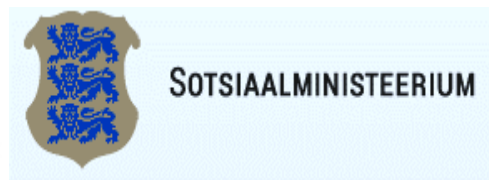


# Töötuskindlustuse põhimõtete analüüs vaesuse ennetamiseks ja tööturul osalemise toetamiseks



2019

*Uuringu tellis Sotsiaalministeerium. Projekti rahastamine toimub riigieelarvelistest vahenditest (Sotsiaalministeeriumi eelarve) ja SA Eesti Teadusagentuuri programmist „Valdkondliku teadus-ja arendustegevuse tugevdamine (RITA) tegevus 2“.*

#### **Autorid:**

**Merilen Laurimäe** (Praxis) liitus Praxis meeskonnaga 2018. aastal ning töötab analüütikuna töö- ja sotsiaalelu valdkonnas. Merilenil on magistrikraad Tartu Ülikoolist majandusteaduse erialal. Oma magistritöös uuris ta tööhõive seoseid oskuste ja haridusega Eesti ja Põhjamaade võrdluses, kasutades selleks PIAAC andmebaasi.

**Magnus Piirits** (Praxis) uurib sotsiaalkaitstesüsteemide jätkusuutlikkust ja pensionisüsteemi hüvitiste ebavõrdsust. Sealhulgas tegeleb koos Alari Paulusega EUROMODi Eesti mudeli arendamisega ning rakendamisega erinevates projektides.

**Kaupo Koppel** (Praxis) huvitub sotsiaalkaitse tulemuslikkusest ja jätkusuutlikkusest. Ta omab kõrgharidust matemaatilises majandusteaduses, mida rakendab sotsiaalkaitstesüsteemide uurimise ning statistilise analüüsi juures

**Kirsti Melesk** (Praxis) on enam kui 10-aastase töökogemusega tööturu ja tööjõu valdkonna projektides analüütikuna ja projektijuhina. Kirsti uurimisteemade hulgas on täiskasvanute täiendõpe ja koolitustel osalemine ning tööturumeetmed, mis toetavad oskuste ja teadmiste arendamist.

**Märt Masso** (Praxis) huvitub sotsiaalkaitse ja tööpoliitika lõimumiskohtadest ning on maksude-toetuste sissetuleku jaotuse mikrosimulatsiooni mudeli EUROMOD Eesti osamudeli projektijuht aastast 2016 ja Euroopa Sotsiaalpoliitika võrgustiku Eesti meeskonna juht aastast 2016.

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

**praxis** | mõttekoda

#### **Poliitikauuringute Keskus Praxis**

Tartu mnt 50, V korrus

10115 Tallinn

tel 640 8000

[www.praxis.ee](http://www.praxis.ee)

[praxis@praxis.ee](mailto:praxis@praxis.ee)

Väljaande autoriõigus kuulub Poliitikauuringute Keskusele Praxis. Väljaandes sisalduva teabe kasutamisel palume viidata allikale: Laurimäe, Merilen; Piirits, Magnus; Koppel, Kaupo; Melesk, Kirsti; Masso, Mär, 2019. Töötuskindlustuse põhimõtete analüüs vaesuse ennetamiseks ja tööturul osalemise toetamiseks. Poliitikauuringute Keskus Praxis

## Lühitutvustus

Analüüsi käigus hinnatakse, kas ja milliseid muudatusi on vaja teha töötushüvitise süsteemis ning kuidas peaks töötushüvitiste süsteem võtma arvesse majandusüklite mõju töötusele. Uuring sisaldab Eesti töötushüvitise süsteemi ülevaadet, mis hõlmab nii töötuskindlustust kui töötutoetust, süsteemi kitsaskohtade analüüsi ning teiste riikide töötushüvitiste süsteemide võrdlust. Lähtuvalt Eestis kehtiva töötushüvitise süsteemi kitsaskohtadest ja riikide võrdlevast analüüsist pakutakse välja Eestile sobivamad töötushüvitise süsteemi stsenaariumid, mis soosivad töötamist, vähendavad vaesust ja on vastavuses rahvusvaheliste standarditega.

## Abstract

The study evaluates Estonian unemployment insurance and unemployment allowance system. The study includes comparative analysis of unemployment protection systems in Europe, including counter cyclical unemployment benefits systems. Alternative scenarios of Estonian system will be designed to improve coverage and reduce poverty.

# Sisukord

<b>Lühituvustus .....</b>	<b>3</b>
<b>Abstract .....</b>	<b>4</b>
<b>Töös kasutatud mõisted.....</b>	<b>8</b>
<b>Töös kasutatud lühendid .....</b>	<b>10</b>
<b>1. Töötushüvitise süsteemi analüüsi lähtekohad.....</b>	<b>11</b>
1.1. Analüüsi ulatus ja kasutatavad mõisted .....	11
1.2. Eesti töötushüvitise süsteem ja selle väljakutsed.....	13
<b>2. Eesti töötushüvitise süsteemi analüüs .....</b>	<b>15</b>
2.1. Halduskorraldus: töötushüvitiste süsteemi tasandid .....	15
2.2. Süsteemi katvus .....	18
2.2.1. Hõivevorm .....	19
2.2.2. Hõive lõppemise tingimused .....	22
2.2.3. Süsteemi panustamine .....	27
2.2.4. Stsenariumite mõju katvusele.....	31
2.3. Hüvitamine.....	35
2.3.1. Hüvitise suurus .....	35
2.3.2. Töötasu saamine hüvitise saamise ajal .....	44
2.3.3. Hüvitise maksmise periood .....	48
2.3.4. Süsteemi automaatne kohanemine tööturuga .....	51
2.3.5. Stsenariumite mõju sissetuleku jaotusele.....	55
2.4. Rahastamine .....	64
2.4.1. Rahastamise allikad .....	64
2.4.2. Stsenariumite mõju kogukuludele.....	67
<b>3. Analüüsi järeldused ja soovitused .....</b>	<b>72</b>
3.1. Eesti töötushüvitise süsteemi väljakutsed.....	72
3.2. Töötushüvitise süsteemi katvuse laiendamise soovitused.....	72
3.3. Töötushüvitiste suurendamine .....	74
3.4. Töötushüvitise süsteemi halduskorraldus ja rahastamine .....	75
<b>4. Executive Summary .....</b>	<b>77</b>
<b>5. Kasutatud kirjandus.....</b>	<b>81</b>
<b>Lisa 1. Eesti töötushüvitise süsteemi stsenaariumid .....</b>	<b>86</b>
<b>Lisa 2. Riikide töötuskindlustusmaksete jagunemine töötaja ja tööandja vahel.....</b>	<b>90</b>
<b>Lisa 3. Statistika.....</b>	<b>92</b>
<b>Lisa 4. Metoodika .....</b>	<b>93</b>
A Töötushüvitise süsteemi stsenaariumite disainimine .....	93
B Töötushüvitise süsteemi stsenaariumite analüüs.....	94

## Kiilude loetelu

Kiil 1. Töötushüvitise süsteemi alternatiivsetest lähenemistest laiemalt .....	18
Kiil 2. Töötuskaitse toetuse ja hüvitise suurus rahvusvaheliste kokkulepe järgi .....	42
Kiil 3. Töötushüvitise vajaduspõhisus ja hüvitiste samaaegne maksmine .....	45
Kiil 4. USA, Kanada ja Poola vastutsükliline töötushüvitise süsteem .....	52
Kiil 5. Töötusest sõltuvad sissemaksed .....	65

## Jooniste loetelu

Joonis 1. Eesti töötushüvitise süsteem ja analüüsi fookus .....	12
Joonis 2. Töötushüvitise süsteemi teoreetiline katvus erinevate hõivevormide lõikes (tavapäraselt hõivatud vs madala tööintensiivsusega hõivatud vs iseendale tööandjad) Euroopas EUROMODi hinnangul .....	20
Joonis 3. Töösuhete lõppemise tingimused töötushüvitise süsteemis valitud OECD riikides: lubatud erandid ja sanktsioonide rangus, 2017. aastal .....	24
Joonis 4. Hõive lõppemise põhjused töösuhete lõpetamise põhjuste alusel tuginedes töötamise registri andmetele, 2018. aastal .....	25
Joonis 5. Tööpanuse ja referentsperioodi kestus kuudes ning nõutud tööpanuse osakaal referentsperioodist Euroopa riikides, seisuga 1. jaanuar 2018 .....	29
Joonis 6. Töötushüvitistele FIEna ning töötamise staatuse alusel täiendavalt kvalifitseeruvate isikute arv kvartalite lõikes: I ja III stsenaarium .....	34
Joonis 7. FIEna või nii FIEna kui ka töötamise alusel Täiendavalt töötushüvitistele kvalifitseeruvate inimeste arv kvartalite lõikes: II stsenaarium .....	35
Joonis 8. Töötushüvitise netoasendusmäär hõivevormide järgi .....	38
Joonis 9. Töötute suhtelise vaesuse määr 16-64 aastaste seas Euroopa Liidu riikides (%), 2017. aastal. ....	39
Joonis 10. Tööle siirdumise piirmaksumäär ühe inimesega leibkonnas, 2016. aastal .....	39
Joonis 11. Töötushüvitise põrand võrrelduna kehtiva elatusmiinimumiga .....	40
Joonis 12. Poliitikavariantide mõju suhtelisele vaesusele 2018. aastal .....	57
Joonis 13. Poliitikavariantide mõju absoluutsele vaesusele 2018. aastal .....	58
Joonis 14. Poliitikavariantide mõju ekvivalentsissetulekutele 2018. aastal, eurodes kuus. ....	59
Joonis 15. Poliitikavariantide mõju rahvastiku sissetulekute ebavõrdsusele 2018. aastal, Gini koefitsient ja kvintilide suhtarv .....	60
Joonis 16. Poliitikavariantide mõju ebavõrdsusele erinevatel töötute gruppidel 2018. aastal, Gini koefitsient .....	61
Joonis 17. Poliitikavariantide tegelik piirmaksumäär 2018. aastal .....	62
Joonis 18. Poliitikavariantide netoasendusmäär 2018. aastal .....	63
Joonis 19. Poliitikavariantide netosumma ainult hüvitise või palga ja hüvitisega erinevate sissetulekute juures 2018. aastal .....	64
Joonis 20. Sotsiaalkaitsekulutused töötusele, osakaal SKP-st, 2016 .....	65
Joonis 21. Töötaja ja tööandja töötuskindlustuse makse määrad (%) 2018. aasta andmetel .....	66
Joonis 22. Poliitikavariantide kulude hinnang perioodil 2016–2035, miljonites eurodes .....	67
Joonis 23. Poliitikavariantide kulude hinnangud 2018. aastal, miljonites eurodes .....	69
Joonis 24. Stsenaariumite koostamise etapid ja tegevused .....	94

## Tabelite loetelu

Tabel 1. Töötushüvitise süsteemid erinevates sotsiaalkaitsemudelites, heaolumudelites .....	15
Tabel 2. Töötushüvitise süsteemi tasandid ja kindlustusskeemi vabatahtlikkus Eestis ja vaadeldavas kuues riigis, 2017-2018. aasta seisuga .....	16
Tabel 3. Iseendale tööandjate kaetus töötushüvitisega .....	19
Tabel 4. Eesti töötushüvitise süsteemi stsenaariumid: süsteemi katvus hõivevormi järgi .....	21
Tabel 5. Hõivevormi neutraalse töötushüvitise süsteemi teoreetilised mõjud .....	22
Tabel 6. Töötushüvitise süsteemi katvus töötuse põhjuse järgi Eestis ja vaadeldavas kuues riigis, 2017-2018. aasta seisuga .....	22
Tabel 7. Eesti töötushüvitise süsteemi stsenaariumid: katvus Hõive lõppemise tingimuse järgi .....	25
Tabel 8. Hõive lõppemise põhjuse järgi neutraalse töötushüvitise süsteemi teoreetilised mõjud .....	26
Tabel 9. Töötushüvitise süsteemi staažinõue Eestis ja vaadeldavas kuues riigis, 2017-2018. aasta seisuga .....	27
Tabel 10. Eesti töötushüvitise süsteemi stsenaariumid: katvuse staažinõuded .....	30
Tabel 11. Staažinõude teoreetilised mõjud .....	31
Tabel 12. Töötushüvitise süsteemi katvuse hinnangud ja muutused võrreldes baasstsenaariumiga. Alus: töötushüvitistele kvalifitseeruvate inimeste osakaal kõigist uutest töötutest (välja arvatud FIE-d) .....	32
Tabel 13. Sissetulekupõhiste hüvitiste saajate osakaal kõigist töötushüvitistele kvalifitseerujatest stsenaariumite lõikes (välja arvatud FIE-d) .....	33
Tabel 14. Töötushüvitise suurus Eestis ja vaadeldavas kuues riigis, 2017-2018. aasta seisuga .....	36
Tabel 15. Heldema töötushüvitise süsteemi teoreetilised mõjud .....	41
Tabel 16. Eesti töötushüvitise süsteemi stsenaariumid: töötushüvitise suurus .....	43
Tabel 17. Töötushüvitise vajaduspõhisus ja töötasu saamine hüvitise saamise ajal Eestis ja valitud kuues riigis, 2017-2018. aasta seisuga .....	45
Tabel 18. Osalise töötuse hüvitise teoreetilised mõjud .....	47
Tabel 19. Pikema hüvitise maksmise perioodi teoreetilised mõjud .....	50
Tabel 20. Eesti töötushüvitise süsteemi stsenaariumid: hüvitise maksmise kestus .....	51
Tabel 21. Vastutsüklilise töötushüvitise teoreetilised mõjud .....	53
Tabel 22. Vastutsüklilise stsenaariumi automaatse kohandamise mehhanismi käivitamine registriandmetega vs uuringuandmetega .....	54
Tabel 23. Eesti töötushüvitise süsteemi stsenaariumid: hüvitise maksmise periood automaatse kohandamise mehhanismiga vastutsüklilise stsenaariumi korral .....	54
Tabel 24. Baasmääras hüvitise ja sissetulekupõhise hüvitise kulud kululiikide lõikes, 2018. aastal, eurodes .....	70
Tabel 25. Stsenaariumite kulud ja tulud, 2018. aastal, eurodes .....	70
Tabel 26. Eesti töötushüvitise süsteemi stsenaariumid kokkuvõtvalt .....	73
Tabel 27. Eesti töötushüvitise süsteemi stsenaariumite mõjud võrreldes kehtiva süsteemiga .....	75
Tabel 28. Unemployment Compensation system policy rules .....	79
Tabel 29. Poliitikavariantide mõju ekvivalentsissetulekutele 2018. aastal, eurodes .....	92
Tabel 30. Katvuse analüüsil kasutatavad andmekogud ja andmed .....	96
Tabel 31. Põhilised eeldused .....	101

## Töös kasutatud mõisted

- Absoluutse vaesuse määr – absoluutse vaesuse aluseks on leibkondade netosissetulekute taseme võrdlemine konkreetse riigi jaoks ekspertide kehtestatud standardiga (Tiit 2006). Seega näitab absoluutse vaesuse määr seda, kui suur on nende elanike osatähtsus, kelle sissetulekud jäävad allapoole kehtestatud taset.
- Automaatne kohandumise mehhanism – töötushüvitise süsteemi mehhanism, kus toetuse või hüvitise maksmise tingimused, eelkõige hüvitise maksmise aeg või hüvitise suurus muutuvad automaatselt sõltuvalt tööturu olukorrast.
- Baasmääras hüvitis – hüvitis, mille eesmärk on tagada töötule aktiivse töö otsimise ajal minimaalne sissetulek, samas motiveerida töötut võimalikult kiiresti tööle asumale. Selle suurus ei sõltu varasemast sissetulekust.
- Gini koefitsient – ebavõrdsuse näitaja, mille väärtus on nullist üheni (hetkel on esitatud protsendina). Kui väärtus oleks null, siis kõik inimesed saaksid täpselt samasugust sissetulekut, aga kui väärtus oleks 1, siis üks inimene saaks kogu sissetuleku ja teised ei saaks midagi.
- Hõivevorm – hõlmab erinevaid viise, kuidas füüsilised isikud osalevad majandustegevuses ja on hõivatud; hõivevormid hõlmavad erinevaid töösuhtevorme, sealhulgas avalikku teenistust, ja erinevaid ettevõtlusvorme, sealhulgas füüsilisest isikust ettevõtjaid.
- Hüvitamine töötushüvitise süsteemis – toetuse ja hüvitise suurust ja maksmise perioodi iseloomustavad poliitikareeglid.
- Kindlustatud isik – töötaja (või ka tööandja), kellel on õigus kindlustushüvitisele töötuse korral (tööandja puhul kuluhüvitis töötushüvitise maksmiseks).
- Kindlustusandja – asutus või ettevõtte, mis pakub kindlustusvõtjale kaitset töötuse riski vastu.
- Kindlustussissemakse, kindlustuspreemia – kindlustuskaitse eest makstav tasu, hõlmab ka sotsiaalkaitse makseid.
- Kindlustusvõtja – töötaja või tööandja, kellel on õigus või kohustus kindlustada töötusriski vastu kindlustusandja juures.
- Kvalifitseerumisperiood - periood, mille jooksul peab töötaja olema hõivatud või tegema teiselt tulult sissemakseid.
- Majanduslik stiimul – töötushüvitise süsteemi reeglitest tulenev majanduslik tulu või kulu, mis motiveerib töötajat või tööandjat käituma soovitud viisil.
- Mittetavapärane hõive – Eestis ja laiemalt Euroopas on inimesed tavapäraselt hõivatud töösuhtes töötajatena; seeläbi mittetavapärased hõivevormid on töövõtt ja iseendale tööandjaks olemine.
- Osaline töötus – töötud võivad teha juhutööd, olla vaeghõivatud või muul viisil ajutiselt või väikse koormusega hõivatud, kuid soovivad töötada täiskoormusega ja püsivalt.
- Sissetulekupõhine hüvitis – töötushüvitise, mille suurus sõltub isiku varasemast sissetulekust; vt ka „töötuskindlustus“.
- Suhtelise vaesuse määr – näitab nende isikute osatähtsust, kelle ekvivalentnetosissetulek on suhtelise vaesuse piirist madalam. Suhtelise vaesuse piir on 60% leibkonnaliikmete aasta

ekvivalentnetosissetuleku mediaanist. Ekvivalentnetosissetulek on sissetulek leibkonnaliikme kui tarbimisühiku kohta. Selle arvutamise aluseks on leibkonna netosissetulek, mis jagatakse leibkonnaliikmete tarbimiskaalude summaga. Esimese täiskasvanud leibkonnaliikme tarbimiskaal on 1, iga järgmise täiskasvanu oma 0,5 ja ülalpeetava lapse oma 0,3.

Sunnitud töötus ja vabatahtlik töötus – töötushüvitise süsteemi katvus ja õigus saada töötutoetust või töötuskindlustushüvitist sõltub hõivest väljumise põhjustest; üldjuhul pakutakse kaitset sunnitud töötuse korral, kui inimene on kaotanud töö ettevõtte majanduslikel põhjustel või oskuste mittevastavusel, samas osades süsteemides ka siis kui hõivest väljutakse omal soovil, et leida sobivam töö.

Tegelik piirmaksumäär (nimetatud ka efektiivne marginaalne maksumäär; METR) – iseloomustab kui suurest osast täiendavast teisest sissetulekust jääb inimene ilma tingituna täiendavatest maksudest, täiendavatest sotsiaalkindlustusmaksetest ja vähenevatest sotsiaaltoetustest. METR on seega oluline poliitikaindikaator iseloomustamaks, kuivõrd on mittetöötaval inimesel motivatsiooni tööle asuda või töötaval inimesel motivatsiooni töötunde suurendada/iseloomustada maksude ja toetuste koosmõju inimese liikumisele ühest tööturu seisundist teise või töötasu suurenemisel. METRi suurus mõjutab struktuurset tööpuudust, tööjõus osalemist ja töötunde, eriti mõjutab ta neid inimesi, kelle potentsiaalne sissetulek tööturul on väike.

Tõine tulu – sissetulek, mis sisaldab töötaja palka, teisisõnu töötasu, juhatusel liikme tasu ja võlaõigusliku kokkuleppe alusel saadud tulu, ettevõtlustulu (tulumaksuseaduse § 14 tähenduses).

Töötü – ilma tööta inimene (ei tööta kusagil ega puudu ajutiselt töölt), kes otsib aktiivselt tööd ja on töö leidmisel valmis tööd alustama.

Töötushüvitise süsteem – hõlmab töötutoetuste ja töötuskindlustushüvitiste poliitikareegleid.

Töötushüvitise süsteemi katvus – inimeste ring, kes kvalifitseeruvad töötutoetusele või töötuskindlustushüvitisele, sealhulgas kuid mitte ainult on vajaliku tööstaažiga, olnud hõivatud tarvilikul viisil, teinud töötushüvitise süsteemi sissemaksid, hõive lõppenud sobivatel tingimustel, valmis sobiva töö leidmisel uuesti tööle asuma.

Töötuskaitse – sotsiaalkaitse põhimõttel toimiv töötushüvitise süsteem, mille eesmärk on reeglina ühetaoliste toetusega ennetada töötuse ajal puudust ja vaesust ning millele kvalifitseerumine pigem ei sõltu eelnevast töötamisest.

Töötuskindlustus – sotsiaalkindlustuse põhimõttel toimiv töötushüvitise süsteem, mille eesmärk on tagada töötuse ajal varasemast sissetulekust sõltuv asendussissetulek ning millele kvalifitseerumine sõltub eelnevast töötamisest.

Töötuskindlustushüvitis – eelkõige töötuskindlustuse süsteemist makstav kindlustushüvitis, mille eesmärk on töötuse ajal teise tulu puudumisel asendussissetuleku maksmine.

Töötutoetus – eelkõige töötuskaitse süsteemist makstav sotsiaalabitoetus, mille eesmärk on töötuse ajal puuduse ja vaesuse ennetamine. Vt baasmääras hüvitis

## Töös kasutatud lühendid

ATS – Avaliku teenistuse seadus

ILO – Rahvusvaheline Tööorganisatsioon

PS – Põhiseadus

TKindIS – Töötuskindlustuse seadus

TLS – Töölepingu seadus

TTTS – Tööturuteenuste ja -toetuste seadus

# 1. Töötushüvitise süsteemi analüüsi lähtekohad

Siinses analüüsis hinnatakse, kas ja milliseid muudatusi peaks tegema Eesti töötushüvitise süsteemis ennetamiseks ja vähendamaks töötute vaesust ja toetamaks tööturul osalemist ning kas ja kuidas peaks süsteem võtma arvesse tööturutsüklite mõju töötusele. Analüüsi tulemusena tehakse ettepanekud Eestis praegu kehtiva töötushüvitise süsteemi muutmiseks.

Uuringus eristub kolm peamist analüüsiülesannet:

1. Kaardistatakse vähemalt kuue riigi töötushüvitise süsteemid, tuuakse välja nende süsteemide tugevused ja nõrkused ning võrreldakse neid Eesti süsteemiga, et seeläbi kujundada Eesti töötushüvitise stsenaariumid;
2. Töötatakse välja Eesti töötushüvitise süsteemi põhi- ja alternatiivsed stsenaariumid Eesti töötushüvitise süsteemi arendamiseks ning esitatakse läbipaistvalt ja argumenteeritult nende eelised ja puudused;
3. Analüüsitakse Eesti töötushüvitise süsteemi stsenaariume ja nende võimalikke mõjusid süsteemi katvusele, sissetulekute jaotusele, töötamise motivatsioonile ja kuludele.

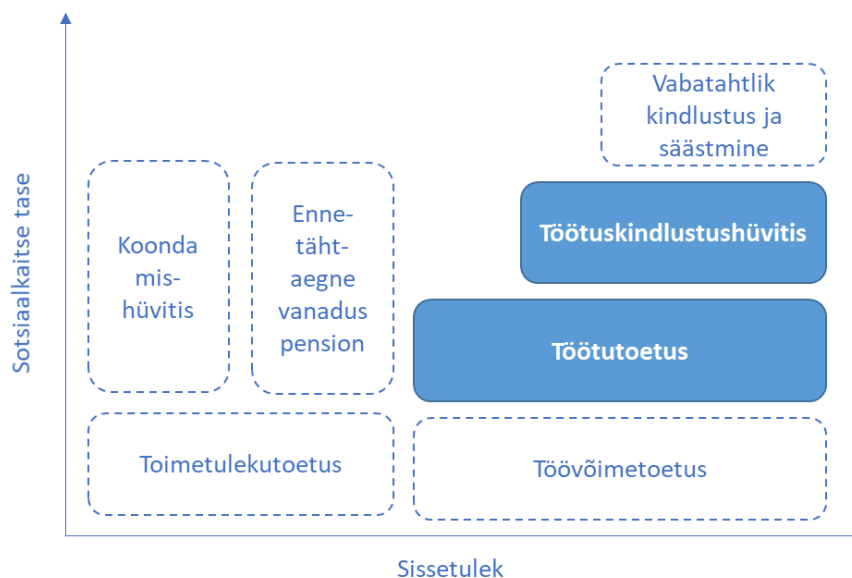
## 1.1. Analüüsi ulatus ja kasutatavad mõisted

Euroopa Liidu riikidel, sealhulgas Eestil on kohustus kaitsta isikuid töötuse riski realiseerumisega kaasnevate tagajärgede eest. Töötuse puhul käsitlevad ILO konventsioon nr 102 sotsiaalkindlustuse miinimumstandarditest (1952. aastast) ja Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeks (1964. aastast) kaitstava riskina: „...tõise tulu katkemist, nagu on määratletud siseriiklikes õigusaktides, kui kaitstav isik, kes on töövõimeline ja valmis tööle asuma, ei ole suuteline leidma sobivat tööd.“

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 28 lõikes 2 on sätestatud riigi kohustus anda abi sotsiaalsete riskide, sh töötuse korral. Selle kohustuse järgi peab riik looma sellise sotsiaalkaitstesüsteemi, mis hoiab inimest töö kaotamisel vaesusesse langemast. Eesti sotsiaalkaitstesüsteemis pakuvad esmast kaitset töötusrisi korral töötuskindlustushüvitis ja töötutoetus. Töötusrisi hüvitisena võib vaadata ka koondamishüvitis, ennetähtaegset vanaduspensionit ja töövõimetoetust, mis on suunatud kindla sihtrühma kaitsele töötusrisi olukorras (Leetmaa et al. 2012). Samuti tagab töötutele puuduse korral minimaalse sissetulekukaitse toimetulekutoetus. Siinse analüüsi fookuses on Eesti töötuskindlustushüvitis ja töötutoetus (Joonis 1).

- Töötuskindlustushüvitis - eesmärgiks on kindlustatule töötuse korral tööotsingute ajaks kaotatud sissetuleku osaline kompenseerimine, mis võimaldaks toime tulla töötuse perioodil. Selle suurus sõltub isiku varasemast sissetulekust;
- Töötutoetus - eesmärk on tagada töötule aktiivse töö otsimise ajal minimaalne sissetulek, samas motiveerida töötut võimalikult kiiresti tööle asuma. Selle suurus ei sõltu varasemast sissetulekust.

JONIS 1. EESTI TÖÖTUSHÜVITISE SÜSTEEM JA ANALÜÜSI FOOKUS



Allikas: Autorite koostatud.

Töötushüvitise maksmisel on reeglina oluline töötuse põhjus. Nii ILO konventsioon nr 102 kui ka Euroopa sotsiaalkindlustuskodeksi lubavad hüvitisi mitte maksta, kui inimene kaotas töö enda väärkäitumise tõttu või lahkus töölt vabatahtlikult ilma mõjuva põhjuseta. Seega on riikidel kohustus tagada kaitse üksnes kokkulepitud töötuse juhtudel, kui inimene on enda tahtest olenematutel põhjustel töötuks jäänud, ega suuda leida sobivat tööd vaatamata aktiivsele tööotsingule. Riigid võivad maksta töötushüvitisi ka muudel juhtudel. Sellest lähtuvalt võib eristada sunnitud töötust ja vabatahtlikku töötust:

- **Sunnitud töötus** – töösuhe lõppes inimesest endast mitte sõltuvatel põhjustel (nt koondamine);
- **Vabatahtlik töötus** – kaetud on kõik töösuhete lõpetamise viisid, ka töösuhete lõpetamine töötaja enda algatusel.

Töötushüvitise süsteemi analüüsimisel käsitletakse suures pildis järgmisi teemasid:

- **Katvus** - iseloomustab inimeste ringi, kellele kaitse töötuse korral laieneb, hõlmates hüvedele kvalifitseerumise tingimusi ja olukordi, mille vastu süsteem kaitset pakub;
- **Hüved ja hüvitamine** – iseloomustab hüvitise suurust, sealhulgas nende miinimumi ja maksimumi, hüvitise saamise perioodi, vajaduspõhisust ehk teisisõnu sõltuvust teistest sissetulekutest;
- **Rahastamine** – iseloomustab rahastamise allikaid, sealhulgas töötajate ja tööandjate sihtotstarbelisi makse, sisse makseid ja taset;
- **Haldus** – iseloomustab rahaliste vahendite kogumise, hüvede jaotamise ja laiemalt süsteemi juhtimise korraldust.

## 1.2. Eesti töötushüvitise süsteem ja selle väljakutsed

Eestis on võimalik töötuse korral saada töötutoetust või töötuskindlustushüvitist.

Töötutoetuse maksmine sõltub töötusele eelnenud hõivest, kuid selle suurus ei sõltu isiku sissetulekust, vaid on seotud töötasu alammääraga. Töötutoetust makstakse kuni 270 kalendripäeva. Töötutoetuse saamise eeldusena peab inimene olema viimase 12 kuu jooksul olnud hõivatud tööga või tööga võrdsustatud tegevusega vähemalt 180 kalendripäeva. Erinevalt töötuskindlustushüvitisest makstakse töötutoetust ka nn vabatahtliku töötuse korral.

Töötuskindlustushüvitise saamiseks peab töötul olema kindlustusstaaži viimase 36 kuu jooksul vähemalt 12 kuud. Töötuskindlustushüvitise suurus sõltub inimese eelnevast palgast. Esimesed 100 kalendripäeva on hüvitise suurus 50%, edasi 40% viimasele kolmele töötamise kuule eelnenud üheksa kuu keskmisest töötasust. Töötuskindlustushüvitist makstakse töötule sõltuvalt kindlustusstaažist 180-360 kalendripäeva. Töötuskindlustushüvitist makstakse üksnes sunnitud töötuse korral.

Eestis on töötuse puhul probleemiks ebapiisav sotsiaalne kaitse, mis ei kindlusta inimesele majanduslikku toimetulekut töötamise ajal ja ei hoi ära inimeste vaesusesse langemist. Töötute suure vaesusrisi põhjusteks on esiteks madal katvus, mille tõttu hüvitist või toetust saab väike osa töötutest. Näiteks 2018. aastal sai üksnes 33% uutest registreeritud töötutest töötuskindlustushüvitist ja 26% töötutoetust. Kõikidest registreeritud töötutest said 2018. aastal töötuskindlustushüvitist või töötutoetust keskmiselt 47% (Töötukassa 2018). Ka OECD riikides laiemalt on probleemiks madal ja vähenev töötajate kaetus töötushüvitistega, mis omakorda on toonud kaasa kasvava sissetulekute ebavõrdsuse (OECD 2018b). Seoses uute töövormide laienemisega ja võimaliku töökohtade kadumisega seoses tehnoloogiliste arengute ja digitaliseerimisega, on töötushüvitised ja nende katvus muutunud järjest olulisemaks küsimuseks (Ibid.). Faktorid, mis on OECD riikides seni katvuse vähenemist mõjutanud, on pikaajalise töötuse kasv, suurenev migratsioon ning kasvav ilma varasema kogemusega töötajate arv (nt NEET noorte tööturule toomine) (OECD 2018b).

Töötute suure vaesusrisi põhjuseks on teiseks madal heldus, mille tõttu hüvitise suurus ja maksamise kestus ei taga piisavat kõrget asendussissetulekut töö otsimise ajaks. Eurostati järgi oli Eesti töötutest 2017. aastal suhtelises vaesuses 50,1% (hõivatutest oli vaesuses 9,7%) ning Euroopa riikide võrdluses oleme suurema töötute vaesusega riikide seas (EL28 keskmine töötute vaesusmäär oli 47,7%). Eesti töötushüvitise asendumäärad ja hüvitise maksamise perioodid on vähem helded kui heldemates Euroopa riikide süsteemides ning töötutoetus ja töötushüvitise baasmäär ei ole ka kooskõlas Euroopa sotsiaalharta ja sotsiaalkindlustuskoodeksi kokkulepetega.

Vaesusriski vähendamise juures on oluline silmas pidada ka hüvitise süsteemi mõju tööturukäitumisele, sest teine tulu on esmane piisava sissetuleku allikas. Madal katvus ja heldus võivad osasid töötuid motiveerida tööturul aktiivsemalt osalema ja töötamist soodustada ning helded toetused töötamise motivatsiooni ja stiimuleid vähendada. Varasemad empiirilised uuringud leiavad, et hüvitise maksamise kestuse lühendamine kiirendab tööle siirdumist (vt nt Geerdsen, Lyk-Jensen, and Weatherall 2018) ning lühem hüvitise periood suurendab töö otsimist ja töötuse kestus on lühem (vt nt Lalive, Landais, and Zweimüller 2015). Samas võib madal katvus ja heldus viia osade töötute puhul varajase tööturult lahkumiseni (näiteks siirdutakse mitteaktiivsusesse ja taotletakse ennetähtaegset vanaduspensionit) või vähendab see hüvitisele mittekvalifitseeruvate inimeste jõudmist aktiivsete tööturuteenusteni. Lisaks võivad madal katvus ja heldus suurendada ka inimese oskustele ja soovile mittevastava töö vastuvõtmist, mistõttu ei olda pikas plaanis oma tööga rahul ja jäädakse uuesti töötuks.

Tööturuolukorra muutumine üle majandusüklite avaldab mõju liikumistele tööturul. Seepärast arutletakse, kuidas viia töötushüvitised vastavusse majanduses toimuvate muudatustega ja muuta

töötushüvitise süsteem paremaks halbadel aegadel, kuid samas vältida heldematest toetustest tulenevat kasvavat tööpuudust parematel aegadel (T. Andersen 2014). Sellest tulenevalt vaadatakse ka siinses töös vastutsüklilise töötushüvitise süsteemi juurutamise võimalusi.

## 2. Eesti töötushüvitise süsteemi analüüs

Eesti töötushüvitise süsteemi analüüsi fookuses on tasakaalu leidmine töötutele sissetulekukaitse pakkumise ja sobiva töö otsimise motiveerimise vahel. Töötushüvitise süsteem eeldab töötajate heterogeensust, jagades ümber rikkust töötajatelt, kelle tööhõivevõimalused on paremad, nendele, kellel on vähem võimalusi ja tagades sissetulekukaitse töötuse korral (Uren 2018).

Eesti töötushüvitise süsteemi analüüsis võrreldakse Eesti ja teiste riikide süsteemide poliitikareegleid. Poliitikareegleid kirjeldatakse sotsiaalkaitsesüsteemide, sh. töötushüvitise süsteemide nelja peamise komponendi lõikes (1) haldus, (2) katvus, (3) hüved ja (4) rahastamine (van Ginneken, 2003, p. 282). Analüüsis keskendutakse eelkõige 6 riigi – Poola, Soome, Austria, Taani, Prantsusmaa ja Hollandi – töötushüvitise süsteemide poliitika-reeglite kirjeldamisele. Riikide valikul lähtuti ühest küljest riikide sotsiaalkaitsesüsteemide ja töötushüvitiste süsteemide tüpoloogias, et kirjeldada eripäraseid süsteeme, ja teisest küljest Eesti süsteemi väljakutsetest, et kirjeldada süsteeme, kus on tagatud suurem katvus või heldus (vt Tabel 1).

TABEL 1. TÖÖTUSHÜVITISE SÜSTEEMID ERINEVATES SOTSIAALKAITSEMUDELITES, HEAOLUMUDELITES

Režiim	Näidisriigid	Katvus	Heldus – hüvitise suurus ja kestus
Liberaalne/minimaalne	UK, Kanada, Uus-Meremaa, Austraalia	Mittetäielik	Madal
Lõuna-Euroopa	Hispaania, Portugal, Itaalia, Kreeka	Mittetäielik, varieeruv	Madal või ebavõrdne
Kontinentaal-Euroopa/Korporatiivne	Prantsusmaa, Austria, Holland, Saksamaa, Belgia	Varieeruv	Ebavõrdne
Sotsiaaldemokraatlik	Taani, Soome, Norra, Rootsi	Ulatuslik	Kõrge

Allikas: (Gallie and Paugram 2000), autorite täiendused.

Töötushüvitise süsteemide poliitikareeglitele võrdleva hinnangu andmiseks tuginetakse teaduskirjanduses avaldatud töötushüvitise teooriale ja poliitikareeglite mõjuanalüüsidele (siinjuures hõlmavad need allikad laiemat hulka riike kui eelpooltoodud loetelu) ning riikide süsteemide analüüsides tuletatakse võimalikud sobivad Eesti reeglite muudatused. Reeglite muudatuste mõju katvusele, sissetulekujaotustele ja kuludele hinnatakse kvantitatiivselt Eesti andmete ja mudelite abil (vt ptk 2.2.4, 2.3.5 ja 2.4.2).

### 2.1. Halduskorraldus: töötushüvitiste süsteemi tasandid

Riigi töötushüvitise süsteemi korraldusest rääkides tuleb esmalt eristada töötuskindlustust ja töötuskaitset (vt näiteks Ozkan 2014). Töötuskindlustus põhineb sotsiaalkindlustusprintsibil (Bismarcki mudel), mille eesmärk on kompenseerida hüvitisele kvalifitseeruvatele töötajatele töökaotusega seotud töötasu ja see eeldab kindlat töötamise perioodi või sissemakseid enne töötust. Töötushüvitise süsteemide puhul eristatakse veel kohustuslikke ja vabatahtlikke süsteeme (vt nt Ozkan 2014). Kohustusliku töötuskindlustussüsteemi korral ei saa inimene valida, kas liituda kindlustusega või mitte ja töötuskindlustusmaks läheb automaatselt inimese töötasust maha. Kohustuslikud süsteemid (nt Saksamaa, Austria, Prantsusmaa) on tavapäraselt hallatud keskvalitsuse poolt ja rahastatud töötajate ja tööandjate sissemaksetest. Vabatahtliku töötuskindlustussüsteemi korral saab inimene ise otsustada, kas liituda. Vabatahtlikud süsteemid (ka Ghenti süsteemid, nt Norra, Taani) on tavaliselt

keskvalitsuse poolt subsideeritud ja hüvitiste maksmist haldavad ametiühingud. Siinjuures mõnedes riikides (nt. Rootsis, Slovakkias, Soomes) on võimalik lisaks kohustuslikule ka täiendav vabatahtlik süsteem.

Töötuskaitse seevastu põhineb sotsiaalkaitseprintsibil (Beveridge'i mudel), mille eesmärk on tagada heaolu, leevendada puudust ja vaesust tagades minimaalse ühetaolise toetuse sageli sõltumata panusest.

Riikide töötushüvitise süsteemides eristatakse tinglikult ühe- ja kahetasandilisi süsteeme – esimese puhul on süsteemis vaid töötuskaitse või töötuskindlustus, teise puhul neid kahte kombineeritakse. Peaaegu pooltes EL riikides on kahetasandiline töötushüvitiste süsteem, sealhulgas Eestis, Soomes, Prantsusmaal ja Austrias. Ühetasandiline süsteem on näiteks Poolas (pigem töötuskaitse, kuid kaitse sõltub panusest - tööstaažist), Taanis (töötuskindlustus) ja Hollandis (töötuskindlustus) (vt Tabel 2).

TABEL 2. TÖÖTUSHÜVITISE SÜSTEEMI TASANDID JA KINDLUSTUSSKEEMI VABATAHTLIKKUS EESTIS JA VAADELDAVAS KUUES RIIGIS, 2017-2018. AASTA SEISUGA

Riik	Tasandid	Töötu ja süsteemi lühikirjeldus
Eesti	2-tasandiline; kohustuslik	Töötuskindlustushüvitis: sunnitud töötus; pole hõivatud või hõivatud tööga võrdsustatud tegevusega; registreeritud Töötukassas; valmis sobivale tööle asuma; täitma töötamise kava; 16- kuni vanaduspensioniealine; Eesti resident. Töötutoetus: sama mis töötuskindlustushüvitise puhul; samas töötus võib olla sunnitud või vabatahtlik. Töötuskindlustushüvitist ja teisi hüvitisi enamasti samaaegselt ei maksta; töötutoetust ja töötuskindlustushüvitist samaaegselt ei saa. Võimalik samaaegselt saada toetusi, nt. toimetulekutoetus.
Poola	1-tasandiline töötuskaitse, kohustuslik	Sunnitud töötus; ilma tööta ja tõise sissetulekuta; registreeritud ametis; võimeline töötama; valmis täiskohaga tööle asuma; 18 kuni pensioniealine; resident. Töötutoetusega samaaegselt võimalik saada teisi toetusi-hüvitisi (nt. peretoetusi, eelpensione, haigushüvitist mitte); töötuskaitsega seotud ka eelpension, siirdumispension; samuti koondamishüvitis.
Soomes	2-tasandiline, kohustuslik (lisaks võimalik liituda vabatahtliku täiendava kindlustusega)	Töötushüvitis: Sunnitud töötus; registreeritud ja ameti käsutuses; otsib aktiivselt tööd; võimeline töötama, valmis võtma vastu täiskohaga töö; 16-74 aastane; resident. Töötutoetus: Sama mis töötushüvitis; samas mitmel juhul töötutoetus vajaduspõhine. Põhilist töötutoetust ( <i>basic unemployment allowance</i> ) ja tööturutoetust ( <i>labour market subsidy</i> ) ei saa samal ajal, viimast saab siis kui esimesele ei kvalifitseeru (pole piisavalt kaua töötanud) või põhilise töötutoetuse maksmise periood on läbi. Hüvitise ajal võimalik saada teisi siirdeid, välja arvatud näiteks lastetoetus, eluasemetoetus.
Taani	1-tasandiline töötuskindlustus, vabatahtlik	Töötuskindlustus: sunnitud ja vabatahtlik töötus; pole hõivatud ega täiskohaga õppija; registreerinud töötajaks, otsib tööd individuaalse plaani alusel ja valmis osalema teenustes; valmis töötama ja võimeline töötama; 18 kuni vanaduspensioniealine; resident. Üldjuhul hüvitisi samaaegselt ei maksta; võimalik saada samal ajal teisi toetusi, näiteks töövõimetuspension, kuid piiratud aja jooksul.

Riik	Tasandid	Töötu ja süsteemi lühikirjeldus
Holland	1-tasandiline: töötuskindlustus, kohustuslik	Sunnitud töötus; Tööaeg vähenenud vähemalt 5 tundi või pool tööajast; võimeline töötama ja valmis töötama; otsib tööd; ameti käsutuses ja registreerimine esimesel töötuse päeval; alla vanaduspensioni iga; resident. Samaaegselt erinevaid hüvitisi ei maksta; võimalik saada samal ajal sotsiaaltoetusi, samas ei ole õigust saada pensioni.
Prantsusmaa	2-tasandiline, kohustuslik	Töötushüvitis: Sunnitud töötus; otsib tööd ja valmis tööle asuma; registreeritud; alla pensioniiga; resident. Töötutoetus: Samad reeglid, mis töötutoetuse puhul. Töötushüvitis ja töötutoetust ei saa samaaegselt. Töötutoetust saab siis, kui töötushüvitise maksmise periood läbi. Hüvitistega võimalik samaaegselt saada püsiva töövõimetus hüvitist.
Austria	2-tasandiline, üldjuhul kohustuslik, kindlustus vabatahtlik kui sissetulek on väike, so alla 438 euro kuus	Töötuskindlustushüvitis: töötu, töövõimeline, valmis sobivale tööle asuma; olema tööhõiveameti käsutuses; hüvitise maksmise periood ei ole ammendunud. Töötutoetus: Sama mis töötuskindlustushüvitis; õigus töötuskindlustushüvitisele on ammendunud; peab olema abivajadus. Töötushüvitis ja töötutoetust ei saa samaaegselt. Töötutoetust saab siis, kui töötushüvitise maksmise periood on läbi.

Allikas: Autorite koostatud. Missoc 2018<sup>1</sup>; EUROMOD Country reports<sup>2</sup>.

OECD hiljutised töötushüvitise süsteemide võrdlused viitavad, et aja jooksul on pigem tavaliseks muutunud kahetasandilised süsteemid (Immervoll and Knotz 2018). Kahetasandilisi süsteeme kasutatakse eelkõige selleks, et diferentseerida hüvitiste katvust ja heldust. Töötushüvitise teooria järgi peetakse optimaalseks süsteemi, kus hüvitiste heldus väheneb töötuse perioodi jooksul, sest sel puhul suureneb stiimul tööd otsida ja tööle asuda (Pavoni and Violante 2005). Osades töötushüvitise süsteemides on selliseid stiimuleid juurutatud läbi erinevate tasandite järgnevuse. Näiteks kahetasandilistes süsteemides on töötuskindlustushüvitis heldem, millele järgneb vähem helde töötutoetuse süsteem (Fredriksson and Holmlund 2006a). Seepärast töötuskindlustuse ja töötuskaitse hüvesid tavapäraselt samaaegselt ei maksta ning töötuskaitse toetused on mõeldud peamiselt neile, kes ei vasta töötuskindlustuse katvuse tingimustele (näiteks vabatahtlik töötus, kindlustusstaaži puudumine, töötuskindlustuse maksmise periood on lõppenud vm) Samuti võib töötutoetuste maksimisperiood olla pikem, kuid toetused on sageli vajaduspõhised (*ingl k means tested, asset tested*).

Eesti töötushüvitise süsteem on tinglikult<sup>3</sup> kahetasandiline – töötuskindlustussüsteem ja töötutoetus. Siinses töös on visandatud ühetasandiline töötushüvitise süsteem, kus senine töötutoetus muudetakse töötuskindlustushüvitise astmeks. Kuigi kahetasandilistes süsteemides diferentseeritakse katvust ja heldust, siis samasugune diferentseerimine on võimalik ühetasandilises süsteemis. Ühetasandilises süsteemis juurutatakse erinevatele inimestele erinevaid poliitikareegleid, mis kujundavad katvust ja heldust, sealhulgas töötuskaitse süsteemides juurutatakse poliitikareegleid (nt staažinõudeid), mis on omased sotsiaalkindlustusskeemidele, ja töötuskindlustussüsteemides poliitikareegleid, mis tagab panusest vähe sõltuva minimaalse kaitse. Sellest tulenevalt on valik ühe- või kahetasandilise süsteemi

<sup>1</sup> Missoc (2018). Mutual Information System on Social Protection. Comparative tables. <https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/>

<sup>2</sup> EUROMOD Country reports. Tax-benefit systems. <https://www.euromod.ac.uk/using-euromod/country-reports>

<sup>3</sup> Töötute toetamissüsteem on laiem, hõlmates veel koondamishüvitist, töövõimetoetust, toimetulekutoetust ning erinevaid toetusi hõivesse sisenemiseks ja püsimiseks, näiteks palgatoetus, tasemeõppes või koolituses osalemise toetus.

vahel olemuslikult neutraalne ja ei mõjuta katvust või heldust. Samas võib ühetasandilise süsteemi juurutamine lihtsustada süsteemi, sealhulgas vähendada seonduvat halduskoormust ja suurendada taotlemist. Esimese, teise ja kolmanda stsenaariumi puhul on tegemist ühetasandilise süsteemiga, kus on kohustuslik töötuskindlustus.

#### KIIL 1. TÖÖTUSHÜVITISE SÜSTEEMI ALTERNATIIVSETEST LÄHENEMISTEST LAIEMALT

1. Siinses analüüsis keskendutakse riigi töötushüvitiste süsteemile ja ei käsitleta töötuse erakindlustust. Riigi töötushüvitise süsteemi eeliseks on riskide jagamine, sest töötusrisk ei ole alati etteennustatav ning võrdselt jagunenud. Riskide jagamisega kaasnevaks peamiseks probleemiks on see, et osad inimesed panustavad töötuskindlustusfondi rohkem (nt ei kasuta üldse töötuskindlustushüvitisi) ja teised vähem (on pikaajaliselt, pidevalt töötud) ning see võib tekitada ühelt poolt väiksemat motivatsiooni töötada ja teiselt poolt väiksemat motivatsiooni tööd otsida. (D. A. Robalino and Weber 2013). Erakindlustuse alustest saab lugeda näiteks Tatsiramose ja van Oursi (2014) ülevaateartiklist.
2. Analüüsis ei kaaluta vabatahtlikku kindlustust, mille puhul hõivatud hindavad iseseisvalt töötuse riski ja oodatava kaitse vajadust ja suurst. Vabatahtlikes töötuskindlustussüsteemides on raske motiveerida hõivatuid osalema, kuna inimesed alahindavad töötuse riski ning lõpptulemusena kindlustust võtavad hõivatud ei kata ära kindlustuse kulusid. Sellest tulenevalt vabatahtlikku kindlustust juurutatakse praktikas sageli täiendavalt kohustusliku (Parsons, Tranaes, and Lilleør 2015). Näiteks, Ghent'i süsteemidega riikides (nt Soome, Taani, Rootsi), kus on vabatahtlik töötuskindlustus, toimub töötuskindlustuse rahastamine läbi kindlustusmaksete ja läbi üldiste maksude. Üldiselt moodustavad liikmemaksud kogu rahastusest väga väikese osa ja seepärast on kasulik vabatahtliku töötuskindlustusega liituda, et väikese lisakuluga pääseda juurde kogu toetustele. Kuna hüvitised on töötuse alguses kõrged, siis on vabatahtliku kindlustusega liitunud liikmete osakaal suur (ligikaudu 70% Taanis) (Van Rie, Marx, and Horemans 2011). Siiski on neis riikides vabatahtlik töötuskindlustus kombineeritud teiste süsteemidega, nt Soomes on veel kohustuslik töötuskindlustus ja töötutoetus ning Taanis üldine sotsiaaltoetus (Euromod, Missoc).
3. Analüüsis ei kaaluta riigi töötushüvitise süsteemi asendamist riiklikult reguleeritud erakindlustusega. Selline muudatus ei mõjuta otseselt katvuse ja hüvitamise reegleid, ning ei ole tõestust, et monopoolse süsteemi vahetamine konkureerivate kindlustuspakkujatega tagaks suurema efektiivsuse ja seeläbi vahendid suurema katvuse või helduse tarvis.
4. Töötushüvitise skeemi kõrval on arutatud ka individuaalsete kogumiskontode kasutamist töötuse riski ennetamiseks. Sellise konto puhul on töötajatel kohustus säästa teisest tulust ja sääste on võimalik kasutada töötuse korral. Kuna sellistes süsteemides on riskide jagamine teistsugune, siis see mõjutab erinevalt ka töötamisega seotud moraalariske (vaata ka Setty 2017). Kuna kogumiskontode puhul jagatakse riske vähem, on nende puhul inimesed vähem kaitstud riski vastu, eriti madala oskustasemega inimesed. Samas on kogumiskontode eeliseks töötamise suurem initsiatiiv, sest toetust saab vastavalt enda säästudele ja konto ei saa minna miinustesse (D. Robalino 2014; D. A. Robalino and Weber 2013). Vt pikemalt (Masso et al 2018).

## 2.2. Süsteemi katvus

Töötushüvitise süsteemi katvus iseloomustab inimeste ringi, kellele töötuse korral kaitse laieneb. Sotsiaalkindlustussüsteemide puhul määratleb süsteemi katvus selle, kes on kindlustatud. Süsteemi katvusest rääkides eristatakse õiguslikku (*ingl k legal coverage*) ja tegelikku katvust (*ingl k effective coverage*) (Enoff and McKinnon 2011). Tegelik katvus võib õiguslikust katvusest erineda, kuna inimeste tahe ja võimalused vastata kvalifitseerumistingimustele on erinevad.

Töötushüvitise süsteemi katvus sõltub peamiselt hõivevormist, hõive lõppemise tingimustest ja süsteemi panustamise tingimustest. Järgnevates alapeatükkides käsitletakse neid lähemalt.

## 2.2.1. Hõivevorm

Eesti töötushüvitise süsteemis sarnaselt mitmele teisele töötushüvitise süsteemile erineb süsteemi õiguslik katvus hõivevormi järgi. Töötutoetuse katvus ei sõltu hõivevormist ja kõigil töötutel, sealhulgas mitteaktiivsetel FIEdel (so eelduseks tegevuse peatamine või lõpetamine) ning mitteaktiivse ettevõtte juhtorgani liikmel (so eelduseks tegevuse eest tasu mittesaamine) on õigus saada töötutoetust. Samas töötuskindlustusega ei ole kaetud füüsilisest isikust ettevõtjad, ettevõtjaskontot kasutavad füüsilised isikud ning osad võlaõiguslikes suhetes hõivatud - töötuskindlustuse seaduse § 3 lg 2 p 3 kohaselt ei ole kindlustatu juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liige tulumaksuseaduse § 9 tähenduses<sup>4</sup>.

Eesti töötushüvitise süsteem on suures pildis sarnane teiste Euroopa Liidu riikide süsteemidega, kus täielikult on kaetud tavapäraselt hõivatud ehk töösuhetes töötajad<sup>5</sup>, samas mittetavapäraselt hõivatud, eelkõige iseendale tööandjad (füüsilisest isikust ettevõtjad) ei ole enamasti täielikult kaetud (vt Tabel 3).

TABEL 3. ISEENDALE TÖÖANDJATE KAETUS TÖÖTUSHÜVITISEGA

Täielikult kaetud	Osaliselt kaetud	Iseendale tööandjad on vabatahtlikult kaetud	Iseendale tööandjad ei ole kaetud
CZ, EL, HR, HU, IS, FI, LU, RS, PL, PT, SE, SI, SK	EE, IR, UK	AT, DK, ES, RO	BE, BG, CH, CY, DE, FR, IT, LI, LT, LV, MK, MT, NO, NL, TR

Allikas: Spasova et al 2017.

Selle töö raames valitud kuues riigis on tinglikult täielikult kaetud Soome ja Poola iseendale tööandjad, kuid ka neile rakenduvad võrreldes töötajatega mõnevõrra erinevad poliitikareeglid, mis tegelikku katvust vähendavad<sup>6</sup>. Poolas on küll iseendale tööandjad kohustusliku töötuskindlustusega kindlustatud, kuid katvust mõjutab see, et toetust saadakse alles pärast 90 päeva töötust<sup>7</sup>. Soomes mõjutab katvust see, et iseendale tööandjad on seotud kohustusliku kindlustusskeemiga ja saavad 1. ja 2. tasandi toetusi, kuid kindlustatus sisetulekupõhise töötuskindlustusega on vabatahtlik (panusest sõltuv hüvitis katab nii töötajad kui iseendale tööandjad). Austrias ja Taanis on iseendale tööandjatel vabatahtlik kindlustus, mis tähendab, et iseendale tööandja pole kohustuslikult

<sup>4</sup> Töötuskindlustusega kindlustatud on töötaja; avalik teenistuja; võlaõigusliku lepingu alusel teenust osutav füüsiline isik (vt täpsemalt TKindIS § 3 lg 1); Töötutoetusega on kindlustatud aktiivne elanikkond. Allikas: *Missoc 2018; EUROMOD Country Report.*, (Spasova et al. 2017; European Commission n.d.)

<sup>5</sup> Sh Poolas ja Prantsusmaal on töötutoetusega (I tasand) täielikult kindlustatud töötajad; Prantsusmaal I tasandi puhul kui tööandjad ei ole kaetud töötuskaitsega, siis kvalifitseeruvad teisele toetusele – aktiivsustoetusele. Prantsusmaal on ka II tasandil kindlustatud vaid töötajad. Hollandis on töötuskindlustusega (I tasand) kindlustatud töötajad, iseendale tööandjad ei ole. Austrias on mõlemi tasandi puhul kindlustatud palgatöötajad (iseendale tööandjad ei ole). Allikas: *Missoc 2018; EUROMOD Country Report.*, (Spasova et al. 2017; European Commission n.d.)

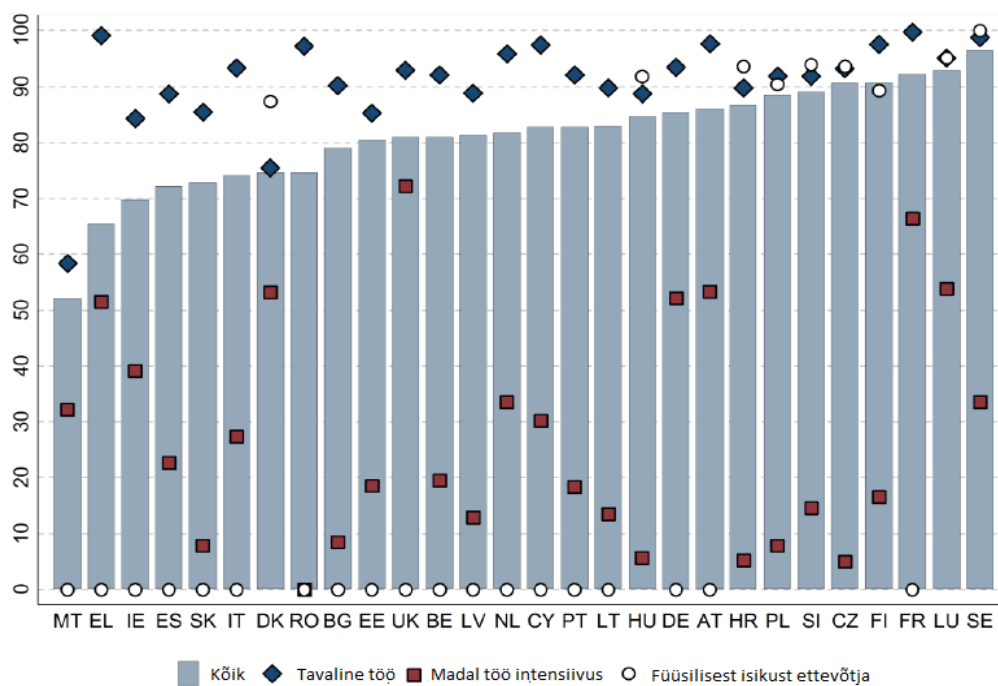
<sup>6</sup> Soome: Töötutoetus, I tasand, Töötutoetusele on õigus nii töötajatel kui iseendale tööandjatel, kuid iseendale tööandjate staažinõue on suurem – töötuse eelselt peab olema tegelenud ettevõtlusega 15 kuud 4 aasta jooksul, ja tulu ettevõtlusest peab olema vähemalt 1000 eurot kuus; Töötuskindlustus (II tasand), liituda saavad nii töötajad kui ettevõtjad. Allikas: *Missoc 2018; EUROMOD Country Report.*, (Spasova et al. 2017; European Commission n.d.)

<sup>7</sup> Poola: Iseendale tööandjad on kindlustatud sarnaselt töötajatele eeldusel, et sisetulek on üle töötasu alammäära; alustavatel ettevõtetel on esimesel kahel aastal sotsiaalkaitse sissetulekute soodustus ning kui ettevõtte sel perioodil suletakse, siis töötushüvitisele õigust ei ole. Hüvitisel on ooteperiood 90 päeva ning ettevõtte peab olema lõpetatud või peatatud. Allikas: *Missoc 2018; EUROMOD Country Report.*, (Spasova et al. 2017; European Commission n.d.)

töötuskindlustusskeemiga seotud, kuid võib olla vabatahtlikult<sup>8</sup>. Iseendale tööandjad pole üldse kindlustatud Prantsusmaal ja Hollandis.

Kuna hõivevormide lõikes erinevad katvuse reeglid, siis tüüpiliselt on Euroopa riikides kõrgem katvus tavapäraselt hõivatutel – täisajaga tähtajatult töösuhtes töötajatel ning madalam osalise koormusega ja tähtajalistel töötajatel ning iseendale tööandjatel (vt ka Joonis 2).

JOONIS 2. TÖÖTUSHÜVITISE SÜSTEEMI TEOREETILINE KATVUS ERINEVATE HÕIVEVORMIDE LÕIKES (TAVAPÄRASELT HÕIVATUD VS MADALA TÖÖINTENSIIVSUSEGA HÕIVATUD VS ISEENDALE TÖÖANDJAD) EUROOPAS EUROMODI HINNANGUL



Allikas: Jara ja Tumino 2018. Märkus: Madal tööintensiivsus on tööintensiivsus, mis jääb alla 0,33. Tööintensiivsuse arvutamiseks korrutatakse inimese töötatud kuude arv aastas töötatud tundide arvuga nädalas suhtena mediaan töötatud tundide arvu nädalas (riigi tasemel).

Eesti töötushüvitise süsteemi stsenaariumites laiendatakse töötushüvitis kõigile töötutele sõltumata töötusele eelnenud hõivevormist (vt Tabel 4). 2017. aastal oli Statistikaameti hinnangul hõivatu põhitöökoha järgi 90% hõivatutest töötajad, kelle seas suurema osa (95%) moodustasid töölepinguga töötajad, ning väiksema osa avaliku teenistuse seaduse alusel töötajad (3%) ja võlaõigusliku kokkuleppe alusel töötajad (1%). Iseendale tööandjaid oli 10% hõivatutest – sealjuures üksikettevõtjaid ehk iseendale tööandjad, kellel ei ole töötajaid oli 4,6% ning tööandjaid ehk töötajatega iseendale tööandjaid oli 5,3%. Alates 2008. aastast on töötajate osakaal vähenenud ja iseendale tööandjate osakaal suurenenud kaks protsendipunkti.

<sup>8</sup> Taani: I tasand, töötuskindlustus, vabatahtlik kindlustus, millega saavad liituda kõik hõivatud, sealhulgas iseendale tööandjad, kuid hüvitise saamise eelduseks on ettevõtte sulgemine.

Austria: I tasand, vabatahtlik kindlustus ettevõtjatel; II tasand, vabatahtlik kindlustus ettevõtjatel (kindlustusega peab liituma 6 kuu jooksul ettevõtlusega alustamisest). Allikas: *Missoc 2018; EUROMOD Country Report.*, (Spasova et al. 2017; European Commission n.d.)

Seeläbi on stsenaariumite analüüsis kindlustatud töötajad ja ametnikud, võlaõigusliku lepingu alusel teenuse osutajad, ettevõtte juhatuse ja nõukogu liikmed, füüsilisest isikust ettevõtjad (sh ettevõtlikkonto).

- Äriühingu või asutuse juhatuse liikmel on õigus hüvitisele, kui ettevõtte tegevuse lõpetamise kohta on tehtud lõpetamisotsus või esitatud lõpetamisavalus<sup>9</sup>;
- Registreeritud füüsilisest isikust ettevõtjal on õigus hüvitisele, kui majandustegevus on peatunud või lõpetatud, ehk siis isikul puudub teine või ettevõtlikustulu ning on tegevuse ametlikult lõpetanud või peatanud;
- Registreeritud ettevõtlikkontoga isikul (so - teenuse osutaja või kauba müüja ettevõtlikustulu lihtsustatud maksustamise seaduse tähenduses) on õigus hüvitisele, kui tal puudub majandustegevus, ehk siis puudub tulu teenuse osutamisest või kauba müümisest.

Töötushüvitise süsteemi laiendamisel lähtutakse kehtivast põhimõttest, et sõltumata hõivevormist on kindlustusega liitumine kohustuslik. Sotsiaalkaitseteoorias peetakse töötust mitteprognoositavaks või mitte planeeritavaks riskiks, kus inimese tööturult lahkumise põhjustab valdavalt väline tegur, näiteks majanduses nõudluse muutumine, mida inimene ei suuda ette näha ning sellest tulenevalt on solidaarsus süsteemis riskide jagamisel oluline. Siinjuures iseendale tööandjatel on suurem vaesusrisk (deklareeritud sissetuleku järgi) ja ebastabiilsem sissetulek, mis võib mõjutada nende iseseisvaid valikuid liituda vabatahtliku kindlustusega.

TABEL 4. EESTI TÖÖTUSHÜVITISE SÜSTEEMI STSENAARIUMID: SÜSTEEMI KATVUS HÕIVEVORMI JÄRGI

	Baasstsenaarium	I, II, III stsenaarium
<b>Hõivevorm</b>	Töötutoetus: töötud, kes on olnud hõivatud töö või tööga võrdsustatud tegevusega (TTTS §26 lg 1). Töötuskindlustushüvitis: töötaja, ametnik, VÕS alusel teenust osutav isik (kuid mitte juhatuse liikme kokkuleppega isikud) (TKindIS § 3 lg 1)	Töötaja (TLS), Ametnik (ATS), teenust osutav isik (VÕS), ettevõtte juhtorgani liige (VÕS), füüsilisest isikust ettevõtja (ÄS), füüsiline isik, kes tegutseb läbi ettevõtlikkonto (ELMS)

Allikas: Autorite koostatud.

Laiendamisel lähtutakse teoreetilisest argumendist, et sotsiaalkaitse võiks tagada kaitse sõltumata hõivevormist ja sotsiaalkaitse poliitikareeglid võiksid olla pigem neutraalsed ja mõjutada vähe isikute valikut ühe või teise hõivevormi kasuks (Spasova et al. 2017). Empiirilistes analüüsidest on leitud, et töötushüvitise laienemine iseendale tööandjatele kujundab soosivat suhtumist ettevõtlusega tegelemise suhtes (Rapp, Shore, and Tosun 2018). Iseendale tööandjatel on suurem risk olla vaesuses nii töötades kui ka töötuse puhul ning hüvitise katvuse laiendamine iseendale tööandjatele vähendab nende tõenäosust sattuda vaesusesse (Jara and Tumino 2018). Hõivevormi neutraalse töötushüvitise süsteemi mõjud on välja toodud järgnevas tabelis (vt Tabel 5).

<sup>9</sup> Äriühingu tegevuse lõpetamine võib võtta kaua aega; sellest tulenevalt eelkõige omanikest juhatuse liikmete tegelik katvus võib-olla väheldane. Täiendavalt on võimalik kaaluda äriõiguse muutmist, juurutades teatud olukordades tegevuse peatamise võimaluse, mille korral füüsilisel isikul puudub võimalus äriühingust sissetuleku saamist edasi lükata ja seeläbi vältida moraalarisk töötushüvitise süsteemis.

TABEL 5. HÕIVEVORMI NEUTRAALSE TÖÖTUSHÜVITISE SÜSTEEMI TEOREETILISED MÕJUD.

Plussid	Miinused
<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Ennetab mittetavapärastel hõivatute sissetuleku puudust-vaesust töötuse ajal;</li> <li>+ Kohtleb erinevaid hõivevorme ühetaoliselt, ühetaoliste stiimulitega.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Iseendale tööandjate puhul samuti võimalik varjata töötamist, mis muudab rakendamise keeruliseks, so. eeldab tulemuslikku tööõiguse ja maksuõiguse jõustamist;</li> <li>- Risk, et töötushüvitist kasutatakse ettevõtlusega tegelemise riskide juhtimiseks;</li> <li>- Mõjutab süsteemi katvust suhteliselt vähe.</li> </ul>

Allikas: Autorite koostatud.

## 2.2.2. Hõive lõppemise tingimused

Hõivest töötusesse liikumist heidutatakse enamuses riikides vabatahtlikult töölt lahkumise sanktsioneerimisega töötushüvitise süsteemis. Riikide töötushüvitiste süsteemid erinevad aga oluliselt kahes dimensioonis: 1) kui palju ja milliseid vabatahtliku lepingu lõpetamise põhjuseid sanktsioneeritakse ja millised lepingu lõpetamise põhjused on töötushüvitistele kvalifitseerumisel lubatud ning 2) millised on sanktsioonid vabatahtliku töölepingu lõpetamise puhul. Töötushüvitise süsteemi katvus töötuse põhjuse järgi Eestis ja vaadeldavas kuues riigis on välja toodud järgnevas tabelis (vt Tabel 6).

TABEL 6. TÖÖTUSHÜVITISE SÜSTEEMI KATVUS TÖÖTUSE PÕHJUSE JÄRGI EESTIS JA VAADELDAVAS KUUES RIIGIS, 2017-2018. AASTA SEISUGA

Riik	I tasand	II tasand
<b>Eesti</b>	Töötuskindlustus *sunnitud töötü; *töötuna arvel; *valmis tööle asuma/ otsib tööd.	Töötutoetus *sunnitud või vabatahtlik töötü; *töötuna arvel; *valmis tööle asuma/ otsib tööd.
<b>Poola</b>	Töötutoetus *sunnitud töötü; * Puudub töö ja tõine sissetulek; *Töötuna arvel; *Valmis töötama täisajaga.	
<b>Soome</b>	Töötutoetus *ei vasta kindlustushüvitise staažinõuetele või 1. tasandi toetuse maksmise periood on läbi *18-24aastased, kui pole tööpakkumist või koolitust/väljaõpet tagasi lükanud.	Töötushüvitis *Sunnitud töötü *Töötuna arvel *Otsib tööd/valmis tööle asuma
<b>Taani</b>	Töötuskindlustus *Sunnitud või vabatahtlik töötü *Töötuna arvel *Ei tööta, valmis tööle asuma *Ei ole täiskohaga õppes	

Riik	I tasand	II tasand
<b>Holland</b>	Töötuskindlustus *Sunnitud töötus * Vähemalt poole tööaja vähenemine, või vähenemine 5 tunni võrra *Valmis töötama/ otsib tööd *Töötuna registreeritud	
<b>Prantsusmaa</b>	Töötutoetus *Kindlustus hüvitise maksmise periood möödas (ehk vastab 1. tasandi tingimustele) *Sunnitud töötus (erandlike töötajate kategooriate puhul ka vabatahtlik töötus)	Töötuskindlustus *Sunnitud töötus (erandlike töötajate kategooriate puhul ka vabatahtlik töötus) *Valmis töötama *Töötuna arvel
<b>Austria</b>	Töötutoetus *peab täitma töötushüvitise tingimused *töötushüvitise saamise õigus möödas *toetus on hädavajalik	Töötuskindlustus *töötus vabatahtlik/ sunnitud (kui töötaja ilma mõjuva põhjuseta lõpetanud töölepingu või töötaja süül lõpetatud, siis 4 nädalat peatatud hüvitise saamine) *töübüroos kirjas *valmis tööle asuma

Allikas: Autorite koostatud. Missoc 2018; EUROMOD Country Report., (Spasova et al. 2017; European Commission n.d.).

Üldjuhul on sunnitud töötuse puhul inimene jäänud töötuks endast sõltumatutel asjaoludel, kuid vabatahtliku töötuse puhul inimese enda soovil või kokkuleppel tööandjaga lahkunud töökohast. Siiski esinevad teatud erandid, st on sõnastatud need lepingu vabatahtliku lõpetamise põhjused, mis on töötushüvitistele kvalifitseerumisel lubatud. Sisuliselt jagunevad riigid skaalale, kus ühes otsas on riigid, kus töötuskindlustusele kvalifitseerumiseks ei ole lubatud vabatahtlik lepingu lõppemine ühelgi juhul ja teises otsas riigid, kus kõik kvalifitseeruvad töötuskindlustushüvitisele, olenemata lepingu lõpetamise põhjusest. Nende äärmuste vahele jääb hulk riike, kus töötuskindlustushüvitisele kvalifitseerumiseks on lubatud teatud erandid.

Riikides, kus on lubatud rohkem erandeid, võivad töötajad üldjuhul töösuhte lõpetada ka tervisest tulenevatel põhjustel, perekonnast või hooldamisvajadusest tulenevatel põhjustel, abikaasa kolimise tõttu (kui abikaasa kolib, on õigus tööleping lõpetada selleks, et kolida koos abikaasaga; alla 18-aastaste puhul ka vanemate kolimine teise asukohta), transpordi probleemid (nt töökoha liikumine) jne. Osades riikides, nt Suurbritannia ja Iirimaa, otsustatakse töölepingu lõpetamise põhjendatuse üle iga juhtumi korral eraldi.

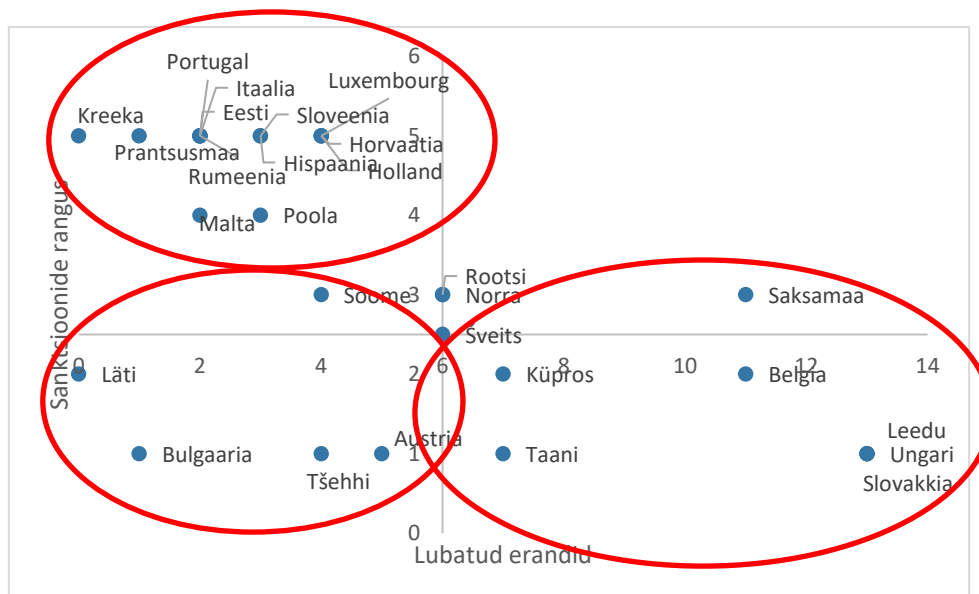
Teine dimensioon, mille lõikes riikide töötushüvitiste süsteemid erinevad, on seotud sellega, millised on sanktsioonid vabatahtliku töötuse eest neile, kes ülal mainitud erandite alla ei kuulu. Üldiselt seisneb küsimus selles, kas töötuskindlustushüvitisele ei teki üldse õigust või tekib see teatud piirangutega.

Joonis 3 on näha riikide jagunemine ülal toodud kahe dimensiooni lõikes tuginedes OECD riikide kohta koostatud ülevaatele (Immervoll ja Knotz (2018)). Horisontaalskaalal on töösuhte lõpetamisel lubatud erisuste arv, mille puhul on võimalik töötuskindlustushüvitisele kvalifitseeruda. Vertikaalses skaalal on indeksi väärtus, kus 5 tähistab kõige rangemaid sanktsioone (vabatahtlikult töötud ei kvalifitseeru töötuskindlustushüvitistele) ja 1 kõige leebemaid (väikeste erisustega saavad ka vabatahtlikud töötud õiguse töötuskindlustushüvitistele). Laias laastus eristuvad kolm riikide gruppi. Esimeses grupis (vasakul ülal) asuvad riigid, kus töösuhte lõpetamiseks on lubatud vähe erandeid ning vabatahtlikult töötud ei saa õigust töötuskindlustushüvitisele.

Teise grupi (vasakul all) moodustavad riigid, kus töösuhete lõpetamise erisusi seaduses sõnastatud ei ole, kuid vabatahtlikult töötud siiski kvalifitseeruvad töötuskindlustusele teatud piirangutega. Näiteks Austrias rakendatakse vabatahtliku töötuse puhul neljanädalast ning Lätis kahe kuulist ooteaega, misjärel tekib õigus töötuskindlustushüvitisele samadel tingimustel, mis kõigil teistel (sh hüvitise kestust ei lühendata). Bulgaarias ja Tšehhis on asendusmäär esimesed neli kuud madalamal, misjärel ühtlustuvad kõigi teiste töötuskindlustushüvitisele kvalifitseerunud inimestega.

Kolmanda grupi (paremal all) moodustavad riigid, kus seaduses on sõnastatud hulk erandeid, mis juhul on töösuhete lõpetamine töötaja algatusel aktsepteeritav põhjus töötuskindlustushüvitisele kvalifitseerumisel. Samas nende puhul, kes nendest eranditest välja jäävad, on väiksemate piirangutega siiski tagatud õigus töötuskindlustushüvitisele. Nendes riikides rakendatakse hüvitisele kvalifitseerumisel ooteperioode (nt 3 nädalat Taanis, 6 nädalat Küprosel, 6-12 nädalat Šveitsis või 12 nädalat Saksamaal). Saksamaa puhul lüheneb ka hüvitise kestus vastavalt. Belgias võib ooteperiood varieeruda 4-52 nädalat ning selle kestus otsustatakse iga juhtumi puhul eraldi, kuid peamiselt jääb see 5-13 nädala vahemikku. Kõige leebema regulatsiooniga riigid on Leedu, Ungari ja Slovakkia, kus töötushüvitisele kvalifitseerumine on piiranguteta.

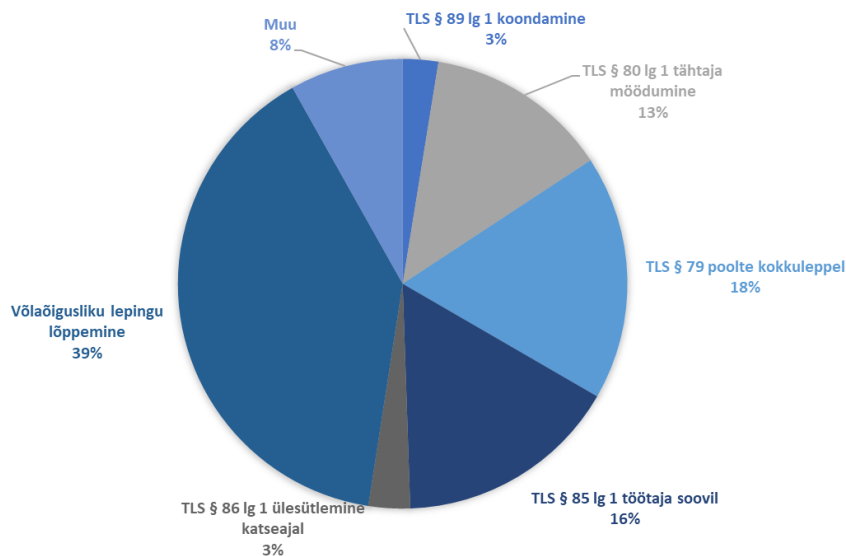
JONIS 3. TÖÖSUHTE LÕPPEMISE TINGIMUSED TÖÖTUSHÜVITISE SÜSTEEMIS VALITUD OECD RIIKIDES: LUBATUD ERANDID JA SANKTSIOONIDE RANGUS, 2017. AASTAL



Allikas: Immervoll ja Knotz (2018) põhjal autorite koostatud.

Eesti kuulub kehtiva seadusandluse kohaselt kõige rangemate tingimustega töötuskindlustuse süsteemi, kus vabatahtlikult töösuhete lõpetamiseks lubatud erandeid on vähe, st üldjuhul töötaja algatusel töölepingu lõpetamisel ei teki õigust töötuskindlustushüvitisele. Kehtiva seadusandluse kohaselt säilib õigus töötuskindlustushüvitisele kui töötaja on töölepingu lõpetanud tööandja poolsete rikkumiste tõttu (nt tööandja on vähendanud töötasu suurust või viivitanud töötasu maksmisega, tööandja on kohelnud töötajad ebaväärikalt, töö jätkamine on oht elule või tervisele). Siinjuures suur osa töösuhete lõppemisi Eestis (vaata Joonis 4) on pigem seotud vabatahtliku töötusega (nt TLS töötaja soovil 16%, TLS poolte kokkuleppel 18%). Samas suur osa hõive lõppemistest (39%) on seotud võlaõiguslike lepingute lõppemisega, mille puhul on tegemist sunnitud töötusega, kuigi ka regulatsiooni järgi võib lepingu lõpetada töövõtja nõ. vabatahtlikult.

JONIS 4. HÕIVE LÕPPEMISE PÕHJUSED TÖÖSUHTE LÕPETAMISE PÕHJUSTE ALUSEL TUGINEDES TÖÖTAMISE REGISTRI ANDMETELE, 2018. AASTAL



Allikas: Autorite arvutused, Maksu- ja Tolliameti Andmed.

Esimese ja kolmanda stsenaariumi kohaselt peaks Eesti süsteem liikuma joonise 4 põhjal teise rühma, mis tähendab, et seadusandluse erandeid juurde ei tooda, kuid sanktsioonid vabatahtliku töötuse eest muutuvad leebemaks (vt Tabel 7). Stsenaariumites kvalifitseerub vabatahtlikult töötava esimesel kahel kuul hüvitise baasmäärale, kuid alates kolmandast kuust ühtlustub kõigi teiste hüvitisele kvalifitseerunud inimestega. Stsenaariumite kohaselt on töötushüvitiste maksmise periood vabatahtliku töötuse korral võrdne kõigi teiste hüvitisele kvalifitseerunud inimestega.

TABEL 7. EESTI TÖÖTUSHÜVITISE SÜSTEEMI STSENAARIUMID: KATVUS HÕIVE LÕPPEMISE TINGIMUSE JÄRGI

	Baasstsenaarium	I ja III stsenaarium	II stsenaarium
Hõive lõppemise tingimused	<p>Töötutoetus: õigus toetusele on nii sunnitud kui vabatahtliku töötuse korral (samas töösuhtes kohustuste rikkumisel (TLS § 88 lg 2 p 3-8) on hüvitise maksmise periood lühem).</p> <p>Töötuskindlustushüvitis: õigus hüvitisele on sunnitud töötutel; hüvitisele ei ole õigust neil, kelle töö- või teenistussuhe lõppes:</p> <p>i) töösuhete lõppemisel töötaja algatusel (v.a. töötasu vähendamise korral, tööandjapoolse kohustuse rikkumise tõttu);</p> <p>ii) töölepingu erakorralisel ülesütlemisel tööandja poolt töötajast tulenevatel põhjustel (TLS § 88 lg 1, punktid 3-8);</p> <p>iii)poolte kokkuleppel.</p>	<p>Töötushüvitisele on õigus nii sunnitud kui ka vabatahtliku töötuse korral - kaetud on kõik töösuhete ja hõive lõppemise viisid.</p>	<p>Sunnitud töötus nii baasmääras kui ka sissetulekupõhisel hüvitisel (vt baasstsenaariumi töötuskindlustushüvitise tingimusi).</p>

Allikas: Autorite koostatud.

Kirjanduses ei ole palju argumente selle osas, kas eelistada vabatahtliku töötuse kindlustamist või mitte. Samas on see Eesti puhul välja toodud ühe olulise tegurina, miks töötuskindlustushüvitisele kvalifitseerub OECD keskmisest oluliselt vähem inimesi (*OECD Reviews of Labour Market and Social Policies* 2010). Viidatud on, et ranged hüvitisele kvalifitseerumise tingimused tuleks üle vaadata, et tagada suurema hulga töötute kvalifitseerumine hüvitisele. Sellest ajendatuna laiendatakse siinses uuringus esimese ja teise stsenaariumi korral katvus ka vabatahtlikult töötutele. Lisaks on oluline võlaõiguslike ja töölepingu alusel töötavate inimeste võrdne kohtlemine: võlaõiguslike lepingute puhul ei ole võimalik eristada lepingu lõppemise põhjuseid (näiteks süüline lepingu tingimuste rikkumine töötaja poolt), samas kui töölepingu ja avaliku teenistuse seaduse alusel töötavate inimeste puhul on lepingu lõppemise põhjused oluliselt detailsemalt fikseeritud. Seetõttu on stsenaariumites selguse huvides tagatud erinevate lepingu vormide ühetaoline kohtlemine. Kõigi lepingute kõigi lõpetamise põhjuste korral laieneb töötushüvitise katvus. Hõive lõppemise põhjuse järgi neutraalse töötushüvitise süsteemi teoreetilised mõjud on välja toodud allolevas tabelis (vt Tabel 8).

Küll aga ei ole töötuskindlustushüvitisele kvalifitseerumine vabatahtliku töötuse korral üldjuhul ilma piiranguteta (vt Joonis 3). Selliste piirangute eesmärk on teooria kohaselt heidutada hõivest väljumist tekitades olulise sissetuleku ja tarbimise languse töötuse perioodi alguses. Ooteperiood toimib kui omavastutus vähendades töötushüvitise heldust ja seega motivatsiooni liikuda hõivest töötusesse (Tatsiramos and van Ours 2014). Riikide praktikas väljenduvad sanktsioonid järgnevalt:

- Ooteperiood vahemikus 3-13 nädalat (riikide näited: Austria, Belgia, Küpros, Taani, Soome, Poola, Saksamaa, Norra, Iirimaa, Rootsi, Läti, Šveits);
- Hüvitise piiramine hüvitise baasmäärani (nt Bulgaarias on hüvitis piiratud 4 kuul) või madalama asendusmäärani (nt Tšehhi, kus hüvitis on madalam 20% esimesel kahel kuul, 5% sellele järgneval kahel kuul ning edasi võrdne teiste hüvitisele kvalifitseerunud inimestega). (Immervoll and Knotz 2018).

TABEL 8. HÕIVE LÕPPEMISE PÕHJUSE JÄRGI NEUTRAALSE TÖÖTUSHÜVITISE SÜSTEEMI TEOREETILISED MÕJUD

Plussid	Miinused
+ Suurem katvus võib aidata nõudlust ja pakkumust paremini sobitada, kui hüvitisele kvalifitseerumise järel leitakse sobivam töö;	- Võib suurened liikumine hõivest töötusesse;
+ Väheneb halduskoormus hüvitisele kvalifitseeruvate töötute tuvastamisel;	- Suureneb risk, et töötushüvitise süsteemi kasutatakse ettevõtlusriski juhtimiseks;
+ Kuna töösuhte lõpetamise põhjuste fikseerimine ja tuvastamine eeldab õigusteadlikkust ja töösuhte selgust, siis väheneb töösuhte lõpetamise klassifitseerimisrisk;	- Vabatahtlikult töötute motivatsioon sobivale tööle asuda võib olla väiksem ja suureneb koormus tuvastamiseks valmisolekut uuele sobivale tööle asuda;
+ Erineva hõivevormiga hõivatuid – töösuhtes töötajaid ja võlaõiguslikus suhtes töövõtjaid koheldakse sarnasemalt.	- Võivad suurened sotsiaalkaitse kulud tulenevalt hüvitise saajate arvu suurenemisest.

Allikas: Autorite koostatud.

Empiirilisi mõjuanalüüse nende parameetrite tulemuslikkuse kohta ei leidu (sh millised sanktsioonid on tõhusamad kui teised), kuid leitakse, et sanktsioonid mõjutavad töötusest väljumist (Svarer 2011). Eesti

töötushüvitiste stsenaariumites on valitud katvuse laiendamise tasakaalustamiseks hüvitiste piiramist vabatahtlikult töötutele hüvitise baasmäärani. Sellel valikul on mitu põhjust:

- ei ole vajadust luua täiendavaid erandeid töösuhte lõppemise kohta seadusandluses, mida on vaja vastavalt ka seaduste rakendamisel fikseerida ning jälgida, vältides täiendavat halduskoormust;
- eelistatud on ooteperioodi asemel baasmäär, tagades minimaalse sissetuleku ka tööotsingute alguses, pidades silmas vajadust töötute vaesust vältida ja ennetada. Sellest lähtuvalt on töötushüvitise saamist piiratud vabatahtliku töötuse korral töötushüvitise baasmäärani esimesel 60 päeval (2 kuud), tagades võrdse hüvitise määra alates 61. päevast. Nimetatud piirang kehtib esimese ja kolmanda stsenaariumi puhul.

### 2.2.3. Süsteemi panustamine

Töötushüvitise süsteemides rakendatakse tavapäraselt staažinõuet, mis aitab vähendada ajutiselt hõivesse liikumist töötushüvitisele kvalifitseerumiseks (hüvitise katvus suureneb siis, kui inimese püsiv hõive suureneb) (Hopenhayn and Nicolini 1997). Seega ei kvalifitseeru töötushüvitisele need inimesed, kelle töötamine ja tõise tulu saamine on olnud lühiajaline või ebapüsiv. Samuti võimaldab sel viisil hüvitise saajate selekteerimine tasuda heldemaid või pikemaid hüvitisi ning tööturu efektiivsus paraneb läbi parema töötajate ja töökohtade sobitamise (T. M. Andersen 2016).

Töötushüvitise süsteemi staažinõue Eestis ja vaadeldavas kuues riigis on välja toodud järgnevas tabelis (vt Tabel 9). Eestis on kehtiva seadusandluse kohaselt töötutoetusele staažinõudeks vähemalt 180 päeva 12 kuu jooksul ja töötuskindlustushüvitisele staažinõudeks vähemalt 12 kuud viimase 36 kuu jooksul. Võrreldes teiste Euroopa riikidega on see pigem helde – Eestis on nõutud hõivatust kolmandiku ulatuses kogu referentsperioodist, samas kui OECD riikide keskmine on 44% (vt ka Joonis 5).

TABEL 9. TÖÖTUSHÜVITISE SÜSTEEMI STAAŽINÕUE EESTIS JA VAADELDAVAS KUUES RIIGIS, 2017-2018. AASTA SEISUGA

Riik	I tasand	II tasand
<b>Eesti</b>	<p>Töötuskindlustus</p> <p>*Staažinõue 12 kuud viimase 36 kuu jooksul.</p> <p>* Kindlustusstaaži arvestus lõpetatakse ja staaž loetakse nulliks päevast, mil määratakse töötuskindlustushüvitis; uuesti tööle asudes, algab ka kindlustusstaaži arvestus uuesti.</p> <p>* Korduval taotlemisel ei pea olema uuesti kogutud kindlustusstaaži ja hüvitist makstakse vaid nende päevade eest, mis jäid perioodil kasutamata.</p>	<p>Töötutoetus</p> <p>*Staažinõue 180 päeva 12 kuu jooksul enne töötuna arvele võtmist.</p> <p>* Korduval taotlemisel rakendub üldjuhul sama staažinõue</p>
<b>Poola</b>	<p>Töötutoetus</p> <p>* Tööstaaž 365 kalendripäeva 18 kuu jooksul;</p> <p>* Korduvtaotlemisel rakendub sama staažinõue</p>	
<b>Soome</b>	<p>Töötutoetus</p> <p>* Staažinõue puudub</p>	<p>*Staažinõue: viimase 28 kuu jooksul 26 nädalat töötamist (18h iga nädal);</p> <p>* Korduval taotlemisel rakendub sama tööstaažinõue</p> <p>* Iseendale tööandjatel 15 kuud ettevõtlust viimase 48 kuu jooksul. Lisaks peab sissetulek olema vähemalt 1048 EUR kuus.</p>

Riik	I tasand	II tasand
<b>Taani</b>	<p>Töötuskindlustus</p> <p>* Olnud liitunud kindlustusega vähemalt 1 aasta; staaži arvestusse läheb vaid kindlustuse ajal kogutud staaž</p> <p>* Staažinõue 36 kuud (arvestatakse töötasu järgi)</p> <p>* Iseendale tööandja peab olema tegelenud ettevõtlusega olulises ulatuses 52 nädalat 36 kuu jooksul</p> <p>* Korduval taotlemisel staažinõue 52 nädalat 36 kuu jooksul (1924 tundi töötamist)</p>	
<b>Holland</b>	<p>*Staažinõue: töötanud 26 nädalat viimase 36 nädala jooksul või aasta tingimus: lisaks 208h viimase nelja aasta jooksul viiest. (Euromodis 52 päeva või rohkem nelja aasta jooksul viiest)</p> <p>* Korduval taotlemisel rakendub sama staažinõue</p>	
<b>Prantsusmaa</b>	<p>Töötutoetus</p> <p>*Staažinõue: viimase 10a jooksul 5a töötanud.</p>	<p>Töötuskindlustus</p> <p>*Viimase 28 kuu jooksul 88 päeva või 610h töötanud (üle 53-aastastel 36 kuu jooksul) (arvestades 5 tööpäeva nädalas)</p> <p>* Korduval taotlemisel rakendub sama staažinõue</p>
<b>Austria</b>	<p>Töötutoetus</p> <p>*Töötutoetus on sotsiaalkindlustuse osa, kuid sellele ei rakendata sissemakseperioodi ega staažinõuet.</p>	<p>Töötuskindlustus</p> <p>* Töötanud viimase 24- kuu jooksul 52 nädalat (alla 25-aastased 28 nädalat viimase 12 kuu jooksul või esmakordsel taotlemisel alla 25-s aastased 26 nädalat 12 kuu jooksul)</p> <p>* korduval taotlemisel staažinõue 28 nädalat 12 kuu jooksul</p>

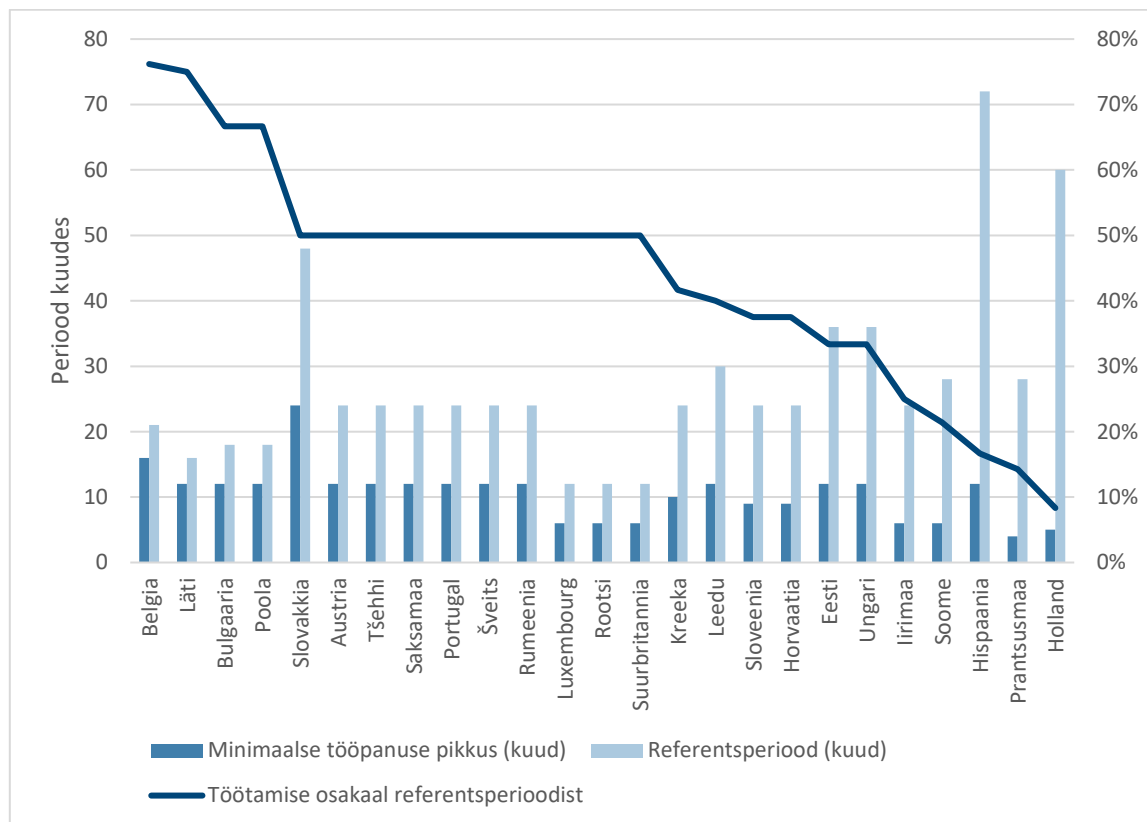
Allikas: Autorite koostatud. Missoc 2018; EUROMOD Country Report., (Špasova et al. 2017; European Commission n.d.).

Korduval töötutoetuse taotlemisel rakendub üldjuhul sama staažinõue. Eesti töötuskindlustussüsteemis loetakse hüvitise lõppedes staaž nulliks ja tööle asudes algab staaži arvestus uuesti. Juhul kui inimene ei kasutanud esmakordsel taotlemisel ära kogu hüvitist (sai töökoha) ja ta taotleb töö kaotamisel uuesti hüvitist 12 kuu jooksul peale esmast hüvitise määramist, on tal õigus saada edasi esimesel korral pooleli jäänud hüvitist (hüvitist makstakse nende päevade eest, mis jäid esimesel korral kasutamata). Korduvtaotlemisel ei ole seatud nõudeid vahepealsele töötamise kestusele.

Euroopa riikide seas ei ole palju sellised töötushüvitise süsteeme, kus korduval töötuskindlustushüvitise taotlemisel kehtivad soodsamad tingimused. MISSOC andmebaasi järgi on 2018. aasta jaanuari seisuga selliseid riike kolm, kus korduvtaotlemisel on tingimused esialgsest erinevad (Austria, Tšehhi, Iirimaa). Siiski ei ole ka need alati soodsamad: nt Austrias on järjestikusel taotlemisel staažinõue lühem, kuigi eeldatakse samuti vähemalt 50% ulatuses töötamist referentsperioodi jooksul. Näiteks Tšehhis nõutakse ka korduvtaotlemisel staažinõude täitmist (st hõive või võrdsustatud tegevused vähemalt 12 kuud viimase 2 aasta jooksul), kuid korduvtaotlemisel taastub õigus saada hüvitist täismahus kui inimene on olnud hõivatud vähemalt kolm järjestikust kuud (ja esmakordsel taotlemisel ei kasutatud kogu hüvitist ära). Sellisel juhul taastub õigus saada hüvitist täismahus. Kui hõive on olnud lühem, on

õigus saada hüvitist järelejäänud hüvitise perioodi ulatuses. Juhul, kui esmakordsel taotlemisel on ära kasutatud kogu hüvitis, tekib uuesti õigus hüvitist taotleda peale vähemalt kuue kuulist töötamist.

JONIS 5. TÖÖPANUSE JA REFERENTSPERIODI KESTUS KUUDES NING NÕUTUD TÖÖPANUSE OSAKAAL REFERENTSPERIODIST EUROOPA RIIKIDES, SEISUGA 1. JAANUAR 2018



Allikas: Missoc 2018; autorite koostatud.

Töötushüvitise süsteemi heldust mõjutab veel see, mida arvestatakse süsteemi panustamisena ehk kas panustamine eeldab töist tulu või arvestatakse selle alla ka muud tööga võrdsustatud tegevused. Paljudes Euroopa riikides arvestatakse töötuskindlustussüsteemi panustamisena vanemahüvitise või lapsehoolduspuhkuse perioodi, ajutist töövõimetust või tööõnnetusest/kutsehaigusest tingitud haigushüvitist. Harvematel juhtudel on kaetud ka sõjaväeteenistus või tasemeõppes osalemine (viimane nt Saksamaal, Ungaris, Rumeenias, Austrias). Eestis kehtiva seadusandluse järgi arvestatakse töötuskindlustushüvitisele kvalifitseerumisel vaid töist tegevust, kuid töötutoetuse puhul ka tööga võrdsustatud tegevusi.

Vaadates neid riike, kus sisetulekupõhisele hüvitisele järgneb baasmääras hüvitis, siis baasmääras hüvitisele üldiselt staažinõuet ei rakendata. Seega on Eestis töötutoetusele kvalifitseerumine keerulisem kui paljudes teistes Euroopa riikides (teisel tasandil ei rakendata tööpanuse nõudeid nt Austrias, Soomes, Irimaal, Maltal, Hispaanias ja Suurbritannias).

Võrreldes teiste Euroopa riikidega on Eestis kehtiva seadusandluse järgi töötuskindlustushüvitisele kvalifitseerumise tingimused nõutud tööpanuse järgi pigem helded (Joonis 5). Rahvusvahelises kirjanduses puuduvad mõjuhinnangud selle kohta, milline on optimaalne tööstaažinõue. Samas on Eesti puhul oluline silmas pidada, et staažinõude karmistamine vähendaks töötushüvitisele kvalifitseeruvate inimeste hulka, mis on vastuolus stsenaariumitele seatud eesmärkidega – laiendada töötushüvitisele

kvalifitseeruvate inimeste ringi. Siinses uuringus loodud töötuskindlustuse stsenaariumites jääb staažinõue kehtiva seadusandlusega võrreldes pigem samaks – nõutud on töötamine vähemalt 12 kuud viimase 36 kuu jooksul, kuid hüvitise baasmäära puhul on staažinõue leebem: i ja iii stsenaariumis eeldatakse staaži 6 kuud 36 kuu jooksul ning ii stsenaariumis baasmääras hüvitisele staažinõuet ei rakendata. Siin on eeskujuks paljude teiste Euroopa riikide süsteemid, kus ei rakendata staažinõuet hüvitise baasmäärale. Selle eesmärk on laiendada töötute ringi, kes kvalifitseeruvad baasmääras hüvitisele, kaasates ka neid, kes ei kvalifitseeru sissetulekupõhisele hüvitisele liialt lühikeste töötamise episoodide või ebastabiilse töötamise ajaloo tõttu. Ühtlasi on eesmärk vähendada töötute vaesust tagades neile minimaalse sissetuleku töötuskindlustushüvitise baasmäära näol. Eesti töötushüvitise stsenaariumite katvuse staažinõuded ja staažinõude teoreetilised mõjud on välja toodud järgnevates tabelites (vt Tabel 10 ja Tabel 11).

TABEL 10. EESTI TÖÖTUSHÜVITISE SÜSTEEMI STSENAARIUMID: KATVUSE STAAŽINÕUDED

	Baasstsenaarium	I ja III stsenaarium	II stsenaarium
Staažinõue	Töötuskindlustus – staažinõue 12 kuud viimase 36 kuu jooksul.	Sissetulekupõhine hüvitis - staažinõue 12 kuud viimase 36 kuu jooksul.	Sissetulekupõhine hüvitis - staažinõue 12 kuud viimase 36 kuu jooksul.
	Töötutoetus – 12 kuu jooksul olnud vähemalt 180 päeva hõivatud tööga või tööga võrdsustatud tegevusega. Uuesti tööle asudes algab kindlustusstaaži arvestus uuesti.	Hüvitise baasmäär – kindlustusstaaž 6 kuud 36 kuu jooksul. Uuesti tööle asudes algab kindlustusstaaži arvestus uuesti.	Hüvitise baasmäär on universaalne – sellele staažinõuet ei rakendata, kuid õigus taotleda 1 kord 5 aasta jooksul. Uuesti tööle asudes algab kindlustusstaaži arvestus uuesti.

Allikas: Autorite koostatud.

Maksu- ja Tolliameti andmetel oli 2018. aastal kindlustusstaaž 360 päeva viimase kolme aasta jooksul täidetud keskmiselt 91,8%-l kõigist hõivatutest (kehtiva lepinguga inimestest) ning kindlustusstaaž 180 päeva viimase kolme aasta jooksul täidetud 95,6%-l kõigist hõivatutest. Baasstsenaariumis on staažinõue töötutoetusele 180 päeva viimase 12 kuu jooksul – see tingimus on täidetud 92,3%-l kõigist hõivatutest. Töötute osakaal (kehtiva lepinguga inimeste osakaal), kelle staaž viimase kolme aasta jooksul on vähemalt 360 päeva, on 33,5% kõigist töötutest. Kindlustusstaaž 180 päeva viimase kolme aasta jooksul on täidetud keskmiselt 46,9%-l kõigist töötutest. Baasstsenaariumis on staažinõue töötutoetusele 180 päeva viimase 12 kuu jooksul – see tingimus on täidetud 24,4%-l kõigist töötutest.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Arvutused on tehtud Maksu- ja Tolliameti Töötamise registri andmetel, kus hõivatuteks loetakse neid, kellel on kehtiv leping/ töösuhe ja töötuteks neid, kellel kehtivat lepingut/töösuhet ei ole. Seega ei ole tegemist Töötukassas registreeritud töötutega.

TABEL 11. STAAŽINÕUDE TEOREETILISED MÕJUD

Plussid	Miinused
+ Vähendab hõivest töötusesse liikumist;	- Lühiajaliselt või ebapüsivalt hõivatute katvus on väiksem ja võib piirata püsivasse hõivesse liikumise toetamist;
+ Aitab vähendada ajutiselt töötusest hõivesse liikumist, et hüvitisele uuesti kvalifitseeruda;	- Staažinõudega kaasnevad halduskulud hüvitise pakkujale;
+ Võimaldab süsteemi panustanutele tagada heldemad või pikemad hüvitised (aitab tagada tuludekulude tasakaalu).	- Kvalifikatsiooniperioodi täitumisel suureneb liikumine hõivest töötusesse.

Allikas: Autorite koostatud, Hopenhayn and Nicolini 1997, (T. M. Andersen 2016). (M. Baker and Rea 1998).

Süsteemi panustamise aluseks on tõine tegevus ja tõise tulu teenimine. Sealjuures arvestatakse tööga võrdsustatud tegevustena samu kriteeriume, mis praeguses süsteemis töötutoetusele kvalifitseerumisel:

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

Tööga võrdsustatud alustel on üldjuhul õigus saada töötutoetust üks kord viie aasta jooksul (vaata ka erandeid TTTS § 27 lg 2 p 2 alusel). Sellega laieneb nende tegevuste ring, mida võetakse arvesse töötuskindlustushüvitisele kvalifitseerumisel. Kuid tööga võrdsustatud tingimustel hüvitisele kvalifitseerunud inimeste hüvitise saamise õigused on piiratud hüvitise baasmääraga (sest puudub tõine tulu ja sissetulek töötuskindlustussüsteemi). Sellega on tagatud inimestele, kes praegu kehtivas süsteemis kvalifitseeruvad töötutoetusele, stsenaariumite kohaselt ligipääs baasmääras hüvitisele, andes minimaalse sissetuleku töötuskindlustussüsteemi ajaks ja vähendades nende töötute vaesuse riski, kes sissetulekupõhise hüvitise kvalifitseerumise tingimusi ei täida. Seega loodud stsenaariumites muutub töötuskindlustushüvitise süsteemi katvus laiemaks läbi selle, milliseid tegevusi võetakse tööpanusena töötuskindlustushüvitisele kvalifitseerumisel arvesse.

## 2.2.4. Stsenaariumite mõju katvusele

Madal töötushüvitiste katvus on väljakutseks praegusele töötuskindlustussüsteemile ja üks töötute kõrge vaesusriski põhjustest. Selles alapeatükis tuuakse välja stsenaariumite mõju katvusele (vt andmete ja meetodika kirjeldust täpsemalt Lisa 4. Meetodika). Baasstsenaariumi korral on hüvitisega

kaetud keskmiselt 33% uutest töötutest<sup>11</sup> perioodil jaanuar 2015 kuni september 2018. Umbes pooled nendest (18%) saavad sissetulekupõhist töötuskindlustushüvitist ning ülejäänud 15% saavad ühetaolise määraga makstavat töötutoetust (vt Tabel 12). Praeguse uuringu hinnangud töötushüvitiste katvusele on madalamad varem Töötukassa avaldatud hinnangutest. Töötukassa hindab hüvitistele kvalifitseerunud isikute osakaalu kõigist Töötukassas registreeritud töötutest. Siinses uuringus on hinnatud hüvitise saajaid osakaaluna kõigist uutest töötutest ehk inimestest, kes on vaadeldavad kuul Töötamise registri andmetel ilma kehtiva töösuheteta.

Oluline on silmas pida, et baasstsenaariumi arvutustes on toetuse saajateks arvestatud tegelikult nendel perioodidel Töötukassast töötuskindlustushüvitist ja töötutoetust saanud inimesed, kuid neid inimesi, kes küll hüvitisele kvalifitseeruks, kuid Töötukassasse ei pöördu, ei ole arvestatud. Seevastu järgnevad stsenaariumid on arvutatud töötushüvitistele õiguse tekkimise järgi (arvesse on võetud kõik, kellel tekib õigus töötushüvitisele, olenemata sellest, kas nad pöörduvad Töötukassasse või mitte). Seega võib stsenaariumite katvus olla pigem ülehinnatud (eeldades, et hüvitist ei taotle kõik, kellel selleks õigus tekib). Stsenaariumite kulude arvestamisel on võetud arvesse Töötukassasse mitte pöörduvate inimeste osakaal tuginedes varasemale statistikale (vt ka Lisa 4. Metoodika).

TABEL 12. TÖÖTUSHÜVITISE SÜSTEEMI KATVUSE HINNANGUD JA MUUTUSED VÕRRELDES BAASSTSENAARIUMIGA. ALUS: TÖÖTUSHÜVITISTELE KVALIFITSEERUVATE INIMESTE OSAKAAL KÕIGIST UUTEST TÖÖTUTEST (VÄLJA ARVATUD FIED)

Stsenaarium	2015	2016	2017	2018
<b>Baasstsenaarium</b>	32,9%	33,5%	32,8%	33,8%
<b>I ja III stsenaarium</b>				
.....Katvus	54,7%	66,2%	68,2%	69,1%
.....Miinimumhüvitisega kaetus	18,1%	14,4%	13,4%	13,7%
.....Sissetulekupõhise hüvitisega kaetus	36,6%	51,8%	54,8%	55,4%
.....Kasv võrreldes baasstsenaariumiga	+21,8 pp	+32,7pp	+35,4pp	+35,3pp
<b>II stsenaarium</b>				
.....Katvus	53,0%	54,0%	51,6%	51,9%
.....Miinimumhüvitisega kaetus	34,7%	27%	24,5%	23,9%
.....Sissetulekupõhise hüvitisega kaetus	18,3%	27%	27,1%	28,1%
.....Kasv võrreldes baasstsenaariumiga	+20,2pp	+20,5pp	+18,8pp	+18,1pp

Märkus: uued töötud on Töötamise registri järgi käesoleval kuul ilma kehtiva töösuheteta isikud, kes eelmisel kuul töötasid (oli kehtiv töösuhe). Töötushüvitiste saajad on kvalifitseerumise tingimustele vastavate isikute osakaal. Baasstsenaariumi korral on arvestatud kõik töötushüvitisi saanud isikud, teiste stsenaariumite korral kõik hüvitistele kvalifitseeruvad isikud (tegelik taotlemine võib olla väiksem).

Allikas: Töötamise register, Töötukassa andmed; autorite arvutused.

Töötushüvitise katvuse analüüsi tulemused I ja III stsenaariumi kohta tuuakse koos, kuivõrd katvuse tingimused on nendes kahes stsenaariumis samad. I ja III stsenaarium laiendavad katvust võrreldes baasstsenaariumiga keskmiselt 31 protsendipunkti võrra (perioodil 2015-2018). Kogu analüüsitava perioodi jooksul on töötushüvitiste katvus keskmiselt 65% uutest töötutest. Katvuse laienemine tuleneb peamiselt heldemate hüvitise baasmäärade kvalifitseerumise tingimuste tõttu. Näiteks esimese

<sup>11</sup> Uus töötü – Maksu ja Tolliameti Töötamise registri andmetel inimene, kellel vaadeldaval kuul ei ole kehtivat töösuhet, kuid kellel eelmisel kuul oli.

stsenariumi korral kui staažinõue on 6 kuud 36 kuu jooksul, siis oleks hüvitise baasmääraga kaetute arv keskmiselt 1293, kuid kui staažinõue oleks 6 kuud 12 kuu jooksul, siis oleks hüvitise baasmääraga kaetute arv keskmiselt 658 (2018. aasta andmete põhjal).

Katvust mõjutab ka see, et esimese ja kolmanda stsenaariumi kohaselt kvalifitseeruvad töötushüvitisele kõik inimesed, olenemata töösuhte lõpetamise põhjustest. Eeldatavasti on baasstsenaariumi puhul inimesi, kelle töösuhe on lõppenud omal soovil või poolte kokkuleppel ja kes kvalifitseeruks töötutoetusele, kuid ei pöördu selle taotlemiseks Töötukassasse. Stsenaariumi katvuse arvutustes on eeldatud, et töötushüvitisi taotlevad kõik inimesed, kellel selleks õigus tekib, mistõttu võib tegelik taotlejate arv olla väiksem.

I ja III stsenaariumi korral on suurem just sissetulekupõhisele töötushüvitisele kvalifitseeruvate inimeste osakaal, kuivõrd lubatud on kõik töösuhte lõpetamise põhjused (baasstsenaariumis kvalifitseeruvad vabatahtlikult töötud vaid töötutoetusele) (vt Tabel 13).

TABEL 13. SISSETULEKUPÕHISTE HÜVITISTE SAAJATE OSAKAAL KÕIGIST TÖÖTUSHÜVITISTELE KVALIFITSEERIJATEST STSENAARIUMITE LÕIKES (VÄLJA ARVATUD FIE-D)

Stsenaarium	2015	2016	2017	2018
<b>Baasstsenaarium</b>	54,77%	57,05%	54,07%	56,78%
<b>I ja III stsenaarium</b>	66,70%	78,02%	80,04%	79,87%
<b>II stsenaarium</b>	35,09%	50,58%	53,25%	54,64%

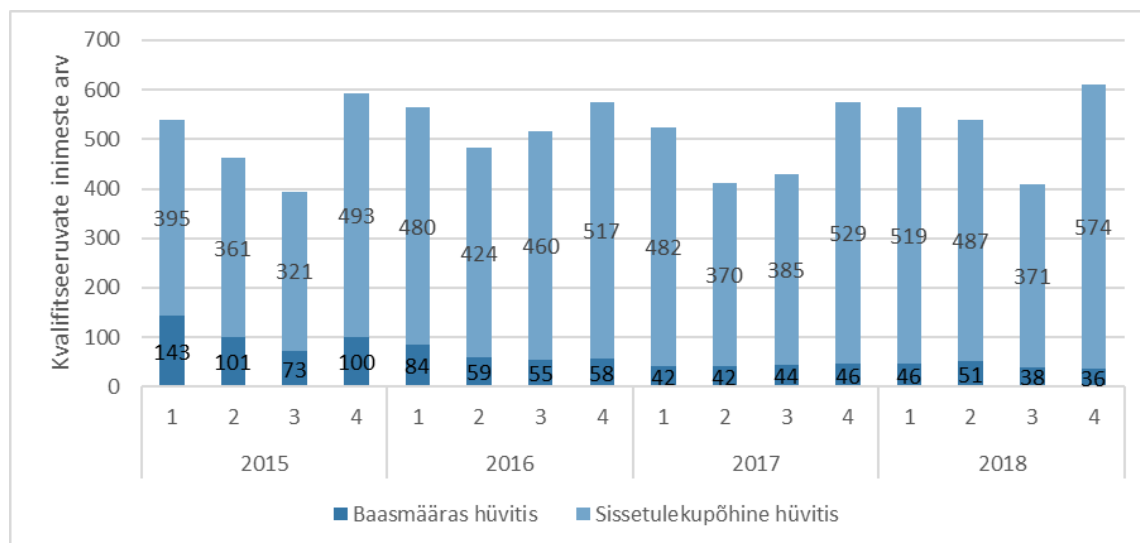
Allikas: Töötamise register, Töötukassa register; autorite arvutused.

Järgnevalt tuuakse eraldi välja katvus FIEde seas ja inimeste seas, kes on nii Töötamise registris kui ka tegutsevad FIEna.<sup>12</sup> Lisaks varem töölepinguga töötanud isikutele, kvalifitseeruvad töötushüvitisele ka FIE-d, kellel baasstsenaariumi järgi selleks õigust ei ole olnud. Keskmiselt lisandub perioodil 2015-2018 igas kvartalis 140 FIEt, kellel tekib õigus taotleda töötushüvitist, kellest keskmiselt 87% kvalifitseeruvad sissetulekupõhisele hüvitisele.

Lisaks sellele on kolmas hulk inimesi, kes on varasemate töötamise andmete järgi tegutsenud nii FIEna kui ka palgatöötajana (registreeritud Töötamise registris). Kuigi need inimesed oleksid võinud kvalifitseeruda hüvitisele mõlema tegevuse järgi, on siinkohal arvestatud üks tegevustest, mille alusel nad töötushüvitisele kvalifitseeruvad. Selle põhjal kvalifitseerub töötushüvitistele keskmiselt igas kvartalis veel 44 inimest baasmääras hüvitisele ning 327 inimest sissetulekupõhisele hüvitisele. Seega moodustavad FIE-d ja nii FIE kui töötamise järgi toetusele kvalifitseeruvad inimesed ligikaudu 2,8% kõigist teise stsenaariumi kohaselt toetusele kvalifitseeruvatest inimestest (igas kuus keskmiselt 5927 töötamise järgi kvalifitseeruvat inimest ja 170 FIE ning nii FIE kui ka töötamise järgi kvalifitseeruvat inimest). FIE staatuse alusel ning nii FIE kui töötamise staatuse alusel hüvitisele kvalifitseeruvate inimeste arv on illustreeritud järgnevalt joonisel (vt Joonis 6).

<sup>12</sup> FIEd tuuakse eraldi välja, sest analüüsi läbiviimisel on FIEd eraldi andmestik, nende puhul on töötamine arvestatud teisiti (vaadatud maksude maksmist ja FIE-na tegutsemist) ja kui Töötamise registri andmed on kuised, siis FIE-de andmed on kvartaalsed. Vt täpsemalt Lisa 4. Metoodika

Joonis 6. TÖÖTUSHÜVITISTELE FIENA NING TÖÖTAMISE STAATUSE ALUSEL TÄIENDAVALT KVALIFITSEERUVATE ISIKUTE ARV KVARTALITE LÕIKES: I JA III STSENAARIUM



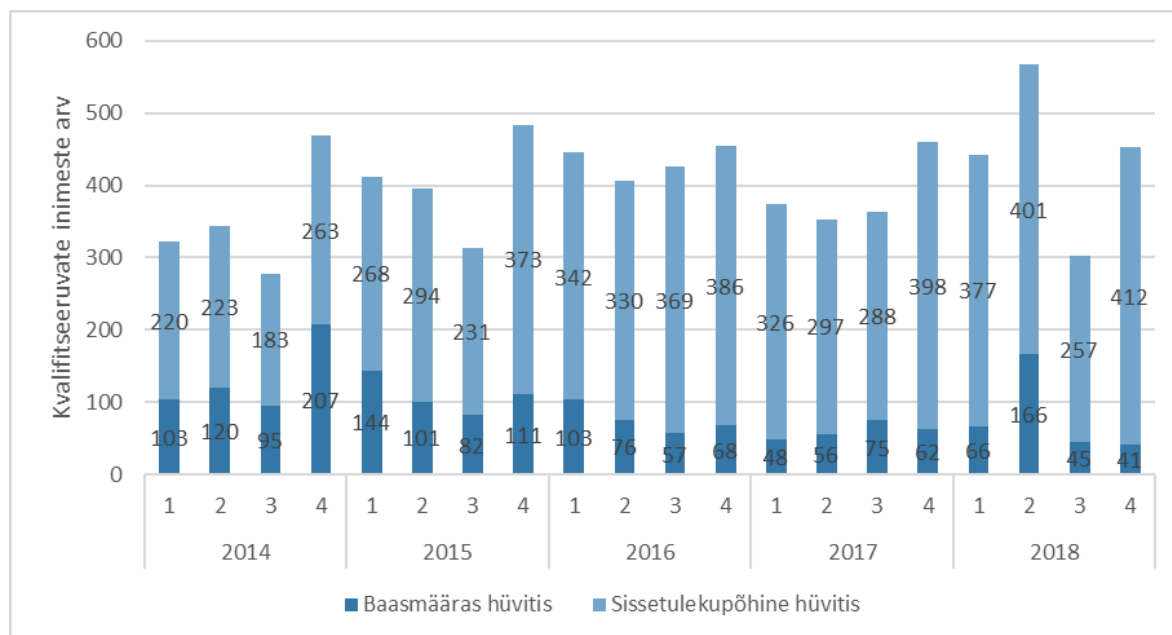
Märkus: FIE ning FIE ja töötamise staatuse alusel vaadatakse isikuid, kes on 1) kas ainult tegutsenud FIE-na ja ei ole kirjas Töötamise registris või 2) tegutsenud/tegutsevad 2014-2018 nii FIE-na kui ka Töötamise registri järgi.

Allikas: Autorite arvutused.

II stsenaariumi korral kvalifitseeruvad nii hüvitise baasmäärale kui ka sissetulekupõhisele hüvitisele vaid need, kelle töötus on sunnitud. Siiski suureneb katvus II stsenaariumis, sest hüvitise baasmäär puhul staažinõuet ei rakendata. Sellega seoses kvalifitseerub hüvitisele keskmiselt 53% kõigist uutest töötutest viidates 19 protsendipunkti suurusele kasvule võrreldes baasstsenaariumiga (perioodil 2015-2018) (Tabel 12). II stsenaariumi korral on hüvitise baasmäärale kvalifitseerumine suurem kui I ja III stsenaariumi puhul – umbes pooled hüvitisele kvalifitseeruvatest saaksid baasmääras hüvitist (Tabel 13).

Lisaks lisandub igas kvartalis perioodil 2015-2018 keskmiselt 159 hüvitisele kvalifitseeruvat FIEt ning 256 hüvitisele kvalifitseeruvat inimest, kes on olnud nii FIE kui töötanud kvalifitseerumisperioodi jooksul. Seega moodustavad FIE-d ja nii FIE kui töötamise järgi toetusele kvalifitseeruvad inimesed ligikaudu 2,6% kõigist teise stsenaariumi kohaselt toetusele kvalifitseeruvatest inimestest (igas kuus keskmiselt 5128 töötamise järgi kvalifitseeruvat inimest ja 139 FIE ning FIE ja töötamise järgi kvalifitseeruvat inimest). Kõigist täiendavalt hüvitisele kvalifitseeruvatest inimestest keskmiselt 80% kvalifitseerub sissetulekupõhisele hüvitisele (vt Joonis 7).

JONIS 7. FIENA VÕI NII FIENA KUI KA TÖÖTAMISE ALUSEL TÄIENDAVALT TÖÖTUSHÜVITISTELE KVALIFITSEERUVATE INIMESTE ARV KVARTALITE LÖIKES: II STSENAARIUM



Märkus: FIE ning FIE ja töötamise staatuse alusel vaadatakse isikuid, kes on 1) kas ainult tegutsenud FIE-na ja ei ole kirjast Töötamise registris või 2) tegutsenud/tegutsevad 2014-2018 nii FIE-na kui ka Töötamise registri järgi.

Allikas: Autorite arvutused.

## 2.3. Hüvitamine

Töötushüvitise süsteemi eesmärk on tagada töötutele asendussissetulek ja toetus kulude katmiseks töötsimise ajal, et ennetada vaesust tõise tulu puudumisel ja toetada liikumist tagasi hõivesse. Järgnevas osas keskendutakse hüvitamise kahele peamisele parameetrile – hüvitise suurusele ja hüvitise maksmise perioodile.

### 2.3.1. Hüvitise suurus

Töötutele makstav hüvitise suurus varieerub Euroopa riikides, proovides leida riigile sobivat tasakaalu sissetulekukaitse tagamise ja töötamise motiveerimise vahel. Erinevate riikide töötajate käitumise empiirilistes analüüsid ei ole konsensust, kuidas hüvitamine mõjutab tööotsinguid ja töötust. Näiteks, osad autorid (Nickell, Nunziata, and Ochel 2005, Nunziata 2002, Katz and Meyer 1990, Meyer 1990, Layard, Nickell, and dackman 1991, Knut Røed and Zhang 2005, Carling et al. 1996) leiavad, et töötushüvitise heldus vähendab tööhõivet; samas osad autorid (D. Baker et al. 2004) ei tuvastanud mõju ning osad autorid (Michèle Belot and van Ours 2004; Michele Belot and van Ours 2001) leiavad pigem, et heldus suurendab tööhõivet.

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

2018, Euromod). Töötushüvitise suurus Eestis ja vaadeldavas kuues riigis on välja toodud järgnevas tabelis (vt Tabel 14).

TABEL 14. TÖÖTUSHÜVITISE SUURUS EESTIS JA VAADELDAVAS KUUES RIIGIS, 2017-2018. AASTA SEISUGA

Riik	I tasand	II tasand
<b>Eesti</b>	<p>Töötuskindlustushüvitis</p> <p>* Esimesed 100 kalendripäeva 50%, edasi 40% viimase aasta esimese 9 kuu keskmisest brutopäevatasust</p>	<p>Töötutoetus</p> <p>* 5,31 eurot päevas, vähemalt 35% eelmise aasta miinimumpalgast.</p> <p>* Sissetuleku test</p>
<b>Poola</b>	<p>Töötutoetus</p> <p>*Toetus ei sõltu sissetulekust</p> <p>* Toetuse määr on esimesed 3 kuud 196 eurot, edasi 154 eurot. (1-5a töötamist saab 80%, 5-20a saab 100% ja edasi 120% sellest summast)</p> <p>* Pole sissetulekutesti, kuid osasid hüvitisi samaaegselt ei maksta</p> <p>* Hüvitist maksutatakse tavapäraselt tulumaksuga</p>	
<b>Soome</b>	<p>Töötutoetus</p> <p>* Ei sõltu sissetulekust. Täissumma 32,4 eurot päevas (5 päeva nädalas) – üksiku inimese sissetulek alla 311 euro kuus; pere sissetulek alla 1044 euro kuus; lävend kasvab 130 euro võrra iga alla 18 a lapse korral. Kõrgema sissetuleku korral (üle lävendi) üksiku inimese puhul vähendatakse toetust 75%, pere korral 50%.</p>	<p>Töötushüvitis</p> <p>* Sõltub sissetulekust. Viimase 26. nädala keskmise brutotöötasu</p> <p>* 32,4 eurot päevas (5 päeva nädalas), kui osaleda koolitusel, karjäärinõustamisel, jne siis kuni 37,14 eurot päeva</p> <p>*Alla 18a laste olemasolul lisaks: 1 laps 5,23 eurot, 2 last 7,68 eurot, 3+ last 9,9 eurot.</p> <p>Vabatahtlik kindlustus: päevane makse: põhikomponent (32,4 eurot pluss 45% päevapalga ja põhikomponendi vahest, kus päevapalk võib olla max <math>95 \cdot 32,4 / 21,5 = 143,16</math>, kui päevapalk on suurem, siis lisandub veel 20% päevapalga ja max päevapalga vahest. Lisaks lastetoetus, mis sama nagu põhitoetusel)</p> <p>* Iseendale tööandjate puhul on baasiks viimase 15 kuu sissetulek, mille pealt on makstud sotsiaalkaitse sissemaksid.</p>
<b>Taani</b>	<p>Töötuskindlustus</p> <p>* Sissetulekupõhine hüvitis, keskmise töötasu arvestamisel vaadatakse 24 kuu 12 kõrgema töötasuga kuud, kõrgema töötasu arvestamisel puudub lagi</p> <p>* Iseendale tööandjate puhul vaadatakse 12 kuu sissetulekut viimase 36 kuu jooksul, i.e. iseendale tööandja peab olema olnud tegev 3 aastat</p> <p>* Hüvitisel puudub põrand, hüvitisel on lagi, mida kohandatakse iga aasta (2018 lagi 2502 eurot), hüvitis ei muutu ajas</p> <p>* Max 90% varasema 12 kuu kõrgemast keskmisest brutopalgast viimase 24 kuu jooksul, aga max 2502 eurot kuus.</p> <p>* Hüvitise määr sõltub vanusest, kas tegemist koolilõpetajaga, ajateenistusest tulijaga</p> <p>* Hüvitist maksustatakse.</p>	

Riik	I tasand	II tasand
<b>Holland</b>	Töötuskindlustus * Esimesed 2 kuud 75% viimase 12 kuu brutopäevapalga keskmisest päevas. Edasi 70%. * Miinimumi ei ole, maksimum 209,26 EUR päevas * Hüvitist maksustatakse	
<b>Prantsusmaa</b>	Töötutoetus * Arvestusaluseks viimase 12 kuu sissetulek, lagi 13 244 EUR kuus. * Vajaduspõhine summa; üksiku inimese sissetulek kuus peaks olema alla 1142,41 eurot kuus, paaril 1795,2 eurot. Max toetus 16,32 eurot päevas (üksiku inimese sissetulek alla 652,8 eurot, paaril alla 1305,6 eurot).	Töötuskindlustus * Arvestusaluseks viimase 12 kuu sissetulek, lagi on 13 244 EUR kuus. * 40,4% brutopäevatasust + 11,84 eurot päevas või 57% päevatasust (osaajaga teisiti)
<b>Austria</b>	* Baasiks on viimase või eelviimase aasta brutotulu, millelt makstakse sotsiaalmaksu; lagi 4650 EUR kuus * Sissetulekupõhine. Esimesed 6 kuud: 92% TKH põhisummast (mis on 55% päevasest netopalgast), kui töötuskindlustushüvitis on üle soovitusliku summa (30,31 eurot), kui alla, siis 95%; * Peale 6 kuud: kui saanud 1. tasandil toetust 20 nädalat, siis päeva max 30,31 eurot; kui 30 nädalat, siis 35,33 eurot; pikema perioodiga hüvitise määra ei vähendata. * laste olemasolul lisatoetus * Toetusest lahutatakse saadav sissetulek, mis on suurem piirmäärast	* Baasiks on viimase või eelviimase aasta brutotulu, millelt makstakse sotsiaalmaksu; arvestusbaasil on lagi 4650 EUR kuus * Sissetulekupõhine, põhisumma: 55% eelneva aasta netopäevasissetulekust päevas. Kui põhisumma on alla soovituslikust summast (2018.a 30,31 eurot), siis suurendatakse seda, aga summa ei tohi ületada 60% (ei saa peretoetusi) või 80% (saab peretoetusi) päeva netosissetulekust. * Min: 8,2 või 10,93 eurot päevas; Max: 54,49 eurot päevas

Märkus: TKH-töötuskindlustushüvitis, TT-töötutoetus.

Allikas: Autorite koostatud; Missoc 2018; EUROMOD Country Reports.

Eesti töötushüvitise süsteemis, (1) kehtestatakse töötutoetuse määr riigieelarvega, kusjuures määr ei või olla väiksem kui 35 protsenti kuu töötasu alammäärast, (2) töötuskindlustuse baasmäär on 50% töötasu baasmäärast ning (3) töötuskindlustushüvitise suurus esimesel 100 päeval on 50% inimese keskmisest töötasust ja maksimum on 50% Eesti kolmekordsest keskmisest töötasust ning seejärel 40% inimese keskmisest töötasust ja maksimum on 40% Eesti kolmekordsest keskmisest töötasust.

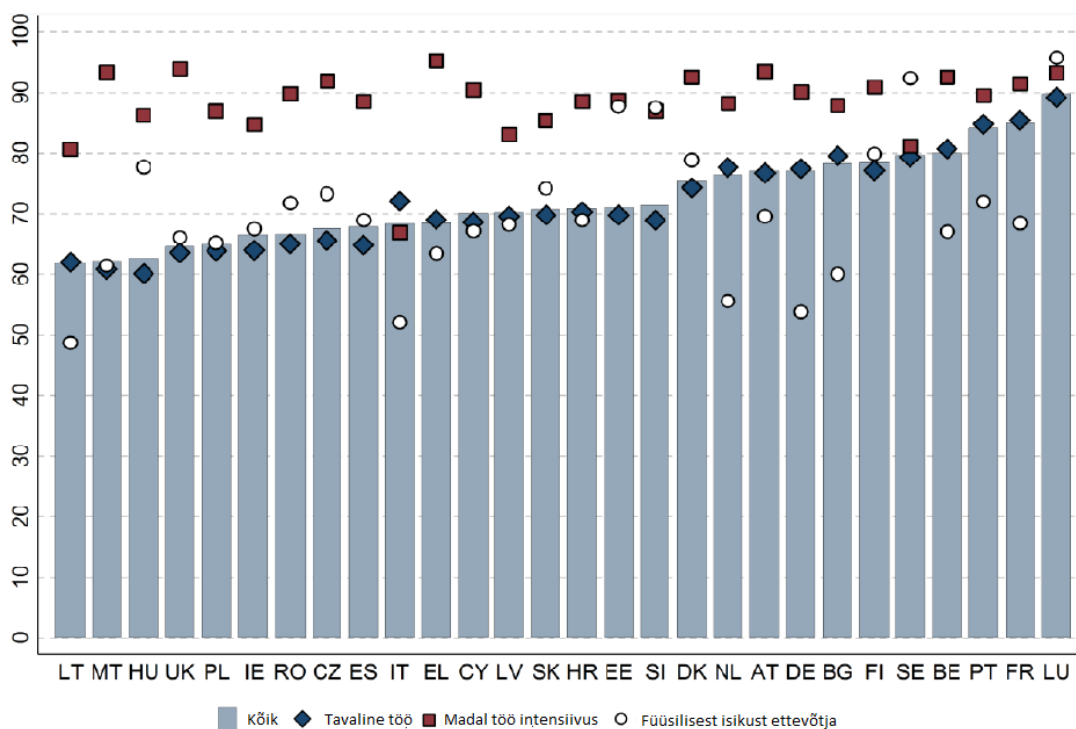
Mitmes Euroopa riigis sõltub hüvitise suurus ka inimese sotsiaalmajanduslikust taustast (vanus, laste olemasolu, jne)<sup>13</sup>. Kuigi Eestis töötushüvitis ei varieeru sotsiaalmajanduslikust taustast, siis tööturu riskirühmadele suunatud täiendavad toetused ja teenused arvestavad ka meil erineva tööturukäitumisega ja hõivevõimalustega.

Riikide võrdluses paistab Eesti silma keskmise töötushüvitise asendusmääraga ning suurema töötute vaesusega (vt Joonis 8 ja Joonis 9). Jooniselt on näha, et töötute suhtelise vaesuse määr on Eestis kõrgem kui Euroopa Liidus keskmiselt 2017. aastal. Samas viimase viie aasta jooksul on see erinevus vähenenud seitse protsendipunkti, ühelt poolt EL keskmine suhtelise vaesuse määr on kasvanud

<sup>13</sup> Näiteks Saksamaal, Luksemburgis, Maltal, Hispaanias ja osalt ka Belgias võetakse töötuskindlustushüvitise suuruse arvestamisel arvesse pereliikmete olemasolu (lapsed või elukaaslane). Samas Taanis ja Ühendkuningriikides sõltub hüvitise määr inimese vanusest. (Missoc 2018, Euromod)

peaaegu kaks protsendipunkti, kuid samas suhtelise vaesuse määr Eestis on vähenenud 5,4 protsendipunkti. Jara ja Tumino analüüsist sissetuleku kaitse kohta töötuse korral selgus, et väiksema töökoormusega töötajatel ja iseendale tööandjatel on kõrgem asendusmäär, mis analüüsi autorite järgi tuleneb teiste leibkonnaliikmete teisest tulust (Jara ja Tumino 2018).

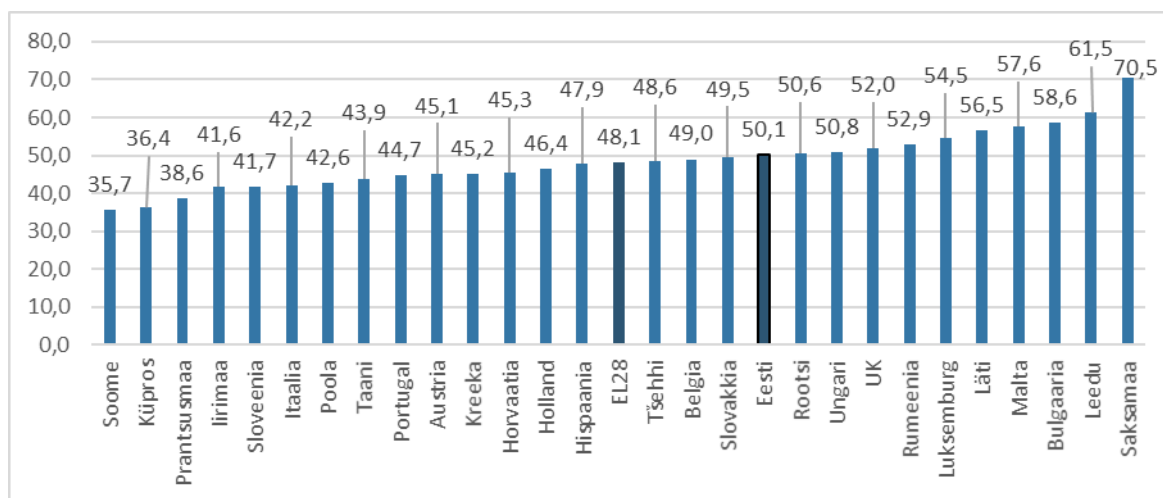
JOONIS 8. TÖÖTUSHÜVITISE NETOASENDUSMÄÄR HÕIVEVORMIDE JÄRGI



Märkus: Madal tööintensiivsus on tööintensiivsus, mis jääb alla 0,33. Tööintensiivsuse arvutamiseks korrutatakse inimese töötatud kuude arv aastas töötatud tundide arvuga nädalas suhtena mediaan töötatud tundide arvu nädalas (riigi tasemel).

Allikas: Jara ja Tumino 2018.

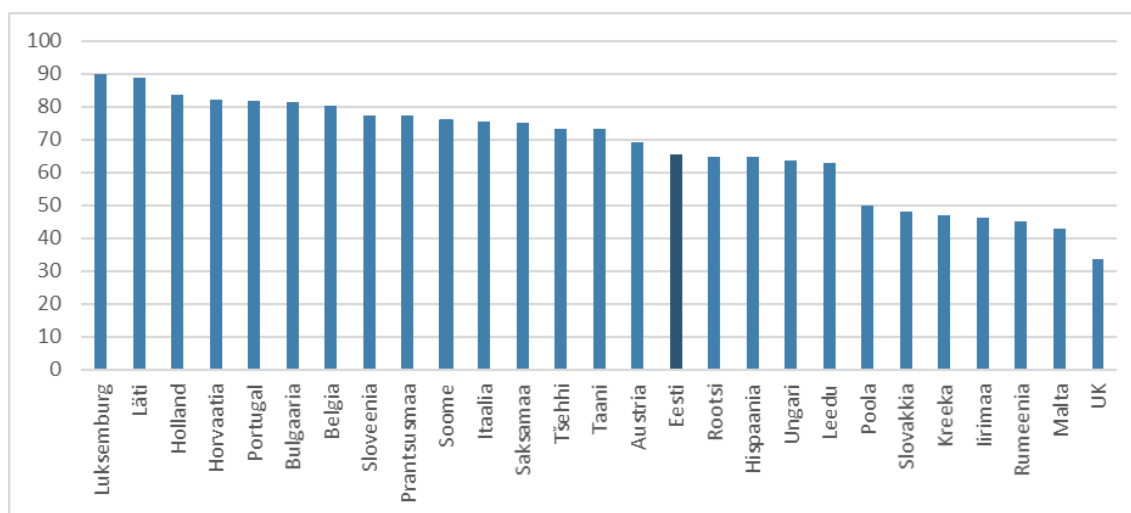
JONIS 9. TÖÖTUTE SUHTELISE VAESUSE MÄÄR 16-64 AASTASTE SEAS EUROOPA LIIDU RIIKIDES (%), 2017. AASTAL.



Allikas: Eurostat 2017, Tabel: ilc\_li04.

Töötushüvitise mõju hindamiseks töötuste stiimulile tööle minekuks saab kasutada OECD tööle siirdumise piirmaksumäära statistikat, mis võtab arvesse inimese neto- ja brutosissetulekut käies tööl võrrelduna sellega, mis ta saab olles töötu (vt Joonis 10). See võimaldab hinnata ka tööle siirdumise motivatsiooni. Tööle siirdumise piirmaksumäär on kõrgeim Luksemburgis (90%), Lätis (89%) ja Hollandis (83,7%), mis tähendab, et sealne maksude-toetuste süsteemiga kaotaksid inimesed tööle minnes rohkem ja seega soodustab sealne süsteem pigem töötuses püsimist ja vähendab tööle siirdumise motivatsiooni. Madalaim on piirmaksumäär Ühendkuningriikides (34%) ja Maltal (43%). Tööle siirdumise piirmaksumäär Eestis on 65% ja pigem keskmiste riikide seas.

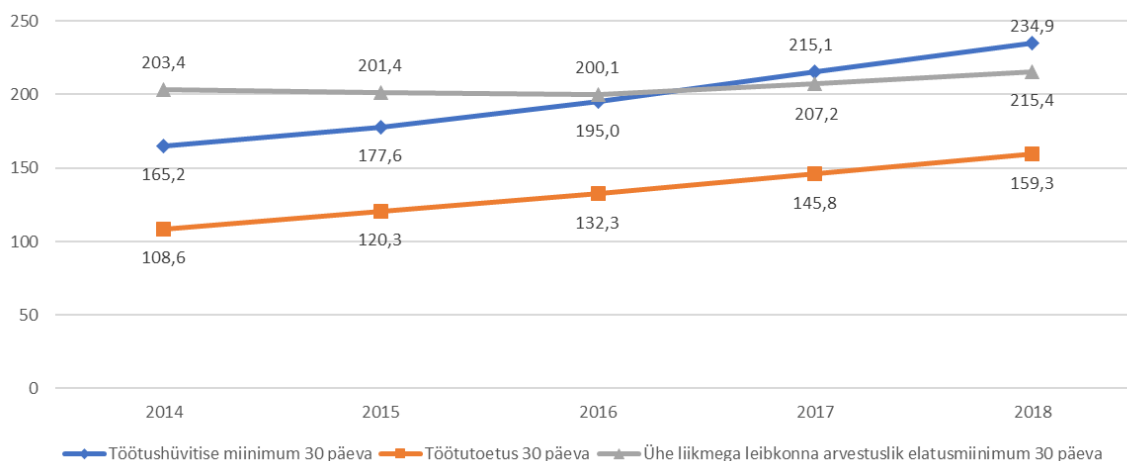
JONIS 10. TÖÖLE SIIRDUMISE PIIRMAKSUMÄÄR ÜHE INIMESEGA LEIBKONNAS, 2016. AASTAL



Allikas: Autorite koostatud; (OECD 2018a; OECD Stat 2018).

Töötutoetuse suurus ja töötuskindlustushüvitise baasmäär on jäänud alla arvestuslikku elatusmiinimumi, mistõttu töötutel ja nende leibkondadel on suurem vaesusrisk ja seega suurendab minimaalse sissetulekukaitse nõudlust ja taotlemist (vt Joonis 11).

JONIS 11. TÖÖTUSHÜVITISE PÕRAND VÕRRELDUNA KEHTIVA ELATUSMIINIMUMIGA



Allikas: Euromod Estonian Country Report 2019, Eesti Statistikaamet.

Varasemalt on hinnatud (Chetty 2008), et optimaalne asendusmäär peaks olema kõrgem (9 protsendipunkti), kui saajal ei ole varasid ja sissetulekuid, mis siluksid tarbimist. Töötushüvitise teooria järgi peetakse optimaalseks süsteemi, kus hüvitis väheneb töötuse perioodi jooksul, sest sel juhul suureneb stiimul tööd otsida ja tööle asuda (Pavoni and Violante 2005; Blumkin, Danziger, and Yashiv 2017). Osad autorid on argumenteerinud, et töötushüvitise süsteemis peaks olema ooteperiood, mis lüüakse töötuse sissetulek langeb järsult töötuse alguses, seejärel on hüvitise saamise alguses suurem ja siis hakkab vähenema töötusperioodi jooksul (Tatsiramos and van Ours 2014). Siinjuures ooteperiood mõjutab keskmist asendusmäära ja järsu languse stiimul sõltub inimeste säästmisvõimest ning valmisolekust ja võimalusest tarbimist vähendada. Optimaalne hüvitis sõltub samas töötajate tööturuvõimalustest. Kui inimese hõivevõimalused vähenevad tulenevalt sellest, et tema tööturul kasutatavad oskused ja kogemused vähenevad, siis peaks hüvitis vähenema, et suurendada motivatsiooni võtta vastu oskustele vastavat tööd; samas kui inimese hõivevõimalused vähenevad seepärast, et üle töötuse perioodi on vähem sobivaid töökohti, siis hüvitis pigem ei peaks vähenema, sest töötus ei tulene niivõrd oodatavast töötasust (reservatsioonipalgast), kuivõrd töövõimaluste puudusest. Sellisel juhul võib heldem hüvitis tagada parema töö leidmise (Shimer and Werning 2006). Töötushüvitise helduse teoreetilised mõjud on esitatud järgnevas tabelis (Tabel 15).

Kolmes alternatiivses stsenaariumis suurendatakse töötushüvitise põrandat. 2018. aastal oli töötushüvitise süsteemi põranda – töötutoetuse – suuruseks riigieelarvega kehtestatud baasmäär, mis peab olema vähemalt 35% eelmise aasta töötasu alammäärast. Hüvitise baasmäära seadmisel stsenaariumites lähtutakse sellest, et baasmäär tagaks töötutele asendussissetuleku, mis kataks nii vähimad möödapääsmatud ja ellujäämiseks tarvilikud kulutused kui ka ühiskonnas osalemiseks vajalikud kulutused. Praxisse analüüsis (Koppel et al. 2018) on kirjeldatud erinevad võimalikud elatusmiinimumi piirid. Siinses analüüsis lähtutakse toimetulekuks vajaliku toetuse piiri sätestamisel elatusmiinimumi keskmisest stsenaariumist<sup>14</sup>, mille järgi elatusmiinimumi piir on 267 eurot 2018. aastal.

<sup>14</sup> 2016. aasta elatusmiinimum oli 200 eurot kuus; i stsenaarium: 2005 baasmeetodil hinnatud arvestusliku elatusmiinimumi piiriks 2016. aastal oli 205 eurot, ii stsenaarium: suurendades mittetoidukulutuste koefitsiente – ehk sisuliselt võimaldades suuremaid kulutusi vabale ajale, kultuurile, tervisele – kasvab elatusmiinimumi piir 250 euroni; iii

TABEL 15. HELDEMA TÖÖTUSHÜVITISE SÜSTEEMI TEOREETILISED MÕJUD

Plussid	Miinused
+ Suuremad hüvitised muudavad töötajad valivamaks, mistõttu ei asuta riskantsetele töökohtadele, mis seeläbi suurendab hõive püsivust ja tootlikkust (ning lõpptulemusena paremate töökohtade loomist ja osakaalu) (Marimon and Zilibotti 1999);	- Suuremad hüvitised vähendavad hõivet ja tööjõu pakkumist (Sjöberg, Palme, and Carroll 2010);
+ Helled hüvitised motiveerivad kandideerima kõrgema töötasuga töökohtadele ja seeläbi motiveerivad tööandjaid paremaid töökohti looma (Acemoglu and Shimer 1999);	- Suurendab töötute reservatsioonipalka <sup>15</sup> , mis võimaldab neil olla valivamad uue töö otsimisel ja vähendab seeläbi tööjõu pakkumist (Mortensen 1977);
+ Helde töötushüvitis motiveerib töötuid ja mitteaktiivseid töötama ja töist tulu teenima, sest sellest sõltub võimalus saada hüvitisi tulevikus (Friedman 1977; Atkinson and Micklewright 1991);	- Suuremad hüvitised võivad pikendada töötuse ja töötusimise perioodi ja seeläbi aeglustab tööturul ja majanduses tööjõu nõudluse ja pakkumise kohanemist (O. Blanchard and Katz 1997).
+ Heldemad hüvitised võivad suurendada töötasu tööle asumisel, kuna hüvitamine suurendab töötasu ootusi (Ehrenberg and Oaxaca 1976);	
+ Helled hüvitised võivad suurendada tööturu efektiivsust, sest suureneb motivatsioon arendada oskusi ja aitab nõnda ületada turutõrkeid inimkapitali arendamisel (Sjöberg, Palme, and Carroll 2010);	
+ Helled hüvitised võimaldavad töötul otsida tööd nii kaua kui on vajalik oskustele ja haridusele vastava töö leidmiseks (Sjöberg, Palme, and Carroll 2010);	
+ Heldem hüvitis vähendab leibkondade sissetulekute ja tarbimise volatiilsust/muutlikkust ja seeläbi on sellel automaatne stabiliseerimismehhanism üle majandustsüklite (Gruber 1997)(Chimerine 1999);	
+ Heldem hüvitis võib-vähendada töötuse negatiivset mõju tervisele (Renahy et al. 2018).	

Allikas: Autorite koostatud.

stsenarium: kui lisaks meetodika muutusele kaasata eluasemekulude leidmise arvestuslik rent, mis võrdsustab elupinna omanikke ja üürnikke, on piiriks 294 eurot.

<sup>15</sup> Reservatsioonipalk on madalaim palk, mille eest on töötu nõus tööle asuma (vastasel juhul ta jätkab töötusolekut, töötuna olekut)

## KIIL 2. TÖÖTUSKAITSE TOETUSE JA HÜVITISE SUURUS RAHVUSVAHELISTE KOKKULEPE JÄRGI

Töötutele sotsiaalkaitse taseme määramisel tuleks lähtuda ka rahvusvahelistest kokkulepetest. Eestile siduvad kokkulepped töötusega seotud riskide kaitsemisel tulenevad eelkõige Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi artiklist 19 jj, parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta artiklist 12, ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelise pakti artiklist 9.

Kokkulepete üldpõhimõtte järgi peab töötutele makstav toetus või hüvitis tagama töötule (ja tema leibkonnale) adekvaatse elustandardi ennetades puuduse ja vaesuse riski. Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksis lähtutakse hüvitiste piisavuse hindamisel kriteeriumist, et hüvitis peaks olema 45% meeslihttöölise netopalgast (Sotsiaalministeeriumi hinnangute järgi 330 EUR 2016. aastal) ja Euroopa Sotsiaalharta lähtutakse piisavuse piiri sätestamisel suhtelise vaesuse piirist – 40% leibkonnaliikmete aasta ekvivalentnetosissetuleku mediaanist (Sotsiaalministeeriumi hinnangute järgi 288 EUR 2016. aastal). Seega on siinse analüüsi lähtekohaks seatud uue elatusmiinimumi järgi hinnatud absoluutse vaesuse piir madalam (uue meetodikaga hinnatud elatusmiinimumi piir on 250 EUR 2016. aastal).

Siinse töö autorite hinnangul on adekvaatsem praegu lähtuda Eesti leibkondade tarbimisvaesuse näitajast mitte aga sissetulekujaotuse näitajast. Esiteks tulenevalt sellest, et rahvusvahelised kokkulepped seavad küll adekvaatsuse hindamiseks sissetulekupiiri, kuid mitte katvuse kriteeriumi. Ka OECD riikides laiemalt on probleemiks madal ja vähenev töötajate kaetus töötushüvitistega, mis omakorda on toonud kaasa kasvava sissetulekute ebavõrdsuse (OECD 2018c).

Piiratud ressursside jagamisel on siinse töö autorite hinnangul vaja leida tasakaal, kas pakkuda suuremale osale töötutest katet möödapääsmatuteks tarvilikeks ning ühiskonnas osalemiseks vajalikeks kulutusteks või pakkuda väiksemale osale töötutest suuremaid hüvitisi, mis ületavad rahvusvahelistes kokkulepetes sätestatud adekvaatsuse hindamise kriteeriume. Selles töös on lähtekohaks ootus suurendada töötushüvitise süsteemi katvust ja hüvitise miinimumi suurust selliselt, et vaesuse näitajad tervikuna väheneksid. Siiski töötute vaesust vähendavate stsenaariumitega kaasneb ka oluline töötushüvitise süsteemi kulude suurenemine. Olulisele osale töötutest helde kaitse tagamine eeldaks Eesti sotsiaalkaitse süsteemi mudeli liikumist liberaalsest näiteks sotsiaaldemokraatliku sotsiaalkaitse süsteemi poole, mis eeldab nii kõrgemat sotsiaalkaitse rahastamist kui ümberjagamist.

Eesti töötushüvitise süsteemi stsenaariumites suurendatakse hüvitise suurust ja asendusmäärat lähtudes teoreetilistest eeldustest optimaalse hüvitise kohta. Kirjanduses on hinnatud, et töötushüvitise **optimaalseim asendusmäär** on 50%, kuid sõltub laiemast maksude-toetuste süsteemist (Lawson 2017). Samuti suurendatakse hüvitise suuruse astmete järskust – sissetulekupõhise hüvitise suurus esimesel 100 päeval on 60% inimese keskmisest töötasust ning seejärel 40% inimese keskmisest töötasust (vt Tabel 16).<sup>16</sup> Töötuse alguses heldem hüvitis eeldatavasti suurendab liikumist hõivest töötusesse, kuid järsem langus töötusest hõivesse. Samuti suurem hüvitis töötuse alguses suurendab töötute sissetulekuid. Sarnaselt praegusele süsteemile rakendatakse stsenaariumites hüvitise astmetele lagi – hüvitise maksimumsuurus on vastavalt 60% ja 40% kolmekordsest Eesti keskmisest ühe kalendripäeva töötasust.

Esimeses ja kolmandas stsenaariumis eristatakse asendusmäärasid hõive lõppemise põhjuse järgi - vabatahtliku töötuse korral on töötul õigus esimesel 60 päeval hüvitise baasmääradele, misjärel hüvitise asendusmäärad võrdsustatakse sunnitud töötuse asendusmääradega. Vabatahtlikel töötutel on alguses järsem tasand, et vähendada võimalikku liikumist hõivest töötusesse; samas vabatahtlike ja sunnitud töötute hüvitise heldus ühtlustuvad lähtudes eeldustest, et töötuse perioodi pikenemisega suureneb ka tõenäosus, et nende hõivevõimalused ühtlustuvad.

Sarnaselt praegusele süsteemile on hüvitise arvutamise aluseks hõivatu ühe kalendripäeva keskmine töötasu/tõine tulu. Keskmine ühe kalendripäeva töötasu leitakse viimasele kolmele töötamise kuule

<sup>16</sup> Analüüsis on edaspidi esmajärjekorras selgitatud 60%/40% asendusmääraga töötushüvitise stsenaariumite tulemusi, samas mõnes kohas on selgitatud ka 70%/40% asendusmääraga tulemusi. Sellisel juhul on need eraldi märgistatud.

eelnenud üheksal töötamise kuul kindlustatule makstud tasude alusel, millelt on kinni peetud töötuskindlustusmaks. Füüsilisest isikust ettevõtjate puhul on arvestatakse hüvitist eelmisel aastal tasutud töötuskindlustusmaks alusel.

TABEL 16. EESTI TÖÖTUSHÜVITISE SÜSTEEMI STSENAARIUMID: TÖÖTUSHÜVITISE SUURUS

Baasstsenaarium	I stsenaarium	II stsenaarium	III stsenaarium
Töötutoetus: 5,31 eurot päevas, vähemalt 35% eelmise aasta töötasu alammäära. Töötuskindlustushüvitis	Baasmääras hüvitis: seotud uue elatusmiinimumiga. Sissetulekupõhine hüvitis:	Baasmääras hüvitis: seotud uue elatusmiinimumiga. Sissetulekupõhine hüvitis:	Baasmääras hüvitis: seotud uue elatusmiinimumiga. Sissetulekupõhine hüvitis:
Baasmääras hüvitis on 50% eelmise kalendriaasta ühe kalendripäeva töötasu alammäärast. Esimesed 100 kalendripäeva 50% (maksimum 50% Eesti kolmekordsest keskmisest töötasust), edasi 40% (maksimum 40% Eesti kolmekordsest keskmisest töötasust) viimase aasta esimese 9 kuu keskmisest brutopäevatasust. Baasmääras hüvitis on 50% eelmise kalendriaasta ühe kalendripäeva töötasu alammäärast	Sunnitud töötus: Esimesel 100 päeval 60% inimese keskmisest töötasust (maksimum 60% Eesti kolmekordsest keskmisest töötasust); seejärel 101 kuni 270 päeva 40% inimese keskmisest töötasust (maksimum 40% Eesti kolmekordsest keskmisest töötasust). Vabatahtlik töötus: 0-60 päeva töötushüvitise miinimum, 60-100 päeva 60% ja edasi 101 kuni 270 päeva 40% keskmisest töötasust.	Esimesel 100 päeval 60% inimese keskmisest töötasust (maksimum 60% Eesti kolmekordsest keskmisest töötasust); seejärel 101-360 päeval 40% inimese keskmisest töötasust (maksimum 40% Eesti kolmekordsest keskmisest töötasust) Kui sissetulekupõhise töötushüvitise maksmise kestus on ammendunud enne 360 päeva möödumist ja inimene ei ole tööd leidnud, makstakse töötushüvitist miinimummäära järgi kuni tööle asumiseni või 360 päeva täitumiseni.	Sunnitud töötus: Esimesel 100 päeval 60% inimese keskmisest töötasust (maksimum 60% Eesti kolmekordsest keskmisest töötasust); seejärel 101-360 päeva 40% inimese keskmisest töötasust (maksimum 40% Eesti kolmekordsest keskmisest töötasust) Vabatahtlik töötus: 0-60 päeva töötushüvitise miinimum, 60-100 päeva 60% ja edasi 101 kuni 360 päeva 40% keskmisest töötasust. Kui sissetulekupõhise töötushüvitise maksmise kestus on ammendunud enne 360 päeva möödumist ja inimene ei ole tööd leidnud, makstakse töötushüvitist miinimummäära järgi kuni 360 päeva täitumiseni või tööle saamiseni.

Allikas: Autorite koostatud.

### 2.3.2. Töötasu saamine hüvitise saamise ajal

Eesti töötushüvitise süsteemis eeldatakse, et hüvitise vajadus tekib täieliku töötuse ja töise tulu puudumise korral<sup>17</sup> ning seega töötushüvitisi ei maksta samaaegselt töise tuluga. Siiski töise tulu teenimisel töötutoetuse saamine peatatakse ja toetuse maksmise perioodi pikendatakse, ning töötuskindlustushüvitise puhul ei rakendata korduvtaotlemisel uuesti 12 kuulist staažinõuet ja hüvitist makstakse edasi eelmisel perioodil kasutamata jäänud päevade ulatuses.

Töötushüvitise süsteemides võidakse pakkuda kaitset ka osalise töötuse puhul (Ek and Holmlund 2015). Töötutel võib olla lihtsam leida osalise koormusega, so osalise tööajaga või tähtajalisi töökohti, kuigi ta eelistaks täiskoormusega töötamist. Sellisel juhul eeldatakse, et inimene ei saa oma tööpanust suurendada endast sõltumatutel asjaoludel ja sellise töö tegemine aitab vaid täielikust töötusest väljuda. Tegemist võib olla näiteks hooajatööga, ilmastikust sõltuva tööga või näiteks majandusest tulenevatel põhjustel (majanduslangus) on tööandja vähendanud töötaja töötunde. Teooria järgi hüvitise maksmine osalise töötuse korral võib suurendada liikumist töötusest osalisse töötusesse, samas võib vähendada ka liikumist osalisest töötusest täishõivesse (Ek and Holmlund 2015).

Peaaegu pooltes EL riikides on võimalik saada osalise töötuse puhul toetust, seal hulgas Austrias, Taanis, Soomes ja Prantsusmaal (vt Tabel 17). Riikides rakendatakse sageli tööaja reeglit osalise koormuse hindamiseks, näiteks Soomes eeldatakse, et tööaeg on vähenenud 25%, Taanis 20%, Norras tervelt 50%. Samuti on riikides erinevad perioodid, mille lõikes tööaja järgi töökoormust hinnatakse, näiteks Taanis nädal, aga Soomes neli nädalat. Rootsis ja Taanis makstakse toetust sõltudes töötatud tundidest (ja seega hõlmab eelkõige osajaga töötajaid, mitte tähtajalisi hõivatuid ja osalist hõivet laiemalt), aga mitte sõltuvalt teenitud tulust nagu Soomes ja USAs. Sageli osalise toetuse saamine lükkab edasi hüvitise maksmise lõppemise (nt Taanis), kuid osades riikides see perioodi ei pikenda, näiteks Šveitsis. Samuti on hüvitise heldused erinevad, näiteks Saksamaal väheneb hüvitis alates kindlast piirist 100% (seega õigus hüvitisele vaid siis, kui teenitav tulu on alla hüvitise suuruse), samas kui Soomes vaid 50%.

---

<sup>17</sup> Euroopas ei ole valdavalt töötushüvitise saamine tingimuslikult seotud töötamisega hüvitise saamise ajal, osades riikides (näiteks Austraalia) samas sõltub hüvitise saamine teatud tööde tegemisest, näiteks avalike tööde tegemisest (ingl k *workfare*). Samas on leitud, et tingimuslike skeemide puhul ei ole töötajate produktiivsus väiksem kui tingimuslikes süsteemides, kuigi mõlemad mõjuvad produktiivsusele paremini kui töötushüvitise süsteemi puudumine (Blanc, Dalton, and Vargas 2017).

## KIIL 3. TÖÖTUSHÜVITISE VAJADUSPÕHISUS JA HÜVITISTE SAMAAEGNE MAKSMINE

Töötushüvitis peaks tagama sissetulekukaitse töise tulu puudumisel. Optimaalset hüvitist võivad mõjutada töötaja isiklikud sissetulekud, säästud ja varad. Kui töötushüvitise süsteemis on võimalik hinnata varasid, siis töötushüvitis on negatiivselt seotud varadega ja suurim nendel töötutel, kellel ei ole võimalik laenata või kel ei ole sääste. Sellises süsteemis on töötutoetus pigem stabiilne või siis seoses varade vähenemisega suureneb hüvitis (Rendahl 2012). Vajaduste ja vara hindamine hüvitise suuruse arvestamisel peaks suurendama ühiskonna heaolu läbi optimaalsema ümberjagamise ja optimaalsema tarbimise töötusimise ajal (Koehne and Kuhn 2015).

Euroopa riikides hinnatakse hüvitiste määramisel vajaduspõhisust. Näiteks Soomes, Prantsusmaal ja Austrias võetakse teise tasandi toetuse saamise õiguse ja kohati ka toetuse suuruse otsustamisel arvesse inimese ja tema elukaaslase sissetuleku suurust ning ülalpeetavate laste olemasolu. Eestis on töötutoetus samuti vajaduspõhine, kuid siin on vajaduspõhise test väiksem ja arvesse võetakse üksnes inimese enda sissetulek. Esimese tasandi toetused (töötuskindlustushüvitised) pole üheski vaadeldavas riigis vajaduspõhised. Vajaduspõhised tööturupoliitikaga seotud hüvitised on samuti Prantsusmaal, Austrias, Soomes ja Hollandis (Tabel 17).

Stsenaariumites lähtutakse kehtivast üldpõhimõttest, et samaaegselt sama eesmärgiga toetusi ja hüvitisi ei maksta (Leetmaa et al 2012). Näiteks ei maksta samaaegselt töötuskindlustushüvitist ja koondamishüvitist, samas erandlikult makstakse samaaegselt töötutoetust ja tööturukoolituste stipendiume. Selle üldreegli järgi on võimalik töötushüvitisega samaaegselt saada teise-eesmärgilisi hüvitisi, nt töötutoetuse sissetulekust ei vaadata peretoetusi või puudega inimeste sotsiaaltoetusi. Stsenaariumites ei muudeta hüvitiste ja toetuste samaaegse maksmise reegleid.

+++

Osalise töötuse toetusel on sageli lagi, mis on seotud varasema sissetulekuga. Samuti varieerub osalise töötuse taotlejate ja saajate osakaal riigiti. OECD hinnangul on ligi 12% OECD riikide töötutest osaliselt hõivatud hüvitise saamise ajal, sealhulgas näiteks 33% Rootsi töötushüvitise saajatest ja 15% Prantsuse töötushüvitise saajatest (AitBihiOuali 2017).

TABEL 17. TÖÖTUSHÜVITISE VAJADUSPÕHISUS JA TÖÖTASU SAAMINE HÜVITISE SAAMISE AJAL EESTIS JA VALITUD KUUES RIIGIS, 2017-2018.AASTA SEISUGA

Riik	I tasand	II tasand
<b>Eesti</b>	Töötuskindlustus * Hüvitist ja töötasu samaaegselt ei saa; hüvitise maksmine lükatakse edasi * Samaeasmärgilisi hüvitisi samaaegselt ei maksta	Töötutoetus * Toetust ja töötasu samaaegselt ei saa; toetuse maksmine lükatakse edasi * Sissetulek teistest allikatest ei tohi olla suurem töötutoetuse 31-kordsest kuisest päevamäärast (164,61 eurot)
<b>Poola</b>	Toetust ja töötasu samaaegselt ei saa	
<b>Soomes</b>	* Võib töötada osalise ajaga (-0,5 eurot iga teenitud euro pealt, vabastatud tulu 300 eurot bruto ehk nt teenides 400 eurot $(400-300)*0,5 = -50$ eurot); Osaline toetus kui osaajaga hõivatud (nt endast sõltumatult ei saa täisaajaga töötada) (Vabatahtlik kindlustus: ka võimalik töötada, ka -0,5 eurot iga teenitud euro pealt). Vajaduspõhine : (vaadatakse pere sissetuleku suurus, va lapsetoetus, lapse koduhooldustoetus, eluasemetoetus, sotsiaallabi, perepension ( <i>family pension</i> ), invaliidsushüvitis). Erand - vanuses 55-64a; tööhõive meetmetes osalemise ajal	Võib töötada osalise ajaga (-0,5 eurot iga teenitud euro pealt, vabastatud tulu 300 eurot bruto ehk nt teenides 400 eurot $(400-300)*0,5 = -50$ eurot); Osaline toetus kui osaajaga hõivatud (nt endast sõltumatult ei saa täisaajaga töötada) (Vabatahtlik kindlustus: ka võimalik töötada, ka -0,5 eurot iga teenitud euro pealt) Ei ole vajaduspõhine

Riik	I tasand	II tasand
<b>Taani</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Osalise töötuse puhul võib töötada; võimalik töötuse perioodi pikendada, kui osaliselt töötab.</li> <li>* Osalise töötuse hüvitist makstakse kui on sunnitud tööaja vähendamine, täielikult töötav võtab vastu osalise koormusega töö, kollektiivne sunnitud puhkus.</li> <li>* Hüvitist makstakse kui töötab kuus vähem kui 166,33 tundi</li> <li>* Osalist hüvitist makstakse kuni 30 nädalat 104 nädala jooksul</li> <li>* Hüvitis väheneb proportsionaalselt tööajaga</li> </ul>	
<b>Holland</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Ei ole vajaduspõhine</li> <li>* Hüvitise ja toetuse samaaegne saamine siiski võimalik – 70% sissetuleku arvel vähendatakse hüvitist</li> <li>* Kui sissetulek on üle 87,5% inimese keskmisest töötasust, siis hüvitist ei saa</li> </ul>	
<b>Prantsusmaa</b>	Tööle saamisel võib kombineerida töötasu ja toetust kolm kuud, ülejäänud toetuse ulatuses Vajaduspõhine - vajaduspõhine summa, võetakse arvesse ka elukaaslase sissetulek.	Tööle saamisel makstakse vähendatud toetust edasi kuni perioodi lõpuni, eeldusel, et uus palk toetusega ei ole suurem vanast palgast; eraldi ka osalise töötuse toetus Ei ole vajaduspõhine
<b>Austria</b>	<p>Võib saada töist sissetulekut (alla 425,7 eurot), kuid vaadatakse ka elukaaslase sissetulekut, mis piirmäära ületamisel lahutatakse toetusest.</p> <p>Sissetulekut ei vaadata kui enda ja partneri sissetulek ei ületa 657 eurot kuus; Kui 50a, siis piir 1142 eurot, kui üle 55a, siis 1713 eurot, siis ka hooldatavate piir kõrgem.</p> <p>*Iga ülalpeetava kohta vastavalt +285,5; +571; +856,5 eurot)</p> <p>On vajaduspõhine – peavad olema toimetulekuraskused</p>	<p>Võib saada töist tulu kuni 425,7 eurot kuus, kui suurem siis toetus peatatud. Ajutise töö korral 90% netosissetulekust, mis ületab 425,7 eurot kuus hüvitatakse töötushüvitiseks</p> <p>Ei ole vajaduspõhine</p>

Allikas: Autorite koostatud; Missoc 2018; EUROMOD Country Reports.

Riikide süsteemide mõjud on ebaselged ja vastuolulised. Norra näitel on leitud, et vaeghõivatutele töötushüvitise maksmine vähendab aega kuni tavaline iseseisvaks toimetulekuks sissetulekut tagav töö leitakse. See võib tuleneda sellest, et tööandjatele signaaliseerib osaline töötamine tööhõivevõimelisust (Godøy and Røed 2016). Taani näitel on leitud, et osajaga töötamise ajal töötushüvitise saamine pikendab osade rühmade töötuse kestust (nt abielus naised), kuid lühendab teiste rühmade töötust (nt noored) (T. Kyrrä, Parrotta, and Rosholm 2013). Austria näitel on analüüsitud töötushüvitise ja töötasu samaaegset saamist ilma hüvitist vähendamata ja leitud, et see ei aita regulaarsesse hõivesse siirdumist, vaid pigem pikendab töötuse perioodi ning vähendab töist tulu. Regulaarsele tööle asumist mõjutab kõrge täiendava töise tulu maksumäär (Eppel and Mahringer 2018; Böheim and Weber 2011). Soome analüüs osutab, et lühikese tähtajalise täisajaga hõive soodustamine osalise töötuse hüvitisega soodustab tavalisse hõivesse liikumist, samuti osalise koormuse soodustamine osalise töötuse hüvitisega toetab meeste aga mitte naiste regulaarsesse hõivesse liikumist (Tomi Kyrrä 2010). Belgia pikaajaliselt osaliselt töötutele suunatud meetmete analüüsis leetakse, et osalise hüvitise maksmine toetab noorte naiste tavapärasesse hõivesse liikumist (Cockx, Goebel, and Robin 2013).

Eesti töötushüvitise süsteemis osalise töötuse hüvitise juurutamisel tuleb arvestada võimalike teoreetiliste positiivsete ja negatiivsete mõjudega, mis on kirjeldatud järgmises tabelis (vt Tabel 18).

Eesti töötushüvitise süsteemis ei ole hüvitise ja töötasu samaaegne saamine võimalik. Alternatiivsetes stsenaariumite kaalutakse võimalust osalise koormusega, lühikese tähtajalise või väikese tõise tuluga hõive soodustamist.

Stsenaariumites optimaalse lahenduse loomisel lähtutakse poliitikareeglites töötatud ajast ja sellest, et osalise töötuse hüvitis peaks olema hõivevormi neutraalne. Tööaja arvestamise kohustus on töösuhtes või teenistuses olevatel töötajatel (ATS, TLS), aga mitte töövõtjatel (VÕS) või iseendale töödandjatel (FIE), kellele oleks tööaja arvestamine ja raporteerimine oluline halduskoormus. Sellest tulenevalt on osalise hõive arvestamise aluseks tõine deklareeritud tulu.

Osalise töötuse hüvitise võimalike negatiivsete mõjude kontrollimiseks<sup>18</sup> on soovitatud, et hüvitis oleks ajaliselt piiratud, sealhulgas piiratud kestusega või väheneks üle aja (Ek & Holmlund, 2015; Ek Spector, 2015). Sellest tulenevalt ei pikenda osalise hüvitise saamine stsenaariumites hüvitise maksmise perioodi (pikendatakse näiteks USAs, Soomes). Hüvitise perioodi pikendamine pikendab töötust, sest inimene võib edasi lükata hüvitise lõppemist, taotledes osalise hõive toetust (Kyyrä, 2010). Siiski ka ajaliselt piiratud hüvitised suurendavad täiskõormusega hõivatute stiimuleid liikuda osalisse hõivesse, aga siiski motivatsiooni liikuda edasi täishõivesse.

TABEL 18. OSALISE TÖÖTUSE HÜVITISE TEOREETILISED MÕJUD

Plussid	Miinused
<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Püsivad hüvitised võivad suurendada liikumist hõivesse – suureneb stiimul võtta vastu osakoormusega töö ja suureneb tööjõupakkumine;</li> <li>+ Osaline hõive võib panustada inimkapitali, oskusteadmiste ja võrgustike arendamisse;</li> <li>+ Osaline hõive võib vähendada töötusega seotud stigmasid, mis takistavad hõivet;</li> <li>+ Subsideeritud osaline hõive võib-olla hüppelauaks subsideerimata (täis-)hõiveks;</li> <li>+ Toetus võib vähendada osaliselt hõivatute vaesusriski ja sissetulekute jaotust;</li> <li>+ Hõive võib suurendada maksulaekumist või vähendada sotsiaalkaitsekulutusi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Liialt helded hüvitised võivad suurendada osalise töötuse riski ja kestust – otsitakse rohkem osalist hõivet, subsideeritud hõivet ja jäädakse osalisse hõivesse püsima;</li> <li>- Hüvitised võivad vähendada stiimuleid ja pürgimust suurendada tööpanust ja liikuda täishõivesse. Samuti võib väheneda vaba aeg täiskohaga töö otsimiseks;</li> <li>- Töötud võivad optimeerida sissetulekut selliselt, et tööpanus ja tõine tulu ei suurene optimaalselt;</li> <li>- Hüvitised võivad olla osalise hõivega tegevusalade ja ettevõtete kaudne subsidium;</li> <li>- Töötud, kes ei otsigi täiskohaga tööd, saavad soodsamalt siseneda osalisse hõivesse;</li> <li>- Hüvitise pakkumisel on keeruline eristada inimesi, kes otsivad täiskohaga töökohta, inimestest, kes soovivadki töötada osalise koormusega.</li> </ul>

Allikas: (Ek Spector, 2015) (Ek & Holmlund, 2015) (Kyyrä, 2010).

<sup>18</sup> Osalise töötuse toetus võib subsideerida ettevõtteid ja tegevusalasid, kus osaliselt töötud on levinumad. Üheks võimalikuks vastumeetmeks on muutuvate sissetulekudega töötuskindlustust, mis vähendab tööandjatele töötajate töösuhte lõpetamise stiimuleid (vaata ka Kiil 5 Töötusest sõltuvad sissetulekud).

Teiste riikide kogemused (vt. näiteks (T. Kyyrä, Parrotta, and Rosholm 2013)) osutavad, et osalise töötuse hüvitis peaks olema hästi sihitud ja seega suunatud nendele töötutele, kellel on raske tööturule siseneda ning kes võidaksid enam osalisest töötusest ja hüvitisest. Seeläbi töötushüvitise ja töötutoetuse saamine ei peaks olema ulatusliku katvusega hõivatute toetus (ingl k *in work benefit*), millega tüüpiliselt kaasnevad suured sotsiaalkaitsekulutused ja mida sageli on tulemuslikum juurutada läbi maksupoliitika (Kolm and Tonin 2011). Samas, stsenaariumites ei sätestata spetsiifilisemaid sihtrühmi, näiteks noored või pikaajalised töötud. Täpsemalt sihitud hüvitiste rolli täidavad pigem juba olemasolevad toetused nagu palgatoetus, koolitustoetus, tasemeõppetoetus. Sellest tulenevalt on meetmete rakendamiseks oluline jälgida ja suunata osaliselt hõivatute töötötsinguid (aktiivsuse nõuded ja tööturuteenused) tagamaks, et nad püüdvad täiskoormusega hõive poole (*Ibid*). Varasemates analüüsid on hinnatud, et OECD riikide võrdluses on Eesti koos Horvaatia, Luksemburgi ja Maltaga nende riikide seas, kus on kõige rangemad töötushüvitisele kvalifitseerumise kriteeriumid (Immervoll and Knotz 2018), mis peaks toetama osalise hüvitise juurutamist. Täiendavalt piiratakse stsenaariumites osalise hüvitise saamise kordade arvu ühele korrale töötuse episoodi jooksul, et vähendada hõivest töötusesse liikumise riski ja hüvitise taotlemise suurenemise riski.

Osalise töötuse hüvitis peaks eelkõige ennetama puudust, mitte vähendama sissetulekute ebavõrdsust laiemalt (mida pigem aitaks teha näiteks maksupoliitika). Sellest tulenevalt aitab osalise töötuse hüvitis vähem teenivaid hõivatuid. Sarnaselt näiteks Saksamaa, Soome, USA süsteemile on õigus teenida tulu teatud laeni.

Erinevates riikides on erinevad reeglid, kuidas muutub hüvitise suurus töötasu teenimisel – näiteks Saksamaal väheneb hüvitis 100% (Saksamaal osaliselt töötutel on küll sotsiaalmaksusoodustus (so hõivatud, kes teenivad alla kindla määra), mis motiveerib hüvitise ja töötasu kombineerimist), Soome süsteem on aga heldem ning see väheneb 50% (so. 1 euro täiendavat töist tulu vähendab hüvitist 0,5 eurot). Siinjuures aga USA analüüsi näitel hinnatud, et optimaalne võiks olla süsteem, kus alates teatud piirist vähendatakse hüvitist määras 80% (Barbanchon, 2016). Portugalis makstakse hüvitist, mis on 1,35 korda suurendatud hüvitise ja töötasu vahe.

Töötushüvitise stsenaariumites lähtutakse kuigivõrd tõendus põhiseest Soome reeglist, kus hüvitise vähenemine on astmeline.

1. Kui töötasu on kuni pool töötasu-alamäärast, so sissetulekupiirist, siis hüvitise suurus ei muutu;
2. Kui saadud tasu on töötasu alammäära ja poole töötasu alammäära vahel, siis hüvitis väheneb 20%;
3. Kui saadud töötasu on üle töötasu alammäära, siis hüvitis väheneb 50%.

### 2.3.3. Hüvitise maksmise periood

Töötuse hüvitamise teooria järgi mõjutab hüvitise heldus töötuse ja töötötsingute perioodi pikkust (O. J. Blanchard 1991; Darity and Goldsmith 1993; Layard, Nickell, and Dackman 1991) ning hüvitise maksmise kestus mõjutab tööjõu nõudlust ja pakkumist, oskusi ja oskuse nõudeid ja töötingimusi (O. Blanchard and Katz 1997). Viimatises süstemaatilises kirjandusülevaates (Euroopa, USA, Kanada uuringud) leitakse, et töötushüvitise maksmise perioodi lõppemine suurendab stiimuleid tööd otsida ja seega hüvitise maksmise periood on oluline parameeter, mis mõjutab töötute liikumist tagasi hõivesse (Filges et al. 2015). Austria näitel on leitud, et töötushüvitise maksmise perioodi pikendamine vähendab töö leidmise tõenäosust ja pikendab töötuse kestust (Lalive, Landais, and Zweimüller 2015), kusjuures

töötuse määra kasv tuleneb pigem suuremast töötusesse liikumisest mitte välja liikumisest (Lalive, van Ours, and Zweimüller 2011).

Eestis makstakse töötutoetust kuni 270 päeva ja töötuskindlustushüvitist sõltuvalt eelnevast tööstaažist 180 – 360 päeva. Tööstaažisiga kuni 5 aastat on töötuskindlustushüvitise maksmise kestus 180 päeva, tööstaažiga 5 – 10 aastat on hüvitise maksmise kestus 270 päeva ja tööstaažiga üle 10 aasta on hüvitise maksmise kestus 360 päeva. Kui inimene on saanud töötuskindlustushüvitist alla 270 päeva (nt määratud hüvitis 180 päeva), siis makstakse talle edasi töötutoetust kuni 270 päeva täitumiseni. Kui eelmine töösuhe lõppes kohustuste rikkumise tõttu, siis on töötutoetuse maksmise perioodiks 210 päeva.

Kui vaadata teisi Euroopa Liidu riike, siis varieerub hüvitise periood riikide lõikes oluliselt. Sealhulgas osades riikides, näiteks Soomes ei ole töötutoetuse maksmise periood piiratud, samas sissetulekupõhist toetust makstakse kuni 400 päeva.<sup>19</sup> Taanis makstakse hüvitist kaks aastat kolmeaastasel perioodil ja töötuse perioodi on võimalik pikendada, kui töötaja olles teha osaliselt tööd (1 töötamise kuu = 2 kuud töötuse perioodi). Austrias varieerub toetuse maksmise kestus olenevalt staažist 20-52 nädalat, samas Hollandis kolmest kuust 24 kuuni.<sup>20</sup> Poolas varieerub hüvitise kestus 6 kuust 12 kuuni olenevalt töötuse määrast (vt ka Süsteemi automaatne kohanemine tööturuga). Prantsusmaal makstakse baasmääras toetust kuuekuuliste pikendustega, sissetulekupõhist toetust olenevalt töötatud päevade arvust 122-1095 päeva.<sup>21</sup> (Missoc 2018; EUROMOD Country Reports).

Töötushüvitise stsenaariumite koostamisel on lähtekohaks küsimus, kuidas tagada inimesele toimetulek, kuid samas soodustada töötamist ja töö otsimise motivatsiooni. Varasemalt on USA põhjal toodud välja, et optimaalne hüvitise maksmise periood on 6 kuud (Chetty 2008). Lisaks kuna varasematest empiirilistest analüüsides tulenevalt pikem hüvitise maksmise periood pigem vähendab töötamist ja töö otsimise motivatsiooni ning suurendab töötust (vt nt Lalive, Landais, and Zweimüller 2015, Novo and Silva 2017), siis stsenaariumites hüvitise maksmise maksimaalset kestust praeguse süsteemiga võrreldes ei pikendata. Järgnevas tabelis on välja toodud pikema hüvitise maksmise perioodi tugevused ja nõrkused (vt. Tabel 19).

ESIMESE STSENAARIUMI KORRAL ON NII SISSETULEKUPÕHIST KUI KA BAASMÄÄRAS HÜVITIST VÕIMALIK SAADA KUNI 270 PÄEVA. SEEGA ON SELLE STSENAARIUMI KORRAL HÜVITISE MAKSMISE PERIOOD LÜHEM KUI PRAEGU MAKSIMAALNE VÕIMALIK TÖÖTUSKINDLUSTUSHÜVITISE MAKSMISE PERIOOD (360 PÄEVA), KUID SAMAS PIKEM KUI PRAEGU ALLA VIIIE AASTASE TÖÖSTAAŽIGA INIMESTELE MAKSTAV HÜVITISE KESTUS (180 PÄEVA). ESIMESE STSENAARIUMI KORRAL EI SÕLTU ENAM HÜVITISE MAKSMISE KESTUS TÖÖSTAAŽIST. ESIMESE STSENAARIUMI KORRAL ON HÜVITISE MAKSMISE MAKSIMAALSET PERIOODI LÜHENDATUD, SEST HÜVITISE MAKSMISE TINGIMUSI ON TEHTUD HELDEMAKS – SISSETULEKUPÕHIST TOETUST SAAVAD KA VABATAHTLIKULT TÖÖTUD NING HÜVITISE MAKSMISE PERIOOD ON SAMA

<sup>19</sup>Soomes makstakse sissetulekupõhist toetust maksimaalselt 400 päeva, kuid kui tööstaaž on väiksem kui 3a, siis maksimaalselt 300 päeva. 500 päeva makstakse toetust neile, kes vastavad tingimustele saades 58 aastaseks, töötanud 5a viimase 20a jooksul. Vabatahtliku kindlustuse korral hüvitise maksmise periood 300-400 päeva. (Missoc 2018; EUROMOD Country Reports)

<sup>20</sup> Holland: Nädala tingimus: 3 kuud hüvitise kestvus, kui isik 26 nädalal 36-st saanud palka enne töötust. Aastate tingimus: nii mitu kuud, kui mitu aastat inimene esimesed hõives oldud 10a on töötanud, 11ndast aastast lisandub 0,5 kuud iga aasta eest (max 24 kuud) – inimene peab olema töötanud 208h (Euromodis 52 päeva) nelja aasta jooksul viiest viimasest aastast pluss 26 nädalal 36st. (Missoc 2018; EUROMOD Country Reports)

<sup>21</sup> Prantsusmaa: sissetulekupõhise toetuse maksmise periood sõltub töötatud päevade arvust; min 122 päeva; max 730 päeva alla 53 aastased; max 913 päeva 53-55a; max 1095 päeva üle 55a. (Euromodis 24 kuud alla 50a, 36 kuud üle 50a) (Missoc 2018; EUROMOD Country Reports)

ERINEVA TÖÖSTAAŽIGA INIMESTELE (VT KA TABEL 19. PIKEMA HÜVITISE MAKSMISE PERIOODI TEOREETILISED MÕJUD

Plussid	Miinused
<p>+ Pikem hüvitise maksmise periood tagab inimestele toimetuleku, suurendab tarbimist, ebakindel hüvitiste heldus võib vähendada inimeste tarbimist (Bäckman 2005);</p> <p>+ Töötushüvitis vähendab leibkondade sissetulekute ja tarbimise volatiilsust ja seeläbi on sellel automaatne stabiliseerimis-mehhanism üle majandustsüklite (Gruber 1997)(Chimerine 1999);</p> <p>+/- USA puhul on leitud, et töötusperioodi pikendamine vähendab töötust (Albertini and Poirier 2015). Samas teised on leidnud, et see suurendab töötuse kestust (Valletta 2014);</p> <p>+/- Pikem töötushüvitise maksmise periood suurendab reservatsioonipalka ja töö otsimise perioodi, kuid töötushüvitise heldus vähendab töö otsimise perioode, mille tulemusena sobivat tööd ei leita, ning suurendab tööle asumisel teenitavat töist tulu (Gaure, Røed, and Westlie 2012).</p>	<p>- Pikem hüvitise maksmise periood suurendab töötust ja töötuse kestust (pikaajalist töötust) (Novo and Silva 2017); lühema perioodi korral otsitakse rohkem tööd, töötuse periood on lühem, pikaajalise töötuse risk väiksem (Lalive, Landais, and Zweimüller 2015) ja tööle siirdumine kiirem (Geerdsen, Lyk-Jensen, and Weatherall 2018);</p> <p>-Töötushüvitise perioodi lühendamine suurendab töötuks registreerimist enne muudatuse jõustumist ja vanemaaliste tööhõivet pärast reformi (Dlugosz, Stephan, and Wilke 2014);</p> <p>- Pikk hüvitise maksmise periood aeglustab tööjõu nõudluse ja pakkumise kohanemist (O. Blanchard and Katz 1997);</p> <p>-Töötushüvitise maksmise perioodi pikendamine vähendab tööpakkumistele kandideerimist (Marinescu 2017) ning töötud venitavad töö leidmisel tööle asumisega ja tõise tulu teenimisega kuni töötushüvitis saab läbi (Boone and van Ours 2012);</p> <p>- Töötushüvitise kestuse suurendamine ei mõjuta hõive kestust ja töötasu, kuid suurendab töötuse kestust (Le Barbanchon 2016);</p> <p>- Töötushüvitise maksmise periood suurendab reservatsioonipalka (Gaure, Røed, and Westlie 2012).</p> <p>-Töötushüvitise maksmise perioodi pikendamine USA majanduslanguse ajal suurendas töötust (Nakajima 2012);</p> <p>- Hüvitise maksmise perioodi pikendamine vähendab tulevast töötasu (Schmieder, Von Wachter, and Bender 2016).</p>

Allikas: Autorite koostatud viidatud allikate alusel.

Tabel 20).

Teise ja kolmanda stsenaariumi korral on hüvitise maksmise perioodi tingimused samad: olenevalt tööstaažist on võimalik sissetulekupõhist hüvitist saada 180-360 päeva ning kui sissetulekupõhine hüvitis on ammendunud, siis makstakse hüvitise baasmäärat edasi kuni 360 päeva täitumiseni või tööle naasmiseni.

Kõigi stsenaariumite puhul makstakse töötushüvitise maksmise perioodi alguses esimesel sajal päeval kõrgemat toetust ja seejärel toetuse suurus väheneb. Samas I ja III stsenaariumi korral, kus toetust saab ka vabatahtliku töötuse korral, makstakse vabatahtliku töötuse puhul esimesel 60-päeval hüvitise baasmäärat. Need tingimused peaks ühelt poolt mõjutama töötusesse liikumist (vabatahtliku töötuse puhul madalam toetus esialgu) ja samas töötusest väljumist (töötuse lõpupoole toetus väheneb).

TABEL 19. PIKEMA HÜVITISE MAKSMISE PERIOODI TEOREETILISED MÕJUD

Plussid	Miinusid
<p>+ Pikem hüvitise maksmise periood tagab inimestele toimetuleku, suurendab tarbimist, ebakindel hüvitiste heldus võib vähendada inimeste tarbimist (Bäckman 2005);</p> <p>+ Töötushüvitis vähendab leibkondade sissetulekute ja tarbimise volatiilsust ja seeläbi on sellel automaatne stabiliseerimis-mehhanism üle majandustsüklite (Gruber 1997)(Chimerine 1999);</p> <p>+/- USA puhul on leitud, et töötusperioodi pikendamine vähendab töötust (Albertini and Poirier 2015). Samas teised on leidnud, et see suurendab töötuse kestust (Valletta 2014);</p> <p>+/- Pikem töötushüvitise maksmise periood suurendab reservatsioonipalka ja töö otsimise perioodi, kuid töötushüvitise heldus vähendab töö otsimise perioode, mille tulemusena sobivat tööd ei leita, ning suurendab tööle asumisel teenitavat töist tulu (Gaure, Røed, and Westlie 2012).</p>	<p>- Pikem hüvitise maksmise periood suurendab töötust ja töötuse kestust (pikaajalist töötust) (Novo and Silva 2017); lühema perioodi korral otsitakse rohkem tööd, töötuse periood on lühem, pikaajalise töötuse risk väiksem (Lalive, Landais, and Zweimüller 2015) ja tööle siirdumine kiirem (Geerdsen, Lyk-Jensen, and Weatherall 2018);</p> <p>-Töötushüvitise perioodi lühendamine suurendab töötuks registreerimist enne muudatuse jõustumist ja vanemaaliste tööhõivet pärast reformi (Dlugosz, Stephan, and Wilke 2014);</p> <p>- Pikk hüvitise maksmise periood aeglustab tööjõu nõudluse ja pakkumise kohanemist (O. Blanchard and Katz 1997);</p> <p>-Töötushüvitise maksmise perioodi pikendamine vähendab tööpakkumistele kandideerimist (Marinescu 2017) ning töötud venitavad töö leidmisel tööle asumisega ja teise tulu teenimisega kuni töötushüvitis saab läbi (Boone and van Ours 2012);</p> <p>- Töötushüvitise kestuse suurendamine ei mõjuta hõive kestust ja töötasu, kuid suurendab töötuse kestust (Le Barbanchon 2016);</p> <p>- Töötushüvitise maksmise periood suurendab reservatsioonipalka (Gaure, Røed, and Westlie 2012).</p> <p>-Töötushüvitise maksmise perioodi pikendamine USA majanduslanguse ajal suurendas töötust (Nakajima 2012);</p> <p>- Hüvitise maksmise perioodi pikendamine vähendab tulevast töötasu (Schmieder, Von Wachter, and Bender 2016).</p>

Allikas: Autorite koostatud viidatud allikate alusel.

TABEL 20. EESTI TÖÖTUSHÜVITISE SÜSTEEMI STSENAARIUMID: HÜVITISE MAKSMISE KESTUS

	Baasstsenaarium	I stsenaarium	II ja III stsenaarium
Hüvitise maksmise kestus	<p>Töötutoetus</p> <p>*kuni 270 kalendripäeva (ka siis kui inimene on saanud töötuskindlustushüvitist alla 270 päeva</p> <p>*210 kalendripäeva kui eelmine tööleping lõppes kohustuste rikkumise vms tõttu.</p> <p>Töötuskindlustus</p> <p>*180 päeva – tööstaaž kuni 5a.</p>	<p>Baasmääras hüvitis:</p> <p>*kuni 270 päeva</p> <p>Sissetulekupõhine hüvitis:</p> <p>*kuni 270 päeva</p> <p>Korduval taotlemisel makstakse hüvitist vaid nende päevade eest, mis jäid eelmisel perioodil kasutamata.</p>	<p>Baasmääras hüvitis:</p> <p>* kuni 360 päeva</p> <p>Sissetulekupõhine hüvitis:</p> <p>* tööstaaž kuni 5a. – 180 päeva</p> <p>* tööstaaž 5-10a. – 270 päeva</p> <p>* tööstaaž 10+a. – 360 päeva</p> <p>*Kui sissetulekupõhine hüvitis on ammendunud, siis hüvitise</p>

\*270 päeva – tööstaaž 5-10a.

\*360 päeva – tööstaaž 10+a.

Korduval taotlemisel makstakse hüvitist vaid nende päevade eest, mis jäid eelmisel perioodil kasutamata.

baasmääraks makstakse edasi kuni 360 päeva või tööle saamiseni

Korduval taotlemisel makstakse hüvitist vaid nende päevade eest, mis jäid eelmisel perioodil kasutamata.

Allikas: Autorite koostatud.

### 2.3.4. Süsteemi automaatne kohanemine tööturuga

Eesti ja valdavalt teiste riikide töötushüvitise süsteemi poliitikareeglid ei muutu automaatselt tööturu olukorra muutumisega. Samas viimase majanduskriisi valguses arutletakse üha enam selle üle, kuidas viia töötushüvitise süsteem vastavusse majanduses toimuvate muudatustega ja muuta töötushüvitise süsteem paremaks halbadel aegadel, kuid samas vältida heldematest toetustest tulenevat kasvavat tööpuudust parematel aegadel. Üheks lahenduseks on vastutsükliline töötushüvitis, mille puhul kaitse suureneb automaatselt<sup>22</sup> majanduslanguse ajal ja väheneb majanduskasvu ajal (T. Andersen 2014)<sup>23</sup>.

Vastutsükliline töötushüvitis on pigem teoreetiline käsitlus kui laialt levinud praktika ja enamus riikides ei muudeta automaatselt töötushüvitise tingimusi majanduslanguse ajal. Automaatse kohanemismehhanismiga vastutsüklilise töötushüvitise peamiste näidetena võib välja tuua USA, Kanada ja Poola (vt Kiil 4).

<sup>22</sup> Siinjuures majanduskriisid on sundinud poliitikakujundajaid kriisi ajal töötushüvitise süsteemi reegleid muutma, nt vähendades sissetulekuid või juurutades palgatoetusi, et vähendada töötajate sissetulekut või vähendada hüvitiste heldust tagada jätkusuutlikkus.

<sup>23</sup> Vastutsüklilise töötushüvitise kriitikud leiavad, et optimaalne oleks hoopis protsükliline töötushüvitis ja võrreldes vastutsüklilise töötushüvitisega oleks sel juhul keskmine töötus madalam ning see aitaks tasakaalustada tsüklilisusest tulevaid muutuseid tööpuuduses (Mitman and Rabinovich 2013). Kristofferseni uuringu kohaselt võib nii protsükliline kui ka vastutsükliline töötushüvitis tuua kasu. Vt lähemalt (Kristoffersen 2012).

## KIIL 4. USA, KANADA JA POOLA VASTUTSÜKLILINE TÖÖTUSHÜVITISE SÜSTEEM

**USA** – töötushüvitise maksmise kestvust pikendatakse kõrge tööpuuduse ajal ja seda on tehtud juba aastast 1958, kõigi suuremate majanduslanguste korral. Lisaks tõusis viimase majanduskriisi ajal ka hüvitise määr 25 dollari võrra nädalas. Üldiselt makstakse toetust peaaegu kõikides osariikides maksimaalselt 26 nädalat, kuid kõrge tööpuuduse korral on võimalik saada laiendatud toetust olenevalt osariigist 13 – 20 nädalat. Viimase majanduslanguse ajal aga ulatus hüvitise maksmise kestus mõnedes osariikides 99 nädalani, mis on seni pikim töötushüvitise maksmise periood USA-s.

**Kanada** – töötushüvitise saamise õigus ja selle maksmise kestus sõltub töötuse määrast inimese regioonis, sel hetkel, kui ta avalduse esitab ning töötusele eelneva viimase 52 nädala jooksul töötatud tundide arvust. Kui regioonis on kõrge tööpuudus, siis on võimalik ka vähemate töötatud tundide arvuga (420h) töötushüvitist saada, kuid madala tööpuudusega regioonides mitte. Näiteks, kui tööpuudus on alla 6% ja töötatud tunde on 700, siis on töötushüvitise maksmise kestus 14 nädalat, kuid 15,1% töötuse määraga regioonis ja samade töötatud tundide arvu korral on hüvitise maksmise kestus 34 nädalat. Töötushüvitise maksmise periood varieerub lähtuvalt töötuse määrast ja töötatud tundide arvust 14-st nädalast 45 nädalani.

**Poola** – vastutsüklilise töötushüvitise süsteemi käivitab töötuse määr ehk inimesele makstav töötushüvitise kestus sõltub töötuse määrast inimese elukohas (linnaosas) võrrelduna riigi keskmise töötuse määraga. Kui töötuse määr inimese elukohas eelneva aasta 30.juunil on kõrgem kui 150% riigi keskmisest töötuse määrast, siis on hüvitise maksmise perioodiks 12 kuud, kui madalam kui 150%, siis 6 kuud.

*Allikas: . (Mitman and Rabinovich 2013; Stone 2013); (Schwartz 2013b); (US Department of Labor n.d.); (Government of Canada 2017); MISSOC 2018; (Kalinowska 2016).*

Töötushüvitise süsteem ei ole praegu Eestis vastutsükliline ehk sõltumata majanduse olukorrast on toetuse suurus ja selle maksmise kestus sama. Ühest küljest muudab see süsteemi lihtsamaks ja tagab ühesuguse kaitse, kuid teisest küljest on see vähese paindlikkusega ning pakub võib-olla mitte optimaalseid töötamise stiimuleid ning liiga madalat kaitset majanduslanguse ajal ja liiga kõrget kaitset majandustõusu ajal. Seepärast luuakse stsenaariumitele ka alternatiivsed automaatse kohanemismehhanismiga vastutsüklilised stsenaariumid, mis tuginevad USA, Kanada ja Poola praktikale.

Alternatiivsetes vastutsüklilistes stsenaariumites on kõik muud tingimused samad, kuid majandustingimustest lähtuvalt varieerub hüvitise maksmise kestus. Teoreetilises kirjanduses arutletakse ka võimaluse üle muuta hüvitise suurus ja katvust, kuid stsenaariumite kujundamisel lähtutakse praktikas kuigivõrd toetust leidnud lahendusest. Sealjuures varieeritakse üksnes heldema (sissetulekul põhineva hüvitise maksmise kestust ja hüvitise baasmäära makstakse üldiste, eelmises alapeatükis välja toodud tingimuste järgi.

Kuna töötushüvitise vastutsüklilisust on praktikas vähe rakendatud, siis on keeruline hinnata, milline on selle mõju. Lisaks võivad mõjud avalduda igal riigil erinevalt. Varasemates uuringutes on jõutud eriarvamusele vastutsüklilise töötushüvitise kasude ja kahjude osas. Järgnevas tabelis (vt Tabel 21) on välja toodud vastutsüklilise töötushüvitise plussid ja miinused.

TABEL 21. VASTUTSÜKLILISE TÖÖTUSHÜVITISE TEOREETILISED MÕJUD

Plussid	Miinused
<p>+ Madalamad toetused majandustõusu ajal motiveerivad töötamist;</p> <p>+ Tarbimise silumine ja suurendamine (Kristoffersen 2012); Kui tarbimise silumisest saadav kasu on suurem lisakuludest (moraalirisk, töö otsimine väheneb), siis on vastutsükliline töötushüvitise süsteem efektiivne (Kroft and Notowidigdo 2016) või kui see ei mõjuta negatiivselt tööturгу (töötus ei kasva oluliselt) (Moyen and Stähler 2014);</p> <p>+ Pakub abi siis, kui vajadus suurem (T. Andersen 2014);</p> <p>+ Majanduse stabiliseeriv roll (Kalinowska 2016);</p> <p>+ Vastutsükliline paindlik süsteem kooskõlas riigieelarve tasakaalustamisega erinevate majandustsüklite lõikes (T. Andersen 2014);</p> <p>+ Vastutsüklilisus optimaalne lühikest aega (pikendades hüvitist 1,3 kuud), seejärel hakkab negatiivselt mõjutama töö otsimise initsiatiivi ja töökohtade loomist. Kui samal ajal muuta ka hüvitise suurust madalamaks, siis oleks optimaalne maksta pikemat aega toetust ja ühtlasi aitaks see ära hoida vähenevat töökohtade loomist ning finantseerida pikemalt makstavat toetust. (Schwartz 2013b).</p>	<p>- Heldemad toetused võivad mõjutada töötamise ja töö otsimise motivatsiooni (tööpuudus kasv); (vt nt USA andmetel tehtud uuringuid, mille tulemused näitavad, et hüvitise maksmise kestvuse pikendamisel tööpuudus kasvas (Faig, Zhang, and Zhang 2016); (Schwartz 2013a));</p> <p>- Keerukam haldus ja suurenev halduskoormus (T. Andersen 2014);</p> <p>- Keeruline võtmepunktide määratlemine, et otsustada, millal oleks täpselt õige aeg suurendada ja millal vähendada toetusi ja nende maksmise kestust (T. Andersen 2014);</p> <p>- Suurenenud toetuste/ hüvitise maksmise kestvuse pikendamise rahastamine - sõltub palju riigi võimalustest kõrgemaid toetusi finantseerida ja samal ajal hoida inimeste töö otsimise motivatsiooni (vt nt toetuste finantseerimisest (Lardeux 2016));</p> <p>- Mõjutab töö otsimist (töötuse periood pikeneb), kuid see mõju ei ole väga suur (Schwartz 2013a).</p>

Allikas: Autorite koostatud.

Stsenaariumites sõltub automaatse kohanemismehhanismi käivitamine Statistikaameti töötuse määra andmetest. Statistikaameti uuringu andmeid eelistatakse Töötukassa administratiivandmetele tulenevalt sellest, et need ei ole mõjutatud poliitikareeglitest – kitsalt töötushüvitise maksmise tingimused või laiemalt maksude-toetuste reeglid võivad mõjutada registreeritud töötuse määra sõltumata olukorrast tööturul (vt Tabel 22). Keskmine töötuse määr perioodil 2002-2017 on Statistikaameti andmete kohaselt 8,9%. Samas tõstab keskmise määra kõrgeks majanduskriisi aegne väga kõrge töötuse määr, mis ulatus 17%-ni. Sellest tulenevalt käivitaks automaatse kohanemise stsenaariumites töötuse määr 8%, mis on veidi madalam kui keskmine.

Töötuse määra vaadatakse kvartalite lõikes – hüvitise kestvuse määramisel võetakse arvesse viimase kättesaadava kvartali töötuse määr. Seda sellepärast, et kvartalite lõikes muutub töötuse määr kriisi ajal oluliselt ja kui võtta arvesse üksnes eelmise aasta töötuse määra, siis majanduslanguse alguses makstakse veel pikalt edasi lühendatud kestusega toetust eelmise aasta töötuse määra põhjal, kuigi tegelikult on töötuse määr kõrge. Samas majandustõusu ajal töötuse määr kuude lõikes oluliselt ei varieeru. Töötuse määra ei vaadata kuude lõikes, sest siis oleks see liiga variatiivne ja selle põhjal jälgimine suure halduskoormusega.

TABEL 22. VASTUTSÜKLILISE STSENAARIUMI AUTOMAATSE KOHANDUMISE MEHCHANISMI KÄIVITAMINE REGISTRANDMETEGA VS UURINGUANDMETEGA

Registriandmed	Uuringuandmed
+ Töötute arvu andmed on operatiivsemad võimaldades reegleid muuta vahetumalt muutustele tööturul;	+ Töötute arvu ja määra ei mõjuta töötushüvitise- ja muud poliitikareeglid;
+ Kirjeldavad paremini juhuslikku hõivet;	- Töötuse arvu ja määra hinnangutel on valikuuringu viga;
- Kirjeldab kitsamalt deklareeritud töötamist.	- Statistika avaldatakse viiteajaga (ca 1,5 kuud).

Allikas: Autorite koostatud.

Esimese ja teise stsenaariumi puhul on hüvitise periood majanduslanguse faasis sama, mis kirjeldatud põhiststsenaariumi puhul, kuid kasvufaasis lühem. Nende stsenaariumite juures hüvitise kestvust võrreldes baasstsenaariumiga ei pikendata, sest lähtuvalt teooriast, pikem hüvitise maksmise periood võib soodustada töötuses püsimist ja vähendada töö otsimise motivatsiooni, ning kehtivas süsteemis on hüvitise maksmise periood teoreetiliselt heldem kui kirjanduse järgi optimaalne. Kolmandas stsenaariumis aga pikendatakse perioodi selliselt, et võrreldes põhiststsenaariumiga on kasvufaasis sama kuid langusfaasis pikem (Vt täpsemalt Tabel 23).

TABEL 23. EESTI TÖÖTUSHÜVITISE SÜSTEEMI STSENAARIUMID: HÜVITISE MAKSMISE PERIOOD AUTOMAATSE KOHANEMISE MEHCHANISMIGA VASTUTSÜKLILISE STSENAARIUMI KORRAL.

	I stsenaarium	II stsenaarium	III stsenaarium
<b>Vastutsüklilise käivitav tingimus</b>	Hüvitise maksmise perioodi muutumise kriteeriumiks on töötuse määr 8% (ILO definitsioon. ESA ETU hinnangud).		
<b>Hüvitise maksmise periood vastutsüklilise stsenaariumi korral</b>	*Töötuse määr alla 8%, siis hüvitise maksmise kestus 180 päeva  *Töötuse määr 8% või üle selle siis 270 päeva.	* tööstaaž kuni 5a.: 150 päeva, kui töötuse määr alla 8%; 180 päeva, kui töötuse määr 8% või üle selle; <sup>24</sup>  * tööstaaž 5-10a.: 225 päeva, kui töötuse määr alla 8%; 270 päeva, kui töötuse määr 8% või üle selle;  * tööstaaž 10+a: 300 päeva, kui töötuse määr alla 8%; 360 päeva, kui töötuse määr 8% või üle selle.	* tööstaaž kuni 5a.: 180 päeva, kui töötuse määr alla 8%; 210 päeva, kui töötuse määr 8% või üle selle;  * tööstaaž 5-10a.: 270 päeva, kui töötuse määr alla 8%; 330 päeva, kui töötuse määr 8% või üle selle;  * tööstaaž 10+a: 360 päeva, kui töötuse määr alla 8%; 420 päeva, kui töötuse määr 8% või üle selle.

Allikas: Autorite koostatud.

<sup>24</sup> Nt teise vastutsüklilise stsenaariumi korral, kui töötuse määr eelmises kvartalis (või viimaste kättesaadavate andmete kohaselt) on väiksem kui 8%, siis on hüvitise maksmise kestus 150 päeva inimesel, kelle tööstaaž on alla 5 aasta, aga kui töötuse määr on 8% või üle selle, siis on hüvitise maksmise kestus 180 päeva.

Kui töötuse määr, mis käivitab vastutsüklilise stsenaariumi muutub hüvitise maksmise perioodi vältel, siis arvestatakse seda inimese kasuks. Näiteks, kui teise ja kolmanda stsenaariumi kohaselt algselt on töötuse määr alla 8% ja inimesele, kelle tööstaaž on alla 5 aasta määratakse hüvitise maksmise kestvuseks 150 päeva, kuid siis töötuse määr kasvab ja järgmisel kvartalil on see juba üle 8% ning inimesel oleks õigus 180-le päevale, siis tema hüvitise maksmise kestust pikendatakse. Samas, kui algselt määratakse inimesele 180 päeva hüvitise maksmise kestuseks, siis töötuse määra langedes hüvitise maksmise kestust ei lühendata.

### 2.3.5. Stsenaariumite mõju sissetuleku jaotusele

Töötushüvitise helduse jaotuslike mõjude hindamiseks nii demograafiliste gruppide toimetulekule kui riigi kuludele kasutati mikrosimulatsioonimudelit EUROMOD, mis võimaldab simuleerida otseste maksude ja rahaliste toetuste esimest järku poliitikameetmete mõjusid (st ei vaadata käitumuslikke mõjusid).

EUROMOD koosneb kolmest peamisest osast:

1. Mikroandmebaas, mille lähteandmetena kasutatakse Eesti Sotsiaaluuringu (ESU) mikroandmeid, mis omakorda täiendavad agregeeritumal kujul olevat EU-SILC andmestikku;
2. Maksude ja sotsiaaltoetuste poliitikareeglid ehk on kajastatud viimasel kümnendil toimunud poliitika- ja maksumuudatused ning sotsiaaltoetuste skeemid;
3. Tehnilised programmifailid mudeli tööprotsessi juhtimiseks.

Analüüsiks loodi lisaks baasstsenaariumile kuus alternatiivset stsenaariumit. Baasiks on 2018. aasta kehtinud poliitikareeglite süsteem. Hetke EUROMODi analüüsis peab tähele panema järgmisi tulemusi mõjutavaid aspekte:

1. EUROMOD ei analüüsi maksudest kõrvalehoidmist või töötuskindlustuse, töötutoetuste mittetaotlemist. Enamasti eeldatakse, et kõik kellel on kas maksmise kohustus või toetuse saamise õigus, seda ka teevad;
2. Automaatse kohandamise mehhanismiga (AKM) stsenaariumid muudavad hüvitise saamise pikkust, aga EUROMOD ei arvesta asjaoluga, et selleks peaks ka töötuse määr muutuma ehk on ka rohkem töötuid kui EUROMODi sisendandmestikus on. Seega on AKMi stsenaariumite kulud alahinnatud;
3. EUROMODi mikroandmestikus on kokku üle 15 000 inimese, aga detailsemate gruppide võrdlemisel võib gruppi alles jääda minimaalselt 200-300 inimest ehk usalduspiirid laienevad oluliselt;
4. Stsenaariumites on hüvitise baasmääraks võetud uue meetodikaga arvatud elatusmiinimum 2018. aastal ehk 267 eurot. Sama summat kasutatakse ka absoluutse vaesuse hindamisel;
5. Esmajärjekorras on selgitatud 60%/40% asendusmääraga töötushüvitise stsenaariumite tulemusi, samas mõnes kohas on selgitatud ka 70%/40% asendusmääraga tulemusi ja need on eraldi märgistatud.

#### SUHTELINE VAESUS

Kõikide stsenaariumitega väheneb suhtelises vaesuses olevate inimeste hulk kogu populatsioonis ja kõikide töötute seas. EUROMODi arvutuste alusel oli 2018. aastal suhtelises vaesuses 20,8% (2017.

aastal Eurostati alusel 21,0%)<sup>25</sup> inimestest ja töötutest 33% (vt JOONIS 12). Töötushüvitise reeglite muutmine vähendab kogu populatsioonis suhtelist vaesust alla ühe protsendipunkti. Vaadates kõiki töötuid ehk neid, kes saavad hüvitist ja kes ei saa, siis nende hulgas väheneb iga stsenaarium suhtelises vaesuses olevate inimeste hulk 2–4 protsendipunkti võrra. Vaatame järgnevalt lähemalt kõigi töötute gruppi kolmes jaotuses: 1) sissetulekupõhise hüvitise saajad, 2) baasmääras hüvitise saajad (baasstsenaariumi puhul töötutoetuse saajad) ja 3) töötud, kes ei saa sissetulekupõhist või baasmääras hüvitist.

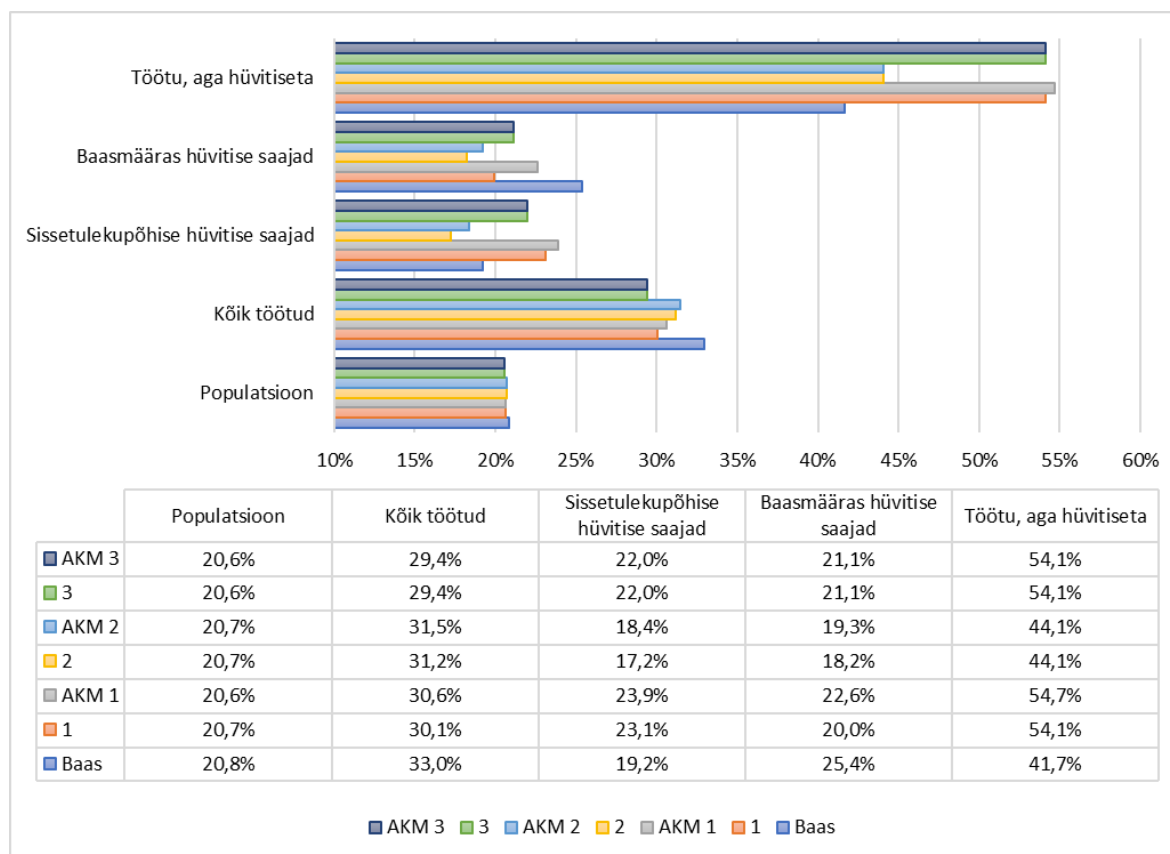
Baasstsenaariumis on töötuskindlustushüvitise saajate hulgas suhtelises vaesuses olevate inimeste osakaal väiksem kui kogu populatsioonis (19,2% ja 20,8% kogu populatsioonis). Teistes töötuse gruppides on suhtelises vaesuses enam inimesi võrreldes kogu populatsiooniga – töötutoetuse saajate seas 25,4% ja hüvitist või toetust mitte saavate inimeste seas 41,7%. Kui stsenaariumites suurendada töötuse alguses asendusmäära 70 protsendini, siis kõigi töötute hulgas suhtelises vaesuses olevate inimeste osakaal võrreldes 60-protsendise määraga ei muutu. See osutab pigem vajadusele suhtelise vaesuse vähendamiseks muuta katvuse reegleid ning sissetulekupõhise hüvitise või hüvitise baasmäära heldust.

Iga stsenaariumiga suureneb hüvitist mitte saavate töötute hulgas suhtelises vaesuses olevate inimeste osakaal. See tuleneb asjaolus, et esimese ja kolmanda stsenaariumi korral katvus suureneb ning hüvitiseta jääb palju vähem inimesi ning need on inimesed, kellel on sissetulekud väiksemad ja majanduslik olukord seega kehvem.

Esimese ja kolmanda stsenaariumi mõju suhtelisele vaesusele on sarnasem, kuigi kõik stsenaariumid vähendavad kõigi töötute ja baasmääras hüvitist saavate töötute suhtelist vaesust. **Kõigi töötute seas väheneb esimese stsenaariumi puhul suhteline vaesus 2,9 protsendipunkti, teise stsenaariumi puhul 1,8 protsendipunkti ja kolmanda stsenaariumi puhul 3,6 protsendipunkti** (vt Joonis 12). Baasmääras hüvitist saavate töötute seas väheneb esimese stsenaariumiga suhteline vaesus 5,4 protsendipunkti, teise stsenaariumiga 7,1 protsendipunkti ja kolmanda stsenaariumiga 4,2 protsendipunkti. Sissetulekupõhise hüvitise saajate hulgas suureneb suhteline vaesus esimese ja kolmanda stsenaariumi puhul vastavalt 4,7 ja 2,8 protsendipunkti ja teise stsenaariumi puhul väheneb 2 protsendipunkti. Kui stsenaariumites hüvitise maksmise perioodi alguses hüvitise asendusmäära suurendada 60 protsendilt 70 protsendini, siis suhtelises vaesuses inimeste hulk oluliselt ei muutu, sest kõrgema asendusmääraga hüvitisele kvalifitseeruvad töötud ei ole nii suures suhtelise vaesuse riskis.

---

<sup>25</sup> Eurostat. At-risk-of-poverty rate by poverty threshold, age and sex - EU-SILC survey [ilc\_li02] – 2018. aasta andmed ei olnud raporti kirjutamise ajal kättesaadavad

JONIS 12. POLIITIKAVARIANTIDE MÕJU SUHTELISELE VAESUSELE 2018. AASTAL<sup>26</sup>

Allikas: Praxise arvutused Euromodi abil.

#### ABSOLUUTNE VAESUS

Absoluutses vaesuses<sup>27</sup> on baasstenaariumis umbes 2,2% kogu populatsioonist ja 10% kõigi töötute seas. Iga stsenaarium vähendab absoluutses vaesuses olevate inimeste hulka kogu populatsioonis ja kõikide töötute hulgas (vt Joonis 13). Esimene ja kolmas stsenaarium vähendavad absoluutset vaesust sarnaselt – kõikide töötute hulgas väheneb absoluutne vaesus esimese stsenaariumi puhul 2,6 protsendipunkti ja kolmanda stsenaariumi puhul 2,9 protsendipunkti. Teine stsenaarium vähendab absoluutses vaesuses olevate inimeste hulka vähesel määral (umbes 0,6% võrra kõikide töötute hulgas).

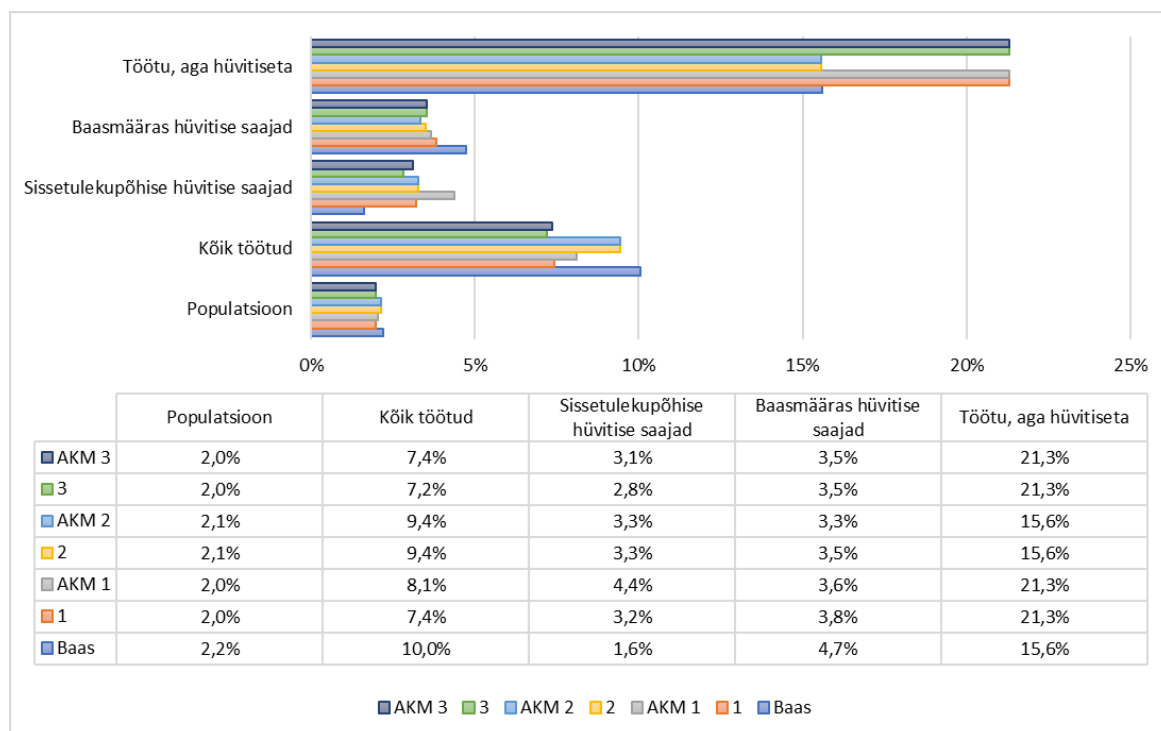
Sarnaselt suhtelisele vaesusele on sissetulekupõhise hüvitise saajate hulgas iga stsenaariumiga absoluutses vaesuses rohkem inimesi kui baasstenaariumis. Samas baasmääras hüvitise saajate hulgas väheneb absoluutses vaesuses olevate inimeste hulk umbes ühe protsendipunkti võrra.

Analüüsi järgi pole suuremal hüvitise asenduse määral (70% 60% asemel) mõju absoluutse vaesuse muutumisel, sest kes juba saavad sissetulekupõhist hüvitist, siis nendel ei ole absoluutsesse vaesusesse langemine oluline risk.

<sup>26</sup> AKM – automaatse kohandamise mehhanismiga vastutsüklikiline töötushüvitise süsteem.

<sup>27</sup> Absoluutse vaesuse piiriks on võetud uue metoodikaga (Koppel et al. 2018) arvatud elatusmiinimum, milleks on 2018. aastal 267 eurot kuus. Vanema metoodika järgi oli 2018 aastal absoluutse vaesuse piiriks 215,4 eurot kuus. Seega siinsed arvutused uue elatusmiinimumi piiriga näitavad mõnevõrra väiksemat mõju absoluutsele vaesusele kui vanema metoodikaga leitavad arvutused.

JONIS 13. POLIITIKAVARIANTIDE MÕJU ABSOLUUTSELE VAESUSELE 2018. AASTAL

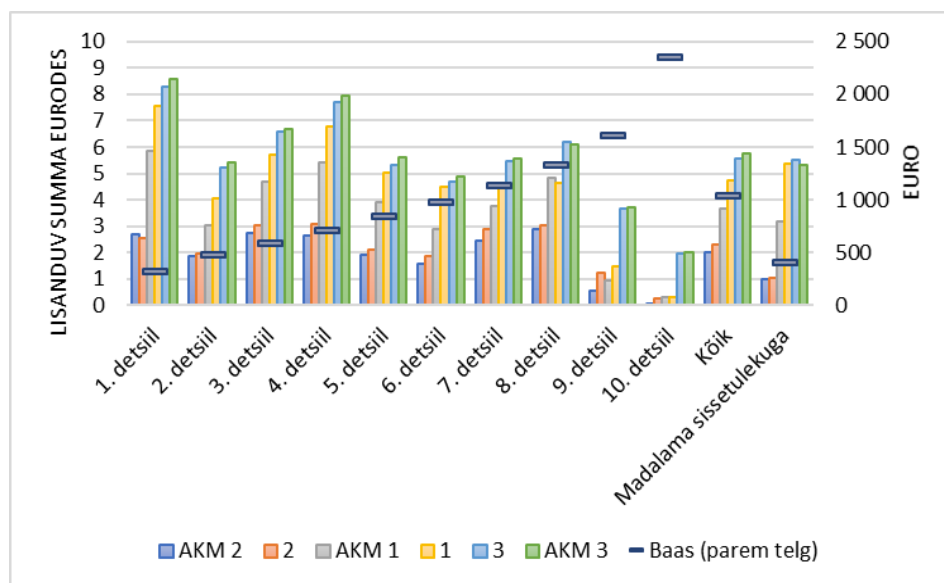


Allikas: Praxise arvutused Euromodi abil

#### SISSETULEKU EBAVÕRDSUS

Kõik stsenaariumid suurendavad kasutatavat sissetulekut üle sissetulekute detšiilide<sup>28</sup> (vt Joonis 14). Väikseim mõju sissetuleku suurenemisele on teise stsenaariumiga ja suurim mõju kolmanda stsenaariumiga, millega iga detšiili keskmine ekvivalentsissetulek suureneks viie euro võrra (vt tulbad „kõik“). Suurim mõju osakaaluna ning ka absoluutsetes numbrites on just madala sissetulekuga detšiilides. Näiteks esimese detšiili ekvivalentsissetulek suureneks kolmanda stsenaariumiga 1,8%. 2.–5. detšiili sissetulek suureneb 0,5%–0,8%. Keskmiselt suureneks stsenaariumitega ekvivalentsissetulek kaks kuni kuus eurot, mis keskmiselt on 0,4% sissetulekust.

<sup>28</sup> Sissetuleku detšiilid ehk kümnedikud jagavad sissetuleku väärtuste järjestatud rea kümneks võrdseks osaks, seega detšiile endid saab leida üheksa, nt esimene detšiil eraldab 10% kõige madalamatest sissetuleku väärtustest.

JONIS 14. POLIITIKAVARIANTIDE MÕJU EKVALENTSISSETULEKUTELE 2018. AASTAL, EURODES KUUS<sup>29</sup>.

Allikas: Praxise arvutused Euromodi abil

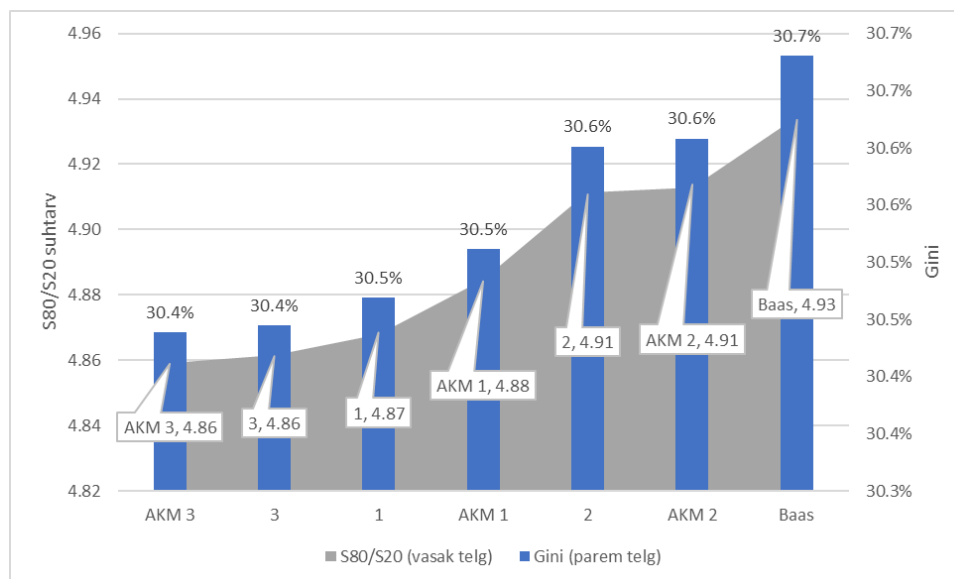
Sarnaselt absoluutsele vaesusele on populatsiooni sissetulekute ebavõrdsuse näitajad (Gini koefitsient<sup>30</sup> ja kvintiilide suhtarv<sup>31</sup>) baasstsenaariumis suurimad võrreldes alternatiivsete stsenaariumitega (vt Joonis 15). Kui baasstsenaariumis ületab ülemise kvintiili sissetulekud 4,93 kordselt alumise kvintiili omasid, siis esimese ja kolmanda stsenaariumiga oleks erinevus vastavalt 4,87-kordne ja 4,86-kordne.

<sup>29</sup> Vaata lisaks algandmeid Lisa 3. Statistika Tabel 29.

<sup>30</sup> Gini koefitsient – ebavõrdsuse näitaja, mille väärtus on nullist üheni (hetkel on esitatud protsendina). Kui väärtus oleks null, siis kõik inimesed saaksid täpselt samasugust sissetulekut, aga kui väärtus oleks 1, siis üks inimene saaks kogu sissetuleku ja teised ei saaks midagi.

<sup>31</sup> Kvintiilide suhtarv või lühendina S80/S20 on ebavõrdsuse näitaja, mille väärtus on ühest suurem. Selle leidmiseks reastatakse sissetulekud suuruse järjekorras ja ülemise 20% inimeste sissetulekusuuruse (ehk jõukamate inimeste) jagatakse alumise 20% sissetulekute summaga. Väärtus näitab, kui mitu korda teenib ülemine sissetuleku kvintil rohkem kui alumine.

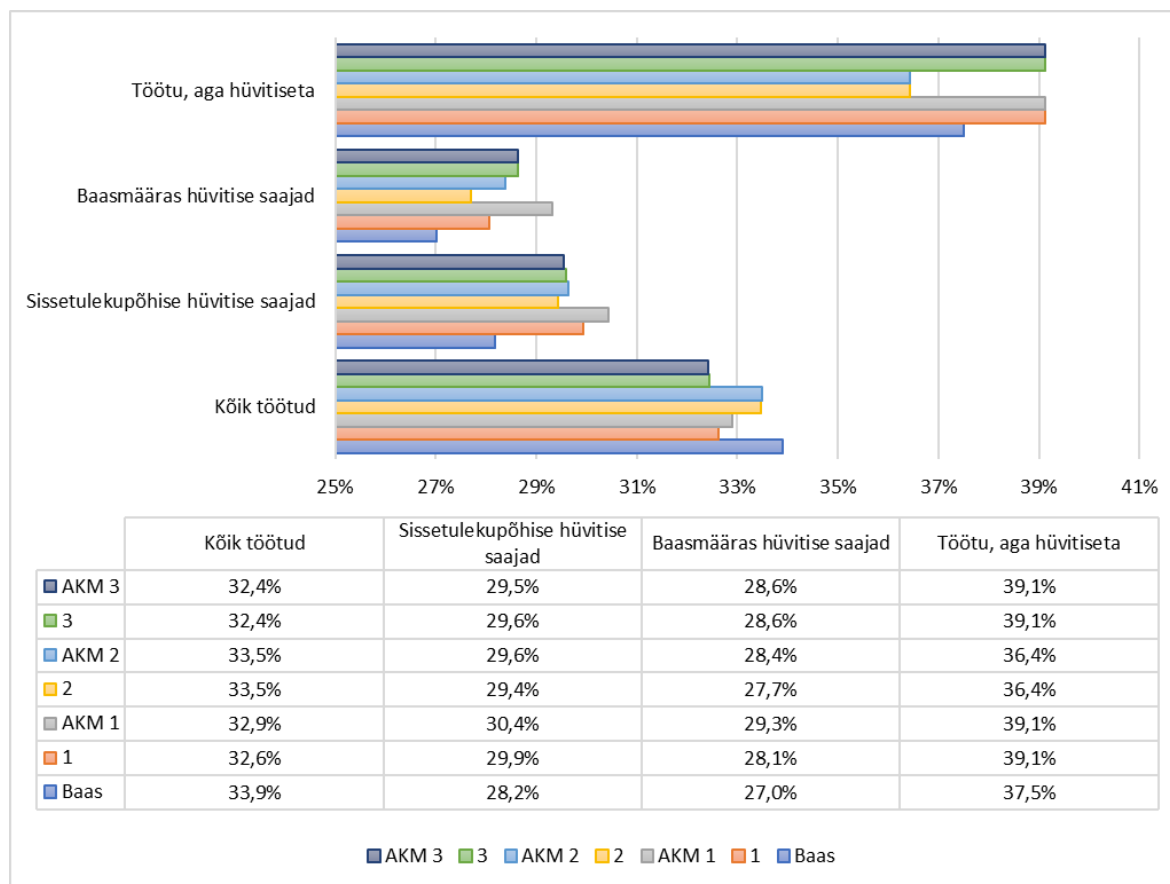
JONIS 15. POLIITIKAVARIANTIDE MÕJU RAHVASTIKU SISSETULEKUTE EBAVÕRDSUSELE 2018. AASTAL, GINI KOEFITSIENT JA KVINTIILIDE SUHTARV



Allikas: Praxise arvutused Euromodi abil.

Kui vaadata täpsemalt erinevaid töötute grupe, siis on tulemused vastuolulised (vt Joonis 16). Kõikide töötute seas on ebavõrdsuse näitaja baasstsenaariumis suurem võrreldes uute loodud stsenaariumitega ehk ebavõrdsus väheneb. Kõige enam väheneb ebavõrdsus kolmanda ja esimese stsenaariumiga (vastavalt 1,5 ja 1,3 pp). Samas kui vaadata kõikide töötute gruppi kolmes jaotuses: 1) sissetulekupõhise hüvitise saajad, 2) baasmääras hüvitise saajad ja 3) töötute, aga hüvitiseta, siis peaaegu kõikides stsenaariumites on Gini koefitsient suurem kui baasstsenaariumis (v.a II stsenaarium ilma hüvitiseta töötute hulgas). Sellise tulemuse põhjuseks võib olla töötute rühmade sissetulekute omavaheline ühtlustumine.

JONIS 16. POLIITIKAVARIANTIDE MÕJU EBAVÕRDSUSELE ERINEVATEL TÖÖTUTE GRUPPIDEL 2018. AASTAL, GINI KOEFITSIENT



Allikas: Praxise arvutused Euromodi abil.

## TÖÖTAMISE STIIMULID

METR (*marginal effective tax rate*) ehk tegelik piirmaksumäär näitab, kui palju inimene kaotab lisanduvat eurot teenides või hüvitist saades tööle minnes. Seega kirjeldab METR inimeste motivatsiooni töötuskindlustushüvitist saades tööle minna.

Järgnevas METRi arvutamisel on eeldatud, et inimene läheb osaliselt tööle sama palgaga, millega ta töötas varem ja ka hüvitis on arvutatud varasema palga pealt. Näiteks 500 eurot teeniv inimene jääb töötuks ja saab keskmiselt 197,5 eurot hüvitist esimese stsenaariumiga. Seejärel läheb ta tööle 500 eurose palgaga. Hüvitis väheneb 50% ja uueks hüvitiseks on 98,8 eurot ja netopalgaks on 482 eurot.

Alloleval joonisel (Joonis 17) on esitatud musta joonega tegelik piirmaksumäär töötaval inimesel – sissetulekuni 500 eurot on see 3,6% (II samba sissemaks 2% ja töötuskindlustusmaks 1,6%), sissetulekul 501–1200 on see 23%, sissetulekul 1201–2100 on see 34% ja alates 2101 eurost on jälle 23%. Teisisõnu, eelnevad protsendid ehk tegelikud piirmaksumäärad tähendavad seda, et ühe lisanduva euro teenides maksab inimene vastava protsendi oma teenitavast eurodest ära. Näiteks teenides enne 1201 eurot ja pärast 1202 eurot brutotasuna, siis 34 senti läheb lisanduvast eurost maksudeks ja 66 senti jääb inimesele.

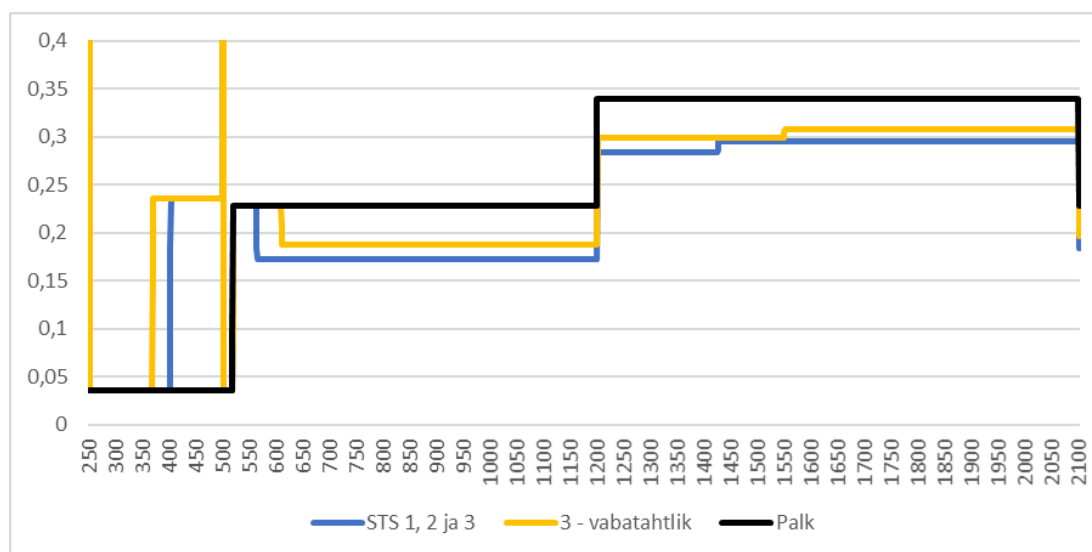
Stsenaariumites on tegelik piirmaksumäär üsna sarnane, samas erineb kolmanda stsenaariumi korral piirmaksumäär vabatahtliku töötuse korral. Kuna baasmääras hüvitis on üsna suur võrreldes madalama

sissetulekuga, siis 250 euro ja 500 euro juures tekivad väga suured hüpped piirmaksumääras (50–140 kordsed). Selline olukord on tingitud kahest põhjusest:

1. Nende sissetulekute juures väheneb hüvitis suure astmega (50% ja 80%);
2. Madalama sissetulekuga on teenitud baasmääras hüvitis, mis on võrreldes sissetulekuga märkimisväärne summa.

Alates 563 eurost on stsenaariumite tegelikud piirmaksumäärad madalamad kui ainult palka teenides (5,6% võrra madalam) ehk võrreldes töötava inimesega on sissetuleku kaotus suuremat palka teenides väiksem.

JOONIS 17. POLIITIKAVARIANTIDE TEGELIK PIIRMAKSUMÄÄR 2018. AASTAL

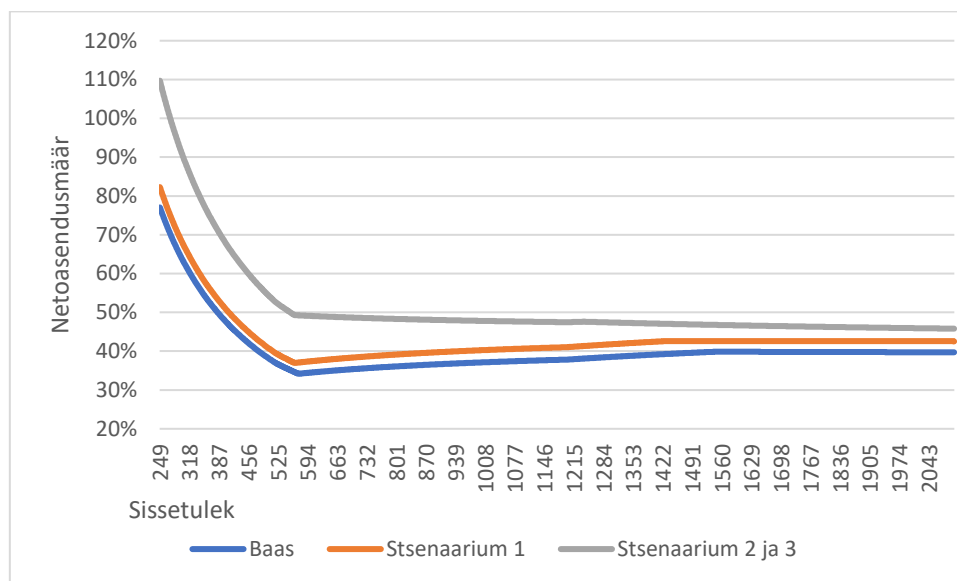


Märkused: Palk – töine tulu; Musta joonega on näidatud tegelik piirmaksumäär töötaval inimesel, teistes stsenaariumites on näidatud osaliselt hüvitatud töötute piirmaksumäär.

Allikas: Praxis arvutused

Joonis 18 on esitatud inimese hüvitise netoasendusmäär ehk näitaja, mis iseloomustab, kui suure osa moodustab inimese netosissetulek töötuna võrreldes sissetulekuga töötamise ajal. Kuna iga stsenaariumiga on määratud baasmääras hüvitis, mis on suurem kui praegune töötutoetus, siis netoasendusmäärad on võrreldes baasstsenaariumiga suuremad, aga erinevused vähenevad suurema palgaga. Nii baasstsenaariumi kui ka esimese stsenaariumiga tekib olukord, kus sissetulekuga ligikaudu 563 on asendusmäär kõige madalam. Ehk inimene, kes on varem teeninud brutopalgana 563 eurot, kaotab oma sissetulekus kõige enam töötuks jäädes. Selline olukord on tingitud baasmääras hüvitisest, sest baasmääras hüvitisist saadakse kuni palgani 563 eurot. Pärast 563 eurot (enne töötust olev brutopalk) on teise ja kolmanda stsenaariumi asendusmäär 10% võrra suurem kui baasis ja 8% võrra suurem kui esimese stsenaariumiga ehk asendusmäär jääb 45% ja 50% vahele. Kuigi teise ja kolmanda stsenaariumiga on asendusmäär suurem, siis nende stsenaariumitega ei teki netoasendusmääras madalaimat punkti miinimumpalga lähedal, vaid mida enam inimene on teeninud, seda madalam on asendusmäär.

Joonis 18. POLIITIKAVARIANTIDE NETOASENDUSMÄÄR 2018. AASTAL

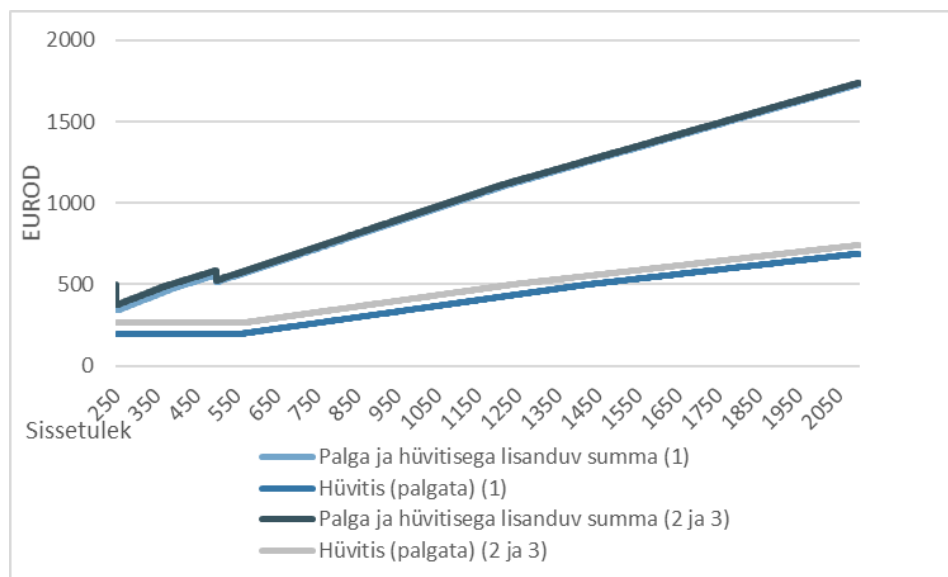


Allikas: Praxise arvutused

Inimese seisukohalt on oluline vaadata realselt kättesaadavat summat. Kui I ning II ja III stsenaariumi hüvitise erinevus on 50-60 eurot ja netohüvitis suureneb sujuvalt kõikide variandidega, siis osalise töötamisega tekivad inimesel lisapalga saamisel netohüvitise suuruse vähenemine (vt Joonis 19). Näiteks ei oleks inimesel mõistlik saada hüvitist baasmääras ja töötada brutopalgaga 252-387, sest sellisel juhul oleks tema netosissetulek väiksem kui teenides 250 eurot brutopalka. Nii on ka teise hüvitise vähendamise punktis ehk alates 501 eurost kuni 576 euroni saaks inimene kokku vähem kätte kui teenides 500 eurot<sup>32</sup>. Astmelisuse tekitab hüvitise suur langus teatud palgaastmetel (50% alates pool alampalgast ja 20% alates alampalgast). Kui vähenemine oleks sujuv, nt 0,1% võrra iga lisaeuroga, siis iga lisanduva euroga teeniks inimene kokkuvõttes suurema sissetuleku.

<sup>32</sup> Siin ei ole arvestatud lisanduvaid tulumaksuvabastusi, mis võivad olukorda muuta.

JONIS 19. POLIITIKAVARIANTIDE NETOSUMMA AINULT HÜVITISE VÕI PALGA JA HÜVITISEGA ERINEVATE SISSETULEKUTE JUURES 2018. AASTAL



Allikas: Praxise arvutused. Märkus: sulgudes stsenaariumi number

## 2.4. Rahastamine

### 2.4.1. Rahastamise allikad

Töötushüvitise süsteemide rahastamise aluseks on **riskide jagamine** (ingl k *risk pooling*). See tähendab, et töötajad ja tööandjad panustavad maksetega fondi, kust makstakse hüvitist neile, kes on töötud. Sellest tulenevalt ei ole hüvitised seotud otseselt inimese enda panusega, vaid tegemist võib olla mõne teise liikme panusega. Selline lähenemine tagab optimaalsema kaitse olukorras, kus töötuse risk on raskesti etteennustatav ja risk ei ole ühtlaselt jaotunud. (D. A. Robalino and Weber 2013).

Töötuskindlustussüsteeme rahastatakse reeglina **tööjõumaksudest** ja töötuskaitsesüsteeme üldistest riigieelarve tuludest, sealhulgas **tööjõumaksudest**. Samas on mõnedes uuringutes välja toodud, et tööjõukulude maksustamine pole ainus lahendus töötuskindlustuse rahastamiseks, vaid seda võib kombineerida ka **tarbimis- või varamaksudega** (D. Robalino 2014). Bird ja Smart leiavad, et eriti arengumaades, kus mitteametlike sektorite osakaal on suurem, võiks töötushüvitise rahastamisel eelistada pigem üldiseid makse (käibemaks) tööjõumaksudele, sest see oleks efektiivsem (Bird and Smart 2012). Samas selleks, et vältida ebavõrdsuse suurenemist, peaks töötushüvitise rahastamiseks maksustama neid kaupu, mida suurema tõenäosusega tarbib rikkam elanikkond (D. Robalino 2014).

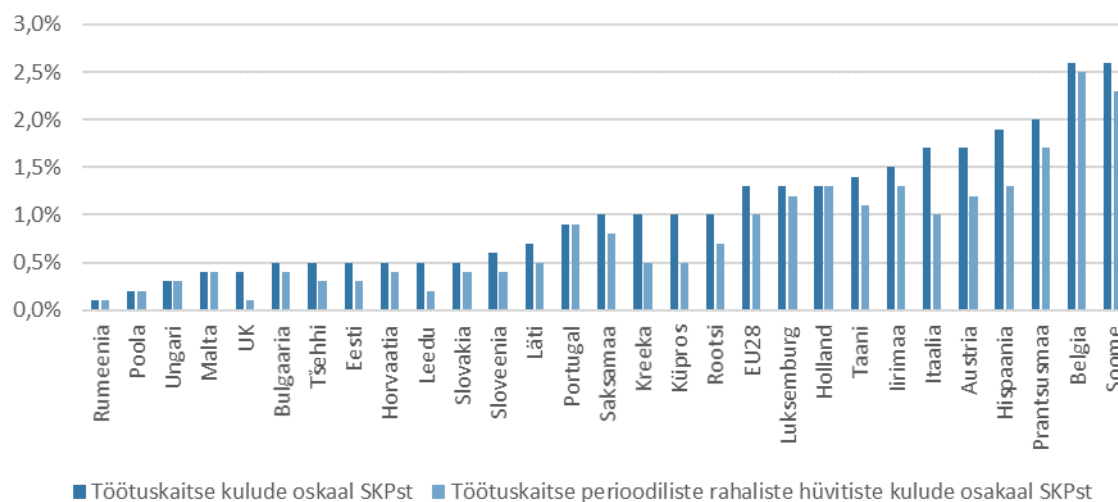
## KIIL 5. TÖÖTUSEST SÕLTUVAD SISSEMAKSED

Teistest riikidest erinev süsteem on USA-s, kus töötuskindlustussüsteemides kasutatakse **kogemusest varieeruvaid sissemakseid** (ingl k *experience rating*), mille korral tööandjad, kellel on suurem kindlustusjuhtumite arv (eelkõige tööandjast tulenevate juhtumite arv, mitte töötajast (nt vabatahtlik töötus) või keskkonnast (nt. pikaajaline töötus majanduskriisi ajal)), so töösuhte lõpetamise arv teevad suuremaid sissemakseid. Sellises süsteemis proovitakse leida tasakaalu riski võtmise vahel kulude internaliseerimiseks ning kulude sotsialiseerimiseks, et riske solidaarselt jagada (Simonetta 2017; María Arranz and García-Serrano 2015). Selline maksete jagunemine on oluline, sest sõltuvalt tegevusvaldkonnast on nõ inimeste töölt lahti laskmise osakaal erinev. Näiteks ehitusel, kus tegevust mõjutab ilm on töölt lahti laskmise osakaal suurem kui nt teeninduses. Sellest tulenevalt, kui on üldine töäjoomaks, siis justkui teenindustevõtte toetab ehitustevõtet (panustab rohkem), sest ehitustevõtte maksab maksudena vähem kui on lahti lastud töötajate töötutoetuste maksumus (Moffitt 2014). Prantsusmaa andmetel läbiviidud uuring näitas, et kogemusest varieeruvate sissemaksete kasutamine vähendab madala oskustasemega töötajate tööpuudust ja suurendab nende heaolu (Cahuc and Malherbet 2002).

Siinses töötushüvitiste stsenaariumite analüüsis ei vaadatud varieeruvaid makseid. Selle oodatav ja tõendatud mõju tööturukäitumisele on väheldane ning ei mõjuta väga katvust ja heldust. Samuti selle rakendamine on Eestis keeruline, kuna maksumaksjatel on ootus maksude ette ennustatavusele ja stabiilsusele.

Euroopa riikides on kõrgemad kulutused töötuskaitsele Belgias ja Soomes (2,6% SKP-st) 2016. aastal, madalamad Rumeenias (0,1%) ja Poolas (0,2%). Kulutused töötusega seotud hüvedele moodustavad Eestis 0,5% SKP-st (tööpoliitika kulud kokku 0,7% SKPst), mis on oluliselt madalam EL keskmisest (1,3% SKP-st) (Eurostat 2018a, 2018b).

JONIS 20. SOTSIAALKAITSEKULUTUSED TÖÖTUSELE, OSAKAAL SKP-ST, 2016



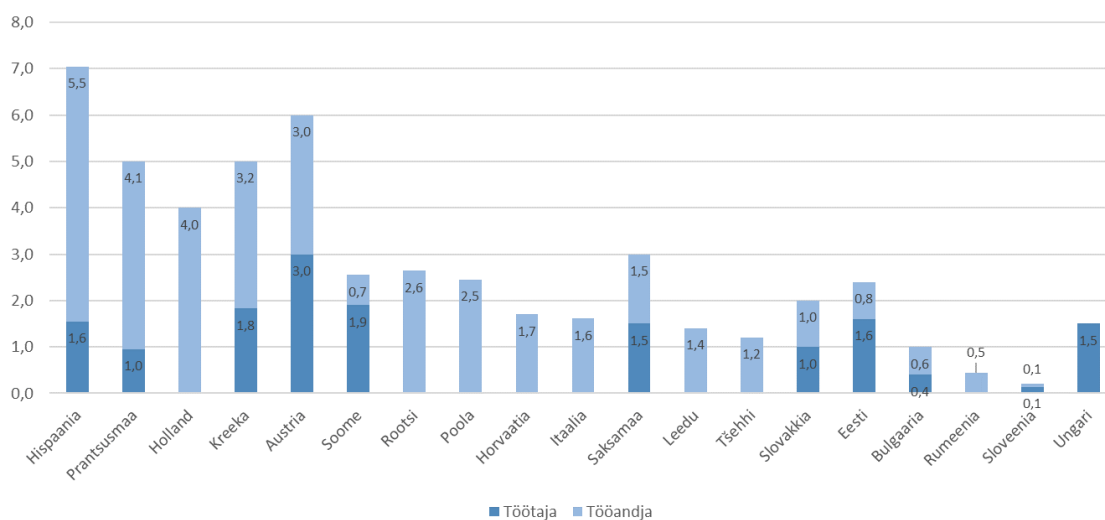
Allikas: Eurostat, tabel *spr\_exp\_sum*, *spr\_exp\_fun*.

Töötuskaitse perioodiliste rahaliste hüvitiste kulude osakaal SKPst oli Eestis 0,3% (2016. aastal) - kõigest kuludest moodustavad rahalised hüvitised 75% (EL-28 keskmine 93%), sh perioodilised rahalised hüvitised 58% (EL-28 keskmine 76%), ning loonuselised hüvitised 25% (EL-28 keskmine 7%) (vt ka Joonis 20).

Eestis rahastatakse töötuskindlustust töötuskindlustusmaksest, kus tööandja maksab 0,8% ja töötaja 1,6% (maksubaasiks on brutotöötasu). Eestis on töötushüvitis maksustatud tulumaksuga ning sealt arvestatakse ka 13% ravikindlustusmaks ja 2% kohustusliku kogumispensioni makset. Töötutoetust

rahastatakse riigieelarve üldistest tuludest (teiste vaadeldava kuue riigi maksete jagunemine on täpsemalt nähtav lisades, vt Lisa 2). Samas mõnedes riikides maksab töötuskindlustusmaks üksnes tööandja ja mõnes üksnes töötaja (nt Rootsis, Poolas, Leedus üksnes tööandja, kuid Taanis, Ungaris üksnes töötaja). Kõrgeim on töötuskindlustusmaks Hispaanias (7,05%) ja Austrias (6%), madalaim Sloveenias (0,2%) (vt ka Joonis 21). Belgias, Küprosel, Iirimaa, Lätis, Maltal ja Portugalis sisaldub töötuskindlustusmaks üldises sotsiaalmaksus. Tavapäraselt panustab riik töötushüvitise süsteemi rahastamise kattes töötutoetuse kulud (nt Prantsusmaa) või töötuskindlustuse puudujärgi (nt. Taani, Poola, Austria). Soomes rahastab põhilist töötutoetust riik koos töötaja makstava töötuskindlustusmaksuga, kuid tööturutoetust rahastab riik esimesed 300 päeva, järgmised 700 päeva riik ja koduomavalitsus pooleks ning seejärel 70% koduomavalitsus ja 30% riik. Hollandis riigiasutuste osalus puudub ja puudujärg kaetakse üldistest maksudest. Kui võrrelda Eesti töötuskindlustusmaks määrasid vaadeldava kuue riigi makse määradega, siis ilmneb, et tööandja töötuskindlustusmaks määr on Eestis pigem madalam, samas töötaja makse määr pigem kõrgem võrreldes teiste riikidega (üldistatult nii ka teiste EL riikide võrdluses).

Joonis 21. TÖÖTAJA JA TÖÖANDJA TÖÖTUSKINDLUSTUSE MAKSE MÄÄRAD (%) 2018. AASTA ANDMETEL



Allikas: MISSOC 2018. Autorite koostatud.

Stsenaariumites eeldatakse, et ühetasandiline töötuskindlustussüsteem asendab kahetasandilist töötushüvitise süsteemi, mis hõlmab töötutoetust ja töötuskindlustushüvitist. Teisisõnu asendab ühetasandilise töötushüvitise süsteemi puhul töötuskindlustus töötutoetuse, mitte vastupidi. Sellest lähtuvalt eeldatakse, et töötushüvitise süsteemi rahastatakse töötuskindlustusmaksetest. Eesti sotsiaalkaitset tervikuna rahastatakse ligi 80% osas sotsiaalkindlustusmaksetest, mis on Euroopa kõrgeim näitaja. Töötusega seotud sotsiaalkaitset rahastatakse sotsiaalkindlustusmaksetest ligi 72% osas – stsenaariumites asendussissetuleku ja toetuse rahastamise aluste muutmine ja liikumine täielikult sotsiaalkaitse sissetulekute põhisele rahastamisele mõjutab rahastamise tulude jaotust.

Hõivatud, sõltumata hõivevormist, sealhulgas kõik VÕS lepingutega hõivatud, tasuvad teise tegevuse eest saadavalt töötasult või teiselt tulult/aktiivtulult töötuskindlustusmaksu. Seeläbi ka juriidilise isiku juhatuse liikmete teiselt tulult arvestatakse töötuskindlustusmaksu ja neil tekib juhatuse liikmena tegutsedes hüvitise saamiseks tarvilik kindlustusstaž.

Iseendale tööandjate puhul (FIE, ettevõtluskonto) lähtutakse juba kehtestatud sotsiaalmaksu reeglitest ja maksustatakse ettevõtlusest saadud tulu. Kuna FIEde puhul maksustatav ettevõtlustulu selgitatakse välja tuludeklaratsiooni alusel, siis on maksustamise periood kalendriaasta, kalendriaasta sees aga peaks sarnaselt sotsiaalmaksule tasuma avansilisi makseid. Kuna ettevõtluskontoga hõivatutel broneerib pank laekunud tuludelt ettenähtud osa maksudeks ja kannab Maksu- ja Tolliametile, siis arvestus on kuupõhine. Iseendale tööandjate puhul on maksemääraks töötajate ja tööandjate maksemäär (2018. aasta reeglite järgi 2,4%), et erinevalt hõivatute koormus oleks sarnane.

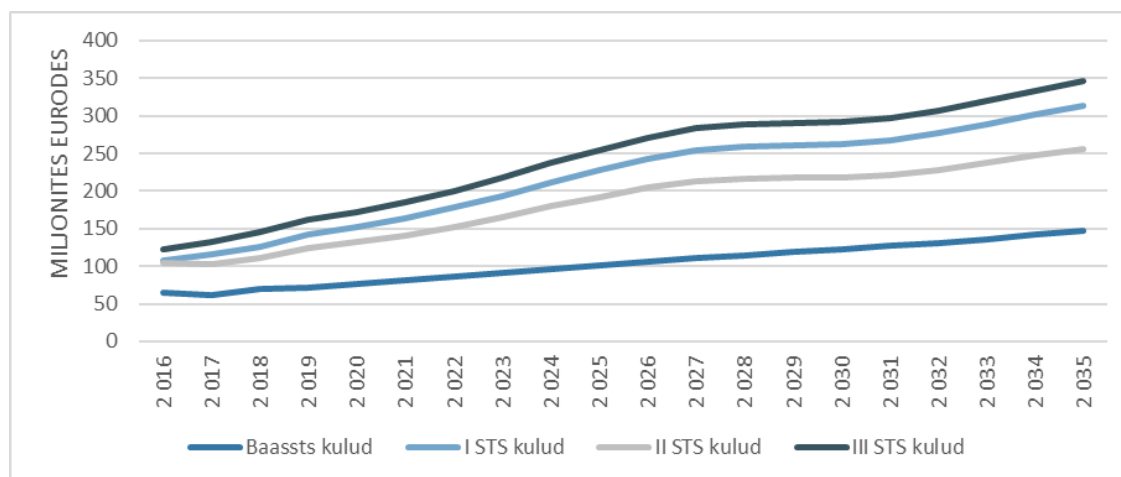
Töötuskindlustusmaksete puhul lähtutakse piiratud teadmised, et sissemaksete jagamine töötaja ja tööandja vahel ei mõjuta otseselt hüvitise katvust või heldust ning koormuse jagamine ei evi käitumuslikke mõjusid.

## 2.4.2. Stsenaariumite mõju kogukuludele

Töötushüvitise stsenaariumite poliitikareeglid võivad mõjutada süsteemi kulusid tulenevalt nii hüvitise katvuse kui ka helduse muutusest. Stsenaariumite kulude hinnangud eelnevale perioodile (2016–2018) on leitud eeldades stsenaariumite poliitikareeglite rakendamist juba neil aastatel. Kulude hindamisel järgnevateks aastateks (alates 2019) võetakse arvesse rahvastiku- ja palgakasvuprognose. Stsenaariumite kuluanalüüs tugineb Maksu- ja Tolliameti andmetele ja seega mõistetakse selles töös töötute all töölepinguta isikuid, mitte registreeritud töötuid (vt täpsemalt LISA 3. METOODIKA).

Võrreldes kehtiva süsteemi reeglitega oleksid esimese stsenaariumiga 2018. aastal kulutused ca 55 miljoni euro võrra suuremad, teise stsenaariumiga 41 miljoni euro võrra ning kolmanda stsenaariumiga 75 miljoni euro võrra suuremad. Ka pikaajaline prognoos näitab, et kulud on suurimad kolmanda stsenaariumiga (vt Joonis 22).

JOONIS 22. POLIITIKAVARIANTIDE KULUDE HINNANG PERIOODIL 2016–2035, MILJONITES EURODES



Allikas: Autorite arvutused EMTA ja Töötukassa andmete põhjal.

Esimese ja kolmanda stsenaariumi korral tuleneb vastavalt 98% ja 69% kulude kasvust sissetulekupõhise toetuse kulude suurenemisest (2018. aastal). Samas teise stsenaariumi puhul tuleneb ligikaudu 83% kasvust hüvitise baasmäär kulude suurenemisest (vt Joonis 23).

Puuduse ennetamiseks suurendatakse kõigis kolmes stsenaariumis ühtetaoliselt hüvitise baasmäära suurust (267 eurot 2018 aastal<sup>33</sup>), kuid katvust erinevalt. Teise stsenaariumi suuremad hüvitise baasmäära kulud võrreldes esimese ja kolmanda stsenaariumitega tulenevad katvuse universaalsusest sunnitud töötuse korral (staažinõue puudub).

Lisaks katvuse reeglitele muutub stsenaariumites ka sissetulekupõhine hüvitis heldemaks, eelkõige suurendades asendusmäära kuni 60% varasemast sissetulekust. Sissetulekupõhise hüvitise kulud on 2018. aastal kõrgemad esimese (114 miljonit eurot) ja kolmanda stsenaariumi korral (112 miljonit eurot), kus suureneb sissetulekupõhisele hüvitisele kvalifitseerumine, sealhulgas kvalifitseerutakse hüvitisele vabatahtliku töötuse korral. Teise stsenaariumi korral on sissetulekupõhise hüvitise kulud 67 miljonit eurot.

Järgneval joonisel (vt Joonis 23) on välja toodud kulude hinnangud automaatse kohanemise mehhanismiga vastutsükliliste stsenaariumite korral (AKM). Esimese ja teise stsenaariumi puhul kui töötuse määr on alla 8%, siis sissetulekupõhise hüvitise maksmise kestus lüheneb. Sellest tulenevalt vähenevad automaatse kohanemise mehhanismiga esimese ja teise stsenaariumi kulud võrreldes stsenaarium 1 ja stsenaarium 2 kuludega. Näiteks kui stsenaarium 1 korral (hüvitise maksmise kestus 270 päeva) on töötushüvitise kulud kokku 125,6 miljonit eurot 2018. aastal, siis stsenaarium 1 automaatse kohanemise mehhanismi korral (hüvitise maksmise kestus 180 päeva, töötuse määr alla 8%) on kogukulud 91,9 miljonit eurot. Kolmanda stsenaariumi korral, kui töötuse määr on üle 8%, sissetulekupõhise hüvitise maksmise kestus pikeneb, mille tulemusena kulud suurenevad. Lisaks kestuse pikenedele suurenevad kulud ka selle arvelt, et töötuse määr on kõrgem (töötuid rohkem, toetuse saajaid rohkem). Kui kolmanda stsenaariumi kulud üldiselt on 145 miljonit eurot, siis automaatse kohanemise mehhanismiga 174 miljonit eurot 2018. aastal. Sealjuures kestuse muutusest tulenev kulude kasv (võrreldes stsenaarium 3 kuludega) on 12,9 miljonit eurot ja töötuse määrast tulenev kulude kasv on 15,7 miljonit eurot.<sup>34</sup>

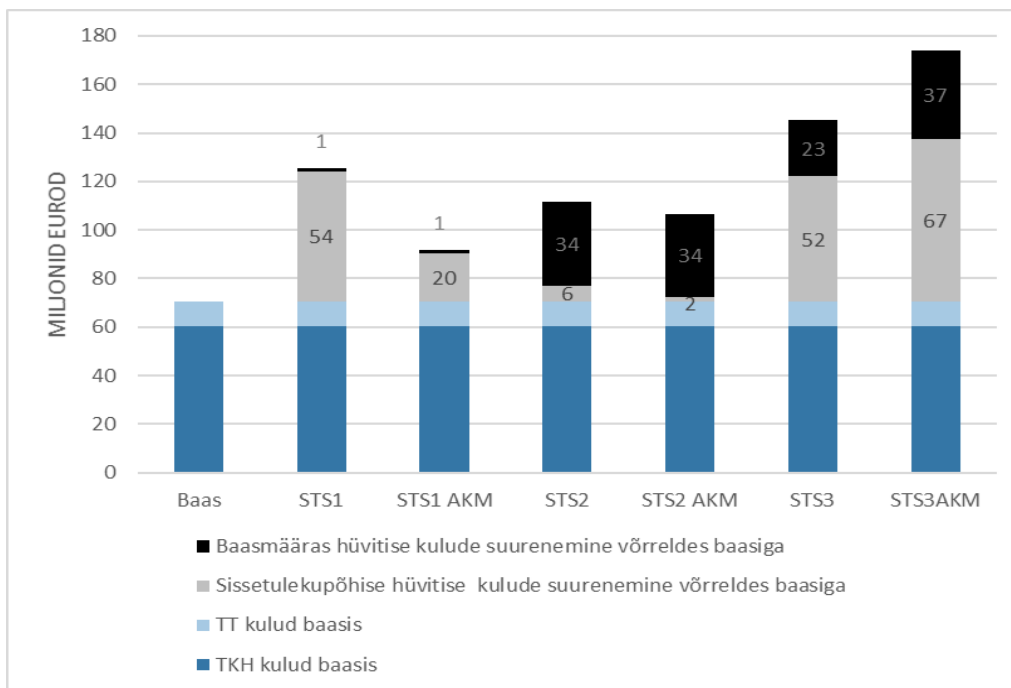
---

<sup>33</sup> Number tugineb Praxis'e uuringule elatusmiinimumi meetodika ajakohastamisest: Koppel et al. 2018. Elatusmiinimum – teel parema toeni puudustkannatavate inimesteni. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis

<sup>34</sup> Kestuse muutusest tulenev kulu=kolmanda stsenaariumi kulud miinus kolmanda stsenaariumi kulud automaatse kohanemise mehhanismiga, kus viimasel on arvestatud hüvitise maksmise kestuse muutust, kuid töötuse määrast arvestav indikaator on 1.

Töötuse määrast tulenev kulu=kolmanda stsenaariumi kulud automaatse kohanemise mehhanismiga (töötuse määrast arvestav indikaator 1) miinus kolmanda stsenaariumi kulud automaatse kohanemise mehhanismiga (töötuse määrast arvestav indikaator muudetud 1,4).

JONIS 23. POLIITIKAVARIANTIDE KULUDE HINNANGUD 2018.AASTAL, MILJONITES EURODES



Allikas: Autorite arvutused EMTA ja Töötukassa andmete põhjal.

EUROMODi kulude hinnang erineb oma loogika ja eelduste poolest tulu-kulu mudelist ja sellel on omad plussid ja miinused. EUROMOD annab kuluhinnangu ainult ühe aasta lõikes, aga samas hindab ka mõne teise kulu vähenemist. Lisaks on EUROMODiga hinnatud kulude kasvu juhul, kui sissetulekupõhise hüvitise esimesel sajal päeval oleks hüvitis 60% asemel 70%.

EUROMODi hinnangul on 2018. aasta kulud sarnased tulu-kulu mudeli kuludele. Kuigi stsenaariumite tingimused on heldemad ja seetõttu kulud suureneksid 20–100 miljoni euro võrra, siis sotsiaalabi kulud väheneksid kahe kuni kuue miljoni võrra, sest mingi osa inimestest enam ei vaja sotsiaalabi<sup>35</sup>. Kui sissetulekupõhine hüvitise esimeste päevade määr oleks 60% asemel 70%, siis kulud suureneksid kõikides stsenaariumites umbes 4 miljoni võrra.

Katvuse laiendamine FIE-dele suurendab hüvitise baasmäära kulusid esimese stsenaariumi korral ligikaudu 200 000 eurot, teise stsenaariumi korral 1,1 miljonit eurot ja kolmanda stsenaariumiga miljon eurot (vt Tabel 24). Sissetulekupõhise hüvitise kulud suurenevad FIE-de arvelt ligikaudu 17,8 miljonit eurot esimese stsenaariumiga, 15 miljonit teise stsenaariumiga ja 17,9 miljonit kolmanda stsenaariumiga.

Esimese ja kolmanda stsenaariumi korral on võimalik saada sissetulekupõhist hüvitist ka vabatahtliku töötuse korral, seevastu teise stsenaariumi korral saavad toetust ainult sunnitud töötud. FIE-de puhul eeldatakse sunnitud töötust. Üksnes TÖR andmetel sissetulekupõhise hüvitise laiendamine vabatahtlikele töötutele suurendab esimese stsenaariumi korral kulusid 40,1 miljonit ja kolmanda stsenaariumi korral 42 miljonit.

<sup>35</sup> Vt EUROMODi andmekirjeldust <http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2015/10/Euromod-country-report-2014-2017.pdf>

TABEL 24. BAASMÄÄRAS HÜVITISE JA SISSETULEKUPÕHISE HÜVITISE KULUD KULULIIKIDE LÕIKES, 2018. AASTAL, EURODES.

		STS1	STS2	STS3
<b>Baasmääras hüvitis</b>	FIE kokku	91 105	601 318	296 812
	FIE ja TÖR kokku <sup>36</sup>	117 076	505 679	684 315
	TÖR kokku	11 391 791	43 518 068	32 465 064
<b>Sissetuleku-põhine hüvitis</b>	FIE sunnitud	5 102 069	4 999 935	4 999 935
	FIE ja TÖR vabatahtlik	2 543 425		2 899 734
	FIE ja TÖR sunnitud	10 259 634	10 042 600	10 042 600
	TÖR vabatahtlik	40 684 116		42 160 484
	TÖR sunnitud	55 423 309	51 805 093	51 805 093
<b>KULUD KOKKU</b>		<b>125 612 525</b>	<b>111 472 693</b>	<b>145 354 037</b>

Allikas: Autorite arvutused EMTA ja Töötukassa andmete põhjal.

Katvuse laiendamine FIE-dele ja osalise töötamise lubamine hüvitise saamise ajal suurendavad lisaks kuludele ka töötuskindlustuse ja riigieelarve tulusid (vt Tabel 25). Osalise töötamisega kaasnevad tulud on töötamisel makstavad maksud – tulumaks, sotsiaalmaks, töötuskindlustusmaks<sup>37</sup>- ja moodustavad esimese stsenaariumi korral ligikaudu 65,7% uutest lisanduvatest tuludest, teise stsenaariumiga 76,8% ja kolmanda stsenaariumiga 70,8% (2018. aastal). Osalise töötamise lisanduvatest tuludest 4,8% on töötuskindlustuse tulud, 66,4% sotsiaalmaksu tulud ja 28,8% tulumaksu tulud. FIE lisanduvad tulud on seotud FIE-de makstava töötuskindlustusmaksuga (2,4%) (vt täpsemalt LISA 3 Metoodika ).

TABEL 25. STSENAARIUMITE KULUD JA TULUD, 2018. AASTAL, EURODES.

	TÖÖTUS-HÜVITISE KULUD	TULUD (BAASIS) <sup>38</sup>	UUED LISANDUVAD TULUD KOKKU	... sh OSALISE TÖÖTUSEGA LISANDUVAD TULUD	... sh FIE LISANDUVAD TULUD
<b>Baasstsenaarium</b>	70 551 624	195 415 039			
<b>STS1</b>	125 612 525	195 415 039	34 151 572	22 420 331	11 731 241
<b>STS2</b>	111 472 693	195 415 039	41 723 728	32 026 363	9 697 365
<b>STS3</b>	145 354 037	195 415 039	41 237 530	29 221 282	12 016 248

Märkus: Kuludena on arvesse võetud üksnes stsenaariumite töötushüvitise kulusid (baasmääras hüvitis ja sissetulekupõhine hüvitis).

Allikas: Autorite arvutused EMTA ja Töötukassa andmete põhjal.

<sup>36</sup> Kulu-tulu analüüsis on eristatud kolme andmestikku, kus esimeses on inimesed, kes on üksnes TÖR andmestikus, teises on need, kes on tegutsenud ainult FIEna ja ei ole Töötamise registris ning kolmandas andmestikus on inimesed, kes on tegutsenud nii FIEna kui ka Töötamise registri järgi (vt täpsemalt Lisa 4. Metoodika).

<sup>37</sup> Osalise töötamise juures on tehtud eeldus, et osaliselt töötab 20% toetusele kvalifitseeruvatest inimestest (tugineb teiste riikide praktikale).

<sup>38</sup> Tulud baasis – Töötukassa 2018. aasta eelarvest töötuskindlustuse ja töötutoetuse tulud, sealjuures töötuskindlustuse tulud on ligikaudu 183 miljonit eurot ja töötutoetuse tulud 12 miljonit eurot. [https://www.tootukassa.ee/sites/tootukassa.ee/files/tk\\_eelarve\\_2018.pdf](https://www.tootukassa.ee/sites/tootukassa.ee/files/tk_eelarve_2018.pdf)

Kui võrrelda lisanduvaid kulusid ja tulusid 2018. aasta seisuga, siis:

1. Esimese stsenaariumiga kulud suurenevad võrreldes baasstsenaariumiga ligikaudu 55 miljonit eurot, kuid uued lisanduvad tulud on 34 miljonit eurot (vahe 21 miljonit eurot);
2. Teise stsenaariumiga kulud suurenevad võrreldes baasstsenaariumiga ligikaudu 41 miljonit eurot ning uued lisanduvad tulud on samuti 41 miljonit eurot (vahe 0 eurot);
3. Kolmanda stsenaariumiga kulud suurenevad võrreldes baasstsenaariumiga ligikaudu 75 miljonit eurot, kuid uued lisanduvad tulud on 41 miljonit eurot (vahe 34 miljonit eurot).

Kui vaadata kümne aasta kulusid (2018-2027) ja eeldada, et muud Töötukassa kulud ning nende suhe tuludesse jäävad samaks (Töötukassa eelarve tasakaalus), siis makse määär, mis kataks lisanduvad kulud, on esimese stsenaariumi korral 3,6%, teise stsenaariumi korral 3,3% ja kolmanda stsenaariumi korral 3,75% (vt arvutamise meetodikat Lisa 4. Metoodika, Mudeli tulude hindamine).

## 3. Analüüsi järeldused ja soovitused

### 3.1. Eesti töötushüvitise süsteemi väljakutsed

Eestis on töötuse puhul probleemiks ebapiisav sotsiaalne kaitse, mis ei taga inimesele majanduslikku toimetulekut töötamise ajal ja ei hoi ära inimeste vaesusesse langemist. Statistikaameti andmetel elas 2017. aastal töötutest suhtelises vaesuses 52,3% ja absoluutses vaesuses 20,9% (töötavatest inimestest elas vaesuses peale siirdeid vastavalt 9,5% ja 1,7%).

Töötute ebapiisava sotsiaalse kaitse põhjuseks on töötushüvitise süsteemi:

- **madal katvus**, mille tõttu hüvitist või toetust saab väike osa töötutest: Töötukassa andmetel oli 2017. aastal uutest registreeritud töötutest töötuskindlustuse hüvitise saajaid 30% ja töötutoetuse saajaid 27%, 2018. aastal vastavalt töötuskindlustushüvitise saajaid 33% ja töötutoetuse saajaid 26% registreeritud töötutest;
- **madal heldus**, mille tõttu hüvitise suurus ja maksmise kestus ei taga piisavat kõrget sissetulekut töö otsimise ajaks. 2017. aastal oli absoluutse- ja suhtelise vaesuse piir vastavalt 207 eurot ja 523 eurot, kuid 30 päeva töötutoetus ja 30 päeva minimaalne töötuskindlustushüvitis vastavalt 145,8 eurot ja 215,1 eurot.

Eesti töötushüvitise süsteemi stsenaariumites kohandatakse katvuse ja hüvitamise poliitikareegleid selliselt, et suurendada töötute sotsiaalset kaitset ja toetada liikumist töötusest hõivesse.

### 3.2. Töötushüvitise süsteemi katvuse laiendamise soovitused

1. Eesti praegune töötushüvitiste süsteem ei ole täielikult hõivevormi neutraalne. Töötutoetusele ja töötuskindlustushüvitisele kvalifitseeruvad kõik töötajad. Samas füüsilisest isikust ettevõtjad või juhatuse liikmed, kes on hõivatud läbi võlaõigusliku kokkuleppe, ei kvalifitseeru töötuskindlustushüvitisele. Stsenaariumites (vt ka stsenaariumite kokkuvõtvat kirjeldust Tabel 26, Tabel 22) laiendatakse töötushüvitise süsteemi kõigile hõivatutele sõltumata hõive vormist, et tagada kõigile ühetaoline kaitse ja vähendada hüvitise süsteemist tulenevaid stiimuleid valida üks või teine hõivevorm. Sarnaselt praegusele töötushüvitise süsteemile on süsteemiga liitumine kohustuslik, sest töötus on mitteprognoositav risk ning solidaarse kaitse tagamiseks on tarvilik kõigi hõivatute panustamine.
2. Eesti praegune töötushüvitise süsteem pakub kaitset eelkõige sunnitud töötuse korral – töötuskindlustushüvitisele on õigus sunnitud töötutel (võlaõiguslikus suhtes hõive lõppemine on ka sunnitud töötus), samas kui töötutoetusele on õigus ka vabatahtliku töötuse korral. Stsenaariumites 1 ja 3 laiendatakse sissetulekupõhise hüvitise katvust vabatahtlikele töötutele, et tagada neile kaitse töötuse korral ja toetada siirdumist hõivesse. Selle tulemusena laieneb töötushüvitiste katvus nii sunnitud kui vabatahtlikule töötusele sõltumata hõivevormist.

TABEL 26. EESTI TÖÖTUSHÜVITISE SÜSTEEMI STSENAARIUMID KOKKUVÕTVALT

Poliitikareglid	BAASSTS	I STS	II STS	III STS
<b>Kaetud hõivevormid</b>	Töötajad, osaliselt töövõtjad ja iseendale-tööandjad	Töötajad, töövõtjad, iseendale tööandjad		
<b>Hõive lõppemise tingimus</b>				
.....Sissetulekupõhine	Sunnitud	Sunnitud ja vabatahtlik	Sunnitud	Sunnitud ja vabatahtlik
.....Baasmääras	Vabatahtlik			
<b>Nõutud panus</b>				
.....Sissetulekupõhine	12 kuud viimase 36 kuu jooksul			
.....Baasmääras	180 päeva 12 kuu jooksul	6 kuud viimase 36 kuu jooksul	Universaalne, panust ei nõuta	6 kuud viimase 36 kuu jooksul
<b>Hüvitamise määr</b>				
.....Sissetulekupõhine	50% 100 päeva, edasi 40%	Sunnitud töötus: 60% 100 päeva, edasi 40% Vabatahtlik töötus: 0-60 päeva baasmäär, 61-100 päeva 60%, edasi 40%.	60% 100 päeva, edasi 40%	Sunnitud töötus: 60% 100 päeva, edasi 40% Vabatahtlik töötus: 0-60 päeva baasmäär, 61-100 päeva 60%, edasi 40%.
.....Baasmääras	Fikseeritud, alla elatusmiinimumi - 2018 aastal 159,3 €	Vähemalt toimetulekuks ja kaasatuseks vajalik baasmäär - 267 € 2018.a.		
<b>Töötamine ja töötushüvitise saamine</b>	Ei ole lubatud	Lubatud, kuid olenevalt töötasu suuruselt väheneb hüvitise suurus 0%, 20% või 50%.		
<b>Toetuse kestus</b>				
.....Sissetulekupõhine	Kuni 360 päeva	Kuni 270 päeva	Kuni 360 päeva	Kuni 360 päeva
.....Baasmääras	Kuni 270 päeva			
<b>Automaatne kohanemismehhanism</b>	Puudub	Madalama töötuse korral hüvitise periood lühem, varieerudes 180-270 päeva vahel	Madalama töötuse korral hüvitise periood lühem, varieerudes sõltuvalt panusest 150-360 päeva vahel	Madalama töötuse korral hüvitise periood lühem, varieerudes sõltuvalt panusest 180-420 päeva vahel

Allikas: Autorite koostatud

3. Eesti töötushüvitise süsteemis sõltub kaitse varasemast tööpanusest – baasmääras kaitse saamiseks on vajalik eelnev hõivatus vähemalt 180 päeva eelneva 12 kuu jooksul. Staažinõue motiveerib hõivesse jäämist ja hõivesse liikumist ning tagab süsteemi rahastamise. Samas sõltuvalt tööturuolukorrast võivad mittetavapäraselt hõivatud jääda kaitseta, mis võiks toetada nende liikumist tavapärasesse hõivesse. Sellest tulenevalt leevendatakse esimeses ja kolmandas stsenaariumis staažinõudeid 6 kuule 36 kuu jooksul ning 2. stsenaariumi baasmääras hüvitisele staažinõuet ei rakendata.
4. Baasstsenaariumi korral on toetusega ja hüvitiselega kaetud üle analüüsitava perioodi (jaanuar 2015 kuni september 2018) keskmiselt 33% uutest töötutest (st. inimestest, kellel kehtival kuul ei ole Töötamise registri järgi kehtivat töösuhet, kuid eelmisel kuul oli). Umbes pooled nendest (18%) saavad töötuskindlustushüvitist ja ülejäänud 15% saavad töötutoetust. Katvuse reeglite muutmine tõstab esimese ja kolmanda stsenaariumi puhul katvuse 69 protsendini ja teise stsenaariumi puhul 52 protsendini.

### 3.3. Töötushüvitiste suurendamine

5. Töötushüvitiste madal suurus jätab olulise osa töötutest absoluutsesse ja suhtelisse vaesusesse. Madal toetus ja hüvitis suurendavad motivatsiooni jääda ja liikuda hõivesse, kuid ei pruugi tagada optimaalset kaitset ning töötajate ja töökohtade sobitumist. Stsenaariumites suurendatakse hüvitise baasmäära uuendatud elatusmiinimumini – 267 euroni 2018. aastal (töötutoetus oli 2018. aastal 161,7 eurot; töötushüvitise miinimum oli 242,7 eurot), et tagada toimetulekuks ja sotsiaalseks osalemiseks piisav sissetulek. Sissetulekupõhise hüvitise asendusmäära suurendatakse praeguselt 50%-st varasemast sissetulekust 60%-ni varasemast sissetulekust, mis täiendavalt vähendab sissetulekulangust. Sissetulekupõhise hüvitise asendusmäära suurendamine veelgi (70%-ni) samas ei vähendaks vaesuse näitajaid.
6. Eesti töötushüvitise süsteemi väljakutseks on jäikus, mis takistab hüvitise saamist ja töötamist samal ajal. Töötusest hõivesse siirdumist võib toetada võimalus töötuse ajal töötada tähtajaliselt või osalise tööajaga. Eesti kehtivas töötushüvitise süsteemis toetatakse sellist siirdumist lükates edasi hüvitise maksmist. Töötushüvitise stsenaariumites seevastu võimaldatakse töötasu ja hüvitise samaaegne saamine, mis soodustab tööampsude tegemist töötuse ajal. Töötamise lubamisel hüvitise saamise ajal ja hüvitise vähendamine teatud astmetega kindlate sissetulekute juures tekitab olukordi, kus inimesel ei ole mõistlik suuremat palka teenida, sest see vähendab kogu kättesaadavat sissetulekut. Seetõttu võiks olla hüvitise vähenemine tõise tulu suurenemisel sujuvam. Enamasti on hüvitise ja töötamise sissetuleku lisanduva euro teenimisel maksudeks minev osa väiksem kui oleks ainult töötamise ajal.
7. Eesti töötushüvitise süsteemis makstakse hüvitist maksimaalselt 360 päeva, mis on küll lühem kui heldemates riikides, kuid pikem suurema osa tööotsingute kestusest ja pikem teoreetiliselt optimaalsest kestusest. Esimeses stsenaariumis lühendatakse hüvitise maksmise perioodi 270 päevani, et motiveerida töötuid varem hõivesse siirduma. Samuti rakendub alternatiivsetes stsenaariumites automaatse kohanemise mehhanism ehk hüvitise maksmise periood muutub sõltuvalt tööturu olukorrast (töötuse määrast), et tööjõu pakkumine reageeriks optimaalsemalt nõudlusele ja samas tagades optimaalsema kaitse.
8. Suurem katvus ja kõrgemad hüvitised vähendavad vaesust. Kõigi stsenaariumitega väheneb absoluutses vaesusel olevate inimeste hulk kogu populatsioonis ja kõikide töötute hulgas. Esimese ja kolmanda stsenaariumi korral on kõikide töötute seas kolme protsendipunkti võrra vähem

inimesi absoluutses vaesuses. Teine stsenaarium vähendab absoluutses vaesuses olevate inimeste hulka vähesel määral (umbes 0,6 protsendipunkti).

Kõik stsenaariumid vähendavad suhtelises vaesuses olevate inimeste hulka kogu populatsioonis ja kõikide töötute seas. Kui vaadelda kõiki töötuid ehk neid, kes saavad hüvitist ja kes ei saa, siis nende hulgas väheneb iga stsenaariumiga suhtelises vaesuses olevate inimeste hulk 2–4 protsendipunkti võrra (algtaase 33,0%).

TABEL 27. EESTI TÖÖTUSHÜVITISE SÜSTEEMI STSENAARIUMITE MÕJUD VÕRRELDES KEHTIVA SÜSTEEMIGA

	I Stsenaarium: Vabatahtlik töötus	II Stsenaarium: Sunnitud töötuse universaalne hüvitis	III Stsenaarium: Vabatahtlik töötus panusest sõltuv heldem hüvitamine
<b>Mõju kaetusele</b>	Töötute kaetus suureneb 35 protsendipunkti	Töötute kaetus suureneb 18 protsendipunkti.	Töötute kaetus suureneb 35 protsendipunkti
<b>Mõju sissetuleku jaotusele, vaesusele</b>	Töötute absoluutne vaesus väheneb 2,6 protsendipunkti. Suhteline vaesus väheneb 2,9 protsendipunkti. Ebvõrdsus väheneb kõikide töötute seas 1,3 protsendipunkti.	Töötute absoluutne vaesus väheneb 0,6 protsendipunkti. Suhteline vaesus väheneb 1,8 protsendipunkti. Ebvõrdsus väheneb kõikide töötute seas 0,4 protsendipunkti.	Töötute absoluutne vaesus väheneb 2,8 protsendipunkti. Suhteline vaesus väheneb 3,6 protsendipunkti. Ebvõrdsus väheneb kõikide töötute seas 1,5 protsendipunkti.
<b>Mõju eelarvele</b>	Kulud suurenevad ca 55 miljonit eurot	Kulud suurenevad ca 41 miljonit eurot	Kulud suurenevad ca 75 miljonit eurot

Allikas: Autorite koostatud

### 3.4. Töötushüvitise süsteemi halduskorraldus ja rahastamine

9. Praegune töötushüvitise süsteem kombineerib sotsiaalkaitset ja sotsiaalkindlustust. Töötuse korral tagab kaitse töötutoetus ja rohkem panustanutele heldema asendussissetuleku töötuskindlustus. Töötushüvitiste süsteemi stsenaariumites juurutatakse ühetasandiline töötushüvitise süsteem, mida rahastatakse töötuskindlustusmaksetest ja mis tagab nii baasmääras- kui ka sissetulekupõhise hüvitise.
10. Eesti töötushüvitise süsteemi stsenaariumid suurendavad süsteemi katvust ja hüvitiste suurust, millega kaasnevad süsteemile ka suuremad kulud. Sissetulekupõhise hüvitise kulud on kõrgemad esimese (114 miljonit eurot) ja kolmanda stsenaariumi korral (112 miljonit eurot), kus suureneb sissetulekupõhisele hüvitisele kvalifitseerumine, sealhulgas kvalifitseerutakse hüvitisele vabatahtliku töötuse korral. Teise stsenaariumi korral on sissetulekupõhise hüvitise kulud 67 miljonit eurot.
11. Võrreldes kehtiva süsteemi reeglitega oleksid esimese stsenaariumiga 2018. aastal kulutused ca 55 miljoni euro võrra suuremad, teise stsenaariumiga 41 miljoni euro võrra ning kolmanda stsenaariumiga 75 miljoni euro võrra suuremad. Ka pikaajaline prognoos näitab, et kulud on suurimad kolmanda stsenaariumiga.
12. Kui vaadata kümne aasta kulusid (2018-2027) ja eeldada, et muud Töötukassa kulud ning nende suhe tuludesse jäävad samaks (Töötukassa eelarve tasakaalus), siis makse määr, mis kataks

lisanduvad kulud, on esimese stsenaariumi korral 3,6%, teise stsenaariumi korral 3,3% ja kolmanda stsenaariumi korral 3,75%.

## 4. Executive Summary

### SOCIAL PROTECTION OF THE UNEMPLOYED IN ESTONIA

Social protection of the unemployed in Estonia consists of two tiers: unemployment insurance benefit and unemployment allowance<sup>39</sup>. The primary system is the unemployment insurance benefit, which depends on previous earnings and is financed from statutory unemployment insurance contributions<sup>40</sup>. The level of benefit is 50% of the previous earnings during the first 100 days of the unemployment spell and 40% during the 101-360 days of unemployment. The duration of the unemployment insurance benefit depends on the length of the previous employment record and is with a maximum of 360 days.

The secondary system consists of the unemployment allowance benefit, which is flat rate and is financed from the state budget. Payment of unemployment assistance benefit is also conditional on previous employment record and the maximum duration is 270 days. While unemployment insurance benefits are not paid in case of voluntary unemployment, the unemployment allowance also covers also the risk of voluntary unemployment. In addition, the unemployment allowance is paid to individuals who have not previously been employed but whose previous activity is treated as work, for example full-time studies, military service or various care responsibilities.

Moreover, if the person is eligible for unemployment insurance benefits for only 180 days, he/she can receive the unemployment allowance up to 270 days. If the individuals have exhausted their right to unemployment benefits, but are still unemployed, they can apply for means-tested social assistance benefit.

Unemployment allowance is paid to those people who do not qualify for unemployment insurance benefit or the period of unemployment insurance benefit has ended. Since 2010, unemployment insurance benefit could be received for 360 days. Unemployment allowance benefits can be received until the end of the remaining period of 270 days.

### CHALLENGES OF UNEMPLOYMENT PROTECTION SYSTEM

The main challenges of the Estonian unemployment benefit system include low coverage as well as low short-term and long-term replacement rates of unemployment benefits. In 2018, 33% of newly registered unemployed people received unemployment insurance benefits and 26% unemployment allowance. In total, 47% of registered unemployed received either benefit or allowance<sup>41</sup>.

Low coverage and benefits are accompanied by a relatively high poverty risk among the unemployed in comparison with the rest of the population. In 2017, 50,1% of unemployed were in relative poverty) while 9,7% of employed persons were in poverty, that is about EU28 average (47.8%, and 9.6%)<sup>42</sup>

### PROPOSED CHANGES TO UNEMPLOYMENT SYSTEM

---

<sup>39</sup> Payment of unemployment insurance benefits is regulated by the Unemployment Insurance Act and payment of unemployment allowance is regulated by the Labour Market Services and Benefits Act.

<sup>40</sup> Unemployment insurance contributions remain unchanged during 2015-2020 as employees pay 1.6% of their earnings and employers pay 0.8% of the payroll for unemployment insurance.

<sup>41</sup> Source: Unemployment Insurance Fund

<sup>42</sup> Source: Eurostat, ilc\_peps02

The study evaluates Estonian unemployment insurance and unemployment allowance system. The study includes comparative analysis of unemployment protection systems in Europe, including counter-cyclical unemployment benefits systems. Alternative scenarios of Estonian system were designed to improve coverage and reduce poverty.

- 1. Coverage across employment forms.** Estonian unemployment protection system is not neutral to employment type: although unemployment allowance covers both different types of employees and self-employed persons, unemployment benefit, however, does not cover self-proprietors and management board members who have concluded contract for services. The system scenarios abolish the discriminatory policy rule extending income dependent benefit coverage to all types of employment.
- 2. Coverage across type of unemployment.** Estonian unemployment protection system is not neutral to type of unemployment: although in case of unemployment allowance, unemployment can either be voluntary or involuntary, unemployment insurance benefit presumes in general only involuntary unemployment. The first and the third scenario introduces income dependent benefit for involuntarily unemployed. The amendment would also ensure neutrality across employment types as currently in case of contract for services it is presumed that all the terminations are involuntary.
- 3. Qualifying period.** Estonian current unemployment protection system requires at least 180 calendar days of work or equivalent activity over the 12 months before registration as unemployed. Qualification period motivates stay at work; but could also end up less optimal matching by means of unemployment protection. In the first and the third scenario, the qualification period is cut down to 6 months over 36 months, and, even more, the second scenario proposes universal coverage irrespective of employment history before registration.
- 4. Increased coverage.** The proposed changes in policy rules improve coverage. Based on the administrative data of population employment, the coverage of the current system is on average 33% of unemployed persons. The second and the third scenario increases coverage to 69% of unemployed persons and the second scenario to 52% of unemployed persons.
- 5. Amounts.** The low compensation increases poverty risk and could lead to suboptimal labour market matching. The minimum benefit is increased from the current 161,7 EUR per month unemployment allowance to 267 EUR per month income independent unemployment benefit. The new minimum benefit is based on recalculated subsistence minimum level, i.e. Estonian absolute poverty estimate that is a mixture of empirical household consumption data and expert estimations. Also, the income dependent benefit replacement rate is increased from the current 50% level to 60%.
- 6. Partial unemployment.** The current system does not allow cumulation with earnings from work, although in case of temporary employment the exhaustion of benefit is postponed. The proposed scenarios take into account unemployed persons willingness to work by allowing temporal one-month employment with the reduction of benefit to support transition to full-time permanent employment.
- 7. Duration of benefits.** The current system guarantees benefit up-to 360 days, that is shorter than in the most generous systems in Europe but still longer than theoretical optimum argued for in the literature. Most importantly, the scenarios propose variable duration of benefit over the business cycle. The design of the counter-cyclical unemployment insurance could dampen output and unemployment fluctuations by either prolong the duration of benefit during the recession or shorten during the shortage of labour.

TABEL 28. UNEMPLOYMENT COMPENSATION SYSTEM POLICY RULES

Policy Rules	Status Quo	Scenario #1	Scenario #2	Scenario #3
<b>Coverage by Employment Type</b>	Employees; Self-proprietors and contract for services partially covered	Employees; Self-proprietors contract services covered	Self- and for fully	Employees; Self-proprietors and contract for services covered
<b>Coverage by Unemployment Type</b>				
<i>..Income Dependent Benefit</i>	Involuntary	Involuntary and voluntary	Involuntary and voluntary	Involuntary and voluntary
<i>..Minimum Allowance/Benefit</i>	Voluntary			
<b>Qualifying period.</b>				
<i>..Income Dependent Benefit</i>	12 months over the 36 months	12 months over the 36 months	12 months over the 36 months	12 months over the 36 months
<i>..Minimum Allowance/Benefit</i>	180 days the 12 months	6 months over the 36 months	Universal	6 months over the 36 months
<b>Amounts</b>				
<i>..Income Dependent Benefit</i>	50% of reference earnings up to 100 days; 40% thereafter.	Involuntary: 60% of reference earnings up to 100 days; 40% thereafter Voluntary: min. up to 60 days; 61-100 days 60% of reference earnings; 40% thereafter	60% of reference earnings up to 100 days; 40% thereafter	Involuntary: 60% of reference earnings up to 100 days; 40% thereafter Voluntary: min. up to 60 days; 61-100 days 60% of reference earnings; 40% thereafter
<i>....Minimum Allowance/Benefit</i>	Flat-rate benefit below sufficiency level – 161,7 € in 2018	Flat rate benefit above sufficiency and inclusion level - 267 € 2018 a	Flat rate benefit above sufficiency and inclusion level - 267 € 2018 a	Flat rate benefit above sufficiency and inclusion level - 267 € 2018 a
<b>Cumulation with earnings from work</b>	Not possible	Possible	Possible	Possible
<b>Duration of benefits</b>				
<i>....Income Dependent Benefit</i>	Up to 360 days	Up to 270 days	Up to 360 days	Up to 360 days
<i>....Minimum Allowance/Benefit</i>	Up to 270 days			
<b>Countercyclical Unemployment Benefits System</b>	Missing	Duration of benefit varies depending on unemployment level: from 180 to 270 days	Duration of benefit varies depending on unemployment level: from 150 to 360 days	Duration of benefit varies depending on unemployment level: from 270 to 420 days

8. **Reduced poverty and inequality.** The more generous coverage and compensation rules reduce both absolute and relative poverty in case of all the three scenarios. The first and the second scenario decrease absolute poverty rate among all unemployed persons ca 3 percentage point; the third scenario decreases absolute poverty by 2 percentage point. Relative poverty is

decreased the most by the third scenario, i.e. 4 percentage point; but also, the first and second decrease the relative poverty by 3 and 2 percentage point respectively.

9. **Financing.** Estonian unemployment protection system combines unemployment insurance, that is financed from social contributions and unemployment allowance that is financed from general government revenues. In the unemployment protection system scenarios, single unemployment insurance system is introduced that provides both income independent and income dependent benefit to streamline the system. In the scenarios, unemployment protection is financed from unemployment insurance contributions.
10. **Increased costs.** All the three scenarios increase both system coverage and generosity of the benefits that is costly. Compared to the current system costs of ca 70 million in 2018, the first scenario will increase the costs by ca 55 million EUR, the second scenario by ca 41 million and the third scenario by ca 75 million EUR.

## 5. Kasutatud kirjandus

- Acemoglu, Daron, and Robert Shimer. 1999. "Efficient Unemployment Insurance." *Journal of Political Economy* 107 (5): 893–928. <https://doi.org/10.1086/250084>.
- AitBihiOuali, Laila. 2017. "Partial Unemployment Insurance and Hour Decisions." *IZA Discussion Paper*. [http://conference.iza.org/conference\\_files/SUM\\_2017/ait\\_bihi\\_ouali\\_l24899.pdf](http://conference.iza.org/conference_files/SUM_2017/ait_bihi_ouali_l24899.pdf).
- Albertini, J., and A. Poirier. 2015. "Unemployment Benefit Extensions at the Zero Lower Bound." *Review of Economic Dynamics* 18 (4): 733–51. <https://doi.org/10.1016/j.red.2015.07.003>.
- Andersen, T.M. 2016. "Incentives versus Insurance in the Design of Tax-Financed Unemployment Insurance." *International Journal of Economic Theory* 12 (2): 127–50. <https://doi.org/10.1111/ijet.12085>.
- Andersen, Torben. 2014. "Tuning Unemployment Insurance to the Business Cycle." *IZA World of Labor*. <https://doi.org/10.15185/izawol.54>.
- Atkinson, Anthony B., and John Micklewright. 1991. "Unemployment Compensation and Labor Market Transitions: A Critical Review." *Journal of Economic Literature* 29 (4): 1679–1727.
- Baker, Dean, Andrew Glyn, David Howell, and John Schmitt. 2004. "Unemployment and Labour Market Institutions : The Failure of the Empirical Case for Deregulation." 993741243402676. ILO Working Papers. International Labour Organization. <https://ideas.repec.org/p/ilo/ilowps/993741243402676.html>.
- Baker, Michael, and Samuel A. Rea. 1998. "Employment Spells and Unemployment Insurance Eligibility Requirements." *The Review of Economics and Statistics* 80 (1): 80–94. <https://doi.org/10.1162/003465398557357>.
- Barbanchon, Thomas Le. 2016. "Optimal Partial Unemployment Insurance: Evidence from Bunching in the U.S." *Social Insurance Programs (Trans-Atlantic Public Economic Seminar - TAPES)*, July. <https://www.nber.org/chapters/c13818>.
- Belot, Michele, and Jan C. van Ours. 2001. "Unemployment and Labor Market Institutions: An Empirical Analysis." *Journal of the Japanese and International Economies* 15 (4): 403–18. <https://doi.org/10.1006/jjie.2001.0486>.
- Belot, Michèle, and Jan van Ours. 2004. "Does the Recent Success of Some OECD Countries in Lowering Their Unemployment Rates Lie in the Clever Design of Their Labor Market Reforms?" *Oxford Economic Papers* 56 (4): 621–42.
- Bird, Richard, and Michael Smart. 2012. "Financing Social Expenditures in Developing Countries: Payroll or Value Added Taxes?" Working Paper 12-06. Georgia State University, Georgia: International Center for Public Policy. <https://scholarworks.gsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1057&context=icepp>.
- Blanchard, Olivier Jean. 1991. "Wage Bargaining and Unemployment Persistence." *Journal of Money, Credit and Banking* 23 (3): 277–92. <https://doi.org/10.2307/1992746>.
- Blanchard, Olivier, and Lawrence F. Katz. 1997. "What We Know and Do Not Know About the Natural Rate of Unemployment." *The Journal of Economic Perspectives* 11 (1): 51–72.
- Blumkin, T., L. Danziger, and E. Yashiv. 2017. "Optimal Unemployment Benefit Policy and the Firm Productivity Distribution." *International Tax and Public Finance* 24 (1): 36–59. <https://doi.org/10.1007/s10797-016-9408-1>.
- Böheim, R., and A. Weber. 2011. "The Effects of Marginal Employment on Subsequent Labour Market Outcomes." *German Economic Review* 12 (2): 165–81. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0475.2010.00514.x>.
- Boone, J., and J.C. van Ours. 2012. "Why Is There a Spike in the Job Finding Rate at Benefit Exhaustion?" *Economist (Netherlands)* 160 (4): 413–38. <https://doi.org/10.1007/s10645-012-9187-8>.
- Cahuc, Pierre, and Franck Malherbet. 2002. "Unemployment Compensation Finance and Labor Market Rigidity." *IZA Discussion Paper*, no. 581. <http://ftp.iza.org/dp581.pdf>.
- Carling, Kenneth, Per-Anders Edin, Anders Harkman, and Bertil Holmlund. 1996. "Unemployment Duration, Unemployment Benefits, and Labor Market Programs in Sweden." *Journal of Public Economics* 59 (3): 313–34. [https://doi.org/10.1016/0047-2727\(95\)01499-3](https://doi.org/10.1016/0047-2727(95)01499-3).
- Chetty, Raj. 2008. "Moral Hazard versus Liquidity and Optimal Unemployment Insurance." *Journal of Political Economy* 116 (2): 173–234. <https://doi.org/10.1086/588585>.
- Cockx, Bart, Christian Goebel, and Stéphane Robin. 2013. "Can Income Support for Part-Time Workers Serve as a Stepping-Stone to Regular Jobs? An Application to Young Long-Term Unemployed Women." *Empirical Economics* 44 (1): 189–229. <https://doi.org/10.1007/s00181-010-0357-8>.

- Darity, William, and Arthur H. Goldsmith. 1993. "Unemployment, Social Psychology, and Unemployment Hysteresis." *Journal of Post Keynesian Economics* 16 (1): 55–71.
- Dlugosz, S., G. Stephan, and R.A. Wilke. 2014. "Fixing the Leak: Unemployment Incidence before and after a Major Reform of Unemployment Benefits in Germany." *German Economic Review* 15 (3): 329–52. <https://doi.org/10.1111/geer.12014>.
- Ek, S., and B. Holmlund. 2015. "Part-Time Unemployment and Optimal Unemployment Insurance." *International Tax and Public Finance* 22 (2): 201–23. <https://doi.org/10.1007/s10797-013-9301-0>.
- Ek Spector, Susanne. 2015. "Should Unemployment Insurance Cover Partial Unemployment?" *IZA World of Labor*. <https://doi.org/10.15185/izawol.199>.
- Enoff, Louis D., and Roddy McKinnon. 2011. "Social Security Contribution Collection and Compliance: Improving Governance to Extend Social Protection." *International Social Security Review* 64 (4): 99–119. <https://doi.org/10.1111/j.1468-246X.2011.01413.x>.
- Eppel, R., and H. Mahringer. 2018. "Getting a Lot out of a Little Bit of Work? The Effects of Marginal Employment during Unemployment." Article in Press. Scopus. <https://doi.org/10.1007/s10663-018-9402-1>.
- Ernst and Young. 2017. "Mobility: Tax Alert. France: Expected New Tax and Social Security Measures." [https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/French\\_Parliament\\_working\\_on\\_new\\_tax\\_and\\_social\\_security\\_measures/\\$FILE/France%20-%20Expected%20new%20tax%20and%20social%20security%20measures.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/French_Parliament_working_on_new_tax_and_social_security_measures/$FILE/France%20-%20Expected%20new%20tax%20and%20social%20security%20measures.pdf).
- European Commission. 2010. "Annual Growth Survey: Advancing the EU's Comprehensive Response to the Crisis." European Commission, Brussels. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/articles/eu\\_economic\\_situation/pdf/2011/com2011\\_11\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/pdf/2011/com2011_11_en.pdf).
- . n.d. "Employment, Social Affairs and Inclusion - Netherlands: Unemployment." Accessed October 24, 2018. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1122&intPagelId=4996&langId=en>.
- Eurostat. 2018a. "Expenditure: Main Results (Spr\_exp\_sum)." [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=spr\\_exp\\_sum&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=spr_exp_sum&lang=en).
- . 2018b. "Tables by Benefits: Unemployment Function (Spr\_exp\_fun)." [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=spr\\_exp\\_fun&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=spr_exp_fun&lang=en).
- Faig, M., M. Zhang, and S. Zhang. 2016. "Effects of Extended Unemployment Insurance Benefits on Labor Dynamics." *Macroeconomic Dynamics* 20 (5): 1174–95. <https://doi.org/10.1017/S1365100514000789>.
- Filges, T., L.P. Geerdsen, A.-S.D. Knudsen, and A.-M.K. Jørgensen. 2015. "Unemployment Benefit Exhaustion: Incentive Effects on Job-Finding Rates." *Research on Social Work Practice* 25 (1): 21–43. <https://doi.org/10.1177/1049731514529830>.
- Fredriksson, Peter, and Bertil Holmlund. 2006. "Improving Incentives in Unemployment Insurance: A Review of Recent Research." *Journal of Economic Surveys* 20 (3): 357–86. <https://doi.org/10.1111/j.0950-0804.2006.00283.x>.
- Friedman, Milton. 1977. "Nobel Lecture: Inflation and Unemployment." *Journal of Political Economy* 85 (3): 451–72.
- Gallie, D, and S Paugram. 2000. "The Experience of Unemployment in Europe: The Debate." In *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*, 1–22. Oxford: Oxford University Press.
- Gaure, S., K. Røed, and L. Westlie. 2012. "Job Search Incentives and Job Match Quality." *Labour Economics* 19 (3): 438–50. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2012.04.001>.
- Geerdsen, L.P., S.V. Lyk-Jensen, and C.D. Weatherall. 2018. "Accelerating the Transition to Employment at Benefit Exhaustion: Still Possible after Four Years of Unemployment?" *Empirical Economics* 54 (3): 1107–35. <https://doi.org/10.1007/s00181-017-1236-3>.
- Ginneken, Wouter van. 2003. "Extending Social Security: Policies for Developing Countries." *International Labour Review* 142 (3): 277–94. <https://doi.org/10.1111/j.1564-913X.2003.tb00263.x>.
- Godøy, A., and K. Røed. 2016. "Unemployment Insurance and Underemployment." *Labour* 30 (2): 158–79. <https://doi.org/10.1111/labr.12066>.
- Government of Canada. 2017. "EI Regular Benefits - How Much You Could Receive?" <https://www.canada.ca/en/services/benefits/ei/ei-regular-benefit/benefit-amount.html>.
- Gruber, Jonathan. 1997. "The Consumption Smoothing Benefits of Unemployment Insurance." *The American Economic Review* 87 (1): 192–205.

- Hopenhayn, Hugo A., and Juan Pablo Nicolini. 1997. "Optimal Unemployment Insurance." *Journal of Political Economy* 105 (2): 412–38. <https://doi.org/10.1086/262078>.
- Immervoll, Herwig, and Carlo Knotz. 2018. "How Demanding Are Activation Requirements for Jobseekers," July. <https://doi.org/10.1787/2bdfecca-en>.
- Jara, H. Xavier, and Alberto Tumino. 2018. "Income Protection of Atypical Workers in the Event of Unemployment in Europe." *EUROMOD Working Paper Series*, 2018. <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/income-protection-atypical-workers-event-unemployment-europe>.
- Kalinowska, Katarzyna. 2016. "The Stabilizing Role of Unemployment Benefits in Poland." *Central European Review of Economics and Finance* 12 (2): 21–40.
- Katz, Lawrence F., and Bruce D. Meyer. 1990. "The Impact of the Potential Duration of Unemployment Benefits on the Duration of Unemployment." *Journal of Public Economics* 41 (1): 45–72. [https://doi.org/10.1016/0047-2727\(92\)90056-L](https://doi.org/10.1016/0047-2727(92)90056-L).
- Koehne, S., and M. Kuhn. 2015. "Should Unemployment Insurance Be Asset Tested?" *Review of Economic Dynamics* 18 (3): 575–92. <https://doi.org/10.1016/j.red.2014.09.005>.
- Kolm, Ann-Sofie, and Mirco Tonin. 2011. "In-Work Benefits and Unemployment." *International Tax and Public Finance* 18 (1): 74–92. <https://doi.org/10.1007/s10797-010-9148-6>.
- Kristoffersen, Mark Strøm. 2012. "Business Cycle Dependent Unemployment Benefits with Wealth Heterogeneity and Precautionary Saving." *Economics Working Papers*.
- Kroft, K., and M.J. Notowidigdo. 2016. "Should Unemployment Insurance Vary with the Unemployment Rate? Theory and Evidence." *Review of Economic Studies* 83 (3): 1092–1124. <https://doi.org/10.1093/restud/rdw009>.
- Kyyrä, T. 2010. "Partial Unemployment Insurance Benefits and the Transition Rate to Regular Work." *European Economic Review* 54 (7): 911–30. <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2010.02.005>.
- Kyyrä, T., P. Parrotta, and M. Rosholm. 2013. "The Effect of Receiving Supplementary UI Benefits on Unemployment Duration." *Labour Economics* 21: 122–33. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2013.02.002>.
- Kyyrä, Tomi. 2010. "Partial Unemployment Insurance Benefits and the Transition Rate to Regular Work." *European Economic Review* 54 (7): 911–30. <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2010.02.005>.
- Lalive, R., C. Landais, and J. Zweimüller. 2015. "Market Externalities of Large Unemployment Insurance Extension Programs." *American Economic Review* 105 (12): 3564–96. <https://doi.org/10.1257/aer.20131273>.
- Lalive, R., J.C. van Ours, and J. Zweimüller. 2011. "Equilibrium Unemployment and the Duration of Unemployment Benefits." *Journal of Population Economics* 24 (4): 1385–1409. <https://doi.org/10.1007/s00148-010-0318-8>.
- Lardeux, Raphaël. 2016. "Financing Unemployment Insurance over the Business Cycle." <https://lagv-2016.sciencesconf.org/file/200630>.
- Lawson, N. 2017. "Fiscal Externalities and Optimal Unemployment Insurance." *American Economic Journal: Economic Policy* 9 (4): 281–312. <https://doi.org/10.1257/pol.20140396>.
- Layard, Richard, Stephen Nickell, and Richard dackman. 1991. *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*. 1 edition. Oxford England ; New York: Oxford University Press.
- Le Barbanchon, T. 2016. "The Effect of the Potential Duration of Unemployment Benefits on Unemployment Exits to Work and Match Quality in France." *Labour Economics* 42: 16–29. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2016.06.003>.
- Leetmaa, Reelika, Märt Masso, Andres Võrk, Marre Karu, Vootele Veldre, Alari Paulus, and Pirjo Turk. 2012. "Sotsiaalkaitsehüvitiste Ja –toetuste Mõju Töömotivatsioonile." Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis. [http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/TAO/Sotsiaalkaitse\\_h%C3%BCvitate\\_ja\\_toetuste\\_m%C3%B5ju\\_t%C3%B6motivatsioonile\\_FINAL\\_IV.pdf](http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/TAO/Sotsiaalkaitse_h%C3%BCvitate_ja_toetuste_m%C3%B5ju_t%C3%B6motivatsioonile_FINAL_IV.pdf).
- María Arranz, J., and C. García-Serrano. 2015. "An Unemployment Compensation System Based on the 'Experience Rating' Principle Draws Its Funds from a Payroll Tax on Employers and Establishes Different Tax Rates According to the Individual Employer's Layoff History." *Hacienda Publica Espanola* 212 (1): 129–68. <https://doi.org/10.7866/HPE-RPE15.1.5>.
- Marinescu, I. 2017. "The General Equilibrium Impacts of Unemployment Insurance: Evidence from a Large Online Job Board." *Journal of Public Economics* 150: 14–29. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2017.02.012>.

- Meyer, Bruce D. 1990. "Unemployment Insurance and Unemployment Spells." *Econometrica* 58 (4): 757–82. <https://doi.org/10.2307/2938349>.
- Mitman, Kurt, and Stanislav Rabinovich. 2013. "Pro-Cyclical Unemployment Benefits? Optimal Policy in an Equilibrium Business Cycle Model."
- Moffitt, Richard. 2014. "Unemployment Benefits and Unemployment." *IZA World of Labor*. <https://doi.org/10.15185/izawol.13>.
- Mortensen, Dale T. 1977. "Unemployment Insurance and Job Search Decisions." *ILR Review* 30 (4): 505–17. <https://doi.org/10.1177/001979397703000410>.
- Moyen, S., and N. Stähler. 2014. "Unemployment Insurance and the Business Cycle: Should Benefit Entitlement Duration React to the Cycle?" *Macroeconomic Dynamics* 18 (3): 497–525. <https://doi.org/10.1017/S1365100512000478>.
- Nickell, Stephen, Luca Nunziata, and Wolfgang Ochel. 2005. "Unemployment in the OECD since the 1960s. What Do We Know?" *The Economic Journal* 115 (500): 1–27.
- Novo, Á.A., and A.C. Silva. 2017. "Can a Search Model Predict the Effects of an Increase in the Benefit Duration? Evidence from the Portuguese Unemployment Insurance Reform." *IZA Journal of Labor Policy* 6 (1). <https://doi.org/10.1186/s40173-017-0081-5>.
- Nunziata, Luca. 2002. "Unemployment, Labour Market Institutions and Shocks." 2002-W16. Economics Papers. Economics Group, Nuffield College, University of Oxford. <https://ideas.repec.org/p/nuf/econwp/0216.html>.
- OECD. 2018a. "OECD Tax Benefit Model Methodology." <http://www.oecd.org/els/soc/OECD-Tax-Benefit-model-Methodology.pdf>.
- . 2018b. "Unemployment-benefit Coverage: Recent Trends and Their Drivers," July, 185–210. [https://doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2018-9-en](https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2018-9-en).
- OECD Reviews of Labour Market and Social Policies*. 2010. [http://www.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-reviews-of-labour-market-and-social-policies\\_20743408](http://www.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-reviews-of-labour-market-and-social-policies_20743408).
- OECD Stat. 2018. "PTR - Into Work from Unemployment Benefits." <https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=68214#>.
- Ozkan, U.R. 2014. "Comparing Formal Unemployment Compensation Systems in 15 OECD Countries." *Social Policy and Administration* 48 (1): 44–66. <https://doi.org/10.1111/spol.12010>.
- Parsons, Donald O., Torben Traanaes, and Helene Bie Lilleør. 2015. "Voluntary Public Unemployment Insurance." 5181. CESifo Working Paper Series. CESifo Group Munich. [https://ideas.repec.org/p/ces/ceswps/\\_5181.html](https://ideas.repec.org/p/ces/ceswps/_5181.html).
- Pavoni, Nicola, and Giovanni Violante. 2005. "Optimal Welfare-to-Work Programs." Discussion Paper / Institute for Empirical Macroeconomics 143. Federal Reserve Bank of Minneapolis. <https://econpapers.repec.org/paper/fipfedmem/143.htm>.
- Rapp, C., J. Shore, and J. Tosun. 2018. "Not so Risky Business? How Social Policies Shape the Perceived Feasibility of Self-Employment." *Journal of European Social Policy* 28 (2): 143–60. <https://doi.org/10.1177/0958928717711973>.
- Renahy, E., C. Mitchell, A. Molnar, C. Muntaner, E. Ng, F. Ali, and P. O'Campo. 2018. "Connections between Unemployment Insurance, Poverty and Health: A Systematic Review." *European Journal of Public Health* 28 (2): 269–75. <https://doi.org/10.1093/eurpub/ckx235>.
- Rendahl, Pontus. 2012. "ASSET-BASED UNEMPLOYMENT INSURANCE." *International Economic Review* 53 (3): 743–70.
- Robalino, David. 2014. "Designing Unemployment Benefits in Developing Countries." *IZA World of Labor*. <https://doi.org/10.15185/izawol.15>.
- Robalino, David A, and Michael Weber. 2013. "Designing and Implementing Unemployment Benefit Systems in Middle and Low Income Countries: Beyond Risk-Pooling vs Savings." *IZA Journal of Labor Policy* 2 (1): 12. <https://doi.org/10.1186/2193-9004-2-12>.
- Røed, Knut, and Tao Zhang. 2005. "Unemployment Duration and Economic Incentives—a Quasi Random-Assignment Approach." *European Economic Review* 49 (7): 1799–1825. <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2004.04.001>.
- Schmieder, J.F., T. Von Wachter, and S. Bender. 2016. "The Effect of Unemployment Benefits and Nonemployment Durations on Wages." *American Economic Review* 106 (3): 739–77. <https://doi.org/10.1257/aer.20141566>.

- Schwartz, J. 2013a. "Do Temporary Extensions to Unemployment Insurance Benefits Matter? The Effects of the US Standby Extended Benefit Program." *Applied Economics* 45 (9): 1167–83. <https://doi.org/10.1080/00036846.2011.613799>.
- . 2013b. "Unemployment Insurance and the Business Cycle: What Adjustments Are Needed?" *Southern Economic Journal* 79 (3): 680–702. <https://doi.org/10.4284/0038-4038-2010.321>.
- Setty, O. 2017. "Unemployment Insurance and Unemployment Accounts: The Best of Both Worlds." *Journal of the European Economic Association* 15 (6): 1302–40. <https://doi.org/10.1093/jeea/jvx005>.
- Shimer, Robert, and Iván Werning. 2006. "On the Optimal Timing of Benefits with Heterogeneous Workers and Human Capital Depreciation." 12230. NBER Working Papers. National Bureau of Economic Research, Inc. <https://ideas.repec.org/p/nbr/nberwo/12230.html>.
- Simonetta, S. 2017. "What the EU Can Learn from the American Experience with Unemployment Insurance." *Intereconomics* 52 (3): 142–48. <https://doi.org/10.1007/s10272-017-0663-x>.
- Sjöberg, Ola, Joakim Palme, and Eero Carroll. 2010. "Unemployment Insurance." *The Oxford Handbook of the Welfare State*, July. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199579396.003.0029>.
- Spasova, Slavina, Denis Bouget, Dalila Ghailani, and Bart Vanhercke. 2017. "Access to Social Protection for People Working on Non-Standard Contracts and as Self-Employed in Europe : A Study of National Policies 2017." Website. Brussels: European Social Policy Network, European Commission. <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/fb235634-e3a7-11e7-9749-01aa75ed71a1/language-en>.
- Stone, Chad. 2013. "Congress Should Renew Emergency Unemployment Compensation Before the End of the Year." *Center on Budget and Policy Priorities*.
- Svarer, Michael. 2011. "The Effect of Sanctions on Exit from Unemployment: Evidence from Denmark." *Economica* 78 (312): 751–78. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0335.2010.00851.x>.
- Tatsiramos, Konstantinos, and Jan C. van Ours. 2014. "Labor Market Effects of Unemployment Insurance Design: Unemployment Insurance Design." *Journal of Economic Surveys* 28 (2): 284–311. <https://doi.org/10.1111/joes.12005>.
- Töötukassa. 2018. "Peamised Statistilised Näitajad: Töötuskindlustushüvitis 2003-2018, Uute Töötuskindlustushüvitise Saajate Osakaal Uutest Registreeritud Töötutest." <https://www.tootukassa.ee/content/tootukassast/peamised-statistilised-naitajad>.
- Uren, L. 2018. "The Redistributive Role of Unemployment Benefits." *Journal of Economic Dynamics and Control* 90: 236–58. <https://doi.org/10.1016/j.jedc.2018.03.003>.
- US Department of Labor. n.d. "Unemployment Insurance Extended Benefits." Accessed October 24, 2018. <https://workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/extenben.asp>.
- Valletta, R.G. 2014. "Recent Extensions of U.S. Unemployment Benefits: Search Responses in Alternative Labor Market States." *IZA Journal of Labor Policy* 3 (1). <https://doi.org/10.1186/2193-9004-3-18>.

# Lisa 1. Eesti töötushüvitise süsteemi stsenaariumid

## I HALDUS

	Baasstsenaarium	I stsenaarium	II stsenaarium	III stsenaarium
<b>Tasandid</b>	Kahetasandiline süsteem: I töötuskindlustus II töötutoetus Hüvitisi samaaegselt ei maksta	Ühetasandiline süsteem: Kohustuslik töötuskindlustus	Ühetasandiline süsteem: Kohustuslik töötuskindlustus	Ühetasandiline süsteem: Kohustuslik töötuskindlustus

## II KATVUS

	Baasstsenaarium	I stsenaarium	II stsenaarium	III stsenaarium
<b>Hõivevorm</b>	Töötutoetus: töötud, kes on olnud hõivatud töö või tööga võrdsustatud tegevusega (TTTS § 26 lg 1).  Töötuskindlustus: töötaja, ametnik, VÕS alusel teenust osutav isik (TKindLS § 3 lg 1), kuid mitte juhatuse liikme kokkuleppega isikud (§ 3 lg 2 p 3).	Töötaja (TLS), Ametnik (ATS), teenust osutav isik (VÕS), ettevõtte juhtorgani liige (VÕS), füüsilisest isikust ettevõtja (ÄS), füüsiline isik, kes tegutseb läbi ettevõtluskonto (ELMS).	Töötaja (TLS), Ametnik (ATS), teenust osutav isik (VÕS), ettevõtte juhtorgani liige (VÕS), füüsilisest isikust ettevõtja (ÄS), füüsiline isik, kes tegutseb läbi ettevõtluskonto (ELMS).	Töötaja (TLS), Ametnik (ATS), teenust osutav isik (VÕS), ettevõtte juhtorgani liige (VÕS), füüsilisest isikust ettevõtja (ÄS), füüsiline isik, kes tegutseb läbi ettevõtluskonto (ELMS).
<b>Hõive lõppemine</b>	Töötutoetus: õigus toetusele on nii sunnitud kui vabatahtliku töötuse korral (samas töösuhtes kohustuste rikkumisel (TLS § 88 lg 2 p 3-8) on hüvitise maksmise periood lühem).  Töötuskindlustushüvitis: õigus hüvitisele on sunnitud töötuse korral; hüvitisele ei ole õigust neil, kelle töö- või teenistussuhe lõppes:  i) töötaja algatusel (v.a. töötasu vähendamise korral, tööandjapoolse kohustuse rikkumise tõttu);	Töötushüvitisele on õigus nii sunnitud kui ka vabatahtliku töötuse korral - kaetud on kõik töösuhte ja hõive lõppemise viisid.	Sunnitud töötus (vt baasstsenaariumi töötuskindlustushüvitise tingimusi).	Töötushüvitisele on õigus nii sunnitud kui ka vabatahtliku töötuse korral - kaetud on kõik töösuhte ja hõive lõppemise viisid.

	ii) töölepingu erakorralisel ülesütle misel tööandja poolt töötajast tulenevatel põhjustel (TLS § 88, lg 1, punktid 3-8);				
	iii) poolte kokkuleppel.				
Staažinõue	Töötuskindlustushüvitis – kindlustusstaaž 12 kuud viimase 36 kuu jooksul.  Töötutoetus – 12 kuu jooksul olnud vähemalt 180 päeva hõivatud tööga või tööga võrdsustatud tegevusega.  Uuesti tööle asudes algab kindlustusstaaži arvestus uuesti.	Sissetulekupõhine hüvitis - kindlustusstaaž 12 kuud viimase 36 kuu jooksul.  Hüvitise baasmäär – kindlustusstaaž 6 kuud 36 kuu jooksul.  Uuesti tööle asudes algab kindlustusstaaži arvestus uuesti.	-	Sissetulekupõhine hüvitis - kindlustusstaaž 12 kuud viimase 36 kuu jooksul.  Hüvitise baasmäär on universaalne – sellele staažinõuet ei rakendata, kuid õigus taotleda 1 kord 5 aasta jooksul.  Uuesti tööle asudes algab kindlustusstaaži arvestus uuesti.	Sissetulekupõhine hüvitis - kindlustusstaaž 12 kuud viimase 36 kuu jooksul.  Hüvitise baasmäär – kindlustusstaaž 6 kuud 36 kuu jooksul.  Uuesti tööle asudes algab kindlustusstaaži arvestus uuesti.

### III HÜVITAMINE

	Baasstsenaarium	I stsenaarium	II stsenaarium	III stsenaarium
<b>Hüvitise suurus</b>	<p>Töötutoetus:</p> <p>Fikseeritud summa: 5,31 eurot päevas, vähemalt 35% eelmise aasta töötasu alammäärast.</p> <p>Töötuskindlustushüvitis:</p> <p>Baasmääras hüvitis on 50% eelmise kalendriaasta ühe kalendripäeva töötasu alammäärast.</p> <p>Esimesed 100 kalendripäeva 50% (maksimum 50% Eesti kolmekordsest keskmisest töötasust), edasi 40% (maksimum 40% Eesti kolmekordsest keskmisest töötasust) viimase aasta</p>	<p>Baasmääras hüvitis: seotud uue elatusmiinimumiga.</p> <p>Sissetulekupõhine hüvitis:</p> <p>Sunnitud töötus: Esimesel 100 päeval 60% inimese keskmisest töötasust (maksimum 60% Eesti kolmekordsest keskmisest töötasust); seejärel 101 kuni 270 päeva 40% inimese keskmisest töötasust (maksimum 40% Eesti kolmekordsest keskmisest töötasust).</p> <p>Vabatahtlik töötus: 0-60 päeva baasmääras hüvitis, 60-100 päeva 60% ja edasi 101 kuni 270 päeva 40% keskmisest töötasust.</p>	<p>Baasmääras hüvitis: seotud uue elatusmiinimumiga.</p> <p>Sissetulekupõhine hüvitis:</p> <p>Esimesel 100 päeval 60% inimese keskmisest töötasust (maksimum 60% Eesti kolmekordsest keskmisest töötasust); seejärel 101-360 päeva 40% inimese keskmisest töötasust (maksimum 40% Eesti kolmekordsest keskmisest töötasust)</p> <p>Kui sissetulekupõhise töötushüvitise maksimise kestus on ammendunud enne 360 päeva möödumist ja inimene ei ole tööd leidnud, makstakse töötushüvitist miinimummäära järgi</p>	<p>Baasmääras hüvitis: seotud uue elatusmiinimumiga.</p> <p>Sissetulekupõhine hüvitis:</p> <p>Sunnitud töötus: Esimesel 100 päeval 60% inimese keskmisest töötasust (maksimum 60% Eesti kolmekordsest keskmisest töötasust); seejärel 101 kuni 270 päeva 40% inimese keskmisest töötasust (maksimum 40% Eesti kolmekordsest keskmisest töötasust)</p> <p>Vabatahtlik töötus: 0-60 päeva baasmääras hüvitis, 60-100 päeva 60% ja edasi 101 kuni 360 päeva 40% keskmisest töötasust.</p>

	<p>esimese 9 kuu keskmisest brutopäevatasust.</p> <p>Baasmääras hüvitis on 50% eelmise kalendriaasta ühe kalendripäeva töötasu alammäärast</p>		<p>kuni tööle asumiseni või 360 päeva täitumiseni.</p>	<p>Kui sissetulekupõhise töötushüvitise maksmise kestus on ammandunud enne 360 päeva möödumist ja inimene ei ole tööd leidnud, makstakse töötushüvitist miinimummäära järgi kuni 360 päeva täitumiseni või tööle saamiseni.</p>
<b>Tõise tulu saamine</b>	<p>Töötutoetus:</p> <p>Tõist tulu ja töötutoetust samaaegselt ei saa. Tõise tulu korral toetus lükatakse edasi.</p> <p>Töötushüvitis:</p> <p>Hüvitise edasilükkamine - hüvitist makstakse nende päevade eest, mis jäid eelmisel perioodil kasutamata</p>	<p>Töötuse episoodi jooksul ühe kuu jooksul võimalik saada tõist tulu.</p> <p>Hüvitist vähendatakse astmeliselt seotuna töötasu alammääraga.</p> <p>Sissetulek ei tohi ületada töötusele eelnenud sissetulekut.</p> <p>Hüvitist ei lükata edasi.</p>	<p>Töötuse episoodi jooksul ühe kuu jooksul võimalik saada tõist tulu.</p> <p>Hüvitist vähendatakse astmeliselt seotuna töötasu alammääraga.</p> <p>Sissetulek ei tohi ületada töötusele eelnenud sissetulekut.</p> <p>Hüvitist ei lükata edasi.</p>	<p>Töötuse episoodi jooksul ühe kuu jooksul võimalik saada tõist tulu.</p> <p>Hüvitist vähendatakse astmeliselt seotuna töötasu alammääraga.</p> <p>Sissetulek ei tohi ületada töötusele eelnenud sissetulekut.</p> <p>Hüvitist ei lükata edasi.</p>
<b>Kestus</b>	<p>Töötutoetus</p> <p>*kuni 270 kalendripäeva (ka siis kui inimene on saanud töötuskindlustushüvitist alla 270 päeva</p> <p>*210 kalendripäeva kui eelmine tööleping lõppes kohustuste rikkumise vms tõttu.</p> <p>Töötuskindlustus</p> <p>*180 kalendripäeva – tööstaaž kuni 5a.</p> <p>*270 kalendripäeva – tööstaaž 5-10a.</p> <p>*360 kalendripäeva – tööstaaž 10+a.</p> <p>Korduval taotlemisel makstakse hüvitist vaid nende kalendripäevade eest, mis jäid eelmisel perioodil kasutamata.</p>	<p>Baasmääras hüvitis:</p> <p>*kuni 270 kalendripäeva</p> <p>Sissetulekupõhine hüvitis:</p> <p>*kuni 270 kalendripäeva</p> <p>Korduval taotlemisel makstakse hüvitist vaid nende kalendripäevade eest, mis jäid eelmisel perioodil kasutamata.</p>	<p>Baasmääras hüvitis:</p> <p>* kuni 360 kalendripäeva</p> <p>Sissetulekupõhine hüvitis:</p> <p>* tööstaaž kuni 5a. – 180 kalendripäeva</p> <p>* tööstaaž 5-10a. – 270 kalendripäeva</p> <p>* tööstaaž 10+a. – 360 kalendripäeva</p> <p>*Kui sissetulekupõhine hüvitis on ammandunud, siis miinimummäära makstakse edasi kuni 360 kalendripäeva või tööle saamiseni</p> <p>Korduval taotlemisel makstakse hüvitist vaid nende kalendripäevade eest, mis jäid eelmisel perioodil kasutamata.</p>	<p>Baasmääras hüvitis:</p> <p>* kuni 360 kalendripäeva</p> <p>Sissetulekupõhine hüvitis:</p> <p>* tööstaaž kuni 5a. – 180 kalendripäeva</p> <p>* tööstaaž 5-10a. – 270 kalendripäeva</p> <p>* tööstaaž 10+a. – 360 kalendripäeva</p> <p>*Kui sissetulekupõhine hüvitis on ammandunud, siis miinimummäära makstakse edasi kuni 360 kalendripäeva või tööle saamiseni</p> <p>Korduval taotlemisel makstakse hüvitist vaid nende kalendripäevade eest, mis jäid eelmisel perioodil kasutamata.</p>

<b>Automaatne kohanemine:</b>	Puudub	*Töötuse määr alla 8%, siis hüvitise maksmise kestus 180 kalendripäeva	* tööstaaž kuni 5a.: 150 kalendripäeva, kui töötuse määr alla 8%; 180 kalendripäeva, kui töötuse määr 8% või üle selle;	* tööstaaž kuni 5a.: 180 kalendripäeva, kui töötuse määr alla 8%; 210 kalendripäeva, kui töötuse määr 8% või üle selle;
<b>Kestus</b>		*Töötuse määr 8% või üle selle siis 270 kalendripäeva.	* tööstaaž 5-10a.: 225 kalendripäeva, kui töötuse määr alla 8%; 270 kalendripäeva, kui töötuse määr 8% või üle selle;	* tööstaaž 5-10a.: 270 kalendripäeva, kui töötuse määr alla 8%; 330 kalendripäeva, kui töötuse määr 8% või üle selle;
			* tööstaaž 10+a: 300 kalendripäeva, kui töötuse määr alla 8%; 360 kalendripäeva, kui töötuse määr 8% või üle selle.	* tööstaaž 10+a: 360 kalendripäeva, kui töötuse määr alla 8%; 420 kalendripäeva, kui töötuse määr 8% või üle selle.

#### V RAHASTAMINE

	Baasstsenarium	I stsenaarium	II stsenaarium	III stsenaarium
	Töötutoetust rahastatakse üldistest riigieelarvetuludest.	Baas: tõine tulu	Baas: tõine tulu	Baas: tõine tulu
	Töötuskindlustushüvitist rahastatakse töötuskindlustusmaksetest, mille baas on tööjõukulud.	Makse määr: Ei muutu, kui tulud-kulud on tasakaalus.	Makse määr: Ei muutu, kui tulud-kulud on tasakaalus.	Makse määr: Ei muutu, kui tulud-kulud on tasakaalus.
		Füüsilisest isikust ettevõtjate maksemäär on töötajate ja tööandjate maksemäär; töist tulu arvestatakse sarnaselt sotsiaalmaksu reeglitele.	Füüsilisest isikust ettevõtjate maksemäär on töötajate ja tööandjate maksemäär; töist tulu arvestatakse sarnaselt sotsiaalmaksu reeglitele.	Füüsilisest isikust ettevõtjate maksemäär on töötajate ja tööandjate maksemäär; töist tulu arvestatakse sarnaselt sotsiaalmaksu reeglitele.

## Lisa 2. Riikide töötuskindlustusmaksete jagunemine töötaja ja tööandja vahel

Riik	I tasand	II tasand
<b>Eesti</b>	<p>Töötuskindlustust rahastatakse töötuskindlustusmaksest</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Maksubaas on bruto töötasu</li> <li>* Tööandjad 0,8%, töötajad 1,6%</li> </ul> <p>Töötushüvitist maksustatakse tulumaksuga; töötutoetust ei maksustata tulumaksuga. Hüvitiselt arvestatakse 13% ravikindlustusmaksed ja 2% kohustusliku kogumispensioni makset..</p>	<p>Töötutoetust rahastatakse riigieelarve üldistest tuludest.</p> <p>Töötutoetuselt arvestatakse 13% ravikindlustusmaksed</p>
<b>Poola</b>	<p>Rahastatakse sissemaksetest, riigieelarvest kaetakse defitsiit</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Maksubaas on bruto töötasu</li> <li>* Tööandjad 2,45%</li> <li>* Iseendale tööandjatel on baasiks vähemalt töötasu alammääras tulu; määr on sama – 2,45%</li> <li>* Kui iseendale tööandja on ka töötaja, siis sissemaksed vaid töösuhtes töötamisest on kohustuslikud.</li> </ul> <p>Hüvitised maksustatakse tulumaksuga; hüvitistel arvestatakse sotsiaalkaitse sissemaksed (tervis, vanadus, puue, toitjakaotus)</p>	
<b>Soome</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Riigieelarve maksutuludest (65%) ja kindlustusega mitte liitunud töötajate maksetest (35%) (<i>perustoimeentuloturva</i>)</li> <li>* Riigieelarvest (<i>työmarkkinatuki</i>).</li> </ul> <p>Hüvitistele, toetustele rakenduvad tavapäraseid tulumaksureeglid.</p> <p>Ravikindlustusmaksed toetuste ja hüvitistelt on 1,45%.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Rahastatakse töötajate ja tööandjate sissemaksetest ja riigieelarves ()</li> <li>* Tööandja 0,65%, kui aastane palgafond kuni 2083 500 eurot, edasi ületaval osalt 2,6%. (<i>ansioperusteinen sosiaaliturva ja toimeentuloturva</i>)</li> <li>* Töötajad 1,9% (liikmemaks kui vabatahtliku (<i>earnings-related</i>) kindlustusega liitunud (<i>ansioperusteinen sosiaaliturva ja toimeentuloturva</i>))</li> <li>* Bruto maksustatav palk, sh maksustatavad mitterahalised hüvitised</li> </ul> <p>Ravikindlustusmaksed toetuste ja hüvitistelt on 1,45%.</p>
<b>Taani</b>	<p>Rahastatakse läbi riigi- ja kohalike omavalitsuste eelarvete, kuhu laekuvad kindlustusmaksed, mis katavad kulud osaliselt. Kindlustusseltsid kannavad halduskulud.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Sissemaksed summa oleneb kindlustusest, summa on fikseeritud nt 46 eurot täielikult kindlustatul; lisaks tasutakse administreerimistasu</li> <li>* Kindlustusmaksed tasuvad hõivatud, tööandjad ei tee sissemaksed.</li> <li>* Iseendale tööandjate sissemaksed ei erine.</li> </ul>	

	Hüvitisi ei maksustata tulumaksuga, samas ka sissemaksetelt ei tasuta tulumaksu. Hüvitistelt arvestatakse maksed pensionikindlustusse.	
<b>Holland</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Rahastatakse kindlustusest; riigieelarvest rahastatakse defitsiit</li> <li>* Tööandja maksed: 4% (2,64% + keskmiselt 1,36% (sõltub tööstusharust, ja kohati ka töösuhte kestusest))</li> <li>* Sissemaksetel on lagi – 53701 eurot aastas</li> <li>* Maksubaas on bruto töötasu</li> </ul> Hüvitised maksustatakse tulumaksuga; hüvitistelt arvestatakse sotsiaalkaitsemaksud (vanadus, toitjakaotus, pikaajaline hooldus)	
<b>Prantsusmaa</b>	Töötutoetust rahastatakse riigieelarvest: sissemaksed ja üldised tulud Hüvitiste ja toetused maksustatud tulumaksuga. Toetustelt ja hüvitistelt arvestatakse sotsiaalkaitse sissemaksed 6,3% või 3.8%-	Töötuskindlustust kindlustusmaksetest * Sissemaksetel on lagi – kuus 13244 eurot * 4,05% - tööandja panus (määr) sõltub lepingutüübist, töötaja vanusest, töölepingu kestvusest * 0,95% - töötaja panus; oktoobrist 2018 0% * Maksu baas on bruto töötasu Hüvitiste ja toetused maksustatud tulumaksuga. Toetustelt ja hüvitistelt arvestatakse sotsiaalkaitse sissemaksed 6,3% või 3.8%-
<b>Austria</b>	Kindlustusmaksetes; riigieelarvest rahastatakse defitsiiti	Kindlustusmaksetes; riigieelarvest rahastatakse defitsiiti * Sissemaksetel on lagi, u 5130 eurot kuus * Tööandja - Üldiselt 3%; Praktikantidel 1,2%; (Maksu ei pea maksma töötaja ega tööandja, kui töötaja sai 58a enne 01.06.2011.) * Töötaja - 3%; Praktikantidel: 1,2%; Sissetulek alla 1381 euro 0%; * Maksubaas on brutotöötasu * Iseendale tööandjatel fikseeritud summa , mis on kindlustusest

Allikas: Autorite koostatud. MISSOC 2018; EUROMOD Country Reports; (Ernst and Young 2017)

## Lisa 3. Statistika

TABEL 29. POLIITIKAVARIANTIDE MÕJU EKVALENTSISSETULEKUTELE 2018. AASTAL, EURODES.

STS	Sissetulekudetsiil										Kõik	Madalama sissetulekuga
	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.		
<b>AKM 2</b>	2,7	1,9	2,7	2,6	1,9	1,6	2,5	2,9	0,6	0,0	2,0	1,0
<b>STS 2</b>	2,6	2,0	3,0	3,1	2,1	1,9	2,9	3,0	1,2	0,2	2,3	1,0
<b>AKM 1</b>	5,8	3,1	4,7	5,4	3,9	2,9	3,8	4,8	1,0	0,3	3,6	3,2
<b>STS 1</b>	7,5	4,1	5,7	6,8	5,0	4,5	4,6	4,7	1,5	0,3	4,7	5,3
<b>STS 3</b>	8,3	5,2	6,6	7,7	5,3	4,7	5,5	6,2	3,7	2,0	5,6	5,5
<b>AKM 3</b>	8,6	5,4	6,7	8,0	5,6	4,9	5,6	6,1	3,7	2,0	5,7	5,3
<b>Baas (parem telg)</b>	323,7	476,6	591,6	708,8	841,8	980,6	1135,2	1325,8	1603,7	2347,0	10331	405,3

Märkus: STS – stsenaarium, AKM – automaatse kohanemise mehhanism.

Allikas: Praxise arvutused EUROMODi abil.

# Lisa 4. Metoodika

## A Töötushüvitise süsteemi stsenaariumite disainimine

Analüüsi eesmärgiks on kirjeldada Eesti võimalikud alternatiivsed töötushüvitise süsteemi poliitikareeglid. Analüüsi käigus otsitakse vastust küsimusele:

- Millised on võimalikud poliitikamuudatused, mis suurendaks töötushüvitise süsteemi katvust ja tagaks piisava suurusega hüvitised?

Küsimusele vastamisele lähenetakse kahetasandiliselt:

- Millised on võimalikud parameetrised stsenaariumid? – Need on muudatused, mille sisuks selgelt piiritletud üksikute poliitikareeglite muudatus (näiteks katvuse reeglite muutmine);
- Millised on võimalikud süsteemsed stsenaariumid? – Need on muudatused, millega kaasneb mitme poliitikareegli koos muutmine (näiteks katvuse reeglite muutmine ja hüvitise suuruse reeglite muutmine). Süsteemne stsenaarium võib olla ka mitme parameetriselise stsenaariumi samaaegne juurutamine.

Stsenaariumite koostamise sammud on järgmised:

- Poliitikaprobleemide sõnastamine. Eesti töötushüvitise süsteemi poliitikareeglid peavad aitama ennetada või lahendada tööturu riskidega seotud probleeme. Uuringu lähteülesande, varasemate arvamuskirjelduste ja analüüside põhjal sõnastati probleemiks töötute vaesusrisk, hõlmates nii piiratud kvalifitseerumist hüvitistele, väheheldeid hüvitisi kui väheseid töötusest hõivesse liikumise stiimuleid;
- Valikute kaardistamine. Euroopa ja ka teiste riikide töötushüvitise süsteemide poliitikareeglite kirjeldava analüüsiga kaardistatakse võimalikud alternatiivsed poliitikareeglid. Reeglite kaardistamise allikaks on eelkõige MISSOCI, EUROMODi ja ESPNi andmebaasid ja raportid.
- Valikute sekkumisloogika, tugevuste ja nõrkuste avamiseks töötushüvitise süsteemi teoreetilisele kirjandusele ja poliitikareeglite muudatuste mõjuanalüüsile. Teaduspublikatsioonide otsimiseks kasutati eelretsenseeritud teadusartiklite ja raamatupeatükkide andmebaasi Scopus. Allikate leidmiseks koostati esmalt üldine otsingulause.

```
TITLE-ABS (((unemployment) PRE/O (Insurance OR benefit OR allowance OR compensation OR protection)) OR ((work*allowance) OR (work* PRE/O *allowance))) AND PUBYEAR>2011 AND (LIMIT-TO (DOCTYPE, „ar“) OR LIMIT-TO (DOCTYPE, „ch“) OR LIMIT-TO (DOCTYPE, „bk“))
```

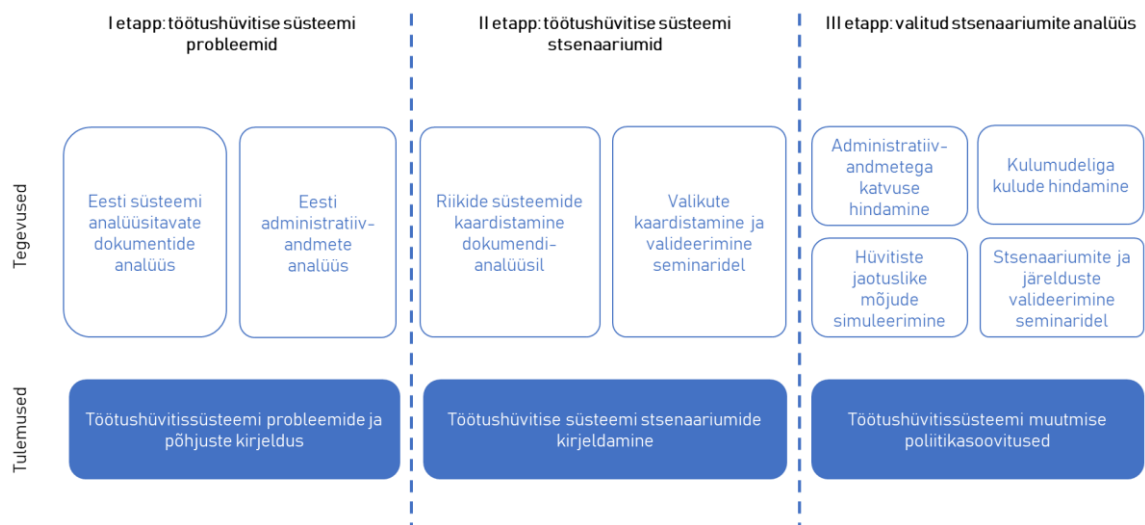
Üldise otsingulause kontrollimiseks ja kitsamatel all-teemadel avaldatud artiklite leidmiseks viidi vajadusel läbi täiendavad otsingud. Artiklite sirvimisel kasutatavate artiklite valimisel lähtuti eelkõige sellest, et artiklid peaksid olema empiirilised mõjuanalüüsid või valitud kirjanduse (süsteematilised) kirjandusülevaated. Samuti piiritleti artiklid üldjuhul EL ja OECD riikidele.

- Täiendavate informantidena kasutati teiste riikide süsteemide eksperte. Tagasisidet küsiti eelkõige siis kui erinevates allikates kirjeldati (ka näiliselt) erinevaid poliitikareegleid. Samuti kui teaduskirjanduse ülevaade ei toonud olulises küsimuses välja empiirilist mõjuanalüüsi siis uuriti, kas rahvuskeelses hallis kirjanduses on mõjuanalüüse poliitikareegli mõju kohta.

Ekspertidid leiti töötushüvitise süsteemi analüüsidega seotud võrgustike kaudu (ESPN, EurWork, ECE, EUROMOD).

- Stsenaariumite kirjeldamine. Viimase sammuna kirjutatakse stsenaariumite poliitikareeglite sekkumisloogika ehk kuidas poliitikamuudatused võivad mõjutada tööturul osalejate käitumist ning süsteemi korraldust (sh näiteks tulusid ja kulusid). Teisisõnu kirjeldatakse, kuidas stsenaariumid aitavad ennetada ja lahendada tõstatatud probleeme ning millised võivad olla soovitatavad või kaasnevad mõjud.
- Stsenaariumide koostamise ajal toimusid arutelud poliitikakujundajatega ja rakendajatega. Arutelude eesmärk oli täpsustada töötushüvitiste süsteemi stsenaariumite eesmarke, stsenaariumite parameetrite skoopi, mille lõikes stsenaariumid erinevad ning koguda tagasisidet võimalikele poliitikareeglitele.

Joonis 24. Stsenaariumite koostamise etapid ja tegevused



Allikas: Autorite koostatus.

## B Töötushüvitise süsteemi stsenaariumite analüüs

### SISSETULEKU JAOTUS JA TÖÖTAMISE STIIMULID

Töötushüvitise maksmise tingimused mõjutavad elanikkonna, tööturul aktiivsete ja töötute sissetulekujaoitust. Analüüsil otsitakse vastust küsimustele:

- Mõju töötute vaesusele – kui suurel osal töötutest oleks stsenaariumite korral sissetulek allpool elatusmiinimumi ja suhtelise vaesuse piiri võrreldes baasstsenaariumiga;
- Mõju töötute sissetulekute jaotusele – kuidas muutub sissetulekute jaotus võrreldes baasstsenaariumiga erinevate stsenaariumite korral. Analüüsitakse, kas töötushüvitised vähendavad ebavõrdsust töötute seas (nt töötute jaotus hüvitise suuruse gruppide lõikes, kvintilide suhe);
- Mõju töötamise stiimulitele – millises vahekorras on töötushüvitiste suurus töötamisest saadava tuluga. Stsenaariumite korral on vajalik eristada sihtrühmasid, kelle puhul võib väheneda stiimul tööturule naasta.

Töötuskindlustuse ja töötutoetuse suuruse mõjude hindamiseks demograafiliste gruppide sissetulekute jaotusele kasutatakse mikrosimulatsioonimudelit EUROMOD, mis võimaldab simuleerida makse ja rahalisi toetusi esimest järku poliitikameetmete mõjude hindamiseks (st ei vaadata käitumuslikke mõjusid).

EUROMOD koosneb kolmest peamisest osast:

- **Mikroandmebaas**, mille lähteandmetena kasutatakse Eesti Sotsiaaluuringu (ESU) mikroandmeid, mis omakorda täiendavad agregeeritumal kujul olevat EU-SILC andmestikku;
- **Maksude ja sotsiaaltoetuste poliitikareeglid** ehk on kajastatud viimasel kümnendil toimunud poliitika- ja maksumuudatused ning sotsiaaltoetuste skeemid;
- **Tehnilised programmifailid** mudeli tööprotsessi juhtimiseks.

EUROMODi mikrosimulatsiooni tulemusena saadakse valimis olevate inimeste jaoks simuleeritud andmestik, mille põhjal hinnatakse seotud toetuste ja maksude mõju vaesust mõõtvatele näitajatele, eelarvele, kuludele ning potentsiaalselt töjõupakkumise stiimulitele. Viimane on oluline, sest kuna näiteks töötutoetuse maksmisel võetakse arvesse inimese erinevaid tulusid, siis alatest teatud sissetulekust inimene enam toetust ei saa. See võib tekitada nn töötamise lõkse ehk kuni teatud tüluni ei ole mõistlik tööle minna. Üks võimalus seda vaadelda, on testida, kuidas mõjutab tulu ühikuline suurenemine toetuse saamist (nn efektiivne piirmaksumäär).

EUROMODi analüüsis peab arvestama järgmisi tulemusi mõjutavaid aspekte:

- EUROMOD ei analüüsi maksudest kõrvalehoidmist või töötuskindlustuse, töötutoetuste mittetaotlemist. Enamasti eeldatakse, et kõik kellel on kas maksmise kohustus või toetuse saamise õigus, seda ka teevad;
- Automaatse kohandamise mehhanismiga (AKM) stsenaariumid muudavad hüvitise saamise pikkust, aga EUROMOD ei arvesta asjaoluga, et selleks peaks ka töötuse määr muutuma ehk on ka rohkem töötuid kui EUROMODi sisendandmestikus on. Seega on AKMi stsenaariumite kulud alahinnatud;
- EUROMODi mikroandmestikus on kokku üle 15 000 inimese, aga detailsemate gruppide võrdlemisel võib gruppis alles jääda 200-300 inimest ehk usalduspiirid laienevad oluliselt;
- Stsenaariumites on hüvitise baasmääraks võetud uue meetodikaga arvutatud elatusmiinimum 2018. aastal ehk 267 eurot. Sama summat kasutatakse ka absoluutse vaesuse hindamisel;
- Esmajärjekorras on selgitatud 60%/40% töötushüvitise skeemi tulemusi, aga mõnes kohas on selgitatud ka 70%/40% tulemusi ja need on eraldi märgistatud.

EUROMODi kasutatakse ka kuluhinnangute andmiseks, ent EUROMODi kulude hinnang erineb oma loogika ja eelduste poolest siinses töös välja töötatud tulu-kulu mudelist ja sellel on omad plussid ja miinused. EUROMOD annab kuluhinnangu ainult ühe aasta lõikes, aga samas hindab ka näiteks sotsiaalabikulude vähenemist.

## KATVUS

Töötushüvitise maksmise tingimused mõjutavad kvalifitseerumist toetustele ja asendussissetulekutele teise tulu puudumisel ning seeläbi tööturul aktiivsete ja töötute sissetulekujaotust.

Analüüsil otsitakse vastust küsimustele:

- Mõju katvusele – kui suurel osal töötutest oleks stsenaariumite korral õigus saada töötushüvitist.

Katvuse analüüsimiseks kasutatakse Töötukassa (TK), Töötamise registri (TÖR) ja Maksu- ja Tolliameti kuiseid või kvartaalseid mikroandmeid aastatest 2014-2018, olenevalt andmete kättesaadavusest. Kasutatavad andmed ja katvuse analüüsi etapid esitatakse alljärgnevalt.

Baasstsenaariumi toetuse saajate arvutused tehakse Töötukassa andmete põhjal ehk uuteks toetuse saajateks loetakse need, kes vastaval kuul on toetust saanud, aga eelmine kuu ei saanud.

Uuteks töötuteks loetakse nii baasstsenaariumis kui ka alternatiivsetes stsenaariumites TÖR andmetel need, kellel vaadeldaval kuul ei ole kehtivat lepingut (lepinguta isikud), kuid kes eelmisel kuul töötasid (eelmisel kuul oli kehtiv leping).

TABEL 30. KATVUSE ANALÜÜSIL KASUTATAVAD ANDMEKOGUD JA ANDMED

Andmeallikas	Andmed
Maksu ja Tolliamet: Töötamise register	Hõivevorm, lepingu tüüp Töösuhte lõpetamise põhjus Vanus Sugu
Maksu ja Tolliamet: Tulu- ja sotsiaalmaksu, kohustusliku kogumispensioni makse ja töötuskindlustusmakse deklaratsioon (TSD)	Hõive vorm, lepingu tüüp Arvestatud sotsiaalmaks Vanus Sugu
Töötukassa: Töötuna ja töötajana arvel olevate isikute ning tööturuteenuste osutamise register (EMPIS); Töötuskindlustuse andmekogu (TKIS)	Registreeritud töötus Hüvitise saamise kuupäevad Töötutoetuse peatamine Arveloleku algus- ja lõppkuupäev Vanus Sugu

Allikas: Autorite koostatud.

Katvuse analüüsi läbiviimiseks kasutatakse andmetöötlustarkvara STATAt. Katvuse analüüsi peamised etapid on järgmised:

- Maksu- ja Tolliameti andmete puhul loodi kolm andmestikku:
  - Puhas TÖR – inimesed, kes on ainult Töötamise registris;
  - Puhas FIE – inimesed, kes tegutsevad ainult FIEna;
  - FIE ja TÖR – inimesed, kes on töötanud/töötavad Töötamise registri alusel, aga ka FIEna.
- Iga kuu kohta perioodil 2014-2018 leitakse Maksu-ja Tolliameti andmetel uute töötute arvud. Uueks töötuteks loetakse inimest, kellel vaadeldava kuul ei ole kehtivat lepingut, kuid kellel eelmisel kuul oli (TÖR alusel) või kes vaadeldaval kvartalil ei tegutsenud FIEna/maksnud sotsiaalmaksu, kuid eelmisel kvartalil tegutses (FIE andmete alusel). Sealjuures andmestikus nimega „Puhas TÖR“ on kuised andmed, ent andmestikes „Puhas FIE“ ja „FIE ja TÖR“ on andmete esitamisest tulenevalt kvartaalsed andmed.
- Töötukassa andmete põhjal leitakse baasstsenaariumis töötuskindlustushüvitise ja töötutoetuse saajate arvud:

- Leitakse, kas inimene on vastaval kuul Töötukassas arvel ja saab toetust (töötutoetuse puhul arvestatakse ka toetuse peatamist);
- Leitakse iga kuu kohta toetuse saajate koguarv.
- Maksu- ja Tolliameti andmete põhjal leitakse baasmäära ja sissetulekupõhise hüvitise saajate arvud esimese, teise ja kolmanda stsenaariumi korral:
  - Leitakse uute toetuse saajate arvud eraldi kõigi eelnevalt välja toodud andmestikuga.
  - Uueks toetuse saajaks loetakse TÖR andmetel isik, kes eelneval kuul töötas ehk kellel oli kehtiv leping, kuid see kuu ei ole kehtivat lepingut või FIE andmetel, kes eelneval kvartalil tegutses/maksis sotsiaalmaksu, kuid see kvartal ei tegutsenud või makse ei maksa ning kellel muud toetusele kvalifitseerumise tingimused on täidetud.
  - Toetusele kvalifitseerumisel arvestatakse lisaks vastava stsenaariumi tingimustega.
  - Leitakse iga kuu kohta uute toetuse saajate koguarv.
- Leitakse katvus ehk kui suur osa uutest töötutest kvalifitseerub baasmäärale ja sissetulekupõhisele hüvitisele.

### **TÖÖTUSHÜVITISE SÜSTEEMI KULUDE PIKAAJALISE PROGNOOSIMUDELI TÖÖPÕHIMÕTE**

Töötushüvitise süsteemi pikaajalise kulu-tulu prognoosimudeli näol tegu Excelis omavahel seotud tabelitel põhineva makromudeliga, mis agregeeritud näitajaid kasutades võimaldab esitada erinevate stsenaariumitega tehtavate muudatuste mõjusid Töötukassa kuludele ja tulude ning nende prognoosile soo ja vanuserühmade lõikes.

Kui on teada parameetiline või süsteemne muutus – näiteks mõne piirangu kaotamine, mis takistab inimesel hüvitist taotlemast – on mudeli toimimine lihtsustatult järgnev:

1. Leitakse muudatusest mõjutatud rühm registriandmete alusel andmetöötlustarkvara STATA arvutustel (vt täpsemalt stsenaariumite kulude leidmise etappe allpool).
2. Rühmale eeldatakse inimese kohta samasugused keskmised väljamaksed, kui neile sarnastele hüvitise saajatel. Näiteks mõne poliitikamuudatuse läbi toetusele kvalifitseeruvate inimeste keskmine hüvitise saamise kestus on maksimaalsest sama, kui juba praegu toetust saavate inimeste hüvitise saamise kestus.
3. Saadud keskmised hüvitise makse suurused soo ja vanuserühmas korrutatakse läbi grupi suurusega, mille tulemusena saadakse absoluutsummad eurodes ning võrreldes neid baasstsenaariumi tulude ja kuludega, saadakse süsteemi tulude ja kulude muutus.

### **SISENDANDMED**

Kulude hindamiseks on kasutatud Eesti Maksu- ja Tolliameti (EMTA) ning Töötukassa 2014-2018 aasta kuiseid agregeeritud mikroandmeid. Andmekontroll teostati nii EMTA kui Töötukassa saadetud failidega Statas. Muuhulgas kontrolliti, kuidas vastab Statistikaameti andmetel hõivatute arv läbi aastate mikroandmetes TÖRi põhjal leitule; kuidas on kooskõlas FIEde arv ning ettevõtlustulu avalike andmetega ning kuivõrd vastavuses on teise tulu andmed avalikult raporteeritud keskmise palga andmetega. Samuti võrreldi Töötukassa avaldatud statistikaga töötuskindlustushüvitise ja töötutoetuse saajate arvusid. Ühelgi kirjeldatud juhul ei esinenud olulisi kõrvalekaldeid avalikust statistikast.

Mudeliga on täiendavalt võimalik prognoosida süsteemsete või parameetriliste muudatuste mõju eelarvele ajas, seda kas tagasiulatuvalt (nt muudetakse ühte või mitut piirangut minevikus ceteris paribus ja võrreldakse mõju praegu kehtiva olukorraga) või tuleviku-perspektiivis. Teisisõnu näitavad

arvutused perioodil 2014–2018 töötushüvitiste kulude muutust tingimisel, et stsenaariumid oleksid neil aastatel juba kehtinud.

Alates aastast 2019 võetakse kulude hindamisel arvesse Rahandusministeeriumi makromajanduse ja Eurostati rahvastikuprognose. Prognosis on leitud kuni aastani 2060. Näiteks on välise statistikutena kasutatud rahvaarvu muutusi, hõivatute muutust, palgakasvu ja THI-d – need on kasutusel hüvitise saajate arvu, päevamäärade, elatusmiinimumi muutuste prognoosimisel ning omakorda konverteerivad Töötukassa kulude ja tulude hinnanguks.

#### STSENAARIUMITE ÜLESED EELDUSED

Stsenaariumites on EMTA andmetel leitud toetuse saajate arv, kes kvalifitseeruvad toetusele, mitte Töötukassas registreeritud töötud. Selleks, et hinnata täpsemalt toetuse saajate arvu ning muutuvaid kulusid ja tulusid, võetakse arvesse hinnanguid töötavate üliõpilaste osakaalule<sup>43</sup>, töötuks mitteregistreerimist<sup>44</sup>, elatusmiinimumi meetodika võimalikku muutust<sup>45</sup>, pensionikka jõudmist<sup>46</sup>, alla kuu kestvat töötust<sup>47</sup> ja FIEdele loodav töötuskindlustusmaksemäär<sup>48</sup>. Kõik nimetatud parameetrid on muudetavad mudeli eelduste lehel.

#### STSENAARIUMITE ÜLDINE ÜLESEHITUS JA EELDUSED

Baasstsenaariumi kulude analüüs tugineb Töötukassa andmetel, mille põhjal on iga kuu seisuga leitud sugude ja vanusegruppide lõikes töötutoetuse ja töötuskindlustushüvitise saajate arvud ning töötuskindlustushüvitise keskmised päevamäärad ja kuised hüvitise makse suurused. Lisaks on arvutatud pikaajalised hüvitise maksmise kestused maksimaalsest võimalikust.

Alternatiivsete stsenaariumite kuluanalüüsi läbiviimiseks eristati kolme andmestikku, et vältida inimeste topelt lugemist ja samas säilitada suurim võimalik täpsus:

- TÖR – inimesed, kes on ainult Töötamise registris ja ei ole tegutsenud FIE-na.
- FIE – inimesed kes tegutsevad ainult FIE-na
- FIE ja TÖR – inimesed, kes on nii TÖR-is kui ka tegutsenud FIE-na.

TÖR andmed on kuised, FIE-de ning FIE ja TÖR andmed on kvartaalsed.

- TÖR põhjal loetakse töötuks ja hüvitisele kvalifitseeruvaks need isikud, kes on varasemalt töötanud lepinguga, mis on stsenaariumite kohaselt töötuskindlustuse mõttes kindlustatud ning kes vastavad stsenaariumites toodud tingimustele, kuid hetkel ei tööta (puudub kehtiv töösuhe).
- FIE-de puhul arvestatakse seda, kas FIE on vastaval kvartalil maksnud sotsiaalmaksu või mitte (kuid on FIE-na registreeritud ja varasemalt maksnud) või isik on oma tegevuse FIE-na lõpetanud.

---

<sup>43</sup> Töötavate üliõpilaste arv: 18%, EUROSTUDENT uuringutest ([http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2016/05/EUROSTUDENT-VI\\_Eesti-aruanne\\_2017.pdf](http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2016/05/EUROSTUDENT-VI_Eesti-aruanne_2017.pdf)), EHS: üliõpilaste arv)

<sup>44</sup> Töötuks mitteregistreerimine, teadlikkus: 19%, Statistikaamet või ETU hinnang 50%

<sup>45</sup> Elatusmiinimumi meetodika muutus: uus elatusmiinimum 250 eurot (uuringus kolmest pakutust keskmine) Praxise uuring elatusmiinimumi meetodika kaasaajastamisest sotsiaalministeeriumile ja Riigikantseleile (<http://www.praxis.ee/tood/elatusmiinimum/>)

<sup>46</sup> Pensioniikka jõudmine – põhineb elanikkonna vanusestruktuuri muutusele prognoosiperioodil: 7%.

<sup>47</sup> Alla kuu kestev töötus - arvestamiseks inimestega, kes olid vastavas kuus töötud vaid mõned päevad, mitte terve kuu (näiteks 25. kuupäevani): 80% (võttes arvesse keskmist hüvitise maksmise kestust ja selle osa kasutamist maksimaalsest).

<sup>48</sup> Esialgsetes arvutustes 2,4%

- FIE ja TÖR andmestikus arvestatakse nii TÖR tingimusi kui ka FIE tingimusi.
- Hüvitisele kvalifitseerumine ja toetuse suurus sõltub ka töösuhte lõpetamise põhjustest – sunnitud või vabatahtlik töötus. FIE-de puhul on tegemist sunnitud töötusega.

#### STSENAARIUMITE KULUD

Stsenaariumite **sissetulekupõhise** hüvitise kogukulude leidmise etapid on lihtsustatult järgnevad (analüüsi kõik etapid viiakse läbi eelnevalt välja toodud kolme andmestiku lõikes eraldi):

1. Igas stsenaariumis leitakse sugude ja vanuserühmade lõikes eraldi hüvitise saajate arvud, sh esimese ja kolmanda stsenaariumi puhul eraldi sunnitud töötud ja vabatahtlikud töötud.
2. Leitakse hüvitise maksmise kestus sugude ja vanusegruppide lõikes (esimese ja kolmanda stsenaariumi puhul eraldi elatusmiinimumi põhise hüvitise baasmäära maksmise kestus ja sissetulekupõhise toetuse maksmise kestus), võttes arvesse varasemat hinnangut selle kohta, kui palju keskmiselt toetuse maksmise kestusest ära kasutatakse.
3. Leitakse keskmine hüvitise määr sugude ja vanusegruppide lõikes kasutades mikroandmete põhjal leitud keskmist palka (esimese ja kolmanda stsenaariumi puhul eraldi sunnitud töötuse korral ja vabatahtliku töötuse korral), sh arvestades maksimaalset võimalikku hüvitise suurust.
4. Leitakse osalise töötamise indikaator TSD andmetel – leitakse palgajaotus (kui suurel osakaalul inimestel on sissetulek pool töötasu alammäärast kuni töötasu alammäär ja kui paljudel sissetulek üle alammäära) ja võetakse arvesse, kui palju olenevalt sissetulekust hüvitise määr väheneb ning selle põhjal kui palju peaks hüvitise baasmäär muutuma. Sh määrasid on võimalik mudelis indikaatori abil muuta.<sup>49</sup>
5. Hüvitise päevamäärad korrutatakse eelmises punktis leitud indikaatoriga, mis võimaldab arvestada osalist töötamist.
6. Mudelisse on sisse ehitatud elatusmiinimumi arvestav indikaator, mis võimaldab vaadata kulusid erineva elatusmiinimumi suurusega.
7. Toetuse saajate arvu korrutamisel päevamäär ja päevade arvuga leitakse kuine ja aastane kogukulu nii sunnitud kui vabatahtliku töötuse korral.

**Stsenaariumite baasmääras hüvitiste** kogukulude leidmise etapid on lihtsustatult järgnevad:

1. Leitakse iga stsenaariumiga eraldi hüvitise saajate arvu.
2. Kuiste kulude leidmiseks korrutatakse minimaalse hüvitise saajate arv elatusmiinimumi suurusega (sh on mudelisse sisse ehitatud elatusmiinimumi arvestav indikaator, mis võimaldab vaadata kulusid erineva elatusmiinimumi suurusega).

Hüvitise kogukulude leidmise etapid arvestades **automaatse kohanemise mehhanismi**:

1. Leitakse hüvitise saajate arv, kui hüvitise maksmise kestuse tingimust muudetakse - hüvitise perioodi lühendatakse või pikendatakse olenevalt stsenaariumist.
2. Hüvitise saajate arv korrutatakse läbi indikaatoriga, et arvestada töötuse määra (kui töötuse määr kasvab, siis kulud kasvavad lisaks perioodi muutusele ka töötute arvu kasvu tõttu).

<sup>49</sup> Inimeste osakaal, kelle sissetulek on kuni pool töötasu alammäära ehk kuni 250 eurot – 4,5%

Inimeste osakaal, kelle sissetulek on pool kuni töötasu alammäär ehk 250-500 eurot – 12,4%

Inimeste osakaal, kelle sissetulek on üle töötasu alammäära ehk rohkem kui 500 eurot – 83,1%

Päevamäärade vähenemine toetuse saajatel, kes osaliselt töötavad:  $4,5\% \cdot 1 + 12,4\% \cdot 50\% + 83,1\% \cdot 20\% = 27,32\%$

3. Järgnevad etapid samad kui eelnevalt välja toodud stsenaariumite kogukulude leidmise etapid.

Kuluanalüüsi käigus leitakse nii stsenaariumite kogukulud kui ka erinevus baasstsenaariumist. Kulude tõlgendamisel tuleb arvestada, et kui alternatiivsete stsenaariumite kuluanalüüs põhineb EMTA andmetel, siis baasstsenaariumi kuluanalüüs Töötukassa tegelikel registreeritud töötute andmetel.

#### MUDELI TULUDE HINDAMINE

Baasstsenaariumi töötushüvitise tulud 2018. aastal on võetud Töötukassa eelarvest<sup>50</sup>. Tulude leidmisel aastatel 2019–2060 on tulud korrutatud palgakasvu ja hõive kasvuga (Rahandusministeeriumi prognoosile tuginedes).

Teistes stsenaariumites on peamiseks lisanduvaks tuluks FIE-de makstav töötuskindlustusmaks. FIE-de maksutulude arvestamiseks kasutatakse EMTA andmeid, mille põhjal leitakse FIE-de arv, kes maksaks töötuskindlustusmaksu ja FIE-de keskmine palk sugude ja vanusegruppide lõikes ning need korrutatakse töötuskindlustusmaks määraga. Töötuskindlustusmaks määraks on mudelis 2,4%. Samas on see mudelisse sisse ehitatud indikaatorina, mida on võimalik muuta.

FIE ja TÖR andmestikus on ainult osalised tulud lisanduvad, sest osad isikud FIE ja TÖR andmestikus maksavad juba praegu töötuskindlustusmaksu (töötavad ka töölepinguga). Seepärast arvestatakse FIE ja TÖR lisanduvate tulude arvutamisel FIE lisanduva tulu osakaalu<sup>51</sup>.

Tulude ja kulude tasakaalu säilimiseks leitakse uus töötuskindlustusmaks määra, mis kataks ära suurenevad töötushüvitise kulud.

Töötuskindlustusmaks määra leidmise etapid:

1. Kõigepealt leitakse makse määra korrigeeriv tegur, arvestades, et kõik ei maksa töötuskindlustusmaksu (tegelikud Töötukassa töötuskindlustushüvitise tulud 2018.aastal võrreldes tuludega, mis 2018.aastal algandmetel arvutatud)<sup>52</sup>;
2. Leitakse iga stsenaariumiga eraldi igal aastal kümne aasta tulude/kulude erinevused võrreldes baasstsenaariumiga (2018-2027)<sup>53</sup>:
  - a. Leitakse osalise töötamisega lisanduvad uued tulud;
  - b. Leitakse töötuskindlustusmaksuga lisanduvad uued tulud (võttes arvesse ka töötuskindlustusmaks muutust ja eelnevalt leitud korrigeerivat tegurit);
  - c. Uutest tuludest lahutatakse baasstsenaariumi tulud (nii töötuskindlustushüvitise kui ka töötutoetuse tulud)
  - d. Lahutatakse ka kulude erinevus ehk siis kulud alternatiivse stsenaariumiga võrreldes kulud baasstsenaariumiga (nt stsenaarium 1 kulud miinus kulud baasstsenaariumiga);
3. Leitakse kümne aasta tulude/kulude erinevuste kogusumma;

<sup>50</sup> <https://www.tootukassa.ee/content/tootukassast/eelarve>

<sup>51</sup> FIE ja TÖR lisanduv tulu = (FIE lisanduv tulu/(FIE sissetulekupõhise toetuse kulud+FIE miinimumtoetuse kulud)\*(FIE ja TÖR sissetulekutoetuse kulud+FIE ja TÖR min toetuse kulud)

<sup>52</sup> Korrigeeriv tegur= ((Hõivatute arv tuhandetes\*1000)\*keskmine kuupalk\*0,9\*12\*2,4%)

Hõivatute arv tuhandetes ja keskmine kuupalk pärinevad Rahandusministeeriumi pikaajalisest prognoosist; 2,4% on töötuskindlustusmaks määra praegu.

<sup>53</sup> Tulude/kulude erinevus=osalise töötamisega lisanduv töötuskindlustusmaks tulu+((hõivatute arv tuhandetes\*1000)\*keskmine palk\*0,9\*12\*töötuskindlustusmaks määra, mis kataks kulud\*(töötuskindlustuse tulud baasis/korrigeeriv tegur))-töötuskindlustuse tulud baasis-töötutoetuse tulud baasis-(töötushüvitise kulud alternatiivse stsenaariumiga-kogukulud baasstsenaariumiga)

4. Muudetakse eelduste lehel töötuskindlustusmaks määra senikaua, kui kümne aasta tulude/kulude erinevuse summa on 0 (või nullilähedane).

Lisanduvaks tuluks on ka osaliselt töötavate inimeste makstav töötuskindlustusmaks, sotsiaalmaks ja tulumaks. Töötuskindlustusmaksu leidmiseks korrutame osaliselt töötavate inimeste osakaalu palkade jaotuses leitud keskmise palgaga (vt täpsemalt osalise töötamise juures olevat palkade jaotuse osa eespool) ja selle omakorda toetuse saajate arvu ja maksemääraga.<sup>54</sup> Sarnaselt leitakse ka tulumaksu tulu ja sotsiaalmaksu tulu, kus esimesel arvestatakse ka tulumaksuvaba miinimumi ja teisel erineb üksnes maksemäär.

TABEL 31. PÕHILISED EELDUSED

Stsenaarium	Näitaja/Eeldus	Väärtus	Allikas
<b>Kõik stsenaariumid</b>	Makromajanduslikud näitajad	Hõive muutus, palgakasv, THI, keskmine kuupalk	Rahandusministeeriumi prognoos
	Rahvastiku andmed 2000-2017	Rahvastiku andmed	Eurostat
	Rahvastikuprognosis 2018-2070	Rahvaarvu muutused	Eurostat
	Osaline töötamine - inimeste osakaal, kelle sissetulek on pool kuni töötasu alammäär (250-500 eurot)	12,4%	EMTA, TSD mikroandmed, 2018 aasta novembri seisuga.
	Osaline töötamine - inimeste osakaal, kelle sissetulek on üle töötasu alammäära (üle 500 euro)	83,1%	EMTA, TSD mikroandmed, 2018 aasta novembri seisuga.
	Osaline töötamine - inimeste osakaal, kelle sissetulek on kuni pool töötasu alammäära (kuni 500 eurot)	4,5%	EMTA, TSD mikroandmed, 2018 aasta novembri seisuga.
	Osaline töötamine - hüvitise päevamäär vähenemine osaliselt töötavatel inimestel	27,32%	EMTA, TSD mikroandmed, 2018 aasta novembri seisuga.
Osaliselt töötavate inimeste osakaal	20%	Kirjanduse ülevaate põhjal.	

<sup>54</sup> Töötuskindlustusmaks tulu=Osaliselt töötavate inimeste osakaal\*((4,5%\*keskmine palk)+(12,4%\*keskmine palk)+(83,1%\*keskmine palk))\*toetuse saajate arv\*2,4%  
Keskmine palk on vastava rühma (palgajaotuse järgi) keskmine palk, nt alla poole töötasu alammäärast saajate keskmine palk.

Stsenaarium	Näitaja/Eeldus	Väärtus	Allikas
	Osaline töötamine – hüvitise päevamäärade vähenemise indikaator	85,46%	EMTA, TSD andmed, autorite arvutus.
	Osalise töötamise tulu indikaator	262,60 <sup>55</sup>	EMTA, TSD andmed, autorite arvutus.
	Eesti keskmine tulumaksuvabastus	374,54	EMTA, TSD andmed, autorite arvutus.
	Makse määra korrigeeriv tegur	224 907 570,95	Autorite arvutus (vt arvutusmetoodikat eespoolt, töötuskindlustusmaks määra arvutamise etappide juurest).
<b>Baasstsenaarium</b>	Töötutoetuse päevamäärade prognoosimine <sup>56</sup>	0,39	Tugineb keskmise palga prognoosile (ja selle suhtele töötutoetuse baasmääradele)
<b>STS2</b>	Vastutsüklilisus, hüvitise maksmise kestus <sup>57</sup>	FIE 0,83	Autorite arvutus lähtuvalt hüvitise kestuse muutusest

Allikas: Autorite koostatud.

#### MUDELI KITSASKOHAD JA VÕIMALIKUD ARENDUSED

Kulu-tulu mudelis on töötute ja stsenaariumite kohaselt toetusele kvalifitseeruvate inimeste arvu leidmiseks kasutatud Maksu- ja Tolliameti Töötamise registri andmeid. Seega ei ole mudelis tegemist registreeritud töötutega, vaid inimestega, kellel Maksu- ja Tolliameti andmetel on varasemalt olnud töösuhet (leping), kuid kellel hetkel ei ole kehtivat lepingut/ töösuhet. Sellest lähtuvalt ei pruugi olla kõik hetkel kehtiva lepinguta inimesed töötud, vaid tegemist võib olla näiteks üliõpilastega, kes ei otsigi hetkel tööd. Lisaks võib tulla varieeruvus tegelikelt toetusesaajate arvust sellest, et kõik töötud inimesed ei lähe Töötukassasse. Varieeruvuse vähendamiseks on kasutatud parimaid teadaolevaid andmeid. Näiteks varasemate uuringute põhjal on arvestatud, kui suur osa üliõpilastest töötab või kui suur osa töötutest ei registreeri ennast Töötukassas.

Praeguses kulu-tulu mudelis on baasstsenaariumi kulud leitud Töötukassa andmetel, et kasutada võimalikult täpseid andmeid (Töötukassa andmetes on registreeritud töötud ja tegelikult toetust saavad inimesed). Samas analüüsi üheks võimalikuks arenduseks on leida baasstsenaariumi kulud ja toetust saavate inimeste arvud samuti Töötamise registri andmetel, et seejärel Töötukassa põhjal toetust saavate inimeste arve ja Töötamise registri alusel toetust saavate inimeste arvusid võrrelda. Siiski ei oleks see päris täpselt võrreldav teiste stsenaariumitega, sest teiste stsenaariumite puhul on eristatud kolme andmestikku, kus osad Töötamise registri andmed on seotud FIE-de andmetega (inimesed, kes töötavad nii Töötamise registri alusel kui tegutsevad ka FIE-na).

Mudeli võimalikuks kitsaskohaks on ka see, et Töötamise registri põhjal on tegemist kuiste andmetega, kuid FIE-de ja nii FIE kui Töötamise registri järgi töötavate inimeste puhul kvartaalsete andmetega. See

<sup>55</sup> Osalise töötamise tulu indikaator= osaliselt töötavate inimeste osakaal\*((inimeste osakaal, kelle sissetulek on kuni pool alammäärast)+(inimeste osakaal, kelle sissetulek on pool kuni alammäärast)+(üle alammäärast saavate inimeste osakaal\*(inimeste osakaal, kelle sissetulek on kuni pool alammäärast)+(inimeste osakaal, kelle sissetulek on pool kuni alammäärast)+(üle alammäärast saavate inimeste osakaal\*(inimeste osakaal, kelle sissetulek on kuni pool alammäärast)))

<sup>56</sup> Kuine alamtasu jagatud keskmise palgaga, töötutoetuse päevamäärade prognoosimisel arvestatakse praegust ja varasemat töötutoetuse päevamäärade suhet alampalka ja keskmisesse palka.

<sup>57</sup> FIE-de andmed on kvartaalsed, kuid kui toetust makstakse näiteks 270 päeva asemel 225 päeva, siis see on 2,5 kvartalit. Seega kasutatav indikaator arvestab hüvitise maksmise kestusest tulenevat kulude vähenemist (saajate arvu vähenemist)  $(225/270=0,83)$

võib tekitada väikseid ebatäpsusi, sest näiteks FIE-de puhul isik kvalifitseerub toetusele sellel kvartalil ja saab toetust see kvartal, kuid täpselt ei ole teada, kas ta saab toetust kõik kolm kuud või näiteks kaks kuud.

Samuti ei ole kulu-tulu mudelis võimalik olemasolevate andmetega arvesse võtta inimeste muid/mittetöiseid sissetulekuid.

Mudeli kitsaskohaks on veel see, et Töötamise registri andmed on alates 2014. aastast, millest tulenevalt ei tule andmetest välja täpne inimeste varasem tööstaaz. Varasema tööstaazi leidmiseks tehti eeldused, arvestades inimese vanust.

Selles kulu-tulu mudelis tehti osalise töötamise ja samaaegse hüvitise saamise puhul eeldus, et osaliselt töötab 20% toetusele kvalifitseeruvatest inimestest (varasema kirjanduse põhjal). Olemasolevate andmete põhjal ei olnud võimalik täpsemalt hinnata osaliselt töötavate (samaaegselt toetust saavate) inimeste osakaalu, sest hetkel töötutel sellist võimalust ei ole. Samas tulevikus, kui töötutel selline võimalus tekib, on võimalik kulu-tulu mudelit ja selle tulevikuprognosi täpsustada ning leida osaliselt töötavate inimeste osakaal andmete põhjal.

praxis | möttekoda

2019