötusperioodil⁹⁶. Lisaks on neil teiste töötutega sarnaselt õigus saada tööturuteenuseid (täna neil kas ei ole õigust või õigus laieneb).

Muudatuse mõju sihtrühmadele seisneb selles, et töötuskindlustusmaks tuleb edaspidi hakata sotsiaalmaksuga maksustatud tulult maksma ning see eeldab muudatusega kohanemist, kuna suureneb nende üldine maksukohustuste hulk ja sellega seoses nende regulaarsed kulud. Samas ei kaasne sellega eeldatavalt olulisi kohanemiskulusi. Muudatuse kahe lahendusvariandi võrdluses on neist esimene lihtsam ja selgem ka sihtrühmade jaoks. Mõju avaldumise sagedus on regulaarne, sest sihtrühm hakkab sellega kokku puutuma regulaarselt (näiteks igakuiselt töötuskindlustusmaks tasumine). Teisalt tagab muudatus selle, et olukorras, kus sihtrühma kuuluv inimene kaotab töö, on tal võimalik saada töötuskindlustushüvitist, ning võrreldes tänase olukorraga tagab muudatus parema

⁹⁴ Isik, kes ei tööta ja on töö leidmisel valmis kohe (kahe nädala jooksul) tööd alustama, kuid ei otsi aktiivselt tööd (viimane tingimus eristab teda töötust (vastavalt ILO definitsioonile)). Siia kuuluvad muuhulgas töötuskindlustuse heitunud, kuid ka need, kes ei otsi tööd õpingute, pensionieale vms tõttu.

⁹⁵ Vanemaealiste ja eakate toimetuleku uuring 2015. TNS Emor, Praxis https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/veu2015aruanne_tnsemorsapaxis_final.pdf

⁹⁶ Laurimäe, M., Piirits, M., Koppel, K., Melesk, K. ja Masso, M. (2019). *Töötuskindlustuse põhimõtete analüüs vaesuse ennetamiseks ja tööturul osalemise toetamiseks*. Poliitikauringute Keskus Praxis.

sotsiaalse kaitse. Samuti tagab muudatus erinevate hõivevormide võrdse kohtlemise töötuskindlustushüvitise saamisel (Laurimäe, et al. 2019) ning on senisest enam vastavuses uute töövormidega.

Vanaduspensioniealiste hõlmamine töötuskindlustussüsteemi suurendab nende motivatsiooni jääda või naasta tööturule ka pärast vanaduspensioniea saabumist. Näiteks Statistikaameti Eesti tööjõu-uuringu 2018. a andmetel on teada, et ligikaudu 30% mitteaktiivsetest ja töötutest vanaduspensioniealistest lahkus oma viimaselt töölt koondamise, vallandamise või lepingu lõppemise tõttu. Vastava muudatuse korral kvalifitseeruks nad töötuskindlustushüvitisele ning ühtlasi Eesti Töötukassas end arvele võttes suureneb nende võimalus saada osa ka muudest hõivevõimalusi suurendavatest tööturuteenustest (nt täiend- ja ümberõpe). Tööturul osalemine aitab parandada vanemaealiste majanduslikku toimetulekut ning vähendada nende suhtelise vaesuse määra, mis täna on Euroopa riikide seas üks kõrgemaid. Juhul kui vanaduspensioniealistele töötuskindlustusmaks kohustust ei teki, kuid neile osutatakse tänase süsteemi kohaselt nõustamist ja tööturuteenuseid, siis eeldatavalt ei avalda see olulist mõju vanemaealiste töötamise motivatsioonile ning säilib tänane olukord.

Ebasoovitavate mõjude risk võib ilmneda muudatuse lahendusvariandi 2 puhul, kui võrd konkreetsete töötamise vormide nimetamine ei pruugi olla lõplik ning see võib ka ajas muutuda. Sellest tulenevalt võib sellise nimekirja esitamise korral tekkida ka tulevikus olukord, kus on inimesi, kellel ei ole töötuskindlustusmaks tasumise kohustust ja neile ei laiene seega ka töötusriski maandav sotsiaalne kaitse. Vanaduspensioniealistele töötuskindlustushüvitise ja vanaduspensionie üheaegsel maksmisel võib tekkida olukord, kus mõlema asendussissetuleku suurus kokku on piisavalt suur, et inimesel ei ole motivatsiooni tööle asuda. Näiteks on Praxis sotsiaalkaitsehüvitiste- ja toetuste analüüsis leidnud, et töötuskindlustushüvitise ja mõne muu toetuse samaaegne saamine võib vähendada inimese motivatsiooni tööle naasta⁹⁷. Kokkuvõttes kaasneb muudatusega sihtrühmale oluline mõju.

6.1.2. Mõju riigijulgeolekule ja välissuhtele

Kavandatava muudatuse peamine mõju seisneb selles, kas ja mil määral mõjutab see muudatus Eesti välislepingutest tulenevate nõuete täitmist, sh sotsiaalkindlustusalased lepingud ning konventsioonid, millega Eesti on ühinenud.

6.1.2.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühm, avalduva mõju kirjeldus ja mõju olulisus

Kindlustatute ringi laiendamise puudutab näiteks Euroopa Liidu sotsiaalkindlustuse koordineerimise reegleid, mille kohaselt peab olema tagatud sotsiaalne kaitse töötuse korral. Töötajale või iseendale töödandjana tegutsevale inimesele kehtib selle riigi sotsiaalkindlustussüsteem, kus ta töötab või iseendale töödandjana tegutseb. Ehk ka neile Euroopa Liidu riikide alalistele elanikele, kes töötavad Eestis, kuid kes täna ei tasu sotsiaalmaksuga maksustatud tulult töötuskindlustusmaks, laieneks kavandatava muudatuse tulemusena töötuskindlustusmaks kohustus. Kokkuvõttes muudatuse mõju riigi julgeolekule ja välissuhtele on väheoluline, sest muudatusest mõjutatud inimeste arv on eeldatavalt väike ning teisalt aitab muudatus tagada neile parema sotsiaalse kaitse. Muudatustega ei kaasne ebasoovitavaid mõjusid riigi julgeolekule ja välissuhtetele.

6.1.3. Mõju majandusele

Muudatuse peamine mõju seisneb selles, et muudetakse ettevõtjatele ja iseendale töödandjate kehtestatud maksureegleid ning teisalt tekib töötuskindlustusmaks kohustuse lisandumisel ka kohustus seda deklareerida.

6.1.3.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühm

Kavandatud muudatusest on mõjutatud töödandjad ja iseendale töödandjad (sh FIE-d, ettevõtluskonto omanikud), kes kehtiva olukorra järgi ei oma kohustust maksta töötuskindlustusmaks sotsiaalmaksuga maksustatud tulult või ei kuulu TKindS alusel maksekohuslaste hulka. Kõige suurema osa mõjutatud sihtrühmast moodustavad füüsilisest isikust ettevõtjad. 2018. aastal oli Maksu- ja Tolliameti andmetel 8600 alla 63-aastaselt füüsilisest isikust ettevõtjat, kes deklareerisid tulu ning kes ei saanud 2018. aastal ühelgi kuul palgatulu ega VÕS lepingu alusel tasu ehk neil ei olnud töötuskindlustusmaks kohustust.

⁹⁷ Reelika Leetmaa, Märt Masso, Andres Võrk, Marre Karu Vootele Veldre, Alari Paulus, Pirjo Turk. 2012. Sotsiaalkaitsehüvitiste ja –toetuste mõju töömotivatsioonile. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

Neile lisandub veel ligi 200 alla 63-aastast ettevõtluskonto omanikku, kellel samuti ei ole täna kohustust tasuda töötuskindlustusmaksed.

Muudatus mõjutab ka neid tööandjaid, kes täna ei maksa sotsiaalmaksuga maksustatud tulult töötuskindlustusmaksed (nt kõrgemate riigiametnike eest, juhatuse liikmed, kes ei saanud TLS, ATS või VÕS tasu, KOV volikogu liikmed) või kes maksavad tööandja töötuskindlustusmaksed, kuid kes ei pea arvestama töötaja sotsiaalmaksuga maksustatud tulult töötuskindlustusmaksed (vanaduspensionialiste ja ennetähtaegselt pensionile jäänud töötajate eest). Viimase puhul ei kaasne tööandjale täiendavat maksukohustust, vaid neil on vajadus teha täiendusi palgaarvestussüsteemides ja esitada vastavaid andmeid Maksu- ja Tolliametile.

6.1.3.2. Avalduva mõju kirjeldus ja mõju olulisus

Muudatuse lahendusvariandi 1 tulemusena tekib kõigil ettevõtjatel või iseendale tööandjatel, kes maksavad oma töötajatele või saavad sotsiaalmaksuga maksustatud tulu, kohustus tasuda sellelt ka töötuskindlustusmaksed ning seda deklareerida. Lahendusvariandi 2 kohaselt tekib töötuskindlustusmaksed kohustus TKindIS loetletud hõivevormidele, kuid täpsem mõju oleneb ka sellest, milliselt sissetulekult (nt ettevõtlustulult) hakkavad iseendale tööandjad töötuskindlustusmaksed maksta. Samuti tuleb arvestada, et iseendale tööandjate sissetulek ei pruugi olla regulaarne. Kokkuvõttes tekib muudatuse tulemusena iseendale tööandjatel edaspidi võimalus saada töötuskindlustushüvitist olukorras, kui nad kaotavad töö või peamise sissetuleku (olenevalt töötumääratlusest – kavandatud muudatus 2).

Muudatuse mõju sihtrühmadele seisneb selles, et kohustus maksta ning deklareerida töötuskindlustusmaksed laieneb ettevõtlusvormidele, millel see eelnevalt puudus, ning see eeldab muudatusega kohanemist, kuna suureneb nende üldine maksukohustuste hulk ja sellega seoses nende regulaarsed kulud. Enim saavad mõjutatud iseendale tööandjaid, kes peavad lisaks ettevõtlustulult tulu-, sotsiaalmaksu ning kohustusliku kogumispensioni maksetele hakkama tasuma ja deklareerima ka töötuskindlustusmaksed. Samas ei kaasne sellega eeldatavalt olulisi kohanemiskulusi. Mõju avaldumise sagedus on regulaarne, sest sihtrühm hakkab muudatusega kokku puutuma regulaarselt (näiteks igakuiselt töötuskindlustusmaksed tasumine). Teisest küljest hakkavad need ettevõtlusvormid kuuluma kindlustatute hulka, mis ennetab mittetavapäraselt hõivatute sissetuleku puudust ja võimalikku vaesust töötuse ajal (Laurimäe *et al.* 2019). Lisaks on teadusuuringutes leitud, et töötushüvitise laienemine iseendale tööandjatele kujundab soosivat suhtumist ettevõtlusega tegelemisse ehk aitab teatud määral edendada ettevõtlust. (ibid)

Ebasoovitavate mõju risk võib ilmned muudatusega juhul kui nimetatakse konkreetseid töötamise vormid, mistõttu võib seega tekkida ka tulevikus olukord, kus on selliseid ettevõtlus- ja töötamisevorme, kellel ei ole töötuskindlustusmaksed tasumise kohustust ja neile ei laiene töötusrisi maandav sotsiaalne kaitse. Lisaks tekib risk, et töötuskindlustushüvitist kasutatakse ettevõtlusega tegelemise riskide juhtimiseks või maksukoormuse vähendamiseks varjatakse töötamist või tulude saamist (Laurimäe *et al.* 2019). Kokkuvõttes kaasneb muudatusega sihtrühmale oluline mõju.

6.1.4. Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele

Kavandatud muudatus mõjutab eeskätt Eesti Töötukassat, kuid ka Maksu- ja Tolliameti ja Sotsiaalkindlustusametit.

6.1.4.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühm – Eesti Töötukassa ja Maksu- ja Tolliamet

Peamine mõju Eesti Töötukassa jaoks avaldub potentsiaalsete töötute arvu suurenemises, kellele tuleb töötuks jäämise korral maksta nii töötuskindlustushüvitist kui osutada kõiki teisi tööturuteenusid- ja toetusi. Teisalt suureneb töötuskindlustusvahendite ulatus. Mõju Maksu- ja Tolliametile avaldub selles, et suureneb kindlustatute ja tööandjate arv, kelle töötuskindlustusmaksed koguda ja hallata. Mõju Sotsiaalkindlustusametile ilmneb siis kui töötusrisi realiseerumisel tekib vanaduspensionäridel valikuvõimalus: kas saada vanaduspension või töötuskindlustushüvitist.

6.1.4.2. Avalduva mõju kirjeldus ja mõju olulisus

Kindlustatud isikute ringi laiendamine (lahendusvariandid 1 ja 2) suurendab potentsiaalselt töötushüvitist saavate inimeste hulka ehk nende isikute töötuse riski realiseerumise korral kasvab töötute arv, kellele Eesti Töötukassa peab maksma välja nii töötuskindlustushüvitist kui osutama ka kõiki teisi tööturuteenuseid- ja toetusi. Täpsem töötute arvu kasv sõltub sellest, milliseks kujuneb uute töötuskindlustushüvitise saajate käitumine. Näiteks kui töötuskindlustusmaks kohustus tekib ca 23 600 inimesele ning neist 5,4% jääb töötuks, siis lisandub Töötukassale ca 1300 uut klienti keskmiselt ühe aasta jooksul.

Kavandatud muudatuse tulemusena võib Eesti Töötukassa töökoormus mõnevõrra suureneda, kuna võib tekkida ligipääs ka teistele Eesti Töötukassa poolt osutavatele tööturuteenustele ning seega võib eeldatavalt teatud määral suurenda ka tööturuteenustel osalejate arv ning kasvada nõudlus tööturuteenuste järele. See omakorda võib suurendada tööturuteenuste osutajate töökoormust mõningal määral – Eesti Töötukassa poolt osutavate teenuste puhul võib eeldada töötukassa töökoormuse suurenemist, väliste teenuseosutajate puhul (nt koolitused) võib eeldada nende töökoormuse kasvu.

Muudatuse tulemusena suureneb Maksu- ja Tolliameti (EMTA) jaoks kindlustatute ja tööandjate arv, kelle sotsiaalmaksuga maksustatud tulult peavad nad hakkama töötuskindlustusmaks koguma ja haldama. Teisalt esitavad ka täna sihtrühma kuuluvad ettevõtted ja iseendale tööandjad andmeid EMTA-le ning võrreldes tänasega ei lisandu EMTA-le uusi maksukohuslasi, vaid tekib vajadus muuta esitatavate tulude deklareerimise vorme ja täiendada infosüsteeme vastavate muudatuste reeglitega. Seega suurendab kindlustatud isikute ringi laiendamine (EMTA töökoormust – suureneb töötuskindlustusmaks maksjate arv, kelle tasutud makse tasumise õigsust tuleb kontrollida ja keda makse mittetasumise korral suunata kohustuse täitmisele.

Vanaduspensionäride lisandumisel kindlustatute ringi mõjutab Sotsiaalkindlustusameti töökorraldust juhul kui vastava muudatuse korral tekib neil valik, kas saada vanaduspension või töötuskindlustushüvitist. Sellise võimaluse korral on vaja muuta tööprotseduure ning eeldatavalt teha muudatusi ka infosüsteemides.

Ebasoovitavaid mõjusid ei tuvastatud. Kokkuvõttes on muudatusel keskmine mõju mõlema asutuse töökoormuse suurenemisele, kuid eelduse kohaselt ei kaasne muudatusega kohanemiskulusi, sest jätkub nende tavapärase töö.

6.1.5 Mõju riigieelarve kuludele ja tuludele

Maksu- ja Tolliameti andmetel oli alla 63-aastaste FIEde tulu, juhatuse liikmete ja kõrgemate riigiametnike sotsiaalmaksuga maksustatud tulude ja tasude summa kokku oli 2018. aastal 710 miljonit eurot. Kui nendelt tasudelt oleks olnud kohustus tasuda ka töötuskindlustusmaks (nii kindlustatu kui tööandja osa), siis oleks töötuskindlustuse tuludesse lisandunud u 17 miljonit eurot. Kui ka 63-aastaste ja vanemate ehk vanaduspensioniealistel oleks oma FIE tuludelt, juhatuse liikme tasudelt jne kohustus tasuda töötuskindlustusmaksid, siis lisanduks töötuskindlustuse tuludesse veel u 2,7 miljonit eurot.

Kui töötuskindlustusmaks kohustus laieneks ka kõigile töötavatele vanaduspensionieas olevatele inimestele, siis näiteks võiks aasta jooksul ühe töötamise kuu kohta lisanduda ca 575 tuhat eurot (Eesti tööjõu-uuringu järgi töötas aasta jooksul 46 400 vanaduspensionäri ning nende keskmine brutopalk oli 775 eurot kuus) 1,6%lise⁹⁸ töötuskindlustusmaksemäära korral (eeldusel, et töötaja maksemäär on sama mis 2020. aastal).

Riigieelarve sotsiaalse kaitse kuludele ja Töötukassa kuludele avaldab eeldatavalt mõju ka see, et suureneb võimalike töötute ning töötuskindlustushüvitise saajate arv. Ebasoovitavate mõjude risk võib ilmnedas siis, kui töötushüvitise süsteemi kasutatakse ettevõtlusriski juhtimiseks.

6.2. Kavandatav muudatus 2 – Töötuskindlustushüvitise ja töötasu üheaegne saamine

6.2.1. Sotsiaalne, sh demograafiline mõju

⁹⁸ Lisanduks töötaja töötuskindlustusmaks osa, sest ka kehtiva süsteemi järgi on vanaduspensionäri töötamise korral tööandjal kohustus tasuda tööandja töötuskindlustusmaksid.

Muudatuse peamine mõju seisneb töötavatele (st kõigile, kes saavad sotsiaalmaksuga maksustatud tulu) inimestele sotsiaalsete garantiide tagamisel ehk töötuskindlustushüvitise saamise tagamises teatud ulatuses. Lisaks mõjutab muudatus nende perede majanduslikku toimetulekut ja vaesust.

6.2.1.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühm

Kavandatud muudatusest mõjutatud sihtrühmaks on kas kõik töötuks jäänud või põhisissetuleku kaotanud inimesed.

Lahendusvariandi 1 ja 3 puhul on töötü määratluse aluseks faktiline töösuhete lõpp ehk töösuhete aluseks olev leping on lõppenud, ettevõtte/FIE/ettevõtluskonto jms tegevus on lõppenud. Maksu- ja Tolliameti andmetel lõpetati 2018. aastal 254 200 töölepingulist töösuhet (TLS), avaliku teenistuse (ATS) töösuheteid 2660 ning võlaõiguslikke (VÕS) lepinguid 176 900. Lisaks kustutas end 2018. aastal Äriregistrist 2600 FIE-t ning 2800 ÄÜ-d⁹⁹. Seega oli 2018. aastal 439 200 potentsiaalset töötuks jäämise või põhisissetuleku kaotamise juhtumit. Samal ajal tuleb arvesse võtta paralleelseid töösuheteid (paralleelhõive), mistõttu üks inimene võis samal aastal lõpetada mitu eri töösuhet. Viimane puudutab eriti VÕS-lepinguid: 2014–2018 aastate statistika näitas, et üle poole ehk 58% VÕS-lepingutest on sõlmitud maksimaalselt kuus ajaks, kuni kolm kuud kestvaid lepinguid sõlmitakse 15% juhul, kuni pool aastat kestvaid lepinguid 12% juhtudest, kuni aasta kestvaid lepinguid 11% juhtudest ja ainult 4% sõlmitud lepingutest kehtsid rohkem kui kaks aastat (Maksu- ja Tolliamet). Keskmiselt töötas 2018. aastal 561 800 isikut ainult TLS, ATS või VÕS lepingu alusel, paralleelhõivesse mittekuuluvaid ÄÜ-sid oli keskmiselt 15 200 ning FIE-sid 13 400 ehk et ainult üht liiki töösuhete alusel korraga töötas 2018. aastal 590 400 isikut (Maksu- ja Tolliamet). Lisaks ei registreeri kõik töösuhete lõpetanud end ametlikult töötuteks – töötukassa andmetel oli 2018. aasta keskmine registreeritud töötute arv 30 938, mis moodustas 4,7% kogu 16-pensioniealisest tööhõivusest¹⁰⁰.

Lahendusvariandi 2 puhul on oluline hinnata, kui paljudel on mitu töösuhet ja milline töösuhete annab peamise sissetuleku. Statistikaameti Eesti tööhõive-uuringu andmetel oli 2018. aastal hõivatud inimesi 664 800 ning nende seas oli kokku 40 100 inimest (6% hõivatutest), kes märkisid uuringus ka kõrvaltöö (enamikel juhtude oli tegemist palgatöötajaga). Uuringu andmete järgi teevad kõige enam kõrvaltööd need, kelle brutokuupalk põhitöökohal jääb vahemikku 1001–2000 eurot. Kõrvaltöö tegijatest üle poole teenis kõrval tööl kuni 300 eurot kuus ja kui 500 eurot kuus ca 81%. Kokkuvõttes võib uuringu andmete alusel eeldada, et enamikel on põhitöökoha töötasu peamiseks sissetulekuks ning selle töösuhete lõppemisel tekiks neil ka a variandi korral õigus end töötuks registreerida.

Töötuskindlustushüvitise saamise ajal töötamise lubamine võib teatud määral suurendada osaajaga hõivatute arvu. Statistikaameti andmetel oli 2018. aastal 82 000 osaajaga töötajat vanuses 15–74 ehk 12,3% hõivatutest. Teisalt võib mõju jääda väikeseks, kui võrd kokku on lubatud töötada kuni 30 päeva.

6.2.1.2. Avalduva mõju kirjeldus ja mõju olulisus

Kavandatud muudatuse (kõik lahendusvariandid) tulemusena tekib kõigil töötavatel isikutel, kes maksavad töötuskindlustusmaksu, edaspidi võimalus saada töötuskindlustushüvitist olukorras, kui nad kaotavad töö või peamise sissetuleku.

Mõju sihtrühmadele seisneb selles, et töötuks jäämisel või põhisissetuleku kaotamisel tekib senisest suuremal hulgal inimestel õigus saada töötuskindlustushüvitist ning see eeldab muudatusega kohanemist, kuid kuna muudatus on positiivne ning aitab neil töö või põhisissetuleku kaotamisel majanduslikult paremini toime tulla, ei kaasne sellega eeldatavalt olulisi kohanemiskulusi.

Kui inimesele võimaldatakse muudatuse lahendusvariantide 1 ja 2 puhul osalises hõives olemist, võib see panustada inimkapitali ning tema oskuste-teadmiste ja võrgustike arendamisse, mis loovad eelduse püsivasse hõivesse liikumiseks. Lisaks võib hüvitise ja tasu saamise koostõus väheneda osaliselt hõivatute vaesusrisk ja ühtlustada sissetulekute jaotus ning tekkida eeldused täistööajaga töö vastuvõtmiseks (Laurimäe et al. 2019) – üheks tööturu riskirühmaks, kelle hõivet lühiajaline töötamine soodustada võib, on platvormitöö tegijad. Arenguseire Keskuse (2019) andmetel on platvormitöö ainus sissetulekuallikas 4%-le Eesti platvormitöö tegijatele ning 24% teenivad sel viisil poole oma sissetulekust või enam, sealjuures tegutsevad 9% Eesti platvormitöötajatest iseendale tööandjana.

⁹⁹ Äriregistri ning mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri statistika.

¹⁰⁰ Töötukassa peamised statistilised näitajad.

Kokkuvõttes on mõju avaldumise sagedus reeglipärane, aga mitte igapäevane, sest sihtrühm hakkab sellega kokku puutuma siis, kui on jäänud töötuks või kaotanud oma peamise sissetuleku.

Ebasoovitavate mõju risk võib ilmneda muudatuse lahendusvariantide 1 ja 2 puhul, kuna hüvitis võib suurendada osalise töötuse riski ja kestust – otsitakse rohkem osalist hõivet, subsideeritud hõivet ja jäädakse osalisse hõivesse püsima. Hüvitised võivad vähendada stiimuleid ja pürgimust suurendada tööpanust ja liikuda täishõivesse. Samuti võib väheneda vaba aeg täiskohaga töö otsimiseks. Töötud võivad optimeerida sissetulekut selliselt, et tööpanus ja teine tulu ei suurene optimaalselt ning töötud, kes ei otsigi täiskohaga tööd, saavad soodsamalt siseneda osalisse hõivesse. Lisaks on hüvitise pakkumisel keeruline eristada inimesi, kes otsivad täiskohaga töökohta, inimestest, kes soovivadki töötada osalise koormusega (Laurimäe et al. 2019). Mõnevõrra on vaja riskide vähendamiseks teha täiendavat teavitust, kuidas toimub töötamise perioodi arvestamine nt kas võib iga kuu töötada paar päeva. Ka võib tekkida risk, et töötasu soovitakse jaotada mitme kuu peale, et kuine töötuskindlustushüvitis ei väheneks. Lahendusvariant 3 säilib sisuliselt tänane olukord ning nendel juhtudel kui inimene on põhitöö kaotanud, kuid teeb kõrvaltegevusena ebaregulaarselt ja madala tasu eest tööd, ei saa ta töötuskindlustushüvitist ning tema sotsiaalse kaitse on madal.

Kokkuvõttes kaasneb muudatusega sihtrühmale oluline mõju.

6.2.2. Mõju riigijulgeolekule ja välissuhtele

Sarnaselt teistele kavandatavale muudatustele ilmneb mõju selles, kuivõrd mõjutab Eesti välislepingutest tulenevate nõuete täitmist ning rahvusvaheliste organisatsioonide hinnanguid Eesti olukorra kohta.

6.2.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühm ja avalduva mõju kirjeldus ja mõju olulisus

Mõjutatud sihtrühma suurus on väike, sest puudutab hinnanguliselt alla 5% välislepingutest. EL-s on õigus vabalt valida elu- ja töökohariiki ning seejuures on tal õigus sotsiaalkaitsekskeemidest makstavatele hüvitistele ja toetustele. Seetõttu mõjutab muudatus ka neid, kes on EL alalised elanikud ja kes on Eestisse tööle tulnud (kuid elukoht on mõnes muus riigis). Nende seas võib olla ka neid, kes soovivad töötuskindlustushüvitise saamise ajal vähesel määral töötada ning teisalt võib-olla nende seas inimesi, kellel on mitu töökohta. Viimane on oluline määratlemaks põhisissetuleku kaotust. Olukord, kus inimesel on üks töökoht väljaspool Eestit ja teine Eestis võib vastava muudatusettepaneku rakendamisel tekitada segadust selles osas, kas tal on Eesti süsteemi mõistes üks töökoht ja üks sissetulekuallikas, mis kvalifitseerub põhisissetulekuks. Teisalt võib sellist ebasoovitavate mõjude riski hinnata siiski väikeseks ning seda aitavad vähendada juhised ja teavitustegevused. Kokkuvõttes on kavandatava muudatuse mõju väheoluline.

6.2.3. Mõju majandusele

Muudatuse peamine mõju seisneb iseendale tööandjatele sotsiaalsete garantiide tagamisel ehk töötuskindlustushüvitise saamise tagamisel teatud ulatuses. Lisaks mõjutab muudatus tööandjaid, kes pakuvad osalise koormusega ja lühiajalist tööd (sh uued paindlikud töövormid).

6.2.3.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühm

Kavandatud muudatusest on mõjutatud kõik iseendale tööandjad, kellel on õigus saada töötuskindlustushüvitist ning tööandjad, kes soovivad väikese töökoormusega või ajutisi töötajaid tööle võtta. Muudatus puudutab kõiki neid isendajale tööandjaid, kes on oma tegevuse lõpetanud: 2018. aastal kustutas Äriregistrist 2600 FIE-t ning 2800 ÄÜ-d. Kui aga lähtuda põhisissetuleku kaotamisest, siis võib sihtrühmaks olla ka need isendajale tööandjad, kes ei ole tegevust lõpetanud, kuid kes ei ole saanud tulu. Näiteks oli Maksu- ja Tolliameti andmetel 8600 alla 63-aastast FIEt, kes kehtiva süsteemi järgi ei saa töötuks olemise ajal omada näiteks ka võlaõiguslikku teenuse osutamise lepingut ning seda olenemata sellest, kas ja kui suurt tasu lepingu alusel saadakse. Seega mõjutab muudatus potentsiaalselt ka seda, et kui töötuskindlustushüvitise ajal on võimalik teatud ulatuses töötada, siis võib see suurendada ka võlaõiguslikke lepinguid või muul viisil väikeses mahus töötamisi. Viimase puhul oli Statistikaameti Eesti tööelu-uuringu järgi 2015. aastal Eestis 16 400 ettevõtet, kellest 57%-l oli töö osalise tööajaga töötajaid, kuid pole teada kui paljud neist oleksid valmis veel osalise tööajaga või lühiajaliselt töötajaid juurde võtma.

6.2.3.2. Avalduva mõju kirjeldus ja mõju olulisus

Muudatuse (lahendusvariandid 1 ja 2) tulemusena tekib kõigil ettevõtjatel, kes maksavad töötuskindlustusmaksed, edaspidi võimalus saada töötuskindlustushüvitist olukorras, kus nad on kaotanud töö või peamise sissetuleku või lõpetanud ettevõtlusalase tegevuse, ning soovivad piiratud mahus hüvitise saamisega samaaegselt tööd teha.

Muudatuse mõju sihtrühmadele seisneb selles, et töötuks jäämisel või põhisissetuleku kaotamisel tekib füüsilisest isikust ettevõtjatel õigus saada töötuskindlustushüvitist ning see eeldab muudatusega kohanemist. Kuna muudatus on positiivne ning aitab neil töö või põhisissetuleku kaotamisel majanduslikult paremini toime tulla, ei kaasne sellega eeldatavalt olulisi kohanemiskulusi. Mõju avaldumise sagedus on reeglipärane, aga mitte igapäevane, sest sihtrühm hakkab sellega kokku puutuma siis, kui nad on jäänud töötuks või kaotanud oma põhisissetuleku.

Lisaks võib töötuskindlustushüvitise saamisel ajal teatud mahus ja teatud aja töötamise lubamine suurendada osalise koormusega ja lühiajalise töö pakkujaid, sest rohkematele inimestele makstavad hüvitised võivad suurendada liikumist hõivesse – suureneb stiimul võtta vastu osakoormusega tööd ja suureneb tööjõu pakkumine. Muudatuste lahendusvariandid 1 ja 2 alusel osalises hõives osalemise võimaldamine võib vähendada töötusega seotud stigmasid, mis takistavad hõivet ning subsideeritud osaline hõive võib-olla hüppelauaks subsideerimata (täis-)hõiveks. See omakorda võib suurendada maksulaekumist või vähendada sotsiaalkaitsekulutusi (Laurimäe et al. 2019). Teisalt loob lahendusvariant 1 eelduse eelkõige ajutiste ja lühiajaliste töösuhete loomiseks (nt hooajatöötajate värbamine; puhkuste ajal asendajate tööle võtmine jne).

Ebasoovitavate mõju risk võib ilmneda muudatuse lahendusvariantide 1 ja 2 puhul, kuna hüvitis võib olla osalise hõivega ning lühiajalisi töid pakkuvate tegevusalade ja ettevõtete kaudne subsidium. Lisaks võivad töötud, kes ei otsigi täiskohaga tööd, soodsamalt siseneda osalisse hõivesse (Laurimäe et al. 2019). Lahendusvariandi 3 puhul jääb kehtima tänane olukord, mil töötuna ei võeta arvele neid, kes töötavad töölepingu alusel, töövõtu-, käsundus- või muu teenuse osutamiseks sõlmitud võlaõigusliku lepingu alusel või osutab teenust või müüb kaupa ettevõtlustulu lihtsustatud maksustamise seaduse tähenduses või on avalikus teenistuses. Viimase puhul ilmnevad ebasoovitav mõjus selles, et hüvitise saamiseks tuleb näiteks iseendale tööandjal ettevõtlusalane tegevus lõpetada, mis võib pärssida tegevusega jätkamise edukust pärast hüvitise perioodi lõppemist. Kokkuvõttes kaasneb muudatusega sihtrühmale oluline mõju.

6.2.4. Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele.

Muudatus (lahendusvariandid 1 ja 2) mõjutab eeskätt Eesti Töötukassat ja vähesel määral Eesti Maksu- ja Tolliametit.

6.2.4.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühm – Eesti Töötukassa ja Maksu- ja Tolliamet

Muudatuse peamine mõju mõlema asutuse jaoks avaldub vajaduses teha muudatusi infosüsteemides ning töötajate ümberõppes.

6.2.4.2. Avalduva mõju kirjeldus ja mõju olulisus

Töötuskindlustushüvitise ja töötasu samaaegse maksmise korral mõjutab Eesti Töötukassat hüvitise suuruse sõltuvus sissetulekust (lahendusvariandid 1 ja 2), mille arvestamine ja väljamaksmine eeldab muudatusi tänastes infosüsteemides, sest töötuskindlustushüvitise suurus tuleb iga kliendi puhul tema eelmise kuu töötamist ja sissetuleku suurust arvestades eraldi välja arvutada. Samuti on vajalik töötajate ümberõpe muudatusega kohanemiseks ning klientide igakülgseks nõustamiseks. Muudatuse lahendusvariandi 1 puhul suurendab töötukassa halduskoormust oluliselt asjaolu, et töötuse perioodil on kokku lubatud töötada üks kuu. See tähendab, et töötukassa peab iga kliendi puhul pidama väga täpselt arvestust tema töötatud aja (tundide/päevade) kohta (sõltub arvestuse alusest), mis võib osutada erinevaid võimalikke töötamisvormi arvestades küllaltki ressursimahukaks. Samuti tuleb töötukassal jälgida seda, millal kliendil töötuse perioodi jooksul üks kuu töötamist täis saab. Juhul kui inimese saadud töötasu on üle poole töötasu alammäära, vähendatakse hüvitist sarnaselt töövõimetoetusele, mille arvestamine nõuab muudatusi tänastes infosüsteemides.

Kavandatava muudatusega (lahendusvariandid 1 ja 2) suureneb Eesti Töötukassa vajadus Maksu- ja Tolliameti andmete järgi. Kui seni vajati andmeid töösuhete olemasolu kontrollimiseks, siis muudatuse lahendusvariantide 1 ja 2 puhul tekib täiendav vajadus saada andmeid kliendi eelneva kuu töötasu suuruse kohta. Samuti tekib (lahendusvariant 1) puhul täiendav andmevajadus klientide eelmisel kuul töötatud tundide/päevade kohta olenevalt sellest, milliseks kujuneb täpsemalt muudatuse regulatsioon. Ebasoovitava mõju risk võib ilmneda kui Eesti Töötukassa ja Maksu- ja Tolliameti infosüsteemide vaheline andmevahetus ei toimi ootuspäraselt, mis võib tekitada probleeme töötuskindlustushüvitise määramises ja maksmises. Samuti võib Eesti Töötukassa jaoks ühe kuu ulatuses töötamise üle arvestuse pidamine (lahendusvariant 1) osutada ebamõistlikult ressursimahukaks.

Kokkuvõttes on mõju ulatus mõlema asutuse jaoks keskmine, sest muudatus (lahendusvariandid 1 ja 2) eeldab mõlema asutuse puhul teatud ümberkorraldusi ning muudatusega kohanemist. Mõju sagedus on väike, sest infosüsteemide kohandamine ja töötajate informeerimine on ühekordne tegevus ning peale muudatusega kohanemist jätkub mõlema asutuse jaoks tavapärane töö.

6.2.5 Mõju riigieelarve kuludele ja tuludele

Töötuskindlustushüvitise kulud eeldatavalt vähenevad, sest võrreldes tänasega on võimalik 1 kuu ulatuses samal ajal töötada ja kui töötatakse enam kui alampalga ulatuses, siis hüvitise kulu väheneb. Teisalt võib lisanduda inimesi, kes muidu ei oleks töötuskindlustushüvitist taotlema tulnud ning see võib suurendada töötuskindlustushüvitise saajate arvu.

Riigieelarve tulud suurenevad juhul, kui minnakse hüvitisse saamise ajal üheks kuuks tööle. Tulude suurenemine tuleneb sellest, et saadult töötasult tasutakse sotsiaalmaksu, töötuskindlustusmaksed ning olenevalt saadava töötasu suurusest ka tulumaksu. Võimaliku mõju ulatus oleneb sellest, kui paljud seda võimalust kasutavad ning millise palgaga töötatakse. Töötukassa andmetel oli 2018. aastal kokku 27 598 töötuskindlustushüvitise saajat, kui neist näiteks 20% läheks tööle alampalga ulatuses, siis töötuskindlustushüvitise kulu jääks samaks ehk oleks keskmise töötuskindlustushüvitise järgi ligi 2,6 milj eurot. Sellele aga lisanduks maksutulu u 1,2 miljoni euro ulatuses.

6.3. Kavandatav muudatus 3 – Töötushüvitistele kvalifitseerumistingimuste muutmine

6.3.1. Sotsiaalne, sh demograafiline mõju

Muudatuse peamine mõju seisneb selles, et vabatahtlikult töötuks jäänud inimestele rakendub samuti sotsiaalne kaitse teatud tingimuste täitmisel. Lahendusvariandi 1 korral ei kaasne mõju kuivõrd säilib tänane olukord (sunnitud töötus) ning muudatuse eesmärgiks on tagada õigusselgus.

6.3.1.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühm

Kavandatud muudatuse lahendusvariant 2 mõjutab neid inimesi, kelle töösuhe on lõppenud töötaja algatusel, poolte kokkuleppel (nn vabatahtlikult töötuks jäänud inimesed). Maksu- ja Tolliameti andmetel lõpetati 2018. aastal 254 200 töölepingulist töösuhet, millest 68 600 lõpetati töötaja algatusel, 77 000 poolte kokkuleppel ning 12 200 katseaja jooksul. Seega oli 2018. aastal 96 400 töölepingu seaduse alusel nn sunnitud töötuks jäämise juhtumit ning kokku 157 800 vabatahtlikult töötuks jäämise juhtumit (ühel inimesel võis aasta jooksul lõppeda ka mitu töösuhet). Avaliku teenistuse seaduse alusel töösuheteid lõpetati 2018. aastal 2660, millest 1640 lõpetati ametniku soovil ning 15 katseaja jooksul. Seega oli 2018. aastal avalikus teenistuses 1000 sunnitud töötuks jäämise juhtumit ning 1660 vabatahtlikult töötuks jäämise juhtumit.

Samas tuleb arvestada, et üks inimene võis samal aastal lõpetada mitu eri töösuhet ehk tegelikult on aasta jooksul vabatahtlikult töösuhete lõpetanud inimeste arv väiksem. Samuti ei ole kõik vabatahtlikult töösuhete lõpetanud inimesed potentsiaalsed töötud, sest võisid omal soovil näiteks töökohta vahetada. Töötaja süülise käitumise tõttu lõpetatud töö- või teenistussuheteid on nende hulgas marginaalne hulk – töötukassa andmetel ei kvalifitseerunud 2016. aastal töötushüvitistele 29% hüvitise taotlejatest, kellest alla 2% ei kvalifitseerunud, sest nende töö- või teenistussuhe lõpetati töötaja süülise käitumise tõttu.

Olenevalt sellest, kas töötuskindlustusmaks kohustus ja töötus mõiste laieneb (muudatus nr 1 ja nr 2), võivad neile lisanduda ka need, kelle ettevõtte tegevus või võlaõiguslik leping on lõppenud: 2018. aastal lõpetati Maksu- ja Tolliameti andmetel 176 900 võlaõiguslikku lepingut. Lisaks kustutas end 2018. aastal Äriregistrist 2600 FIE-t ning 2800 ÄÜ-d.

6.3.1.2. Avalduva mõju kirjeldus ja mõju olulisus

Muudatuse lahendusvariandi 2 tulemusena laieneb õigus saada töö või peamise sissetuleku (oleneb töötüüpi määratlusest, mida on kirjeldatud muudatuses 2) kaotamisel töötuskindlustushüvitist ka nendele, kes on jäänud tööks vabatahtlikult ehk kelle töö- või teenistussuhe öeldi üles töötaja või ametniku algatusel, poolte kokkuleppel või töö- või teenistussuhte lõpetamisel katseaja jooksul.

Muudatuse mõju sihtrühmadele seisneb selles, et isikud, kes seni töötuskindlustushüvitisele ei kvalifitseerunud, kuna nende töö- või teenistussuhe lõppes vabatahtlikult, saavad samuti õiguse töötuks jäämise korral hüvitist saada, mistõttu võivad sihtrühma käitumises kaasneda muudatused. Samal ajal jäävad nende üldine maksukohustuste hulk ja sellega seoses nende regulaarsed kulud samale tasemele, mistõttu ei tohiks sihtrühma käitumise muudatustega kaasneda kohanemisraskusi. Lisaks võib suurem katvus aidata tööturu nõudlust ja pakkumust paremini sobitada, sest hüvitisele kvalifitseerumine annab töötuks jäänud isikutele võimaluse leida endale sobivam uus töökoht ning erineva hõivevormiga hõivatuid – töösuhtes töötajaid ja võlaõiguslikus suhtes töövõtjaid koheldakse sarnasemalt (Laurimäe et al 2019). Mõju avaldumise sagedus on reeglipärane, aga mitte igapäevane, sest sihtrühm hakkab sellega kokku puutuma siis, kui nad on jäänud tööks või kaotanud oma põhisissetuleku.

Ebasoovitavate mõju risk seisneb selles, et vabatahtlikult töölt lahkunute motivatsioon sobivale tööle asuda võib olla väiksem ja suureneb koormus tuvastamiseks valmisolekut uuele sobivale tööle asuda (Laurimäe et al 2019). Kokkuvõttes kaasneb muudatusega sihtrühmale oluline mõju.

6.3.2. Mõju riigijulgeolekule ja välissuhtele

Mõju seisneb selles, kas kavandata muudatus mõjutab Eesti rahvusvaheliste kohustuste täitmist sh sotsiaalkindlustusalased lepingud ning konventsioonid, millega Eesti on ühinenud.

6.3.2.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühm ja avalduva mõju kirjeldus ja mõju olulisus

Töötuskindlustushüvitisele kvalifitseerimistingimuste kavandatav muudatus mõjutab vähesel määral ka Eesti välislepingutest tulenevate nõuete täitmist. Euroopa Liidu sotsiaalkindlustuse koordineerimise reeglite kohaselt kehtib töötajale või FIEle see reeglistik, kus ta töötushüvitist saada hakkab. Ehk Eestis tööle tulnud mõnes muus EL riigis alalist elukohta omavatel inimestel tekib õigus töötuskindlustushüvitisele ka nendel juhtudel kui töösuhe lõpeb näiteks töötaja enda algatusel. Kokkuvõttes on siiski muudatuse mõju riigi julgeolekule ja välissuhtele oluline, sest muudatusest mõjutatud inimeste arv on eeldatavalt väike ning teisalt aitab muudatus tagada ka neile parema sotsiaalse kaitse. Muudatustega ei kaasne ebasoovitavaid mõjusid riigi julgeolekule ja välissuhtele.

6.3.3. Mõju majandusele

Muudatuse peamine mõju seisneb selles, et teatud olukordades tekib õigus töötuskindlustushüvitisele ka siis, kui töösuhe on lõppenud töötaja soovil ning see võib avaldada mõju töösuhete kestvusele.

6.3.3.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühm ja avalduva mõju kirjeldus ja mõju olulisus

Kavandatud muudatuse lahendusvariant 2 võib potentsiaalselt mõjutada kõiki töötajaid, sest võrreldes kehtiva olukorraga tekib töötajatel ka vabatahtlikult töösuhte lõppemisel õigus töötuskindlustushüvitisele ning see võib lühendada töösuhete kestvusi ning mõjutada töötajate poolt töösuhete ülesütlemist ning töötajale vajadust leida uus töötaja. Statistikaameti andmetel oli 2017. aastal Eestis 104 628 majanduslikult aktiivset ettevõtet¹⁰¹. Vabatahtlikkuse alusel töösuhte lõpetamine puudutab eeldatavalt vaid teatud osa töötajatest, kuid täpsem mõju oleneb töötajate käitumisest.

Mõju sihtrühmale seisneb selles, et ettevõtjad võivad tihedamini kokku puutuda olukorraga, mil nende töötaja töösuhte üles ütleb ning ettevõtja on sunnitud leidma uue töötaja, ehk et võib suureneda hõivest töötusesse liikumine, mistõttu võivad sihtrühma käitumises kaasneda muudatused. Teisalt näitavad

¹⁰¹ Metoodika kohaselt ei sisalda näitaja põllumajandusega tegelevaid äriühinguid ja ettevõtjaid.

eespool kirjeldatud TÖR andmed, et a juba praegu vabatahtlikult töötuks jäämise juhtumeid rohkem kui sunnilt töötuks jäämise juhtumeid, mistõttu ei kaasne eeldatavalt sihtrühma jaoks olulisi kohanemiskulusi. Mõju avaldumise sagedus on ebareeglipärane, sest sihtrühm hakkab sellega kokku puutuma siis, kui mõni nende töötaja ise oma töösuhte üles ütleb. Kokkuvõttes ei kaasne sihtrühmale eeldatavalt olulist mõju.

6.3.4. Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele

6.3.4.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühm

Muudatus mõjutab eeskätt Eesti Töötukassat, kellel tekib muudatuse lahendusvariandi 2 järel kohustus maksta töötuskindlustushüvitist lisaks sunnitud töötutele ka vabatahtlikult töötuks jäänud inimestele. Muudatuse tulemusel võib eeldada Eesti Töötukassa klientide arvu kasvu.

6.3.4.2. Avalduva mõju kirjeldus ja mõju olulisus

Nagu eelnevalt on välja toodud, siis 2018. a lõpetati TLS või ATS alusel töösuhte vabatahtlikult 159 460 korral, millele lisanduvad ettevõtete lõpetamised ja VÕS lepingute lõppemised. Kuna üks inimene võis ühe aasta jooksul vabatahtlikult lõpetada mitu töösuhet, samuti võis inimene omal soovil töökohta vahetada, siis võib potentsiaalsete vabatahtlike töötute arvu pidada oluliselt väiksemaks. Siiski suurendab eelduse kohaselt muudatuse lahendusvariant 2 olulisel määral potentsiaalselt töötuskindlustushüvitist saavate inimeste hulka. Muudatus suurendab olulisel määral Eesti Töötukassa töökoormust, sest suureneb töötute arv, kellel tekib õigus saada töötuskindlustushüvitist ning teisi tööturuteenuseid- ja toetusi. Kui paljud potentsiaalsetest vabatahtlikest töötutest end realselt Eesti Töötukassas töötuna registreeriksid, sõltub sellest, milliseks kujuneb uute töötuskindlustushüvitise saajate käitumine. Samuti nõuab muudatuse lahendusvariant 2 nii töötukassa töötajate muudatusega kohanemist (informeerimine ja ümberõpe), kui ka infosüsteemide kohendamist.

Ebasoovitava mõju risk võib avalduda, kui vabatahtlike töötute töötuskindlustushüvitisele kvalifitseerumine suurendab tavapärases enam tööhõivest väljumist ja seeläbi kasvab vabatahtlike töötute arv, kes end Eesti Töötukassas töötuna registreerivad ja kellele tuleb töötuskindlustushüvitist maksta ja osutada tööturuteenuseid ning seeläbi kasvab Eesti Töötukassa töökoormus oodatust enam. Kokkuvõttes on mõju ulatus Eesti Töötukassa jaoks keskmine, sest muudatus küll suurendab registreeritud töötute arvu ja seeläbi nende töökoormust, kuid kuna töötute nõustamine on töötukassa igapäevane töö, siis eelduslikult ei kaasne muudatusega kohanemiskulusi. Mõju sagedus on väike, sest infosüsteemide kohandamine ja töötajate informeerimine on ühekordne tegevus ning peale muudatusega kohanemist jätkub asutuse jaoks tavapärane töö.

6.3.5 Mõju riigieelarve kuludele ja tuludele

Vabatahtliku töösuhte lõppemisel töötuskindlustushüvitisele õiguse tekkimine suurendab eeldatavalt hüvitise saajate arvu, mistõttu suurenevad ka töötuskindlustushüvitise kulud (lisaks ka Töötukassa poolt osutatavate teenuste ja toetuste kulu). 90-päevane ooteaeg eeldatavalt vähendab töötuks registreerivate ja hüvitise saajate arvu ning vabatahtlikult töötuks jäänutel võivad sellele eelnenud töötamise perioodid olla lühemad kui tänastel töötutel (seejuures võib nende seas olla rohkem neid, kes tööstaaži tingimustele ei vasta ning ei kvalifitseeru hüvitisele).

Maksu- ja Tolliameti andmetest on küll teada, kui paljudel on töösuhte lõppenud vabatahtlikult, kuid selle juures ei ole andmeid, kas selle põhjuseks oli soov asuda teise tööandja juurde tööle või kas tal oli mõni muu töösuhte veel. Samuti ei ole teada, kui paljud soovivad end vabatahtlikult töötuks jäämise korral töötuna arvele võtta ning hüvitist saada. Juhul kui pooled (ligi 80 000) vabatahtlikult TLS, ATS töösuhte lõpetanutest registreerivad end töötuks ning saavad töötuskindlustushüvitist miinimummääras 180 päeva, oleks töötuskindlustushüvitise lisakulu ca 112 miljonit eurot. Kui aga vabatahtlikult töösuhte lõpetanutest näiteks 5,4% end töötuna arvele võtab ja hüvitisele kvalifitseerub, siis oleks miinimumhüvitise korral lisakulu ligi 12,2 miljonit eurot. Täpsema mõju hindamiseks on vaja muudatuste edasiseks kavandamiseks hinnata ka seda, kui paljud vabatahtlikult töösuhte lõpetanud on näiteks järgneva kuu jooksul uuele tööle asunud või kui paljudel on vajalik kindlustusstaaž.

Töötukassa kuludele võib vähest positiivset mõju avaldada see, et hüvitise kvalifitseerumise tuvastamisel väheneb halduskoormus. Mõju on aga väike, sest kvalifitseerumist on vaja endiselt tuvastada.

6.4. Kavandatav muudatus 4 – Töötushüvitiste tingimuste muutmine

6.4.1. Sotsiaalne, sh demograafiline mõju

Kavandatavate muudatuste peamine mõju seisneb selles, et millises ulatuses ja millistel tingimustel rakendub töötuks jäänud inimestele sotsiaalne kaitse.

6.4.1.1 Muudatusest mõjutatud sihtrühm

Töötushüvitise liikide, kindlustusstaažinõuete, hüvitise perioodide ning asendusmääradega seotud muudatustepanekud mõjutavad kõiki potentsiaalselt töötuks jäävaid inimesi. Töötukassa andmetel oli 2018. aastal keskmiselt 30 938 registreeritud töötut ning Statistikaameti andmetel moodustas töötute osakaal tööjõust (16- kuni pensioniiga) 5,4%. Olenevalt teiste kavandatavate muudatuste valikutest, võib suurenda nende inimeste arv, kes võtavad end töötuna arvele (näiteks vabatahtliku töösuhte lõppemise järel; uute töötuskindlustusmaks kohuslaste lisandumisel jne).

6.4.1.2. Avalduva mõju kirjeldus ja mõju olulisus

I. Üks töötuskindlustushüvitis ning töötutoetust eraldi ei maksta. Hüvitise maksmisel kindlustusstaažinõue leeveneb.

Kavandatava muudatuse variandi korral makstakse ühte töötuskindlustushüvitist kui inimene täidab selle saamiseks vajalikud kvalifitseerumisnõuded. Eraldi töötutoetust ei maksta ning kui inimene ei kvalifitseeru töötuskindlustushüvitisele, siis on võimalikuks sotsiaalse kaitse toetuseks eelkõige kohalike omavalitsuste poolt määratav toimetulekutoetus. Viimane võib tähendada seda, et võib suurenda toimetulekutoetuse taotlejate ja saajate arv, sest on rohkem inimesi, kelle sissetulek pärast eluasemekulude arvesse võtmist jääb toimetulekupiirist madalamaks. Sotsiaalministeeriumi analüüs toimetulekutoetuse saajate sissetulekuliikide kohta aastatel 2016–2017 näitas, et üheks peamiseks sissetulekuliigiks on töötutoetus. Maksu- ja Tolliameti andmetel ei saaks 2016–2018 perioodil töölepingu seaduse, avaliku teenistuse seaduse või võlaõigusseaduse alusel töötanud isikutest töötuks jäämise korral vajaliku 12-kuulist staaži kokku ligi 19%. See tähendab, et Maksu- ja Tolliameti andmetel oli alla 63-aastaste isikute hulgas perioodil 2016–2018 ehk 36 kuu jooksul töötuskindlustushüvitise saamiseks vajaliku vähemalt 12-kuulise töötamise staaži kogunud 81% TLS, ATS või VÕS alusel töötanud isikutest. Kui neile lisada need, kes olid samal ajal olnud hõivatud veel ka FIE või ÄÜ-na, oli vajaliku staaži kogunud 82% isikutest (seega paralleelhõive arvesse võtmine ei suurendanud vajaliku staaži kogunud isikute hulka olulisel määral). Ainult FIE-dena hõivatute hulgas kogunuks vajaliku staaži¹⁰² 96%-l ning ÄÜ-de¹⁰³ hulgas 84%-l isikutest (Tabel 5).

Seega tuleb arvestada, et juba kehtiva regulatsiooni alusel on potentsiaalselt inimesi, kes töötuks jäädes ei kvalifitseeru (ei oma vajaliku 12 kuulist staaži 36 kuu jooksul) töötuskindlustushüvitisele ning sellise muudatuse rakendamine ilma kvalifitseerimistingimuste ülevaatamiseta võib kaasa tuua töötuskindlustushüvitisega kaetud inimeste osakaalu (katvuse) languse. Viimast võib leevendada see, kui nõutava staaži arvestusperiood võrreldes tänasega suureneks (nt 36 kuu asemel vaadatakse 48 kuud).

Tabel 5. Eri töösuhete alusel töötanud alla 63-aastaste isikute jagunemine kolme aasta jooksul kogutud tööstaaži alusel, 2016–2018

	Tööstaaž alla kuu kuu	Tööstaaž 6-11 kuud	Tööstaaž 12+ kuud
TLS, ATS või VÕS alusel töötanud alla 63-aastased isikud	80 200	55 400	576 700
...sh FIE-dena töötanud	77 000	53 800	4 900

¹⁰² Tööstaaži arvestati nende FIE-de puhul, kes olid vaatluse all oleva perioodi jooksul teeninud mingit tulu.

¹⁰³ Tööstaaži arvestati nende ÄÜ-de puhul, kes olid vaatluse all oleva perioodi jooksul saanud juhatause liikme tasu.

...sh FIE-dena töötanud või juhatuse liikme tasu saanud	75 600	52 900	7 200
FIE-dena hõivatud	200	200	8 500
ÄÜ-dena hõivatud	900	700	8 600

Allikas: Eesti Maksu- ja Tolliamet

Lisaks on oluline arvestada, et olenevalt kavandatud muudatuse 1 valikutest võib sihtrühma suurus muutuda sellest tulenevalt, kas lisandub ka vanaduspensioniealisi.

II. Kaks töötuskindlustushüvitist: töötuskindlustushüvitis, mille suuruse aluseks varasem sissetulek, ning baasmääras hüvitis neile, kes töötuskindlustushüvitisele ei kvalifitseeru. Sissetulekust sõltuvale hüvitisele kehtib kindlustusstaažinõue 12 kuud 36 kuu jooksul ning baasmääras hüvitise kindlustusstaažinõue 6 kuud 36 kuu jooksul.

Kavandatava muudatuse variandi korral makstakse töötuskindlustushüvitist, mille suurus on eelnevalt sissetulekust. Seejuures makstakse baasmääras hüvitist, kui töötu ei kvalifitseeru töötuskindlustushüvitisele, ning baasmääras hüvitise saamise tingimused on sissetulekust oleneva hüvitise tingimustest ja ka tänase töötutoetuse saamise tingimustega võrreldes leebemad. Kehtiva seaduse alusel on töötutoetuse saamiseks vaja omada 180-päevast (ca 6 kuud) staaži 12 kuu jooksul. Varasemate analüüside (vt nt Laurimäe et al 2019, Leetmaa et al 2012, jt) järgi on töötutoetuse mittedaamise peamiseks põhjuseks, et neil ei olnud viimase 12 kuu jooksul piisavalt palju tööl olnud päevi. Statistikaameti Eesti tööjõu-uuringu järgi oli näiteks 2018. aastal 16-aastaseid kuni pensioniealisi töötuid 35 500, kuid samal ajal oli registreeritud töötute aastakeskmise arv veidi vähem kui 31 000.

Baasmääras hüvitise saamiseks nähakse kavandatud muudatuses ette, et töötuks jäämisele eelnenud 36 kuu jooksul peab olema kokku töötatud vähemalt 6 kuud. Maksu- ja Tolliameti andmeid vaadates nähtub, et TLS, ATS või VÕS alusel 2016–2018 perioodil töötanud alla 63-aastastest inimestest ei oma vähemalt 6-kuulist staaži 11%. See tähendab, et muudatus aitab kaasa sellele, et töötushüvitisega kaetus suureneks ja eeldatavalt väheneb sel juhul ka töötute vaesuse määr, kuid endiselt võib jääda inimesi, kes ei kogu piisavalt staaži ning nende vaesusriski jääb leevendama vajadusel toimetulekutoetus.

Lisaks kvalifitseerumistingimustele avaldab töötute vaesusriskile positiivset mõju ka see, et baasmäära aluseks on elatusmiinimum, mis on suurem kui tänane töötutoetus. Näiteks elas 2018. aastal suhtelise vaesuses üheliikmeline leibkond, kelle netosissetulek jäi kuus alla 569 euro, samas töötutoetus kuus oli 164,61 eurot, mistõttu suhtelise vaesuse süvik¹⁰⁴ oli 71%. Kui aga töötutoetuse asemel makstaks elatusmiinimumi ulatuses baasmääras hüvitist, siis väheneks suhtelise vaesuse süvik 53%-ni. Statistikaameti andmetel vähendas 2017. aastal töötuskindlustushüvitis töötute absoluutset vaesust 1,2 protsendipunkti ning töötutoetus vaid 0,4 protsendipunkti. Antud siirete mõju töötute suhtelisele vaesusele oli veelgi väiksem – töötuskindlustushüvitis vähendas töötute suhtelist vaesust 0,1 protsendipunkti ning töötutoetus ei omanud mingit mõju suhtelise vaesuse vähendamisele. Seega võib eeldada, et töötushüvitiste mõju vaesuse vähendamisele mõnevõrra suureneb.

Ebasoovitavate mõju risk võib ilmnedu suurema hulga inimeste liikumisel hõivest töötusesse, kuna sellele kvalifitseerumine on lihtsam. Kokkuvõttes kaasneb muudatusega sihtrühmale oluline mõju.

III. Korduv taotlemine

Kehtiva seaduse järgi on määratletud, et kui töötuskindlustushüvitise maksmine lõpetatakse enne hüvitise perioodi lõppu (näiteks läheb tööle) ning kui 12 kuu jooksul pärast esmast hüvitise määramist on inimene uuesti töötuna arvele võetud, siis ei pea olema uuesti kogutud 12-kuulist töötuskindlustusstaaži ning hüvitist makstakse vaid nende päevade eest, mis jäid eelnevalt kasutamata. Selline lähenemine tekitab aga olukorra, et inimesel ei pruugi uuesti töötuks jäämisel olla piisavalt staaži, et kvalifitseeruda uuesti töötuskindlustushüvitisele. Näiteks kui 2019. aasta jaanuaris määrati töötuskindlustushüvitis ja ta läheb juulis tööle, kuid jääb uuesti 2020. aasta veebruaris töötuks, siis on esmasest hüvitise määramisest möödunud enam kui 12 kuud ja ta ei saa kasutada varasemast perioodist kasutamata jäänud töötuskindlustushüvitise päevi. Kokkuvõttes ei motiveeri see inimest enne

¹⁰⁴ Vaesuses olevate isikute mediaansissetuleku kaugus vaesuse piirist protsentides.

töötuskindlustushüvitise saamise perioodi lõppemist tööd otsima ja tööle minema, kuna võib uuesti töötuks jäädes kaotada kasutamata jäänud töötuskindlustusehüvitise.

Kavandatava muudatuse järgi algaks korduvtaotlemise periood mitte esmase hüvitise määramise algusest, vaid sellest hetkest, kui hüvitise perioodi ajal tööle mindi. Näiteks kui 2019. aasta jaanuaris määrati hüvitis ja inimene läheb juulis tööle, kuid jääb uuesti 2020. aasta veebruaris töötuks, siis on hüvitist makstud 7 kuud ja ta saab kasutada varasemast perioodist kasutamata jäänud töötuskindlustushüvitise päevi.

Kokkuvõttes säilib töötuskindlustushüvitise korduval taotlemisel varem kogutud kindlustusstaaž pikema perioodi vältel. Muudatusega ei kaasne sihtrühmade jaoks kohanemiskursi, pigem on muudatusel positiivne mõju nii tööturule naasmiseks kui vaesusriski leevendamiseks, sest aitab töötuskindlustushüvitise katta ka rohkem lühiajaliselt või ebapüsivalt hõivatuid (Laurimäe et al. 2019). Mõju avaldumise sagedus on reeglipärane, kuid mitte igapäevane, sest sihtrühm puutub sellega kokku töötuks jäädes.

IV. Hüvitise maksmise periood

Kehtiva regulatsiooni järgi makstakse töötutoetust kuni 270 päeva ning töötuskindlustushüvitist eelnevast tööstaažist sõltuvalt 180–360 päeva. Töötukassa andmetel määratakse täna hüvitis 180 päevaks keskmiselt 45%-le, ligikaudu 25%-le 270 päevaks ning ligikaudu 30%-le 360 päevaks. Statistikaameti andmetel maksti 2017. aastal töötuskindlustushüvitist keskmiselt 171 päeva, kuid see sisaldab ka neid juhtumeid kus hüvitise saamist jätkatakse ja see avaldab mõju ka keskmisele hüvitise maksmise pikkusele (nt hüvitis oli määratud 180 päevaks, kuid ka kasutab esmalt 90 päeva, seejärel katkestab ning seejärel kasutab ülejäänud 90 päeva). Kokkuvõttes võib siiski öelda, et veidi vähem pooltele määratakse hüvitis minimaalse perioodi ulatuses ning võib eeldada, et pikema hüvitise perioodi saamiseks ei ole neil piisavalt kindlustusstaaži.

Teisalt on hüvitise perioodi pikkusel oluline mõju töötuks jäänud inimese sissetulekutele ja vaesusriskile ning on leitud, et olenevalt hüvitise asendusmäärast võib maksmise pikkus kas suurendada reservatsioonipalka ja tööotsimise perioodi või vastupidiselt omada nendele negatiivset mõju (vt Laurimäe et al. 2019). Oluline erinevus võib aga olla majanduskriisi tingimustes, kus töö leidmine võib võtta kauem aega kui hüvitise maksmise periood ja seetõttu on suurem oht vaesusriski ja majandusliku toimetuleku vähenemisele. Kehtiva regulatsiooni järgi ei muutu töötushüvitise maksmise periood vastavalt sellele, milline on tööturu olukord. Üheks kavandatud muudatuseks on siduda töötuskindlustushüvitise maksmise periood töötuse määraga. Töötuks jäänud inimeste majanduslikule toimetulekule omab see positiivset mõju, sest võimaldab sissetuleku kaotuse kaitset kauem ja sel ajal, kui vajadus selle järele on suurem. Teisalt on leitud, et periood ei tohiks pikeneda siiski väga palju, kuivõrd võib vähendada töö otsimise motivatsiooni ja töökohtade loomist (Laurimäe et al. 2019).

Ebasoovitava mõju riskina võib pikem töötushüvitise periood avaldada mõju inimese tööotsingute aktiivsusele ning töötamise motivatsioonile. Varasemates uuringutes (nt Lauringson 2012) on leitud, et mida pikem ja heldem on töötuskindlustushüvitis, seda kauem ollakse töötus ehk hüvitise maksmise kestus mõjutab tööjõu nõudlust ja pakkumist, oskusi ja oskuseid ja töötingimusi (vt ka Laurimäe et al. 2019). Samuti on leitud (vt Laurimäe et al. 2019), et pikem töötushüvitise maksmise periood vähendab tööle minnes saadavat töötasu, kuivõrd pikemalt tööturult eemal olekus nähakse suuremat kvalifikatsiooni langust.

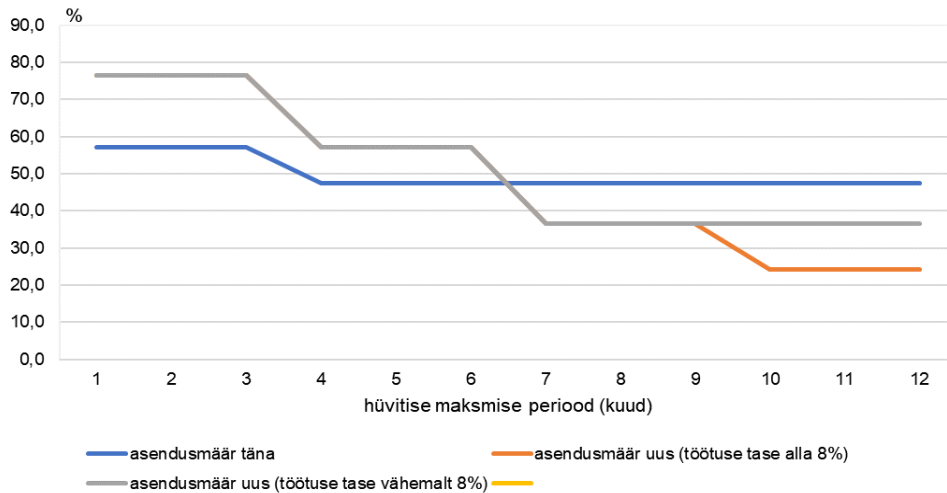
V. Asendusmäärad

Töötuskindlustushüvitise maksmise eesmärk on tagada töötuks jäämise riski realiseerumisel osa kaotatud sissetulekust ning vähendada võimalust, et töötus ja tema leibkonna sissetulek langeks allapoole vaesuspiirist. Hüvitise asendusmäärade suurenemine võib seega avaldada positiivset mõju töötuks jäänud inimese ja tema leibkonna majanduslikule toimetulekule ning vaesusriski leevendamisele. Täpsem mõju majanduslikule toimetulekule ja vaesusele on sellest, milliseid kavandatavad muudatused koos asendusmäärade muudatusega rakenduvad.

OECD maksude ja toetuste mudeli järgi on täna keskmist palka saanud töötuks jäänud inimese netosissetulek varasemast palgast 57,1% hüvitise saamise esimesel kuul ning alates 4. kuust 47,4%. Kavandatud muudatuste mõjul suureneks hüvitise saamise esimesel kuul asendusmäär 76,5%-ni ning

hakkaks seejärel vähenema. Olenevalt tööturualasest olukorrast lõpeb hüvitise maksmine kas 270 päeval (9 kuud) või 360 päeval (12 kuud).

Joonis 13. Varasemalt keskmise palga ulatuses töötanud töötuskindlustushüvitise saaja asendusmäärade võrdlus kehtiva süsteemi ja kavandatud muudatuste järgi



Allikas: Sotsiaalministeeriumi arvutused, OECD tax and benefit model

Teisalt võib heldem hüvitis avaldada ebasoovitavat mõju töötuse esimestel kuudel, kuivõrd võib vähendada töö otsimise motivatsiooni. Koosmõjus hüvitise maksmise pikkusega võib tekkida olukord, kus inimesel on tööle mineku asemel kasumlikum saada töötuskindlustushüvitist. Kokkuvõttes on muudatusel sihtrühmale oluline mõju.

6.4.2. Mõju riigijulgeolekule ja välissuhtele

Kavandatava muudatuse ja selle alateemade peamine mõju seisneb selles, kas muudatus mõjutab Eesti rahvusvaheliste kohustuste täitmist.

6.4.2.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühm ja avalduva mõju kirjeldus ja mõju olulisus

Mõju riigi julgeolekule ning välissuhtele on hinnatud lähtuvalt sellest, kas ja mil määral mõjutavad kavandatavad muutused töötushüvitise tingimustes Eesti välislepingutest tulenevate nõuete täitmist ning rahvusvaheliste organisatsioonide hinnanguid Eesti olukorra kohta. Hinnanguliselt puudutab see alla 5% välislepingutest.

EL alalisel elanikul on töötuks jäädes võimalik taotleda töötushüvitist riigis, kus viimati töötas või pöörduda tagasi oma elukohariiki ja taotleda seal hüvitist. Seejuures võetakse töötushüvitise määramisel arvesse kõigis liikmesriikides (lisaks ka Norra, Island, Liechtenstein ja Šveits) täitunud töötuskindlustusperioodid. Hüvitise suurus oleneb selle riigi reeglitest, kus töötushüvitist taotletakse. Seetõttu mõjutab muudatus ka neid, kes on EL alalised elanikud ja kes on Eestisse tööle tulnud (kuid elukoht on mõnes muus riigis). Lisaks EL koordineerimise reeglite alusel määratavale töötushüvitisele, puudutab muudatus ka teiste riikidega sõlmitud sotsiaalkindlustuslepinguid, kus on määratletud, kuidas arvestatakse kogutud õiguslikku staaži, millise sissetuleku alusel hüvitist määratakse jne. Mõju on samas väike, sest ka täna toimub selline arvestus ja hüvitise määramine. Kavandatud muudatus mõjutab eelkõige seda, et kuidas Eesti vastavat hüvitist määrab.

Lisaks sellele mõjutab muudatus ka erinevate rahvusvaheliste kohustuste täitmist: lisaks ILO konventsioonile nr 102, on Eesti võtnud kohustusi Euroopa Nõukogu sotsiaalharta ja Euroopa sotsiaalkoodeksi ratifitseerimisega, milles määratletakse sotsiaalkindlustushüvitise miinimummäär. Sotsiaalharta artikli 12 (Õigus sotsiaalkindlustusele) kohaselt peab riik hoidma sotsiaalkindlustuse süsteemi rahuldaval tasemel ja vähemalt võrdsena tasemega, mis on vajalik sotsiaalkindlustuskoodeksi ratifitseerimiseks. Samuti peab riik püüdma järjepidevalt tõsta sotsiaalkindlustuse süsteemi taset. Lisaks on Eestile tehtud varasemalt korduvalt soovitusi ka töötuskindlustussüsteemi parandamiseks, sest Eesti ei täida harta artiklis 12 sätestatud õigust sotsiaalkindlustusele töötutoetuse piisavuse osas.

Sotsiaalharta puhul on töötuskindlustushüvitise piisavuse hindamisel määratletud, et varasemat sissetulekut asendav sissetulek ei tohi jääda madalamaks kui 50% elanikkonna ekvivalentnetosissetuleku mediaanist. 2018. aastal oli 50% ekvivalentnetosissetuleku mediaanist 474 eurot kuus ning samal ajal oli töötutoetus 31-päeva kohta 164,61 eurot. Kui töötutoetust makstaks elatusmiinimumi ulatuses, siis kehtiva elatusmiinimumi meetodika järgi oleks see 2018. aastal olnud 215 eurot.

Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi artiklid 65-67 näevad ette töötuse puhul makstavate toetuste minimaalmäära kehtestamiseks samuti mitmeid võimalusi: toetuse määr peaks olema vähemalt 45% standardse hüvitisesaaja (mees abikaasa ja kahe lapsega) eelneva töise tulu ja perehüvitiste kogusummast või mõistlikus seoses standardse hüvitisesaaja hüvitisega. Koodeks näeb ette toetuse arvutamise võimaluse meeslihttöölise või meesoskustöölise palgast. Viimase sotsiaalkindlustuskoodeksi aruandes esitatud andmete põhjal oli standardse hüvitisesaaja töötuskindlustushüvitise asendusmäär 53,2%.

Kokkuvõttes ei vähenda kavandatud muudatused rahvusvaheliste kohustuste täitmist, vaid tugevdavad õigust sotsiaalkindlustusele.

6.4.3. Mõju majandusele

Kavandatavast muudatusest on mõjutatud kõik tööandjad, sest võrreldes kehtiva olukorraga paraneb töötajate ligipääs töötuskindlustushüvitisele ning see võib mõjutada töösuhete kestvust ja töötajate poolt töösuhete ülesütlemist ning tööandjale vajadust leida uus töötaja. Samas muudab see ka iseendale tööandjatele kergemaks töötuskindlustushüvitisele kvalifitseeruda.

6.3.3.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühm

Kavandatud muudatusest mõjutatud sihtrühmaks on kõik tööandjad ning olenevalt teiste muudatuste valikust, siis ka füüsilisest isikust ettevõtjad ja ettevõtluskonto omanikud ehk iseendale tööandjad. Statistikaameti andmetel oli 2017. aastal Eestis 104 628 majanduslikult aktiivset ettevõtet. Maksu- ja Tolliameti andmetel oli 2018. aasta eest tulu deklareerinud alla 63-aastaseid FIE-sid, kes ei saanud 2018. aastal ühelgi kuul palgatulu ega VÕS lepingu alusel tasu, oli kokku 8 600. Töötuskindlustusega katmata aktiivseid alla 63-aastaseid ettevõtluskonto omanikke oli ligikaudu 200.

6.3.3.2. Avalduva mõju kirjeldus ja mõju olulisus

Kavandatava muudatuse peamine mõju sihtrühmale seisneb selles, et tööandjatel võib olla keerulisem leida uusi töötajaid, kuivõrd leebemate nõuete tõttu võidakse kergemini tööst loobuda (suureneb hõivest töötusesse liikumine), võib avaldada mõju töö otsimise motivatsioonile. Tööandja vaates võib nii asendusmäärade muutumine kui hüvitise maksmise periood avaldada mõju töökohtade loomisele ja töötute motivatsioonile tööd vastu võtta ehk tööandjal või olla keerulisem töötajaid leida. Ehk muudatused võivad suurendada töötute reservatsioonipalka (madalaim palk, mille eest on töötu nõus tööle asuma; vastasel juhul ta jätkab tööotsinguid), mis võimaldab neil olla valivamad uue töö otsimisel ja vähendada seeläbi tööjõu pakkumist. Samas tuleb siiski arvestada, et töötuskindlustushüvitise kvalifitseerimistingimused, hüvitise maksmise periood ja hüvitise asendusmääral võivad töötuskindlustushüvitise taotlejale kehtida nõudeid, mis võivad piirata selle riski realiseerumist. Mõju avaldumise sagedus on reeglipärane, aga mitte igapäevane, sest sihtrühm hakkab sellega kokku puutuma siis, kui mõni nende töötaja ise oma töösuhete üles ütleb või kui neil on vaja otsida uut või täiendavat töötajat.

Võimalik mõju iseendale tööandjatele on positiivne, sest aitab töö või põhississetuleku kaotamisel majanduslikult paremini toime tulla ning sellega ei kaasne eeldatavalt olulisi kohanemiskulusi. Mõju avaldumise sagedus on reeglipärane, aga mitte igapäevane, sest sihtrühm hakkab sellega kokku puutuma siis kui nad tegevuse lõpetavad. Ebasoovitavate mõju risk võib avalduda siis, kui töötushüvitise süsteemi kasutatakse ettevõtlusriski juhtimiseks.

Lisaks võib teiste riikide kogemuste ja uuringute (vt Laurimäe et al 2019) järgi eeldada, et pikem hüvitise periood ja heldem asendusmäär suurendada elanike tarbimist, mis võib avaldada teatud määral mõju ka majandusele tervikuna.

Kokkuvõttes võib kaasneda kavandatud muudatustega sihtrühmale oluline mõju.

6.4.4. Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele.

Töötushüvitise tingimuste kavandatud muudatuste peamine mõju Eesti Töötukassale avaldub seniste tööpraktikate muutmises ja sellega kohanemises. Olenevalt kavandatud muudatuse valikutest võib mõju avalduda ka kohalikele omavalitsustele kui makstakse vaid üht töötushüvitist ning sellele mittekvalifitseerimisel võib tekkida olukord, kus senisest enam taotletakse toimetulekutoetust.

6.4.4.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühm ja avalduva mõju kirjeldus ja mõju olulisus

Kavandatud muudatused mõjutavad peamiselt Eesti Töötukassat, kes tegeleb töötuskindlustushüvitise, töötutoetuse arvestamise ja väljamaksmisega.

Kõik töötushüvitiste tingimuste kavandatud muudatused eeldavad Eesti Töötukassa seniste töökorralduse muutmist, sh töötajate ümberõpet ja infosüsteemide kohandamist. Seejuures kaasneb vahetult pärast muudatuste elluviimist ka suurenenud vajadus töötukassa töötajate selgituste ja nõustamise osas, sest inimesed vajavad muudatustega kohanemiseks informeerimist. Ühe või kahe hüvitise maksmise mõju töötukassale võib pidada keskmiseks, sest muudatus puudutab eeskätt infosüsteemide muutmist. Kuna ka täna arvestatakse eraldi nii töötuskindlustushüvitist kui töötutoetust, siis kahe hüvitise üle eraldi arvestuse pidamine ei suurendaks halduskoormust, muutuksid vaid arvestuspõhimõtted. Kindlustusstaaži nõuete muudatustel on samuti töötukassale vähene mõju, sest eeldab vaid seniste töökorralduse ja infosüsteemide muutmist ja sellega kohanemist. Pikem hüvitise maksmise kestvus (kõrge tööpuudusega perioodil) võib pikendada ka töötute arveloleku perioodi³⁸ mis omakorda võib suurendada pikaajalist töötust ning seeläbi ka töötukassa töökoormust – kui töötute arveloleku periood pikeneb, tähendab see, et samaaegselt on arvel ka rohkem kliente. Samuti suurendaks tööturu olukorrast lähtuv töötuskindlustushüvitise maksmise perioodi pikkus töötukassa halduskoormust³⁸ kui töötule töötuskindlustushüvitise kestvuse määramisel tuleks lähtuda näiteks kõige hiljutisematest ehk viimase kättesaadava kvartali töötuse määra andmetest. Hüvitise asendusmäärade tõus võrreldes tänasega võib suurendada registreeritud töötute arvu, kes täna küll ei tööta, kuid ei ole end töötuna registreerinud, seega võib asendusmäärade tõus suurendada vähesel määral töökoormust. Samuti võib lisanduda uusi töötuid nende arvelt, kes otsustavad lihtsamini oma senise töösuhte lõpetada, sest kvalifitseeruvad tänasega võrreldes kergemini ja kõrgemale töötushüvitisele.

Kokkuvõttes on tingimuste muutmistega seotud mõju ulatus Eesti Töötukassa töökorraldusele eeldatavalt väike, sest muudatused eeldavad eeskätt muutusi tööpraktikas ja infosüsteemides. Mõju sagedus on väike, sest töötajate- ja infosüsteemide kohanemine muutusega on lühiajaline ning eeldab ühekorrdset muudatustega kohanemist.

Mõju kohalikele omavalitsustele ilmneb sel juhul kui toimetulekutoetuse taotlejate arv suureneb tulenevalt sellest, et töötushüvitisele ei kvalifitseeruta ja töötutoetust eraldi ei maksta. See tähendab, et võib suurenedagi töökoormus taotluste menetlemisel. Teisalt on ka täna toimetulekutoetuse saajatest suur osa töötutoetuse saajad ning sellest tulenevalt võib siiski eeldada, et mõju ulatus ei ole suur. Eelkõige võib mõju avalduda toimetulekutoetuse kulu suurenemisel, sest töötutoetuse mittemaksmisel väheneb taotlejate sissetulek ning kasvab keskmiselt makstava toimetulekutoetuse summa.

6.4.5 Mõju riigieelarve kuludele ja tuludele

Peamine mõju seisneb selles, et suureneb töötuskindlustushüvitise saajate arv ja/või makstava hüvitise kulud (nii hüvitise perioodi kui hüvitise asendusmäärade muutumisel). Täpsem mõju oleneb sellest, milliseks kujuneb eelnõusse esitatavate muudatusettepanekute kombinatsioon ja milline on nende koosmõju. Järgnevalt on hinnatud üksikute muudatuse hinnanguline mõju töötusega seotud hüvitiste kuludele.

Näiteks kui tänastele töötutoetuse saajatele makstaks eeldatava 2020. aasta elatusmiinimumi suuruse ulatuses toetust, siis suurendaks töötutoetuse asemel baasmääras hüvitise maksmine hinnanguliselt kulu ca 5,5 miljoni euro võrra. Lisakulu tuleneb tänase töötutoetuse ja elatusmiinimumi vahest. Baasmääras hüvitisele kvalifitseerimistingimuste muutmisel suureneb lisakulu eeldatavalt, kuivõrd lisandub neid, kes täna 12 kuu jooksul 6 kuud ei töötanud, kuid on seda teinud viimase kolme aasta jooksul.

Seevastu korduvtaotlemise tingimuste muutmine võib küll ühelt poolt suurendada teatud määral töötuskindlustushüvitise kulusid, kuid teisalt võib suureneda nende arv, kes enne hüvitise perioodi lõppu lähevad tööle ning nende töötasult makstavad maksud suurendavad riigieelarve ja töötuskindlustuse tulusid.

Töötuskindlustushüvitise perioodi ning asendusmäärade muutmisel suurenevad töötuskindlustushüvitise kulud. Täpne hinnang oleneb muudatusettepanekute kombinatsioonist. Näiteks kui töötuse määr on alla 8% ja töötuse tase tänasel tasemel, siis hinnanguliselt on töötuskindlustushüvitise kulu kokku 85 miljonit eurot (eeldusel, et töötuskindlustushüvitise arvutamise aluseks on kahekordne alampalk ning töötutoetuse asemel makstakse elatusmiinimumi suuruses baasmääras hüvitist). Võrdluseks, et 2018. aastal ulatusid töötuskindlustushüvitise kulud 50 miljoni euroni ja töötutoetuse kulud 10 miljoni euroni. Kui aga töötuskindlustushüvitise periood oleneb tööturualasest olukorrast ning töötuse määr on vähemalt 8%, siis 8%-lise töötuse määra korral oleks hinnanguliselt töötuskindlustuse hüvitise kogukulu ca 170 miljonit eurot (eeldusel, et hüvitise saajate varasem töötasu ulatus kahekordse alampalgani ning töötutoetuse asemel makstakse elatusmiinimumi ulatuses baasmääras hüvitist).

Kokkuvõttes on kavandatavatel muudatustel oluline mõju riigieelarvele.

6.5. Muudatuse koondmõju ettevõtete ja/või kodanike halduskoormusele

Kavandatavad muudatused mõjutavad neid, kes täna sotsiaalmaksuga maksustatud tuludelt ei ole kohustatud tasuma töötuskindlustusmaksu, kuid sellega ei kaasne eeldatavalt suurt halduskoormuse suurenemist. Ka täna on neil vaja deklareerida tulu ja tasuda muid makseid, mistõttu sellega ei kaasne võrreldes praegusega halduskoormuse olulist suurenemist nii elanike, tööandjate kui iseendale tööandjate vaatest. Kohalike omavalitsuste töökorraldust ei muudeta. Töötukassa töökoormus võib seoses lisanduvate klientide ning võimalike töötuskindlustushüvitise tingimuste muutmisega suureneda, kuid eeldatavalt ei ole selle mõju suur. Ka Maksu- ja Tolliametil on vajadus muudatustega kohanemiseks (nt koguda ja teostada järelevalvet töötuskindlustusmaksu tasumise osas), kuid selle mõju ei ole suur.

6.6. Edasine mõjude analüüs

Eelnõu koostamise raames on kavas hinnata lõplikke muudatuste mõju. Osaliselt kasutatakse selleks varasemalt valminud uuringute ja analüüside andmeid, registrite andmeid (eelkõige Töötukassa, Maksu- ja Tolliamet), mõju riigieelarvele hindamiseks kasutatakse Poliitikauuringute Keskuse Praxise poolt koostatud kulu-tulu mudelit ning mõju vaesusele hinnatakse Statistikaameti Eesti Sotsiaaluuringul põhineva mikrosimulatsioonimudeli alusel.

7. Regulaatiivsete võimaluste põhiseadusega ning Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega määratud raamid

Käesoleva väljatöötamise kavatsusega on puutumuses vähemalt järgmised põhiõigused:

- 1) võrduspõhiõigus (PS § 12);
- 2) õigus tervise kaitsele (PS § 28);
- 3) ettevõtlusvabadus (PS § 31);
- 4) igaühe omand on puutumatu ja võrdselt kaitstud (PS § 32);
- 5) riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed sätestab seadus (PS § 113).

Väljatöötamise kavatsusega on puutumuses järgmised Euroopa Sotsiaalharta sätted:

- 1) õigus sotsiaalkindlustusele (artikkel 12);
- 2) õigus saada sotsiaal- ja meditsiiniabi (artikkel 13).

Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi sätted, mis on seotud käesoleva väljatöötamise kavatsusega:

- 1) eelnevast teisest tulust sõltuv sotsiaalkindlustushüvitis (artikkel 65);
- 2) kindlasummalise sotsiaalkindlustushüvitise (artikkel 66);
- 3) sotsiaalabihüvitise (artikkel 67).

Käesoleva väljatöötamise kavatsusega on puutumuses Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruse (EÜ) nr 883/2004, sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta, töötushüvitisi reguleerivad sätted.

8. Kaasatavad valitsusasutused ja valitsusvälised organisatsioonid

Väljatöötamise kavatsus saadetakse arvamuse avaldamiseks Eesti Töötukassale, Eesti Ametiühingute Keskliidule, Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsioonile TALO, Eesti Tööandjate Keskliidule, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Pensionäride Ühenduste Liidule, Õiguskantsleri Kantseleile, Riigikontrollile, Jagamismajanduse Liidule, Kohtunike Ühingule, Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Kojale, Notarite Kojale, Eesti Maksumaksjate Liidule, Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioonile, Justiitsministeeriumile, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile, Rahandusministeeriumile ja Kultuuriministeeriumile.

9. Õigusakti eeldatav jõustumise aeg

Esialgu lahtine, kuid mitte enne aastat 2022.

10. Väljatöötamise kavatsuse ettevalmistajad

Kadi Kanarbik (kadi.kanarbik@sm.ee, tel 626 9235), Brit Rammul (brit.rammul@sm.ee, tel 626 9734), Sten Andreas Ehrlich (sten.andreas.ehrlich@sm.ee, tel 626 9183), Hede Sinisaar (hede.sinisaar@sm.ee, tel 626 9732), Deisi Pohlak (deisi.pohlak@sm.ee, tel 6269195), Heleene Suija (heleene.suija@sm.ee, tel 626 9726), Kadi Siimer (kadi.siimer@sm.ee, tel 626 9754), Ethel Bubor (ethel.bubor@sm.ee, tel 626 9738).