

Töötuskindlustuse seaduse, tööturuteenuste ja -toetuste seaduse ja töövõimetoetuse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõuga muudetakse töötuskindlustuse seadust (TKindLS), tööturuteenuste ja -toetuste seadust (TTTS) ja töövõimetoetuse seadust (TVTS).

Töötuskindlustuse seaduse (TKindLS) muudatuste eesmärk on suurendada töötuskindlustushüvitise süsteemis paindlikkust ning pakkuda töötule keerulisemas tööturuolukorras suuremat sotsiaalset kaitset. Eelnõuga lahendatakse ka TKindLS-i ja TVTS-i rakendamisel tekkinud probleemkohad.

Eelnõuga seotakse töötuskindlustushüvitise maksmise periood majandusüklitega. Kehtiva TKindLS-i kohaselt sõltub töötuskindlustushüvitise maksmise periood ainult inimese töötuskindlustusstaazist. Sõltumata majanduse olukorrast on töötuskindlustushüvitise maksmise periood sama. See tähendab seda, et praegune süsteem on vähese paindlikkusega, pakkudes nõrka kaitset majanduslanguse ajal ning tugevat kaitset majanduse kasvu faasis. Muudatuste kohaselt hakkab töötuskindlustushüvitise maksmise periood osaliselt sõltuma tööturu olukorrast.

Eelnõuga muudetakse TKindLS-is ka koondamise korral makstava kindlustushüvitise aluseks oleva töösuhte kestuse ja teenistusstaazi arvestuse põhimõtteid. Lisaks täpsustatakse, et TKindLS-iga ette nähtud hüvitist tööandja maksejõuetuse korral makstakse ainult neile töötajatele, kes on ise esitanud kohtusse tööigussuhtest tuleneva nõude alusel tööandja vastu pankrotiavalduse, ning kohus on hinnanud, et töötaja nõue on tõendatud, ja leidnud, et tööandja maksejõuetus on tõenäoline.

Tööturuteenuste ja -toetuste seaduse (TTTS) muudatusega täpsustatakse Eesti Töötukassa ja teenuseosutaja vahelist info ja andmete vahetuse kanalit tööalase rehabilitatsiooni teenuse osutamisel, kasutades edaspidi selleks X-teed.

Töövõimetoetuse seaduse (TVTS) muudatustega luuakse võimalus töövõimetoetuse maksmiseks vajalike andmete esitamata jätmise korral töövõimetoetuse maksmine peatada. 12 järjestikusel kalendrikuul andmete esitamata jätmise korral töövõimetoetuse maksmine lõpetatakse. Ühtlasi täiendatakse isiku põhikohustusi töövõimetoetuse taotlemisel ja saamisel.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Sotsiaalministeeriumi tööhõive osakonna töötushüvitiste ja tööturutoetuste juht Kadi Kanarbik (626 9235, kadi.kanarbik@sm.ee), nõunik Ingrid Erm-Eks (ingrid.erm-eks@sm.ee), tööala asekanstler Sten Andreas Ehrlich (teenistusest lahkunud), õigusosakonna õigusnõunik Ethel Bubör (tel 626 9738, ethel.bubor@sm.ee) ja Eesti Töötukassa juhatuse liige Brit Rammul (614 8500, brit.rammul@tootukassa.ee), Eesti Töötukassa juhatuse liige Pille Liimal (ametist lahkunud), juriidilise osakonna juhataja Ira Songisepp (614 8520, ira.songisepp@tootukassa.ee), hüvitiste osakonna juhataja Marika Kaldre (614 8553, marika.kaldre@tootukassa.ee), sama osakonna juhataja asetäitja Ardo Rosin (614 8572, ardo.rosin@tootukassa.ee), töötuskindlustushüvitise juht Vadim Djomin (614 8557, vadim.djomin@tootukassa.ee), töövõimetoetuse osakonna juhataja Reet Raud (614 8247, reet.raud@tootukassa.ee), analüüsiosakonna juhataja Margit Paulus (614 8504,

margit.paulus@tootukassa.ee) ja sama osakonna vanemanalüütik Pille Koodi (614 7990, pille.koodi@tootukassa.ee).

Eelnõu mõjud on koostanud Sotsiaalministeeriumi analüüsi ja statistika osakonna juhataja Hede Sinisaar (626 9732, hede.sinisaar@sm.ee), nõunik Deisi Pohlak (626 9195, deisi.pohlak@sm.ee) ja analüütik Elo Reitalu (626 9328, elo.reitalu@sm.ee).

1.3. Märkused

1. Käesolevas eelnõus lahendamisele kuuluvaid probleeme on analüüsitud Sotsiaalministeeriumi koostatud [töötuskindlustuse seaduse ning tööturuteenuste ja -toetuste seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuses](#) (VTK), mis esitati 24. jaanuaril 2020. a kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks ministeeriumidele ja teistele huvigruppidele.
2. Riigikogu võttis 27. oktoobril 2021. a vastu [töötuskindlustuse seaduse ning tööturuteenuste ja -toetuste seaduse muudatused](#), mille kohaselt pikendatakse töötuskindlustushüvitise ja töötutoetuse maksmist 60 kalendripäeva võrra nende töötute puhul, kellele hüvitise või toetuse maksmine lõpeb perioodil, kui töötuse määr on kõrge.
3. Taaste- ja vastupidavusrahistu (RRF) läbirääkimiste raames leppisid Eesti ja Euroopa Komisjon kokku, et Eesti muudab töötuskindlustushüvitiste süsteemi majandustsüklis püsivalt sõltuvaks. Kokkuleppe kohaselt peab Eesti välja töötama ja rakendama 30. juunist 2023. a vastutsüklilist töötuskindlustushüvitiste süsteemi.
4. 2. märtsil 2020. a arutati huvigruppide osalusel (Eesti Maksumaksjate Liit, Bolt Operations OÜ, Rahandusministeerium, Eesti Tööandjate Keskliit, Eesti Pank, Justiitsministeerium, Jagamismajanduse Liit, Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõttevõtjate Assotsiatsioon, Eesti Ametiühingute Keskliit, Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsioon ja Eesti Töötukassa) väljatöötamiskavatsuse kohta esitatud tagasisidet.
5. Majandustsüklis sõltuva töötushüvitiste skeemi väljatöötamiseks kutsuti kokku töörühm, kuhu kuulusid Sotsiaalministeeriumi, Eesti Töötukassa, Rahandusministeeriumi, Eesti Panga, Eesti Tööandjate Keskliidu ja Eesti Ametiühingute Keskliidu esindajad. Lisaks peeti konsultatsioone Euroopa Komisjoni ekspertidega.
6. Süsteemi põhimõtteid on arutatud Eesti Ametiühingute Keskliidu, Eesti Tööandjate Keskliidu ning tervise- ja tööministri kolmepoolsetel kohtumistel 17. detsembril 2021. a, 24. jaanuaril ja 25. märtsil 2022. a.
7. Vabariigi Valitsus arutas töötuskindlustushüvitise süsteemi muutmise põhimõtteid 2022. aasta 31. märtsi kabinetiistungil. Vabariigi Valitsus toetas süsteemi muutmise põhimõtteid ning tegi Sotsiaalministeeriumile ülesandeks töötada välja majandustsükliga isekohaneva töötuskindlustushüvitise maksmise tingimused ja esitada TKindLS-is muutmise seaduse eelnõu 2022. aasta mais Vabariigi Valitsuse istungile.

Eelnõuga muudetakse:

- 1) töötuskindlustuse seaduse 22. novembril 2021. a jõustunud redaktsiooni (RT I, 12.11.2021, 2);
- 2) tööturuteenuste ja -toetuste seaduse 19. veebruaril 2022. a jõustunud redaktsiooni (RT I, 18.02.2022, 5);
- 3) töövõimetoetuse seaduse 5. märtsil 2022. a jõustunud redaktsiooni (RT I, 04.03.2022, 1).

Eelnõu on seotud isikuandmete töötlemisega isikuandmete kaitse üldmääruse (IKÜM) tähenduses ning selle kohta on koostatud mõjuanalüüs seletuskirja 6. peatükis.

Eelnõu on keeleteoimetanud Rahandusministeeriumi ühisosakonna dokumendihaldustalituse keeleteoimetaja Virge Tammaru (virge.tammaru@fin.ee, 626 9320).

2. Seaduse eesmärk

Seaduse eesmärk on muuta töötuskindlustushüvitise süsteem paindlikumaks ehk vastavaks majandus- ja tööturuolukorrale. Muudatustel on kaks peamist eesmärki: mikrotasandil keerulisemas majandus- ja tööturuolukorras tõsta töötute sotsiaalse kaitse taset ning soodsamas majandus- ja tööturuolukorras toetada töötute kiiremat tööturule naasmist. Nimetatud eesmärgid toetavad tööturu kohanemisvõimet ja makrotasandil tarbimisvõimekuse ühtlustamist üle majandustsüklite.

24. veebruaril 2022. a laiaulatusliku Venemaa sissetungiga Ukrainasse alguse saanud kriis on veelgi suurendanud vajadust paindlike ja sobivate sotsiaalkaitsemeetmete järele. Töötsijate olukord Eesti tööturul on juba praegu muutumas keerulisemaks. Kuigi tuleviku suhtes on palju määramatust, siis ühelt poolt suureneb tööjõu pakkumine nii Ukrainast põgenevate inimeste arvelt, kes saavad Eestis ajutise kaitse ja kellel tekib seeläbi õigus Eesti Töötukassa (edaspidi *töötukassa*) abil tööd otsida (hinnanguliselt võib 2022. aastal II kvartalist alates Eestis suureneda registreeritud töötsijate arv ühes kuus 10 000 võrra). Teisalt suureneb tööpuudus Eesti püsielanike arvelt, kelle töökohad kaovad. Näiteks Venemaa ja Valgevene sanktsioonide tõttu on Rahandusministeeriumi hinnangul 7000–13 000 inimest töö kaotamise ohus. Eesti Panga hinnangul väheneb Venemaa, Ukraina ja Valgevene suunalise ekspordi peatumise tõttu hõive 2022. aastal *ca* 10 000 võrra.¹ Lisanduvad energia- ja kütusehinna kasvu mõjud Eesti ettevõtlusele. Eesti Panga hinnangul saab 2022. aasta sisemajanduse kogutoodangu (SKP) reaalkasv olema negatiivne, mis toob kaasa languse tööjõu nõudluses ehk tööpuudus kasvab sel ja järgneval aastal (2021. aastal 6,2%-lt 2022. aastal 6,7%-ni ja 2023. aastal 7,1%-ni). Kokkuvõttes registreeritud tööpuudus 2022. aastal kasvab (praegu on teadmata, kui suurel määral) ning 2023. aastal säilitab see 2022. aasta lõpu taseme.

Vastutsüklikalise majanduspoliitika kohaselt tuleb keerulisemas majandusolukorras tööturгу stimuleerida ja maksta hüvitisi pikema aja jooksul. Arvestades, et töö otsimiseks kulub senisest rohkem aega, on seda mõistlik teha töötushüvitiste maksmise perioodi kestuse muudatustega.

TTTS-i muudatuse eesmärk on tagada ühtne ja turvaline viis rehabilitatsiooniteenuse andmete vahetamiseks teenuseosutajate ja töötukassa vahel, kasutades edaspidi andmevahetuseks X-teed. TKindlS-is muudetakse ja täpsustatakse koondamishüvitise ja maksejõuetushüvitise tingimusi, millega lahendatakse seaduse rakendamisel tekkinud probleemkohad. TVTS-is tehakse tehnilisi täpsustusi ning täiendatakse maksmise korraldust olukorras, kui puuduvad maksmiseks vajalikud andmed või töövõimetoetus laekub töötukassale tagasi. Samuti täpsustatakse isiku kaasaaitamiskohustust töövõimetoetuse määramisel ja maksmisel.

Eelnõu väljatöötamisele eelnes TKindlS-i ning TTTS-i muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb neljast paragrahvist.

Eelnõu paragrahviga 1 muudetakse töötuskindlustuse seadust (TKindlS).

¹ <https://www.eestipank.ee/press/prognoos-vene-soja-moju-eesti-majandusele-tarneraskused-ja-kiirem-hinnatous-30032022>

Eelnõu § 1 punktiga 1 muudetakse TKindlS 6 lõike 4 punkte 1 ja 2 ning asendades sõna „teenistusstaaž“ sõnaga „teenistussuhe“.

Kehtiva regulatsiooni kohaselt on kindlustatul õigus saada kindlustushüvitist koondamise korral, kui tema teenistusstaaž on vähemalt viis aastat (TKindlS § 14¹). Eelnõu muudatuse kohaselt lähtutakse kindlustushüvitise maksmisel edaspidi ametniku viimase teenistussuhte, mitte teenistusstaaži kestusest. Seetõttu on vaja muuta TKindlS § 6 lõike 4 punkte 1 ja 2. Muudatus on seotud TKindlS § 14¹ muutmisega (vt täpsemaid selgitusi eelnõu § 1 punkti 9 juures).

Eelnõu § 1 punktidega 2 ja 3 muudetakse TKindlS § 8 lõiget 1 ja täiendatakse TKindlS § 8 lõigetega 1¹–1⁶.

Eelnõuga muudetakse töötuskindlustushüvitise maksmise tingimusi, sätestades seaduses töötuskindlustushüvitise maksmise perioodi muutumise vastavalt majanduse ja tööturu olukorrale. Muudatuse tulemusel määratakse edaspidi inimesele töötuskindlustushüvitise taotlemisel hüvitise maksmise periood vastavalt taotleja kindlustusstaaži pikkusele kas 180, 210 või 300 kalendripäevaks. Enne töötuskindlustushüvitise maksmise perioodi lõppemist arvutab töötukassa välja registreeritud töötute arvu. Võrdluses varasema perioodi keskmise registreeritud töötute arvuga selgub, kas kindlustatule töötuskindlustushüvitise maksmise periood pikeneb või mitte. Pikenemine sõltub majanduse olukorrast (mitte inimese individuaalsetest teguritest). Kui majanduses toimuvat peegeldav tööpuuduse näitaja on madal, siis töötuskindlustushüvitise maksmise periood ei pikene. Sõltuvalt kindlustatu töötuskindlustusstaažist ja tööpuuduse kasvust võrreldes varasema perioodi keskmisega võib töötuskindlustushüvitise maksmise periood pikeneda kuni 120 kalendripäeva võrra (vt tabel 1). Kuigi esimest korda määratakse (tabel 1 veerg 3) töötule töötuskindlustushüvitis lühemaks perioodiks kui kehtivas seaduses, on edaspidi töötuskindlustushüvitise maksmise periood selline, nagu kehtivas TKindlS-is. Eelnõu kohaselt on esimese pikenemise tingimused (tabeli 1 veerg 4) samaväärsed, mis rakenduvad siis, kui tööpuudus on n-ö tavapärasel tasemel (ehk kehtib praegune seis) ning uus baastase võrdub sisuliselt lühendamise olukorraga (n-ö soodsamas majandusolukorras).

Tabel 1. Töötuskindlustushüvitise maksmise perioodide võrdlus

Kindlustusstaaž	Kehtiv olukord	UUS SÜSTEEM		
		Esmakordsel määramisel	Pikenemine, kui tööpuudus on n-ö tavapärasel tasemel	Pikenemine, kui tööpuudus on kõrgel tasemel
alla 5 aasta	180 kalendripäeva	180 kalendripäeva	180 kalendripäeva	240 kalendripäeva
5–10 aastat	270 kalendripäeva	210 kalendripäeva	270 kalendripäeva	330 kalendripäeva
10+ aastat	360 kalendripäeva	300 kalendripäeva	360 kalendripäeva	420 kalendripäeva

Töötuskindlustushüvitise maksmise eesmärk on tagada inimeste piisav sotsiaalne kaitse igas majandusolukorras. Kui vabade töökohtade arv ületab pikemat aega tööjõupakkumist ja töö leidmine on lihtsam, võib hüvitise maksmise periood olla põhjendatult lühem, pakkudes siiski piisavat kaitset ja asendussissetulekut töötösingute ajaks, toetades samas majanduskasvu tööturu nõudluse kiirema rahuldamisega. Samal ajal vajavad inimesed suuremat kaitset ja hüvitise maksmise periood peaks olema pikem majanduslanguse ajal, kui vabu töökohti on vähem ja töö leidmine oluliselt keerukam.

Olemasolev töötuskindlustushüvitiste süsteem ei vasta inimeste ja tööturu vajadustele erinevates majandusolukordades. Kehtivas süsteemis sõltub töötuskindlustushüvitise maksmise periood nii majanduslanguse kui ka majanduskasvu ajal üksnes kindlustatu staažist, mistõttu ei pruugi see olla vastavuses samal ajal majanduses toimuvate muutustega.

COVID-19 pandeemia tõi samuti esile kehtiva töötuskindlustushüvitiste süsteemi kitsaskohad. 2021. aasta kevadel, kui pandeemia algusest oli möödunud aasta, oli töötutel COVID-19 kriisist tulenevate piirangute ja kaudsemate mõjude tõttu keeruline tööd leida. Tarvitusele võeti erinevaid ajutisi meetmeid (töötasu hüvitis, töötasu toetus) hõive säilitamiseks ja tööpuuduse edasise kasvu vähendamiseks. Tõsteti ka töötuskindlustushüvitise ja töötutoetuse asendusmäära. Töötasu hüvitis ja toetus olid hõive säilitamisel ja vaesusrisi vähendamisel edukad, kuid tööturu olukord ei paranenud. Tuhandel töötutel olid töötushüvitised lõppenud või kohe lõppemas ning puudus igasugune sissetulek.² Samas oli suure tööpuuduse tingimustes uue töö leidmine jätkuvalt keeruline, mistõttu tuli kiirelt leida lahendus töötushüvitiste maksmise kestuse pikendamiseks. Töötati välja ajutine lahendus³, mis võttis arvesse tööturu olukorda perioodil 01.09.2021–28.02.2022 ning oleks jätkuvalt kõrge töötuse määra korral võimaldanud maksta töötushüvitisi üks kord täiendavalt 60 kalendripäeva.

Seega tagab kehtiv töötuskindlustushüvitiste süsteem küll ühesuguse kaitse, kuid on vähese paindlikkusega ning pakub liiga nõrka kaitset majanduslanguse ajal ja tugevat kaitset majanduskasvu ajal. Samas on oluline töötuks jäänud inimesi kriisilukordades edaspidi paremini toetada. Mitmes riigis on töötushüvitiste süsteem automaatse kohanemismehhanismiga: töötushüvitiste kaitse suureneb majanduslanguse ajal ja väheneb majanduskasvu ajal.

Vastutsükliklise töötushüvitise peamiste näidetena võib välja tuua USA, Kanada ja Poola:

- USA – töötushüvitise maksmise kestust pikendatakse suure tööpuuduse ajal. COVID-19 pandeemia ajal maksti töötutele ka kõrgemat hüvitist;
- Kanada – töötushüvitise saamise õigus ja selle maksmise kestus sõltub töötuse määra inimese elukoha regioonist;
- Poola – töötushüvitise saamise kestus sõltub töötuse määra inimese elukohas (linnaosas) võrrelduna riigi keskmise töötuse määraga. Kui töötuse määr inimese elukohas eelneva aasta 30. juunil on kõrgem kui 150% riigi keskmisest töötuse määra, makstakse hüvitist 12 kuud, kui madalam kui 150%, siis 6 kuud.

Töötuskindlustushüvitise maksmise periood

Eelnõuga muudetakse töötuskindlustushüvitise maksmise perioodi pikkust, mis võrreldes kehtiva süsteemiga seatakse sõltuvusse ka tööturu olukorrast. Uue süsteemi kohaselt

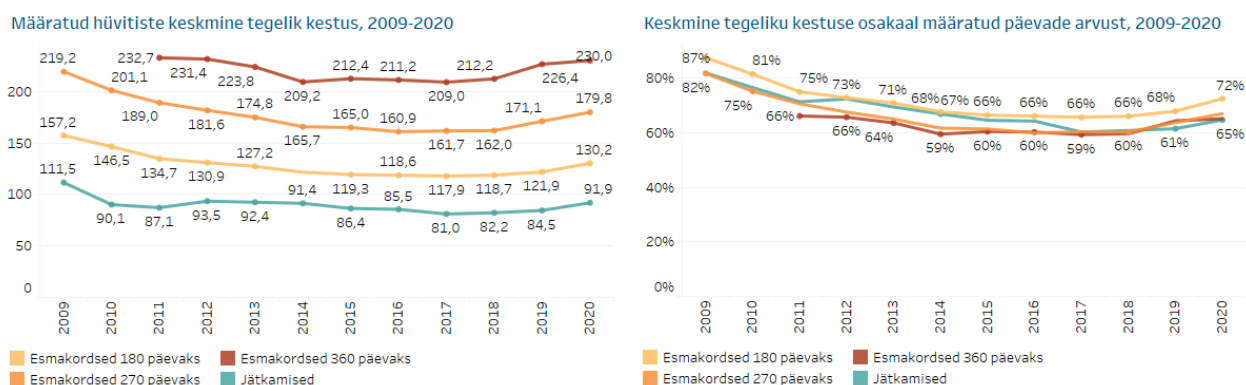
² Koppel, K., Laurimäe, M. (2021). COVID-19 sotsiaalmajanduslik mõju: Meetmed töötute toetamiseks ja vaesuse ennetamiseks. Tallinn. SA Poliitikauuringute Keskus Praxis

³ Tööturuteenuste ja -toetuste seaduse muutmise, Riigi Teatajas kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/112112021002>

töötuskindlustushüvitise taotlemisel määratakse hüvitise maksmise periood vastavalt taotleja kindlustusstaaži pikkusele (nn baasstsenaarium) ning sõltuvalt majandusolukorrast hüvitise maksmise periood hüvitise maksmise lõpus pikeneb automaatselt või ei pikene.

Võrreldes kehtiva seadusega lüheneb töötuskindlustushüvitise baasperiood 60 kalendripäeva kindlustatutel, kelle kindlustusstaaž on viis kuni kümme aastat või enam. Kindlustatutel, kelle staaž on lühem kui viis aastat, hüvitise maksmise baasperiood võrreldes praegusega ei muutu ning majandusolukorra halvenedes hüvitise maksmise periood pikeneb enne hüvitise maksmise lõppemist ühe korra 60 kalendripäeva. Nende kindlustatute baasperiood võrreldes kehtiva olukorraga ei vähene, kuna see mõjutaks oluliselt nende majanduslikku toimetulekut.

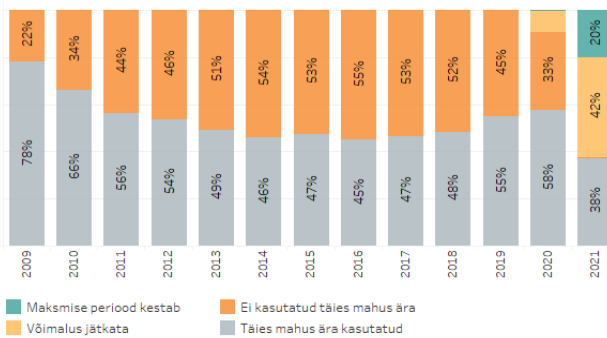
Töötukassa andmetest nähtub, et 180 päevaks määratud töötuskindlustushüvitise päevade arvust kasutatakse esmakordsel määramisel (ilma jätkamiste kestust arvestamata) ära olenevalt aastast keskmiselt 66–87% (vt joonis 1)⁴. Võrreldes teiste gruppidega (270 päevaks ja 360 päevaks määratud hüvitised) on 180 päevaks määratud hüvitiste maksimaalses ulatuses lõpuni kasutanute osakaal suurem. 180 päeva vastab suuremale osale töötöisingute kestusele, mis nähtub ka hüvitiste maksimaalses ulatuses lõpuni kasutanute suuremast osakaalust. Eeltoodust saab järeldada, et 180 päevast lühemaks perioodiks töötuskindlustushüvitise määramine ei ole põhjendatud, kuna see mõjutaks negatiivselt töötöisijate majanduslikku kindlustunnet ja toimetulekut. Samas on paindlikkust pikema staažiga töötöute kiiremaks tööle rakendumiseks.



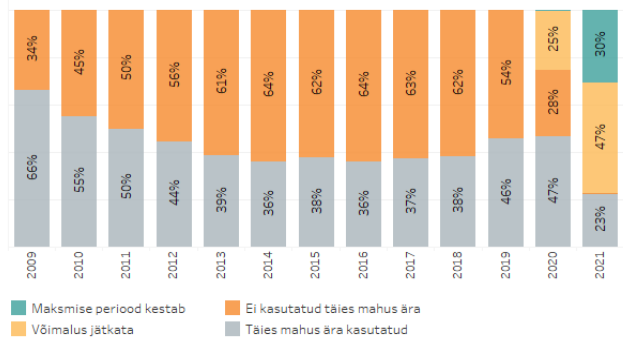
Joonis 1. Määratud töötuskindlustushüvitiste keskmine tegelik kestus ning osakaal määratud päevade arvust määramise aasta järgi. Allikas: Eesti Töötukassa. Märkus: iga määramist, sealhulgas ka jätkamisi, on arvestatud eraldi juhtumina. See tähendab, et esmakordse määramise kestusele ei ole liidetud sellega seotud jätkamiste kestuseid.

⁴ Iga määramist, sealhulgas ka jätkamisi, on arvestatud eraldi juhtumina. See tähendab, et esmakordse määramise kestusele ei ole liidetud juurde temaga seotud jätkamiste kestuseid. Töötuskindlustushüvitise saamist on võimalik jätkata kasutamata päevade ulatuses, kui inimene on pärast töötuskindlustushüvitise maksmise lõpetamist 12 kuu jooksul uuesti töötuna arvele võetud ja tema kahe arveloleku vaheline töö- või teenistussuhe on lõpetatud sellisel õiguslikul alusel, mis annab õiguse töötuskindlustushüvitisele.

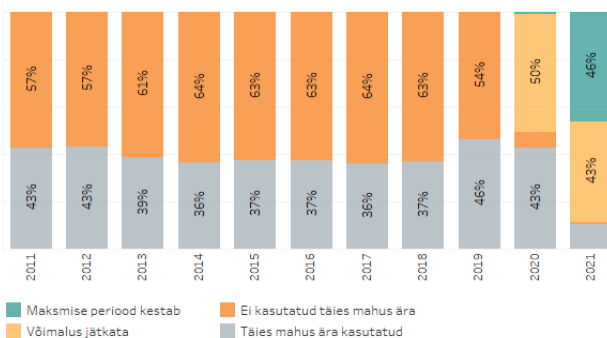
180 päevaks määratud hüvitiste kumulatiivne kasutamine (koos jätkamistega) määramise aasta lõikes, 2009-2021



270 päevaks määratud hüvitiste kumulatiivne kasutamine (koos jätkamistega) määramise aasta lõikes, 2009-2021



360 päevaks määratud hüvitiste kumulatiivne kasutamine (koos jätkamistega) määramise aasta lõikes, 2011-2021



Joonis 2. 180 päevaks, 270 päevaks ja 360 päevaks määratud töötuskindlustushüvitiste kumulatiivne kasutamine (koos jätkamistega) määramise aasta järgi. *Allikas: Eesti Töötukassa*

Töötuskindlustushüvitise pikenemine

Uue süsteemi kohaselt toimub sõltuvalt registreeritud töötute arvust töötuskindlustushüvitise maksmise perioodi automaatne pikenemine. Alternatiivina kaaluti ka praeguse töötuskindlustushüvitise maksmise perioodi pikkuste säilitamist ja nende pikendamist majandusolukorra halvenedes ning lühendamist majanduse headel aegadel. Sellisest lähenemisviisist aga loobuti, kuna statistikast nähtub, et mida pikemaks perioodiks on hüvitis määratud, seda hiljem tööle asutakse. Töötukassa andmetel maksti 180 päevaks määratud hüvitist keskmiselt 2018. aastal 118,7 päeva, 2019. aastal 121,9 päeva ja 2020. aastal 130,2 päeva. 270 päevaks määratud hüvitist maksti keskmiselt 2018. aastal 162,0 päeva, 2019. aastal 171,1 päeva ja 2020. aastal 179,8 päeva. 360 päevaks määratud hüvitist maksti keskmiselt 2018. aastal 212,2 päeva, 2019. aastal 226,4 päeva ja 2020. aastal 230,0 päeva. Seega, eeltoodud töötukassa andmetest nähtub, et mida pikemaks perioodiks on hüvitis määratud, seda hiljem keskmiselt tööle asutakse. Ka 2019. aastal toodi Praxise analüüsis ühe probleemina esile 360-päevase hüvitise maksmise perioodi, sest see on pikem kui suuremal osal tööotsingute kestus.⁵ 2012. aastal uuris A. Lauringson oma doktoritöös töötushüvitiste helduse mõju Eesti tööturu käitumisele kriisiperioodil (2008–2010) ning ta leidis, et Eesti töötushüvitised pikendavad töötuse kestust oluliselt, kuid samas on hüvitistel positiivne mõju – inimesed jäävad lõpuks vastuvõetud töökohale

⁵ Laurimäe, M., Piirits, M., Koppel, K., Melesk, K., Masso, M. (2019). *Töötuskindlustuse põhimõtete analüüs vaesuse ennetamiseks ja tööturul osalemise toetamiseks*. Poliitikauuringute Keskus Praxis. <http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2018/09/T%C3%B6%C3%B6tush%C3%BCvitis30.05.2019.pdf>

pikemalt püsima.⁶ Näiteks, perioodil 2009–2020 kasutati esmakordsetest töötuskindlustushüvitistest ühe korraga lõpuni ära 46%. Seega on suur osa inimestest valmis tööle asuma alles hüvitise saamise perioodi lõpu lähenedes, mistõttu muutub nende hõivesse naasmine aeglaseks ning töötuskindlustusperiood tööturu vajadusi arvestades mitte optimaalselt pikaks.

Seetõttu leiti arutelude tulemusel, et parim viis on esmalt määrata inimesele hüvitis lühemaks perioodiks ning vahetult enne hüvitise maksmise perioodi lõppemist pikendada hüvitise maksmise kestust, kui majandusolukord on muutunud ning registreeritud töötute arv kasvanud. Töötukassa andmed näitavad, et tööle rakendunute osakaal hakkab kiiremini kasvama pärast töötushüvitiste saamise lõppu, mistõttu on esialgu lühemaks perioodiks töötushüvitise määramisel positiivsem mõju tööotsingute aktiivsusele ning tööle naasmisele. Samuti on inimesel õigustatud ootus, et talle juba määratud hüvitise maksmise kestust hüvitise maksmise perioodi kestel ei lühendata. Enne hüvitise maksmise perioodi lühendamist tuleks inimestele mitu kuud ette teatada, et neil jääks piisavalt aega oma tegevustes muutustega arvestada. Eelnõu eesmärk on tööturul toimuvate muutustega paindlikult kaasas käia, mitu kuud etteteatamist võib aga omakorda kaasa tuua selle, et muudatus ei pruugi selle rakendamise hetkel enam täita oma eesmärki.

Automaatne süsteem

Lisaks peeti ekspertidega nõu, kas süsteemi muutmine peaks olema automaatne või mitte. Ühiselt leiti, et automaatne süsteem on sobivam, sest kriisiolukordades tuleb toimida operatiivselt. Igakordne kiirtempo õigusaktide muutmine ei oleks kooskõlas hea õigusloome tavaga ning ei võimalda alati piisavalt operatiivselt muudatusi jõustada ja rakendada. Samuti vähendab automaatne süsteem viivitusi otsuste tegemisel ja rakendamisel ning poliitilist survet töötuskindlustushüvitiste lühendamiseks olukorras, kus majandusolukord on oluliselt paranenud, mis töötaks muudatuste eesmärgile vastu.

Kellel töötuskindlustushüvitise saamise perioodi pikendatakse

Töötuskindlustushüvitise saamise periood pikeneb ainult nendel töötutel, kes on perioodi pikendamise ajal töötuna arvel ja kellele töötuskindlustushüvitise maksmine pole lõppenud.

TKindIS § 8 lõigetes 1–1⁴ sätestatakse töötuskindlustushüvitise maksmise perioodid ehk hüvitise maksmise maksimaalne aeg. Lõige 1 loob kõigepealt üldreegli, mille kohaselt on töötuskindlustushüvitise maksmise kestus seotud kindlustatu kindlustusstaaziga ning lõigetes 1¹–1⁴ on sätestatud hüvitise maksmise perioodi pikendamise tingimused.

TKindIS § 8 lõige 1 loob hüvitise maksmise baasperioodi üldreegli. Töötuskindlustushüvitist on õigus saada: 1) 180 kalendripäeva kindlustatul, kelle kindlustusstaaz on lühem kui viis aastat; 2) 210 kalendripäeva kindlustatul, kelle kindlustusstaaz on viis kuni kümme aastat ja 3) 300 kalendripäeva kindlustatul, kelle kindlustusstaaz on kümme aastat või enam. Lõikes 1 sätestatud baasperiood on jätkuvalt seotud inimese panusega kindlustussüsteemi ehk tema kindlustusstaazi pikkusega. Kauem panustanud inimese kindlustusstaaz on pikem ja vastavalt on pikem ka töötuskindlustushüvitise saamise aeg. Kui olukord majanduses on hea ja registreeritud töötute arv ei kasva TKindIS § 8 lõigetes 1¹–1⁴ nimetatud arvuni, siis kindlustatu töötuskindlustushüvitise saamise baasperiood ei muutu. Kindlustatul, kes peale töötuskindlustushüvitise saamise lõppemist on jätkuvalt töötuna arvel ning kellele maksti hüvitist lühema ajavahemiku eest kui 270 päeva, on õigus saada töötutoetust

⁶ Lauringson, A. (2012). *The impact of the generosity of unemployment benefits on Estonian labour market outcomes in a period of crisis*. Doktoritöö. Tartu Ülikool, majandusteaduskond.
https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/25656/lauringson_anne.pdf?sequence=1&isAllowed=y

kuni 270 päeva täitumiseni. Eespool selgitatult ei peetud lahenduse väljatöötamisel võimalikuks vähendada baasperioodi (180 kalendripäeva), sest statistikast nähtuvalt kulub see aeg sobiva töökoha leidmiseks. Samas, kui pikema staažiga inimestel on küll õigus töötuskindlustushüvitist saada pikema perioodi vältel, ei pruugi see tööturu ja majanduse heas olukorras olla põhjendatud, sest võib kaasa tuua inimeste pikaajalise töötuse, majanduse ülekuumenemise ja tööjõupuuduse süvenemise. Seetõttu on võrreldes kehtiva õigusega baasperioodi viieaastase staažiga ja kümne või enama aastase kindlustusstaažiga kindlustatute puhul vähendatud 60 päeva võrra. Rõhutada tuleb, et tegemist on olukorraga, kus töötuse määr on madal ning tööturu ja majanduse olukord kiiret tööle rakendumist soosiv. Majandusolukorra muutudes vajavad inimesed suuremat kaitset, seda eriti majanduslanguse ja tööturu olukorra halvenemise korral, mistõttu on ka vastavalt järgmistele sätetele töötuskindlustuse periood 60 või 120 päeva võrra pikem.

TKindIS § 8 lõike 1¹ kohaselt pikeneb töötuskindlustushüvitise saamise periood 60 kalendripäeva võrra lõike 1 punktides 2 ja 3 nimetatud kindlustatul, kes on hüvitise saamise perioodi lõppemise päevale järgneval päeval töötuna arvel ja kelle hüvitise saamise perioodi lõppemise päevale eelnenud üle-eelmise kalendrikuu viimase päeva seisuga on registreeritud töötute arv:

- 1) võrdne või suurem kui eelnimetatud 120 kuu (10 aasta) registreeritud töötute arvu keskmise ja arvu 0,8 korrutis või
- 2) võrdne või suurem kui eelnimetatud 36 kuu (3 aasta) registreeritud töötute arvu keskmine.

Ka kehtiva regulatsiooni kohaselt makstakse töötuskindlustushüvitist 180 kalendripäeva kindlustatule, kelle kindlustusstaaž on lühem kui viis aastat, 270 kalendripäeva kindlustatule, kelle kindlustusstaaž on viis kuni kümme aastat ja 360 kalendripäeva kindlustatule, kelle kindlustusstaaž on kümme aastat või enam. Kuivõrd töötuskindlustushüvitise baasmäär kuni viieaastase kindlustusstaažiga kindlustatutel võrreldes praegusega ei lange (180 kalendripäeva), muutub lõike 1¹ kohaselt majandusolukorra muutudes töötuskindlustushüvitise saamise periood 60 kalendripäeva võrra pikemaks neil töötutel, kellel on töötuskindlustusstaaži viis aastat ja rohkem. Selline eristus lähtub lõike 1 juures toodud selgitusest, et baasperioodi ei peetud võimalikuks ega mõistlikuks muuta. Kuivõrd baasstsenaariumis suurema kindlustusstaaži korral kindlustushüvitise saamise perioodi siiski 60 päeva võrra lühendati, lisatakse majandusolukorra muutumisel suurema staažiga kindlustatutel hüvitise saamise perioodile 60 päeva.

TKindIS § 8 lõigete 1² ja 1³ kohaselt pikeneb töötuskindlustushüvitise saamise periood 120 kalendripäeva võrra kindlustatul, kellele TKindIS § 8 lõike 1 alusel määrati töötuskindlustushüvitis 210 või 300 kalendripäevaks, ja 60 kalendripäeva kindlustatul, kellele määrati töötuskindlustushüvitis 180 kalendripäevaks. Perioodi pikenemine sõltub majanduse ja tööturu olukorrast, pikenemiseks peab registreeritud töötute arv oluliselt suurenema. Töötuskindlustushüvitise saamise periood pikeneb kindlustatul, kes on hüvitise saamise perioodi lõppemise päevale järgneval päeval töötuna arvel ja kelle hüvitise saamise perioodi lõppemise päeva üle-eelmise kalendrikuu viimasel päeval on registreeritud töötute arv võrdne või suurem kui eelneva 36 kuu registreeritud töötute arvu keskmise ja arvu 1,2 korrutis. Täiendav periood lisandub algele perioodile, mis on sätestatud lõikes 1. Tööturu ja majanduse olukorra kiirel halvenemisel, mille puhul on täidetud sättes esitatud tingimusena registreeritud töötute arvu kiire kasv, nähakse kohe ette ka töötuskindlustushüvitise maksmine pikema perioodi vältel. Eespool selgitatu kohaselt ei pikendata lõikes 1¹ sätestatud juhul alla viieaastase staažiga kindlustatu hüvitise saamise perioodi. Seetõttu makstakse lühema kui viieaastase kindlustusstaažiga kindlustatule lõike 1³ kohaselt töötuskindlustushüvitist 240 kalendripäeva ning lõike 1² kohaselt 330 kalendripäeva kindlustatule, kelle kindlustusstaaž on viis kuni kümme aastat, ja 420 kalendripäeva kindlustatule, kelle kindlustusstaaž on kümme aastat või enam. Kuivõrd lõigetes 1² ja 1³ sätestatud registreeritud töötute määra puhul on samal ajal täidetud ka lõikes 1¹ sätestatud töötute määr, siis rakendatakse alati

kõrgeima töötute määra kohast perioodi pikened, st hüvitise maksmise periood pikeneb lõigete 1² ja 1³ kohaselt.

TKindlS § 8 lõige 1⁴ täpsustab, et majandusolukorra jätkuval halvenemisel pikeneb töötuskindlustushüvitise saamise periood veel 60 kalendripäeva võrra kindlustatul, kelle hüvitise saamise periood on TKindlS § 8 lõike 1¹ kohaselt juba ühe korra pikenenud. Säte rakendub juhul, kui tööturu ja majanduse olukorra halvenemine toimub pikema perioodi vältel, mistõttu rakendus kõigepealt lõikes 1¹ sätestatud perioodi pikendamine, kuid majanduse ja tööturu olukord halvenes veelgi. Antud juhul ei saa rakendada lõiget 1², vaid lõike 1¹ kohaselt tekkinud kindlustatu õigusele 60 päeva kindlustushüvitise maksmisele lisatakse täiendavad 60 päeva. Selliselt on lõpptulemusena lõike 1² alusel ja lõike 1⁴ alusel pikendatavad töötuskindlustushüvitise maksmise perioodid samad. Arvestada tuleb kindlasti ka teiste töötuskindlustushüvitise maksmiseks vajalike tingimuste täitmisega. Kindlustatu peab hüvitise saamise perioodi lõppemise päevale järgneval päeval olema töötuna arvel ja tema hüvitise saamise perioodi lõppemise päeva üle-eelmise kalendrikuu viimasel päeval peab registreeritud töötute arv olema võrdne või suurem kui eelneva 36 kuu registreeritud töötute arvu keskmise ja arvu 1,2 korrutis. Seega makstakse töötuskindlustushüvitist 330 kalendripäeva kindlustatule, kelle kindlustusstaaz on viis kuni kümme aastat, ja 420 kalendripäeva kindlustatule, kelle kindlustusstaaz on kümme aastat või enam.

Võimalikud töötuskindlustushüvitise maksmise perioodi stsenaariumid

Baasstsenaarium: töötuskindlustushüvitise taotlemisel määratakse hüvitise maksmise periood sõltuvalt kindlustatu kindlustusstaazist:

- 1) 180 kalendripäeva kindlustatul, kelle kindlustusstaaz on lühem kui viis aastat;
- 2) 210 kalendripäeva kindlustatul, kelle kindlustusstaaz on viis kuni kümme aastat;
- 3) 300 kalendripäeva kindlustatul, kelle kindlustusstaaz on kümme aastat või enam.

Enne kindlustatule määratud kindlustushüvitise saamise perioodi lõppemist vaadatakse, milline on registreeritud töötute arv.

I stsenaarium: kui registreeritud töötute arv on madalal tasemel ja ei ole kasvanud TKindlS § 8 lõigetes 1¹–1⁴ sätestatud arvuni, siis hüvitise saamise periood ei pikene. Hüvitise saamise perioodi maksimaalseks kestuseks jääb vastavalt TKindlS § 8 lõikes 1 sätestatud 180/210/300 kalendripäeva.

II stsenaarium: kui registreeritud töötute arv on tavapärasel tasemel, st vastab TKindlS § 8 lõikes 1¹ sätestatud määrale, pikeneb hüvitise maksmise periood automaatselt 60 kalendripäeva võrra neil, kes on hüvitise saamise lõppemisel jätkuvalt töötuna arvel ning kellele baasstsenaariumi järgi määrati hüvitis 210 ja 300 kalendripäevaks. Kui majandusolukord peaks enne pikenenud hüvitise saamise perioodi lõppu veelgi halvenema ning töötute arv suurenema, pikenevad II stsenaariumis pikenenud hüvitised veel 60 kalendripäeva võrra (vt IV stsenaarium).

III stsenaarium: kui registreeritud töötute arv on kõrge tasemel, st vastab TKindlS § 8 lõikes 1² sätestatud määrale, pikeneb hüvitise maksmise periood automaatselt 120 kalendripäeva võrra neil, kes on hüvitise saamise lõppemisel jätkuvalt töötuna arvel ning kellele määrati töötuna arvele tulles hüvitis 210 ja 300 päevaks, ning 60 kalendripäeva võrra töötutel (TkindlS § 8 lõige 1³), kellele määrati hüvitis 180 kalendripäevaks. Hüvitise maksmise perioodi maksimaalne kestus on vastavalt 240/330/420 kalendripäeva.

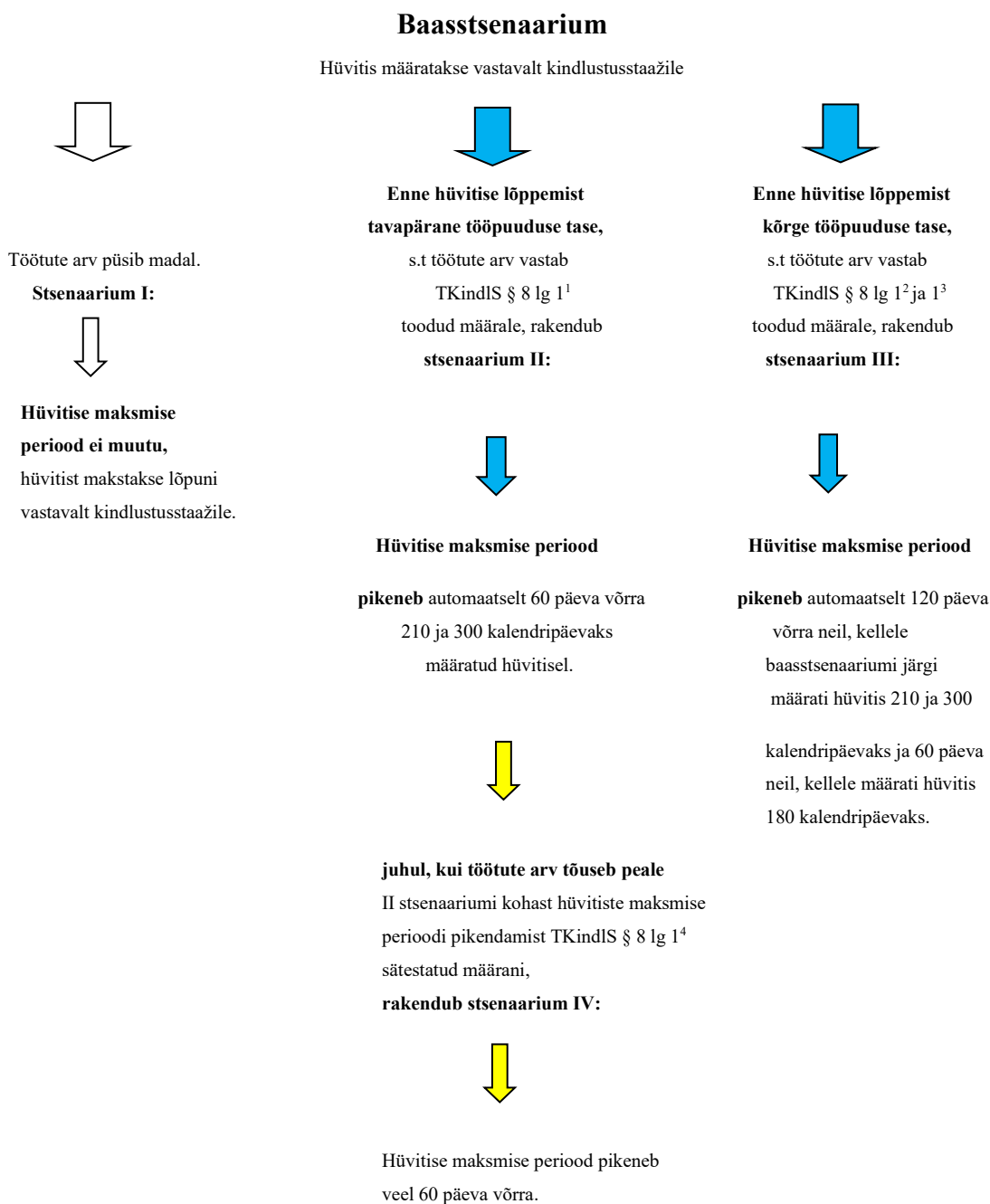
IV stsenaarium: kui peale II stsenaariumi rakendumist ja enne pikenenud hüvitise maksmise perioodi lõppu majandusolukord veelgi halveneb (kindlustatu töötuskindlustushüvitise saamise

perioodi lõppemise päeva üle-eelmise kalendrikuu viimasel päeval on registreeritud töötute arv võrdne või suurem kui viimase kolme aasta registreeritud töötute arvu keskmise ja arvu 1,2 korrutis), pikeneb töötuskindlustushüvitise saamise periood veel 60 kalendripäeva võrra (TKindLS § 8 lõige 1⁴) neil kindlustatutel, kes on jätkuvalt töötuna arvel. Hüvitise maksmise perioodi maksimaalne kestus kokku on vastavalt 330/420 kalendripäeva.

Tabel 2. Töötuskindlustushüvitise maksmise perioodide võrdlus

Kehtiv süsteem	Uus süsteem				
	Baasstsenaarium	Stsenaarium I	Stsenaarium II	Stsenaarium III	Stsenaarium IV
kindlustus-staaž / hüvitise maksmise periood	Hüvitise maksmise periood sõltub kindlustusstaažist (TKindLS § 8 lõige 1).	Kui registreeritud töötute arv püsib madalal tasemel, jääb hüvitise maksmise periood lõpuni muutumatuks (TKindLS § 8 lõige 1).	Registreeritud töötute arv on tavapärasel tasemel, st vastab TKindLS § 8 lõikes 1 ¹ sätestatud määrale. Hüvitise maksmise periood pikeneb automaatselt 60 kalendripäeva võrra neil, kellele baasstsenaariumi järgi määrati hüvitis 210 ja 300 kalendripäevaks.	Registreeritud töötute arv on kõrgel tasemel, st vastab TKindLS § 8 lõigetes 1 ² ja 1 ³ sätestatud määrale. Hüvitise maksmise periood pikeneb automaatselt 120 kalendripäeva neil, kellele baasstsenaariumi järgi määrati hüvitis 210 ja 300 kalendripäevaks, ja 60 kalendripäeva neil, kellele määrati hüvitis 180 kalendripäevaks.	Registreeritud töötute arv on kasvanud TKindLS § 8 lõikes 1 ⁴ sätestatud määraneni. Stsenaariumi II järgi määratud hüvitise maksmise periood pikeneb veel automaatselt 60 päeva võrra.
lühem kui 5 aastat: 180 kalendripäeva	180 kalendripäeva	180 kalendripäeva	180 kalendripäeva	240 kalendripäeva	-
5–10 aastat: 270 kalendripäeva	210 kalendripäeva	210 kalendripäeva	270 kalendripäeva	330 kalendripäeva	330 kalendripäeva
10 aastat või enam: 360 kalendripäeva	300 kalendripäeva	300 kalendripäeva	360 kalendripäeva	420 kalendripäeva	420 kalendripäeva

KINDLUSTUSHÜVITISE MAKSMISE PERIOODI VÕIMALIKUD NELI STSENAARIUMI:



Joonis 3. Kindlustushüvitise maksmise perioodi neli võimalikku stsenaariumit

Lõigetes 1¹–1⁴ sätestatud näitajad on valitud, hüvitise maksmise periood kujundatud ja näitajate sihttasemed seatud alljärgnevate põhimõtete alusel.

1. Näitaja valik

Näitaja valikul lähtuti muudatuste eesmärgist (sotsiaalkaitse parandamine rasketel aegadel, töötuse kestuse lühendamine headel aegadel, et soodustada kiiremat tööle liikumist) ning näitaja valikul kaaluti erinevaid alternatiive. Majanduse konjunktuuri muutustele viitab mitu näitajat (nt muutused

ettevõtete käibenumbrites, vakantsete töökohtade arvus, tööjõu liikumise voogudes). Eelnõu koostamise ajal kaaluti eksperte kaasates erinevaid näitajaid, kuid arvestada tuli näitajate puudustega ja valida nende hulgast eesmärgile kõige paremini vastav näitaja:

- registreeritud töötute arv (registreeritud tööpuuduse näitaja) – reageerib kiirelt muutustele tööturul, näitaja arvutamine on võimalik reaajas ja tulemuste avaldamine on suhteliselt kiire (eelmise kuu registreeritud töötuse määra statistika avaldatakse töötukassa kodulehel üldjuhul järgmise kuu 10. kuupäevaks), metoodika on püsinud ajas muutumatu, mõõtmine on lihtsasti administreeritav töötukassa poolt, kes ka hüvitiste määramise otsuseid teeb. Registreeritud töötute arv võib tagasiulatuvalt muutuda, kuna toimuvad töötuna arvele võtmise või arvelt maha võtmiste menetluste tulemusel muudatused;
- Eesti tööjõu-uuringu andmete põhjal arvutatud töötuse määr – tegemist on regulaarse, rahvusvaheliselt võrreldava ja kokkulepitud metoodika alusel Eesti Statistikaameti poolt tehtava valikuuringuga (mitte kõiki hõlmavate registriandmetega). Samas võib tõenäosuslikust valikust tuleneva vea suurus ja valimi maht mõjutada näitaja punkti hinnangu väärtust, mille tulemusel võivad punkthinnangu kõikumised käivitada töötushüvitise kestuse pikendamise või lühendamise olukorras, kus olukord tööturul seda ei nõuaks. Lisaks on tööjõu-uuringus tööjõu suurust alahinnatud, kuna ei arvestata välisresidentide hüvatust Eestis;
- loomulik tööpuuduse määr – tegemist on statistilise hinnanguga tööpuudusele, mis teoreetiliselt ei tekitaks inflatsioonilist survet majanduses. Olemuselt on tegelik tööpuuduse määr tsükliline, kuid loomuliku tööpuuduse arvutamisel n-ö elimineeritakse majandustsüklite mõju ja leitakse optimaalne tööpuudus. Nii Eesti Pank, Rahandusministeerium, OECD kui Euroopa Komisjon on Eesti loomulikuks tööpuuduse määraks (NAWRU, NAIRU⁷) hinnanud 2021. aastal vahemikku umbes 6,5%-st 8,5%-ni⁸. Võrreldes registreeritud töötusega ja tööjõu-uuringu põhjal arvutatava töötuse määraga ei toimu NAIRU/NAWRU regulaarset ja kokkulepitut metoodikast lähtuvat mõõtmist, samuti on tegemist statistiliselt kaudselt arvutatud hinnanguga, mis ei võimaldaks siduda näitajat töötushüvitiste skeemi muutustega;
- sisemajanduse kogutoodangu (SKP) kasv – SKP muutust avaldab Statistikaamet pika viiteajaga, samuti toimuvad tagasiulatuvalt tulemuste korrigeerimised, mis ei võimalda siduda näitajat töötuskindlustushüvitise süsteemiga;
- vakantsed töökohad – registreeritud töötute arvu suhe vakantsete töökohade arvu näitab tööjõu nõudluse ja pakkumise vahekorda. Vakantsete töökohtade arvu avaldab Statistikaamet kvartali kohta ja pika viiteajaga (nt 2020. aasta I kvartali vakantsete töökohtade arv avaldati 9. juunil 2020. aastal). Samas võib vakantsete töökohtade arvu kasvu vedada näiteks IKT sektor, mis ei pruugi olla kooskõlas tööjõu pakkumisega, ehk vakantsete tööpakkumistega samal ajal võib kasvada ka (struktuurne) tööpuudus.

Kokkuvõttes jäid kaalukausile kaks näitajat – loomulik tööpuuduse näitaja ja registreeritud tööpuudus, kummalgi on omad plussid ja miinused (vt tabel 2).

Tabel 3. Loomuliku tööpuuduse ja registreeritud tööpuuduse kasutamise eelised ja miinused

	Registreeritud tööpuuduse näitaja	Loomuliku tööpuuduse näitaja
--	-----------------------------------	------------------------------

⁷ Non-accelerating wage (inflation) rate of unemployment

⁸ Hinnangud 2021. a loomuliku tööpuuduse määradele on järgmised: OECD 7,3%, Eesti Pank 8,5%, Rahandusministeerium 6,5%, Euroopa Komisjoni majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraadi (DG ECFIN) hinnang 6,5%.

Stabiilsus üle aja (metoodika valik)	metoodika on fikseeritud seaduses (keda käsitatakse registreeritud töötuna)	metoodika valik sõltub asutusest ja eksperdist
Stabiilsus poliitikareeglite suhtes	on tundlik poliitikamuudatuste suhtes	on ajas stabiilne ehk ei sõltu otseselt poliitikareformidest
Läbipaistvus ja lihtsus	on läbipaistev	HP-filtri kasutamine loomuliku tööpuuduse leidmisel tekitab probleeme, kui andmeid lisandub jooksvalt (otspunkti probleem ⁹)
Kommunikatsioon	avalikkusele lihtsamini mõistetav	avalikus kommunikatsioonis pigem keeruline mõista ja selgitada
Kontekst	võtab konteksti hästi arvesse, kuna sobitub töötushüvitiste loogikaga	loomuliku tööpuuduse näitajad on hinnatud ETU ¹⁰ töötuse definitsiooni alusel, seega pole registreeritud töötusega võrreldavad
Endogeensus	muutused töötuskindlustushüvitise süsteemis mõjutavad omakorda registreeritud töötute arvu	muutused töötushüvitiste reeglites ei too kaasa muutusi loomuliku tööpuuduse määras

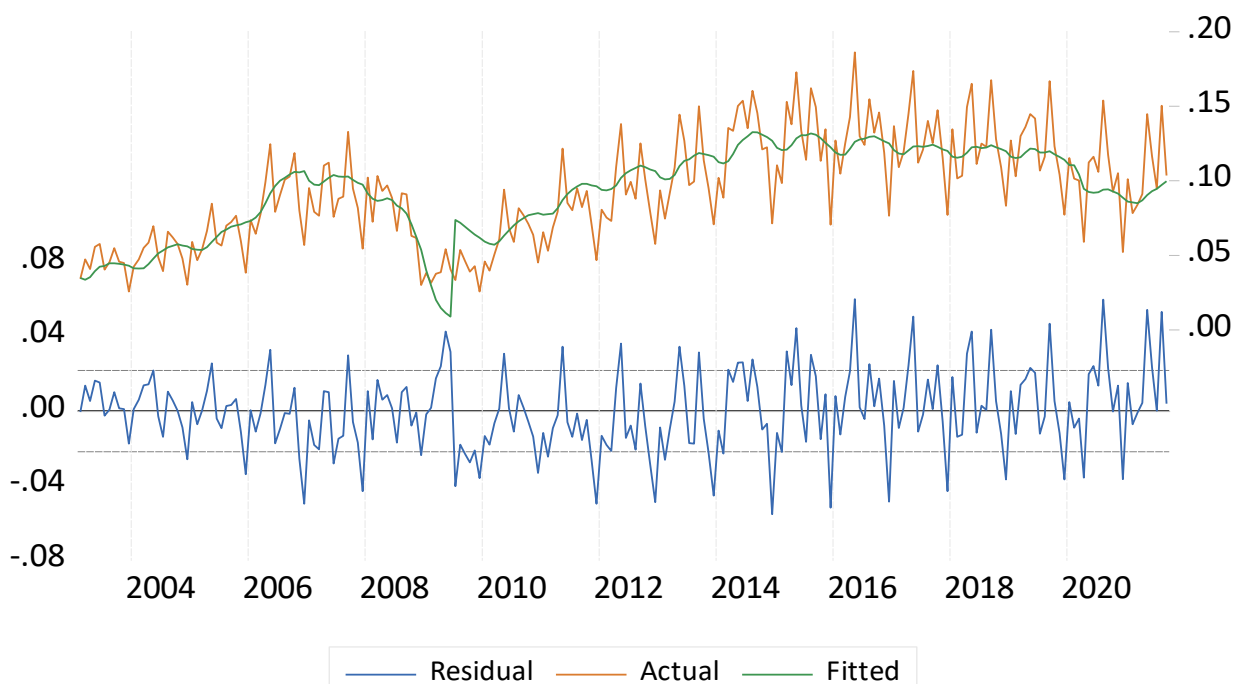
Muudatuse ideest kantuna pikendada töötushüvitisi ajaks, kui tööd on eriti keeruline leida, mõõdeti töö leidmise tõenäosust ja registreeritud tööpuuduse seost regressioonanalüüsi kasutades. Eesti Panga tehtud arvutused näitavad, et registreeritud tööpuudus selgitab väga suure osa tööle rakendumise tõenäosuse hajuvusest (vt joonis 4), mis lubab registreeritud tööpuudust kasutada tööturu olukorra indikaatorina, mille põhjal hüvitisi pikendada. Lisaks näitasid arvutused, et suure silumise parameetriga ühepoolne HP-filtri kasutamine annab sarnase tulemuse libiseva keskmise registreeritud töötusega (vt joonis 5).

⁹ Otpunkti probleem – meid huvitav viimane vaatlus muutub andmete lisandudes, lahendus võib olla ühepoolse HP-filtri kasutamine ehk HP-filtri otspunkti reaallaja hinnangu kasutamine. HP-filter on lihtne statistiline filter, mida kasutatakse makroökonomikas, et eemaldada majandustsükli mõju aegreast eesmärgiga eemaldada/dekomponeerida lühiajaliste kõikumiste mõju pikaajalisest trendist. Samas on silumisparameetri valik subjektiivne.

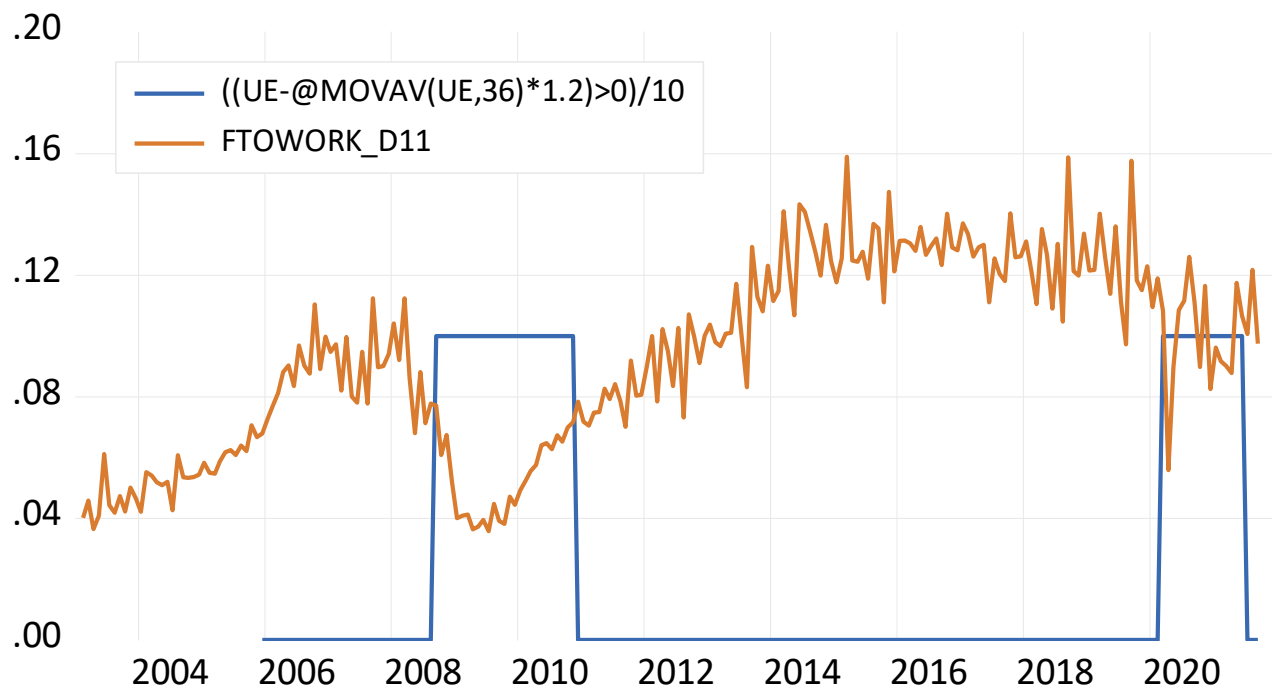
¹⁰ Eesti tööjõu-uuring

Dependent Variable: FTOWORK
 Method: Least Squares
 Date: 10/22/21 Time: 10:06
 Sample (adjusted): 2003M02 2021M09
 Included observations: 224 after adjustments

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LOG(UE)	-0.056725	0.003706	-15.30673	0.0000
C	0.639046	0.037404	17.08501	0.0000
@DATE>@DATEVAL("2009m06")	0.067476	0.003594	18.77278	0.0000
R-squared	0.640642	Mean dependent var		0.093192
Adjusted R-squared	0.637390	S.D. dependent var		0.036177
S.E. of regression	0.021785	Akaike info criterion		-4.801907
Sum squared resid	0.104882	Schwarz criterion		-4.756215
Log likelihood	540.8136	Hannan-Quinn criter.		-4.783464
F-statistic	196.9931	Durbin-Watson stat		1.553824
Prob(F-statistic)	0.000000			

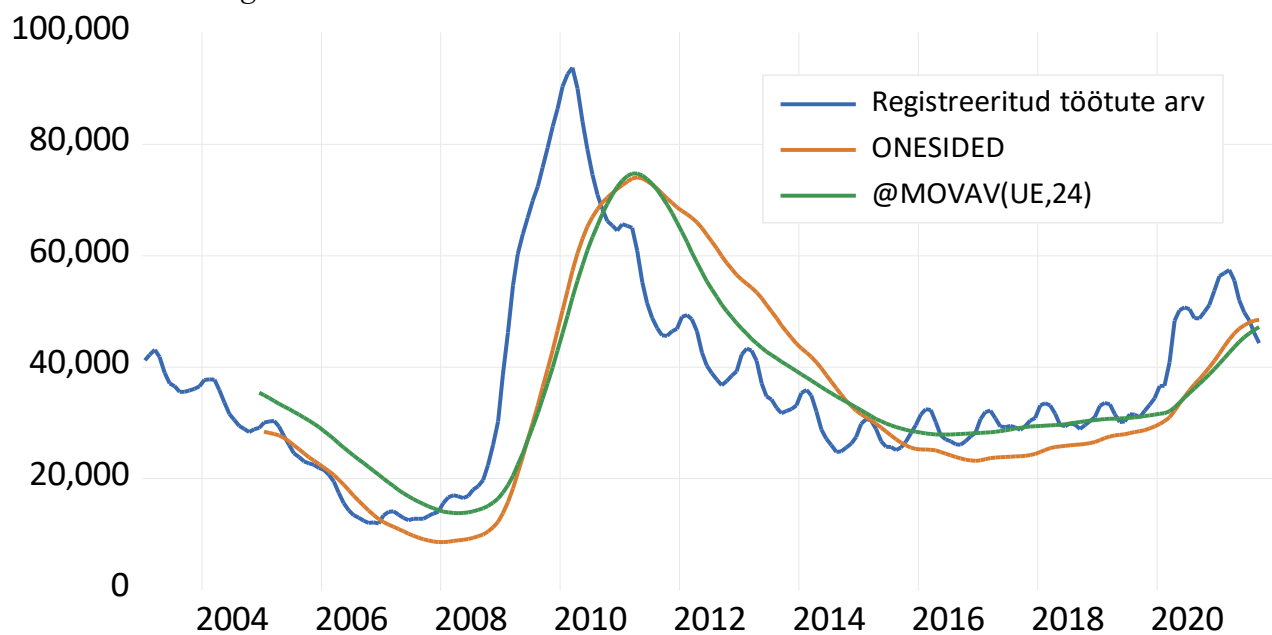


Joonis 4. Registreeritud tööpuuduse ja tööle rakendumise tõenäosuse regressioon
 Allikas: Eesti Panga arvutused



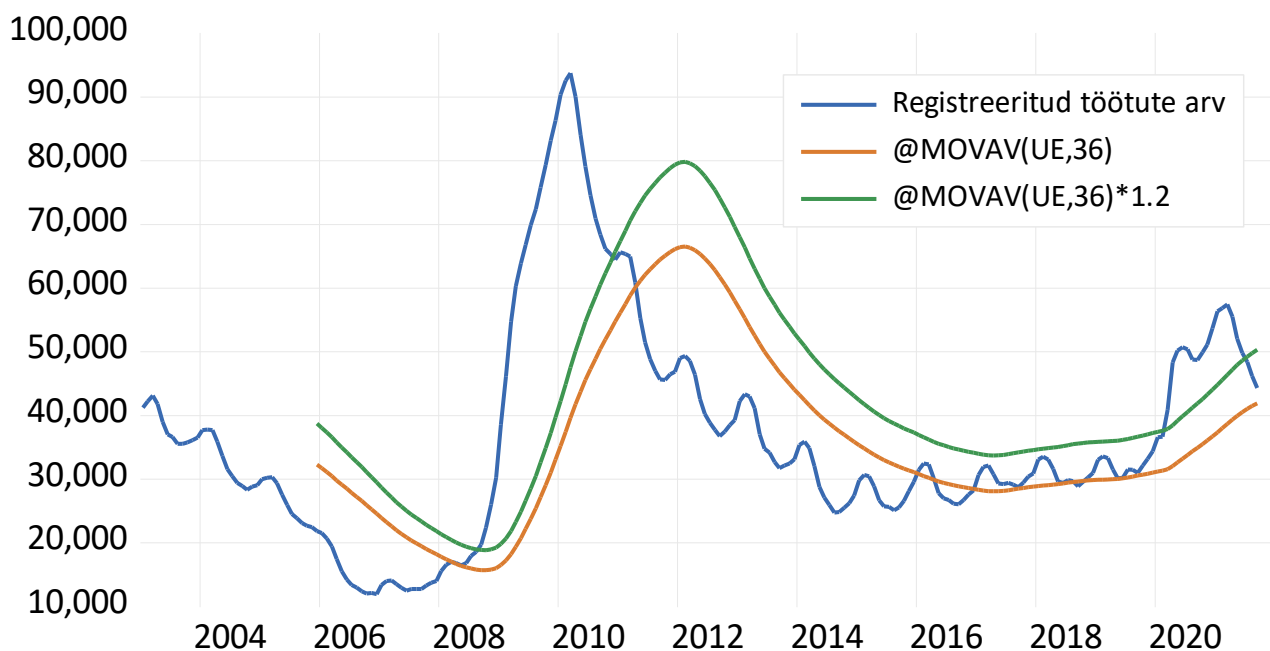
Joonis 5.1. Töö leidmise tõenäosuse/voo ja viimase kolme aasta keskmise registreeritud tööpuuduse alusel leitud pikendamise perioodid

Allikas: Eesti Panga arvutused



Joonis 5.2. Ühepoolne HP-filtri kasutamine ning libiseva registreeritud töötuse keskmise tulemused

Allikas: Eesti Panga arvutused



Joonis 5.3. Libiseva keskmise registreeritud tööpuuduse ja ühepoolne HP-filtri kasutamine tulemused

Allikas: Eesti Panga arvutused

Arvestades mõlema näitaja plusse ja miinuseid, Eesti Panga arvutusi, projektimeeskonna tagasisidet ning reformile seatud eesmärgi, otsustati registreeritud tööpuuduse näitaja kasuks järgmistel põhjustel: meetodika on fikseeritud seaduses (keda käsitatakse töötuna), on läbipaistev, lihtsasti mõistetav, võtab arvesse konteksti ja sobitub töötuskindlustushüvitise maksmise loogikaga.

2. Näitaja sihtasemed

Näitaja sihtaseme valikul lähtuti samuti riigisiseste ekspertide arvamusest, sotsiaalpartnerite tagasisidest ning Euroopa Komisjoni tagasisidest. Sotsiaalpartnerid seadsid sihtaseme valikul esikohale järgmised põhimõtted:

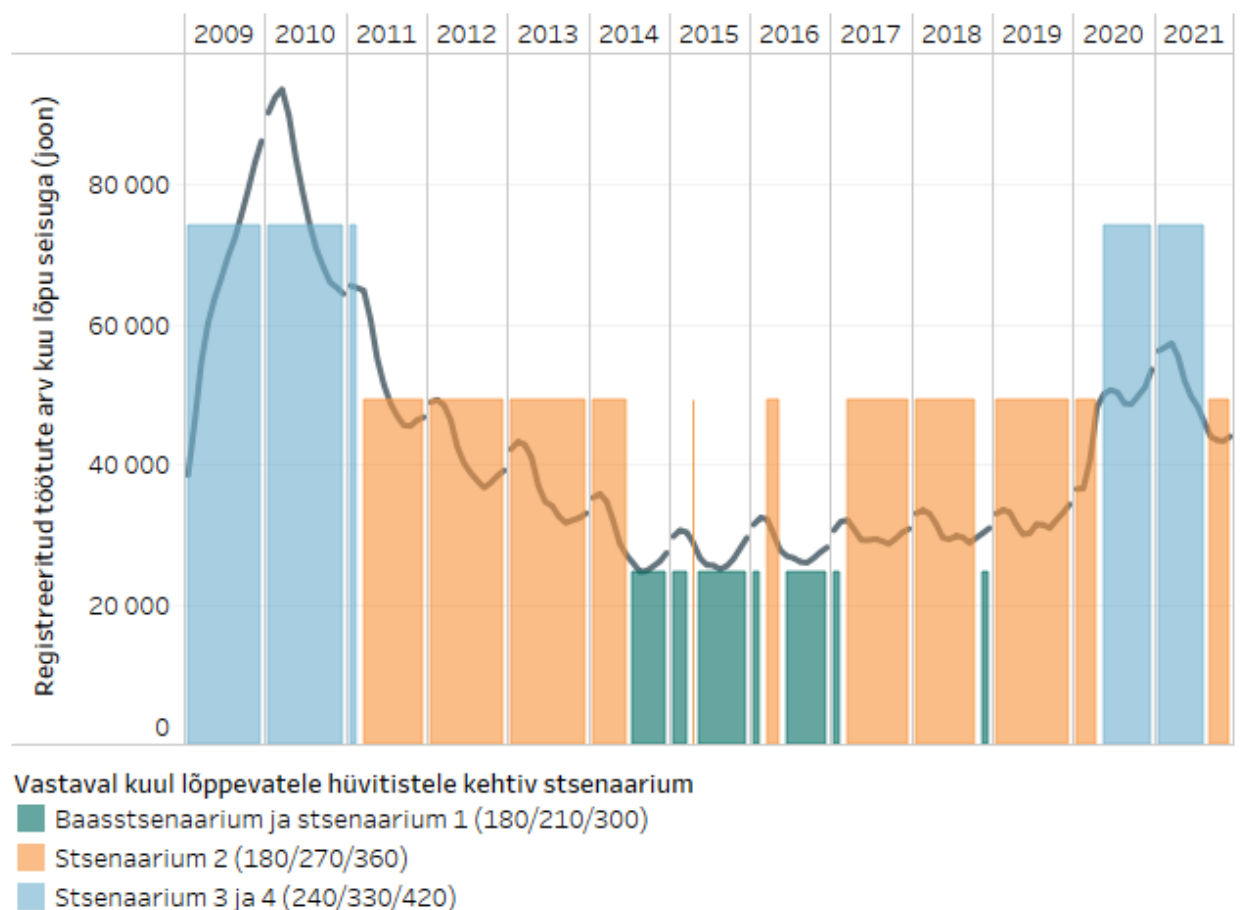
- töötuskindlustushüvitise maksmise perioodi kestuse muutmise reeglid peaksid olema võimalikult lihtsad;
- enamasti peaks töötuskindlustushüvitise maksmise perioodi kestus olema selline nagu praegu;
- töötuskindlustushüvitise muutmise reeglid peaksid tagama sümmeetria üle aja (st hüvitiste maksmise perioodid peaks võrreldes praegusega lühenema või pikenema üle aja enam-vähem võrdselt).

Töötukassa minevikuandmeid kasutades mudeldati läbi erinevad stsenaariumid ning koos sotsiaalpartneritega valiti välja parim, mis vastas eeltoodud põhimõtetele.

Kordajate valikul lähtuti nii sümmeetrisuse aspektist kui tuginedes eksperthinnangule. Sümmeetria tagamiseks rakendati kolmeaastast ja kümneaastast kriteeriumite kombinatsiooni ning arvutati välja, millised oluks võrreldes kehtivate perioodidega minevikuandmetel baasmääras makstava hüvitise ja pikendamise perioodid. Ekspertide abil (toimus viis projektirühma kohtumist, lisaks sotsiaalpartneritega kohtumised) hinnati ka visuaalselt jooniste põhjal, kas muudatused töötushüvitiste maksmise perioodides rakendunuks tunnetuslikult majandustsükli mõttes õigel ajal. Kolmeaastase perioodi valiku kasuks otsustati, kuna see võtab hästi arvesse töötushüvitiste

konteksti. TKindIS § 6 lõike 1 punkti 2 kohaselt tekib õigus töötuskindlustushüvitisele neil, kellel on töötuskindlustusstaaži vähemalt 12 kuud töötuna arvelevõtmisele eelnenud 36 kuu jooksul. Seega sobitub töötuskindlustushüvitise staaži arvestamise loogikaga, kui arvestada töötuskindlustushüvitise maksmise perioodide muutmisel viimast kolme aastat. Kolmest aastast lühema perioodi arvestamine suurendaks riski, et arvesse võetakse lühiajalised, nt sesoonsusest tulenevad kõikumised töötute arvus. Üle kolme aasta perioodi kasutamisel väheneb reageerimisvõimekus, et iga täiendava aasta arvestamisel võetakse arvesse ajaloolisi andmeid ja väheneb kriisi või buumi seisu kajastamine. Selleks, et kõige lühema kestusega töötuskindlustushüvitise maksmine toimuks majandustsükli mõttes loogilises kohas, tuli kolme aasta libisevale keskmisele lisada lisatingimus, mis võtaks arvesse ka tööpuuduse taset. Lihtsust silmas pidades valiti lisatingimuseks kümne aasta libisev keskmine. Selliselt toimunuks töötushüvitiste baasmääras maksmine üksnes siis, kui tööpuudus on olulisel määral allpool ajaloolist keskmist taset (nt 20% madalam kümne aasta libisevast keskmisest) ning langeb allapoole kolme aasta libisevat keskmist. Selliselt võimaldanuks reegel arvesse võtta ka tööpuuduses sisalduvat pikaajalist langevat trendi.

Kui vaadata minevikuandmeid aastast 2006 (vt joonis), oleks töötuskindlustushüvitist makstud 180/210/300 kalendripäeva aastatel 2014, 2015, 2016, 2017 ja 2018 (rohelised tulbad).



Joonis 6. Kindlustushüvitise pikendamine
Allikas: Eesti Töötukassa

TKindlS § 8 lõikes 1⁵ on fikseeritud registreeritud töötute arvu avaldamise põhimõtted. Eelmise kalendrikuu lõpu seisuga registreeritud töötute arvu avaldab töötukassa oma kodulehel üks kord kuus hiljemalt jooksva kalendrikuu 10. kuupäeval. Näiteks, 2023. aasta septembrikuu registreeritud töötute arv avaldatakse töötukassa kodulehel hiljemalt 10. oktoobril, 2023. aasta detsembrikuu registreeritud töötute arv avaldatakse hiljemalt 2024. aasta 10. jaanuaril jne. Selliselt on tagatud, et registreeritud töötute arv on avalikkusele teada, võimaldades ettenähtavust ning see avaldatakse igakuise regulaarsusega töötukassa poolt kindlaks kuupäevaks. 10. kuupäev annab ka töötukassale mõistliku piisava aja andmete kogumiseks ja kontrollimiseks.

TKindlS § 8 lõikes 1⁶ sätestatakse TKindlS § 8 lõigetes 1^{1–14} nimetatud keskmise registreeritud töötute arvu leidmise põhimõte. Keskmine registreeritud töötute arv leitakse vastavasse perioodi jäävate kuude lõpu seisuga registreeritud töötute arvu alusel arvestatuna hüvitise maksmise perioodi lõppemise päevale eelnenud üle-eelmisest kalendrikuust. Näiteks, eelneva 120 kuu keskmine registreeritud töötute arv 2022. aasta märtsis lõppevate töötuskindlustushüvitiste pikendamise otsustamiseks leitakse perioodi 2012. aasta jaanuar kuni 2021. aasta detsember kuude lõpu seisuga registreeritud töötute arvu alusel.

Eelnõu § 1 punktiga 4 muudetakse TKindlS § 8 lõiget 2 ja sissejuhatavas lauseosas asendatakse sõnad „töötuskindlustushüvitise määramise otsuses märgitud hüvitise“ tekstiosaga „käesoleva paragrahvi lõigetes 1–1⁴ nimetatud“. Lõike 2 muudatuse eesmärk on täpsustada sätte sõnastust. Kehtiva sätte sõnastuse juures võib jääda ebaselgeks, kas õigus hüvitise kasutamata osale laieneb ka kindlustushüvitise maksmise pikenenud perioodile. Muudatuse kohaselt, kui isikule määratud töötuskindlustushüvitise maksmine lõpetati enne TKindlS § 8 lõigetes 1–1⁴ nimetatud perioodi lõppemist, on tal õigus hüvitise kasutamata osale. Õigus hüvitise kasutamata osale laieneb ka juhul, kui kindlustushüvitise maksmise periood pikenes ning osa sellest on kasutamata.

Eelnõu § 1 punktiga 5 muudetakse TKindlS § 8 lõiget 3, mis sätestab, et 12 kuu jooksul uuesti töötuks jäädes ei saa töötuskindlustushüvitise maksmine kõigi töötuna arveloleku perioodide jooksul kokku ületada lõigetes 1–1⁴ sätestatud päevade arvu. Töötuskindlustushüvitise maksmise perioodid on kehtivas seaduses reguleeritud § 8 lõike 1 punktides 1–3. Eelnõus reguleeritakse töötuskindlustushüvitise maksmise perioodid § 8 lõigetes 1–1⁴, mistõttu on vajalik sätet muuta. Sätte eesmärk on tagada, et teisi TKindlS-i sätteid kohaldatakse ühtselt ning inimesi koheldakse töötuskindlustushüvitise maksmise perioodi osas võrdselt.

Eelnõu § 1 punktidega 6 ja 7 muudetakse TKindlS § 11 lõiget 2. Paragrahvi 11 lõige 2 sätestab töötukassa tehtava töötuskindlustushüvitise määramise või määramata jätmise otsuse sisu.

Punktiga 6 jäetakse TKindlS § 11 lõike 2 punktist 3 välja viide TKindlS § 8 lõikele 1. Muudatus on vajalik, kuna töötuskindlustuse maksmise perioodid on edaspidi eelnõu kohaselt reguleeritud mitmes lõikes, mistõttu tekitab lõikele 1 viitamine segadust. Hüvitise maksmise periood tuleb igal konkreetsel juhul alati määrata ja otsusel ära märkida.

Punktiga 7 täiendatakse TKindlS § 11 lõiget 2 punktiga 3¹. Eelnõu kohaselt tuleb töötuskindlustushüvitise määramisel otsuses märkida kõrvaltingimus, mille kohaselt pikeneb kindlustatu töötuskindlustushüvitise saamise periood vastavalt TKindlS § 8 lõigetele 1^{1–14}. Tegemist on haldusakti kõrvaltingimusega haldusmenetluse seaduse (HMS) § 53 tähenduses. Töötule määratakse esmalt töötuskindlustushüvitise saamise periood vastavalt staažile 180–300 kalendripäevaks. Kui töötute arv muutub ja jõuab TKindlS § 8 lõigetes 1^{1–14} nimetatud määrani, pikeneb töötuskindlustushüvitise saamise kestus automaatselt ning see võib olla staažile vastavalt maksimaalselt 240–420 kalendripäeva. See, milliseks võib kujuneda kindlustatu töötuskindlustuse

periood, kui töötute arv muutub, märgitakse töötuskindlustushüvitise määramise otsusesse kõrvaltingimusena. Kindlustatule, kelle kindlustusstaaz on näiteks viis kuni kümme aastat, määratakse töötuskindlustushüvitis vastavalt baasperioodile 210 kalendripäevaks. Otsuses märgitakse lisaks baasperioodile see, kui pikaks kujuneb töötuskindlustushüvitise saamise periood, kui töötute arv kasvab (TKindLS § 8 lõiked 1¹–1⁴). Seega on kindlustatule töötuskindlustushüvitise määramise otsusega teada, milline on temale määratud kindlustushüvitise baasperiood ning millistel tingimustel toimub töötuskindlustushüvitise maksmise perioodi pikenemine. Kuivõrd perioodi pikendamine toimub hüvitise saamise lõpus, et tagada vastavus tööturu ja majanduse olukorraga, ei ole otsusesse võimalik pikendatud perioodi või perioodi pikenemist kohe märkida, vaid see saab toimuda kindlustatu hüvitise saamise perioodi lõpus. Kõrvaltingimusega lihtsustatakse ka menetlust, mis on lihtne ja ökonoomne nii töötukassa kui ka kindlustatu jaoks – puudub vajadus uue haldusakti vormistamiseks ning töötukassa saab kindlustatut teavitada kõrvaltingimuse rakendumisest.

Eelnõu § 1 punktiga 8 muudetakse TKindLS § 13 lõiget 1. Töötuskindlustushüvitise maksmise perioodid on kehtivas seaduses reguleeritud § 8 lõike 1 punktides 1–3. Eelnõus reguleeritakse töötuskindlustushüvitise maksmise perioodid § 8 lõigetes 1–1⁴, mistõttu tuleb TKindLS § 13 lõiget 1 muuta. Tegemist on tehnilise muudatusega.

Eelnõu § 1 punktiga 9 muudetakse koondamise korral makstava kindlustushüvitise aluseks oleva töösuhte kestuse ja teenistusstaazi arvestuse põhimõtteid.

Kehtiva TKindLS § 14¹ järgi on õigus saada kindlustushüvitist koondamise korral töötajal, kelle töösuhte selle tööandjaga on kestnud vähemalt viis aastat ja kelle tööleping on üles öeldud koondamise tõttu või kes on töölepingu üles öelnud töölepingu seaduse § 37 lõike 5 alusel, või ametnikul, kelle teenistusstaaz on vähemalt viis aastat ja kelle teenistussuhte on lõpetatud avaliku teenistuse seaduse § 90 alusel. TKindLS § 14² kohaselt makstakse kindlustushüvitist koondamise korral töötajale, kelle töösuhte selle tööandja juures, või ametnikule, kelle teenistusstaaz on kestnud: viis kuni kümme aastat – ühe kuu keskmise töötasu või palga ulatuses; üle kümne aasta – kahe kuu keskmise töötasu või palga ulatuses.

Kehtiva regulatsiooni kohaselt võetakse töölepingu alusel töötava töötaja puhul koondamishüvitise suuruse määramisel aluseks selle töösuhte kestus sama tööandja juures, mis on lõppenud koondamise tõttu või TLS § 37 lõike 5 alusel. Ametnike puhul võetakse koondamishüvitise määramisel arvesse kogu ametniku teenistusstaaz avalikus teenistuses. Ametnike puhul kogu teenistusstaazi aluseks võtmise tulemusena tekib olukord, kus mitme järjestikuse koondamise korral viieaastase perioodi sees tuleb koondamishüvitise arvutamisel arvesse võtta kogu ametniku teenistusstaaz. Näiteks olukorras, kus ametniku teenistusstaaz on üle kümne aasta ning ta viie aasta jooksul koondatakse kahel korral, võetakse iga koondamisjuhtumi puhul koondamishüvitise arvutamisel aluseks teenistusstaaz üle kümne aasta, seda ka juhul, kui ametniku viimane teenistussuhte ei ole kestnud vähemalt viis aastat. Toodud näites tekib kehtiva seaduse alusel ametnikul õigus koondamishüvitisele mõlema koondamisjuhtumi puhul kahe kuu töötasu ulatuses. Seega maksab töötukassa viie aasta jooksul ametnikule hüvitist kokku nelja kuu töötasu ulatuses, samas kui töölepingu alusel töötanud töötaja puhul võetakse aluseks selle töösuhte kestus sama tööandja juures, mis on lõppenud koondamise tõttu, ja temale määratakse hüvitis kahe kuu töötasu ulatuses ning uuesti tekib õigus koondamishüvitisele alles pärast viis aastat töötamist. Muudatuse kohaselt ei arvestata koondamishüvitise määramisel enam ametniku üldist teenistusstaazi, vaid lähtuda tuleb ametniku viimasest teenistussuhtest. Selline lähenemisviis tagab võrdse kohtlemise teenistussuhtes olevate ametnike ja töölepingu alusel töötavate töötajate vahel.

Lisaks ei võimalda kehtiv TKindlS § 14¹ koondamishüvitist maksta, kui inimene on ühe ja sama tööandja juures järjest töötanud nii töölepingu alusel kui ka olnud avalikus teenistuses. Seda näiteks juhul, kui inimene töötas kõigepealt töölepingu alusel ministeeriumis kolm aastat ning seejärel nimetati ta samas ministeeriumis ametnikuks. Teenistussuhe lõpetati kolm aastat hiljem koondamise tõttu avaliku teenistuse seaduse § 90 alusel. Ametniku teenistussuhe kestis kolm aastat, mistõttu kehtiva TKindlS § 14² kohaselt ametnikul koondamishüvitisele õigust ei teki, kuna teenistusstaaz peab olema vähemalt viis aastat.

Eelnõu TKindlS § 14¹ lõikega 2 eeltoodud probleem lahendatakse ning kindlustushüvitise maksmist koondamise korral võimaldatakse ka kindlustatule, kelle töö- või teenistussuhe on olnud pikka aega seotud sama tööandjaga, sõltumata töösuhte vormist (ametnik või töölepingu alusel). Muudatuse kohaselt liidetakse kindlustatu ametnikuna teenitud teenistusstaaz ja katkematult sama tööandja juures töölepingu alusel töötatud aeg (nn tööstaaz) üheks staaziks. Liidetavad staaziperioodid ei tohi hüvitise arvestamisel kattuda (samal ajal mitmes ametiasutuses töötamise perioode omavahel ei liideta). Muudatusega tekib kindlustatul õigus kindlustushüvitisele koondamise korral, kui tema teenistusstaaz ja töölepingu alusel töötatud aeg samas ametiasutuses moodustab viis ja enam aastat. Eeltoodu tagab võrdse kohtlemise kindlustatule, kelle tööandjaks on kogu aeg olnud sama ametiasutus, kuid muutunud on töösuhte õiguslik vorm.

Eelnõu § 1 punktiga 10 muudetakse TKindlS § 14² lõiget 1 ja asendatakse sõna „teenistusstaaz“ sõnadega „viimane teenistussuhe“. TKindlS § 14² lõike 1 muutmine on vajalik, kuna eelnõus lähtutakse hüvitisele õiguse tekkimisel ametniku viimasest teenistussuhtest, mitte üleüldisest avaliku teenistuse staazist.

Eelnõu § 1 punktiga 11 tunnistatakse kehtetuks TKindlS § 14³ lõike 3 punkt 4. Kindlustushüvitise taotlemiseks koondamise korral esitab tööandja, töötaja või ametnik avalduse töötukassale. Kuna kindlustushüvitis koondamise korral ei sõltu enam ametniku teenistusstaazi pikkusest, puudub vajadus nende andmete esitamiseks avalduse esitamisel.

Eelnõu § 1 punktiga 12 täpsustatakse TKindlS § 21 lõike 1 punkti 4 sõnastust.

TKindlS § 19 lõike 3 ja § 21 lõike 1 punkti 4 kohaselt saab töötaja ise taotleda töötukassalt maksejõuetushüvitist, kui kohus teeb pankrotiseaduse § 15 lõikes 4¹ nimetatud ajutise halduri nimetamata jätmise määruse või pankrotiseaduse § 27 lõikes 4¹ nimetatud pankrotiavalduse läbi vaatamata jätmise määruse.

Pankrotiseaduse § 27 lõige 4¹ sätestab, et kui töötaja on esitanud tööõigussuhtest tuleneva nõude alusel tööandja vastu pankrotiavalduse ning kohus on pärast ajutise halduri nimetamist kohustanud töötajat tasuma sama seaduse §-s 11 nimetatud rahasumma, kuid töötaja ei ole seda teinud, teeb kohus, kui töötaja on pankrotiavaldust piisavalt põhistanud ja oma nõude olemasolu tõendanud, pankrotiavalduse läbi vaatamata jätmise kohta määruse, milles hindab, kas töötaja on pankrotiavaldust piisavalt põhistanud ja oma nõude olemasolu tõendanud, ning toob välja asjaolud, millest nähtub, et pankrotivara ei jätku pankrotimenetluse kulude katteks.

Pankrotiseaduse § 27 lõike 4¹ kohaselt peab kohus ajutise halduri nimetamata jätmise määruks hindama, kas töötaja on pankrotiavaldust piisavalt põhistanud ja oma nõude olemasolu tõendanud. Maksejõuetuse põhistamine on võlgniku maksejõuetust kinnitavate eluliste asjaolude väljatoomine ja tõendamine. Lisaks võlgniku maksejõuetust põhistavatele muudele asjaoludele (üldalused) tuleb võlausaldajal pankrotiavalduse esitamisel välja tuua ka vähemalt üks seaduses sätestatud maksejõuetust põhistav asjaolu (erialus). Lisaks maksejõuetuse põhistamisele tuleb töötajal esitada

tõendid oma nõude suuruse, aluse ja täitmise tähtaja kohta. Töötaja pankrotiavalduse puhul otsustab kohus töötaja nõude selguse üle. Kui töötaja nõue on selge (nõue on tõendatud), on kohtul alust hinnata võlgniku maksejõuetust. Kui töötaja esitatud pankrotiavaldusest ei selgu, kas avalduse esitajal on nõue tööandja vastu või ei ole töötaja põhistanud pankrotiavalduses tööandja maksejõuetust, keeldub kohus määrusega pankrotiavalduse menetlusse võtmisest.

Pankrotiseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (575 SE) seletuskirja kohaselt on ajutise halduri nimetamata jätmise määruse korral maksejõuetuse hüvitise eeldused täidetud üksnes selle töötaja suhtes, kes on esitanud tööõigussuhtest tuleneva nõude alusel tööandja vastu pankrotiavalduse või on olnud üks selle esitajatest. Määrusel, millega ajutine haldur jäetakse nimetamata või pankrotiavaldus läbi vaatamata, saab olla toime üksnes pankrotiavalduse esitaja suhtes, mis tähendab, et määrus kehtib vaid selle töötaja suhtes, kes on kohtusse pöördunud, ning teised töötajad selle määruse alusel maksejõuetushüvitist taotlema ei saa.

Tööandja maksejõuetuse väljaselgitamiseks saab avalduse esitada kas tööandja ise või mõni võlausaldaja (nt teine ettevõtte, töötajad jne). Töötaja esitatud pankrotiavalduse läbivaatamisel osalevad vaid võlgnik ja pankrotiavalduse esitanud töötaja ning kui on nimetatud ajutine haldur, siis ka tema. Teiste töötajate nõudeid pankrotiavalduse läbivaatamisel ei käsitleta, mistõttu sellisel määrusel, millega ajutine haldur jäetakse nimetamata või millega jäetakse pankrotiavaldus läbi vaatamata, saab olla toime üksnes selle töötaja suhtes, kelle nõue on määruse kohaselt tõendatud. Maksejõuetushüvitise saamiseks esitatavast kohtumäärusest peab nähtuma, et maksejõuetushüvitist taotleva töötaja nõue on tõendatud ja tööandja maksejõuetus on tõenäoline. Pankrotiavalduse esitanud töötaja puhul erineb olukord n-ö tavalise pankrotivõlausaldaja olukorrast. Pankrotiseaduse § 27 lõikega 4¹ loodi töötajale võimalus tingimuste täitmisel saada maksejõuetushüvitist ilma ebaproportsionaalsete piiranguteta juba enne tööandja pankrotimenetluse raugemist või tööandja pankroti väljakuulutamist nii, et tema õigusi ei piiraks Pankrotiseaduse §-s 11 nimetatud deposiidi tasumise kohustus.

Kehtiva TKindLS § 21 lõike 1 punkti 4 sõnastusest seletuskirjas esitatud põhimõtte piisavalt hästi välja ei tule ja praktikas on see tekitanud maksejõuetushüvitise taotlejates segadust, et maksejõuetushüvitist saab taotlema üksnes töötaja, kelle nõue on määruse kohaselt tõendatud. Seetõttu täpsustatakse eelnõus, et maksejõuetushüvitist makstakse ainult neile töötajatele, kes on esitanud kohtusse tööõigussuhtest tuleneva nõude alusel tööandja vastu pankrotiavalduse, ning kohus on hinnanud, et töötaja nõue on tõendatud, ja leidnud, et tööandja maksejõuetus on tõenäoline.

Eelnõu § 1 punktidega 13–14 muudetakse TKindLS § 38¹ lõikeid 2 ja 3 ning TKindLS § 41 lõikeid 3 ja 4. Töötukassa nõukogu maksemäärade ettepaneku esitamise aeg muudetakse 21. augustilt 1. septembriks. Selle põhjuseks on asjaolu, et töötukassa saaks oma positsiooneesmärgi ja maksemäärade ettepaneku teha selliselt, et nendes on arvestatud lõpliku majandusproгноosiga. Kuivõrd maksemäärade ettepaneku esitamise aeg muutub, nihkub ka Vabariigi Valitsuse poolt maksemäärade kehtestamise aeg.

Eelnõu § 1 punktiga 15 täiendatakse seadust §-dega 52⁵ ja 52⁶.

Paragrahvi 52⁵ lõikes 1 sätestatakse, et kui inimene on esitanud avalduse ja tema töötuskindlustuse saamise periood algab enne 2023. aasta 30. juunit, määratakse töötuskindlustushüvitis kuni 2023. aasta 29. juunini kehtinud põhimõtete järgi. Kindlustatule määratakse hüvitis 180–360 kalendripäevaks.

Näide 1: inimene esitab avalduse töötuskindlustushüvitise saamiseks 2023. aasta 21. juunil ja tema töötuskindlustuse periood algab enne 2023. aasta 30. juunit. Töötukassa teeb otsuse hüvitise määramise kohta 2023. aasta 3. juulil. Hüvitis määratakse vana süsteemi järgi sõltuvalt inimese staažist 180–360 kalendripäevaks.

Näide 2: inimene töötas enne töötuks jäämist Euroopa Liidu liikmesriigis. Ta esitab avalduse töötuskindlustushüvitise määramiseks 2023. aasta 3. mail. Töötukassa peab andmete saamiseks pöörduma ELi liikmesriigi tööturuasutuse poole. Andmed saavad mõne kuu möödudes ja otsuse hüvitise määramiseks saab teha alles 2023. aasta 15. juulil. Töötuskindlustushüvitis määratakse kehtiva redaktsiooni järgi viie- kuni kümneaastase kindlustuststaažiga inimesele 270 kalendripäevaks (mitte 210 kalendripäevaks), kuna töötuskindlustuse periood algab 2023. aasta 10. mail ehk enne uute sätete jõustumist.

Kehtiva regulatsiooni järgi määratakse kindlustatule töötuskindlustushüvitis 180–360 kalendripäevaks ja hüvitise saamise perioodi kestus majanduses toimuvate muutuste tõttu ei muutu. Eelnõu kohaselt on kindlustushüvitise saamise perioodi kestus 180–300 kalendripäeva ja see pikeneb automaatselt majandusolukorra halvenedes. Sarnaselt käesoleva eelnõu § 8 lõigetes 1³ ja 1⁴ nimetatud kindlustatutega pikeneb TKindLS § 52⁵ lõike 2 kohaselt majandusolukorra halvenedes töötuskindlustushüvitise saamise perioodi kestus 60 kalendripäeva võrra kindlustatul, kellele on määratud töötuskindlustushüvitis enne 2023. aasta 30. juunit kehtinud TKindLS-i redaktsiooni järgi ning kelle töötuskindlustushüvitise saamise periood lõpeb pärast 2023. aasta 30. juunit. Seega, kui kindlustatu on hüvitise saamise perioodi lõppemise päevale järgneval päeval töötuna arvel ja tema hüvitise saamise perioodi lõppemise päeva üle-eelmise kalendrikuu viimasel päeval on registreeritud töötute arv võrdne või suurem kui viimase kolme aasta registreeritud töötute arvu keskmise ja arvu 1,2 korrutis, pikeneb ka enne muudatusi määratud hüvitiste saamise perioodi kestus. Muudatus tagab enne ja pärast 2023. aasta 30. juunit töötuskindlustushüvitise saajate võrdse kohtlemise.

TKindLS § 52⁶ sätestab, et kui ametniku teenistussuhe lõppes enne 2023. aasta 30. juunit, määratakse kindlustushüvitis koondamise korral enne 2023. aasta 30. juunit kehtinud TKindLS-i redaktsiooni alusel. Eelnõu kohaselt (vt TKindLS-i eelnõu p 9) ei arvestata koondamishüvitise määramisel enam ametniku üldist teenistusstaaži, vaid lähtuda tuleb ametniku viimasest teenistussuhtest ja selle kestusest. Kui ametniku teenistussuhe lõppes enne 2023. aasta 30. juunit, lähtub töötukassa ametniku üldisest teenistusstaažist ja kindlustushüvitist makstakse koondamise korral ametnikule, kelle teenistusstaaž on kestnud: 1) viis kuni kümme aastat – ühe kuu keskmise palga ulatuses; 2) üle kümne aasta – kahe kuu keskmise palga ulatuses.

Eelnõu §-ga 2 muudetakse tööturuteenuste ja toetuste seadust (TTTS).

TTTS § 23¹ täiendatakse lõikega 2¹. TTTS § 4 sätestab töötukassa kohustuse korraldada tööturuteenuste, sh tööalase rehabilitatsiooni teenuse osutamist (§ 9 lg 1 p 13¹). TTTS § 9 lõike 6 kohaselt osutab töötukassa töötule tööturuteenuseid ja muud tööle saamiseks vajalikku abi koostöös kohaliku omavalitsuse üksuste ja nende asutustega ning teiste teenuste pakkujatega.

Säte puudutab töötukassa ja teenuseosutaja kohustust vahetada tööalase rehabilitatsiooniga seotud andmeid turvalisel viisil X-tee andmevahetuskihi kaudu. Praegu kasutab töötukassa tööalase rehabilitatsiooni teenuse osutajatega andmete vahetamise kanalina e-posti (andmeid saadetakse ja võetakse vastu pseudonümiseeritud kujul kliendikaardi numbri alusel). Siiski on e-posti teel toimuv andmevahetus seotud turvariskiga, kuivõrd säilib n-ö inimliku eksituse oht. See tähendab, et dokumentidest võib siiski leida andmeid, mis võimaldavad kaudselt või otseselt isiku tuvastamist. Samuti on e-posti teel toimuv pseudonümiseeritud andmevahetus ajamahukas nii teenuseosutajatele

kui töötukassale ning töötukassa nõustajad ja rehabilitatsioonimeeskonnas töötavad spetsialistid peavad vajalikud e-posti teel laekunud andmed sisestama käsitsi oma infosüsteemi.

X-tee andmevahetus võimaldab rakendada turvalisemat andmevahetust ning digitaliseerida ja kiirendada teenuse osutamise protsessi. Digitaalseks andmevahetuseks peavad kõik tööalase rehabilitatsiooni teenust osutavad partnerid võtma kasutusele kindlatele tehnoloogilistele ja infoturbe nõuetele vastava infosüsteemi. Sellised infosüsteemid on pragu tööalase rehabilitatsiooni teenuse osutajatele kättesaadavad ja ca 2/3 teenuseosutajatest juba kasutab neid. Lisaks töötukassale on X-tee põhise andmevahetuse algatusega välja tulnud ka teised riigiasutused. Eesmärk on vähendada erinevaid andmete edastuse viise ning liidestada üheselt jälgitava lahendusega võimalikult palju teenuseid pakkuvaid asutusi. Riigi Infosüsteemi Ameti vaates võimaldab taoliste ühiste standardite ja liideste kasutamine nii kokkuvõidu kui ka tuntavat turvalisuse suurenemist, sest infosüsteemide arenduskulud on pikas perspektiivis märgatavalt väiksemad X-tee andmevahetusega liitumisel ning E-ITS turvaraamistiku kasutamisel kui iga liidestuse eraldi loomisel.

Digitaalse ja turvalise andmevahetuse kohustus on vajalik sätestada seaduse tasandil, kohustades selliselt osapooli kasutama ühte ja sama turvalist ja ühtse lähenemisega kanalit. X-tee põhise andmevahetusnõude rakendamiseks on töötukassa alates 2021. aastast teinud teavitustööd rehabilitatsiooniteenuse osutajate hulgas, et teenuseosutajad võtaksid aegsasti kasutusele nõuetele vastava infosüsteemi.

Eelnõu §-ga 3 muudetakse töövõimetoetuse seadust (TVTS).

Eelnõu § 3 punktiga 1 muudetakse TVTS § 2 lõike 1 punkti 3, sõna „varjupaigataotleja“ asendatakse sõnaga „rahvusvahelise kaitse taotleja“. Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduses kasutatakse alates 2016. aastast terminit „rahvusvahelise kaitse taotleja“. Muudatus on vajalik terminoloogia ühtlustamiseks välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadusega.

Eelnõu § 3 punktiga 2 muudetakse TVTS § 17 lõike 2 punkti 3 ja lõiget 3, jättes nimetatud sätetest välja sõnad „posti teel“. Töövõimetoetuse maksmine kojukandena ei ole postiseaduse kohaselt postiteenus, mistõttu ei saa töövõimetoetuse isikule kättetoimetamisel eeldada, et seda teostab postiteenuse osutaja, seetõttu on senine seaduse sõnastus eksitav.

Eelnõu § 3 punktiga 3 täiendatakse TVTS § 17 lõigetega 5 ja 6. Lõikes 5 on sätestatud, et kui isikule kojukandena makstav töövõimetoetus või arvelduskontole kantud töövõimetoetus laekub töötukassale tagasi kahel järjestikusel kuul, siis peatatakse töövõimetoetuse maksmine teisele kuule järgnevast kuust arvates. Pärast puuduolevate andmete esitamist makstakse töövõimetoetus tagantjärele välja.

Muudatus on vajalik, kuna kehtiv regulatsioon ei võimalda töövõimetoetuse maksmist peatada, kui taotleja on vahetanud elukohta või sulgenud töötukassale esitatud arvelduskonto ning taotlejale makstav töövõimetoetus laekub mitmel järjestikusel kuul tagasi. Praktikas on järjest saenenud juhtumid, kus töövõimetoetuse saaja kontaktandmed on muutunud, kuid ta ei ole sellest töötukassat teavitanud. Töövõimetoetuse taotlejad on soovinud töövõimetoetuse kojukannet, kuid ei ela töötukassale esitatud aadressil ja puuduvad ka teised kontaktandmed, mistõttu ei saada isikutega ühendust. Töövõimetoetus laekub seetõttu töötukassale taotlejatest tulenevatel põhjustel tagasi. Kirjeldatud juhtumite puhul puudub töötukassal õiguslik alus makseid ootele panna ning kojukandeid tuleb teha teadaolevale aadressile järgnevatel kuudel ebaõnnestunult seni, kuni isikud esitavad õiged andmed. Näiteks on esinenud olukordi, kus kojukanne mõnele isikule on ebaõnnestunud 7–8 või ka enamal korral.

Samuti puudutab töövõimetoetuse maksmise peatamise ettepanek töövõimetoetuse saajaid, kes töötavad välisriigis. Välisriigist saadav töötasu tuleb TVTS § 13 lõike 5 kohaselt arvesse võtta töövõimetoetuse suuruse arvutamisel. Lisaks toetuse suuruse arvutamisele tõendab välisriigist saadav töötasu ka osalise töövõimega toetuse saaja töösuhte olemasolu ehk toetuse saamise aktiivsustingimustele vastamist (TVTS § 12 lg 1). Viimane osutub määravaks juhul, kui välisriigi töösuhte on osalise töövõimega isiku ainus töövõimetoetuse saamise alus, st isik ei vasta ühelegi teisele TVTS § 12 lõikes 1 sätestatud tingimusele.

Kehtiva regulatsiooni kohaselt puudub töötukassal võimalus peatada või lõpetada töövõimetoetuse maksmine, kui taotleja ei esita vajalikke andmeid toetuse maksmise jätkamiseks. TVTS § 21 kohaselt on isik küll kohustatud töötukassale viivitamata teatama asjaoludest, mis mõjutavad tema õigust saada töövõimetoetust ja selle suurust, sealhulgas välisriiki elama ja tööle asumisest ning välisriigis saadavast töötasust, töötuskindlustushüvitisest, vanemahüvitisest, ajutise töövõimetoetuse hüvitisest ja pensionist ning töövõimega seotud hüvitisest, pensionist või toetusest, kuid praktikas ei kaasne selle kohustuse mittetäitmisel toetuse saajale tagajärgi.

Muudatuse kohaselt täiendatakse TVTS § 17 lõikega 6, täpsustades, et kui isik ei esita töötukassale andmeid välisriigi sissetulekute kohta, siis peatatakse töövõimetoetuse maksmine alates esimesest kuust, mille kohta toetuse väljamaksmiseks vajalikud andmed puuduvad. Pärast puuduolevate andmete esitamist makstakse töövõimetoetus tagantjärele välja. Sätte täiendamine on vajalik, kuna praktikas esineb juhtumeid, kus isikud ei esita olenemata korduvatest meeldetuletustest oma välisriigist saadavate sissetulekute kohta andmeid ning seetõttu ei saa töövõimetoetuse suurust arvutada ega väljamakseid teha.

Töövõimetoetuse maksmise peatamine on olukord, kui maksmine peatatakse ajutiselt ning peatamise tinginud asjaolude äralangemisel jätkatakse toetuse maksmist ilma uue otsuse tegemiseta ja taotluse esitamiseta. Peatamise eesmärk on vähendada põhjendamatuid kojukandeid ja sellega seotud kulusid, kuid samavõrra tagada ka õigusselgus. Toetuse maksmist jätkatakse, kui taotleja esitab elukoha või arvelduskonto andmed või muud puuduolevad vajalikud dokumendid.

Eelnõu § 3 punktiga 4 täiendatakse TVTS § 19 lõiget 3 punktiga 6, mille kohaselt lõpetatakse töövõimetoetuse maksmine enne TVTS § 16 lõigetes 1 ja 2 nimetatud perioodi lõppemist § 17 lõigetes 5 ja 6 sätestatud juhtudel, kui isik ei ole esitanud andmeid 12 järjestikuse kalendrikuu kohta, 12 kalendrikuu täitumisele järgnevast päevast arvates. TVTS § 19 lõike 3 täiendamise vajadus tuleneb TVTS § 17 täiendamisest lõigetega 5 ja 6, mis käsitlevad töövõimetoetuse maksmise peatamist. Kui isik ei esita vajalike dokumente ühe aasta jooksul, annab sellekohane muudatus võimaluse lõpetada isikule toetuse maksmine.

Eelnõu § 3 punktiga 5 muudetakse TVTS § 21, mis sätestab isiku põhikohustused. Arvestades paragrahvis tehtavate muudatuste sisu ja mahtu, sõnastatakse kogu paragrahv tervikuna uuesti. Paragrahvi pealkiri muudetakse ning sõnastatakse järgmiselt: „Isiku põhikohustused töövõimetoetuse taotlemisel ja saamisel“.

Paragrahvi on koondatud erinevad põhikohustused, mis kehtivad ühetaoliselt nii olukorras, kus isik alles taotleb töövõimetoetust, kui ka olukorras, kus töövõimetoetust juba makstakse. Põhikohustused kehtivad niikaua, kui isik toetust saab või alusetult saadud toetuse korral nende tagastamiseks kohustus kestab. Isik, kes soovib saada või saab avaliku võimu abil soodustusi, peab aktiivselt osalema teda puudutavas menetluses ning aktiivselt osalema toetuse andmisel. HMS-is on kaasaaitamiskohustus sätestatud haldusorgani õigusena saada vajalikku teavet. Isiku omavastutuse

arendamise ja hoiakute muutmise eesmärgil tuleb need sõnastada põhimõtte tasandil ka isiku kohustustena, sest just isik ise omab ennekõike teavet asjaoludest, mis mõjutavad talle toetuse andmist või asjaolude muutumisel antava toetuse kohandamisel. Sätte eesmärk on isiku põhikohustusena üheselt välja tuua haldusorgani uurimisprintsipi (HMS § 6) tasakaalustav isiku kaasaaitamiskohustus, sh aktiivse tõendamiskoormise panemine toetuse saajale. Alaealise või piiratud teovõimega isiku puhul on kaasaaitamiskohustuslikuks isikuks tema esindaja. Kohustuste rikkumine on omakorda otsene alus isiku vastutusele, mis realiseerub eelkõige toetuse maksmise peatamise ja lõpetamisega ning tagasinõude kaudu, kui isik on alusetult toetust saanud.

Punkt 1 sätestab isiku kohustuse osaleda aktiivselt talle töövõimetoetuse andmises ning esitama töötukassale kõik teadaolevad tõesed ja täielikud andmed, dokumendid ja muud tõendid, mis on vajalikud töövõimetoetuse saamise õiguse või muu töövõimetoetuse andmiseks olulise asjaolu väljaselgitamiseks. Ka HMS § 38 lõikes 3 on reguleeritud menetluses tähtsust omavate asjaolude avaldamise kohustus, kuid käesoleva sättega täpsustatakse seda kohustust oluliselt.

Isikut soodustava toetuse andmisel tuleb eeldada, et kui isik soovib avaliku võimu abil teatud soodustust saada, peab ta omalt poolt tegema kõik selleks, et nii otsuse tegemisel kui ka enne igakuist toetuse väljamakset saaksid toetuse maksmise seisukohast olulised asjaolud välja selgitatud.¹¹

Punkt 2 sätestab isiku kohustuse teavitada töötukassat viivitamata töövõimetoetuse saamise õigust ning töövõimetoetuse andmist ja selle suurust mõjutavatest asjaoludest ja asjaolude muutumisest, kui andmed ei ole töötukassale kättesaadavad töövõime hindamise ja töövõimetoetuse andmekogu asutamise ja pidamise põhimääruses nimetatud andmekogudest, eelkõige välisriiki elama, õppima või tööle asumisest, teises riigis õpingute katkestamisest või lõpetamisest ning välisriigis saadavast töötasust, töötuskindlustushüvitisest, vanemahüvitisest, ajutise töövõimetuse hüvitisest ja pensionist, samuti töövõimega seotud hüvitisest, pensionist või toetusest.

Punkti 3 kohaselt on isik kohustatud esitama välisriigist saadava töötasu, töötuskindlustushüvitise, vanemahüvitise, ajutise töövõimetuse hüvitise, tööandja makstava haigushüvitise, töövõimega seotud hüvitise, pensioni või toetuse suuruse ning välisriigi õppeasutuses õppimist tõendavad andmed töötukassale igal kuul, kui töötukassa ei näe vastava teabe esitamiseks ette pikemat tähtaega.

Töötukassa kontrollib nii töövõimetoetuse määramisel kui ka enne igakuiste väljamaksete tegemist isiku töövõimetoetuse tingimustele vastavust ning töövõimetoetuse suuruse arvutamisel andmeid riiklikes andmekogudes olevate andmete alusel. Välisriiki elama või tööle asumisest, välisriigis saadava töötasu, töötuskindlustushüvitise, vanemahüvitise, ajutise töövõimetuse hüvitise ja pensioni ning töövõimega seotud hüvitise, pensioni või toetuse andmeid ei saa töötukassa riiklikest andmekogudest, mistõttu on põhjendatud aktiivse teatamiskohustuse ja tõendamiskoormise panemine toetuse saajale. Toetuse saaja peab toimima nõutava hoolsusega ja heauskelt, teavitades aktiivselt töötukassat asjaoludest, mis mõjutavad või võivad mõjutada õigust töövõimetoetusele või selle suurust. Samuti peab toetuse saaja esitama aktiivselt asjakohased tõendid. Aktiivsuse all on siinjuures eelkõige silmas peetud inimese enda initsiatiivi tagamaks, et talle makstakse töövõimetoetust selleks seaduses sätestatud eesmärkidel ja tingimusi järgides, kui vastav teave on asjaolude tõttu teada eelkõige ainult inimesele endale.

TVTS § 22 lõigete 1 ja 4 ning töövõime hindamise ja töövõimetoetuse andmekogu asutamise ja pidamise põhimääruse § 15 lõike 2 punkti 1 kohaselt saadakse toetuse saajate õppimise kohta andmeid Eesti hariduse infosüsteemist (edaspidi EHIS). EHIS-esse esitavad andmeid Eesti õppeasutused. Kui Eesti ja välisriigi õppeasutustel on ühised õppekavad, on EHIS-es ka andmed

¹¹ Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat, lk 176, 187.

välisriigi õppeasutuses õppimise kohta. Kui Eesti ja välisriigi õppeasutusel ühiseid õppekavasid ei ole, siis EHIS-es andmeid välismaal õppijate kohta ei ole. EHIS-e andmed ei ole ka õppeaasta alguses alati täpsed. Kuna EHIS-es ei ole kõikidel juhtudel teavet selle kohta, kas töövõimetoetuse saaja õpib või on õpingud katkestanud, siis ei saa töötukassa töövõimetoetuse väljamakset teha, kuna puudub võimalus kindlaks teha, kas isikul on jätkuvalt õigus töövõimetoetusele.

Töötukassal on õigus kehtestada pikem tähtaeg punktis 3 loetletud asjaolude kohta dokumentide esitamiseks, võimaldades menetlusele läheneda vastavalt asjaoludele paindlikult ja inimesele soodsamalt. Näiteks on töötukassa leidnud, et välisriigis õppijatel on mõistlik esitada õppimise tõendamiseks koolitõend üks kord kvartalis. Selliselt ei koormata inimest liialt, kohustades igal kuul esitama tõendeid, ning samas ei muutu liialt pikaks ka periood, mille vältel inimesele makstakse töövõimetoetus välja, kuid hiljem selgub, et makse tegemiseks ei olnud alust (nt õppija on eksmatrikuleeritud). Pikka aega alusetute maksete tegemine viiks ebavõrdse kohtlemiseni teiste töövõimetoetuse saajatega, tekitaks alusetu kulu ning tagasinõude olukorra, kus inimesel võib olla raskusi kogunenud suure summa tagastamisega.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõus ei kasutata uusi termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on kooskõlas ELi õigusega. Töötuskindlustushüvitis kuulub ELi sotsiaalkindlustuse koordineerimissüsteemi alla (EMÜ määrus 883/2004), millega tagatakse sotsiaalkindlustusõiguste säilimine Euroopa Liidu piires liikuvatele töötajatele, füüsilisest isikust ettevõtjale ja nende pereliikmetele.

6. Seaduse mõjud

Eelnõus sisalduvate TKindLS-i muudatuste eesmärk on luua paindlikkust, mis võimaldab töötuskindlustushüvitise maksmise tingimuste kujunemisel võtta arvesse olukorda Eesti tööturul. Töötuskindlustushüvitise maksmise kestus oleneb majandustsüklisest ning eesmärk on pakkuda seeläbi töötutele paremat sotsiaalset kaitset ja aidata kaasa nende kiirele tööle naasmisele (muudatus 1). Lisaks täpsustatakse TKindLS-is koondamise korral makstava kindlustushüvitise aluseks oleva töösuhte kestuse ja teenistusstaazi arvestuse põhimõtteid (muudatus 2). TTTS-i täiendatakse töötukassa ja tööalase rehabilitatsiooniteenuse osutaja vahelist andmevahetust puudutavas (muudatus 3). Eelnõu TVTS-i muudatus tuleneb praktikas tekkinud probleemkohtadest ning seeläbi aitab muudatus tagada parema õigusselguse (muudatus 4).

Oluliste mõjude ilmnemisel on vaja lisada HÕNTE § 46 nõuetele vastavalt põhjalikum mõjuanalüüsi aruanne. Sotsiaalministeerium on põhjalikuma mõjuanalüüsi koostanud ning see sisaldub seletuskirja mõjude osas. Mõju analüüsi koostamiseks on kasutatud töötukassa, Eesti Maksu- ja Tolliameti (EMTA), Rahandusministeeriumi (majandusprognoos) ja Statistikaameti andmeid. Samuti on mõju analüüsis kasutatud Poliitikauuringute Keskus Praxise eelanalüüsi¹² ning teiste teadusuuringute andmeid.

Mõjuanalüüsis esitatakse järgmiste muudatuste mõjud:

¹² Laurimäe, M., Piirits, M., Koppel, K., Melesk, K., Masso, M. (2019). Töötushüvitise põhimõtete analüüs vaesuse ennetamiseks ja tööturul osalemise toetamiseks. Poliitikauuringute Keskus Praxis. Edaspidi viidatud kui Laurimäe *et al.* 2019.

1. TKindLS-i muudatus – töötuskindlustushüvitise maksmise perioodi sidumine majandustsüklitega (muudatus 1).
2. TKindLS-i muudatus – koondamise korral makstava kindlustushüvitise aluseks oleva töösuhte kestuse ja teenistusstaaži arvestuse põhimõtete täpsustamine (muudatus 2).
3. TTTS-i muudatusega täpsustatakse töötukassa ja teenuseosutaja vahelist info ja andmete vahetust tööalase rehabilitatsiooni teenuse osutamisel (muudatus 3).
4. TVTS-i muudatused täpsustavad töövõimetoetuse maksmise peatamist ja lõpetamist, kui maksmiseks vajalikud andmed on esitamata (muudatus 4).

Eelnõus esitatud muudatuste rakendamisel hinnati mõju esinemist järgmistes valdkondades: sotsiaalne, sh demograafiline mõju, mõju majandusele, mõju regionaalarengule, mõju riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste korraldusele ning mõju majanduslikule toimetulekule. Eelnõus esitatud muudatused ei mõjuta elu- ja looduskeskkonda ega välissuhteid ja julgeolekut ning seetõttu ei ole mõju olulisust nendes mõjuvaldkondades hinnatud. Eelnõu mõjude olulisuse tuvastamiseks hinnati nimetatud valdkondi nelja kriteeriumi alusel: mõju ulatus, mõju avaldumise sagedus, mõjutatud sihtrühma suurus ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk.

Muudatus 1: töötuskindlustushüvitise maksmise perioodi sidumine majandusliku olukorraga

Eelnõus esitatud töötuskindlustushüvitise muudatuste rakendamisel võib eeldada sotsiaalset, sh demograafilist mõju, mõju majandusele, mõju regionaalarengule ning mõju riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste korraldusele. Mõju majanduslikule toimetulekule ja vaesuse vähendamisele käsitletakse sotsiaalse mõju all. Eelnõus esitatud muudatused ei mõjuta elu- ja looduskeskkonda ega välissuhteid ja julgeolekut.

Eelnõus esitatud muudatused aitavad majanduslangusest tingitud olukorras tagada paremini töötuks jäänud elanike majanduslikku toimetulekut ja loovad paindlikumad võimalused töötösingute toetamiseks. Eelnõus esitatud muudatuste mõju analüüsimise eesmärk on hinnata mõju töötuks jäänud elanike sissetulekutele ja vaesuse vähendamisele (majandusliku toimetuleku paranemisele) ning nende tööturuaktiivsuse säilimisele. Eelnõus esitatud muudatuste mõju hindamiseks, sh uurimisküsimusele vastamiseks, kasutatakse kvantitatiivseid analüüsimeetodeid. Samuti kirjeldatakse muudatuste sihtrühma: töötuks jäänud elanikud.

Kehtiva seaduse järgi makstakse töötuskindlustushüvitist sõltuvalt eelnevast kindlustusstaažist 180, 270 või 360 päeva. Eelnõu muudatusega oleneb edaspidi töötuskindlustushüvitise maksmise periood ka majandustsüklitest. Selleks muudetakse eelnõuga ka esmaselt määratava töötuskindlustushüvitise saamise periood lühemaks (v.a neil, kelle kindlustusstaaž on alla viie aasta) ning seda nimetatakse eelnõu seletuskirjas baasstsenaariumiks. Seega on tegemist baasiga, mis on edasiste perioodi pikenede aluseks. Võrreldes kehtiva seadusega lüheneb töötuskindlustushüvitise maksmise baasperiood 60 kalendripäeva võrra kindlustatutel, kelle kindlustusstaaž on vähemalt viis aastat. Samas, sõltuvalt majandusolukorrast võib hüvitise maksmise periood pikeneda enne hüvitise maksmise lõppemist maksimaalselt kahel korral ja kokku kuni 120 kalendripäeva (võrreldes eelnõu baasstsenaariumiga¹³). Oluline on lisada, et reaalsuses jääb hüvitise maksmise maksimaalseks kestuseks baasstsenaariumis ette nähtud periood vaid siis, kui registreeritute töötute arv on oluliselt väiksem kui kümne aasta keskmine ja allpool kolme aasta libisevat keskmist. Näiteks, perioodil 2015–2020 esmakordselt määratud töötuskindlustushüvitistel oleks 2016. aastal jäänud enamikul hüvitise maksmise lõppemise kuudel kehtima baasstsenaarium (kokku 9 kuul oli registreeritud töötute arv väiksem kui pikendamise rakendamiseks vajalik) ehk 2016. aastal oli registreeritud töötute arv nii kümne aasta kui ka viimase kolme aasta võrdluses oluliselt väiksem ning selle

¹³ Vt täpsemalt tabel 7 eelnõu sisu ja võrdleva analüüsi osas.

tulemusena jäi kokku üheksal kuul hüvitise maksmise perioodi aluseks olev registreeritud töötute arv vahemikku 26 148–30 138. Seevastu aga oleksid eelnõu II stsenaariumi ehk kehtivas seaduses sätestatud töötuskindlustushüvitise maksmise perioodid kehtinud nii 2017. kui 2018. aastal kümnel kuul ning 2019. aastal kõikidel kuudel.

Kokkuvõttes on töötuskindlustushüvitise maksmise perioodi muutused erinevate kindlustusstaažide korral järgmised (vt tabel 7):

Tabel 7. Töötuskindlustushüvitise kalendripäevade arv kindlustusstaaži ja stsenaariumi järgi

Kindlustusstaaž	Kehtiv olukord	Baasstsenaarium ja I stsenaarium	II stsenaarium	III ja IV stsenaarium
alla 5 aasta	180 kalendripäeva	180 kalendripäeva	180 kalendripäeva	240 kalendripäeva
5–10 aastat	270 kalendripäeva	210 kalendripäeva	270 kalendripäeva	330 kalendripäeva
10+ aastat	360 kalendripäeva	300 kalendripäeva	360 kalendripäeva	420 kalendripäeva

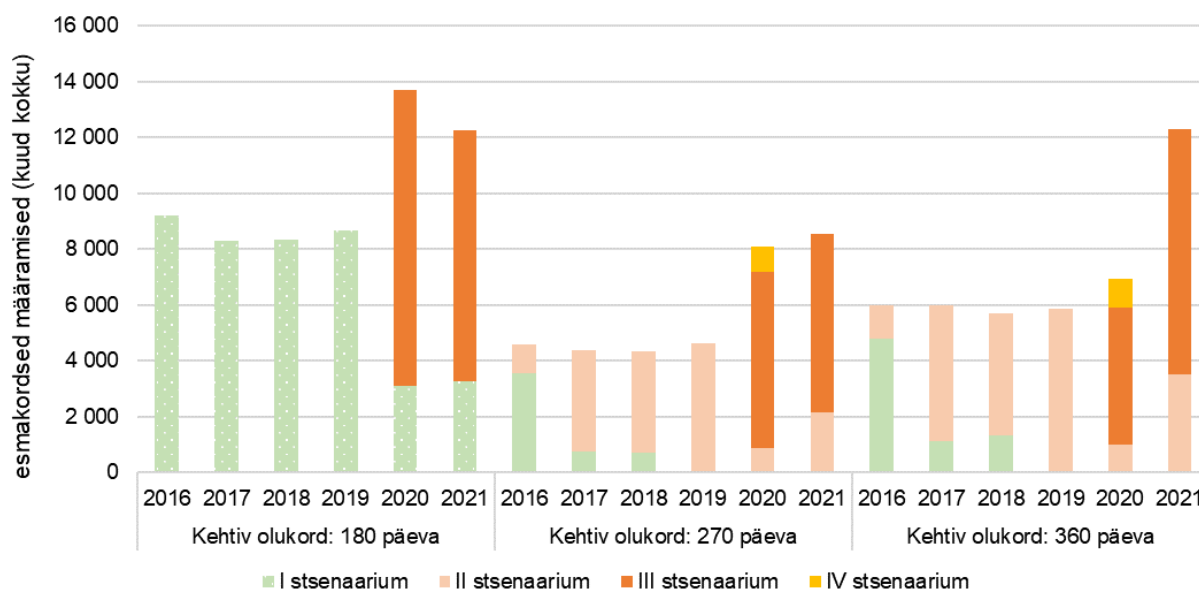
Sotsiaalne, sh demograafiline mõju

Sihtrühma suurus

Statistikaameti andmetel oli Eestis 2021. aastal 820,1 tuhat 16–64-aastast tööealist inimest. Töötukassa andmetel oli kuu lõpu seisuga registreeritud töötuid 2019. aastal keskmiselt 32,1 tuhat, 2020. aastal keskmiselt 47,2 tuhat ja 2021. aastal 49,8 tuhat. Samal ajal oli keskmine registreeritud töötuse määr 2019. aastal 2%, 2020. aastal 7,2% ja 2021. aastal 7,7%. 2022. aasta märtsikuu lõpu seisuga oli registreeritud töötuid 46 tuhat ning registreeritud töötuse määr 7,1%. Muudatus mõjutab kõiki neid registreeritud töötuid, kes kvalifitseeruvad töötuskindlustushüvitisele. Töötukassa andmetel määrati töötuskindlustushüvitis 2019. aastal 24 990-le, 2020. aastal 42 783-le ja 2021. aastal 27 721 töötule. Uutest töötutest moodustasid määratud töötuskindlustushüvitiste saajad 2019. aastal 35% ning 2020. aastal 44%. 2021. aastal töötus vähenes ning määratud töötuskindlustushüvitise saajad moodustasid uutest töötutest 37%.

Muudatusega puutuvad potentsiaalselt kokku kõik tulevased töötuskindlustushüvitise saajad, sest võrreldes kehtiva süsteemiga muutub eelnõuga määratav töötuskindlustushüvitise maksmise baasperiood (v.a neil, kelle kindlustusstaaž on alla viie aasta) ning kui töötuse tase vastab kehtestatud kriteeriumitele, siis töötuskindlustushüvitise saamise perioodi pikendatakse. Arvestades eelnõu muudatusi, on kõige enam muudatustest mõjutatud need töötuskindlustushüvitise saajad, kellel on kindlustusstaaži viis või enam aastat. Võrreldes kehtiva olukorraga ei muutu alla viieaastase kindlustusstaaži korral hüvitise saamise periood ei I ega II stsenaariumi rakendumisel, kuid III stsenaariumi rakendumisel pikeneks periood 60 päeva võrra. Teiste kindlustusstaaži gruppide korral on baasstsenaariumi ja I stsenaariumi järgi hüvitise saamise periood praegusega võrreldes lühem ning II stsenaariumi korral jääb samaks. Seega mõjutavad eelnõu muudatused potentsiaalselt enam neid töötuskindlustushüvitise saajaid, kellel on viis või enam aastat kindlustusstaaži.

Joonis 8. Perioodi 2015–2020 töötuskindlustushüvitise esmakordsete määramiste arvu jagunemine eelnõu stsenaariumite eeldatava kehtivuse ja hüvitise lõppemise aasta järgi



*180-päevane töötuskindlustushüvitise maksmise periood on nii I kui II stsenaariumi korral võrdne kehtiva olukorraga.

**II stsenaarium ei sisalda neid määramisi, kus lisandub IV stsenaarium.

***Aluseks on võetud esmakordsete määramiste arv kuude kaupa ning muudatuste mõju hindamisel ei arvestata võimalikku korduvtaotlemist, varasemat lõppemist jne. Joonisel toodud määramiste arv on esitatud hüvitise eeldatava lõppemise aasta järgi.

Allikad: Eesti Töötukassa (töötuskindlustushüvitise esmakordsed määramised kuude kaupa töötuskindlustushüvitise gruppide järgi); Sotsiaalministeeriumi arvutused

Mõju ulatus

Töötuskindlustushüvitise maksmise eesmärk on tagada töötuks jäämise riski realiseerumisel osa kaotatud sissetulekust ning vähendada võimalust, et töötaja ja tema leibkonna sissetulek langeks allapoole vaesuspiirist.

Erinevates analüüsides on nii viimase kümnendi kui vanemate andmete alusel hinnatud, et mida pikemaks perioodiks hüvitis määratakse, seda hiljem tööle asutatakse. Näiteks 2019. aastal tehtud töötuskindlustuse põhimõtete analüüsis toodi ühe probleemina esile 360 päeva pikkust hüvitise maksmise perioodi, mis on pikem kui enamasti töötötsingute kestus (Laurimäe *et al.* 2019) ning keskmiselt 40% töötuskindlustushüvitise saajatest kasutab oma hüvitise lõpuni ära. Samas on leitud, et kuigi helled töötuskindlustushüvitised pärsivad kiiret tööle naasmist, on neil ka positiivne mõju – nimelt on suurem tõenäosus, et kui inimene nende lõppedes tööle läheb, siis töötatakse sellel töökohal kauem¹⁴. Ka COVID-19 sotsiaalmajanduslike mõjude analüüs¹⁵ tõi välja ilmnunud kehtiva süsteemi kitsaskohad: kui pandeemia oli kestnud ligi aasta, siis paljudel, kes jäid pandeemia alguses

¹⁴ Lauringson, A. (2012). *The impact of the generosity of unemployment benefits on Estonian labour market outcomes in a period of crisis*. Doktoritöö. Tartu Ülikool, majandusteaduskond. https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/25656/lauringson_anne.pdf?sequence=1&isAllowed=y

¹⁵ Koppel, K., Laurimäe, M. (2021). *COVID-19 sotsiaalmajanduslik mõju: Meetmed töötute toetamiseks ja vaesuse ennetamiseks*. Tallinn. SA Poliitikauuringute Keskus Praxis. <https://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2021/01/Meetmed-tootute-toimetuleku-toetamiseks-poliitikaanaluu.pdf>

töötuks, hakkasid töötuskindlustushüvitised lõppema või olid juba lõppenud, kuid endiselt suure tööpuuduse tõttu ei olnud neil võimalik tööd saada ning seega puudus neil ka sissetulek.

Kokkuvõttes määratakse kehtiva seaduse alusel enam kui kolmandikutel juhtudel hüvitis minimaalse perioodi ulatuses, mis aga majanduslanguse olukorras ei ole piisav, et selle aja jooksul leida uus töö. Seda näitasid ka perioodi 2008–2010 andmed, mil tööpuudus suurenes ning oli vähem võimalusi uue töö leidmiseks (vt ka Lauringson 2012). Suurenenud töötuse perioodil võtab töö leidmine aega ning kui hüvitise maksmise periood ei ole sellega kooskõlas, siis suureneb töötute vaesusrisk ja väheneb nende perede majanduslik toimetulek. Viimane võib tähendada seda, et suureneb surve teiste sotsiaaltoetuste taotlemiseks (nt toimetulekutoetus). Kui hüvitise maksmise periood ei ole piisav, siis selleks, et saada kas või alampalga ulatuses töötasu, võidakse majanduslanguse olukorras võtta vastu ka töö, mis ei ole vastavuses inimese kvalifikatsiooniga ning mis ei pruugi pikemat aega tagada püsivat majanduslikku toimetulekut ega aita vältida vaesusesse sattumist.

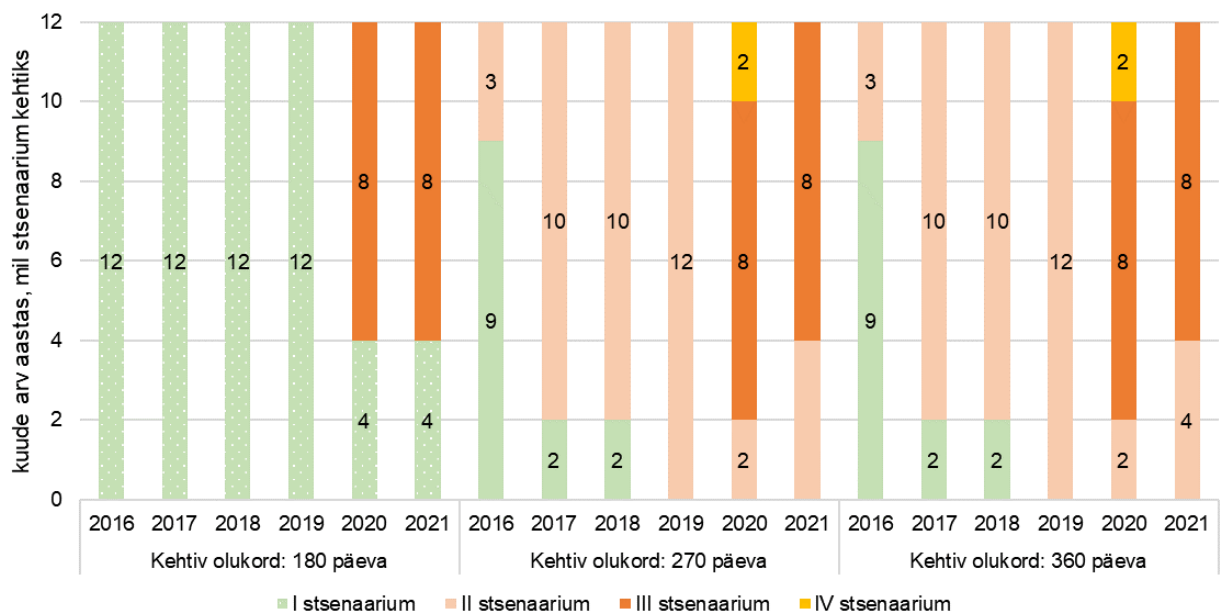
Ka lühem hüvitise maksmise periood omab positiivset mõju töötu majanduslikule toimetulekule ning seda seeläbi, et lühema töötuskindlustushüvitise maksmise perioodi korral alustakse töötötsingutega varem ning lõppkokkuvõttes on töötuse periood lühem ja tööle saamine kiirem. Seejuures väheneb pikaajalise töötuse risk, sest mida kauem on inimene tööturult eemal, seda keerulisem on sinna naasmine ning viimane on eriti oluline, sest pikaajalise töötuse korral suureneb ka töötü vaesusrisk (vt ka Laurimäe *et al.* 2019).

Kokkuvõttes on vaja muudatusega kohaneda, kuid eeldatavalt ei kaasne sellega kohanemiskulusi. Varasemate aastate andmed näitavad, et enamasti oleks ka eelnõu muudatuste korral olnud töötukindlustushüvitise maksmise perioodid sama pikad. Muudatusega kokkupuude on töötuks jäämise korral ebaregulaarne sündmus ning seda siis, kui töötuskindlustushüvitis määratakse baasperioodiks või kui hüvitise maksmise perioodi pikendatakse. Lisaks tuleb arvestada, et varasemate andmete alusel oleks kehtinud eelnõuga kehtestatav baasperiood vaid nendel aegadel, kui töötuid on oluliselt vähem kui sellele eelnenud aegadel ning seega kehtiks enamikul juhtudel eelnõus nimetatud II stsenaarium ehk kehtiva seaduse töötuskindlustushüvitise maksmise perioodid. Eelnõuga sätestatakse üleminekuperiood neile, kellel on õigustatud ootus saada määratud töötuskindlustushüvitist kehtiva perioodi ulatuses.

Mõju avaldumise sagedus

Potentsiaalselt on muudatusest mõjutatud enam need töötuskindlustushüvitise saajad, kelle kindlustusstaaž on vähemalt viis aastat. Varasemate aastate esmakordseid määramisi aluseks võttes oleks II stsenaarium rakendunud nii viie- kuni kümneaastase kui ka kümne või enama aastase kindlustusstaaži korral hüvitise saamise perioodi lõppemisel 2017–2019 (kümnel kuul nii 2017. kui 2018. aastal ning 12 kuul 2019. aastal). Kehtiva olukorraga võrreldes oleks aga hüvitise maksmise perioodi pikenemine kehtinud eelkõige 2020. aastal (kaheksal kuul oleks rakendunud III stsenaarium) ning kahel kuul oleks rakendunud esmalt II stsenaarium ning siis 60 päeva hiljem ka IV stsenaarium. 2021. aastal oleks hüvitise lõppemisel kehtinud kaheksal kuul III stsenaarium ning neljal kuul II stsenaarium.

Joonis 9. Perioodi 2016–2021 töötuskindlustushüvitise esmakordsed määramised eelnõu stsenaariumite eeldatava kehtivuse ja hüvitise lõppemise aasta järgi



*180-päevane töötuskindlustushüvitise maksmise periood on nii I kui II stsenaariumi korral võrdne kehtiva olukorraga.
 **II stsenaariumi kuude arv ei sisalda neid kuid, kus lisandub IV stsenaarium ehk IV stsenaariumi kehtivate kuude alla on loetud need kuud, kus esmalt oleks kehtinud II stsenaarium ning siis ka IV stsenaarium.
 **Aluseks on võetud esmakordsete määramiste arv kuude kaupa ning muudatuste mõju hindamisel ei arvestata võimalikku korduvtaotlemist, varasemat lõpetamist jne. Joonisel toodud kuude arv on esitatud hüvitise eeldatava lõppemise aasta järgi.

Allikad: Eesti Töötukassa (töötuskindlustushüvitise esmakordsed määramised kuude kaupa töötuskindlustushüvitise gruppide järgi); Sotsiaalministeeriumi arvutused

Kuigi varasemate aastate andmed näitavad pikendamise võimalikku rakendamist ka enne 2019. aastat, on edasises osas siiski võetud aluseks aastate 2019–2020 andmed, mis on kõige ajakohasemad ning võimaldavad näidata hinnangulist mõju nii töötuskindlustushüvitise saajatele kui töötuskindlustushüvitise kuludele suuremas detailsuse astmes.

Ka lähimineviku detailsemate hüvitise määramise andmete alusel ei oleks 2019. aastal ühelgi kuul kehtinud I stsenaarium ning rakendunud oleks II stsenaarium ehk kehtiv olukord. Kui II stsenaarium oleks rakendunud paaril kuul ka 2020. aastal, siis peamiselt oleks 2020. aastal kehtinud III stsenaarium, kuid mõnel kuul ka IV stsenaarium.

- **I stsenaarium: kui registreeritud töötute arv on väike (majanduse stabiilses või kasvu faasis)**

I stsenaarium mõjutab kõiki töötuskindlustushüvitise saajaid, kellel on kindlustusstaaz viis ja enam aastat, periood väheneb neil vastavalt 210 ja 300 kalendripäevani praeguse 270 ja 360 kalendripäeva asemel. Väga soodsa tööturul valitseva olukorra tingimustes nende töötuskindlustushüvitise saamise periood ei pikene (jääb 210 ja 300). Alla viieaastast kindlustusstaazi omavatel töötutel jääb hüvitise saamise algne periood nii, nagu praegu ehk 180 päeva (sh majanduse kasvu faasis).

Aastatel 2019–2020 ei oleks I stsenaarium kehtinud ühelgi kuul.

- **II stsenaarium: kui registreeritud töötute arv vastab TKindIS § 8 lõikes 1¹ sätestatud määrale**

II stsenaarium ei mõjuta riigieelarvet, kuna **lisakulusid/-tulusid sellega ei kaasne**. Muudatus mõjutab sihtrühma, kellel on viis ja enam aastat kindlustusstaazi, ning nende hüvitise saamise periood pikeneb vastavalt 270 ja 360 kalendripäevani (baasstsenaariumi 210/300 kalendripäeva asemel), mis on sama kui enne muudatuse jõustumist. Alla viieaastast kindlustusstaazi omavatel töötutel hüvitise saamise periood II stsenaariumiga ei muutu ning jääb algne periood ehk 180 päeva.

Aastatel 2019–2020 oleks II stsenaarium kehtinud perioodil jaanuar 2019 kuni aprill 2020 ehk 16 kuud ning lisakulusid/tulusid ei oleks olnud, sest II stsenaarium vastab kehtivale olukorrale.

- **III stsenaarium: kui registreeritud töötute arv on suur**

III stsenaarium mõjutab kõiki töötuskindlushüvitise saajaid. Alla viieaastast kindlustusstaazi omavatel töötutel pikeneb algne periood 60 päeva (240 päevani) ning töötutel, kellel on kindlustusstaazi viis või enam aastat, pikeneb periood 120 päeva (vastavalt 330/420 kalendripäevani, kuna muudatuse jõustumisel vähendati selle sihtrüma töötuskindlustushüvitise saamise perioodi 210 ja 300 kalendripäevani). Juhul kui III stsenaarium oleks rakendunud perioodil märts kuni detsember 2020, oleks muudatusest **mõjutatud sihtrühma olnud keskmiselt 4500 inimest kuus** (mõjutatud sihtrühma suuruse juures on arvestatud, et seda mõjutab majanduslanguse ajal suurenenud registreeritud töötute arv). Seega oleksid lisakulud hinnanguliselt ühes kuus olnud keskmiselt 2 mln eurot.

Aastatel 2019–2020 oleks III stsenaarium kehtinud perioodil mai kuni detsember 2020 (kokku 8 kuud) ja lisakulud oleks hinnanguliselt olnud **15,9 mln eurot**.

- **IV stsenaarium: kui peale II stsenaariumi rakendumist on majandusolukord jätkuvalt halb ja registreeritud töötute arv on suur**

Sarnaselt eelmise stsenaariumiga mõjutab IV stsenaarium praktiliselt kõiki töötuskindlustushüvitise saajaid, välja arvatud alla viieaastase kindlustusstaaziga kindlustatud. Alla viieaastase kindlustusstaaziga töötutel pikeneb algne baasperiood 60 päeva võrra (240 päevani) III stsenaariumis. Viie- kuni kümneaastase, kümne või enam aastase kindlustusstaaziga inimestel pikeneb tbaasperiood 120 päeva võrra (vastavalt 330/420 kalendripäevani).

Aastatel 2019–2020 oleks IV stsenaarium rakendunud perioodil mai kuni juuni 2020 ning **mõjutatud sihtrühm oleks olnud keskmiselt 1900 inimest kuus** ning lisakulud oleksid olnud hinnanguliselt **1,9 mln eurot** (mai kuni juuni).

Ebasoovitavate mõjude risk

Hüvitise maksmise perioodi lühenemisel võib olla negatiivne mõju inimese majanduslikule toimetulekule, samas tuleb silmas pidada, et kindlustatul, kes peale töötuskindlustushüvitise lõppemist on jätkuvalt töötuna arvel ning kellele maksti hüvitist lühema ajavahemiku eest kui 270 päeva, on õigus saada töötutoetust kuni 270 päeva täitumiseni.

Hüvitise saamise perioodi pikenemisel on oluline arvestada, et see ei vähendaks töö otsimise motivatsiooni ja töökohtade loomist. Varasemates uuringutes (nt Lauringson 2012¹⁶) on leitud, et mida pikem ja heldem on töötuskindlustushüvitis, seda kauem ollakse töötu ehk hüvitise maksmise kestus mõjutab tööjõu nõudlust ja pakkumist, oskusi ja oskusnõudeid ning töötingimusi. Samuti

¹⁶ Lauringson, A. (2012). The impact of the generosity of unemployment benefits on Estonian labour market outcomes in a period of crisis. (Doktoritöö, Tartu Ülikool). Tartu: Tallinna Ülikooli Kirjastus.

leiti, et pikem töötushüvitise maksmise periood võib vähendada tööle minnes saadavat töötasu, kuivõrd pikemalt tööturult eemal olek võib kaasa tuua kvalifikatsiooni halvenemise. (Laurimäe *et al.* 2019). Teisalt võib hinnata, et võimalik ebasoovitavate mõjude risk on väike, sest kuigi hüvitise maksmise perioodide pikenemised võivad pärssida kiiremat tööturule naasmist, on keerulise majandusliku olukorra ajal vabu töökohti vähem ning sobiva töökoha leidmine võib võtta kauem aega. Samuti võimaldab pikem töötuskindlustushüvitise maksmise periood kauem otsida tööd, mis vastaks inimese ootustele ja kvalifikatsioonile ning omab seeläbi positiivset mõju töötusjärgse töö kvaliteedile ja kestusele. Ka teistes riikides tehtud uuringud näitavad, et kestuse vähendamise mõju töötute töö leidmise määrale on siiski väike (ei mõjuta töötusjärgsete töökohtade kestust ega töötasu suurust ega lepingu tüüpi)^{17, 18}.

Kokkuvõttev hinnang mõju olulisusele

Kokkuvõttes kaasneb muudatustega sihtrühmale oluline mõju, mis seisneb töötuks jäänud inimestele sotsiaalsete garantiide tagamisel ning seda nii olukorras, kus registreeritud töötute arv on suur, kui ka olukorras, kus registreeritud töötuse määr on madal. Eelnõus sätestatud muudatused aitavad parandada töötute ja nende leibkondade majanduslikku toimetulekut ning vähendada töötute vaesuse ulatust perioodil, mil tööpuudus on suur. Majanduslikult parematel aegadel, mil registreeritud töötuse määr on madal, soodustavad muudatused potentsiaalselt sihtrühma kiiremini tööturule naasma, mis aitab parandada pikas perspektiivis nende majanduslikku toimetulekut.

Mõju majandusele

Mõju ulatus, mõjutatud sihtrühma suurus, mõju avaldumise sagedus, ebasoovitavate mõjude risk

Kavandatud muudatusest mõjutatud sihtrühmaks on potentsiaalselt kõik tööandjad. Statistikaameti andmetel¹⁹ oli 2021. aastal Eestis 145 717 majanduslikult aktiivset ettevõtet. Töötuskindlustushüvitise maksmise perioodi muutmine võib mõjutada töösuhte kestust ja töötajate poolt töösuhte ülesütlemist või seda, millal töötu alustab uue töö otsimist.

Eestis tehtud analüüsid näitavad, et suur osa inimestest on valmis tööle asuma alles hüvitise saamise perioodi lõpu lähenedes, mistõttu muutub nende hõivesse naasmine aeglaseks ning töötuskindlustusperiood kujuneb tööturu vajadusi arvestades liiga pikaks (vt Lauringson 2012). Lisaks on analüüsides ühe probleemina esile toodud 360 päeva pikkust hüvitise maksmist, sest see on pikem kui suuremal osal töötötsingute kestus (Laurimäe *et al.* 2019). Ka töötukassa andmed näitavad, et mida pikemaks perioodiks on hüvitis määratud, seda hiljem tööle asutakse. Näiteks oli 2020. aastal töötukassa andmetel 180 päevaks määratud hüvitise keskmine tegelik kestus 130,2 päeva, 270 päevaks määratud hüvitise keskmine tegelik kestus 179,8 päeva ning 360 päevaks määratud hüvitise keskmine tegelik kestus 230,0 päeva. Ka teiste riikide uuringud näitavad, et hüvitise maksmise kestuse lühendamine kiirendab tööle siirdumist ning lühem hüvitise maksmise periood suurendab töö otsimist, mille kokkuvõttes jääb töötuse kestus lühemaks (vt Laurimäe *et al.* 2019 ning nt viited: Geerdsen, Lyk-Jensen, Weatherall 2018 ja Lalive, Landais, Zweimüller 2015). Samas on vaja arvestada, et hüvitise maksmise periood võimaldaks tagada vajalikku majanduslikku

¹⁷ van Ours, J. C., Vodopivec, M. (2006). Shortening the Potential Duration of Unemployment Benefits Does Not Affect the Quality of Post-Unemployment Jobs: Evidence from a Natural Experiment. *IZA Discussion Paper* No. 2171, CentER Discussion Paper No. 2006-56, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=915361> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.915361>

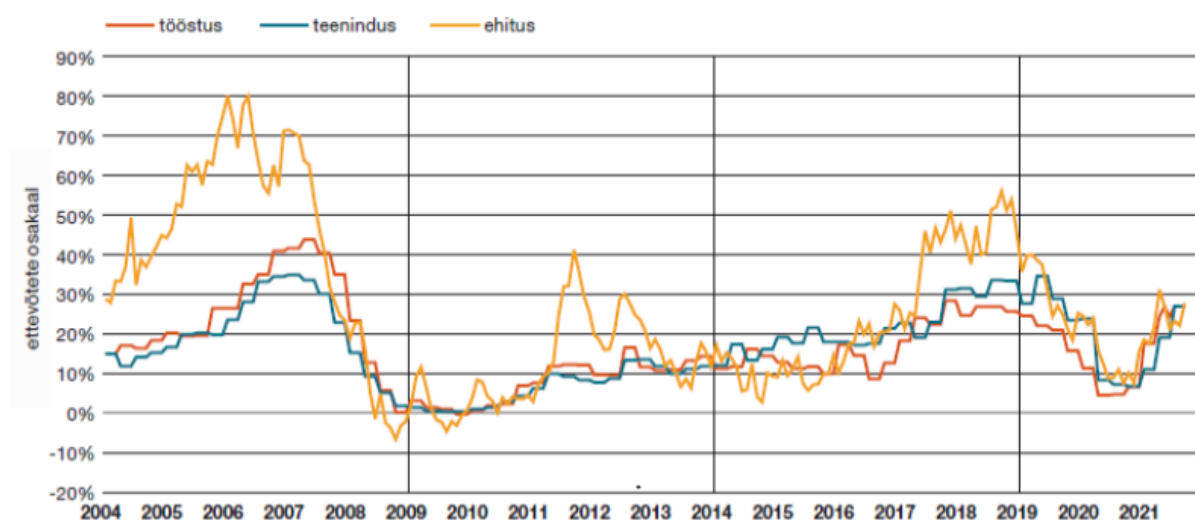
¹⁸ Filges, T., Jonassen, A.B., Jørgensen, A.-M.K. (2018). Reducing unemployment benefit duration to increase job finding rates: a systematic review. *Campbell Systematic Reviews*, 14: 1–194. <https://doi.org/10.4073/csr.2018.2> or <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.4073/csr.2018.2>

¹⁹ Statistikaameti avalik andmebaas, tabel ER028.

toimetulekut ning toetaks töötut töötuskindlustust – seetõttu ei ole 180 päevast lühemaks perioodiks töötuskindlustushüvitise määramine põhjendatud.

Kokkuvõttes on eelnõus esitatud baasstsenaarium ja I stsenaarium kooskõlas sellega, et lühem hüvitise maksmise periood majanduskasvu ajal suurendab potentsiaalselt töötute aktiivseid töötuskindlustust ja tööle suundumist ning seeläbi aitab leevendada töötuskindlustust. Eesti majanduskasvu pidurdavaks teguriks on jätkuvalt tugev töötuskindlustust. Eesti Panga hinnangul²⁰ oli töötuskindlustust probleem kolme sektori näitel väga suur nii enne 2009. aastat kui ka näiteks 2013. ja 2018. aastal. Samuti on töötuskindlustust suurenenud uuesti nii 2021. aastal kui 2022. aasta alguses. Potentsiaalselt mõjutab muudatus töötuskindlustust nõudluse ja pakkumise vahekorda ehk leevendab töötuskindlustust probleemi, kuid selle täpsemat mõju ulatust on kvantitatiivselt raske hinnata.

Joonis 10. Töötuskindlustust kui peamine tootmist takistav tegur, hooajaliselt tasandatud



Allikad: Euroopa Komisjon, Eesti Pank (Tööturu ülevaade 2/2021)

Teisalt on aga keeruline kiiresti uut tööd pakkuda majanduslanguse olukorras, mistõttu on hüvitise maksmise perioodi pikenedes oluline mõju nii töötutele kui ka ettevõtetele. Mõju ettevõtetele avaldub seeläbi, et parem majanduslik kindlustunne võimaldab töötul otsida tööd, mis vastaks inimese ootustele ja kvalifikatsioonile, ning omab seeläbi positiivset mõju töötusjärgse töö kvaliteedile ja kestusele. Seega näitavad teistes riikides tehtud uuringud, et isegi kui töötuskindlustust pikendavad töötuse kestust, parandavad nad samal ajal sobiva töö leidmise võimalust ning töötud ei ole sunnitud leppima halvema kvaliteediga töökoha või ajutise töökohaga (vt nt van Ours, Vodopivec 2006).

Eelnõu muudatuste peamine mõju sihtrühmale seisneb selles, et lühem hüvitise maksmise periood võib tugevdada töötute motivatsiooni aktiivselt tööd otsida ja vastu võtta. Teisalt võib pikem periood suurendada töötute reservatsioonipalka (madalaim palk, mille eest on töötut nõus tööle asuma; vastasel juhul ta jätkab töötuskindlustust), mis võimaldab neil olla valivamad uue töö otsimisel ja vähendada seeläbi töötuskindlustust pakkumist. Samas tuleb siiski arvestada, et töötuskindlustust hüvitise maksmise maksimaalne periood rakendub vaid majanduslanguse olukorras, kus on vähem võimalusi uusi töökohti luua. Teisalt võib pikenedes hüvitise maksmise periood ja seeläbi sissetuleku säilimine aidata kaasa sellele, et ka töö otsimiseks on töötul parem majanduslik võimekus ning seeläbi võetakse vastu kvaliteetsem ja tema oskustele paremini vastav töö.

²⁰ <https://www.eestipank.ee/publikatsioonid/rahapoliitika-ja-majandus/2022/rahapoliitika-ja-majandus-12022>

Lisaks võib teiste riikide kogemuste ja uuringute (vt Laurimäe *et al.* 2019) järgi eeldada, et pikem hüvitise maksmise periood ja suurem töötushüvitis võivad suurendada elanike tarbimist, mis võib avaldada teatud määral mõju ka majandusele tervikuna ehk eelnõu muudatused mõjutavad töötuli liikme(te)ga leibkondade majanduslikku toimetulekut ja seeläbi leibkondade tarbimiskäitumist (võimalusi). Kokkuvõttes on mõju avaldumise sagedus reeglipärane, aga mitte igapäevane ja mõju majandusele võib hinnata mõju hindamise kriteeriumide alusel väikeseks.

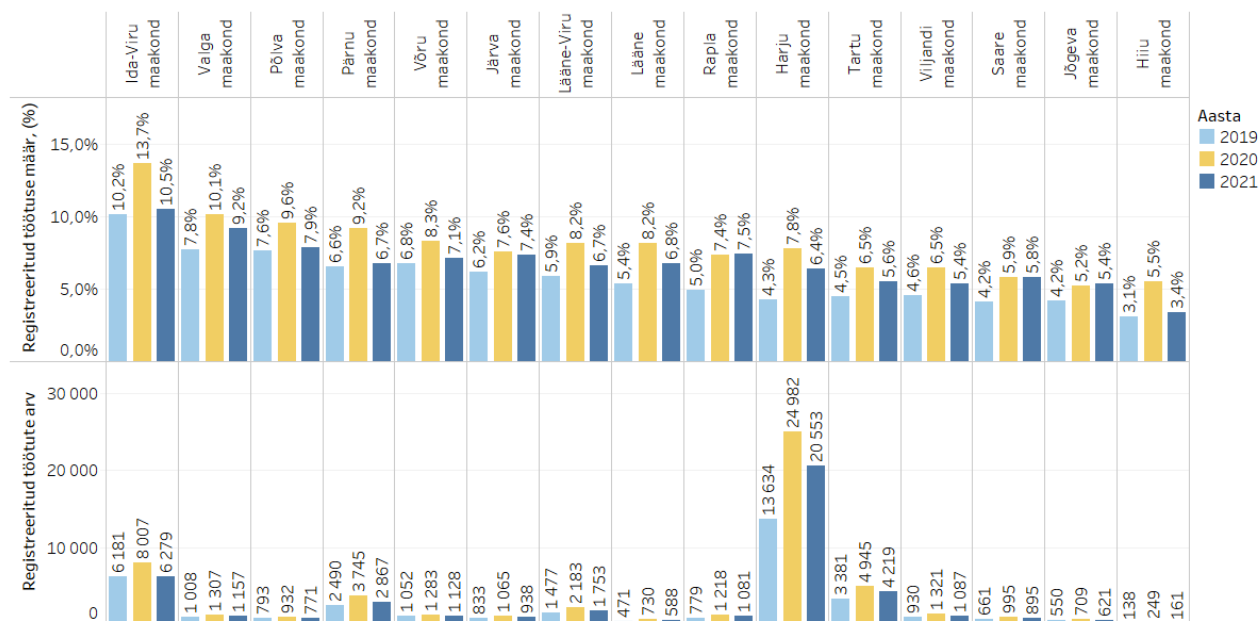
Mõju regionaalarengule

Mõju ulatus, mõjutatud sihtrühma suurus, mõju avaldumise sagedus, ebasoovitavate mõjude risk

Peamine mõju avaldub töötuskindlustushüvitise maksmise perioodi muutmisega nendele piirkondadele, kus on suurem töötute elanike osakaal, mistõttu on elanike majanduslik toimetulek teiste piirkondadega võrreldes kehvem. Eelkõige võivad eelnõus esitatud muudatused mõjutada eri piirkondades elavate inimeste sissetulekuid ning nende majanduslikku toimetulekut (sh ka vaesuse ulatust) ning aidata kaasa piirkondadevaheliste tööhõive/töötuse erinevuste vähendamisele.

Töötukassa andmetel oli 2021. aasta detsembri seisuga Eestis 44 103 registreeritud töötut, kellest 20 553 ehk 47% elas Harjumaal. Maakonna tööjõudu arvestades oli suurim osakaal registreeritud töötuid 2021. aasta detsembri seisuga Ida-Viru ja Valga maakonnas, kus registreeritud töötuse määr ulatus vastavalt 10,5% (registreeritud töötute arv 6279) ja 9,2%-ni (registreeritud töötute arv 1157), madalaim aga Hiiu maakonnas (3,4%). Sarnane maakondlik trend on omane ka varasematele aastatele (vt joonis 11).

Joonis 11. Registreeritud töötuse määr ja töötute arv maakonniti, aasta lõpu seisuga



Allikas: Eesti Töötukassa

Statistikaameti andmetel elas 2020. aastal Eesti elanikest 21,6% suhtelises vaesuses (meestest 18% ja naistest 22,9%) ning vaesusest on enim ohustatud töötud – nii elas 2020. aastal 43% töötutest (meestest 46% ja naistest 40,2%) allpool suhtelise vaesuse piiri. Piirkondlikult on näha, et suhtelise vaesuse määr on suurim Ida-Viru (31,4%), Võru (30%), Valga (29,3%) ja Hiiu (25%) maakonnas.

Ka absoluutsest vaesusest on enam ohustatud töötud (2020. aastal oli töötute absoluutse vaesuse määr 11,1%). Kuigi hõiveseisundi järgi vaesuse näitajaid maakonniti ei avaldata, võib eeldada, et vaesuses elavate inimeste osakaalu maakonnas mõjutab olulisel määral töötute osatähtsus. Näiteks on nii Ida-Viru maakonnas kui Valga maakonnas kõrge nii registreeritud töötuse kui ka suhtelise vaesuse määr kogu elanikkonnas. Sellest võib järeldada, et teatud maakondades on töötus pikemaajalisem kui Eestis tervikuna või maakondades, kus töötuse määr on oluliselt madalam (nt Harjumaal). Eelnõu muudatustega seoses võib kaasneda ebasoovitavate mõjude risk, kui Eestis tervikuna registreeritud töötute arv väheneb, sest suurima tööjõus olevate elanike arvuga Harjumaal töötus väheneb, kuid samas ei tähenda see seda, et Ida-Viru maakonnas tööturu olukord oluliselt paraneks. Nendel juhtudel tähendab, et kui Eesti üldiste andmete järgi jääb kehtima eelnõu baasstsenaarium, siis nt Valga, Ida-Virumaa jt kõrgema töötuse määraga maakondade töötutel ei pikene ka töötuskindlustushüvitise saamise periood. Viimane mõjutab siis ka nende vaesusriski suurenemist.

Muudatusega ei kaasne spetsiifilisi tegevusi mõne konkreetse piirkonna suhtes ning kuigi eri piirkondades elavate töötute majanduslik toimetulek võib töötuskindlustushüvitise maksmise perioodi pikenemisega paraneda, ei ole võimalik muudatuse mõju hinnata.

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele ning avaliku sektori kuludele ja tuludele

Töötuskindlustushüvitise seotud muudatuste peamine mõju töötukassale avaldub senise tööpraktika muutmises ja sellega kohanemises ning mõjutab töötuskindlustushüvitise kulu. Muudatus võib mõju avaldada ka kohalikele omavalitsustele, kuivõrd töötuskindlustushüvitise pikem maksmine majanduslanguse ajal võib mõnevõrra vähendada toimetulekutoetuse taotlemist ja sellele kvalifitseerumist.

Sihtrühm 1: Eesti Töötukassa

Mõju ulatus, mõjutatud sihtrühma suurus, mõju avaldumise sagedus ja ebasoovitavate mõjude risk

Eelnõu muudatused mõjutavad peamiselt töötukassat, kes tegeleb töötuskindlustushüvitise väljamaksmisega.

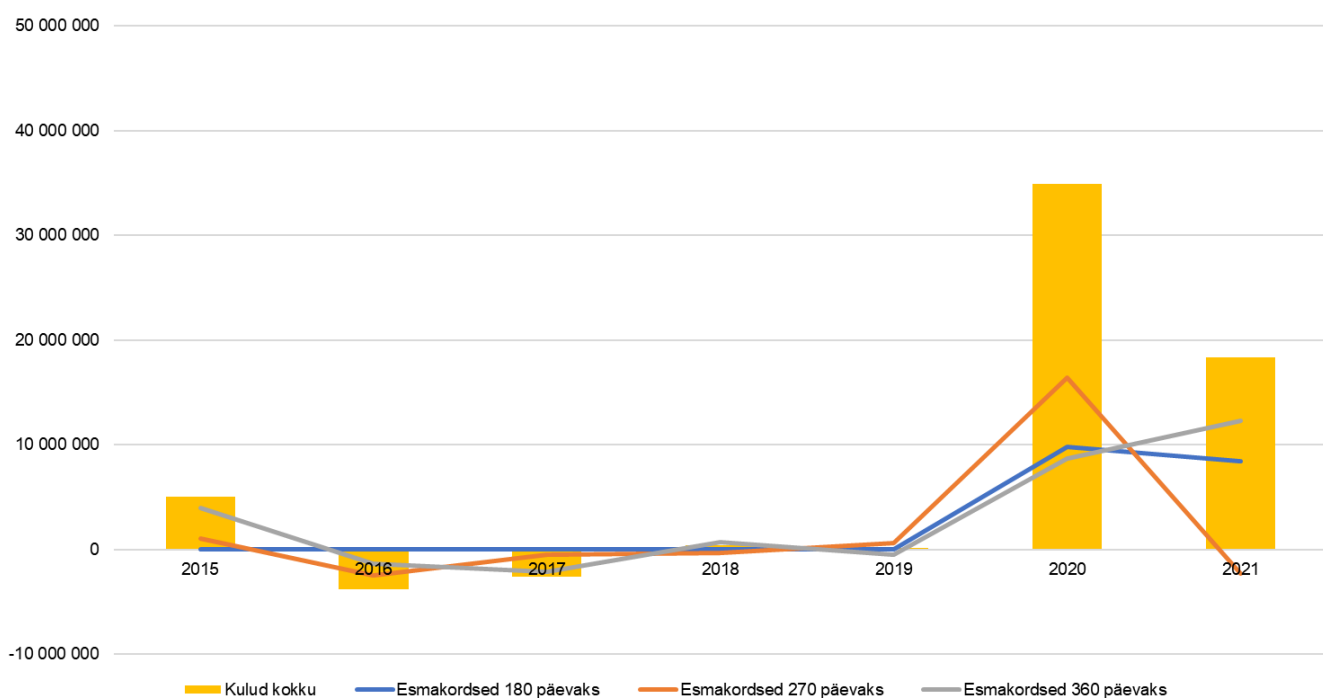
Töötuskindlustushüvitise muudatustega seoses on vaja teha vastavaid muudatusi töötukassa protseduurides ja infosüsteemis. Seejuures kaasneb pärast muudatuste elluviimist ka suurenenud vajadus töötukassa töötajate selgituste ja nõustamise järele, sest inimesed vajavad muudatustega kohanemiseks informeerimist.

Pikem hüvitise maksmise kestus (suure tööpuudusega perioodil) pikendab ka töötute arveloleku perioodi, mis omakorda võib suurendada pikaajalist töötust ning seeläbi ka töötukassa töökoormust – kui töötute arveloleku periood pikeneb, tähendab see, et samal ajal on arvel ka rohkem kliente. Samuti suurendab tööturu olukorrast lähtuv töötuskindlustushüvitise maksmise perioodi pikkus vajadust järjepidevalt pidada arvestust registreeritud töötuse üle ning jälgida järjepidevalt olukorra muutumist. Kuna töötukassa teeb ja avaldab registreeritud töötuse statistikat ka praegu, siis sellega olulist mõju töötukassa jaoks ei kaasne.

Kui töötuskindlustushüvitise maksmise lühem periood tähendab võrreldes kehtiva olukorraga kokkuhoidu, siis hüvitise maksmise perioodi pikendamine toob kaasa kulude suurenemise (2019–2020 detailandmete alusel on võimalik kulu välja toodud sotsiaalsete mõjude all).

Töötuskindlustushüvitise esmakordsete määramiste andmete ja nende eeldatava lõppemise aasta alusel on näha, et suurim kulude erinevus oleks tekkinud 2020. ja 2021. aastal. See on selgitatav sellega, et 2020. aastal suurenes töötus olulisel määral. Samuti on näha, et 2021. aastal kulude erinevus kehtiva olukorra ja eelnõu muudatuste võrdluses väheneb. Täpsema mõju töötuskindlustushüvitise kuludele määrab ära see, milline on töötute arv ning kuidas see tulevikus muutub (sh kui pikalt kestab nt tööturu olukorra halvenemine) ning kas sellega kaasneb ebasoovitava mõjuna töökoormuse ja kulude oluline suurenemine.

Joonis 12. Perioodi 2015–2021 töötuskindlustushüvitise esmakordsete määramiste alusel kehtiva olukorra ja eelnõu muudatustega kaasnevate kulude hinnanguline erinevus (ei arvesta korduvtaotlemist, hüvitise ennetähtaegset lõpetamist jm) hüvitise eeldatava lõppemise aasta järgi



*Aluseks on võetud esmakordsete määramiste arv kuude kaupa ning muudatuste kulu hindamisel ei arvestata võimalikku korduvtaotlemist, varasemat lõppemist jne, mistõttu on esitatud kulude erinevus tegelikkuses väiksem. Joonisel välja toodud kulu on esitatud eeldatava hüvitise lõppemise aasta järgi.

Allikas: Eesti Töötukassa (töötuskindlustushüvitise esmakordsed määramised ja keskmine päevamäär); Sotsiaalministeeriumi arvutused

Kokkuvõttes on muudatustel töötukassa töökorraldusele ja eelarvele oluline mõju. Samas on infosüsteemide ja töökorralduse mõju avaldumise sagedus väike, sest eeldab ühekordset muudatustega kohanemist.

Sihtrühm 2: kohalikud omavalitsused

Mõju ulatus, mõjutatud sihtrühma suurus, mõju avaldumise sagedus ja ebasoovitavate mõjude risk

Mõju kohalikele omavalitsustele ja riigieelarvele (toimetulekutoetus) ilmneb sel juhul, kui toimetulekutoetuse taotlejate arv või toimetulekutoetusele kvalifitseerumine muutub tulenevalt sellest, et töötuskindlustushüvitise maksmise periood on seotud olukorraga tööturul. Toimetulekutoetuse andmed näitavad, et suur osa toimetulekutoetuse saajatest on registreeritud

töötud – nt 2021. aastal moodustasid vähemalt ühe registreeritud töötuga leibkondade taotlused 60% kõikidest rahuldatud toimetulekutoetuse taotlustest. Seejuures on enamasti tegemist töötutoetuse saajatega ning oluliselt vähem on töötuskindlustushüvitise saajaid taotlevate leibkondade liikmete seas. Seetõttu võib eeldada, et pikem töötuskindlustushüvitise maksmise periood vähendab majanduslanguse ajal toimetulekutoetust taotlevate registreeritud töötute arvu.

Teisalt aga võib toimetulekutoetuse taotlemine suureneda siis, kui tööturu olukord paraneb ja kehtima jääb eelnõu baasstsenaarium ehk mõnevõrra lühem periood võrreldes kehtiva olukorraga. Eelkõige võib see mõjutada neid piirkondi, kus töötuse määr on kõrge ka siis, kui näiteks Harjumaal või Eestis keskmiselt töötus väheneb. Arvestades aga seda, et lühem töötuskindlustushüvitise maksmise periood mõjutab motivatsiooni aktiivselt tööd otsida ning tööle asuda, võib kokkuvõttes tänu kiiremale tööle siirdumisele jääda mõju toimetulekutoetuse taotlemise suurenemisel siiski väheks.

See tähendab, et muudatuse tulemusena võib väheneda töökoormus taotluste menetlemisel eelkõige sellistel aegadel, kui on oluline saada pikema perioodi jooksul asendussissetulekut ehk siis, kui tööle saamise võimalus on väiksem. Kokkuvõttes on tegemist muudatustega, mis võivad avaldada positiivset mõju toimetulekutoetuse määramiste arvule ja eelarvele. Täpsem mõju ulatus oleneb leibkonna liikmete arvust, eluasemekulude suurusest ning teiste leibkonnaliikmete sissetulekust.

Muudatus 2: koondamishüvitise ja maksejõuetushüvitise muudatused

Eelnõus esitatud koondamishüvitise ja maksejõuetushüvitise muudatuste rakendamisel võib eeldada mõju esinemist kahes valdkonnas: sotsiaalne, sh demograafiline mõju, ning mõju riigiasutuste töökorraldusele, kuludele ja tuludele. Muudatusega ei kaasne mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele, majandusele, elu- ja looduskeskkonnale ega mõju regionaalarengule.

Mõjutatud sihtrühm: koondamishüvitist saama õigustatud ametnikud, maksejõuetushüvitist saama õigustatud kindlustatud

Muudatusest mõjutatud sihtrühm ja avalduva mõju kirjeldus ja olulisus

Eelnõu jõustumisel ei arvestata koondamishüvitise määramisel enam ametniku teenistusstaaži eri perioodidel aset leidnud teenistussuhete peale kokku, vaid ainult ametniku viimase teenistussuhte kestust. Samuti muutub võrreldes varasemaga see, et koondamishüvitise määramisel arvestatakse töö- või teenistussuhte staaži viimase tööandja juures sõltumata sellest, kas töötati töölepingu või avaliku teenistuse seaduse alusel ehk katkematult sama tööandja juures ametnikuna teenitud teenistusstaaž ja töölepingu alusel töötatud aeg (nn tööstaaž) liidetakse üheks staažiks. Töö- või teenistusstaaži liitmine juhul, kui kindlustatu on töötanud sama tööandja juures, mõjutab positiivselt neid kindlustatuid, kellel ilma töö- või teenistusstaaži summeerimata jääb viimase töösuhte staaž alla viie aasta, mis on koondamishüvitise maksmise alampiiriks. Lisaks muutuvad teenistussuhtes olevate ametnike puhul koondamishüvitise põhimõtete arvestamise alused võrdseks töölepingu alusel töötavate inimestega, kelle puhul võetakse koondamishüvitise suuruse arvutamisel arvesse vaid viimase töösuhte kestust (ametnike puhul võeti seni arvesse kogu töötatud aja jooksul teenitud teenistusstaaž). 2020. aastal moodustasid töötukassa andmetel avaliku teenistuse seaduse alusel koondamishüvitise saajad 1% kõikidest koondamishüvitise saajatest (157 inimest) ning 2021. aastal 4% (248 inimest), mistõttu on mõjutatud sihtrühma suurus väike. Mõju sagedus on harv, sest koondamishüvitise saamiseks peab inimesel viimase töösuhte pikkuseks olema vähemalt viis aastat.

Lisaks täpsustatakse muudatusega, et maksejõuetushüvitist makstakse ainult neile töötajatele, kes on esitanud kohtusse tööõigussuhtest tuleneva nõude alusel tööandja vastu pankrotiavalduse ja kohus on hinnanud, et töötaja nõue on tõendatud, ning leidnud, et tööandja maksejõuetus on tõenäoline. Muudatus suurendab õigusselgust, kuid ei eelda sihtrühma tegevuses võrreldes varasemaga olulisi muutusi, mistõttu on mõju ulatus väike. Muudatusest mõjutatud sihtrühma suurus on samuti väike, 2021. aasta jooksul määrati maksejõuetushüvitis 1236 inimesele, mis moodustab kogu elanikkonnast väga väikese osa (alla 1%).

Ebasoovitavate mõjude risk

Ebasoovitavaid mõjusid ei tuvastatud.

Kokkuvõttev hinnang mõju olulisusele

Muudatus suurendab töölepingu seaduse ja avaliku teenistuse seaduse alusel töötavate inimeste võrdset kohtlemist.

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele ning avaliku sektori kuludele ja tuludele

Sihtrühm: Eesti Töötukassa

Muudatusest mõjutatud sihtrühm, avalduva mõju kirjeldus ja olulisus

Muudatused mõjutavad vähesel määral töötukassat, sest muudavad koondamishüvitise arvestamise aluseks olevaid põhimõtteid nende kindlustatute puhul, kelle viimane töösuhe oli avalikus teenistuses. Mõju ulatus on töötukassa jaoks väike ning ei eelda suuri muutusi tööprotsessides. Mõju sagedus on töötukassa jaoks regulaarne, kuid arvestades, et tööturuteenuste osutamine ning toetuste ja hüvitiste maksmine (sh koondamishüvitise ja maksejõuetushüvitise määramine ja maksmine) on töötukassa peamine tegevus, siis ei toimu töötukassa tegevuses võrreldes varasemaga olulisi muutusi ning mõju ulatust võib pidada väikeseks.

Ebasoovitavate mõjude risk

Ebasoovitavaid mõjusid ei tuvastatud.

Kokkuvõttev hinnang mõju olulisusele

Koondamishüvitise ja maksejõuetushüvitise muudatused mõjutavad vähesel määral töötukassa tööprotsesse, kuid nende mõju on väike.

Muudatus 3: tööalase rehabilitatsiooni teenust puudutavad muudatused

Eelnõus esitatud tööalase rehabilitatsiooni teenust puudutavate muudatuste rakendamisel võib eeldada mõju esinemist kolmes valdkonnas: sotsiaalne, sh demograafiline mõju, mõju majandusele ning mõju riigiasutuste töökorraldusele, kuludele ja tuludele. Muudatusega ei kaasne mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele, elu- ja looduskeskkonnale ega mõju regionaalarengule.

Sotsiaalne, sh demograafiline mõju

Sihtrühm: tööalase rehabilitatsiooni teenuse saajad

Muudatusest mõjutatud sihtrühm ja avalduva mõju kirjeldus ja mõju olulisus

Eelnõu jõustumisel on töötukassal kohustus edastada tööalase rehabilitatsiooni teenuse (edaspidi TRT) osutajale X-tee kaudu TRT saaja kohta käivaid andmeid, mis on vajalikud teenuse osutamiseks (nt kliendi töövõime hindamise ekspertiisis välja toodud tegevuspiirangud; varasem TRT tulemus; kliendi haridus ja töökogemus). Samuti peab TRT osutaja edastama töötukassale X-tee kaudu andmeid teenuse raames tehtud tegevuste ja tulemuste kohta. Muudatus soodustab kliendi individuaalsetest vajadustest lähtuva teenuse osutamist, mis omakorda avaldab eelduslikult positiivset mõju TRT tulemuslikkusele ehk teenusesaaja töövõimele ja iseseisvale toimetulekule, õppimisele, tööle saamisele või töö säilitamisele. TRT saaja jaoks väheneb vajadus jagada enda kohta käivaid samu andmeid mitmele osapoolle, kuid kuna infovahetus toimub töötukassa ja TRT pakkuja vahel, on mõju ulatus sihtrühma jaoks väike. 2020. aastal alustas TRT saamist 2577 unikaalset inimest, mis moodustab *ca* 3,5% potentsiaalsest TRT sihtrühmast²¹, mistõttu on mõjutatud sihtrühma suurus väike.

Ebasoovitavate mõjude risk

Ebasoovitavaid mõjusid ei tuvastatud.

Kokkuvõttev hinnang mõju olulisusele

Muudatus vähendab TRT saaja jaoks vajadust jagada enda kohta käivaid samu andmeid mitmele osapoolle.

Mõju majandusele

Sihtrühm: tööalase rehabilitatsiooni teenuse osutajad

Muudatusest mõjutatud sihtrühm ja avalduva mõju kirjeldus ja mõju olulisus

Teenuse osutamiseks vajalike andmete vahetamine X-tee kaudu võimaldab TRT osutajal arvestada varasemast enam TRT saaja individuaalsete karakteristikutega (nt kaasata kliendi vajadustele vastavad rehabilitatsioonispetsialistid), mis parandab eelduslikult teenuse tulemuslikkust. Samuti peavad TRT osutajad edastama töötukassale andmeid TRT raames elluviidud tegevuste ja tulemuste kohta, mis on tulevikus vajalikud töötukassa jaoks kliendile tööturuteenuste osutamisel ja TRT tulemuslikkuse analüüsimisel. Töötukassal on TRT osutamiseks 13.04.2022 seisuga 91 partnerit ehk teenuseosutajat. Andmevahetuse toimimiseks peavad teenuseosutajad kasutama kindlatele tehnoloogilistele ja infoturbe nõutele vastavat infosüsteemi, mis on töötukassa hinnangul praegu olemas *ca* 2/3 teenuseosutajatest. Muudatus mõjutab kõiki TRT osutajaid, kuid arvestades, et valdav osa teenuseosutajatest kasutab juba praegu turvalist infoturbesüsteemi, samuti seda, et teenuseosutajal endal on kohustus töötukassale edastada vaid hinnang teenuse tulemuslikkuse ja elluviidud tegevuste kohta, on mõju ulatus sihtrühma jaoks väike. Mõju sagedus on sihtrühma jaoks regulaarne, sest andmete saamine ja edastamine puudutab kõiki kliente, kellele TRT-d osutatakse.

Ebasoovitavate mõjude risk

²¹ Tööalase rehabilitatsiooni teenuse sihtrühmana on käsitatud puudega ja osalise töövõimega inimesi, kes olid Eesti tööjõu-uuringu andmetel vaatlusalusel aastal hõivatud või töötud. 2020. aastal oli selliseid inimesi 74 500.

Ebasoovitavad mõjud võivad avalduda siis, kui teenuseosutajad, kes praegu turvalist ja nõuetele vastavat infosüsteemi ei kasuta, ei ole võimelised sellele üle minema ning on seetõttu sunnitud teenuse osutamisest loobuma, mis omakorda võib vähendada TRT kättesaadavust.

Kokkuvõttev hinnang mõju olulisusele

Muudatuse tulemusena on TRT osutajal õigus saada töötukassalt teenuse osutamiseks vajalikke andmeid ning edastada töötukassale kliendi teenuse tulemuslikkust puudutavaid andmeid turvalise kanali vahendusel.

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele ning avaliku sektori kuludele ja tuludele

Sihtrühm: Eesti Töötukassa

Muudatusest mõjutatud sihtrühm ja avalduva mõju kirjeldus ja mõju olulisus

Muudatuse tulemusena on töötukassal võimalik edastada kõigile TRT osutajatele teenuse osutamiseks vajalikke andmeid. Samuti saab töötukassa turvalise kanali vahendusel TRT osutajalt tagasisidet klientide TRT tulemuslikkuse kohta, mis on oluline tulevikus kliendi toetamisel ning sobivate tööturuteenuste pakkumisel. Samuti võimaldavad turvalise kanali kaudu edastatud TRT tulemuslikkuse kohta käivad andmed neid tulevikus kasutada TRT kvaliteedi hindamisel ning teenuse parendamisel. Mõju ulatus on töötukassa jaoks väike, sest töötukassal on olemas andmevahetuseks vajalik infosüsteem ning andmevahetusega kaasnevad muudatused ei ole ulatuslikud. Mõju sagedus on töötukassa jaoks regulaarne, kuid kuna vähenenud töövõimega inimeste töövõime toetamine on töötukassa üks põhitegevustest ning muudatuste tõttu ei toimu töötukassa tegevuses võrreldes varasemaga olulisi muutusi, siis võib mõju ulatust pidada väikeseks.

Ebasoovitavate mõjude risk

Ebasoovitavaid mõjusid ei tuvastatud.

Kokkuvõttev hinnang mõju olulisusele

Muudatuse tulemusena tekib töötukassal õigus edastada TRT osutajale teenuse osutamiseks vajalikke andmeid ning saada TRT osutajalt teenuse tulemuslikkust puudutavaid andmeid.

Muudatus 4: TVTS-i muudatused

Eelnõus esitatud TVTS-i muudatuste rakendamisel võib eeldada mõju esinemist kahes valdkonnas: sotsiaalne, sh demograafiline mõju, ning mõju riigiasutuste töökorraldusele, kuludele ja tuludele. Muudatusega ei kaasne mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele, majandusele, elu- ja looduskeskkonnale ega mõju regionaalarengule.

Sotsiaalne, sh demograafiline mõju

Sihtrühm: töövõimetoetuse saajad

Muudatusest mõjutatud sihtrühm ja avalduva mõju kirjeldus ja mõju olulisus

Eelnõu jõustumisel on töötukassal õigus töövõimetoetuse maksmine peatada, kui kojukandena või arvelduskontole kantud töövõimetoetus laekub töötukassale tagasi kahel järjestikusel kuul, ning töövõimetoetuse maksmine lõpetada, kui töövõimetoetuse saaja ei esita korrektseid andmeid 12 kuu jooksul. Muudatus on distsiplineeriva loomuga ning ei mõjuta sihtrühma õigust töövõimetoetusele, v.a juhul, kui töövõimetoetuse maksmine lõpetatakse ning töövõimetoetuse uuesti saamiseks tuleb isikul esitada uus töövõime toetuse taotlus, mistõttu on mõju ulatus väike. Muudatus suurendab tõenäosust, et töövõimetoetuse saaja esitab korrektsed töövõimetoetuse väljamaksmist võimaldavad andmed ning töövõimetoetus jõuab inimeseni (sh peatamise ajal saamata jäänud töövõimetoetus), mis on sihtrühma jaoks positiivse mõjuga. Muudatus puudutab potentsiaalselt kõiki töövõimetoetuse saajaid (osalise või puuduva töövõimega, edaspidi kõik koos nimetatud vähenenud töövõimega inimesed), kellel võib vähenenud töövõime perioodi jooksul tekkida olukord, kus on esitatud ekslikud andmed või andmed on muutunud viisil, mis ei võimalda töövõimetoetust välja maksta. 2022. aasta jaanuari lõpu seisuga oli vähenenud töövõime tuvastatud 98 364 inimesel ning jaanuaris tehti töövõimetoetuse väljamakse ca 92 000 inimesele. Praktikas puudutab muudatus siiski vaid väga väikest osa töövõimetoetuse saajatest, sest enamiku väljamaksetega probleeme ei ole. Töötukassa hinnangul on ebaõnnestunud maksete osakaal marginaalne ning tegemist on pigem üksikjuhtumitega, mistõttu on mõjutatud sihtrühma suurus väike. Samuti on mõju sagedus sihtrühma jaoks väike, sest eelduslikult on andmete korrigeerimise vajadus ühekordne.

Käesoleva eelnõu jõustumisel täiendatakse ka töövõimetoetuse saaja põhikohustusi töövõimetoetuse taotlemisel ja saamisel. Kuna ka kehtiv seadus kohustab töövõimetoetuse saajat töötukassat teavitama töövõimetoetuse õigust ja selle suurust mõjutavatest asjaoludest, võib mõju ulatust pidada väikeseks. Muudatus puudutab potentsiaalselt kõiki töövõimetoetuse saajaid, kuid eelkõige siiski välisriigis elavaid töövõimetoetuse saajaid, kelle andmed ei ole töötukassale andmekogudest kättesaadavad. 2020. aastal moodustasid välisriigis elavad töövõimetoetuse saajad kõikidest töövõimetoetuse saajatest keskmiselt 0,55% ja 2021. aastal keskmiselt 0,60%, mistõttu on mõjutatud sihtrühma suurus väike. Välismaal elavad Eesti töövõimetoetuse saajad peavad töövõimetoetust mõjutavatest asjaoludest (nt välismaal saadav töötasu) töötukassat igal kuul teavitama, mistõttu on mõju sagedus nende jaoks regulaarne.

Ebasoovitavate mõjude risk

Ebasoovitavad mõjud võivad avalduda olukorras, kus töövõimetoetuse saajat ei ole võimalik kätte saada (nt viibib inimene pikemat aega haiglas või on kõik teadaolevad kontaktandmed muutunud), mistõttu ei saa inimene kätte töövõimetoetuse peatamise/lõpetamise otsust. Võib eeldada, et praktikas on selliste olukordade tekkimine siiski pigem harv, kuna töövõimetoetus on inimeste jaoks olulise tähtsusega sissetulek ning selle mitte kättesaamise korral võtab inimene ise töötukassaga ühendust.

Kokkuvõttev hinnang mõju olulisusele

Muudatused suurendavad tõenäosust, et töövõimetoetuse saaja esitab töötukassale töövõimetoetuse maksmiseks vajalikud andmed, mille tulemusena jõuab töövõimetoetus saajani.

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele ning avaliku sektori kuludele ja tuludele

Sihtrühm: Eesti Töötukassa

Muudatusest mõjutatud sihtrühm ja avalduva mõju kirjeldus ja mõju olulisus

Muudatus mõjutab töötukassat, kes tegeleb töövõime hindamisega ja töövõimetoetuse väljamaksetega, mistõttu on mõjutatud sihtrühma suurus väike. Muudatus mõjutab vähesel määral töötukassa halduskoormust. Ühest küljest väheneb eelduslikult töövõimetoetuse väljamaksete arv, mille kohale toimetamine ebaõnnestub, sest eelnõu jõustumisel tekib töötukassal õigus töövõimetoetuse maksmine peatada, kui kojukandena või arvelduskontole kantud töövõimetoetus laekub töötukassale tagasi kahel järjestikusel kuul, ning töövõimetoetuse maksmine lõpetada, kui töövõimetoetuse saaja ei esita korrektseid andmeid 12 kuu jooksul. Teisalt tuleb töövõimetoetuse peatamise või lõpetamise korral koostada ja edastada sellekohane otsus ka otsust puudutavale isikule, mis võib vähesel määral töötukassa halduskoormust suurendada. Kuna muudatus puudutab eelduslikult vaid üksikjuhtumeid, siis on mõju ulatus töötukassa jaoks väike. Kuivõrd töötukassa tegeleb töövõimetoetuse väljamaksetega iga kuu, siis on mõju sagedus nende jaoks potentsiaalselt regulaarne.

Ebasoovitavate mõjude risk

Ebasoovitavaid mõjusid ei tuvastatud.

Kokkuvõttev hinnang mõju olulisusele

Muudatus ei avalda töötukassa jaoks olulist mõju, vähesel määral muutuvad tööprotsessid.

Muudatuste koondmõju ettevõtete ja/või kodanike halduskoormusele

Eelnõuga ei suurendata elanike, ettevõtete ja kohalike omavalitsuste halduskoormust. Töötukassa töökoormus võib töötuskindlustushüvitise maksmise perioodi muutmise tõttu suurened, kuid eeldatavalt ei ole selle mõju suur. Kokkuvõttes ei kaasne eelnõu muudatustega olulist halduskoormuse muutust.

7. Andmekaitsealane mõjuhinnang

TTTS-i muudatus toob kaasa mõju isikuandmete töötlemisele. Muudatusega muudetakse turvalisemaks tööalase rehabilitatsiooni teenust saavate klientide andmete vahetamine töötukassa ja teenuseosutajate vahel, kasutades selleks infosüsteemide andmevahetuskihti X-tee. Isikuandmete töötlemine on kooskõlas TTTS-is sätestatud eesmärkidega: toetada teenuse osutamisega inimesi tööturul osalema või tööturule suunduma tööeluks ettevalmistamise ning tööle asumise või töötamise jätkamise abistamise kaudu. Muudatusega ei muutu töödeldavate isikuandmete maht, ulatus, subjektide ring, töötlejad ega eesmärgid. Muudatusega vähendatakse riski, et inimeste andmeid käideldakse ebaturvaliselt, tekib otsene või kaudne isiku tuvastamise võimalus või eriliigilised andmed võiksid lekkida kolmandale osapoolle. Andmete vahetamine X-tee kaudu nõuab mõlemalt poolelt kindlatele nõuetele vastava infosüsteemi kasutamist. Kokkuvõttelikult tagab muudatus tehniliste meetmete abil andmete töötlemise turvalisemal viisil, tagades IKÜM-is sätestatud isikuandmete töötlemise põhimõtete järgimise parimal võimalikul viisil. Muudatus on oluline isikuandmete turvalisuse tagamiseks (IKÜM art 5 lg 1 p f), kuid muudatusega ei kaasne muud olulist mõju isikuandmete töötlemisel.

8. Seaduse rakendamise seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Eelnõus esitatud muudatustest avaldab eelarvele mõju töötuskindlustushüvitise sidumine majandustsükliga (teiste muudatustega ei kaasne olulist mõju eelarvele). Töötuskindlustushüvitise sidumine majandustsükliga eeldab arenduste tegemist töötukassa infosüsteemides – arenduse kulu on eeldatavalt 150 000–170 000 eurot (käibemaksuta) ning see kaetakse töötukassa eelarvest.

Samuti võib eeldada, et töötuskindlustushüvitise sidumisel majandustsükliga suureneb seletuskirjas kirjeldatud III või IV stsenaariumi rakendumisel töötuskindlustushüvitiste kulu (kuna sellise olukorra puhul pikeneb hüvitise maksmise periood võrreldes kehtiva olukorraga) ning see väheneb, kui kehtima jääb kirjeldatud baasstsenaarium. 2019. ja 2020. aasta detailandmete alusel oleks olnud lisakulu vastavalt 15,9 miljonit ja 1,9 miljonit eurot.

9. Rakendusaktid

Seadusemuudatuste jõustumisel ei ole vaja kehtestada ega muuta rakendusakte.

10. Seaduse jõustumine

Seaduse jõustumisel on töötuskindlustushüvitise maksmisel majandustsükleid (§ 1 punktid 1–11 ja 15) ja töövõimetoetuse maksmist (§ 3 punktid 3 ja 4) puudutavatele sätetele ette nähtud jõustumisaeg 2023. aasta 30. juuni. Töötuskindlustushüvitise maksmisel on vaja fikseerida jõustumisaeg, et võimaldada töötukassal teha vastavad muudatused oma süsteemides, võimaldades kindlustushüvitise kuupõhise arvestuse jätkamist ning vajaduse korral rakendades juba jõustumisele järgneval kuul seadusega ette nähtud muudatusi. Töövõimetoetuse maksmist puudutavate sätete juures on täpsustatud peatamise ja lõpetamise reegleid ning jäetud seaduse jõustumisaja valikul töötukassale piisav aeg infosüsteemides muudatuste tegemiseks ning sihtrühmale aeg muudatustega arvestamiseks.

Seaduse ülejäänud sätted jõustuvad üldises korras.

11. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse eelnõude infosüsteemi kaudu kooskõlastamiseks kõigile ministeeriumidele ning arvamuse avaldamiseks Eesti Tööandjate Keskliidule, Eesti Ametiühingute Keskliidule, Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsioonile TALO, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Teenusmajanduse Kojale, Eesti Väike- ja Keskliste Ettevõtjate Assotsiatsioonile, Eesti Töötukassale, Eesti Pangale ja Õiguskantsleri Kantseleile.

Algatab Vabariigi Valitsus „...“ „.....“ 2022. a.