

Sotsiaalkaitsehüvitiste ja -toetuste mõju töömotivatsioonile

Reelika Leetmaa, Märt Masso, Andres Võrk, Marre Karu
Vootele Veldre, Alari Paulus, Pirjo Turk



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti tuleviku heaks

Uuringu tellis Sotsiaalministeerium. Uuring on valminud Euroopa Sotsiaalfondi kaasrahastamisel.

Autorid:

Reelika Leetmaa on Praxis juhatusel liige ning töö- ja sotsiaalpoliitika programmi direktor. Praxisega liitus Reelika 2001. aastal. Tema peamised uurimisteemad on tööpoliitika, tööturuteenuste mõju hindamine, sotsiaalkindlustus ja tööturu paindlikkus. Reelika oli uurimisgrupi juht, analüüsis töötusriskihüvitisi, hüvitiste ja toetuste eesmärgid, töötamise stiimuleid ja aktiivsuseid ning osales töö toimetamisel (ptk 2-4).

Märt Masso on Praxis töö- ja sotsiaalpoliitika analüütik 2012. aasta algusest. Tema huvialad on tööpoliitika, individuaalsed- ja kollektiivsed töösuhted, töötervishoid ja -ohutus, ettevõtluspoliitika. Uuringus analüüsis Märt hüvitiste ja toetuste samaaegse maksmise tingimusi (ptk 5) ja osales töö toimetamisel.

Andres Võrk on Praxis töö- ja sotsiaalpoliitika analüütik 2001. aastast. Tema uurimisteemad on sotsiaalkaitse, maksundus, ebavõrdsus, tervishoiu rahastamine. Uuringus analüüsis Andres töötamise rahalisi stiimuleid (ptk 6).

Vootele Veldre on Praxis tervisepoliitika programmi analüütik aastast 2010. Tema huviorbiidis on sotsiaal- ja tervishoiupoliitika kujundamise protsess, tegutsemine tööturul tervisekaotuste tingimustes ning sotsiaalkaitse meetmete disain. Uuringus analüüsis Vootele haigus- ja töövõimetushüvitisi ning kahjuhüvitisi (ptk 3-4).

Alari Paulus on alates 2006. aastast Essexi Ülikooli Sotsiaal- ja Majandusuuringute Instituudi teadur ning alates 2009. aastast vanemteadur. Varasemalt on ta töötanud analüütikuna Praxis töö- ja sotsiaalpoliitika ning hariduspoliitika programmis. Tema praeguseks põhiliseks uurimisteemaks on fiskaalpoliitika jaotuslikud mõjud, tulude ebavõrdsus ja ümberjaotamine rahvusvahelises kontekstis, maksupoliitika. Uuringus analüüsis Alari arvuliselt töötamise rahalisi stiimuleid (ptk 6).

Marre Karu on Praxis töö- ja sotsiaalpoliitika analüütik aastast 2006. Tema uurimisteemaks on perepoliitika, perekonnasotsioloogia, töö ja pereelu ühitamine, lapsehoolduspuhkus, võrdsed võimalused, paindlikud töövormid. Uuringus analüüsis Marre vanadusriskihüvitisi ning pere ja lastega seotud riskide hüvitisi (ptk 3-4).

Pirjo Turk on Praxis töö- ja sotsiaalpoliitika analüütik aastast 2010. Tema uurimisteemaks on perekonnasotsioloogia, maskuliinsuuringud, töö- ja pereelu ühitamine, sooline tasakaal, subkultuurid. Uuringus analüüsis Pirjo pere ja lastega seotud riskide hüvitiste, toimetulekutoetuse, abikaasatase ja Riigikogu liikmele volituste lõppemisel makstava hüvitisega seotud aspekte (ptk 3-4).

Käesoleva töö valmimisele on andnud olulise panuse ka:

Maris Kask, Lauri Leppik, Priit Kruus, OÜ Päevakera

Samuti täname Sotsiaalministeeriumi, Sotsiaalkindlustusametit, Eesti Töötukassa, Eesti Haigekassa ning kohalike omavalitsuste töötajaid, kes intervjuudes andsid olulist informatsiooni töö valmimiseks.

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

Väljaande autoriõigus kuulub Poliitikauuringute Keskusele Praxis. Väljaandes sisalduva teabe kasutamisel palume viidata allikale: Reelika Leetmaa, Märt Masso, Andres Võrk, Marre Karu, Vootele Veldre, Alari Paulus, Pirjo Turk. 2012. Sotsiaalkaitsehüvitiste ja toetuste mõju töömotivatsioonile. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

Lühitutvustus

Sotsiaalkaitseüsteemi kujundamisel on vaja leida tasakaal mitme eesmärgi vahel. Sotsiaaltoetused ja -hüvitised tagavad inimesele ja tema leibkonnale sissetuleku tõise tulu puudumise korral, vähendades sel viisil ühiskonnas valitsevat ebavõrdsust ja vaesust. Samal ajal kahandavad need aga ka tõhusust, sest töömotivatsioon väheneb. Käesoleva analüüsi eesmärk on uurida sotsiaaltoetuste ja -hüvitiste omavahelisi seoseid ning mõju töömotivatsioonile.

Sotsiaaltoetuste ja -hüvitiste mõju tööhõivele on Eestis käsitletud ka varem. Siinses töös vaadeldakse sotsiaaltoetusi ja -hüvitisi nende eesmärgist lähtuvalt. See võimaldab analüüsida, kas sama eesmärgiga toetuste ja hüvitiste puhul kehtivad erinevad kvalifitseerumis- ja aktiivsuse nõuded ning kui kehtivad, siis miks. Eri nõuded võivad hüvitiste sihtrühmi erineval määral motiveerida tööd otsima ja selle leidmisel tööle asuma. Samuti laseb eesmärgikeskne lähenemine analüüsida sotsiaaltoetuste ja -hüvitiste samaaegse maksmise tingimusi ning hinnata nende mõju töömotivatsioonile.

Abstract

The design of a social protection system needs to strike a balance between multiple objectives. Social security allowances and benefits provide income to people and their households in the absence of earnings, thereby reducing poverty and inequality in society. At the same time, however, they also undermine efficiency by reducing work incentives. The aim of this analysis is to examine the relationship between social security allowances and benefits and their impact on work incentives.

The impact of social security allowances and benefits on employment has been analysed in Estonia in the past. This paper looks at social security allowances and benefits on the basis of their purpose. This makes it possible to analyse whether different eligibility and activity requirements apply to allowances and benefits that have the same purpose, and if so, then why. Different requirements can motivate the target groups of benefits to look for and take up work to varying degrees. In addition, the purpose-centred approach enables the terms of concurrent payment of social security allowances and benefits to be analysed and their impact on work incentives to be assessed.

Sisukord

Lühituvustus	3
Abstract	3
Töös kasutatud lühendid	9
1. Sissejuhatus	10
2. Sotsiaalkaitsehüvitiste ja -toetuste maksmise põhimõtted	13
2.1. Hüvitiste ja toetuste tüpoloogia	13
2.2. Hüvitiste ja toetuste mõju töötamise motivatsioonile	18
2.3. Sotsiaalõiguspõhimõtted	22
2.4. Ülevaade sotsiaalkaitsehüvitiste- ja toetustega seotud uuringutest Eestis	24
2.5. Järeldused analüüsiks	29
3. Sotsiaalkaitsehüvitiste ja -toetuste eesmärgid	30
3.1. Hüvitiste ja toetuste paiknemine sotsiaalkaitstesüsteemis	30
3.2. Töötusriiskihüvitiste eesmärgid	33
3.2.1. Töötuskindlustushüvitis ja töötutoetus	34
3.2.2. Koondamishüvitis	38
3.2.3. Ennetähtaegne vanaduspension	40
3.2.4. Riigikogu liikmele volituste lõppemisel makstav hüvitis	42
3.2.5. Abikaasatasu	43
3.3. Haiguse ja töövõimetusega seotud riskide hüvitiste eesmärgid	44
3.3.1. Haigushüvitis	45
3.3.2. Töövõimetuspension	45
3.4. Vanadusriiskihüvitiste eesmärgid	48
3.4.1. Vanaduspension	48
3.4.2. Soodustingimustel vanaduspension	49
3.4.3. Väljateenitud aastate pension	51
3.4.4. Vanaduspensioni ootel oleva päästeteenistuja toetus	51
3.5. Pere ja lastega seotud riskide hüvitiste eesmärgid	53
3.5.1. Sünnitushüvitis	53
3.5.2. Vanemahüvitis	54
3.5.3. Hooldushüvitis	55
3.5.4. Lapsendamishüvitis	55
3.6. Toitjakaotusrisi hüvitise eesmärgid	55
3.6.1. Toitjakaotuspension	55
3.7. Sotsiaalabitoetuste eesmärgid	57
3.7.1. Toimetulekutoetus	57
3.8. Kahjuhüvitised	58
3.8.1. Kuriteohvri hüvitis	58
3.8.2. Hüvitis tööülesannete täitmisel saadud tervise kahjustusega tekitatud kahju hüvitamiseks	59
3.8.3. Hüvitis tööandja maksejõuetuse korral	59
3.9. Järeldused ja ettepanekud	60

4. Töötamise stiimulid ja aktiivsunõuded hüvitiste ja toetuste saamisel	62
4.1. Hüvitiste ja toetuste ning töötasu samaaegse saamise võimalused	62
4.2. Töötuskindlustushüvitise, töötutoetuse ja toimetulekutoetuse makmise rakendamise kitsaskohad	70
4.3. Hüvitiste ja toetustega seotud aktiivsusnõuded	73
4.4. Järeldused ja ettepanekud.....	81
5. Sotsiaalkaitsehüvitiste ja -toetuste samaaegne maksmine	83
5.1. Hüvitiste ja toetuste samaaegse maksmise tingimused	84
5.1.1. Töötusriskihüvitiste omavahelised seosed.....	84
5.1.2. Töötusriskihüvitiste seosed haigus- ja töövõimetusrisi hüvitistega	88
5.1.3. Töötusriskihüvitiste seosed vanadusriskihüvitistega	92
5.1.4. Töötusriskihüvitiste seosed pere ja lastega seotud riskide hüvitistega	96
5.1.5. Töötusriskihüvitiste seosed toitjakaotusriski hüvitisega.....	100
5.1.6. Töötusriskihüvitiste seosed sotsiaalabitoetustega	102
5.1.7. Töötusriskihüvitiste seosed kahjuhüvitistega	104
5.2. Hüvitiste ja toetuste samaaegse maksmise kitsaskohad.....	105
5.2.1. Kitsaskohad töötusriskihüvitiste ja haigus- ja töövõimetusriskihüvitiste samaaegsel maksmisel	105
5.2.2. Kitsaskohad töötusriskihüvitiste ja vanadusriskihüvitiste samaaegsel maksmisel.....	106
5.2.3. Kitsaskohad töötusriskihüvitiste ning laste ja perega seotud riskide hüvitiste samaaegsel maksmisel	108
5.2.4. Kitsaskohad töötusriskihüvitiste ja toitjakaotusriskihüvitise samaaegsel maksmisel.....	111
5.2.5. Kitsaskohad töötusriskihüvitiste ning kahjuriskihüvitiste samaaegsel maksmisel	112
5.3. Järeldused ja soovitusel	113
6. Töötamise rahaliste stiimulite kvantitatiivanalüüs	115
6.1. Lõksude ja asendusmäärade arvutamine tüüp Leibkondade põhjal.....	116
6.1.1. Netoasendusmäärad	117
6.1.2. Töötuslõks ja mitteaktiivsuslõks.....	135
6.1.3. Erijuhtude asendusmäärade analüüs	149
6.2. Lõksude ja asendusmäärade leidmine tegelike Leibkondade põhjal	152
6.2.1. Mudel ja andmed	152
6.2.2. Netoasendusmäärad hõivest töötusesse liikumisel	153
6.2.3. Netoasendusmäärad ja tegelikud piirmaksumäärad töötusest või mitteaktiivsusest hõivesse liikumisel	158
6.3. Järeldused ja ettepanekud.....	163
7. Kokkuvõte.....	165
8. Soovitused	173
9. Kasutatud kirjandus.....	176
Summary.....	181
Purpose of analysis	181
Analysis of purposes of benefits and allowances	181

Concurrent payment of benefits and allowances	183
Amounts of benefits and allowances and their impact on incentive to work	185
Concurrent payment of benefits, allowances and wages and activity requirements	187
Implementation difficulties related to payment of unemployment insurance benefits, unemployment allowances and subsistence benefits	188
Recommendations.....	191
LISA 1. Hüvitiste ja toetuste kirjeldus	195
1.1 Töötuskindlustushüvitis ja töötutoetus	195
1.2 Koondamishüvitis	201
1.3 Ennetähtaegne vanaduspension	204
1.4 Riigikogu liikmele volituste lõppemisel makstav hüvitis	206
1.5 Abikaasatasu	208
1.6 Haigushüvitis	211
1.7 Töövõimetus pension	214
1.8 Vanaduspension	217
1.9 Soodustingimustel vanaduspension	221
1.10 Väljateenitud aastate pension	225
1.11 Vanaduspensioni ootel oleva päästeteenistuja toetus	228
1.12 Sünnitushüvitis	230
1.13 Vanemahüvitis	232
1.14 Hooldushüvitis	235
1.15 Lapsendamishüvitis	237
1.16 Toitjakaotuspension	239
1.17 Toimetulekutoetus	241
1.18 Kuriteoohvri hüvitis	243
1.19 Hüvitis tööülesannete täitmisel saadud tervise kahjustusega tekitatud kahju hüvitamiseks	247
1.20 Hüvitis tööandja maksejõuetuse korral	249
LISA 2. Metoodika	251
2.1 Uurimisülesanne	251
2.2 Toetuste ja hüvitiste kvalitatiivanalüüsi metoodika	252
2.3 Kvantitatiivse analüüsi metoodika	255

Jooniste loetelu

JOONIS 1. SOTSIAALKAITSE MÕJU HÕIVELE	10
Joonis 2. Sotsiaalkaitse süsteemi rahaliste väljamaksete jagunemine	14
Joonis 4. Eesti sotsiaalkaitse hüvitiste ja toetuste paigutus sotsiaalkaitse süsteemis	31
Joonis 5. Arvestuslik kumulatiivne sissetulek erinevate stsenaariumide korral osakaaluna töötasusse täistööajaga töötamisel 30 päeva vältel, %	66
Joonis 6. Töötusriiskihüvitiste omavahelised seosed	84
Joonis 7. Töötusriiskihüvitiste seosed töövõimetus ja haiguse riski hüvitistega	89
Joonis 8. Töötusriiskihüvitiste seosed vanadusriskihüvitistega	93
Joonis 9. Töötusriiskihüvitiste seosed pere ja lastega seotud riskide hüvitistega	97
Joonis 10. Töötusriiskihüvitiste seosed toitjakaotuspensioniga	101

Joonis 11. Töötusriiskihüvitiste seosed toimetulekutoetusega.....	103
Joonis 12. Töötusriiskihüvitiste seosed kahjuhüvitistega	104
Joonis 13. Töötushüvitiste netoasendusmäär töötuse algusfaasis erineva leibkonna tüübi ja palgataseme puhul	119
Joonis 15. Hüvitiste netoasendusmäär töötuse algusfaasis 67% keskmise palga puhul arenenud riikides, 2009, üksikvanem kahe lapsega, %.....	124
Joonis 17. Hüvitiste netoasendusmäär 5 aastat peale töötuks jäämist, 2009, %.....	127
Joonis 19. Leibkondade netoasendusmäärad töötuse korral 2000-2010 eri tüüpi leibkondades, %...	131
Joonis 21. Töötushüvitiste ja toimetulekutoetuse skeemi netoasendusmäär 2009 erineva palgataseme korral, %.....	134
Joonis 22. Töötuslõksu suurus valitud oecd riikides, 2007, %	136
Joonis 24. Töötuslõksu suurus eri tüüpi leibkondades, palk 33% keskmisest palgast, 2000-2010, %..	140
Joonis 26. Töötuslõksu suurus kahe lapsega üksikvanema peres koos ja ilma lastehoiukuludeta, %..	144
Joonis 28. Töötuslõksude suurus eri eelduste korral kahe lapsega üksikvanema peres, %	148
Joonis 29. Netoasendusmäärade keskmine ja protsentiilid, 2006-2011, %	154
Joonis 30. Keskmise netoasendusmäära kompositsioon tuludetsiilide lõikes, 2011, %.....	157
Joonis 32. Tegelik piirmaksumäära mediaanväärtus, 2006-2011, %.....	160

Tabelite loetelu

Tabel 1. Uuringus käsitletavat toetused ja hüvitised.....	11
Tabel 2. Uuringu objektiks olevate hüvitiste ja toetuste saajate arv, kogukulud ja hüvitise keskmine suurus 2010-2011.	32
Tabel 3. Valik töövõimetus pensionile õiguse andvaist vaeguseist-tervise seisundeist sotsiaalministri 03.01.2002 määruses nr 3 „Töövõime kaotuse protsendi määramise kord“	47
Tabel 4. Hüvitise ja toetuse saamine samaaegselt töötasuga	63
Tabel 5. Sotsiaalkindlustushüvitiste ja sotsiaalabitoetuste eesmärkide seos aktiivsusnõuetega	74
Tabel 6. Töötuskindlustushüvitise ja töötutoetuse maksamise lõpetamise põhjused aktiivsusnõuete mittetäitmise tõttu	76
Tabel 7. Leibkonnatüübid ja sissetulekute kombinatsioonid 2001-2010	117
Tabel 8. Analüüsitud sissetulekute kombinatsioonid erijuhtude korral	149
Tabel 9. Asendusmäärad töötushüvitiste ja muude hüvitiste samaaegsel saamisel, 2010, üksik täiskasvanu	151
Tabel 10. Netoasendusmäärade jaotus intervallides, 2006-2011, %	155
Tabel 11. Keskmise netoasendusmäära kompositsioon sissetulekuliikide lõikes, 2006-2011, %	156
Tabel 12. Keskmise netoasendusmäära kompositsioon sissetulekuliikide lõikes sõltuvalt netoasendusmäära tasemest, 2011, %	156
Tabel 13. Netoasendusmäära jaotus intervallides, 2006-2011, %	161
Tabel 14. Tegelik piirmaksumäära jaotus intervallides, 2006-2011, %.....	161
Tabel 15. Keskmise tegeliku piirmaksumäära kompositsioon, 2006-2011, %.....	162
Tabel 16. Keskmise tegeliku piirmaksumäära kompositsioon sõltuvalt tegeliku piirmaksumäära tasemest, 2011, %	162
Tabel 17. Töötutoetuse maksamise kestuse lühendamise/pikendamise põhjus	199
Tabel 18. Töötuskindlustushüvitise (TKH) ja töötutoetuse (TT) saajad, hüvitise suurus 2003-2011....	200
Tabel 19. Koondamishüvitise suurus (keskmine töötasu või palk kuudes)	201
Tabel 20. Koondamise korral makstava kindlustushüvitise saajad ja hüvitise keskmine suurus*	203
Tabel 21. Riigikoguliikme volituste lõppemise Hüvitise saajad, väljamakstud hüvitise suurus ja kulu, 2004-2011.....	207

Tabel 22. Abikaasatasu saajad ja maksmise kulud, 2007-2011	210
Tabel 23. Haigushüvitise maksmise juhud Haigekassa hüvitatud haiguslehtede alusel, 2003-2010 ...	213
Tabel 24. Töövõimetuspensioni saajad, 2004-2011	215
Tabel 25. Vanaduspensionärid ja vanaduspensioni suurus, 2004-2011.....	220
Tabel 26. Sooduskorras pensioni saavad inimesed, arvel olevate pensionäride arv, 2005-2010	223
Tabel 27. Sooduskorras pensioni saavad inimesed, aasta jooksul arvele võetud, 2005-2010	224
Tabel 28. Väljateenitud aastate pensioni saajad 2003-2010.....	227
Tabel 29. Väljateenitud aastate pensioni saajad 2010, vanuse ja soo lõikes	227
Tabel 30. Vanaduspensioni ootel oleva päästeteenistuja toetuse saajad, 2008-2010	229
Tabel 31. Sünnitushüvitise maksmise juhud, 2003-2010	231
Tabel 32. Vanemahüvitise saajad, 2004-2010	234
Tabel 33. Hooldushüvitise maksmise juhud, 2003-2010	236
Tabel 34. Lapsendamishüvitise maksmise juhud, 2003-2010	238
Tabel 35. Toitjakaotuspensioni saajad, 2003-2011	240
Tabel 36. Toimetulekutoetust saanud perekondade arv 2003-2009, toetuse saamise kordade lõikes, 2003-2009.....	242
Tabel 37. Riikliku kuriteoohvri hüvitise saajad, 2007-2011	246
Tabel 38. Hüvitis tööülesannete täitmisel saadud tervise kahjustusega tekitatud kahju hüvitamiseks, 2007 -2011.....	248
Tabel 39. Tööandja maksejõuetuse hüvitise saajad, 2003-2011	250
Tabel 40. Ekspert- ja fookusrühma intervjuud	253
Tabel 41. Sotsiaalkaitse mõju töömotivatsioonile numbriline iseloomustamine.....	257
Tabel 42. Uurimismeetodid ja andmed	258

Töös kasutatud lühendid

ATS	Avaliku teenistuse seadus
EL	Euroopa Liit
ESU	Eesti Sotsiaaluuring
ETU	Eesti Tööjõu-uuring
ILO	Rahvusvaheline Tööorganisatsioon
METR	Tegelik piirmaksumäär (ingl <i>marginal effective tax rate</i>)
NRR	Netoasendusmäär (ingl <i>net replacement rate</i>)
OAS	Ohvriabi seadus
OECD	Euroopa Majanduskoostöö ja Arenguorganisatsioon
PS	Põhiseadus
PTS	Pääteteenistuse seadus
RaKS	Ravikindlustuse seadus
RKLS	Riigikogu liikme staatuse seadus
RPKS	Riikliku pensionikindlustuse seadus
SHS	Sotsiaalhoolekande seadus
SKA	Sotsiaalkindlustusamet
SMS	Sotsiaalmaksuseadus
SVPS	Soodustingimustel vanaduspensioni seadus
TKindlS	Töötuskindlustuse seaduse
TLS	Töölepinguseadus
TsK	Eesti NSV tsiviilkoodeks
TTTS	Tööturuteenuste ja toetuste seadus
TuMS	Tulumaksuseadus
VAPS	Väljateenitud aastate pensionide seaduse
VHS	Vanemahüvitise seadus
VÕS	Võlaõigusseadus
VäTS	Välisteenituse seadus

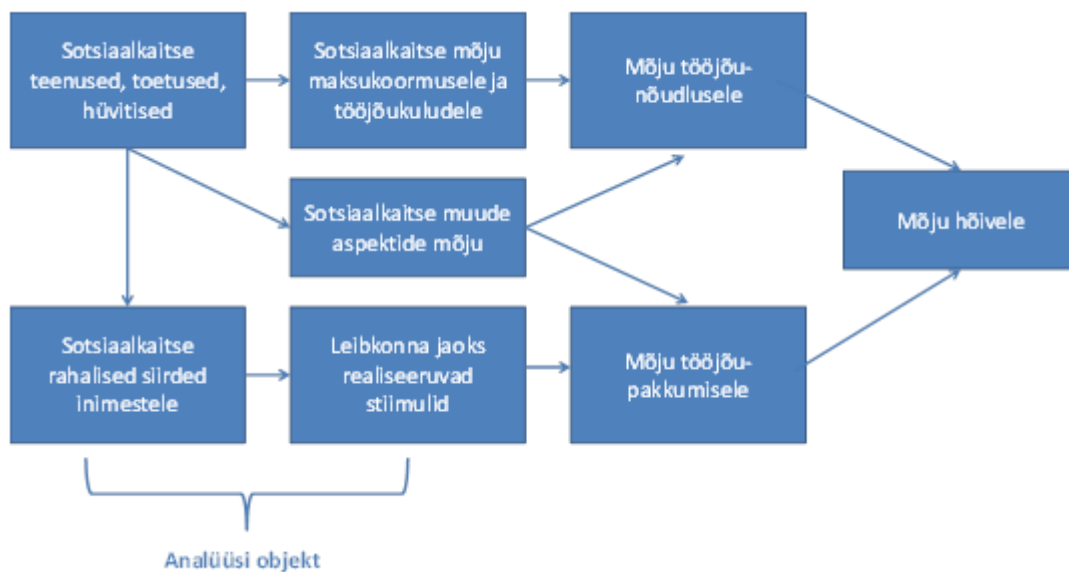
1. Sissejuhatus

Sotsiaalkaitseüsteemi kujundamisel on vaja leida tasakaal mitme eesmärgi vahel: toetada madala sissetulekuga leibkondade elustandardit, motiveerida inimeste töötamist ja hoida kulutused maksumaksjale madalad. Teisisõnu tagab sotsiaalkaitse süsteem leibkonnale sissetuleku tõise tulu puudumisel ja vähendab seega ühiskonnas valitsevat sissetulekute ebavõrdsust ja vaesust, kuid võib põhjustada ka ebaefektiivsust, vähendades inimeste töötahet.

Eesti sotsiaal- ja tööpoliitika puhul on rõhutatud sotsiaalkaitseüsteemi efektiivsust ja eesmärgipärasust. Sotsiaalministeeriumi arengukava aastateks 2011-2014 toob tegevussuuna 1.3.1. all välja, et sotsiaalkindlustuse arendamisel jälgitakse, et inimestele makstavad sotsiaalkindlustushüvitised täidaksid oma eesmärgi ja ei tekiks olukordi, kus inimesel on kasulikum elada sotsiaalkindlustusest kui töötasust. Sellest eesmärgist tulenevalt on ka viimastel aastatel tehtud muudatusi näiteks vanemahüvitise ja töötushüvitise maksimise, et vähendada võimalikke negatiivseid mõjusid tööhõivele.

Sotsiaaltoetuste ja -hüvitiste mõju tööhõivele sõltub mitmest tegurist (vaata ka Joonis 1).

JOONIS 1. SOTSIAALKAITSE MÕJU HÕIVELE



Allikas: Autorite koostatud

Sotsiaalkaitse rahastamine mõjutab maksukoormust ja ettevõtete tööjõukulusid ning seeläbi tööjõu nõudlust. Inimeste töömotivatsiooni mõjutavad toetuste ja hüvitiste saamisega tekkivad rahalised stiimulid - kui töist sissetulekut asendavad toetused või hüvitised on võrreldes töötasuga suuremad, siis väheneb inimeste soov tööle asuda. Samuti mõjutab inimeste töömotivatsiooni sotsiaaltoetuste ja -hüvitiste taotlemise ja maksimise tingimused. Näiteks valivad inimesed üldjuhul kõige soodsama hüvitise, mistõttu on oluline vaadata erinevate hüvitiste ja toetuste omavahelisi seoseid. Teisalt on võimalik soodustada kiiret tööturule naasmist läbi aktiivsuseõuete, näiteks kohustades hüvitise saajaid aktiivselt tööd otsima ning sobiva töö leidmisel tööle asumise; pakkudes töötaoleku perioodil pidevat nõustamist ja võimalust osaleda tööturu või rehabilitatsioonimeetmetes; ning lõpetades

hüvitise või toetuse maksmise mittedsobiva käitumise korral. Sotsiaalkaitse mõju tööjõunõudlusele ja tööjõupakkumisele sõltub aga ka sellest, kuivõrd eelnimetatud tingimused tegelikult mõjutavad tööandjate ja inimeste käitumist.

Käesolevas analüüsis keskendutakse olukorrale, kus inimene on töötanud ja saab ühte või mitut töist sissetulekut asendavat sotsiaaltoetust või -hüvitist. Analüüsi eesmärgiks on analüüsida Eesti sotsiaalkaitseüsteemis pakutavate sotsiaaltoetuste ja -hüvitiste omavahelisi seoseid ja nende rahaliste stiimulite ja aktiivsusmeetmetest tulenevate stiimulite mõju inimeste töömotivatsioonile. Analüüsil kirjeldatakse sotsiaaltoetuste ja -hüvitiste koostoimes esinevad töömotivatsiooni pärssida võivad olukorrad ning tehakse ettepanekuid nende ületamiseks. Seega käesoleva analüüsi raames ei vaadata sotsiaaltoetuste ja -hüvitiste rahastamiseks vajalike maksude ja tööjõukulude mõju tööturule. Samuti ei vaadata sotsiaaltoetuste ja sotsiaalkindlustushüvitiste stiimulite mõju tegelikule tööturukäitumisele. Analüüsi haardes on 21 erinevat toetust ja hüvitist, mis on loetletud järgnevas tabelis.

TABEL 1. UURINGUS KÄSITLETAVAD TOETUSED JA HÜVITISED

Hüvitis, toetus	Õigusakt
Töötuskindlustushüvitis Kindlustushüvitis koondamise korral Hüvitis tööandja maksejõuetuse korral	Töötuskindlustuse seadus
Töötutoetus	Tööturuteenuste ja -toetuste seadus
Vanaduspension Ennetähtaegne vanaduspension Töövõimetuspension Toitjakaotuspension	Riikliku pensionikindlustuse seadus
Soodustingimustel vanaduspension	Soodustingimustel vanaduspensioni seadus
Väljateenitud aastate pension	Väljateenitud aastate pensioni seadus
Vanemahüvitis	Vanemahüvitise seadus
Kuriteoohvri hüvitis	Ohvriabi seadus
Haigushüvitis	Ravikindlustuse seadus
Sünnitushüvitis Lapsendamishüvitis Hooldushüvitis	
Toimetulekutoetus	Sotsiaalhoolekande seadus
Päästeteenistuja toetus	Päästeteenistuse seadus
Abikaasatasu	Välisteenistuse seadus
Riigikogu liikmetele makstavad hüvitised	Riigikogu liikme staatuse seadus
Kahjuhüvitised	Eesti NSV tsiviilkoodeks

Sotsiaaltoetuste ja -hüvitiste mõju töömotivatsioonile on Eestis analüüsitud ka varasemalt (vaata ka ülevaadet käesoleva raporti peatükis 2.4). Varasemad analüüsid on suuremas osas vaadanud üksikuid toetusi ja hüvitisi ning nende mõju töömotivatsioonile eraldi. Käesolev analüüs keskendub sotsiaaltoetuste ja -hüvitiste omavaheliste seoste analüüsile. Erinevate toetuste ja -hüvitiste seostamiseks analüüsitakse nende eesmärgi ja seoseid sotsiaalsete riskidega. Selline lähenemine võimaldab analüüsida, kas ja miks samaeesmärgilistele toetustele ja hüvitistele rakendatakse

erinevaid kvalifitseerumise ja aktiivsuse nõudeid, mis võivad hüvitiste sihtrühmi mõjutada erinevalt otsima tööd ja sobiva töö leidmisel tööle asuma. Samuti võimaldab selline lähenemine analüüsida toetuste ja hüvitiste samaaegse maksmise tingimusi ning samaaegse maksmise mõju töömotivatsioonile.

Analüüsiküsimustele vastamiseks on analüüsiraport struktureeritud viieks osaks. Raporti teises peatükis luuakse sotsiaalkaitse teooriale tugindes analüüsi kontseptuaalne raamistik toetuste ja -hüvitiste eesmärgipärasuse ja mõju analüüsimiseks töömotivatsioonile. Teisisõnu kirjeldatakse siin põhimõtted, millega järgmises osas vastatakse uurimisküsimustele.

Järgnevas osas analüüsitakse sotsiaaltoetuste ja -hüvitiste eesmärke ja seoseid sotsiaalsete riskidega. Selles osas vastatakse uurimisküsimusele, mis on erinevate sotsiaaltoetuste ja -hüvitiste eesmärgid, millistel toetuste ja hüvitistel on samad eesmärgid ning milliste toetuste ja hüvitiste puhul tekivad vastuolud asendussissetuleku maksmise üldiste põhimõtetega.

Järjekorras kolmandas osas vaadatakse, missugused töömotivatsiooni mõjutavad rahalised stiimulid ning aktiivsusmeetmetest tulenevate stiimulid on kasutusel analüüsi haardes olevate toetuste ja hüvitiste puhul. Siin vastatakse uurimisküsimusele, milliseid toetusi ja hüvitisi makstakse samaaegselt töötamisega, kuidas sõltub toetuse ja hüvitise suurus töötasust, ning millistel juhtudel on põhjendatud toetuste ja hüvitiste maksmine samaaegselt töötamisega.

Analüüsi neljandas osas keskendutakse sotsiaaltoetuste ja -hüvitiste samaaegse maksmise tingimustele ning nende tingimuste mõjule töömotivatsioonile. Siin vastatakse uurimisküsimusele, millistel juhtudel makstakse toetusi ja hüvitisi samal ajal ning kuivõrd eesmärgipärane on hetkel kehtiv samaeesmärgiliste toetuste ja hüvitiste maksmise korraldus ja millistel juhtudel tuleks rakendada erinevaid samaeesmärgiliste toetuste ja hüvitiste maksmise alternatiivseid võimalusi.

Seejärel analüüsi viimases osas analüüsitakse kvantitatiivselt, missugused on sotsiaaltoetuste ja hüvitiste rahalised stiimulid Eestis võrreldes OECD ja Euroopa Liidu riikidega ning kuidas on need muutunud viimastel aastatel. Analüüsil vastatakse uurimisküsimusele, kuidas ja millisel määral avaldavad toetused ja hüvitised mõju inimeste motivatsioonile liikuda töötusest või mitteaktiivsest hõivesse.

Raporti lõpetab kokkuvõte, kus on toodud välja raporti viie analüütilise peatüki olulisemad järeldused ja ettepanekud.

2. Sotsiaalkaitsehüvitiste ja -toetuste maksmise põhimõtted

2.1. Hüvitiste ja toetuste tüpoloogia

Sotsiaalkaitstesüsteemi definitsioone on mitmeid (vt nt Eurostat 2008) ning sotsiaalkaitstesüsteemi korraldus riigiti väga erinev. Sobiva lähenemise valik sõltub eelkõige uurimisküsimustest ja analüüsitavatest andmetest. Käesolevas töös lähtume Eurostati definitsioonist, mille kohaselt on sotsiaalkaitse süsteemi osadeks (Eurostat 2008, lk 10):

- rahalised väljamaksed (ingl *cash payments to protected people*);
- kulutuste hüvitamine (ingl *reimbursements of expenditure made by protected people*);
- tooted ja teenused (ingl *goods and services directly provided to protected people*).

Antud töö fookuses on **sotsiaalkaitse süsteemi poolt pakutavad rahalised** väljamaksed sh sotsiaalkindlustushüvitised, kahjuhüvitised ja sotsiaalabitoetused, mille olemusest ja peamistest erinevustest anname järgnevalt lühikese ülevaate.

Sotsiaalkaitstesüsteemi toimimist saab analüüsida võttes aluseks sotsiaalkaitstesüsteemi ülesanded. Üks võimalus ülesandeid jagada on alljärgnev (de Mooij 2006).

Riski ja määramatuse maandamine (ingl *reducing risk and uncertainty*). Et turul ei saa kõikide riskide vastu efektiivselt kindlustada, siis kasutatakse riskide maandamiseks sotsiaalkindlustust ja sotsiaalabi erinevaid vorme. Põhiprobleemiks on tasakaalu leidmine moraaliriski (ingl *moral hazard*) ja sotsiaalkaitse ulatuse vahel. Moraalirisk viitab ohule, et liiga suur kaitse riski vastu vähendab inimeste enda motivatsiooni võtta kasutusele ennetavaid tegevusi riskide maandamiseks, nt säästmiseks või enesetäiendamiseks. Samuti vähendab liiga suur kaitse inimeste motivatsiooni mitteaktiivsuse või töötuse seisundit lõpetada (nt aktiivselt tööd otsida ja sobiva töö leidmisel tööle asuda). Liiga madal kaitse ei taga seevastu inimeste toimetulekut.

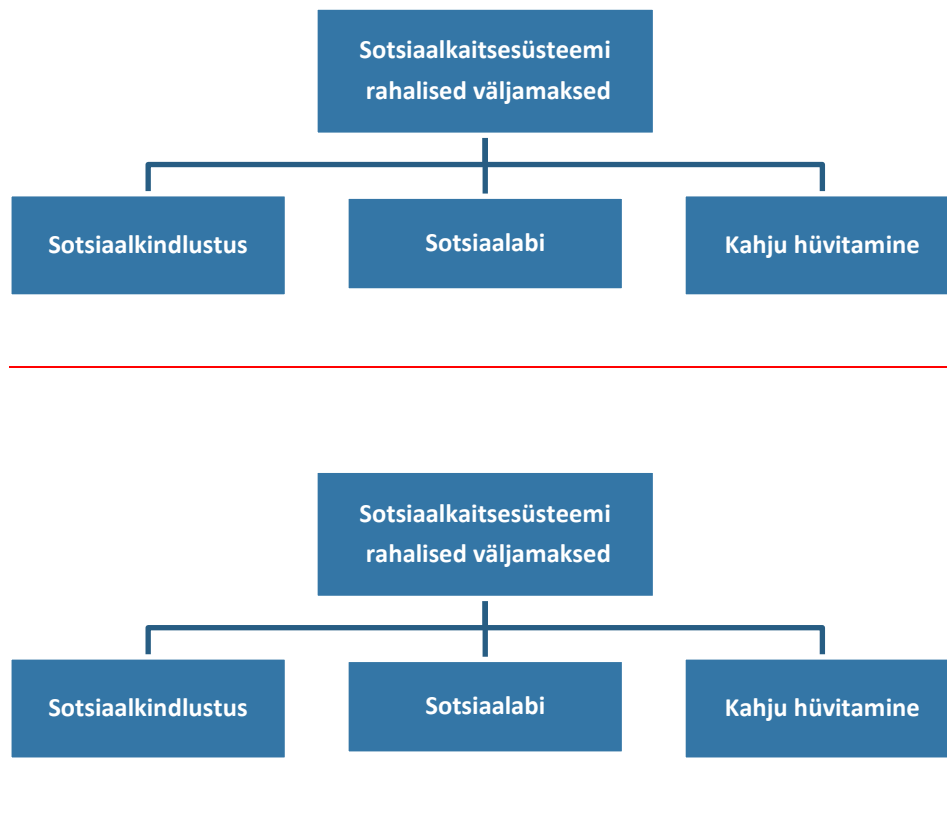
Reallokatsioon üle eluea (ingl *reallocation over life-cycle*). Et ühtlane tarbimine üle eluea on parem kui ebaühtlane (eeldades, et inimeste täiendav kasu täiendavast tarbimisühikust on alanev), siis sotsiaalpoliitika mõju tarbimise silumisele üle eluea toob kaasa ühiskonna heaolu kasvu. Sotsiaalpoliitika aitab üle saada inimeste lühinägelikkusest ja finantsturgude ebaefektiivsusest, kasutades sotsiaalkindlustuse erinevaid instrumente (nt kohustuslik säästmine pensionieaks, kaasaaitamine töö ja pereelu ühitamiseks jm). Põhiprobleemiks jääb ka siin, kuidas leida parimat viisi tarbimise silumiseks üle eluea ning tagada selle kooskõla tööturukäitumisega.

Ressursside ümberjaotamine (ingl *redistribution*). Et ühiskonnad üldiselt omistavad positiivse väärtuse võrdsusele, siis jagatakse igas ühiskonnas rikkust ümber, kasutades selleks makse, toetusi, palkade reguleerimist, tasuta kaupu ja teenuseid. Et ümberjaotamine samas pärsib efektiivsust, näiteks inimeste motivatsiooni tööd teha, siis ongi põhiprobleem tasakaalu otsimine võrdsuse ja efektiivsuse vahel.

Käesolevas uurimisaruandes **keskendume esimesele sotsiaalkaitstesüsteemi ülesandele ja uurime kuivõrd tänane sotsiaalkaitse hüvitiste ja toetuse süsteem motiveerib inimesi töö kaotamise korral kiiresti tööella naasma; seda kas ja mil määral suudavad toetused ja hüvitised pakkuda kaitset vaesuse vastu, uuringus ei analüüsita.**

Nagu eelnevalt mainitud on sotsiaalkaitstesüsteemi peamine eesmärk tagada inimeste ja leibkondade toimetulekuks vajalik sissetulek erinevate sotsiaalsete riskide või vajaduste korral. Tavapäraselt jagatakse sotsiaalkaitstesüsteemi poolt pakutavad rahalised hüvitised kaheks: sotsiaalkindlustus ja sotsiaalabi. Osad autorid lisavad loetellu veel sotsiaalse kahjuhüvitamise (Eichenhofer, 2007). Nimetatud hüvitiste ja toetuste olemust ja peamisi erinevusi on järgnevalt lühidalt selgitatud (vt ka Joonis 2).

JOONIS 2. SOTSIAALKAITSESÜSTEEMI RAHALISTE VÄLJAMAKSETE JAGUNEMINE



Allikas: Autorite koostatud

Sotsiaalkindlustus on Euroopas levinud käsitluse kohaselt kaitse, mida ühiskond tagab oma liikmetele teatud **sotsiaalsete riskide puhul**, millega enamasti kaasneb sissetulekute vähenemine, kaotus või kulutuste suurenemine (Pieters 2006). Sotsiaalkindlustusena käsitletakse eelkõige rahalisi hüvitisi ja toetusi, kuid sageli finantseeritakse sotsiaalkindlustuse vahenditest ka teenuseid (nt tervishoiu- ja tööturuteenuseid). Sotsiaalkindlustushüvitised võivad olla osamakselised või mitteosamakselised. Esimesel juhul finantseeritakse hüvitisi sihtotstarbelisest maksust või kindlustusmaksest (nt pensioni- ja töötuskindlustus), teisel juhul üldisest maksutulust (nt peretoetused).

Sotsiaalpoliitikas laialt levinud sotsiaalse riski kontseptsioon ja rahvusvaheline õigus (Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) konventsioon nr 102, Euroopa Sotsiaalkindlustuskoodeks, Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta ja Euroopa Liidu Põhiõiguste Harta) eristavad üheksat peamist sotsiaalset riski, mille vastu tuleb riigil

pakkuda kaitset: 1) arstiabi, 2) haigus, 3) töötus, 4) vanadus, 5) tööõnnetus, 6) pere, 7) emadus, 8) invaliidsus ja 9) toitjakaotus. Lisaks on eelnimetatud erinevates õigusaktides nimetatud sotsiaalsete riskidena ka puudust, puuet, vägivallakuriteo ohvriks langemist ja matust.

Lähtuvalt riski iseloomust saab eristada isiku vaatevinklist prognoositavaid või planeeritavaid ja mitteprognoositavaid sotsiaalseid riske:

- Prognoositavad või planeeritavad on riskid, kui tööturult lahkumise aeg ja viis on rohkemal või vähemal määral inimese enda valida, näiteks lahkumine vanuse tõttu pensionile või lapseotele jäämine.
- Mitteprognoositavad või mitte planeeritavad on riskid, kus inimese tööturult lahkumise põhjustab väline tegur, näiteks töötuks või haigeks jäämine või lähedase hooldusvajadus, mida inimene ei suuda ette näha.

Kui sündmus on mitteprognoositav, siis on tavaliselt suurem roll kindlustusel, kas era- või sotsiaalkindlustusel, et nende riskide realiseerumisel kaasnevat sissetuleku kaotust kompenseerida. Prognoositava sündmuse korral on inimesel endal võimalik ja ka motivatsioon säästa, mis võimaldaks tarbimist siluda. Mitteprognoositava sündmuse puhul sõltub inimese enda soov ennast riskide vastu kindlustada inimese subjektiivsetest ootustest riskide realiseerumise suhtes. (Võrk jt 2010).

JOONIS 3. SOTSIAALKAITSE INSTRUMENTIDE JAGUNEMINE ÜLESANNETE JA TÖÖ KAOTAMISE RISKI JÄRGI

Sotsiaalkaitse instrumendi eesmärk	Prognoositav (vanadus, lapse sünd, õppimine)	Mitteprognoositav (haigestumine, töötus)
Tagada minimaalne sissetulek	Rahvapension	Töötutoetus
	Lapsetoetus	Toimetulekutoetus
	Toimetulekutoetus	
Tagada osaliselt eelmine sissetulek	Kogumispension	Töötuskindlustushüvitis
	Vanemahüvitis	Haigushüvitised

Allikas: Võrk jt 2010, autorite kohandused

Nagu tabelist selgub, siis on sotsiaalkindlustushüvitiste peamiseks eesmärgiks tagada kindlustatule osa eelmisest sissetulekust, mis aitab teatud kokkulepitud määral säilitada varasemat elatustaset. Näiteks Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksis on eesmärgiks tagada kindlustatud isikule kindlaksmääratud protsent tema varasemast töötasust, kusjuures see protsent on erinevate riskide puhul vahemikus 40-50%. Seevastu sotsiaalabitoetuste eesmärgiks on üldiselt **minimaalse sissetuleku tagamine**.

Lisaks on sotsiaalkindlustushüvitistele iseloomulikud järgmised tunnused (vt nt Pieters 2006, Leetmaa jt 2004 kaudu):

- Sotsiaalkindlustushüvitisele tekib õigus sotsiaalse riski ilmnemisel sõltumata sellest, milline on isiku tegelik abivajadus. Kuigi töötuse või kõrge eaga kaasneb sageli suurem vaesusrisk, ei pruugi kõik töötud või kõik eakad olla vaesed, kui neil on isiklike sääste või muid tulullikaid. Puudus ei ole sotsiaalkindlustushüvitiste maksmisel reeglina eelduseks. Erinevalt sotsiaalabist ei ole sotsiaalkindlustuse otseseks eesmärgiks ka vaesust leevendada. Küll aga on Euroopas levinud lähenemine, et sotsiaalkindlustushüvitised peavad olema tasemel, mis välistab

vaesusesse langemise ja vajaduse anda näiteks pensioni- või töötushüvitise saajale täiendavalt sotsiaalabi¹.

- Sotsiaalkindlustust iseloomustab põlvkonnasisene ja põlvkondadevaheline solidaarsus. Põlvkondadevaheline solidaarsus eeldab ühelt poolt, et nooremad, majanduslikult aktiivsed ühiskonnaliikmed on valmis kandma vanemate põlvkondade sotsiaalse kaitse (nt. pensionide) kulu; teisalt aga ka seda, et vanemad põlvkonnad hoiduvad esitamast nõudeid, mis tulevasi põlvkondi ülemäära koormaksid. Põlvkonnasisene solidaarsus väljendub ressursside ümberjagamises indiviidide vahel – kõrgemapalgalistelt madalamapalgalistele, lasteta peredelt lastega peredele, töötajatelt töötutele.
- Sotsiaalkindlustusega hõlmatud on reeglina kohustuslik. Samas võib vabatahtlik kindlustus osutada sotsiaalkindlustuseks, kui tegemist on alternatiivse kaitsega elanikele või töötajatele, kes on kohustuslikust sotsiaalkindlustusest välja arvatud, kuna nad teenivad kas liiga vähe või liiga palju. Samuti võib sotsiaalkindlustuseks pidada vabatahtlikku kindlustust, mille eesmärgiks on suurendada või täiendada kohustuslikust sotsiaalkindlustusest saadavaid hüvitisi, seda eelkõige vanaduse või haiguse korral.
- Sotsiaalkindlustust rahastatakse enamasti kohustuslikest maksetest või sihtotstarbelistest maksudest. Selliseid sotsiaalkindlustuskeeme nimetatakse osamakselisteks. Levinud on rahastamiskohustuse jagamine töötajate ja tööandjate vahel, kuid ka riik võib teha omalt poolt süsteemi täiendavaid sissemaksid. Samas on võimalik ka sotsiaalkindlustushüvitiste rahastamine üldistest maksudest (riigieelarvest), selliseid sotsiaalkindlustuskeeme nimetatakse mitteosamakselisteks. Näiteks rahastatakse üldistest maksudest sageli peretoetusi, puuetega inimeste eritoetusi, mõnedes riikides ka tervishoiuteenuseid tervishoiuteenuseid, mõningaid pensioniliike ja töötu abiraha.
- Sotsiaalkindlustus erineb erakindlustusest peamiselt selle poolest, et riske jagatakse kollektiivselt tagamaks teatav sotsiaalse kaitse tase kogu ühiskonnas. Erakindlustus seevastu kindlustab eelkõige individuaalset riski ning reeglina indiviidide kindlustusmaksed erinevad sõltuvalt riskiastmest.
- Sotsiaalkindlustuseks ei loeta üldiselt aga selliseid hüvitisi või teenuseid, mis ei ole seotud ülalviidatud sotsiaalsete riskidega, vaid pigem sotsiaalse ülekohtu (nt repressioonid, vägivallakuriteo ohvriks langemine) heastamise või teatud teenete eest tunnustamisega (Pieters 2006). Sellisel juhul on tegemist sotsiaalse kahju hüvitamisega (Leetmaa, Leppik, Liimal 2004).

Sotsiaalabina käsitletakse erinevaid abinõusid toimetuleku, elukvaliteedi ja sotsiaalse integratsiooni soodustamiseks ehk sotsiaalabi ja -teenuseid. Sotsiaalabi võib olla nii rahaline kui ka mitterahaline (nt toit, peavari, rõivad jms). **Sotsiaalabitoetused erinevad sotsiaalkindlustushüvitistest eelkõige selle poolest, et neid makstakse puuduse korral ja vastavalt individuaalsele abivajadusele.** Sotsiaalkindlustushüvitiste saamiseks on vajalik vaid sotsiaalse riski ilmumine ning individuaalset abivajadust reeglina ei hinnata (Pieters 2006, Annus ja Aaviksoo 2002, Malvet 2006). Sotsiaalteenuste

¹ Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta artikli 13 lõike 2 kohaselt kohustuvad lepingupooled tagama sotsiaal- ja meditsiiniabi piisavate elatusvahenditeta isikule, kes pole ise suuteline oma tegevusega või muudest allikatest, eelkõige sotsiaalkindlustusest, selliseid vahendeid hankima. Nii vaatleb sotsiaalharta sotsiaalkindlustust primaarse kaitsena ja sotsiaalabi viimase abinõuna neile, kel ei ole erinevatel põhjustel õigust sotsiaalkindlustushüvitistele.

eesmärgiks on üldiselt sotsiaalsetest erivajadustest (nt puue, laste kasvatamine vms) tingitud abi osutamine või vaesuse ja tõrjutuse ennetamine ja leevendamine (Leetmaa jt 2004).

Kahjuhüvitamisega kaitstakse mittetavapäraste sotsiaalsete riskide eest, mille puhul ei saa eeldada eelnevat kindlustamist. Teisisõnu võtab riik vastutuse sotsiaalse ülekohtu (nt repressioonid, vägivallakuriteo ohvriks langemine) heastamise või mõnel muul põhjusel tekkinud kahju hüvitamise eest. Näiteks võib tuua ohvriabi vägivallakuritegude korral.

Sotsiaalse kahjuhüvitamise kontseptsiooni tuntakse näiteks Saksa õiguses, kus sotsiaalse kahjuhüvitamise eesmärgist tulenevalt liigitatakse sotsiaalõiguse hulka muuhulgas kaitsevæetenistujate, vägivallakuriteo ohvrite, represseeritute, avalikult soovitatud vaksineerimise või muude profülaktiliste meetmete rakendamise tõttu tervisekahjustuse saanud isikute kahjuhüvitamise meetmed. Ka Rootsis on arutlusel võimalus luua sotsiaalkindlustuse seadusesse klassikaliste sotsiaalkindlustusriskide kõrval peatükk, kuhu on koondatud regulatsioon niisuguste riskide kaitseks, mille eest riik on võtnud kahjuhüvitamise kohustuse („isikukahjukaitse”) (Aasamets jt 2009, lk 49).

Kuigi sotsiaalkaitse skeemid katavad erinevaid sotsiaalseid riske, siis praktikas ei ole erinevate sotsiaalkaitse skeemide jaotus vastavalt sotsiaalsetele riskidele alati üheselt määratletud. Näiteks Eurostat (2008, lk 10) lähtub hüvitiste ja toetuste liigitusel nende peamisest eesmärgist ehk nn funktsioonist olenemata sellest missuguse õigusakti alusel või institutsiooni vastutusel hüvitisi makstakse. Lisaks tuleb arvestada, et kuna erinevate skeemide määramise kriteeriumid ja maksmise tingimused on erinevad, siis üldiselt valivad inimesed mitme riski samaaegsel ilmnmisel endale soodsaima võimaluse. Seetõttu on oluline arvestada, missugused on eri toetusliikide vastastikused seosed ja mõju.

Tulenevalt eeltoodud sotsiaalkindlustuse, kahjuhüvitiste ja sotsiaalabi eesmärkidest, saab tuletada järgmised põhimõtted, millest tuleks lähtuda hüvitiste ja toetuste käsitlemisel asendussissetulekuna. Esiteks, **asendussissetulekuna saab käsitleda eelkõige sotsiaalkindlustushüvitisi ja sotsiaalabitoetusi**. Esimesel juhul on eesmärgiks kindlustada inimesele teatud osa eelnevast sissetulekust, teisel juhul tagada minimaalne sissetulek. Sotsiaalkindlustushüvitiste ja sotsiaalabi ja töötasu samaaegne saamine, aktiivsusnõuete rakendamine ja teiste sotsiaalkaitse hüvitiste samaaegne saamine oleneb hüvitiste toetuste eesmärkidest. Üldjuhul peaks olema välistatud töötasu saamine samaaegselt hüvitisega ja aktiivsusnõuete rakendamine juhtudel, kus inimene ei ole võimeline töötama (nt osad terviseprobleemide, töövõimetuse juhud). Teistel juhtudel võib kaaluda töötasu ja aktiivsusnõuete täielikku või osalist rakendamist tulenevalt sellest, kui suureks hinnatakse inimese töövõimet.

Teiseks, **asendussissetulekuna ei saa üldjuhul käsitleda kahjuhüvitisi**, kuna nende eesmärgiks on teatud sotsiaalse ülekohtu kompenseerimine, mis on aset leidnud hüvitise saamisele eelneval ajaperioodil (nt kuriteoohvriks langemine, maksejõuetuse hüvitis). Sarnasest põhimõttest lähtub kahju hüvitamise eesmärgi defineerimisel ka võlaõigusseaduse (VÕS) § 127, mille kohaselt on kahju hüvitamise eesmärk „kahjustatud isiku asetamine olukorda, mis on võimalikult lähedane olukorrale, milles ta oleks olnud, kui kahju hüvitamise kohustuse aluseks olevat asjaolu ei oleks esinenud.” Eeltoodust lähtudes ei ole õigustatud kahjuhüvitiste arvestamine sissetulekuna teiste hüvitiste ja toetuste maksmisel, aktiivsusnõuete rakendamine hüvitise võimaldamisel või hüvitise vähendamine töötamise tõttu.

2.2. Hüvitiste ja toetuste mõju töötamise motivatsioonile

Nagu eelnevalt mainitud, ei taga liiga madalad hüvitised ja toetused inimeste toimetulekut, liialt helde süsteem aga vähendab tahet asuda tööle. Seega on sotsiaalkaitse hüvitiste ja toetuste mõju analüüsimisel vaja hinnata nii seda, kas pakutav kaitse suudab ennetada saajate vaesusesse langemist kui ka seda, missugune on hüvitiste ja toetuste mõju töötamise motivatsioonile.

Vähendamaks hüvitiste ja toetuste negatiivset mõju tööjõupakkumisele, püütakse sotsiaalkaitse süsteemid üles ehitada selliselt, et hüvitise maksmise tingimused sisaldaksid moraalariskile vastupidiseid stiimuleid. Kõige olulisemad elemendid on sealjuures (nt Disney 2000, Fredriksson ja Holmlund 2003, Leetmaa jt 2004, Vörk jt 2010):

- hüvitise suurus ja maksmise kestus;
- rahalised stiimulid, see tähendab töötamine peab olema tasuv, eriti osa-ajaga ja madala palgaga;
- aktiivsuse nõuded ja nende mittetäitmisel rakenduvad sanktsioonid.

Hüvitise suurus ja maksmise kestus. Enamus empiirilisi uurimusi hüvitise suuruse ja maksmise kestuse mõjust indiviidi tööotsingulasele käitumisele põhineb tööturukäitumist selgitavale otsimisteooriale (ingl *job search theory*), mille kohaselt toovad hüvitise maksmise pikem kestus ja kõrgem määr kaasa väiksema töötusest väljumise tõenäosuse. Sealjuures kasvab tõenäosus töötusest väljuda hüvitise maksmisperioodi lõpuperioodil, sest minimaalne palgatase, millega ollakse nõus tööle asumata, väheneb. Töötuse teoorial põhinevaid empiirilisi uurimusi on väga palju. Enamuses jõutakse järeldusele, et kõrgem hüvitise määr pikendab töötuse kestust, kuid mõju ulatuse osas üksmeel puudub. Lisaks on leitud, et hüvitise maksmise kestus mõjutab töötusest väljumise tõenäosust enam kui selle suurus (Atkinson ja Micklewright 1991), kõrgema määraga toetused lühikese ajaperioodi kestel kahjustavad tahet tööle asuda vähem kui pika ajaperioodi kestel makstavat madalama määraga toetused (OECD 1999) ja töötusperioodi pikenedes vähenev hüvitise määr soodustab aktiivset töötust ja liikumist hõivesse (Schmidt, Reissert 1996).

Rahalised stiimulid. Hüvitised ja toetused, eriti koostöös tööjõumaksudega, võivad vähendada töötamise motivatsiooni. Töötamise rahalised stiimulid muutuvad olulisemaks, kui kasvab tööturu paindlikkus muudes aspektides, näiteks väheneb töökohtade kaitse, sest koos sellega kasvab ka sisenemine töötusesse. Lisaks kasvab ebatüüpiliste töötajate osakaal (nt osa-ajaga töötajad, tähtajaliste töölepingutega töötajad, enesele tööandjad), kelle töised sissetulekud on sageli ka madalamad. Seetõttu on oluline, et maksud ning toetuse ja hüvitised koostöös toetaksid inimeste töötusest tööle minekut, sealjuures, et just osa-ajaga või madalalpalgaliste töötajate jaoks oleks töötamine tasuv. Samuti kui sotsiaaltoetused on seotud töökohaga (nt töökohal töötamise staažist sõltuv koondamishüvitis või tulevane eripension), võib väheneda tööjõu liikuvus, isegi juhul, kui töötaja produktiivsus võib olla muul ametikohal kõrgem. (Vörk jt 2010)

Töötamist toetavad rahaliste stiimulite variandid (sh nn ingl *in-work benefits*²) on riigiti väga erinevad nii ülesehituse kui sihtrühma poolest. Tüüpiliselt on need suunatud sihtrühmadele, kelle oodatav töötasu ei erine oluliselt hüvitise või toetusena saadavast summast ning seetõttu on nende sihtrühmade motivatsioon tööle asuda väike. Kõige enam levinud töötamist toetavate rahaliste

² Ülevaadet nn in-work benefit skeemidest vt Leppik, L. (2006). In-work benefits: literature review. Praxis Center for Policy Studies.

stiimulite vormid on erinevad maksusoodustused, palgaga seotud toetused ja ühekordsed väljamaksed juhul, kui inimene asub tööle. Sealjuures on maksusoodustused suunatud eelkõige madalapalgalistele leibkondadele eesmärgiga suurendada nende perede sissetulekut ja vähendada vaesust, muutes samal ajal töötamise tasuvaks. Töötasuga seotud soodustused ja ühekordsed väljamaksed on suunatud pikaajalistele töötutele soodustamiseks nende liikumist hõivesse. Viimatinimetatute osas võib näitena tuua Suurbritannias makstavad ühekordsed toetused töötutele, kes asuvad tööle ja loobuvad regulaarse hüvitise taotlemisest. Sarnane skeem on kasutusel näiteks ka Iirimaa, kus pikka aega töötanud inimestel tekib õigus saada tööleasumisel teatud aja jooksul samaaegselt töötasuga ka hüvitist. Üldiselt on leitud, et rahaliste stiimulite loomine sobib madalapalgaliste töötajate hõivesse liikumise toetamiseks ja eelkõige riikides, kus miinimumpalk on madal. Selliste hüvitiste negatiivseks pooleks loetakse nende administreerimise keerukust. Tuleb ka arvestada, et rahaliste stiimulite loomine täiendab aktiivse tööpoliitika meetmeid, mitte ei ole sellele alternatiiviks (St Martin and Whiteford, 2003; OECD 1998).

Lisaks tuleb arvestada, et sotsiaaltoetuste rahastamiseks vajalikud tööjõumaksud suurendavad tööjõu hinda ja pärsivad investeerimist tööjõumahukatesse ettevõtetesse või vähendavad inimeste poolt kättesaadavat töötasu ja seetõttu vähendavad töötamise motivatsiooni. (Vörk jt 2010)

Varasema kirjanduse põhjal võib kokku võtta, et kui analüüsitakse empiirilisel sotsiaaltoetuste ja nende rahastamiseks kasutatavate maksude mõju majandusele, siis püütakse tavaliselt otsida vastuseid järgmistele küsimustele (Disney 2000 Vörk jt 2010 kaudu):

- kas kõrge sotsiaalkulutuste tase ja sellega seonduv kõrge keskmine maksukoormus suurendab tööpuudust ja vähendab majanduskasvu?
- kas sotsiaaltoetuste (nt töötushüvitised, toimetulekutoetus, vanaduspensionid, invaliidsuspensionid) kõrged keskmised asendumäärad ja pikk maksmine mõjutavad tööjõus osalemist? Kas hüvitistel on positiivne mõju töötute ja töötajate kokkuviiemisel?
- kas maksude ja sotsiaaltoetuste süsteemi koosmõjust tekkivad kõrged tegelikud maksumäärad mõjutavad tööjõupakkumist?

Maksude ja sotsiaaltoetuste süsteemis peituvad negatiivsed stiimulid võivad otseselt vähendada tööjõupakkumist. Negatiivsed stiimulid võivad tekkida kahel erineval moel (Carone, Salomäki 2001 Vörk jt kaudu):

- kui brutotöötasu suurenemisel (nt töötundide arvu tõusu tõttu) ei kaasne olulist maksude- ja sotsiaaltoetustejärgset sissetuleku tõusu (nt juhul kui osa sotsiaaltoetusi väheneb või on maksumäärad väga kõrged), siis väheneb motivatsioon suurendada töötunde – tekib nõndanimetatud madala palga ehk vaesuslõks;
- kui mittetöötamise korral on sotsiaaltoetuste tase kõrge võrreldes netosissetulekuga töötamise korral (möödetuna netoasendusmäära abil), siis avaldab see negatiivset mõju tööjõus osalemise otsusele – tekivad nn töötuslõks ja mitteaktiivsuslõks.

Varasema empiirilise kirjanduse põhjal tuuakse välja neli olukorda, kus maksude ja toetuste struktuur on oluline tööjõupakkumise seisukohast (Disney 2000):

- sotsiaaltoetuste negatiivne mõju madala sissetulekuga leibkondade tööjõupakkumisele,
- soodsate pensioniskeemide ja töövõimetushüvitiste mõju eakate töötajate lahkumisele tööjõust,

- progresseeruva tulumaksusüsteemi negatiivne mõju kõrgepalgaliste tööjõupakkumisele,
- väheste oskustega noorte töötajate sisenemine tööturule.

Teisest küljest on sotsiaalkaitsel palju positiivseid aspekte (Kuddo jt 2002). Universaalne sotsiaalne kaitse aitab kaasa ümberkohanemisele, sest inimesed on meelsamini nõus aktsepteerima muutusi ja riske, sealhulgas on inimesed nõus töötama töökohal, kus on kõrgem risk kas töökoha ebastabiilsuse või ebatervislikkuse tõttu. Inimestel on rahulolu ja turvatunde kasv teadmised, et tagatud on sotsiaalne kaitse haiguse, töövõimetuse, töötuse, vanaduse või lastekasvatamisega kaasnedavate negatiivsete mõjude korral. Sotsiaalkaitse korral inimesed ei lange vaesusse ja saavad seega säilitada enda inimkapitali (säilivad teadmised ja tervis ning sotsiaalne kapital suhtevõrgustiku näol). Samuti on välja toodud, et lühiajalise töötuse perioodidel makstavad rahalised hüvitised suurendavad töövahenduse efektiivsust, kuna inimesed ei pea võtma vastu esimest tööpakkumist ja saavad seetõttu otsida neile sobivamat tööd.

Viimaks tuuakse välja, et eelnevast töötamisest või palgalt arvestatud sissemaksest sõltuvatel toetustel on täiendav positiivne mõju töötamise stiimulitele läbi kvalifitseerumiseefekti (ingl *entitlement effect*), eriti kui tegemist on prognoositava lahkumisega tööturult. Näiteks võiks avaldada eelnevast sissetulekust sõltuv vanemahüvitis või pension positiivset mõju tööhõivele enne lapsehoolduspuhkusele või pensionile jäämist, või kui töötu arvestab tööle minekul ka tulevast võimalikkude töötuskindlustushüvitist (Vörk jt 2010).

Kokkuvõttes võib öelda, et tööturu seisukohalt on oluline kujundada sotsiaaltoetuste süsteem selliselt, et rahaliste hüvitiste positiivne mõju majandusele ja ebavõrdsuse ning vaesuse vähendamisele ületaks võimalike negatiivseid tagajärgi, mis tulenevad töötamise motivatsiooni vähenemisest. Lisaks ei tohi ära unustada sotsiaaltoetuste koostõu nii maksusüsteemi kui palgapoliitikaga. Sotsiaaltoetustega sarnaselt mõjutavad töötamise motivatsiooni indiviidi seisukohalt nii maksukoormuse muutus, alampalga muutused või toetuste saamise võimalused samaaegselt töötamisega (ingl *in-work benefits*).

Aktiivsuse mõõdetud ja nende mittetäitmisel rakenduvad sanktsioonid. Mitmed hiljutised empiirilised uurimused on näidanud, et aktiivsuse mõõdetud ja nende mittetäitmisega kaasnevad sanktsioonid suurendavad hüvitisesaajate tööleasumise tõenäosust. Aktiivsuse mõõdetud definitsioon ning nende kasutamine on riigiti väga erinev. Aktiivsuse mõõdetud OECD riikides annab põhjaliku ülevaate OECD poolt 2007. aastal valminud uuring, mille kohaselt defineeritakse aktiivsuse mõõdetudena kohustust külastada teatud aja tagant tööhõiveametit, aktiivset individuaalset töötamist, sobiva töö vastuvõtmise nõuet, kohustust osaleda aktiivse tööpoliitika meetmetes ja pidada kinni individuaalses töötamiskavas kokkulepitust. Lisaks kuuluvad aktiivsuse mõõdetud alla nõuetele mittevastava käitumise korral rakendatavaid sanktsioonid (nt hüvitiste maksamise peatamine või lõpetamine) (OECD 2007).

Mõnevõrra teistsugusel aktiivsuse mõõdetud definitsioonil põhineb Taani rahandusministeeriumi poolt välja töötatud aktiivsuse mõõdetud ranguse indeks (ingl *strictness of availability rules*), mida on hiljem kasutatud ühe muutujana selgitamaks erinevusi riikide töötuse määras (Hasselpflug 2005). Indeksit on arvatud uuringuga hõlmatud riikide poolt täidetud küsimuste põhjal 1998. ja 2005. aastal ning selle koostamisel defineeriti aktiivsuse mõõdetudena (Hasselpflug 2005, lk 12):

- töötamiskava aktiivsusele esitatavad nõuded;
- tööle asumise nõuded aktiivsetes tööturumeetmetes osalemise ajal;
- kutsealase mobiilsuse osas esitatavad nõuded;

- geograafilise mobiilsuse osas esitatavad nõuded;
- sobiva töö definitsiooni rangus;
- vabatahtlikult töölt lahkumisega kaasnevad kitsendused;
- rakendatavad sanktsioonid, kui töötu keeldub osalemast aktiivses tööturumeetmes või vastu võtmast tööpakkumist;
- rakendatavad sanktsioonid, kui töötu keeldub korduvalt osalemast aktiivses tööturumeetmes või vastu võtmast tööpakkumist.

Seega aktiivsuse nõuetest rääkides peetakse üldjuhul silmas aktiivsele töötajale suunavaid nõudeid ja selle toetamiseks pakutavaid võimalusi ja nõuete eiramisega kaasnevaid sanktsioone.

Eelkirjeldatud aktiivsuse nõuete indeksit kasutati analüüsima erinevusi OECD riikide töötuse määras aastatel 1983-1999. Tulemused näitasid, et rangemate aktiivsuse nõuetega kaasnes madalam struktuurne tööpuudus. Autorid järeldasid, et kõrgemate töötushüvitiste määrade ja pikema maksmise kestusega peavad kaasnema rangemad aktiivsuse nõuded ja tulemuslik aktiivne tööpoliitika vältimaks struktuurse tööpuuduse kasvu (Hasselpflug 2005, lk 15-16).

Rangemate aktiivsuse nõuete positiivset mõju hüvitise saajate töötahtele on tõestanud ka mitmed mikrotasandi uurimused. Näiteks USA-s läbiviidud sotsiaalsed eksperimendid (vt nt Andreson 2000) näitavad, et rangem töötajalase tegevuse kontrollimine vähendas töötuskindlustushüvitise maksmise kestust märkimisväärselt. Samale tulemusele on jõudnud Abbring jt (2005) ja Van den Berg jt (2004) Hollandi näitel; Lalive jt (2006) Sveitsi näitel ja Hofmann (2008) Saksamaa näitel.

Lisaks on leitud, et hüvitise saamise sidumine osalemisega aktiivse tööpoliitika meetmetes suurendab tõenäosust, et hüvitise saajad asuvad kiiremini tööle. Black jt (2003), hindasid aktiivse töötajakoolituse (ingl *Worker Profiling and Reemployment Services (WPRS)*) programmi mõju USA-s ja leidsid, et hüvitise saajate suunamine programmi lühendas töötuskindlustushüvitise saamise perioodi 2,2 nädala võrra. Rosholm jt (2004) leidsid Taani andmetel (1998-2002), et kohustus osaleda aktiivse tööpoliitika programmis vähendas keskmist töötuse kestust ligi kolme nädala võrra. Samale tulemusele jõudis Taani andmete põhjal ka Geerdsen (2006).

Samas tuleb arvestada, et järelevalvega kaasnevad kulud. Seetõttu on otstarbekam esitada töötajatele selliseid nõudeid, mille täitmise kontrollimine ei ole liialt kulukas. Teisalt, mida kulukam on konkreetse nõude täitmise kontroll, seda suurem peab olema nõude rikkumisega kaasnev trahv (vt nt Becker 1968).

Kokkuvõttes võib öelda, et aktiivsuse nõuded vähendavad töötuse kestust ja suurendavad liikumist töötusest hõivesse. Samal ajal tuleb arvestada, et aktiivsuse nõuete karmistamine ei pruugi olla tulemuslik majanduslanguse tingimustes, kus tööpuudus on kõrge ja töökohti vähe (OECD, 2007) või ka näiteks väga kõrge kvalifikatsiooniga töötajate puhul (van den Berg and van der Klaauw 2005, 2006).

OECD riikide kogemus näitab, et riikides, mille töötushüvitise süsteemis asuti rakendama rangemaid aktiivsuse nõudeid, kahanes küll töötushüvitise saajate arv, kuid suurenes teiste nii öelda mitte töötushüvitiste saajate arv. Seetõttu on viimastel aastatel rakendatud aktiivsuse nõudeid ka teist liiki hüvitiste saajatele. OECD soovib aktiivsuse nõudeid mitte rakendada vaid juhtudel, kui inimene ei ole võimeline töötama, näiteks tulenevalt terviseseisundist. Hüvitise asenduse määrade vähendamist eesmärgiga suurendada tööleasumise motivatsiooni ei peeta nendel juhtudel põhjendatuks. Samal ajal aitab osaline või täielik aktiivsuse nõuete rakendamine, sealhulgas sobilike tööturu-, sotsiaal- ja

rehabilitatsiooniteenuste pakkumine, vähendada pikaajalise haigushüvitise, töövõimetushüvitise, ennetähtaegse vanaduspensioni ja sotsiaalabi taotlejate arvu mitmetes OECD riikides (Grubb, Carcillo 2006).

2.3. Sotsiaalõiguspõhimõtted

Sotsiaalkaitse toetuste ja -hüvitiste mõju töömotivatsioonile analüüsimisel tuleb silmas pidada ka sotsiaalõiguspõhimõtteid. Järgnevalt anname ülevaate õiguspõhimõtetest, mis kujundavad sotsiaalkaitse süsteemide loomist ning toome välja, millistest õiguspõhimõtetest käesolevas analüüsis lähtutakse.

Sotsiaalkaitse sätestamine tuleneb sotsiaalriigi põhimõttest, mille kohaselt riik ei tohi oma kodanikku hätta jätta. Sotsiaalkaitse olulisemad õiguspõhimõtted on sõnastatud rahvusvahelistes ja regionaalsetes kokkulepetes, millest olulisemad on Euroopa parandatud ja täiendatud sotsiaalharta ja Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeks, konventsioon nr 102 sotsiaalkindlustuse miinimumstandardite kohta. Eesti riik on oma põhiseaduslikud kohustused ülevõtnud vastava õigusloomega, millega reguleeritakse erinevate sotsiaaltoetuste ja -hüvitiste maksmise tingimusi ja korda.

Sotsiaalriigi põhimõtted on sõnastatud põhiseaduses, mille järgi hoolitseme nende kodanike eest, kes ei suuda endale ise elatist teenida, ja tagame neile äraelamise (Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne, 1998). Kuigi Eesti põhiseaduses ei ole otseselt sätestatud õigust tööle kui põhiõigust, kuna sellist õigust saaks tagada vaid mitte-turumajanduslik riik, sätestab põhiseadus isiku õiguse valida vabalt tegevusala, elukutset ja töökohta. Nimetatud subjektiivse õiguse sätestamine tuleneb ka inimõiguste põhiprintsiipidest, see on vabadus otsustada oma elukorralduse üle ning igaühe õigus tema ja ta perekonna küllaldasele elatustasemele (artikkel 11, majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt). Teisalt ei saa aga ükski riik tööpuuduse suhtes ükskõikseks jääda ning seepärast ka Põhiseaduse järgi (§ 29) abistab riik tööotsijaid töö leidmisel ja tööotsimise ajal tagab tööotsijatele äraelamise.

Kuna igaühe vabadused ei saa olla piiramatud, on riik kasutanud oma õigust sätestada toetuse ja abi saamisel piirangud, näiteks vanuseline piirang (nt. pensionite puhul), töötamise keelustamine (nt. asendussissetulekute puhul) või puuduse olemasolu (nt. sotsiaalabi puhul). Kuniks sätestatud piirangud on formaalõiguslikult ja materiaalõiguslikult proportsionaalsed, ei ole isikute põhiõigusi rikutud.

Henberg ja Muller (2009) analüüsisid sotsiaalseadustiku kodifitseerimiseks sotsiaalõiguse põhimõtteid ning leidsid, et inimeste kaitseks sotsiaalsete riskide eest makstavad sotsiaalhüvitised peavad arvestama inimväärikuse, võrdse kohtlemise, solidaarsuse, isiku omavastutuse ja perekonna abistamiskohustuse, territoriaalsuse ning õiguskindlusega. Järgnevalt kirjeldatakse Henbergi ja Mulleri analüüsile tuginedes neid põhimõtteid lähemalt.

Põhiseaduse kommentaarides (põhiseaduses on inimväärikuse mõiste toodud §-s 10), toetudes Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 26.08.1997. lahendile, peetakse **inimväärikuse elementideks** õigust heale nimele, õigust mitte olla hirmul enese ja oma lähedaste eksistentsi pärast, õigust õiguslikule võrdsusele kõigi teiste inimestega, õigust inimlikule identiteedile, informatsioonilise enesemääramise õigust, õigust kehalisele puutumatusse (Ernits 2008). Samuti sõnastab Põhiseaduse § 28, et Eesti kodanikul on õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral. Seega peavad sotsiaalkaitse meetmed tagama, et inimene ei satuks olukorda, kus tema inimväärikus on riivatud, või kui inimene on sattunud sellisesse olukorda, siis aitama inimese sellisest olukorrast välja.

Võrdset kohtlemist käsitleb põhiseaduse § 12 sõnades, et kõik on seaduse ees võrdsed ja kedagi ei tohi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu. Henberg ja Muller (2009) sõnavad, et võrdse kohtlemise põhimõte nõuab, et õigusloomes ja õiguse kohaldamisel tuleb kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid kohelda ühtemoodi, täpsemalt: võrdseid tuleb kohelda võrdselt ja ebavõrdseid ebavõrdselt. Seega kohustab põhiseadus sotsiaalkaitse alaste õigusaktide loomisel ja kohaldamisel kohtlema toetuste ja hüvitiste sihtrühmi võrdsetel alustel ning kohtlema ebavõrdselt vaid isikuid, kes ei ole omavahel võrreldavad ning analoogilises olukorras. See õiguspõhimõte peab tagama, et sotsiaalkaitstesüsteem jaotaks hüvitised ja toetused võimalikult õiglaselt.

Solidaarsuse põhimõte avaldub selles, et kõikide isikute sotsiaalset kindlustatust peetakse võrdselt oluliseks ning heal järjel olevad ühiskonna liikmed toetavad võrdsuse tagamiseks halvemal järel olevaid ühiskonna liikmeid (Henberg ja Muller 2009). Põhiseaduse järgi on võrdsuse tagamine nii isiku või perekonna kui riigi kohustus. Põhiseaduse § 27 järgi on perekond kohustatud hoolitsema oma abivajavate liikmete eest, sealhulgas on vanematel kohustus kasvatada oma lapsi ja hoolitseda nende eest. Põhiseaduse § 28 ja 29 järgi on riigi (ja kohaliku omavalitsuse) kohustus tagada isiku õigus tervise kaitsele, abi vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral ning abi töötamise korral. Seega peavad isikud käituma solidaarselt iga sotsiaalse riski osas, mida isik ei ole võimeline ise maandama, ning olulise osa riskide puhul teostab seda kohustust avalik võim. See õiguspõhimõte peab tagama, et sotsiaalhoolekandesüsteem ja sotsiaalkindlustussüsteem kaitsevad kõiki isikuid solidaarselt sotsiaalsete riskide eest ning et inimene ei satuks olukorda, kus tema inimväärikus on riivatud.

Isiku omavastutuse ja perekonna abistamiskohustuse põhimõtte järgi eeldatakse, et üldjuhul saab inimene ise endale kindlustada inimväärse elu ning võime ennast teostada ja esmavastutus hakkamasaaamise ees lasubki inimesel endal, kuid sotsiaalsete riskide realiseerumisel peab ka perekonnal olema abistamiskohustus. Põhiseaduse § 27 järgi on perekond kohustatud hoolitsema oma abivajavate liikmete eest. Samas see, kas sotsiaalse riski avaldumisel on hoolitsuskohustus perekonnal või laiemalt ühiskonnal läbi avaliku võimu, sõltub juba konkreetsest sotsiaalsest riskist ja vastavast sotsiaalabisüsteemist või sotsiaalkindlustussüsteemist.

Sotsiaalkaitstesüsteem võib lähtuda **territoriaalsuse põhimõttest või isikliku õiguse põhimõttest**. Riik saab (Henberg ja Muller 2009):

- kohaldada sotsiaalõigust vaid nendele sündmustele, mis leiavad aset selle territooriumil,
- määrata sotsiaalhüvitisi vaid isikutele, kes elavad sotsiaalse riski realiseerumise ajal selle territooriumil;
- kehtestada tingimuse, et isik peab teatud aja enne sotsiaalkaitse saamist selle riigi territooriumil olema elanud või töötanud, või
- piirata hüvitise maksmist tingimusega, et isik peab hüvitise maksmise ajal elama selle riigi territooriumil, kus tal hüvitisele õigus tekkis.

Territoriaalsuse põhimõtte rakendamisega välistab seadusandja sisuliselt hüvitiste määramise ja maksmise neile, kes elavad või töötavad väljaspool riiki. Eestis on sotsiaalkaitse korraldatud territoriaalselt.

Õiguskindluse põhimõte on põhiseaduse paragrahvist 10 tuleneva õigusriigi põhimõtte alaprantsiip. Õiguskindluse põhimõttest tuleneb omakorda õiguspärase ootuse põhimõte. Põhimõtte järgi peab

seadus olema avaldatud ja kättesaadav, et igaüks saaks seadusest teada, seda mõista ning oma tegevust vastavalt ümber korraldada. Õiguskindluse põhimõtte ülesandeks on luua kindel ja püsiv alus põhiõiguste ja -vabaduste seaduspäraseks kasutamiseks ning luua kindlus kehtiva õigusliku olukorra suhtes. Õigusselguse põhimõtte on suunatud sellele, et isik saaks avaliku võimu käitumist piisava tõenäosusega ette näha ja sellega arvestada. Seega sotsiaalkaitse toetuste ja hüvitiste puhul on selle põhimõtte järgi abi vajaval isikul õigustatud ootus riigi abi saamisele ja vastava õigusnormi läbivale kehtimisele kuni selleks säilib vajadus.

Käesolevas analüüsis keskendutakse hüvitiste ja toetuste analüüsimisel eelkõige inimväärikuse ja võrdse kohtlemise põhimõttele. Inimväärikuse põhimõtte seostub toetuste ja hüvitiste töömotivatsiooni analüüsiga. Siin on kesksel kohal küsimus, kui hästi toetused ja hüvitised ennetavad inimese sattumist olukorda, kus võib kahjustuda tema inimväärikus, ning kui hästi toetused ja hüvitised aitavad taastada olukorra, kus inimene saab endale ja oma perekonnale ise kindlustada inimväärse elu ning kanda esmasvastutust hakkamasaamise ees. Võrdse kohtlemise põhimõtte järgi aga tagatakse, et sotsiaalsete riskide avaldumisel sarnasesse olukorda sattunud aidatakse sotsiaalkaitsemeetmetega sarnaselt.

2.4. Ülevaade sotsiaalkaitsehüvitiste- ja toetustega seotud uuringutest Eestis³

Eestis on ka varasemalt analüüsitud sotsiaaltoetuste ja –hüvitiste mõju tööhõivele. Järgnevalt anname lühikese ülevaate varasematest Eesti kohta läbiviidud analüüsides ning nende põhitulemustest. Samuti kirjeldame peatüki lõpus, kuidas käesolev analüüs täiendab neid varasemaid analüüse.

TÖÖTUTOETUSE, TÖÖTUSKINDLUSTUSHÜVITISE JA KOONDAMISHÜVITISE MÕJU TÖÖHÕIVELE KÄSITLENUD UURINGUD

Eesti töötushüvitiste mõju on statistiliste ja ökonomeetriliste mudelitega varasemalt analüüsinud Hinnosaar (2004), Leetmaa ja Võrk (2004, Võrk ja Leetmaa 2007) ning Lauringson (2010, 2011). Siinjuures on oluline märkida, et nimetatud uuringud ei arvesta 2009. aastal jõustunud töölepinguseaduse ja Töötuskindlustuse seadusetöötuskindlustusseaduse muudatustega, millega vähendati oluliselt koondamishüvitisi. Samuti ei ole analüüsitud hetkel kehtivate aktiivsuspõuete tulemuslikkust ja mõju.

Hinnosaar (2004) uuris töötuse abiraha ja toimetulekutoetuste mõju töötuse kestusele. Ta kasutas selleks Eesti Tööjõu-uuringu 1997-2000 mikroandmeid ja mitteparameetrilisi meetodeid ning ositi konstantse proportsionaalse riskimääraga mudelit. Toetusi mõõdeti tunnusega, kas perekond saab töötuse abiraha või toimetulekutoetust. Ta leidis, et kui perekond saab erinevaid hüvitisi, siis inimese töötamise intensiivsus väheneb. Samas leidis ta, et need ei mõjutanud reservatsioonipalka, seetähendab madalaimat palka, mille eest inimesed on nõus tööle minema.

Leetmaa ja Võrk analüüsid 2004 aastal töötuskindlustuse esimesi kogemusi, kasutades 2003-2004. aasta töötuskindlustushüvitiste saajate mikroandmeid ning erinevaid parameetrilisi ja mitteparameetrilisi kestusanalüüsi meetodeid. Autorid hindasid hüvitiste suuruse, asendusmäära, koondamishüvitiste ja erinevate sotsiaaldemograafiliste tegurite mõju töötusest lahkumise

³ Käesolev alapeatükk põhineb osaliselt Võrk jt. (2010) tööil „Sotsiaalkaitseüsteemi roll turvalise paindlikkuse kujundamisel Eestis“. Poliitikauuringute Keskus Praxis.

töenäosusele. Autorid leidsid, et 180 päeva jooksul, mis oli sellel ajal maksimaalne töötushüvitise saamise kestus, lahkub tööle ca 40% töötutest. Autorid leidsid samuti, et kõrgemad asendusmäärad toovad kaasa madalama töötusest väljumise tõenäosuse. Hüvitise alanemisega 100. päeval või lõppemisega 180. päeval kaasneb töötusest väljumise kasv. Samuti leidsid autorid, et õigus koondamishüvitistele toob kaasa madalama töötusest väljumise tõenäosuse.

Võrk ja Leetmaa (2007) analüüsisid 2005-2007. aastal kollektiivselt koondatute andmeid. Uuringu peamine eesmärk oli küll uurida kollektiivsetele koondamistele reageerimise teenuse tulemuslikkust, kuid muude tegurite kõrval analüüsisid ka töötuskindlustushüvitise ja koondamishüvitise mõju töötusest lahkumise tõenäosusele. Nende analüüsi sihtrühmaks olid 2006. aastal kollektiivselt koondatud inimesed ja teada oli nende inimeste sotsiaal-majanduslik taust alates 2005. aastast ning neid analüüsiti 2007. aasta kevadeni. Hindamaks meetmete puhasmõju, kasutasid nad probit-mudelit ja sobitamist teenuses osalemise tõenäosuse alusel. Tulemused näitasid, et suuremad koondamishüvitised suurendavad tõenäosust, et inimene saab kauem töötuskindlustushüvitist. Koondamishüvitised, mis ületasid 25 000 krooni, suurendasid esimesel kuul töötuskindlustushüvitise saamise tõenäosust peaaegu kaks korda (60% versus 36%). Kuuendaks kuuks peale koondamist on see erinevus veelgi suurem (47% versus 12%). Seega vähendasid suured koondamishüvitised majanduskasvu perioodil töö otsimise motivatsiooni.

Hilisemaid töötuskindlustushüvitise saajate andmeid on põhjalikult analüüsinud Lauringson (2010, 2011). Kasutades 2007. aasta hüvitiste saajate andmeid oli analüüsi eesmärgiks selgitada välja hüvitiste võimalik mõju töötuse kestusele. Alates 2007. aastast on võimalus eraldi vaadelda hüvitise saajaid 180- ning 270-päevase hüvitisperioodi alusel, mis võimaldas uurida, kuidas hüvitise maksamise kestus mõjutab töötusest väljumise tõenäosust. Analüüsimiseks kasutas autor mitteparameetrilisi meetodeid ja ositi konstantse proportsionaalse riskimääraga mudelit. Autor näitas, et isikutel, kellel oli õigus saada hüvitisi lühema perioodi jooksul (kuni 180 päeva), oli töötusest väljumise tõenäosus kõrgem kogu töötusperioodi jooksul. Samuti leidis ta, et hüvitise suuruse ja asendusmäära mõju on olulisem nende jaoks, kes saavad lühema perioodi jooksul töötushüvitisi. Kõrgem asendusmäär tõi mudelites kaasa ka töötusest väljumise vähenemise.

2011. aastal avaldatud töös analüüsis Lauringson, milline oli töötushüvitiste mõju töötuse kestusele majanduskriisi ajal, uurides 2008. aasta teisel poolel ja 2009. aasta esimeses kvartalis töötushüvitist saama hakanud inimeste andmeid ning jälgis nende tööturuseisundit kuni 2010. aasta märtsini. Kasutades kestusanalüüsi meetodeid, leidis autor, et nii kõrgem hüvitis kui ka pikem hüvitise maksimise aeg vähendavad töötusest hõivesse väljumise tõenäosust. Siiski oli kriisi ajal hüvitise suuruse mõju väiksem kui enne kriisi. Lisaks näitas ta, et tööturu aktiivsetesse meetmetesse suunatud inimesed väljuvad meetmetele eelnevalt ja meetmes osalemise ajal töötusest väiksema tõenäosusega.

Kirjeldatud empiirilisi töid kokku võttes saame öelda, et suuremad töötushüvitised või pikem töötushüvitiste kestus suurendab ka töötuse kestust. See tulemus on kooskõlas nii rahvusvahelise kirjandusega kui ka majandusteoreetilistest mudelitest tulenevate prognoosidega. Teisest küljest peab arvestama, et töötuskindlustushüvitistel on ka positiivseid mõjusid, lisaks ilmsele vaesuse vähendamise mõjule. Pikem töötushüvitise periood võimaldab ka sobivama töökoha otsimist ja võimaldab teha ettevõtetes koondamisi ilma töötajate streikideta. Neid potentsiaalselt positiivseid mõjusid ei ole Eestis aga uuritud.

SOTSIAALTOETUSTE JA SOTSIAALKINDLUSTUSHÜVITISTE MÕJU TÖÖHÕIVELE KÄSITLENUD ANALÜÜSID

Lisaks töötushüvitistele on Eestis analüüsitud ka teiste sotsiaaltoetuste mõju tööturukäitumisele. Põhjalikumalt on vaadatud pensionide, nii vanaduspensionide kui ka töövõimetus pensionide, ja vanemahüvitise mõju tööturukäitumisele. Pensionisüsteemi mõju tööturukäitumisele on analüüsitud mitmetes empiirilistes uuringutes: Võrk, Habicht (2001), Uudeküll, Võrk (2004), Tiit, Leppik, Võrk, Leetmaa (2004), Leetmaa, Võrk, Kallaste (2004), Võrk (2009). Uuringud on kasutanud enamasti Eesti Tööjõu-uuringu andmeid ja pensioniregistri andmeid. Enamus uuringuid leiab seose rahaliste stiimulite ja tööturukäitumise vahel.

Pensioniea tõusu kohta tehtud analüüsid pakuvad, et pensioniea tõusul on olnud kaks peamist efekti (Võrk 2009):

1. on kasvanud eakate keskmine hõivemäär;
2. on kasvanud erinevate alternatiivsete pensionile jäämise võimaluste kasutamine, eelkõige ennetähtaegsete pensionide ja töövõimetus pensionide kasutamine.

See pealtnäha vastuoluline tulemus on võimalik seetõttu, et üks osa pensionieas töötajatest on võimelised töötama, nende hõivemäärad on suurenenud tulenevalt pensioniea kasvust, nad jätkavad töötamist ka pensionieas, mida toetab võimalus saada pensioni ja töötasu samaaegselt. Seetõttu on vanemaealiste keskmised hõivemäärad tõusnud ja olid majandusbuumi aegadel ühed kõrgeimad Euroopa Liidus. Teisest küljest need vanemaealised, kes juba olid töötud või mitteaktiivsed, või kelle suutlikkus töötada kõrgema vanuseni oli piiratud, kasutasid teisi võimalusi tööturult lahkuda kui pensioniiga tõusis.

Uudeküll ja Võrk (2004) näitavad, et peale ennetähtaegse vanaduspensionide sisseviimist 2000. aastal oli enamusele selle pensioniliigi saajatest (60%) olnud töötud juba kaks aastat enne pensionile jäämist. Kui avanes võimalus saada ennetähtaegset pensionit, kasutasid nad seda kohe. Seega ei avaldanud ennetähtaegsed vanaduspensionid iseenesest negatiivset mõju eakate hõivemääradele, vaid pakkusid asendust väga madalatele ja lühikesest kestusega töötushüvitistele. Võrk ja Habicht (2001) jõuavad analoogselt järeldusele analüüsides invaliidsuspensionide kasutamist 1990ndate teisel poolel. Autorid väidavad, et vähemalt osaliselt oli invaliidsuspensionäride kõrge osakaal rahvastikus seotud madalate töötushüvitistega.

Vanemahüvitise mõju tööturukäitumisele on põhjalikult analüüsinud Võrk, Karu, Tiit (2009). Vanemahüvitis on üles ehitatud selliselt, et hüvitise suurus sõltub otseselt inimese varasemast ja samaaegselt töötasust. Seega mõjutab vanemahüvitise rakendamine lapsevanemate tööturukäitumist nii enne kui ka pärast lapse sündi. Autorid näitavad, et pärast vanemahüvitise rakendamist töötab väikelapse kõrvalt vähem naisi kui enne vanemahüvitist. Seega on vanemahüvitise saamine vähendanud lapse esimesel eluaastal töötasu saavate naiste osatähtsust. Autorid järeldasid, et kuigi lühiajaliselt on vanemahüvitis ilmselt pärssinud naiste töötamist väikelaste kõrvalt, siis pikaajaline mõju ilmselt puudub. Töös leiti ka, et üha rohkem naisi käib lapse sünnile eelneval aastal tööl.

Pensionisüsteemi, haigushüvitiste, vanemahüvitise ja töötushüvitiste osas võib positiivse mõjuna tööturule välja tuua just hüvitiste ja toetuste seost varasema töötasuga. Just pensionide ja vanemahüvitise puhul võib nende seoste mõju töötamise stiimulitele enne pensionile või lapseootele jäämist olla suur, sest need on planeeritavad sündmused. Töötushüvitiste ja haigushüvitiste puhul on selle mõju ilmselt väiksem, töötust kui sündmust on keeruline ette planeerida.

Trumm ja Kasearu (2011) analüüsisid toimetulekutoetuse kasutamist ja mõju leibkonna vaesusele aastatel 2005-2010, kasutades selleks riikliku sotsiaalregistri andmestikku. Uuringu tulemused näitavad, et toimetulekutoetuse saajate hulgas on viimastel aastatel märkimisväärselt kasvanud tööt

pereliikmega leibkondade osatähtsus (2010. aasta alguses üle 80% kõigist toetuse saajatest). Sealjuures on pooled toimetulekutoetuse saajatest üheliikmelised leibkonnad. Autorid leiavad, et töötuga leibkondade suur osatähtsus toimetulekutoetuse saajate hulgas annab tunnistust töötutele mõeldud sotsiaalse kaitse ebapiisavusest. Toimetulekutoetuse saajate sissetulekutest moodustavad kõige suurema osa pensionid (sh vanadus-, toitjakaotus- ja töövõimetuspension) ning töötasu. Peamiseks pikaajaliste töötute aktiivsusnõudeks on kohustus registreeruda töötuna Töötukassas, teisi aktiivsusmeetmeid kasutatakse vähe ja rakendatav praktika on väga erinev. Aktiivsusnõuete mitmetäitmise korral sanktsioone (s.o toimetulekutoetuse maksmise lõpetamist) sisuliselt ei rakendata. Uuringust selgus ka, et toimetulekutoetuse ja tööturuteenuste süsteemid toimivad teineteisest suhteliselt eraldatult ja tegelevad erinevate probleemidega. Seetõttu võivad inimesed jääda kahe süsteemi vahele ning sellest tulenevalt ilma vajaliku abita. Autorid järeldasid ka, et toimetulekutoetus on leibkonna absoluutsest vaesusest väljatoomiseks liialt madal.

Lisaks eeltoodud mõju analüüsidele, on varasemalt valminud mitmeid sotsiaalkaitstesüsteemi toimimist ja võimalikke poliitikaalternatiive analüüsinud uuringuid. Leetmaa jt (2004) annavad põhjaliku ülevaate töötuskindlustuse teooriast ja praktikast ning Eesti süsteemist. Võrk jt (2010) analüüsivad sotsiaalkaitstesüsteemi rolli turvalise paindlikkuse kujundamisel Eestis ning järeldavad, et võrreldes teiste EL riikidega on töötushüvitised Eestis madalad, tööjõumaksud keskmised, siirdumine töötusest tagasi hõivesse ei ole kasulik osaja ja madala palgaga ning töötushüvitiste katvus on madal. Sellest tulenevalt on töötute vaesusrisk EL võrdluses üks kõrgemaid ja sotsiaaltoetused aitavad vähe kaasa suhtelise vaesusrisi vähenemisele. Poliitikauuringute Keskus Praxis Veldre jt (2011) on analüüsinud Eesti sotsiaalkaitstesüsteemi korralduse efektiivsust. Käesoleva töö seisukohalt on olulised järgmised tulemused (lk. 5-6):

- Haigekassa administreeritava sünnitushüvitise ja Sotsiaalkindlustusameti administreeritava vanemahüvitise taotlemise põhimõtted lubavad naistel, kel on õigus mõlemale hüvitisele, loobuda esimesest ning optimeerida hüvitiste erinevaid arvestuspõhimõtteid kasutades oma tulusid. Nimetatud optimeerimise lahendust kumbki nimetatud asutus samas ei propageeri, mistõttu võivad madalalpalgalised mitteinformeeritud isikud nõndanimetatud standardlahendusega leppides kanda olulist kahju. Kõnealuse hüvitise korralduse kaudu on loodud tingimused võrdsuspõhiõiguse riiveks.
- Puudega ja püsivalt töövõimetuslike isikute rehabilitatsiooniprotsess on lahutatud kahe erineva sotsiaalkaitse asutuse, Sotsiaalkindlustusameti ja Töötukassa vahel, ilma et oleks loodud eeldused asutustevaheliseks koostööks. Taoline korraldus ei ole terviklik, kliendi huvidest lähtuv ega sotsiaalkaitsele eraldatud ressursse säästev.
- Ajutisest ja püsivast töövõimetusel tuleneva tulukao kompenseerimiseks väljatöötatud hüvitiste – ajutise töövõimetus hüvitise ja töövõimetuspensioni – arvestamise alused lubavad kattuvat hüvitamist. Sama riski samaaegne hüvitamine riikliku sotsiaalkindlustussüsteemi poolt ei ole optimaalne ressursikasutus.

Eesti sotsiaalkindlustussüsteemi jätkusuutliku rahastamise võimalusi vaadanud mahukas uurimuses (Poliitikauuringute Keskus Praxis 2011) analüüsiti muuhulgas järgmisi antud töö seisukohalt olulisi poliitikavariante:

- sotsiaalmaksu pöranda vähendamine või kaotamine (poliitikavariant 4);
- töövõimetus- ja toitjakaotuspensioni kvalifikatsiooniperioodi pikendamine paralleelselt vanaduspensioni staažinõude pikenemisega (poliitikavariant 10);

- ennetähtaegse vanaduspensioni võimaluste piiramine – perioodi lühendamine 3 aastalt 2 aastale (poliitikavariant 16);
- ennetähtaegse vanaduspensioni piiramine – aktuaalselt neutraalse vähendusprotsendi rakendamine (poliitikavariant 17);
- osalise pensioni kehtestamine, mis laieneb ka ennetähtaegsele vanaduspensionile (poliitikavariant 18);
- töötava pensionäri pensioni summeerumine sotsiaalmaksuga maksustatud tuluga (poliitikavariant 19);
- töötuskindlustushüvitise ja töötutoetuse suuruse ning maksmise perioodi muutmine (poliitikavariant 25);
- töötutoetuse maksmise menetluse lihtsustamine ja õigustatud subjektide ringi laiendamine (poliitikavariant 26);
- töötutoetuse tõstmine minimaalsele töötuskindlustushüvitise tasemele (poliitikavariant 27);
- aktiivsete ja passiivsete tööturumeetmete sidumine (poliitikavariant 28);
- töötuskindlustushüvitise maksimisega jätkamine, kui töötu asub ajutisele või osalise ajaga tööle (poliitikavariant 29);
- koondamishüvitise määramise aluseks võetakse isiku kogu tööstaaž erinevate tööandjate juures (poliitikavariant 30);
- töötuskindlustuse rahastamise vastutsükliliseks muutmine ning hüvitise pikkuse kohandamine töö leidmise tõenäosusega (poliitikavariant 31);
- arvestusliku kontosüsteemi rakendamine töötuskindlustuses (poliitikavariant 32);
- kohustuslike sissemaksetega töötushüvitiste kogumiskonto loomine (poliitikavariant 33);
- ajutise ja püsiva töövõimetuse samaaegse hüvitamise kaotamine (poliitikavariant 49);
- tööandja vastutuse suurendamine töövõimetusest tingitud sissetuleku kahanemise riski maandamisel (poliitikavariant 50);
- ajutise ja püsiva töövõimetuse hüvitise skeemi ühendamine ning pikaajalise töövõimetuse korral hüvitise maksmise tingimuslikuks seadmine rehabilitatsiooniprotsessis osalemisest (poliitikavariant 51);
- töövõimetuse riskide katmine vabatahtliku kindlustusena (poliitikavariant 52);
- tööõnnetuse korral tööandja vastutuse suurendamine ajutise töövõimetuse hüvitise maksmisel (poliitikavariant 53);
- tööõnnetusest või kutsehaigusest põhjustatud kahjude hüvitamine avalik-õigusliku või riikliku tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse kaudu (poliitikavariant 54);
- tööõnnetusest või kutsehaigusest põhjustatud kahjude hüvitamine erakindlustusel põhineva tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse kaudu (poliitikavariant 55).

Kokkuvõtvalt näitavad varasemad, et sotsiaaltoetuste ja -hüvitiste rahalised stiimulid mõjutavad töötamise motivatsiooni. Kiire tööhõive kasv aastatel 2000-2007 ja ka varasemad mikrosimulatsiooniuurimused (nt Vörk ja Paulus 2006) lubavad oletada, et sotsiaalkindlustussüsteem ei vähendanud oluliselt inimeste motivatsiooni töötada majanduskasvu perioodil, kuid ilmselt on seos

töötamise stiimulite ja sotsiaaltoetuste vahel olulisem majanduslanguse tingimustes, kui palgad on langenud ja hõivesse naasmine on muutunud raskeks ning oodatav töötasu uuel tööol võib-olla väiksem. Teisest küljest näitavad analüüsid, et suuremaks probleemiks on pigem sotsiaalkaitse süsteemi vähene suutlikkus vaesuse ennetamisel ja leevendamisel.

2.5. Järeldused analüüsiks

Varasemad analüüsid on suuremas osas vaadanud üksikuid toetusi ja hüvitisi ning nende mõju töömotivatsioonile eraldi. Käesolev analüüs keskendub sotsiaaltoetuste ja -hüvitiste omavaheliste seoste analüüsile. Selleks jaotatakse käesolevas töös sotsiaalkaitse süsteemi rahalised hüvitised sotsiaalkindlustushüvitisteks, kahjuhüvitisteks ja sotsiaalabitoetusteks. Sotsiaalkindlustushüvitise eesmärgiks on asendada sotsiaalse riski olukorras osa eelnevast sissetulekust sõltumata sellest, milline on isiku tegelik abivajadus. Kahjuhüvitiste eesmärgiks on sotsiaalse ülekohtu (nt vägivallakuriteo ohvriks langemine) heastamine kokkulepitud ulatuses. Sotsiaalabitoetuste eesmärgiks on kokkulepitud minimaalse sissetuleku tagamine puuduse korral ja vastavalt individuaalsele abivajadusele.

Lähtudes eeltoodud sotsiaalkindlustushüvitiste, kahjuhüvitiste ja sotsiaalabitoetuste eesmärkidest, saab öelda, et asendussissetulekuna saab käsitleda eelkõige sotsiaalkindlustushüvitisi, millega kompenseeritakse inimesele osaliselt eelnev sissetulek, ja sotsiaalabitoetusi, mis tagavad minimaalse sissetuleku. Asendussissetulekuna ei saa käsitleda kahjuhüvitisi.

Erinevate sotsiaaltoetuste ja -hüvitiste seostamiseks analüüsitakse käesolevas analüüsi ka eesmäärke, seoseid sotsiaalsete riskidega. Selline lähenemine võimaldab analüüsida, kas ja miks samaeesmärgilistele toetustele ja hüvitistele rakendatakse erinevaid tingimusi, sealhulgas kvalifitseerumise ja aktiivsuse nõudeid, mis võivad hüvitiste ja toetuste sihtrühmi mõjutada erinevalt otsima tööd ja sobiva töö leidmisel tööle asuma. Samuti võimaldab selline lähenemine analüüsida toetuste ja hüvitiste samaaegse maksmise tingimusi ning samaaegse maksmise mõju töömotivatsioonile. Vähendamaks sotsiaalkaitse hüvitiste ja toetuste negatiivset mõju tööjõupakkumisele, tuleb kujundada hüvitise maksmise kriteeriumid selliselt, et need soodustaksid tööturul osalemist. Kõige olulisemad tingimused on seejuures:

- hüvitiste maksmise suurus ja kestus;
- rahalised stiimulid, mis muudavad töötamise võrreldes toetust ja hüvitiste saamisega tasuvaks ja
- aktiivsuse nõuded ning nende mittetäitmisel rakendatavad sanktsioonid.

Sotsiaalkaitse toetuste ja -hüvitiste mõju töömotivatsioonile analüüsimisel tuleb silmas pidada ka sotsiaalkaitse õiguspõhimõtteid. Käesolevas analüüsis on kesksel kohal küsimus, kui hästi toetused ja hüvitised ennetavad inimese sattumist olukorda, kus võib kahjustuda tema inimväarikus, ning kui hästi toetused ja hüvitised aitavad taastada olukorra, kus inimene saab endale ja oma perekonnale ise kindlustada inimväärse elu ning kanda esmasvastutust hakkamasaamise ees. Samuti on fookuses võrdse kohtlemise põhimõte, mille järgi sotsiaalsete riskide avaldumisel peaks sotsiaalkaitse süsteem sarnasesse olukorda sattunud võrreldavaid abivajajaid kohtlema sarnaselt.

3. Sotsiaalkaitsehüvitiste ja -toetuste eesmärgid

Käesolevas alapeatükis anname ülevaate uuringu objektiks olevate hüvitiste ja toetuste eesmärkidest ja maksmise tingimustest. Täpsemalt keskendub antud peatükk järgmistele Tellija poolt sõnastatud uurimisküsimustele (vt ka Lisa 2 Uuringu metoodika):

- Mis on erinevate sotsiaaltoetuste ja –hüvitiste eesmärgid (sh millisel juhul on tegemist sissetuleku asendamisega ja seega samaeesmärgiliste toetuste/hüvitistega), seos asendussissetuleku üldise põhimõttega, võimalikud vastuolud;
- Missugused on erinevate toetuste ja hüvitiste suurused/määrad, nende arvutamise põhimõtted ja toetussummade ülevaatamise kord.

Uurimisküsimustele vastamiseks on töö objektiks olevad toetused ja hüvitised paigutatud sotsiaalkaitstesüsteemi lähtudes eelmises peatükis esitatud sotsiaalkaitstesüsteemi poolt pakutavate rahaliste hüvitiste jaotusest sotsiaalkindlustushüvitisteks, kahjuhüvitisteks ja sotsiaalabiks. Paigutuse aluseks on võetud sotsiaaltoetuste eesmärgid, mida on analüüsitud õigusaktide, nende seletuskirjade ja ekspertintervjuude põhjal. Lisaks on eesmärgi hindamisel analüüsitud hüvitise maksmise kriteeriume, millest on esitatud ülevaade Lisas 1.

3.1. Hüvitiste ja toetuste paiknemine sotsiaalkaitstesüsteemis

Hüvitiste ja toetuste eesmärgipärasuse analüüsimisel tugineme eelmises peatükis toodud sotsiaalkaitstesüsteemi poolt pakutavate rahaliste hüvitiste jaotusele **sotsiaalkindlustuseks, kahjuhüvitisteks ja sotsiaalabiks**.

Lähtudes eelnimetatud jaotusest on uuringu objektiks olevad hüvitised ja toetused jagatud sotsiaalkaitse süsteemi eri osade vahel (vt Joonis 4). Sealjuures on jaotuse aluseks võetud hüvitiste ja toetuste eesmärgid, mitte aga nende maksmist reguleeriv õigusakt (nt ennetähtaegse vanaduspensionini maksmist reguleerib riiklik pensionikindlustuse seadus, kuid hüvitise eesmärgiks on eelkõige pakkuda kaitset töötusrisi olukorras). Varasematest uuringutest on Eesti sotsiaalkaitse hüvitisi ja toetusi lähtuvalt nende eesmärgipärasusest jaganud ka Leetmaa jt (2004) ja Aasamets jt (2009). Sarnast lähenemist kasutab ka Eurostat, kes eristab sotsiaalkaitse hüvitiste eesmärgist lähtudes kaheksat sotsiaalkaitse funktsiooni (vt Eurostat, 2008 lk. 31). Käesolevas töös kasutatav jaotus erineb varasematest eelkõige uuringu objektiks olevate toetuste ja hüvitiste poolest hõlmates ka väga kitsale sihtrühmale mõeldud hüvitisi (nt Riigikogu liikmetele volituste lõppemise hüvitis, abikaasatasu). Lisaks ei ole varasemates töödes eristatud kahjuhüvitisi ning erineb ka hüvitiste ja toetuste paigutus sotsiaalkaitse süsteemi eri osade vahel. Näiteks ei ole varem töötusrisi hüvitisena käsitletud ennetähtaegset vanaduspensionini, seda on vaadatud kui vanadusriskiga seotud hüvitist. Eelmises peatükis selgus ka, et asendussissetulekuna saab käsitleda sotsiaalkindlustushüvitisi ja sotsiaalabitoetusi. Kahjuhüvitisi asendussissetulekuna käsitleda ei saa. Sellest põhimõttest on lähtunud ka järgnevas analüüsis.

Joonis 4 toodud hüvitiste ja toetuste jaotusest selgub, et **üheselt ei ole selge töötutoetuse ja koondamishüvitise koht sotsiaalkaitse süsteemis, mis tekitab raskusi nende hüvitiste ja teiste analüüsitava hüvitiste ja toetuste ja töötasu samaaegse saamise analüüsil. Samuti on keeruline paigutada sotsiaalkaitstesüsteemi Riigikogu liikme volituste lõppemise hüvitist ja abikaasatasu, mis on teatud kitsale sihtgrupile mõeldud erihüved ning mõjutavad üldist tööjõupakkumist vähe**. Selguse huvides on järgnevas analüüsis kahte viimatinimetatud käsitletud kui töötusrisi hüvitiste

erijuhtu. Järgnevas alapeatükis on Joonis 4 toodud hüvitiste ja toetuste paigutust täpsemalt selgitatud.

JOONIS 4. EESTI SOTSIAALKAITSE HÜVITISTE JA TOETUSTE PAIGUTUS SOTSIAALKAITSE SÜSTEEMIS

Sotsiaal-kindlustus	Töötus	Vanadus	Haigus/töövõimetus	Pere/lapsed	Toitja kaotus
Kaitse sotsiaalsete riskide korral (eelnev sissetulek)	Töötutoetus Töötuskindlustus Koondamishüvitis	Vanaduspension	Haigushüvitis Töövõimetuspension	Vanemahüvitis Hooldushüvitis Lapsendamishüvitis	Toitjakaotuspension
	Riigikogu liikme hüvitis Ennetähtaegne vanaduspension	Soodustingimustel vanaduspension Väljateenitud aastate pension Päästeteenistuja toetus	Sünnitushüvitis		
Kahju hüvitamine Ülekohtuga seotud kulude hüvitamine	Kuriteoohvri hüvitis Hüvitis tööülesannete täitmisel saadud tervise kahjustusega tekitatud kahju hüvitamiseks Maksejõuetuse hüvitis Koondamishüvitis				
Sotsiaalabi Abi puuduse korral (minimaalne sissetulek)	Toimetulekutoetus Töötutoetus				

Allikas: Autorite koostatud

Nagu eelmises peatükis mainitud, mõjutavad töajõu pakkumist suuremal või vähemal määral kõik sotsiaalkaitse süsteemi poolt pakutavad rahalised hüvitised ja toetused. Tabel 2 on toodud käesolevas töös vaadeldavate hüvitiste ja toetuste saajate arv, hüvitise keskmine suurus ja kogukulu aastatel 2010–2011. Töajõupakkumise seisukohalt on olulisemad töötusriski hüvitised, see on eelkõige töötuskindlustushüvitis, töötutoetus ja ennetähtaegne vanaduspension, mille saajaid oli 2011. aastal kokku ligi 63 tuhat inimest. Teistest analüüsitavaist hüvitistest on nii saajate arvu kui ka kulutuste poolest töajõu pakkumise seisukohalt olulisemad töövõimetuspension, soodustingimustel vanaduspension, väljateenitud aastate pension ja toimetulekutoetus. Kõige suuremaks hüvitiseks saajate arvu poolest ning kulutuste suuruse poolest on vanaduspension. Saajate arvu ja kogukulutuste poolest kõige vähemolulised on vanaduspensionil ootel oleva päästeteenistuja toetus, Riigikogu liikmetele volituste lõppemisel makstav hüvitis, lapsendamishüvitis, abikaasatase ja riikliku kuriteoohvri hüvitis.

Vaadates hüvitise saajate ja selle maksimisega kaasnevat dünaamikat, selgub et mitmete hüvitise liikide saajate arv ja kulud on majanduslanguse aastatel kasvanud. Seda kinnitab nii töötusriskiga seotud hüvitiste statistika, aga ka näiteks töövõimetuspensionäride kasv. Töövõimetuspensionil saajate arv on alates hüvitise skeemi rakendamisest 2001. aastal püsivalt kasvanud. Eestis oli 2012. aasta alguses töövõimetuspensionil saajate osakaal 20–64-aastastes elanikesse 10,8%, OECD riikides moodustas samalaadse hüvitise saajate arv 2008. aastal 5,7% tööealisest elanikkonnast. Lähtudes hüvitisesaajate kõrgest osakaalust tööealistesse elanikesse võrreldes teiste arenenud riikidega, on saajate arvu pidev kasv seostatav eelkõige töövõimetus hindamise aluste ja käitumuslike tegurite (sh majanduskriisi mõju) koosmõjuga. Võimalikule nn käitumuslikule aspektile viitab töövõimetuspensionil tagava minimaalse töövõime kaotuse määraga isikute suur juurdevool majanduskriisi tingimustes. Kui

kõigi töövõimetuspensionäride arv on ajavahemikul 2001–2011 kasvanud 90,3%, siis 40-protsendise töövõimetuse määraga isikute arv on kasvanud 6,2 korda, suurim kasv on aset leidnud just aastatel 2009–2010.

TABEL 2. UURINGU OBJEKTIKS OLEVATE HÜVITISTE JA TOETUSTE SAAJATE ARV, KOGUKULUD JA HÜVITISE KESKMINE SUURUS 2010-2011.

	Saajate arv ¹		Hüvitise keskmine suurus (euro)		Kulud (tuhat eurot)	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Töötuskindlustushüvitis	61012	32104	265	257	79506,1	36814,5
Töötutoetus	45401	30449	65,41	65,41	10169	6513
Koondamishüvitis	10523	6040	1133	1159	11890,89	7001,45
Tööandja maksejõuetuse hüvitis	6341	2647	1708	1751	10968,48	4579,11
Vanaduspension	221342	220 912	304,7	304,9	825516	820444
Ennetähtaegne vanaduspension	16646	20 602	243,1	242,7	52974	58045
Töövõimetuspension ²	83414	90354	178,9	177,1	175784,4	188289
Toitjakaotuspension	8539	7 642	146,5	151	15134	14082
Soodustingimustel pension	53347	54 948	309	309,6	200837	203915
Väljateenitud aastate pension	1 983	1 913	303	254,3	8849	9039
Vanemahüvitis ³	33729	35356	733,51	759,90	174006,99	173293,3
Riikliku kuriteoohvri hüvitis	266	314	-	-	174,6	204,6
Haigushüvitis ⁴	-	-	-	-	35068,4	-
Sünnitushüvitis ⁵	10987	-	3286,6	-	36117,8	-
Lapsendamishüvitis	20	24	2220,9	-	44,4	-
Hooldushüvitis	-	-	134,6	-	10 250,2	-
Toimetulekutoetus ⁶	165119	-	-	-	20604,31	-
Vanaduspensionini ootel oleva päästeteenistuja toetus	14	17	410,06	396,28	-	-
Abikaasatasu	92	87	333,62	333,62	321,253	334,266
Riigikoguliikme volituste lõppemise hüvitis	1	101	9402	9391	9,402	948,512
Riigi poolt tööülesannete täitmisel saadud tervise kahjustusega tekitatud kahju hüvitis	1555	1642	146,66	-	2 828,3	6 363,7

¹Hüvitise/toetuse saajad kalendriaastas kokku; töötuskindlustushüvitise puhul väljamakse saajate arv; pensionite puhul hüvitise saajad kalendriaasta lõpus; vanaduspensionini saajate hulka ei ole arvestatud ennetähtaegse ja soodustingimustel vanaduspensionis saajaid; toitjakaotuspensionini puhul perekonnad; toimetulekutoetuse puhul rahuldatud taotluste arv.

²Hüvitise keskmine suurus on leitud aritmeetilise keskmisena üle kõigi töövõimetuspensionide.

³Keskmine toetus 2010. ja 2011. aasta lõpul.

⁴Kuna Haigekassa koostab ajutise töövõimetuse statistikat üksnes töövõimetuslehtede põhisel (üks haigusjuhtum võib koosneda mitmest haiguslehest), pole hüvitise saajate arv ega haigusjuhtumite raames võimaldatud hüvitiste keskmine suurus teada.

⁵Sünnitushüvitise saajate arvuna on vastaval kalendriaastal Haigekassale hüvitamiseks esitatud sünnituslehtede arv, mis suure tõenäosusega peegeldab tegelike hüvitisesaajate hulka – eeldatavasti on naiste hulk, kel sama kalendriaasta sees algavad kaks erinevat rasedus- ja sünnituspuhkust, marginaalne.⁶Rahuldatud taotluste arv toimetulekupiiri kindlustamiseks.

Allikas: Eesti Töötukassa, Statistikaamet, Sotsiaalkindlustusamet, Välisministeerium, Riigikogu Kantselei, Haigekassa, Päästeamet.

Tabelist 2 selgub ka, et kui üldjuhul ühekordselt makstavad hüvitised (kahjuhüvitised, koondamishüvitis, Riigikogu liikmetele makstavad hüvitised) välja arvata, siis erinevate riskide puhul kompenseeritakse eelnevast sissetulekust erinev osakaal. Kõige kõrgema asendussissetuleku tagavad laste ja perega seotud riskide korral makstavad hüvitised ja haigushüvitised, mille asendusmäär on vastavalt üldjuhul 100% ja 80% eelnevast sissetulekust, seevastu kõige väiksemat kaitset pakuvad töötushüvitised.

3.2. Töötusriiskihüvitiste eesmärgid

Töötuse puhul käsitlevad Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) konventsioon nr 102 sotsiaalkindlustuse miinimumstandarditest (1952. aastast) ja Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeks (1964. aastast) kindlustatava riskina: „... töise tulu katkemist, nagu on määratletud siseriiklikes õigusaktides, kui kaitstav isik, kes on töövõimeline ja valmis tööle asuma, ei ole suuteline leidma sobivat tööd.“ Nagu näha, viidatakse mõlemas konventsioonis töise tulu katkemisele ehk töötuse riski definitsioon sellisel kujul puudutab vaid isikuid, kes on varem töötanud. Leetmaa jt (2004) järgi tuleb nimetatud konventsioonide tõlgendamisel arvestada, et kuna ILO konventsioon nr 102 ja Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeks puudutavad miinimumnõudeid sotsiaalkindlustussüsteemidele, tuleb sellest töötuse riski definitsioonist aru saada nii, et töötushüvitisi tuleks maksta vähemalt nimetatud juhul.

Riigid võivad maksta töötushüvitisi ka muudel juhtudel, näiteks isikutele, kes varem pole töötanud. Samuti jätavad mõlemad konventsioonid riikidele ruumi otsustamiseks, kuidas määratleda töise tulu katkemist, mida mõista valmisolekuna tööle asuda ning kuidas defineerida sobivat tööd.

Kui ILO konventsioon nr 102 viitab nn täielikule töötusele, kus töösuhe on katkenud ja teine tulu täielikult puudub, siis parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeks (1990. aastast) katab ka osalise töötuse riski käsitledes osalise töötuse puhul kindlustatava riskina töötasu alanemist, mille põhjuseks on:

- töötundide vähenemine võrreldes normtööajaga (ilma töösuhete lõppemiseta), mis ei ole seotud töötaja isikliku eelistuse või terviseseisundiga, või
- sobiva täistööajaga töö puudumine töötuse puhul, kes vaatamata osalise tööajaga tööle asumisele on võimeline, otsib ja on valmis vastu võtma täistööajaga tööd.

Mitmed Euroopa Liidu liikmesriigid tagavadki sotsiaalkindlustushüvitisi ka nõndanimetatud osalise töötuse ehk vaeghõive korral (Leetmaa jt 2004).

Lisaks on töötushüvitiste maksmisel reeglina oluline töötuse põhjus. Nii ILO konventsioon nr 102 kui ka Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeks lubavad hüvitisi mitte maksta, **kui inimene kaotas töö enda väärkäitumise tõttu või lahkus töölt vabatahtlikult ilma mõjuva põhjuseta**. Lihtsustatult võib öelda, et sotsiaalkindlustus tagab kaitse üksnes n-ö sotsiaalselt aktsepteeritud töötuse juhtudel, kui inimene

on enda tahtest olenematutel põhjustel töötuks jäänud ega suuda leida sobivat tööd vaatamata aktiivsetele töötusotsustele. Mida loetakse mõjuvaks põhjuseks on defineeritud tulevalt riigi tööturu olukorrast. See ei välista siiski muude sotsiaalse kaitse või tööpoliitika abinõude pakkumist töötutele, kellel ei teki õigust rahalistele hüvitistele – aidates näiteks tööd leida neil, kes vabatahtliku töölt lahkumisega tegid enda jaoks kahjuliku valiku, suutmata hiljem uut töökohta leida. (Leetmaa jt 2004)

Eesti sotsiaalkaitse süsteemis pakuvad esmast kaitset töötusrisi korral **töötuskindlustushüvitis**

ja **töötutoetus**. Töötusrisi hüvitiste erijuhtudeks võib pidada **ennetähtaegset vanaduspensionit, abikaasatasa ja Riigikogu liikme hüvitist**, mis on suunatud teatud kitsa sihtrühma kaitsele töötusrisi olukorras. Lisaks võib töötusrisi hüvitisena vaadata ka **koondamishüvitisi**, kuid nagu eelnevalt mainitud on nende eesmärk ja paigutus sotsiaalkaitse süsteemis ebaselge.

3.2.1. Töötuskindlustushüvitis ja töötutoetus

Eestis tuleneb õigus riigi abile töötuse korral Põhiseaduse §28 lõikest 2, mille kohaselt soodustab riik „vabatahtlikku ja omavalitsuse hoolekannet” ning §29 lõikest 3, mille kohaselt „riik korraldab kutseõpet ja abistab töötusvajadust tööd leidmisel.

Kõige otsesemalt pakuvad Eesti sotsiaalkaitse süsteemis kaitset töötuse riski vastu töötuskindlustushüvitis ja töötutoetus. Sarnaselt Eestile on kaitse töötuse riski suhtes korraldatud kahetasandilisena ka mitmes teises Euroopa riigis. Töötutoetust hakati Eestis maksma 1991. aastal töötuse abiraha nime all, töötuskindlustussüsteem rakendus 2002. aastal, hüvitiste väljamaksmisega alustati aasta hiljem. Töötuskindlustushüvitist makstakse töötuskindlustuse seaduse alusel (TKindIS) (vastu võetud 13.06.2001 RT I 2001, 59, 359; hetkel kehtiv redaktsioon jõustunud 24.12.2011 RT I, 23.12.2011) ja töötutoetust tööturuteenuste ja toetuste seaduse alusel (TTTS) (vastu võetud Vastu võetud 28.09.2005 RT I 2005, 54, 430; hetkel kehtiv redaktsioon jõustunud 20.02.2012 RT I, 10.02.2012).

Vastavalt **Töötuskindlustuse seadusele** on töötuskindlustushüvitise eesmärk „kindlustatule töötuse korral töötusvajadust ajaks kaotatud sissetuleku osaline kompenseerimine“ (TKindIS §2). Töötutoetuse eesmärki **Tööturuteenuste ja -toetuste seadus** otseselt ei maini, kuid kuna töötutoetus on üks tööturutoetuste liik (TTTS §25), siis võib öelda, et töötutoetuse eesmärk kattub seaduse üldeesmärgiga, milleks on „tööealise elanikkonna võimalikult kõrge tööhõive saavutamine ning pikaajalise töötuse ja tööturult tõrjutuse ennetamine tööturuteenuste osutamise ja tööturutoetuste maksmise kaudu“ (TTTS §1).

Töötuskindlustuse seaduse eelnõu seletuskirjas 2000. aasta lõpust nähakse töötuskindlustushüvitist ning töötutoetust samaeesmärgiliste toetustena, millest esimene on primaarne süsteem ning teine sekundaarne, „mis rakendub üksnes juhtudel, kui isikul ei teki õigust töötuskindlustushüvitistele, kui isik on saanud töötuskindlustushüvitisi maksimumperioodi vältel või hüvitiste maksmise ajal keeldunud vastu võtmast sobivast tööst.” Ka intervjueritud ekspertide hinnangul on töötuskindlustushüvitis ja töötutoetus samaeesmärgilised hüvitised, millel on üks eesmärk, kuid erinev sihtrühm:

„Need inimesed, kes on süsteemi panustanud, neil võiks olla see kaitse ka töötuse korral /.../ sõltuv nende panusest, aga teistele peaks siis ikkagi olema tagatud see minimaalselt vajalik toetus töötusvajadustele.”

Seevastu fookusrühma intervjuudest töötukassa konsultantidega selgus, et töötutoetust tõlgendatakse ka kui toetust, mis on mõeldud tööotsinguga seonduvate kulude katteks, mitte asendussissetulekuna:

“Ta ei olegi mõeldud elamise toetuseks, millest tegelikult nad saavad seda. Tegelikult see on mõeldud just, et ta sõidab siia vastuvõtule, et ta läheb töövestlusele, et ta helistab tööandjale.”

Seega võib öelda, et nii analüüsitud dokumentides kui ka ekspertide hinnangul on töötuskindlustushüvitise eesmärk üheselt mõistetav: hüvitise eesmärgiks on pakkuda asendussissetulekut töötaoleku perioodil ning toetada aktiivset tööotsingut. Töötutoetuse eesmärki seaduses otseselt ei sõnastata ning praktikute tõlgendus on õigusaktide ja ekspertide omast erinev.

Vaadates hüvitise maksistingimusi (vt ka Lisa 1 Hüvitiste ja toetuste kirjeldus), võib öelda, et töötuskindlustushüvitise maksistingimused on üldjoontes hüvitise eesmärgiga kooskõlas: hüvitise saamise eelduseks on eelnev töötamine ja kindlustusmaksete maksmine, hüvitise suurus sõltub eelnevast sissetulekust, selle saamisele eelneb ooteperiood ja hüvitise saajatelt eeldatakse aktiivset tööotsingut. Töötuskindlustushüvitis katab sisuliselt üksnes sunnitud, isiku enda tahtest mittesõltuvaid töötuse juhtumeid, mille põhjuseks ei olnud töötaja initsiatiiv, teadlik nõusolek või väärtegu. Sellised välistused on laialt levinud ning ka rahvusvahelistes konventsioonides aktsepteeritud. (Leetmaa, Leppik, Liimal 2004, 33-35).

Võrreldes Eesti töötuskindlustussüsteemi teiste Euroopa riikidega (Mutual Information System on Social Protection (MISSOC), 2011, Praxis 2011) saab öelda, et Eesti süsteem on suhteliselt lihtne, hüvitiste maksmise kestus pigem lühike ja hüvitiste määr pigem madal (vt ka ptk 6 Töötamise rahaliste stiimulite kvantitatiivne analüüs). Näiteks on töötuskindlustushüvitise maksimaalne kestus Eestis 360 päeva, mis on ELi liikmesriikidega võrreldes suhteliselt madal, kuid samal tasemel teiste Ida-Euroopa riikidega. Paistab silma, et Eesti süsteem on lihtsam: ühtsed töötuskindlustushüvitise suurused ja maksmise kestused, vaatamata vanusele või teistele teguritele. Seevastu näiteks Poolas sõltub hüvitise saamise kestus piirkonna töötuse tasemest, Rootsis ka alaealiste laste olemasolust. Vanemaealisi käsitletakse soodsamalt näiteks Austrias, Tšehhis ja Prantsusmaal. Ühelt poolt on vanemaealistel pikem staaž ja kindlustusmaks maksmise periood, millega tekib suurem õigus hüvitisele, kuid samas kuuluvad vanemaealised riskigruppi, sest neil on töö leidmine keerulisem. Ka hüvitise asendusmäär on Eestis suhteliselt madal ega sõltu ülalpeetavate olemasolust. Seega ei ole Eesti töötuskindlustussüsteem ELi liikmesriikide võrdluses helde.

Erinevalt töötuskindlustushüvitisest on töötutoetuse eesmärgid ja maksmise kriteeriumid vastuolulised (vt ka eelnev alaptk). Samale järeldusele on jõudnud ka Leetmaa jt (2004). Nagu eelnevalt mainitud, võib töötutoetust vaadata kui sotsiaalkindlustuse ja –abi segatoetust. Toetust makstakse ühe kindla sotsiaalse riski ehk töötuse korral ja selle saamise eelduseks on kindlustuspõhimõtetele rajanev eelneva töötamise nõue. Teisalt makstakse hüvitist kõigile võrdse suuruses ning vaid juhul kui inimese sissetulek jääb alla teatud piiri (nn sissetulekutest), mis on omane eelkõige sotsiaalabile. Ka Euroopa riikide töötutoetuse maksmise skeemid on väga erinevad: on riike, kus töötuskindlustussüsteemi kõrval töötuse abiraha skeem puudub ning kindlustushüvitisele mittekvalifitseerumise korral on inimesel õigus saada sotsiaalabi (Belgia, Bulgaaria, Tšehhi, Taani, Itaalia, Leedu, Austria, Holland, Portugal); erinevat tüüpi töötushüvitised on olemas nt Hispaanias, Prantsusmaal, Iirimaa, Soomes, Rootsis ja Suurbritannias (MISSOC, 2011). Süsteemi valik sõltub iga riigi tööturu olukorrast ja sellest, missugused on nõ sotsiaalselt aktsepteeritavad töötuse juhud, mille

korral riigi abi vajalikuks peetakse (nt mida loetakse töötamisega võrdsustatud tegevuseks, kuidas on defineeritud vabatahtlik töötus jne).

Töötutoetuse eripäraks on lisaks ka see, et selle suurus on väiksem toimetulekutoetusest (64 eurot võrreldes 76,70 euroga kuus üksi elavale inimesele, vt ka Lisa 1 Hüvitiste ja toetuste kirjeldus). Töötutoetus moodustas 2010. aastal vaid 8% keskmisest ja 25% alampalgast. Ka sõltumatute ekspertide komitee, kes hindab iga nelja aasta tagant Sotsiaalharta nõuete täitmist harta ratifitseerinud riikide puhul, on mitmel korral jõudnud järeldusele, et Eesti ei täida harta artiklis 12 täidetud nõudeid, kuna töötutoetus ja töötuskindlustushüvitise miinimumsuurus on liiga madalad⁴ (European Committee of Social Rights, 2010). Alates 2013. aastast ei tohi töötutoetuse päevamäär 31-kordne korrutis olla väiksem kui 50 protsenti kuu töötasu alammäärast (TTTS RT I 2009, 36, 234, § 31 lõige 1). Sellele vaatamata ei õnnestu Eestil ilmselt töötutoetuse suurust Sotsiaalharta nõudmistega vastavusse viia. Artikli 12 §1 rakendamise hindamisel lähtub komitee põhimõttest, et miinimumhüvitis peaks tagama kaitse vaesusriski langemise eest. Seejuures lähtutakse eeldusest, et hüvitise tase ei tohiks olla madalam vaesusriski piirist, so 40% leibkonnaliikme mediaantulust. Eeldades, et 2013. aastal miinimumpalk ei tõuse, oleks töötutoetuse suuruseks ligi 139 eurot. See on väiksem kui hindamise aluseks olev vaesusriski piir, mis 2010. aastal oli Statistikaameti andmetel 186,6 eurot.

Vaadates töötuskindlustushüvitise ja töötutoetuse saajaid (vt Lisa 1 Hüvitiste ja toetuste kirjeldus) selgub, et hüvitise saajate osakaal uutest registreeritud töötutest kasvas kuni 2009. aastani, mil hüvitist sai 77% uutest töötutest. Järgnenud majanduslanguse aastatel on hüvitise saajate osakaal langenud ning 2011. aastal sai uutest registreeritud töötutest töötuskindlustushüvitist 23%, töötutoetust 27% ning 50% ei saanud kumbagi hüvitist. Seega ei saa töötuskindlustushüvitist ja töötutoetust ligi pooled uutest registreeritud töötutest, mistõttu on töötusrisi olukorras ilmselt oluline osa muudel sissetulekutel. Analüüsimeks kui suur osa nendest sissetulekutest tuleb teistest sotsiaalkaitse hüvitistest, oleks vaja täiendavalt läbi viia eri registrite andmete süvaanalüüs.

Olemasolevate uuringute põhjal saab öelda, et nt tööjõu-uuringu andmetel oli 2010. aastal ligi viiendiku töötute peamiseks sissetulekuallikas erinevad toetused ja hüvitised, 64%-l abikaasa, vanemate või sugulaste sissetulek ning 15% nimetas peamisena muid sissetulekuallikaid. Ka Trummi ja Kasearu (2011, lk. 26) toimetulekutoetuse kasutamise analüüsist selgub, et kõige suurema osa toimetulekutoetuse saajatest moodustavad leibkonnad, kus üks või mitu leibkonnaliiget on töötud. Sealjuures moodustas selliste leibkondade osakaal aastatel 2005-2008 ligi 50% ning aastatel 2009-2010 mõnel kuul isegi kuni 70% kõigist toetust saanud leibkondadest. Kõigist toimetulekutoetust saanud leibkondadest sai täiendavalt töötushüvitisi 14%. Lisaks tuleb tähele panna, et pooled toimetulekutoetust saanud leibkondadest olid üksikud noored (18-29) või üksikud (30-64) leibkonnad, mis näitab, et toimetulekutoetusel on ilmselt oluline roll ka indiviidi kaitsmisel töötusrisi olukorras.

Kuna vähenenud on nii töötuskindlustushüvitise kui töötutoetuse saajate osakaal (vt Lisa 1 Hüvitiste ja toetuste kirjeldus), siis on hüvitise mittesaamise peamiseks põhjuseks ilmselt eelneva töötamise nõude mittetäitmine, mis on eelduseks mõlema hüvitise saamisel. Seda kinnitavad ka Töötukassa eksperdid:

⁴ Lisaks töötutoetusele ja töötuskindlustushüvitise miinimumile, on Sõltumatute Ekspertide Komitee hinnangul liiga madalad rahvapension, minimaalne vanaduspension ja töövõimetuspension.

„Kõige olulisem põhjus, miks kvalifitseerunute osakaal on nii madal, on seotud staažinõude mittetäitmisega. Umbes 80% mittemääramistest tuleneb staažist, st et neil ei ole vajalik staažinõue täidetud ja ülejäänutel on siis see, et töösuhte lõpu põhjus ei anna õigust. Suures osas on tegemist sellega, et nad on selle esimese lainega meie juurest juba läbi käinud ja nad ei ole jõudnud uut staaži koguda.“

Töötukassa hinnangul on selle taga eelkõige majanduslangusest tingitud lühiajaline töötamine pärast esmast töötusperioodi, mistõttu hüvitiste kvalifikatsiooniperiood ei ole täidetud. Täpsema hinnangu andmiseks mittekvalifitseerumise põhjustele, oleks siiski vaja täiendavalt analüüsida Töötukassa registri individuaalandmeid.

Töötuskindlustushüvitise puhul tuleb arvestada, et töötuskindlustushüvitisele ei teki õigust töösuhte omal soovil või poolte kokkuleppel lõpetanutel. Töötukassa andmetel määrati töötutoetus 2011. aastal 7017-le inimesele, kes olid töösuhte lõpetanud omal soovil või poolte kokkuleppel. Samas ei ole teada, kui paljudel nendest oleks olnud täidetud töötuskindlustushüvitise saamiseks nõutav kvalifikatsiooniperiood. Teisalt tuleb arvestada, et töötutoetust makstakse vaid juhul, kui inimesel puudub samas suuruses sissetulek. Seega ilmselt ei saanud osa töösuhte omal soovil või poolte kokkuleppel lõpetanutest ka töötutoetust. Hindamaks kui suurel osal töösuhte omal soovil või poolte kokkuleppel lõpetanutest tekkinuks õigus saada töötuskindlustushüvitist või töötutoetust, on vaja täiendavalt analüüsida, kas nendel inimestel oli täidetud nõutav kvalifikatsiooniperiood ning puudus töötutoetuse suurune sissetulek. Lisaks tuleks arvestada ka töötutoetuse taotlemiseks avaldust mitteesitanud töötutega, kes olid lõpetanud töösuhte omal soovil või poolte kokkuleppel.

Lisaks ilmnes töötukassa konsultantidega läbiviidud fookusrühma intervjuudest oluline rakenduslik probleem, mis ei ole kooskõlas töötuskindlustushüvitise eesmärgiga. Nimelt ei ole töösuhte osapooled tööõigusest sageli teadlikud ning kirjutavad töösuhte lõppemise põhjuseks poolte kokkuleppe. Töötukassasse pöördumisel võib inimesele üllatusena ilmned, et tal ei ole õigust töötuskindlustushüvitisele. Töötu saab seejärel töösuhte lõppemise aluse vaidlustada töövaidluskomisjonis või kohtus, kuid see on seotud aja ja rahakuludega.

“Tihtipeale on meil sellised tõendid (selgitus: tööandja tõend), mis on puudustega, seal ei ole näiteks märgitud, mis on see paragrahv, mille alusel töösuhe lõppes. Tavaliselt tööandja sellesse ei süvene, öeldakse, et lepime kokku ja siis ongi poolte kokkuleppel, see pannakse sinna /.../ Kui mõelda tegelikule olukorrale, siis väga tihti, kui isik ei ole nõus selle paragrahviga, millega lõpetati töösuhe, siis nad ei pöördu töövaidluskomisjoni. Me selgitame talle, mida see tähendab rahaliste toetuste taotlemisel”.

Olukorras, kus inimesel ei teki õigust töötuskindlustushüvitisele, kuna tema töösuhe on lõppenud poolte kokkuleppel või omal soovil, kasutatakse võimalust töötada lühiajaliselt teisel töökohal ning lõpetada töösuhe põhjusel, mis annab õiguse töötuskindlustushüvitisele. Töötukassa töövahenduskonsultantide ning juhtumikorraldajad kirjeldasid järgmisi olukordi:

„Olukorras, kus inimese viimane töösuhe ei võimalda töötuskindlustushüvitist taotleda, kui inimene vahepeal leiab uue töö, mis on näiteks tähtajaline, siis uuesti arvele tulles ta saab juba seda hüvitist taotleda, selle peal mängitakse küll. Pärast tihti ka nädalase tööotsa ja siis on õigus saada hüvitist.“

“Teine skeem on see, et inimene töötab mingis ettevõttes mingi aja, lahkub sealt omal soovil, mis ei anna talle õigust saada töötuskindlustushüvitist. Pärast seda ta tuleb

töötuna arvele, konsultant selgitab talle, et tal ei ole õigust saada töötuskindlustus hüvitist ja mille peale ta toob nädala pärast uue tööandja tõendi kindlustatule, sest oo üllatust, sest talle meenus ootamatult, et tegelikult peale tolle töösuhte lõpetamist töötas ta veel ühe päeva tähtajalise lepinguga oma abikaasa ettevõttes, mis annab talle õiguse töötuskindlustushüvitisele. “

Siiski tuleb arvestada, et fookusrühma intervjuude põhjal ei ole võimalik hinnata, kui levinud taoline praktika on.

Kokkuvõttes võib seega öelda, et kui töötuskindlustushüvitise eesmärgid ja maksistingimused on üldiselt selged ja kooskõlas sotsiaalkaitse teooriaga, siis töötutoetuse eesmärk ja maksimise tingimused vajavad täiendavat läbimõtlemit. Probleemiks on eelkõige hüvitiste madal katvus, madal töötuskindlustushüvitise miinimumsuurus ja töötutoetus, mis ei ole kooskõlas Sotsiaalharta nõudmistega. Pensionieelses vanuses inimestele loodud võimalus saada töötutoetust pikemalt kuni pensionieani ei ole ilmselt samuti kooskõlas antud sihtgrupi vajadustega, kuna seda kasutatakse väga vähe. Märkimist väärib ka töösuhte osapoolte vähene teadlikkus sellest, et poolte kokkuleppel või omal soovil töösuhte lõpetamine ei anna õigust töötuskindlustushüvitisele.

3.2.2. Koondamishüvitis

Lisaks töötuskindlustushüvitisele ja töötutoetusele katab töötuskindlustussüsteem osaliselt ka tööandja riske seoses töötaja koondamisega. Töötaja koondamisel on tööandja kohustatud töötajale maksuma hüvitist Töölepingu seaduse (vastu võetud 28.01.2009 RT I 2009, 11, 67; hetkel kehtiv redaktsioon jõustunud 25.01.2012 RT I, 10.02.2012) või Avaliku teenistuse seaduses (vastu võetud 24.05.1995 RT I 1995, 50, 764; hetkel kehtiv redaktsioon jõustunud 08.12.2011 RT I, 29.12.2011) sätestatud korras, millele lisandub Töötukassa poolt makstav kindlustushüvitis koondamise korral (vastu võetud 13.06.2001 RT I 2001, 59, 359; hetkel kehtiv redaktsioon jõustunud 24.12.2011 RT I, 23.12.2011). Järgnevas analüüsis käsitletakse koondamishüvitisena kõiki kolme eelnimetatud hüvitist.

Kindlustushüvitis koondamise korral lisandus töötushüvitiste hulka 2009. aasta 1. juulil uue Töölepinguseaduse vastuvõtmisega. Vastavalt kehtivale Töötuskindlustuse seadusele on koondamise korral makstava kindlustushüvitise eesmärgiks „töötajale töölepingu ülesütlemise ja avalikule teenistujale teenistussuhte lõpetamise hüvitamine koondamise korral“ (TKindIS § 2). Teisisõnu kaetakse praegu kehtiva seaduse alusel töötuskindlustusest osaliselt nii individuaalse kui ka kollektiivse koondamise riski.

Enne 2009. aasta 1. juulit kaeti töötuskindlustusest osaliselt vaid kollektiivsete koondamiste riski ning praeguse koondamise korral makstava kindlustushüvitise asemel maksti „hüvitist töölepingute kollektiivse ülesütlemise korral“. Viimatinimetatu eesmärgiks oli „tööandjale töölepingute ja teenistussuhete kollektiivse ülesütlemisega seotud kulude osaline hüvitamine“ (TKindIS 01.02.2009 § 2). Seega on nii hüvitise olemus kui ka eesmärk 2009. aastal toimunud seadusemuudatusega muutunud. Kui töölepingute kollektiivse ülesütlemise hüvitise eesmärgiks oli tööandja kulude osaline hüvitamine suurte koondamiste korral, siis kindlustushüvitis koondamise korral rõhutab, et tegemist on töötajale töösuhte lõpetamisel mõeldud hüvitisega.

Vastavalt 2009. aasta 1. juulil jõustunud töölepinguseaduse seletuskirjale (lk 76) „alates 01.01.2008, mil jõustus töötuskindlustuse seadus ning töö kaotanud isikule hüvitatakse osaliselt tööotsingute ajaks tema sissetulek, ei saa 1992. aastal jõustunud TLS alusel makstavaid hüvitisi käsitleda sissetuleku säilitamise allikana, mis tagab isikule võimaluse töötuse perioodil toimetulemiseks. TLS vastuvõtmisel puudus töötuskindlustussüsteem, mis tagab töötajale sissetuleku töötuse perioodiga

toimetulemiseks. Töötuskindlustussüsteemi rakendumisel on seadusliku ülesõtleamisega töötajale makstavad hüvitised pigem tööandja moraalne hüvitus töösuhte lõppemise korral.“ Sellest saab järeldada, et seadusandja tõlgenduses ei ole kindlustushüvitis koondamise korral ega tööandja poolt makstav ülesõtleamise hüvitis asendussissetulek töötösingute ajaks, vaid tegemist on moraalse hüvitisega töötajale töö kaotuse korral.

Lisaks mainitakse samas, et (TLS seletuskiri lk 96) „väiksemad koondamishüvitised suurendavad ka töötaja initsiatiivi püsida tööturul aktiivne. Koondamishüvitis on ühekordne küllaltki suur rahasüst, mis tõstab inimese sissetuleku esimesel töötuskuul oluliselt suuremaks kui oli tema keskmine palk. Suurenenud sissetulek mõjutab inimese motivatsiooni asuda kohe uut töökohta otsima ning selle tulemusena suurendab kõrgem koondamishüvitis tõenäosust, et inimene ei lähe tööle, vaid on pikema perioodi tööturul mitteaktiivne“ ning „koondamishüvitise ülesandeks on ühtlasi vähendada ettevõtlusriski kandmist täies ulatuses töötajale. See tähendab, et koondamishüvitis peab vältima lühikeste (nt paari-kolmenädalast) nõudluse katkestuste puhul inimeste koondamist. See probleem võib esile kerkida monostruktuursetes asulates, kus töötajatel ei ole võimalik alternatiivset töökohta leida ning ettevõtjal on võimalik oma monopolset seisundit ära kasutada. Selliste mõjude vältimiseks on eelnõus teatud koondamishüvitis alles jäänud.“

Töötaja kaitse tööandjapoolse ettevõtlusriski eest on koondamishüvitise mõtteks ka mujal Euroopas. Koondamishüvitisi makstakse nii individuaalsete kui ka kollektiivsete koondamiste korral, kuid hüvitamise reeglid ja määrad võivad sõltuvalt koondamise suurusest erineda. Osades riikides tuleneb koondamishüvitiste maksmise kohustus seadusest (nt Prantsusmaa, Kreeka, Hispaania, Itaalia, Portugal, Suurbritannia, Iirimaa), teistes seadusjärgne kohustus puudub, ent koondamishüvitisi makstakse sageli kollektiivlepingute alusel (nt Saksamaa, Soome, Rootsi, Taani, Belgia, Holland). (Leetmaa, Leppik, Liimal 2004,18).

Töö käigus intervjueritud ekspertide hinnangul on koondamishüvitis küll tööandjate solidaarsuskindlustus, kuid täidab töötösingute algusperioodil töötushüvitisega sama eesmärgi, kuna „samal ajal töötuskindlustushüvitist ei saa“. Ekspertide hinnangul on pigem tegemist asendussissetulekuga, mitte trahvisanktsiooni või valurahaga. Seega erineb seaduse rakendajate tõlgendus mõnevõrra seadusandja omast.

Intervjuust ekspertidega ilmsel rakendusliku probleemina ka, et koondamishüvitise maksmisel rakendatakse ooteperioodi tulenevalt töösuhte lõpetamise põhjusest, mitte aga sõltuvalt sellest, kas tööandja inimesele ka tegelikult koondamishüvitist maksis. Seetõttu võib tekkida olukord, kus inimene tegelikult koondamishüvitist ei saa, kuna tööandja on jätnud oma kohustuse täitmata, kuid töötuskindlustushüvitise puhul rakendatakse pikemat ooteperioodi. Töötukassa andmete põhjal oli 2010. aastal selliseid inimesi, kellele rakendati pikem ooteperiood seoses koondamisega, kuid kes ei saanud tööandjalt koondamishüvitist 143 ja 2011. aastal 64. Seetõttu tuleks töötukassa eksperdi hinnangul siduda ooteperioodi rakendamine tegeliku hüve saamisega, mitte töölepingu lõpetamise põhjusega.:

„Me rakendame ooteperioodi sõltumata sellest, kas ta tegelikult selle asendussissetuleku selleks perioodiks on saanud või ta ei ole saanud. Ta ka ei pruugi seda saada, sest meil on kahjuks olemas ka siin ka paar üksikut juhtumit, kus tööandjad ka ei ole maksnud ei seda oma osa, ega ei esitanud taotlust meile. Ja me oleme, ütleme, juriidilises mõttes nagu täiesti vaakumis.“

Seega võib kokkuvõttes öelda, et koondamishüvitiste eesmärk ja paigutus sotsiaalkaitstesüsteemis ei ole üheselt selge. Hüvitist makstakse kolme erineva seaduse alusel (TKindIS, ATS, TLS) kahele erinevale

töötajate grupile (avalikud teenistujad, töölepinguga töötajad) ja kolme erineva nime all (ülesütlemise hüvitis, kindlustushüvitis koondamise korral, hüvitis ametnikule ametiasutuse likvideerimise või ametniku koondamise korral).

Seadusandja tõlgenduses on koondamishüvitise eesmärgiks pakkuda töötajale moraalset hüvitust töösuhte lõpetamise korral, mitte aga asendussissetulekut tööotsingute ajaks. Lisaks on hüvitise eesmärgiks mõjutada tööandjaid võtma mõistlikke ettevõtlusriske ning optimeerima tööjõu nõudlust pikaajaliselt. Arvestades, et kindlustushüvitis koondamise korral katab vaid osa koondamisega seotud kuludest, see tähendab et tööandjale jääb kohustus maksta täiendavalt hüvitist seaduses sätestatud korras (vt altpoolt), võib öelda et kindlustushüvitis koondamise korral on esmalt tööandja vastutuskindlustus, kus kindlustussüsteem võtab osaliselt üle tööandja kohustused. Teisisõnu on tegemist ühiskonnas kokkulepitud koondamiskulude katmise süsteemiga (vt ka Leetmaa, Leppik, Liimal 2004, 38).

Teisalt tuleb arvestada, 2009. aastal jõustunud töölepinguseaduse muudatustega seati lisaks hüvitise vähendamisele üheks lisatingimuseks koondamishüvitist saanud registreeritud töötutele ka pikem ooteperiood töötuskindlustushüvitise saamisel (vt töötuskindlustushüvitise saamise tingimuste kirjeldust pkt 3.2.1). Selle eesmärgiks oli vähendada koondamishüvitise võimalikku pärssivat mõju tööotsingu aktiivsusele ja motiveerida töötuskindlustushüvitise saajaid kiiresti tööle asuma.

Seega on ühelt poolt on seatud hüvitise eesmärgiks moraalset kahju hüvitamine, mille põhjal saab järeldada, et tegemist on kahjuhüvitisega. Teisalt kui eelnev töösuhe on lõppenud koondamise tõttu, rakendatakse töötuskindlustushüvitise maksmisel pikemat ooteperioodi. Sellest võib omakorda järeldada, et vähemalt töötusperioodi alguses käsitletakse koondamishüvitist osaliselt ka asendussissetulekuna töötusrisi olukorras. Näiteks 5-10 aastase tööstaaži korral tekib inimesel õigus saada koondamishüvitist 2 kuu keskmise töötasu ulatuses, millest ühe kuu eest maksab tööandja (ülesütlemise hüvitis) ning teise Töötukassa (nn kindlustushüvitis koondamise korral). Üle kümneaastase tööstaaži korral on koondamishüvitise suuruseks erasektoris 3 kuu keskmine töötasu, millest ühe kuu osa maksab tööandja ning 2 kuu eest Töötukassa. Samas on võimalik saada kindlustushüvitist koondamise korral samaaegselt töötasuga ja teiste hüvitistega, mis on omakorda vastuolus selle käsitlemisele asendussissetulekuna töötusrisi olukorras.

Kokkuvõttes on seega tegemist sotsiaalkindlustus- ja kahjuhüvitise segahüvitisega, millest sotsiaalkindlustushüvitisena saab osaliselt käsitleda Töötukassa poolt makstavat kindlustushüvitist koondamise korral ning kahjuhüvitisena tööandja poolt TLS-i või ATS-i alusel makstavat koondamishüvitist.

3.2.3. Ennetähtaegne vanaduspension

Ennetähtaegset vanaduspensionit makstakse Riikliku pensionikindlustuse seaduse (RPKS) alusel (vastu võetud 05.12.2001 RT I 2001, 100, 648; hetkel kehtiv redaktsioon jõustunud 01.01.2012 RT I, 14.03.2011, 9).

Ennetähtaegne vanaduspension on käsitletav vanaduspension eriliigina (Õiguskantsleri kantsleil 2004). Tavapärasest vanaduspensionist erineb ennetähtaegne vanaduspension peamiselt selle poolest, et ennetähtaegsele pensionile on õigus kuni 3 aastat enne vanaduspensionit ikka jõudmist. Seega võimaldab ennetähtaegne vanaduspension teatud paindlikkust inimestele pensionile jäämiseks ning analoogne võimalus jääda ennetähtaegsele vanaduspensionile on olemas enamikes Euroopa riikides (vt nt Monticone jt 2008).

Ennetähtaegse vanaduspensioni eesmärki ei ole otseselt riiklikus pensionikindlustusseaduses sätestatud. Intervjuudest ekspertidega selgus, et selle hüvitise liigi kehtestamisel oli eesmärgiks „pehmendada pensioniea tõusu mõju pensionieelses vanuses töötuks jäänud inimestele“. Ka mitmed teised allikad viitavad sellele, et kuigi tegu on vanaduspensioni eriliigiga, ei ole peamiseks riskiks, mida kaetakse, mitte vanus vaid tegu on skeemiga, mis katab vanemaealiste töötajate töötusriski. „Selle abinõu deklareeritud eesmärgiks Eestis on olnud soov leevendada üldise pensioniea tõusu tagajärjel pensionieelses vanuses töötuks jäänud isikute olukorda“ (Tiit jt 2004).

Sama eesmärgi sõnastavad ka Uudeküll ja Võrk (2004) ennetähtaegset pensionit käsitlevas analüüsis, kus leiti 2000. ja 2001. aasta andmete põhjal, et 80% juhtudel toimub ennetähtaegsele vanaduspensionile jäämine kas läbi töötuse või mitteaktiivse ehk siis tegu on alternatiivse sissetulekuga pikemat aega töötu olnud vanemaealistele. Praxis (2011) tööst selgub, et 2001-2007 ennetähtaegsele vanaduspensionile siirdujatest ei saanud üks aasta enne pensionile jäämist 45% mingit sotsiaalmaksuga maksustatud tulu, 31% sai alampalgast väiksemat tulu (või väga ebaregulaarset tulu) ning üksnes 24% inimestest sai alampalgast suuremat töötasu. Enamik ennetähtaegset vanaduspensioni saavatest inimestest kasutab seda võimalust kohe kui see tekib, ehk kolm aastat enne pensioniea saabumist.

Ka õiguskantsler viitab sellele, et ennetähtaegse vanaduspensioni määramise peamine eesmärk on pakkuda asendussissetulekut pensionieelses eas töötuks jäänud isikutele. Õiguskantsleri hinnangul on sellist seisukohta väljendanud nii sotsiaalminister oma 3. märtsi 2004. a kirjas õiguskantslerile⁵ kui ka riikliku pensionikindlustuse seaduse eelnõu seletuskiri. Seega on õiguskantsleri hinnangul ennetähtaegse vanaduspensioni sätestamise peamine eesmärk reguleerida nende isikute tööjõupakkumist, kellel on vähemalt 15 aastat pensionistääzi, kuid kes mingil põhjusel kuni 3 aastat enne kehtestatud vanaduspensioniga pole tööga hõivatud. Õiguskantsler nendib, ennetähtaegse vanaduspensioni näol on tegemist pigem tööturumeetmega (Õiguskantsleri kantselei 2004). Õiguskantsler (Ibid), käsitledes ennetähtaegset vanaduspensionit, sõnastab laiemalt seaduseandja eesmärgi:

„Seadusandja tahe on, et iga isik töötaks oma võimete kohaselt ning tagaks endale inimväärse äraelamise seni, kuni ta on selleks võimeline.“

Võib öelda, et ennetähtaegne vanaduspension pakub pensionieelses vanuses töötajatele kaitset töötusriski olukorras. Tuleb arvestada, et ennetähtaegne vanaduspension viidi sisse enne töötuskindlustussüsteemi rakendamist. Ennetähtaegse vanaduspensioniga sarnaselt pensioneelses vanuses töö kaotanud inimestele on mõeldud ka töötutoetuse süsteemis pakutav võimalus, mille kohaselt pikendatakse töötutoetuse maksmise kestust kuni vanaduspensioniiikka jõudmiseni, kui töötul on vanaduspensionieani jäänud vähem kui 180 päeva. Töötukassa andmetel kasutas seda võimalust 2010. aastal aga vaid 44 ja 2011. aastal 18 inimest (vt Tabel 17). Arvestades, et töötutoetuse on märgatavalt madalam kui ennetähtaegne vanaduspension, ei ole töötutoetus vanemaealistele võrdväärseks alternatiiviks.

Vaadates ennetähtaegse vanaduspensioni maksmiskriteeriume (vt Lisa 1 Hüvitiste ja toetuste kirjeldus), siis võib öelda, et tegu on kõige passiivsema töötusriski hüvitisega. Hüvitise saamisega

⁵ Õiguskantsler leiab, et kuna uue seaduse seletuskirjas on selgitatud ainult uusi põhimõtteid, tuleb asuda seisukohale, et muutmata osas säilinud sätteid seletab 1998. a seletuskiri. Seletuskiri riikliku pensionikindlustuse seaduse eelnõu juurde 08.04.1998

samaaegselt ei saa teenida töötasu, hüvitise saajad ei saa registreeruda töötuna ega osaleda tööturuteenustes. Sellised kriteeriumid on seatud ilmselt seetõttu, et muuta hüvitise taotlemine võimalikult mitteatraktiivseks, samas pärsivad need oluliselt vanemaealiste aktiivsust tööturul.

Ennetähtaegse vanaduspensionide saajate arv on viimastel aastatel pidevalt kasvanud (vt Tabel 2). Kui 2006. aastal sai ennetähtaegset vanaduspensionide 10 540 inimest, siis 2011. aastaks oli see kasvanud 19 015 inimeseni. Ennetähtaegset vanaduspensionide saab 6,4% vanaduspensionäridest. Enamik ennetähtaegsele vanaduspensionile siirdujatest on eelnevalt olnud töötud.

Aastal 2010 oli ennetähtaegne vanaduspension keskmiselt 62 eurot väiksem kui keskmine vanaduspension. Kui keskmine vanaduspension moodustas 2010. aastal 38,5% keskmisest palgast, edasilükatud pension tervelt 41,9%, siis ennetähtaegne vanaduspension vaid 30,7%. See tähendab küll osalt, et ennetähtaegsele pensionile jäämine on inimestele majanduslikult kahjulik võrreldes vanaduspensioniga, kuna nad kaotavad osa pensionist. Teisalt aga on suur osa ennetähtaegsele vanaduspensionile jäänutest olnud ka eelnevalt tööturul ebasoodsamas positsioonis, mis samuti kajastub nende väiksemas pensioninumbris. Seevastu võrreldes töötutoetusega, mille osakaal keskmisest palgast oli 2010. aastal 8% ning mille tõstmisele on olulisel kohal ennetähtaegselt pensionile jäämise võimaluste piiramine saajatele kehtivad aktiivsuse nõuded (vt ka 4 ptk Töötamise stiimulid ja aktiivsuse nõuded hüvitiste ja toetuste saamisel), on ennetähtaegne vanaduspension märksa soodsam valik. Seega on antud pensioniliik oluliseks tööturult väljumise võimaluseks. Ka paljudes teistes Euroopa riikides on ennetähtaegne vanaduspension üheks olulisemaks tööturult väljumise võimaluseks. Euroopa Komisjon soovib liikmesriikides piirata ennetähtaegse vanaduspensionide võimalust ja juhib tähelepanu sellele, et lisaks pensionieale (Euroopa Komisjon 2012).

Ka intervjueritud eksperdi hinnangul võiks „ennetähtaegne vanaduspension kaduda minevikku selles olukorras, kus me suudaksime üle minna paindliku pensionieale süsteemile, kohalduva pensionieale süsteemile, kus on automaatsed kohandumismehhanismid”.

Paindlikku pensionivõimalust kasutatakse mitmetes riikides (nt Rootsi, Itaalia, Poola ja Läti) ning sellisel juhul jagatakse inimese tööelu jooksul makstud sissetulekute kogusumma oodatava elueaga pensionile jäämise vanuses (Tiit jt 2004) ning Tiit jt on teinud soovitusi Eestil sellise võimaluse kasutuselevõttu analüüsida.

Kokkuvõttes võib öelda, et ennetähtaegse vanaduspensionide eesmärgiks on tagada asendussissetulek pensionieelses vanuses töö kaotanud inimestele. Samas on tegemist kõige passiivsema töötusriiki hüvitisega, mis pärsib pensionieelses vanuses inimeste osalemist tööturul. Kuna sel sihtrühmal on võrreldes teiste vanusegruppidega raskem tööd leida, siis on soodsamate tingimuste kehtestamine asendussissetuleku saamisel õigustatud, kuid seda võiks teha pigem läbi töötuskindlustussüsteemi. Sel juhul säiliks pensionieelses vanuses töö kaotanud inimestel kohustus aktiivselt tööd otsida ning võimalus osaleda tööturuteenustes, mis soodustaks nende jätkamist tööturul ka pensionieas ja aitaks edendada nende oskusi/teadmisi.

3.2.4. Riigikogu liikmele volituste lõppemisel makstav hüvitis

Riigikogu liikme volituste lõppemise hüvitist makstakse Riigikogu liikme staatuse seaduse (RKLS) alusel (vastu võetud 14.06.2007 RT I 2007, 44, 316; hetkel kehtiv redaktsioon vastu võetud 01.01.2012 RT I, 22.12.2011, 40). Enne mainitud seaduse jõustumist maksti Riigikogu liikme lõppemise hüvitist Eesti Vabariigi Ülemnõukogu XII koosseisu ning Riigikogu VII, VIII ja IX koosseisu liikmete pensioni seaduse alusel (vastu võetud 18.06.1992 RT 1992, 28, 381).

Täpsemalt Riigikogu liikme staatuse seadus riigikogu liikme volituste lõppemise hüvitise eesmärki ei sõnasta. Intervjuust Riigikantselei õigusala ekspertidega selgus, et Riigikogu liikme volituste lõppemise hüvitist võib näha sotsiaalse tagatisena Riigikogu liikmetele ning mõneti ka rahalise garantiina isikutele, kes Riigikogu töö tõttu on pidanud loobuma erialasest tööst ning kellel tuleks peale Riigikogu tööd uuesti erialane töö leida. Sisuliselt võiks vaadata Riigikogu liikmetele nende volituste lõppemise korral makstavat hüvitist koondamis- või ülesütlemishüvitisena, kuid kuna riigikogu liikmed ei ole kaetud töötuskindlustusega, siis tuleb seda käsitleda ka asendussissetulekuna juhul, kui inimene jääb töötuks.

Nagu intervjuust selgus, viitab Riigikogu liikme staatuse seaduse eelnõu seletuskiri 1937. aasta põhiseadusele, mille kohaselt Riigikogu on autonoomne ning Riigikogu liikme enda staatusega kaasnevaid hüvitsi otsustatakse parlamendi liikmete konsensusega. Esmalt kehtestati Riigikogu liikme volituste lõppemise hüvitis 1992. aasta Eesti Vabariigi Ülemnõukogu XII koosseisu ning Riigikogu VII, VIII ja IX koosseisu liikmete pensioni seaduse alusel ning kuna sel ajal ei olnud Eestis veel töötuskindlustussüsteemi, sooviti tagada Riigikogu liikmetele teatav sissetulek pärast volituste lõppemist. 2003. aastal kaotati küll ära eripensionid Riigikogu liikmetele ning X Riigikogust alates parlamendi liikmetel eripensionile õigust ei teki, kuid Riigikogu liikme volituste lõppemise hüvitise saamise korda pole olnud plaanis muuta. Samuti ei ole arutatud võimalust maksta Riigikogu liikme palgast töötuskindlustusmaksset ning seeläbi tagada Riigikogu liikmetele töötuse korral töölepinguseaduse või avaliku teenistuse seaduse alusel töötajatele sarnased tagatised.

Kui Riigikogulane astub tagasi seadusega ettenähtud korras või riigikogu liige ei osutu tagasivalituks, lõppevad tema volitused järgmiste valimiste tulemuste väljakuulutamise päevast ning tal tekib õigus saada Riigikogu liikme volituste lõppemise hüvitist (RKLS § 32). 2007. aastal võeti vastu Riigikogu liikme staatuse seadus, mille kohaselt makstakse hüvitist ka tagasivalitud Riigikogu liikmetele, kuid see on vaid nende päevade eest, mis jäävad vana Riigikogu koosseisu volituste lõppemise ja uue koosseisu ametivande andmise päeva vahele (RKLS § 32 lg 5). Hüvitise määr sõltub seega sellest, kas Riigikogu liige valitakse tagasi või mitte ning milline on riigikogulase staaž.

Kokkuvõttes saab öelda, et Riigikogu liikmele volituste lõppemisel makstav hüvitis ei sobitu klassikalisse sotsiaalkaitse skeemi. Tegemist on põhiseadusliku institutsiooni esindajatele mõeldud erihüvega mille mõju tööjõupakkumisele on väike (Lisa 1 Hüvitiste ja toetuste kirjeldus), ja mille maksmise tingimused on sündinud poliitilise kokkuleppe tulemusena. Kuna Riigikogu on põhiseaduslik institutsioon, siis on selle liikmete erinev kohtlemine võrreldes töölepinguseaduse ja avaliku teenistuse seaduse alusel töötajatega kooskõlas võrdse kohtlemise põhimõttega.

Kuna tegemist on siiski eelkõige töötusrisiki kaitsele suunatud hüvitisega, millel on sarnaseid jooni nii sotsiaalkindlustus kui kahjuhüvitistega (vt ülalt koondamishüvitise eesmärke), siis on järgnevas analüüsis seda hüvitist vaadatud kui üht töötusrisiki hüvitise erijuhtu.

3.2.5. Abikaasatasu

Abikaasatasu makstakse välislähetuses oleva teenistuja abikaasale vastavalt välisteenistuse seaduses § 67 (vastu võetud 15.06.2006 RT I 2006, 32, 248; hetkel kehtiv redaktsioon jõustunud 15.12.2009 RT I, 2009, 65, 439) sätestatule. Vastavalt "Välislähetustasu ja abikaasatasu maksmise ning teenistuja kulude katmise kord" seletuskirjale võimaldab välislähetuses oleva teenistuja abikaasal teha sissemaksed II samba pensionifondi, on tasuks abikaasa esindustegevuse eest välisesinduses ning võimaldab kompenseerida töökoha kaotust, mille abikaasaga välislähetusse minek üldjuhul kaasa toob.

Nagu intervjuust Välisministeeriumi esindajaga selgus, on abikaasatasu maksmise eesmärk soodustada Välisteenistuja perekonna koosolemist. Juhul, kui teenistujaga lähetuses kaasasolevale abikaasale ei makstaks abikaasatasu ning sellest sotsiaalmaksu, puuduks abikaasal võimalus koguda pensioni. Arvestada tuleb ka asjaoluga, et välisteenistus kestab 3-4 aastat ning sageli ollakse Eestis Välisministeeriumis tööl analoogse perioodi vältel (see küll ei ole seadusest tulenev reegel), enne kui järgmisesse riiki minnakse. Seega võib välisteenistuses töötav teenistuja oma perega viibida sama palju Eestis kui välislähetuses, mistõttu võib olla abikaasal pidevas töötaja-staatuses vähesed võimalused Eestis tööd leida ning ka omada sotsiaalseid garantiisid. Seega on siinkohal oluline aspekt ka sellel, kuidas riik väärtustab inimesi, kes esindavad Eestit välisriikides.

Seega saab öelda, et sarnaselt Riigikogu liikmetele volituste lõppemisel makstavate hüvitistega ei sobitu abikaasatasu oma eesmärgi ja maksimistingimuste poolest sotsiaalkaitse süsteemi (vt Joonis 4). Abikaasatasu ei ole klassikaline sotsiaalkaitse hüvitis, tegemist on välisteenistujatele mõeldud erimeetmega, mida võib näha pigem töötasu kui hüvitisena. Sellele viitab otseselt ka hüvitise nimi – abikaasatasu. Sellest tulenevalt tuleks abikaasatasu maksmist seoses töötamise ja teiste hüvitiste ja toetuste käsitleda pigem kui töötasu. Käesolevas analüüsis on abikaasatasu käsitletud töötusrisi erijuhuna.

3.3. Haiguse ja töövõimetusega seotud riskide hüvitiste eesmärgid

Õigus tervise kaitsele ja riigi abile tuleneb Põhiseadusest (§ 28). Tervise kaotusest tingitud sissetulekuriski maandamiseks on välja töötatud kaks keskselt riiklikult administreeritavat mehhanismi. Lühiajalise tervisehäire (ka pikaajalise haigestumise algusfaasis) korral rakendub ravikindlustuse vahenditest finantseeritav ajutise töövõimetuse hüvitis – selle tervisega seotud alamliigid on **haigushüvitis** ja sünnitushüvitis (viimast käsitletakse pikemalt pere ja lastega seotud hüvitiste osas). Pikaajalise tervisehäire ja vaeguse⁶ korral makstakse pensionikindlustuse vahenditest **töövõimetuspension**.

Tervise kaotuse hüvitamise erijuhuks on tööülesannete täitmisel saadud tervisekahjustusega tekitatud kahju hüvitamine riigi poolt juhtudel, kus isiku tööandja on likvideeritud ning selle õigusjärglane puudub. Seda hüvitiseskemi käsitletakse kahjuhüvitiste alaosas.

Tervisliku olukorraga seotud töövõime kahanemisega on lisaks seotud veel soodustingimustel vanaduspension, väljateenitud aastate pension ja päästeteenistuja toetus, mida käsitletakse pikemalt vanadusriski käsitlevas peatükis. Lisaks nimetatule on tervisekao riskiga vahetult seotud puuetega inimeste sotsiaaltoetused ja tehnilise abivahendi hüvitis ning näiteks ka rehabilitatsioonitoetus, mida selles uurimisaruanDES ei analüüsita.

Tervise riskiga on lisaks seotud veel soodustingimustel vanaduspension, väljateenitud aastate pension ja päästeteenistuja toetus, mida käsitletakse pikemalt vanadusriski peatükis. Lisaks nimetatule on terviseriskiga vahetult seotud puuetega inimeste sotsiaaltoetused ja tehnilise abivahendi hüvitis ning näiteks ka rehabilitatsioonitoetus, mida selles uurimisaruanDES ei analüüsita.

⁶ Käesolevas töös mõistetakse *vaeguse* all püsiva iseloomuga tervise kaotust; mõistet rakendatakse siin vajadusest vabastada töövõimetuspension maksimist sätestavates õigusaktides sarnases tähenduses kasutatav *töövõimetuse* mõiste selle algse termini tarbeks, s.o kirjeldamaks indiviidi suutlikkus/suutmatust teha tööd.

3.3.1. Haigushüvitis

Haigushüvitis kuulub ajutise töövõimetuse hüvitiste hulka, mille maksmine Haigekassa poolt toimub ravikindlustuse seaduse (RaKS) alusel (vastu võetud 19.06.2002, RT I 2002, 62, 377; hetkel kehtiv redaktsioon jõustunud 07.06.2011, RT I, 10.06.2011, 8). RaKS § 50 lg 1 kohaselt on ajutine töövõimetushüvitis „rahaline kompensatsioon, mida haigekassa maksab töövõimetusele alusel kindlustatud isikule, kellel jääb töö- või teenistuskohustustest või majandus- või kutsetegevusest ajutise vabastuse tõttu saamata isikustatud sotsiaalmaksuga maksustatav tulu“.

Riigikohtu 2011. aasta lahendis (RK 3-4-1-12-10) sõnastatuna on ajutise töövõimetuse hüvitise eesmärgiks tagada isikule sissetulek ajaks, mil ta „ei ole ajutise töövõimetuse tõttu võimeline tavapärase sissetuleku saamiseks vajalikku tööd jätkama“. Haigushüvitise maksmise ja määramise tingimuste kooskõlalisust nimetatud eesmärgiga kinnitasid uuringu raames intervjueeritud eksperdid ning toetas hüvitise maksmise tingimuste analüüs. Töötamise fakt annab ligipääsu ravikindlustusele, mille omamine tagab, vähemalt perearstisüsteemi raames, vajadusel suhteliselt kiire ja omaosaluseta pääsu arsti vastuvõtule ka kergematel haigusjuhtudel (vt Saar Poll 2011). Arsti või ämmaemanda vastuvõtt on eelduseks ajutise töövõimetuse juhtumi tuvastamisel ja haiguslehe väljastamisel. Üle kaheksapäevase haigusjuhtumi korral on hüvitise maksmist takistavate asjaolude puudumisel kindlustatule tagatud Haigekassalt arvestatava määraga (enamasti 70%) asendusissetulek. Raseda haigestumisel või vigastuse puhul, tööõnnetuse või kutsehaiguse korral ning ühiskonna huvide kaitsmisel saadud vigastuse korral on hüvitis tagatud tavahaigestumisest soodsamatel tingimustel.

Kõrvutades haigushüvitise eesmärki ja võimaldamise tingimusi välisriikide praktikaga tervisekao riski maandamisel, tuleb tõdeda, et eesmärk üksnes asendada haigestumisest tingitud ajutise töövõimetuse korral saamata jäänud sissetulekut on aegunud. Mitmed Euroopa riigid (nt Taani, Holland, Rootsi) on viimastel aastakümnetel reforminud töövõimetushüvitiste süsteemi nii, et haigestumisest või vigastusest tingitud olulise töövõimekao korral rakenduv hüvitamise mehhanism kannab endas põhimõtet tuua töötaja tagasi tööle nii kiiresti kui võimalik. Hüvitamisega seostatud aktiivsete rehabilitatsioonitegevuste rakendamine juba olulise tervisekao algusfaasis kahandab tõenäosust, et inimene peab tervislikel põhjustel tööturult lahkuma (OECD 2010).

Tuginedes OECD (2010) soovitudele töövõimetussüsteemide kujundamiseks (vt detailsemat käsitlust Praxis 2011), on põhjendatud ajutise töövõimetuse hüvitamise aluste ülevaatamine Eestis ning haigushüvitise muutmine pelgast sissetulekuriski maandavast kindlustushüvitisest tööturumeetmeks. Vastavalt Vabariigi Valitsuse 05. märtsi 2012 otsusele on töövõimetuskindlustuse loomise raames kavas siduda haigushüvitis ja töövõimetuspension üheks skeemiks, muutes oluliselt seniseid hüvitise maksmise aluseid.

Seega saab öelda, et haigushüvitise eesmärk on üheselt mõistetav ja roll sotsiaalkindlustussüsteemis hüvitisele ainuomane, kuid hüvitise võimaldamise printsiibid on mitmete Lääne-Euroopa riikides praktiseeritavate terviseriski maandamise meetmete aluspõhimõtetele võrreldes aegunud, mistõttu on põhjendatud hüvitise eesmärgi ja tingimuste ajakohastamine.

3.3.2. Töövõimetuspension

Töövõimetuspension makstakse riikliku pensionikindlustuse seaduse (RPK) alusel (vastu võetud 05.12.2001, RT I 2001, 100, 648; kehtiv redaktsioon jõustunud 01.01.2012, RT I, 14.03.2011, 9). Õigusaktid töövõimetuspension eesmärgi otseselt ei sõnasta. RPKS § 2 kohaselt on töövõimetuspension defineeritav „solidaarsuspõhimõttele tugineva igakuise rahalise sotsiaalkindlustushüvitisena /--/ töövõimetuse korral“. Hüvitise eesmärgina on nimetatud

asendussissetuleku pakkumist tööealistele inimestele, kes haiguse või vigastuse tõttu ei ole võimelised tööga elatist teenima või kelle töövõime on oluliselt alanenud (vt nt Leetmaa, Lepik, Liimal 2004; Rahuoja 2009). Analüüsidest töövõimetuspensioni maksmise tingimusi käsikäes püsiva töövõime hindamise kriteeriumitega ilmneb töövõimetuspensioni problemaatiline käsitletavus asendussissetulekuna.

Töövõimetuspensioni maksmise aluseks on püsiv töövõimekaotus, mida RPKS (§ 16 lõiked 1-3) käsitleb seisundina, mille korral on tööealine inimene haigusest või vigastusest põhjustatud funktsioonihäire tõttu kaotanud töövõime täielikult või osaliselt ega ole võimeline üldse või talle sobiva tööga töötaja üldisele riiklikule normile vastavas mahus elatist teenima (RPKS). Töövõimetuse tuvastamise kriteeriumid (vt Töövõime kaotuse protsendi määramise kord § 3-16) samas töövõimetuse ekspertiisi taotleva isiku tegelikku töövõimet ei pruugi arvesse võtta, hüvitiseskemile on automaatselt tagatud ligipääs kõigil neil vaeguste⁷-haiguste all kannatajatel, kelle vaegusele on sotsiaalministri määrusega kinnitatud töövõime kaotuse protsendi määramise korras omistatud piisava määraga protsent (vt Tabel 3) ning kes on esitanud Sotsiaalkindlustusametile (SKA) vastavasisulise avalduse.

⁷ Käesolevas töös mõistetakse vaeguse all kirjeldatavat tervise kaotust; mõistet rakendatakse siin vajadusest vabastada õigusaktides kasutatav töövõimetuse mõiste selle algse termini tarbeks, s.o kirjeldamaks indiviidi suutlikkust/suutmatust teha tööd.

TABEL 3. VALIK TÖÖVÕIMETUSPENSIONILE ÕIGUSE ANDVAIST VAEGUSEIST-TERVISESEISUNDEIST SOTSIAALMINISTRI 03.01.2002 MÄÄRUSES NR 3 „TÖÖVÕIME KAOTUSE PROTSENDI MÄÄRAMISE KORD“

Säte	Vaegus	Töövõimetus protsent
§ 3 lg 2 p 3	moonde tõttu eemaletõukav välimus	50%
§ 3 lg 14 p 1	epilepsia: väga harva, generaliseerunud (suured) ja kompleksfokaalsed hoods, enam kui aastapikkuste intervallidega, või väikesed ja lihtfokaalsed hoods mitmekuuliste intervallidega (Haigus loetakse paranenuks, kui ilma ravimiteta 3 aasta vältel hoogusid pole esinenud; ilma tõestatud ajukahjustuseta töövõime kaotuse protsenti ei määrata.)	40%
§ 3 lg 16 p 1	peaaju kasvaja eemaldamise korral oligodendroglioomi, ependümoomi, astrotsütoomi puhul, kui kasvaja täielik eemaldamine pole kindel	50%
§ 3 lg 23 p 2	väljendunud depressioon, hüpokondria, asteenia, foobiad, haigustunnetuse ebakõla, somatiformsed häired	40-60%
§ 5 lg 1 p 4	helisagedustel 500, 1000 ja 2000 Hz kuulmislangus ilma kuuldeaparaadita 70-89 dB	40%
§ 6 lg 1 p 1	nina täielik kaotus	50%
§ 9 lg 2	hääle kähisemine mõlema häälepeala halvatuse või kõri muu haigusliku seisundi tõttu	30-40%
§ 10 lg 2 p 2	kopsuhaigustest tingitud hingeldus keskmise raskusega funktsioonihäirena, s.o hingeldus tekib keskmise raskusega pingutustel nagu kiirustades, suurematel pingutustel, trepist ülesminekul; tavalises tempos tõusudeta teel kõndides või tavalisi kodutöid tehes hingeldust ei teki)	40-60%
§ 10 lg 2 p 2	ühe kopsu puudumine	40-60%
§ 13 lg 2	endokriinhaigused keskmise funktsioonihäirena: lisaks dieedile ja režiimile tingib haigus ravimite kasutamist, mille ärajätmisel seisundi järsk halvenemine, vajab töötamiseks eritingimusi	50-70%
§ 15 lg 1 p 2	põidla ja veel ühe sõrme puudumine	30-40%
§ 15 lg 2 p 22	mõlema sääre amputatsioon	60-80%

Allikas: Autorite koostatud

Vaegusepõhised töövõimetus hüvitise määramise ja arvestuse alused kannavad endas ilmset eeldust, et olulise tervisekaoga kaasneb alati ka töövõimetus. Eeldus peab tõenäoliselt paika väga olulise tervisekao korral, kuid mõõduka ning kompenseeritava vaeguse korral on selliste lähte-eelduste kasutamise põhjendatus küsitav. Vaeguse korral, millega on seostatud sotsiaalministri eelpool nimetatud määruses toodud loendis püsiva töövõime kaotuse määr vähemalt 40%, on vaeguse all kannatavale isikule tagatud etteulatuvalt püsiv regulaarne asendussissetulek kogu tuvastatud töövõimetus perioodiks (kuni 5 aastat) arvestamata isiku tegelikku töökoormust ja sissetulekuid sel perioodil.

Riigikontrolli (2010) andmetel teenis 2009. aastal tulu 41% töövõimetus pensionäridest, kellest vähemalt 10% palgatulu ületas riigi keskmist palka. Sealjuures teenis tulu ka 5% täielikult töövõimetus tunnistatud isikutest.

Töövõimetuse protsendi kesksed hüvitise arvestamise ja määramise tingimused ei võimalda enamike vaeguste puhul arvesse võtta vaegusega isiku tegelikke võimalusi end tööturul rakendada. Isikud, kelle töövõimekaotus on 80% või 90%, saavad vastavalt 20 või 10% võrra väiksemat hüvitist võrreldes isikuga, kellel on tuvastatud täielik töövõimekus. Eeldus, et 80–90% töövõimekaoga isikul on suurem tõenäosus teenida endale täiendavat tulu, mistõttu väärib ta väiksemat hüvitist, ei arvesta inimese tegelikku vajadust abi järele. Väiksem hüvitis olulise töövõimekaoga isikule tõstab samas isiku ja tema pere riski langeda vaesusesse.

Käsitledes töövõimetuspensionini eesmärgina asendussissetuleku tagamist tööealisele inimesele, kelle suutlikkus teenida iseseisvalt tulu on haigusest või vigastusest põhjustatud funktsioonihäire tõttu oluliselt langenud, on põhjendatud hüvitise võimaldamise aluste kohandamine viisil, mis võtab arvesse tervisekaoga isiku tegelikku töövõimet ja suutlikkust end tööturul teostada ja teenida tulu.

Vastavalt Vabariigi Valitsuse 05. märtsi 2012 otsusele on töövõimetuskindlustuse loomise raames kavas siduda töövõimetuspension haigushüvitisega üheks skeemiks, muutes seniseid hüvitise määramise aluseid.

Täna kujul on püsiva töövõimetuse hüvitamisele suunitletud töövõimetuspension võrdlemisi vastuoluline hüvitis. Pensionile omased määramisalused üheskoos töövõimetuse tuvastamise meditsiiniliste alustega ja töövõimetuspensionikeskne hüvitisearvestusega võimaldavad tekkida mitmetel probleemsetel olukordadel, mis on vastuolus hüvitiskeemile omistatava asendussissetuleku rolliga.

3.4. Vanadusriskihüvitiste eesmärgid

Eesti põhiseadus ütleb, et igal Eesti kodanikul on õigus riigi abile vanaduse korral (PS §28). Nimetatud õigus tugineb eeldusele, et alates teatud vanusest ei ole isik võimeline enam endale ise töö või ettevõtlusega sissetulekut tagama (Aasamets jt 2009). Vananemise riskiga seotud hüvitistena käsitletakse käesolevas töös **vanaduspensionit**, mis on nõrka baaslahendus vanaduse riski ilmnemisel; **soodustingimustel vanaduspensionini** ja **väljateenitud aastate pensioni**. Lisaks käsitletakse vananemise riski all ka **vanaduspensionini ootel oleva päästeteenistuja toetust**, mida küll ei nimetata pensioniks, kuid mis sisu poolest on analoogne teiste pensionitega. Töö fookusest jäävad välja eripensionid.

Riikliku pensionikindlustuse alusel makstavad töövõimetuspensionit ja toitjakaotuspensionit, mis nime poolest on samuti pensionid, käesolevas peatükis ei käsitleta, kuna need ei kata vananemisega seotud riski. Neid käsitletakse vastavalt haiguse ning toitja kaotuse riskiga seotud peatükkides.

3.4.1. Vanaduspension

Vanaduspensionini makstakse Riikliku pensionikindlustuse seaduse (RPKS) alusel (vastu võetud Vastu võetud 05.12.2001 RT I 2001, 100, 648; hetkel kehtiv redaktsioon vastu võetud 01.01.2012 RT I, 14.03.2011, 9).

Riikliku pensionikindlustuse seaduse §2 sätestab, et riiklik pension on solidaarsuspõhimõttele tuginev igakuine rahaline sotsiaalkindlustushüvitis vanaduse, töövõimetuse või toitja kaotuse korral, mida makstakse riigieelarves riikliku pensionikindlustuse kuludeks määratud vahenditest. Otseselt vanaduspensionini eesmärgi seadus täpsemalt ei sätesta, kuid nagu Aasamets jt (2009) on maininud, tugineb põhiseaduslik õigus riigi abile vanaduse korral eeldusele, et alates teatud vanusest ei ole isik võimeline enam endale ise töö või ettevõtlusega sissetulekut tagama. Samal seisukohal on ka uuringu käigus intervjueritud ekspert, kelle sõnul on

„vanaduspensioni üks funktsioon tagada asendussissetulek nendele inimestele, kellel oma ea tõttu on töövõime langenud. Meie pensionikriteeriumites ei ole kusagil otsest mõõdupuud, millega me mõõdame, kas see on langenud või mitte, pigem eeldame, et teatud vanusest alates on suure osa inimeste töövõime mingil määral alanenud ja nad enam täisvõimsusel töötada ei saa”.

Euroopa Sotsiaalharta järgi kohustuvad riigid tagama eakatele inimestele õiguse sotsiaalsele kaitsel. Eesmärgiks on ennekõike võimaldada eakatel inimestel jääda võimalikult kauaks ühiskonna täieõiguslikeks liikmeteks, tagades neile piisavad vahendid, mis võimaldavad neil jätkata inimväärset elu ning osaleda aktiivselt avalikus, sotsiaal- ja kultuurielus (Sotsiaalharta, artikkel 23). Kuigi Eesti ei ole seda Sotsiaalharta artiklit ratifitseerinud ning seda kohustust võtnud, annab see siiski ettekujutuse sellest, kuidas vanaduspensioni eesmärke sõnastatakse.

Teisalt on Eesti ühinenud Euroopa Sotsiaalkindlustuskoodeksiga, mille artikkel 26 ütleb, et tagada tuleb vanadushüvitise maksmine juhtudeks, kui isik elab pärast sätestatud vanusesse jõudmist. Sealjuures sätestatud vanus ei tohi üldjuhul ületada 65. aastat (lubades siiski ka kõrgemat vanust sõltuvalt rahvastiku olukorrast).

Laiemas tähenduses on pensionisüsteemi eesmärgid sõnastatud Euroopa Liidu Laekeni tippkohtumisel 2001.a. detsembris, mil lepiti kokku 11 ühist pensionieesmärki (vt ka Tiit jt 2004): 1) sotsiaalse tõrjutuse vältimine; 2) elatustaseme säilitamise võimaldamine; 3) solidaarsuse edendamine; 4) tööhõive taseme tõstmine; 5) tööelu pikendamine; 6) pensionisüsteemi finantsiline jätkusuutlikkus; 7) hüvitiste ja sissetulekute kohandamine; 8) erapensionite adekvaatsus ja turvalisus; 9) ühildumine paindlikuma tööhõivega, 10) naiste ja meeste võrdsuse suurendamine; 11) pensionisüsteemi kohanemisvõime suurendamine.

Nendest eesmärkidest võib järeldada, et pensionisüsteemi eesmärgiks on nii tööelu pikendamine, piisava asendussissetuleku tagamine pärast teatud vanusesse jõudmist, vaesuse vältimine kui ka pensionisüsteemi finantsiline jätkusuutlikkus. Teisisõnu peavad liikmesriigid tagama, et vanemaealised ei satu vaesusrisi ja nende elatustase on piisav; samuti, et nad saavad osa oma maa majanduslikust heolust ja saavad osaleda aktiivselt avalikus, sotsiaalses ja kultuurielus. (Tiit jt 2004).

Seega on vanaduspensioni eesmärgid ja koht sotsiaalkaitse süsteemis üheselt mõistetavad.

3.4.2. Soodustingimustel vanaduspension

Soodustingimustel vanaduspensioni makstakse kahe seaduse alusel: soodustingimustel vanaduspensioni seaduse alusel (SVPS, vastu võetud 14.05.1992 RT 1992, 21, 292, hetkel kehtiv redaktsioon jõustunud 16.05.2010) ning riikliku pensionikindlustuse seaduse (RPKS) alusel (vastu võetud 05.12.2001 RT I 2001, 100, 648; hetkel kehtiv redaktsioon vastu võetud 01.01.2012 RT I, 14.03.2011, 9). Tegu on riikliku vanaduspensioni erijuhtumiga, kus teatud gruppidele antakse võimalus soodustingimustel pensionile jääda. Sellisteks gruppideks on tervist kahjustavatel ja eriti raskete töötingimustega tööd teinud inimesed ning keskmiselt suurema hoolduskohustusega lapsevanemad.

Riikliku pensionikindlustuse seadus sätestab, et kolme või enam last või puudega last kasvatanud lapsevanemad võivad jääda soodustingimustel ehk enne vanaduspensioniajaks jõudmist vanaduspensionile (RPKS §10). Pensioni saamise eelduseks on vanaduspensioni määramiseks nõutav pensionistaaž ning samuti sõltub pensionile jäämise aeg sellest, mitut last on kasvatatud. Näiteks enama kui viie lapse (ja puudega lapse) puhul võib jääda kuni viis aastat ning vähemalt kolme lapse

puhul üks aasta enne vanaduspensioni iga. Lisaks tehakse erand hüpfüsaarse kääbuskasvuga isikutele, mis erinevalt laste kasvatamisest on seotud pigem tervise ning elueaga.

Millist eesmärki selline võimalus täidab, ei ole seaduses sõnastatud. Ka intervjueritud eksperdi sõnul ei ole siiski üheselt selge, mis on laste kasvatamise eest varasemale pensionile lubamise eesmärgiks, tegu on põhimõttega, mis on pensionisüsteemi jäänud nõukogudeaegsest pensionisüsteemist

Pensionireformi⁸ aluseks olnud 1997. aastal Vabariigi Valitsuse poolt heaks kiidetud dokumendis „Pensionireformi kontseptuaalsed alused“ viidatakse sellele, et indiviid saab pensionisüsteemile anda panust kahel viisil (Praxise 2004):

- töötamise ajal töötasult makstava sotsiaalmaksu kaudu, mida kasutatakse jooksvalt pensionide väljamaksmiseks;
- kasvatades järglasi, kes hiljem maksumaksjatena pensionisüsteemi finantseerimises osalevad.

Pensioni arvestamise printsiibid peaks seega vähemalt tagama, et laste kasvatamise tõttu tööturult eemal oldud aeg annaks töötamisega samaväärse pensioniõiguse.

Lisaks makstakse samanimelist pensionit soodustingimustel vanaduspensioni seaduse alusel. Seadus sätestab kaks nimekirja tervist eriti kahjustavaid ja eriti raskete töötingimustega töösid, millel töötajatel on õigus varem pensionile jääda.

Soodustingimustel vanaduspensioni seadus ütleb, et õigus sellele pensioniliigile on „isikul, kes on töötanud tervist eriti kahjustavatel ja eriti raskete töötingimustega töodel“ (SVPS §1 lg1). Siit võib järeldada, et tegu on pensioniliigiga, mis ei ole seotud ainult vanaduse riskiga, vaid sinna lisandub ka eeldatav terviserisk. Sellele, et tegu on terviseriski kompenseerimisega, viitab ka Malvet (2006). Sealjuures on oluline märkida, et tegu ei ole mitte reaalse ja tõendatud terviseriskiga nagu on näiteks töövõimetuspensioni puhul, vaid eeldatava tervisekao riskiga – eeldatakse, et teatud ametikohtade ja elukutsetega kaasneb tavapärasest kõrgem terviserisk, mis teatud aastate järel võib tekkida. Samas konkreetse töökeskkonna konkreetseid ohutegureid või tegelikku tervistkahjustavat mõju pensioni määramisel ei hinnata.

Kui vaadata neid pensione töömotivatsiooni seisukohalt, siis näeme, et RPKS alusel makstava soodustingimustel pensionite puhul säilib küll kõigi pensionisaajate jaoks vähemalt 15-aastase pensionistaaži nõue, kuid teatud juhtudel võib vanaduspensionit saada ka realselt oluliselt lühemat aega töötanud inimesed. Lapsevanemad ja puudega lapse hooldajad, kelle puhul arvestatakse laste kasvatamise ajast osa ka pensioniõigusliku staaži hulka ning lisaks saab iga lapse eest kaks aastat. Lisaks tekib neil juhtumitel õigus pensionile 1-5 aastat enne vanaduspensioni iga, sõltuvalt hoolduskohustuse suurusest (s.t laste arv või puudega lapse kasvatamine). Seega saavad need inimesed pensionile väiksema tööstaažiga ning varem, kui ülejäänud inimesed, mis võib mõjutada töömotivatsiooni nii tööelu kestel kui ka selle lõpus. Teisalt on tegu laste kasvatamise kui olulise „töö“ väärtustamisega, millel on ühiskondlikult oluline tähtsus ning mis ühtlasi ka raskendab inimestel teatud perioodil tööturule siseneda ning sotsiaalmaksuga maksustatud tööd teha. Samuti avaldab selline süsteem märkimisväärset mõju soodustingimustel vanaduspensioni võimalust kasutavate lapsevanemate pensionite suurusele. Kuna seda skeemi kasutavad peamiselt naised, siis lisaks varasemale pensionilejäämisele on nad laste kasvatamise tõttu ka pikemalt tööturult eemal olnud (Tiit

⁸ http://www.valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/euroopa/arhiiv/uuringud/2002-2003-tellitud-uurimused/6_uurimus.pdf

jt 2004) ning see mõjutab nende pensioni suurust. Kui süsteemi lisandub ka „vanemapension“, mille eelnõu on saanud valitsuskooalisioonis heakskiidu, siis kompenseeritakse laste kasvatamise aeg ning lisaks soodsamatele pensionile jäämise tingimustele ka rahaliselt, mis võib omakorda mõjutada lapsevanemate töömotivatsiooni.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et soodustingimustel vanaduspension on seotud nii vanaduse riskiga kui ka terviseriskiga. Hüvitis soodustab varajast väljumist tööturult ning selle maksmise vajalikkus sellisel viisil on küsitav (vt ka Leppik 2007). Ka Euroopa Komisjon (2012) rõhutab oma pensionite teemalises valges paberis vajadust piirata võimalusi enne vanaduspensioniga iga pensionile jääda. Sealjuures tuuakse välja, et alternatiivina võiks tervistkahjustavate töödel töötavatele inimestele pakkuda teisi võimalusi, näiteks töökoha vahetust (ingl *job mobility*). Samuti pakutakse, et võimalus on kas tõsta iga, mil õigus neile skeemidele tekib, vähendada hüvitisi või kaotada varast pensionile jäämist võimaldavad skeemid. Sealjuures on oluline kindlustada neile inimestele, keda see puudutab, töö või kui see pole võimalik, siis mingil muul viisil toimetulek.

3.4.3. Väljateenitud aastate pension

Väljateenitud aastate pensionide seaduse (vastu võetud 16.06.1993 RT I 1993, 40, 596; hetkel kehtiv redaktsioon jõustunud 07.04.2010 RT I, 2010, 18, 97) järgi on õigus saada väljateenitud aastate pensionit seaduses määratud kutsealade töötajatel ja spetsialistidel, kes teevad sellist tööd, millega kaasneb enne vanaduspensioniga ikka jõudmist kutsealase töövõime kaotus või vähenemine, mis takistab sellel ametikohal jätkamist (VAPS §1). Täpsemat eesmärki seadus ei sõnasta. Seega võib öelda, tegu on vanaduspensioniga eriliigiga, mis on seotud nii vanaduse kui ka tervise riskiga (töövõime vähenemine).

Lisaks väljateenitud aastate pensionile on veel terve rida erinevaid eripensionide skeeme, mille puhul on riik kui tööandja teatud ametnikele ja teenistujatele taganud teistest kõrgema sotsiaalse kaitse (Leppik 2007), kuid mis jäävad käesoleva töö fookusest välja. Leppiku (2007) sõnul on sisuliselt tegu tööandja pensioniga, mille kehtestamise taga olnud huvi töötajate lojaalsuse suurendamine ning tööjõu kinnistamine. Eripensionid on välja kasvanud väljateenitud aastate pensionite seadusest, millest teatud töötajate kategooriad on välja tõstetud. Leppiku hinnangul ei haaku eripensionid hästi ülejäänud pensioniskeemiga. Eripensionite süsteemi on asunud ka ümber muutma (Rahuoja 2009).

Seega on väljateenitud aastate pension seotud nii vanaduse kui ka terviseriskiga. Sarnaselt soodustingimustel vanaduspensionile soodustab väljateenitud aastate pension varajast väljumist tööturult ning selle maksmise vajalikkus sellisel viisil on küsitav.

3.4.4. Vanaduspensioniga ootel oleva päästeteenistuja toetus

Vanaduspensioniga ootel oleva päästeteenistuja toetust makstakse Päästeteenistuse seaduse alusel (Vastu võetud 31.01.2008, RT I 2008, 8, 57, hetkel kehtiv redaktsioon vastu võetud 01.01.2012 RT I, 29.12.2011, 207). Päästeteenistuse seaduses ei ole otseselt sõnastatud vanaduspensioniga ootel oleva päästeteenistuja toetuse eesmärki. Samas võib antud toetust näha analoogselt soodustingimustel vanaduspensionile ehk õigus sellele toetusele on isikul, kes on töötanud raskete töötingimustega töödel ja mis võivad olla tervist kahjustavad (SVPS §1). Selleks, et isikul tekiks õigus vanaduspensioniga ootel oleva päästeteenistuja toetusele, peab ta olema Päästeteenistuses töötanud vähemalt 15 aastat.

Sotsiaalkindlustuse teooriast tulenevalt võib öelda, et vanaduspensioniga ootel oleva päästeteenistuja toetuse eesmärk on sissetuleku asendus või tagamine töötamise lõpetamise ja vanaduspensioniga

vahelisel perioodil. Intervjuus Päästeameti esindajaga selgus, et kuivõrd tööandja peab garanteerima tööohutuse ning arvestama vanusest tuleneva terviseriskiga ja kuna Päästeteenistusel pole võimalik pakkuda vanusest tuleneva tervise riskiga inimestele kergemat asendustööd Päästeteenistuses, on päästeteenistujatele loodud õigus jääda 3 aastat enne vanaduspensioni ikka jõudmist vanaduspensioni ootele ning saada pensioni samas määras, kui tema päästeteenistuja vanaduspension (mille puhul arvestatakse staažist tuleneva koefitsendiga).

PTS § 18 lg 1 kohaselt kindlustatakse päästeteenistujale riiklik vanaduspension riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel, arvestades PTSis sätestatud erisusi. Päästeteenistujatel puudub võimalus jääda pensionile enne riikliku vanaduspensioni ea saabumist, kuna seadus ei sätesta õigust väljateenitud aastate pensionile. Riikliku vanaduspensioni suurendamise võimalus on sõltuv päästeteenistuse staažist. PTS eelnõu seletuskiri⁹ selgitab päästeteenistujate tööga kaasnevaid riske järgmiselt:

„päästja elukutse nõuab pidevalt nõuetekohast füüsilist ettevalmistust ning head tervislikku seisukorda. Haiguste ja east tulenevate muutuste tagajärjel ei ole paljud päästjad, peale pikemaajalist teenistust võimelised enam täitma füüsiliste katsete normatiive või ei vasta tervislik olukord nõutavale. Aastate pikkune praktika on näidanud, et 50-55 aastased ei ole sageli enam võimelised töötama päästereedelil, kõrgetel objektidel, kandma seljas raskuseid, töötama hingamisaparaadiga, neil on välja kujunenud kutsehaigused, organismi vastupanuvõime töökeskkonna muutustele (niiskus, suits, kuumus, keemilised kustutusvahendid jne) on nõrgenenud. Tugeva emotsionaalse pinget tingimustes töötavad operatiivkorrapidajad, kellel lasub ainuvastutus päästetööde vigadeta korraldamisel. Rasketes töötingimustes on ka spetsialistid, kes pidevalt puutuvad kokku radioaktiivsete ja mürgiste ainetega. Kuigi nende tervis on pideva meditsiinilise kontrolli all, jätab tihe kokkupuude ohtlike ainetega oma jälje.“

Sellest tingitult on PTSis sätestatud võimalus vähemalt 15-aastase staažiga päästeteenistujatel saada kolm aastat vanaduspensioni oote toetust. Seaduseelnõu algatajate selgitused Riigikogu õiguskomisjonide istungitel näitavad, et tegu on sotsiaaltoetustega. Riigikogu õiguskomisjoni 28. jaanuari 2008. aasta istungi protokoll nr 43 kohaselt: „[siseministri nõunik] Jarno Laur selgitas, et sätestatakse uus riikliku toetuse liik ehk pensioni oote toetus päästeteenistujale“. Teisalt tõdes Riigikogu õiguskomisjoni arutelul siseministeeriumi esindaja, et päästeteenistujal pole võimalik minna ennetähtaegsele vanaduspensionile või saada välja teenitud aastate pensioni, kuna välistada tuleb isikule kahe **pension**i samaaegset maksmist.

Kokkuvõttes võib öelda, et vanaduspensioni ootel oleva päästeteenistuja toetus sotsiaalkaitse süsteemis pole päris ühemõtteline. Üldises sotsiaalkaitse süsteemis on vanaduspensioni ootel oleva päästeteenistuja toetusel väljateenitud aastate pensionile omased tunnused - maksmine toimub riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel, on seotud pensioniikka jõudmisega ning sätestab, et isikul, kes juba saab vanaduspensioni, ei ole õigust saada vanaduspensioni oote toetust. Teisalt nagu eelnevas lõigus kirjeldatud, võib teda võtta pensionieelse toetusena. Seega on sätestatud sotsiaaltoetus, mille põhieesmärk tuleneb eripensioni maksmise printsiipidest, samas mitme teise toetuse ja hüvitise samaaegse maksmise korral ei kehti vanaduspensioni ootel oleva päästeteenistuja toetuse puhul samad sätted, mis pensioni või toetuse puhul.

⁹ Seletuskiri päästeteenistuse seaduse eelnõu juurde, 17.04.2007.

3.5. Pere ja lastega seotud riskide hüvitiste eesmärgid

Kohustus kaitsta perekonda tuleneb Põhiseaduse § 27 lõigetest 1 ja 4. Lisaks ütleb § 28 lõige 4, et lasterikkad pered on riigi erilise hoole all. Esmane laste eest hoolitsemise kohustus on Põhiseadusega pandud perekonnale (§ 27 lõiked 3 ja 5), riigil nähakse eelkõige toetavat rolli.

Käesolevas töös analüüsitakse pere ja lastega seotud hüvitistest ravikindlustusest rahastatavaid ja haigekassa poolt administreeritavaid **sünnitushüvitist**, **lapsendushüvitist** ja **hooldushüvitist** ning SKA administreeritavat **vanemahüvitist**. Sünnitushüvitist saab osaliselt vaadata ka haigushüvitisena.

3.5.1. Sünnitushüvitis

Sünnitushüvitist makstakse ravikindlustuse seaduse (vastu võetud 19.06.2002 RT I 2002, 62, 377; kehtiv redaktsioon jõustunud 07.06.2011 RT I, 10.06.2011, 8) alusel. RaKS § 50 lõike 1 ja lõike 3 punkt 2 kohaselt on sünnitushüvitis rahaline kompensatsioon, mida Haigekassa maksab sünnituslehe alusel kindlustatud isikule, kellel jääb töö- või teenistuskohustustest või majandus- või kutsetegevusest ajutise vabastuse tõttu saamata isikustatud sotsiaalmaksuga maksustatav tulu.

Sünnitushüvitisele on õigus töö- või teenistussuhtes oleval ravikindlustatud naistel, kelle raseduse on tuvastanud arst või ämmaemand (RaKS § 56 lg 3; §58 lõiked 1-3), hüvitist makstakse tööandja poolt ravikindlustatud isikule rasedus- ja sünnituspuhkuse korral¹⁰. Sotsiaalministri sedastatuna on rasedus- ja sünnituspuhkuse eesmärk „tagada naise ja lapse tervise kaitse, samuti soodustada emotsionaalse sideme tekkimist ema ja lapse vahel“ (Sotsiaalministri 28.02.2011 vastus õiguskantslerile, kiri nr 1.2-3/61) Kuna hüvitise maksmise aluseks olevast rasedus- ja sünnituspuhkusest on tüüpiliselt 70–110 päeva (s.o 50-79% kogukestusest) pärast sünnitust, on sünnitushüvitise ilmse ja olulise eesmärgina käsitletav lisaks rasedusest ja sünnitusest tingitud töövõimetusele ka vastsündinud lapse hooldamise tõttu ajutiselt töövõimetule naisele sissetuleku tagamine, seetõttu käsitletakse seda esmapilgul peaaesjalikult terviseriski maandavat hüvitist pere ja lastega seotud hüvitiste all.

Sarnaselt haigushüvitisega saab sünnitushüvitise eesmärgi ja maksmise tingimused lugeda omavahel kooskõlaliseks, hüvitise võimaldamise tingimused loovad rasedale soodsa võimaluse loobuda raseduse lõppfaasis töötamisest, kaotamata oma tavapärasest sissetulekust, ning kaitsta seeläbi enda ja lapse tervist ning vältida võimalikke tüsistusi. Naisel, keda ei ole raseduse tõttu kergemale tööle üleviidud, on võimalik hüvitise saamise aluseks olevat rasedus- ja sünnituspuhkuse perioodi algushetke vähemalt kuue nädala ulatuses arstiga kokkuleppel valida.

Analüüsides sünnitushüvitise võimaldamise aluseid, ilmneb oluline kattuvus vanemahüvitise eesmärgiga. Nagu eelpool öeldud, jätavad sünnituslehe väljakirjutamise tingimused rasedus- ja sünnituspuhkusest tüüpiliselt 70–110 päeva pärast sünnitust. Sellises ulatuses periood ei ole põhjendatav üksnes meditsiiniliste, ema tervisest tulenevate argumentidega. Seega on lisaks rasedusest ja sünnitamisest tuleneva töövõimetusega kaasneva sissetulekuriski maandamise kõrval sünnitushüvitise ilmne eesmärk maandada vastsündinud lapse hooldamise tõttu ajutiselt töövõimetu ema sissetulekuriski. Tõlgendust toetab VHS § 2 lg 4, mille järgi tekib lapse emal õigus vanemahüvitisele alates lapse sünnist vaid juhul kui tal ei ole õigust sünnitushüvitisele. 2010. aasta

¹⁰ Juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liikmele ja üle kolmekuuse tähtajaga või tähtajatu töövõtu-, käsundus- või muu teenuse osutamiseks sõlmitud võlaõigusliku lepingu alusel töö- või teenustasusid saavale inimesele ning füüsilisest isikust ettevõtjale (ka notarile, vandetõlgile ja kohtutäiturile) makstakse sünnitushüvitist ilma rasedus- ja sünnituspuhkuseta (RaKS § 51 lg 2).

andmetele tuginedes saavad 70% sünnitavatest naistest esmalt sünnitushüvitist, millele järgneb vanemahüvitis. Kattes mõlemad küll väikelapse hooldamisega seotud sissetulekuriski, on sünnitushüvitis suunatud vaid töötavatele naistele, vanemahüvitis kõikidele väikelapse vanematele.

Vanemahüvitise olulises ulatuses eesmärgi kattuvuses on võimalik näha niiõeldataval ajaloolisel põhjuseid: vanemahüvitis loodi ja jõustati sünnitushüvitise oluliselt hiljem, samas vanemahüvitise kasutuselevõtt tulenevalt sünnitushüvitise võimaldamise põhimõttest ei muudetud, uue hüvitise võimaldamise tingimusi seati sõltuvaks juba kasutusel oleva hüvitise tingimustest. Selline korraldus on toonud mitmeid olulisi õiguslikke ja korralduslikke probleeme. Käesolevas töö peatükis 4 keskendutakse põhjalikumalt erisustele nimetatud hüvitiste maksmise ajal töötamisel.

Kokkuvõtvalt saab sünnitushüvitise eesmärgi lugeda selgeks, maksmise tingimused eesmärgiga kooskõlas olevaks. Sünnitushüvitise paigutus sotsiaalkaitse süsteemis on hoolimata eesmärgi osalisest kattuvusest vanemahüvitise eesmärgiga ühemõtteline.

3.5.2. Vanemahüvitis

Vanemahüvitist makstakse vanemahüvitise seaduse alusel (Vastu võetud 10.12.2003, RT I 2003, 82, 549, hetkel kehtiv redaktsioon vastu võetud 01.01.2011). Vanemahüvitise eesmärk on vanemahüvitise seaduse ning selle eelnõu seletuskirja kohaselt säilitada riigi toetuse andmisega varasem sissetulek isikutele, kelle tulu väheneb laste kasvatamise tõttu ning vältida seega pere sissetulekute järsku vähenemist seoses lapse sünniga. Isikule, kes tulu ei ole saanud, tagatakse sissetulek hüvitise määra ulatuses. Samuti on hüvitise eesmärgiks toetada töö- ja pereelu ühitamist. Kuna lapsevanematel tekivad tööle naastes täiendavad kulud lapsehoiuteenusele, ei pruugi töötamine olla tasuv kuna sellest saadav tulu kujuneks väiksemaks kui hüvitis ja lastehoiu kokku. Seega peaks võimalus teenida täiendavalt töötasu soodustama vanemate tööleasumist. (VHS §1, Seletuskiri vanemahüvitise seaduse eelnõule, 09.09.2003).

Ka antud uuringu jaoks läbiviidud intervjuust õigusala eksperdiga selgus, et vanemahüvitise eesmärgina nähakse varasema tulu säilitamist seoses lapse sünniga.

Kutsar ja Tarum (2011) leiavad, et vanemahüvitise seaduse puhul oli Riigikogu aruteludel valdav sünde toetav (ehk pronatalistlik) lähenemine, mille eesmärk on suurendada sündimust ja muuta laste saamine Eesti naise jaoks atraktiivsemaks. Ka Karu ja Pall (2009) järeldavad, et diskussioonid, mis vanemahüvitise loomise ajal erinevate poliitiliste jõudude vahel olid, viitasid sellele, et tegu on meetmega, mille loomise eesmärk on suurendada sündimust.

Arvestades, et vanemahüvitise eesmärk on säilitada riigi toetuse andmisega varasem sissetulek isikutele, kelle tulu väheneb laste kasvatamise tõttu ning vältida seega pere sissetulekute järsku vähenemist seoses lapse sünniga võib öelda, et vanemahüvitis täidab oma eesmärgi. Eesmärgina on aga toodud ka töö- ja pereelu ühitamise toetamine. Kuivõrd aga seadusest tuleb välja, et eesmärk on tagada lapsevanemale eelmise kalendriaasta sissetulek, võib öelda, et töise tulu teenimine ei ole soositud, kuna vanemahüvitise perioodil töötades vähendatakse vanemahüvitist vastavalt, et sissetulekud jääksid eelmise kalendriaasta tulude piiresse. Nagu ka eelnevalt viidatud, võib vanemahüvitise saamise perioodil töötades tekkida olukord, kus mõne palgasumma juures on kogusissetulek (vanemahüvitis + palk) kokku väiksem, kui oleks ainult vanemahüvitis (Vörk jt. 2006). Vanemahüvitise mõju tööturukäitumisele on pikemalt analüüsitud järgmises peatükis (vt peatükk 4 Töötamise stiimulid ja aktiivsused hüvitiste ja toetuste saamisel).

Kokkuvõttes võib öelda, et vanemahüvitise eesmärgiks on asendussissetuleku pakkumine seoses lapse kasvatamisega ning töö- ja pereelu ühitamine ning selle paigutus sotsiaalkaitse süsteemis ühemõtteline.

3.5.3. Hooldushüvitis

Hooldushüvitis kuulub ajutise töövõimetuse hüvitiste hulka, mille maksmist reguleerib ravikindlustuse seadus (vastu võetud 19.06.2002 RT I 2002, 62, 377; kehtiv redaktsioon jõustunud 07.06.2011 RT I, 10.06.2011, 8). RaKS § 50 lõike 1 ja lõike 3 punkt 4 kohaselt on hooldushüvitis rahaline kompensatsioon, mida haigekassa maksab hoolduslehe alusel kindlustatud isikule, kellel jääb töö- või teenistuskohustustest või majandus- või kutsetegevusest ajutise vabastuse tõttu saamata isikustatud sotsiaalmaksuga maksustatav tulu.

Silmas pidades teiste ajutise töövõimetuse hüvitiste eelpool kirjeldatud eesmärke ning lähtudes hooldushüvitise maksistingimustest on selle hüvitise eesmärgina käsitletav isikule sissetuleku tagamine lühiajaliselt. RaKS § 59 kohaselt on hooldushüvitise maksimise maksimaalne periood 14 päeva) juhtudel, kus isik ei ole haigestunud lähedase hooldamise tõttu võimeline teenima töist tulu. Lähedase haigestumise korral on töötavale kindlustatule tagatud Haigekassalt lühiajaliselt arvestatava määraga (80%) asendussissetulek.

3.5.4. Lapsendamishüvitis

Lapsendamishüvitis kuulub ajutise töövõimetuse hüvitiste hulka, mille maksmist reguleerib ravikindlustuse seadus (vastu võetud 19.06.2002 RT I 2002, 62, 377; kehtiv redaktsioon jõustunud 07.06.2011 RT I, 10.06.2011, 8). RaKS § 50 lõike 1 ja lõike 3 punkt 3 kohaselt on lapsendamishüvitis rahaline kompensatsioon, mida haigekassa maksab lapsendamislehe alusel kindlustatud isikule, kellel jääb töö- või teenistuskohustustest või majandus- või kutsetegevusest ajutise vabastuse tõttu saamata isikustatud sotsiaalmaksuga maksustatav tulu.

Lähtudes teiste ajutise töövõimetuse hüvitiste eelpool toodud eesmärkidest ning lapsendamishüvitise võimaldamise tingimustest on see hüvitis käsitletav perepoliitilise meetmena, mille eesmärk on luua lapsendajale kohtuotsuse järgselt tingimused lapsendatava hooldamiseks ja soodustada emotsionaalse sideme tekkimist lapsendaja ja lapse vahel. Nagu nähtub Tabel 2 on hüvitise saajate arv ja kaasnev kulu ravikindlustusele marginaalne.

3.6. Toitjakaotusriski hüvitise eesmärgid

Õigus saada riigilt abi toitja kaotuse puhul tuleneb põhiseadusest (PS § 28 lg 2). Aasamets jt (2009) hinnangul on nimetatud õiguse sisuoks „tagada elatusvahendid isikule puhuks, kui tema ülalpidaja, kellest ta on sõltuv, sureb või on jäänud teadmata kadunuks“. Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeks ja sotsiaalhartana näevad ette, et toitja kaotuse puhuks tuleb riigil luua kindlustussüsteem, mille poolt tagatakse kõrgem sissetulek kui sotsiaalabi süsteemi poolt tagatav miinimumkaitse. Toitja kaotuse riski vastu pakub Eestis kaitset **toitjakaotuspension**.

3.6.1. Toitjakaotuspension

Toitjakaotuspension makstakse riikliku pensionikindlustuse alusel (vastu võetud Vastu võetud 05.12.2001 RT I 2001, 100, 648; hetkel kehtiv redaktsioon vastu võetud 01.01.2012 RT I, 14.03.2011, 9). Otseselt selle pensionilliigi eesmärki ei sõnastata. Kuna hüvitismakstakse toitja surma korral tema

ülalpidamisel olnud pereliikmele (§ 20) on selle eesmärgiks tagada toitja surma tõttu ülalpidamiseta jäänud lesele ja lapsele sissetulek (Malvet 2006).

Toitjakaotuspensionini vajadus tuleneb ühelt poolt otseselt põhiseadusest ning teisalt perekonnaseadusest. Põhiseadus sätestab ühelt poolt perekonna kohustuse hoolitseda oma abivajavate liikmete eest (PS § 27) ning perekonnaseadus omakorda täpsustab perekonnaliikmete vahelised ülalpidamiskohustused. Muuhulgas on PKS § 97 alusel ülalpidamist õigustatud saama:

1. alaealine laps;
2. laps, kes täisealiseks saanuna jätkab põhi- või keskhariduse omandamist põhikoolis, gümnaasiumis või kutseõppeasutuses, kuid mitte kauem kui 21-aastaseks saamiseni;
3. muu abivajav alaneja või üleneja sugulane, kes ei ole võimeline ennast ise ülal pidama.

Teisalt sätestab põhiseadus selle, et Eesti kodanikul on õigus riigi abile toitjakaotuse korral (PS § 28).

RPKS §20 lg 1 ja 2 järgi on toitjakaotuspensionile õigus toitja surma korral tema ülalpidamisel olnud järgmistel perekonnaliikmetel:

1. toitja laps, vend, õde või lapselaps, kes on alla 18-aastane (alla 24-aastane gümnaasiumi või kutseõppeasutuse statsionaarses õppes või täiskoormusega või meditsiinilistel näidustustel muus õppevormis õppiv õpilane või ülikooli või rakenduskõrgkooli täiskoormusega õppiv üliõpilane) või sellest east vanem, kui ta on tunnistatud püsivalt töövõimeetuks enne 18-aastaseks (päevases õppevormis või täiskoormusega õppija enne 24-aastaseks) saamist.
2. toitja vanem, kes on vanaduspensionieas või püsivalt töövõimeetu;
3. toitja mittetöötav lesk, kes on rase (alates 12. rasedusnädalast);
4. toitja lesk, kes on püsivalt töövõimeetu või vanaduspensionieas ja kelle abielu toitjaga oli kestnud vähemalt ühe aasta;
5. toitja lahutatud abikaasa, kes jõudis vanaduspensioniiikka või tunnistati püsivalt töövõimeetuks enne abielu lahutamist või enne kolme aasta möödumist abielu lahutamisest ja kelle abielu toitjaga oli kestnud vähemalt 25 aastat;
6. mittetöötav toitja lapse vanem või eestkostja, kes kasvatab toitja kuni kolmeaastast last oma perekonnas.

Kuigi toitjakaotuspensionini saajate hulka võivad kuuluda teatud tingimustel nii toitja abikaasa kui vanemad, on aja jooksul reegleid muudetud selliselt, et toitjakaotuspensionini saajate ringi on oluliselt piiratud ning peamiseks saajate rühmaks on jäänud lapsed. Kuna aga tegelikku ülalpidamiseta jäämise fakti ei ole tarvis tõestada, siis aga võib siin näha vastuolu eesmärgi ning pensioni tegeliku rakendamise vahel.

Kui analüüsida toitjakaotuspensionit lähtudes võrdse kohtlemise põhimõttest, siis tuleks vaadata, kuidas on kaitstud erinevate ühe vanemaga perekondade toimetulek ning kuidas tagatakse erinevatel juhtudel ülalpidamine toitja lapsele. Ühest küljest näeme, et erinevate seaduste kohaselt toimub ülalpidamise tagamine eri vanuses lastele/noortele erinevalt. Perekonnaseadus sätestab, et õigus ülalpidamisele on alaealistel või õppimise korral kuni 21. eluaastani – see kehtib olukorras, kus lapsel on olemas mõlemad vanemad. Kui üks toitjatest on surnud, siis toitjakaotuspensionini makstakse õppimise korral kuni 24. eluaastani. Kolmandal juhul, kui laps on jäänud ülalpidamiseta vanemate lahkuminekuga tõttu, siis riiklikult pakutavale elatisabile on elatusabi seaduse §2 alusel õigus tal ainult

seni kuni on alaealine ning õppivatele noortele seda õigust ei pikendata. Selline ebavõrdne kohtlemine ei ole õigustatud – inimese õigus ülalpidamisele ei tohiks sõltuda sellest, milline on tema perekonna tüüp. Samuti võib selline erinevus olla oluline töömotivatsiooni seisukohalt, kuna sõltuvalt sellest, kuidas on inimene toitjast kaotanud, tekib tal erineval ajal õigus asendussissetulekule, mille saamine võib vähendada tema töömotivatsiooni.

Töömotivatsiooni seisukohalt ei ole toitjakaotuspensionini maksmine täiskasvanutele inimestele kuigi otstarbekas, kuna tagab teatud hulga tööajatele püsiva sissetuleku, mis võib vähendada kas nende töömotivatsiooni või töökoormust. Nagu näitab statistika, töötavadki toitjakaotuspensionit saavad inimesed väga väikese koormusega või lühikesi perioode (lisa viide joonisele). Samas muidugi on enamasti tegu alaealiste või kuni 24-aastaste õppivate noortega, kes ei peagi ning ei pruugi saadagi suurema koormusega töötada. Täiskasvanud inimeste puhul on samuti teatud väike grupp kaetud toitjakaotuspensioniga juhul kui neil ilmneb veel mõni risk (väikelapse kasvatamine, töövõimetus, vanadus nt). Neil juhtudel tekib küsimus, miks siis ei ole need riskid kaotud otse nii nagu need riskid peaksid olema kaetud – väikelaste vanemate riskid, pensioniealiste riskid.

ILO konventsiooni 102, artikkel 60 kohaselt on toitjakaotuse puhul õigus toetusele lehel või lapsel, kes on kaotanud toitja kaotuse puhul kaotanud toetuse. Samuti ütleb konventsioon, et lese puhul võib õigus toetusele olla seotud lese võimega ise ennast ülal pidada. Konventsioon samuti ütleb, et igal riigil on õigus piirata juurdepääsu toitja kaotuse puhul makstavale hüvitisele, kui inimene ise teenib endale elatist, või vähendada seda kui teenitud summa ületab teatud piiri. Seega on ILO konventsiooni kohaselt õigus vaid lastel ja lehel (Eestis on see õigus laiemal grupil), kuid ka nende puhul on õigus toitjakaotuspensionit kas vähendada vastavalt isiklikele sissetulekutele või seada nende saamine sõltuvusse töötamisest. Monticone (2008) jt tõid välja, et üldiselt on Euroopas toitjakaotuspensionite osas märgata trendi, et selle määramise tingimusi muudetakse karmimaks ja summasid väiksemaks. Kokkuvõttes võib öelda, et toitjakaotuspension on sotsiaalkindlustushüvitis, mille eesmärgiks on tagada ülalpidamiseta jäänud lesele ja lapsele sissetulek.

3.7. Sotsiaalabitoetuste eesmärgid

Õigus riigi abile puuduse korral tuleneb põhiseadusest (PS § 28, lõige 2). Isik on puuduses siis, kui tema elustandard pole adekvaatne, st puudub vajalikul määral toit, riietus, majutus, tervishoid, hooldus jne (vt täiendavalt Annus ja Aaviksoo 2002). Sealjuures tuleb riigil tagada, et puuduse korral oleks isikule tagatud põhiseaduse § 10-s sätestatud õigus inimväarikale elule. See tähendab, et abi peab võimaldama isikul ühiskonnas ilma häbitundeta elada ja katma kulud, mis tekivad isikul enese ühiskondliku teostamisega, mitte ei rahulda üksnes inimese bioloogilisi esmavajadusi (Aasamets jt 2009). Ka Euroopa Sotsiaalharta artikkel 13 nõuab, et puuduses olevale isikule tagatakse adekvaatne sotsiaalabi. Euroopa Sotsiaalsete Õiguste Komitee on öelnud, et abi peab olema asjakohane, st võimaldama inimesele elada väärikat elu ja katma inimese individuaalsed vajadused. Abi ei või olla oluliselt väiksem kui 50% riigi keskmisest mediaansissetulekust.

Õigus abile puuduse korras on Eestis peamiselt tagatud läbi sotsiaalhoolekande seaduses sätestatud **toimetulekutoetuse**.

3.7.1. Toimetulekutoetus

Sotsiaalhoolekande seaduse (vastu võetud 26.06.1996, RT I 1996, 49, 953; hetkel kehtiv redaktsioon vastu võetud 15.12.2011, RT I, 30.12.2011, 3). kohaselt on toimetulekutoetuse eesmärk tagada inimestele minimaalne sissetulek sellises mahus, et peale eluasemekulude mahaarvamist jääks inimese või perekonna kasutusse raha toimetulekupiiri ulatuses. Toimetulekupiiri kehtestamisel

lähtutakse minimaalsetest tarbimiskuludest toidule, riietusele, jalanõudele ning muudele kaupadele-teenustele esmavajaduste rahuldamiseks (SHS § 22). 2012. aastal on toimetulekupiiri määr 76,70 eurot kuus üksi elavale inimesele või perekonna esimesele liikmele ning 61,36 eurot pere teisele ja igale järgnevale liikmele.

Sotsiaalhoolekande seadus (SHS §3) nimetab järgmised sotsiaalhoolekande põhimõtted, millest ka toimetulekutoetuse maksmine lähtub ja tuleneb:

1. inimõiguste järgimine;
2. isiku vastutus enda ja oma perekonnaliikmete toimetuleku eest;
3. abi andmise kohustus, kui isiku ja perekonna võimalused toimetulekuks ei ole piisavad;
4. isiku ja perekonna toimetuleku soodustamine.

Sotsiaalhoolekande seaduse § 8 lg 2 järgi vastutab kohalik omavalitsus sotsiaalteenuste, vältimatu sotsiaalabi ja muu abi andmise korraldamine ning sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise eest. Seega on kohalik omavalitsus vastutav selle eest, et igale inimesele oleks tagatud riiklik abi puuduse korral. Seega on toimetulekutoetus sotsiaalabi liik, mille peamiseks eesmärgiks on puuduses oleva inimese/leibkonna toetamine ja toimetuleku tagamine, mida makstakse siis, kui kõik muud vaesuse ja puuduse leevendamise abinõud ei ole olnud efektiivsed. Teisisõnu on toimetulekutoetuse eesmärgiks tagada puuduse korral leibkonnale minimaalne asendussissetulek.

Trummi ja Kasearu (2011) uuring näitas, et toimetulekutoetus on piisav absoluutse vaesuse vältimiseks vaid üksielavate eakate puhul, kuid ebapiisav lastega perede seas. Autorid järeldasid, et toimetulekupiiri oli aastatel 2005-2010 leibkonna absoluutsest vaesusest väljatoomiseks liiga madal.

3.8. Kahjuhüvitised

Lisaks ülalkirjeldatud tüüpiliste sotsiaalsete riskide maandamisele on riik loonud ebaõiglust leevendavad kahjuhüvitised juhtude tarbeks, kus riigi poolt ettenähtud meetmed ei ole inimest suutnud riski realiseerumise eest kaitsta ning mille vastu kindlustamist inimeselt endalt oodata ei saa. Võlaõigusseaduse (VÕS) § 127 kohaselt on kahju hüvitamise eesmärk "kahjustatud isiku asetamine olukorda, mis on võimalikult lähedane olukorrale, milles ta oleks olnud, kui kahju hüvitamise kohustuse aluseks olevat asjaolu ei oleks esinenud."

Käesolevas töös on kahjuhüvitistena käsitletud **kuriteohvri riiklikku hüvitist, tööülesannete täitmisel saadud tervise kahjustusega tekitatud kahju hüvitist** juhtudel, kui püsiva töövõime kaotuse tinginud tervisekahjustuse tekkimise järel on isiku tööandja likvideeritud ning selle õigusjärglane puudub ja **maksejõuetuse hüvitist**. Lisaks omab kahjuhüvitise tunnuseid ka koondamishüvitis, mida on käsitletud töötusrisiki hüvitiste alaosas.

3.8.1. Kuriteohvri hüvitis

Kuriteohvri riikliku hüvitise maksmist reguleerib ohvriabi seadus (vastu võetud 17.12.2003, RT I 2004, 2, 3; kehtiv redaktsioon jõustunud 01.01.2011, RT I 2010, 22, 108). Seadus hüvitise eesmärki üheselt ei sõnasta, kuid hüvitise võimaldamise alusaktidest tulenevalt ning silmas pidades hüvitise arvestamise ja maksmise tingimusi on kuriteohvri riiklik hüvitis käsitletav riikliku kahjuhüvitisena, mille eesmärk on kergendada vägivallakuriteo ohvrite materiaalsel olukorda.

Hüvitise maksmise lähtealusena on käsitletavat vägivallakuritegude ohvritele hüvitise maksmise Euroopa konventsioon ja Euroopa Liidu seotud direktiiv (2004/80/EÜ). Neist esimese preambulis

märgitakse, et „õigluse ja ühiskondliku solidaarsuse huvides on vaja käsitleda tahtlikult toimepandud kuritegude nende ohvrite olukorda, kellele on tekitatud kehavigastusi või tervisehäireid, ja nimetatud kuritegude tagajärjel surma saanud isikute ülalpeetavate olukorda“. Konventsiooni artikkel 4 seob hüvitise suuruse määramise alused kuriteoga tekitatud kahjuga, käsitledes minimaalse kahjuna, mida hüvitise suuruse arvestamisel tuleb arvesse võtta, sissetuleku kaotust, ravikulusid, matusekulu või ülalpeetava elatise kaotust. Artikkel 9 sedastab, et hüvitise kahekordse maksmise vältimiseks võib riik või konventsiooniosalise pädev asutus arvata hüvitist saavale isikule makstavast või tema taotletavast hüvitisest maha summa, mis on ohvri vigastuse või surma tõttu saadud süüdlaselt, sotsiaalkindlustuselt või kindlustuselt või muust allikast.

Ohvriabi seaduses sätestatud kuriteoohvri riiklik hüvitis ja selle maksmise tingimused lähtuvad äsjaloetletud tingimustest. Seadus laiendab õiguse hüvitisele ka mittetahtliku vägivallakuriteo ohvritele (OAS § 8). Hüvitise maksmise tingimused, nt hüvitisele seatud ülempiir (OAS § 15) ja ohvrile tekitatud materiaalsel kahjust vaid 4/5 hüvitamine (OAS § 10 lõige 3), viitavad, et hüvitise maksmisega ei taotleta ohvrile õiglast kahjuhüvitamist. Tõsiasi, et hüvitise maksmist võidakse edasi lükata olukorras, kus kuriteoga tekitatud kahju eest vastutav isik on tuvastatud ning ta on nõus ja võimeline hüvitama kuriteoga tekitatud kahju (vt OAS § 21 lõige 1 punkt 2), kuid hüvitist võidakse samas olukorras maksta avansina juhul, kus hüvitise taotleja õigus saada hüvitist on ilmne ja ta on majanduslikult raskes olukorras (OAS § 22 lõige 2), annab alust käsitleda hüvitise põhieesmärgina ohvri materiaalse seisundi leevendamist kuriteo toimumise järel.

3.8.2. Hüvitis tööülesannete täitmisel saadud tervise kahjustusega tekitatud kahju hüvitamiseks

Töötajal, kes on saanud tööülesannete täitmisel tööõnnetuse või kutsehaigestumise tagajärjel (st tõendatud on tööandja süülisus) tervisekahjustuse, on vastavalt võlaõigusseadusele õigus nõuda tööandjalt tervisekahjustusega tekitatud kahju hüvitamist (vastu võetud 05.06.2002, RT I 2002, 53, 336; hetkel kehtiv redaktsioon jõustunud 16.06.2011, RT I, 08.07.2011, 6). Juhul, kui vastutav juriidiline isik lakkab eksisteerimast, hüvitab tööst põhjustatud tervisekahjustusega või surma põhjustamisega tekitatud kahju Sotsiaalkindlustusamet perioodiliste maksetena Eesti NSV tsiviilkoodeksi § 473 lõike 1 ja põllumajandusreformi seaduse § 14 lõike 3 alusel (vastu võetud 25.10.1968, ENSV ÜVT 1968, 46, 341; hetkel kehtiv redaktsioon jõustunud 5.06.2002, RT I 2002, 53, 336).

Võlaõigusseaduse järgi on kahju hüvitamise eesmärgiks kahjustatud isiku asetamine olukorda, mis on võimalikult lähedane olukorrale, milles ta oleks olnud, kui kahju hüvitamise kohustuse aluseks olevat asjaolu ei oleks esinenud. Miks on riik enda kanda võtnud tervisekahju hüvitamise, piiritledes põhjused tööõnnetuse ja kutsehaigestumisega, kehtivaist hüvitamise maksmist reguleerivaist õigusaktidest ei selgu. Töö raames toimunud arutelud valdkonna ekspertidega annavad alust käsitleda hüvitist ajutise vahevormina enne tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse rakendumist, mis eelduslikult oleks taganud tervisekahju hüvitamise nii tööandja eksisteerimisel kui ka selle eksistentsi lakkamisel. Korduvalt kavandatud tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse süsteemi loomise viibimine on tinginud kõnealuse ajutise lahenduse pikaajalise püsimise.

3.8.3. Hüvitis tööandja maksejõuetuse korral

Töötuskindlustuse seaduses on maksejõuetuse hüvitise eesmärgiks „töötajate nõuete kaitse tööandja maksejõuetuse korral“ (TKindIS § 2). Tööandja on maksejõuetu, kui kohus on välja kuulutanud pankroti või lõpetanud pankrotimenetluse raugemise tõttu vastavalt Eesti või Euroopa Liidu vastavale

regulatsioonile (TKindIS § 19). Tööandja maksejõuetuse korral hüvitatakse töötajale enne tööandja maksejõuetuks tunnistamist saamata jäänud töötasu, puhkusetasu ja muud töölepingu ülesütlemisel saamata jäänud hüvitised, mis on ette nähtud töölepingu seaduses (so ülesütlemise hüvitis) (TKindIS § 20, lõige 1).

Enne Töötuskindlustusseaduse rakendumist 2002. aastal maksti tööandja maksejõuetuse hüvitisi välja "Pankrotiseaduse" alusel riigieelarve osaks olevast tagatisfondist. Hüvitiste maksmist administreeris Rahandusministeerium. Töötuskindlustusseaduse eelnõu seletuskirja järgi 2000. aasta lõpust „on tööandja pankroti korral hüvitiste maksmine riigieelarvest majandussurutise perioodidel koormaks riigieelarvele ning vastav funktsioon ei kuulu loogiliselt Rahandusministeeriumi vastutusalasse“. Sellest tulenevalt otsustati maksejõuetuse hüvitisi finantseerida töötuskindlustusvahenditest, mis on Euroopa riikide töötuskindlustussüsteemide võrdluses üsna unikaalne.

Seega on maksejõuetuse hüvitise eesmärgiks otseselt tööandja maksejõuetusest tuleneva kahju hüvitamine, mida üldjuhul makstakse pika viitajaga.

3.9. Järeldused ja ettepanekud

Üheselt ei ole selge töötutoetuse ja koondamishüvitise eesmärgid ja paigutus sotsiaalkaitse süsteemi eri osade vahel. Töötutoetus on sotsiaalkindlustuse ja sotsiaalabi vahepealne toetus, koondamishüvitis sotsiaalkindlustuse ja kahjuhüvitiste segahüvitis.

Töötutoetuse eesmärgiks on sarnaselt toimetulekutoetusega asendussissetuleku pakkumine ja aktiivse tööotsingu soodustamine töötusrisi olukorras. Töötutoetuse saamiseks on vajalik eelnev töötamine või hõivatus tööga võrdsustatud tegevusega, mis on omane sotsiaalkindlustushüvitistele, teisalt aga sõltub töötutoetuse saamine sissetulekutest, mis on pigem sotsiaalabi eesmärk. Töötutoetuse suurus on madal ega vasta Euroopa Sotsiaalharta nõuetele, selle saamise tingimuste täitmine on keeruline ning administreerimine kulukas. Nii töötuskindlustushüvitise kui ka töötutoetuse katvus on madal: töötutoetust saab vaid kolmandik uutest registreeritud töötutest, töötuskindlustushüvitist viiendik, pooled uutest registreeritud töötutest ei saa kumbagi hüvitist (Töötukassa, 2011). Sellest tulenevalt on töötusrisi olukorras oluline roll asendussissetuleku tagamisel ka teistel hüvitistel ja toetustel, eelkõige toimetulekutoetusel.

Ennetähtaegse vanaduspensioni eesmärgiks on tagada asendussissetulek pensionieelses vanuses töö kaotanud inimestele. Samas on tegemist kõige passiivsema töötusriskihüvitisega, mis pärsib pensionieelses vanuses inimeste osalemist tööturul. Kuna sel sihtrühmal on võrreldes teiste vanusegruppidega raskem tööd leida, siis on soodsamate tingimuste kehtestamine asendussissetuleku saamisel õigustatud, kuid seda võiks teha pigem läbi töötuskindlustussüsteemi. Sel juhul säiliks pensionieelses vanuses töö kaotanud inimestel kohustus aktiivselt tööd otsida ning võimalus osaleda tööturuteenustes, mis soodustaks nende jätkamist tööturul ka pensionieas ja aitaks edendada nende oskusi ja teadmisi. Teisalt võiks kaaluda paindliku pensioniea rakendamise võimalusi, kus ennetähtaegse vanaduspensioni võimalus küll säilib, kuid makstav hüvitis on madalam ning sellega samaaegselt on lubatud töötasu teenimine.

Riigikogu liikmele volituste lõppemisel makstav hüvitis ja abikaasa tasu on teatud kitsale sihtrühmale mõeldud erikaitse töötusrisi olukorras, mis ei sobitu otseselt sotsiaalkaitssüsteemi ning mille mõju üldisele tööjõupakkumisele on väike.

Haigushüvitise eesmärk on üheselt mõistetav ja roll sotsiaalkindlustussüsteemis selge, kuid hüvitise võimaldamise põhimõtted on mitmete Lääne-Euroopa riikides praktiseeritavate terviseriski maandamise meetmete aluspõhimõtetega võrreldes aegunud. Seetõttu on põhjendatud hüvitise

eesmärgi ja tingimuste ajakohastamine ning haigushüvitise muutmise pelgast sissetulekuriski maandavast kindlustushüvitisest tööleasumist enam soosivaks hüvitiseks, mis arvestab isiku tegelikke võimalusi end tööturul rakendada.

Püsiva töövõimetuse hüvitamisele suunatud töövõimetuspension on vastuoluline hüvitis. Täites küll enamasti asendussissetuleku rolli, tekib pensionile iseloomulike määramisaluste tõttu hüvitisele õigus ka neil olulise tervisekaoga täiskoormusega töötavatel töörealistel isikutel, kes asendussissetulekut ei pruugi vajada. Seetõttu on põhjendatud hüvitise võimaldamise aluste kohandamine viisil, mis võtab arvesse tervisekaoga isiku tegelikku töövõimet ja suutlikkust end tööturul teostada ja teenida tulu.

Vanaduspensioni eesmärk on üheselt mõistetav ning selle samaaegne maksmine töötasuga soodustab pensionieas isikute jätkamist tööturul. Seevastu soodustingimustel vanaduspension, ennetähtaegne vanaduspension ja päästeteenistuja toetus, mis võimaldavad väljuda tööturult enne vanaduspensioniga vähendavad tööjõupakkumist ega ei pruugi olla kooskõlas võrdse kohtlemise põhimõttega. Seetõttu vajaks nende pensioniliikide maksimalkriteeriumid läbivaatamist.

Sünnitushüvitise eesmärk on selge ja kooskõlas maksimistingimustega. Sünnitushüvitise maksmise kestus on võrreldes teiste EL riikidega pikk ning kattub osaliselt vanemahüvitise eesmärgiga, kuna sünnitusleht võimaldab jääda rasedus- ja sünnituspuhkusele tüüpiliselt 70–110. päevaks pärast sünnitust. Sellises ulatuses periood ei ole põhjendatav üksnes meditsiiniliste, ema tervisest tulenevate argumentidega. Seega on lisaks rasedusest ja sünnitamisest tuleneva töövõimetusega kaasneva sissetulekuriski maandamise kõrval sünnitushüvitise ilmne eesmärk maandada vastsündinud lapse hooldamise tõttu ajutiselt töövõimetu ema sissetulekuriski.

Vanemahüvitise eesmärgiks on ühelt poolt sissetuleku asendamine isikutele, kelle tulu väheneb seoses lapse sünniga ning teisalt töö- ja pereelu ühitamine. Kui vanemahüvitise esimene eesmärk on selge, siis keerulisem on hinnata kuivõrd hästi täidab hüvitis töö- ja pereelu ühitamise eesmärki, kuna tõise tulu teenimisel vanemahüvitise saamise ajal võib mõnel kogusissetulek jääda väiksemaks kui see oleks ainult vanemahüvitist saades.

Laste ja perega seotud hüvitiste hulka kuuluvad ka hooldushüvitis ja lapsendamishüvitis, mille eesmärgiks on pakkuda asendussissetulekut lähedase hooldusvajadusest tuleneva ajutise töövõimetuse perioodil.

Toitjakaotuspensioni eesmärk on tagada toitja surma tõttu ülalpidamiseta jäänud pereliikmetele sissetulek. Antud hüvitise liigi puhul on probleemiks eelkõige vastuolu võrdse kohtlemise põhimõttega, kuna eri seaduste kohaselt toimub ülalpidamise tagamine eri vanuses lastele või noortele erinevalt. Näiteks sätestab perekonnaseadus ülalpidamiskohustuse kuni 21. eluaastani, toitjakaotuspensioni makstakse õppimise korral kuni 24. eluaastani, vanemate lahutuse korral, makstakse vastavalt elatusabi seadusele elatisabi ainult alaealistele, mitte aga õppivatele noortele.

Toimetulekutoetus on sotsiaalabi liik, mille eesmärk on tagada inimesele minimaalne sissetulek, sealhulgas olukorras kus teiste sotsiaalkaitsehüvitiste läbi ei ole see tagatud. Varasemad uuringud on näidanud, et toimetulekupiir on leibkonna absoluutsest vaesusest väljatoomiseks liiga madal.

Kahjuhüvitistena saab käsitleda kuriteoohvri hüvitist, hüvitist tööülesannete täitmisel saadud tervise kahjustusega tekitatud kahju hüvitamiseks ja hüvitist tööandja maksejõuetuse korral. Kõik nimetatud hüvitised on suunatud teatud liiki ülekohtust tulenevate kulude või saamatajäänud tulu kompenseerimisele ning neid ei saa käsitleda asendussissetulekuna.

4. Töötamise stiimulid ja aktiivsused hüvitiste ja toetuste saamisel

Nagu selgus sotsiaalkaitse teoreetilisi aspekte käsitlevast peatükist, on lisaks hüvitiste ja toetuste maksmise suurusele ja kestusele töömotivatsiooni seisukohalt olulised ka rahalised stiimulid, mis muudavad töötamise võrreldes hüvitiste saamisega tasuvaks. Käesolevas peatükis vaatame, missugused rahalised stiimulid ja aktiivsused on kasutusel uuringu objektiks olevate toetuste puhul, et motiveerida inimesi töötama. Täpsemalt, vastab käesolev peatükk järgmisele uurimisküsimusele:

- Milliseid toetusi ja hüvitisi makstakse samaaegselt töötamisega (sotsiaalmaksuga maksustatav tulu) ja milliseid mitte, sh asendussissetulekute suuruste sõltuvus samaaegselt saadava tuluga hõivest (sõltuvuse reeglid)? Millistel juhtudel ja miks on põhjendatud toetuste ja hüvitiste maksmine töötamisega samaaegselt ja millistel juhtudel mitte ?

Töötamise motivatsiooni seisukohalt oluline, et töötamine oleks rahaliselt tasuv. Nagu selgus teises peatükis, võib rahalisi stiimuleid olla väga erinevaid, näiteks toetatakse madalapalgalistele leibkondade töötamist erinevate maksusoodustuste abil, hüvitiste ja toetuste saajate töötusest hõivesse liikumise toetamiseks on võimalik kasutada erinevaid hüvitiste ja toetuste ning töötasu saamise võimaluste kombinatsioone (nt on lubatud teenida töötasu teatud piirini, tööleasumisel makstakse inimesele boonuseks välja osa saamatajäänud hüvitisest jne).

Käesolevas peatükis keskendume vaid uuringu objektiks olevate hüvitiste ja toetuste ning töötasu samaaegse saamise võimalustele. Esmalt anname ülevaate võimalikest erinevatest kombinatsioonidest hüvitiste ja toetuste ja töötasu saamisel. Seejärel on dokumentatsioonianalüüsi põhjal kogutud informatsiooni täiendatud sotsiaaltöötajate ning Töötukassa töövahenduskonsultantide ja juhtumikorraldajate (edaspidi Töötukassa konsultandid) hulgas läbiviidud fookusrühma intervjuudest kogutud andmetega (vt täpsemalt Lisa 2 Uuringu meetodika osa). Fookusrühma intervjuudes uuriti muuhulgas, kuidas kontrollitakse töötasu saamist töötuskindlustushüvitise, töötutoetuse ja toimetulekutoetuse saamise ajal, missugused on olulisemad puudujäägid kehtivas korras ning missugustel juhtudel nimetatud kolme hüvitise ja toetuse maksmise tingimused ei soosi tööleasumist.

Lisaks hüvitise maksmise suurusele, kestusele ja rahalistele stiimulitele suurendavad töötamise motivatsiooni aktiivsused (aktiivse tööotsingu nõue, kohustus vastu võtta sobiv töö, juhtumikorraldus, individuaalsed tööotsingukavad, sanktsioonid), mida on analüüsitud peatüki teises alaosas. Ka siin on lisaks dokumentatsioonianalüüsile kasutatud sotsiaaltöötajate ja Töötukassa konsultantide fookusrühma intervjuudest kogutud informatsiooni peamiste takistuste kohta aktiivsuse rakendamisel.

4.1. Hüvitiste ja toetuste ning töötasu samaaegse saamise võimalused

Sotsiaalkindlustushüvitiste saamiseks on üldjuhul vajalik eelnev töötamine või tööga võrdsustatud tegevus (vt uuringu objektis olevate hüvitiste kvalifitseerimistingimusi Lisas 1 Hüvitiste ja toetuste kirjeldus). Nagu varasemalt mainitud (vt 2 ptk Sotsiaalkaitsehüvitiste ja -toetuste maksmise põhimõtted) soodustab eelneva töötamise tingimus hüvitiste saamisel inimeste motivatsiooni töötada. Seda on kinnitanud ka näiteks Eesti vanemahüvitise analüüs (Võrk, Karu, Tiit 2009).

Sotsiaalabitoetused üldjuhul eelnevast töötamisest ei sõltu, Eesti sotsiaalkaitstesüsteemis on siin erandiks töötutoetus, mille eesmärgid ja paigutus sotsiaalkaitstesüsteemis ei ole üheselt selged (vt eelnev ptk 3 Hüvitiste ja toetuste eesmärgid).

Tabelis Tabel 4 on esitatud hüvitiste ja toetuste ja samaaegse töötasu (sotsiaalmaksuga maksustatava tulu) saamise võimalused. Nagu järeldub võib eristada nelja erinevat olukorda, mida on järgnevalt põhjalikumalt analüüsitud:

- Töötasu teenimisel hüvitise ja toetuse maksmine lõpetatakse olenemata teenitava tulu suurusest;
- Töötasu teenimisel hüvitise ja toetuse saamise perioodil hüvitise ja toetuse suurust vähendatakse;
- Hüvitise ja toetuse saamise perioodil on lubatud töötada teatud kutsealadel või ametikohtadel, ajutiselt või seatud piirangud teatud sihtgruppidele;
- Hüvitise ja toetuse saamise perioodil on võimalik saada töötasu täies ulatuses.

TABEL 4. HÜVITISE JA TOETUSE SAAMINE SAMAAEGSELT TÖÖTASUGA

	Sotsiaalkindlustus	Kahju hüvitamine	Sotsiaalabi
Hüvitist või toetust ei maksta	Töötuskindlustushüvitis Töötutoetus Ennetähtaegne vanaduspension Haigushüvitis Hooldushüvitis Sünnitamishüvitis Lapsendamishüvitis		
Hüvitist või toetust vähendatakse	Vanemahüvitis	Kuriteoohvri riiklik hüvitis	Toimetulekutoetus
Hüvitist või toetust makstakse teatud tingimustel	Toitjakaotuspension Soodustingimustel vanaduspension Väljateenitud aastate pension Päästeteenistuja toetus Abikaasatasa		
Hüvitist või toetust makstakse	Vanaduspension Töövõimetuspension Riigikogu liikmete hüvitis Koondamishüvitis	Maksejõuetuse hüvitis Hüvitis tööülesannete täitmisel saadud tervise kahjustusega tekitatud kahju hüvitamiseks	

Allikas: Autorite koostatud

TÖÖTASUGA SAMAAEGSELT HÜVITIS VÕI TOETUST EI MAKSTA

Eeltoodud tabelist selgub, et passiivsust hüvitise saamise perioodil eeldatakse eelkõige töötuse ja haiguse riskiga seotud hüvitise saajatelt. Töötuskindlustushüvitise ja töötutoetuse saamise eelduseks on töötuna registreerimine, mis eeldab, et inimene ei tööta ja otsib aktiivselt tööd (TTTS § 2, vt ka Lisa

1 1.1 Töötuskindlustushüvitis ja töötutoetus). Arvelolek lõpetatakse tööle asudes olenemata töötasu suuruselt ja töötatud tundide arvust.

Toetamiseks hüvitise saajate kiiret tööleasumist, on nii töötuskindlustushüvitist kui töötutoetust võimalik saada ka juhul kui hüvitise ja toetuse maksmine lõpetatakse varem näiteks seoses tööleasumisega, kuid inimene jääb 12 kuu jooksul pärast esmast hüvitise ja toetuse määramist uuesti töötuks. Selle eelduseks on, et inimene on kahe töötuna arveloleku vahelisel ajal töötanud töölepingu või võlaõigusliku lepingu alusel või avalikus teenistuses ning viimane töö- või teenistussuhe on lõppenud inimesest mittesõltuvatel asjaoludel. Sellisel juhul ei ole vajalik koguda uuesti 12-kuulist töötuskindlustusstaazi. Hüvitist makstakse nende päevade eest, mis jäid eelmisel korral kasutamata (TKindIS §8, TTTS §27, vt ka Lisa 1 Hüvitiste ja toetuste kirjeldus).

Nagu varem mainitud (vt ka 2 ptk Sotsiaalkaitsehüvitiste ja -toetuste maksmise põhimõtted) on mitmetes Euroopa riikides kasutusel töötasust sõltuvad toetused (ingl *in-work benefits*), mille eesmärgiks on nii hõive tõstmine ja tööle naasmise soodustamine kui ka madalapalgaliste sissetuleku ja ümberjaotuse suurendamine. Enamasti on töötasust sõltuvate toetuste puhul tegemist lühiajaliste ajas vähenevate maksetega või ühekordse toetusega tööle asumisel. Neid makstakse tingimusel, et inimene töötab teatud koormuse ja palgaga (näiteks vähemalt 0,5 kohaga töötajad, kes teenivad alla miinimumpalga). Lisatingimused võivad olla leibkonna tüübi (laste olemasolu), töötuse kestuse (pikaajalised töötud) osas. Oluline on muuta töötamise ajal saadav sissetulek suuremaks kui mittetöötamise korral, mis loob motivatsiooni tööjõu pakkumiseks, tööpanuse suurendamiseks või varasemast madalama palgaga tööle asumiseks.

ELi liikmesriikides rakendatud meetmed on erinevad. Näiteks Belgia toetab pikaajaliselt töötute üksikvanemate tööle asumist ligi 750-eurose ühekordse maksega. Iirimaa maksab üle kahe aasta töötutele 75% sotsiaalabi summast esimesel tööle siirdumise aastal, 50% ja 25% teisel ja kolmandal aastal (maksimaalne toetus 7250 eurot aastas ehk 23% keskmisest tootmistöölise palgast). Slovakkia tasub miinimumpalga tööle minejatele 5% keskmisest palgast kuue esimese töötamise kuu jooksul. Soomes rakendatakse madalapalgalistele maksusoodustusi kuni 10% keskmisest palgast ning Saksamaal on alla 11% keskmisest palgast teenijatel madalamad sotsiaalkindlustusmaksed (Immervoll, Pearson 2009).

Töötasust sõltuvate toetuste kasutamisel on mõju, kui sissetulekute jaotuse madalamas osas on erinevused suured. Kui jaotuses erinevusi ei ole, näiteks miinimumpalk on suhteliselt kõrge, siis on keerulisem toetusi suunata töömotivatsiooni tõstmisele või ümberjaotuse suurendamisele. Kui probleemiks on pigem madalapalgaliste kõrged tööjõukulud, mis piiravad hõivet, peaks fookus olema madalapalgaliste töötajate tööjõukulu vähendamisel. Tegelikult ongi miinimumpalk, tööandjale makstav palgatoetus ja madalapalgaliste tööjõumaksude vähendamine suunatud selliste probleemide lahendamisele ehk suurendavad piiratud sissetulekupotentsiaaliga inimeste hõivet ja toimetulekut (Immervoll, Pearson 2009).

Töötasust sõltuvate toetuste rakendamisega seotud probleemidena tuuakse välja, et tegemist on ajutise meetmega ning rahalise motivatsiooni kadudes ei pruugi inimene tööl käimist jätkata või toimetulek võib taas halveneda. Samuti ei motiveeri meede tööandjat palka tõstma, pigem avaldab survet töötajale madalama palga maksmiseks, sest toetus suurendab inimese sissetulekut. Toetuse administreerimine on keeruline ja kallis. Samuti tekib küsimus, kas majanduslanguse olukorras, kui tööpuudus on väga kõrge, on efektiivne toetada teatud hõivesse siirdumisi.

Nagu eelnevalt näidatud, on mitmed varasemad uuringud viidanud sellele, et siirdumine töötushüvitistelt tagasi hõivesse osa-ajaga või madala palgaga ei ole Eestis tasuv, kuna väike tööpanus

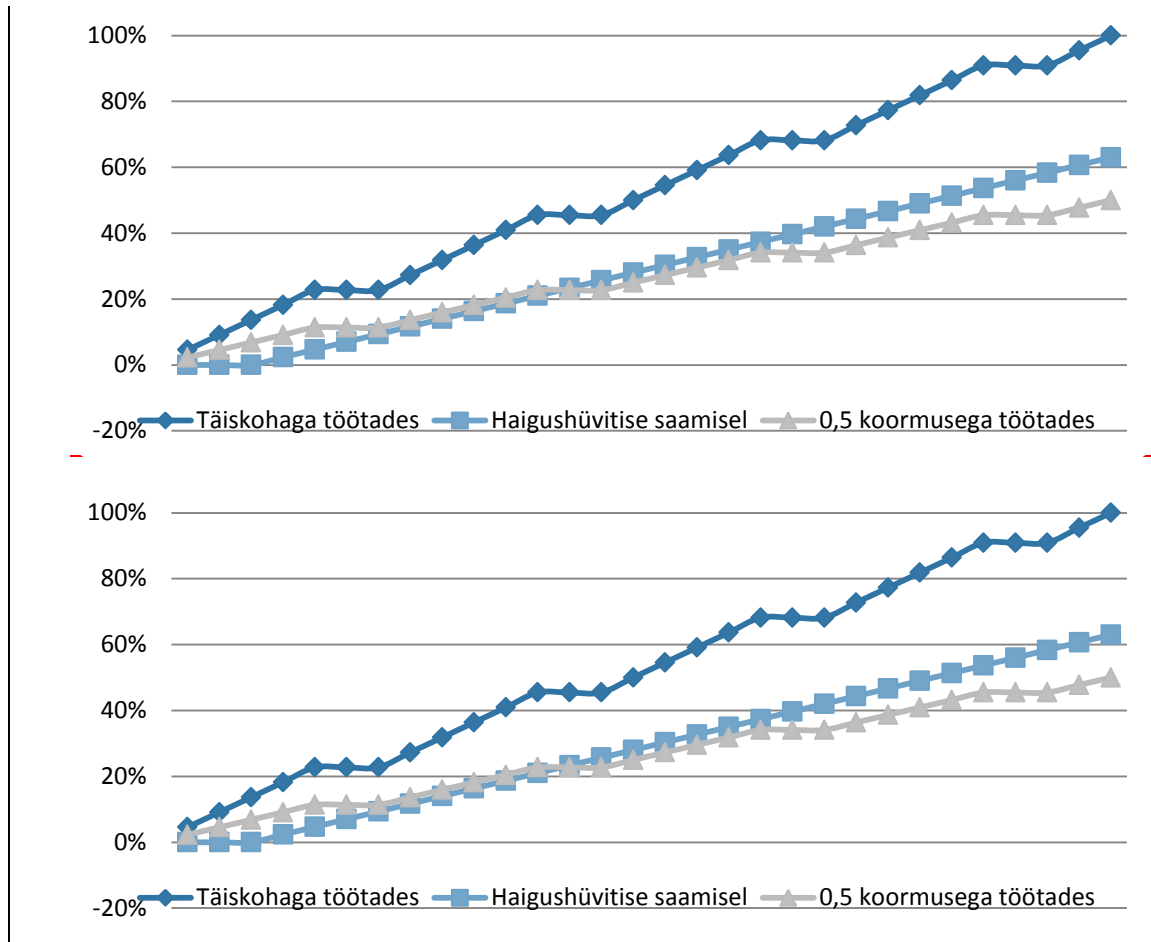
toob kaasa kogu töötushüvitise või toimetulekutoetuse kaotuse (vt ka ptk 2.4 Ülevaade varasematest Eestis läbiviidud uuringutest). Kuigi töötasust sõltuvatel toetustel on omad nõrkused, võiks erinevaid stsenaariumeid ning nende sobivust Eesti maksude-toetuste süsteemi täiendavalt kaaluda. Töötuskindlustushüvitise maksmise jätkamise võimalusi juhul kui töötasub ajutisele või osalise ajaga tööle on analüüsinud ka Praxis 2011, kuid analüüsitud poliitikavariantide ring on piiratud vaid töötuskindlustushüvitise maksmise jätkamisega juhul kui töötasub ajutisele või osa-ajaga tööle. Täpsemaid stsenaariumeid, mis välistaksid osa-ajaga töötajate registreerumise töötuna eesmärgiga kasutada ära töötuskindlustushüvitise maksmisperioodi (nt osa-ajaga või ajutise töötamise lubamine vaid töötusperioodi pikenedes, piirangud teenitava tulu suurusel, töötamisega seotud kulude osaline kompenseerimine nt transpordikulud jms) analüüsitud ei ole.

Sarnaselt töötuskindlustushüvitisele ja töötutoetusele ei maksta samaaegselt töötasuga ennetähtaegset vanaduspension (RPKS § 43 lg 1¹). Selline piirang kehtib kuni inimene jõuab vanaduspensioniiikka – seejärel on ennetähtaegse vanaduspension saajatel sarnaselt vanaduspensionäridele võimalik töötamisega samaaegselt saada ka pensioni. Ilmselt on see tingitud seadusandja soovist muuta ennetähtaegne vanaduspension võimalikult ebaatraktiivseks võimaluseks. Nagu eelnevas peatükis mainitud ei soosi ennetähtaegne vanaduspension praegusel kujul tööturul osalemist ning selle maksmistingimused vajaks läbivaatamist.

Lisaks töötusrisiki hüvitistele eeldatakse hüvitise saamise perioodil passiivsust ka ajutise iseloomuga terviseriski ja lühiajalist hoolduskoormust katvate ajutise töövõimetuse hüvitiste puhul (haigushüvitis, hooldushüvitis, sünnitamishüvitis, lapsendamishüvitis) – töötaja ei tohi ajal, mil töötaja on töö- või teenistuskohustuste täitmisest haigestumise tõttu vabastatud, lubada töötajat täitma töö- või teenistuskohustusi (RaKS § 61 lg 1). Töötamise ja sotsiaalmaksuga maksustatava tulu teenimise korral on Haigekassal õigus isik keeldu rikkumise päevast hüvitisest ilma jätta (RaKS § 60 lg 2, § 61 lg 2).

Keeldu haigushüvitise saamise perioodil töötada on jõuliselt kritiseeritud (vt nt OECD 2010, Praxis 2011). Kuigi mitmete haiguste-vigastuste puhul on töötamine tõepoolest vastunäidustatud (nt mitmete viirushaiguste korral) või ilmselgelt võimatu (akuutsed seisundid, olulised vigastused) on hulk haiguseid-vigastusi, mille puhul inimese töövõimekadu ei ole täielik ning inimesel on võimalik töövabastuse asemel täita tavapärasest lihtsamaid ülesandeid. Ravikindlustuse seaduses olev keeld mitte lubada töötajat haigusperioodil tööülesandeid või teenistuskohustusi täitma (arvestamata seejuures haigestumise iseloomu) ja sundida haigestunud töötajat passiivsusele isegi olukorras, kus tema töövõime, olles küll kahanenud määral, mis pärsib tema tavapärasest tööelu, võimaldaks tal siiski jätkata osalise koormusega töötamist, kui raviarst ei pea seda vastunäidustatuks. Arvutuste kohaselt on isikul, kes töötab tavapäraselt täiskoormusega, kehtivates tingimustes enam kui 10-tööpäevase kestusega haigusjuhtumi korral majanduslikult kasulikum saada sissetulekut haigushüvitise skeemist, selle asemel, et vähendada haigestumise perioodil oma töökoormust poole võrra (vt Tabel 5).

JOONIS 5. ARVESTUSLIK KUMULATIIVNE SISSETULEK ERINEVATE STSENAARIUMIDE KORRAL OSAKAALUNA TÖÖTASUSSE TÄISTÖÖAJAGA TÖÖTAMISEL 30 PÄEVA VÄLTEL, %



Allikas: Praxis 2011

Milline on praktikas hüvitise võimaldamise tingimuste tegelik mõju inimeste käitumisele, pole sisendandmete nappusest tulenevalt võimalik hinnata. Küll ei saa aga lugeda sotsiaalkindlustusvahendite ratsionaalse kasutusega kooskõlaliseks asendussissetuleku võimaldamise tingimusi, mis tagavad säilinud töövõimega tööealisele isikule suurema sissetuleku kui inimesel oleks võimalik teenida tõise tuluna.

Nagu eelnevalt mainitud on mitmeid haigusseisundeid, mis pärsivad küll töövõimet, kuid mille korral võib töölt eemalejäämine tuua kaasa haigusseisundi süvenemise. Ravikindlustuse seaduses olevat töötamise keeldu, mis ei arvesta tervisekaotuse asjaolusid, ei pruugi olla proportsionaalne sätte tõenäolise eesmärgiga kaitsta töötajate tervist. On alust eeldada, et kirjeldatud range korraldus ei lähtu tööturu osapoolte huvidest vaid pigem on õigusaktide jäikuse taga ajaloolistel põhjustel tuginev administratiivne mugavus.

Mitmetes Euroopa Liidu riikides, näiteks Taanis, Rootsis ja Hollandis, on lühiajalise tervise kaotuse (ka pikaajalise haiguse algusfaasis) hüvitise saamise perioodil töötamine aktsepteeritud, teatud juhtudel on inimene lausa kohustatud hüvitise saamise eeltingimusena rakendama säilinud töövõimet kas oma senisel tööl osajaga või mõnel teisel töökohal.

Eeltoodud kitsaskohtadest tulenevalt on põhjendatud haigestumisest tingitud ajutise töövõimetuse perioodil töötamise keelu ümbervaatamine. Sarnaselt võib olla põhjendatud teistegi ajutise

töövõimetuse hüvitiste saamise perioodil töötamise piirangu lõdvendamine. Eeldus, et näiteks hoolduskoormus on alati kõikehõlmav ning ei võimaldaks praktikas vähenenud koormusega töötada, ei pruugi olla pädev.

Siinkohal väärib eraldi tähelepanu keeld töötada ning teenida tulu sünnitushüvitise saamise perioodil. Kõrvutades sünnitushüvitise tingimusi vanemahüvitise tingimustega ilmneb, et mõlemad hüvitised võivad katta perioodi sünnist kuni lapse neljakuuseks saamiseni: sünnitushüvitis katab seda perioodi juhul, kui naine on jäänud rasedus- ja sünnituspuhkusele 30 päeva enne eeldatavat sünnitamise kuupäeva, vanemahüvitis juhul, kui lapse ema ei ole (nt töösuhte puudumise tõttu) rasedus- ja sünnituspuhkust kasutanud ning hakkab vanemahüvitist saama lapse sünni kuupäevast alates. Sünnitushüvitise võimaldamise tingimused keelavad üheselt töötamise kirjeldatud perioodil, vanemahüvitise saamise korral on töötamine aktsepteeritav (hüvitist võidakse samas töötasust tulenevalt kahandada). Kuigi praktikas ei pruugi kirjeldatud erisustest tulenevalt võrdsuspõhiõiguse riivet tekkida, peegeldavad hüvitiste tingimused põhimõttelist vastuolu sama riski maandamisel.

HÜVITIST JA TOETUST VÄHENDATAKSE TÖÖTASU SAMAAEGSEL TEENIMISEL

Suhteliselt uudne võimalus Eesti sotsiaalkindlustushüvitiste kontekstis on **vanemahüvitise** ja töötasu samaaegse maksmise korraldus. Vanemahüvitise saamise perioodil on töötasu saamine lubatud ning lapsehoolduspuhkusele jäämine ei ole vanemahüvitise saamise eelduseks. Vanemahüvitise seaduse eelnõu seletuskirjas põhjendatakse võimalust töötada sellega, et lapsevanematel tekivad tööle naastes täiendavad kulud lapsehoiuteenusele. Seetõttu kui töötamise korral teenitav tulu kujuneks väiksemaks kui hüvitis ja lasteaiakulud kokku, ei oleks inimestel majanduslikult kasulik tööd vastu võtta (Võrk, Karu 2006). Seega on loodud võimalus töötada ning sõltuvalt tema teenitavast sissetuleku suuruselt ka vanemahüvitist saada.

Teenides vanemahüvitise maksmise kalendrikuul hüvitise määra suuremat sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu, vähendatakse vastava kuu hüvitist vastava valemi alusel (hüvitis +tulu - hüvitise määr)/1,2 – (tulu-hüvitise määr)). Valem on ehitatud üles selliselt, et üldjuhul vanemad töötamise korral kaotavad küll osa vanemahüvitisest, kuid lõppkokkuvõttes sissetuleku suurus on töötamise korral suurem. Siiski lubab valem olukorda, kus teatud summade puhul võib vanemahüvitis väheneda enam, kui teenitud täiendav töötasu. (vt nt Allik 2008; Võrk, Karu 2006).

Praxise läbiviidud uuring (Võrk jt 2009) näitas, et pärast vanemahüvitise loomist töötab lapse esimesel eluaastal vähem naisi kui enne vanemahüvitise loomist. Pärast vanemahüvitise kestuse pikendamist 2006. aastal olid lapsevanemad töölt eemal 3 kuud kauem. Ennekõike on vanemahüvitise mõju töömotivatsioonile näha kõrgepalgaliste hulgas, kes varasemast oluliselt väiksemal määral vahetult pärast lapse sündi edasi töötavad. Seega on ilmseid tõendeid selle kohta, et vanemahüvitisel on väga otsene mõju inimeste töömotivatsioonile. Selline mõju võib olla tingitud sellest, et kõrgem sissetulek võimaldab vanematel lastega kauem kodus olla, kuid teisalt ka sellest, et kõrgema palgaga naistel ei ole vanemahüvitise saamise ajal motivatsiooni tööle minna, sest vanemahüvitist vähendatakse. Mõju on eeldatavasti seda suurem, mida suurem on oodatav töötasu, kuna hüvitist vähendatakse juhul, kui naine saab samal ajal töötasu, mis ületab vanemahüvitise alammäära (2012. aastal 278,02 eurot kuus).

Teisalt ei ole see mõju pikaajaline ning vanemahüvitise lõppedes naasevad lapsevanemad jälle tööle. Samuti näitas uuring, et vanemahüvitis suurendab motivatsiooni enne lapse sündi töötada – seda ilmselt selleks, et välja teenida suurem vanemahüvitis (Võrk jt 2009). Samas on vanemahüvitise periood niivõrd pikk, et võib avaldada negatiivset mõju inimeste edaspidistele tööturuvõimalustele, karjäärile ja palgale.

2010. aastal läbi viidud Soolise palgalõhe uuringus (Karu et al. 2010) nähti ühe lahendusena võimaldada samaaegselt nii osalist lapsehoolduspuhkust kui osalise tööajaga töötamist. See tähendaks, et vanemahüvitist küll vähendatakse teenitava töötasu ja töötamise arvelt, kuid vanemahüvitise saamise periood pikeneks ning kokkuvõttes võiks isik saada vanemahüvistist sama palju kui praeguse süsteemi järgi. Selline paindlik süsteem motiveeriks ilmselt lapsevanemaid ka rohkem töötama vanemahüvitise perioodil.

2011. aasta novembri seisuga oli vanemahüvitise saajate hulgas sotsiaalmaksuga maksustatava tulu saajaid 1534 ehk 7,5%. Neist naisi oli 1 124 ja mehi 410. Näiteks 2011. oktoobri seisuga olid sotsiaalmaksuga maksustatava tulu saajatest 58% sellised, kelle kuu tulu oli kuni 278,02 eurot ning 42% tulu saajad, kelle kuu tulu oli üle 278,02 euro. (Sotsiaalkindlustusamet, Seletuskiri aruannetele "Määratud vanemahüvitised liikide lõikes" (seisuga 31. detsember 2011) ja "Määratud vanemahüvitised sotsiaalmaksuga maksustatava tulu lõikes").

Kui isiku sissetulek koos töötasuga jääb alla toimetulekupiiri (SHS §22²), siis on samaaegselt töötasuga võimalik saada ka **toimetulekutoetust**. Vastavalt Sotsiaalhoolekande seadusele (SHS §22² lõige 3) võetakse igakuist regulaarset sissetulekut mitteomava isiku toimetulekutoetuse arvestamise aluseks toimetulekutoetuse taotlemisele eelneva kuue kuu keskmine sissetulek. See tähendab, et toimetulekutoetuse saamise ajal on võimalik ajutiselt töötada. Selle sätte rakendamist praktikas ning mõju töötamise stiimulitele ei ole uuritud. Trummi ja Kasearu (2011, lk. 14) tööst selgub, et samaaegselt toimetulekutoetusega sai töötasu siiski vaid 5,9% leibkondadest.

HÜVITISE JA TOETUSE NING TÖÖTASU SAMAAEGSEL SAAMISEL KEHTIVAD PIIRANGUD TÖÖ SISULE, TEHTAVA TÖÖ HULGALE VÕI TEATUD SIHTGRUPILE

Hüvitise ja töötasu samaaegsel saamisel kehtivad teatud **piirangud toitjakaotuspensionini, soodustingimustel vanaduspensionini, väljateenitud aastate pensioni, päästeteenistuja toetuse ja abikaasatase saajatele**.

Kui toitjakaotuspensionini on üldjuhul võimalik saada töötasuga samaaegselt, siis üksikudel juhtudel on selle saamise eelduseks mittetöötamine. Näiteks võivad toitja rase lesk ja kuni kolmeaastat last kasvatava lapse vanem saada toitjakaotuspensionit vaid siis, kui nad ei tööta. Ülejäänud juhtudel on töötamine lubatud ja levinud. Sotsiaalkindlustusameti andmetel aastatel 2006-2008 üle 60% toitjakaotuspensionini saajatest. 2009 ja 2010 aastal on töötavate toitjakaotuspensionäride osakaal oluliselt madalam kui varasematel aastatel (vastavalt 48% ja 49,6%). Teisalt on nende inimeste keskmine pensioni aastakoefitsient, mis näitab inimese suhtelist sissetulekut võrreldes ülejäänud töötavate inimestega, väga madal - 2010 aastal vaid 0,226 meestel ja 0,254 naistel. Seega on need inimesed töötanud kas väga väikese koormusega või lühikest aega.

Soodustingimustel vanaduspensionini, väljateenitud aastate pensioni ja päästeteenistuja toetust määratakse ja makstakse pärast sellele pensionile õigust andvatel tootmisaladel, töödel, kutsealadel ja ametikohtadel töötamise lõpetamist. Sellele tööle tagasipöördumisel pensioni ja toetuse maksmine peatatakse, samal ajal mõnes muus valdkonnas töötamine hüvitise ja toetuse maksmise lõpetamist kaasa ei too. Kui pensioni või toetuse saaja on jõudnud riikliku pensionikindlustuse seaduse §-s 7 sätestatud vanusesse ning jätkab töötamist mistahes töödel, makstakse pension või hüvitis välja täies suuruses (Lisa 1 Toetuste ja hüvitiste kirjeldus). Näiteks väljateenitud aastate pensioni saajatest töötas Sotsiaalkindlustusameti andmetel 2011. aastal 56%, mis näitab et suurel osal selle pensioniliigi saajatest töövõime täielikult kadunud ei ole. Töötavate väljateenitud aastate pensioni saavate meeste keskmine pensionikindlustuse koefitsient 2011. aastal 1,07 ning naistel 0,79, mis tähendab seda, et nad saavad ligikaudu keskmist Eesti palka.

Selliste pensionitüüpide võimaliku eesmärgina on esile toodud ka töötajate lojaalsuse suurendamine ning tööjõu kinnistamine. See aga on vastuolus paindliku tööturu põhimõttega ning Tiit jt (2004) leiavad et soodustingimustel ja väljateenitud aastate pensionite süsteemid tõstavad tööturu jäikust, kuna inimestel on motivatsioon töötada pikalt ühel ja samal töökohal, et väljateenitud aastate pensioni (või soodustingimustel vanaduspensionit) välja teenida. Lisaks käib selle printsiibi vastu ka asjaolu, et osalise ajaga antud ametikohal töötamine ei anna õigust väljateenitud aastate pensionile.

Abikaasatasa makstakse üldjuhul vaid abikaasale, kes ei tee välislahetuses kaasas olles tööd ja kes ei saa regulaarset muud tulumaksuga maksustatavat tulu (VäTS § 2 p 13). Kui abikaasa ajutise töötamise või teenuse osutamise eest saadud tulu kvartalis ületab kahekordselt abikaasatasa määra, ei maksta abikaasatasa lõppenud kvartalile järgneval kuul. Välisteenistusseaduse kohaselt (§ 66 lg 4) ei ole välistatud ühekordsed tööd (näiteks ajakirjanduslik kaastöö, loengud ülikoolis), kui nende eest makstav tasu kvartalis ei ole suurem kui kahekordne abikaasatasa. Samuti ei ole välistatud sissetulekud, mis ei ole töised (nt pärandus, lotovõit, dividendid jne). Abikaasatasa ei maksta ka siis, kui abikaasa ei viibi püsivalt asukohariigis (VäTS § 68 lg 8, määruse § 13) või kui lahkub asukohariigist, asub elama omaette või asub tööle. Tuleb arvestada, et Eestil on lisaks EL riikidele vaid nelja riigiga lepingud, millega lubatakse teenistujaga kaasasolevatel abikaasadatel töötamine. Seega ei ole sotsiaalse aktiivsuse nõudmine antud hüvitise puhul ka sageli asjakohane.

HÜVITIST VÕI TOETUST MAKSTAKSE SAMAAEGSELT TÖÖTASU SAAMISEGA

Töötasu saamine ei mõjuta **Riigikogu liikmete hüvitise ja koondamishüvitise maksmist**. Nagu eelnevalt selgus, on ebaselge koondamishüvitise tõlgendus ja selle paigutus sotsiaalkaitse süsteemis. Sellest tulenevalt käsitletakse koondamishüvitist erinevalt ka seoses töötasu saamise ja teiste hüvitistega, nt töötasuga seoses käsitletakse koondamishüvitist pigem kui kahjuhüvitist (makstakse täies ulatuses), töötuskindlustuse hüvitise saamisel on koondamishüvitist saanutele kehtestatud pikem ooteaeg, mis viitab, et tegemist on osaliselt kahju-, osaliselt sotsiaalkindlustushüvitisega, teiste hüvitiste puhul on lubatud koondamishüvitist saada samaaegselt ning pikemat ooteaega ei rakendata, mis viitab jällegi pigem sellele, et tegemist on kahjuhüvitisega (vt ka peatükk 5 Sotsiaalkaitsehüvitiste ja -toetuste samaaegne maksmine).

Samaaegselt töötamisega makstakse täies mahus ka kahjuhüvitisi. **Maksejõuetuse hüvitis ja tööülesannete täitmisel saadud tervisekahjustusega kaasneva kahjuhüvitise** maksmise perioodil teenitav töötasu riigi poolt makstava perioodilise hüvitise suurust ei mõjuta. Ainsaks erandiks on siin **kuriteoohvri riiklik hüvitis**, mille püsiva töövõimetusega seotud hüvitise osa suurust võivad töötamise fakt ja teenitava töötasu suurus mõjutada: kui vägivallakuriteo tagajärjel püsivalt töövõime tuks tunnistatud ohver jätkab pärast töövõime tuks tunnistamist töötamist, kahandatakse tema püsiva töövõime tuksuga seotud hüvitise osa tööle asumisele järgnevast kuust alates lisaks määratud töövõime tuksupensionile ka igakuise sotsiaalmaksuga maksustatav tulu võrra. Varalise kahju hüvitamisega seotud osa töötasu saamine ei mõjuta. (Kuriteoohvritele makstava riikliku hüvitise suuruse arvutamise kord § 6 lg 3, vt ka Lisa 1 Hüvitiste ja toetuste kirjeldus).

Töövõime tuksupensioniga samaaegselt teenitav tulu hüvitise saamist ja selle suurust ei mõjuta¹¹. Olukorra probleemsele, kus tööealise inimese asendussissetulekuna käsitlevale töövõime tuksupensionile on õigus töötaval ise tulu teenival inimesel, kel vajadus asendussissetuleku

¹¹ Kui töövõime tuksupensionär teenib sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu, võib see järgneval kalendriaastal suurendada talle makstavat hüvitist.

järele tegelikult puudub, on tähelepanu juhtinud Riigikontroll. Nagu eelnevalt mainitud (vt ka ptk 3.3.2) teenis 2010. aastal tulu 415 töövõimetuspensionäridest, sealhulgas 5% täielikult töövõimetuks tunnistatud isikutest. Sotsiaalkindlustusameti andmetel (2011) andmetel teenis 2010 aastal töövõimetuspensionari saamise ajal palgatulu 58% töövõimetuspensionäridest. Nagu eelnevalt mainitud vajab töövõimetuspensionari maksmise korraldus ülevaatamist.

Lisaks kahjuhüvitistele ja töövõimetuspensionile, on samaaegselt töötasuga täies mahus võimalik saada **vanaduspension**, mis soosib vanemaaliste tööturul jätkamist. Kui vanaduspensionil olev isik on tööturul aktiivne ning saab töötasu, saab ta lisaks töötasule ka täies mahus vanaduspensionit ning tulude vähendamist ei toimu. Lisaks on töötamine vanaduspensionari saamise ajal kasulik seetõttu, et täiendava pensionistaaži omandamisel arvutatakse vanaduspensionari ja ennetähtaegse vanaduspensionari suurus ümber vastavalt lisaks teenitud staažile ja sissetulekutele. Täiendava soodustusena ei teki riikliku pensionit saavate töötajate puhul tööandjal sotsiaalmaksu kuumääralt tasumise kohustust nagu ülejäänud töötajate puhul - riikliku pensionari saajale makstud töötasult makstakse sotsiaalmaksu proportsionaalselt makstud tasuga (SMS §2 lg4). Seega kui pensionär töötab väga väikese koormusega ja tema kuupalk jääb väga väikeseks, maksab tööandja sotsiaalmaksu proportsionaalselt palgaga, mis muudab pensionari palkamine sellisele väikese koormusega töökohale tööandja jaoks soodsamaks (Sama reegel kehtib ka väikelapse või kolme alaealise lapse vanemate, õpilaste puhul).

Sotsiaalkindlustusameti (2011) andmetel töötas vanaduspensionäridest 2011. aastal ligi veerand, kellest suurem osa on naised. Teisalt näitavad Sotsiaalkindlustusameti andmed, et vanaduspensionäride keskmine aastakoefitsient on 2010. aastal töötanud meestel 0,639 ja naistel 0,500, mis tähendab seda, et pensionärid teenivad keskmiselt oluliselt madalamat palka kui töötajaskond keskmiselt.

4.2. Töötuskindlustushüvitise, töötutoetuse ja toimetulekutoetuse maksmise rakendamise kitsaskohad

Fookusrühma intervjuudes keskenduti muuhulgas järgmistele hüvitiste ja toetuste ja töötasu samaaegse maksmisega seotud uurimisküsimustele:

1. Kuidas toimub töötuskindlustushüvitise ja töötutoetuse/toimetulekutoetuse taotlemisel sissetuleku/töötasu saamise kontrollimine ?
2. Missugused on olulisemad puudujäägid kehtivas korras ?
3. Missugusel juhul ei soosi töötuskindlustushüvitise, töötutoetuse ja toimetulekutoetuse maksmise korraldus tööleasumist?

Nii töötutoetus kui ka toimetulekutoetus on sissetulekust sõltuvad toetused (vt Lisa 1 Hüvitiste ja toetuste kirjeldus), mistõttu tuleb töötukassa konsultantidel ning sotsiaalabi töötajatel kontrollida, missuguseid täiendavaid sissetulekuid töötasu või muude toetuste ja hüvitiste näol taotleja saab. Ka töötuskindlustushüvitise saamise ajal ei ole lubatud saada töötasu.

Fookusrühma intervjuudest selgus, et nii sotsiaaltöötajad kui ka töötukassa konsultandid kontrollivad taotlejate sissetulekud igal pöördumisel üle X-tee kaudu. Sotsiaaltöötajad paluvad täiendavalt esitada taotlejatel pangakonto väljavõtte, kuid selle kontrollimine on praktikas keeruline, kuna inimesel võib olla mitu pangaarvet või laekuvad sissetulekud laste või teiste variisikute pangaarvele.

“Mitte üksinda toimetulekutoetus, vaid kõik arved tulevad läbi poja konto, absoluutselt kõik. Lastetoetus, vanemahüvitis, kõik, kõik, kõik”.

Lisaks tuleb nii sotsiaaltöötajate kui ka töötukassa konsultantide praktikas ette mustalt töötamist, mille eest makstakse sularahas. Kõige keerulisem tõestada juhtumeid, kus inimese sissetulek töötasu või hüvitistena laekub välismaalt. Sotsiaaltöötajad kirjeldasid oma praktika põhjal väga erinevaid juhtumeid, kus neil on küll info või kahtlus selle kohta, et inimene varjab oma sissetulekuid, kuid neil puuduvad võimalused selle tõestamiseks:

“Ma tean, et inimene käib Eestis juhutöödel, ta saab sularahas. Mitte kuskilt pole kinni võtta. Tööandaja ütleb ka, et pole maksnud, lihtsalt sõber tuli appi. Tema tahab ju ka maksude maksmisest pääseda.”

„Ma kahtlustangi, et meil on teine ring mustalt töötamine, eriti muukeelse elanikkonna seas, sest nad on mul päeval kadunud regulaarselt ja mõned käivad väga tihti „Venemaal matustel“.“

“Oli mees, kes oli Soomes tööl, oli naine, laps. Samal ajal oli ta töötuna arvel siin.”

„Kasvõi Venemaa pensionid, me ei näe neid kuskilt. Ja kui inimene ei ütle ja ta on ka nii noor, et pole alust kahtlustada, et ta võiks saada pensioni“

„Näiteks isa saab lastetoetusi oma arvele ja ei saa meie riigist, saab välisriigist ja need on hoopis teise numbriga“.

Samuti on nii toimetulekutoetuse kui ka töötutoetuse taotlejate hulgas kasutusel petuskeemid, millest kõige enam mainiti üürilepingutega petmist (nt inimene on oma korteri välja üürinud, saab üüritulu, elab tuttava/vanemate juures ja taotleb toimetulekutoetust). Välja toodi ka elatisraha osas sõlmitavaid kokkuleppeid, kus lepatakse kokku väiksemas summas kui lubatud piirmäär eesmärgiga säilitada õigus saada toimetulekutoetust.

„Elatisraha suhtes veel nii palju, et tegelikult, kui kohus määrab selle elatisraha väiksema, siis ei oleks ju probleemi, aga on ka selliseid juhuseid, kus inimesed omavahel lepivad kokku ja notar kinnitab selle, kusjuures see on märgatavalt väiksem kui elatisraha miinimum, aga meil tegelikult ei ole õigust öelda, et minge ja tehke see korda.“

Probleemiks on ka sihtasutuse, mittetulundusühingu või ühistu juhtimis- või kontrollorgani liikmete registreerumine töötuks. Nimetatud rühmadel on lubatud registreerida töötuna juhul, kui nad saavad selle eest väiksemat tasu kui pool alampalka (TTTS §6 lõige 5). Praktikas tuleb ette olukordi, kus juhatuse liikmed saavad töötuna arveloleku ajal tulu mitmest mittetulundusühingust, mis kokku on suurem kui pool alampalka. Seaduse sõnastus seda otsesõnu ei välista ning praktikas on selle kontrollimine keeruline, kuna juhatuse liikme tasult ei maksta töötuskindlustushüvitist ning töötukassa päringutele töötasu osas vastab nimetatud juhatuse liige ise.

„Just mis puudutab toetuste ja hüvitiste väljamaksmisi, kõige suurem sihtgrupp, kes saab seda alusetult tegelikult on ikkagi ilmselt need juhatuse liikmed, kes väga aktiivselt tegutsevad oma ettevõtetega, kes on vägagi tegevad, kes ei näita seda. Nad võivad arvel olla ja saavad samaaegselt hüvitist, toetust täiesti maksimaalsel määral.“

Juhul kui selgub, et inimene on töötuskindlustushüvitise või töötutoetuse saamise ajal töötanud ega ole sellest töötukassa teavitanud, hüvitise maksmine lõpetatakse. Otsuse aluseks on töötukassa konsultantide sõnul piisav ka inimese suuline ütlus. Näiteks kirjeldasid töötukassa konsultandid juhtumeid, kus inimene on arvelt maha võetud, kuna vestluses on juhuslikult välja tulnud, et inimene tegelikult töötab mustalt/välismaal.

“Meie seadus ei ütle mitte üheski paragrahvis, et arvel ei tohiks olla isik, kes töötab ametlikult. Arvel ei tohi olla isik, kes töötab. Ja see kas ta töötab mustalt või valgelt, see on tegelikult tema ja Maksuameti vaheline rida, mitte meie ja tema vaheline.”

“...kui konsultant helistas, vastu klient ei võtnud ja saatis sõnumi, et ma olen praegu Soomes tööl, mis sa tahad.”

Sotsiaaltöötajate ja töötukassa konsultantide praktika õigustamatult makstud summade tagasinõudmise osas erineb. Intervjuudest selgus, et kui töötukassa nõuab üldjuhul enamakstud summad tagasi, siis sotsiaaltöötajate praktikas on tagasinõuete esitamine vähelevinud. Näiteks tunnistas üks sotsiaaltöötaja, et tagasinõudeid tema teinud ei ole, sest

„...see tekitab nii palju jama ja pahameelt. Me saame rielda ja sõna otseses mõttes sõimata niigi.“

Infovahetus erinevate registritega toimib nii sotsiaaltöötajate kui ka töötukassa konsultantide hinnangul üldjuhul hästi. Probleemiks on aga omavahelise elektroonilise infovahetuse puudumine, kuna sotsiaaltöötajate ja töötukassa poolt kasutatavad infosüsteemid ei ühildu. Sellest tundsid puudust nii sotsiaaltöötajad kui ka töötukassa konsultandid.

„näiteks kui meie suuname klienti erinevatele teenustele ja klient räägib meile, et ei ma ei saa minna /.../ ja sotsi [sotsiaaltöötaja juurde] läheb räägib, et ei minuga ei tehta seal midagi. Ei mulle ei pakuta midagi. Täna meil selline tihe koostöö sellega [sotsiaaltöötajatega] puudub.“

Lisaks leidis töötukassa konsultantide poolt äramärkimist ka infovahetuse puudumine Haigekassaga, mistõttu võib tekkida olukord, kus haigushüvitist saavale inimesele makstakse täiendavalt töötuskindlustushüvitist või töötutoetust (nt kui inimene jääb haigeks töösuhte viimasel päeval). Töötukassa konsultandid ei osanud hinnata, kas selliseid juhtumeid praktikas on esinenud.

Intervjueeritud sotsiaaltöötajad ja töötukassa konsultandid on ühel meelel selles, et tänane töötuskindlustushüvitise ja töötutoetuse maksmise süsteem ei motiveeri inimesi madala palgaga tööle asumata. Peamiseks põhjuseks on rahalise stiimuli puudumine, kuna hüvitise/toetustena saadav summa on suurem kui miinimumpalgaga tööle asudes teenitav töötasu. Töötamisega kaasnevad mitmesugused kulud, sh on takistuseks esmalt just kõrged transpordikulud. Lisaks on osades omavalitsustes toimetulekutoetuse saajatele soodustused ühistranspordi kasutamisel, toidupakid, hambaravi hüvitis jm soodustused, mis ei laiene töötavatele inimestele.

“Vot ongi see, et kui ta miinimumpalgaga [ühel linnast teise] tööle käib, siis on selge, et tal ei jää enam mitte midagi sinna kätte. Ja mina saan tegelikult aru ka sellest. Kui ta oma sissetulekust kaotab kõvasti sellega seoses, siis see [töötamine] ei ole ka mõistlik.”

Kokkuvõttes saab öelda, et intervjueeritud sotsiaaltöötajate ja töötukassa konsultantide hinnangul on peamiseks probleemiks sissetulekute kontrollimise keerukus, vähene ja töötajate oma initsiatiivist

sõltuv koostöö töötukassa ja sotsiaaltöötajate vahel ning rahaliste stiimulite puudumine madala palgaga töötamisel.

4.3. Hüvitiste ja toetustega seotud aktiivsuspõhised

Nagu eelnevalt mainitud (vt peatükk 2 Sotsiaaltoetused ja –hüvitised sotsiaalkaitstesüsteemis), siis aktiivsuspõhiste definitsioon ei ole üheselt selge ja nende sisu erineb riigiti. Üldiselt peetakse aktiivsuspõhiste rääkides silmas nii töötushüvitiste süsteemis aktiivse tööotsingu toetamiseks töötajale esitatud kohustusi ja tugiteenuseid kui ka teiste sotsiaalkaitsehüvitiste maksimisega kaasnevat sotsiaal- ja rehabilitatsiooniteenuseid. Eesti sotsiaalkaitstesüsteemis rakendatakse aktiivsuspõhiseid peamiselt registreeritud töötutele sh töötuskindlustushüvitise ja töötutoetuse saajatele ning vähesel määral ka toimetulekutoetuse saajatele. Teiste käesoleva töö objektiks olevate hüvitiste ja toetuste puhul aktiivsuspõhised ei rakendu, välja arvatud juhul kui inimene registreerub töötuna (Lisa 1 Hüvitiste ja toetuste kirjeldus).

Nagu eelnevalt mainitud (vt peatükk 2 Sotsiaaltoetused ja –hüvitised sotsiaalkaitstesüsteemis), rakendati aktiivsuspõhiseid esmalt töötushüvitiste süsteemis, mille tagajärjel töötushüvitiste taotlejate arv vähenes, kuid samal ajal suurenes teiste hüvitiste liikide taotlejate arv. Seetõttu on mitmed OECD riigid asunud aktiivsuspõhiseid rakendama ka väljaspool töötushüvitiste süsteemi. Sealjuures lähtutakse põhimõttest, et aktiivsuspõhiste rakendamine on põhjendatud proportsionaalselt inimese töövõimega. Kahjuhüvitiste puhul ning juhtudel, kus inimene ei ole tööpuolest võimeline töötama, pole aktiivsuspõhiste rakendamine põhjendatud. Lähtudes eelnevas peatükis (vt peatükk 3 Hüvitiste ja toetuste eesmärgid toodud hüvitiste eesmärkidest), on käesoleva töö objektiks olevad toetused ja hüvitised grupeeritud vastavalt sellele, kui suures osas saab kehtiva korralduse põhjal pidada nende eesmärgiks tööle asumist ning kui suures osas eeldatakse, et inimese töövõime on säilinud. Tabelist 5 on välja jäetud töötusrisi erijuhud so Riigikogu liikmete hüvitised ja abikaasatasu, mis ei ole klassikalised sotsiaalkindlustushüvitised ega sobitu antud skeemi ning kahjuhüvitised, mille puhul aktiivsuspõhiste rakendamine pole kohane.

Üldistatult saab öelda, et aktiivsuspõhiste rakendamine täies ulatuses on sobiv eelkõige hüvitiste puhul, mille otseseks eesmärgiks on tööle asumine ning eeldatakse, et inimese töövõime on täiel määral säilinud. Hüvitiste puhul, mille eesmärgiks on tööleasumise soodustamine, on sobiv rakendada aktiivsuspõhiseid osaliselt, lähtudes säilinud töövõimest. Hüvitiste puhul, mille eesmärgiks on vaid asendussissetuleku pakkumine, kuna eeldatakse, et inimene ei ole võimeline töötama, ei ole aktiivsuspõhiste rakendamine kohane. Tuleb arvestada, et tabelis 5 toodud jaotus on koostatud lähtudes hetkel kehtivatest hüvitise eesmärkidest ja maksimise korraldusest. Nagu eelnevalt selgus ei ole need alati selged ega kooskõlas.

TABEL 5. SOTSIAALKINDLUSTUSHÜVITISTE JA SOTSIAALABITOETUSTE EESMÄRKIDE SEOS AKTIIVSUSNÕUETEGA

	Täielikult töövõimeline	Osaliselt töövõimeline	Töövõimetu
Tööleasumise otsene eesmärk	Töötuskindlustushüvitis Töötutoetus Koondamishüvitis	Toimetulekutoetus	
Tööleasumise soodustamine		Vanaduspension Töövõimetuspension Vanemahüvitis Toitjakaotuspension Soodustingimustel vanaduspension Väljateenitud aastate pension Päästeteenistuja toetus	
Asendussissetuleku tagamine, tööleasumine pole eesmärk		Ennetähtaegne vanaduspension	Haigushüvitis Sünnitamishüvitis Lapsendamishüvitis Hooldushüvitis

Allikas: Autorite koostatud

TÖÖLEASUMINE OTSENE EESMÄRK

Tööotsingu toetamine ja tööleasumine on töötuskindlustushüvitise ja töötutoetuse otsene eesmärk, mistõttu kaasnevad nende saamisega aktiivsuse nõuded (TTTS, TKindIS):

- töötuna registreeritutele koostatakse hiljemalt 30. päeva jooksul töötuna arvelevõtmisest individuaalne tööotsimiskava, milles kavandatakse töö leidmiseks ja tööerakendumiseks vajalikud tegevused;
- töötü on kohustatud pidama kinni individuaalsest tööotsingukavast sh selle raames pakutavatest tööturuteenustest, külastama kord 30. päeva jooksul Töötukassat, otsima iseseisvalt aktiivselt tööd ja olema valmis vastu võtma Töötukassa poolt pakutava sobiva töö ja koheselt tööle asuma;
- sobivaks tööks loetakse esimese 20. nädala vältel töötuna arvele võtmisest muuhulgas tööd, mis vastab töötü haridusele, erialale ja varasemale töökogemusele ega ole väiksem kahekordsest töötasu alammäärast. Alates 21. nädalast loetakse sobivaks muuhulgas ka haridusele, erialale ega varasemale töökogemusele mittevastavat ning töötasu alammäärast tasustatud tööd (vt täpsemalt TTTS §12 lõige 3).
- aktiivsuse nõuete rikkumine (sh sobivast tööst keeldumine, vastuvõtule mitteilmumine mõjuva põhjusega, individuaalse tööotsingukava täitmisest keeldumine, tööotsingu katkestamine) võib kaasa tuua töötü arveloleku lõpetamise (TTTS §12), töötuskindlustushüvitise maksmise lõpetamise (TKindIS §123) ja/või töötutoetuse maksmise peatamise või lõpetamise (TTTS §32 ja §33).
- kõiki teenuseid pakutakse töötutele vastavalt nende individuaalsetele vajadustele töövahenduskonsultandi või juhtumikorraldaja poolt. Kergemini tööle rakenduvate klientidega tegelevad töövahenduskonsultandid, kelle kliendiportfell on suurem. Klientidega, kellele on tööle saamiseks vaja osutada tavalisest ulatuslikumat abi (nt puuetega inimeste

teenuseid, sotsiaalteenuseid, erandlikke lahendusi), tegelevad juhtumikorraldajad koostöös kohalike omavalitsuste ja teiste teenusepakkujatega (töötukassa majandusaruanne).

Aktiivsuspõuetate mõju hüvitisesaajate töötusperioodi kestusele Eestis uuritud ei ole. Vaadates aktiivsuspõuetate mittetäitmisest tulenevate sanktsioonide rakendamist (vt Tabel 6), selgub et nii töötuskindlustushüvitise kui töötutoetuse saajatele rakendatakse sanktsioone vähe. Töötuskindlustushüvitise saajatele ei ole sisuliselt rakendatud sanktsioone individuaalse töötuskindlustuskava mittetäitmisel, töötuskindlustuskava katkestamise/ebapiisava täendamise ja sobivast tööst keeldumise tõttu. Väga harva on lõpetatud töötuskindlustushüvitise saamine põhjusel, et inimene on keeldunud osalemast tööturuteenustes. Kõige sagedamini on hüvitise saajad sattunud vastuolulistesse olukordadesse, mille tulemusena on hüvitise saamine lõpetatud 30 päeva jooksul Töötukassast, mistõttu lõpetati hüvitise maksmine 2011. aastal ennetähtaegselt 790-le inimesele. Ka töötutoetuse saajate puhul on viimastel aastatel kasutatud sanktsioone vaid väga harvadel juhtudel. Andmed töötutoetuse peatamise kohta aktiivsuspõuetate mittetäitmisel puuduvad.

Tuleb arvestada, et tulenevalt seadusemuudatustest ning Töötukassa ja Tööturuameti ühinemisest on sanktsioonide klassifikatsiooni mitmel korral muudetud. Tulemusena ei ole statistika sanktsioonide osas piisav tegemaks järeltõlgitud aktiivsuspõuetate mittetäitmisel. Näiteks kajastuvad keeldumised osalemast aktiivse tööpoliitika meetmetes, individuaalse töötuskindlustuskava katkestamine, keeldumine sobivast tööst individuaalse töötuskindlustuskava mittetäitmisel kategooria all. See ei võimalda aga saada ülevaadet sanktsioonide rakendamise põhjustest aktiivsuspõuetate lõikes. Sellest tulenevalt oleks vaja luua sanktsioonide rakendamise jälgimiseks parem klassifikaator. Lisaks ei ole toodud statistika põhjal võimalik hinnata, kas sanktsioonide vähenemine rakendamisel on põhjustatud sellest, et hüvitise või toetuse saajad käituvad kooskõlas aktiveerimisõuetega või mõnest muust põhjustest.

TABEL 6. TÖÖTUSKINDLUSTUSHÜVITISE JA TÖÖTUTOETUSE MAKSMISE LÕPETAMISE PÕHJUSED AKTIIVSUSNÕUETE MITTETÄITMISE TÕTTU

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Töötuskindlustushüvitise lõpetamise põhjus									
Keeldus individuaalse tööotsimiskava täitmisest või sobivast tööst	1	5	1	6	7	6	23		
Keeldumine pakutud tööhõivemeetmetest	1		393	2	2	1		28	66
Ei ilmunud kohale	104	400	1	229	13	9	3	67	56
Keeldumine koolitusest	1	2	2	16	1		1		
Tööotsingu katkestamine	36	75							
Ei tõenda tööotsinguid	2								
Ei ilmunud vähemalt kord 30 päeva jooksul			2	5	124	144	1077	1460	790
Kokku	145	482	399	258	147	160	1104	1555	912
Töötutoetuse lõpetamise põhjus									
Teist korda pakutud tööst keeldumine				6	7	29			
Teist korda põhjusega pöördumata jätmise			5	97			54	19	16
Töötu ei täida teist korda ITK tegevust				13	12	4	5	2	20
Kokku			5	103	7	29	54	19	16

Allikas: Töötukassa

Tööleasumist võib pidada ka toimetulekutoetust taotlevate töötute puhul otseseks hüvitise eesmärgiks, samal ajal on toimetulekutoetuse taotlejate hulgas ka leibkondi, kelle töövõime ei ole täiel määral säilinud. Näitena võib tuua pensionärid või paljulapselised pered, kes on teatud sotsiaalsete riskide realiseerumisel sunnitud taotlema toimetulekutoetust.

Aktiivsuse nõudeid rakendatakse **toimetulekutoetuse** taotlejatele vaid vähesel määral. Vastavalt Sotsiaalhoolekande seadusele on sotsiaalhoolekande ülesandeks muuhulgas "isiku ja perekonna toimetuleku soodustamine" (SHS §3) ning selleks pakutakse lisaks sotsiaabile ka mitmesuguseid sotsiaalteenuseid (sh töötamise toetamise teenus, rehabilitatsiooniteenus, igapäevaelu toetamise teenus (vt SHS §10)). Lisaks võimaldab Sotsiaalhoolekande seadus jätta toimetulekutoetuse maksmata juhul, kui töövõimeline isik, kes ei tööta ega õpi ja on rohkem kui ühel korral ilma mõjuva põhjusega keeldunud pakutud sobivast tööst või osalemisest tööturuteenusel või valla- või linnavalitsuse korraldatavas iseseisvas toimetulekule suunatud sotsiaalteenuses või õppeprotsessis (SHS §22³ lg 3, p 3). Samas on küsitav, kas selline nõue on kooskõlas põhiseadusega, mille kohaselt „on kodanikul õigus riigi abile puuduse korral“ (PS §28).

Trummi ja Kasearu (2011) tööst selgus, et peamiseks omavalitsuste poolt rakendatavaks aktiivsuse nõudeks on toimetulekutoetuse taotlejate suunamine Töötukassase töötuna arvelevõtmiseks, mida rakendatakse kõigi töötute puhul. Linnalistes omavalitsustes rakendati enam ka sotsiaalteenuseid ja avalikke töid. Autorid leidsid ka, et "koostöö Töötukassa ja omavalitsuste vahel ei ole kuigi tihe, puudub ühtne arusaam sellest, millistes valdkondades võiks või peaks koostööd

tegema, ei ole kehtestatud mingeid korralduslikke põhimõtteid koostöö edendamiseks. Koostöö aktiivsus ja tihedus sõltub konkreetsetest isikutest.“

Käesoleva töö käigus läbi viidud fookusrühma intervjuudest töötukassa töövahenduskonsultantide ja juhtumikorraldajate ning sotsiaaltöötajatega uuriti muuhulgas, missugused on peamised takistused aktiivsuse rakendamisel.

Töötukassa konsultantidega läbiviidud intervjuudest selgus, et kõige olulisemaks takistuseks on see, et töötuna registreerub suur hulk inimesi, kes ei ole tegelikult huvitatud tööle asumast, vaid registreeruvad eesmärgiga saada juurdepääs ravikindlustusele või täita vajalikud nõuded toimetulekutoetuse taotlemiseks. Selliste inimeste osakaal registreeritud töötute seas on töötukassa konsultantide hinnangul kuni kolmandik ning nendega tegelemiseks kulub küllaltki palju konsultantide aega. Praktikast suunavad nii arstid kui ka kohalike omavalitsuste sotsiaaltöötajad inimesed ravikindlustuskaitse saamiseks sageli töötukassasse.

„Tegelikult ongi ju üks probleem see, et kuna omavalitsused ei ole võimelised ravikindlustust oma inimeste eest maksma, siis nemad soovivad neil tulla töötukassasse, ennast töötuna arvele võtta, et need inimesed üldse arsti juurde pääseksid.“

„[taotleja helistab ja ütleb]...“mul on ravikindlustust vaja, kirurg saatis mind. Mul on kuu aja pärast operatsioon.““

“Need kas on mõnes haiglas raskes seisus ja kelle raviarst perioodiliselt helistab või kirjutab, et ärge veel võtke arvelt maha, et mul läheb natuke veel aega, kuni ma seda töövõimetust vormistan. Mul on ravikindlustus vaja, et protseduuridega jätkata.“

“Helistab kriminaalhooldaja ja ütleb, et minu hoolealune tuli teile eile arvele, et mis kuupäev on see kõige varasem, et te saaksite teha talle esimese töötutoetuse makse, sest siis käivitub ravikindlustus ja mul on vaja ta sõltuvusravile saata ...”

„Siis kui ravikindlustus tuli kõigile, mäletan kuidas hakati bussidega rahvast KOVidest tooma arvele. Teispäeviti oli siis linnas käimise päev ja valla bussidega tulid ja töid.“

“me püüame inimestele ka selgitada, et see [ravikindlustus] ei ole teenus, mida me pakume, et see on hüve ja selle eest, et te täidate aktiivsuse nõudeid, meie saame teid tööle aidata“.

Kuigi Sotsiaalhoolekande seadus ei nõua otseselt toimetulekutoetuse saajatelt töötuna registreerumist, tunnistavad intervjueritud sotsiaaltöötajad, et töötuna registreerimine on osades omavalitustes seatud toimetulekutoetuse saamisel eeltingimuseks ning toimetulekutoetust taotleval inimesel palutakse alati taotlusega koos esitada tõend töötuna registreerimise kohta.

Kuigi paljudel juhtudel võib töötuna registreerumise nõuet toimetulekutoetuse taotlemisel pidada mõistlikuks, on absoluutne nõue vastuolus nii toimetulekutoetuse kui töötuskindlustushüvitise ja töötutoetuse eesmärgiga ega ole praktikast alati rakendatav. Intervjuudest tuleb välja ka juhtumeid, kus kohalikud omavalitsused tõlgendavad Sotsiaalhoolekande seadusesse sissekirjutatud võimalust keelduda toimetulekutoetuse maksimisest mõnevõrra vildakalt ning püüavad seda rakendada ka juhtumitele, kus see ei tundu olevat põhjendatud. Sealjuures tunnevad Töötukassa töötajad nii mõnigi kord kohustust inimestele vastu tulla ning võtavad arvele inimesi, kes ei täida tegelikkuses vajalikke

nõudeid (st. ei ole valmis tööle minema näiteks tervislikel, sotsiaalsetel põhjustel või motivatsiooni puudusel).

„Markantne näide väiksest omavalitsusest kui inimene ütleb, et tal on kodus 91-aastane ema ja ta ei ole päris kindlasti valmis tööle asuma ja meie juhtumikorraldaja võttis ühendust omavalitsuse sotsiaaltöötajaga, et hooldus vormistada, kui inimene ei ole valmis tööle asuma, siis hooldajaks emale kui ta tegeleb sellega 24 tundi ööpäevas.“

„omavalitsused on saatnud meile vanaduspensionäre, ennast arvele võtma selleks, et maksta neile toimetulekut. Ja siis me ütleme, et meil ei ole füüsiliselt võimalik võtta vanaduspensionäre arvele, meie programm ei luba seda ja meie seadus ei luba seda. Ja siis nad ütlevad, et mis siis teha, ma ei saa talle muidu toimetulekut maksta. Ja siis me võtame neid vanaduspensionäre arvele töötajana, et anda talle see paber...“

„Ja kui töövahenduskonsultant helistab omavalitsusse ja küsib sotstöötajalt, kas te oskate põhjendada, milleks te saatsite minu juurde selle kaheksandat kuud raseda naise ennast töötuna arvele võtma, mida täpsemalt ma peaksin teie arvates temaga tegema. Aga sotstöötaja vastab, et mul on paberit vaja, et ma saaksid temale toimetulekut maksta, ma saatsin ta tõendi järgi.“

“Ja olgem ausad, kui sa kirjeldasid siin ühte klienti, kes elab kodutute varjupaigas ja on kasimata, siis tegelikult temaga peaks alustama sotsiaaltöötaja ja kui tema sellised sotsiaalsed takistused on kõrvaldatud, siis ta peaks tulema meile alles, et ta tööle aidata.“

Töötuna registreerimine ainult ravikindlustuse kui ka toimetulekutoetuse saamise eesmärgil on pärsib töötukassa konsultantide hinnangul nende töö tulemuslikkust. Näiteks kirjeldab üks töötukassa konsultant oma tähelepanekuid juhtumikorraldajate igapäevatööst:

“kuulen, kuidas üks seal tegeleb tõendi väljastamisega, teine aitab täita seda töövõimetuse taotlemise paberit. Kui ta on näiteks vene rahvusest, ta ei suuda seda eesti keeles täita. Kolmas räägib kellelgi, et ära jäta õppimist pooleli, mine kooli edasi. Neljas räägib, et tead, et tahad ma aitan sul kohtutäiturile avalduse kirjutada, et ta ei arestiks kogu sissetulekut. Ja siis ma mõtlen, et kas need on sotstöötajad või on need minu juhtumikorraldajad, kes peaksid aitama inimesi tööle.“

Teisalt on tulnud ette olukordi, kus töötukassa poolt tööandjale koostatud sobivate oskustega töötute nimekirjast, on praktikas töökohast olnud huvitatud vaid vähesed, kuigi töötukassale on inimesed eelnevalt kinnitanud, et otsivad aktiivselt tööd.

“... me saadame nimekirjad inimestest, tööandjad helistavad läbi ja tuleb tagasi, et umbes 30 inimest saatsid, 10 töötavad, milles küsimus, miks te mulle helistate. 10 ütleb, et te teete nalja või, ma ei saa töötada, mul on muud põhjused, et lapsed hooldada, ema hooldada ja 10 ei võta lihtsalt telefoni. Ja ei ole nii, et helistati ükskord, helistati viis korda ja üldse ei võta vastu.“

Koostöö kohalike omavalitsuste ja töötukassa vahel on puudulik nii sotsiaaltöötajate kui ka töötukassa konsultantide hinnangul ning oleneb eelkõige töötajate endi aktiivsusest. Formaalsed koostööreeglid kahe institutsiooni vahel puuduvad. Nii sotsiaaltöötajate kui ka töötukassa konsultantide hinnangul on

selle põhjuseks sotsiaaltöötajate suur töökoormus ja napid rahalised vahendid, mistõttu töötute aktiveerimise ja nõustamisega ei ole aega piisavalt tegelda.

“Mulle tundub, et täna on kogu see aktiivsuse nõuet täitmine ja aktiivsena hoidmine nagu meie õlule pandud. Tegelikult omavalitsus seda ei korralda, et see ongi meie õlul.”
[Töötukassa juhtumikorraldaja]

Olulise probleemina tõid töötukassa konsultandid esile ka Tööturuteenuste ja -toetuste seaduses kehtiva sobiva töö definitsiooni, mida on praktikas mitmel põhjusel keeruline rakendada. Vastavalt seadusele loetakse sobivaks tööks muuhulgas tööd, mille puhul sõiduks elukohast töökohta ja tagasi ühissõidukiga ei kulu rohkem kui kaks tundi päevas ega rohkem kui 15 protsenti kuupalgast. Lisaks peab pakutav töötasu olema vähemalt 60% isiku ühe kuu keskmisest sotsiaalmaksuga maksustatavast tulust esimese 20. töötaks registreerumisele järgneva nädala jooksul ning seejärel olema suurem kui saadav töötuskindlustushüvitis (vt ka Lisa 1 Hüvitiste ja toetuste kirjeldus). Töötukassa konsultantide hinnangul on aga praktikas transpordikulud märksa kõrgemad, eriti kui töökoht eeldab liikumist maalt linna. Teiseks on majanduslanguse tõttu pakutav palgatase märkimisväärselt langenud, mistõttu on sageli saadav hüvitis kõrgem kui pakutav palk, mistõttu keeldutakse töökohast.

„Kui ta saab maksimumhüvitist, siis palgatase on niipalju langenud, et me ei saagi teda tööle sundida.“

„Tööturuteenuste ja -toetuste seaduses on sisse kirjutatud sobiva töö mõiste, pärast 21. nädalat, siis naerukoht on seal, et 15% palgast võib kuluda transpordi peale. Mõelge, mis maksab bensiin, mis maksavad bussipiletid./.../ Selle taha saab alati pugeda.“

Kokkuvõttes võib sotsiaaltöötajate ja töötukassa konsultantide hinnangutest järeldada, et peamiseks probleemiks aktiivsuse nõuet rakendamisel on suur inimeste osakaal, kes registreerub töötuna ravikindlustuskatte või toimetulekutoetuse saamiseks ega ole tööleasumisest huvitatud. Ravikindlustuseta isikute arv arvutatakse rahvaarvu ja kindlustatud isikute arvu vahena. 2011. aasta 31. detsembri seisuga oli rahvaarvu ning kindlustatute vahe ligikaudu 94 200 inimest, mis teeb 7% elanikkonnast. On alust eeldada, et näiteks universaalse ravikindlustuse korral kahaneks märkimisväärselt töötukassa koormus. Universaalne ravikindlustus kehtib enamikus OECD riikides (sh Soomes, Rootsis, Tšehhis, Kreekas), kus kindlustusega on kaetud 100% elanikkonnast. Näiteks Rootsis on kindlustuse hüvitiste saamise aluseks residendi staatus. (Praxis, 2011)

Täiendavat läbimõtlemit vajab sotsiaaltöötajate ja töötukassa ülesannete jaotus hüvitise taotlejate aktiveerimisel ning tugevdamist kahe institutsiooni omavaheline koostöö. Hetkel on kohalike omavalitsuste võimalused töötute aktiveerimisel piiratud. Aktiivsuse nõuetest tekitab kõige enam probleeme paljude omavalitsuste poolt seatud formaalne nõue, mille kohaselt peavad toimetulekutoetuse taotlejad olema registreeritud töötukassas. Täiendavat läbimõtlemit vajab ilmselt ka sobiva töö definitsioon.

TÖÖLEASUMISE SOODUSTAMINE

Kuigi teiste sotsiaalsete riskide (va töötus) vastu kaitset pakkuvate hüvitiste ja toetuste otseseks eesmärgiks ei ole taotlejate tööleasumine, siis mitme hüvitise tingimused, eelkõige töötasu ja hüvitise samaaegse saamise võimalus, soodustavad taotlejate tööleasumist (**vanaduspension, töövõimetuspension, koondamishüvitis, vanemahüvitis, toitjakaotuspension, soodustingimustel vanaduspension, väljateenitud aastate pension, päästeteenistuja toetus**). Aktiivsuse nõudeid nende

hüvitiste saajatele siiski ei rakendata, va juhul kui inimene registreerub töötuna. Erandiks on vanaduspensionari saajad ja päästeteenistuse toetuse saajad, keda ei võeta töötuna arvele, küll tekib neil õigus registreeruda tööotsijana (TTTS § 6). Võrreldes töötutega, ei rakendu tööotsijatele aktiivsusnõuded ning neil on õigus saada vaid valitud tööturuteenuseid. Tööleasumise soodustamiseks võiks lisaks töötasu ja hüvitise samaaegse saamise võimaldamisele, lubada selliste hüvitiste saajatel osaleda laiemas ringis tööturuteenustes (nt koolitus) vastavalt nende individuaalsetele vajadustele (nõ osaline aktiivsusnõuete rakendamine). Seega võiks täiendavalt lubada ka vanaduspensionäridel ja päästeteenistuse toetuse saajatel osaleda laiemas ringis tööturuteenustes (nt koolitus), mis toetaks nende jätkamist tööturul.

OECD (2010) on soovitanud laiendada töötushüvitiste võimaldamise põhimõtteid tervisest tingitud töövõimetuse korral makstavatele hüvitistele ning seada hüvitiste maksmine sõltuvaks hüvitisesaaja valmidusest osaleda tööalases rehabilitatsioonis (nt ümberõppe programmides) ning kohustada inimest juhtudel, kui tema töövõime on osaliselt säilinud, otsima tööd.

Riikide senine praktika aktiivsusnõuete seadmisel tervisekaotusega inimestele on eripalgeline. Austrias, Saksamaal, Ungaris ja Šveitsis on pikaajaliste töövõimetushüvitiste taotlemisel formaalne nõue, et taotleja on valmis osalema tööalases rehabilitatsioonis. Šveitsis on hüvitisemaksjal õigus – juhtudel, kui see on kohane, rakendada sanktsioone, kui tervisekaoga inimene ei ole piisavalt aktiivne, et säilitada oma senist töökohta või leida uus sobiv töö. Taanis tekib õigus puudega seotud regulaarsele töövõimetusele hüvitisele alles siis, kui tööalane rehabilitatsioon pole soovitud tulemusi toonud (OECD 2010).

ASENDUSSISSETULEKU TAGAMINE, TÖÖLEASUMINE POLE EESMÄRK

Sellisteks hüvitisteks, mille võimaldamisel tööleasumine pole eesmärk ja eeldatakse töövõime täielikku või osalist kadu, on Eesti sotsiaalkaitstesüsteemis **tervise ning pere ja lastega seotud hüvitised (haigushüvitis, sünnitamishüvitis, lapsedamishüvitis, hooldushüvitis) ja ennetähtaegne vanaduspension**. Praktikaks on siiski küsitav, kas selliste hüvitiste saajate töövõime on täielikult kadunud.

Kõige problemaatilisem on täieliku passiivsuse eeldamine ennetähtaegse vanaduspensionari saajatel. Nagu eelnevalt mainitud on ennetähtaegne vanaduspension oma olemuselt pensionieelses vanuses töötajatele mõeldud töötushüvitis. Töötasu saamine hüvitisega samaaegselt ei ole võimalik ning hüvitise saajatel puudub õigus registreeruda töötuna. Sarnaselt vanaduspensionäridele, tekib neil õigus registreeruda tööotsijana (TTTS § 6) ja saada valitud tööturuteenuseid. Nagu eelnevalt mainitud, on ennetähtaegse vanaduspensionari maksmise selline korraldus küsitav, kuna sellega muudetakse suur osa pensionieas olevaid inimesi tööturul mitteaktiivseks, mis vähendab ka nende võimalusi jätkata tööturul vanaduspensionari eas.

Nagu eelpool öeldud on passiivsust lubavad või eeldavad tingimused hüvitiste maksmisel olukorras, kus tööealine inimene on tegelikult suuteline (osaliselt) töötama ja teenima töist tulu, viimastel aastatel sattunud terava kriitika alla (OECD 2010, Praxis 2011). Teadaolevalt on loetletusist ühe – haigushüvitise – võimaldamise tingimused seoses töövõimetussüsteemi võimaliku reformiga ümbervaatamisel, eesmärgiga lubada haigushüvitiste saajatel teatud juhtudel osaliselt töötada.

Kehtiv ajutise töövõimetuse tuvastamise kord samastab ajutise töövõime olulise languse suutmatusega teha tööd, kandes endas süstemaatilist viga. Kuigi mitmete haiguste-vigastuste puhul on töö käimine ebasoovitav (nt viirushaigused) või ilmselgelt võimatu (akuutsed seisundid, olulised vigastused) on hulk haiguseid-vigastusi, mille puhul inimese töövõimekadu ei ole täielik ning inimesel

on võimalik töövabastuse asemel täita tavapärasest lihtsamaid ülesandeid või täita tööülesandeid osaliselt kaugtöö vormis.

Viimastel kümnenditel on mitmed ELi ja OECD riigid reforminud jõuliselt tervisekaost tingitud töövõimetuse hüvitamise süsteeme, kujundades senistest haigusest tingitud töövõimetuse korral rakenduvaist hüvitava iseloomuga meetmeid töömotivatsiooni tõstmisele suunatud tööturumeetmed. Näiteks Taanis, Rootsis ja Hollandis rakendub juba võrdlemisi lühiajalise tervise kaotuse korral (nt pikaajalise haiguse või püsiva tervisekao algusfaasis) kohustus rakendada hüvitise saamise eeltingimusena säilinud töövõimet kas oma senisel töö osajaga või mõnel teisel töökohal. Samas on kõigis nimetatud riikides hüvitiskeem toetatud aktiivsete rehabilitatsioonitegevustega (OECD 2010).

Antud gruppi kuuluvad laste ja perega seotud hüvitisi makstakse lühiajaliselt, mistõttu ei ole aktiivsuse puudumise täielik või osaline rakendamine nende puhul vajalik. Samal ajal võib olla põhjendatud osalise töötamise lubamine antud hüvitistega seotud ajutise võõrõimetuse perioodil (vt ka ptk 4.1. Hüvitiste ja toetuste ning töötasu samaaegse saamise võimalused). Küsimusi tekitab sünnitushüvitise ja vanemahüvitise saajate ebavõrdne kohtlemine teatud juhtudel (vt ka ptk 3.5.1. Sünnitushüvitis).

4.4. Järeldused ja ettepanekud

Eesti sotsiaalkaitse süsteemis on mitmete hüvitiste ja toetustega samaaegselt lubatud saada osaliselt või täielikult töötasu (nt vanaduspension, soodustingimustel ja väljateenitud aastate pension, päästeteenistuja toetus, toitjakaotuspension, töövõimetuspension, vanemahüvitis).

Töötusrisi hüvitistega samaaegselt töötasu ei maksta. Samas on mitmed varasemad uuringud viidanud sellele, et siirdumine töötushüvitistelt tagasi hõivesse osajaga või madala palgaga ei ole Eestis tasuv, kuna väike tööpanus toob kaasa kogu töötushüvitise või toimetulekutoetuse kaotuse. Ka antud töö raames intervjueritud sotsiaaltöötajate ja töötukasse konsultantide hinnangul puudub hüvitiste saajatel sageli rahaline stiimul tööle asuda. Kuigi töötasust sõltuvatel toetustel on omad nõrkused, võiks erinevaid stsenaariumeid ning nende sobivust Eesti maksude-toetuste süsteemi täiendavalt kaaluda (nt osa-ajaga või ajutise töötamise lubamine vaid töötusperioodi pikenedes, piirangud teenitava tulu suurusele, täiendav tulumaksuvabastus töötasult, töötamisega seotud kulude osaline kompenseerimine nt transpordikulud jms).

Lisaks töötusrisi hüvitistele on välistatud töötasu ja haiguse või töövõimetusega seotud hüvitistega samaaegne saamine, välja arvatud töövõimetuspension saamine. Antud hüvitiste puhul peegeldub nende võimaldamise aluste lähtumine meditsiinilisest mudelist. Haigushüvitise võimaldamise tingimustes peituvad eeldused, et olulise tervisehäire korral kaasneb inimesel täielik töövõimekadu ja et töötamine võib takistada töövõime taastumist. Töövõimetuspension võimaldamise tingimused peidavad endas eeldust, et olulise tervisekao korral kahaneb automaatselt ka inimese suutlikkus teenida iseseisvalt tulu. Kumbki nimetatud eeldus ei arvesta terviseseisundi kõrval teiste inimese töövõimet mõjutavate teguritega nagu näiteks töökeskkond ja psühhosotsiaalsed aspektid. Kirjeldatud probleemkohtadest tulenevalt tuleks kaaluda töövõimetuse hüvitiste, s.o nii haigushüvitise kui püsiva töövõimetuspension võimaldamise aluste muutmist viisil, et hüvitise määramisel-maksmisel lähtuks see inimese reaalsest suutlikkusest teha tööd. Hüvitiste võimaldamise mehhanism tuleks seejuures siduda aktiivsete rehabilitatsioonimeetmetega.

Haigushüvitise kõrval võib olla põhjendatud teistegi ajutise töövõimetuse hüvitiste saamise perioodil töötamise piirangu lõdvendamine, eeldades, et hoolduskoormus ei ole sarnaselt haigustega alati kõikehõlmav ning võib praktikas võimaldada vähenenud koormusega töötada. Samas tuleb siingi

hüvitise võimaldamise tingimusi muutes jälgida, et hüvitise tingimused ei kahjustaks hüvitisele seatud eesmärki.

Aktiivsuspõuete rakendamine (aktiivse tööotsingu nõudmine, pidev nõustamine jne) on põhjendatud juhtudel, kui inimene on võimeline töötama. Analüüsitud hüvitistest ja toetustest rakendatakse aktiivsuspõudeid töötuskindlustushüvitise ja töötutoetuse saajatele ning vähesel määral ka toimetulekutoetuse saajatele. Senisest enam oleks õigustatud aktiivsuspõuete rakendamine toimetulekutoetuse saajatele, aga ka pikaajaliste haigushüvitiste, soodustingimustel vanaduspensionite, väljateenitud aastate pensionite, ennetähtaegse vanaduspensionite ja päästeteenistuja toetuse saajatele arvestades nende säilinud töövõimet (osaline rakendamine).

Fookusrühma intervjuudest sotsiaaltöötajate ja töötukassa konsultantidega ilmnes, et kahe institutsiooni vaheline koostöö on puudulik ning põhineb eelkõige individuaalsetel kontaktidel. Töötukassa konsultantide tööd raskendab osades omavalitsustes kasutuselolev praktika, mille kohaselt nõutakse kõigilt toimetulekutoetuse saajatelt tõendit töötuna registreerimise kohta, sh ka juhtudel, mil töötuks registreerimine ei ole seadusega lubatud. Teisalt ei ole töötukassa pädevuses aidata kõiki sotsiaalsete probleemidega inimesi. Sellest tulenevalt vajab täpsustamist kahe institutsiooni vastutus hüvitisasaajate aktiveerimisel ning tugevdamist sotsiaaltöötajate ja töötukassa konsultantide koostöö.

Samuti ilmnes intervjuudest, et suur osa inimestest registreerub töötuna ravikindlustuskaitse saamiseks ega ole tegelikult huvitatud tööleasumisest. See vähendab töötukassa konsultantide efektiivsust, kuna suur osa ajast kulub inimeste nõustamiseks, kes ei ole tegelikult töötamisest huvitatud. Seetõttu tuleks kaaluda ravikindlustuse tagamise alternatiivseid võimalusi, nt universaalset ravikindlustust, mis kehtib enamuses OECD riikidest.

Soodustamiseks vanemaealiste osalemist tööturul ja oskuste kaasajastamist võiks lubada vanaduspensionieas töötajatel osaleda laiemas ringis tööturuteenustes kooskõlas nende individuaalsete vajadustega (nt tööturukoolitus).

Käesoleva uurimisaruande koostamise ajaks ei olnud Eestis valminud ühti uuringut selles osas, kuidas rakendatakse töötukassas aktiivsuspõudeid ning missugune on olnud nende mõju. Kuna valitseva koalitsiooni poolt sõlmitud lepingus on ette nähtud ka mitmed sotsiaalkaitsehüvitiste maksmist puudutavad reformid, oleks mõistlik täiendavalt analüüsida, kuidas töötukassas aktiivsuspõudeid rakendatakse ning kui hästi need toimivad. Täpsustada tuleks ka, mis põhjustel rakendatakse töötukassas erinevaid sanktsioone (töötuskindlustushüvitise ja töötutoetuse peatamine või lõpetamine). Selle tarbeks tuleks luua klassifikaator, mis võimaldab sisukamat analüüsi sanktsioonide põhjustest. Sealhulgas peaks olema kaetud vähemalt järgmised põhjused: keeldumine sobivast tööst; individuaalse tööotsingu katkestamine; keeldumine aktiivses meetmes osalemisest, vastuvõtule mitteilumine mõjuva põhjuseta jne. Nimetatud põhjused on viimastel aastatel esitatud kui individuaalse tööotsingukava mittetäitmine.

5. Sotsiaalkaitsehüvitiste ja -toetuste samaaegne maksmine

Järgneva peatüki eesmärgiks on analüüsida inimeste õigust saada korrada erinevaid hüvitisi ja toetusi ning selle mõju töömotivatsioonile. Analüüsi käigus keskendutakse inimese õigusele saada korrada hüvitisi ja toetusi, mille eesmärgiks on hüvitada sissetuleku vähenemine töötuse tõttu (so. töötuskindlustushüvitis, töötutoetus, kindlustushüvitis koondamise korral, ennetähtaegne vanaduspension, abikaasatasu ja Riigikogu liikmele volituste lõppemisel makstav hüvitis) toetustega ja hüvitistega, mille eesmärgiks on hüvitada sisetulekute vähenemine või kaotus haiguse või töövõimetuse, vanaduse, pere, toitjakaotuse, puuduse või kahju korral.

Peatüki esimeses osas kirjeldatakse õigusaktidele tuginedes, millistel tingimustel on inimesel õigus saada ja kohustatud inimesel kohustus maksta samaaegselt erinevaid hüvitisi ja toetusi. Analüüsil üldjuhul ei kirjeldata olukordi, kus õigus ühele hüvitisele on tekkinud enne õigust teisele hüvitisele, kuid korralduslikult makstakse esimene hüvitis välja teise hüvitise saamise ajal (näiteks, sageli koondamise korral makstava kindlustushüvitise haldusmenetlus võtab sageli kaua aega). Samuti ei kirjeldata analüüsil olukordi, kus õigus hüvitisele on tekkinud läbi teise töö- või teenistussuhte, mis ei ole analüüsi fookuses (näiteks, Riigikogu liikmel on võimalik samaaegselt saada Riigikogu liikme volituste lõppemise hüvitist ning kindlustushüvitist koondamise korral siis, kui Riigikogu liikmel tekib õigus koondamishüvitisele teise töö eest).

Seejärel peatüki teises osas analüüsitakse, kui põhjendatud on olemasolevad toetuste ja hüvitiste samaaegse maksmise tingimused. Samaaegse maksmise tingimusi analüüsitakse töömotivatsiooni, hüvitise või toetuse kohast sotsiaalkaitstesüsteemis, võrdse kohtlemise, institutsionaalse korralduse seisukohast lähtudes. Toetuste ja hüvitiste samaaegse maksmise **mõju töömotivatsioonile** avaldub läbi majanduslike stiimulite, mida need rahalised sissetulekud tekitavad. Töötamise stiimulid tekivad isiku töötamise ja mittetöötamise korral sissetulekute erinevusest – kui isikul on õigus samaaegselt saada kahte toetust või hüvitist, siis tööle asumisel töötasu ei pruugi olla niipalju suurem, et see motiveeriks inimest tööd otsima ja sobiva töö leidmisel tööle asuma. Samuti, niivõrd kui suurema osa analüüsi fookuses olevate toetuste ja hüvitiste eesmärgiks on töötasu mitte saavale isikul pakkuda asendussissetulekut, ei ole ka üldjuhul eesmärgipärane maksta isikule samaaegselt kahte tööalast sissetulekut asendavat asendussissetulekut.

Käesoleva analüüsi teises peatükis jagati hüvitised, toetused sotsiaalkaitstesüsteemis **kindlustushüvitisteks, sotsiaalabitoetusteks ning kahjuhüvitisteks**. Kui sotsiaalkindlustushüvitiste saamiseks on vajalik sotsiaalse riski ilmnemine ning individuaalset abivajadust reeglina ei hinnata, siis sotsiaalabitoetuseid makstakse puuduse korral ja vastavalt individuaalsele abivajadusele. Kahjuhüvitised on aga mõeldud sissetulekute vähenemise, kaotuse või tekkivate kulude hüvitamiseks mittetavapäraste prognoosimatute sotsiaalsete riskide avaldumisel, mille puhul ei saa eeldada eelnevat kindlustust. Kirjeldatud lähenemise järgi võib olla õigustatud kahjuhüvitiste samaaegne maksmine kindlustushüvitistega ja sotsiaalabitoetustega, kui kindlustushüvitise ja sotsiaalabitoetuse eesmärgiks on hüvitada isiku sissetuleku vähenemine või kadu ning kahjuhüvitise eesmärgiks on hüvitada kahju tõttu tekkinud lisakulutused. Samuti võib lähenemise järgi olla õigustatud kindlustushüvitiste samaaegne maksmine, kui kindlustushüvitised on seotud erinevate sotsiaalsete riskidega, erinevate eesmärkidega ning isik on täitnud ettenähtud tingimused kindlustusjuhtumi avaldumise korral.

Õigusaktides ettenähtud tingimused ja kord erinevate toetuste, hüvitiste samaaegseks maksmiseks peavad arvestama ka **võrdse kohtlemise põhimõttega**. Võrdse kohtlemise põhimõtte järgi tuleks

õigusloomes ja õiguse kohaldamisel kohelda kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi. Hüvitiste ja toetuste samaaegse maksmise analüüsil hinnatakse, kas erinevalt koheldud grupid on omavahel võrreldavad ning sellest lähtudes koheldakse õigustatult ebavõrdseid ebavõrdselt või õigustamatult võrdseid ebavõrdselt. Seega peab võrdse kohtlemise põhimõtte järgi toetuste ja hüvitiste sihtrühmi kohtlema võrdsetel alustel ning kohtlema ebavõrdselt vaid isikuid, kes ei ole omavahel võrreldavad ning sotsiaalsete riskide avaldumisel võrreldavas olukorras.

Toetuste, hüvitiste samaaegse maksmise **institutsionaalse korralduse** juures kirjeldatakse olukordi, kus õiguse kohaldamisel rakendusametused praktikas käituvad teistmoodi kui õiguse mõtte järgi peaks ning seetõttu satub ohtu õiguskindluse põhimõtte. Teisisõnu vaadatakse siin, kas haldusmenetlusel hüvitiste taotlemisel, taotluste menetlemisel ning hüvitiste väljamaksmisel tekivad olukorrad, kus erinevalt õigusaktides ettenähtud tingimustele ja korrale makstakse isikule samaaegselt erinevaid hüvitisi või toetusi.

Analüüsi tulemusena hinnatakse, kui eesmärgipärane on hetkel kehtiv hüvitiste maksmise korraldus ning millistel juhtudel tuleks rakendada erinevaid samaeesmärgiliste hüvitiste maksmise alternatiivseid võimalusi (näiteks maksmine korraga, ajalises järjestuses).

5.1. Hüvitiste ja toetuste samaaegse maksmise tingimused

5.1.1. Töötusriiskihüvitiste omavahelised seosed

Järgnevalt vaadatakse töötusriiskihüvitistena töötuskindlustushüvitist, töötutoetust, kindlustushüvitist koondamise korral, ennetähtaegset vanaduspensionit, abikaasatasu ja Riigikogu liikmele volituste lõppemisel makstavat hüvitist.

JOONIS 6. TÖÖTUSRIISKIHÜVITISTE OMAVAHELISED SEOSED

	Vanaduspension	Soodustingimustel vanaduspension	Väljateenitud aastate pension	Päästeteenistuja toetus
Töötuskindlustushüvitis	-	+	+	-
Töötutoetus	-	+	+	-
Ennetähtaegne vanaduspension	-	-	-	-
Abikaasatasu	-	-	-	-
Riigikoguliikme hüvitis	-	-	-	+
Koondamise kindlustushüvitis	+	+	+	+

Legend: Joonisel „+“ märgiga lahtrid ja „-“ märgiga lahtrid tähendavad vastavalt, kas isikul on või ei ole õigust saada hüvitisi samaaegselt.

Allikas: Autorite koostatud

Kuna tegemist on samaeesmärgiliste hüvitistega siis on oluline analüüsida hüvitiste samaaegse ja järjestikku maksmise tingimusi, et hinnata, kuidas see võib mõjutada sihtrühma töömotivatsiooni. Töötusriiskihüvitiste samaaegse saamise õigust iseloomustab kokkuvõtvalt joonis 6.

TÖÖTUSKINDLUSTUSHÜVITISE SEOSSED TEISTE TÖÖTUSRISKI HÜVITISTEGA

Töötuskindlustushüvitise ja töötutoetuse eesmärk on tagada isikule töö kaotamise korral sissetulek, mis võimaldaks tal uue töö otsimise ajal toime tulla. Tulenevalt samast eesmärgist on hüvitiste saamise õigus omavahel tingimuslikult seotud. Tööturuteenuste ja toetuse seaduse § 26 lg 7 järgi ei ole töötul õigust saada töötutoetust samal ajavahemikul, mille jooksul talle makstakse töötuskindlustushüvitist. Siiski, töötuskindlustuseaduse § 6 lg 3 järgi on töötul õigus saada töötuskindlustushüvitist töötutoetuse järel juhul kui ta on toetuse saamise järgselt töötanud ja vastab teistele töötuskindlustuse hüvitise saamise tingimustele. Isikul on õigus saada nimetatud toetuste ja hüvitist järjestikku kokku kuni 360 päeva ulatuses (vt ka TTTS § 30 ja TkindLS § 8 lg 1). Selline seos kahe hüvitise vahel tuleneb sellest, et kuigi mõlema hüvitise eesmärgiks on asendada töötasu töösuhte või teenistussuhte lõppemise järel kaotatud sissetulekut, siis hüvitiste sihtrühmad on erinevad – õigus töötuskindlustushüvitisele tekib töötusriiski ilmnemisel sõltumata sellest, kas isikul on asendusissetuleku vajadus, töötutoetus on aga pigem sotsiaalabi meede, mida makstakse isiku abivajadusel. Kokkuvõtvalt ei ole töötul õigus saada töötuskindlustushüvitist ja töötutoetust samaaegselt, küll aga on isikul õigus saada neid hüvitisi järjestikku kuni ligikaudu aasta ulatuses.

Kindlustushüvitist koondamise korral makstakse isikule kui töö- või teenistussuhte lõppemise põhjuseks oli koondamine. Vastavalt töötuskindlustuseaduse § 6 lg 4 on koondatul õigus saada töötuskindlustushüvitist 30 päeva möödumisel, kui töö- või teenistussuhte pikkuseks oli 5-10 aastat ning 60 päeva möödumisel, kui töö- või teenistussuhte pikkuseks oli 5-10 aastat. Seega ei ole isikul õigust saada samaaegselt koondamise korral makstavat kindlustushüvitist ja töötuskindlustushüvitist, kuid tal on õigus neid saada järjestikku.

Nagu eelnevalt selgus, on koondamise korral makstava kindlustushüvitise eesmärk ja paigutus sotsiaalkaitseüsteemis ebaselge, mistõttu on koondamishüvitise ja teiste hüvitiste ja toetuste koosmaksmise põhimõtete analüüs mõnevõrra keeruline ja leiab tähelepanu ka käesoleva peatüki teises osas.

Isikul, kelle on vanaduspensionimääramiseks nõutav pensionistaaž, on kuni kolm aastat enne vanaduspensioniiikka jõudmist õigus **ennetähtaegsele vanaduspensionile** (RPKS § 9). Töötuskindlustuse seaduse §3 lg 5 järgi ei ole töötuskindlustusega kaetud isik, kellele on määratud riikliku pensionikindlustuse seaduse § 9 sätestatud ennetähtaegne vanaduspension. Samuti, vastavalt tööturuteenuste- ja toetuste seaduse § 6 lg 5 p 2 ei võeta isikut töötuna arvele, kui talle on määratud ennetähtaegne vanaduspension. Seega puudub isikul õigus saada korraga ennetähtaegset vanaduspensionimäärust ja töötuskindlustushüvitist. Siin lähtutakse põhimõttest, et kahte hüvitist, mille eesmärgiks on töötusriiski avaldumisel asendada isiku tööalase sissetuleku puudus, ei ole eesmärgipärane korraga maksta. Samuti puudub isikul õigus saada järjestikku ennetähtaegset vanaduspensionimäärust ja töötuskindlustushüvitist enne isiku saamist vanaduspensioniealiseks, kuna juhul kui isikule on juba määratud ennetähtaegne vanaduspension, siis ta ei ole enam töötuskindlustatud isik ning teda ei saa ka töötuna arvele võtta.

Abikaasatasu makstakse Eesti Vabariigi välisesinduses töötava teenistujaga kaasasolevale mittetöötavale abikaasale välisteenistuse seaduse alusel (Pääste VäTS § 26). Perioodi, mil isikule makstakse abikaasatasu loetakse tööga võrdsustatuks tegevuseks (VäTS § 26 lg. 2) ning tööturuteenuste ja toetuste seaduse § 6 lg 5 p 10 alusel ei võeta isikut töötuna arvele kui mittetöötav

isik saab abikaasatasu. Sellest tulenevalt ei ole mittetöötaval isikul õigust samaaegselt saada abikaasatasu ning töötuskindlustushüvitist. Lähtudes põhimõttest, et tööalase sissetuleku puudumist kahe erineva samaeesmärgilise hüvitisega ei peaks hüvitama, on selline seos ka eesmärgipärane. Samas abikaasatasu saamise periood loetakse töötuskindlustusstaaži hulka, kuna sellelt on kinni peetud töötuskindlustusmaks (TkindIS § 7 lg. 1). Seeläbi on Eestisse naasmisel peale abikaasatasu saamist inimesel õigus end töötuna arvele võttes saada töötutoetust.

Vastavalt Riigikogu liikme staatuse seadusele (RKLS § 32) makstakse Riigikogu liikme volituste lõppemise korral isikule ühekordset hüvitist – **Riigikogu liikme volituste lõppemise hüvitist**. Kuna töötuskindlustuse seaduse §3 lg 2 p 4 järgi ei ole Riigikogu liige kindlustatud isik, siis ei teki Riigikogu liikmel ka õigust saada volituste lõppemise hüvitisega samaaegselt töötuskindlustushüvitist. Töötuskindlustushüvitise saamine peale Riigikogu liikme hüvitiste lõppemist sõltub aga sellest, kas isik täidab muud hüvitise saamise tingimused, eelkõige siis kas tal on töötuskindlustusstaaži vähemalt 12 kuud töötuna arvelevõtmisele eelnenu 36 kuu jooksul (TKindIS § 6 lg 1 p 2).

TÖÖTUTOETUSE SEOSSED TEISTE TÖÖTURISKI HÜVITISTEGA

Eespool kirjeldati, et töötul ei ole õigust saada töötutoetust ajavahemikul, mille jooksul talle makstakse töötuskindlustushüvitist kuid samas on võimalik nende hüvitiste järjestikune maksmine.

Töötutoetuse ning **kindlustushüvitis koondamise korral** on omavahel tingimuslikult seotud kaudsemalt. Tööturuteenuste ja toetuste seadus ning töötuskindlustuse seadus otseselt ei välista töötutoetuse ja kindlustushüvitis koondamise korral samaaegselt maksmist. Samas, töötutoetust on õigus saada isikul, kelle kuu sissetulek on väiksem 31-kordsest töötutoetuse päevamäärast ning sissetuleku hulka arvatavate toetuste ja hüvitiste hulka loetakse ka kindlustushüvitis koondamise korral (TTTS §26 lg 2 ja lg 3). Kuna töötutoetuse 31-kordne päevamäär käesoleval aastal on 65,41 €, siis üldjuhul ei ole võimalik samaaegselt saada töötutoetust ning kindlustushüvitist koondamise korral, kuna koondamise kindlustushüvitis on suurem 31-kordsest päevamäärast. Selline tingimuslik seos on ka eesmärgipärane, kuna töötutoetus on pigem sotsiaalabi meede, mille puhul õigus hüvitisele sõltub isiku individuaalsest abivajadusest. Samuti on selline seos kooskõlas käsitlusega, et koondamise kindlustushüvitise eesmärgiks on töö- või teenistussuhte lõppemisel kaotatud sissetuleku osaline kompenseerimine tööotsingute ajaks ning kahte samaeesmärgilist hüvitist samaaegselt ei maksta (TKindIS §2).

Otsesema tingimusliku seosega on seotud isiku õigus töötutoetusele ning **ennetähtaegsele vanaduspensionile**, kuna nende hüvitiste puhul on selgemalt tegemist samaeesmärgiliste hüvitistega. Sarnaselt töötuskindlustushüvitisele ei ole isikul õigust samaaegselt saada töötutoetust ning ennetähtaegset vanaduspensionit. Tööturuteenuste ja -toetuste seaduse § 6 järgi ei võeta isikut töötuna arvele ning seetõttu ei ole tal ka õigust töötutoetusele, kui talle on riikliku pensionikindlustuse seaduse § 9 alusel määratud ennetähtaegne vanaduspension. Samast tingimusest tulenevalt ei ole isikul ennetähtaegse vanaduspensionit määramise järel õigus saada ka töötutoetust. Seega antud juhul isiku tööalase sissetuleku asendamise rolli kannab pensioniea saabumise eel ennetähtaegne vanaduspension ning eeldatakse, et isik pigem siirdub mitteaktiivsusesse või ei vaja töötamise soovi korral riigi poolt pakutavaid tööturumeetmeid, millele on õigus töötuna arvele võetavatel isikutel.

Otsese hüvitiste samaaegse maksmise tingimusega välistatakse ka töötutoetuse ning **abikaasatasu** maksmine. Tööturuteenuste ja toetuste seaduse § 2 lg 5 järgi ei võeta töötuna arvele isikut, kui ta on Eesti Vabariigi välisesinduses töötava teenistujaga kaasasolev mittetöötav abikaasa, kellele makstakse abikaasatasu välisteenistuse seaduse § 67 lg 1 alusel. Sellest tulenevalt ei ole isikul õigust samaaegselt

saada töötutoetust ja abikaasatasu. Samas, abikaasatasu lõppemisel, eelkõige isiku pöördumisel tagasi Eestisse, on isikul võimalik võtta ennast töötuna arvele ning saada töötutoetust kui ta täidab tööturuteenuste ja -toetuste seaduses määratud tingimused. Kirjeldatud tingimuslik seos on ka asjakohane hüvitiste eesmärges silmas pidades, sest abikaasatasu asendab tööalase sissetuleku puudumise perioodiks välisriigis viibimise ajal. Sellel perioodil isik ei vaja ka üldjuhul töötutele ja tööotsijatele mõeldud tööturumeetmeid sobiva töö leidmiseks ja sobivale tööle asumiseks Eestis.

Kaudsemalt on omavahel seotud töötutoetuse ning **Riigikoguliikme volituste lõppemisel makstava hüvitise** maksmise tingimused. Regulatsiooni järgi on isikul õigus kuid praktikas võimatu töötutoetuse ning Riigikogu liikmele volituste lõppemisel makstava hüvitise (vaata ka RKLS §32) samaaegne saamine tulenevalt tingimusest, et Riigikogu liikme volituste lõppemisel töötuks jäänud isikul on õigus töötutoetusele, kui tema kui tema sissetulek on väiksem 31-kordsest töötutoetuse päevamäärast. Seega, sissetulekutingimusest lähtuvalt on teoreetiliselt võimalik pigem töötutoetuse ja Riigikogu liikme hüvitise järjestikku maksmine alates Riigikogu liikme hüvitise saamisest järgneval kuul.

KOONDAMISE KORRAL MAKSTAVA KINDLUSTUSHÜVITIS SEOSD TEISTE TÖÖTURISKI HÜVITISTEGA

Eespool ilmnes, et isikul ei ole võimalik saada töötuskindlustushüvitist või töötutoetust samaaegselt koondamise korral makstava kindlustushüvitisega. Järgnevalt vaatame ka koondamise korral makstava kindlustushüvitise seoseid teiste töötusrisi hüvitistega.

Kindlustushüvitist koondamise korral ning **ennetähtaegset vanaduspension** ei ole isikul õigust samaaegselt saada enne pensioniikka jõudmist, kuna vastavalt riikliku pensionikindlustuse seaduse § 43 lg 11 nimetatud pensioni enne vanaduspensioniealiseks saamiseni töötamise korral ei maksta. Pärast üldisesse vanaduspensioniiikka jõudmist makstakse ennetähtaegset vanaduspension ka töötamise korral. Seega samaaegset hüvitist maksmist välistav tingimuslik seos tuleneb tingimusest, mis välistab töötamise ennetähtaegse pensioni saamise ajal, mitte aga otseselt õigusest koondamise korral makstavale kindlustushüvitisele.

Sarnane pigem töötamise õigusest tulenev tingimuslik seos on ka koondamise korral makstava kindlustushüvitise ja abikaasatasu samaaegsel maksmisel. Vastavalt välisteenistuse seaduse §-le 67 vähendatakse **abikaasatasu** ühe kuu tasumääran, kui ajutise töötamise või teenuse osutamise eest saadud tulu kvartalis ületab Eesti töötasu alammäära kahekordselt. Samuti nimetatud normi alusel loodud VV määruse Välislähetustasu ja abikaasatasu maksmise ning teenistuja kulude katmise kord §13 lg 2 alusel abikaasatasu maksmine lõpetatakse, kui isik asub alaliselt tööle. Vastavalt töötuskindlustuse seaduse § 14¹ on koondamise kindlustushüvitisele õigus isikul, kelle töösuhe tööandjaga on kestnud vähemalt viis aastat. Seega, kuna abikaasatasu saaval isikul ei ole õigust püsivalt töötada, ei saa tal tekkida ka üldjuhul piisavalt pikka töö- või teenistussuhet, et saada koondamise korral makstavat kindlustushüvitist.

Põhjendatult ei ole isikul õigust samaaegselt saada ka kindlustushüvitist koondamise korral ning **Riigikogu liikme volituste lõppemise hüvitist**. Riigikogu liikmed täidavad oma tööülesandeid Riigikogu liikme staatuse seaduse alusel, mis reguleerib ka nende volituste lõppemise hüvitisi. Õigus kindlustushüvitisele koondamishüvitisele tuleneb aga töösuhtes töötajatele töölepinguseadusest ning avalikus teenistuses olevatele töötajatele avaliku teenistuse seadusest.

ENNETÄHTAEGSE VANADUSPENSIONI SEOSD TEISTE TÖÖTURISKI HÜVITISTEGA

Eespool kirjeldati, et isikul ei ole õigust samaaegselt saada ennetähtaegset vanaduspension ja töötutoetust või töötuskindlustushüvitist, ja kindlustushüvitist koondamise korral. Järgnevalt

vaadatakse ennetähtaegse vanaduspensioni seoseid ka abikaasatasa ning Riigikogu liikme volituste lõppemise hüvitistega.

Otseselt tingimuslikult on seotud ennetähtaegse vanaduspensioni ning **abikaasatasa maksmine**. Vastavalt välisestamise seaduse § 67 lg 3 järgi ei maksta abikaasatasa isikule, kellele tehakse väljamakseid riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel. Sellest tulenevalt puudub isikul ka võimalus samaaegselt saada ennetähtaegset vanaduspensioni ning abikaasatasa. Selline seos on ka eesmärgipärane, kuna abikaasatasa saamine on tööturuteenuste ja -toetuste seaduse järgi tööga võrdsustatud tegevus ning vastavalt riikliku pensionikindlustuse seaduse § 43 lg 11 ei maksta vanaduspensioniealiseks saamiseni töötamise korral ennetähtaegset vanaduspensioni. Seega koheldakse siin eesmärgipäraselt töötavaid ning tööga võrdsustatud tegevusega seotud isikuid sarnaselt.

Ennetähtaegset vanaduspensioni ei ole samaaegselt õigus saada ka **Riigikogu liikmele volituste lõppemisel makstava hüvitisega**. Riikliku pensionikindlustuse seaduse § 43 lg 11 alusel isiku töötamise korral ei maksta ennetähtaegset vanaduspensioni vanaduspensioniealiseks saamiseni. Töötamiseks peetakse sama seaduse § 43 lg 2 alusel sotsiaalmaksuga maksustatava tulu teenimist ning Riigikogu liikme töötasu on sotsiaalmaksuga maksustatav tulu (SMS § 2).

ABIKAASATASA JA RIIGIKOGULIIKME VOLITUSTE LÕPPEMISE HÜVITISTE SEOSED TEISTE TÖÖTURISKI HÜVITISTEGA

Eespool kirjeldati, et abikaasatasa saaval isiku või Riigikogu liikme volituste lõppemise hüvitist saaval isikul ei ole reeglina õigust samal ajal saada töötuskindlustushüvitist, töötutoetust, kindlustushüvitist koondamise korral, ennetähtaegset vanaduspensioni. Jääb veel iseloomustada, kuidas on abikaasatasa ning Riigikogu liikme volituste lõppemise hüvitist omavahel seotud. Vastavalt välisestamise seaduse § 67 on abikaasatasa saaval isikul õigus töötada vaid ajutiselt ja teenida tööalast sissetulekut ebakorrapäraselt. Sellest tulenevalt ei ole isikul ka õigust saada samaaegselt abikaasatasa ja Riigikogu liikme töötasu ning **Riigikogu liikme volituste lõppemise hüvitist**.

Eeltoodud kirjeldavast analüüsist ilmneb, et üldjuhul puudub isikul õigus saada samaaegselt mitut töötusriiskihüvitist. Eeldades, et samaeesmärgiliste hüvitiste samaaegne maksmine võiks suurendada inimese asendussissetulekut tasemeni, mille puhul kahaneb inimese valmisolek tööd otsida ja sobiva töö leidmisel tööle asuda, on sellised tingimused ka eesmärgipärased.

Samas ilmnes, et koondamise korral makstava kindlustushüvitise ebaselge eesmärk – töötusriiskihüvitist või kahjuhüvitist – tõstatab küsimuse hüvitiste samaaegset maksmist välistavate tingimuste eesmärgipärasuse kohta. Küsimust analüüsitakse lähemalt käesoleva peatüki teises osas.

5.1.2. Töötusriiskihüvitiste seosed haigus- ja töövõimetusriski hüvitistega

Selles osas vaadatakse töötusriiski hüvitiste ning töövõimetuse ja haiguse riski hüvitiste samaaegse maksmise tingimusi. Analüüsitavateks haiguse ja töövõimetuse riski hüvitisteks on püsiva töövõimetuse hüvitist töövõimetuspension ja ajutise töövõimetuse hüvitist haigushüvitist.

Töötusriiski ning töövõimetuse ja haiguse riski hüvitiste samaaegse maksmise õigust iseloomustab kokkuvõtvalt järgmine joonis.

JOONIS 7. TÖÖTUSRIKIHÜVITISTE SEOSSED TÖÖVÕIMETUSE JA HAIGUSE RISKI HÜVITISTEGA

	Töövõimetus- pension	Haigushüvitis
Töötuskindlustus- hüvitis	+	-
Töötutoetus	+	-
Ennetähtaegne vanaduspension	-	-
Abikaasatasu	-	-
Riigikoguliikme hüvitis	+	-
Koondamise kindlustushüvitis	+	-

Legend: Joonisel „+“märgiga lahtrid ja „-“ märgiga lahtrid tähendavad vastavalt, kas isikul on või ei ole õigust saada hüvitisi samaaegselt.

Allikas: Autorite koostatud

TÖÖTUSKINDLUSTUSHÜVITISE SEOSSED TÖÖVÕIMETUSE JA HAIGUSE RISKI HÜVITISTEGA

Riikliku pensionikindlustuse seaduse ning töötuskindlustuse seaduse järgi ei ole **töövõimetuspensioni** ning töötuskindlustushüvitise saamine omavahel tingimuslikult seotud. Seega on isikul võimalik neid saada samaaegselt ja järjestikku, kui nende hüvitiste kesksed tingimused on täidetud. Olulisim tingimus on siin hüvitise ja pensioni staažinõuded. Näiteks, kui 25 kuni 26 aastasel isikul ei ole töötuskindlustustaazi kokku vähemalt 12 kuud eelneva 36 jooksul (vaata ka TkindlS § 6), siis tal õigust töötuskindlustushüvitisele ei ole. Samas, kui näiteks pärast töötuskindlustushüvitise saamist määratakse isikule püsiv töövõimetus ja õigus saada töövõimetuspensioni, siis on isikul võimalik neid hüvitisi saada järjestikku. Hüvitiste samaaegselt maksmist välistava tingimusliku seose puudumine on ka eesmärgipärane, sest püsiva töövõimetus hüvitise eesmärgiks on hüvitada see osa töötasust, mis isikul jääb saamata töövõimetus tõttu, ning töötuskindlustuse hüvitise eesmärgiks on hüvitada see osa töötasust, mida isik enam ei saa peale töö- või teenistussuhte lõppemist.

Hüvitiste samaaegse maksmise eesmärgipärasuse probleemidering tõstatub olulisel määral pigem seoses töövõimetus määramisega, kuna käesoleval ajal praktikas ei suudeta täpselt hinnata isiku töövõimet või töövõimetus, mille ilmeks näiteks on täieliku püsiva töövõimetus määramine isikutele, kes töötavad täistööajaga töötajale sobival head sissetulekut võimaldaval töökohal.

Haigushüvitis on ajutise töövõimetus hüvitis, mida on õigus saada ravikindlustatud isikul või kindlustatud isikuga võrdsustatud isikul, kuid mitte töötuskindlustuse seaduse alusel töötuskindlustushüvitist saaval isikul (RaKS §50 lg 2; § 5 lg 2 p 6). Sellest tulenevalt samaaegselt haigushüvitist ning töötuskindlustushüvitist ei maksta. Samas on võimalik nende järjestikune maksmine: näiteks kui ravikindlustatud töötajale on arst määranud haigushüvitise ning inimese

töösuhe lõpeb haigushüvitise saamise ajal, siis töösuhte lõppemisel peab tööandja ja töötaja sellest Haigekassat teavitama ning kui töötuskindlustatud isik hakkab saama töötuskindlustushüvitist, siis haigushüvitist tal enam õigust saada ei ole. Kirjeldatud tingimuslik seos on ka eesmärgipärane, sest kui haigushüvitis hüvitab ajutist tööalase sissetuleku puudumist töö- või teenistussuhte ajal, siis töötuskindlustushüvitis hüvitab tööalase sissetuleku puudust töö- või teenistussuhte lõppemisel sobiva töö otsimise ajal.

TÖÖTUTOETUSE SEOSSED HAIGUSE- JA TÖÖVÕIMETUSE RISKI HÜVITISTEGA

Sarnaselt töötuskindlustushüvitisele ei ole ka töötutoetuse ning **töövõimetuspensioni** samaaegne maksmine otseselt tingimuslikult seotud. Isikul on õigus nimetatud hüvitisi saada samaaegselt ja järjestikku, kui nende hüvitiste kesksed tingimused on täidetud. Olulisim tingimus on siin taas pensioni ja toetuste staaži- ning sissetulekunõuded. Näiteks, kui 25 kuni 26 aastane isik on viimase 12 kuu jooksul 180 päeva töötanud, siis on tal õigus töövõimetuspensionile (vaata ka RPKS §15) ja töötutoetusele (vaata ka TTTS §26), kui sissetulek koos töövõimetuspensioniga on alla 31-kordse töötutoetuse päevamäära. Töötutoetuse saamise sissetuleku tingimusest johtub aga oluline erinevus võrreldes töötuskindlustushüvitise ning töövõimetuspensioni samaaegse maksmise tingimustega. Kuna töötutoetuse määramisel arvestatakse töövõimetuspension inimese sissetulekute hulka, siis erinevalt töötuskindlustushüvitisest ei hüvitata töövõimetuspensioniga seda osa sissetulekust, mida isik ei saa tulenevalt töövõimetusest ning töötutoetusega seda osa, mida isik ei saa tulenevalt töö puudumisest. Selline erinevus tuleneb taas sellest, et kui töötuskindlustushüvitisele tekib isikul õigus sõltumata tema tegelikust abivajadusest siis õigus töötutoetusele sõltub isiku abivajadusest. Samas kaudsemalt käsitletakse siin nii töötutoetuse kui töövõimetuspensioni eesmärgina tööalase sissetuleku hüvitamist sõltumata riskist, mille tõttu isik vajab asendussissetulekut. Töötutoetuse ning töövõimetuspensioni samaaegsel maksmise sellist problemaatilist omavahelist seost analüüsitakse ka käesoleva peatüki järgmises osas.

Vastavalt ravikindlustuse seaduse § 51 lg 1 p1 järgi on isikul õigus **haigushüvitisele**, kui kindlustatud isik ei ole haiguse või vigastuse tõttu ajutiselt võimeline töötama oma töö- või ametikohal. Seega seaduste mõtte järgi haigushüvitist ning töötutoetust pole isikul õigust samaaegselt saada, sest töötuks jäänud isik ei saa jääda haiguslehele ega saada haigushüvitist. Kirjeldatud tingimuslik seos on ka eesmärgipärane, sest kui haigushüvitis hüvitab ajutist tööalase sissetuleku puudumist töö- või teenistussuhte ajal, siis töötutoetus hüvitab tööalase sissetuleku puudust töö- või teenistussuhte lõppemise järel sobiva töö otsimise ajal.

KOONDAMISE KORRAL MAKSTAVA KINDLUSTUSHÜVITISE SEOSSED TÖÖVÕIMETUSE JA HAIGUSE RISKI HÜVITISTEGA

Sarnaselt töötuskindlustushüvitisele ja töötutoetusele ei ole ka riikliku pensionikindlustuse seaduse ning töötuskindlustuse seaduse järgi **töövõimetuspensioni** ning **koondamise korral makstava kindlustushüvitise** saamine omavahel tingimuslikult seotud. Seega on isikul õigus neid hüvitisi saada samaaegselt ja järjestikku kui nende hüvitiste kesksed tingimused on täidetud. Selline seos on ka kooskõlas hüvitiste erinevate eesmärkidega. Kui kindlustushüvitis koondamise korral hüvitab eelkõige töösuhte- või teenistussuhte lõppemist tekkinud kahju olukorras kui tööandjal ei ole töötajale anda tööd, siis töövõimetuspension tööalase sissetuleku puudumist töövõimetus korral.

Samas on tingimuslikult tihedalt seotud koondamise korral makstav kindlustushüvitis ning haigushüvitis sarnaselt eespoolkirjeldatud töötuskindlustushüvitisele ning töötutoetusele. Kuna **haigushüvitise** maksmine eeldab ravikindlustuse olemasolu (RaKS § 50) ja kehtivat töö- või teenistussuhet kindlustusjuhtumi ajal (RaKS §50 lg 1 ja lg 2), siis seaduste mõtte järgi haigushüvitist

ning koondamise korral makstavat kindlustushüvitist samaaegselt ei maksta, küll aga on võimalik nende järjestikune maksmine, näiteks haigushüvitist saaval isikul on peale koondamist õigus saada kindlustushüvitist koondamise korral kui täidab hüvitiste enda kesksed tingimused.

ENNETÄHTAEGSE VANADUSPENSIONI SEOSD HAIGUSE JA TÖÖVÕIMETUSE RISKI HÜVITISTEGA

Õiguslikult on tingimuslikult reguleeritud **ennetähtaegse vanaduspension** ning **töövõimetus** pensioni saamine. Riikliku pensionikindlustuse seaduse järgi on ennetähtaegne vanaduspension ja töövõimetus pension riikliku pensioni liigid (RVPS §5). Kui isikul on õigus nii töövõimetus pensionile kui ka ennetähtaegsele vanaduspensionile määratakse talle neist üks tema valikul (RPKS §6) . Seega puudub isikul õigus samaaegselt saada ennetähtaegset vanaduspension ja töövõimetus pensioni, küll aga on tal õigus saada neid hüvitisi järjestikku. Kirjeldatud seos on eesmärgipärane niivõrd kui isikul on võimalik valida kas töötamine ja töövõimetus töttu saamata jääva töötasu osaline asendamine töövõimetus pensioniga, või mitteaktiivsus ja saada tööalase sissetuleku puudumise asendussissetulekuna ennetähtaegset vanaduspension.

Haigushüvitise maksmine eeldab ravikindlustuse olemasolu (RaKs § 50) ja kehtivat töösuhet kindlustusjuhtumi algamisel (RaKs §50 lg 1 ja lg 2). Kuna ennetähtaegsel vanaduspensionil oleval inimesel ei saa kuni vanaduspension eani olla töö- või teenistussuhet (RPKS §43 lg11), siis ei teki tal ka ajutise töövõimetus kindlustusjuhtumit (RaKs § 51). Sellest tulenevalt ei ole **haigushüvitist** ja ennetähtaegset vanaduspension võimalik samaaegselt saada, küll aga on võimalik nende järjestikune saamine, kui vahepeal toimub muutus inimese tööhõive staatuses.

ABIKAASATASU SEOSD SEOSD HAIGUSE JA TÖÖVÕIMETUSE RISKI HÜVITISTEGA

Vastavalt välisteenistuse seaduse §67-e lõikele 3, ei maksta abikaasatasa isikule, kellele tehakse väljamakseid riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel. Seega ei ole abikaasatasa saaval isikul õigus samaaegselt saada **töövõimetus** pensioni. Ilmneb, et abikaasatasa saavad isikud on küllaltki erandlikult välistatud töövõimetus pensioni sihtrühmast. Selline tingimuslik seos võib-olla eesmärgipärane, sest palgatöö puudumine on abikaasatasa saamise eeltingimuseks ning seeläbi ei teki isikul ka olukorda, kus isiku püsiva töövõimetus töttu peaks hüvitama osa tööalast sissetulekut töövõimetus pensioniga. Samas, välisteenistuse seaduse järgi on isikul abikaasatasa saamise ajal võimalik ajutiselt, ebakorrapärast tööalast sissetulekut saades töötada. Samuti võib kindlatel juhtumitel isiku töövõimetus pension olla suurem kui abikaasatasa. Nendes olukordades, kus isik soovib töötada rohkem kui abikaasatasa saamise õigus lubab või kui isiku töövõimetus pension on suurem kui abikaasatasa, saab aga inimese teha valiku töövõimetus pensioni kasuks.

Isikul ei ole samaaegselt õigus saada **haigushüvitist** ja abikaasatasa. Abikaasatasa saavate isikute eest on riik kohustatud maksma sotsiaalmaksu (SMS § 6 lg 2 punkt 1) ning seeläbi annab ka ravikindlustuse seadus nendele inimestele ravikindlustuskaitse (RaKS § 5). Kuid ravikindlustuse seaduse järgi ajutise töövõimetus hüvitist, sealhulgas haigushüvitist ei maksta isikule, kelle eest sotsiaalmaksu maksmise kohustus on riigil (RaKS § 50 lg 2). Samuti, kuigi abikaasatasa saamine on tööturuteenuste ja toetuste seaduse järgi tööga võrdustatud tegevus, siis abikaasatasa saaval isikul siiski ei ole kehtivat töösuhet või teenistussuhet, mis on aluseks kindlustusjuhtumi algatamiseks (RaKs § 50 lg 1 ja lg 2). Sellest tulenevalt on ka kirjeldatud hüvitiste samaaegset maksmist kirjeldav tingimuslik seos eesmärgipärane.

RIIGIKOGULIIKME HÜVITISE SEOSD HAIGUSE JA TÖÖVÕIMETUSE RISKI HÜVITISTEGA

Töövõimetus pensioni ning Riigikogu liikme volituste lõppemise hüvitist samaaegne saamine ei ole tingimuslikult välistatud. Suuresti tuleneb see sellest, et töövõimetus pension on perioodiline hüvitist ning Riigikogu liikme volituste lõppemise hüvitist on ühekordne hüvitist.

Samas ei ole ajutise töövõimetuse hüvitisi, sealhulgas **haigushüvitist** võimalik saada isikul, kes saab Riigikogu liikmele makstavat hüvitist. Tegemist on ühekordse hüvitisega Riigikogu liikme volituste lõppemisel ning sel juhul ei teki enam töövabastuse juhtumit, mistõttu isikul pole võimalik esitada töövõimetuste töökohustuste täitmisest vabastamiseks. Seega seaduste mõtte järgi ajutise töövõimetuse hüvitist ning Riigikogu liikme hüvitist volituste lõppemisel samaaegselt ei maksta, küll aga on võimalik nende järjestikune maksmine.

Eeltoodud kirjeldavast analüüsist ilmneb, et isikul puudub üldjuhul õigus samaaegselt saada töötusriskihüvitist ning haigushüvitist. Selline tingimuslik seos on ka eesmärgipärane, kuna töötusrisi avaldumisel puudub isikul töö- või teenistussuhe, mis on aluseks ajutise töövõimetuse kindlustusjuhtumitele.

Samas ilmnes, et püsiva töövõimetuse hüvitise töövõimetuspensionini saamisel koheldakse töötuskindlustushüvitist ja töötutoetust saavaid isikuid erinevalt. Kuna töötutoetuse määramisel arvestatakse töövõimetuspension inimese sissetulekute hulka siis erinevalt töötuskindlustushüvitisest ei hüvitata töövõimetuspensioniga seda osa sissetulekust, mida isik ei saa tulenevalt töövõimetusest ning töötutoetusega seda osa, mida isik ei saa tulenevalt töö puudumisest. Töötutoetuse ning töövõimetuspensionini samaaegse maksmise sellist omavahelist seost analüüsitakse ka käesoleva peatüki järgmises osas (vt peatükk 6.2).

5.1.3. Töötusriskihüvitiste seosed vanadusriskihüvitistega

Järgnevas peatükis keskendutakse töötusriskihüvitiste ning vanadusriskihüvitiste samaaegse ja järjestikku maksmise tingimustele. Analüüsitavateks vanadusriski hüvitisteks on vanaduspension, soodustingimustel vanaduspension, väljateenitud aastate pension ja päästeteenistujate toetus. Töötusrisi ja vanadusriski hüvitiste samaaegse maksmise õigust iseloomustab kokkuvõtvalt järgmine joonis.

JOONIS 8. TÖÖTURISKIHÜVITISTE SEOS VANADUSRISKIHÜVITISTEGA

	Vanaduspension	Soodustingimustel vanaduspension	Väljateenitud aastate pension	Päästeteenistuja toetus
Töötuskindlustushüvitis	-	+	+	-
Töötutoetus	-	+	+	-
Ennetähtaegne vanaduspension	-	-	-	-
Abikaasatasa	-	-	-	-
Riigikoguliikme hüvitis	+	+	+	+
Koondamise kindlustushüvitis	+	+	+	+

Legend: Joonisel „+“märgiga lahtrid ja „-“ märgiga lahtrid tähendavad vastavalt, kas isikul on või ei ole õigust saada hüvitisi samaaegselt.

Allikas: Autorite koostatud

TÖÖTUSKINDLUSTUSHÜVITISE SEOS VANADUSRISKIHÜVITISTEGA

Vanaduspensioni saavatel isikel puudub õigus saada töötuskindlustushüvitist. Töötuskindlustuse seaduse § 3 lg 5 järgi ei ole töötuskindlustusega kaetud isik, kes on jõudnud riikliku pensionikindlustuse seaduse §-s 7 sätestatud vanaduspensioni ikka või kellele on määratud riikliku pensionikindlustuse seaduse §-s 9 sätestatud ennetähtaegne vanaduspension. Sellest tulenevalt vanaduspensioni saaja ei maksa ka töötuskindlustusmaksleid. Antud juhul on tegemist erineva eesmärgiliste hüvitistega, kuid siin lähtutakse põhimõttest, et töö- või teenistussuhte lõppemisel peaks vanaduspensioniealise isiku tööalase sissetuleku puudumise asendada vanaduspension.

Erinevalt vanaduspensionist on isikul õigus samaaegselt saada töötuskindlustushüvitist ning **soodustingimustel vanaduspensioni** kuni vanaduspensionieani. Soodustingimustel vanaduspensionide seaduse §4 järgi peatatakse sooduspensioni maksmine vaid juhul, kui isik pöördub tagasi nimetatud pensionile õigust andvale tööle. Samuti vastavalt töötuskindlustuse seadus § 3 lõige 5 järgi ei välistata töötuskindlustatud isikute seast soodustingimustel vanaduspensioni saavaid isikuid. Seega on teisel tööl töötanud ning töötuskindlustushüvitise saamise teised tingimused, näiteks staažitingimused täitnud isikul õigus saada samaaegselt töötuskindlustushüvitist ning soodustingimustel vanaduspensioni.

Ka **väljateenitud aastate pensioni** saajatel on õigus samaaegselt saada töötuskindlustushüvitist sarnaselt soodustingimustel vanaduspensionile kuni vanaduspensioni eani. Väljateenitud aastate pensionide seaduse § 10 järgi on isikul, kes jätkab töötamist töödel, mis ei anna õigust väljateenitud aastate pensionile, õigus väljateenitud aastate pensionile täies ulatuses. Samuti vastavalt töötuskindlustusseaduse § 3 lõikele 5 ei välistata töötuskindlustusega kaetud isikute seast väljateenitud aastate pensioni saavad isikud. Seega on väljateenitud aastate pensionit saaval isikul,

kes on töötanud mõnel muul töö, maksnud töötuskindlustusmaksleid ning jäänud töötuks õigus samaaegselt saada nii töötuskindlustushüvitist kui ka väljateenitud aastate pensioni.

Erinevalt soodustingimustel vanaduspensionist ning väljateenitud aastate pensionist ei ole isikul õigus samaaegselt saada töötuskindlustushüvitist ning **vanaduspensioni ootel oleva päästeteenistuja toetust**. Vastavalt tööturuteenuste ja toetuste seaduse § 6 lg 5 p 11 ei võeta isikut töötuna arvele, kui ta saab päästeteenistuja toetust. Kuna töötuskindlustuse seaduse § 6 lg 1 p 1 järgi on õigus töötuskindlustushüvitisele isikul, kes on töötuna arvele võetud, siis puudub isikul päästeteenistuja toetust saaval isikul õigust saada töötuskindlustushüvitist.

Kirjeldavast analüüsist ilmneb, et enne vanaduspensioni ea saabumist makstavate nimetatud pensionite ning töötuskindlustushüvitise samaaegse maksmise osas on olulised erinevused. Kui päästeteenistuja toetust käsitletakse sarnaselt vanaduspensionile esmase asendussissetulekuna, siis soodustingimustel vanaduspensioni ja väljateenitud aastate pensioni puhul eeldatakse, et asendussissetuleku tagavad kahe erineva riskiga seotud hüvitised samaaegselt. Kirjeldatud erinevust käsitletakse ka käesoleva peatüki teises osas.

TÖÖTUTOETUSE SEOSSED VANADUSERISKIHÜVITISTEGA

Töötutoetuse seosed vanadusriskihüvitistega on vaid osaliselt samasugused kui töötuskindlustushüvitise seosed vanadusriski hüvitistega. Tööturuteenuste ja toetuste seaduse § 6 järgi ei võeta isikut töötuna arvele ning seetõttu ei ole tal ka õigust töötutoetusele, kui ta on jõudnud riikliku pensionikindlustuse seaduse §-s 6 sätestatud vanaduspensioni ikka või saab päästeteenistuse seaduse § 19 alusel vanaduspensioni ootel oleva päästeteenistuja toetust. Samuti, üldjuhul makstakse töötutoetust kuni 270 päeva ning kui töötule on juba töötuna arveloleku ajal makstud 270 päeva töötutoetust, kuid tal on jäänud vanaduspensionieani vähem kui 180 päeva, makstakse talle töötutoetust kuni vanaduspensionikka jõudmiseni (vaata ka TTTS § 30). Seega samaaegselt ei ole isikul õigus saada töötutoetust ning **vanaduspensioni** või **vanaduspensioni ootel oleva päästeteenistuja toetust**.

Samas kuna viidatud tööturuteenuste ja toetuste seadus ei välista **soodustingimustel vanaduspensioni** või **väljateenitud aastate pensioni** saava isiku töötuna arvele võtmist, siis on neil isikutel teiste tingimuste täitmise korral, eelkõige tööturuteenuste ja -toetuste seaduse § 26 lg 1 sätestatud sissetuleku tingimuse täitmisel õigus saada samaaegselt töötutoetust. Nimetatud sissetuleku tingimuse tõttu ei ole praktikas nende toetuste samaaegne maksmine tõenäoline.

Eeltoodust ilmneb, et kui isikul on samaaegselt õigus saada töötuskindlustushüvitist ning soodustingimustel vanaduspensioni või väljateenitud aastate pensioni, siis praktikas ei ole tal võimalik samaaegselt saada töötutoetust ja soodustingimuste vanaduspensioni või väljateenitud aastate pensioni. Ka käesoleva peatüki teises osas arutletakse sellise erinevuse eesmärgipärasuse üle.

KOONDAMISE KORRAL MAKSTAVA KINDLUSTUSHÜVITISE SEOSSED VANADUSERISKIHÜVITISTEGA

Kuna riikliku pensionikindlustuse seadus võimaldab vanaduspensioni ajal töötamist ning töötuskindlustusseadus ei välista koondamise korral makstava kindlustushüvitise maksmist vanaduspensioniealisele töötajale (TKindsS § 2), siis on isikul võimalik samaaegselt saada koondamise kindlustushüvitist ning **vanaduspensioni**.

Nagu ka eespool kirjeldasime on soodustingimustel vanaduspensioni seaduse §4 järgi **soodustingimustel vanaduspensioni** saaval isiku õigus pensioni saamise ajal töötada töodel, mis ei anna õigust soodustingimustel vanaduspensionile, siis on isikul õigus saada samaaegselt nii kindlustushüvitist koondamise korral kui ka täies mahus soodustingimustel vanaduspensioni.

Sarnaselt on isikul õigus saada samaaegselt nii koondamise korral makstavat kindlustushüvitist kui ka **väljateenitud aastate pensioni**. Väljateenitud aastate pensioni seaduse § 10 järgi on pensionile õigus isikul, kes jätkab töötamist kutsealal või ametikohal, mis ei anna õigust saada väljateenitud aastate pensioni. Seega, kui väljateenitud aastate pensionile õigust omav isik koondatakse teiselt töölt, siis on tal õigus koondamise korral makstavale kindlustushüvitisele sarnaselt teistele koondatutele.

Koondamise korral makstavat kindlustushüvitist on võimalik samaaegselt saada ka **vanaduspensioni ootel oleva päästeteenistuja toetusega**. Päästeteenistuse seaduse § 19 lg 2 järgi ei maksta töötamise korral toetust vaid siis, kui isik töötab päästeteenistujana. Seega on teisel tööl töötaval endisel päästeteenistujal õigus samaaegselt saada nii koondamise kindlustushüvitist kui ka päästeteenistuja toetust.

Kuna koondamise korral makstava kindlustushüvitise eesmärk ja paigutus sotsiaalkaitse süsteemis on ebaselge, siis on keeruline hinnata kirjeldatud seoste eesmärgipärasust. Kolmandas peatükis arutati, et koondamise korral makstava kindlustushüvitise eesmärk on tööalase sissetuleku osaline kompenseerimine. Sel juhul võib tõdeda, et koondamise korral makstava kindlustushüvitise ja vanaduse riski hüvitiste samaaegne maksmine ei ole põhjendatud, kuna tööalase sissetuleku puudust asendatakse kahe asendussissetulekuga. Samas, kui koondamise korral makstava kindlustushüvitise eesmärgiks on pigem töötajale hüvitada kahju, mis on tekkinud töölepingu erakorralise ülesütleamisega tööandja poolt majanduslikel põhjustel, mitte aga niivõrd tagada isikule asendussissetulek, siis on kirjeldatud hüvitiste samaaegne maksmine eesmärgipärane.

ENNETÄHTAEGSE VANADUSPENSIONI SEOSD VANADUSERISKIHÜVITISTEGA

Käesolevas analüüsis käsitletakse ennetähtaegset vanaduspensionit töötusrisiki hüvitiseks, kuid õiguslikult on siiski pigem tegemist vanadusriski hüvitiseks. Sellest tulenevalt on ennetähtaegse vanaduspensionit ning analüüsil käsitlevad vanadusriski hüvitised õiguslikult tugevalt seotud. Riikliku pensionikindlustuse seaduse järgi on ennetähtaegne vanaduspension ja **vanaduspension** mõlemad riikliku pensioni liigid (RVPS § 5), ning juhul kui isikul on õigus mõlemale pensionile, siis määratakse talle neist üks isiku valikul (RVPS § 6). Seega puudub isikul õigus saada samaaegselt ennetähtaegset vanaduspensionit ning vanaduspensionit.

Isikul puudub õigus samaaegselt saada ka ennetähtaegset vanaduspensionit ja **vanaduspensionit ootel oleva päästeteenistuja toetust**. Päästeteenistuse seaduse alusel välja antud ministri määruse Vanaduspensionit ootel oleva päästeteenistuja toetuse määramise, arvutamise ja maksmise korra § 2 lg 2 alusel määratakse vanaduspensionit ootel päästeteenistuja toetus isikule, kes ei saa riiklikku pensionit, sealhulgas ennetähtaegset vanaduspensionit.

Kokkuvõtvalt ilmneb, et isikul ei ole õigust saada samaaegselt ennetähtaegset vanaduspensionit ning vanadusriski hüvitist. Selline tingimuslik seos on ka eesmärgipärane, kuna kõigi nende nimetatud hüvitiste eesmärgiks on asendada isiku tööalase sissetuleku puudus vanadusriski avaldumisel ning eesmärgipärane ei ole sissetulekut asendada kahe asendussissetulekuga samaaegselt.

ABIKAASATASU SEOSD VANADUSERISKIHÜVITISTEGA

Vastavalt välisteenistuse seaduse § 67 lg 3 ei maksta abikaasatasu isikule, kellele tehakse väljamakseid riikliku pensionikindlustuse seaduse, väljateenitud aastate pensionide seaduse ning soodustingimustel vanaduspensionit seaduse alusel või makstakse eripensionit avalikku teenistust reguleeriva eriseaduse alusel. Seega ei ole abikaasatasu saaval isikul õigust samaaegselt saada **vanaduspensionit, soodustingimustel vanaduspensionil, väljateenitud aastate pensionit**. Selline seos on ka eesmärgipärane, kuna inimesele makstakse korraga ühte asendussissetulekut. Samuti ei ole

abikaasatasu saaval isikul õigust saada **vanaduspensioni ootel oleva päästeteenistuja toetust**, kui välisest seaduse § 67 lg 3 kontekstis on päästeteenistuse seaduse alusel makstavat toetust õiguspärane tõlgendada kui toetust aga mitte pensionit, mida makstakse avalikku teenistust reguleeriva eriseaduse alusel. Küsimused, kas õiguslikult tõlgendada päästeteenistuja toetust pensionina või toetusena ning kuivõrd on põhjendatud võimalikud tulenevad erinevused võrreldes loetletud pensionitega, leiab kajastamist ka käesoleva peatüki teises pooles.

RIIGIKOGULIIKME HÜVITISE SEOS VANADUSERISKIHÜVITISTEGA

Kuna riikliku pensionikindlustuse seaduse järgi on vanaduspensioni ikka jõudnud isikul õigus **vanaduspensioni** saamisel ajal ka töötada (RPKS § 43), siis on isikul võimalik vanaduspensioni saamise ajal töötada Riigikogus ning Riigikogu liikme volituste lõppemisel saada samaaegselt volituste lõppemise hüvitist ning vanaduspensioni.

Samaaegselt on isikul võimalik saada ka Riigikoguliikme volituste lõppemise hüvitist ning **soodustingimustel vanaduspensioni, väljateenitud aastate pensioni ning vanaduspensioni ootel oleva päästeteenistuja toetust**. Õigus tuleneb sellest, et vastavalt soodustingimustel vanaduspensioni seaduse § 4, väljateenitud aastate pensioni seaduse § 10, ning päästeteenistuse seaduse § 19 on isikul õigus töötada tööl, millele vastavalt nendele seadustele ei ole õigus nimetatud seadustes toodud pensionitele või toetusele, sealhulgas siis ka Riigikogu liikmena. Selline seos on ka eesmärgipärane niivõrd kui Riigikogu liikme hüvitist on ühekordne hüvitist volituste lõppemisel.

Kirjeldavast analüüsist ilmneb, et enne vanaduspensioni ea saabumist makstavate soodustingimustel vanaduspensioni, väljateenitud aastate pensioni ning vanaduspensioni ootel oleva päästeteenistuja toetuse ning töötusriskihüvitiste, see on töötutoetuse ja töötuskindlustushüvitise maksmise osas on olulised erinevused. Kui päästeteenistuja toetust käsitletakse sarnaselt vanaduspensionile esmase asendussissetulekuna, siis soodustingimustel vanaduspensioni ja väljateenitud aastate pensioni puhul eeldatakse, et asendussissetuleku tagavad kahe erineva riskiga seotud hüvitised samaaegselt. Kirjeldatud erinevust käsitletakse ka käesoleva peatüki teises osas.

5.1.4. Töötusriskihüvitiste seosed pere ja lastega seotud riskide hüvitistega

Järgmises osas vaadatakse töötusriski hüvitiste ning pere ja lastega seotud riskide hüvitiste samaaegse ning järjestikku maksmise tingimusi. Analüüsitavateks pere ja lastega seotud riskide hüvitisteks on vanemahüvitist, sünnitushüvitist, lapsendamishüvitist ja hooldushüvitist.

Joonis 9. TÖÖTUSRIKSIHÜVITISTE SEOSSED PERE JA LASTEGA SEOTUD RISKIDE HÜVITISTEGA

	Vanemahüvitis	Sünnitushüvitis	Lapsendamishüvitis	Hooldushüvitis
Töötuskindlustushüvitis	+	-	-	-
Töötutoetus	-	-	-	-
Ennetähtaegne vanaduspension	+	-	-	-
Abikaasatasu	+	-	-	-
Riigikoguliikme hüvitis	+	-	-	-
Koondamise kindlustushüvitis	+	+	+	+

Legend: Joonisel „+“märgiga lahtrid ja „-“, märgiga lahtrid tähendavad vastavalt, kas isikul on või ei ole õigust saada hüvitisi samaaegselt.

Allikas: Autorite koostatud

TÖÖTUSKINDLUSTUSHÜVITISE SEOSSED PERE JA LASTEGA SEOTUD RISKIDE HÜVITISTEGA

Vanemahüvitist saaval isikul on õigus saada töötuskindlustushüvitist kui isik täidab nii vanemahüvitise (vaata ka VHS) saamiseks kui töötuskindlustushüvitise (TKindIS) saamiseks määratud tingimused. Vastavalt vanemahüvitise seaduse § 3 lg 2 ei arvestata vanemahüvitise suuruse arvutamisel isikustatud sotsiaalmaksu suuruse hulka töötuskindlustuse seaduses sätestatud töötuskindlustushüvitisel maksustatud sotsiaalmaksu. Seega vanemahüvitise suuruse arvutamisel töötuskindlustuse hüvitise suurust ei arvestata ning vanemahüvitise suurust töötuskindlustushüvitise saamisel ei vähendata (VHS §3 lg 7).

Siinjuures võib aga tõstatada küsimuse, kuivõrd eesmärgipärane on isiku õigus saada korraga kahte erinevat sotsiaalkindlustushüvitist, mille mõlema eesmärgiks on asendada tööalase sissetuleku puudumine. Võimalikku samaaegse maksamise probleemi käsitletakse lähemalt käesoleva analüüsi teises osas.

Erinevalt vanemahüvitisest on aga õigusaktides rangemalt reguleeritud **sünnitushüvitise, lapsendamishüvitise, hooldushüvitise** ning töötuskindlustushüvitise samaaegne maksmine. Vastavalt ravikindlustuse seaduse § 50 lg 2 on ajutise töövõimetuse hüvitisi, sealhulgas sünnitushüvitist, lapsendamishüvitist ja hooldushüvitist õigus saada ravikindlustatud isikul või kindlustatud isikuga võrdsustatud isikul, kuid mitte töötuskindlustuse seaduse alusel töötuskindlustushüvitist saaval isikul. Sellest tulenevalt ei ole isikul õigus samaaegselt saada sünnitushüvitist, lapsendamishüvitist või hooldushüvitist ning töötuskindlustushüvitist. Samas on muidugi võimalik nende järjestikku maksmine.

TÖÖTUTOETUS SEOSSED PERE JA LASTEGA SEOTUD RISKIDE HÜVITISTEGA

Eespool nägime, et isikul on samaaegselt õigus saada töötuskindlustushüvitist ja vanemahüvitist. Tööturuteenuste ja –toetuste seaduse § 6 ei välista vanemahüvitist saava isiku töötuna arvele võtmist ega töötutoetuse maksmist. Samas on töötutoetust õigus saada isikul, kelle kuu sissetulek on väiksem 31-kordsest töötutoetuse päevamäärast ning vanemahüvitist ei loeta nende toetuste ja hüvitiste hulka, mida töötutoetuse arvestamisel sissetuleku hulka ei arvestata (TTTS §26 lg 2 ja lg 3). Seega vanemahüvitise miinimummäärast ning töötutoetuse sissetulekutingimusest lähtuvalt ei ole praktikas vanemahüvitise saajal võimalik saada töötutoetust. Kuigi töötuskindlustushüvitisel ning töötutoetusel on sama eesmärk ning sellest tulenevalt tekib küsimus, kuivõrd põhjendatud on selline erinevus, siis siinkohal tuleb taas silmas pidada, et töötuskindlustushüvitist on sotsiaalkindlustuse meede, töötutoetus aga vajaduspõhine sotsiaalabi meede. Samas on võimalik töötutoetuse ja vanemahüvitise järjestikune maksmine.

Ajutise töövõimetushüvitiste – sünnitushüvitise, lapsendamishüvitise ja hooldushüvitise maksmine eeldab ravikindlustuse olemasolu (RaKs § 50) ja kehtivat töösuhet kindlustusjuhtumi algamisel (RaKs §51 lg 2, lg 3 ja lg 4). Seega ei ole isikul õigust samaaegselt saada lapsendamishüvitist ning töötutoetust.

KOONDAMISE KORRAL MAKSTAVA KINDLUSTUSHÜVITISE SEOS PERE JA LASTEGA SEOTUD RISKIDE HÜVITISTEGA

Vanemahüvitist saaval isikul on võimalik saada koondamise korral makstavat kindlustushüvitist, kui isik täidab nii vanemahüvitise (vaata ka VHS) saamiseks kui ka koondamise korral makstava kindlustushüvitise (vaata ka TKindIS) saamiseks määratud tingimused. Vanemahüvitisele on õigus kõigil töötavatel inimestel. Kuigi TLS § 93 lg 1 sätestab, et üldjuhul ei tohi tööandja töölepingut koondamise tõttu öelda üles isikuga, kes kasutab lapsehoolduspuhkust või lapsendaja puhkust, võib seda siiski teatud erijuhtudel teha (nt tööandja tegevuse lõppemisel, tööandja pankroti väljakuulutamisel, kui tööandja tegevus lõpeb, või pankrotimenetluse lõpetamisel, pankrotti välja kuulutamata, raugemise tõttu). Seeläbi on võimalik ka isikul saada samaaegselt koondamise korral makstavat kindlustushüvitist ja vanemahüvitist.

Siinjuures aga ilmneb, et vanemahüvitise suurus, mida arvutatakse sotsiaalmaksuga maksustatavalt tulult (VHS § 3 lg 3) sõltub koondamisest ajast ja viisist, kuidas isik koondamishüvitise saab. Kui isik koondatakse enne vanemahüvitise määramist, siis vanemahüvitise arvestamisel loetakse isiku eelnevate sissetulekute hulka ka tööandja poolt makstav koondamishüvitist kuid mitte koondamise kindlustushüvitist. Samuti, kui vanemahüvitist saav isik koondatakse, siis jooksva kuu vanemahüvitise suuruse arvestamisel vähendatakse (VHS § 3 lg 7) vanemahüvitist tööandja poolt makstava koondamise arvelt kuid mitte koondamise kindlustushüvitise arvelt. Samas, kui tööandja on maksejõuetu ja koondatud töötajale välja maksmata jäänud hüvitise hüvitab töötuskindlustuse seaduse (§ 20 lg 1 p 3) alusel Töötukassa, siis vanemahüvitist ei vähendata. Kirjeldatud isikute erinevat kohtlemist on käsitletud ka õiguskantsler (Õiguskantsler 2011), ning ka käesoleva peatüki teises osas arutletakse kirjeldatud hüvitiste korraga maksmise erisuste põhjendatuse üle.

Ajutise töövõimetushüvitiste hulka kuuluva **sünnitushüvitise, lapsendamishüvitise ja hooldushüvitise** maksmine eeldab ravikindlustuse olemasolu (RaKs § 50) ja kehtivat töösuhet kindlustusjuhtumi ajal (RaKs §51 lg 2, lg 3 ja lg 4). Seetõttu ei ole isikul õigus saada peale koondamist lapsendamishüvitist või hooldamishüvitist.

ENNETÄHTAEGSE VANADUSPENSIONI SEOS PERE JA LASTEGA SEOTUD RISKIDE HÜVITISTEGA

Isikul on õigus samaaegselt saada **vanemahüvitist** ning ennetähtaegset vanaduspensionit, kui mõlema hüvitise saamise tingimused on täidetud. Vastavalt vanemahüvitise seaduse §2 lg 2 järgi on vanemahüvitisele õigus last kasvataval vanemal, lapsendajal, võõrasvanemal, eestkostjal või hooldajal, kellega on sõlmitud kirjalik lapse perekonnas hooldamise leping sotsiaalhoolekande seaduse § 15 alusel. Seega võib vanemahüvitist saada ka vanaduspensioniealine isik, näiteks hooldaja, kellega on sõlmitud perekonnas hooldamise leping. Tulenevalt sellest, et on küsitav kui eesmärgipärane on isikule maksta kahte asendussissetulekut, siis käsitletakse seda probleemi ka käesoleva analüüsi teises pooles.

Sünnitushüvitise, lapsendamishüvitise ja hooldushüvitise maksmine eeldab ravikindlustuse olemasolu (RaKs § 50) ja kehtivat töö- või teenistussuhet kindlustusjuhtumi algamisel (RaKs §60 lg 2). Kuna isikul, kellele on määratud ennetähtaegne vanaduspension, puudub õigus samaaegselt saada ennetähtaegset vanaduspensionit ja töötasu (RPKS §43 lg11), siis ei teki isikul töövabastuse juhtumit ning tal pole võimalik esitada töövõimetuslehte töökohustuste täitmisest vabastamiseks. Sellest tulenevalt sünnitushüvitist, lapsendamishüvitist või hooldamishüvitist ja ennetähtaegset vanaduspensionit ei ole isikul õigus saada samaaegselt, küll aga on võimalik nende järjestikune saamine, kui isik asub ennetähtaegse vanemahüvitise saamise asemel tööle.

ABIKAASATASU SEOS PERE JA LASTEGA SEOTUD RISKIDE HÜVITISTEGA

Vanemahüvitist on õigus saada samaaegselt abikaasatasuga, kuid ka siin ilmnevad erinevused tulenevalt sellest, kas isik saab abikaasatasu enne või pärast õiguse tekkimist vanemahüvitisele. Kui välisteenistujaga kaasasoleval abikaasal tekib lisaks abikaasatasule õigus vanemahüvitisele, ei saa isik vanemahüvitist abikaasatasult makstud sotsiaalmaksuga maksustatava tulu osas. Kuigi abikaasatasult makstakse sotsiaalmaksu (SMS § 6), sätestab vanemahüvitise seadus, et sotsiaalmaksuseaduse § 6 lõike 1 punktide 1–4 ja 6–11 alusel sotsiaalmaksuga maksustatav tulu (mis on ka aluseks abikaasatasult makstava sotsiaalmaksu puhul) ei lähe arvesse. Seetõttu on välisteenistuses kaasasoleval abikaasal, kes eelmise kalendriaasta jooksul on teeninud vaid abikaasatasu, võimalik saada vanemahüvitist hüvitise määras. Sama sätte alusel ei vähendata vanemahüvitist (olgu vanemahüvitise suurus hüvitise määras või eelneva kalendriaasta sotsiaalmaksuga maksustatud tulu tõttu maksimummääras), kui isik saab samaaegselt ka abikaasatasu. Kui abikaasal tekib õigus vanemahüvitisele enne abikaasatasu, siis samuti isiku vanemahüvitist praktikas ei vähendata abikaasatasult makstava sotsiaalmaksu osas.

Seega kui välisteenistujaga kaasasoleval abikaasal tekib lisaks abikaasatasule õigus vanemahüvitisele, ei saa isik vanemahüvitist abikaasatasu määralt makstud sotsiaalmaksuga maksustatava tulu ulatuses. Seetõttu on välisteenistuses kaasasoleval abikaasal, kes eelmise kalendriaasta jooksul on teeninud vaid abikaasatasu, võimalik saada vanemahüvitist hüvitise määras. Kui isik on enne abikaasana välisteenistusse asumist teeninud Eestis sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu, saab ta vanemahüvitist hüvitisele õiguse tekkimise päevale eelnenud kalendriaasta isikustatud sotsiaalmaksu alusel ning tema vanemahüvitist praktikas ei vähendata hoolimata abikaasatasu samaaegsest maksmisest.

Analüüsi kolmandas peatükis arutleti, et abikaasatasu mida võib näha pigem töötasu kui sotsiaalkindlustushüvitisena. Eeltoodust aga ilmneb, et abikaasatasu ja vanemahüvitise korraka maksimise ei käsitleta abikaasatasu saamise perioodi tööga võrdsustatud tegevusena. Abikaasatasu ja vanemahüvitise seaduse sellist seost käsitletakse ka käesoleva peatüki teises osas.

Sünnitushüvitist, lapsendamishüvitist või hooldushüvitist ei ole õigus saada isikul, kes saab välisteenistuse seaduse § 67 alusel abikaasatasu. Abikaasatasu saavate isikute eest on riik kohustatud maksuma sotsiaalmaksu (SMS § 6 lg 2 punkt 1) ning seeläbi annab ka ravikindlustuse seadus nendele

inimestele ravikindlustuskaitse (RaKS § 5). Kuid ravikindlustuse seaduse järgi ajutise töövõimetuse hüvitist, sealhulgas sünnitushüvitist, lapsendamishüvitist ja hooldamishüvitist ei maksta isikule, kelle eest sotsiaalmaksu maksmise kohustus on riigil (RaKS § 50 lg 2).

RIIGIKOGULIIKME HÜVITISE SEOSSED PERE JA LASTEGA SEOTUD RISKIDE HÜVITISTEGA

Vanemahüvitist on võimalik samaaegselt saada ka Riigikogu liikmele volituste lõppemisel makstava hüvitisega. Samas, kuna Riigikoguliikme volituste lõppemise hüvitist on sarnane kindlustushüvitisele koondamise korral, mida makstakse töösuhte lõppemisel ühekordselt, siis ka siin koheldakse isikuid erinevalt tulenevalt sellest, kas isik saab volituste lõppemise hüvitist enne vanemahüvitise määramist või peale vanemahüvitise määramist. Vastavalt vanemahüvitise seaduse § 7 vähendatakse hüvitist kui tänu hüvitisele saab isik vanemahüvitise maksmise kalendrikuul vanemahüvitise määrast suuremat sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu. Kuna Riigikogu liikme hüvitist on vastavalt sotsiaalmaksuseaduse § 3 lg 9 sotsiaalmaksuga maksustatav tulu, siis vanemahüvitist vähendatakse kui isik saab ka maksmise kalendrikuul Riigikogu liikme volituste lõppemise hüvitist.

Samas ei ole ajutise töövõimetuse hüvitisi, sealhulgas **sünnitushüvitist, lapsendushüvitist ja hooldamishüvitist** õigus saada isikul kes saab Riigikogu liikmele makstavat hüvitist, kuna tegemist on ühekordse hüvitisega Riigikogu liikme volituste lõppemisel ning volituste lõppemise järel ei teki enam töövabastuse juhtumit ning isikul pole võimalik esitada töövõimetuslehte töökohustuste täitmisest vabastamiseks. Seega seaduste mõtte järgi ajutise töövõimetuse hüvitist ning Riigikogu liikme hüvitist volituste lõppemisel samaaegselt ei maksta, küll aga on võimalik nende järjestikune maksmine.

Eeltoodud kirjeldavas analüüsis ilmnisid mitmed arutelukohad seoses töötusriskihüvitiste ning hoolduskoormuse riski hüvitise – vanemahüvitise samaaegse maksmise tingimusega. Kuigi töötusriskihüvitiste ja vanemahüvitise samaaegne maksmine on võimalik, siis ühest küljest tekib küsimus, kuivõrd eesmärgipärane on isikule maksta kahte asendussissetulekut kui põhjendatud on vanemahüvitise suuruse arvestamise tingimused, mis kohtlevad erinevalt erinevaid töötusriskihüvitiste saajaid. Võimalikku töötusriskihüvitiste ja vanemahüvitise samaaegse maksmise probleemi käsitletakse lähemalt käesoleva analüüsi teises osas.

5.1.5. Töötusriskihüvitiste seosed toitjakaotusriski hüvitisega

Järgmises osas vaadatakse töötusriski hüvitiste ning toitjakaotuspensioni samaaegse ning järjestikku maksmise tingimusi.

JOONIS 10. TÖÖTURISKIHÜVITISTE SEOS TOITJAKAOTUSPENSIONIGA



Legend: Joonisel „+“märgiga lahtrid ja „-“, märgiga lahtrid tähendavad vastavalt, kas isikul on või ei ole õigust saada hüvitisi samaaegselt.

Allikas: Autorite koostatud

Toitjakaotuspension on sotsiaalkindlustuse liik, mille eesmärgiks on tagada inimestele põhiseaduslik õigus riigi abile toitjakaotuse tõttu tekkinud puuduse korral (PS § 28 lg 3), millele on õigus toitja surma korral tema ülalpidamisel olnud perekonnaliikmetele (RPKS § 20 lg 1). Kuna riikliku pensionikindlustuse seaduse redaktsioonidega on vähenenud täiskasvanud isikute arv, kellel on õigus toitjakaotuspensionile, ning tegemist on sotsiaalkindlustusliigiga, mille puhul pensioni määramisel ei hinnata, kas isik on ülalpeetav, siis ei ole ka toitjakaotuspension ning töötusriskihüvitised omavahel tugevalt tingimuslikult seotud. Kuigi kindlatel erandjuhtudel on toitjakaotuspension saamise eelduseks mittetöötamine (toitja mittetöötav lesk, kes on rase (alates 12. rasedusnädalast, mittetöötav toitja lapse vanem või eestkostja, kes kasvatab toitja kuni kolmeaastast last oma perekonnas) (RPKS § 20 lg 2), siis üldjuhul ei sõltu õigus toitjakaotuspensionile sellest, kas ta on ülalpeetav, või tema tööturustaatus.

Seega ei ole ka isiku õigus **töötuskindlustushüvitisele** ning toitjakaotuspensionile omavahel tingimuslikult seotud ning isikul on õigus saada neid hüvitisi samaaegselt ning järjestikku kui isik täidab hüvitiste saamiseks määratud tingimused. Samas sõltub isiku võimalus saada samaaegselt **töötutoetust** ja toitjakaotuspensionit töötutoetuse saamise määramiseks kehtestatud sissetulekutingimusest. Toitjakaotuspension loetakse töötutoetuse arvestamisel sissetulekute hulka ja kui ka teistele sissetulekutele seatuid tingimusi arvestades koos toitjakaotuspensioniga on isiku sissetulek suurem kui 31 kordne töötutoetuse päevamäär, siis isik töötutoetust ei saa. Siinjuures aga ilmneb, et isikuid, kellel on toitja (leibkonna sissetulek) koheldakse erinevalt isikutest, kellel ei ole toitjat ja kellele makstakse toitjakaotuspensionit (isiklik sissetulek), kuna töötutoetuse arvestamisel ei vaadata leibkonna sissetulekut vaid isiku sissetulekut. Sellest tulenevalt saab töötutoetust inimene, kes on toitja ülalpidamisel, kuid ei saa inimene, kes on toitja kaotanud ning saab hüvitisena

toitjakaotuspensionile. Kirjeldatud isikute erinevat kohtlemist ning seeläbi erinevat võimalust saada töötutoetust asendussissetulekuna töötamise ajaks, käsitletakse ka käesoleva peatüki teises osas.

Toitjakaotuspension ning **koondamise korral makstav kindlustushüvitis** ei ole tingimuslikult seotud ning nõnda on võimalik nende samaaegne ja järjestikune maksmine kui hüvitistele seotud tingimused on täidetud.

Tingimuslikult on aga seotud toitjakaotuspensionile ja **ennetähtaegse vanaduspensionile** samaaegne maksmine. Riikliku pensionikindlustuse seaduse §6 järgi määratakse isikule, kellel on õigus mitmele riiklikule pensionile, antud juhul ennetähtaegsele vanaduspensionile ning toitjakaotuspensionile, üks riiklik pension tema valikul. Seetõttu ei ole isikul õigust saada samaaegselt toitjakaotuspensionile ning ennetähtaegset vanaduspensionile.

Tingimuslikult on välistatud aga **abikaasatase** ja toitjakaotuspensionile samaaegne maksmine. Vastavalt välisteenistuse seaduse § 67 lg 3 ei maksta abikaasatase isikule, kellele tehakse väljamakseid riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel, ning seega ei ole abikaasatase saaval isikul õigus samaaegselt saada ka riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel makstavat toitjakaotuspensionile. Kirjeldatud seos hüvitiste vahel on ka eesmärgipärane niivõrd kui abikaasatase saaval isikul on esmaseks asendussissetulekuks abikaasatase. Samas, kui isik täidab nii abikaasatase kui ka toitjakaotuspensionile saamiseks kehtestatud tingimused, siis saab ta valida hüvitiste vahel. Selline tingimuslik seos on eesmärgipärane kui lähtuda eeldusest, et mõlemad hüvitised on asendussissetulekud ning üldjuhul peaks isiku tööalase sissetuleku asendama korraga ühe asendussissetulekuga.

Lõpetuseks, toitjakaotuspension ja **Riigikogu liikmele volituste lõppemisel makstav hüvitis** ei ole tingimuslikult seotud ning nõnda on võimalik nende samaaegne ja järjestikune maksmine kui hüvitistele seotud tingimused on täidetud.

Kirjeldaval analüüsil ilmsel, et isikut, kellel on õigus toitjakaotuspensionile, koheldakse erinevalt sõltuvalt sellest, kas tal on õigus töötuskindlustushüvitisele või töötutoetusele. Töötutoetuse arvestamisel loetakse toitjakaotuspension isiku sissetulekute hulka ning nõnda koheldakse töötutoetuse määramisel erinevalt isikuid, kellel on toitja ja kellel ei ole. Samuti ilmsel, et küllaltki erandlikult on välistatud abikaasatase ning toitjakaotuspensionile samaaegne maksmine. Nimetatud kahte võimalikku hüvitiste samaaegse maksmise probleemi käsitletakse ka analüüsi teises osas.

5.1.6. Töötusriiskihüvitiste seosed sotsiaalabitoetustega

Toimetulekutoetus on riigi abi puudusekannatajale, mida makstakse siis kui kõik muud abinõud asendussissetulekute näol ei ole taganud piisavat sissetulekut toimetulekuks. Sellest eesmärgist tulenevalt sõltub isiku võimalus saada samaaegselt töötusriiskihüvitisi ning toimetulekutoetust isiku sissetulekutest toimetulekutoetuse määramisel.

JOONIS 11. TÖÖTURISKIHÜVITISTE SEOS TOIMETULEKUTOETUSEGA



Legend: Joonisel „+“märgiga lahtrid ja „-“, märgiga lahtrid tähendavad vastavalt, kas isikul on või ei ole õigust saada hüvitisi samaaegselt.

Allikas: Autorite koostatud

Jooniselt ilmneb, et toimetulekutoetust ja **töötuskindlustushüvitist, töötutoetust, kindlustushüvitist koondamise korral, ennetähtaegset vanaduspensionit, Riigikoguliikme volituste lõppemise hüvitist** võimalik saada juhul kui isiku ja tema leibkonna netosissetulek, mis hõlmab loetletud töötusrisi hüvitisi, on pärast eluruumide alaliste kulude mahaarvamist kulude piirmäära ulatuses alla kehtestatud toimetulekupiiri (SHS § 22).

Kui eespool kirjeldatud töötusrisi hüvitiste puhul sõltub töötusrisihüvitiste ja toimetulekutoetuse samaaegne maksmine toimetulekutoetuse määramise sissetulekutingimusest, siis **abikaasatasu** ning toimetulekutoetuse samaaegne maksmine on välistatud teisiti. Sotsiaalhoolekande seaduse § 22¹ lg 1 järgi peab isik toimetulekutoetuse taotlemiseks alaliselt või püsivalt elama kindla valla- või linnavalitsuse halduspiirkonnas. Vastavalt rahvastikuregistri seaduse § 39¹ järgi peab isik asudes püsivalt elama teise elukohta 30 päeva jooksul esitama andmed uue elukoha aadressi kohta rahvastikuregistrisse kandmiseks. Abikaasatasu aga makstakse välisteenistuses töötava diplomaadi või pikaajalises lähetuses töötava haldusteenistuja mittetöötavale abikaasale (VäTS § 67), seega valla- või linnavalitsuse halduspiirkonnas alaliselt või püsivalt mitte elavale isikule. Seega ei ole isikul õigust samaaegselt saada abikaasatasu ning toimetulekutoetust. Samas tulenevalt välisteenistuja ja välisteenistujaga kaasasoleva abikaasa sissetulekust ei tohiks aga tekkida olukorda, kus leibkond jääb puudusesse ja vajab toimetulekutoetust.

Kirjeldatud tingimused töötusrisi hüvitiste ning toimetulekutoetuse vahel on ka eesmärgipärased, kuna eelkõige peaksid isiku tööalase sissetuleku puudumise asendama töötusrisihüvitised ning alles seejärel toimetulekutoetus kui isik või tema leibkond jääb puudusesse.

5.1.7. Töötusriiskihüvitiste seosed kahjuhüvitistega

Järgmises osad vaadatakse töötusriiski hüvitiste ning kahjuhüvitiste samaaegse maksmise tingimusi. Analüüsitavateks kahjuhüvitisteks on kuriteoohvrihüvitis, kahjuhüvitis tööõnnetuse- ja kutsehaiguse korral ning hüvitis tööandja maksejõuetuse korral.

JOONIS 12. TÖÖTUSRIISKIHÜVITISTE SEOSED KAHJUHÜVITISTEGA

	Kuriteoohvri riiklik hüvitis	Tööandja maksejõuetushüvitis	Tööõnnetus- ja kutsehaigushüvitis
Töötuskindlustushüvitis	+	+	+
Töötutoetus	+	+	+
Ennetähtaegne vanaduspension	+	-	-
Abikaasatasu	+	-	-
Riigikoguliikme hüvitis	+	+	+
Koondamise kindlustushüvitis	+	+	+

Legend: Joonisel „+“märgiga lahtrid ja „-“, märgiga lahtrid tähendavad vastavalt, kas isikul on või ei ole õigust saada hüvitisi samaaegselt.

Allikas: Autorite koostatud

Kuriteoohvri riiklik hüvitis (vaata ka OAS peatükk 3) ei ole klassikaline sotsiaalkindlustushüvitis ning pigem keskendub sotsiaalse kahju hüvitamisele riski korral, mille puhul ei saa eeldada eelnevat kindlustamist. Sellest tulenevalt ei ole ka kuriteoohvritele makstav riiklik hüvitis ning töötusriiski hüvitised üldjuhul omavahel tingimuslikul väga tugevalt seotud. Isikul on õigus samaaegselt ning järjestikku saada kuriteoohvri hüvitist ja **töötuskindlustushüvitist, töötutoetust, kindlustushüvitist koondamise korral, abikaasatasu ning Riigikogu liikme volituste lõppemise hüvitist.**

Siinjuures aga ilmneb, et töötutoetuse arvestamisel loetakse isiku sissetulekute hulka ka kuriteoohvrite riiklik hüvitis (TTTS § 26 lg 2 ja lg 3). Seega kui teistele sissetulekutele seatuid tingimusi arvestades koos kuriteoohvri hüvitisega on isiku sissetulek suurem kui 31 kordne töötutoetuse päevamäär, siis isik töötutoetust ei saa.

Sarnaselt on isikul õigus saada **kindlustushüvitist tööandja maksejõuetuse korral** (vaata ka TKindIS peatükk 4) ja **hüvitist tööõnnetuse ja kutsehaiguse korral** (vaata ka TsK § 473) samaaegselt **töötuskindlustushüvitisega, töötutoetusega, kindlustushüvitisega koondamise korral** kui nende hüvitiste maksmise tingimused on täidetud. Sisuliselt on siin tegemist töösuhtes eelneva töötamise perioodi eest saamata jäänud töötasu ning muude tööandja kohustuste maksmisega riigi poolt tööandja maksejõuetuse või likvideerimise korral. Samas, ka siin **töötutoetuse** määramisel

sissetulekutingimuse arvestamisel loetakse isiku sissetulekute hulka ka nimetatud kahjuhüvitised (TTTS § 26 lg 2 ja lg 3). Seega võib tekkida olukord, kus samal kuul tööandja maksejõuetuse hüvitist saades ei saa isik töötutoetust.

Kuna **hüvitis tööandja maksejõuetuse korral ja hüvitis tööõnnetuse ja kutsehaiguse korral** eeldab eelnenud töö- või teenistussuhet, siis samaaegselt ei teki inimesel õigust saada **ennetähtaegset vanaduspensioni, abikaasatasu või Riigikogu liikme volituste lõppemise hüvitist** (kahe viimase puhul eeldades, et tal ei ole teist töö- või teenistussuhet või õigus tööandja maksejõuetuse hüvitisele on tekkinud varasemast töö- või teenistussuhetest). Kuna riikliku pensionikindlustuse seaduse §43 lg 1¹ järgi ennetähtaegset vanaduspensioni enne vanaduspensioniealiseks saamist töötamise korral ei maksta, siis puudub enne vanaduspensioni ikka jõudmist isikul õigus saada samaaegselt ennetähtaegset vanaduspensioni ning hüvitist tööandja maksejõuetuse korral ning hüvitist tööõnnetuse ja kutsehaiguse korral.

Abikaasatasu on küll tööturuteenuste ja toetuste seaduse järgi tööga võrdsustatud tegevus kuid mitte töösuhte- või teenistussuhte, ning selles tähenduses puudub isikul õigus samal ajal saada abikaasatasu ning kahjuhüvitisi. Küll aga on abikaasatasu saaval isikul õigus ajutiselt töötada, millest johtuvalt on ajutise töösuhte lõppemisel isikul õigus kindlustushüvitisele tööandja maksejõuetuse korral ning hüvitisele tööõnnetuse ja kutsehaiguse korral kui nende hüvitise kesksed tingimused on täidetud. Sarnaselt abikaasatasule on isikul võimalik saada hüvitist tööandja maksejõuetuse korral, hüvitist tööõnnetuse ja kutsehaiguse korral samaaegselt Riigikogu liikme volituste lõppemise hüvitisega, kui Riigikogu liikme volituste lõppemise hüvitise saamise ajal oli isikul teine töösuhe.

Kirjeldades töötusriskihüvitiste seoseid kahjuhüvitistega ilmnes probleem seoses töötutoetuse määramise sissetuleku tingimusega – kahjuhüvitised loetakse isiku sissetulekute hulka. Kuna selline tingimuslik seos töötutoetuse ning kahjuhüvitiste vahel ei ole eesmärgipärane, kuna kahjuhüvitised ei ole asendussissetulekud vaid üldjuhul kasutatakse kahjuhüvitisi tekkinud kahjuga seotud kulude katmiseks, siis ka käesoleva peatüki teises osas käsitletakse seda problemaatilist seost.

5.2. Hüvitiste ja toetuste samaaegse maksmise kitsaskohad

Kui analüüsi esimeses osas keskenduti kirjeldavale analüüsile ning vaadati, kuidas on töötusriski hüvitised seotud teiste riskide hüvitiste ja toetustega, siis järgnevas osas analüüsitakse, kui põhjendatud on olemasolevad hüvitiste samaaegse maksmise tingimused. Samaaegse maksmise tingimusi analüüsitakse töömotivatsiooni, hüvitise või toetuse kohast sotsiaalkaitstesüsteemis, võrdse kohtlemise, institutsionaalse korralduse seisukohast lähtudes.

Analüüsi tulemusena hinnatakse, kui eesmärgipärane on hetkel kehtiv hüvitiste maksmise korraldus ning millistel juhtudel tuleks rakendada erinevaid samaeesmärgiliste hüvitiste maksmise alternatiivseid võimalusi (näiteks maksmine samaaegselt, ajalises järjestuses).

5.2.1. Kitsaskohad töötusriskihüvitiste ja haigus- ja töövõimetusriskihüvitiste samaaegsel maksmisel

Eespool kirjeldati, et isikul on õigus samaaegselt saada **töötuskindlustushüvitist** ja **töövõimetuspensioni**, kusjuures isiku töötuskindlustushüvitise suurus ei sõltu isiku töövõimetuspensioni suuruselt või selle saamise perioodi pikkusest. Samuti kirjeldati, et isikul on õigus samaaegselt saada **töötutoetust** ja **töövõimetuspensioni**, kui töötutoetuse määramisel isiku sissetulek koos töövõimetuspensioniga jääb alla töötutoetuse sissetulekupiiri.

Probleem hüvitiste samaaegselt maksmisel ilmneb, kui vaadata hüvitiste eesmärke. Püsiva töövõimetushüvitise peamiseks eesmärgiks on hüvitada see osa töötasust, mis isikul jääb saamata tulenevalt haigusest või vigastusest põhjustatud funktsioonihäirest, mille tõttu ei ole isik võimeline osaliselt või täielikult tööd tegema. Töötuskindlustushüvitise ja töötutoetuse eesmärgiks on aga osaliselt hüvitada töötasu, mida isik enam ei saa tulenevalt töö- või teenistussuhte puudumisest.

Töötuskindlustushüvitise ja töövõimetuspensionile samaaegse maksmise tingimused on eesmärgipärased, kuna töötuks jäämisel koosneb isiku asendussissetulek nii varasemat töötasu asendavast töötuskindlustushüvitisest ja töövõimetust asendavast töövõimetuspensionist. Samas töötutoetuse puhul jääb isikul kirjeldatud sissetulekutingimusest lähtuvalt võimalus vaid töövõimetuspensionile või töötutoetusele.

Töötuskindlustushüvitise ja töötutoetuse sihtrühmade erinev kohtlemine tuleneb sellest, et töötuskindlustushüvitis on sotsiaalkindlustushüvitis, töötutoetus on aga pigem sotsiaalabi meede. Samas, lähtudes eeldusest, et nii töötuskindlustushüvitis kui töötutoetus on samaeesmärgilised asendussissetulekud ning sarnases töötuse olukorras olevaid isikuid tuleks kohelda sarnaselt, peaksid need töötusrisiki hüvitised olema samasuguselt tingimuslikult seotud ka töövõimetuspensioniga. Sellisel juhul töötuks jäädes peaks inimesel säilima töövõimetuspension, millega hüvitatakse terviseriski avaldumise tõttu saamata jäänud töötasu, ning olema ka võimalus saada töötutoetust, millega osaliselt hüvitatakse töö- või teenistussuhte lõppemisega saamata jääv tööalane sissetulek.

Seega, kui lähtuda eeltoodud hüvitiste eesmärkidest ning isikute võrdse kohtlemise põhimõttest, siis tuleks täiendada tööturuteenuste ja -toetuste seadust täiendusega, millega töötutoetuse määramisel ei loeta töövõimetuspensionile isiku sissetulekute hulka. Sellisel juhul suureneks küll töötutoetust saavate isikute asendussissetulek, mis võib mõjutada isikute töömotivatsiooni. Kuid kuna töötutoetuse ja töövõimetuspensionile koosmaksimise asendussissetulek oleks ikkagi väiksem kui töötuskindlustushüvitise ja töövõimetuspensionile koosmaksimise asendussissetulek, siis ka nende rahaliste stiimulite mõju töömotivatsioonile ei oleks ilmselt väga suur. Teisest küljest võib ettepanek töövõimetuspensionile saavaid inimesi ka aktiveerida, kuna neil tekib rahaline stiimul ennast töötuna arvele võtta, seeläbi tööd otsida ning vajadusel saada ka tööturuteenuseid, näiteks puuetega inimestele suunatud tööturuteenusid.

5.2.2. Kitsaskohad töötusriskihüvitiste ja vanadusriskihüvitiste samaaegsel maksmisel

Teine hüvitiste ja toetuste korraga maksmise probleem ilmnes töötusriskihüvitiste ja vanadusriskihüvitiste vahel. Eespool kirjeldati, et isikul on õigus saada töötuskindlustushüvitist või töötutoetust samaaegselt **soodustingimustel vanaduspensionile ja väljateenitud aastate pensioniga**. Samas isikul, kes saab **vanaduspensionile ootel oleva päästeteenistuja toetust**, mis on oma olemuselt väga sarnane nimetatud pensionitele, ei ole õigust töötuskindlustushüvitisele ega töötutoetusele, kuna neil puudub õigus ennast töötuna arvele võtta.

Ilmneb kaks probleemi, millele järgnev arutelu keskendub: esiteks, kuivõrd eesmärgipärane on, et töötuskindlustushüvitis ja töötutoetus ning nimetatud vanadusriskihüvitised on tingimuslikult erinevalt seotud; teiseks, kuivõrd eesmärgipärane on töötusriskihüvitiste ning vanadusriskihüvitiste samaaegne maksmine.

Kuigi isikul, kes saab töötuskindlustushüvitist või töötutoetust, on õigus saada samaaegselt soodustingimustel vanaduspensionile ning väljateenitud aastate pensionile kuni vanaduspensionile eani, siis tulenevalt sellest, et töötutoetust saab vaid isik, kelle sissetulek koos nimetatud pensionidega on

alla kokkulepitud määra, siis üldjuhul praktikas neid hüvitisi samaaegselt ei maksta. Siin ilmneb taas, et kuigi töötuskindlustushüvitisel ja töötutoetusel on sama eesmärk, siis seoses teiste hüvitistega käsitletakse neid erinevalt, kuna esimene on kindlustushüvitis teine aga sotsiaalabitoetus. Teisisõnu koheldakse erinevalt isikuid, kellel on samaaegselt ilmnenud töötuse ja vanaduse riski tõttu sissetulekute vähenemine, kuid kes on erineva töötusriski hüvitise sihtrühmas.

Samuti, regulatsiooni järgi nähakse vanaduspensionile ootel oleva päästeteenistuja toetust pigem sarnasena ennetähtaegsele vanaduspensionile, mille puhul on tööturuteenuste ja -toetuste seaduse järgi välistatud isikule samaaegselt töötuskindlustushüvitise või töötutoetuse määramine. Siin on aga oluline erinevus – kui ennetähtaegse vanaduspensionile saamise tingimuseks on see, et inimene ei tööta, siis päästeteenistuja toetuse puhul on tingimuseks, et inimene ei tööta päästeteenistuja ametikohal ning seega muudel ametikohtadel töötamine on lubatud. Sarnaselt ka väljateenitud aastate pensioni ning soodustingimustel vanaduspensionile puhul on isikul pensioni saamisega samaaegselt õigus saada töötasu töö eest, mis ei ole nimetatud pensionide saamise aluseks. Seeläbi motiveeritakse väljateenitud aastate pensioni ning soodustingimustel vanaduspensionile saavaid isikuid tööd otsima võimaldades neil ennast töötuna arvele võtta ning seeläbi töötuskindlustusstaazi olemasolul ka töötuskindlustushüvitist saada. Kuid sama põhimõtte järgi ei motiveerita päästeteenistuja toetust saavaid isikuid päästeteenistuja karjääri lõppemise järel muud sobivat tööd otsima. Kokkuvõtvalt, vanadusriski hüvitiste eesmärke silmas pidades peaks hüvitiste sihtrühmi kohtlema sarnaselt ning isikutel peaks kõigi nende vanadusriskihüvitiste puhul olema õigus ennast töötuna arvele võtta ning seeläbi saada ka töötuskindlustushüvitist või töötutoetust (ning osaleda aktiivsetes tööturumeetmetes/-teenustes).

Teisest küljest tekib küsimus, kui eesmärgipärane on töötusriskihüvitiste ning vanadusriskihüvitiste samaaegne maksmine inimestele, kes vaatamata pensioni saamisele on veel tööealised. Hüvitiste eesmärke silmas pidades peaksid töötusriskihüvitised osaliselt asendama tööealise aktiivse rahvastiku tööalast sissetulekut töötuse korral ning vanadusriskihüvitised asendama tööalast sissetulekut tööeast vanemal (mitteaktiivsel) rahvastikul. Seega peaks olema neil toetustel ja hüvitistel erinevad sihtrühmad. Kuna aga nimetatud pensioni liike makstakse enne vanaduspensioniea saabumist ning nende pensionite saamise tingimuseks ei ole tööealise sissetuleku puudumine, siis praegu nagu ei oleks nende hüvitiste eesmärgiks isiku tööalase sissetuleku asendamine töö puuduse korral. Ka praktikas suur osa nende pensionite saajatest töötab. Seeläbi hüvitiste eesmärke silmas pidades võib töötutele mõeldud hüvitiste ja toetuste maksmine erinevate pensioniliikidega üheaegselt olla põhjendamatu, nagu võib olla põhjendamatu ka see, miks peaks nimetatud vanadusriskihüvitisi maksma samaaegselt töötamisega.

Kokkuvõttes tuleks kaaluda, kui põhjendatud on töötusriskihüvitiste ja vanadusriskihüvitiste samaaegne maksmine, kuna mõlema hüvitise puhul on tegemist asendussissetulekuga, mis koos makstes vähendavad isiku võimalikku sissetuleku suurenemist tööle asumisel ja seeläbi töömotivatsiooni. Juhul, kui isikul tekib õigus korraga mõlemale hüvitisele, siis võiks isikul olla võimalus valida kas töötusriski hüvitis või vanadusriskihüvitis. Samas, kui leitakse, et nende hüvitiste samaaegne maksmine on põhjendatud, tuleks kaaluda, kui põhjendatud on erinevate vanadusriski hüvitiste sihtrühmade erinev kohtlemine ning ehk maksta samaaegselt töötusriskihüvitistele ka päästeteenistuja toetust sarnaselt soodustingimustel vanaduspensionile ja väljateenitud aastate pensionile. Võimaldades päästeteenistuja toetust saavatele inimestele töötuna arvele võtmise, suureneb ka nende isikute võimalus saada tööturuteenuseid ning seeläbi võimalus saada tööalast sissetulekut.

Kolmandana käsitletakse korralduslikku probleemi **ennetähtaegse vanaduspensioni ja päästeteenistuja toetuse** samaaegsel saamisel. Kirjeldavast õiguslikust analüüsist ilmnes, et isikul ei ole õigust samaaegselt saada **ennetähtaegset vanaduspensioni ja päästeteenistuja toetust**. Päästeteenistuja toetuse taotlemise, määramise ja maksmise korralduse kaardistamiseks läbiviidud intervjuudel selgus, et päästeteenistuja toetuse saamise tingimustele vastavust kontrollitakse peamiselt toetuse taotlemiseks esitatud dokumentide alusel. Seega toetuse määramisel ja maksmisel lähtutakse pigem heast usust ning isiku vastutusest, et esitatud andmed, sealhulgas ka teise riikliku pensioni mittaasaamine, on tõesed. Kuna riigiasutusel on volitusnormi olemasolul võimalik kontrollida (so x-tee lahenduste abil), kas päästeteenistuja toetust taotlevale isikul on määratud ennetähtaegne vanaduspension, siis oleks toetuse määramisel korralduslikult lihtne kontrollida esitatud andmete tõesust. Seega võiks rakendusasutused pöörata tähelepanu eeltoodud päästeteenistuja toetuse taotlemise, määramise ja maksmise tingimuste kontrollimise võimalusele ning täiendada päästeteenistuja toetuse määramise korraldust ka tingimuste kontrollimisega riigi andmekogude abil.

Neljas käsitletav probleem seondub **abikaasatasa ja vanadusriskihüvitistega**. Eespool kirjeldasime, et abikaasatasa ei maksta isikule, kellele tehakse väljamakseid riikliku pensionikindlustuse seaduse, väljateenitud aastate pensionide seaduse ning soodustingimustel vanaduspensioni seaduse alusel või makstakse eripensionit avalikku teenistust reguleeriva eriseaduse alusel. Seega ei ole abikaasatasa saaval isikul õigust samaaegselt saada **vanaduspensioni, soodustingimustel vanaduspensioni ja väljateenitud aastate pensioni**.

Siinjuures on aga problemaatiline, kas isikul on õigus samaaegselt saada abikaasatasa ja vanaduspensioni ootel oleva päästeteenistuja toetust. Küsimus tõstatub sellest, kas vanaduspensioni ootel oleva päästeteenistuja toetus on „eripension avalikku teenistust reguleeriva eriseaduse alusel“ (VäTS § 67 lg 3). Eespool nägime, et tööturuteenuste ja -toetuste seadus välistab isiku töötuna arvele võtmise, kui isik saab päästeteenistuja toetust. Nimetatud seaduse kontekstis käsitletakse päästeteenistuja toetust erinevalt soodustingimustel vanaduspensionist ning väljateenitud aastate pensionist ning seega ei ole nimetatud seaduse tõlgenduses tegemist pensioniga vaid nagu ka nimi ütleb on tegemist toetusega. Samas, vanaduspensioni ootel oleva päästeteenistuja toetuse määramise, arvutamise ja maksmise korra § 3 lg 1 järgi rakendatakse toetuse arvutamisel riikliku pensionikindlustuse seaduse sätteid. Seega selle seaduse tõlgenduses on pigem tegemist pensioniga.

Eeltoodust tulenevalt ilmneb, et kui päästeteenistuja toetus on toetus, siis ilmneb erinevus, kus üldjuhul abikaasatasa ei ole võimalik saada samaaegselt vanadusriskihüvitistega kuid üksikjuhul, kui vanadusriskihüvitiseks on päästeteenistuja toetus, on see võimalik. Sellisel juhul võib näha ka vastuolu seaduse mõttega, sest eeldatakse, et abikaasatasa on isiku ainus asendussissetulek, mida ta saab.

Kokkuvõtvalt ilmneb, et täpsustamist vajab päästeteenistuja toetuse eesmärk ning seos teiste vanadusriskihüvitistega. Päästeteenistuja toetuse eesmärke arvestades peaks aga välistama päästeteenistuja toetuse ning abikaasatasa samaaegse maksmise sarnaselt teistele vanadusriskihüvitistele. Kuna aga abikaasatasa saaval isikul on õigus töötada vaid ajutiselt korrapärast tööalast tulu mitte teenides, siis abikaasatasa ning vanadusriskihüvitiste samaaegse maksmise tingimustel oodatavat suurt mõju isiku töömotivatsioonile ei ole.

5.2.3. Kitsaskohad töötusriskihüvitiste ning laste ja perega seotud riskide hüvitiste samaaegsel maksmisel

Järgmine hüvitiste samaaegse maksmise probleem ilmneb **töötuskindlustushüvitise** ja **vanemahüvitise** vahel. Eespool kirjeldati, et vanemahüvitist saaval isikul on õigus saada

töötuskindlustushüvitist kui isik täidab nii vanemahüvitise saamiseks kui töötuskindlustuse hüvitise saamiseks määratud tingimused. Kuigi vanemahüvitis on eelkõige seotud pere ja lastega seotud riskiga ning töötuskindlustushüvitis töötusriskiga, siis mõlema hüvitise eesmärgiks on osaliselt asendada tööalase sissetuleku puudumist. Siin tekib küsimus, kuidas eesmärgipärane on isikule korraga maksta vanemahüvitist ja töötuskindlustushüvitist, mis mõlemad kompenseerivad inimesele ühe ja sama sissetuleku puudumist. Lisaks tuleb arvestada, et vanemahüvitist saavad isikud on valdavalt mitteaktiivsed laste kasvatamise tõttu, nende tööle minemise motivatsioon sageli madal ning kahe hüvitise samaaegne saamine vähendab seda veelgi.

Tähelepanu vajab sotsiaalmaksuga maksustatava tulu arvestamine vanemahüvitise arvutamisel. Vanemahüvitise suuruse arvutamisel võetakse arvesse teiselt tulult makstud sotsiaalmaks ning arvestamata jäetakse riigi poolt makstud sotsiaalmaks, näiteks töötuskindlustushüvitiselt makstud sotsiaalmaks (VHS §3 lg 2). Regulatsioon näeb ette ühe kalendrikuu vanemahüvitise vähendamise võimalused kui sotsiaalmaksuga maksustatav tulu ületab kindla piiri (VHS § 3 lg 7), kuna hüvitise eesmärk ei ole isiku sissetuleku suurendamine, vaid eelmise aasta keskmise sissetuleku säilitamine. Hüvitise vähendamine on põhjendatud sellega, et isikul on olemas sissetulek ja saamata jäänud tulu ei pea asendussissetulekuga asendama. Seadusandja toob siin vaid üldise sõnastuse - 'sotsiaalmaksuga maksustatav tulu'. Sellest tulenevalt oli ka enne 2009 aastat pigem levinud praktika, kus jooksva kuu vanemahüvitist vähendati kui inimene sai töötuskindlustushüvitist. 2009. aastal aga halduspraktikat muudeti ning vanemahüvitist ja töötuskindlustushüvitist makstakse korraga ning vanemahüvitist ei vähendata. Ilmselt lähtutakse siin analoogilisest tõlgendamismeetodist ja eeldatakse, et seadusandja on pidanud ka lõike 7 puhul silmas vaid töist sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu ning jätab välja tulu, mille puhul on isiku eest sotsiaalmaksu tasunud riik. Seega sarnased tulud võetakse arvesse nii hüvitise suuruse arvutamisel kui ka hüvitise vähendamisel. Kehtivat regulatsiooni arvestades on õiguslikult põhjendatud vanemahüvitise ja töötuskindlustushüvitise korraga maksmine, kuid kuna sissetuleku puudumise asendamine kahe asendussissetuleku korraga ei ole sisuliselt põhjendatud tuleks muuta vanemahüvitise seadust.

Tulenevalt sellest, et vanemahüvitise lõppemisel võib inimesel ikkagi olla töötuse risk, siis vanemahüvitise vähendamise (sarnaselt töise tulu teenimisele) asemel oleks parem lahendus inimese õigus saada töötuskindlustushüvitist peale vanemahüvitist. Juhul, kui isik on saanud töötuskindlustushüvitist või töötutoetust enne vanemahüvitist, siis võiks tal olla õigus saada töötusriskihüvitisi kokku enne ja pärast vanemahüvitise saamist kuni 360 päeva eest. Seega ettepaneku kohaselt võiks praeguse samaaegse vanemahüvitise ja töötusriskihüvitiste maksmise asendada järjestikuse maksmisega. Sellisel juhul küll pikeneb periood, mille jooksul isik saab asendussissetulekut, mis võib mõjutada isiku töömotivatsiooni, kuid tulenevalt isiku töötuna arvele võtmise aktiivsushüvitist peaks isik sobiva töö leidmisel siiski tööle asuma.

Kuues problemaatiline seos hüvitiste vahel ilmneb **koondamishüvitise** ning **vanemahüvitise** omavahelises seoses. Eespool kirjeldasime, et isikul on õigus saada samaaegselt koondamishüvitist ja vanemahüvitist, kuid kui tööandja poolt makstavad koondamishüvitist võetakse arvesse vanemahüvitise suuruse arvestamisel siis koondamise kindlustushüvitist ning tööandja maksejõuete hüvitise abil hüvitatavat tööandja poolt maksmata jäänud koondamishüvitist vanemahüvitise suuruse arvutamisel arvesse ei võeta. Ilmneb, et kuna maksejõuete hüvitise arvelt ei vähendata isiku vanemahüvitist, siis koheldakse ebavõrdselt isikuid, kes saavad tööandja poolt makstavat ülesütlemise hüvitist ja kindlustushüvitist koondamise korral võrreldes isikutega, kes saavad koondamishüvitist tööandja maksejõuete hüvitise osana. Seega tuleks isikute võrdse kohtlemise eesmärgist lähtuvalt muuta vanemahüvitise arvutamise põhimõtteid seoses koondamishüvitise maksimisega. Koondamishüvitise ja vanemahüvitise korraga maksmise eesmärgipärane sõltub aga

koondamishüvitise eesmärgist: kui koondamishüvitis on töötuskindlustushüvitis siis makstakse isikule samaaegselt kahte asendussissetulekut, mis võib-olla põhjendamatu; samas, kui koondamishüvitis on kahjuhüvitis, siis kahjuhüvitise ning sotsiaalkindlustushüvitise korraga maksmine võib-olla põhjendatud. Koondamishüvitise ja teiste sotsiaalkindlustushüvitiste ja sotsiaalabitoetuste samaaegse maksmise küsimusi käsitletakse ka peatüki lõpus.

Järjekorras seitsmes hüvitiste samaaegse maksmise problemaatiline seos ilmneb **abikaasatasa** ja **vanemahüvitise** vahel. Eespool kirjeldati, et isikul on õigus samaaegselt saada abikaasatasa ning vanemahüvitist, kuid vanemahüvitise suurus erineb sõltuvalt sellest, kas isiku õigus vanemahüvitisele tekib enne või pärast õigust abikaasatasule. Kui välisteenistujaga kaasas oleval abikaasal tekib lisaks abikaasatasule õigus vanemahüvitisele, ei saa isik vanemahüvitist abikaasatasa määralt arvestatud sotsiaalmaksuga maksustatava tulu ulatuses. Seetõttu on välisteenistuses kaasasoleval abikaasal, kes eelneva kalendriaasta jooksul on saanud vaid abikaasatasa, võimalik saada vanemahüvitist hüvitise määras. Kui isik on enne abikaasana välisteenistusse asumist teeninud Eesti sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu, saab ta vanemahüvitist õiguse tekkimise päevale eelnenud kalendriaasta isikustatud sotsiaalmaksu alusel. Samuti, kui inimene saab vanemahüvitise saamise ajal abikaasatasa, siis praktika järgi vanemahüvitise suurus vähendatakse abikaasatasa kui sotsiaalmaksuga maksustatava tulu arvelt. Abikaasatasa ja vanemahüvitise korraga maksmise probleem tuleneb sellest, kas käsitleda abikaasatasa töötasuna või sotsiaalkindlustushüvitisena.

Kolmandas peatükis arutleti, et abikaasatasa ei ole klassikaline sotsiaalkaitsehüvitis. Tegemist on välisteenistujatele mõeldud erimeetmega, mida võib näha pigem töötasu kui hüvitisena. Samuti tööturuteenuste ja toetuste seadus käsitleb abikaasatasa saamist tööga võrdsustatud tegevusena. Seega, kui käsitleda abikaasatasa töötasuna, siis on põhjendatud, et sarnaselt töötasule vähendatakse hüvitise maksmise kalendrikuu vanemahüvitist abikaasatasult arvestatud sotsiaalmaksu arvelt. Sel juhul tuleks aga ka vanemahüvitise määramisel ja vanemahüvitise suuruse arvutamisel arvestada varasemal perioodil saadud abikaasatasa sotsiaalmaksuga maksustatava tuluna.

Kui aga käsitleda abikaasatasa sotsiaalkindlustushüvitisena, siis selle lähenemise järgi on inimesel õigus kahele asendussissetulekule korraga – abikaasatasule, mille eesmärgiks on osaliselt asendada tööalase sissetuleku puudumine abikaasana välisteenistusse asumisel, ning vanemahüvitisele, mille eesmärgiks on säilitada varasem sissetulek laste kasvatamise perioodiks. Sel juhul oleks eesmärgipärane maksta isikule vaid ühte asendussissetulekut isiku valikul. Samas juhtudel, kui isik valib vanemahüvitise, peaks sotsiaalmaksuseadus võrdsustama perioodi, mil isik viibib Eesti Vabariigi välisesinduses töötava teenistujaga välislähetuses ja teenib abikaasatasa, tööga ning seega ka vanemahüvitise arvestamisel arvestama varasemal perioodil saadud abikaasatasa sotsiaalmaksuga maksustatava tuluna.

Kaheksas käsitletav probleem on seotud **ennetähtaegse vanaduspensioni** ning **vanemahüvitisega**. Eespool kirjeldati, et isikul on õigus saada samaaegselt ennetähtaegset vanaduspensioni ning vanemahüvitist. Seega on isikul õigus saada tööalase sissetuleku puudumisel hüvitist nii töötusrisiki hüvitise kui pere ja lastega seotud riskide hüvitise abil. Lähtudes eeldusest, et isikule võiks reeglina maksta ühte asendussissetulekut, et mitte kompenseerida kaks korda sama sissetuleku puudumist, ei ole kirjeldatud hüvitiste samaaegne maksmine eesmärgipärane. Sellest tulenevalt tuleks seadusemuudatusega välistada ennetähtaegse vanaduspensioni maksmine samaaegselt vanemahüvitisega. Kui isikul tekib muude seadustes määratud tingimuste täitmisel õigus saada ennetähtaegset vanaduspensioni ja vanemahüvitist, siis võiks tal olla võimalus valida talle sobivam hüvitis.

Ajutise töövõimetuse hüvitiste määramisel ja maksmisel ilmnes korralduslik probleem seoses ajutise töövõimetuse hüvitise aluseks oleva kindlustusjuhtumi lõppemisega ning hüvitise maksmise korraldusega. Järgnevalt kirjeldatakse probleemi sünnitushüvitise näitel. Sünnitushüvitise kindlustusjuhtumi aluseks on kindlustatud isiku rasedus- ja sünnituspuhkus. Vastavalt sotsiaalministri määrusele Töövõimetuslehe registreerimise ja väljaandmise tingimused ja kord ning töövõimetuse lehed § 7 lg 3 peab sünnituslehe välja kirjutama etteulatavalt kogu sünnituspuhkuse perioodiks. Vastavalt ravikindlustuse seaduse § 53 lg 6 makstakse sünnitushüvitist välja 30 kalendripäeva jooksul alates sünnitushüvitise taotluse dokumentide laekumisest. Töölepinguseaduse järgi võib isiku töölepingu üles öelda sünnituspuhkuse ajal, kuid põhjuseks ei saa olla rasedus, raseduse tõttu töövõime vähenemine või sünnituspuhkusel viibimine. Ilmnebki korralduslik probleem, kuna Töösuhete lõppemisel kaob isikul alus kindlustusjuhtumiks, kuid isikule on tehtud hüvitise väljamaksed etteulatavalt ka järgneva perioodi eest.

Hüvitise määramisel ja maksmisel lähtub Haigekassa sünnitushüvitise eesmärgist tagada asendussissetulek isikule, kes raseduse ja sünnitusega seotud tervislikel põhjustel ning väikelapse hooldamise tõttu on ajutiselt töövõimetu, ning töö- või teenistussuhete puudumise aja eest saadud ajutise töövõimetuse hüvitist reeglina tagasi ei nõuta. Seeläbi tekib teoreetiline võimalus saada samaaegselt ajutise töövõimetuse hüvitist ja näiteks töötusriskihüvitisi. Ettepaneku kohaselt soovitame täpsustada ravikindlustuse seaduses ajutise töövõimetuse hüvitiste eesmärki ning vastavate kindlustusjuhtumite kirjeldust ning seeläbi kehtestada rakendusasutusele täpsemad juhised ajutise töövõimetuse hüvitise määramiseks ja arvestamiseks perioodi eest, mil isik ei täida tööülesandeid töö- või teenistussuhtes ajutise töövõimetuse ajal.

5.2.4. Kitsaskohad töötusriskihüvitiste ja toitjakaotusriskihüvitise samaaegsel maksmisel

Järgnev, järjekorras kümnes hüvitiste samaaegse maksmise probleem puudutab töötusriskihüvitisi ning toitjakaotuspensionit. Eespool kirjeldasime, et isikul on õigus saada samaaegselt **töötuskindlustushüvitist** või **töötutoetust** ja **toitjakaotuspensionit**. Riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel peaks toitjakaotuspensionit eesmärk olema asendussissetuleku pakkumine perekonnaliikmele, kes oli toitja ülalpidamisel. Siinjuures aga toitja lapse, vanema või lese õigus toitjakaotuspensionile ei sõltu sellest, kas nad olid toitja ülalpidamisel või mitte. Hüvitiste puhul ilmneb kaks probleemi: esiteks, kuivõrd eesmärgipärane on isiku õigus samaaegselt saada kahte asendussissetulekut, ja teiseks, kuivõrd põhjendatud on erinevate töötusriskihüvitiste ja toitjakaotuspensionide erinevad samaaegse maksmise tingimused.

Hüvitiste samaaegse maksmise eesmärgipärasuse probleem tõstatub sellest, et kuna töötasu saav isik või mõnda töötasu asendavat hüvitist või toetust saav isik ei saa üldjuhul olla ülalpidamisel, siis sellest tulenevalt ei peaks isikule töötuskindlustushüvitise või töötutoetusega samaaegselt maksta toitjakaotuspensionit. Näiteks, sarnaselt ka praeguse regulatsiooni järgi isikule, kellele tööalase sissetuleku puudumise asendamiseks makstakse abikaasatasu, puudub õigus saada toitjakaotuspensionit. Lähtudes eeldusest, et isikule võiks reeglina maksta ühte asendussissetulekut, et mitte kompenseerida kaks korda sama sissetuleku puudumist, ei ole kirjeldatud hüvitiste samaaegne maksmine eesmärgipärane.

Erinevate töötusriski hüvitiste sihtrühmade erineva kohtlemise probleem tuleneb aga sellest, et töötutoetuse arvestamisel loetakse isiku sissetulekute hulka ka toitjakaotuspension, mis seab toitja kaotanud isiku ebavõrdsesse olukorda võrreldes isikuga, kes ei ole toitjat kaotanud. Näiteks, kui võrrelda samas olukorras inimesi, siis isikul, kelle toitja ei ole ära surnud, on võimalus saada

töötutoetust kuid toitja kaotanud isikul ei ole võimalust saada töötutoetust. Erinevus tuleneb sellest, et kui toitja ei oleks ära surnud, siis oleks tegu jätkuvalt toitja sissetulekuga, kui aga toitja on surnud ning isik saab toitjakaotuspension, siis arvestatakse seda töötutoetuse määramisel isiku sissetulekuna. Toitja ära suremisega kaob seega ära kaks asja korraga - toitja tugi (mida asendab nüüd toitjakaotuspension) ja võimalus saada töötutoetust. Erinevalt töötutoetuse sihtrühma kuuluvatest isikutest töötuskindlustatud isikul toitja ära suremisel säilib nii toitja tuge asendav toitjakaotuspension kui õigus töötuskindlustushüvitisele.

Sellest tulenevalt teeme ettepaneku täpsustada riiklikus pensionikindlustuse seaduses toitjakaotuspension eesmärki. Eesmärgi täpsustamine aitab hinnata, kas tegemist on vajadusest sõltuva (so. isik vajab enda ja perekonna ülalpidamiseks toetust) asendussissetulekuga. Juhul, kui tegemist on vajadusest sõltuva asendussissetulekuga, on võimalik arvestada, kas töötusriiskihüvitised asendavad tööalase sissetuleku puudumise või oleks täiendavalt vaja ka toitjakaotuspension saamine. Samuti, sõltumatult hüvitise eesmärgist peaks töötusriiskihüvitiste sihtrühmi kohtlema sarnaselt ning töötutoetuse puhul mitte arvestama toitjakaotuspension isiku sissetulekute hulka, et kohelda toitja kaotanud ja toitjat mitte kaotanud töötut samasuguselt.

Eespool kirjeldati, et **abikaasatasu** saaval isikul ei ole õigust saada toitjakaotuspension. Samas, tulenevalt sellest, et toitjakaotuspension saamise eelduseks ei ole ülalpeetavaks olemine või töötamine, on selline välistav kriteerium küllaltki erandlik. Ühest küljest on küll eesmärgipärane, et isikule makstakse korraga vaid ühte asendussissetulekut ning abikaasatasu saava isiku tööalase sissetuleku peaks eelkõige asendada abikaasatasu. Samas, kui tööaliste isikute puhul toitjakaotuspension on pigem käsitletav vajadusest sõltumatu sotsiaalkindlustushüvitisena, siis peaks abikaasatasu saaval isikul olema õigus saada toitjakaotuspension sarnaselt teistele töötavatele või tööalase tegevusega hõivatud isikutele. Seega teeme ettepaneku täpsustada riiklikus pensionikindlustuse seaduses toitjakaotuspension eesmärki. Eesmärgi täpsustamine aitab hinnata, kas tegemist on asendussissetulekuga, mille puhul on eesmärgipärane ainult kas abikaasatasu või toitjakaotuspension maksmine.

5.2.5. Kitsaskohad töötusriiskihüvitiste ning kahjuriskihüvitiste samaaegsel maksmisel

Töötutoetuse ja **kahjuhüvitiste**, see on kuriteoohvri riiklik hüvitis, kahjuhüvitis tööõnnetuse ja kutsehaiguse korral ning hüvitis tööandja maksejõuetuse korral, samaaegsel maksmisel ilmnesid kaudsemad tingimuslikud seosed. Kuigi isikul on õigus saada samaaegselt töötutoetust ning kahjuhüviti, siis **töötutoetuse** määramisel sissetulekutingimuse arvestamisel loetakse ka kahjuhüvitised sissetulekute hulka. Seega võib tekkida olukord, kus samal kuul kuriteoohvri riiklikku hüvitist, kahjuhüvitist tööõnnetuse ja kutsehaiguse korral või hüvitist tööandja maksejõuetuse korral saaval isikul ei ole õigust saada töötutoetust.

Eespool kirjeldasime, et nimetatud hüvitised ei ole tüüpilised sotsiaalsete riskide maandamiseks loodud hüvitised. Pigem on tegemist hüvitistega, mis leevendavad ebaõiglust juhtudel, kus riigi poolt ettenähtud meetmed ei ole suutnud inimest riski realiseerumise eest kaitsta ning mille vastu kindlustamist inimeselt endalt oodata ei saa. Samuti, olemuselt hüvitatakse siin varasemal perioodil tekkinud lisakulusid või varasema perioodi eest saamata jäänud tulusid, mille arvelt tehtud kulutusi on ilmselt krediteeritud teistest allikatest. Seega ei ole nendest hüvitistest saadav sissetulek sarnane teistele tuludele, näiteks teistest hüvitistest ja toetustest saadavale tulule. Sellest tulenevalt kahjuhüviti saava isiku võimalused saada töötutoetust tõise sissetuleku puudumise osaliseks kompenseerimiseks ning töötamisega seotud kulude hüvitamiseks on ehk ebaõiglaselt piiratud.

Samas, tööandja maksejõuetuse hüvitise, tööõnnetuse ja kutsehaiguse kahjuhüvitise puhul võtab riik enda kanda tööandja kandmata jäänud kohustused. Selleks, et kohelda isikuid, kellele kahjuhüvitist maksab tööandja, ei tohiks töötutoetuse määramisel sissetulekute hulka lugeda ka tööandja poolt makstavaid kahjuhüvitisi. Kokkuvõtvalt ilmneb, et ei ole eesmärgipärane kahjuhüvitisi töötutoetuse määramisel sissetulekuna arvestada, kuna sel juhul kaob isikul võimalus neid kasutada eesmärgipäraselt ning tekkinud lisakulusid ja kahju hüvitada.

Järjekorras kolmeteistkümnnes ja ühtlasi viimane hüvitiste samaaegse maksmise probleemidering seostub koondamise korral makstava kindlustushüvitise seostega teiste hüvitistega. Analüüsi kolmandas peatükis (so ptk 3 Hüvitiste ja toetuste eesmärgid) arutleti, et koondamise korral makstava kindlustushüvitise eesmärk ja paigutus sotsiaalkaitstesüsteemis ei ole üheselt selge. Ühelt poolt rakendatakse töötuskindlustushüvitise maksmisel pikemat ooteperioodi kui isik saab kindlustushüvitist koondamise korral, millest võib järeldada, et vähemalt töötusperioodi alguses käsitletakse koondamishüvitist osaliselt ka asendussissetulekuna töötusrisi olukorras. Sellisel juhul tekib küsimus, kui põhjendatud on koondamise korral makstava kindlustushüvitise ja teiste riskide avaldumisel hüvitiste ja toetuste samaaegne maksmine. Näiteks on isikul õigus saada korraga kindlustushüvitist koondamise korral ja soodustingimustel vanaduspensioni, väljateenitud aastate pensioni või vanemahüvitist, ning nende juhtudel asendatakse isiku tööalase sissetuleku puudumist kahe asendussissetulekuga. Teiselt poolt on koondamise kindlustushüvitise eesmärgiks moraalne kahju hüvitamine, mille põhjal võib järeldada, et tegemist on kahjuhüvitisega. Sellisel juhul peaks isikul olema õigus sarnaselt teistele kahjuhüvitistele saada samaaegselt kindlustushüvitist koondamise korral ning teisi hüvitisi ja toetusi, kuid nagu eespool arutati, näiteks töötutoetuse või toimetulekutoetuse määramisel sissetulekutingimuse arvestamisel loetakse kahjuhüvitised ning kindlustushüvitis koondamise korral sissetulekute hulka. Koondamise korral makstava kindlustushüvitise ja teiste toetuste ja hüvitiste samaaegse maksmise tingimuste korrastamiseks oleks seega vaja kokku leppida, kas tegemist on asendussissetulekuga, mille puhul tuleks üle vaadata mitme asendussissetuleku samaaegse maksmise põhjendused, või on tegemist kahjuhüvitisega, mille puhul tuleks seda käsitleda ühekordse erakordse sissetulekuna teiste hüvitiste määramisel.

5.3. Järeldused ja soovitused

Peatükki kokkuvõtvas osas keskendutakse toetuste ja hüvitiste samaaegse maksmise tingimustele, mis kvalitatiivsele analüüsile tuginedes võiks ehk kõige rohkem mõjutada inimeste töömotivatsiooni. Töötusrisi hüvitiste puhul näitas kirjeldav analüüs, et samaaegselt mitut töötusriskihüvitist isikule ei maksta. Seega sissetuleku kaotamisel tulenevalt töötusest saab isik ühte asendussissetulekut ning isiku motivatsioon tööle asuda sõltub antud kontekstis vaid üksiku toetuse või hüvitise asendusmäärast.

Samas aga on isikul õigus samaaegselt saada töötusriskihüvitisi ning teisi hüvitisi ja toetusi. Analüüsil ilmnes, et isikul on õigus samaaegselt saada töötuskindlustushüvitist või töötutoetust ja töövõimetuspensioni, kuid kui töötuskindlustushüvitise puhul makstaksegi samaaegselt mõlemat hüvitist ning seega hüvitatakse samaaegselt nii tervisekaost tulenevat sissetuleku puudust ning töökaost tulenevat sissetuleku puudust, siis töötutoetuse sissetulekutingimuse tõttu makstakse praktiliselt ainult töövõimetuspensioni ning seega hüvitatakse vaid tervisekaost tulenevat sissetuleku puudust.

Ettepaneku kohaselt tuleks täpsustada töövõimetuspensioni eesmärki ning kui hüvitise eesmärgiks on asendada see osa töötasust, mis isikul jääb saamata tulenevalt haigusest või vigastusest põhjustatud

funktsioonihäirest, mille tõttu ei ole isik võimeline osaliselt või täielikult tööd tegema, siis maksta samaaegselt ka töötutoetust ning töövõimetuspensioni. Siis koheldakse töötutoetuse sihtrühma sarnaselt töötuskindlustushüvitise sihtrühmaga ning hüvitatakse töölase sissetuleku puudumise töövõimetuse osa ning töölase sissetuleku puudumise töötuse osa. Sellisel juhul suureneb küll töötutoetust saavate isikute asendussissetulek, mis võib vähendada isiku töömotivatsiooni, kuid antud juhul oleks asendussissetulek ikkagi väiksem kui töötuskindlustushüvitise ning töövõimetuspensioni samaaegsel saamisel.

Töötusriskihüvitiste ja vanadusriskihüvitiste samaaegse maksmise analüüsil ilmnes, et isikul on õigus samaaegselt saada töötutoetust või töötuskindlustushüvitist ning soodustingimustel vanaduspensioni ning väljateenitud aastate pensioni. Lähtudes põhimõttest, et riski ilmnemisel sissetuleku vähenemise või kaotuse peaks hüvitama ühe asendussissetulekuga, võiks isikul olla õigus ühele hüvitisele isiku valikul. Samuti, hüvitades antud juhul töölase sissetuleku puudumise ühe asendussissetulekuga väheneks oodatavalt ka asendussissetulek ning suureneks isiku motivatsioon sobivat tööd otsida ja sobiva töö leidmisel tööle asuda.

Töötusriski hüvitiste ning pere ja lastega seotud riskide hüvitiste samaaegse maksmise analüüsimisel ilmnes, et samaaegselt on võimalik saada töötuskindlustushüvitist ja vanemahüvitist. Põhimõtte järgi, et inimese tööalast sissetulekut peaks asendama hüvitis, mis katab töölase sissetuleku puuduse, peaks isikule maksma hüvitist ühekordselt ning pigem tuleks võimaldada isikul saada töötuskindlustushüvitist peale vanemahüvitist. Seeläbi tööturule tagasi pöördumisel on vanemahüvitist saanud isikul asendussissetulek sobiva töö otsimise ajaks. Siinjuures tööturukäitumist ei mõjutaks niivõrd asendussissetuleku suurus kuivõrd asendussissetulekute saamise periood kokku, kuid liiga pikka tööturul eemale viibimise perioodi peaksid aitama vältida aktiivsuse nõuded ja aktiivsed tööturumeetmed.

Analüüsil ka ilmnes, et isikul on õigus saada samaaegselt töötusriski hüvitavat abikaasatasu ja vanemahüvitist. Ka siin tuleks lähtuda põhimõttest, et töötuse riski või pere ja lastega seotud riski ilmnemisel sissetuleku vähenemise või kaotuse peaks hüvitama ühe asendussissetulekuga ning isikul võiks olla õigus valida üks hüvitis. Kahe hüvitise samaaegne maksmine suurendab taas asendussissetulekut tööturult eemalviibimise ajal ja mõjutab inimese motivatsiooni tagasi tööturule siirduda. Samas, kuna abikaasatasu saamine on küllaltki erandlik mitteaktiivsuse seisund, siis olulist käitumuslikku muutust hüvitiste samaaegse õiguse muutmine ilmselt kaasa ei tooks.

Eespool kirjeldati, et praegu on inimestel võimalik samal ajal saada töötuskindlustushüvitist ja toitjakaotuspensioni, kuid ei ole praktiliselt võimalik korraga saada töötutoetust ning toitjakaotuspensioni. Kui tulenevalt hüvitiste eesmärkidest on põhjendatud kahe asendussissetuleku samaaegne maksmine, siis ettepaneku järgi ei peaks töötutoetuse arvestamisel inimese sissetulekute hulka lugema toitjakaotuspensioni, et kohelda toitja kaotanud ning toitjat mitte kaotanud töötut samasuguselt. Sellisel juhul koheldaks sarnaselt ka töötuskindlustushüvitise ning töötutoetuse sihtrühmi. Seeläbi suureneks töötutoetust saavate isikute asendussissetulek ja seeläbi võib väheneda ka töömotivatsiooni, kuid sissetulek kahest asendussissetulekust jääks ikkagi väiksem kui sissetulek töötuskindlustushüvitisest ja toitjakaotuspensionist.

Töömotivatsiooni ja tööturukäitumist võiks mõjutada ka ettepanek mitte arvestada kahjuhüvitisi isiku sissetulekuna töötutoetuse määramisel. Ühest küljest võib seeläbi suurened a isiku asendussissetulek ja seeläbi väheneda motivatsioon sobivat tööd otsida ja sobivale tööle asuda. Teisest küljest parandaks see isikute töötamise võimalusi, kuna praegu kahjuhüvitisi sissetulekus pidades kaob isikul võimalus neid kasutada eesmärgipäraselt ning tekkinud kahju hüvitada.

6. Töötamise rahaliste stiimulite kvantitatiivanalüüs

Järgnevas osas analüüsitakse numbriliselt, missugused on töötamise rahalised stiimulid Eestis, kuidas on need muutunud viimastel aastatel ning milline on töötamise stiimulite tase võrreldes OECD ja Euroopa Liidu riikidega. Siinjuures analüüsitakse, kuidas avaldavad toetused ja hüvitised mõju inimeste tööle minekule ja hõives püsimisele.

Toetuste, hüvitiste ja ka maksude potentsiaalne mõju tööturukäitumisele avaldub läbi majanduslike (rahaliste) stiimulite, mida need tekitavad. Töötamise stiimulite mõju hindamiseks inimeste tööjõupakkumisele leitakse arvutuslikult töötamise ja mittetöötamise korral sissetulekute erinevusest tekkivad stiimulid, arvestades võimalusel ka erinevaid võimalikke kulusid, näiteks kulusid lastehoiule või transpordile. Stiimulite võimalikele töötamise mõjudele hinnangute andmiseks vaadatakse stiimulite muutumist aastatel 2000-2010 ning võrreldakse Eestit teiste arenenud riikidega.

Indikaatorid, mida analüüsis peamiselt kasutatakse töötamise stiimulite mõõtmiseks, on netoasendusmäär ja tegelik piirmakumäär. **Netoasendusmäär** (ingl *net replacement rate*) iseloomustab, kui suured on netosissetulekud sotsiaaltoetustest mitteaktiivsuse või töötuse korral võrreldes netosissetulekuga töötamise korral. **Tegelik piirmakumäär** (ingl *marginal effective tax rate - METR*) iseloomustab, kui palju inimene kaotab täiendavast töisest sissetulekust tööle minnes või tööpanust suurendades tingituna täiendavatest maksudest, täiendavatest sotsiaalkindlustusmaksetest ja vähenevatest sotsiaaltoetustest. Tegelik piirmakumäär on seega oluline poliitikaindikaator iseloomustamaks, kuid võrd on töötaval inimesel motivatsiooni töötunde suurendada või mittetöötaval inimesel tööle asuda.

Tegeliku piirmakumäära alusel analüüsitakse lõkse – töötuslõksu, mitteaktiivsuse lõksu, madala palga lõksu. **Töötuslõks** (ingl *unemployment trap*) näitab rahalisi tagajärgi inimese jaoks, kes on tööta, saab töötuskindlustushüvitist või töötutoetust ja kaalub tööle minemist. Indikaator leitakse tegeliku piirmakumäärana, kui inimene liigub töötusest tööle. Antud juhul analüüsitakse olukorda, kus töötutele ja nende peredele makstavad hüvitised on suhteliselt suured võrreldes netosissetulekutega töötamisest, nt töötuskindlustushüvitise või töötutoetuse tõttu.

Mitteaktiivsuse lõks (ingl *inactivity trap*) näitab rahalisi tagajärgi inimese jaoks, kes on tööta, ei saa töötuskindlustushüvitist või töötutoetust ja kaalub tööle minekut. Indikaator leitakse tegeliku piirmakumäärana kui inimene liigub mitteaktiivsusest tööle. Mitteaktiivsuse lõksu on vaja vaadata just perekonna kui terviku seisukohalt, sest pikaajalisi sotsiaaltoetusi, nt toimetulekutoetust, makstakse tavaliselt perekonna kogusissetulekut vaadates. Et lapsehoolduskulud mängivad rolli naiste tööjõupakkumise otsuse kujundamisel, siis leitakse käesolevas projektis ka mitteaktiivsuse lõksu väärtus arvestades lapsehooldustasusid kui võrd lapsehooldusteenuste kättesaadavus ning taskukohasus on võtmetähtsusega üksikvanemate otsuse juures tööle minna. Seega on lõksude analüüsi juures analüüsitavate hüvitiste ja toetuste skoop mõnevõrra laiem kui eespool olevas kvalitatiivses analüüsis.

Madala palga lõks ehk vaesuslõks (ingl *low-wage trap, poverty trap*) näitab rahalisi tagajärgi töötava inimese jaoks, kes töötab madala palga või osa-ajaga ja suurendab oma töötunde või tööpingutust, mille tulemusena tema brutopalk suureneb. Madala palga puhul vaadatakse nii tööpanuse (palga) suurenemist marginaalselt, nt 1% võrra teatud palgatasemelt, kui ka diskreetselt, näiteks palga suurenemine kaks korda teatud palgatasemelt.

Töötamise stiimuleid iseloomustavaid indikaatoreid analüüsitakse nii tüüpikondade kui tegelike leibkondade põhjal. **Tüüpikonnad** on kunstlikud leibkonnad, kes erinevad koosseisu, tööturualase seisundi, töise sissetuleku suuruse ja toetuse saamise kestuse lõikes. Arvestades maksude ja toetuste kehtivaid reegleid arvutatakse tüüpikondade jaoks erinevaid näitajaid, mis iseloomustavad inimeste maksude ja toetuste suurust teatud situatsioonis või nende muutumist, kui inimene muudab tööturuseisundit. Tüüpikondade põhjal läbi viidav analüüs võimaldab leida inimesi või perekondi tüüpe, kelle jaoks rahalised stiimulid töötada on väikesed või puuduvad üldse. Teisest küljest on sama meetodika põhjal võimalik leida ka leibkonnatüüpe, kelle jaoks rahalised siirded, mida pakub sotsiaalkaitstesüsteem, on ebapiisavad ja kes langevad vaesusse. Tüüpikondade põhjal arvutatud indikaatorid võimaldavad seega võrrelda erinevaid sotsiaalkaitstesüsteeme. Tüüpikondade alusel indikaatoreid arvutades analüüsitakse ka erijuhtumeid, kus samaaegselt töötuskindlustushüvitise või töötutoetusega makstakse tegelikult või teoreetiliselt mõnda muud hüvitist. Selline oluliste erijuhtumite analüüs võimaldab hinnata, kuidas muutuvad töötamise stiimulid kvalitatiivses osas tehtud poliitikasoovituste tulemusena.

Selleks, et anda täpsem ülevaade maksude ja sotsiaaltoetuste poolt genereeritavatest stiimulites ühiskonnas on **vajalik tegelike leibkondade struktuuri ja sissetuleku jaotuse arvestamine**. Selleks kasutatakse mikrosimulatsioonimeetodeid, mis võimaldavad simuleerida ülalootetud indikaatorid lõksude ja asendusmäärade jaoks, arvestades leibkondade tegelikku jaotust ja sissetulekute struktuuri. Mikrosimulatsiooniks kasutatakse mikroandmebaasina Eesti Statistikaameti Eesti sotsiaaluuringut (ESU) aastate 2006-2008 kohta ja mikrosimulatsioonimudelit EUROMOD. Simuleeritavad poliitikareeglid hõlmavad aastaid 2006-2011.

6.1. Lõksude ja asendusmäärade arvutamine tüüpikondade põhjal

Käesolevas alapunktis võrreldakse esmalt Eesti stiimulite kirjeldamiseks kasutatud indikaatorite väärtusi tüüpikondade jaoks teiste OECD ja ELi liikmesriikide omadega ning vaadatakse muutusi aastatel 2000-2009, võimalusel kuni 2010. Seejärel analüüsitakse indikaatorite väärtusi arvestades eelnevas peatükis välja toodud erijuhte toetuste samaaegseks saamiseks ning võrreldakse seda tavapärase töötuse juhuga.

Analüüsil vaadatakse samu leibkonnatüüpe, mis on välja pakutud Euroopa Komisjoni ja OECD ühisprojekti, mis käsitles toetuste, hüvitiste ja maksude mõju töötamise motivatsioonile (vt Carone, Salomäki et al 2004). Standardmeetodika järgi eeldatakse töötava leibkonnaliikme palgaks 67% keskmisest palgast. Töötukassa statistika põhjal on keskmine töötuskindlustushüvitise saajate palk moodustanud 70-80% keskmisest palgast aastatel 2003-2010.¹²

Leibkonnatüüpidega käsitletakse järgmisi leibkondi:

- 1) üksik lasteta inimene, kelle palk oli (ja on uuesti tööle mineku korral) 67% keskmisest palgast;
- 2) üksik inimene kahe lapsega, kelle palk oli 67% keskmisest palgast;
- 3) abielupaar kahe lapsega, kus esimene pereliige saab 0 või 67% keskmisest palgast ja teine töötuks jäänud pereliige sai eelnevalt 67% keskmisest palgast;

¹² Allikas: „Töötuskindlustushüvitis 2003–2011“, <http://www.tootukassa.ee/public/TKH.xls>, tabel: „Uutele töötuskindlustushüvitise saajatele määratud keskmine hüvitise suurus kuus esimesel sajal päeval (kuu, eurod)“; Viimati vaadatud 09.12.11; Statistikaameti keskmine palk; autorite arvutused.

- 4) lasteta abielupaar, kus esimene pereliige saab 0 või 67% keskmisest palgast ja teine töötuks jäänud pereliige sai eelnevalt 67% keskmisest palgast.

Mitmetel juhtudel tehakse arvutused läbi ka alampalgaga, mis on olnud erinevatel aastatel 29-35% keskmisest palgast.

TABEL 7. LEIBKONNATÜÜBID JA SISSETULEKUTE KOMBINATSIOONID 2001-2010

Peretüüp	Palga suurus töötamise korral (osakaal keskmisest palgast)	Töötuse kestus (kuudes)	Hüvitised
Üksik lasteta inimene	67%	0-60	Töötuskindlustushüvitis Töötutoetus Toimetulekutoetus
Üksik inimene kahe lapsega	67%,	0-60	Vt üles
Abielupaar kahe lapsega, kus esimene liige saab 0 või 67% keskmisest palgast ja teise palk muutub	67%,	0-60	Vt üles
Abielupaar ilma lasteta, kus esimene liige saab 0 või 67% keskmisest palgast ja teise palk muutub	67%,	0-60	Vt üles

Tuleb tähele panna, et OECD ja Eurostati publitseeritud indikaatorid ei arvesta lõksude väärtuste arvutuste leidmisel lapsehooldustasu ega lapsehoiukulusid, mis samas muudavad lastega perede jaoks töötamise stiimuleid. Seetõttu arvutame täiendavalt indikaatorite väärtused ka koos keskmiste lapsehoiukuludega, tuginedes Eesti Sotsiaaluuringu andmetele. Pikaajalise töötuse puhul leiame toimetulekutoetuse suurust mõjutavad eluasemekulud Eesti Leibkonna eelarve uuringust 2000-2007 ja 2010. Täpselt kasutatakse leibkonna rahalisi remondiga mitteseotud keskmisi kulutusi eluasemele osakaaluna keskmisest palgast leibkonnatüüpide lõikes (üksik inimene, üks täiskasvanud ja kaks last, kaks täiskasvanut, kaks täiskasvanut ja kaks last).

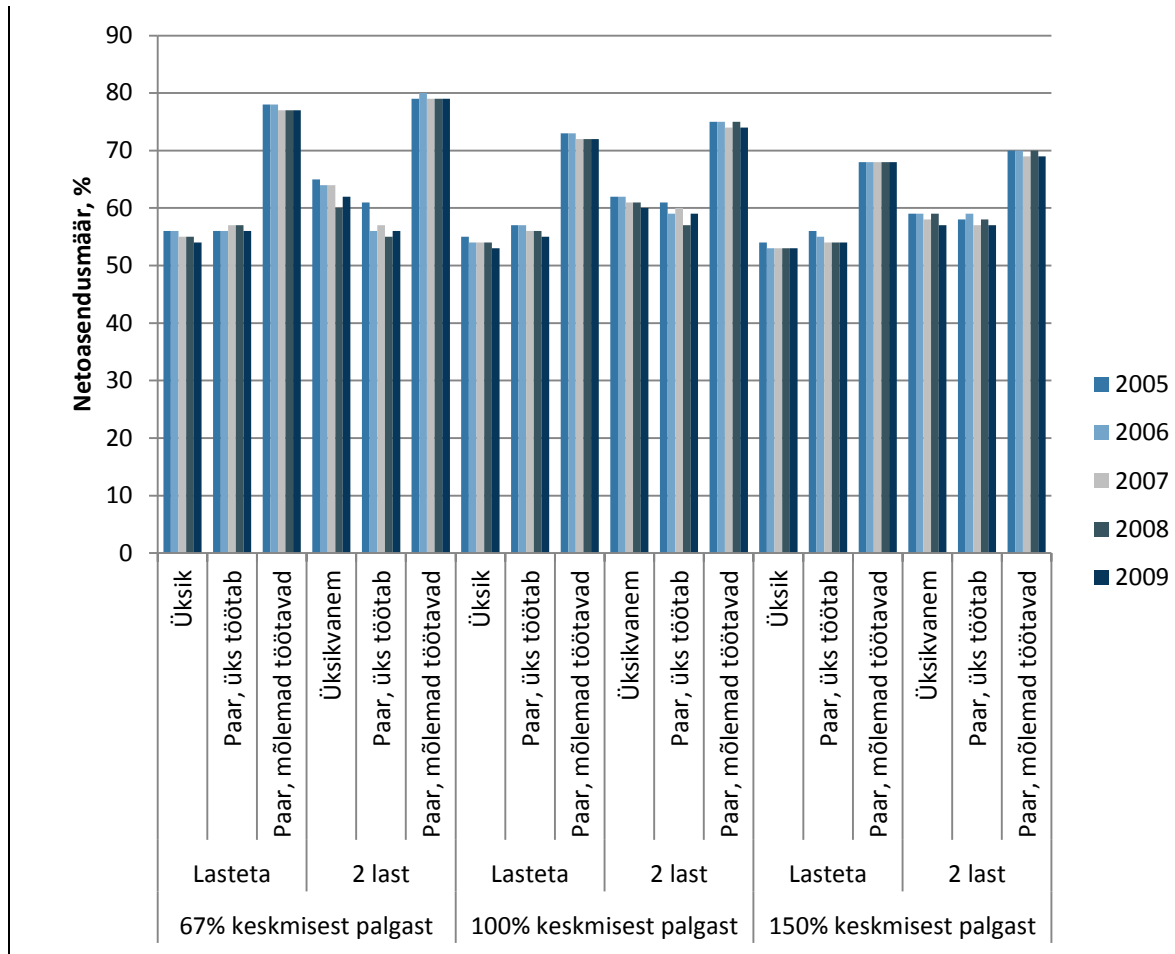
6.1.1. Netoasendusmäärad

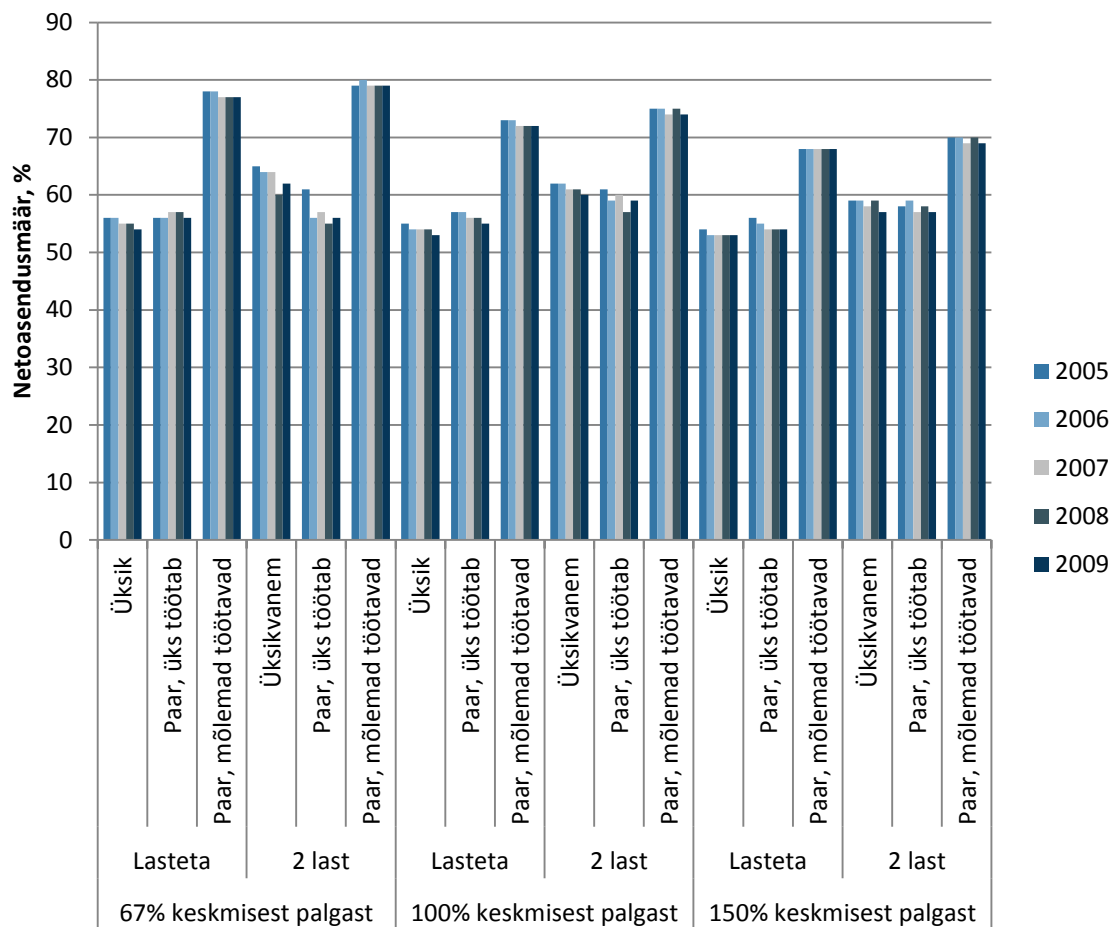
Töötamise stiimulite üheks lihtsaimaks indikaatoriks on töötushüvitiste netoasendusmäär, mis iseloomustab, kui suure osa moodustab inimese netosissetulek töötuna võrreldes sissetulekuga töötamise korral. Alljärgnevalt on esmalt esitatud OECD arvutused Eesti kohta kasutades tüüp Leibkondi. Tüüp Leibkonnad varieeruvad laste olemasolu järgi (0 või 2 last, üks 4- ja üks 6-aastane), töötuse eelneva palga järgi (67%, 100% või 150%) ja töötavate inimeste arvu järgi (üksik inimene; paar, kuid ainult üks töötab; paar ja mõlemad töötavad).

Töötuse algusfaasis (esimesel kuul, kui inimene saab töötushüvitist) on netoasendusmäär üksiku täiskasvanud inimese jaoks ca 55% eelmisest tulust (vt Joonis 13). Täpne väärtus sõltub lisaks töötuskindlustushüvitise 50%lisele brutoasendusmäärale töötuse algusperioodil ka tulumaksuvabast tulust (mis suurendab netoasendusmäära) ja töötamisest mittesõltuvatest lastetoetustest (mis suurendavad netoasendusmäära). Kui leibkonnas on veel teine töötav täisealine, siis on leibkonna netoasendusmäär kõrgem, ca 70-80%, sest teise inimese palk eelduste kohaselt ei muutu. Vaadeldud perioodil 2005-2009 on netoasendusmäärad muutunud vähe, üksnes mõne protsendipunkti võrra,

tulenevalt keskmise palga, maksuvaba tulu, tulumaksumäära ja töötuskindlustusmaksu määra väikestest muutustest.

Joonis 13. TÖÖTUSHÜVITISTE NETOASENDUSMÄÄR TÖÖTUSE ALGUSFAASIS ERINEVA LEIBKONNA TÜÜBI JA PALGATASEME PUHUL





Allikas: OECD, „Net replacement rates (NRR) during the initial phase of unemployment, 2001-2009“, <http://www.oecd.org/dataoecd/17/21/49021188.xlsx>

Samas tuleb tähele panna, et OECD meetodika põhjal ei ole netoasendusmäära arvutamisel ühelgi aastal liidetud töötuskindlustushüvitiste juurde koondamishüvitisi, sest koondamishüvitised ei sõltu järgnevast töötamise või mittetöötamise otsusest ja seetõttu ei peaks oluliselt mõjutama töötamise stiimuleid. Eesti kohta tehtud empiiriline analüüs (Leetmaa ja Võrk 2004, Võrk ja Leetmaa 2007, Lauringson 2010) on siiski näidanud, et lühiajaline negatiivne koondamishüvitiste mõju töötusest lahkumise tõenäosusele on olemas, mis toimib seega läbi sissetulekuefekti, ehk tööle asumine ei suurenda sissetulekut ning seeläbi ei suurenda tööjõupakkumist, ehk suurem sissetulek koondamise korral võimaldab inimestel lihtsalt järgnevalt puhata.

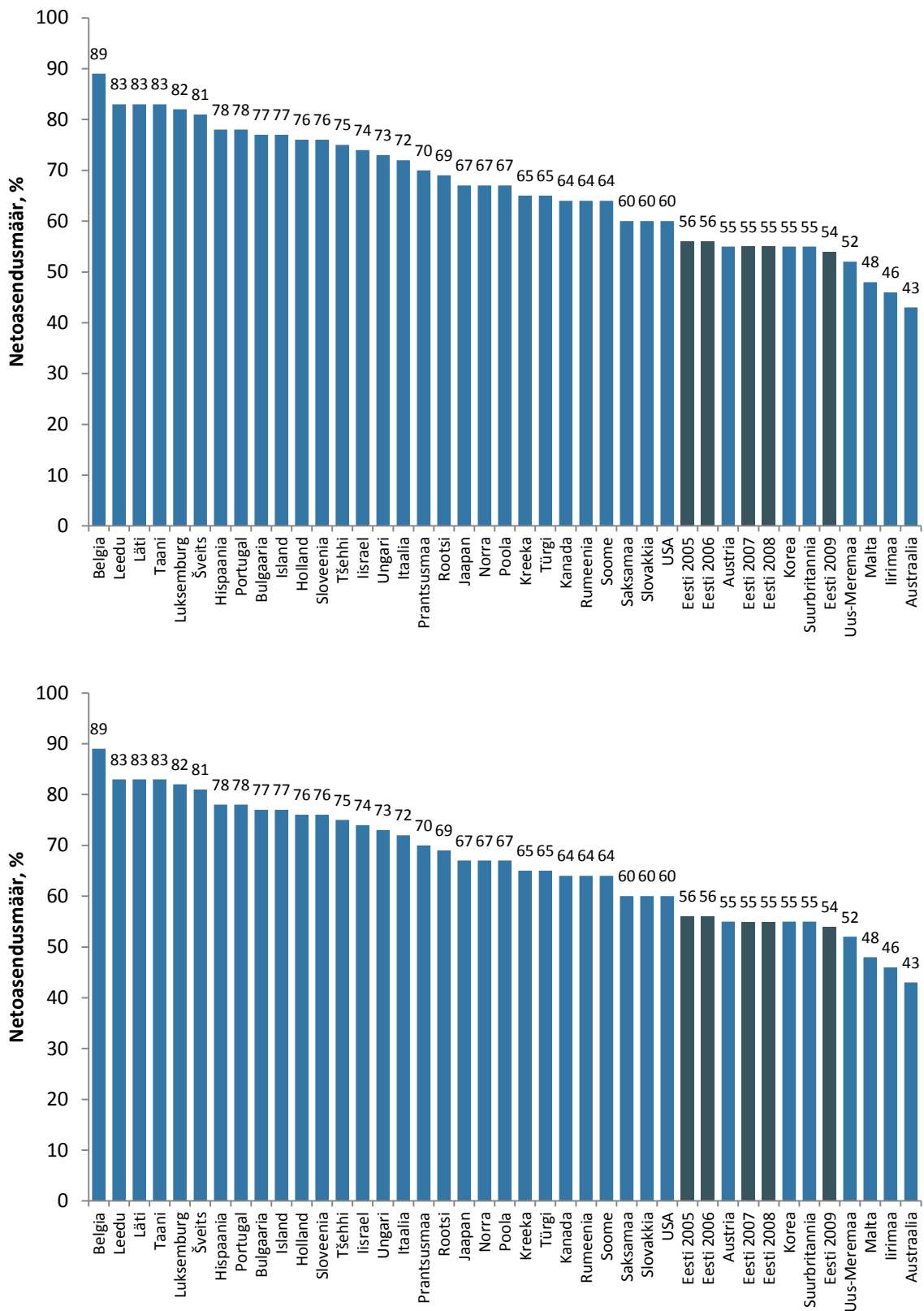
Uue töölepinguseaduse jõustumisega 2009. aasta 1. juulil vähendati nii koondamishüvitisi kui ka kehtestati koondamise tõttu töö kaotanud inimestel töötuskindlustushüvitise saamisel pikem ooteperiood. Et avaliku teenistuse seaduses jäid koondamishüvitised samale tasemele, siis võib 10-aastase tööstaažiga inimene saada koondamisel kokku 12 kuu palga koondamishüvitisena (vt lisa 1 Hüvitiste ja toetuste kirjeldus), millele lisandub pärast 60 päevast ooteperioodi töötuskindlustushüvitis. Töötuskindlustushüvitise alguse edasilükkamise koondmõju tööturukäitumisele on ebaselge. Lühiajaliselt küll vähendati töötuskindlustushüvitisi võrreldes varem kehtinuga, mis võiks suurendada motivatsiooni tööd otsida. Samas hüvitisi makstakse kauem, mistõttu on motivatsioon naasta tööturule hiljem. See on empiiriline küsimus, milline nendest efektidest võiks domineerida.

Ehkki ülal (vt ptk 2 Sotsiaalkaitsehüvitiste ja –toetuste maksmise põhimõtted) toodud uuringud on vaadelnud töötust enne 2009. aastal jõustunud uut töölepinguseadust, ei ole põhjust arvata, et suurema sissetuleku mõju suurus tööturukäitumisele palju erineks, lihtsalt koondamishüvitised ise on vähenenud ja oodatavalt on nende negatiivne mõju töötusest väljumisele töötuse esimestel perioodidel seega väiksem. Siiski Teisest küljest, ei ole aga teada, kas pikem tööotsimisperiood toob kaasa ka sobivama (nt kõrgema palgaga või pikas perspektiivis stabiilsema) töökoha, mis kaalub üles esialgse pikema töötusperioodi.

Järgnevalt on võrreldud Eestit teiste arenenud riikidega (vt Joonis 14). Esmalt on esitatud hüvitiste netoasendusmäär OECD ja ELi riikides üksiku töötaja jaoks, kelle eelnev palk oli 67% keskmisest palgast 2009. aastal. Eesti kohta on lisatud indikaatori väärtused ka varasemate teadaolevate aastate kohta.

Toodud netoasendusmäärad varieeruvad 89% Belgias kuni 43% Austraalias. 2009 aastal oli aga Eesti netoasendusmäär 54%. Võrreldes teiste arenenud riikidega on netoasendusmäärad Eestis madalaimate seas. Eestiga sarnane madal netoasendusmäär on Anglo-Ameerika riikides (USA, Suurbritannia, Iirimaa, Austraalia, Uus-Meremaa) ja üksikutes teistes riikides (Korea, Malta, Austria).

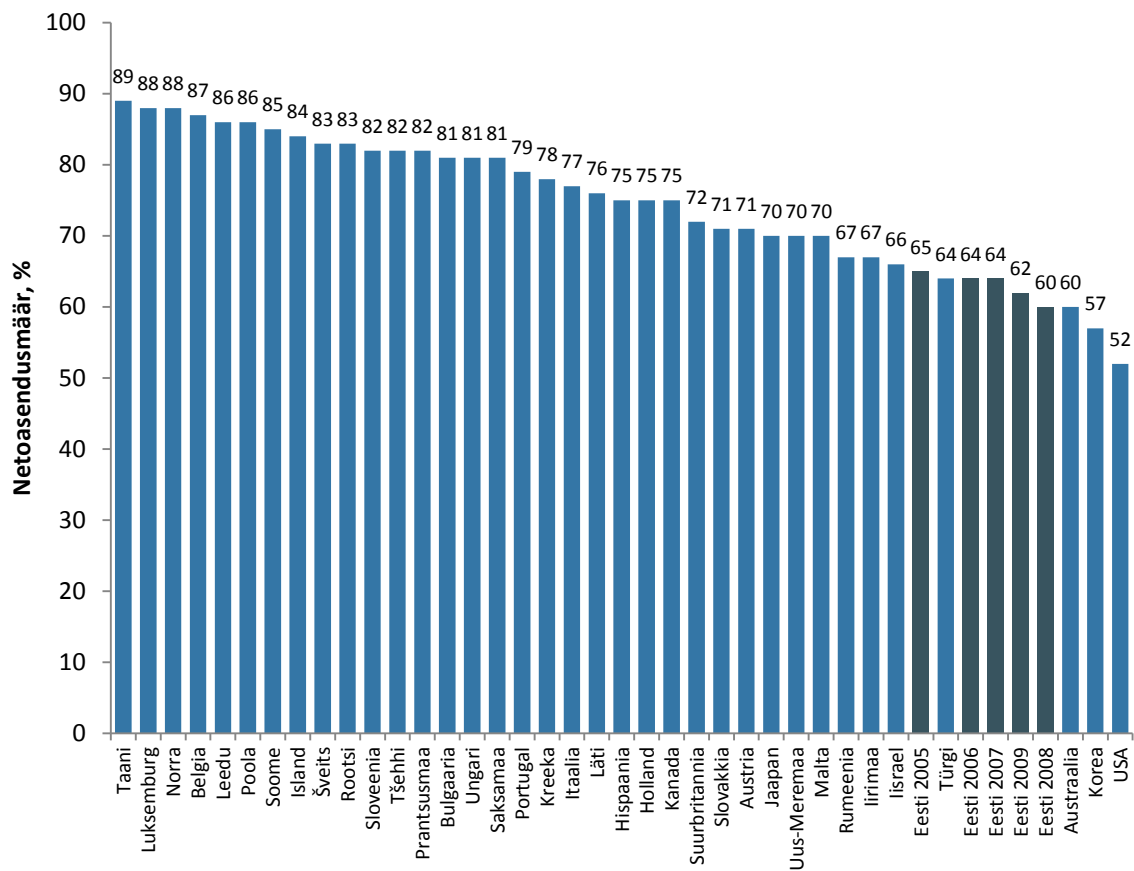
Joonis 14. HÜVITISTE NETOASENDUSMÄÄR TÖÖTUSE ALGUSFAASIS 67% KESKMISE PALGA PUHUL ARENENUD RIIKIDES, 2009, ÜSIK LASTETA INIMENE, %

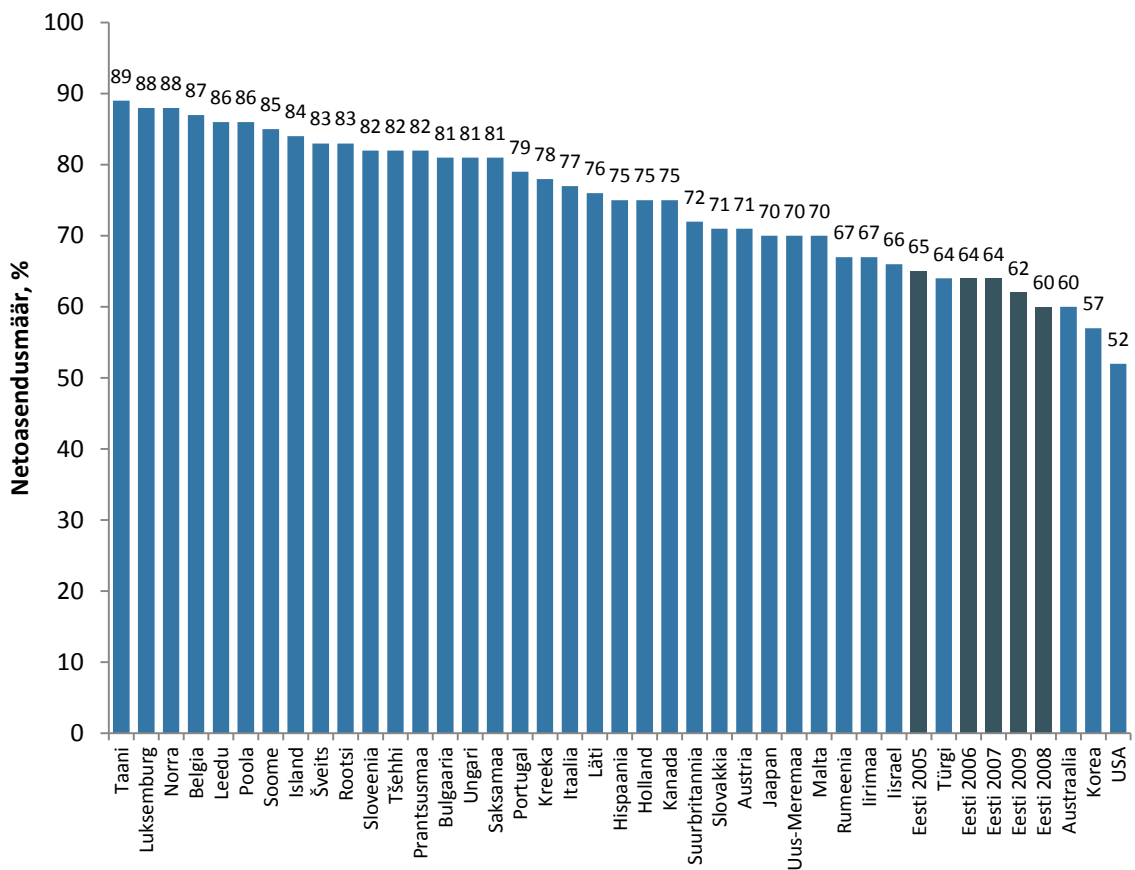


Allikas: OECD, „Net replacement rates (NRR) during the initial phase of unemployment, 2001-2009“, <http://www.oecd.org/dataoecd/17/21/49021188.xlsx>

Eesti töötute netoasendusmäärad töötuse alfaasis jäävad teiste arenenud riikidega võrreldes madalamate sekka ka muude peretüüpide korral või muude palgatasemete korral. Järgmisel joonisel on esitatud hüvitiste netoasendusmäär töötuse alfaasis kahe lapsega üksikvanema jaoks.

Joonis 15. HÜVITISTE NETOASENDUSMÄÄR TÖÖTUSE ALGUSFAASIS 67% KESKMISE PALGA PUHUL ARENENUD RIIKIDES, 2009, ÜSIKVANEM KAHE LAPSEGA, %

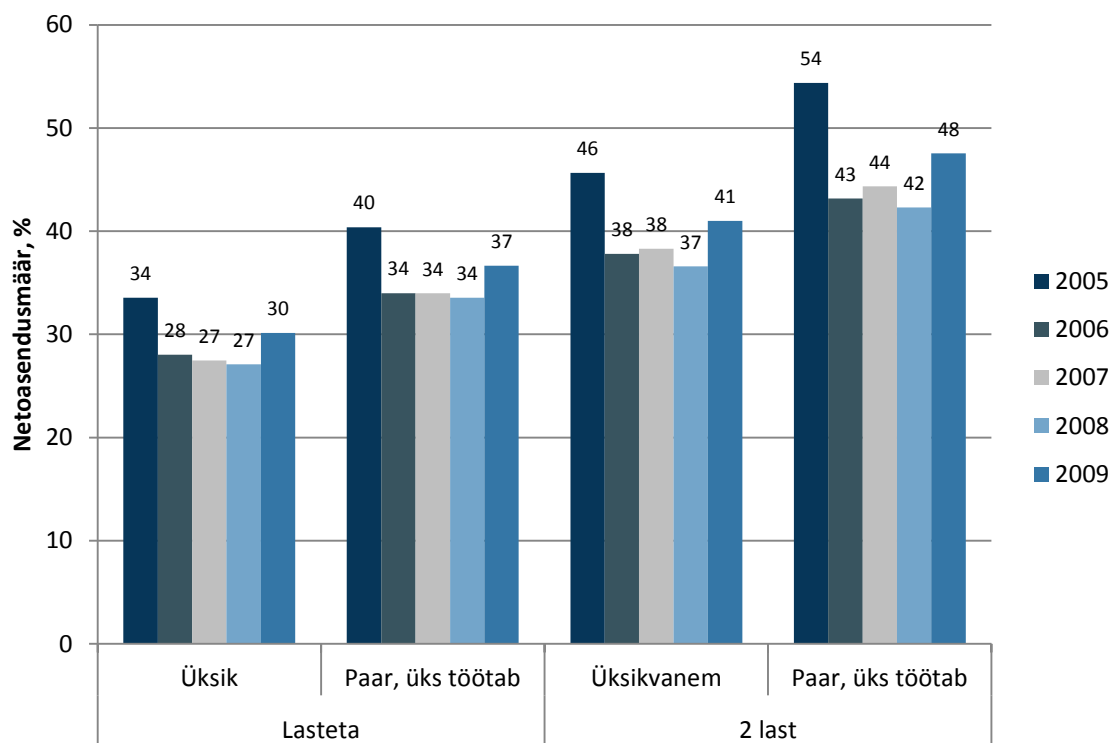
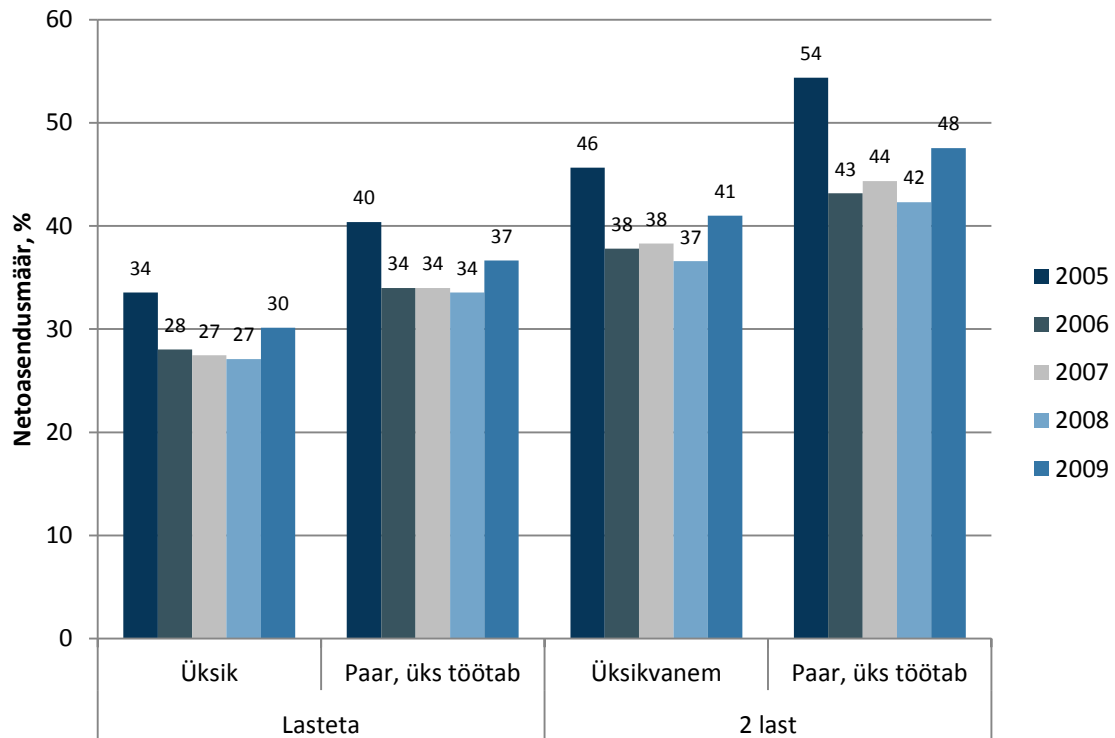




Allikas: OECD, „Net replacement rates (NRR) during the initial phase of unemployment, 2001-2009“, <http://www.oecd.org/dataoecd/17/21/49021188.xlsx>

Töötamise stiimulite seisukohalt on oluline ka see, kui kaua töötushüvitisi või täiendavaid sotsiaaltoetusi makstakse ja millises suurus. OECD kasutab indikaatorina asendusmäär 60 kuud ehk 5 aastat peale töötuks jäämist. Pikaajaline keskmine netoasendusmäär kahe erineva eelneva palga korral (67% ja 100% keskmisest palgast) on üksiku inimese jaoks ca 30%, sisaldades ka toimetulekutoetuse osana makstavaid eluasemekulusid (vt Joonis 16). Kui leibkonnaliikmete arv suureneb või peres on lapsi, siis on asendusmäär eelneva palga suhtes kõrgem tingituna suuremast toimetulekutoetusest ja tasutavatest eluasemekuludest .

Joonis 16. HÜVITISTE NETOASENDUSMÄÄR 5 AASTAT PEALE TÖÖTUKS JÄÄMIST ERINEVA LEIBKONNA TÜÜBI, %

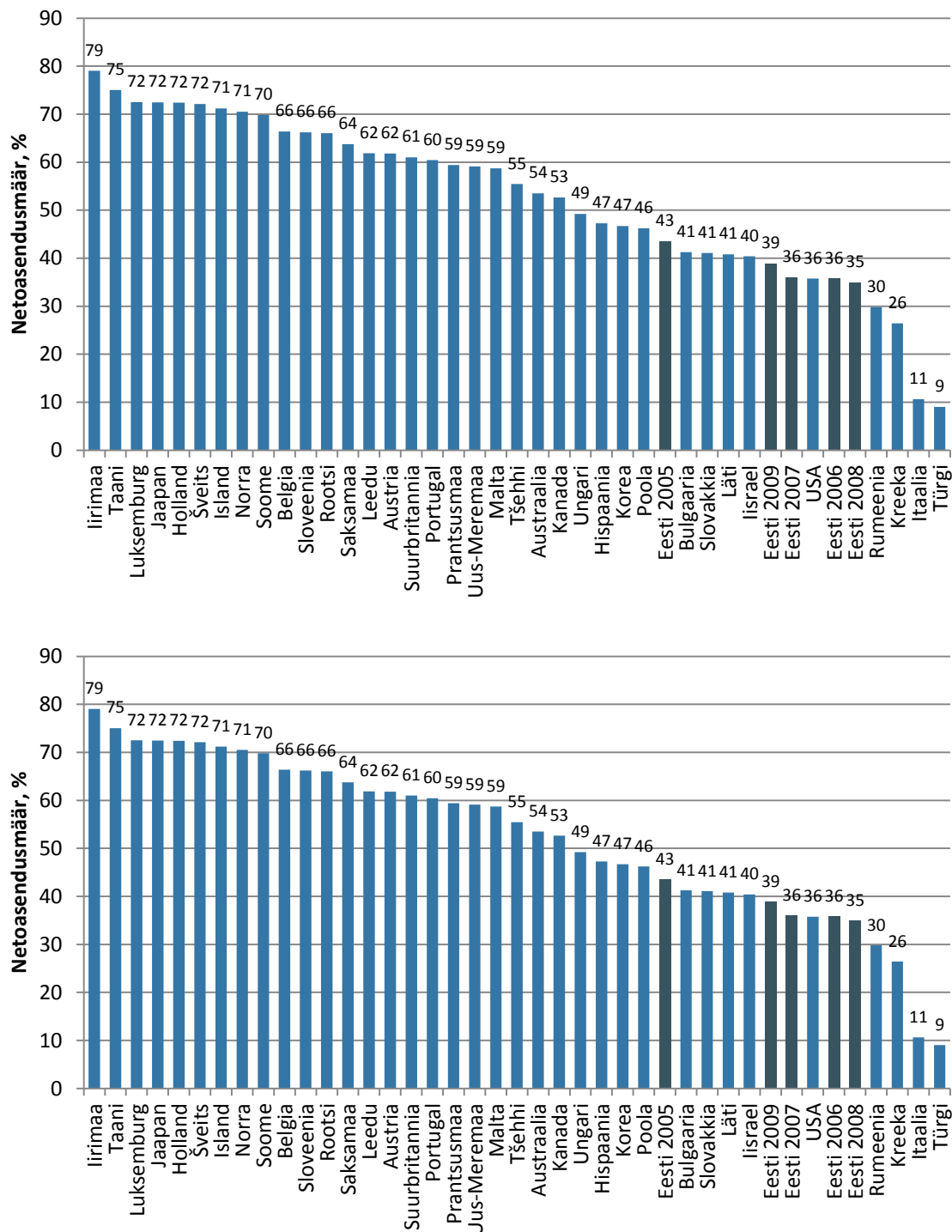


Märkus: Esitatud on keskmine indikaatori väärtus kahe võimaliku eelneva palga (67% ja 100%) vahel

Allikas: OECD, „Net replacement rates (NRR) for long-term unemployed, 2001-2009“, <http://www.oecd.org/dataoecd/17/19/49021050.xlsx>

Pikaajaline töötute sissetuleku asendusmäär on Eestis taas üks madalaimaid OECD riikide seas. Võttes keskmise asendusmäära üle kaheksa erineva juhu üle nelja neli peretüüpi bi (üksik ja paar koos või ilma lasteta) ja üle kahe kaks palgataseteme (67% ja 100% keskmisest palgast) oli see Eestis 2009. aastal 39%, samas kui OECD riikide keskmine oli 55% (Joonis 17).

JOONIS 17. HÜVITISTE NETOASENDUSMÄÄR 5 AASTAT PEALE TÖÖTUKS JÄÄMIST, 2009, %

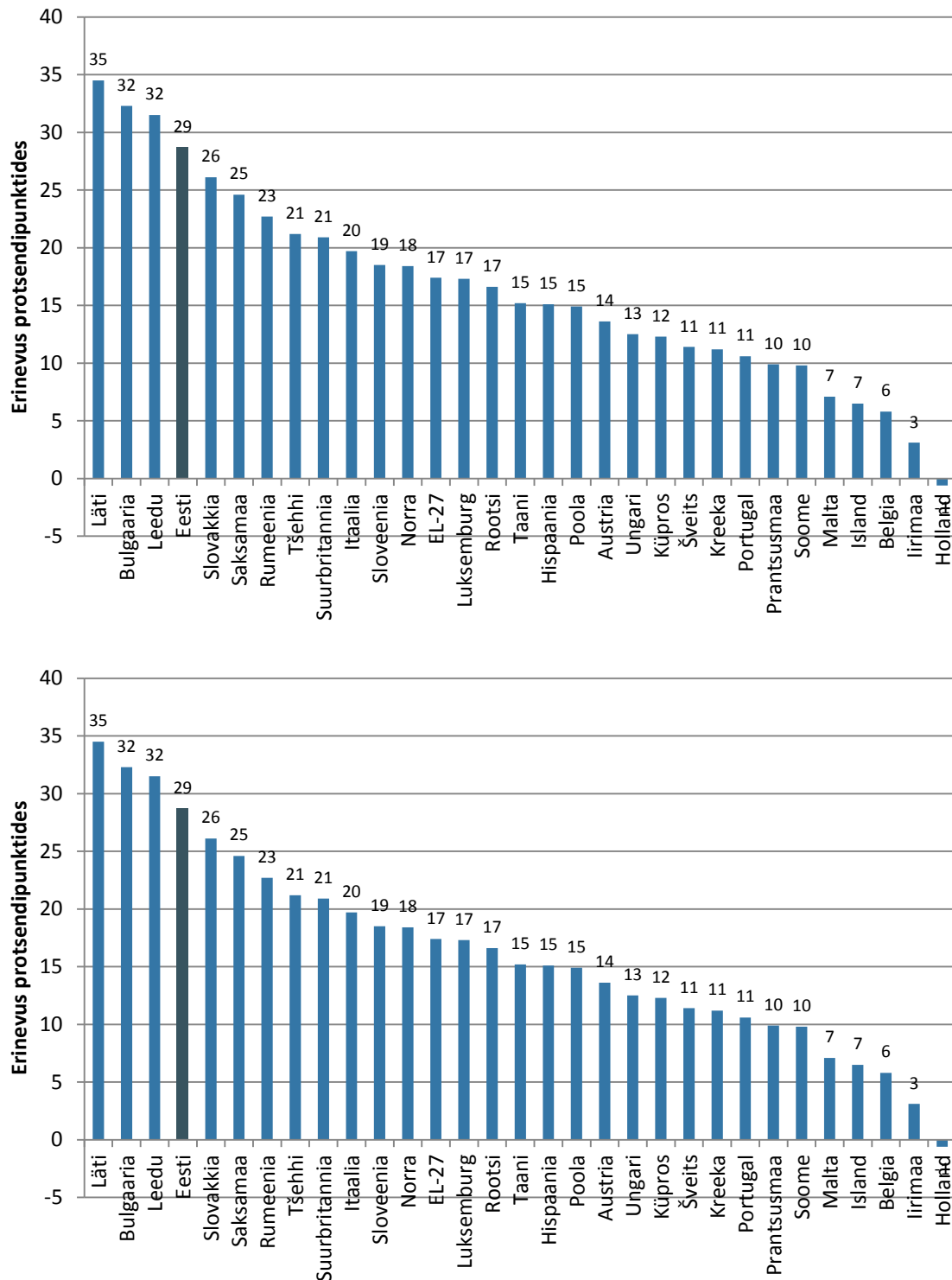


Allikas: OECD, „Net replacement rates (NRR) for long-term unemployed, 2001-2009“, <http://www.oecd.org/dataoecd/17/19/49021050.xlsx>

Seega on rahvusvahelises võrdluses Eestis töötushüvitiste asendusmäärad madalad, nii vahetult pärast töötuks jäämist, kui pikaajaliselt töötu olles. Et töötushüvitiste suuruses suuri muutusi viimastel aastatel ei ole toimunud, siis on ka asendusmäärad muutunud üksnes mõne protsendipunkti võrra. Leibkonna jaoks on asendusmäärad kõrgemad kui üksiku inimese jaoks, sest kui perel on muid sissetulekuid, nagu teise inimese palk, peretoetused lastele või toimetulekutoetus, mis sisaldab eluasemekulude katmist, siis tuleb tehniliselt asendusmäär ka kõrgem.

Madalad töötushüvitiste asendusmäärad toovad kaasa ka selle, et töötute vaesusrisk on kõrge. Eurostati andmete kohaselt oli 2009. aastal töötute vaesusrisk 29 protsendipunkti suurem kui hõivatud inimestel (EL-27 riikide keskmine näitaja oli 17%). Eestiga sarnane suur erinevus töötute ja hõivatute vaesusriskis (enam kui 25 protsendipunkti) on Lätis, Leedus, Bulgaarias ja Slovakkias (vt joonis 18).

JONIS 18. TÖÖTUTE JA HÕIVATUTE VAESUSRISKI VAHE, 2009, PROTSENDIPUNKTI

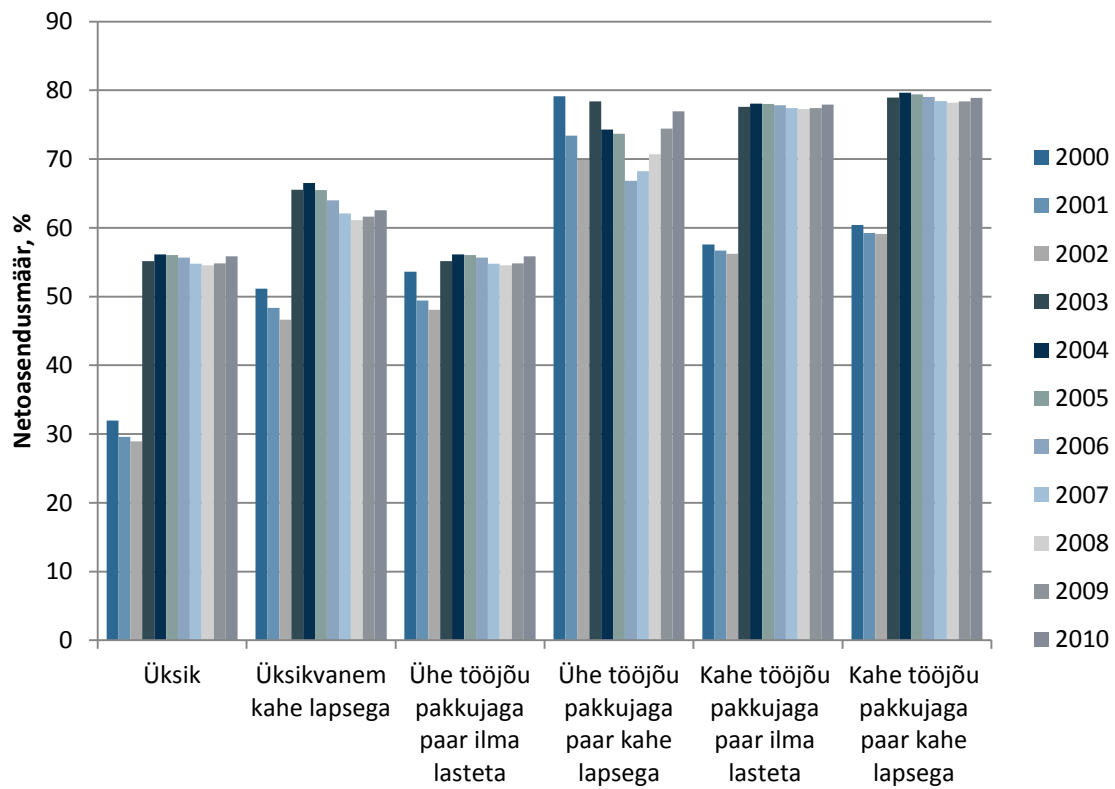
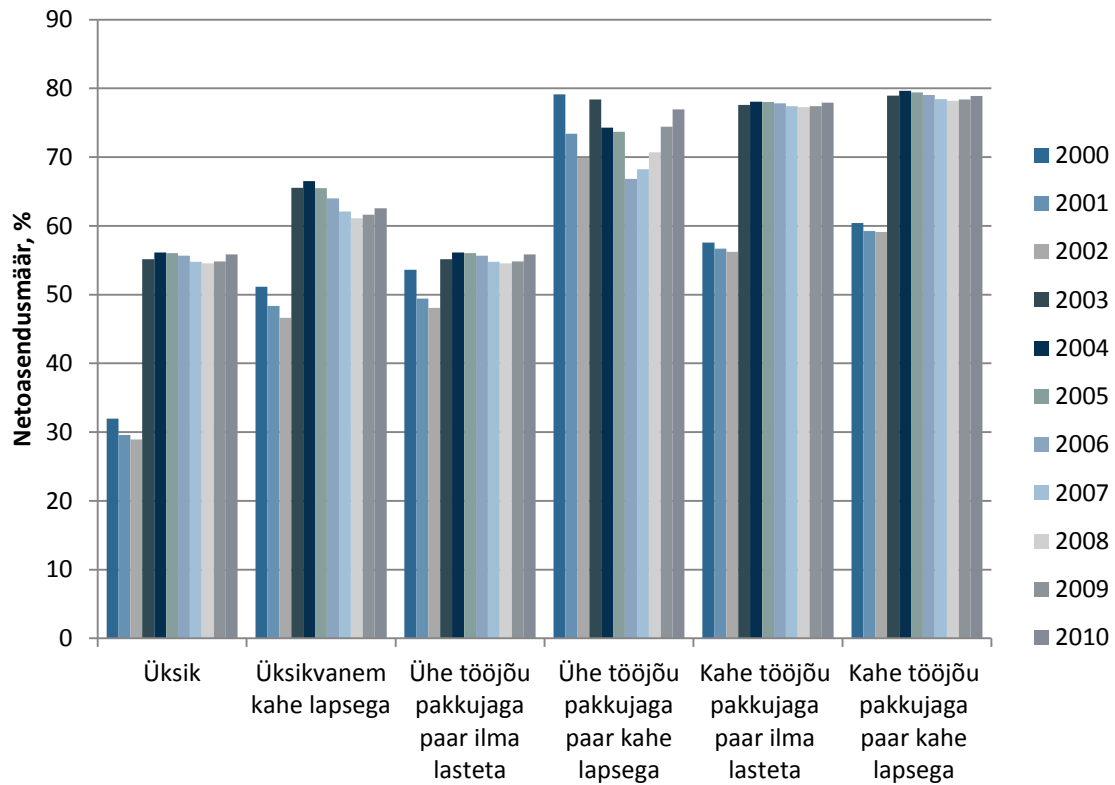


Märkus: Vaesusrisk on defineeritud kui leibkonna ekvivalentsissetulek väiksem kui 40% mediaantulu (tavapärase 60% asemel), sest see iseloomustab paremini süvavaesusriskis olevaid inimesi.

Allikas: Eurostati andmebaas, tabel „At-risk-of-poverty rate by poverty threshold and most frequent activity in the previous year (Source: SILC)“, At risk of poverty rate (cut-off point: 40% of median equivalised income).

Lisaks OECD poolt avaldatud osade leibkonnatüüpide netoasendusmääradele on alljärgnevalt toodud välja autorite poolt arvatud kõigi leibkonnatüüpide jaoks netoasendusmäärad kõigi meie poolt valitud leibkonnatüüpide jaoks. Tulemused on esitatud järgmisel joonisel (vt Joonis 19). Sõltuvalt leibkonna koosseisust on 2010. aastal netoasendusmäärad 55 ja 80 protsendi vahel, kui võrrelda mittetöötamist töötamisega palgaga 67% keskmisest palgast.

JONIS 19. LEIBKONDADE NETOASENDUSMÄÄRAD TÖÖTUSE KORRAL 2000-2010 ERI TÜÜPI LEIBKONDADES, %

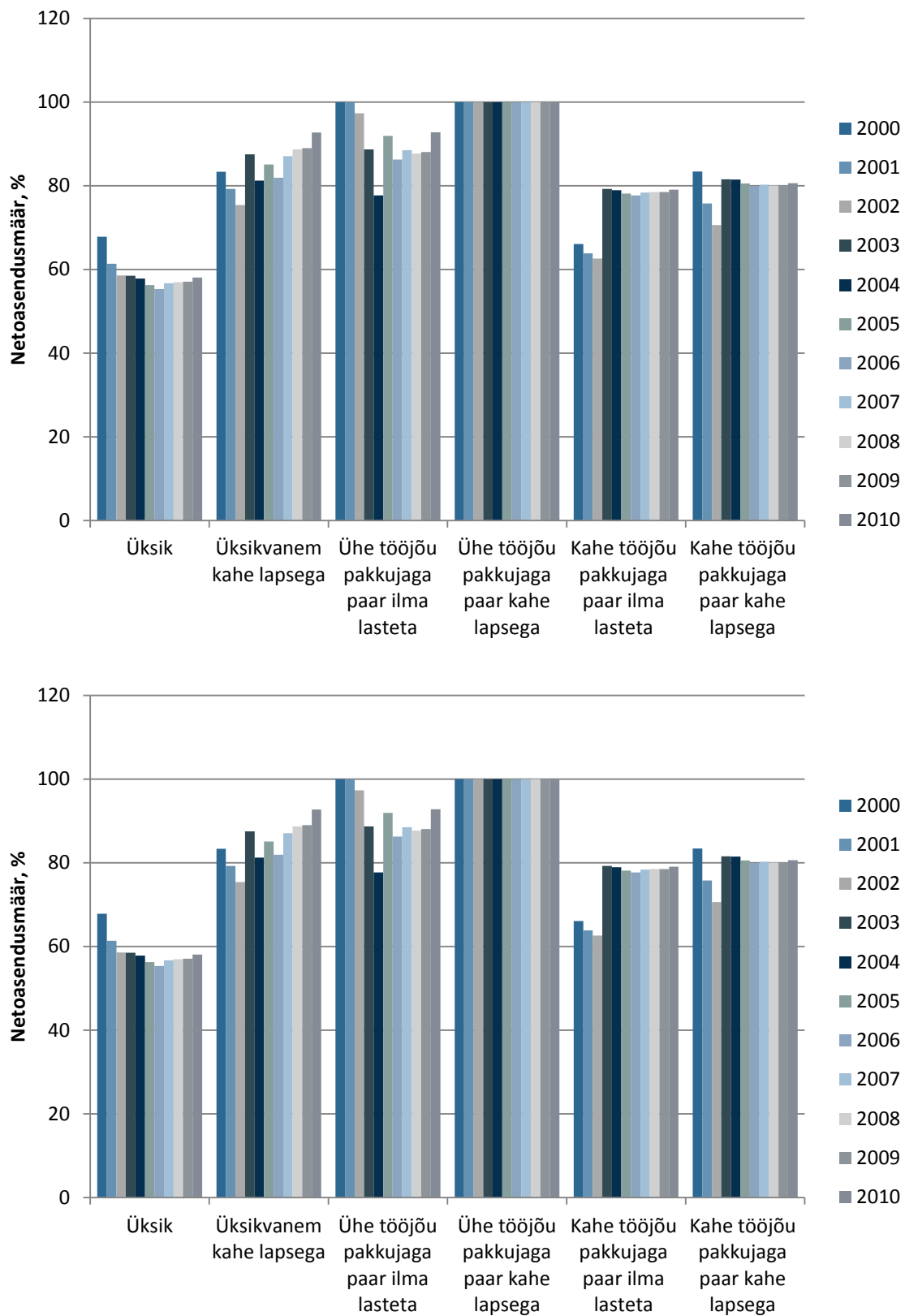


Allikas: Autorite arvutused

Märkused: Joonisel on eeldatud, et töötu otsustab esimesel töötuse kuul asuda tööle palgaga 67% keskmisest palgast. Kui teine leibkonna liige töötab, siis palgaga 67% keskmisest palgast. Kui teine leibkonna liige on mittetöötav (st leibkonnas on ainult üks töötaja), siis ta ei saa töötushüvitisi. Alates 2003. aastast on eeldatud, et inimene saab töötuskindlustushüvitist, kusjuures eelmine palk oli 67% keskmisest palgast. Arvestatud on töötajapoolset töötuskindlustusmaksu. Kohustusliku kogumispensioni makse on loetud maksude hulka. Ei ole arvestatud abikaasade ühisdeklaratsiooni esitamise võimalust ega täiendavat tulumaksuvaba tulu laste arvu järgi. Et nii töötuskindlustushüvitist kui töötasu on mõlemad tulumaksustavad, kuid töötuskindlustushüvitist on väiksem, siis pisut allahinnatakse selle tulemusena asendusmäärasid. Eluasemekulud toimetulekutoetuse arvutamiseks on leitud keskmised mitteremondiga seotud kulud normpinna kohta LEU andmetel 2000-2007 ja 2010 protsendina keskmisest palgast varieerudes üle leibkonnatüüpide.

Võrreldes lühiajalise töötuse seisundit alampalgaga töötamisega selgub, et netoasendusmäärad varieeruvad 57% ja 100% vahel (vt Joonis 20). Kõige kõrgem asendusmäär toetustest (100%) on leibkonnas, kus on üks töötajapakkujaga paar kahe lapsega. Ehk teisiti öeldes, alampalgaga ei tasu ühel vanemal tööle minna, kui teine ei tööta.

JOONIS 20. LEIBKONDADE NETOASENDUSMÄÄRAD TÖÖTUSE KORRAL 2000-2010 ERI TÜÜPI LEIBKONDADES, ALAMPALGAGA TÖÖTAMISE KORRAL, %

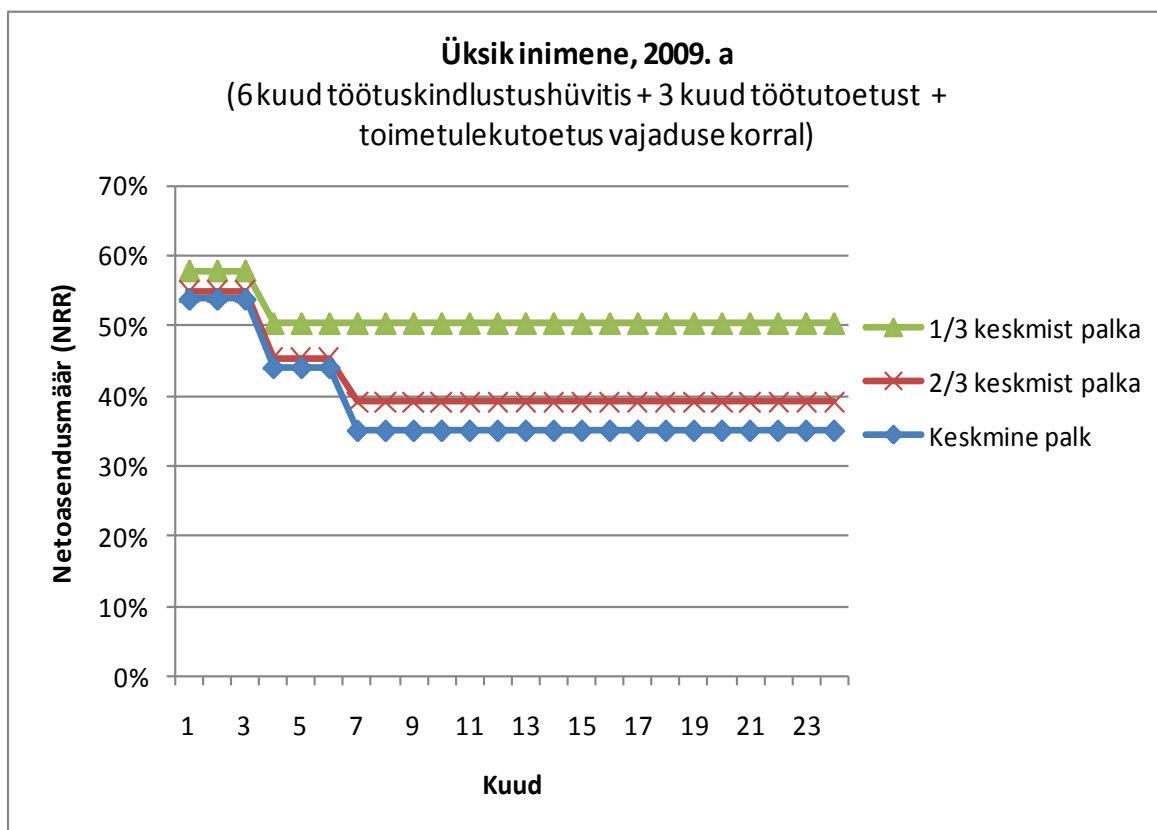


Allikas: Autorite arvutused

Järgmisel joonisel 21 on esitatud netoasendumäära ja tegeliku piirmaksumäära muutumine töötusperioodi kestel, kui inimene jääb töötuks ja tema eelmine ja tulevane palk on kas keskmine palk või osakaal sellest. Joonisel on näha, et võrreldes keskmise palgaga on netoasendusmäär alguses 54% ja langeb seejärel 44%le töötuskindlustuse 100-180 päeval. Hiljem hakkab inimene saama töötutoetust ja toimetulekutoetust, mis tagab netoasendusmäära 33% keskmisest palgast.

Tingituna tulumaksuvaba miinimumi olemasolust on madalama palgaga inimeste jaoks (nt 2/3 keskmist palka saavatel inimestel) netoasendusmäär tegelikult mõne protsendipunkti võrra kõrgem kui keskmist palka saavatel inimestel. Pikemaajalise töötuse korral (peale töötuskindlustushüvitise lõppu) on alampalka (ehk ca 1/3 keskmist alampalka) saaval inimesel sissetulekute asendusmäär praktiliselt muutumatu (olles ligi 50%) tulenevalt toimetulekutoetusest, mis katab ära ka eluasemekulud.

JOONIS 21. TÖÖTUSHÜVITISTE JA TOIMETULEKUTOETUSE SKEEMI NETOASENDUSMÄÄR 2009 ERINEVA PALGATASEME KORRAL, %



Allikas: Autorite arvutused

Kui arvestada juurde ka ühekordsed koondamishüvitised, siis asendusmäär tuleb vastavalt suurem. Koondamishüvitiste võimaliku mõju kohta vt joonis 13 ja sellele järgnenud arutelu.

6.1.2. Töötuslõks ja mitteaktiivsustõks

Töötamise stiimulite mõõtmiseks kasutatakse sageli nõndanimetatud töötuslõksu, mis näitab kui palju maksab inimene täiendavast teenitud brutotasust ära maksudena ja vähenenud toetustena, kui ta liigub töötuse seisundist, kus ta saab erinevaid hüvitisi, tagasi tööle¹³.

Töötuslõks (METR) ja töötushüvitiste netoasendusmäär (NRR) on omavahel matemaatiliselt seotud, eeldusel, et sissetulekute ja maksude definitsioonid on mõlema indikaatori arvutamisel identsed.

$$NRR = 1 - \frac{(Y_{bruto_Töötab} - Y_{bruto_Töötü})(1 - METR)}{Y_{neto_Töötab}}$$

Eeldusel, et brutotöötasu töötamise korral ($y_{(bruto_Töötab)}$) on ikkagi suurem kui brutosissetulek töötü olles ($y_{(bruto_Töötü)}$), siis suurema töötuslõksu väärtusega on seotud ka suurem netoasendusmäär ja vastupidi. Seega, millist indikaatorit kasutada iseloomustamiseks töötushüvitistega ja maksusüsteemiga kaasnevaid rahalisi stiimuleid sõltub konkreetsest analüüsieesmärgist.

Töötuslõksu võib samuti esitada erinevate peretüüpide jaoks, et selgitada, millistel juhtudel on tööle minemise stiimulid kõige väiksemad.

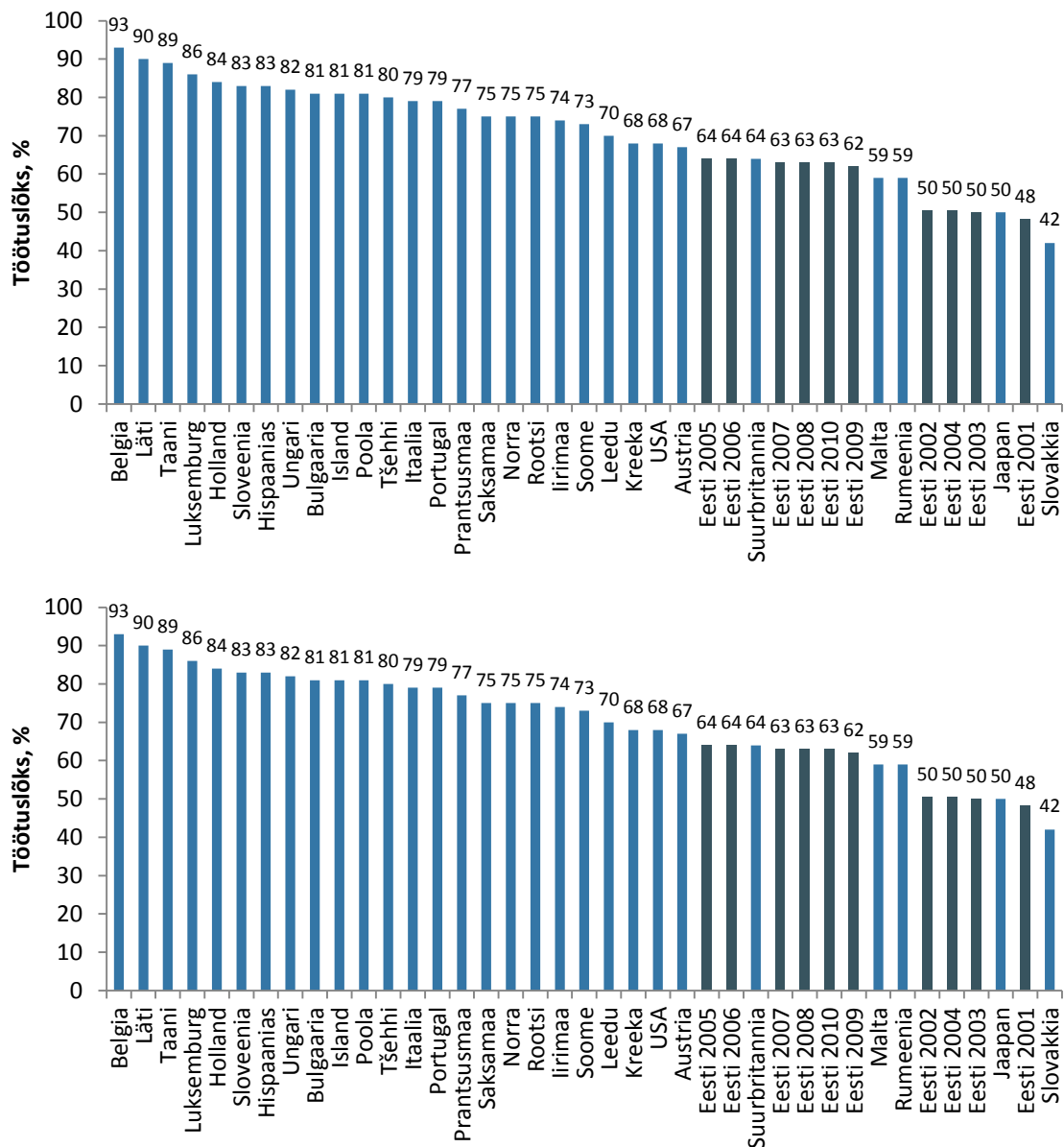
Alljärgnevalt on kõigepealt esitatud Eesti näitajad ja võrdlus teiste Euroopa riikidega, kasutades Eurostati andmebaasis esitatud arvutusi. Seejärel on töötuslõksu arvutamisel võetud arvesse ka võimalikke lapsehoiukulusi ning transpordikulusi ning analüüsitakse, kui palju see mõjutab töötuslõksu suurust.

Võrreldes teiste riikidega on selliselt arvatud töötuslõks Eestis üks madalaimaid, sest töötushüvitised on Eestis madalad (Joonis 22). Eestis kaotab üksi elav töötü, kelle palk on 67% keskmisest palgast, tööle minnes ligi 63% enda brutopalgast erinevate maksude (tulumaks, kogumispensionikindlustus, töötuskindlustusmaks) ja töötuskindlustushüvitise kaotuse tõttu. Töötuslõksu suurus kasvas Eestis peale töötuskindlustushüvitise sisse viimist. Enne seda oli töötuslõksu suurus ca 50%.

Töötuslõksu suurus ulatub üle 80% mitmes riigis olles kõrgeim Belgias, Lätis, Taanis ja Luksemburgis. Sarnaselt madalaim töötuslõksu suurus on Suurbritannias, Maltal, Rumeenias, Jaapanis ja Slovakkias. Seega kinnitab rahvusvaheline võrdlus, et Eestist töötul on tööle mineku rahaline stiimul suur.

¹³ OECD nimetab antud indikaatorit keskmiseks tegelikuks maksumääraks - *average effective tax rate* (AETR), sest tööle mineku puhul ei ole tegemist marginaalse otsusega vaid diskreetse otsusega.

JOONIS 22. TÖÖTUSLÖKSU SUURUS VALITUD OECD RIIKIDES, 2007, %



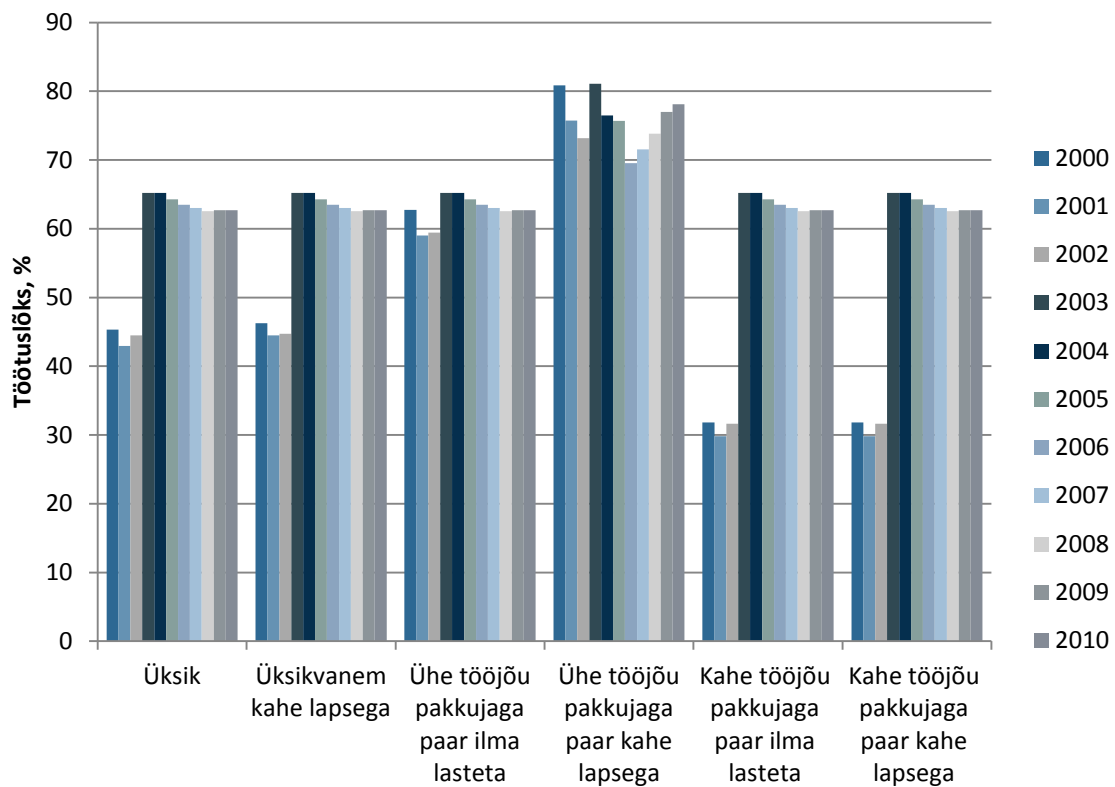
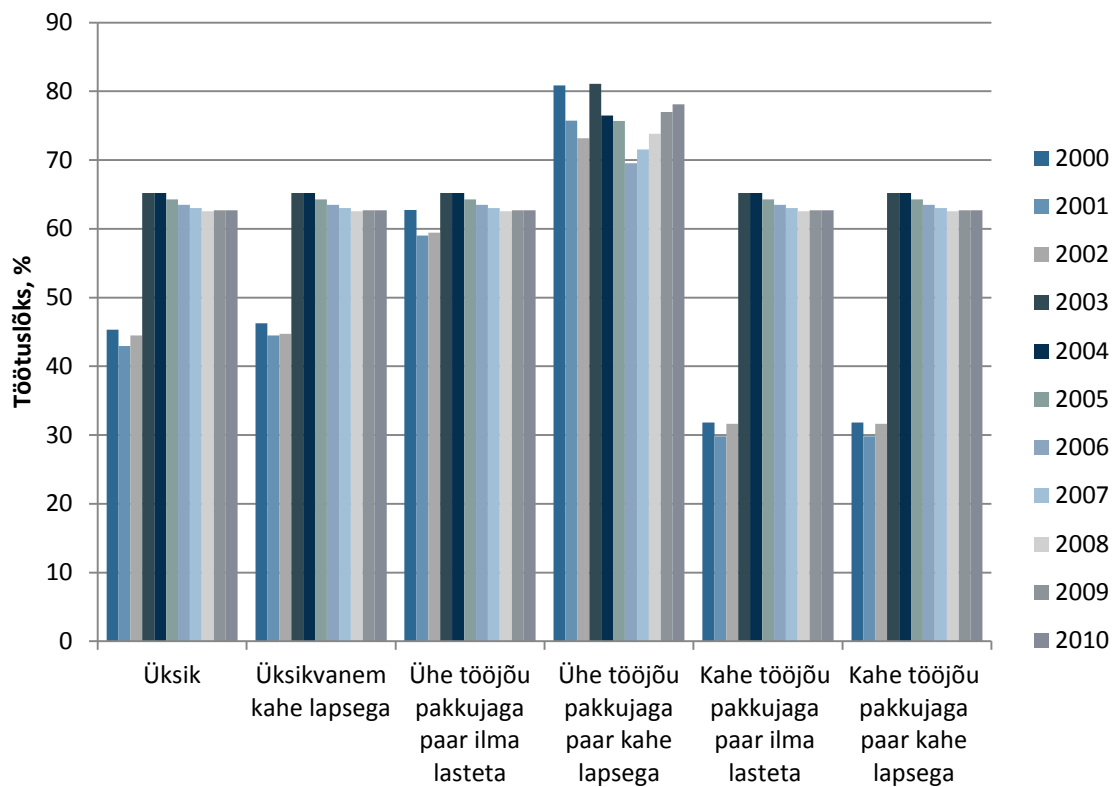
Allikas: Eurostat andmebaas, indikaator „Tax rate on low wage earners - Low wage trap“

Joonisel 23 on esitatud töötuslõksu suurus eri leibkonnatüüpide jaoks, mis on arvatatud töö autorite poolt. Leibkonnatüübid on jätkuvalt samad, mis Euroopa Komisjoni ja OECD ühisprojektis on välja pakutud (vt Carone, Salomäki et al 2004). Samuti on projekti metoodikale tuginedes igal pool on jätkuvalt eeldatud, et inimene läheb tööle palgaga 67% keskmisest palgast. (Töötukassa statistika põhjal on keskmine töötuskindlustushüvitise saajate palk moodustanud 70-80% keskmisest palgast aastatel 2003-2010).

Nagu juba eelpool näidatud, siis töötuslõksu suurus tõusis oluliselt peale töötuskindlustushüvitise kehtestamist, sest inimene kaotab tööle minnes nüüd rohkem. 2003. aastal, kui käivitus töötuskindlustushüvitis, suurenes töötuskindlustushüvitise saajatel oluliselt tegelik piirmaksumäär, ulatudes 65%-ni. Toodud näiteleibkondadest on vaadeldud aastate jooksul kõige suurem töötuslõks leibkonnas, kus on kaks täiskasvanut ja kaks last, ning üks täiskasvanu otsustab tööle minna palgaga

67% keskmisest palgast. Sellisel juhul on tegelik maksumäär brutopalgast olnud 70-80 protsendipunkti vahel ehk brutopalgast jääb inimesele kätte kuni veerand. 2003. aastal, kui lapsetoetusi ei võetud toimetuleku arvutamisel sissetuleku defineerimisel arvesse, oli maksumäär kõrgem, sest toimetulekutoetusena kaotatud summa oli suurem. 2004. aastast edasi suurenes aga tulumaksuvaba miinimum ja langes maksumäär, mis taas vähendas töötuslõksu väärtust. Aastases arvestuses tehtud arvutused hetkel ei arvesta täiendavat tulumaksuvabastust laste arvu pealt ega võimalikku abikaasade ühisdeklaratsiooni, mis pisut vähendaks lastega perede ja abielus täiskasvanute maksukoormust, juhul kui üks ei saa tulu, võrreldes üksiku inimesega.

JOONIS 23. TÖÖTUSLÖKSU SUURUS ERI TÜÜPI LEIBKONDADES, TÖÖLE MINNES 67% KESKMISEST PÄLGAST, 2000-2010, %



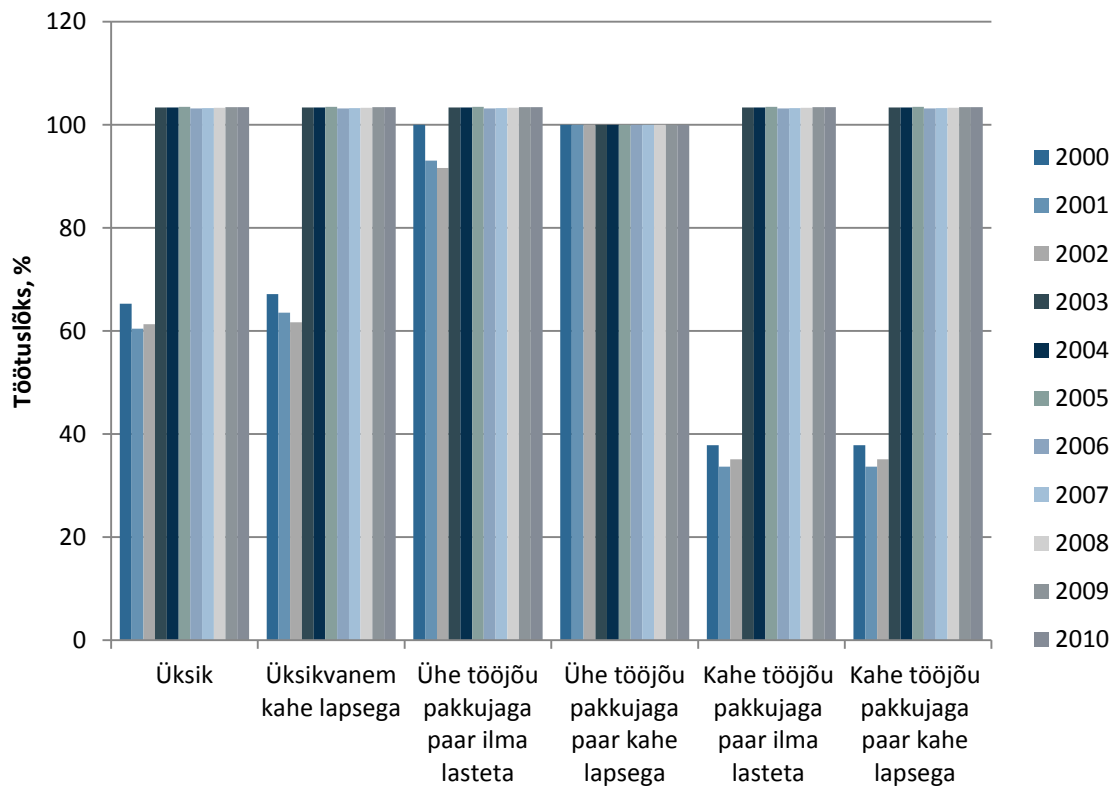
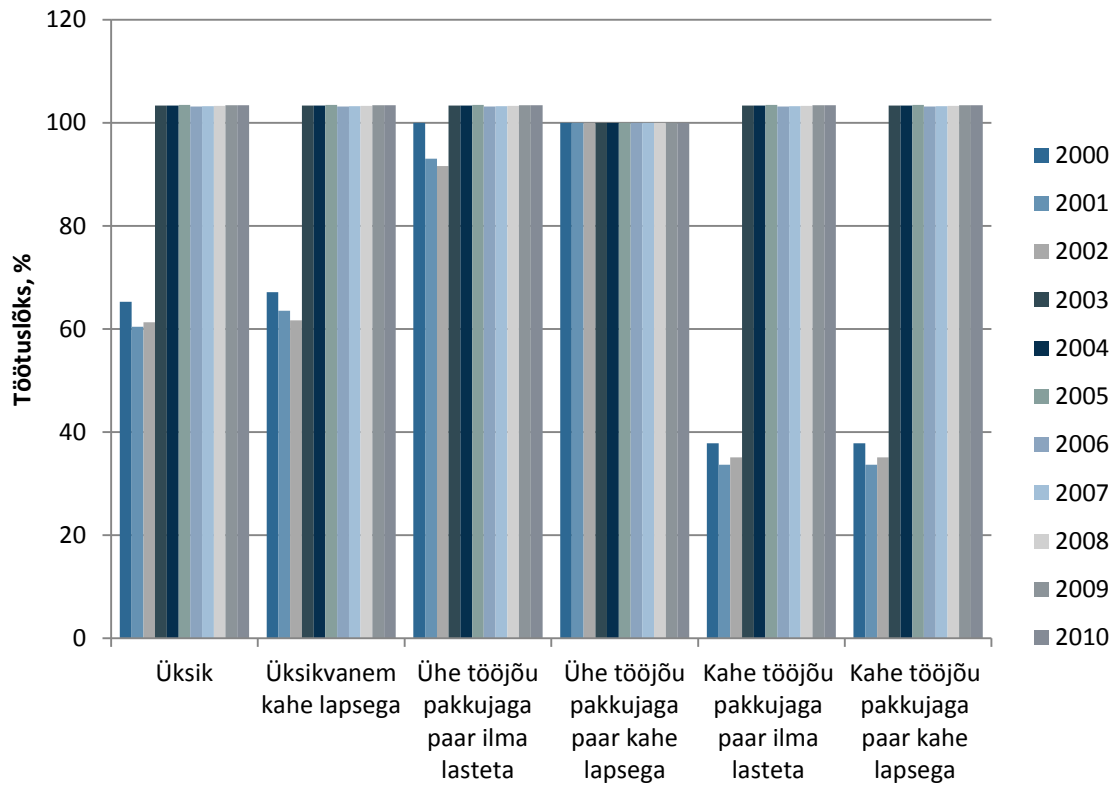
Märkused: töötu otsustab tööle minekut esimesel töötuse kuul palgaga 67% keskmisest palgast. Kui teine leibkonna liige töötab, siis palgaga 67% keskmisest palgast. Kui teine leibkonna liige on mittetöötav, siis ta ei saa töötushüvitisi.

Arvestatud on töötaja töötuskindlustusmaksed. Ei ole arvestatud abikaasade ühisdeklaratsiooni võimalust ega täiendavat tulumaksuvaba tulu laste arvu järgi. Alates 2003. aastast on eeldatud, et inimene saab töötuskindlustushüvitist, kusjuures eelmine palk oli 67% keskmisest palgast. Eluasemekulud toimetulekutoetuse arvutamiseks on leitud keskmised mitteremondiga seotud kulud normpinna kohta LEU andmetel 2000-2007 ja 2010 protsendina keskmisest palgast varieerudes üle leibkonnatüüpide.

Allikas: Autorite arvutused

Eesti süsteemi probleemiks ongi eelkõige see, et saades suuremat töötushüvitist, ei ole inimestel mõtet järk-järguliselt tööle naasta, sest kaotatav hüvitis on suurem kui võit tööle minekust. Selle iseloomustamiseks sobib hästi marginaalne maksumäär. Näiteks eeldades, et inimene sai eelnevalt 67% keskmisest palgast ja plaanib nüüd tööle minna samaväärsele töökohale poole kohaga (kokku 33% keskmisest palgast), siis sellisel juhul ulatub marginaalne maksumäär enamustes leibkondades 100%ni või isegi enam, ehk kaotatav hüvitis on suurem kui saadav võit (Joonis 24).

JONIS 24. TÖÖTUSLÖKSU SUURUS ERI TÜÜPI LEIBKONDADES, PALK 33% KESKMISEST PÄLGAST, 2000-2010, %

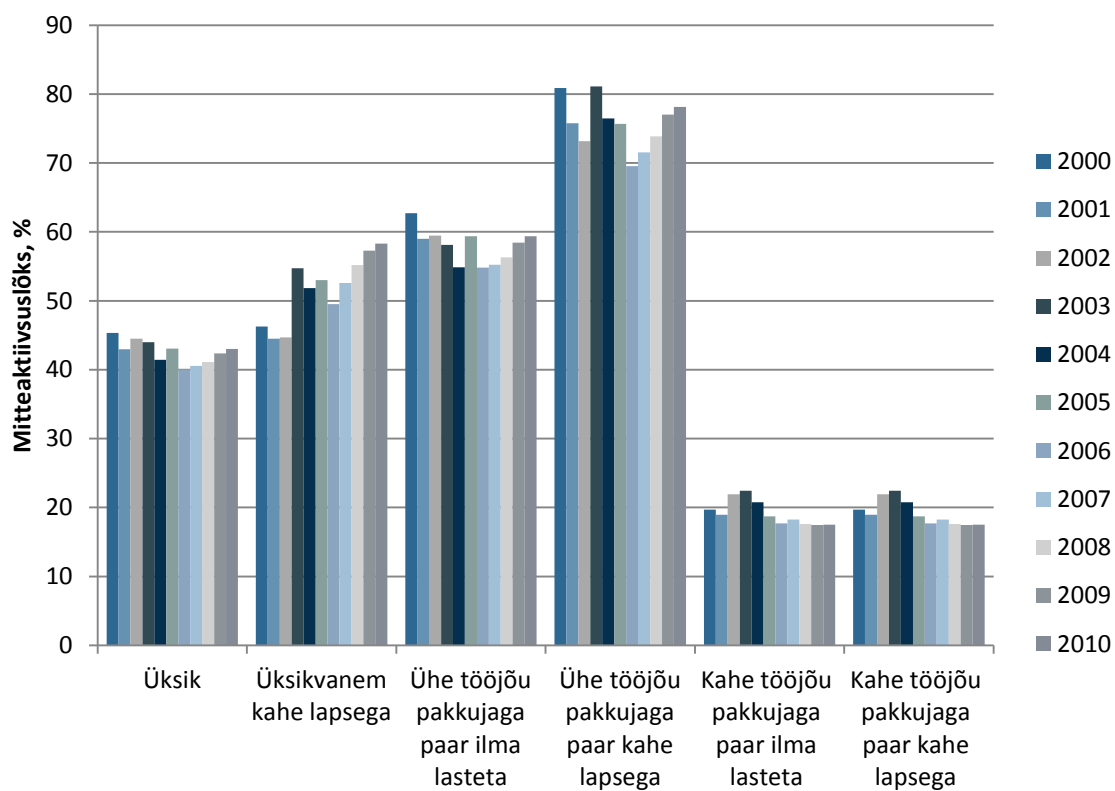
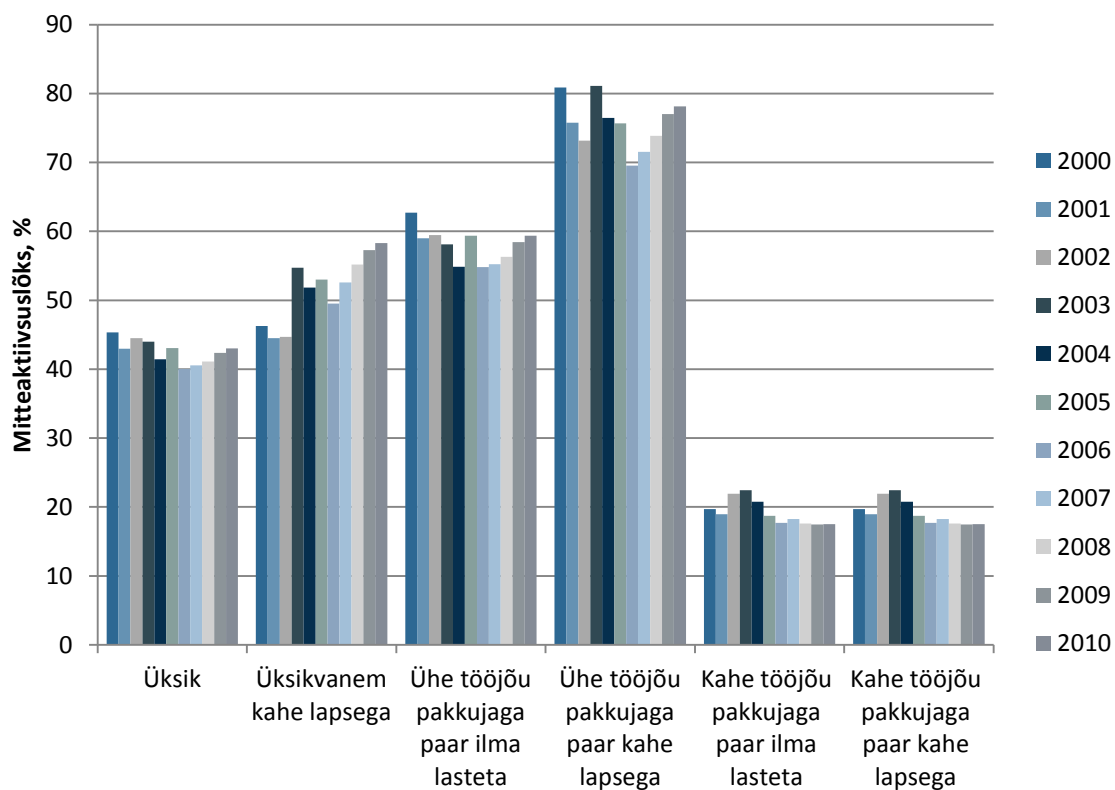


Märkused: töötus otsustab tööle minekut esimesel töötuse kuul palgaga 33% keskmisest palgast. Teisi eeldusi vt eelmise joonise märkuste juurest.

Allikas: Autorite arvutused

Järgnevalt vaadatav mitteaktiivsuslõks on analoogne töötuslõksuga, üksnes inimene ei saa töötuskindlustushüvitist ega töötutoetust (kas on olnud pikka aega töötu või ei kvalifitseeru hüvitistele). Selle tõttu on ka tegelik piirmaksumäär siirdumisel mitteaktiivsusest tööle ja netoasendusmäär madalamad. Üksiku inimese jaoks on tegelik maksumäär ligi 40%. Kõige kõrgem on see ühe töötaja pakkujaga paari puhul, kellel on kaks last, sest see leibkond saab toimetulekutoetust, millest ta ka ühe inimese tööle minnes ilma jääb. Kui lubada ühise tuludeklaratsiooni esitamise võimalust kahe töötajapakkujaga paaril (eeldades, et nad on registreeritud abielus), siis oleks küll maksukoormus väiksem, aga lõksu väärtus suurem, sest teise inimese tööle minnes on tema maksuvaba tulu juba kasutatud. Kui lubada täiendavat maksuvabastust laste arvu järgi, siis oleks tüüpleibkondadest kahe lapsega leibkondades tulumaksukoormus väiksem ja seega ka mitteaktiivsuslõksu väärtus väiksem. See tähendab, et kui inimesed võtaksid arvesse ka järgmisel kalendriaastal tagasi saadava tulumaksusumma, siis on töötamise motivatsioon suurem.

JOONIS 25. MITTEAKTIIVSUSLÕKSU SUURUS ERI TÜÜPI LEIBKONDADES, 2000-2010, %



Märkus: Eelduste kohta vaata märkusi eelmise joonise järel

Allikas: Autorite arvutused.

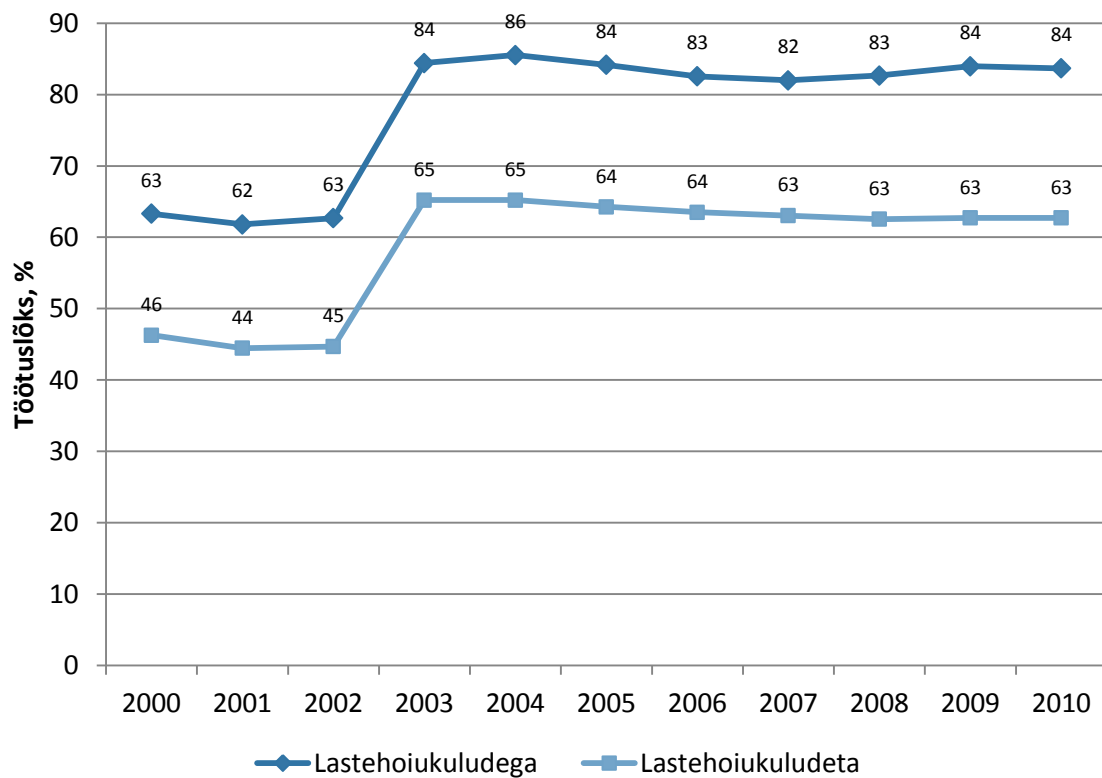
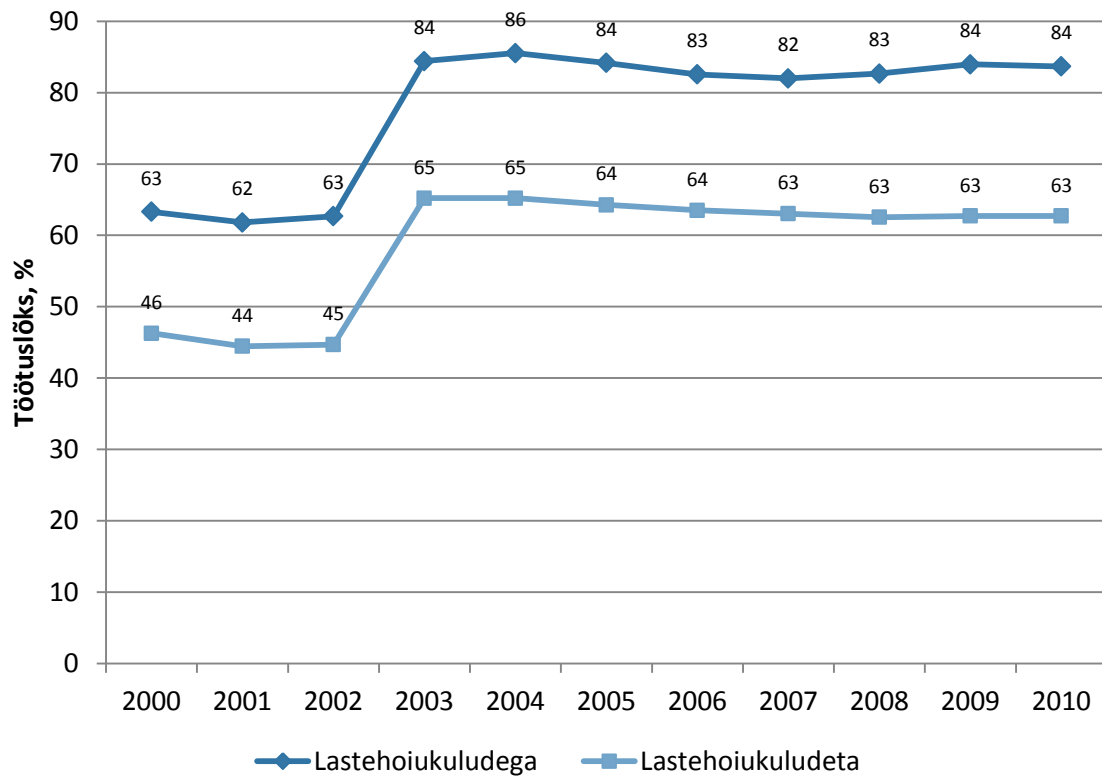
Et lapsehoolduskulud mängivad rolli naiste tööjõupakkumise otsuse kujundamisel, siis on soovitatav analüüsida ka töötamise stiimulite väärtusi arvestades lapsehoiutasusid. Näiteleibkonnana on alljärgnevalt kasutatud 2 lapsega üksikvanemat, mis on kõige tundlikum peretüüp lapsehoolduskulude suhtes. Alljärgnevalt eeldatakse, et mõlemad lapsed vajaksid lapsehoiuteenust (mis tähendab, et mõlemad lapsed on kooliealised) ning lapsehoiuteenuse maksumuseks võtame 20% alampalgast lapse kohta, mis on ülempiir, mida kohaliku omavalitsuse rahastatav lasteaed võib vanematelt võtta.

Võrdluseks võib tuua, et OECD (2007) toob riikide keskmisena, et 2-aastase lapse lapsehoiukulud moodustavad ca 16% keskmisest palgast, kuid see varieerub riikide vahel väga palju, ulatudes 4%st Ungaris kuni 34%ni Šveitsis. Eesti puhul moodustasid EU-SILC andmete põhjal autorite arvutuste kohasel lapsehoiukulud aastatel 2004-2009 ca 4,5% keskmisest palgast ehk ca 13.5% alampalgast (autorite arvutused). Seega olid inimeste endi kulutused lapsehoiule Eestis võrreldes teiste riikidega ja ka maksimaalselt seaduses lubatuga keskmiselt madalamad.

Kui arvestada 20% alampalgast lapsehoiukuludeks, siis sellisel juhul suureneb töötuslõks veelgi lastega pere jaoks. Tegelik piirmaksumäär 67% keskmise palgaga tööle minnes suureneb ligi 25 protsendipunkti võrra ulatudes 80 protsendipunktini. Ka mitteaktiivsuse lõksu väärtus (st kui töötuskindlustushüvitist enam ei saadaks, vaid üksnes toimetulekutoetust) suureneks analoogselt. Alampalgaga tööle minek ei tasuks üksikvanemal ära, sest võit töötasust oleks väiksem kui potentsiaalne toimetulekutoetuse kaotus ja täiendav lasteaiakoha maksumus. Seega on omavalitsuste poolt pakutavad soodustused lastehoiukoha maksumuses just töötamise korral väga olulised, et madalalpalgalistele üksikvanematele luua rahalisi stiimuleid tööturul osalemiseks.

Paradoksaalne on see, et Eesti omavalitsuste poolt pakutavad lasteaiakoha maksumuse soodustused juhul, kui lapsevanem saab toimetulekutoetust või on muidu töötu, suurendavad mitteaktiivsuse lõksu või ka madala palga lõksu, sest soodustuse kaotus tööle minekul muudab tööle mineku kallimaks.

JOONIS 26. TÖÖTUSLÖKSU SUURUS KAHE LAPSEGA ÜKSIKVANEMA PERES KOOS JA ILMA LASTEHOIUKULUDETA, %



Märkus: Lastehoiukulude suuruseks on arvestatud 20% alampalgast. Muude eelduste kohta vt märkusi eelnevate joonise järel.

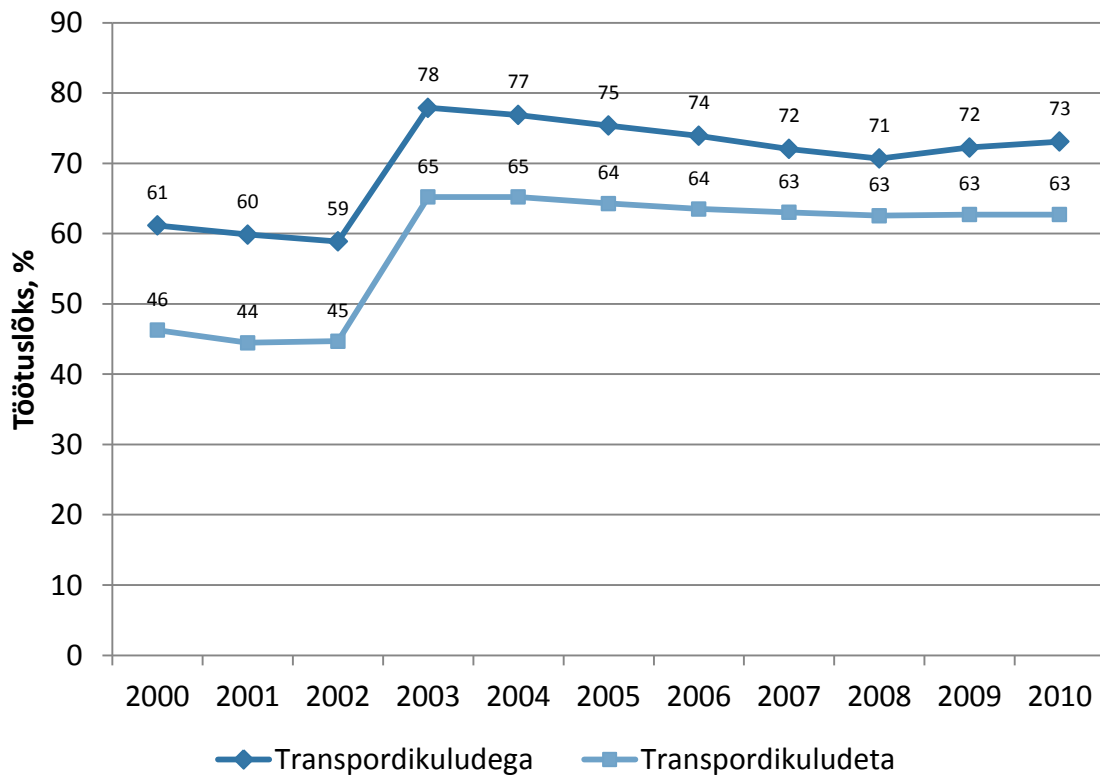
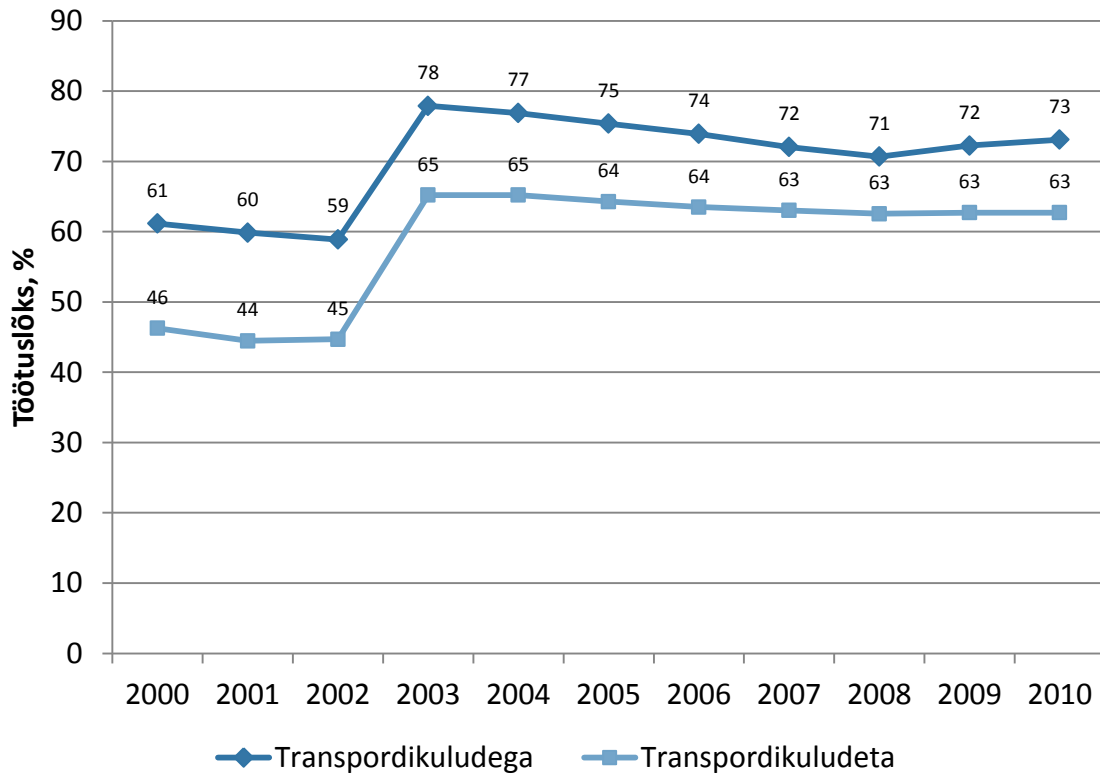
Allikas: Autorite arvutused.

Kui arvestada veel juurde võimalikke täiendavaid väljaminekuid transpordile, siis muutub alampalgaga töötamine veelgi vähem atraktiivseks. Inimeste tööga seotud kulutused transpordile ei ole kahjuks täpselt teada. Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuringute keskuse RAKE uuringus „Tööjõu siseriikliku mobiilsuse uuring“ (2011) on esitatud inimeste küsitlusandmed, mille kohaselt suurim osa vastajaid (41%) pidas töölemineku transpordiga seotud kulusid ühes kuus väiksemaks kui 30 eurot. 22%-l jääb kuine transpordikulu vahemikku 30-64 eurot ning 12%-l vahemikku 65-129 eurot. Üle 130 euro kulutab ühes kuus tööl käimisega seotud transpordile 10% küsitletutest, sealhulgas 1% vastanutest kulutab üle 250 euro. Samas on küsitav tulemuste üldistatavus kogu Eesti jaoks, sest tulenevalt uuringu fookusest, ei hõlmanud küsitlusuuring muuhulgas Tallinna ega Tartu inimesi, kus kulud transpordile on oletatavalt väiksemad, sest tööle mineku kaugus on väiksem.

Illustreerimaks transpordikulude mõju töötuslõksu suurusele on võetud transpordikulude suuruseks ülalloodud uuringu ligilähedast mediaanväärtust 50 eurot (ehk 780 krooni) kuus 2011. aastal. Varasemate aastate jaoks on antud suurust korrigeeritud tarbijahinnaindeksi transpordi hinnaindeksiga. Kulud täisealise inimese kohta on võetud võrdseks nii ühe kui kahe töötava inimesega leibkonnas (st on eeldatud, et ei ole transpordikulude säästu, kui leibkonnas on kaks töötavat inimest). Ka ülalmainitud uuringu kohaselt ei ole erinevust transpordikulude jaotuses, sõltuvalt kas tegemist on üksiku inimese või abielus (kooselus) oleva inimesega (vt viidatud raporti Lisa 4, tabel 10, lk 95).

Tegelik piirmaksumäär 67% keskmise palgaga tööle minnes suureneb ligi 10 protsendipunkti võrra ulatudes kahe lapsega üksikvanema jaoks keskmiselt ca 75%ni viimastel aastatel. Ka mitteaktiivsuse lõksu väärtus (st kui töötuskindlustushüvitist enam ei saadaks, vaid üksnes toimetulekutoetust) suureneks analoogselt.

JOONIS 27. TÖÖTUSLÖKSU SUURUS KAHE LAPSEGA ÜKSIKVANEMA PERES KOOS JA ILMA TRANSPORDIKULUDETA, %

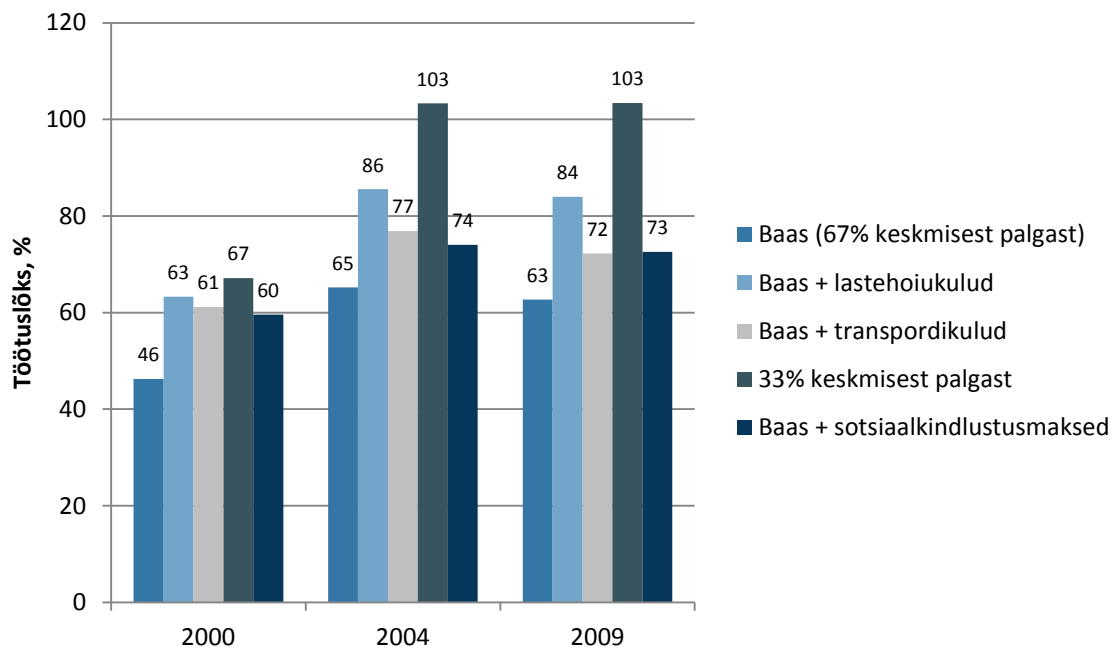
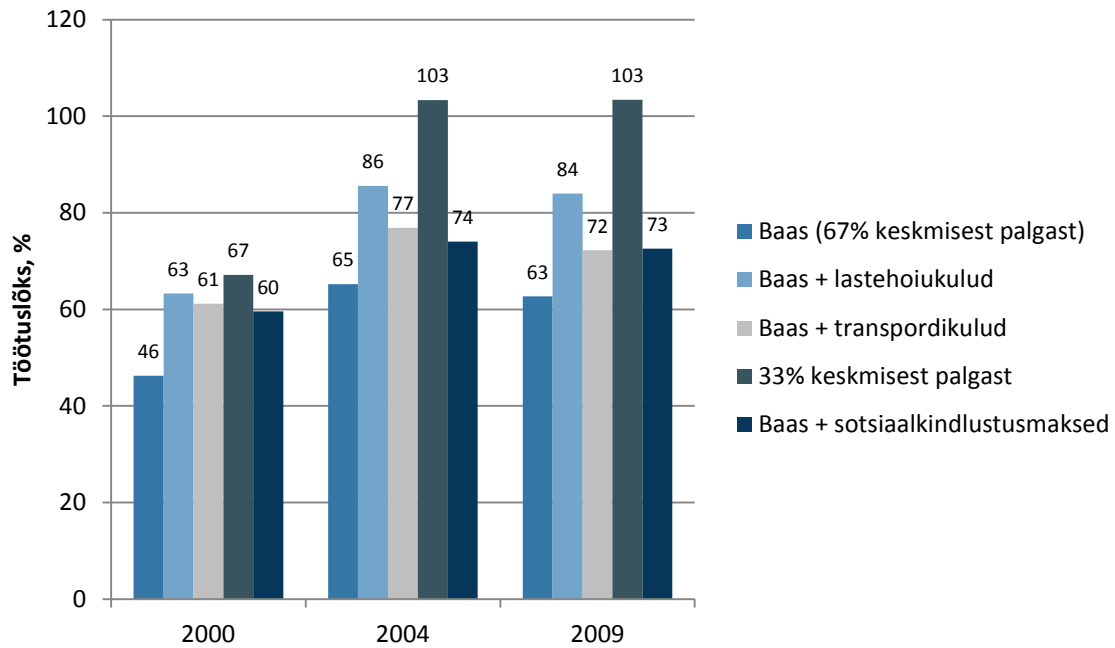


Märkus: Transpordikulude suuruseks on võetud 2011. aastal 50 eurot töötava inimese kohta, mille suurust on kohandatud aastate 2000-2010 kohta tarbijahinnaindeksi transpordikaupade ja teenuste osaindeksi väärtusega. Muude eelduste kohta vt märkusi eelnevate joonise järel.

Allikas: Autorite arvutused

Lisaks eeltoodule saab ühe indikaatorina välja arvutada ka tegelikud maksumäärad mitte brutopalgajaoks vaid tööjõukulu jaoks, mis sisaldab ka sotsiaalmaksu. See näitab ka tööandjapoolset motivatsiooni inimene tööle võtta. Nimelt võib toetuste ja maksude süsteem küll soodustada tööle minekut, kuid tööandja peab siiski tasuma kõrgeid sotsiaalkindlustusmaksuid, mis teeb inimese tööle mineku võtmise kulukaks. Joonis 28 näitab, et kahe lapsega üksikvanemal suurendab sotsiaalkindlustusmaksete arvestamine maksukiilu töötuslõksu suurust 63 protsendilt 73 protsendini 2009. aastal, juhul kui üksikvanem läheb tööle 67% keskmise palga peale (ilma lapsehoiukulusid arvestamata), tegelikku maksumäära 72,5%ni. See tähendab, et 732,5 protsenti kogu tööjõu kulu suurenemisest võetakse ära inimeselt läbi suurenenud maksude (sotsiaalmaks, tulumaks) ja vähenenud toetuste (töötuskindlustushüvitis). Seega tulenevalt Eesti kõrgeast sotsiaalmaksust on inimese tööle võtmine kulukas. Selles valguses on oluline töötutele makstav palgatoetus, mis alandab tööandja jaoks pikaajalise töötü tööjõu hinda lühiajaliselt ja soodustab seega tööle võtmist.

JOONIS 28. TÖÖTUSLÕKSUDE SUURUS ERI EELDUSTE KORRAL KAHE LAPSEGA ÜKSIKVANEMA PERES, %



Märkus: Eelduste kohta vt märkusi eelmise joonise järel

Allikas: autorite arvutused.

Kokkuvõtvalt saab väita, et kõige suurem on töötuslõks juhul, kui soovitakse tööle minna oluliselt madalama palgaga (või osalise koormusega) kui enne töötuskindlushüvitise saamist. Töötuslõksu suurendavad nii lastehoiukulud kui ka töötamisega seotud transpordikulud. Ühekordselt makstavad koondamishüvitised, mis ei sõltu inimese järgnevast tööle mineku kiirusest, ei mõjuta teoreetiliselt töötamise stiimuleid läbi töötuslõksu, küll aga avaldavad nad mõju läbi sissetulekuefekt, millele on

viidanud ka varasemad uuringud (vt ka ptk 2 Sotsiaalkaitsehüvitiste ja -toetuste maksmise põhimõtted).

6.1.3. Erijuhtude asendusmäärade analüüs

Analüüsi kuuenda osa fookuses oli sotsiaaltoetuste ja -hüvitiste samaaegse maksmise tingimused. Analüüsi tulemusena hinnati, kui eesmärgipärane on hetkel kehtiv hüvitiste maksmise korraldus ning millistel juhtudel tuleks rakendada hetkeolukorraga võrreldes erinevat samaaegse maksmise võimalusi. Inimese töömotivatsiooni läbi majanduslike stiimulite mõjutab inimese õigus saada samaaegselt mitut sotsiaaltoetust või -hüvitist. Sellisel juhul suureneb inimese ja tema leibkonna sissetulek töötuse korral võrreldes töötusele eelneva või järgneva töötasuga. Järgnevas analüüsis tuuakse välja lõksude ja asendusmäärade suurused olulisematel erijuhtudel, kus ettepanekute järgi võiks inimesel olla võimalus saada samaaegselt mitut toetust või hüvist ning võrreldakse neid kehtiva olukorraga, kus isikul puudub võimalus neid toetusi või hüvitisi samaaegselt saada (vt tabel Tabel 8). Sarnaselt käesoleva peatüki varasemale analüüsile käsitletakse erijuhte, kus samaaegselt töötuskindlustushüvitisega või töötutoetusega makstakse mõnda muud toetust või hüvitist.

TABEL 8. ANALÜÜSITAVAD SISSETULEKUTE KOMBINATSIOONID ERIJUHTUDE KORRAL

	Töötuskindlustushüvitis	Töötutoetus
Soodustingimustel vanaduspension	Jah	Ei saa sissetulekukriteeriumi järgi
Väljateenitud aastate vanaduspension	Jah	Ei saa sissetulekukriteeriumi järgi
Töövõimetuspension	Jah	Hüpoteetiline juht, kui võiks saada samaaegselt
Vanemahüvitis	Jah	Ei saa sissetulekukriteeriumi järgi
Toimetulekutoetus	Vaadatud eelnevalt	Vaadatud eelnevalt
Koondamishüvitis	Jah	Jah

Leibkonnatüüpidest on analüüsi valitud üksik töötav või üksik kahe lapsega (vanemahüvitise saamise korral) leibkond ning võrreldud seda toodud juhuga, kus puudusid teised hüvitised.

Tabelis 9 on esitatud brutoasendusmäärad, netoasendusmäärad ja marginaalsed efektiivsed maksemäärad töötuskindlustushüvitise ja muude hüvitiste samaaegsel saamisel. Keskmise baashüvitise suurus (erinev pensioniliik või vanemahüvitis) on võetud 2010. aasta lõpu seisuga sotsiaalkindlustusameti andmete põhjal. Eeldatav töötasu on pensionide puhul leitud kasutades 2010. aastal keskmist sotsiaalmaksuga maksustatud tulu suurust erinevate pensionide korral tuginedes sotsiaalkindlustusameti andmetele. Sealjuures on soodustingimustel vanaduspensionide puhul eeldatud sama suurt töötasu kui keskmiselt vanaduspensionäridel. Vanemahüvitise puhul on potentsiaalne töötasu võetud võrdseks keskmise vanemahüvitisega. Töötuskindlustushüvitis on leitud kui 50% töötasust.

Brutoasendusmäär on leitud võrreldes baashüvitise (valitud pensioniliik või vanemahüvitis) ja töötushüvitise samaaegset saamist baashüvitise ja töötasu samaaegse saamisega. Seega iseloomustavad bruto- ja netoasendusmäärad ning efektiivne piirmaksumäär (METR), kas inimesel on motivatsioon tööle minna, kui ta saab töötushüvitist lisaks plaanitud hüvitisele.

Erinevate pensioniliikide puhul moodustab töötuskindlustushüvitis koos saadava pensioniga ligi 60-70% võrreldes eelneva või järgneva töötamisega samaaegselt pensioni saamisega.

Netoasendusmäärad on veel mõne protsendipunkti võrra suuremad. Asendusmäärad on suuremad kui üksnes töötuskindlustushüvitise saamise puhul (so üle 50 protsendi), sest mõni töötamisest mittesõltuv pension suurendab sissetulekut mõlemas seisundis ja seega on sissetulek vähem tundlik töötamisele. Pensionide ja töötuskindlustushüvitiste samaaegsel saamisel on efektiivne piirmaksumäär (METR) inimese tööle minemiselks 6429% ehk sama, mis tavalisel töötulainult töötuskindlustushüvitist saaval inimesel, sest kaotus tööle minekulst on sarnane - üksnes tööjõumaksudkaduv töötuskindlustushüvitis ja suurenevad maksud. Et töötutoetuse on ligi 2,5 korda väiksem kui töötuskindlustushüvitis, siis isegi kui töötutoetust oleks võimalik saada samaaegselt töövõimetuspensioniga, oleksid ka bruto- ja netoasendusmäärad oluliselt madalamad (vastavalt 48% ja 53%) ning ka METRi väärtus oluliselt madalaim, ca 1935%. Seega on vaadeldud kombinatsioonidest töövõimetuspension ja töötutoetuse samaaegne saamine kõige vähem töötamise stiimuleid pärssiv.

Vanemahüvitise ja töötuskindlustushüvitise puhul ulatub bruto- ja netoasendusmäär võrreldes vanemahüvitise ja töötasu samaaegse saamisega isegi ligi 90%-ni (87% ja 89% vastavalt). Põhjuseks on asjaolu, et vanemahüvitist töötuskindlustushüvitise saamise korral ei vähendata, kuid seda tehakse jätkuvalt töötamise korral. Kui töötuskindlustushüvitist vähendada analoogselt töötasuga, siis väheneb asendusmäär ca 10 protsendipunkti (76% ja 77%). Seetõttu puudub rahaline motivatsioon loobuda vanemahüvitise ajal töötuskindlustushüvitisest ja asuda tööle. Ka efektiivne maksumäär on kõrgem, olles ligi 3785% keskmise vanemahüvitise suuruse korral, kui töötuskindlustushüvitist ei vähendata vanemahüvitise korral, ja 69%, kui töötuskindlustushüvitist vähendatakse vanemahüvitise korral.

TABEL 9. ASENDUSMÄÄRAD TÖÖTUSHÜVITISTE JA MUUDE HÜVITISTE SAMAAEGSEL SAAMISEL, 2010, ÜKSIK TÄISKASVANU

	Keskmine hüvitis kuus, eurod (2010 lõpp)	Eeldatav keskmine töötasu ja töötuks jäämist**	Eeldatav töötus- enne hüvitis pärast	Bruto-summa	Neto-summa	Bruto-asendusmäär	Neto-asendusmäär	METR
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)			
Soodustingimustel vanaduspension*								
Pension + töötasu	303	396**		699	608	Võrdlusbaas		
Ainult pension	303			303	280	43%	46%	17%
Pension + töötuskindlustus-hüvitis	303		198	501	466	72%	77%	64%
Väljateenitud aastate pension								
Pension + töötasu	317	702**		1019	849	Võrdlusbaas		
Ainult pension	317			317	291	31%	34%	20%
Pension + töötuskindlustus-hüvitis	317		351	668	598	66%	69%	64%
Töövõimetuspension								
Pension + töötasu	179	330**		509	457	Võrdlusbaas		
Ainult pension	179			179	179	35%	39%	16%
Pension + töötuskindlustus-hüvitis	179		165	344	340	68%	74%	64%
Pension + töötutoetus	179		63	242	242	48%	53%	35%
Vanemahüvitis								
Vanemahüvitis + töötasu (vähendamise)	706	706		1223	970	Võrdlusbaas		
Ainult vanemahüvitis	706			706	588	58%	61%	46%
Vanemahüvitis + töötuskindlustushüvitis ilma vähendamata	706		353	1059	867	87%	89%	85%
Vanemahüvitis + töötuskindlustus-hüvitis vähendamise	706		353	929	704	76%	77%	69%
Võrdlus töötava inimesega								
Üksik töötaja (67% keskmisest palgast)	0	531	265			50%	56%	64%
Üksik töötaja (alampalk)	0	278	139			50%	59%	64%

* Märkus: sisaldab soodustingimustel vanaduspensionini nn nimekirja nr 1 järgi ja nimekirja nr 2 järgi. Ei sisalda soodustingimustel vanaduspensionini kolme või enama lapse või lapsinvaliidi kasvatamise eest, hüpofüsaarse kasvuga inimesed, Tšernobõli aatomielektriijaama avarii tagajärgede likvideerimisest osavõtnud, õigusvastaselt represseerituna kinnipidamiskohas või asumisel viibinud rehabiliteeritud.

** Märkus: kasutatud on töötavate vanaduspensionäride keskmist töötasu kuus.

*** Märkus: Selgitus eelduste kohta: tavalist maksuvaba tulu kasutatakse üksnes töötasult tulumaksu arvutamisel ja pensionidespetsiifilist töötasu üksnes pensionidelt.

Allikas: Eesti Sotsiaalkindlustusamet: Riiklik statistiline aruanne „Pensionärid. 2010“, aruanne "Määratud vanemahüvited liikide lõikes. 31.12.2010, ettekanne „Riiklik pensionikindlustus 2011“, tabel „2010. aastal töötanud pensionäride jaotus pensioniliigiti ja keskmised pensionikindlustuse koefitsiendid“; autorite arvutused. Kõikidel ülalmainitud juhtudel suurendab mitme hüvitise samaaegne saamine netoasendusmäär võrreldes üksiku töötajaga, kes saab kas 67% keskmisest palgast või alampalka (vt Tabel 9 viimased kaks rida). Samuti võib täheldada, et

netoasendusmäärad, mis ulatuvad 70-80%ni on kõrged ka rahvusvahelises võrdluses, ulatudes OECD riikide kõrgemate väärtusteni (vt Joonis 15) eespool. Seega võib oletada, et töötuskindlustushüvitise ja teatud liiki pensionide või vanemahüvitise samaaegne saamine võib vähendada lühiajaliselt töötamise motivatsiooni.

Kõikidel ülalmainitud juhtudel suurendab mitme hüvitise samaaegne saamine netoasendusmäära võrreldes üksiku töötajaga, kes saab kas 67% keskmisest palgast või alampalka (vt Tabel 9 viimased kaks rida). Samuti võib täheldada, et netoasendusmäärad, mis ulatuvad 70-80%ni on kõrged ka rahvusvahelises võrdluses, ulatudes OECD riikide kõrgemate väärtusteni (vt Joonis 15) eespool. Seega võib oletada, et töötuskindlustushüvitise ja teatud liiki pensionide või vanemahüvitise samaaegne saamine võib vähendada lühiajaliselt töötamise motivatsiooni.

6.2. Lõksude ja asendusmäärade leidmine tegelike leibkondade põhjal

6.2.1. Mudel ja andmed

Tegelike leibkondade analüüsimiseks kasutatakse mikrosimulatsioonimudelit EUROMOD (versioon F4.32), mis hõlmab poliitikareegleid aastate 2006-2011 kohta ning kasutab sisendandmetena Eesti Sotsiaaluuringut (ESU) 2007 ja 2008. EUROMOD on staatiline mudel, hinnates poliitikameetmete esimest järku mõjusid, st enne kui inividid oma käitumist kohandavad (nt tööjõupakkumist)¹⁴.

EUROMOD võimaldab simuleerida otseseid makse ning rahalisi toetusi (erinevate stsenaariumite korral), hõlmates Eesti puhul järgmisi instrumente:

1. sotsiaalkindlustusmaksed (tööandja, töövõtja, FIE);
2. tulumaks (nii jooksev kui ka nõ deklaratsioonijärgne);
3. töötushüvitised (töötuskindlustushüvitis, töötutoetus);
4. peretoetused (sünnitoetus, lapsehooldustasu, lapsetoetus, kolme- ja enamalapselise pere toetus, seitse- ja enamalapselise pere vanema toetus, koolitoetus);
5. toimetulekutoetus.

Maamaks, riiklikud pensionid, sünnitus- ja vanemahüvitis ja muud väiksemad toetused (nt haigusraha, stipendiumid jms) on võetud otse ESU andmetest kuna viimane ei sisalda kõike vajalikku informatsiooni nimetatud maksude ja toetuste simuleerimiseks. 2006. aasta poliitikareeglid on simuleeritud ESU 2007 põhjal, mis sisaldab informatsiooni 2006. a. sissetulekute kohta, 2007.-2011. a. poliitikareeglid on simuleeritud ESU 2008 põhjal. 2008.-2011. aasta poliitikareeglite modelleerimisel on korrigeeritud maamaksu, mittesimuleeritud toetusi ja eraviisilisi sissetulekuid (tulu töötamisest, renditulu, intressid, dividendid, erapension jms – edaspidi majanduslik tulu) keskmise kasvumääraga tululiikide lõikes, mis on omakorda leitud Eesti Statistikaameti ja ministeeriumite avaldatud agregaatandmete põhjal. 2008.-2011. aasta modelleerimisel eeldatakse lisaks, et indiviidide ja leibkondade sotsiaal-demograafilised tunnused on ajas konstantsed (nt hõivestaatus). Kuna ESU andmed ei võimalda saada ülevaadet sissetulekute varieerumisest kuude lõikes, kajastavad EUROMODi baas-

¹⁴ PRAXIS on teinud Essexi Ülikooliga koostööd EUROMODi Eesti osamudeli arendamisel alates 2005. aastast. EUROMODi projekti partnerina on PRAXISel nii mudeli kui ka selle lähteandmete kasutusõigus.

stsenaariumid poliitikareegleid vaadeldava aasta 30. juuni seisuga. Käesoleva analüüsi jaoks on sellel kaks olulisemat tähendust:

1. Esiteks võimaldab see aastasiseseid poliitikamuudatusi analüüsida vaid ligikaudselt (nt tõsteti töötuskindlustusmaksete määrasid 2009. aasta jooksul kaks korda).
2. Teiseks vastavad EUROMODi abil leitud netoasendusmäärad aastaste tulude tõttu kombinatsioonile lühi- ja keskmise ajahorisondiga töötusest.

Arvutamaks netoasendusmäärasid ja tegelikke piirmaksumäärasid, modelleeritakse siirdeid hõivest töötusesse ja töötusest/mitteaktiivsusest hõivesse, leides EUROMODi abil uuele hõivestaatusele vastava (leibkonna) netotulu. Ühes leibkonnas võib olla mitu vaatlusalust indiviidi, kuid nende siirdeid modelleeritakse järgemööda, hoides ülejäänud leibkonnaliikmete tööhõivet konstantsena. Seega iseloomustavad indikaatorid töötamise motivatsiooni eeldusel, et teiste leibkonnaliikmete tööhõive ei muutu. Mõlemad indikaatorid on arvatud võttes arvesse netotulu (muutust) leibkonna tasandil.

Hõivest töötusesse siirete modelleerimisel on valimisse võetud individid, kes vaadeldaval aastal (i) said palgatulu, (ii) ei saanud riiklikke pensione, töötus-, rasedus- ega vanemahüvitisi ning (iii) ei olnud töötud. Nendele tingimustele vastab ESU 2007 puhul 5431 inimest vanusejaotusega 16-70 aastat ning ESU 2008 puhul 5066 inimest vanusjaotusega 16 kuni 62 aastat.

Töötusest ja mitteaktiivsusest hõivesse siirete modelleerimisel on valimisse võetud individid, kes vaadeldaval aastal (i) pole saanud palgatulu, individuaalset töist tulu, riiklikke pensione, töötus-, rasedus- ega vanemahüvitisi, (ii) ei olnud FIEna registreeritud, (iii) ei tegelenud õpingutega ning (iv) olid töörealised (st vanuserühm 16 aastat kuni pensioniiga). Nendele tingimustele vastab ESU 2007 puhul 581 inimest, kellest 197 olid vähemalt osa aastast töötud ja 384 mitteaktiivsed. ESU 2008 andmete puhul on valimi suuruseks 410 inimest, kellest 116 olid töötud ja 294 mitteaktiivsed. Kuna ESU andmetes pole mittehõivatute kohta teada, kas nad on liitunud II pensionisambaga, siis pole käesolevas analüüsis hõivesse siirde modelleerimisel kogumispensionimakseid arvestatud.

Täiendavaid detaile Eesti osamudeli kohta, sh töötushüvitiste modelleerimisega seotuid konkreetseid eeldusi, leiab Eesti EUROMODi raportist¹⁵.

6.2.2. Netoasendusmäärad hõivest töötusesse liikumisel

Netoasendusmäär hõivest töötusesse liikumisel näitab (leibkonna) netotulude taset vaatlusaluse leibkonnaliikme töötuks jäämisel suhtena (leibkonna) netotulusse enne seda¹⁶. Olenevalt isiku (ja leibkonna) karakteristikutest võib isik saada kas töötuskindlustushüvitist, töötutoetust, toimetulekutoetust või kombinatsiooni nendest.

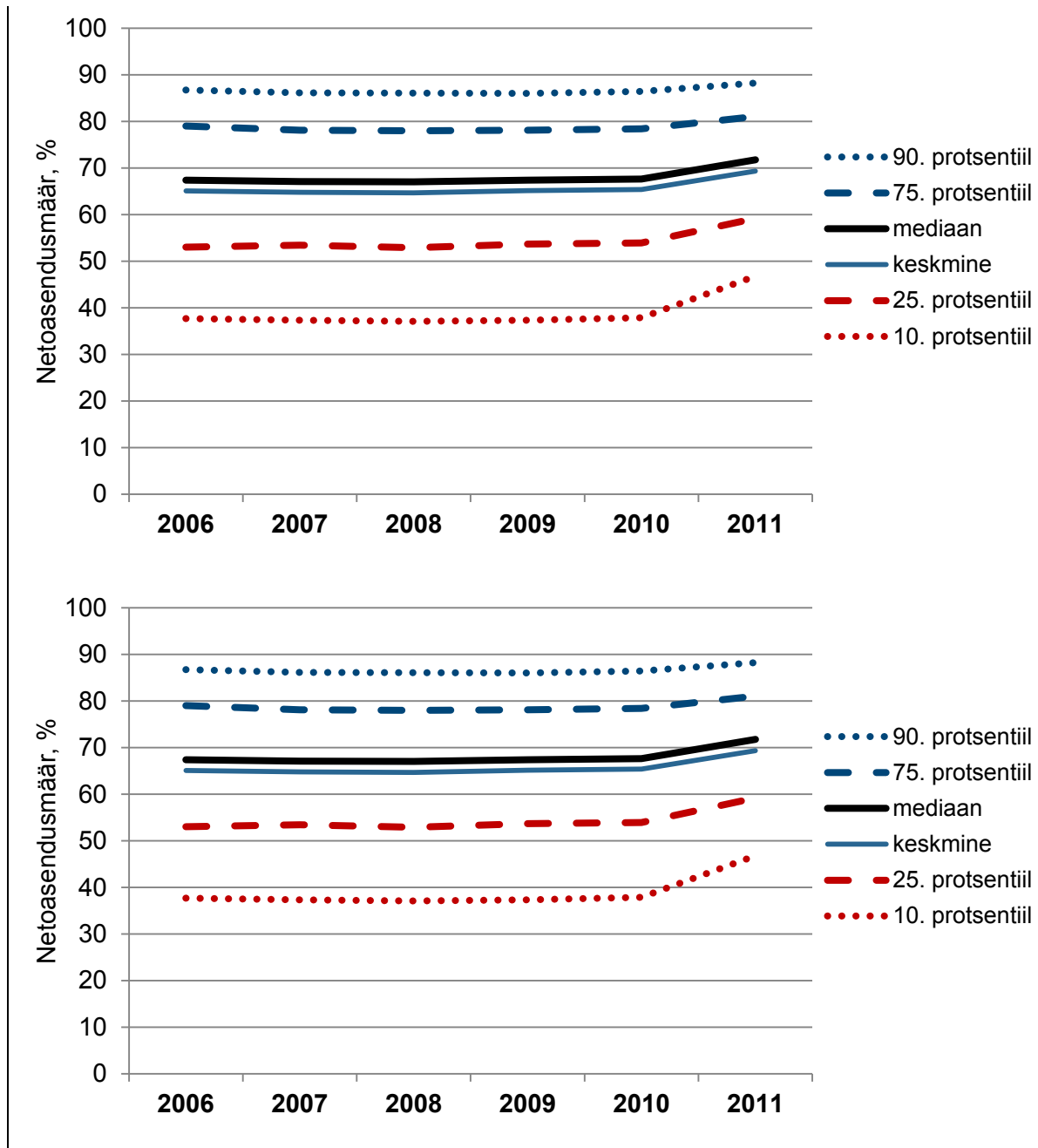
Kõikide Joonis 29 esitatud statistikute põhjal on netoasendusmäärade jaotus olnud aastatel 2006-2010 väga stabiilne. Keskmise netoasendusmäär on püsinud 65% tasemel ning mediaanväärtus 67% tasemel. Oluline muutus ilmnes 2011. aastal kui netoasendusmäärad tõusid seoses töötus-

¹⁵ <http://www.iser.essex.ac.uk/euromod/resources-for-euromod-users/country-reports>

¹⁶ Pangem tähele, et eelnevalt oli netoasendusmäär defineeritud kui sissetulek mittetöötamise korral jagatud sissetulekuga töötamise korral, kuid nüüd vaadeldakse teistpidi liikumist.

kindlustushüvitise makseperioodi ülemmäära pikenedes 270-lt 360-le päevale¹⁷. Ühtlasi mõjutas see muutus rohkem netoasendusmäärade jaotuse alumist otsa – vt 10. ja 25. protsentiili.

Joonis 29. NETOASENDUSMÄÄRADE KESKMINE JA PROTSENTIILID, 2006-2011, %



Allikas: Autorite arvutused EUROMODiga.

¹⁷ Kõige kauem, st 360 kalendripäeva, on õigus töötuskindlustushüvitist saada neil töötuil, kellel on kindlustusstaazi 111 või enam kuud. Kuna kindlustusstaazi arvestatakse 2002. aasta algusest, siis oli seda tingimust kõige varasemalt võimalik täita 2011. aastal.

Detailsema ülevaate netoasendusmäärade jaotusest leiab tabelis 10. Aastatel 2006-2010 olid sagedasemad väärtusvahemikud 35-40% ja 60-85%, 2011. aastal aga 45-50% ja 65-90%. Vähestel juhtudel on netoasendusmäär isegi kõrgem kui 100% ehk töötuna on leibkonna sissetulek kõrgem kui vaadeldava isiku töötades. Samas tuleb aga rõhutada, et netoasendusmäärad on keskmiselt seda kõrgemad, mida madalam on indiviidi varasem tõine sissetulek ning see seos tuleb paremini välja asendusmäärade puhul, mis jäävad vahemikku 55-100%.

TABEL 10. NETOASENDUSMÄÄRADE JAOTUS INTERVALLIDES, 2006-2011, %

Intervall	2006	2007	2008	2009	2010	2011
0-25%	0,7	0,8	0,7	0,5	0,6	0,4
25-30%	2,2	1,2	1,2	0,9	0,9	0,8
30-35%	1,3	2,2	2,4	1,8	1,6	1,1
35-40%	10,4	10,8	10,8	11,2	11,2	2,5
40-45%	3,0	3,2	3,6	3,1	3,1	2,2
45-50%	4,5	4,0	3,9	4,1	3,7	9,7
50-55%	5,5	5,1	5,2	5,0	5,1	4,0
55-60%	8,3	7,8	7,4	7,3	7,5	5,1
60-65%	9,6	10,4	11,0	10,7	10,3	8,2
65-70%	9,7	10,5	10,2	11,2	11,1	11,8
70-75%	11,0	11,9	11,9	12,1	12,0	13,2
75-80%	11,3	11,7	11,6	11,7	11,7	13,5
80-85%	10,3	9,0	9,0	9,0	9,1	11,8
85-90%	6,1	6,0	5,9	5,9	6,4	8,3
90-95%	4,2	3,4	3,4	3,4	3,2	4,4
95-100%	1,6	1,7	1,8	1,7	2,0	2,2
≥100%	0,5	0,4	0,3	0,5	0,6	0,8
Kokku	100	100	100	100	100	100

Allikas: Autorite arvutused EUROMODiga.

Netoasendusmäärade tase ei sõltu ainult töötushüvitistest, vaid ka muudest (leibkonna) sissetulekutest. Kõige olulisemaks mõjuteguriks ongi teiste leibkonnaliikmete tõine tulu, mis koos muu majandusliku tuluga (nt renditulu, intressid, dividendid) annab maksude-eelselt ligi 2/3 keskmisest netoasendusmäärast (vt Tabel 11). Toetuste hulgas on selgelt kõige suurema tähtsusega töötuskindlustushüvitis, mille maksudeeelne panus on rohkem kui kaks korda suurem kui ülejäänud toetused kokku. Kuni 2010. aastani andis see ligi kolmandiku keskmisest netoasendusmäärast, suurenedes 2011. aastal lisaks mitme protsendipunkti võrra töötushüvitise kestuse ülempiiri suurenemise tõttu. Töötutoetuse roll on aga marginaalne. Muuhulgas viitab tabel sotsiaalkindlustusmaksete suurenemisele 2008. aasta järel.

TABEL 11. KESKMISE NETOASENDUSMÄÄRA KOMPOSITSIOON SISSETULEKULIIKIDE LÖIKES, 2006-2011, %

Komponent	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Majanduslik tulu	44,2	44,7	43,9	44,0	44,7	45,0
Riiklikud pensionid	4,2	4,0	4,2	4,6	4,6	4,5
Rasedus-, vanema- ja haigushüvitis	1,2	1,4	1,4	1,7	1,6	1,6
Töötuskindlustushüvitis	20,0	20,5	20,2	20,6	21,1	26,2
Töötutoetus	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Toimetulekutoetus	1,3	1,3	1,2	1,4	1,3	1,3
Peretoetused	2,6	2,1	1,9	1,9	1,9	1,8
Tulumaks	-7,7	-8,5	-7,4	-8,1	-8,2	-9,3
Sotsiaalkindlustusmaksed	-0,9	-0,9	-0,9	-1,1	-1,7	-1,8
Keskmine netoasendusmäär	65,1	64,8	64,7	65,1	65,4	69,4

Märkus: sotsiaalkindlustusmaksed hõlmavad töövõtja töötuskindlustusmaksed ja kogumispensionimaksed (II sambaga liitunute puhul).

Allikas: autorite arvutused EUROMODiga.

Lisaks sellele on tabelis 12 näidatud netoasendusmäärade kompositsioon sissetulekuliikide lõikes sõltuvalt netoasendusmäärade tasemest 2011. aastal. See rõhutab veelkord, kuidas keskmine netoasendusmäär on suuresti sõltuv leibkonna majanduslikust tulust (sh eelkõige teiste leibkonnaliikmete teisest tulust). Erandiks on 100% ja kõrgemad netoasendusmäärad, mis on saavutatud toimetulekutoetuse abil. Töötuskindlustushüvitise panus on kõige suurem 35-60% netoasendusmäärade puhul, olles sisuliselt ainuke sissetulekuliik 45-50% netoasendusmäärade puhul. Riiklike pensionite ja peretoetuste panus on suurem kõrgemate netoasendusmäärade puhul.

TABEL 12. KESKMISE NETOASENDUSMÄÄRA KOMPOSITSIOON SISSETULEKULIIKIDE LÖIKES SÕLTUVALT NETOASENDUSMÄÄRA TASEMEST, 2011, %

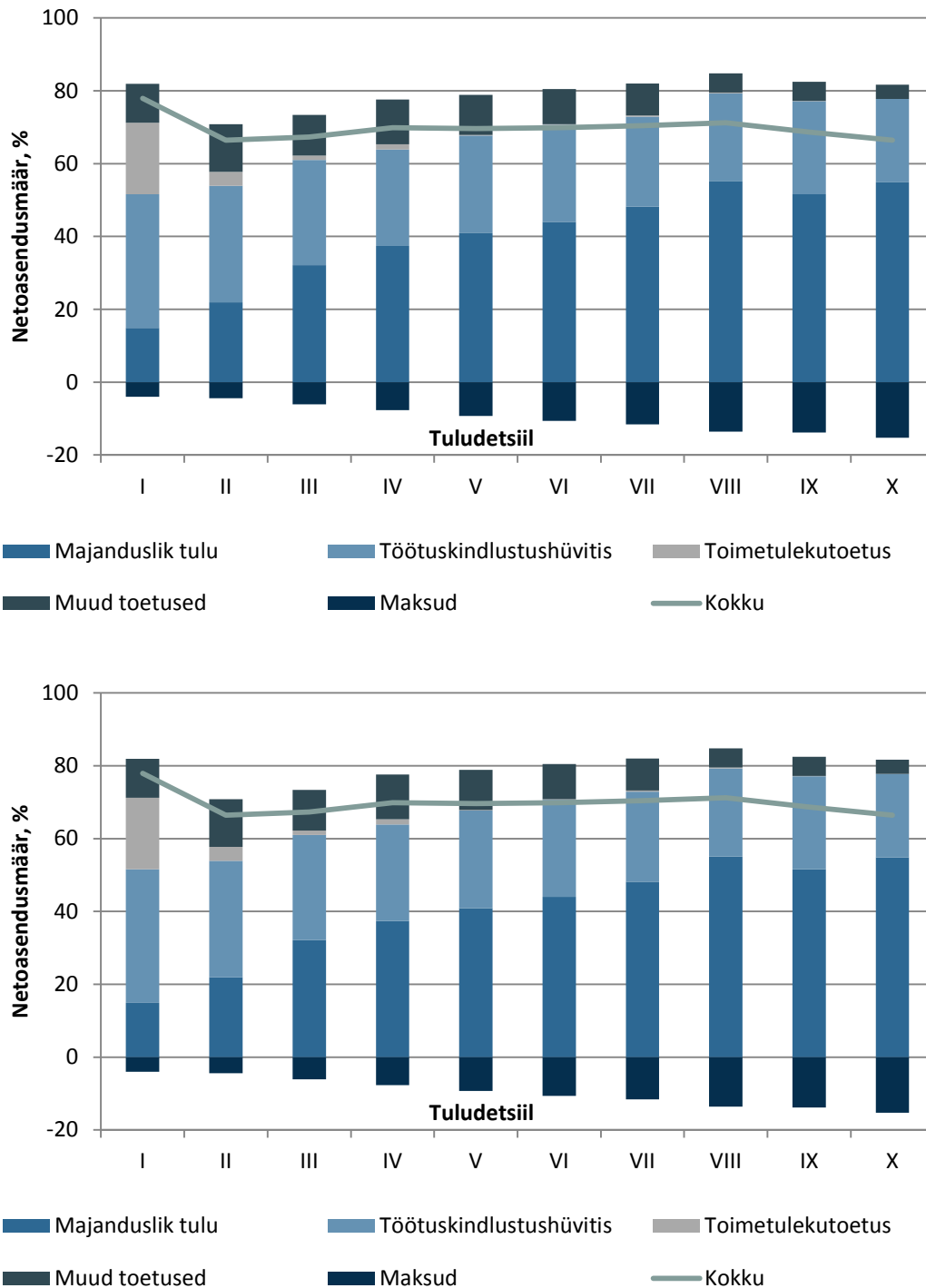
Komponent	Netoasendusmäärade tasemed																	Kokku
	0-25%	25-30%	30-35%	35-40%	40-45%	45-50%	50-55%	55-60%	60-65%	65-70%	70-75%	75-80%	80-85%	85-90%	90-95%	95-100%	≥100%	
Majanduslik tulu	0,5	0,6	1,3	1,3	6,9	3,0	11,1	18,7	28,8	37,1	49,4	60,2	71,1	83,0	90,4	91,4	50,8	45,0
Riiklikud pensionid	0,0	0,1	0,0	0,4	0,6	0,2	1,1	3,3	5,2	6,8	5,8	5,7	5,7	5,0	4,9	6,5	2,8	4,5
Rasedus-, vanema- ja haigushüvitis	0,1	0,7	0,0	0,3	0,5	0,4	1,3	2,0	2,8	2,0	2,0	1,7	1,8	1,3	1,0	0,9	0,1	1,6
Töötuskindlustushüvitis	22,0	27,8	30,0	38,4	35,5	49,1	39,5	36,3	31,4	29,0	23,9	20,0	16,2	12,3	9,1	8,5	25,5	26,1
Töötutoetus	0,3	0,5	1,7	0,1	0,9	0,0	0,3	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1	0,8	0,2
Toimetulekutoetus	1,6	1,2	0,3	0,4	2,8	0,2	1,8	1,3	0,8	0,5	0,8	1,2	0,6	1,0	2,6	3,3	34,6	1,3
Peretoetused	0,8	0,4	0,6	0,8	1,2	0,6	2,4	2,3	1,9	2,0	2,1	1,7	1,9	2,0	2,2	4,3	4,2	1,8
Tulumaks	-3,3	-3,1	-2,4	-4,3	-4,6	-5,9	-4,6	-5,8	-7,4	-8,5	-9,7	-10,8	-12,3	-14,1	-14,7	-14,1	-8,9	-9,3
Sotsiaalkindlustusmaksed	-0,1	0,0	0,0	-0,2	-0,8	-0,2	-0,5	-1,0	-1,2	-1,5	-1,9	-2,3	-2,7	-3,2	-3,5	-3,8	-5,1	-1,8
Keskmine netoasendusmäär	21,9	28,3	31,6	37,1	42,9	47,5	52,4	57,3	62,6	67,6	72,6	77,5	82,5	87,3	92,2	97,0	104,8	69,4

Märkus: sotsiaalkindlustusmaksed hõlmavad töövõtja töötuskindlustusmaksed ja kogumispensionimaksed (II sambaga liitunute puhul).

Allikas: autorite arvutused EUROMODiga

Viimasena on näidatud keskmise netoasendusmäärade kompositsioon tuludetsiilide lõikes (vt Joonis 30), mis kinnitab veelkord, et kõrgem netoasendusmäär ei tähenda tingimata kõrgemat sissetulekut.

JOONIS 30. KESKMISE NETOASENDUSMÄÄRA KOMPOSITSIOON TULUDETSIILIDE LÕIKES, 2011, %



Märkus: Tuludetsiilid jaotavad rahvastiku kümnesse võrdsesse gruppi järjestatuna sissetulekute järgi (siinkohal leibkonna ekvivalent-netotulu põhjal, kasutades nn OECD modifitseeritud kaale). Hõivatud rahvastik, kellele on arvutatud netoasendusmäärad, ei ole aga tuludetsiilide vahel ühtselt jaotunud (suhteliselt vähem esimeses neljas detšiilis ning suhteliselt rohkem rikkamas kuues detšiilis). Maksud koondavad tulumaksu ja töövõtja sotsiaalkindlustusmaksleid.

Allikas: autorite arvutused EUROMODiga.

Kõige kõrgem on asendusmäär isikute puhul, kes paiknevad vaesemas tuludetsiilis ning on saavutatud tänu toimetulekutoetusele.

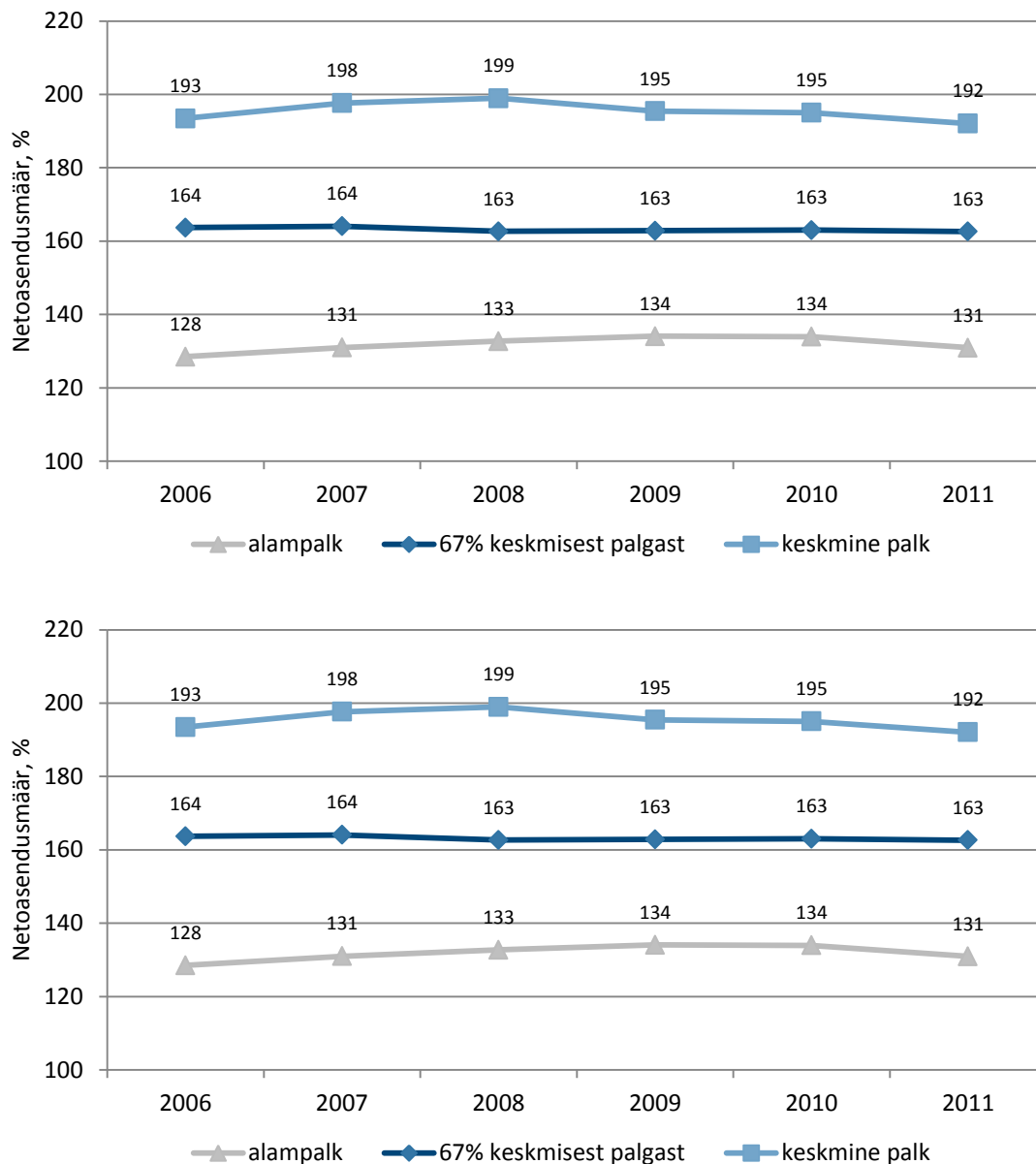
6.2.3. Netoasendusmäärad ja tegelikud piirmaksumäärad töötusest või mitteaktiivsusest hõivesse liikumisel

Netoasendusmäär töötusest või mitteaktiivsusest hõivesse liikumisel näitab (leibkonna) netotulude taset vaatlusaluse leibkonnaliikme tööle asumisel suhtena (leibkonna) netotuluse enne seda. Suhteliselt väikese valimi tõttu pole siinkohal töötuid ja mitteaktiivseid eristatud. Kuna töötute all on silmas peetud neid, kes vaadeldaval aastal ei saanud töötukindlustushüvitist, siis ei ole olulist vahet töötutel ja mitteaktiivsetel, vähemalt sissetulekute mõttes enne tööle asumist. Tegelik piirmaksumäär hõivesse liikumisel näitab aga kui palju täiendavast teisest tulust tuleb täiendavate maksude ja muude toetuste vähenemise näol loovutada (leibkonna tasandil). Nii netoasendusmäärad kui ka tegelikud piirmaksumäärad on leitud kolme erineva palgataseme korral, eeldades kõikide uute hõivatute puhul samasugust palka:

1. alampalk
2. 67% keskmisest palgast,
3. 100% keskmisest palgast.

Joonis 31 ja Joonis 32 näitavad netoasendusmäära ja tegeliku piirmaksumäära mediaanväärtust aastate ning eri palgatasemete lõikes.

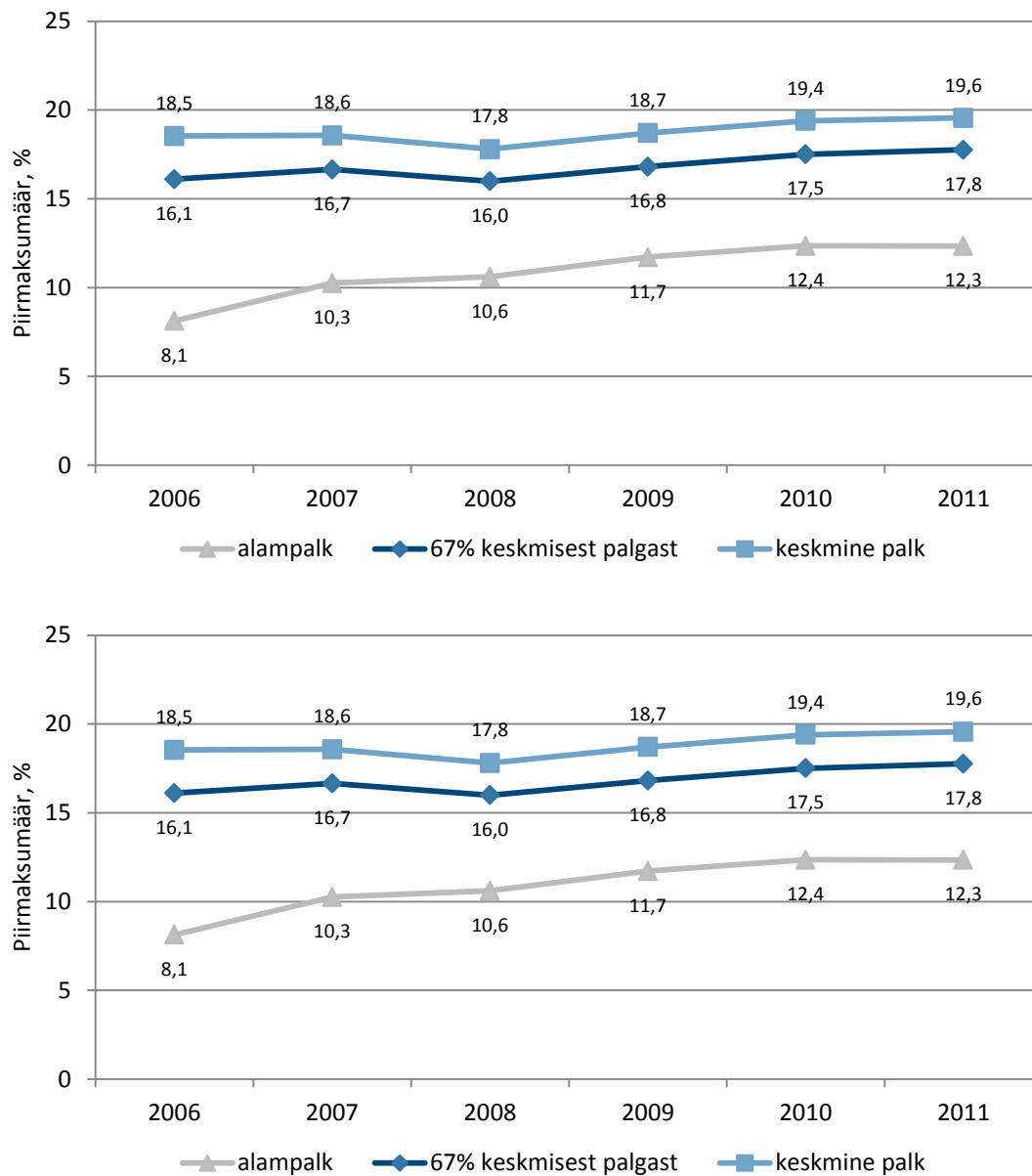
Joonis 31. NETOASENDUSMÄÄRA MEDIAANVÄÄRTUS, 2006-2011, %



Allikas: autorite arvutused EUROMODiga.

Sarnaselt liikumisega hõivest töötusesse on ka praegusel juhul netoasendusmäära mediaanväärtus (ja muud statistikud) aastate lõikes üsna stabiilne. Tegelik piirmaksumäär (vt Joonis 32) puhul on näha mõningane suurenemine alates 2009. aastast, peamiselt sotsiaalkindlustusmaksete (st töövõtja töötuskindlustusmaks) suurenemise tõttu. Oodatult on netoasendusmäära mediaanväärtus seda kõrgem, mida kõrgem on palgatase tööle asumisel: alampalga puhul jääb mediaan 130-135% tasemele, 2/3 keskmise palga puhul 160-165% ning keskmise palga puhul 190-200% tasemele. Samamoodi on ka loomulik, et tegelik piirmaksumäär on kõrgem suurema palgatase korral – kuna põhilised tulumaksusoodustused on fikseeritud rahalise väärtusega, siis vähendavad need madalapalgaliste maksukoormust suhteliselt enam. Samas ei suurene tegelikud piirmaksumäärad ühtlases tempos ja nii on mediaanväärtuste erinevus 67% ja 100% keskmise palga korral üsna väike.

JONIS 32. TEGELIKU PIIRMAKSUMÄÄRA MEDIAANVÄÄRTUS, 2006-2011, %



Allikas: autorite arvutused EUROMODiga.

Kui vaadata netoasendusmäära jaotust detailsemalt (vt Tabel 13), siis on näha et rohkem kui pool jaotusest asub alampalga puhul vahemikus 110-140%, mis tähendab, et madalapalgaline töö ei ole paljudele eriti tasuv. 2/3 keskmise palga puhul on väärtused juba märksa ühtlasemalt ja laiemalt jaotunud, kuigi teatavat kontsentratsiooni on märgata u 130-150% tasemel. Keskmise palga tasemel on aga juba kõige suurema osakaaluga 300% ületavad netoasendusmäärad, väljendades sellise palga-taseme aktraktiivust võrreldes mittetöötamisega.

TABEL 13. NETOASENDUSMÄÄRA JAOTUS INTERVALLIDES, 2006-2011, %

Intervall	Alampalk						67% keskmisest palgast						Keskmine palk					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2006	2007	2008	2009	2010	2011
90-100%	1,0																	
100-110%	8,2	8,6	7,9	6,3	6,3	8,6	0,8											
110-120%	22,4	20,8	19,7	19,2	19,9	21,9	5,9	7,5	7,4	6,8	6,4	6,4	2,2	1,6	1,2	0,8	0,8	0,8
120-130%	20,5	19,0	17,6	19,1	19,2	18,8	9,0	6,7	7,2	8,1	8,3	8,4	4,5	6,0	6,1	5,9	5,9	5,8
130-140%	13,4	14,5	14,3	14,0	14,1	14,5	13,2	13,3	12,9	14,2	14,6	15,1	7,2	4,1	5,0	5,3	5,4	5,2
140-150%	6,4	12,6	12,9	13,1	12,3	11,2	11,7	9,6	10,6	10,5	10,2	9,3	6,3	7,9	7,9	7,9	7,7	7,1
150-160%	7,3	4,7	5,2	6,1	6,1	5,3	7,7	10,3	8,9	7,2	7,4	8,0	9,9	8,8	8,1	9,3	9,4	9,9
160-170%	5,2	2,7	4,3	4,3	5,4	5,8	6,2	5,1	5,8	7,6	7,2	7,8	6,5	6,1	7,0	6,3	5,4	5,6
170-180%	3,2	4,0	4,9	4,7	4,0	3,4	6,5	7,5	8,2	7,9	8,3	8,4	6,5	7,5	7,1	7,5	8,3	8,8
180-190%	3,3	3,0	1,8	3,2	4,5	3,1	4,8	6,4	5,2	5,6	5,8	6,0	4,5	5,5	5,6	3,5	3,5	4,1
190-200%	1,7	1,6	3,0	3,4	1,7	1,6	3,5	6,8	5,7	5,1	4,9	5,6	4,6	3,0	2,8	6,2	6,4	6,1
200-225%	4,0	3,7	3,5	1,6	1,8	1,5	9,2	5,6	6,8	9,2	8,7	7,3	9,3	12,2	12,0	11,9	10,8	11,2
225-250%	2,8	2,1	0,7	0,6	1,2	1,5	4,7	6,3	6,3	5,5	6,2	5,8	7,3	10,2	9,4	7,9	8,9	9,4
250-275%							4,8	3,3	3,9	4,2	4,0	4,5	7,5	3,6	4,4	5,5	5,8	4,3
275-300%							2,6	3,4	3,5	1,5	1,5	1,2	3,5	3,7	4,3	5,1	5,2	5,6
≥300%	0,7	2,8	4,3	4,4	3,5	2,9	9,7	8,4	7,8	6,6	6,6	6,3	20,2	19,9	19,1	17,0	16,6	16,2
Kokku	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Märkus: jaotuse ülemises otsas on väärtused hõredamalt jaotunud, mistõttu on kasutatud laiemaid intervalle (25 protsendipunkti).

Allikas: autorite arvutused EUROMODiga

Tegeliku piirmaksumäära detailsemat jaotust saab iseloomustada üsna väheste intervallide abil, kuna lihtsa maksusüsteemi struktuuri tõttu on väärtused kontsentreeritud üksikutesse masspunktidesse (vt Tabel 14). Alampalga puhul jäävad üle poole väärtustest alla 15%, 2/3 keskmise palga ja keskmise palga puhul on rohkem kui pooled väärtused aga vahemikus 15-20%. Olenemata palgatasemest jääb täiendav veerand tegelike piirmaksumäärade jaotusest vahemikku 20-25%.

TABEL 14. TEGELIKU PIIRMAKSUMÄÄRA JAOTUS INTERVALLIDES, 2006-2011, %

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
0-15%	53,4	59,1	58,1	58,2	58,2	57,3
15-20%	1,2	2,1	1,6	2,3	1,2	1,2
Alam-						
palk						
20-25%	27,1	26,8	28,7	27,2	28,3	28,6
25-40%	2,1	3,7	4,8	3,7	3,1	1,6
≥40%	16,2	8,3	6,8	8,6	9,3	11,4
Kokku	100	100	100	100	100	100
67%						
keskmisest						
palgast						
0-15%	5,5	7,1	12,5	6,2	5,3	4,9
15-20%	48,4	52,5	47,2	52,5	53,2	52,4
20-25%	28,0	29,5	31,2	29,3	29,1	29,8
25-40%	9,4	6,7	5,8	6,5	6,8	6,2
≥40%	8,7	4,3	3,5	5,5	5,5	6,8
Kokku	100	100	100	100	100	100
Keskmine						
palk						
0-15%	2,7	5,3	9,0	4,1	1,1	1,1
15-20%	50,3	53,8	50,1	54,0	56,9	56,0
20-25%	28,9	29,9	32,2	30,9	30,0	29,9
25-40%	13,2	8,8	7,0	8,6	9,0	8,1
≥40%	4,9	2,1	1,7	2,4	3,1	4,8
Kokku	100	100	100	100	100	100

Allikas: autorite arvutused EUROMODiga.

Selgitamaks, kuidas palgatase ning maksu-toetussüsteem kujundavad tegeliku piirmaksumäära keskmist taset on järgmises tabelis (Tabel 15) näidatud selle kompositsioon aastate lõikes. Sotsiaalkindlustumaksud (siinkohal ainult töövõtja töötuskindlustumaksud) annavad ühesuguse panuse hoolimata palgatasemest, kuna need on täiesti proportsionaalsed palgaga. Sotsiaalkindlustumaksude määrade tõstmise tõttu on aga selle panus suurenenud 0.6 protsendipunktilt 2.8-le protsendipunktile. Toimetulekutoetus on (enamasti) olulisem kui sotsiaalkindlustumaksud, ulatudes alampalga puhul 5-6 protsendipunktini (2006. aastal isegi 10 protsendipunktini keskmiselt) ja kõrgema palga puhul 2-3 protsendipunktini. Kõige rohkem mõjutab tegelikku piirmaksumäära aga tulumaks, mille panus on sõltuvalt palgatasemest 11-18 protsendipunkti.

TABEL 15. KESKMISE TEGELIKU PIIRMAKSUMÄÄRA KOMPOSITSIOON, 2006-2011, %

	Komponent	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Alampalk	Toimetulekutoetus	10,6	5,6	5,3	5,8	5,8	7,2
	Tulumaks	10,9	12,1	11,7	11,9	11,8	11,8
	Sotsiaalkindlustumaksud	0,6	0,6	0,6	2,0	2,8	2,8
	Kokku	22,1	18,3	17,6	19,7	20,4	21,8
67% keskmisest	Toimetulekutoetus	5,2	2,8	2,8	3,3	3,3	3,9
	Tulumaks	16,7	16,9	15,9	15,8	15,7	15,9
palgast	Sotsiaalkindlustumaksud	0,6	0,6	0,6	2,0	2,8	2,8
	Kokku	22,5	20,4	19,3	21,1	21,8	22,7
Keskmine palk	Toimetulekutoetus	3,5	1,9	1,9	2,2	2,2	2,6
	Tulumaks	18,7	18,5	17,5	17,3	17,2	17,4
	Sotsiaalkindlustumaksud	0,6	0,6	0,6	2,0	2,8	2,8
	Kokku	22,8	21,0	19,9	21,5	22,2	22,8

Märkus: sotsiaalkindlustumaksud hõlmavad ainult töövõtja töötuskindlustumakset; töövõtja makseid II pensionisambasse pole arvestatud, sest mittehõivatute puhul pole ESU andmete põhjal teada nende kuuluvus II pensionisambasse.

Allikas: autorite arvutused EUROMODiga.

Viimasena on näidatud keskmise tegeliku piirmaksumäära kompositsioon 2011. aastal sõltuvalt, tegeliku piirmaksumäära tasemest (vt Tabel 16).

TABEL 16. KESKMISE TEGELIKU PIIRMAKSUMÄÄRA KOMPOSITSIOON SÕLTUVALT TEGELIKU PIIRMAKSUMÄÄRA TASEMEST, 2011, %

	Komponent	0-15%	15-20%	20-25%	25-40%	≥40%	Keskmine
Alampalk	Toimetulekutoetus	0,0	1,1	0,1	25,1	59,2	7,2
	Tulumaks	8,7	14,6	20,2	8,9	6,3	11,8
	Sotsiaalkindlustumaksud	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8
	Kokku	11,5	18,5	23,1	36,9	68,3	21,8
67% keskmisest	Toimetulekutoetus	0,0	0,0	0,1	17,2	42,0	3,9
	Tulumaks	8,6	14,9	20,2	14,1	12,1	15,9
palgast	Sotsiaalkindlustumaksud	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8
	Kokku	11,4	17,7	23,1	34,1	57,0	22,7
Keskmine	Toimetulekutoetus	0,0	0,0	0,1	13,1	32,4	2,6

Allikas: autorite arvutused EUROMODiga.

Tabeli põhjal saab üldistada, et toimetulekutoetust mittesaavate leibkondade puhul jääb tegelik piirmaksumäär madalamaks kui 25% ning selle väärtus kujuneb eelkõige efektiivse tulumaksumäära baasil. Toimetulekutoetust saavate leibkondade puhul on aga tegelikud piirmaksumäärad märksa kõrgemad, ulatudes alampalga puhul isegi 100%ni, mis taaskord kinnitab töötus- ja mitteaktiivsuse esinemist madalapalgaliste leibkondade puhul.

6.3. Järeldused ja ettepanekud

Analüüsi esimeses osas arutati tüüpilibkondade põhjal töötamise motivatsiooni iseloomustavad indikaatorid, et võrrelda erinevaid sotsiaalkaitsesüsteeme ning võrrelda erinevaid peretüüpe. Analüüsil ilmnis, et Eestis võrreldes teiste riikidega on töötuskindlustushüvitise maksmisel tekkivad netoasendusmäärad (iseloomustab, kui suured on netosissetulekud sotsiaaltoetustest mitteaktiivsuse või töötuse korral võrreldes netosissetulekuga töötamise korral) töötuse algaasis madalaimate seas. Töötuse algusaasis (esimesel kuul, kui inimene saab töötushüvitist) on netoasendusmäär üksiku täiskasvanud inimese jaoks ca 55% eelmisest tulust. Eestiga sarnane madal netoasendusmäär on Anglo-Ameerika riikides (USA, Suurbritannia, Iirimaa, Austraalia, Uus-Meremaa) ja üksikutes teistes riikides (Korea, Malta, Austria). Eesti töötute netoasendusmäärad töötuse algaasis jäävad teiste arenenud riikidega võrreldes madalamate sekka ka muude peretüüpide korral või muude palgatasemete korral.

Pikaajaline töötute sissetuleku asendusmäär on Eestis taas üks madalaimaid OECD riikide seas. Võttes keskmise asendusmäära üle nelja peretüübi (üksik ja paar koos või ilma lasteta) ja üle kahe palgataseme (67% ja 100%) on see Eestis 2009. aastal 39%, samas kui OECD riikide keskmine oli 55%. Et töötushüvitiste suurus suuri muutusi viimastel aastatel ei ole toimunud, siis on ka asendusmäärad muutunud üksnes mõne protsendipunkti võrra.

Samuti on Eestis võrreldes teiste riikidega töötuslõks (näitab kui palju maksab inimene täiendavast teenitud brutotasust ära maksudena ja vähenenud toetustena, kui ta liigub töötuse seisundist, kus ta saab töötushüvitist, tagasi tööle) üks madalaimaid, sest töötushüvitised on Eestis siiski madalad. Eestis kaotab üks elav töötu, kelle palk on 67% keskmisest palgast, tööle minnes ligi 63% enda brutopalgast erinevate maksude (tulumaks, kogumispensionikindlustus, töötuskindlustusmaks) ja töötuskindlustushüvitise kaotuse tõttu. Töötuslõksu suurus kasvas Eestis peale töötuskindlustushüvitise sisse viimist. Enne seda oli töötuslõksu suurus ca 50%. Töötuslõksu suurus ulatub üle 80% mitmes riigis - olles kõrgeim Belgias, Taanis, Luksemburgis ja Lätis. Sarnaselt madal töötuslõksu suurus on Suurbritannias, Maltal, Rumeenias, Slovakkias ja Jaapanis.

Rahvusvaheline võrdlus näitab, et Eestist töötul on tööle mineku rahaline motivatsioon suur. Madalad netoasendusmäärad ja töötuslõks tekitavad ühest küljest suurema motivatsiooni töötusest väljuda, kuid teisest küljest kaasneb sellega ka töötute suhteliselt kõrge vaesusrisk võrreldes muu rahvastikuga. Eurostati andmete kohaselt oli 2009. aastal töötute vaesusrisk 29 protsendipunkti suurem kui hõivatud inimestel (EL-27 riikide keskmine näitaja oli 17%).

Tüüpilibkondade põhjal töötamise motivatsiooni iseloomustavate indikaatorite arvutamine võimaldab võrrelda ka erinevaid leibkonnatüüpe. Leibkonna jaoks on asendusmäärad kõrgemad kui üksiku inimese jaoks, sest kui leibkonnal on muid sissetulekuid, nagu teise inimese palk, peretoetused lastele või toimetulekutoetus, mis sisaldab eluasemekulude katmist, siis tuleb arvutuslikult asendusmäär ka kõrgem. Sõltuvalt leibkonna koosseisust on 2010. aastal netoasendusmäärad 55 ja 80 protsendi vahel, kui võrrelda mittetöötamist töötamisega palgaga 67% keskmisest palgast. Kui võrreldes lühiajalise töötuse seisundit alampalgaga töötamisega selgub, et netoasendusmäärad varieeruvad 57% ja 100% vahel. Kõige kõrgem asendusmäär toetustest (100%) on leibkonnas, kus on

üks tööjõupakkujaga paar kahe lapsega. Ehk teisiti öeldes, alampalgaga ei tasu ühel vanemal tööle minna, kui teine ei tööta. Kõige suurem töötuslõksu suurus tekib inimesel siis, kui soovitakse tööle minna oluliselt madalama palgaga (või osalise koormusega) kui enne töötuskindlushüvitise saamist. Töötuslõksu suurendavad nii lastehoiukulud kui ka töötamisega seotud transpordikulud.

Mitme hüvitise samaaegne saamine (nt teatud liiki pension ja töötuskindlustushüvitis) suurendab netoasendusmäära oluliselt (ca 20 protsendipunkti) üksiku inimese korral ulatudes 70-80 protsendini. Sellisel juhul on netoasendusmäärad kõrged ka rahvusvahelises võrdluses, ulatudes OECD riikide kõrgemate väärtusteni. Seega võib oletada, et töötuskindlustushüvitise ja teatud liiki pensionide või vanemahüvitise samaaegne saamine võib vähendada töötamise motivatsiooni. Samas see ei suurenda otseselt töötuslõksu, sest kaotatav hüvitis ei ole suurem kui tavapärasel juhul. Kogu võimalik negatiivne mõju avaldub töötamisele seega läbi sissetulekuefekti.

Lisaks tüüpiliskondadele arutati töömotivatsiooni iseloomustavad indikaatorid tegelike leibkondade struktuuri ja sissetulekute jaotust arvestades, et anda täpsem ülevaade maksude ning sotsiaaltoetuste ja -hüvitiste poolt loodavatest stiimulitest. Mikrosimulatsioonialüüs Eesti sotsiaaluuringu andmete põhjal näitab, et netoasendusmäärade jaotus on olnud aastatel 2006-2010 väga stabiilne. Keskmine netoasendusmäär on püsinud 65% tasemel ning mediaanväärtus 67% tasemel. Oluline muutus ilmnes 2011. aastal kui netoasendusmäärad tõusid aastases arvestuses seoses töötuskindlustushüvitise makseperioodi ülemmäära pikenemisega 270-lt päevalt 360-le päevale. Aastatel 2006-2010 olid sagedasemad väärtusvahemikud 35-40% ja 60-85%, 2011. aastal aga kõrgemad - 45-50% ja 65-90%. Vähestel juhtudel (alla 1% töötavate inimeste) on netoasendusmäär isegi kõrgem kui 100% ehk töötuna on leibkonna sissetulek kõrgem kui vaadeldava isiku töötades.

Netoasendusmäärade tase ei sõltu ainult töötushüvitistest, vaid ka muudest (leibkonna) sissetulekutest. Kõige olulisemaks mõjuteguriks ongi teiste leibkonnaliikmete töine tulu, mis koos muu majandusliku tuluga (nt renditulu, intressid, dividendid) annab maksudeeelselt ligi 2/3 keskmisest netoasendusmäärast. Toetuste hulgas on selgelt kõige suurema tähtsusega töötuskindlustushüvitis, mille maksudeelne panus on rohkem kui kaks korda suurem kui ülejäänud toetused kokku. Kuni 2010. aastani andis see ligi kolmandiku keskmisest netoasendusmäärast, suurenedes 2011. aastal lisaks mitme protsendipunkti võrra töötushüvitise kestuse ülempiiri suurenemise tõttu. Töötutoetuse roll on aga marginaalne. Erandiks on 100% ja kõrgemad netoasendusmäärad, mis on saavutatud toimetulekutoetuse abil.

Vaadates netoasendusmäära töötusest või mitteaktiivsusest hõivesse liikumisel (netotulude tase vaatlusaluse leibkonnaliikme tööle asumisel võrreldes (leibkonna) netotulusele enne seda) ilmneb oodatult, et netoasendusmäära mediaanväärtus seda kõrgem, mida kõrgem on palgatase tööle asumisel: alampalga puhul jääb mediaan 130-135% tasemele, 2/3 keskmise palga puhul 160-165% ning keskmise palga puhul 190-200% tasemele. Mikrosimulatsioonialüüs viitab samuti, et rohkem kui pooltel juhtudel on alampalga puhul töötades ja mittetöötades sissetulekute suhe vahemikus 110-140%, mis tähendab, et madalalpalgaline töö ei ole paljudele eriti tasuv. Keskmise palga tasemel on aga juba kõige suurema osakaaluga 300% ületavad netoasendusmäärad, väljendades sellise palgataseme atraktiivust võrreldes mittetöötamisega.

Seega kinnitab nii tüüpiliskondade põhjal tehtud analüüs kui ka mikrosimulatsioonialüüs tegelike leibkondade andmete põhjal, et kõige suurem potentsiaalne probleem on madalamapalgaliste tööhõive, kus tööjõumaksude lisandumise ja toetuste ärakadumise koosmõjus tekivad kõrged asendusmäärad ja inimestel võib väheneda töötamise motivatsioon.

7. Kokkuvõte

Analüüsiülesanne

Käesoleva analüüsi keskmes on sotsiaalkaitstesüsteemi rahalised hüvitised ja toetused. Nende ülesanded on ühelt poolt pakkuda sissetuleku kaitset sotsiaalsete riskide ja puuduse korral ning teisalt soodustada inimeste kiiret naasmist tööellu. Tasakaalu leidmine nende ülesannete vahel on keeruline.

Siinses töös analüüsitakse esmajoones, kuidas soodustab Eesti sotsiaalkaitsehüvitiste ja -toetuste süsteem töö kaotanud inimeste naasmist tööturule. Vaatluse all on 21 toetuse ja hüvitise eesmärgid, omavahelised seosed ja mõju töötamise motivatsioonile.

Analüüsiülesande täitmiseks on kasutatud kombineeritud meetodikat, tuginedes erialakirjandusele, kvalitatiiv- ja kvantitatiivuuringutele. Sotsiaalkaitse teooria põhjal töötati esmalt välja uurimuse teoreetiline raamistik. Seejärel tehti õigusaktide analüüs, mida toetasid individuaal- ja gruppintervjuud õigusloojate ja -rakendajatega. Lisaks leiti toetuste ja hüvitiste suurusest tulenevate töötamise stiimulite iseloomustamiseks erinevad näitajad (netoasendusmäär, tegelik piirmaksumäär, töötuslõks, mitteaktiivsuslõks), mida analüüsiti nii tüüpiliseid kui ka tegelike leibkondade põhjal. Tegelike leibkondade näitajate arvutamiseks kasutati mikrosimulatsioonimudelit EUROMOD ja Eesti sotsiaaluuringu 2006.–2008. aasta andmeid.

Hüvitiste ja toetuste eesmärkide analüüs

Sotsiaalkindlustushüvitiste ja -toetuste maksmise mõju tööturule on Eestis analüüsitud ka varem. Peamiselt on vaadeldud üksikuid toetusi ja hüvitisi ning nende mõju tööturule. Käesolevas töös keskenduti ka sotsiaalkaitsehüvitiste ja -toetuste omavaheliste seoste analüüsile. Erialakirjandusele ja varasematele uuringutele tuginedes jaotati sotsiaalkaitstesüsteemi rahalised toetused ja hüvitised nende eesmärkide alusel kolmeks:

- **sotsiaalkindlustushüvitis**, mille eesmärk on asendada sotsiaalse riski esinemisel osa eelnevast sissetulekust sõltumata sellest, milline on isiku tegelik abivajadus;
- **kahjuhüvitis**, mille eesmärk on heastada sotsiaalne ülekohtus (nt vägivaldakuuriteo ohvriks langemisel) ühiskonnas kokku lepitud ulatuses;
- **sotsiaalabitoetus**, mille eesmärk on tagada kokkulepitud minimaalne sissetulek puuduse korral, lähtudes individuaalsest abivajadusest.

Nagu ilmneb, asendavad inimese tööalase sissetuleku puudust või vähesust eelkõige sotsiaalkindlustushüvitised, millega korvatakse inimesele osaliselt eelnev sissetulek, ja sotsiaalabitoetused, mis tagavad tööalase sissetuleku puuduse või vähesuse korral toimetulekuks minimaalse sissetuleku. Kahjuhüvitiste eesmärk ei ole tööalast sissetulekut asendada.

Analüüsi tulemusena loeti **sotsiaalkindlustushüvitisteks**:

- **töötusriiskihüvitised**: töötuskindlustushüvitis, töötutoetus, koondamishüvitis, Riigikogu liikme volituste lõppemise hüvitis, ennetähtaegne vanaduspension ja abikaasatasu;
- **vanadusriiski hüvitised**: vanaduspension, soodustingimustel vanaduspension, väljateenitud aastate pension ja päästeteenistujate toetus;
- **haigus- ja töövõimetusriiski hüvitised**: haigushüvitis ja töövõimetuspension;

- **pere ja lastekasvatamisega seotud riskihüvitised:** vanemahüvitis, hooldushüvitis, lapsendamishüvitis ja sünnitushüvitis;
- **toitjakaoturiski hüvitis:** toitjakaotuspension.

Sotsiaalabitoetuseks loeti toimetulekutoetus ning **kahjuhüvitisteks** kuriteoohvritele makstav riiklik hüvitis, tööandja maksejõuetuse hüvitis ja hüvitis tööülesannete täitmisel saadud tervisekahjustuse eest.

Selline sotsiaalkindlustushüvitiste, sotsiaalabitoetuste ja kahjuhüvitiste jaotus võimaldas analüüsida 21 hüvitise ja toetuse eesmärgi ning nende selgust. Analüüsist nähtus, et toetuste ja hüvitiste eesmärgid ei ole alati selgelt arusaadavad, hüvitised ei ole alati seotud ühe kindla riskiga ning toetuste ja hüvitiste saamiseks rakendatakse tingimusi, mis ei ole neile üheselt omased.

Töötusriskihüvitiste analüüsist ilmnes, et töötutoetuse ja koondamishüvitise eesmärgid ei ole üheselt mõistetavad, mistõttu ei ole selge, kas on õige käsitleda neid sotsiaalkindlustushüvitistena.

Töötutoetus on sotsiaalkindlustuse ja -abi segatoetus, sest ühelt poolt makstakse seda ühe kindla sotsiaalse riski korral ning selle saamise eelduseks on kindlustuspõhimõtetele rajanev eelneva töötamise nõue. Teisalt makstakse töötutoetust kõigile võrdses suuruses ning vaid juhul, kui inimese sissetulek jääb alla teatud piiri (nn sissetulekutingimus) – see on omane eelkõige sotsiaalabile.

Samuti ei ole üheselt mõistetav koondamishüvitise eesmärk, sest seda makstakse kolme erineva seaduse (töölepingu seadus, avaliku teenistuse seadus, töötuskindlustuse seadus) alusel kahele töötajarühmale (avalikud teenistujad, töölepinguga töötajad) kolme nimetuse all (ülesütlemise hüvitis, kindlustushüvitis koondamise korral, hüvitis ametnikule ametiasutuse likvideerimise või ametniku koondamise korral). Koondamishüvitis on seadusandja tõlgenduses küll esmajoonel kahjuhüvitis, kuid nendele töötuna registreerunutele, kes on kaotanud töö koondamise tõttu, rakendatakse töötuskindlustushüvitise saamisel pikemat ooteaega, et mitte maksta samal ajal koondamise kindlustushüvitist ja töötuskindlustushüvitist. Seega võib osa koondamishüvitisest – kindlustushüvitist koondamise korral – pidada ka sotsiaalkindlustushüvitiseks. Kuna töötutoetuse ja koondamishüvitise eesmärgid ja iseloom ei ole üheselt selge, on raske anda hinnangut ka nende eesmärgipärasusele. **Tagamaks, et sotsiaalkaitsehüvitisi makstakse sarnaste põhimõtete alusel ja et sarnases olukorras inimesi koheldaks ühtemoodi, tuleb töötutoetuse ja koondamishüvitise eesmärgi õigusaktides täpsustada.**

Erinevalt varasematest töödest käsitleti töötushüvitisena **ennetähtaegset vanaduspensionit**, mille eesmärk on pehendada pensioniea tõusu mõju pensionieelses vanuses töötuks jäänud inimeste jaoks. Ka praktikas on enamik ennetähtaegsele vanaduspensionile jääjatest olnud eelnevalt töötud või teeninud alampalgast väiksemat tulu.

Terviklikkuse huvides käsitleti töötusriskihüvitistena ka **Riigikogu liikmetele volituste lõppemisel makstavat hüvitist ja abikaasatasu**. Siiski tuleb tõdeda, et kuna tegemist on põhiseadusliku institutsiooni või diplomaatilistel eesmärkidel makstavate hüvitistega, ei sobitu need klassikalisse sotsiaalkaitse käsitusse. Arvestades nende hüvitiste saajate väikest arvu (2011. aastal vastavalt 101 ja 87 inimest), on nende mõju üldisele tööjõupakkumisele väike.

Vanaduspensionit, soodustingimustel vanaduspensionit, väljateenitud aastate pensionit ja päästeteenistuja toetus on seotud vanadusriskiga. Samal ajal on nende hüvitiste maksmise eelduseks asjaolu, et enne vanaduspensioniiikka jõudmist tekib inimesel kutsealase töövõime kaotus või vähenemine, mis takistab sellel ametikohal jätkamist. Seega võib öelda, et need hüvitised on seotud ka terviseriskiga.

Pere ja laste kasvatamisega seonduvate riskihüvitiste analüüsil ilmnes, et **sünnitushüvitist** makstakse võrreldes teiste Euroopa Liidu (EL) riikidega kauem ja selle eesmärk kattub osaliselt **vanemahüvitise** omaga. Kuni 110 päeva pärast lapse sündi makstav sünnitushüvitis koos 140päevase rasedus- ja sünnituspuhkusega ei ole põhjendatav üksnes meditsiiniliste, ema tervisest tulenevate argumentidega. Rasedusest ja sünnitamisest tuleneva töövõimetusega kaasneva sissetulekuriski maandamise kõrval on sünnitushüvitise ilmne eesmärk vähendada järelkult ka vastsündinud lapse hooldamise tõttu ajutiselt töövõimetu ema sissetulekuriski.

Hüvitiste ja toetuste eesmärgi analüüsi tulemusena võib tõdeda, et Eesti sotsiaalkaitse süsteem tagab kaitse traditsiooniliste sotsiaalsete riskide suhtes ja abi puuduse korral. Kuid toetuste ja hüvitiste maksmise põhimõtted ei toeta mõnel juhul hüvitiste eesmärkide saavutamist, samuti on probleeme samaeesmärgiliste hüvitiste maksmise tingimuste kooskõllalisusega. Autorite hinnangul vajab taasiseseisvumise järel kujunenud sotsiaalkaitsehüvitiste süsteem korrastamist ja eesmärgipärasemaks muutmist.

Võrreldes teiste Euroopa riikidega on Eestis traditsioonilistest sotsiaalkindlustusliikidest puudu tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustus, millega tavapäraselt kaetavaid riske maandavad praegu erinevad skeemid.

Hüvitiste ja toetuste samaaegne maksmine

Sotsiaalkaitse teooria põhjal võib öelda, et üldjuhul ei ole mitme sotsiaalkindlustushüvitis samaaegne maksmine eesmärgipärane, kuna sel juhul asendatakse puuduvat sissetulekut mitmekordselt ja see võib muuta tööleasumise mittetasuvaks. Samal ajal on õigustatud kahjuhüvitiste maksmine üheaegselt sotsiaalkindlustushüvitiste ja sotsiaalabitoetustega, sest nagu enne öeldud, on kahjuhüvitiste eesmärk hüvitada tekkinud kahju, mitte asendada tööalast sissetulekut.

Selles töös analüüsiti töötusriiskihüvitiste seost teiste sotsiaalkaitsehüvitistega. Selgus, et Eestis on inimesel õigus korraga saada vaid ühte töötusriiskihüvitist, kuid selle kõrval on võimalikud muud liiki toetused ja hüvitised, mille samaaegne maksmine võib vähendada inimese töömotivatsiooni.

Viimatinimetatud põhjusel on problemaatilisemad töötuskindlustushüvitise ning soodustingimustel vanaduspensioni, väljateenitud aastate pensioni ja vanemahüvitise üheaegne maksmine. Kõigil nimetatud juhtudel asendatakse tööalast sissetulekut kahe asendussissetulekuga, mis ei ole eesmärgipärane. Kui vanemahüvitise saajat ähvardab pärast hüvitamisperioodi lõppemist endiselt töötusriisk, siis tuleks maksta töötuskindlustushüvitist pigem pärast vanemahüvitise saamise perioodi lõppemist.

Samas on olukorrad, kus hüvitiste samaaegne maksmine võib olla põhjendatud. Analüüsis leiti, et põhjendatud on töötusriiskihüvitiste ja töövõimetuspensioni samaaegne maksmine. Töövõimetuspensioni makstakse inimesele, kes on terviseprobleemi või vigastuse tõttu kaotanud 40-100% töövõimest. Töövõimetuspensioni puhul eeldatakse, et inimene on osaliselt võimeline töötama, ning see osa sissetulekust, mida inimene ei saa töövõimetuse tõttu töötasuna teenida, on osaliselt hüvitatud töövõimetuspensioniga. Seega, kui töövõimetuspensioni saav isik kaotab töö, võiks ta saada ka töötusriiskihüvitist, mis arvestab tema eelnevat tööpanust. Analüüsist selgus, et inimesel on õigus korraga saada töötuskindlustushüvitist ja töövõimetuspensioni, kuid töötutoetuse sissetulekutingimuse tõttu ei ole inimesel võimalust saada ühel ajal töötutoetust ja töövõimetuspensioni. Seega, kui töötuskindlustushüvitise sihtrühma kuuluvad inimesed saavad hüvitist nii töö kaotamise kui ka tervisekao tõttu ning eesmärgipäraselt koosneb asendussissetulek

kahest komponendist, siis töötutoetuse sihtrühm asendussissetuleku vaid töö kaotamise või tervisekao eest. Et töövõimetuspensioni eesmärk on asendada see osa töötasust, mis inimesel jääb töötasuna saamata tingitua haigusest või vigastusest põhjustatud funktsioonihäirest ja mille tõttu inimene ei ole osaliselt või täielikult võimeline tööd tegema, siis tuleks maksta ühel ajal ka töötutoetust ja töövõimetuspensioni. Sellise juhul kompenseeritaks ka töötutoetuse sihtrühma kuuluvatel inimestel nii sissetuleku osa, mis jääb saamata töövõimetus tõttu kui ka sissetuleku osa, mis jääb saamata töötuse tõttu.

Sarnane probleem tekib ka töötutoetuse ja toitjakaotuspensioni puhul. Praegu on inimestel võimalik saada korraga töötuskindlustushüvitist ja toitjakaotuspensioni, kuid töötutoetuse ja toitjakaotuspensioni samaaegne saamine on töötutoetuse sissetulekutingimuse tõttu peaaegu võimatu. Et kohelda toitja kaotanud ja toitjat mittekaotanud töötut võrdselt, ei peaks töötutoetuse arvutamisel lugema inimese sissetulekute hulka ka toitjakaotuspensioni.

Nii töötuse kui ka toimetulekutoetuse määramisel loetakse sissetulekute hulka ka kahjuhüvitised, mistõttu võib tekkida olukord, kus kahju hüvitamise asemel täidavad need pigem asendussissetuleku ülesannet. Seepärast on oluline täpsustada ka koondamishüvitise eesmärki: kui tegemist on (osaliselt) kahjuhüvitisega, ei ole põhjendatud selle arvestamine sissetuleku hulka.

Hüvitiste ja toetuste suurus ning mõju töömotivatsioonile

Nagu selgus sotsiaalkaitse teooriast, mõjutab hüvitiste ja toetuste suurus töömotivatsiooni. Eesti sotsiaalkaitse süsteemis on sissetulekukaitse eri sotsiaalsete riskide korral erinev. Kõige suurema osa eelnevast sissetulekust tagavad pere- ja lastega seotud hüvitised (vanemahüvitis, sünnitushüvitis, lapsendamishüvitis), mis on enamikul juhtudel eelneva sissetulekuga võrreldavad. Haiguse korral hüvitatakse vähemalt 70% eelnevast sissetulekust (haigushüvitis). Ent töötusrisi korral ulatub asendussissetulek vaid kuni 50%ni eelnevast sissetulekust (töötuskindlustushüvitis).

Keskmine töötuskindlustushüvitis on soodustingimustel pensionist ja väljateenitud aastate pensionist väiksem, kuid ennetähtaegse vanaduspensioniga samas suurusjärgus. Töötutoetus on kõige kasinam toetus – selle suurus jääb ka toimetulekutoetuse omast allapoole. Tõsiasi on, et töötutoetus ja töötuskindlustushüvitise miinimummäär ei vasta Euroopa sotsiaalharta nõuetele, on mitu korda juhtunud tähelepanu ka harta täitmist hindav sõltumatute ekspertide komitee. Kuigi 2013. aastal suureneb töötutoetus pooleni alampalgast, jääb see ilmselt ikkagi sotsiaalharta nõudest allapoole.

Kõige enam mõjutavad Eestis tööjõupakkumist töötusriiskihüvitised ja toimetulekutoetus. Olulised on ka erinevad vanadusriiskihüvitised ja töövõimetuspension, mis soodustavad varajast lahkumist tööturult ning vähendavad seega tööjõupakkumist.

Hindamiseks hüvitiste ja toetuste mõju töömotivatsioonile, analüüsiti töötamise stiimuleid iseloomustavaid näitajaid (sh netoasendusmäär, tegelik piirmaksumäär, töötuslõks, mitteaktiivsuslõks, madala palga lõks) erineva suurusega leibkondades. Näitajad arvutati nii tüüpilibkondade kui ka tegelike leibkondade põhjal.

Kvantitatiivse analüüsi põhjal võib öelda, et võrreldes teiste Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) riikidega on Eestis netosissetulek mitteaktiivsuse või töötuse korral võrreldes töötamise korral saadava netosissetulekuga (ehk netoasendusmäär nii töötusperioodi alguses kui ka pikaajalise töötuse korral) üks väiksemaid. Töötuse esimesel kuul, kui makstakse töötuskindlustushüvitist, on üksiku täiskasvanud inimese netoasendusmäär umbes 55% eelnevast tulust. Sarnane madal netoasendusmäär on inglise keelt kõnelevates riikides (USA, Suurbritannia,

lirimaa, Austraalia, Uus-Meremaa) ja teistes üksikutes riikides (Lõuna-Korea, Malta, Austria). Eestis oli nelja peretüüpi (üksik ja paar koos lastega või ilma lasteta) ja kahe palgataseme (67% ja 100%) keskmine sissetuleku asendusmäär pikaajalise töötuse korral 2009. aastal 39%, samal ajal kui OECD riikide keskmine oli 55%. Samale tulemusel jõuti ka teiste töötamist iseloomustavate näitajate analüüsimisel.

Seega näitab rahvusvaheline võrdlus, et Eestis on madalad netoasendusmäärad, mis tekitavad suurema motivatsiooni tööle naasta. Ent madalate toetuste ja hüvitistega kaasneb ka töötute suhteliselt suur vaesusrisk võrreldes muu rahvastikuga. Eurostati andmetel oli töötute vaesusrisk 2009. aastal 29 protsendipunkti suurem kui hõivatud inimeste puhul (EL 27 keskmine näitaja oli 17%). Teisisõnu ei täida need toetused ja hüvitised kuigi hästi oma eesmärki pakkuda töötuse puhuks piisavat asendussissetulekut.

Lisaks töötuskindlustushüvitise ja töötutoetuse väiksusele on kesine ka nende katvus: 2011. aastal sai töötuskindlustushüvitist viiendik ja töötutoetust vaid kolmandik uutest registreeritud töötutest; pooled neist ei saanud kumbagi hüvitist. Osalt väljendab see majanduskriisi mõju, mille tulemusena läbivad inimesed korduvaid töötusperioode ega suuda täita hüvitiste saamiseks vajalikke kvalifitseerumistingimusi. Seetõttu pakuvad töötusrisi olukorras asendussissetulekut ka sotsiaalkaitsehüvitised ja -toetused, eelkõige toimetulekutoetus, mille saajatest pooled on leibkonnad, kus üks või mitu liiget on töötud.

Hüvitiste väike suurus tekitab küsimuse, kui hästi suudab kehtiv töötushüvitiste süsteem pakkuda kaitset töötusrisi ajal ning mil määral täidavad siis asendussissetuleku rolli teised sotsiaalkaitsehüvitised. Sellele küsimusele vastamiseks oleks vaja täiendavalt analüüsida töötuna registreeritute sissetulekuid, mis eeldab eri registrite (sh töötukaasa, sotsiaalkindlustusamet, toimetulekutoetuse saamisega seotud andmed) andmete ühendamist.

Kuigi üldiselt on töötamine võrreldes hüvitise saamisega Eestis tasuv, selgus analüüsist, et teatud leibkondadel puudub rahaline motivatsioon tööle asuda või see on väga väike. Näiteks kahe lapsega leibkonnas ei tasu ühel vanemal alampalgaga tööle minna, kui teine ei tööta, sest võit töötasust oleks väiksem kui potentsiaalne toimetulekutoetuse kaotus ja lisanduv lasteaiakoha maksumus. Alampalgaga töötamise motivatsioon on väike ka kahe lapsega üksikvanemal ja ühe töjõupakkujaga paaril, kelle sissetulek toetustest on ligikaudu 90% oodatavast töötasust.

Tööleasumine võrreldes töötuskindlustushüvitise saamisega ei ole tasuv ka siis, kui tööle soovitakse minna tuntavalt madalama palgaga (või osalise koormusega) kui enne töötuskindlustushüvitise saamist. Sellisel juhul on kaotatav hüvitis enamikus leibkonnatüüpides suurem kui tööleminekust saadav tulu. Tööleasumise tasuvust vähendavad nii lapsehoiukulud kui ka töötamisega seotud transpordikulud. Seda kinnitas ka Eesti sotsiaaluuringu andmete põhjal tehtud mikrosimulatsioonianalüüs, mille kohaselt on netoasendusmäär mediaanväärtus töötuse või mitteaktiivsuse seisundist hõivesse liikumisel seda suurem, mida kõrgem on palk tööle asumisel: alampalga puhul jääb mediaan 130–135%, 2/3 keskmise palga puhul 160–165% ja keskmise palga puhul 190–200% tasemele. Rohkem kui pooltel juhtudel on sissetulekute suhe alampalgaga töötades ja üldse mitte töötades vahemikus 110–140%, mis tähendab, et madalapalgaline töö ei pruugi paljudele tasuv olla. Keskmist palka saades on aga kõige suurema osakaaluga 300% ületavad netoasendusmäärad, mis näitab sellise palgataseme atraktiivust võrreldes mittetöötamisega. Ka mitmest varasemast uuringust on selgunud, et siirdumine töötushüvitiste saamise seisundist tagasi

osaajaga või madala palgaga hõivesse ei ole Eestis tasuv, sest juba väikese sissetuleku teenimine toob kaasa kogu töötushüvitise või toimetulekutoetuse kaotuse.

Töömotivatsiooni vähendab ka mitme sotsiaalkaitsehüvitise samaaegne maksmine. Analüüsist selgus, et soodustingimustel vanaduspension, ennetähtaegse vanaduspension, töövõimetuspension ja vanemahüvitise maksmine koos töötuskindlustushüvitisega tõstab märgatavalt üksiku inimese netoasendusmäära (u 20 protsendipunkti). Sellisel juhul ulatub see 70–80%ni, mis on kõrge ka rahvusvahelises võrdluses, küündides OECD riikide kõrgemate väärtusteni.

Kokkuvõttes on töötushüvitised Eestis väikesed ega kahjusta inimeste töömotivatsiooni. Erandiks on tööleasumine madala palgaga, mille korral tekivad tööjõumaksude lisandumise ja toetuste ärajäämise koosmõjul kõrged asendusmäärad ning töötamine ei tasu ennast rahaliselt ära; ning mitme sotsiaalkaitsehüvitise samaaegne maksmine. Samal ajal selgus, et töötute vaesusrisk on suur ning töötuskindlustushüvitist ja töötutoetust ei saa ligi pooled uutest töötutest. Seega ei suuda töötusriiskihüvitised paljudel juhtudel piisavat kaitset pakkuda.

Hüvitiste ja toetuste ning töötasu samaaegne maksmine ja aktiivsuse nõuded

Hüvitise saajate kiiret naasmist tööturule soodustavad töötasust sõltuvad toetused (ingl *in-work benefits*) ja aktiivsuse nõuded (kohustus otsida aktiivselt tööd, töötajate pidev jälgimine ja nõustamine töötaoleku perioodil, tööturu- ja sotsiaalteenused, tööalane rehabilitatsioon, sanktsioonid nõuetevastase käitumise korral).

Töötasust sõltuvaid toetusi makstakse enamasti lühikest aega ja nende suurus väheneb aja jooksul. Hüvitised on mõeldud kindlale sihtrühmale (nt töötud, sotsiaalabi taotlejad). Enamlevinud on maksusoodustused, palgaga seotud toetused ja ühekordsed väljamaksed töötamise korral, aga ka näiteks transpordi- või lapsehoiukulude katmine madala palga puhul.

Eesti sotsiaalkaitse süsteemis klassikalisi töötasust sõltuvaid toetusi ei ole. Siiski on mitme hüvitise ja toetuse saamisega samal ajal võimalik teenida osaliselt või täielikult töötasu (nt vanaduspension, soodustingimustel ja väljateenitud aastate pension, päästeteenistuja toetus, toitjakaotuspension, töövõimetuspension, vanemahüvitis, toimetulekutoetus). Töötusriiskihüvitiste (sh ennetähtaegse vanaduspension) ning haigushüvitiste maksmisel on aga töötasu saamine välistatud.

Nagu eelnevalt selgus, ei tasu madala palgaga tööleasumine töötuskindlustushüvitise, töötutoetuse ja toimetulekutoetuse saamise ajal ennast Eestis ära, mistõttu on põhjendatud erinevate töötamist soodustavate võimaluste lisaanalüüs (sh hüvitiste ja toetuste ning töötasu maksmise erinevad võimalused, transpordikulude korvamine jne).

Lisaks võiks kaaluda ka haigus- ja töövõimetushüvitiste maksmise tingimuste muutmist enam töötamist soosivaks. Näiteks eeldatakse haigushüvitiste maksmise tingimustes, et olulise tervisehäire korral kaasneb täielik töövõimekadu ja et töötamine võib takistada töövõime taastumist. Arvutuste kohaselt on täiskoormusega töötaval isikul praeguste õigusaktide kohaselt enam kui 10tööpäevase kestusega haigusjuhtumi korral majanduslikult kasulikum saada sissetulekut haigushüvitisena, kui vähendada oma töökoormust haigestumise perioodil näiteks poole võrra.

Ka töövõimetuspension maksmisel eeldatakse, et olulise tervisekaotuse korral kahaneb automaatselt ka inimese suutlikkus teenida iseseisvalt tulu. Nende eelduste puhul ei arvestata terviseseisundi kõrval teiste inimese töövõimet mõjutavate teguritega, näiteks töökeskkonna ja psühhosotsiaalsete aspektidega. Kuigi paljude haiguste-vigastuste puhul on töötamine tõepoolest vastunäidustatud või

võimatu, on seisundeid, mille puhul töövõimekadu ei ole täielik ning inimene saab töövabastuse asemel täita lihtsamaid või teistsuguseid ülesandeid. Samuti on haigusi (näiteks psühhosomaatilised haigused, luu- ja liigesehaiguste teatud vormid, kergemad vaimse tervise probleemid), mis pärsivad küll töövõimet, kuid mille korral võib töölt eemalejäämine tuua kaasa seisundi süvenemise.

Aktiivsuspõhiseid rakendatakse käesolevas töös analüüsitud hüvitiste ja toetuste maksmisel üksnes töötuskindlustushüvitise ja töötutoetuse, vähesel määral ka toimetulekutoetuse saajate puhul. Nagu selgub Eesti Töötukassa statistikast, on sanktsioone (töötuskindlustushüvitise või töötutoetuse maksmise lõpetamine) kohaldatud harva, neidki peamiselt seetõttu, et hüvitise saaja ei ole ilmunud kord 30 päeva jooksul vastuvõtule. See võib viidata nii sellele, et sanktsioonide olemasolu motiveerib hüvitise saajaid nõuetekohaselt käituma, kui ka sellele, et töövahenduskonsultandid ja juhtumikorraldajad ei kasuta seda võimalust. Lähemalt ei ole aktiivsuspõhiste ja sanktsioonide rakendamise mõju töötuse kestusele Eestis seni uuritud.

Aktiivsuspõhiseks käsitleti ka võimalust saada tööturuteenuseid ja tööalast rehabilitatsiooni. Analüüsist ilmselt ilmnes, et näiteks vanaduspensioni, ennetähtaegset vanaduspensioni ning päästeteenistaja toetuse saajatel puudub õigus registreerida ennast töötuks ja kasutada tööturuteenuseid. Töövõimetuspensioni saamisega tööalast rehabilitatsiooni ei kaasne. Kuivõrd tegemist on pensionieelses vanuses või pensionieas tööjõuga, siis ei soodusta selline poliitika vanemaelaste osalemist ja jätkamist tööturul.

Töötuskindlustushüvitise, töötutoetuse ja toimetulekutoetuse maksimisega seotud rakenduslikud probleemid

Kuivõrd siinses töös keskendutakse töötusrisi esinemisel makstavatele hüvitistele ja toetustele ning nende omavahelistele seostele, otsustati rakenduslike aspektide analüüsimisel vaadelda töötuskindlustushüvitise, töötutoetuse ja toimetulekutoetuse maksimisega seotud kitsaskohti. Töö käigus tehtud fookusrühma ja eksperdiintervjuudest selgus mitu praeguse hüvitiste ja toetuste maksmise korralduse probleemi, millest on järgnevalt esitatud lühiülevaade.

Töötukassa töövahenduskonsultantide ja juhtumikorraldajatega ning sotsiaaltöötajatega tehtud fookusrühma intervjuudest selgus, et toetuse taotlejate sissetulekute kontrollimine on praktikas keeruline, sest inimesel võib olla mitu pangakontot, sissetulekud võivad laekuda laste või teiste variisikute pangakontole, töötatakse ümbrikupalgaga, tulu laekub välismaalt või toimetulekutoetust taotletakse väljaüritud korteri eest.

Töötukassa konsultantide hinnangul raskendab töötuskindlustushüvitise menetlemist asjaolu, et töösuhte pooled ei ole sageli tööõigusest teadlikud. Näiteks lõpetatakse tööleping poolte kokkuleppel või töötaja soovil ka juhul, kui selle taga on olnud tööandja initsiatiiv. Kui töötukassas selgubki, et sellisel töölt lahkumisel ei teki inimesel õigust töötuskindlustushüvitisele, jätab ta sageli töövaidluskomisjoni või kohtusse pöördumata, kuna see kulutab lisaraha ja -aega. Sageli kasutatakse ka võimalust töötada lühikest aega (ühe päeva või nädala) teisel töökohal ning taotleda seejärel uuesti töötuskindlustushüvitist.

Töötukassa konsultandid tõstsid probleemina esile ka sihtasutuse, mittetulundusühingu või ühistu juhtimis- või kontrollorgani liikmete registreerumise töötuks. Nimetatud rühmadel on lubatud registreerida end töötuks juhul, kui nad saavad selle eest väiksemat tasu kui pool alampalka. Praktikas tuleb ette olukordi, kus juhatuse liikmed saavad töötuna arveloleku ajal tulu mitmest mittetulundusühingust ja see on kokku rohkem kui pool alampalka. Seaduse sõnastus seda otsesõnu ei välista ja praktikas on selle kontrollimine keeruline, sest juhatuse liikme tasult ei maksta

töötuskindlustushüvitist ning töötukassa päringutele töötasu kohta vastab nimetatud juhatuse liige ise.

Intervjueeritud sotsiaaltöötajad ja töötukassa konsultandid olid ühel meelel selles, et praegune töötuskindlustushüvitiste ja töötutoetuste maksmise süsteem ei motiveeri inimesi madala palgaga tööle asuma, sest sageli on toetustena saadav summa suurem kui miinimumpalgaga tööle asudes teenitav töötasu. Peale selle kaasnevad töötamisega mitmesugused väljaminekud, millest kõige suuremad on transpordikulud. Lisaks on osades omavalitsustes toimetulekutoetuse saajatele ette nähtud ühissõidukite kasutamise soodustused, tasuta toidupakid, hambaravihüvitis jm, mida ei kohaldata töötavatele inimestele.

Aktiivsuse rakendamise suurimaks takistuseks pidasid töötukassa konsultandid asjaolu, et töötuks registreerib ennast palju inimesi, kes ei ole tegelikult huvitatud töö leidmisest, vaid soovivad saada ravikindlustuskaitset või sotsiaaltöötaja jaoks tõendit, mis on osas omavalitsustes seatud toimetulekutoetuse taotlemise eeltingimuseks. Töötukassa konsultantide praktikas on palju värvikaid näiteid, kus arstid võtavad nendega ühendust ja paluvad raskes seisundis patsiendi töötuna arvele võtta või tema arvelolekut mitte lõpetada, et jõuda protseduuridega ravikindlustuse kehtimise ajal lõpule. Teinekord on sotsiaaltöötajad nõudnud toimetulekutoetuse taotlemiseks töötuna arveloleku tõendit inimestelt, keda seaduse järgi ei saa töötuna registreerida (nt vanaduspensionärid, viimast kuud lapseootel naised, hoolduskoormusega inimesed). Selliste inimeste osakaal ulatub töötukassa konsultantide hinnangul kuni kolmandikuni registreeritud töötutest ning nendega tegelemisele kulub palju aega ja energiat.

Aktiivsuse seoses on problemaatiline ka sobiva töö mõiste. Selle järgi ei pea muu hulgas vastu võtma tööd, mille eest pakutav palk on väiksem saadavast töötuskindlustushüvitisest ja mille puhul sõiduks elukohast töökohta ja tagasi ühissõidukiga kulub rohkem kui 15% kuupalgast. Kuna majanduskriisi järel on palk palju langenud, siis ei võimalda selline definitsioon varem kõrgepalgalisel kohal, sh välismaal töötanuid, tööturule tagasi saata. Sageli ületavad töölemineku kaasnevad transpordikulud lubatud piirmäära.

Suure kitsaskohana nimetasid nii sotsiaaltöötajad kui ka töötukassa konsultandid puudulikku omavahelist koostööd. Vajaka on nii omavahelisest elektroonilisest infovahetusest kui ka selgusest selles vallas, missuguste klientidega tegelemine kuulub töötukassa, missugune sotsiaaltöötajate vastutusalasse.

Lisaks fookusrühma intervjuudele selgus intervjuust ekspertidega, et koondamishüvitise maksmisel rakendatakse ooteperioodi töösuhte lõpetamise põhjuste järgi, mitte aga sõltuvalt sellest, kas tööandja maksis ka tegelikult inimesele koondamishüvitist. Seetõttu tuleb praktikas ette juhtumeid, kus töötuskindlustushüvitise saamisele kehtestatakse pikem ooteaeg, kuid inimene ei olegi koondamishüvitist saanud (2010. aastal 143 ja 2011. aastal 64 juhtu).

8. Soovitused

Eesti sotsiaal- ja tööpoliitika loomisel on rõhutatud sotsiaalkaitstesüsteemi tõhusust ja eesmärgipärasust. Sotsiaalministeeriumi arengukavas aastateks 2011–2014 tuleb tegevussuuna 1.3.1 raames sotsiaalkindlustuse arendamisel jälgida, et makstavad sotsiaalkindlustushüvitised täidaksid oma eesmärgi ja et ei tekiks olukordi, kus inimesel on kasulikum elada sotsiaalkindlustusest kui töötasust. Tehtud analüüsi põhjal võib anda järgmised sotsiaalkaitstesüsteemi kohandamise soovitused.

- Kaaluda töötutoetuse maksmise korralduse ümber kujundamist.
Analüüs näitas, et töötusriiskihüvitiste katvus, töötuskindlustushüvitise miinimummäär ja töötutoetus on väikesed ning töötute vaesusrisk on suur. Seega ei suuda töötutoetus töötusrisi esinemisel kaitset pakkuda. Oodatavalt jääks töötuskindlustussüsteem ka tulevikus esmaseks töötusriiskihüvitiste maksmise mehhanismiks, kuid läbimõtlemit vajab töötutoetuse maksmise korraldus. Seejuures vääriksid kaalumist järgmised töötutoetuse maksmisega seotud poliitikavariantide kombinatsioonid:
 - töötutoetuse katvust võiks suurendada ja töötute vaesusrisi võiks vähendada töötutoetuse sissetulekutingimuse kaotamine või sellekohase summa märkimisväärne suurendamine. Sellisel juhul väheneks ilmselt ka toimetulekutoetuse saamine üheliikmelistes leibkondades. Selle muudatuse planeerimine eeldab registreeritud töötute sissetulekute analüüsi töötukassa infosüsteemi, Sotsiaalkindlustusameti infosüsteemi ning sotsiaalteenuste ja -toetuste andmekogu ühendatud üksikandmete abil;
 - töötutoetuse katvust võiks suurendada kvalifitseerumistingimuste muutmine selliselt, et õigus töötutoetusele tekiks suuremal osal töötuna registreerunud inimestest. See muudatus eeldab registreeritud töötute eelneva tegevuse analüüsi töötukassa infosüsteemi ja maksukohustuslaste registri ühendatud üksikandmete abil.
- Kaaluda ennetähtaegse vanaduspensioni maksmistingimuste muutmist.
Ennetähtaegset vanaduspensioni saavate inimeste arv kasvab ning enamik neist on eelnevalt olnud töötud. Samal ajal saab töötutoetust pensioniea saabumise tõttu pikemalt vaid väike osa registreeritud töötutest (2011. aastal 18 inimest). Et tagada pensionieelses vanuses inimestele soodsamad töötamis- ja tööleminekuvõimalused, võiks kaaluda kahte erineva ulatusega muudatust: esiteks, võimalust maksta sellele vanusegrupile hüvitist pigem töötuskindlustussüsteemi kaudu ja teiseks, lubada ennetähtaegse vanaduspensioni saajatel osaleda tööturuteenusdes. Esimese muudatuse puhul vajavad läbikaalumist erinevad kvalifikatsiooniperioodi ja hüvitise maksmise kestusega seotud variandid. Kvalifikatsiooniperioodi valikul tuleks lähtuda sellest, et võimalikult paljudel sellesse vanuserühma kuuluvatel töötutel tekiks õigus hüvitist saada ning nende suhtes kehtiksid aktiivsuse nõuded, sh võimalus saada osa tööturumeetmetest, mis soodustaks jätkamist tööturul ka pensionieas. See eeldab pensionieelses vanuses inimeste, sealhulgas ennetähtaegset vanaduspensioni saavate isikute eelneva tööturuseisundi analüüsi töötukassa infosüsteemi ja Sotsiaalkindlustusameti infosüsteemi ühendatud üksikandmete põhjal. Samuti tuleb uurida, kas ja millisel määral on vajalik kehtivat ennetähtaegset vanaduspensioni säilitada osana paindliku pensioniea kontseptsioonist (nt hüvitise vähendamine, samaaegse töötamise lubamine).

- Soovitame kujundada sotsiaalkaitse rahaliste hüvitiste maksistingimused selliselt, et madala palga ja osaajaga töötamine oleks tasuv. Analüüs näitas, et siirdumine töötusriskihüvitiste saamise seisundist tagasi madala palgaga hõivesse ei tasu Eestis ära, sest ka väike tööpanus põhjustab kogu töötusriskihüvitise või ka toimetulekutoetuse kaotuse. Kaaluda võiks süsteemi muutmist selliselt, et isegi väikese koormuse või palgaga tööleminekul ei kaotaks inimene täielikult oma toetust või hüvitist. Kuigi töötasust sõltuvatel toetustel on omad nõrgad kohad, näiteks keerukas haldus, võiks kaaluda erinevaid stsenaariumeid ja nende sobivust Eesti maksude-toetuste süsteemi. Sealjuures vääriks lisaanalüüsi nii töötuskindlustushüvitise ja töötutoetuse maksimisega seotud poliitikavariandid (nt osaajaga või ajutise töötamise lubamine töötusperioodi pikenedes, näiteks pärast 20. nädalat teatud sissetulekutasemeni; täiendav tulumaksuvabastus töötasult; töötamisega seotud kulude, nt transpordikulude, lapsehoiukulude osaline korvamine jms) kui ka osalise töötamise lubamine haigushüvitise ning osade laste ja perega seotud hüvitiste saamise ajal, lähtudes säilinud töövõimest. See aitaks muuta haigushüvitise pelgast sissetulekuriski maandavast kindlustushüvitisest tööleasumist enam soovivaks hüvitiseks, mille juures arvestatakse inimese tegelikke võimalusi end tööturul rakendada.
- Soovitame lisaks analüüsida töötusriskihüvitiste maksimisel rakendatavate aktiivsuseõuete tulemuslikkust ning laiendada aktiivsuseõudeid osaliselt või täielikult ka teiste riskidega seotud hüvitiste saajatele lähtuvalt nende töövõimest ja vajadustest. Enne aktiivsuseõuete laiendamist tuleks siiski täiendavalt analüüsida aktiivsuseõuete rakendamist ja mõju, mida ei ole Eestis seni tehtud. Täpsustamist vajavad ka Töötukassa infosüsteemis kajastatud sanktsioonide põhjused.
Senisest enam soovitame rakendada aktiivsuseõudeid toimetulekutoetuse saajate suhtes, aga ka haigushüvitise ja töövõimetuspensioni saajate puhul, lähtudes inimese töövõimest ja vajadustest. Samuti võib osutada vajalikuks uut tüüpi aktiivsuseõuete rakendamine lähtuvalt sihtrühma vajadusest (nt tööalane rehabilitatsioon töövõimetuspensioni saajatele).
- Et soodustada vanemaealiste osalemist tööturul, soovitame üle vaadata selle vanuserühma võimalused saada osa aktiivsetest tööturumeetmetest. Tööturuteenuste ja -toetuste seadust võiks muuta selliselt, et nii nagu soodustingimustel vanaduspensioni ja väljateenitud aastate pensioni saajad, saaksid ka päästeteenistuja toetuse saajad ennast töötuna arvele võtta ja osaleda seeläbi aktiivsetes tööturumeetmetes. Vanemaealiste suurema tööturuosaluse ja nende oskuste nüüdisajastamise eesmärgil võiks lubada vanaduspensionieas töötajatel kasutada praegusega võrreldes rohkem tööturuteenuseid, mis vastavad nende individuaalsetele vajadustele (nt tööturukoolitus).
- Soovitame tagada mittetöötavate ja tööleasumisest mittehüvitatud inimeste ravikindlustuse viisil, mis ei eelda töötuks registreerimist. Analüüs näitas, et suur osa inimestest registreerub töötuks eesmärgiga saada juurdepääs ravikindlustusele ning nad ei ole tööleasumisest hüvitatud või selleks võimelised. Nende inimestega töötamist peavad töötukassa töötajad ebatulemuslikuks ja samal ajal väga ajamahukaks, mistõttu väheneb töötukassa võime abistada inimesi, kes on valmis tööle asuma.
- Soovitame üldjuhul mitte maksta korraga mitut tööalast sissetulekut asendavat sotsiaalkindlustushüvitist, sest kahe hüvitise samaaegsel maksimisel tõuseb sissetuleku asendusmäär, mis võib vähendada inimese töömotivatsiooni. Korraga ei peaks maksma töötuskindlustushüvitist ja vanemahüvitist; töötuskindlustushüvitist ning soodustingimustel ja

väljateenitud aastate pensioni; abikaasatasa ja vanemahüvitist. Suurendamiseks inimeste töömotivatsiooni, tuleks vähendada ka kõrgeid koondamishüvitisi avalikus sektoris.

- Korraga võiks maksta mitut sotsiaalkindlustushüvitist või sotsiaalabihüvitist, et kohelda sarnases olukorras olevaid inimesi vastavalt hüvitiste eesmärgile sarnaselt. Ühel ajal peaks olema võimalik maksta töötutoetust ja töövõimetuspensionit, et hüvitada sarnaselt töötuskindlustushüvitisega töötusriskihüvitise abil sissetuleku puudumine töö kaotamise tõttu ning töövõimetuspensionit abil sissetuleku puudumine osalise töövõimetuse tõttu. Samuti peaks ühel ajal maksma töötutoetust ja toitjakaotuspensionit, et kui toitjata jäänud inimene kaotab töö, saab tema sissetuleku puudumise hüvitada töötutoetusega, samamoodi nagu toitjat mitte kaotanud inimese puhul.
 - Korraga peaks olema võimalik maksta sotsiaalkindlustushüvitisi või sotsiaalabihüvitisi ja kahjuhüvitisi, sest kahjuhüvitiste eesmärk ei ole asendada inimese tööalase sissetuleku puudust, vaid hüvitada tekkinud kahju. Samuti tuleks ühel ajal maksta töötutoetust ning kuriteoohvri riiklikku hüvitist, tööandja maksejõuetuse hüvitist ja hüvitist tööülesannete täitmisel saadud tervisekahjustusest tingitud kahju hüvitamiseks. See võimalus parandaks tööotsimise võimalusi, sest praegu kahjuhüvitist asendussissetulekuks pidades kaob inimesel väljavaade kasutada seda eesmärgipäraselt tekkinud kahju korvamiseks.
 - Tagamaks, et sotsiaalkaitsehüvitisi makstakse sarnaste põhimõtete alusel ja sarnases olukorras inimesi koheldaks ühtemoodi, tuleb töötutoetuse ja koondamishüvitise eesmärgi õigusaktides täpsustada.
- Et analüüsida toetuste ja hüvitiste mõju tööturule, on vaja lõpule viia analüütiliste andmeladude arendus. Erinevate juriidiliste registrite, näiteks Sotsiaalkindlustusameti infosüsteemi, töötukassa infosüsteemi ning sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistri üksikandmete ühendamisel saab täpsemalt analüüsida, missugused on erinevate toetuste ja hüvitiste sihtrühmad ning mil viisil mõjutab nende käitumist poliitika.
 - Soovitame piirata tööturult varajast lahkumist võimaldavate pensioniskeemide, sh väljateenitud aastate, soodustingimustel vanaduspensionit ja päästeteenistuja toetuse kasutamist. Seevastu soodustingimustel vanaduspension, ennetähtaegne vanaduspension ja päästeteenistuja toetus, mis võimaldavad lahkuda tööturult enne vanaduspensioniga, vähendavad tööjõupakkumist ega ei pruugi olla kooskõlas võrdse kohtlemise põhimõttega. Seetõttu vajaks nende pensioniliikide maksmise kriteeriumid läbivaatamist.

9. Kasutatud kirjandus

- Aasamets, M-L., Henmber, A., Ilus, T., Kivitoa, A., Laatsit, M., Malvet, M., Muller, K., Oras, M., Rebane, K., Saarever, J. (2009). "Eesti sotsiaalõiguse kodifitseerimine: Sotsiaalseadustiku üldosa analüüs," Tallinn: Justiitsministeerimu
- Abbring, H., Berg, G. J., Ours, J. C. (2005). "The Effect of Unemployment Insurance Sanctions on the Transition Rate from Unemployment to Employment," *Economic Journal*, Royal Economic Society, vol. 115(505), pages 602-630, 07.
- Allik, M. (2011). "Vanemahüvitise arvutamine töötamise korral." Riigikogu Toimetised, 24
- Anderson, P.M. (2000). "Monitoring and Assisting Job Search in OECD (2000)." *Labour Market Policies and the Public Employment Service* pp. 217-240. Paris.
- Annus, T., Aaviksoo, B. (2002). "Sotsiaalhoolekanne kui põhiõigus: Riigi, kohalike omavalitsuste, perekonna ja muude isikute kohustused põhiseaduslike õiguste tagamisel sotsiaalhoolekande valdkonnas." *Iuridica* 2002 eriväljaanne
- Atkinson, Anthony B & Micklewright, John, (1991). "Unemployment Compensation and Labor Market Transitions: A Critical Review," *Journal of Economic Literature*, American Economic Association, vol. 29(4), pages 1679-1727, December.
- Avaliku teenistuse seadus. 25.01.1995. – RT I, 29.12.2011, 166
- Becker; G.S. (1962). "Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis." *Journal of Political Economy*, Vol. 70, No. 5, Part 2: Investment in Human Beings (Oct., 1962), pp. 9-49
- Black, D. A., Smith, J. A., Berger, M. C., Noel, B. J. (2003). "Is the Threat of Reemployment Services More Effective than the Services Themselves? Evidence from Random Assignment in the UI System." *The American Economic Review*, Vol. 93, No. 4 (Sep., 2003), pp. 1313-1327
- Carcillo, S., Grubb, D. (2006). "From Inactivity to Work: The Role of Active Labor Market Policies." *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* No. 36. Paris.
- Carcillo, S., Grubb, D. (2006). "From Inactivity to Work: The Role of Active Labour Market Policies." *OECD Social, Economic and Migration Working papers*.
- Carone, G., Salomäki, A. (2001). "Reforms in tax-benefit systems in order to increase employment incentives in the EU." *Economic Paper Number 160*, September 2001. European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs.
- Carone, G., Salomäki, A., Immervoll, H., Paturot, D. (2004). "Indicators of unemployment and low-wage traps (marginal effective tax rates on employment incomes)", *OECD Social, Employment and Migration Working Paper* No. 18. 15 March 2004
- de Mooij, R. (2006). "Reinventing the Welfare State", CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis
- Disney, R. (2000) "The impact of tax and welfare policies on employment and unemployment in OECD countries", *IMF Working Paper* No 164, October 2000.
- Eesti NSV tsiviilkoodeks. 12.06.1964. – RT I 2002, 53, 336
- Eesti Vabariigi põhiseadus. 28.06.1992. – RT I, 27.04.2011, 2
- Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne, 1998
- Eichenhofer, E. *Sozialrecht*, 2007, S. 96; Schäfer, *Sozialrecht 1. Allgemeiner Teil, besondere Leistungsgesetze, Verwaltungs- und Prozessrecht*, 2008, S 9; H. Zacher, *Juridification in the Field of Social Law*, p 383, viidatud Justiitsministeerium. (2009). Eesti sotsiaalõiguse kodifitseerimine: sotsiaalseadustiku üldosa analüüs
- Ernits, M. (2008). „Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne.“ Tallinn, 2008.
- Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta. ELT L 200, 7.6.2004

- Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeks. 16.04.1964. – RT II 2004, 6, 17
- European Commission. (2012). "White Paper. An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions." Brussels, 16.2.2012, COM(2012) 55 final
- European Commission (2011). "Mutual Information System on Social Protection (MISSOC) (2011)." <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=815&langId=en>
- European Committee of Social Rights. (2010). "European Social Charter (revised) Conclusions 2009 (ESTONIA)"
- Eurostat (2008). "ESSPROS Manual." The European System of integrated Social Protection Statistics (ESSPROS). 2008 edition. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008.
- Fredriksson, P., Holmlund, B. (2006) "Improving incentives in unemployment insurance: A review of recent research." Journal of Economic Surveys. Wiley Blackwell, Vol 20 (3).
- Fredriksson, P., Holmlund, B. (2003). "Optimal Unemployment Insurance Design: Time Limits, Monitoring, or Workfare?," CESifo Working Paper Series 1019, CESifo Group Munich.
- Fredriksson, Peter & Holmlund, Bertil, 2003. "Improving incentives in unemployment insurance: A review of recent research," Working Paper Series 2003:5, IFAU - Institute for Labour Market Policy Evaluation
- Geerdsen, L.P. (2006). "Is there a Threat Effect of Labour Market Programmes? A Study of ALMP in the Danish UI System." The Economic Journal. Volume 116, Issue 513, pages 738–750, July 2006.
- Hasselpflug, S. (2005). "Availability criteria in 25 countries." Working Paper no 12/2005: Danish Ministry of Finance.
- Hinnosaar, M. (2004). "Reservation wage, job search intensity and unemployment benefits." Labour market research in Estonia: Papers of the research seminar, Tallinn, May 9, 2003. Tallinn: Eesti Pank, 2004, pp. 95-111.
- Hofmann, B (2008). "Work Incentives? Ex post Effects of Unemployment Insurance Sanctions –evidence from West Germany." CESifo Working Paper No. 2508.
- ILO Konventsioon nr 102. Sotsiaalkindlustuse miinimumstandardite konventsioon. 1952.
- Immervoll, H. Pearson, M. (2009). "A Good Time for Making Work Pay? Taking Stock of In-Work Benefits and Related Measures across the OECD." IZA Policy Paper No. 3. Institute for the Study of Labor.
- Karu, M. (2009). "Access to healthcare and long-term care: Equal for women and men?" National Report Estonia. EGGSI report.
- Karu, M., Pall, K. (2009). "Estonia: Halfway from the Soviet Union to the Nordic Countries." – S. B. Kamerman, P. Moss (eds). The Politics of Parental Leave Policies. Bristol: The Policy Press, pp 69–85.
- Kuddo, A., Leetmaa, R., Leppik, L., Luuk, M., Võrk, A. (2002). "Sotsiaaltoetuste efektiivsus ja mõju tööjõupakkumisele", Poliitikauuringute Keskus PRAXIS, Tallinn.
- Kuriteohvritele makstava riikliku hüvitise suuruse arvutamise kord. 27.02.2004 nr 51. – RT I 2004, 11, 74
- Laliv R. (2006). "How Do Extended Benefits Affect Unemployment Duration? A Regression Discontinuity Approach," IZA Discussion Papers 2200, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Laliv, R., van Ours, J. C. and Zweimüller, J. (2005), "The effect of Benefit Sanctions on the duration of unemployment." Journal of the European Economic Association, 3: 1386–1417.
- Lauringson, A. (2009). „Unemployment insurance benefits and unemployment duration.“ Tallinn 2009.
- Lauringson, A. (2010). "Does disincentive effects of unemployment insurance benefits: maximum benefit duration versus benefit level" Tartu Ülikooli majandusteaduskonna toimetiste seeria, No. 70, 2010
- Lauringson, A. (2011). "Unemployment benefits in a period of crisis: the effect on unemployment duration" Tartu Ülikooli majandusteaduskonna toimetiste seeria, No. 82, 2011
- Leetmaa, R., Leppik, L., Liimal, P. (2004). "Töötuskindlustus – teoorist ja praktikast", Poliitikauuringute Keskus PRAXIS, Tallinn.

- Leetmaa, R., Võrk, A. (2004). "Do Post-Soviets Behave According to Search Models? Econometric Analyses of the Incentive Effects in the Estonian Unemployment Insurance System on Unemployment Duration." PRAXIS Center for Policy Studies. Mimeo
- Leetmaa, R., Võrk, A., Kallaste, E. (2004). "Vanemaealine töäjõud tööturul ja tööelus." Praxise Toimetised 19/2004
- Lepik, L. (2006). "In-work benefits: literature review." Poliitikauuringute Keskus Praxis. Tallinn.
- Leppik, L. (2011). "Riiklikud eripensionid – oht sotsiaalsele õiglusele või ametnike motivator." Riigikogu Toimetised, 24 <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=10867>
- Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt. RT II 1993, 10, 13
- Malvet, M. (2006). "Õigus sotsiaalkindlustusele kui põhiõigus." Magistritöö. Tartu Ülikooli Õigusinstituut
- Monticone, C., Ruzik, A., Skiba, J. (2008) "Women's Pension Rights and Survivor's Benefits. A Comparative Analysis of EU Member States and Candidate Countries." Enepri Research Report No.56
- Nõukogu direktiiv 2004/80/EÜ, 29. aprill 2004, mis käsitleb kuriteoohvritele hüvitise maksmist. ELT L 261, 6.8.2004.
- OECD (1999). "Benefit Systems and Work Incentives." OECD Publishing. OECD (2009)
- OECD (2007b). "Employment Outlook." OECD Publishing. OECD (2007a).
- OECD 2010. "Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers. A Synthesis of Findings across OECD Countries." Paris: OECD
- OECD. (2010). „Sick on the Job? Myths and Realities about Mental Health and Work.“ OECD Publishing. OECD (2010).
- OECD/European Union (2004). "Benefits and Wages 2004: OECD Indicators", OECD Publishing. OECD (2007a).
- Ohvriabi seadus. 17.12.2003. – RT I 2010, 22, 108
- Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta. 03.05.1996. – RT II 2000, 15, 93
- Fredriksson, P., Holmlund, B. (2006). "Improving Incentives in Unemployment Insurance: A Review of Recent Research," Journal of Economic Surveys, Wiley Blackwell, vol. 20(3), pages 357-386, 0
- Pieters, D. (2006). "Social Security: An Introduction to the Basic Principles." Kluwer Law.
- Poliitikauuringute Keskus Praxis (2011b). "Eesti sotsiaalkindlustussüsteemi jätkusuutliku rahastamise võimalused." Poliitikauuringute Keskus Praxis. Tallinn.
- Päästeteenistuse seadus. 31.01.2008. – RT I, 29.12.2011, 1
- Rahuoja, R. (2009). „Töövõimetus pension ja sotsiaaltoetused – mis muutus 1. oktoobrist 2008 a.“ Sotsiaalministeerium. Ettekanne 14.01.2009
- Rahuoja, R. (2009). „Eripensionite süsteemi soovitakse muuta paindlikumaks“ Intervjuu ETV saates Terevisioon. <http://uudised.err.ee/index.php?06183304>
- Ravikindlustuse seadus. 19.06.2002. – RT I, 10.06.2011, 7
- Riigikogu liikme staatuse seadus. 14.06.2007. – RT I, 22.12.2011, 3
- Riigikontroll (2010). "Riigi tegevus puuetega inimeste ja töövõimetus pensionäride toetamisel. Kas toetussüsteem täidab oma eesmärged?" Riigikontrolli aruanne Riigikogule, Tallinn, 18. oktoober 2010
- Riikliku pensionikindlustuse seadus. 05.12.2001. – RT I, 14.03.2011, 9
- Rosholm, M., Svarer, M. (2004). "Estimating the Threat Effect of Active Labour Market Programmes." IZA DP No. 1300.
- Saar Poll (2011). "Elanike Hinnangud Tervisele ja Arstiabile." Tallinn

- Schmid, G., Reissert, B. (1996). „Unemployment Compensation and Labour Market Transitions.“ In Schmid, G., O'Reilly, J., and Schömann, K. International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Soodustingimustel vanaduspensionide seadus. 14.05.1992. – RT I 2010, 18, 97
- Sotsiaalhoolekande seadus. 08.02.1995. – RT I, 30.12.2011, 3
- Sotsiaalkindlustusamet (2011). Seletuskiri aruandele “Määratud vanemahüvitised sotsiaalmaksuga maksustatava tulu lõikes” www.ensib.ee/public/statistika_ja_eelarve/Seletuskiriaugust.doc
- Sotsiaalkindlustusamet (2011). Seletuskiri aruandele „Määratud vanemahüvitised liikide lõikes” (seisuga 31. detsember 2011)”. www.ensib.ee/public/statistika_ja.../VH_analyys_31032012.doc
- Sotsiaalmaksuseadus. 13.12.2000. – RT I, 04.02.2011, 2
- Sotsiaalministri 28.02.2011 vastus õiguskantslerile, kiri nr 1.2-3/61) –Sünnitushüvitis
- St Martin, A., Whiteford, P. (2003). “More jobs and better pay.” OECD Observer No. 239, September 2003
- Tarum, H., Kutsar, D. (2011). „Eesti vanemahüvitis Euroopa Liidu tööhõive strateegilise eesmärgi taustal.” Riigikogu Toimetised, 23, 170 - 177.
- Tiit, E-M, Leppik, L., Võrk, A., Leetmaa, R. (2004). „Euroopa Liidu ühiste pensionieesmärkide mõju Eesti pensionisüsteemile” (Impact of the common EU pension objectives on the Estonian pension system) PRAXIS Center for Policy Studies, Working Paper 14/2004.
- Trumm, A., Kasearu, K. (2011). “Toimetulekutoetuse kasutamine ja mõjud leibkonna vaesusele aastatel 2005-2010.” Tartu Ülikooli sotsioloogia ja sotsiaalpoliitika instituut.
- Tulumaksuseadus. 15.12.1999. – RT I, 29.03.2012, 28
- Töölepingu seadus. 17.12.2008. – RT I, 10.02.2012, 2
- Töötervishoiu ja tööohutuse seadus. 14.06.2000. – RT I, 10.02.2012, 1
- Tööturuteenuste ja -toetuste seadus. 28.09.2005. – RT I, 10.02.2012, 8
- Töötuskindlustuse seadus. 13.06.2001. – RT I, 23.12.2011, 10
- Uudeküll, K., Võrk, A. (2004). "Ennetähtaegne vanaduspension ja selle seos tööturukäitumisega Eestis" (Early retirement and its relationship with labour market behaviour). XII teadus-ja koolituskonverentsi “Eesti majanduspoliitilised perspektiivid Euroopa Liidus” ettekanded-artiklid. Berlin, Tallinn: BWV, Mattimar OÜ 2004, lk 278-287.
- Wadell, G., Aylward, M., (2010). „Models of Sickness and Disability. Applied to Common Health Problems.” London: the Royal Society of Medicine Press Ltd
- van den Berg, G.J. and B. van der Klaauw (2006). “Counseling and monitoring of unemployed workers: Theory and evidence from a controlled social experiment”, International Economic Review, 47.
- van den Berg, G.J., van der Klaauw, B. and van Ours, J.C. (2004) “Punitive Sanctions and the Transition Rate from Welfare to Work.” Journal of Labor Economics, Vol. 22, No. 1, pp. 211-241.
- van den Berg, G.J., van der Klaauw, B.(2005). “Job search monitoring and sanctions – a brief survey of some recent results.” Institute for Labour market Policy Evaluation Report 2005:8.
- Vanemahüvitise seadus. 10.12.2003. – RT I 2010, 22, 108
- Veldre, V.; Laarmann, H.; Aaviksoo, A.; Uudelepp, A.; Leppik, L. (2011). “Eesti sotsiaalkaitse süsteemi korralduse efektiivsuse analüüs.” Tallinn: PRAXIS Poliitikauuringute keskus

Võlaõigusseadus.05.06.2002 - RT I 08.07.2011, 6

Võrk A., Karu M. Tiit E-M. (2009). „Vanemahüvitis: kasutamine ning mõjud tööturu- ja sündimuskäitumisele.“ PRAXISE Toimetised 1/2009.

Võrk, A, Habicht, J. (2001). "Labour market conditions and early retirement through disability benefit scheme in Estonia", Paper presented in the Workshop in Labour markets, Work, and Welfare During the Transition and Integration Process. Riga, Latvia, March 24-29, 2001.

Võrk, A., Karu, M. (2009) "Peredele suunatud rahalised toetused: mõju ebavõrdsusele, sündimusele ja tööturukäitumisele" (Cash benefits to families: impact on inequality, fertility and labour market behaviour), Poliitikaanalüüs 1/2009, PRAXIS Center for Policy Studies.

Võrk, A., Karu, M., Tiit, E-M. (2009). "Vanemahüvitis: kasutamine ning mõjud tööturu- ja sündimuskäitumisele. (Parental benefits: use and impact on employment and fertility behaviour)." Toimetised 1/2009, PRAXIS Center for Policy Studies.

Võrk, A., Leetmaa, R. (2007). „Kollektiivsetele koondamistele reageerimise tulemuslikkus. Uurimisraport.“ Poliitikauuringute Keskus PRAXIS.

Võrk, A., Nurmela, K., Karu, M., Osila, L. (2010). "Sotsiaalkaitse süsteemi roll turvalise paindlikkuse kujundamisel Eestis." Poliitikauuringute Keskus Praxis. Tallinn.

Võrk, Andres; Nurmela, Kirsti; Karu, Marre; Osila, Liina (2010). „Sotsiaalkaitse süsteemi roll turvalise paindlikkuse kujundamisel Eestis.“ Poliitikauuringute Keskus PRAXIS.

Võrk, A, Paulus, A. (2006). "Eesti sotsiaaltoetuste ja maksude mõju inimeste tööjõupakkumise stiimulitele" (Analysis of labour supply incentives in the Estonian tax-benefit system), research report, PRAXIS Center for Policy Studies.

Vägivallakuritegude ohvritele hüvitise maksmise Euroopa konventsioon. 23.11.1983. – RT II 2005, 32, 109.

Välisministeeriumi (2006). Seletuskiri Vabariigi Valitsuse määruse "Välislähetustasu ja abikaasatasu maksmise ning teenistuja kulude katmise kord" eelnõu kohta <http://www.vm.ee/?q=et/node/4914>

Välissteenistuse seadus. 10.05.2006. – RT I 2009, 65, 439

Väljateenitud aastate pensionide seadus. 14.05.1992. – RT I 2010, 18, 97

Õiguskantsler Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta 25.03.2011 nr 6-1/110431/1101529 http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_seisukoht_vastuolu_puudumin_e_enнетаhtaegne_vanaduspension.pdf

Õiguskantsleri märgukiri vanemahüvitise seaduse § 3 lg 7 ja lg 7¹ kohta 1.03.2011 nr 6-1/101296/1100571. http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_margukiri_toolepingu_ulesutl_mise_huvitise_maksmine_vanemahuvitise_saamise_ajal.pdf

Summary

Purpose of analysis

This analysis focuses on the cash payments of the Estonian social protection system. . On the one hand, the purpose of the social benefits is to provide income protection in the case of social risks and need, while on the other hand it has to facilitate a rapid return to work. Finding a balance between these tasks is challenging.

This paper analyses, first of all, whether the payment conditions of the social benefits support the return of the people who have lost their jobs to the labor market. We look at the purposes, mutual relationships and impact on the incentive to work of 21 types of social benefits.

To perform the analysis, we used a combined methodology. Based on the theory of social protection, first the theoretical framework of the study was established. Thereafter an analysis of legislation was conducted, which was supported by both individual and group interviews with the legislators and authorities implementing the legislation. In addition, various indicators characterising workincentives were calculated (the net replacement rate, marginal effective tax rate, unemployment trap and inactivity trap) and analysed on the basis of both stylised and actual households. The indicators for actual households were calculated using the EUROMOD microsimulation model and the data of the Estonian Social Survey for 2006-2008.

Analysis of purposes of benefits and allowances

The effect of social benefits has been analysed in Estonia in the past. However, while the previous studies have focused on analysing the impact of the individual benefits, the current study focuses on the mutual relationships between different benefits.

Broadly, based on the risks and needs of the various social benefits, three types of benefits can be distinguished:

- **social insurance benefits**, designed to replace, in the case of a social risk, a proportion of previous income regardless of the actual need for assistance of the person concerned;
- **compensation for damage**, designed to remedy social injustice (e.g. falling victim to a violent crime) to the extent agreed upon in society; and
- **social assistance allowances**, designed to ensure an agreed minimum income in case of need, based on the individual need for assistance.

Income replacement is the primary purpose of social insurance and assistance benefits. While social insurance benefits usually compensate previous income in part, the social assistance allowances provide minimum income protection conditional on actual need. In contrary, compensation for damage is not intended to replace work-related income.

The following were classified as social insurance benefits:

- unemployment benefits: unemployment insurance benefit, unemployment allowance, redundancy benefit, benefit payable upon termination of the term of authority of a member of the Riigikogu (i.e parliament), early-retirement pension and allowance for spouse of a diplomat;

- old-age benefits: old-age pension, old-age pension under favourable conditions, superannuated pension and rescue worker's allowance;
- sickness and incapacity-for-work benefits: sickness benefit and pension for incapacity for work;
- family and childcare benefits: parental benefit, care benefit, adoption benefit and maternity benefit; and
- loss-of-provider benefits: survivor's pension.

The subsistence benefit was classified as a social assistance allowance, while the state compensation to victims of crime, the benefit upon insolvency of the employer and the compensation for damage to health caused in the performance of duties were regarded as compensation for damage.

Based on this classification of social insurance benefits, social assistance allowances and compensation for damage, the purposes of the 21 types of benefits and allowances and the clarity of their purpose were analysed. The analysis revealed that the purposes of the benefits and allowances are not always clearly understandable as the benefits are not always associated with a particular risk and eligibility for the benefits and allowances is subject to conditions that are not unambiguously associable with the benefits and allowances in question.

The analysis of the unemployment benefits suggests that the purposes of the unemployment allowance and the redundancy benefit are not unambiguously understandable and thus it is not clear whether it is appropriate to regard these as social insurance benefits.

The unemployment allowance combines the features of a social insurance benefit and social assistance, because it is paid in the case the person has become unemployed, and eligibility for the allowance is subject to the requirement of prior employment which is based on insurance principles. On the other hand, the unemployment allowance is paid in equal amounts to all and only if the income of the person concerned is below a certain threshold (the so-called income test) – this is mostly typical of social assistance.

The purpose of the redundancy benefit is not unambiguous either. It is paid on the basis of three different acts (the Employment Contracts Act, the Public Service Act and the Unemployment Insurance Act) to two groups of employees (civil servants and employees working under employment contracts) under three names (compensation for cancellation, insurance benefit in case of lay-offs and compensation upon release from service due to the winding-up of an administrative agency or lay-off). Although legislature interprets the redundancy benefit primarily as compensation for damage, those registered as unemployed and have lost their jobs due to redundancy are subject to a longer waiting period before they receive the unemployment insurance benefit. This derives from the need to avoid concurrent payment of the redundancy benefit and the unemployment insurance benefit. Thus part of the redundancy benefit – insurance benefit in case of lay-offs – can also be regarded as a social insurance benefit.

As the purposes and nature of the unemployment allowance and the redundancy benefit are not unambiguously clear, it is difficult to assess whether they serve their purpose. To ensure that social security benefits are paid on the basis of similar principles and that people who are in a similar situation are treated the same way, the purposes of the unemployment allowance and the redundancy benefit should be clarified in legislation.

Unlike earlier papers, this paper treated the early-retirement pension as an unemployment benefit. This benefit was launched in 2000 by the State Pension Insurance Act, when unemployment insurance system did not exist. Early retirement benefit was intended to mitigate the effects of increasing the retirement age for people who lost their jobs pre-retirement age. In practice, the majority of those taking early retirement have previously been either unemployed or earned less than the minimum wage. However, activation requirements including the opportunity to participate in active labor market measures are not applied to the benefit recipients.

To obtain a complete picture, the benefit payable upon termination of the term of authority of a member of the Riigikogu and the allowance for spouse of a diplomat were also addressed. However, it should be noted that since one of the benefits is that of a constitutional institution and the other is paid for diplomatic purposes, they do not fit the classical concept of social protection. Given the small number of recipients of these benefits (101 and 87 respectively in 2011), these benefits have little impact on overall labour supply.

The old-age pension, the old-age pension under favourable conditions, the superannuated pension and the rescue worker's allowance relate to the old-age risk. However, these benefits, except old age pension, are paid to a person on the assumption that before reaching the general pensionable age the person's professional capacity for work is lost or has decreased, which precludes continued work in the profession or position in question. Thus these benefits are also associated with the health risk.

An analysis of family and childcare benefits showed that the maternity benefit is paid longer than in other Member States of the European Union (EU) and its purpose partially overlaps with that of the parental benefit. The maternity benefit, payable for up to 110 days after the birth of a child, along with paid maternity leave of 140 days, cannot be explained solely by medical arguments relating to the health of the mother. In addition to hedging the income risk arising from incapacity for work resulting from pregnancy and childbirth, the maternity benefit is obviously intended, therefore, to reduce the mother's income risk arising from employment restrictions due to the need to care for the newborn.

The analysis of the purpose of benefits and allowances enables us to conclude that the Estonian social protection system provides protection against traditional social risks as well as assistance in the case of need. However, in some cases the principles of disbursement of the benefits and allowances do not support the accomplishment of the purpose of the benefits, and there are problems with the consistency of the conditions for payment of benefits. In the opinion of the authors, the system of social security benefits that has evolved since the restoration of independence needs to be streamlined and more purpose-oriented.

Compared to other European countries, occupational accident and occupational disease insurance are missing from the traditional branches of social insurance in Estonia. Risks normally covered by these insurance types are currently hedged by different schemes.

Concurrent payment of benefits and allowances

Concurrent payment of several social insurance benefits does not usually serve a purpose, as in such cases the missing income is replaced multiple times over, and this can make employment unprofitable. Then again, concurrent payment of compensation for damage and social insurance benefits or social assistance allowances is justified, because, as pointed out previously, the former is designed to compensate for damage, not to replace work-related income.

The authors of this paper analysed the relationship of unemployment benefits with other social security benefits. It appears that a person is entitled to receive just one unemployment benefit at a time, but it is also possible to receive other types of benefits and allowances whose concurrent payment may reduce the incentive to work.

For this reason, concurrent payment of the unemployment insurance benefit, the old-age pension under favourable conditions, the superannuated pension and the parental benefit can be regarded as most problematic. In all of these cases, work-related income is substituted with two types of replacement income, which does not serve the purpose. If a recipient of the parental benefit is still at risk of unemployment after the period during which the parental benefit is paid, the unemployment insurance benefit should be paid after this period.

However, there are some cases when the concurrent payment of benefits may be justified. This occurs in the case of pension for incapacity to work, which is paid to persons who have lost 40 to 100 percent of their work capacity. In other words, it is assumed that a person is partly able to work. In the same time the income lost due to health problems is compensated by the pension for incapacity for work. It follows that if the person loses the job, he or she can also be partly unemployed and receive unemployment insurance benefit, which depends on his or hers previous income.

Furthermore, in the current social protection system the concurrent payment of the benefits could be also necessary to ensure the equal treatment of the recipients of the same types of benefits. The analysis revealed that while a person has the right to receive the unemployment insurance benefit and the pension for incapacity for work at the same time, it is not possible for a person to concurrently receive the unemployment allowance and the pension for incapacity for work because of the income condition attached to the unemployment allowance. Thus, while the target group of the unemployment insurance benefit gets paid for both the loss of employment and the loss of health, the target group of the unemployment allowance is only paid for either the loss of employment or the loss of health. To ensure equal treatment of unemployed people receiving pension for incapacity for work the unemployment allowance and the pension for incapacity for work should be paid at the same time. Paying the benefits concurrently would ensure that the unemployment allowance compensates a portion of earnings which a person loses due to the loss of job and pension for incapacity for work replaces a portion of earnings which a person loses due to the functional impairment caused by a disease or injury.

A similar problem arises with the unemployment allowance and the survivor's pension. Currently, people can receive the unemployment insurance benefit and the survivor's pension at the same time, but it is virtually impossible to concurrently receive the unemployment allowance and the survivor's pension due to the income condition attached to the unemployment allowance. To ensure equal treatment of unemployed people who have and who have not lost a provider, the survivor's pension should not be included in the income of a person when calculating the amount of the unemployment allowance.

Compensation for damage is included in the income of a person when granting both the unemployment allowance and the subsistence benefit, which may lead to a situation where the compensation performs the function of replacement income rather than compensation for damage. It is therefore important to clarify the purpose of the redundancy benefit: if it is intended to (partially) compensate for damage, its inclusion in a person's income is not justified.

Amounts of benefits and allowances and their impact on incentive to work

According to the theory of social protection, the amounts of benefits and allowances have an impact on the incentive to work. In the Estonian social protection system, income protection is different for different social risks. The largest share of previous income is provided by family and childcare benefits (parental benefit, maternity benefit and adoption benefit), which in most cases are comparable to the previous income. At least 70% of the previous income is paid in the case of sickness (the sickness benefit). However, in the case of unemployment risk the replacement income only amounts to up to 50% of the previous income (the unemployment insurance benefit).

An average unemployment insurance benefit is smaller than the old-age pension under favourable conditions and the superannuated pension, but is in the same order of magnitude as the early-retirement pension. The unemployment allowance is the most meagre – its amount is even lower than that of the subsistence benefit. Also, the European Committee of Social Rights that evaluates compliance with the European Social Charter has repeatedly drawn attention to the fact that the unemployment allowance and the minimum rate of the unemployment insurance benefit do not meet the minimum requirements of the Charter. Although the unemployment allowance will be increased to half of the minimum wage in 2012, it will likely still fall short of the Charter requirement.

Unemployment risk benefits and the subsistence benefit affect the labour supply most in Estonia. Various old-age risk benefits and the pension for incapacity for work are significant as well, encouraging early exit from the labour market and thus reducing the supply of labour.

To assess the impact of benefits and allowances on work incentives, indicators characterising financial incentives to work (incl. the net replacement rate, marginal effective tax rate, unemployment trap, inactivity trap and low-wage trap) were analysed for households of different sizes. The indicators were calculated on the basis of both 'stylised' households and actual households.

The quantitative analysis carried out suggests that in Estonia the net income of an inactive or unemployed person relative to net earned income (i.e. the net replacement rate both at the beginning of the period of unemployment and in the case of long-term unemployment) is among the lowest in the Member States of the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). In the first month of unemployment when the unemployment insurance benefit is paid, the net replacement rate of a single adult is *ca* 55% of their previous income. Similar low net replacement rates can be found in English-speaking countries (the USA, UK, Ireland, Australia and New Zealand) and a few other countries (South Korea, Malta and Austria). In Estonia, the average income replacement rate for four family types (single parent/couple with/without children) and two wage levels (67%/100%) in the case of long-term unemployment was 39% in 2009, while the OECD average was 55%. The same result was reached when analysing other indicators characterising employment.

Thus, international comparison shows that net replacement rates are low in Estonia, which should generate higher incentives to return to work. However, low benefits and allowances also involve a relatively high risk of poverty among the unemployed in comparison with the rest of the population. According to Eurostat, the at-risk-of-poverty rate of the unemployed was 29% higher than that of the employed in 2009 (the EU-27 average was 17%). In other words, the benefits and allowances do not serve their purpose very well in providing adequate replacement income in the case of unemployment.

In addition to the small amounts of the unemployment insurance benefit and the unemployment allowance, their coverage is also poor: in 2011 unemployment insurance benefits were paid to a fifth and unemployment allowances were paid to just a third of the newly registered unemployed; half of the unemployed did not receive either. In part, this reflects the impact of the financial crisis, as a result of which people undergo repeated periods of unemployment and are unable to meet the eligibility criteria. Therefore, social security benefits and allowances also offer replacement income during unemployment, particularly the subsistence benefit, with half of the recipients of the subsistence benefit being households with one or more members unemployed.

The small amount of benefits raises the question of how well the current system of unemployment benefits provides protection during unemployment and to what extent other social security benefits perform the role of replacement income during this time. To answer this question, the income of people registered as unemployed would have to be further analysed, combining the data of different registers (incl. the registers of the Unemployment Insurance Fund and of the Social Insurance Board, and data on the granting of subsistence benefits).

Although in general people are better off when working, as opposed to receiving benefits, the analysis revealed that some households have no or almost no financial incentive to take up work. For example, in a household with two children it would not be profitable for one of the parents to take up a job for the minimum wage, as any gain from earnings would be less than the potential loss of the subsistence benefit and the cost of childcare that would then have to be paid. The incentive to work for the minimum salary is also low for a single parent with two children and for a couple with one earner, as their benefits account for *ca* 90% of their expected earnings.

Taking up employment, as opposed to receiving the unemployment insurance benefit, is not profitable either in the event that the future job will pay a considerably lower wage than that received prior to receiving the unemployment insurance benefit (or will be a part-time job). In such a case the benefit that stands to be lost will be higher than the earnings from employment for most household types. The profitability of taking up employment is reduced by childcare costs as well as employment-related transportation costs. This was confirmed by the microsimulation analysis conducted on the basis of the Estonian Social Survey data. The results of the analysis indicated that the higher the wages after taking up a job when transiting from unemployment or inactivity to employment, the higher the median value of the net replacement rate: the median is in the range of 130-135% in the case of the minimum wage, 160-165% in the case of two-thirds of the average wage and 190-200% in the case of the average wage. In more than half of all cases, the ratio of earnings from the minimum wage and the income received when not working at all is in the range of 110-140%, which means that low-paid work may not be gainful for many. Net replacement rates in excess of 300% prevail in the case of jobs paying the average wage, indicating the attractiveness of this wage level compared to income received when not working at all. Some previous studies have also shown that transition from unemployment to part-time or low-wage employment is not gainful in Estonia, because even low earnings will cause the unemployment benefit or subsistence benefit to be lost.

The incentive to work is also reduced by concurrent payment of several social security benefits. Our analysis showed that when the old-age pension under favourable conditions, the superannuated pension, the pension for incapacity for work or the parental benefit is paid concurrently with the unemployment insurance benefit, the net replacement rate of a single person increases significantly (by *ca* 20%). In this case, it ranges from 70-80%, which is high also in international comparison, reaching the higher values of the OECD countries.

Overall, unemployment benefits are low in Estonia and do not undermine the incentive to work, except in the case of concurrent payment of several social security benefits and in the case of taking up low-paying employment, where the combined effect of labour taxes and the loss of benefits results in high replacement rates, which means that working does not pay off financially. At the same time, it became clear that the risk of poverty is high among the unemployed and that nearly half of newly registered unemployed people do not receive the unemployment insurance benefit or the unemployment allowance. Thus, unemployment benefits are in many cases unable to provide adequate protection.

Concurrent payment of benefits, allowances and wages and activity requirements

Employment-conditional benefits (also including in-work benefits) and activity requirements (obligation to actively seek work, ongoing monitoring and advice for job seekers during the period of unemployment, labour market services and social services and sanctions for non-compliant behaviour) are conducive to the rapid return of recipients of benefits to the labour market. In the current work we use the term „activation“ in the broad sense meaning that it encompasses all measures aimed at increasing the employability of working age benefit recipients including the sick, disabled and unemployed (eg work-focused rehabilitation).

Employment-conditional benefits or in-work benefits are usually paid for a short time and their amounts decrease over time. The benefits are intended for specific target groups (e.g. the unemployed and social assistance seekers). The most common types of in-work benefits are tax credits, wage-related benefits and lump-sum payments related to working, as well as reimbursement of transportation or childcare costs in the case of low wages.

There are no classic in-work benefits in the Estonian social protection system. However, it is possible to earn, in full or in part, work-related income at the same time as receiving several benefits (such as the old-age pension, old-age pension under favourable conditions, superannuated pension, rescue worker's allowance, survivor's pension, pension for incapacity for work, parental benefit and subsistence benefit). Earning work-related income is precluded, however, when in receipt of unemployment risk benefits (including the early-retirement pension) and sickness benefits.

As previously shown, it does not pay to take up a low-wage job in Estonia when a person receives the unemployment insurance benefit, the unemployment allowance or the subsistence benefit. This warrants further analysis of various options to promote employment (incl. various configurations of benefits, allowances and wages and reimbursement of child day-care and transportation costs).

In addition, consideration could be given to ways of making the conditions of paying sickness benefits or incapacity-for-work pensions more conducive to employment. For example, the conditions of paying sickness benefits assume that a major health disorder involves total loss of capacity for work and that working may prevent recovery of capacity to work. Calculations show that under current legislation, in the case of a sickness that lasts for more than 10 days it would be economically more advantageous for a full-time employee to receive income in the form of the sickness benefit rather than to reduce his or her workload by e.g. half during the period of sickness.

Also, the pension for incapacity for work is paid on the assumption that a major loss of health automatically entails a decline in the person's ability to independently earn income. While taking into account health status, this assumption disregards other determinants of the capacity for work, such as the working environment and psychosocial aspects. Although there are many diseases and injuries

in the case of which working is actually impossible or contraindicated, there are also conditions in the case of which the capacity for work is not lost entirely and that people with such conditions could perform simpler or different tasks instead of being dismissed. Also, there are some diseases (such as psychosomatic disorders, certain forms of bone and joint diseases and less severe mental health problems) which reduce the capacity for work but which can worsen if a person with such a disease permanently ceases working.

As regards the benefits and allowances analysed in this paper, activity requirements apply only to recipients of the unemployment insurance benefit and the unemployment allowance, and to a lesser extent also to recipients of the subsistence benefit. It appears from the statistics of the Estonian Unemployment Insurance Fund that sanctions (termination of payment of the unemployment insurance benefit or the unemployment allowance) have only rarely been implemented and mainly because the recipient failed to attend a scheduled visit at the Unemployment Insurance Fund once in a 30-day period. This may imply that sanctions motivate recipients to behave as required or that job mediation consultants and case managers do not use the option of applying sanctions. The impact of activity requirements and sanctions on the duration of unemployment has not been studied in Estonia in greater detail.

Also, the opportunity to receive labour market services was discussed in the context of activity requirements. The analysis showed that, for example, recipients of the old-age pension, the early-retirement pension and the rescue worker's allowance are not entitled to register as unemployed and use labour market services. Furthermore, there are no work-oriented rehabilitation measures applied to the recipients of pension for incapacity for work. As these people constitute labour in pre-retirement or retirement age, such a policy is not conducive to the continued participation of older workers in the labour market.

Implementation difficulties related to payment of unemployment insurance benefits, unemployment allowances and subsistence benefits

As this paper discusses the benefits and allowances payable in the case of unemployment risk and their mutual relationships, the decision was taken to focus the analysis of operational aspects on the weaknesses related to the payment of unemployment insurance benefits, unemployment allowances and subsistence benefits. Interviews conducted with focus groups and experts revealed a number of problems in the current organisation of the payment of benefits and allowances, which are summarised below.

The focus group interviews with job mediation consultants and case managers from the Unemployment Insurance Fund and with social workers revealed that it is difficult to check the income of applicants for benefits, because people may have multiple bank accounts, income may be received in the bank accounts of children or other persons, people may be paid undeclared wages, income may be received from abroad or the subsistence benefit may be sought for an apartment that has been rented out.

Consultants from the Unemployment Insurance Fund are of the opinion that the processing of unemployment insurance benefits is rendered more difficult by the fact that parties to the employment relationship are often unaware of labour law. For example, employment contracts are often terminated "by agreement of the parties" or "at the request of the employee" even if the employment relationship is actually terminated on the initiative of the employer. Even if it emerges

within the Unemployment Insurance Fund that such a basis for the termination of the employment relationship does not entitle a person to the unemployment insurance benefit, people often fail to address a labour dispute committee or a court, as this takes time and money. People also often use the opportunity to work for another employer for a short time (one day or a week) and then re-apply for the unemployment insurance benefit.

Consultants from the Unemployment Insurance Fund also highlighted a problem related to the registration of members of management or supervisory bodies of foundations, non-profit organisations or cooperative societies as unemployed. These groups are allowed to register themselves as unemployed if their earnings are less than half of the minimum wage. In practice, there are also situations where board members receive income from several non-profit organisations during the time that they are registered as unemployed, thus earning more than half the minimum wage. The wording of the legislation does not expressly preclude such behaviour, and it is difficult to verify this in practice, because the unemployment insurance benefit is not paid on the remuneration of board members, and inquiries of the Unemployment Insurance Fund concerning remuneration are answered by the board members themselves.

The social workers and consultants from the Unemployment Insurance Fund who were interviewed agreed that the current system of payment of unemployment insurance benefits and unemployment allowances does not encourage people to take up low-wage employment, because the amounts of benefits often exceed earnings from a job for which the minimum wage is paid. In addition, working entails various costs, of which transportation costs are the highest. Moreover, some local governments provide recipients of the subsistence benefit with public transport benefits, free food packages, dental and other benefits that do not apply to working people.

As regards the greatest obstacle to the implementation of activity requirements, the consultants from the Unemployment Insurance Fund highlighted the fact that many of those who register as unemployed are not interested in finding work, but want to get health insurance or a certificate for social workers which is a precondition for applying for the subsistence benefit in some local governments. There are many colourful examples of doctors contacting the consultants of Unemployment Insurance Fund and requesting that a patient in a serious condition be registered as unemployed or that a patient's registration not be terminated so as to complete treatment while health insurance is in effect. Social workers have sometimes requested the presentation of a certificate of registration as unemployed (as a precondition of applying for the subsistence benefit) from people who, under law, cannot be registered as unemployed (such as old-age pensioners, women in the final month of pregnancy and caregivers). Consultants from the Unemployment Insurance Fund estimate that such people account for up to one-third of all registered unemployed, and dealing with them requires a lot of time and energy.

The definition of 'suitable work' raises issues in the context of activity requirements as well. According to the definition, a person is not required to accept work for which they would be paid less than the unemployment insurance benefit they are receiving or in the case of which the journey from the place of residence to the place of work and back by public transport would cost more than 15% of their monthly wage. As wages have declined considerably since the financial crisis, this definition makes it impossible to send those who previously had high-paying jobs, incl. those who worked abroad, back to the labour market. Also, transportation costs entailed in taking up employment often exceed the maximum limit.

Both social workers and the consultants from the Unemployment Insurance Fund stated that the lack of cooperation was a major weakness. There is insufficient electronic exchange of information as well

as lack of clarity concerning the fields of responsibility of the Unemployment Insurance Fund and social workers of municipalities in dealing with different clients.

In addition to the focus group interviews, the authors conducted interviews with experts which revealed that the waiting period that applies in the case of redundancy depends on the reasons for terminating the employment relationship, not on whether the employer actually paid the redundancy benefit. It therefore happens in practice that a longer waiting period applies in the receipt of the unemployment insurance benefit, but the person concerned has not actually received the redundancy benefit (143 cases in 2010 and 64 cases in 2011).

Recommendations

The efficiency and purposefulness of the social protection system were stressed when designing the social and labour policies of Estonia. The Development Plan 2011-2014 of the Ministry of Social Affairs states, under line of action 1.3.1, that the development of the social security sphere should ensure that the social insurance benefits that are paid out serve their purpose and preclude situations where people find it more gainful to rely on social insurance benefits rather than earned income. Based on the analysis, the following recommendations for adjusting the social protection system can be made.

- Redesigning the system of the payment of unemployment allowance.

The analysis showed that the coverage of unemployment benefits is small, the amount of the unemployment allowance and the minimum rate of the unemployment insurance benefit are low and the risk of poverty is high among the unemployed. Thus, the unemployment allowance cannot provide adequate protection in the case of unemployment risk. The unemployment insurance system is expected to remain the primary mechanism for payment of unemployment risk benefits in future, but the organisation of payment of unemployment allowances needs further development. The following combinations of policy options relating to the payment of unemployment allowances are worth considering:

- the coverage of the unemployment allowance could be increased and the risk of poverty of the unemployed could be reduced by removing the income condition that applies to the unemployment allowance or by significantly increasing the relevant amount. This would also reduce the receipt of subsistence benefits in one-member households. To plan such a change, the income of the registered unemployed should be analysed using the combined micro-data of the information systems of the Unemployment Insurance Fund and the Social Insurance Board and the database of social services and benefits;
- the coverage of the unemployment allowance could be increased by modifying the eligibility criteria so that more people registered as unemployed would be entitled to the unemployment allowance. This change requires an analysis of the previous activities of the registered unemployed using the combined micro-data of the information systems of the Unemployment Insurance Fund and the register of taxable persons;

- Revising the payment conditions of the early-retirement benefit.

The analysis revealed that the number of recipients of the early-retirement pension is increasing and that most of these people have previously been unemployed. In the same time the number of persons receiving the unemployment assistance benefit longer due to the retirement age, which could be seen as an alternative to early retirement benefit, is negligible. To ensure better opportunities for people of pre-retirement age to seek and take up work, the payment conditions of the early retirement benefit should be revised. The options of the transformation of early retirement benefit fully to unemployment insurance benefit for persons in pre-retirement age or simply allowing the early retirement benefit recipients to receive active labour market services are worth considering. In the first case, various options for the qualifying period and payment period should be considered. The qualifying period should be selected in line with the need to ensure that as many unemployed people as possible within this age group are entitled to the

benefit and that they are subject to activity requirements, including the opportunity to participate in labour market measures, as this would facilitate continued participation in the labour market at retirement age. This requires an analysis of the prior labour market status of people of pre-retirement age, including recipients of the early-retirement pension, using the combined micro-data of the information systems of the Unemployment Insurance Fund and the Social Insurance Board. It is also necessary to examine whether and to what extent it is meaningful to maintain the early-retirement pension as a part of the concept of a flexible retirement age (e.g. reduction of benefits or allowing concurrent working).

- Designing the conditions of payment of social security cash benefits so that it would be more profitable to take up low-wage and part-time work.

The analysis showed that it would not pay off to return to low-wage employment from the status of receiving unemployment benefits in Estonia, because even minor labour input causes the entire unemployment benefit or the subsistence benefit to be lost. Consideration should be given to the modification of the system so that a person would not lose the entire benefit or allowance when taking up a low-load or low-wage job. Although in-work benefits have their weaknesses, such as administrative complexity, different scenarios and their suitability to the Estonian tax-benefit system could be considered. In this respect, the following issues deserve further analysis: policy options concerning the payment of unemployment insurance benefits and unemployment allowances (allowing part-time or temporary employment as the period of unemployment progresses, e.g. after the 20th week up to the certain amount of earned income; additional exemption from income tax on wages; partial reimbursement of employment-related costs such as transportation costs and childcare costs; etc.) and allowing part-time employment during the period of receipt of the sickness benefit taking into account the remaining capacity for work. This would help make the sickness benefit one that is more conducive to employment and takes into account a person's actual ability to participate in the labour market, instead of being a mere insurance benefit covering the income risk.

- Analysing the effectiveness of the activity requirements applied to the payment of unemployment benefits and extending the activity requirements, in full or in part, to recipients of benefits that relate to other risks taking into account a person's actual ability to participate in the labor market and their needs.

The implementation and impact of the activity requirements have not been examined in Estonia. However, before extending the activity requirements the application of the current ones should be further examined. For this purpose, also the data of the information system of the Unemployment Insurance Fund should be specified as regards the causes of sanctions applied.

The activity requirements could be applied to the subsistence benefit, as well as to recipients of the sickness benefit and the pension for incapacity for work, taking into account their actual capacity for work and their needs. This may also require the creation of new activation measures which are in line with the needs of the new target groups (sick and the disabled).

- To encourage the participation of older people in the labour market and updating their skills we recommend widening the access to active labor market measures also to persons in retirement age and the recipients of the rescue worker's allowance in line with their individual needs. With a view to greater labour market participation of older people and, job seekers of retirement age could be enabled to use more labour market services that meet their individual needs (e.g. labour market training).
- We recommend maintaining the health insurance of people who are neither working nor interested in taking up work in a manner that does not require registration as unemployed. Our analysis showed that a large proportion of people register as unemployed with the aim of accessing health insurance, and they are not interested in or capable of taking up employment. The staff from the Unemployment Insurance Fund regard working with these people as ineffective and also very time-consuming, which reduces the ability of the fund to assist people who are willing and interested in finding a job.
- In general, we do not recommend the concurrent payment of several social insurance benefits that replace earned income, because the payment of two benefits increases the income replacement rate, which can reduce work incentives. The following benefits should not be paid concurrently: the unemployment insurance benefit and the parental benefit; the unemployment insurance benefit and the old-age pension under favourable conditions or the superannuated pension before re-employment; and the allowance for spouse of a diplomat and the parental benefit. Also, to increase work incentives, redundancy payments in public sector should be reduced.
 - Several social insurance benefits or social assistance benefits could be paid concurrently in order to treat people in a similar situation equally and in accordance with the purpose of the benefits. It should be possible to pay the unemployment allowance and the pension for incapacity for work at the same time so as to compensate, as per the unemployment insurance benefit, for the lack of income due to the loss of a job with an unemployment risk benefit, and for the lack of income due to partial incapacity for work with the pension for incapacity for work. Also, the unemployment allowance and the survivor's pension should be paid concurrently so that in the event that a person who has lost their provider has also lost his or her job, the lack of income can be compensated with the unemployment allowance as in the case of a person who has not lost their provider.
 - It should be possible to concurrently pay social insurance benefits or social assistance benefits and compensation for damage, because the latter is intended to make good a loss, not to cover the lack of work-related income. In addition, the unemployment allowance and state compensation paid to victims of crime, the benefit upon insolvency of the employer and the compensation for damage to health caused in the performance of duties should be paid concurrently. This would improve job-seeking opportunities, because now that compensation for damage is regarded as replacement income, people lose perspective in terms of using it as intended, i.e. to offset the damage.
 - To ensure that social security benefits are paid on the basis of similar principles and that people who are in a similar situation are treated the same way, the purposes of

the unemployment allowance and the redundancy benefit should be clarified in legislation.

- To analyse the impact of benefits and allowances on the labour market, the development of analytical data warehouses needs to be completed. If the micro-data of various legal registers (such as the information systems of the Unemployment Insurance Fund and the Social Insurance Board and the database of social services and benefits) are combined, it will be possible to further analyse the target groups of different allowances and benefits and the influence of policies on their behaviour.
- We recommend limiting the use of pension schemes that encourage an early exit from the labour market, incl. the superannuated pension, the old-age pension under favourable conditions and the rescue worker's allowance. The old-age pension under favourable conditions, the early-retirement pension and the rescue worker's allowance, which enable a person to leave the labour market before the general retirement age, reduce labour supply and may not be consistent with the principle of equal treatment. Therefore, the criteria for payment of these pension types should be reviewed.

LISAD

LISA 1. Hüvitiste ja toetuste kirjeldus

1.1 Töötuskindlustushüvitis ja töötutoetus

Kvalifikatsioonitingimused

Nii töötutoetuse kui töötuskindlustushüvitise saamise eelduseks on töötuna registreerimine. Vastavalt Tööturuteenuste ja –toetuste seadusele on „töötu isik, kes ei tööta, on töötuna arvele võetud Eesti Töötukassas ja otsib tööd“ (TTTS §2 lõige 3). Töötuna registreeritakse isikud vanuses 16 aastat kuni vanaduspensioni iga. TTTS §6 loetleb rida juhtumeid, mis välistavad inimese töötuna arvele võtmise. Näiteks ei võeta töötuna arvele isikuid, kes on juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liikmed ja saavad selle eest tasu; on registreeritud füüsilisest isikust ettevõtjana; õpivad õppeasutuses statsionaarses õppes või täiskoormusega õppes; täidavad ajateenistuskohustust; hooldavad puudega isikut ja saavad selle eest valla- või linnavalitsuselt tasu; on Eesti Vabariigi välisesinduses töötava teenistujaga kaasasolev mittetöötav abikaasa, kellele makstakse abikaasatasu; on jõudnud vanaduspensioniiikka või saavad ennetähtaegset vanaduspensioni; saavad vanaduspensioni ootel oleva päästeteenistuja toetust (TTTS §3 lõige 1). Neil puudub ka õigus töötuskindlustushüvitisele ja töötutoetusele.

Nii töötuskindlustushüvitise kui ka töötutoetuse saamiseks on vajalik eelnev töötamine. Töötuskindlustushüvitise puhul nõutakse eelnevat töötuskindlustusstaazi vähemalt 12 kuud eelneva 36 kuu jooksul, sealjuures saab õigus töötuskindlustushüvitisele tekkida ainult töötajatel, kes on tasunud töötuskindlustusmakset. Iga töötuskindlustushüvitise maksmise juhtum nullib kindlustusstaazi arvestuse. See tähendab, et reeglina tekib korduval töötuksjäämisel õigus töötuskindlustushüvitisele vaid juhul, kui isik on uuesti töötanud ja teinud sissetulekuid vastavalt nõuetele. Erandiks on juhud, kui eelneval töötusperioodil ei saanud inimene hüvitist maksimumperioodi vältel. Siis tekib tal õigus hüvitisele eelmisel perioodil saamatajäänud päevade ulatuses (TKindIS §4).

Laias laastus on töötuskindlustusega kaitstud kõik palgatöötajad (töötaja, avalik teenistuja, võlaõigusliku lepingu alusel teenust osutav FIE). Lisaks on töötuskindlustusega kaetud Eesti vabariigi välisesinduses töötava teenistujaga kaasasolev mittetöötav abikaasa. Töötuskindlustus on sundkindlustus, see tähendab et kindlustusmaksete maksmine on kohustuslik. Töötuskindlustus ei hõlma füüsilisest isikust ettevõtjaid ning mõningaid põhiseaduslike institutsioonide ametnikke (nt Vabariigi President, Riigikogu liikmed, Vabariigi Valitsuse liikmed, kohtunikud, õiguskantsler, riigikontrolör). Töötuskindlustushüvitist ei maksta juhul kui töötaja või teenistuja ütles töölepingu üles/lõpetas teenistussuhte omal algatusel/poolte kokkuleppel või rikkus töö- või teenistuskohustusi.

Töötutoetuse puhul on vajalik eelnev hõivatus 6 kuu (180 päeva) jooksul või tööga võrdsustatud tegevus eelneva 12 kuu jooksul. Seega on eelneva töötamise nõue töötutoetuse puhul isegi mõnevõrra rangem töötuskindlustushüvitise puhul. Lisaks sõltub töötutoetuse maksmine taotleja sissetulekust: toetust makstakse vaid juhul kui sissetulek on väiksem 31-kordsest töötutoetuse päevamäärast. Töötutoetuse suuruse arvutamisel ei arvestata sissetuleku hulka tööturuteenuste ja –toetuste seaduse alusel makstavat sõidu- ja majutustoetust ja tasu avaliku töö tegemise eest; toimetulekutoetust; peretoetusi, va seitsme- ja enamalapselise pere vanema toetust; puuetega inimeste sotsiaaltoetusi; vastavalt perekonnaseadusele töötule makstavat elatist; elatisabi seaduse

alusel makstavat elatisabi; ning ametiühingute vabatahtlike töötukassade makstud toetust (RT I 2005, 54, 430 §26 lõige 2).

Tööga võrdsustatud tegevuseks loetakse töötamist töölepingu alusel või avalikus teenistuses Eestis või Eestist lähetatud töötajana välisriigis; töötamist Eestis töövõtu-, käsundus- või muu teenuse osutamiseks sõlmitud võlaõigusliku lepingu alusel; tegutsemist füüsilisest isikust ettevõtjana, õppimist päevases või täiskoormusega õppes tingimusel et isik on oma õpingud lõpetanud, ajateenistuskohustuse täitmist, välisesinduses töötava teenistujaga abikaasana kaasasolemist, Lisaks ei nõuta varasemat tööga või tööga võrdsustatud tegevusega hõivatust töötult, kes on varasema 12 kuu jooksul vähemalt 180 päeva kasvatanud ühe vanema või eestkostjana kuni 18-aastase puudega last, alla 8-aastast või 8-aastast last kuni esimese klassi lõpetamiseni, olnud haiglaravil, hooldanud haiget, püsivalt töövõimetut isikut või vanurit, hooldanud puudega isikut ja saanud selle eest valla- või linnavalitsuselt toetust, olnud tööta püsivalt töövõimetuks tunnistamise tõttu, olnud vahi all või kandnud karistust vanglas või arestimajas. (TTTS §26 lõige 3-4).

Õigus töötuskindlustushüvitisele ja töötutoetusele on individuaalne õigus ehk sõltub inimese enda sattumisest töötusriski olukorda. Erinevalt mõnedest teistest Euroopa riikidest ei omandata õigust töötushüvitistele abikaasa kaudu ning hüvitiste suurus ei sõltu ülalpeetavate arvust (Leetmaa jt 2004).

Töötutoetuse ja töötuskindlustushüvitise samaaegne maksmine on välistatud (TKindIS §26 lõige 7), küll aga on võimalik teatud juhul neid hüvitisi saada järjestikku. Näiteks kui inimese kindlustusstaazi on lühem kui 56 kuud, tekib tal õigus saada töötuskindlustushüvitist 180 kalendripäeva. Kui selle aja jooksul ei ole õnnestunud tööd leida, tekib täiendavalt õigus saada töötutoetust kuni 270 päeva täitumiseni (TTTS §30 lõige 3). Töötukassa andmetel määrati töötutoetus pärast töötuskindlustushüvitise saamist 8602-le ja 2011. aastal 2707-le inimesele.

Seos töötamisega ja aktiivsuse nõuded

Töötuskindlustushüvitise kui ka töötutoetuse maksmine lõpetatakse inimese tööle asumisel (TTTS §2). Arvelolek lõpetatakse tööle asudes olenemata töötasu suurusest ja töötatud tundide arvust. Töötu on kohustatud viivitamatult teatama Töötukassale asjaoludest, mis toovad kaasa arveloleku lõpetamise või töötuskindlustushüvitise/ tööturuteenuste ja -toetuste saamise õiguse lõppemise (TTTS §5, TKindIS §14).

Töötuskindlustushüvitise ja töötutoetuse saamisega kaasnevad mitmesugused aktiivsuse nõuded, sealhulgas kohustus otsida iseseisvalt aktiivselt tööd, täita individuaalset tööotsingukava, külastada kord 30 päeva jooksul Töötukassat, võtta vastu sobiv töö ja asuda kohe tööle ning otsida tööd iseseisvalt. Sobivaks tööks loetakse esimese 20. nädala vältel töötuna arvele võtmisest muuhulgas tööd, mis vastab töötuharidusele, erialale ja varasemale töökogemusele ega ole väiksem kahekordsest töötasu alammäärast. Alates 21. nädalast loetakse sobivaks muuhulgas ka haridusele, erialale ega varasemale töökogemusele mittevastavat ning töötasu alammäärast tasustatud tööd (vt täpsemalt TTTS §12 lõige 3).

Aktiivsuse nõuete rikkumine toob kaasa töötuna arveloleku lõpetamise (TTTS §12) töötuskindlustushüvitise maksmise lõpetamise (TKindIS §123) ja töötutoetuse maksmise peatamise või lõpetamise (TTTS §32 ja §33).

Finantseerimine

Töötuskindlustushüvitist finantseeritakse töötuskindlustushüvitiste sihtfondist, mille moodustavad kindlustatute töötuskindlustusmaksed ning selle paigutamisest saadav investeeringutulu (TKindIS §37

lõige 1). Töötuskindlustusmaksed makstakse kindlustatule ja vanaduspensionäridele makstud töötasult, palgalt ja muudelt tasudelt. Töötuskindlustusmaksed ei maksta:

1. kindlustatule töölepingu ülesütlemisel või teenistusest vabastamisel seadusega ettenähtud hüvitiselt või hüvitusel, mida maksab tööandja;
2. kindlustatule töölepingu ebaseaduslikul ülesütlemisel või teenistussuhte ebaseaduslikul lõpetamisel seadusega ettenähtud hüvitiselt, hüvitusel või viiviselt;
3. kindlustatule lõpparve kinnipidamisel seadusega ettenähtud palgalt;
4. sotsiaalmaksuseaduse §-s 3 nimetatud summadel, sealhulgas töötervishoiu ja tööohutuse seaduse § 122 alusel makstavat haigushüvitist, mis ei ületa töötaja keskmist töötasu ning § 13 lõikest 1 tulenevaid tööandja kulutusi töötaja töötervishoiu ja tööohutuse tagamiseks;) ja Riigikogu liikme staatuse seaduse §-de 30, 31, 33 ja 34 alusel Riigikogu liikmele tehtavaid väljamakseid (vt tabelist lähemalt).

Töötajate töötuskindlustusmaks määr on 0,5 kuni 2,8 protsenti töötasult. Ettepaneku töötuskindlustusmaks määr kehtestamiseks esitab Töötukassa nõukogu Vabariigi Valitsusele hiljemalt jooksva kalendriaasta 1. novembriks ja maksemäär kehtestatakse hiljemalt 1. detsembriks (TKindIS §41 lõige 1 ja 3). Töötaja töötuskindlustusmaks määr oli aastatel 2002-2005 1%, majanduskasvu aastatel 2006-2009 langes maksemäär 0,6%-ni, järgnenud majanduslanguse perioodil tõusis esmalt 2009. aasta esimesest juunist maksemäär 2%-ni ning 1. augustist kuni tänaseni on maksemäär 2,8% , mis on kõrgeim seadusega lubatud määr.

Töötutoetust finantseeritakse riigieelarvesse laekuvast üldisest maksutulust Sotsiaalministeeriumi eelarve kaudu sihtotstarbelise eraldisena Töötukassa eelarvesse eraldatud vahenditest (TTTS §40).

Ooteperiood

Mõlema hüvitise maksmisel rakendatakse nn ooteperioodi ehk hüvitist makstakse kaheksandast päevast avalduse esitamisest arvestades, mis on kooskõlas Euroopa Sotsiaalkindlustuskoodeksiga. Ooteperiood rõhutab isiku omavastutust ent samas on see periood valdavalt küllaltki lühike ning selle mõju töötajate käitumisele väike (Kuddo jt 2002). Erandina rakendatakse Eestis pikemat ooteperioodi töötuskindlustushüvitise saamisel koondatutele (sõltuvalt eelnevast töösuhte pikkusest vastavalt 30 või 60 kalendripäeva arvestades töö- või teenistussuhte lõpust) ning töötutoetuse saamisel enne töötuna arvelevõtmist päevases või täiskoormusega õppes õppinutele (61 päeva). Pikema ooteperioodi rakendamise eesmärk on vähendada koondamisega kaasnevate hüvitiste võimalikku negatiivset mõju inimeste töötahtele ja vältida töötutoetuse taotlemist vahetult pärast kooli lõpetamist.

Suurus ja arvutamispõhimõtted

Töötuskindlustushüvitise suurus on seotud inimese eelneva töötasuga, millest on makstud töötuskindlustusmaksed. Hüvitise suuruse määramise aluseks on kindlustatu ühe kalendripäeva keskmine töötasu, mis leitakse viimasele kolmele töötamise kuule eelnenud üheksal töötamise kuul kindlustatule makstud tasude alusel, millelt on kinni peetud töötuskindlustusmaksed. Töötuse alguses ehk esimesel 100-l päeval makstakse hüvitist 50% eelnevast töötasust, alates 101-st päevast 40%.

Töötuskindlustushüvitisel on nii maksimum- kui miinimumsuurus. Hüvitise maksimumsuurus on vastavalt 50% ja 40% kindlustatute kolmekordsest keskmisest kalendripäeva töötasust eelmisel kalendriaastal. See tähendab, et kui ühe kalendripäeva keskmine töötasu on suurem kui kolmekordne Eesti keskmine ühe kalendripäeva töötasu, arvutatakse hüvitis viimase alusel. Kui ühe kalendripäeva

keskmine töötasu on väiksem kui 50% kuu töötasu alammäära alusel arvatud kalendripäeva töötasu alammäärast, siis võrdub ühe kalendripäeva töötuskindlustushüvitise suurus 50%-ga kalendripäeva töötasu alammäärast. Töötuskindlustushüvitise suurus kalendriaasta vahetumisel ümber ei arvutata. Töötuskindlustushüvitise maksimumsuurus on 2012. aasta esimesel 100 päeval 32 eurot päevas, alates 101. päevast 25,60 eurot päevas (brutosumma) ja miinimumsuurus 4,63 eurot. 2011. aastal oli keskmine töötuskindlustushüvitise suurus kuus 265 eurot ehk ligi kolmandik keskmisest palgast (vt Tabel 17. Töötutoetuse maksmise kestuse lühendamise/pikendamise põhjus).

Seevastu töötutoetuse suurus ei sõltu eelnevast töötasust, seda makstakse kõigile võrdses määras. Töötutoetuse arvutamise aluseks on töötutoetuse päevamäär, mis kehtestatakse igaks eelarveaastaks riigieelarvega, sealjuures ei tohi uus päevamäär olla kehtivast määrast väiksem (RT I 2005, 54, 430 §8). Töötutoetuse 31-kordne päevamäär 2012. aastal on 65,41 eurot.

Maksmise kestus

Töötuskindlustushüvitise maksmise kestus sõltub kindlustusstaaži pikkusest ning ulatub maksimaalselt 360. kalendripäevani. Kindlustatul on õigus saada hüvitist mitte kauem kui:

1. 180 kalendripäeva kindlustatul, kelle kindlustusstaaž on lühem kui 56 kuud;
2. 270 kalendripäeva kindlustatul, kelle kindlustusstaaž on 56–110 kuud;
3. 360 kalendripäeva kindlustatul, kelle kindlustusstaaž on 111 või enam kuud.

Kui töötuskindlustushüvitise maksmine lõpetatakse varem, on inimesel uuesti töötuna registreerudes õigus saada hüvitist seaduses sätestatud korras tingimusel, et hüvitise maksmisperiood ei ületa eelnevalt nimetatud perioodi (vt täiendavalt TKindIS §8).

Töötutoetust makstakse üldjuhul kuni 270 päeva. Erandina makstakse töötutoetust (TTTS § 30):

1. kuni 210 päeva töötule, kelle viimane teenistussuhe lõpetati teenistuskohustuste rikkumise, usalduse kaotamise või vääritud teo tõttu või kelle viimane tööleping öeldi üles töölepingu seaduse § 88 lõike 1 punktides 3–8 nimetatud põhjusel, so juhul kui töötaja on eiranud tööandja mõistlikke korraldusi või rikkunud töökohustusi; viibinud tööl joobeseisundis; pannud toime varguse, pettuse või muu teo, millega põhjustas tööandja usalduse kaotuse enda vastu; põhjustanud kolmanda isiku usaldamatuse tööandja vastu; tekitanud süüliselt ja olulisel määral kahju tööandja varale või kahju tekkimise ohu; rikkunud saladuse hoidmise või konkurentsipiirangu kohustust);
2. kuni vanaduspensionieani jõudmiseni, kui töötul on pärast 270 päevast hüvitise saamist vanaduspensionieani jäänud vähem kui 180 päeva.

Kui töötutoetuse maksmine lõpetatakse varem, tekib inimesel sarnaselt töötuskindlustushüvitisega õigus taas töötuks jäädes saada töötutoetust kuni eelnevalt nimetatud perioodi täitumiseni seaduses sätestatud korras (vt täiendavalt TTTS § 27).

Vaadates töötutoetuse maksmise kestuse erandeid, so maksmise kestuse lühendamist ebaväärika käitumise korral või pikendamist seoses pensionieaga (vt. Tabel 17), selgub et praktikas on need erandid vähelevinud. Nagu selgub tabelist, siis maksti töötutoetust lühemalt eelnimetatud põhjustel 2010. aastal 687-l ja 2011. aastal 390-l korral ehk ligi 2% kõikidest uutest töötutoetuse saajatest. Töötutoetust maksti pikemalt seoses pensioniea saabumisega vaid 44 korral 2010. aastal ja 18 korral 2011. aastal.

TABEL 17. TÖÖTUTOETUSE MAKSMISE KESTUSE LÜHENDAMISE/PIKENDAMISE PÕHJUS

Põhjus	2010	2011
Töötutoetuse lühendamise juhtumid kokku sh	687	390
töö- või teenistussuhte lõpetamisel töötaja süül	414	307
töö- või teenistussuhte lõpetamisel töötajapoolse töökohustuste rikkumise tõttu	193	
töö- või teenistussuhte lõpetamisel töövaidlusorgani otsusel	1	
töö- või teenistussuhte lõpetamisel usalduse kaotamise tõttu	79	83
Töötutoetuse pikendamine pensioniea lähenemise tõttu	44	18

Allikas: Töötukassa

Erandid

Olulisi erandeid ei ole.

Maksustamine

Töötuskindlustushüvitiselt makstakse sotsiaalmaksu ravikindlustuse osa, so 13% (SMS § 7 lg 3). Töötuskindlustushüvitis maksustatakse ka tulumaksuga (TuMS § 20 lõige 2).

Töötuna arvel olevate isikute, sh töötutoetuse saajate eest maksab sotsiaalmaksu üldjuhul riik (vt SMS § 6). Sotsiaalmaksu makstakse kuumääralt, mis 2012. aasta riigieelarve seaduse (RES, 1) § 2 lõike 10 kohaselt on 2012. aastal 278,02 eurot. Töötuna registreeritud isikute eest makstakse sotsiaalmaksu alates 31. päevast tema töötuna arvele võtmisest arvates (SMS §6 lõige 31). Sarnaselt töötuskindlustushüvitisega makstakse töötutoetuse saajate eest sotsiaalmaksu ravikindlustuse osa (13%) (SMS § 7). Tulumaksu seaduse (§19 lg 3) kohaselt ei maksustata tulumaksuga seaduse alusel makstavaid toetusi, mistõttu ei maksta ka töötutoetuselt tulumaksu.

Institutsionaalne korraldus

Töötuskindlustushüvitise ja töötutoetuse taotlemiseks tuleb pöörduda töötukassa maakondlikku osakonda, esitada töötuks registreerimise avaldus ja vastava hüvitise taotlemise avaldus. Lisaks avalduste täitmisele tuleb esitada isikut tõendav dokument (pass või ID-kaart) ja tööandja tõend kindlustatule. Tööandja tõendile märgitakse viimase töö- või teenistussuhte lõppemise alus ja aeg, andmed töösuhte alguse kuupäeva või teenistusstaazi pikkuse kohta, võlaõigusliku teenuse osutamise lepingu lõppemise aeg, samuti rasedus- ja sünnituspuhkusel, lapsendaja puhkusel või lapsehoolduspuhkusel viibimise aeg. Tõendil peavad olema kuude kaupa välja toodud viimasel kolmel töötatud kuul makstud tasud ja kinnipeetud töötuskindlustusmaksed. Otsus töötuskindlustushüvitise määramise kohta tehakse hiljemalt 14. päeval pärast avalduse esitamist. Töötutoetuse määramise või määramata jätmise kohta tehakse 10. tööpäeva jooksul nõuetekohase töötutoetuse avalduse esitamisest.

Statistiline ülevaade

TABEL 18. TÖÖTUSKINDLUSTUSHÜVITISE (TKH) JA TÖÖTUTOETUSE (TT) SAAJAD, HÜVITISE SUURUS 2003-2011

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Registreeritud töötud									
Kuu jooksul registreeritud uued töötud	59855	51361	42618	25235	28528	47523	121097	94318	78972
Töötuskindlustushüvitis (TKH)									
Uued TKH saajad kuus	10066	11615	8749	6074	6467	15743	54970	32363	18165
Uute TKH saajate osakaal uutest registreeritud töötutest kuus	17%	23%	21%	24%	23%	33%	45%	34%	23%
TKH väljamakse saajad kuus	8651	14888	12238	8990	8011	15402	57617	61006	32114
Keskmine väljamakstud TKH kuus (euro)	117	128	135	154	183	231	287	265	257
Keskmine brutopalk (euro)					724	825	784	792	Na
Keskmise TKH osakaal keskmisest brutopalgast %					25%	28%	37%	33%	na
Miimum-palk (euro)	138	159	172	192	230	278	278	278	278
Keskmise TKH osakaal miimum-palgast %	85%	81%	78%	80%	80%	83%	103%	95%	92%
Töötutoetus (TT)									
Uued TT saajad	31277	26577	22147	12279	13890	18600	38179	29010	21411
Uute TT saajate osakaal uutest registreeritud töötutest	52%	52%	52%	49%	49%	39%	32%	31%	27%
TT saajate arv	50544	40804	32364	20057	17550	22878	46376	45401	na
TT suurus (euro)								65,41	65,41
TT osakaal keskmisest palgast (%)								8%	
TT osakaal miimum-palgast (%)								24%	

Allikas: Töötukassa

1.2 Koondamishüvitis

Kvalifikatsioonitingimused

Koondamishüvitis on ühekordne väljamakse, mida maksab töötajale või avalikule teenistujale tööandja töösuhte lõppedes koondamise tõttu. Kui töösuhte selle tööandjaga on kestnud vähemalt viis aastat, maksab Töötukassa täiendavalt kindlustushüvitist koondamise korral. (TLS § 100, ATS § 131, TKS § 14)

Seos töötamisega ning aktiveerimisnõuetega

Koondamishüvitise saamise ajal võib töötada. Aktiveerimisnõudeid hüvitise saajatele ei laiene, va juhul kui inimene registreerub töötuna.

Finantseerimine

Ülesütlemise hüvitist (TLS § 100) ja ametnikule makstavad hüvitisi ametiasutuse likvideerimise või ametniku koondamise korral (ATS § 131) maksab töötajale tööandja. Kindlustushüvitist koondamise korral makstakse koondamise ja tööandja maksejõuetuse puhul makstavate hüvitiste sihtfondist, mis koosneb tööandja töötuskindlustusmaksetest ja nende paigutamisest saadavast investeringutulust (TKindIS § 38 lõige 1). Tööandja töötuskindlustusmaks määr on 0,25 kuni 1,4 protsenti palgafondilt (TKindIS § 41 lõige 2 ja § 40). Alates 2009. aasta 1. augustist on tööandja töötuskindlustusmaks määr 1,4%.

Ooteperiood

Koondamishüvitise maksmisel ooteaega ei rakendata. Kindlustushüvitist koondamise korral saanud töötajatele kehtib pikem ooteaeg töötuskindlustushüvitise saamisel.

Hüvitise suurus ja arvutamispõhimõtted

Töölepingu ülesütlemisel koondamise tõttu maksab tööandja töötajale hüvitist töötaja ühe kuu keskmise töötasu ulatuses (TLS § 100). Teenistusest vabastamisel ametiasutuse likvideerimise või ametniku koondamise tõttu makstakse ametnikule hüvist olenevalt tööstaažist kuni kümne kuu ametipalga ulatuses (ATS § 131). Kindlustushüvitist koondamise korral makstakse töötajale, kes on sama tööandja juures töötanud üle viie aasta kuni kahe kuu keskmise töötasu või palga ulatuses olenevalt eelneva tööstaaži pikkusest. (TKindIS § 14²). Tabelis 38 on esitatud koondamishüvitise suurus töölepingu seaduse ja avaliku teenistuse seaduse alusel hõivatud töötajatele. Seega on töölepingu seaduse alusel töötajatel koondamise korral õigus saada koondamishüvitist maksimaalselt kolme kuu keskmise palga ulatuses, avalikel teenistujatel aga koguni kuni 12 ametipalga ulatuses. Hüvitisel puudub nii alam- kui ka ülempiir.

Koondamise korral makstava kindlustushüvitise suurus arvutatakse töötaja või avaliku teenistuja üheksa kuu keskmisest ühe kalendripäeva töötasust või palgast töötuskindlustuse andmekogu andmete alusel. Töötaja või avaliku teenistuja keskmine ühe kalendripäeva töötasu või palk leitakse viimasele kolmele töötamise kuule eelnenu üheksal töötamise kuul selle tööandja poolt töötajale või avalikule teenistujale makstud tasude summa jagamisel arvuga 270. Töötamise kuudena võetakse arvesse kuud, mil töötuskindlustuse andmekogu andmete kohaselt on töötajale või avalikule teenistujale välja makstud tasusid. (TKindIS § 14²)

TABEL 19. KOONDAMISHÜVITISE SUURUS (KESKMINE TÖÖTASU VÕI PALK KUUDES)

	Tööandja poolt makstav ülesütlemise hüvitis	Avalikus sektoris koondamise korral makstav hüvitis	Töötukassa makstav kindlustushüvitis
Alla 3. aasta	1	2	-
3-5. aastat	1	3	-
5-10 aastat	1	5	1
Üle 10. aasta	1	10	2

Allikas: Autorite koostatud Töötuskindlustuse seaduse, Töölepingu seaduse ja Avaliku teenistuse seaduse põhjal

Maksmise kestus

Koondamishüvitist makstakse ühekordselt töösuhte lõppemisel. Kui tööandja ütleb enne 2015. aasta 1. jaanuari töölepingu koondamise tõttu üles töötajaga, kelle töösuhe 01.07.2009 seisuga on kestnud vähemalt 20 aastat, maksab töötukassa töötajale kindlustushüvitist koondamise korral töötaja kolme kuu keskmise töötasu ulatuses.

Erandid

Olulisi erandeid ei ole.

Maksustamine

Koondamishüvitistelt makstakse nii sotsiaal- (SMS § 2, lõige 8) kui tulumaksu (TuMS § 20, lõige 2). Koondamishüvitistelt ei maksta töötuskindlustusmaksed (TKindIS § 40 lõige 2).

Institutsionaalne korraldus

Töötuskindlustushüvitise ja töötutoetuse taotlemiseks tuleb pöörduda töötukassa maakondlikku osakonda, esitada töötuks registreerimise avaldus ja vastava hüvitise taotlemise avaldus. Lisaks avalduste täitmisele tuleb esitada isikut tõendav dokument (pass või ID-kaart) ja tööandja tõend kindlustatule. Tööandja tõendile märgitakse viimase töö- või teenistussuhte lõppemise alus ja aeg, andmed töösuhte alguse kuupäeva või teenistusstaazi pikkuse kohta, võlaõigusliku teenuse osutamise lepingu lõppemise aeg, samuti rasedus- ja sünnituspuhkusel, lapsendaja puhkusel või lapsehoolduspuhkusel viibimise aeg. Tõendil peavad olema kuude kaupa välja toodud viimasel kolmel töötatud kuul makstud tasud ja kinnipeetud töötuskindlustusmaksed. Otsus töötuskindlustushüvitise määramise kohta tehakse hiljemalt 14. päeval pärast avalduse esitamist. Töötutoetuse määramise või määramata jätmise kohta tehakse 10. tööpäeva jooksul nõuetekohase töötutoetuse avalduse esitamisest.

Statistiline ülevaade

TABEL 20. KOONDAMISE KORRAL MAKSTAVA KINDLUSTUSHÜVITISE SAAJAD JA HÜVITISE KESKMINE SUURUS*

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2009	2010	2011
Koondamise korral makstava kindlustushüvitise väljamakse saajad (kuu)	3735	3999	2462	1593	2448	5341	8489	5572	10523	6040
Keskmine väljamakstud hüvitis eurodes	488	537	516	605	763	901	894	1142	1133	1159

* Märkus Kindlustushüvitist koondamise korral hakati määrama alates 1. juulist 2009. aastal, veerg 2009a ja varasemad numbrid viitavad töölepingu kollektiivse ülesütlemise hüvitise väljamakse saajatele, alates veerust 2009b on tegemist koondamise korral kindlustushüvist saanutega.

Allikas: Töötukassa

1.3 Ennetähtaegne vanaduspension

Kvalifikatsioonitingimused

Ennetähtaegse vanaduspensionini määramise ja arvutamise põhimõtted on üldiselt samasugused kui tavapärasel vanaduspensionil ning seega on õigus sellele seotud varasema tööstaažiga – õigus kolm aastat enne vanaduspensionini iga jääda pensionile tekib inimestel ainult juhul, kui nad on selleks ajaks omandanud vähemalt 15 aastat pensionistaaži. Seega on ennetähtaegse vanaduspensionini saamiseks vajalik eelnev aktiivsus, mis üldjuhul tähendab töötamist, kuid nii nagu vanaduspensionini arvestamisel ikka on ka terve rida teisi tegevusi arvestatud tööga võrdsustatuks tegevuseks (s.h. nt väikelapse või lapsinvaliidi eest hoolitsemise aeg, töötü abiraha saamine, tööturukoolituses osalemine jms. vt täielikku loetelu RPKS §28 lg2).

Seos töötamisega ja aktiivsuse nõuded

Erinevalt vanaduspensionile, ei ole võimalik saada üheaegselt ennetähtaegset vanaduspensionit ning töötasu (RPKS §43 lg11). Selline piirang kehtib kuni inimene jõuab vanaduspensioniniikka – seejärel kehtib ennetähtaegset vanaduspensionit saavale inimesele samasugused töötamise ning töötasu saamisega seotud reeglid kui ülejäänud vanaduspensionäridele, st õigus töötada ning õigus pensionäridele mõeldud täiendavale maksuvabale tulule, mis 2012 aasta seisuga on 2304 eurot aastas (TuMS §231). Kokkuvõtvalt on pensionäridel (s.h. pensioniikka jõudnud ennetähtaegsetel vanaduspensionäridel) õigus saada tulumaksuvaba pensionit 4032 eurot aastas (336 eurot kuus).

Riikliku pensioni saajale s.h. ennetähtaegset vanaduspensionini saavatel inimestele makstud töötasult makstakse sotsiaalmaksu proportsionaalselt makstud tasuga (SMS §2 lg4) ehk teisisõnu ei teki riikliku pensionit saavate töötajate puhul tööandjal sotsiaalmaksu kuumääralt tasumise kohustust nagu ülejäänud töötajate puhul. Seega kui pensionär töötab väga väikese koormusega ja tema kuupalk jääb väga väikeseks, maksab tööandja sotsiaalmaksu proportsionaalselt palgaga, mis muudab pensionäri palkamine sellisele väikese koormusega töökohale tööandja jaoks soodsamaks..

Sarnaselt vanaduspensionini saavate isikutega võetakse ennetähtaegset vanaduspensionini saavaid isikuid arvele vaid töötajana (TTTS § 6). Aktiivsuse nõudeid ennetähtaegse vanaduspensionini saajatele ei rakendata.

Finantseerimine

Ennetähtaegset vanaduspensionini rahastatakse riikliku pensionikindlustuse vahenditest. Riikliku pensionikindlustuse vahenditesse kantava sotsiaalmaksu osa määr on 20 protsenti (SMS §10 lg1).

Ooteperiood

Õigus ennetähtaegsele vanaduspensionile tekib avalduse esitamise päevast, ooteaega ei rakendata.

Suurus ja arvutamise põhimõtted

Ennetähtaegse vanaduspensionini suuruse arvutamine käib samal viisil kui vanaduspensionini suuruse arvutamine, kuid summat vähendatakse 0,4 protsendi võrra iga kuu eest, mis on jäänud isiku vanaduspensioniniikka jõudmiseni. Ennetähtaegne vanaduspension määratakse eluajaks ning seda ei saa ümber arvutada vanaduspensioniks ega soodustingimustel vanaduspensioniks (RPKS §9).

Maksmise kestus

Ennetähtaegne vanaduspension määratakse eluajaks (RPKS §7 lg 3). Ennetähtaegset vanaduspensionit ümber vanaduspensioniks või muud tüüpi pensioniks ei arvestata (st säilib 0,4% võrra vähendamine iga varem pensionile jäädud kuu kohta).

Erandid

Olulisi erandeid ei ole.

Maksustamine

Ennetähtaegne vanaduspension on tulumaksuga maksustatav tulu (TuMS §12). Riikliku pensioni saavad isikud on ravikindlustatuga võrdsustatud ning nende eest ei maksta sotsiaalmaksu (RaKS §5 lg4).

Ennetähtaegselt vanaduspensionilt ei arvestata töötuskindlustusmakset (TKindIS §3 lg2).

Institutsionaalne korraldus

Ennetähtaegse vanaduspensionini maksmise korraldus toimib sarnaselt vanaduspensioniga (vt Lisa 1 ptk 1.1 Vanaduspension).

Statistiline ülevaade

Vaata Tabel 19

1.4 Riigikogu liikmele volituste lõppemisel makstav hüvitis

Kvalifikatsioonitingimused

Riigikogu liikme volituste lõppemise hüvitist makstakse Riigikogu liikmetele vastavalt Riigikogus töötatud ajale. Hüvitist ei maksta Riigikogu liikmele, kelle volitused lõpevad seoses tema asumisega mõnda teise riigiametisse, seoses Riigikogu liiget süüdi mõistva kohtuotsuse jõustumisega, seoses Riigikohtu otsusega, mille kohaselt isik on kestvalt võimetu oma ülesandeid täitma ning seoses Riigikogu liikme surmaga.

Seos töötamisega ja aktiivsuse nõuded

Hüvitise maksmine on lubatud ka isiku samaaegse töötamisega ning piiranguid antud hüvitise maksmisel pole ka juhul, kui isik saab mõnda teist toetust või hüvitist.

Riigikogu liikme staatuse seadus aktiivsuse nõudeid hüvitise saajatele ei rakenda. Küll aga on hüvitise saajatel õigus ennast töötuna või töötajana arvele võtta (TTTS § 6). Seega riigikoguliikme volituste lõppemise hüvitist saavale isikule aktiveerumise nõuded ainult juhul, kui ta on töötuna arvele võetud.

Finantseerimine

Riigikogu liikme volituste lõppemise hüvitist makstakse Eesti riigieelarvest, Riigikogule arvestatud eelarvest.

Ooteperiood

Riigikogu liikme volituste lõppemise hüvitise puhul ei rakendata ooteperioodi.

Suurus ja arvutamispõhimõtted

Vastavalt Riigikogu liikme staatuse seadusele (RKLS §32) makstakse Riigikogu liikme volituste lõppemise korral hüvitist alla aasta Riigikogus töötanud isikule Riigikogu liikme kolme kuu ametipalga ulatuses (vastavalt tema poolt Riigikogu liikmena järjest töötatud ajale). Kui isik oli Riigikogu liige vähemalt ühe aasta, makstakse talle hüvitisena summa, mis on võrdne Riigikogu liikme kuu kuu ametipalgaga. Samuti hüvitatakse tagasivalitud Riigikogulastele nende päevade eest, mis jäävad vana Riigikogu koosseisu volituste lõppemise ja uue koosseisu ametivande andmise päeva vahele. Tagasivalitud Riigikogu liikmete hüvitise summa suurus on Riigikogu liikme ametipalk vastavalt Riigikogu eelmise koosseisu volituste lõppemise päeva ja Riigikogu uues koosseisus ametivande andmise päeva vahele jäävate päevade arvule (RKLS § 32 lg 5). Juhul kui Riigikogu liige astub tagasi, makstakse talle hüvitist vaid juhul, kui ta oli Riigikogu liige vähemalt ühe aasta. Hüvitise suurus on sellisel juhul Riigikogu liikme kolme kuu ametipalk.

Maksmise kestus

Riigikogu liikme volituste lõppemise hüvitis on ühekordne hüvitis.

Erandid

Olulisi erandeid ei ole.

Maksustamine

Riigikogu liikme volituste lõppemise hüvitiselt makstakse sotsiaalmaksu ning hüvitiselt arvestatakse maha tulumaks (TuMS §13).

Institutsionaalne korraldus

Riigikogu liikme volituste lõppemise hüvitise tasumist korraldab Riigikogu Kantselei.

Statistiline ülevaade

TABEL 21. RIIGIKOGULIIKME VOLITUSTE LÕPPEMISE HÜVITISE SAAJAD, VÄLJAMAKSTUD HÜVITISE SUURUS JA KULU, 2004-2011

	2004	2005	2006	2007*	2008	2009	2010	2011*	Kokku
Hüvitise saajad	12	15	6	58	0	6	1	101	199
Summa (euro)	57 578	108 982	32 331	728 733	0	70 420	9 402	948 512	1 955 957
Keskmine (euro)	4 798	7 265	5 389	12 564	0	11 737	9 402	9 391	9 829

* Riigikogu valimiste aasta

Allikas: Riigikogu Kantselei 2011

1.5 Abikaasatasu

Kvalifikatsioonitingimused

Abikaasatasu makstakse vaid abikaasale, kes ei tee välislähetuses kaasas olles tööd ja kes ei saa regulaarset muud tulumaksuga maksustatavat tulu (VäTS § 2 p 13). VäTS seletuskirja kohaselt makstakse abikaasatasu abikaasa välislähetuses kaasasoleku ajal, alates käskkirjas määratud kaasasoleku alguse päevast ja lõpetades abikaasa välisesindusest lahkumise kuupäevaga. Abikaasatasu maksmine lõpetatakse, kui abikaasa lahkub asukohariigist, asub elama omaette või asub tööle. Nimetatud asjaoludest on teenistuja kohustatud ministeeriumi teavitama.

Seos töötamisega ja aktiivsuse nõuded

Abikaasatasu makstakse vaid mittetöötavale abikaasale, kes ei tee välislähetuses kaasas olles tööd ega osuta teenust, mille eest saab tulumaksuga maksustatavat korrapärast tulu (VTS § 2 p 13). Lisaks avalikule teenistusele ja töölepingu alusel töötamisele on teenuse osutamiseks mõeldud ka võlaõiguslikke teenuse osutamise lepinguid, nagu näiteks töövõtu-, käsundus-, maakleri- ja agendilepingud. Korrapärase tulu all on lisaks igakuisele sissetulekule silmas peetud ka muud regulaarset tasu. Näiteks tasu, mis saadakse lepingu alusel kord kolme nädala jooksul, kord kahe kuu jooksul, kord kvartalis, kord poole aasta jooksul jne. Kui kaasasolev abikaasa jätkab töötamist Eestis asuva tööandja heaks või töötab asukohariigis, saab ta palka ega vaja riigi toetust. Palgatöö puudumine on ka üks olulisi tingimusi riigitoetuste saamiseks. Palgast maksab abikaasa asjaomase riigi makse, mis annab talle selles riigis kehtivad sotsiaalsed tagatised. Kaasasoleva mittetöötava abikaasa muud sissetulekud teenistuja välislähetustasu suurendamist ei mõjuta (VTS § 66 lg 4).

Teenistuja välislähetustasu kaasasoleva abikaasa eest ei suurendata, kui abikaasa ajutise töötamise või teenuse osutamise eest saadud tulu kvartalis ületab kahekordselt abikaasatasu määra. Sellisel juhul ei maksta abikaasatasu lõppenud kvartalile järgneval kuul.

Siiski on VTS-is ette nähtud erand (§ 66 lg 4), mille kohaselt teatud summa piiresse jäävate ajutiste töiste sissetulekute puhul välislähetustasu suurendamist endiselt jätkatakse. See põhimõte on üle võetud teistelt riikidelt. Selle kohaselt ei ole välistatud ühekordsed tööd (näiteks ajakirjanduslik kaastöö, loengud ülikoolis), kui nende eest makstav tasu kvartalis ei ole suurem kui kahekordne abikaasatasu. Ka ei ole välistatud sellised sissetulekud, mis ei ole töised. Näiteks pärandus, lotovõit, dividendid jne. Abikaasatasu ei maksta ka siis, kui abikaasa ei viibi püsivalt asukohariigis (VTS § 68 lg 8, määruse § 13). §-s 14 nähakse ette erandid, mil äraolekust olenemata jätkatakse abikaasatasu maksmist.

Aktiivsuse nõudeid välisteenistusseadus abikaasatasu saavatele abikaasadele ei esita. Tööturuteenuste ja toetuse seaduse järgi ei võeta abikaasatasu saavaid isikuid töötuna arvele.

Finantseerimine

Karjääridiplomaadi ja Välisministeeriumi koosseisulise haldusteenistujaga kaasasoleva abikaasa abikaasatasu katab ning korraldab Välisministeerium. Erialadiplomaadi ja Välisministeeriumi koosseisuvälise haldusteenistuja abikaasa tasu maksab lähetajaministeerium või selle valitsemisala asutus (Välislähetustasu ja abikaasatasu maksmise ning teenistuja kulude katmise kord, RT I 2006, 57, 431).

Ooteperiood

Abikaasatasu makstakse teenistujaga kaasasolevale mittetöötavale abikaasale alates päevast, mil abikaasa saabub asukohariiki.

Suurus ja arvutamispõhimõtted

Abikaasatasu suurus on Eesti kahekordne alampalk. Palgatöö puudumine on üks tingimustest abikaasatasu saamiseks. Palgatöö all peetakse silmas tööd või teenust, mille eest saab tulumaksuga maksustatavat korrapärast tulu (VTS § 2 p 13). Lisaks avalikule teenistusele ja töölepingu alusel töötamisele peetakse siinkohal silmas ka näiteks töövõtu-, käsundus-, maakleri- ja agendilepingute alusel töötamist. Igasugune korrapärane tulu loetakse siinkohal palgatööks (vastavalt "Välislähetustasu ja abikaasatasu maksmise ning teenistuja kulude katmise kord" eelnõu seletuskirjale).

Hüvitise maksmise kestus

Abikaasatasu makstakse teenistujaga kaasasolevale abikaasale välislähetuses kaasasoleku ajal, alates kaasasoleku alguse päevast ja lõpetades abikaasa välisesindusest lahkumise kuupäevaga.

Määruses "Välislähetustasu ja abikaasatasu maksmise ning teenistuja kulude katmise kord" on toodud erandjuhtumid, mil abikaasatasu makstakse ka pärast teenistuja välislähetusest naasmist. See on olukordade puhul, kus teenistuja välislähetus lõpeb ootamatult (nt tunnistab asukohariiki ta persona non grata'ks, isik koondatakse, lähetuses oleva teenistuja surm) ning kui ta naaseb koos perekonnaga, ei pruugi abikaasal töökoha otsimiseks jääda piisavalt aega. Kuna sellisesse ebasoodsasse olukorda sattumine ei sõltu üldjuhul teenistuja abikaasast endast, nähaksegi ette võimalus jätkata abikaasatasu maksmist kuue kuu vältel või kuni abikaasal õnnestub leida töö.

Erandid

Olulisi erandeid ei ole, kui välja arvatud eelnevas lõigus toodud erandjuhtumid, mil abikaasatasu makstakse ka pärast teenistuja välislähetusest naasmist.

Maksustamine

Abikaasatasust makstakse sotsiaalmaksu, mida arvutatakse abikaasatasu summalt (SMS §6). Välislähetustasu, abikaasatasu ning kuluhüvitisi ei loeta teenistuja palgaks, mistõttu ei maksata abikaasatasult tulumaksu. TKS-i alusel (§ 3, lg 1) on kindlustatu Eesti Vabariigi välisesinduses töötava teenistujaga kaasasolev mittetöötav abikaasa ning abikaasatasult makstakse töötuskindlustusmaksed (TKS, §4, lg 1).

Institutsionaalne korraldus

Abikaasatasu maksmist korraldab Välisministeerium või lähetajaministeerium teenistuja esitatud andmete põhjal. Abikaasatasu kantakse üle abikaasa Eesti või välisriigi krediitiasutuse filiaalis avatud arvelduskontole iga kuu viimasel tööpäeval. ("Välislähetustasu ja abikaasatasu maksmise ning teenistuja kulude katmise kord", § 15)

Statistiline ülevaade

TABEL 22. ABIKAASATASU SAAJAD JA MAKSMISE KULUD, 2007-2011

Aasta	2007	2008	2009	2010	2011
Kulud kokku (euro)	468 858,67	626 894,21	570 173,20	321 252,86	334 265,87
Keskmine kulu kuus (euro)	39 071,56	52 241,18	47 514,43	26 771,07	27 855,49
AT määr (euro)	460	556	556	333,62	333,62
AT saajaid (ligikaudne summa)	83	110	98	92	97

Allikas: Välisministeerium

1.6 Haigushüvitis

Kvalifikatsioonitingimused

Haigushüvitisele on õigus töö- või teenistussuhtes oleval ravikindlustatud inimesel, kes töötab üle ühekuulise tähtajaga või määramata ajaks sõlmitud töölepingu alusel, saab üle kolmekuuse tähtajaga või tähtajatu töövõtu-, käsundus- või muu teenuse osutamiseks sõlmitud võlaõigusliku lepingu alusel töö- või teenustasusid, on avalikus teenistuses (ka kaadrikaitseväelasena lepingulises teenistuses olev isik, Riigikogu liige, Vabariigi President ja Vabariigi Valitsuse liige), on füüsilisest isikust ettevõtja (ka notar, vandetõlk või kohtutäitur) või juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liige, kelle eest on juriidiline isik igakuiselt kohustatud sotsiaalmaksu maksma vähemalt riigieelarvega kehtestatud kuumääralt. Seadus välistab hüvitise saajatena kindlustatutega võrdsustatud, so mittetöötavad inimesed. (RaKS § 50 lõiked 1 ja 2).

Seos töötamisega ja aktiivsuspõhised

Ajutise töövõimetuse perioodil ei ole töötamine lubatud – tööandja ei tohi ajal, mil töötaja on töö- või teenistuskohustuste täitmisest haigestumise tõttu vabastatud, lubada töötajat täitma töö- või teenistuskohustusi (RaKS § 61 lg 1). Töötamise ja sotsiaalmaksuga maksustatav tulu teenimise korral on Haigekassal õigus isik keeldu rikkumise päevast hüvitisest ilma jätta (RaKS § 60 lg2, § 61 lg 2).

Finantseerimine

Haigushüvitist rahastatakse sarnaselt teiste ajutise töövõimetuse hüvitistega ravikindlustuse eelarvest, mida finantseeritakse peaaesjalikult sotsiaalmaksu ravikindlustuse osast (osamäär 13%) 2010. aastal oli haigushüvitisest tingitud kulu ravikindlustuse eelarvele 35,1 miljonit eurot (Eesti Haigekassa 2011).

Ooteperiood

Haigekassa poolt haigushüvitise maksmisel saab ooteperioodina käsitleda inimese nn omavastutuspäevi, tinglikult on ooteaja hulka liigitatav ka tööandja hüvitise maksmise periood. Ooteperioodi kestus sõltub haigestumise põhjustest. Nn eripõhjusteta haigestumise ja vigastuse (sh liiklusvigastus) korral on esimesed kolm päeva nn omavastutuspäevad ning neljandast kaheksanda päevani on vastavalt töötervishoiu ja tööohutuse seaduse §-le 122 kohustatud haigushüvitist maksma haigestunu tööandja. Kui töövabastus on tingitud kutsehaigestumisest või tööõnnetusest või vigastus on tekkinud riigi või ühiskonna huvide kaitsel või kuriteo tõkestamisel, või haigestumine või vigastus on tekkinud raseduse ajal, piirdub ooteperiood vaid haigusjuhtumi 1. päevaga (RaKS § 56 lõiked 12 ja 13).

Eraldiseisvaks juhtumiks on olukord, kus naine ei saa raseduse tõttu jätkata töötamist oma senisel ametikohal. Kui tööandjal on naisele pakkuda kergemat (ja eeldatavasti väiksema töötasuga) tööd, ooteperioodi ei ole ja haigekassa hüvitab haiguslehe alusel tekkinud töötasude vahe (RaKS § 54 lg 3) arvestades hüvitist kergemale tööle üleviimise päevast (RaKS § 56 lg 2). Kui tööandjal ei ole kergemat tööd pakkuda, on naisel õigus TLS § 18 lõike 2 alusel keelduda tööülesannete täitmisest – sel juhul makstakse naisele hüvitist samadel tingimustel mis raseduse ajal tekkinud haigestumise või vigastuse korral (RaKS § 56 lg 11).

Suurus ja arvutamispõhimõtted

Ajutise töövõimetuse hüvitise suuruse arvutamisel lähtub Haigekassa Maksu- ja Tolliametist saadavate sotsiaalmaksu andmete alusel arvutatavast kindlustatud isiku ühe kalendripäeva keskmisest tulust. Haigushüvitisele ei ole kehtestatud ülempiiri, samuti puudub alampiir. Töötajal, kelle keskmine sotsiaalmaksuga maksustatav tulu eelneval kalendriaastal oli väiksem Vabariigi

Valitsuse poolt kehtestatud kuu töötasu alammäärast, kuid haigestumisele eelneval päeval ületab töötasu alammäära või on sellega võrdne, on haigushüvitis kalendripäeva kohta võrdne nimetatud alammääraga. Kui töötaja kalendripäeva keskmine tulu jääb nii haigestumise eelsel päeval kui ka eelneval kalendriaastal alla Vabariigi valitsuse kehtestatud miinimumi, arvutatakse haigushüvitis neist suurema alusel. Kui tulu eelnenud kalendriaastal puudus, võetakse hüvitise maksmise aluseks töötasu, mis oli töötajaga kokku lepitud haigestumisele eelnenud tööpäeval, kuid makstav hüvitis ei ületa Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud alammäära alusel arvestatavat hüvitist. Füüsilisest isikust ettevõtjatel (ka notaritel, vandetõlkidel ja kohtutäituritel) ning juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liikmete puhul on hüvitise arvestuse aluseks vaid eelneval kalendriaastal nende eest makstud sotsiaalmaks. (RaKS § 55 lõiked 1-6) Kui kindlustatud on haigushüvitisele samaaegselt õigus erinevatel alustel, arvutatakse tema kalendripäeva keskmine tulu kindlustatud isiku jaoks soodsamal alusel (RaKS § 55 lg 8).

Haigushüvitise arvutamise määr sõltub haigestumise põhjustest. Tavaolukorras rakendatakse haigushüvitise määrana 70% isiku sotsiaalmaksuga maksustatud tulust (RaKS § 54 lg 1 p1). Kui ajutine töövõimetus on tingitud kutsehaigestumisest või tööõnnetusest või vigastus on tekkinud riigi või ühiskonna huvide kaitsel või kuriteo tõkestamisel või inimelu päästmise korral, maksab haigekassa hüvitist määrana 100% (RaKS § 54 lg 1 p-d 6-7).

Eraldiseisvaks juhtumiks on olukord, kus naine ei saa raseduse tõttu jätkata töötamist oma senisel ametikohal. Kui tööandjal on naisele pakkuda kergemat (ja eeldatavasti väiksema töötasuga) tööd, hüvitab haigekassa haiguslehe alusel tekkinud töötasude vahe (RaKS § 54 lg 3). Kui tööandjal ei ole kergemat tööd pakkuda, on naisel õigus TLS § 18 lõike 2 alusel keelduda tööülesannete täitmisest – sel juhul makstakse naisele hüvitist samadel tingimustel mis raseduse ajal tekkinud haigestumise või vigastuse korral, rakendades hüvitise määrana 70%.

Maksmise kestus

Haigekassa maksab haigushüvitist haigusjuhtumi 9.–121. päevani, tuberkuloosi korral haigestumise 178. päevani (RaKS § 56 lg 1; § 57 lõiked 1 ja 2) Sotsiaalkindlustusameti vastava ekspertiisi otsuse korral pikeneb Haigekassa poolt haigushüvitise maksmise periood kuni haigusjuhtumi 190. päevani (RaKS § 57 lõiked 1 ja 2), tuberkuloosi korral 240. päevani.

Eraldiseisvaks juhtumiks on olukord, kus naine ei saa raseduse tõttu jätkata töötamist oma senisel ametikohal. Kui naine on viidud kergemale tööle või tööst keeldunud, on tal kohustus minna rasedus- ja sünnituspuhkusele vähemalt 70 päeva enne eeldatavat sünnituse kuupäeva, vastasel juhul kahandatakse tema rasedus- ja sünnituspuhkuse perioodi ning makstavat hüvitist iga viivitatud päeva võrra (RaKS § 58 lg 2).

Erandid

Erandlikud olukorrad haigushüvitise maksmisel on kaetud eelmises kolmes alapeatükis.

Maksustamine

Haigushüvitis nagu teisedki ajutise töövõimetus hüvitised on tulumaksuga maksustatav (TuMS § 20 lg 1).

Institutsionaalne korraldus

Haigushüvitist maksab haigekassa haiguslehega tõendatud haigusperioodi eest tagantjärele. Hüvitise määramise ja maksmise aluseks on haigusleht, mille kirjutab haigestunule välja arst või ämmaemand. Lehe esitab inimene oma tööandja(te)le, kes edastab (edastavad) haiguslehe omakorda, pärast

tööandja andmete alaosas täitmist, Haigekassale. Haigushüvitist makstakse haiguslehe alusel tagantjärele, pikema kui 30 päeva kestva haigusjuhtumi korral vormistab arst iga 30 päeva järel uue haiguslehe, vormistades selle eelnevale järgnevana. (Töövõimetuslehe registreerimise ja väljaandmise tingimused ja kord ning töövõimetuslehe vormid § 2, § 5 lõiked 1 ja 2, § 10 lg 4)

Statistiline ülevaade

TABEL 23. HAIGUSHÜVITISE MAKSMISE JUHUD HAIGEKASSA HÜVITATUD HAIGUSLEHTEDE ALUSEL, 2003-2010

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Hüvitist saanud	..	..	..	..	..	..	..	..
Hüvitatud haigusjuhtumid	..	..	..	..	..	..	..	..
Keskmine haigusjuhtumi kestus	..	..	..	..	..	..	..	..
Keskmine hüvitis kalendripäeva kohta, eurot	8,18	8,88	9,59	10,67	12,58	14,83	16,18	10,41
Hüvitatud kalendripäeva suhe keskmisse töötasusse kalendripäeva kohta	57%	57%	56%	53%	52%	54%	62%	39%
Haigekassa hüvitatud haiguslehtede arv*	389	418	439	475	514	477	309	173
Haigekassa hüvitatud haiguspäevade arv*	556	226	940	680	900	123	667	545
Haigekassa hüvitatud haiguspäevade arv*	4 879	5 341	5 579	5 882	6 341	6 489	4 800	3 276
Haigekassa hüvitatud haiguspäevade arv*	159	136	704	671	478	533	069	780

Märkus: *Haiguslehtede ja haiguspäevade arvu hulka on antud juhul arvatud ka tööõnnetusest ja kutsehaigusest tingitud haiguslehtede andmed, mida tüüpiliselt esitatakse nn tavahaigestumisest eraldi. Tööõnnetuse ja kutsehaiguse põhjusega haiguslehtede arv haiguslehtede koguhulgas ei ületa toodud aastatel 2,4%, haiguspäevade hulgast moodustavad tööõnnetusest ja kutsehaigusest tingitud päevad toodud ajavahemikus 1,91-3%.

Märkus: *Trendimuutus 2009. aastal kõikide toodud tunnuste lõikeson tõenäoliselt tingitud eelkõige muutunud õigusruumist (01.07.2009 jõustunud õigusaktide muudatused kolmekordistasid nn tavahaigestumise korral haigestunu omavastutusperioodi, lisasid tööandjale haigushüvitise maksmise viie päeva vältel ning kahandasid haigushüvitise määra), mida on täiendavalt mõjutanud tööturu olukord ning eelnevalt lähtunud käitumuslikud mõjurid. Erinevate aspektide mõju olulisust ei ole sisukate sisendandmete nappuse tõttu võimalik analüüsida.

Allikas: Haigekassa, Statistikaamet, autorite arvutused

1.7 Töövõimetuspension

Kvalifikatsioonitingimused

Õigus töövõimetuspensionile on isikul, kes on vanuses 16 aastat kuni vanaduspensionieani ja kes on tunnistanud püsivalt töövõimetuks sotsiaalministri kehtestatud korras töövõime kaotusega 40–100 protsenti ja kellel on töövõimetuspensionimääramiseks nõutav pensionistaaž (RPKS § 14 lg 1). Töövõimetuspensionimääramiseks vajalik staaž sõltub isiku vanusest töövõimetuspensionimäärastamise ajal, jäädes vahemikku ühest (25-26-aastased) kuni 14 aastani (60-62-aastastel) (RPKS § 15 lg 1). Staažinõue puudub 16-24 aastastel ning juhul kui püsiva töövõimetuse põhjuseks on Eesti õigusaktide alusel tuvastatud töövigastus või kutsehaigus (RPKS § 15 lõiked 1 ja 2).

Seos töötamisega ja aktiivsuse nõuded

Töövõimetuspensionimääramiseks on enamasti varasem piisava kestusega töötamise periood, töötamine ja hüvitise saamise ajal teenitav tulu hüvitise saamist ja selle suurust ei mõjuta. Riikliku pensionikindlustuse seadus töövõimetuspensionimäärajatele hüvitise maksmist või selle suurust mõjutavaid aktiivsuse nõudeid ette ei näe. Töövõimetuspensionimäärajatel isikutel on õigus töötuna ja töötajana arvele võtmisele – aktiivsuse nõuded rakenduvad seeläbi vaid seotuna töötaja staatusena.

Finantseerimine

Töövõimetuspensionimääramiseks finantseeritakse pensionikindlustuse eelarvest. Sotsiaalkindlustusameti andmetel oli kulu töövõimetuspensionimäärajatele 2010. aastal 175,8 miljonit eurot.

Ooteperiood

Õigus töövõimetuspensionile tekib tuvastatud piisava määraga töövõimetuse päevast, ooteaega ei rakendata.

Suurus ja arvutamispõhimõtted

Töövõimetuspension moodustab töövõime kaotusele vastava protsendi arvestuslikust vanaduspensionist (RPKS § 18 lg 2). Töövõimetuspensionimääramiseks aluseks võetakse, sõltuvalt sellest kumb on suurem, kas töövõimetu isiku vanaduspension 30-aastase pensioniõigusliku staaži korral või pensioniõigusliku staaži ja aastakoefitsientide summa alusel arvutatud vanaduspension (RPKS § 18 lg 1). Kui arvutatud pension osutub väiksemaks rahvapensionimäärast, makstakse töövõimetuspensionimäärast rahvapensionimäärast (RPKS § 18 lg 3).

Maksmise kestus

Töövõimetuspensionimääramiseks makstakse kuni tuvastatud töövõimetuse perioodi lõpuni – töövõimetuse protsent määratakse kestusega 6 kuust 5 aastani või vanaduspensionimäärast (RPKS § 16 lg 7). Tuvastatud töövõimetuse perioodi lõppemisel on isikul õigus taotleda kordusekspertiisi.

Maksustamine

Töövõimetuspensionimäärajaid ei maksustata sotsiaalmaksuga ega töötuskindlustusmaksudega. Töövõimetuspensionimäärajate töötamise korral võtab riik tema eest sotsiaalmaksu maksmise sotsiaalmaksu maksmise sotsiaalmaksu kuumäärade ulatuses töötaja (s.o äriühingu, mittetulundusühingu, sihtasutuse või füüsilisest isikust ettevõtja) eest enda kanda (SMS § 6 lg 1 p 5). Töötaja maksab sel juhul sotsiaalmaksu palga osalt, mis ületab riigi poolt makstud sotsiaalmaksu arvutamise aluseks olevat summat (SMS § 6 lg 3).

Sarnaselt teiste pensionikindlustuse seaduse alusel pensionit saavatele isikutele on töövõimetuspensionäri lisaks üldisele maksuvabale tulule suurus 1728 eurot aastas ehk 144 eurot kuus pensioni osas õigus täiendavale maksuvabale tulule 2304 eurot aastas ehk 192 eurot kuus ehk kokku 4032 eurot aastas ehk 336 eurot kuus (TMS § 23 ja 232). Üksnes töövõimetuspensioni saamisel, juhul kui pension ei ületa oluliselt keskmist (2011. aasta III kvartali lõpus oli keskmine töövõimetuspension 177,4 eurot), hüvitist praktikas enamikel juhtudest ei maksustata.

Erandid

Olulisi erandeid ei ole.

Institutsionaalne korraldus

Töövõimetuspensioni võimaldamise aluseks oleva püsiva töövõimetus tuvastamiseks tuleb inimesel täita vormikohane ekspertiisitaotlus ja esitada see elukohajärgsesse pensioniametisse. Püsiva töövõimetus ekspertiisi viib läbi Sotsiaalkindlustusamet kaasates ekspertarste (PRPKS § 16 lõiked 9 ja 10). Töövõimetus tuvastamisel tuginetakse isiku kirjalikult esitatud ütlustele-hinnangutele ning tema raviarsti (perearst või eriarst) esitatud hinnangutele ja andmetele haigusloost (Püsiva töövõimetus, selle tekkimise aja, põhjuse ja kestuse tuvastamise tingimused ja kord ning töövõimetus põhjuste loetelu § 3 lg 3, § 4 lõiked 4-6), inimene ekspertiisi läbiviijatega ei kohtu. Püsiva töövõime kaotus määratakse protsendina (vahemikus 10-100%) lähtudes sotsiaalministri 03.01.2002 määruses nr 3 „Töövõime kaotuse protsendi määramise kord“ olevas loendis vaegusele omistatud protsendist (protsendivahemikust) võttes võimalusel arvesse eelnevat töökogemust (§ 1 ja 2).

Sotsiaalkindlustusamet maksab töövõimetuspensioni igakuiselt jooksva kuu eest (RPKS § 36 lg 1). Püsiva töövõimetus ekspertiisi teostamise tavapärane kestus on kuni poolteist kuud, ekspertiisi tulemuste kohta vormistab Sotsiaalkindlustusamet kirjaliku otsuse. Kui määratud töövõimetus protsent on 40 või enam, saab isik taotleda töövõimetuspensioni, selleks tuleb tal pöörduda elukohajärgsesse pensioniametisse ja esitada pensioniõiguslikku ja pensioni-kindlustusstaaži tõendavad dokumendid (vt pensioni määramiseks vajalike dokumentide loetelu vanaduspensionari käsitlevas peatükis).

Statistiline ülevaade

TABEL 24. TÖÖVÕIMETUSPENSIONI SAAJAD, 2004-2011

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Töövõimetus-pensionärid aasta alguses	55 480	59 174	61 921	65 497	67 459	70 024	76 662	82 590	90 069
Uued töövõimetus-pensionärid	7 366	7 984	7 393	7 511	7 124	6 726	8 650	10 280	10 370
Keskmine väljamakstud hüvitis kuus, €	76,63	85,77	97,27	114,47	134,15	165,85	178,70	178,89	177,10
Hüvitise osakaal keskmisest palgast	16,5%	16,6%	16,2%	15,8%	16,3%	21,2%	22,6%	..	..
Töövõimetuspensionile õiguse andvate otsuste osakaal esmastest ekspertiisidest	..	86,7%	94,9%	84,3%	85,2%	85,7%	86,1%	..	..

Allikas: Sotsiaalkindlustusamet, Statistikaamet, autorite arvutused

1.8 Vanaduspension

Kvalifikatsioonitingimused

Õigus vanaduspensionile on otseselt seotud isiku varasema aktiivsusega tööturul – teisisõnu teenitakse õigus vanaduspensionile välja eelneva töötamise kaudu. Teisalt, kui inimene on jõudnud pensioniikka ning talle määratakse vanaduspension, on tal jätkuvalt õigus lisaks vanaduspensionile edasi saada täies mahus töötasu.

Seos eelneva töötamisega seisneb selles, et õigus vanaduspensionile tekib isikul siis, kui ta on jõudnud vanaduspensionini ikka ning kui ta on omandatud vähemalt 15 aastat pensionistaaži. Pensioniiga on praegu muutumises ning sõltub inimese sünniaastast. 2010 aastal võeti vastu otsus, millega sätestatakse vanaduspensionini üldiseks eaks 65 aastat. Alates 2017 on üleminekuage 1954.–1960. aastal sündinud isikutele, kelle pensioniiga kasvab astmeliselt 3 kuud iga järgmise sünniaasta kohta ja jõuab 65 aastani aastaks 2026. (RPKS 9 §7). Mõlema kriteeriumi – vanuse ja staaži – osas on sätestatud erandeid sõltuvalt erinevatest tingimustest nagu näiteks laste arv, tervist kahjustav töö vms.

Pensionistaaž on aeg, mil kindlustatu oli hõivatud riiklikule pensionile õigust andva tegevusega. (RPKS §27 lg1). Pensionistaaž koosneb pensioniõiguslikust staažist (enne 1999.a) ja pensionikindlustusstaažist (alates 1999). Esmalt arvatakse pensioniõigusliku staaži hulka aeg, mil tööandja oli kohustatud maksma kindlustatu eest sotsiaalmaksu (i.e. inimene töötas) (RPKS §28 lg1). Kuigi üldjuhul on pensionile õigust andvaks tegevuseks palgatöö, arvestatakse pensioniõigusliku staaži hulka ka rida teisi tegevusi, nagu näiteks töötamine FIEna juhul kui maksti sotsiaalmaksu, statsionaarses õppes osalemine, väikelapse või lapsinvaliidi eest hoolitsemise aeg, teenistusaeg kaitseväes ning samuti töötü abiraha saamise või tööturukoolituses osalemine jms (vt täielikku loetelu RPKS §28 lg2).

Seos töötamisega ja aktiivsusnõuded

Kui vanaduspensionil olev isik on tööturul aktiivne ning saab töötasu, saab ta lisaks töötasule ka täies mahus vanaduspensionit ning mingit tulude vähendamist ei toimu. Lisaks on töötamine vanaduspensionini saamise ajal kasulik seetõttu, et täiendava pensionistaaži omandamisel arvutatakse vanaduspensionini ja ennetähtaegse vanaduspensionini suurus ümber vastavalt lisaks teenitud staažile ja sissetulekutele. Täiendava soodustusena ei teki riikliku pensionit saavate töötajate puhul tööandjal sotsiaalmaksu kuumääralt tasumise kohustust nagu ülejäänud töötajate puhul - riikliku pensioni saajale makstud töötasult makstakse sotsiaalmaksu proportsionaalselt makstud tasuga (SMS §2 lg4). Seega kui pensionär töötab väga väikese koormusega ja tema kuupalk jääb väga väikeseks, maksab tööandja sotsiaalmaksu proportsionaalselt palgaga, mis muudab pensionäri palkamine sellisele väikese koormusega töökohale tööandja jaoks soodsamaks (Sama reegel kehtib ka väikelapse või kolme alaealise lapse vanemate, õpilaste puhul).

Kuigi töötamist vanaduspensionini saamise ajal soodustatakse, ei võeta vanaduspensionini saavaid isikuid töö puudumise korral töötuna arvele, küll aga võetakse neid arvele tööotsijana (TTTS § 6). Riikliku pensionikindlustuse seadus aga vanaduspensionini saajatele spetsiifilisi aktiivsusnõudeid ei rakenda.

Finantseerimine

Riiklikku pensioni makstakse palgalt arvestatavast sotsiaalmaksust. Tööandjad maksavad töötaja palgalt 33% sotsiaalmaksu, millest 20% makstakse riikliku pensionikindlustuse vahenditesse (SMS §10 lg1). Kui inimene on liitunud kohustusliku kogumispensioniga, mis põhineb eelfinantseerimisel, siis kogub inimene kogub enda pensioni makstes oma brutopalgast 2% pensionifondi (KoPS §9). Riik lisab

sellele töötaja palgalt arvestatava 33% sotsiaalmaksu arvelt 4% ehk teisisõnu läheb kogumispensioniga liitunud inimeste sotsiaalmaksust 4% isiklikule pensionikontole.

Ooteperiood

Õigus vanaduspensionile tekib vanaduspensioni ea saabumise päevast, ooteaega ei rakendata.

Suurus ja arvutamispõhimõtted

Vanaduspension koosneb kolmest osast (RPKS §11):

1. baasosast, mille suurus on alates 1. jaanuarist 2011.a 114,6575 eurot.
2. staažiosakust, mille suurus võrdub pensioniõigusliku staaži aastate arvu ja aastahinde korrutisega; Teisisõnu, staažiosaku suurus sõltub sellest, kui palju on pensionisaajal pensioniõiguslikku staaži ehk tööaastaid ja töötamisega võrdsustatud aastaid (näiteks laste kasvatamine, ajateenistus jms). Need aastad lähevad arvesse kuni 1998. aasta 31. detsembrini. Ühe staažiaasta rahaliseks väärtuseks kuupensionis on 4,343 eurot.
3. kindlustusosakust, mille suurus võrdub pensionikindlustatu aastakoeffitsientide summa ja aastahinde korrutisega. Teisisõnu, selle suurus sõltub sellest, kui palju on pensionisaaja palgast alates 1999. aasta 1. jaanuarist makstud sotsiaalmaksu. Kindlustusosaku suuruse arvutamise aluseks on pensionikindlustuse aastakoeffitsientide summa. Aastakoeffitsient näitab inimese töötasult kalendriaasta jooksul tasutud sotsiaalmaksu suhet riigi keskmiselt töötasult tasutud sotsiaalmaksu. Kui sotsiaalmaksu tasutakse keskmiselt töötasult, on aastakoeffitsiendiks 1,0 ja selle rahaliseks väärtuseks kuupensionis on 4,343 eurot.

Maksmise kestus

Vanaduspension määratakse eluajaks (RPKS §7 lg 3).

Erandid

Isikutel, kellel ei ole vanaduspensioni ea saabudes õigust vanaduspensionile, on õigus rahvapensionile. Samuti nendele, kelle väljateenitud vanaduspensioni suurus jääb allapoole rahvapensioni suurust, makstakse vanaduspensionit rahvapensioni määras. Seega on sisuliselt igal Eesti elanikul õigus vanaduspensionile, sõltumata nende tegelikust tööpanusest. (RPKS §22)

Pensionit on võimalik nii edasi lükata kui ka ennetähtaegselt välja võtta. Ennetähtaegse vanaduspensioni maksmistingimustest on toodud ülevaade lisas1, ptk 1.4.

Edasilükatud vanaduspension on samuti vanaduspensioni erijuhtum – tegu on vanaduspensioniga, mis mille saamiseks on esitatud taotlus hilisemal ajal kui vanaduspensioni iga (RPKS §8 lg1). Kui varem välja võetud pensioni summat vähendatakse iga kuu eest, siis edasi lükatud pensioni suurust suurendatakse 0,9% võrra iga kuu eest (RPKS §8 lg3).

Maksustamine

Vanaduspension on tulumaksuga maksustatav tulu (TuMS §12). Vanaduspensionäriil on õigus maksuvabale tulule ning TuMS §23 kohaselt arvatakse tulust arvatakse maha maksuvaba tulu 1728 eurot aastas. Lisaks on pensionäridel õigus täiendavale maksuvabale tulule, mis 2012 aasta seisuga on 2304 eurot aastas (TuMS §231). Kokkuvõtvalt on pensionäridel õigus saada tulumaksuvaba pensionit 4032 eurot aastas (336 eurot kuus). Statistika näitab, et keskmine vanaduspension jääb alla selle summa – aastal 2011 oli keskmiseks vanaduspensioniks 304.91 eurot kuus (vt Tabel 11). Sotsiaalkindlustusameti andmetel oli 2011 aasta alguses Eestis 53 639 vanaduspensionäri, kelle

pension oli suurem kui 335,54 eurot (9% vanaduspensioni saajatest). Seega võib öelda, et suur osa vanaduspensionäre ei maksa tegelikult oma pensionilt tulumaksu.

Riikliku pensioni saavad isikud on ravikindlustatuga võrdsustatud ning nende eest ei maksta sotsiaalmaksu (RaKS §5 lg4). Töötuskindlustusega vanaduspensioni saajad hõlmatud ei ole (s.t nad ei ole kindlustatud) ning töötuskindlustusmaksleid pensioniikka jõudnud isikutelt ning samuti ennetähtaegse pensioni saajate palgalt ei maksta (TKindIS §3 lg2). Pension maksustatakse Tööandja töötuskindlustusmaksuga, kuna vanaduspensionäridel on õigus saada seeläbi finantseeritud hüvitisi (tööandja maksejõuetuse hüvitis, kindlustushüvitis koondamise korral).

Institutsionaalne korraldus

Riikliku pensioni taotleja esitab pensioniavalduse elukohajärgsele pensioniametile (RPKS §31 lg1) vastavalt pensioniavalduse vormile, mille kinnitab Sotsiaalminister (RTL 2002, 8, 83, vastu võetud 31.12.2001 määrusega nr 163). Vanaduspension määratakse pensioni taotlemise päevast või kui avaldus on esitatud kolme kuu jooksul vanaduspensioni ikka jõudmise päevast, siis määratakse pension vanaduspensioni ikka jõudmise päevast (RPKS §32 lg2). Pensioni määramine või mittemääramine vormistatakse kirjaliku otsusena (RPKS §34).

Avaldusele lisatakse pensioniavalduse vormi kohaselt tööraamat, residendist füüsilisele isikule tehtud väljamaksete, kinnipidamiste ja arvutuste tõend, foto, sünnitunnistus, abielutunnistus, surmatunnistus, sõjaväepilet, õppimist tõendav dokument, Tööturuameti teatis, teatis FIE-na töötamise kohta, omakäeline kinnitus laste kasvatamise kohta, teise vanema nõusolek laste kasvatamise aastate arvestamiseks pensioniõigusliku staaži hulka, represseeritu tunnistus, rehabiliteerimistõend, muud pensioniõiguslikku staaži tõendavad dokumendid (Sotsiaalministri 31. detsembri 2001. a. määruse nr 163 «Pensioniaavalduse vorm ja pensionitunnistuse vorm» lisa 1 RTL 2009, 10, 123 – jõust. 1.02.2009). Sotsiaalkindlustusamet palub samuti esitada jooksva kalendriaasta sotsiaalmaksu tõendi ja eelmise kalendriaasta sotsiaalmaksu tõendi, kui pension määratakse kalendriaasta esimeses kvartalis ning riiklikku pensionikindlustuse registrisse pole laekunud sotsiaalmaksuandmed maksukohustuslaste registrist.

Statistiline ülevaade

TABEL 25. VANADUSPENSIONÄRID JA VANADUSPENSIONI SUURUS, 2004-2011

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Vanaduspensionärid, seisuga 1 jaanuar	294063	294736	292970	291580	290903	290967	292343	296199
s.h. edasi lükatud pensioni saajad	...	...	324	405	465	530	600	677
s.h. ennetähtaegse pensioni saajad	...	...	10 540	11 867	13 252	14 413	16 646	19 015
s.h. rahvapensioni saajad	...	...	9 021	8 260	7 615	6 834	6 275	6 268
Eelmise aastaga lisandunud vanaduspensionärid	7745	10127	7877	8077	9425	7595	9312	10934
Eelmise aastaga lisandunud ennetähtaegse vanaduspensionari saajad			1 414	1 535	1 618	1 372	2 327	2 590
Keskmine vanaduspension, eurot	132,4	147,1	175,0	200	240,5	291,1	304,7	304,9
% keskmisest palgast	28,4	28,5	29,1	27,6	29,1	37,1	38,5	...
Edasilükatud pension, eurot	...	...	185,2	214,7	260,4	319,9	339,7	343
% keskmisest palgast			30,8	29,6	31,6	40,8	42,9	
Ennetähtaegne pension, eurot	...	...	139,7	159,2	191,5	231,7	243,1	242,7
% keskmisest palgast			23,2	22,0	23,2	29,6	30,7	
Rahvapension, eurot	...	...	60,08	64,10	77,59	94,01	99,13	99,35
% keskmisest palgast			10,0	8,8	9,4	12,0	12,5	

Allikas: Statistikaamet, Sotsiaalkindlustusamet

1.9 Soodustingimustel vanaduspension

Kvalifikatsioonitingimused

Õigus soodustingimustel vanaduspensionile on riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel (RPKS) järgmistel isikutel, kui neil on olemas vanaduspensionile määramiseks nõutav pensionistaaž (15 aastat):

1. emal, isal, võõrasvanemal, eestkostjal või hooldajal, kes on kasvanud vähemalt kaheksa aastat alla 18-aastast keskmise, raske või sügava puudega last või viit või enam last, – viis aastat enne vanaduspensioniajaga jõudmist;
2. emal, isal, võõrasvanemal, eestkostjal või hooldajal, kes on kasvanud vähemalt kaheksa aastat nelja last, – kolm aastat enne vanaduspensioniajaga jõudmist;
3. emal, isal, võõrasvanemal, eestkostjal või hooldajal, kes on kasvanud vähemalt kaheksa aastat kolme last, – üks aasta enne vanaduspensioniajaga jõudmist;
4. hüpofüsaarse käärkasvuga isikul – 45-aastaselt.

Kui samade laste suhtes on õigus taotleda soodustingimustel vanaduspensionile mitmel käesoleva paragrahvi lõike 1 punktides 1–3 nimetatud isikul, lepivad need isikud kokku, kes õigust soodustingimustel vanaduspensionile kasutab. Kokkulepet väljendab kirjalik nõusolek soodustingimustel vanaduspensionile õiguse kasutamisest loobumise kohta teise pensionitaotleja kasuks. Kui kokkuleppele ei jõuta, võib pöörduda kohtusse.

Vastavalt riikliku pensionikindlustuse seadusele arvatakse pensioniõigusliku staaži hulka ühel vanemal (ka võõrasvanemal või eestkostjal) 2 aastat iga lapse kohta, keda ta on kasvanud vähemalt 8 aastat. Soodustingimustel vanaduspension määratakse eluajaks.

Soodustingimustel vanaduspensionide seaduse (SVPS), mis on vastu võetud 1992¹⁸, sätestab kaks nimekirja tervist eriti kahjustavaid ja eriti raskete töötingimustega töösid, millel töötajatel on õigus varem pensionile jääda:

1. inimesed, kes on töötanud Eesti Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatava tootmisalade, tööde, kutsealade ja ametikohtade nimekirja nr. 1 (edaspidi *nimekiri nr 1*¹⁹) töödel ning kellel on vähemalt 20-aastane pensionistaaž, millest vähemalt 10 aastat on töötatud nendel töödel. Käesolevas punktis nimetatud isikul on õigus pensionile 10 aastat enne riikliku pensionikindlustuse seaduse §-s 7 sätestatud vanusesse jõudmist. See sisaldab endas selliseid tootmisalasid nagu mäetööd, keemiatööstust, põlevkivi töötlemist, metalli töötlemine, klaasitöötlus, radioaktiivsete ainetega kokkupuutuvaid ameteid jms. Nimekiri on suhteliselt pikk. Naiste ja meeste nõutav staaž ühtlustatakse aastaks 2014, praegu on naistel madalam.
2. Teine nimekiri loetleb samuti ametikohti valdkondades nagu mäetööd, maavarade rikastamine, metallurgia, keemiatööstus, põlevkivitöötlemine, kergetööstus, metsavarumine jne. Neil ametitele töötanud isikul on õigus soodustingimustel vanaduspensionile kui tal on vähemalt 25-aastane pensionistaaž, millest vähemalt 12 aastat ja kuus kuud on töötatud nendel töödel. Käesolevas punktis nimetatud isikul on

¹⁸ <https://www.riigiteataja.ee/akt/13309038>

¹⁹ Loetelu: <https://www.riigiteataja.ee/akt/24317>

õigus pensionile viis aastat enne riikliku pensionikindlustuse seaduse §-s 7 sätestatud vanusesse jõudmist. Naiste ja meeste nõutav staaž ühtlustatakse aastaks 2014, praegu on naistel madalam.

Seega on tervist kahjustavate tööde puhul kehtestatud soodustingimustel vanaduspensionile jäämiseks pikem pensionistaaž kui tavapärase 15 aastat. Samas võimaldatakse nende pensionite puhul jääda oluliselt pikemalt enne pensioniea saabumist. RPKS alusel makstava soodustingimustel vanaduspensionit puhul kehtivad samad reeglid kui vanaduspensionit puhul.

Seos töötamisega ja aktiivsuse nõuded

Isikule on õigus jätkata töötamist töödel, mis ei anna õigust soodustingimustel vanaduspensionile.

Soodustingimustel vanaduspensionit saavate isikutel on õigus töötuna ja töötajana arvele võtmisele (TTTS § 6). Riikliku pensionikindlustuse seadus ja soodustingimustel vanaduspensionide seadus aga soodustingimustel vanaduspensionide saajatele spetsiifilisi aktiivsuse nõudeid ei rakenda. Seega kui pensionit saaja ei ole ennast töötuna registreerinud, siis aktiivsuse nõudeid ei rakendata.

Finantseerimine

Soodustingimustel vanaduspensionit finantseeritakse RVPS seaduse §57 lg1 punkt 2 järgi samadest allikatest kui riiklikku vanaduspensionit ja teisi riiklikke pensione. Riiklikku pensionit makstakse palgalt arvestatavast sotsiaalmaksust. Tööandjad maksavad töötaja palgalt 33% sotsiaalmaksu, millest 20% makstakse Riikliku pensionikindlustuse vahenditesse (SMS §10 lg1).

Ooteperiood

Ooteperioodi ei ole.

Suurus ja arvutamise põhimõtted

Soodustingimustel pensionid arvestatakse üldiselt samasuguste põhimõtete järgi nagu vanaduspension. Laste kasvatamise puhul on oluline aga see, et pensioniõigusliku staaži hulka arvestatakse lisaks töötatud aastatele ka I grupi invaliidi, lapsinvaliidi, alla 18-aastase lapseast invaliidi eest hoolitsemise aeg ning emal, isal, võõrasvanemal, eestkostjal või lapse tegelikul hooldajal väikelapse eest hoolitsemise aeg kuni lapse kolmeaastaseks saamiseni; ühel vanemast või võõrasvanemal või eestkostjal või peres hooldajal kaks aastat iga lapse kohta, keda ta on kasvatanud vähemalt kaheksa aastat (RPKS 28 lg2).

SVKS alusel makstava soodustingimustel vanaduspensionit puhul arvutatakse esimeses nimekirjas loetletud inimestele pensionile juurde 3,1 protsenti aastahindest iga nimekirjas 1 loetletud tööl töötamise aasta eest ning allmaatööl töötanud isikule sellele lisaks 21,9 protsenti aastahindest iga allmaatööl töötatud aasta eest (SVPS §3)

Maksmise kestus

Soodustingimustel pension määratakse eluajaks. SVPS alusel makstava pensionit puhul lõpetatakse maksmine, kui inimene naaseb tervist kahjustavale tööle.

Erandid

Olulisi erandeid ei ole.

Maksustamine

Soodustingimustel vanaduspension on tulumaksuga maksustatav tulu (TuMS §12). Vanaduspensionäri on õigus maksuvabale tulule ning TuMS §23 kohaselt arvatakse tulust arvatakse

maha maksuvaba tulu 1728 eurot aastas. Lisaks on pensionäridel õigus täiendavale maksuvabale tulule, mis 2012 aasta seisuga on 2304 eurot aastas (TuMS §231). Kokkuvõtvalt on pensionäridel õigus saada tulumaksuvaba tulu 4032 eurot aastas (336 eurot kuus). Statistika näitab, et keskmine vanaduspension jääb alla selle summa – aastal 2011 oli keskmiseks soodustingimustel vanaduspensioniks 310 eurot kuus.

Riikliku pensioni saavad isikud on ravikindlustatuga võrdsustatud ning nende eest ei maksta sotsiaalmaksu (RaKS §5 lg4). Töötamise korral makstakse töötuskindlustusmaksid, kuni ei ole vanaduspension ees. SMS §42 lg1 sätestab, et kindlustatu töötuskindlustusmaksete arvestamise ja kinnipidamise kohustus lõpeb kindlustatu vanaduspensioniaikka jõudmise või ennetähtaegse vanaduspension määramise kuu viimasel kuupäeval.

Institutsionaalne korraldus

RPKS alusel makstava soodustingimustel vanaduspension maksmise korraldus on sama mis vanaduspension puhul. Ka SVPS alusel makstavat pensionit makstakse riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel.

Statistiline ülevaade

TABEL 26. SOODUSKORRAS PENSIONI SAAVAD INIMESED, ARVEL OLEVATE PENSIONÄRIDE ARV, 2005-2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Kõik sooduskorras pensioni saavad	49 350	50 381	50 774	51 948	53 347	54 055
s.h. kasvatanud 3 last	3 939	4 789	5 278	5 853	6 933	7 522
s.h. kasvatanud 4 last	1 325	1 471	1 699	1 845	2 012	2 257
s.h. kasvatanud lapsinvaliidi, puudega last või lapseeest invaliidi, 5 või enam last	6 186	6 144	6 142	6 304	6 348	6 422
s.h. hüpfüsaarse kasvuga inimesed	11	13	13	13	13	12
s.h. nimekirja nr 1 järgi	11 816	11 744	11 542	11 485	11 313	11 137
s.h. nimekirja nr 2 järgi	23 735	23 746	23 472	23 666	23 774	23 570
sooduskorras pensioni saavate inimeste vanaduspension, 1 jaanuar (eurodes)	177	202	243	294	309	310
Osakaal keskmisest palgast	34.3	33.6	33.5	35.6	39.4	39.1

Allikas: Sotsiaalkindlustusamet

TABEL 27. SOODUSKORRAS PENSIONI SAAVAD INIMESED, AASTA JOOKSUL ARVELE VÕETUD, 2005-2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Kõik sooduskorras pensioni saavad	2 343	2 318	1 978	2 217	2 403	1 922
s.h. kasvatanud 3 last	400	693	379	441	788	421
s.h. kasvatanud 4 last	95	126	173	126	140	199
s.h. kasvatanud lapsinvaliidi, puudega last või lapseest invaliidi, 5 või enam last	315	150	164	280	165	182
s.h. hüpofüsaarse kasvuga inimesed		1	0	0	0	
s.h. nimekirja nr 1 järgi	244	334	293	286	227	226
s.h. nimekirja nr 2 järgi	1 069	870	813	930	901	728

Allikas: Sotsiaalkindlustusamet

1.10 Väljateenitud aastate pension

Kvalifikatsioonitingimused

Vastavalt väljateenitud aastate pensioni seadusele (VAPS § 2) on I õigus väljateenitud aastate pensionile:

1. politseiametnikel, päästeteenistujatel ning vanglaametnikel;
2. mõne kategooria tsiviillennundustöötajatel ja katselenduritel;
3. allmaa- ja pealmaamäetöödel – mõne kutseala töötajatel;
4. mere- ja jõelaevastiku ning kalalaevastiku laevade ujuvkoosseisu mõnedel kutsealadel ja ametikohtadel töötajatel;
5. tekstiilitööstuse töötajatel;
6. asenduskodude, erivajadusega inimeste õppeasutuste ja haigete laste asutuste pedagoogidel;
7. riigi-, munitsipaal- ja eraetendusasutuse, sihtasutusena tegutseva etendusasutuse ja rahvusoperi teatud kategooria artistidel;
8. inimese immuunpuudulikkuse (AIDS-i) viirusega nakatunud meditsiinitöötajatel;
9. linnasiseste regulaarliinide ühissõidukijuhtidel.

Väljateenitud aastate pensioni saamiseks peab olema vähemalt 15-aastane pensionistaaž (VAPS §61). Väljateenitud aastate pensionile õigust andva staaži hulka ei arvata käesoleva seadusega ettenähtud kutsealadel või ametikohtadel osalise tööajaga töötamise aega (VAPS §1). Iga ametikoha või kutseala kohta on sätestatud erinev staažinõue (üldine pensionistaažinõue ning lisaks on määratud ka see, kui suure osa nõutud aastatest peab inimene olema töötanud nimetatud ametikohal).

Seega ei ole tegu ühtse skeemiga kõigile erinevatele ametikohtadele vaid igaühele kehtivad omad tingimused. Kutsealad ja ametikohad, kus töötamine annab õiguse saada väljateenitud aastate pensioni, samuti töötajatele selle pensioni määramiseks vajaliku väljateenitud aastate arvutamise korra on kinnitanud Eesti Vabariigi Valitsus (Väljateenitud aastate pensionile õigust andvate kutsealade ja ametikohtade loetelu ning selle pensioni määramiseks vajaliku staaži arvutamise kord. Vastu võetud 16.07.1992 nr 207).

Nii nagu SVPS alusel makstava soodustingimusel vanaduspensionihulga puhul, määratakse ja makstakse ka väljateenitud aastate pärast töötamise nendel kutsealadel või ametikohtadel, millel töötamine õiguse sellele pensionile annab. Sellele kutsealale või ametikohale tagasipöördumisel väljateenitud aastate pensioni maksmine peatatakse. Kui inimene jätkab töötamist mõnel muul ametikohal, makstakse talle lisaks sissetulekule ka täies ulatuses väljateenitud aastate pensionit. (VAPS §10).

Seos töötamisega ja aktiivsuse nõuded

Väljateenitud aastate pensioni saavatel isikutel on õigus jätkata töötamist töödel, mis ei anna õigust nimetatud pensionile.

Väljateenitud aastate pensioni saavatel isikutel on õigus töötuna ja tööotsijana arvele võtmisele (TTTS § 6). Väljateenitud aastate pensionide seadus aga pensioni saajatele spetsiifilisi aktiivsuse nõudeid ei rakenda. Seega kui väljateenitud aastate pensioni saaja ei ole ennast töötuna registreerinud siis aktiveerumisnõudeid ei rakendata.

Finantseerimine

Väljateenitud aastate pensionit finantseeritakse RVPS seaduse §57 lg1 punkt 2 järgi samadest allikatest kui riiklikku vanaduspensionit ja teisi riiklikke pensione. Tööandjad maksavad töötaja palgalt 33% sotsiaalmaksu, millest 20% makstakse Riikliku pensionikindlustuse vahenditesse (SMS §10 lg1).

Ooteperiood

Ooteperioodi pole.

Suurus ja arvutamispõhimõtted

Väljateenitud aastate pension määratakse, seda makstakse, arvutatakse ümber ja indekseeritakse riikliku pensionikindlustuse seaduses sätestatud korras. (VAPS §11). Väljateenitud aastate pensioni arvutamise aluseks on pensioni baasosa, millele liidetakse iga sellele pensionile õigust andva staaži aasta eest 90,6 protsenti staažiaasta hindest ning teatud juhtudel iga ülejäänud pensionistaaži aasta eest 100 protsenti staažiaasta hindest. Väljateenitud aastate pension hõlmab erinevaid ameteid ning arvutamise alused on ametite lõikes erinevad. Teatud ametitite puhul arvutatakse välja pension ainult väljateenitud aastate järgi, teatud juhtudel suurendatakse baasosa (nt politseiametnikel, päästeteenistujatel, vanglaametnikel ja katselenduritel arvestatakse täiendavalt juurde 20% pensioni baasosast (VAPS §3)).

Maksmise kestus

Väljateenitud aastate pension on eluaegne.

Erandid

Olulisi erandeid ei ole.

Maksustamine

Nagu kõik teised pensionid, on ka väljateenitud aastate pension maksustatav tulumaksuga (TuMS §12). Samuti on vanaduspensionäriil õigus maksuvabale tulule ning TuMS §23 kohaselt arvatakse tulust arvatakse maha maksuvaba tulu 1728 eurot aastas. Lisaks on pensionäridel õigus täiendavale maksuvabale tulule, mis 2012 aasta seisuga on 2304 eurot aastas (TuMS §231).

Riikliku pensioni saavad isikud on ravikindlustatuga võrdsustatud ning nende eest ei maksta sotsiaalmaksu (RaKS §5 lg4). Töötamise korral makstakse töötuskindlustusmaksed, kuni isik ei ole vanaduspensionari eas. SMS §42 lg1 sätestab, et kindlustatu töötuskindlustusmaksed arvestamise ja kinnipidamise kohustus lõpeb kindlustatu vanaduspensionariikka jõudmise või ennetähtaegse vanaduspensionari määramise kuu viimasel kuupäeval.

Institutsionaalne korraldus

Väljateenitud aastate pension määratakse, seda makstakse, arvutatakse ümber ja indekseeritakse riikliku pensionikindlustuse seaduses sätestatud korras (VAPS §11) Riikliku pensioni taotleja esitab pensioniavalduse elukohajärgsele pensioniametile (RPKS §31 lg1) vastavalt pensioniavalduse vormile, mille kinnitab Sotsiaalminister (RTL 2002, 8, 83 Vastu võetud 31.12.2001 nr 163). Pension määratakse pensioni taotlemise päevast (RPKS §32 lg2). Pensioni määramine või mittemääramine vormistatakse kirjaliku otsusena (RPKS §34).

Avaldusele lisatakse pensioniavalduse vormi kohaselt tööraamat, residendist füüsilisele isikule tehtud väljamaksete, kinnipidamiste ja arvutuste tõend, foto, sünnitunnistus, abielutunnistus, surmatunnistus, sõjaväepilet, õppimist tõendav dokument, Tööturuameti teatis, teatis FIE-na töötamise kohta, omakäeline kinnitus laste kasvatamise kohta, teise vanema nõusolek laste

kasvatamise aastate arvestamiseks pensioniõigusliku staaži hulka, repressseeritu tunnistus, rehabiliteerimistõend, muud pensioniõiguslikku staaži tõendavad dokumendid (Sotsiaalministri 31. detsembri 2001. a. määruse nr 163 «Pensioniaavalduse vorm ja pensionitunnistuse vorm» lisa 1 RTL 2009, 10, 123 – jõust. 1.02.2009). Sotsiaalkindlustusamet palub samuti esitada jooksva kalendriaasta sotsiaalmaksu tõendi ja eelmise kalendriaasta sotsiaalmaksu tõendi, kui pension määratakse kalendriaasta esimeses kvartalis ning riiklikku pensionikindlustuse registrisse pole laekunud sotsiaalmaksuandmed maksukohustuslaste registrist.

Soodustingimustel vanaduspensioni saaja on kohustatud 10 päeva jooksul teatama pensioniametile kõigist asjaoludest, mis toovad kaasa pensioni maksmise lõpetamise, peatamise või pensioni suuruse muutumise (RPKS §25 lg2).

Statistiline ülevaade

TABEL 28. VÄLJATEENITUD AASTATE PENSIONI SAAJAD 2003-2010

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Väljateenitud aastate pensioni saajad aasta alguses	2600	2623	2382	2220	2111	1983	1913
..eelmise aastaga lisandunud väljateenitud aastate pensioni saajad	278	206	207	173	114	124	...
Määratud keskmine väljateenitud aastate pension seisuga 01. jaanuar (eurodes)	121	147	181	224	237	254	247
Keskmine vanaduspension seisuga 01.jaanuar (eurodes)	175,0	200	240,5	291,1	304,7	304,9	302,38
Osakaal keskmisest vanaduspensionist (%)	69,1	73,5	75,3	76,9	77,8	83,3	81,7

Allikas: Statistikaamet, Sotsiaalkindlustusamet

TABEL 29. VÄLJATEENITUD AASTATE PENSIONI SAAJAD 2010, VANUSE JA SOO LÖIKES

	Kokku	25–39	40–54	55–59	60–62	63–64	65–69	70–74	75–79	80 <
Kokku	2 555	0	955	785	426	77	148	97	46	21
Mehed	1 847	0	763	469	267	69	130	86	42	21
Naised	708	0	192	316	159	8	18	11	4	0

Allikas: Statistikaamet, Sotsiaalkindlustusamet (andmed katavad ka 57 piirivalveseaduse ja 528 kaitseväeseaduse alusel pensionite saajat)

1.11 Vanaduspensioni ootel oleva päästeteenistuja toetus

Kvalifikatsioonitingimused

Vanaduspensioni ootel oleva päästeteenistuja toetust makstakse Päästeteenistuse seaduse alusel (PäästeTS) isikutele, kellel on päästeteenistuse staaži vähemalt 15 aastat. Õigus vanaduspensioni ootele jääda tekib kuni kolm aastat enne riikliku pensionikindlustuse seaduse §-s 7 sätestatud vanaduspensioniiikka jõudmist - meestel, kui nad on vähemalt 60-aastased ning naistel vastavalt seadusele (1951. aastal sündinutel 59-aastaselt, 1952. a. sündinutel 59 a ja 6 kuud, 1953. aastal sündinutel 60-aastaselt).

Seos töötamisega ja aktiivsuspõhised

Vanaduspensioni ootel oleva päästeteenistuja toetust ei maksta juhul, kui inimene töötab edasi Päästeteenistuses (ükskõik millisel ametikohal). Samas ei piira seadus võimalust isikul töötada samaaegselt mõnes teises organisatsioonis. Seega sarnaneb päästeteenistuja toetus sisuliselt soodustingimustel vanaduspensionile, mille puhul töötamine või tööle tagasipöördumine alale, mille puhul on õigus soodustingimustel vanaduspensionile, sooduspensioni maksmine peatatakse.

Päästeteenistuse seaduses toetuse saajatele aktiveerumisnõuded ei rakendata, samuti tööturuteenuste ja toetuste seadus (§6) välistab päästeteenistuja toetuse saajate töötuna arvele võtmise. Seega rakendatakse päästeteenistuja toetust saavale isikule aktiveerumisnõuded ainukult juhul, kui ta on töötaja arvele võetud.

Finantseerimine

Vanaduspensioni ootel oleva päästeteenistuja toetust finantseeritakse riigieelarve vahenditest (PäästeTS § 19 lg 3).

Ooteperiood

Toetus määratakse toetuse õiguse tekkimise päevast, kui taotlus toetuse saamiseks on esitatud kolme kuu jooksul, arvates toetuse õiguse tekkimise päevast. Hilisema taotlemise puhul määratakse toetus alates toetuse taotlemise päevast (Vanaduspensioni ootel oleva päästeteenistuja toetuse määramise, arvutamise ja maksmise kord).

Suurus ja arvutamispõhimõtted

Toetuse suurus on võrdne päästeteenistuja vanaduspensioni suurusega sõltuvalt Päästeteenistuses töötatud ajast (PäästeTS § 18 lg 2), kuid tööstaja Päästeteenistuses ei tohi all 15 aasta.

Maksmise kestus

Toetust makstakse kolm aastat või kuni riikliku pensionikindlustuse seaduse vanaduspensioniiikka jõudmiseni.

Erandid

Olulisi erandeid ei ole.

Maksustamine

Riik või avalik-õiguslik juriidiline isik maksab sotsiaalmaksu isikute eest kellele on määratud vanaduspensioni ootel oleva päästeteenistuja toetus (SMS § 6, lg 13). Sotsiaalmaksu makstakse sotsiaalmaksu kuumääralt ja maksumääraks on erandlikult 13% (13%) (SMS § lõige 3). Tulumaksu seaduse (§19 lg 3) kohaselt ei maksustata seaduse alusel makstavaid toetusi, samas on erinevad pensionid tulumaksuga maksustatavad (TuMS §12). Kuivõrd vanaduspensioni ootel oleva

päästeteenistuja toetuse puhul pole seaduses sätestatud, kas tegu on pensioni või toetusega, on tulumaksu seaduse alusel keeruline öelda, kas vanaduspensioni ootel olevast päästeteenistuja toetusest makstakse tulumaksu.

Institutsionaalne korraldus

Vanaduspensioni ootel oleva päästeteenistuja toetuse korraldus on kehtestatud määruses "Vanaduspensioni ootel oleva päästeteenistuja toetuse määramise, arvutamise ja maksmise kord". Toetuse taotleja peab esitama Päästeteenistusse vastava taotluse, milles kinnitab, et ei saa riikliku pensioni ega tööta enam Päästeteenistuse heaks. Päästeamet kontrollib taotleja päästeteenistuse staaži ning taotleja töötamise lõpetamist päästeteenistuja ametikohal.

Statistiline ülevaade

TABEL 30. VANADUSPENSIONI OOTEL OLEVA PÄÄSTETEENISTUJA TOETUSE SAAJAD, 2008-2010

Aasta	2008	2009	2010	2011
Uued toetuse saajad	6	4	7	11
Toetus lõpetatud		1	2	8
Kokku toetuse saajaid aastal	6	9	14	17
Keskmine summa kuus (euro)	399,46	381,38	410,06	396,28
Keskmine bruto kuupalk (euro)	825	784	792	809
Toetuse osakaal keskmisest palgast	48%	49%	52%	49%

Allikas: Päästeamet

1.12 Sünnitushüvitis

Kvalifikatsioonitingimused

Sünnitushüvitisele on õigus ravikindlustatud naistel, kes töötavad üle ühekuulise tähtajaga või määramata ajaks sõlmitud töölepingu alusel, saavad üle kolmekuuse tähtajaga või tähtajatu töövõtukäsundus- või muu teenuse osutamiseks sõlmitud võlaõigusliku lepingu alusel töö- või teenustasusid, on avalikus teenistuses (ka kaadrikaitseväelasena lepingulises teenistuses olev isik, Riigikogu liige, Vabariigi President ja Vabariigi Valitsuse liige), on füüsilisest isikust ettevõtjad (või notar, vandetõlk, kohtutäitur) või juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liikmed, kelle eest on juriidiline isik igakuiselt kohustatud sotsiaalmaksu maksuma vähemalt riigieelarvega kehtestatud kuumääralt. Seadus välistab hüvitise saajatena kindlustatutega võrdsustatud mittetöötavad inimesed. (RaKS § 50 lõiked 1 ja 2).

Seos töötamisega ja aktiivsusnõuded

Sünnituspuhkuse perioodil ei ole töötamine lubatud, tööandja ei tohi sel perioodil lubada töötajat täitma töö- või teenistuskohustusi (RaKS § 61 lg 1). Nimetatud keelu rikkumisel või sotsiaalmaksuga maksustatava tulu teenimise korral on Haigekassal õigus isik töötamise päevast hüvitisest ilma jätta (RaKS § 60 lg 2, § 61 lg 2).

Finantseerimine

Sünnitushüvitist finantseeritakse sarnaselt teiste ajutise töövõimetuse hüvitistega ravikindlustuse eelarvest. Sünnitushüvitisega seotud kulu ravikindlustuse eelarvele oli 2010. aastal 36,1 miljonit eurot (Eesti Haigekassa 2011).

Ooteperiood

Õigus sünnitushüvitisele tekib rasedus- ja sünnituspuhkuse esimesest päevast (RaKS § 56 lg 3), ooteaega ei rakendata.

Suurus ja arvutamispõhimõtted

Sünnitushüvitist arvestatakse töövabastuse alguspäevale eelnenud kalendriaastal sotsiaalmaksuga maksustatud tulu alusel (RaKS § 55 lg 2), hüvitist makstakse 100% ühe kalendripäeva keskmisest tulust kogu rasedus- ja sünnituspuhkuse vältel (RaKS § 54 lg 1 p 1).

Maksmise kestus

Sünnituslehe alusel on rasedal õigus saada sünnitushüvitist 140 kalendripäeva (s.o 20 nädalat). Hüvitise maksmise periood algab enamasti 30–70 päeva enne eeldatavat sünnitamise kuupäeva (30.–36. rasedusnädal) . Kui sünnitusleht algab vähem kui 30 päeva enne eeldatavat sünnitamiskuupäeva, peab arst või ämmaemand vähendama vastavate päevade arvu võrra ka sünnituslehe kestust, mis läbi kahaneb hüvitis nende päevade võrra, mille võrra puhkusele jäämisega viivitati (RaKS § 58 lg 1). Sarnaselt vähendatakse rasedus- ja sünnituspuhkuse perioodi ja hüvitist juhul, kui rase, kellele on antud terviseseisundile vastavat tööd või kelle teenistustingimusi on raseduse ajal kergendatud, hakkab kasutama rasedus- ja sünnituspuhkust hiljem kui 70 päeva enne arsti või ämmaemanda määratud eeldatavat sünnitamiskuupäeva (RaKS § 58 lg 2). Rasedus- ja sünnituspuhkuse perioodi on võimalik lühendada ka naise enda soovi korral (sotsiaalministri 28.02.2011 vastus õiguskantslerile, kiri nr 1.2-3/61).

Erandid

Olulisi erandeid ei ole.

Maksustamine

Sünnitushüvitist maksustaks sarnaselt teistegi ajutise töövõimetuse hüvitistega tulumaksuga (TuMS § 20 lg 1).

Institutsionaalne korraldus

Sünnitushüvitist maksab Haigekassa, tehes seda etteulatuvalt ühekordse väljamaksena rasedus- ja sünnituspuhkuse algamisel. Hüvitise määramise ja maksmise aluseks on sünnitusleht, mille kirjutab haigestunule välja arst või ämmaemand. Lehe esitab inimene oma tööandja(te)le, kes edastab (edastavad) haiguslehe omakorda, pärast tööandja andmete alaosa täitmist, Haigekassale.

Haigekassa maksab hüvitise välja 30 päeva jooksul arvates hüvitise maksmise ja arvestamise aluseks oleva sünnituslehe jõudmisest Haigekassasse.

Statistiline ülevaade

TABEL 31. SÜNNITUSHÜVITISE MAKSMISE JUHUD, 2003-2010

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Hüvitatud juhtumite* arv	11228	11513	11420	11878	12962	13205	12430	10987
Keskmine hüvitatud juhu kestus, päeva	..	..	..	..	..	..	..	139
Keskmine hüvitis kalendripäeva kohta, eurot	10,42	11,95	13,42	15,15	17,52	21,50	25,21	23,56
Hüvitise suhe keskmisse töötasusse	73%	77%	78%	76%	73%	78%	96%	89%
Haigekassa hüvitatud päevade arv**	1 251	1 354	1 412	1 513	1 674	1 741	1 674	1 531
	940	554	781	577	799	189	809	623

*Perioodi 2003-2009 hüvitatud juhtumite arvus sisaldub teadmata hulk rasedus- ja sünnituspuhkuse pikendamisi 14-päeva võrra mitmike sünnituse või tüsistustega sünnituse korral.

Allikas: Haigekassa, Statistikaamet, autorite arvutused

1.13 Vanemahüvitis

Kvalifitseerumistingimused

Vanemahüvitise maksmist reguleerib vanemahüvitise seadus (VHS). Vanemahüvitist on õigus saada rasedus- ja sünnituspuhkuse lõpupäevale järgnevast päevast lapsehoolduspuhkusel oleval vanemal, lapsendajal, võõrasvanemal, eestkostjal või hooldajal. Kui lapse ema ei olnud enne lapse saamist teeninud sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu ning tal ei tekkinud õigust rasedus- ja sünnituspuhkusele, tekib emal õigus vanemahüvitisele alates lapse sünnist vanemahüvitise miinimummääras. Lapse isal tekib õigus saada vanemahüvitist, kui laps on saanud 70 päeva vanuseks.

Vanemahüvitist makstakse 435 päeva või kui emal ei olnud õigust rasedus- ja sünnituspuhkusele, makstakse vanemahüvitist kuni lapse 18 kuu vanuseks saamiseni.

Seos töötamisega ja aktiivsushõuded

Nagu eelnevalt kirjeldatud, on töötamine vanemahüvitise saamise perioodil lubatud ning lapsehoolduspuhkusele jäämine ei ole vanemahüvitise saamise eelduseks. Teenides vanemahüvitise maksmise kalendrikuul hüvitise määrast suuremat sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu, vähendatakse vastava kuu hüvitist vastava valemil alusel (hüvitis + tulu - hüvitise määr)/1,2 - (tulu - hüvitise määr)). Valem on ehitatud üles selliselt, et üldjuhul vanemad töötamise korral kaotavad küll osa vanemahüvitisest, kuid lõppkokkuvõttes sissetuleku suurus on töötamise korral suurem. Vanemahüvitist saaval isikul on ka õigus ennast töötuna või tööotsijana arvele võtta (TTTS § 6). Töötuna registreerumisel rakenduvad ka vastavad aktiivsushõuded.

Finantseerimine

Vanemahüvitist finantseeritakse riigieelarvest (VHS §10) üldistest makustuludest.

Ooteperiood

Vanemahüvitisele tekib õigus sünnitus- või lapsendamishüvitisele õigust andva sünnitus- või lapsendamislehe lõpupäevale järgneval päeval. Kui lapse emal ei olnud õigust sünnitushüvitisele, tekib õigus saada hüvitist alates lapse sünnist. (VHS §2, lg 4)

Suurus ja arvutamispõhimõtted

Vanemahüvitise suuruse arvutamisel lähtutakse eelnenud kalendriaasta sotsiaalmaksuga maksustatud tuludest. Sotsiaalmaksu hulka ei loeta töötuskindlustushüvitiselt makstavat sotsiaalmaksu ning enamikel juhtudel, kui sotsiaalmaksu on maksnud riik või kohalik omavalitsus ei lähe see vanemahüvitise arvestamisel arvesse (SM § 6 lõike 1 punktide 1–4 ja 6–11 ning lõige 11). See puudutab töötuna arvel olevaid isikuid ning nende eest makstud sotsiaalmaksu, abikaasatasu, puudega inimeste toetusi, töötutoetust, mida ei arvestata varasemate sissetulekute hulka ning seega nende saamine ei suurenda inimese vanemahüvitist. Samas ei puuduta see vanaduspensioni ootel oleva päästeteenistuja toetust, mille saajate eest maksab samuti sotsiaalmaksu riik (SM§6 lg 1 punkt 13). Seega, kui inimene saab vanemahüvitise saamise eel päästeteenistuja toetust, siis arvestatakse see tema sotsiaalmaksuga maksustatud tulu hulka.

Aastatulu jagatakse 12 kuuga, millest lahutatakse päevad, mil vanem oli haiguslehel, hoolduslehel või rasedus- ja sünnituspuhkusel. Kui vanem ei töötanud hüvitisele õiguse tekkimisele eelnenud aastal, makstakse vanemahüvitist hüvitise määras, mis kehtestatakse igaks eelarveaastaks riigieelarvega. Kui lapsevanema keskmine sissetulek jäi alla alampalga, makstakse vanemahüvitist alampalga määras. Vanemahüvitise ülempiir on üle-eelmise aasta kolmekordne keskmine palk.

Kui lapsevanemal sünnib järgmine laps alla kahe ja poole aastase vahega ning vanemahüvitis järgmise lapse kohta on väiksem kui eelmise lapse kohta, määratakse hüvitis varasemate tulude alusel. (VHS §3)

Kui vanemahüvitise saaja töötab ja teenib hüvitise maksmise kalendrikuul hüvitise määrast suuremat (ehk 2012. aastal rohkem kui 278,02 eurot kuus) sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu (v.a. FIE tulu), vähendatakse vastava kuu hüvitist. Vanemahüvitist ei maksta, kui hüvitise maksmise kalendrikuul saadud tulu ületab viiekordset hüvitise määra.

Maksmise kestus

Vanemahüvitis määratakse hüvitisele õiguse tekkimise päevast arvates 435 päevaks. Kui lapse emal ei olnud õigust sünnitushüvitisele, määratakse hüvitis lapse 18 kuu vanuseks saamise päevani. (VHS §4, lg 4)

Erandid

Kui lapsevanem teenib töist tulu vanemahüvitise maksmise perioodil, kehtivad ka mõningad erandid hüvitise vähendamise puhul. Hüvitist ei vähendata esimesel ja viimasel hüvitise maksmise kalendrikuul teenitud tulu osas. Samuti ei vähendata vanemahüvitist töödandja seadusvastase käitumise tõttu hiljem väljamakstud töötasu osas, töötuskindlustuse seaduse alusel töödandja maksejõuetuse hüvitise saamise korral ning tulu teenimisel füüsilisest isikutest ettevõtjana.

Maksustamine

Riik või avalik-õiguslik juriidiline isik maksab sotsiaalmaksu alla 3-aastast Eestis elavat last kasvatavale vanemale, eestkostjale või hooldajale, või isikule, kes kasutab vanema asemel lapsehoolduspuhkust ning kes kasvatab Eestis alla 3-aastast last. (SMS §6, lg 1, p1). Sotsiaalmaksu makstakse lapsehoolduspuhkusel olevale vanemale sotsiaalmaksu aluseks olevalt kuumääralt.

Vanemahüvitiselt peetakse kinni tulumaks. (TMS §19, lg 2)

Institutsionaalne korraldus

Vanemahüvitise määramise ja maksmise õiguslikke küsimusi koordineerib Sotsiaalkindlustustamet. Vanemahüvitise taotleja esitab vanemahüvitise taotlemise avalduse elukohajärgsele pensioniametile (RTL 2004, 13, 185) vastavalt pensioniavalduse vormile, mille kinnitab Sotsiaalminister (RTL 2002, 8, 83). Hüvitise taotlemiseks esitatakse avaldus ja isikut tõendav dokument. Vanemahüvitist saab taotleda ka elektrooniliselt alates 1. veebruarist 2004. Andmed vanemahüvitise määramise aluste ja maksmise kohta kantakse riiklikusse pensionikindlustuse registrisse ning rahvastikuregistrist kantakse riiklikusse pensionikindlustuse registrisse hüvitise taotleja ja lapse isikuandmed ning teised hüvitise määramiseks vajalikud andmed.

Andmed tulude teenimise kohta vanemahüvitise perioodil saab pensioniamet viitajaga Maksu- ja Tolliameti andmebaasist.

Statistiline ülevaade

TABEL 32. VANEMAHÜVITISE SAAJAD, 2004-2010

	2004*	2005*	2006**	2007**	2008***	2009***	2010***
Kokku	22569	23797	27172	24063	29534	33729	35356
Vanemahüvitis 100% ühe kalendrikuu tulu suuruses	9605	11052	13963	13042	16984	21047	23109
Vanemahüvitis vanemahüvitise määras	6670	5967	5797	4209	4232	4210	5067
Vanemahüvitis kuupalga alammääras	5381	5947	6314	5796	6898	6777	5888
Vanemahüvitis maksimaalses määras	913	831	1098	1016	1420	1695	1292

*- vanemahüvitist maksti 365 päeva

** - vanemahüvitist maksti 455 päeva

*** - vanemahüvitist maksti 575 päeva

Allikas: Statistikaameti elektrooniline andmebaas

1.14 Hooldushüvitis

Kvalifikatsioonitingimused

Hooldushüvitisele on õigus ravikindlustatud inimestel, kes töötavad üle ühekuulise tähtajaga või määramata ajaks sõlmitud töölepingu alusel, saavad üle kolmekuuse tähtajaga või tähtajatu töövõtukäsundus- või muu teenuse osutamiseks sõlmitud võlaõigusliku lepingu alusel töö- või teenustasusid, on avalikus teenistuses (ka kaadrikaitseväelasena lepingulises teenistuses olev isik, Riigikogu liige, Vabariigi President ja Vabariigi Valitsuse liige), on füüsilisest isikust ettevõtjad (või notar, vandetõlk või kohtutäitur) või juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liikmed, kelle eest on juriidiline isik igakuiselt kohustatud sotsiaalmaksu maksuma vähemalt riigieelarvega kehtestatud kuumääralt. Seadus välistab hüvitise saajatena kindlustatutega võrdsustatud, so mittetöötavad inimesed. (RaKS § 50 lõiked 1 ja 2).

Seos töötamisega ja aktiivsuse nõuded

Ajutise töövõimetuse perioodil ei ole töötamine lubatud – tööandja ei tohi ajal, mil töötaja on töö- või teenistuskohustuste täitmisest hooldusjuhtumi tõttu vabastatud, lubada töötajat täitma töö- või teenistuskohustusi (RaKS § 61 lg 1). Töötamise ja sotsiaalmaksuga maksustatav tulu teenimise korral on Haigekassal õigus isik nn rikkumise päevast hüvitisest ilma jätta (RaKS § 60 lg2, § 61 lg 2).

Finantseerimine

Hooldushüvitist rahastatakse sarnaselt teiste ajutise töövõimetuse hüvitistega ravikindlustuse eelarvest. 2010. aastal oli hooldushüvitisest tingitud kulu ravikindlustuse eelarvele 10,3 miljonit eurot (Eesti Haigekassa 2011).

Ooteperiood

Õigus hooldushüvitisele tekib hoolduslehe esimesest päevast (RaKS § 56 lg 3), ooteaega ei rakendata.

Suurus ja arvutamispõhimõtted

Ajutise töövõimetuse hüvitisi arvestatakse reeglina töövabastuse alguspäevale eelnenud kalendriaastal sotsiaalmaksuga maksustatud tulu alusel (RaKS § 55 lg 2), hooldushüvitist makstakse ühe kalendripäeva eest 80% ühe kalendripäeva keskmisest tulust (RaKS § 54 lg 1 p 11).

Maksmise kestus

Hooldushüvitist maksab Haigekassa hooldusjuhtumi esimesest päevast (RaKS § 56 lõige 3), hüvitise maksmise periood on sõltuvalt juhtumi asjaoludest piiritletud 7–14 päevaga, töövabastuse periood piiratud ei ole. Alla 12-aastase lapse põetamisel on õigus saada hooldushüvitist kuni 14 kalendripäeva ja teiste perekonnaliikmete kodus põetamise korral kuni 7 kalendripäeva (RaKS § 59 lg 1). Alla 3-aastase lapse või alla 16-aastase puudega lapse hooldamise korral, kui hooldaja ise on haige või hooldajale osutatakse sünnitusabi, maksab Haigekassa hooldushüvitist kuni 10 päeva (RaKS § 59 lg 2). Kirjeldatud hüvitise maksmise perioodid on hooldusjuhtumipõhised ehk ühe hooldusjuhu raames mitmele hooldajale väljastatud hoolduslehe alusel hüvitatavate päevade arv kokku ei ületa ülalkirjeldatud perioode (RaKS § 59 lg 3).

Erandid

Olulisi erandeid ei ole.

Maksustamine

Hooldushüvitis nagu teisedki ajutise töövõimetuse hüvitised on tulumaksuga maksustatav (TuMS § 20 lg 1).

Institutsionaalne korraldus

Hooldushüvitisi maksab Haigekassa tagantjärele, hooldusjuhtumi aluseks olevate hoolduslehtede alusel. Hoolduslehe kirjutab hoolduskoormusega isikule välja hooldatava raviarst. (Töövõimetuslehe registreerimise ja väljaandmise tingimused ja kord ning töövõimetuslehe vormid § 6) Lehe esitab inimene oma tööandja(te)le, kes edastab (edastavad) haiguslehe omakorda, pärast tööandja andmete alaosa täitmist, Haigekassale. Haigekassa maksab hüvitise välja 30 päeva jooksul arvates hüvitise maksmise ja arvestamise aluseks oleva hoolduslehe jõudmisest Haigekassasse (RaKS § 53 lg 6).

Statistiline ülevaade

TABEL 33. HOOLDUSHÜVITISE MAKSMISE JUHUD, 2003-2010

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Hüvitist saanute arv	..	..	..	..	..	..	..	..
Hüvitatud hooldusjuhtumite arv	..	..	..	..	..	..	..	..
Hooldusjuhtumi keskmine kestus	..	..	..	..	..	..	..	..
Hüvitis hüvitatud kalendripäeva kohta, eurot	10,03	10,74	11,76	13,04	15,57	19,37	22,54	15,93
Hüvitise suhe keskmise töötasusse	70%	69%	68%	65%	64%	70%	86%	60%
Hüvitatud hoolduslehtede arv	69 184	73 325	81 850	96 379	104 649	111 299	103 883	76 141
Hüvitatud päevade arv	585 269	624 096	691 348	797 316	871 070	949 676	902 775	643 276

Allikad: Haigekassa, Statistikaamet, autorite arvutused

1.15 Lapsendamishüvitis

Kvalifikatsioonitingimused

Lapsendamishüvitisele on õigus ravikindlustatud inimestel, kes töötavad üle ühekuulise tähtajaga või määramata ajaks sõlmitud töölepingu alusel, saavad üle kolmekuuse tähtajaga või tähtajatu töövõtukäsundus- või muu teenuse osutamiseks sõlmitud võlaõigusliku lepingu alusel töö- või teenustasusid, on avalikus teenistuses (ka kaadrikaitseväelasena lepingulises teenistuses olev isik, Riigikogu liige, Vabariigi President ja Vabariigi Valitsuse liige), on füüsilisest isikust ettevõtjad (või notar, vandetõlk või kohtutäitur) või juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liikmed, kelle eest on juriidiline isik igakuiselt kohustatud sotsiaalmaksu maksuma vähemalt riigieelarvega kehtestatud kuumääralt. Seadus välistab hüvitise saajatena kindlustatutega võrdsustatud, so mittetöötavad inimesed. (RaKS § 50 lõiked 1 ja 2).

Seos töötamisega ja aktiivsuse nõuded

Lapsendamishüvitise maksmise perioodil ei ole töötamine lubatud – tööandja ei tohi ajal, mil töötaja on töö- või teenistuskohustuste täitmisest lapsendamisuhtumi tõttu vabastatud, lubada töötajat täitma töö- või teenistuskohustusi (RaKS § 61 lg 1). Töötamise ja sotsiaalmaksuga maksustatav tulu teenimise korral on Haigekassal õigus isik nn rikkumise päevast hüvitisest ilma jätta (RaKS § 60 lg2, § 61 lg 2).

Finantseerimine

Lapsendamishüvitist rahastatakse sarnaselt teiste ajutise töövõimetuse hüvitistega ravikindlustuse eelarvest.

Ooteperiood

Õigus hooldushüvitisele tekib hoolduslehe esimesest päevast (RaKS § 56 lg 3), ooteaega ei rakendata.

Suurus ja arvutamispõhimõtted

Ajutise töövõimetuse hüvitisi arvestatakse reeglina töövabastuse alguspäevale eelnenud kalendriaastal sotsiaalmaksuga maksustatud tulu alusel (RaKS § 55 lg 2), lapsendamishüvitist makstakse ühe kalendripäeva eest 100% ühe kalendripäeva keskmisest tulust (RaKS § 54 lg 1 p 5).

Maksmise kestus

Lapsendamishüvitist maksab Haigekassa lapsendamisuhtumi esimesest päevast (RaKS § 56 lõige 3), milleks on kohtuotsuse jõustumise kuupäev. Hüvitise maksmise periood on 70 kalendripäeva ühe lapsendaja kohta (§ 58 lg 4).

Erandid

Olulisi erandeid ei ole.

Maksustamine

Lapsendamishüvitis nagu teisedki ajutise töövõimetuse hüvitised on tulumaksuga maksustatav (TuMS § 20 lg 1).

Institutsionaalne korraldus

Lapsendamishüvitist maksab Haigekassa lapsendamisuhtumi algamisel, lapsendamisuhtumi aluseks oleva lapsendamislehe alusel. Lapsendamislehe kirjutab isikule kohtuotsuse alusel välja lapsendaja perearst (Töövõimetuslehe registreerimise ja väljaandmise tingimused ja kord ning töövõimetuslehe

vormid § 8). Lehe esitab inimene oma tööandja(te)le, kes edastab (edastavad) haiguslehe omakorda, pärast tööandja andmete alaosa täitmist, Haigekassale. Haigekassa maksab hüvitise välja 30 päeva jooksul arvates hüvitise maksmise ja arvestamise aluseks oleva lapsendamislehe jõudmisest Haigekassasse (RaKS § 53 lg 6).

Statistiline ülevaade

TABEL 34. LAPSENDAMISHÜVITISE MAKSMISE JUHUD, 2003-2010

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Hüvitatud juhtumite arv	13	24	21	25	20	24	26	20
Hüvitist saanud isikute arv	13	25	21	26	20	24	26	20
Naiste osakaal hüvitise saajatest	100%	91,7%	90,4%	92,3%	95%	87,5%	76,9%	80%
Keskmise hüvitatud juhtumi kestus, päeva	70	71	63	70	68	70	66	69
Keskmine hüvitis kalendripäeva kohta, eurot	16,01	14,63	20,89	29,48	22,09	42,66	30,80	32,02
Hüvitise suhe keskmisse töötasusse	112%	94%	121%	147%	91%	155%	118%	121%
Haigekassa hüvitatud päevade arv	910	1 704	1 315	1 756	1 353	1 679	1 726	1 387

Allikas: Haigekassa, Statistikaamet, autorite arvutused

1.16 Toitjakaotuspension

Kvalifikatsioonitingimused

Toitjakaotuspension on küll sõltuvuses toitja varasemast tööalasest aktiivsusest, kuna toitjakaotuspensionini suurus arvestatakse vastavalt toitja tööstaažile ja pensionimaksetele, kuid ei ole väga tihedalt seotud selle pensioniliigi saaja aktiivsusega. Ühelt poolt väärib äramärkimist asjaolu, et lapse, vanema või lese õigus toitjakaotuspensionile ei sõltu sellest, kas nad olid toitja ülalpidamisel või mitte (RPKS §20 lg 1). Teiste pereliikmete puhul - vend, õde, lapselaps ja lahutatud abikaasa - on sätestatud toitjakaotuspensionini saamiseks lisatingimused, mis on mõningal määral seotud tööturuvõimaluste ja -aktiivsusega, kuid samuti mitte otsese tööturu aktiivsusega. RPKS §20 lg2 punkt 1 ütleb, et toitja vennal, õel või lapselapsel on õigus pensionile juhul, kui tal ei ole töövõimelisi vanemaid. Toitja lahutatud abikaasa puhul on aga õigus toitjakaotuspensionile vaid siis kui abielu toitjaga kestis vähemalt 25 aastat, ning kui lahutuse ajal oli ta tunnistanud püsivalt töövõimetuks või jõudis pensioniikka. Kuid ka sellel juhul ei ole nõutud tegeliku ülalpidamise tõestamist.

Seos töötamisega ja aktiivsuse nõuded

Vaid üksikutel juhtudel on mittetöötamine toitjakaotuspensionini saamise eelduseks. Näiteks võib toitja rase lesk saada toitjakaotuspensionit vaid siis, kui ta on mittetöötav, samuti toitja kuni kolmeaastat last kasvatav lapse vanem. Ülejäänud juhtudel on töötamine lubatud. Toitjakaotuspensionini saavate isikutel on õigus end töötuna ja tööotsijana arvele võtta (TTTS § 6). Riikliku pensionikindlustuse seadus aga toitjakaotuspensionini saajatele spetsiifilisi aktiivsuse nõudeid ei rakenda. Seega kui toitjakaotuspensionini saaja ei ole ennast töötuna registreerinud siis aktiivsuse nõudeid ei rakendata.

Finantseerimine

Toitjakaotuspensionit rahastatakse riikliku pensionikindlustuse vahenditest riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel - tööandjad maksavad töötaja palgalt 33% sotsiaalmaksu, millest 20% makstakse Riikliku pensionikindlustuse vahenditesse (SMS §10 lg1).

Ooteperiood

Ooteperioodi ei ole.

Suurus ja arvutamispõhimõtted

Toitjakaotuspensionini suuruse ja arvutamise põhimõtted sätestab RPKS §21. Selle järgi võetakse toitjakaotuspensionini arvutamise aluseks kas toitja staažiosaku ja kindlustusosaku alusel arvutatud vanaduspension või vanaduspension 30-aastase pensioniõigusliku staaži korral, sõltuvalt sellest, kumb neist suurem on.

Toitjakaotuspensionini suurus sõltub perekonnaliikmete arvust. Toitjakaotuspensionini suurus on järgmine

1. kolmele ja enamale perekonnaliikmele 100% arvutamise aluseks võetud vanaduspensionist;
2. kahele perekonnaliikmele 80% arvutamise aluseks võetud vanaduspensionist;
3. ühele perekonnaliikmele 50% arvutamise aluseks võetud vanaduspensionist.

Maksmise kestus

Toitjakaotuspension määratakse ajaks, mil inimesed vastavad selle määramise tingimustele.

Erandid

Olulisi erandeid ei ole.

Maksustamine

Toitjakaotuspension on tulumaksuga maksustatav tulu (TuMS §19 lg2). Kuna toitjakaotuspension on riiklik pension, siis on toitjakaotuspensiooni saavad isikud ravikindlustatuga võrdsustatud ning nende eest ei maksta sotsiaalmaksu (RaKS §5 lg4). Juhul kui toitjakaotuspensiooni saaja töötab ja ta on tööealine (st ei ole jõudnud pensioniikka), on ta maksustatud töötuskindlustusmaksetega ning hõlmatud töötuskindlustusega.

Institutsionaalne korraldus

Toitjakaotuspensiooni saamiseks tuleb pöörduda elukohajärgsesse pensioniametisse, kuhu tuleb esitada vormikohane avaldus koos lisanduvate dokumentidega s.h. surmatunnistus, toitja pensioniõiguslikku ja pensionikindlustusstaazi tõendavad dokumendid (tööraamat; jooksva kalendriaasta sotsiaalmaksu tõend; eelmise kalendriaasta sotsiaalmaksu tõend, kui pension määratakse kalendriaasta esimeses kvartalis ning riiklikku pensionikindlustuse registrisse pole laekunud sotsiaalmaksuandmed maksukohustuslaste registrist; kutsekooli, kesk-eriõppeasutuse või kõrgkooli diplom; sõjaväepilet ja muud dokumendid), lapse sünnitunnistus, kui pereliikmete hulgas on laps. Sügava puudega töövõimetuspensionäri või sügava puudega töövõimetuks tunnistatud rahvapensiooni saava isiku või vanaduspensionialise isiku taotluse alusel otsuse kuni üheaastase kehtivusajaga.

Toitjakaotuspensiooni saaja on kohustatud 10 päeva jooksul teatama pensioniametile kõigist asjaoludest, mis toovad kaasa pensioni maksmise lõpetamise, peatamise või pensioni suuruse muutumise (RPKS §25 lg2).

Statistiline ülevaade

TABEL 35. TOITJAKAOTUSPENSIONI SAAJAD, 2003-2011

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Toitjakaotuspensiooni saajad (perekonnad)	8183	7924	9312	9766	9537	9126	8724	8539	8272
..töövõimetud pereliikmed, kellele on määratud pension	11960	11613	13131	13500	12982	12247	11554	11309	10828
..eelmise aastaga lisandunud toitjakaotuspensiooni saajad (perekonnad)	968	894	905	792	699	686	608	600	524
Keskmine toitjakaotuspension pere kohta, eurot	65,88	63,99	72,59	84,27	95,35	115,93	139,75	146,53	150,91
% keskmisest palgast	15,3	13,7	14,1	14,0	13,2	14,0	17,8	18,5	...
Keskmine toitjakaotuspension pereliikme kohta, eurot	45,08	45,17	52,51	61,64	70,56	86,49	105,59	110,76	113,94
% keskmisest palgast	10,5	9,7	10,2	10,3	9,7	10,5	13,5	14,0	

Allikas: Statistikaamet

1.17 Toimetulekutoetus

Kvalifikatsioonitingimused

Sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) alusel (§ 22, lg 1) on toimetulekutoetust õigus saada üks elaval isikul või perekonnal, kelle kuu netosissetulek pärast eluruumi alaliste kulude mahaarvamist on alla kehtestatud toimetulekupiiri. Toimetulekupiiri kehtestamisel lähtutakse minimaalsetest tarbimiskuludest toidule, rõivastele, jalanõudele ning teiste kaupade ja teenuste esmavajaduste rahuldamisele. 2011. aastal oli toimetulekupiiri määr 76,70 eurot kuus üks elavale inimesele või perekonna esimesele liikmele ning 61,36 eurot pere teisele ja igale järgnevale liikmele. Toimetulekutoetuse saajal, kelle kõik perekonnaliikmed on alaealised, on õigus saada koos toimetulekutoetusega täiendavat sotsiaaltoetust 15 eurot.

Seos töötamisega ja aktiivsuse nõuded

Toimetulekutoetust makstakse samaaegselt töötamisega kui isiku sissetulek koos töötasuga jääb alla toimetulekupiiri (SMS §222). Ühe sotsiaalhoolekande seadusest tuleneva aktiveerimise nõudena võib näha sätet, mille kohaselt toimetulekutoetuse võib jätta määramata, kui töövõimeline isik, kes ei tööta ega õpi ja on rohkem kui ühel korral ilma mõjuva põhjuseta keeldunud pakutud sobivast tööst või osalemisest tööturuteenusel või valla- või linnavalitsuse korraldatavas iseseisvas toimetulekule suunatud sotsiaalteenuses või õppeprotsessis (SMS §223 lg 3, p 3).

Toimetulekutoetust saaval isikul on õigus töötuna ja töötusijana arvele võtmisele (TTTS §6). Seega rakendatakse toimetulekutoetust saavale isikule aktiveerimise nõuded nii juhul, kui isik ei ole töötuna arvele võetud, kui siis, kui ta on töötuna arvele võetud.

Finantseerimine

Toimetulekutoetust määrab ja maksab valla- või linnavalitsus Sotsiaalhoolekande seadusega kehtestatud tingimustel ja korras valla- või linnaeelarvesse riigieelarvest laekunud vahenditest (SHS §221 lg 3).

Ooteperiood

Toimetulekutoetus määratakse viie tööpäeva jooksul pärast vajalike dokumentide esitamist (SHS §223 lg 2).

Suurus ja arvutamispõhimõtted

Toimetulekutoetuse suuruse määramisel lähtutakse sellest, et üks elaval isikul või perekonnal oleks koos perekonnaliikmete sissetulekuga tagatud sissetulek toimetulekupiiri ulatuses, pärast eluruumi või elamispinna alaliste kulude tasumist. Toimetulekutoetuse määramisel ei võeta arvesse üksikisiku või perekonna poolt jooksval kuul tehtud muid kulutusi (SHS §223 lg 2).

Toimetulekutoetuse arvestamisel ei arvata üks elava isiku või perekonna sissetulekute hulka ühekordseid toetusi, mida on üks elavale isikule, perekonnale või selle liikmetele makstud riigi- või kohaliku omavalitsuse eelarve vahenditest. Samuti ei arvestata sissetulekute hulka puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse alusel makstavaid toetusi (va puudega vanema toetus) (SHS - jõust. 01.03.2009); riigi tagatisel antud õppelaenu; tööturuteenusel ja -toetuste seaduse alusel tööturukoolituses, tööpraktikas ja tööharjutuses osalemise korral makstavat sõidu- ja majutustoetust ning tööturukoolituses osalemise korral makstavat stipendiumi (SHS - jõust. 01.05.2009).

Toimetulekutoetuse arvestamisel perekonnale võib valla- või linnavalitsus võtta eluruumi sotsiaalselt põhjendatud normi suuruse määramisel arvesse perekonnast õppimise tõttu ajutiselt eemalviibiva pereliikm (SHS §223 lg 41).

Maksmise kestus

Toimetulekutoetuse maksmine peatatakse, kui isiku või perekonna netosissetulekud on (pärast eluruumi alaliste kulude mahaarvamist kohaliku omavalitsuse volikogu kehtestatud kulude piirmäärade ulatuses) üle kehtestatud toimetulekupiiri.

Erandid

Olulisi erandeid ei ole.

Maksustamine

Toimetulekutoetus ei ole sotsiaalmaksuga maksustatav. Sotsiaalmaksu ja töötuskindlustusmaksu toimetulekutoetuselt ei maksta, kuid kohalikel omavalitsustel on kohustustagada erakorraline arstiabi sotsiaalsele riskirühmale (sh toimetulekutoetuse saajad, kellel puudub ravikindlustus). Tulumaksu seaduse (§19 lg 3) kohaselt ei maksustata seaduse alusel makstavaid toetusi, mistõttu ei maksta ka toimetulekutoetusest tulumaksu.

Institutsionaalne korraldus

Taotlus toimetulekutoetuse saamiseks esitatakse kohalikele omavalitsusele, kus isik alaliselt elab. Taotluses peavad olema isikute nimed, isikukoodid või sünnikuupäevad, kellele toimetulekutoetuse andmist taotletakse. Taotlusele tuleb lisada dokumendid, mis tõendavad eluruumi kasutamise õigust, eelneva kuu netosissetulekut ning sellest maha arvatud tulumaksu, ja jooksvat kuul tasutavad eluasemekulud.

Taotlusele tuleb lisada dokumendid, mis tõendavad järgmist:

1. eluruumi kasutamise õigust;
2. eelneva kuu netosissetulek ning sellest maha arvatud tulumaksu (sh üksinda elava isiku või pereliikmete makstud elatise summa);
3. jooksvat kuul tasutavad eluasemekulud (SHS § 221, lg 32).

Statistiline ülevaade

TABEL 36. TOIMETULEKUTOETUST SAANUD PEREKONDADE ARV 2003-2009, TOETUSE SAAMISE KORDADE LÖIKES, 2003-2009

	Kokku	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
	kord												
'03	51114	7392	5016	5267	3781	4059	4007	2821	2927	1930	1939	2629	9346
'04	33232	5674	3138	2606	2460	2127	1820	1463	1351	1358	1380	1901	7954
'05	26752	4246	2467	2140	1901	1832	1524	1255	1263	1156	1232	1547	6189
'06	19229	3708	2000	1696	1636	1359	1147	909	787	731	711	915	3630
'07	12972	3003	1445	1118	985	810	660	588	509	496	488	628	2242
'08	11391	3145	1381	966	817	630	554	423	338	330	386	507	1914
'09	20149	4655	2740	1967	1490	1153	955	973	781	799	775	1004	2857

Allikas: Statistikaamet

1.18 Kuriteoohvri hüvitis

Kvalifikatsioonitingimused

Kuriteoohvri riiklikku hüvitist makstakse isikutele, kelle suhtes on toime pandud vägivalgakuritegu, kui ka nende lähedastele ohvri surma korral (OAS §-d 7 ja 9). Hüvitist makstakse nii Eesti Vabariigi territooriumil toimepandud vägivalgakuriteo ohvritele ja ohvri ülalpeetavatele kui ka välismaal toimepandud vägivalgakuriteo ohvrile, kes on Eesti alaline elanik või Eesti kodanik, kes ei ela alaliselt Eestis ja tema välismaal viibimine oli tingitud õppimisest, töö- või teenistusülesannete täitmisest või muust mõjuvust põhjusest ning ohvril ei ole õigust saada samasugust hüvitist kuriteo toimepanemise asukohamaa seaduse alusel. Ohvri surma korral makstakse hüvitist ülalpeetavale, kes vägivalgakuriteo toimepanemise ajal elas alaliselt Eesti Vabariigis. (OAS § 7). Hüvitist makstakse nii tahtlikult kui ka ettevaatamatuse tõttu toime pandud kuriteo tagajärjel tekkinud raske tervisekahjustuse, vähemalt kuus kuud kestva tervisehäire või ohvri surma korral (OAS § 8).

Seos töötamisega ja aktiivsuse nõuded

Töötamise fakt ja teenitava töötasu suurus võivad mõjutada kuriteoohvri riikliku hüvitise saamist ja suurust püsiva töövõimetusega seotud hüvitiseosa ulatuses: kui vägivalgakuriteo tagajärjel püsivalt töövõimeetuks tunnistatud ohver jätkab pärast töövõimeetuks tunnistamist töötamist, kahandatakse tema püsiva töövõimetusega seotud hüvitise osa, tööle asumisele järgnevalt kuust alates lisaks määratud töövõimetus pensionile ka igakuise sotsiaalmaksuga maksustatav tulu võrra (Kuriteoohvritele makstava riikliku hüvitise suuruse arvutamise kord § 6 lg 3).

Kuriteoohvri hüvitist saavatel isikutel on õigus töötuna ja tööotsijana arvele võtmisele (TTTS § 6). Antud hüvitise puhul OAS hüvitise saajatele spetsiifilisi aktiivsuse nõudeid ette ei näe.

Finantseerimine

Kuriteoohvri riiklikku hüvitist finantseeritakse riigieelarve eraldistest Sotsiaalkindlustusameti eelarvesse ja need määratakse kindlaks vastava eelarveaasta riigieelarvega (OAS § 32 lg 1). Hüvitise katteallikad on süüdimõistva otsusega kaasnev sundraha, ohvriabiseaduse alusel regressi korras tagasinõutud summad, eraldised eelmise aasta vabadest vahenditest ning riigieelarves ettenähtud muud vahendid (OAS § 32 lg 2).

Ooteperiood

Hüvitise maksmisel ooteperiood põhimõtteliselt puudub: SKA vaatab esitatud taotluse läbi ja teeb otsuse hüvitise määramise või sellest keeldumise kohta 30 päeva jooksul taotluse ja sellele lisatud dokumentide saabumisest (OAS § 20 lg 1). Teatud tingimustel võib SKA hüvitise määramise otsustamise edasi lükata (OAS § 21 lg 1).

Suurus ja arvutamispõhimõtted

Ohvriabi seaduse alusel hüvitatakse kuriteoohvri riikliku hüvitisega 80% tekkinud varalisest kahjust (OAS § 10 lg 3), kuid mitte rohkem kui 9590 eurot ühele ohvrile ja tema ülalpeetavatele kokku (OAS § 15). Hüvitis korvab järgmist varalist kahju: töövõimetus tulenev kahju, ohvri ravikulud, ohvri surmast tulenev kahju, prillidele, hambaproteesidele, kontaktläätsele ja muudele keha funktsioone asendavatele abivahenditele ning riiete tekkitud kahju, ohvri matusekulud (OAS § 10 lg 1). Lisaks füüsilise tervise taastamisega seotud kuludele arvatakse ravikulude hulka ka vaimse tervise taastamisega seotud kulud, s.t kulu psühholoogilisele nõustamisele ja psühhoteraapiale (OAS § 12 lg 2).

Hüvitise suuruse määramise aluseks olevast kahjust arvatakse maha kõik summad, mida hüvitise taotleja on seoses vägivallakuriteost põhjustatud kahjuga saanud või on õigustatud saama muust allikast kui kuriteoga tekitatud kahju eest vastutavalt isikult. Kuriteoga tekitatud kahju eest vastutava isiku makstavast hüvitisest arvestatakse hüvitise suurust määrares seda osa, mille ta on hüvitise taotlejale maksnud enne käesoleva seaduse alusel hüvitise määramist. (OAS § 10 lg 2)

Töövõimetusel tulenev kahju hüvitatakse ühe kalendripäeva keskmisest tulust lähtuvalt. Ühe kalendripäeva keskmine tulu arvutatakse kindlustatu töövõimetuslehel töö- või teenistuskohustuste täitmisest vabastuse alguspäeva kalendrikuule eelnenud kuuel kalendrikuul kindlustatud isikule arvestatud sotsiaalmaksuga maksustatud tulu liitmisel ning saadud summa jagamisel selle perioodi (kuue kuu) kalendripäevade arvuga. Perioodi (kuue kuu) kalendripäevade arvust arvatakse maha päevade arv, millal kindlustatu oli töökohustuste või ametiülesannete täitmisest vabastatud töövõimetuslehe alusel. (OAS § 11 lõiked 1 ja 2)

Töö- või teenistuslepingu alusel töötajale, avalikule teenistujale, juriidilise isiku juhatuse ja nõukogu ning teiste juhtorganite liikmetele, tööttevõtu-, käsundus- või muu tsiviilõigusliku lepingu alusel töötavale füüsilisele isikule arvutatakse hüvitis vägivallakuriteo toimepanemisele eelnenud kuue kuu sotsiaalmaksuga maksustatud tulust (OAS § 11 lg 3). Töö- või teenistuslepingu alusel töötajale ja avalikule teenistujale, kes ei saanud vägivallakuriteo toimepanemisele eelnenud kuue kuu jooksul sotsiaalmaksuga maksustatud tulu, kuna tema töö- või teenistussuhe oli peatatud, arvutatakse hüvitis isiku sotsiaalmaksuga maksustatud tulust, mida ta sai viimase kuu eest enne töö- või teenistussuhte peatamist (OAS § 11 lg 4). Füüsilisest isikust ettevõtjale arvutatakse hüvitis vägivallakuriteole eelnenud kalendriaastal saadud puhastulust (OAS § 11 lg 5)

Kui hüvitise saaja ühe kalendripäeva tulu oli väiksem kui Vabariigi Valitsuse kehtestatud kuupalga alammäära ja arvu 30 jagatis, võrdub ühe kalendripäeva keskmine tulu kuupalga alammäära ja arvu 30 jagatisega (OAS § 11 lg 6). Vägivallakuriteo ohvriks langemise ajal mittetöötavale või töötule isikule makstakse hüvitis ainult püsiva töövõimetus korral. Hüvitise arvutamise aluseks on Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud kuupalga alammäära 30-ga jagamisel saadud ühe kalendripäeva keskmine tulu (OAS § 11 lg 7)

Püsivast töövõimetusel tuleneva ühe kuu kahju arvutamiseks korrutatakse ohvri ühe kalendripäeva keskmine tulu arvuga 30 ning sellest lahutatakse kõik eelnevas lõigus nimetatud summad, sealhulgas ohvrile määratud töövõimetus pension. Viimast ei lahutata juhul, kui ohver oli töövõimetus tunnistatud juba enne tema suhtes vägivallakuriteo toimepanemist. Kui sellisele ohvrile määrati vägivallakuriteo tagajärjel suurem töövõimetus pension, arvatakse tema ühe kuu keskmisest tulust maha enne ja pärast vägivallakuritegu määratud töövõimetus pensioni vahe. (Kuriteoohvritele makstava riikliku hüvitise suuruse arvutamise kord § 6 lõiked 1 ja 2)

Kui vägivallakuriteo tagajärjel püsivalt töövõimetus tunnistatud ohver jätkab pärast töövõimetus tunnistamist töötamist, lahutatakse tema ühe kuu keskmisest tulust üle-eelmises lõigus nimetatud summad ja ohvrile määratud töövõimetus pension ning tööle asumisele järgnevalt kuust alates igakuine sotsiaalmaksuga maksustatav tulu (Kuriteoohvritele makstava riikliku hüvitise suuruse arvutamise kord § 6 lõige 3).

Ohvri surmast tuleneva ühe kuu kahju arvutamiseks ühele ülalpeetavale korrutatakse ohvri ühe kuu keskmine tulu 75 protsendiga, kahele ülalpeetavale 85 protsendiga ning kolmele või enamale ülalpeetavale korrutatakse ohvri ühe kuu keskmine tulu 100 protsendiga, millest lahutatakse juba hüvitatud summad, sealhulgas ülalpeetava(te)le määratud toitjakaotuspensionid.

Perioodiliselt makstavate hüvitiste puhul arvestatakse hindade ja elukalliduse muutumist vastavalt Vabariigi Valitsuse kehtestatud Perioodiliselt makstavate hüvitiste ümberarvutamise korrale (OAS § 26, lg 6).

Maksmise kestus

Kuriteoohvri riiklikku hüvitise maksmisel on eristatav ühekordne ja perioodiline komponent. Nn esemelise kahju ja ohvri ravi- ja matusekulud hüvitatakse ühekordse maksena. Kui hüvitise taotlejal on pärast ühekordselt makstava hüvitise suuruse kindlaksmääramist seaduse järgi jätkuvalt õigus hüvitist saada, arvutatakse ja makstakse hüvitist edaspidi perioodiliselt (Kuriteoohvritele makstava riikliku hüvitise suuruse arvutamise kord § 2 lg 2). Töövõimetusel ja ülalpidaja kaotusest tuleneva kahju korral makstakse kuni hüvitise määramise otsuse tegemiseni saamata jäänud summad välja korraga ja hüvitise määramise otsuse tegemisele järgnevalt kuust alates perioodiliste maksetena kas kuni ohvri töövõime taastumiseni, ümberõppe teel uue eriala omandamiseni või surmani (OAS § 17 lg 1 p 1) või hüvitise piirmäära saavutamiseni (OAS § 15).

Erandid

Olulisi erandeid ei ole.

Maksustamine

Kuriteoohvri riiklikku hüvitist ei maksustata (vt nt OAS § 29 ja TMS § 19 lg 3 p 8).

Institutsionaalne korraldus

Kuriteoohvri riiklikku hüvitist administreerib Sotsiaalkindlustusamet. Hüvitistaotlus esitatakse taotleja Sotsiaalkindlustusameti piirkondlikule pensioniametile reeglina ühe aasta jooksul kuriteo toimepanemisest või ohvri surma päevast (OAS § 19 lg 1). Taotletava hüvitise suuruse näitab oma taotluses hüvitise taotleja meditsiinidokumentide, sissetulekut tõendavate dokumentide ning vägivallakuriteoga tekitatud otseseid kulusid tõendavate dokumentide alusel (OAS § 19 lg 6). Sotsiaalkindlustusamet vaatab esitatud taotluse läbi ja teeb otsuse hüvitise määramise või sellest keeldumise kohta 30 päeva jooksul taotluse ja sellele lisatud dokumentide saabumisest (OAS § 20 lg 1). Sotsiaalkindlustusamet võib hüvitise määramise otsustamise edasi lükata kuni otsuse tegemiseni maa- või linnakohtus, kui hüvitise taotleja õigus saada hüvitist kuriteoga tekitatud kahju eest vastutavalt isikult on ebaselge või on ilmne, et kuriteoga tekitatud kahju eest vastutav isik on nõus ja võimeline hüvitama kuriteoga tekitatud kahju (OAS § 21 lg 1). Kui hüvitise maksmise otsustamine lükatakse nimetatud juhtudel edasi, on Sotsiaalkindlustusametil õigus maksta hüvitise taotleja avalduse alusel avansi kuni 640 eurot, kui hüvitise taotleja õigus saada hüvitist on ilmne ja ta on majanduslikult raskes olukorras (OAS § 22 lõiked 1 ja 2).

Statistiline ülevaade

TABEL 37. RIIKLIKU KURITEOOHVRI HÜVITISE SAAJAD, 2007-2011

	2007	2008	2009	2010	2011
Hüvitise saajaid	188	172	191	171	197
Naiste osakaal hüvitise saajate hulgas	50,0%	54,1%	58,1%	57,9%	58,9%
Keskmine määratud hüvitis juhtumi kohta	630,21 €	748,69 €	772,96 €	1 021,10 €	1 038,18 €
Maksimaalmääras hüvitist saanud isikute arv	1	4	1	2	5

Allikas: Sotsiaalkindlustusamet

1.19 Hüvitis tööülesannete täitmisel saadud tervise kahjustusega tekitatud kahju hüvitamiseks

Kvalifikatsioonitingimused

Hüvitisele on õigus isikul, kellel töötervishoiuarst on diagnoosinud töövigastuse või kutsehaiguse ning kellel on sellega seotult tuvastatud ekspertiisiga püsiv töövõimetus ning kelle tööandja on likvideeritud ja juriidilise isiku lõpetamisest on kui ametlikult teatatud.

Seos töötamisega ja aktiivsuse nõuded

Tööülesannete täitmisel saadud tervisekahjustusega kaasneva kahju hüvitamisel hüvitamise perioodil teenitav töötasu riigi poolt makstava perioodilise hüvitise suurust ei mõjuta. Hüvitise maksmisel aktiveerimisnõudeid ei rakendata.

Finantseerimine

Hüvitist finantseeritakse riigieelarve mittesihotstarbelistest tuludest.

Ooteperiood

Hüvitise maksmisel ooteperioodi ei rakendata.

Suurus ja arvutamispõhimõtted

Hüvitise arvutamise aluseks on töövigastusele või töövõimetus tekkimisele eelnenud 12 kalendrikuu keskmine kuusissetulek. Sellest arvutatakse hüvitisena kannatanule töövigastusest põhjustatud töövõime kaotuse ulatusele vastav protsent, seejuures arvatakse hüvitisest maha seoses töövigastusega määratud töövõimetuspension.

Hüvitist indekseeritakse iga aasta 1. aprillil riikliku pensionikindlustuse seaduse § 26 lõike 6 alusel kinnitatud indeksiga. Hüvitist ei indekseerita, kui indeksi väärtus on väiksem kui 1,000 (TTOS § 31²).

Maksmise kestus

Hüvitise maksmise kestus ei ole ajaliselt piiratud ning tuvastatud töövõimetusperioodi regulaarsel pikenedel aset kuni hüvitise saaja surmani.

Erandid

Olulisi erandeid ei ole.

Maksustamine

Riigi poolt makstavat hüvitist tööülesannete täitmisel saadud tervise kahjustusega tekitatud kahju hüvitamiseks ei maksustata tulumaksuga (TMS § 13 lg 1) ega sotsiaalmaksuga.

Institutsionaalne korraldus

Tööülesannete täitmisel saadud tervise kahjustusega tekitatud kahju hüvitab tööandja õigusjärglaseta likvideerimise korral Sotsiaalkindlustusamet. Hüvitise määramiseks ja maksmise eeltingimuseks on tarvilik püsiva töövõimetus tuvastamine ekspertiisiga. Hüvitise taotlemisel tuleb taotlejal lisaks taotlusele esitada töötervishoiuarsti teatis töövigastuse või kutsehaiguse diagnoosimise kohta, õiend tervisekahjustuse põhjustanud tööandja äriregistrist kustutamise kohta ning andmed töövõimetus tekkimisele eelnenud kuusissetulekute kohta.

Statistiline ülevaade

TABEL 38. HÜVITIS TÖÖÜLESANNETE TÄITMISEL SAADUD TERVISE KAHJUSTUSEGA TEKITATUD KAHJU HÜVITAMISEKS, 2007 -2011

	2007	2008	2009	2010
Hüvitist regulaarselt saanute arv aasta lõpus	1537	1473	1452	1461
Esmakordselt määratud keskmine hüvitis	113,06 €	131,79 €	135,56 €	146,66 €

Allikas: Sotsiaalkindlustusamet

1.20 Hüvitis tööandja maksejõuetuse korral

Kvalifikatsioonitingimused

Maksejõuetuse hüvitise saamise eelduseks tööandja maksejõuetuks tunnistamine kohtu poolt. Erinevalt teisest kahest töötuskindlustussüsteemist finantseeritud hüvitisest, ei ole maksejõuetuse hüvitise saamise eelduseks töötuskindlustusmaksete tasumine, hüvitist makstakse vastavalt töötaja poolt esitatud nõudele pärast tööandja maksejõuetuks tunnistamist.

Seos töötamisega ja aktiivsuspõhised

Kuna tegemist on kahju hüvitamisega tagantjärele, makstakse hüvitist töötamisega samaaegselt. Juhul kui hüvitise saaja ei ole töötuna registreeritud aktiveerimispõhised ei rakendata.

Finantseerimine

Maksejõuetuse hüvitise maksmist rahastatakse koondamise ja tööandja maksejõuetuse puhul makstavate hüvitiste sihtfondist, mis koosneb tööandja töötuskindlustusmaksetest ja nende paigutamisest saadavast investeringutulust (TKindIS § 38, lõige 1). Tööandja töötuskindlustusmakse määr on 0,25 kuni 1,4 protsenti palgafondilt (TKS § 41 lõige 2 ja § 40). Aastatel 2002-2005 oli tööandja töötuskindlustusmakse määr 0,5% palgafondilt, 2006-2009 mai lõpuni 0,3%, 2009. aasta juunist augustini 1% ja alates 2009. aasta 1. augustist on tööandja töötuskindlustusmakse määr 1,4%.

Ooteperiood

Kuna tegemist ei ole klassikalise sotsiaalkindlustushüvitisega, siis maksejõuetuse hüvitise maksmisel ooteperioodi ei rakendata.

Suurus ja arvutamispõhimõtted

Tööandja maksejõuetuse korral hüvitatakse töötajale ühekordse väljamaksena (TKS § 20, lõige 1, 2-5):

- enne tööandja maksejõuetuks tunnistamist saamata jäänud töötasu (kuni kolm töötaja brutokuupalka, kuid kokku mitte rohkem kui kolm Eesti keskmist brutokuupalka);
- puhkusetasu (kuni töötaja ühe kuu puhkusetasu ulatuses, kuid mitte rohkem kui üks Eesti keskmine brutokuupalk);
- muud töölepingu seaduses ettenähtud hüvitised ehk ülesütlemise hüvitis (kuni kaks töötaja keskmist brutokuupalka, kuid kokku mitte rohkem kui üks Eesti keskmine brutokuupalk).

Keskmine maksejõuetuse hüvitise suurus 2011. aastal oli 1751 eurot ning keskmiselt moodustas hüvitise summa osakaal saamatajäänud tasudes 60% (vt Tabel 39). Juhul, kui töötukassa poolt makstud hüvitis ei kata kogu töötaja nõuet, säilib töötajal ülejäänud osas õigus nõuda selle rahuldumist pankrotimenetluse kaudu.

Maksmise kestus

Maksejõuetuse hüvitist makstakse ühekordselt pärast tööandja maksejõuetuks tunnistamist.

Erandid

Olulisi erandeid ei ole.

Maksustamine

Maksejõuetuse hüvitiselt makstakse nii sotsiaal- (SMS § 2, lõige 8) kui tulumaksu (TuMS § 20, lõige 2), kuid ei maksta töötuskindlustusmakset (TKindIS § 40 lõige 2).

Institutsionaalne korraldus

Maksejõuetuse hüvitist maksab Töötukassa pankrotihalduri või ajutise pankrotihalduri avalduse alusel pärast tööandja maksejõuetuks tunnistamist kohtu poolt. Hüvitise taotlemise avalduse vorm ja lisatavate dokumentide loetelu on kehtestatud sotsiaalministri määrusega. Maksejõuetuse hüvitise saamiseks tuleb töötajal pöörduda pankrotihalduri poole, anda ka enda kinnitus nõude suuruse kohta ja esitada haldurile kõik tema käsutuses olevad nõuet tõendavad dokumendid. Töötukassa otsustab hüvitise määramise või määramata jätmise hiljemalt 30. päeval avalduse ja kõikide nõuetekohaste dokumentide esitamise päevast arvates. Mõjuval põhjusel võib töötukassa avalduse läbivaatamise tähtaega pikendada 14 päeva võrra, teatades sellest koos põhjendusega viivitamatult avalduse esitajale. Hüvitise määramisel makstakse hüvitise summa hiljemalt viiendal kalendripäeval arvates otsuse tegemisest töötaja isiklikule pangakontole. (TKS § 22 lõige 1-5)

Maksejõuetuse hüvitise maksmine võib olla väga pika viitajaga. Töötukassa eksperdi sõnul on on sageli need inimesed juba jõudnud uutesse kohtadesse tööle asuda ja seal töötada aasta kuni kaks, kuni ükskord Töötukassast maksejõuetuse hüvitis välja maksmisele tuleb.

Statistiline ülevaade

TABEL 39. TÖÖANDJA MAKSEJÕUETUSE HÜVITISE SAAJAD, 2003-2011

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Hüvitise saajad	2 060	2 890	2 197	1 295	1 141	2 249	6 709	6 231	2445
Keskmine hüvitise suurus eurodes	722	759	786	783	1 314	1 912	2 020	1 708	1751
Hüvitise summa osakaal saamata tasudes (%)	47%	51%	47%	54%	59%	60%	58%	60%	59%

Allikas: Töötukassa

LISA 2. Metoodika

2.1 Uurimisülesanne

Vastavalt Tellija poolt koostatud pakkumiskutsele on käesoleva uuringu objektiks inimestele makstavad sotsiaaltoetused ja –hüvitised, mida käsitletakse asendussissetulekutena, ehk mille eesmärgiks on kompenseerida inimestele sotsiaalsete riskide ilmnemisel tõise sissetuleku puudumine või selle vähenemine. Uuringu käigus vaadeldakse töötushüvitiste (so töötoetus, töötuskindlustushüvitis, kindlustushüvitis koondamise korral ja hüvitis tööandja maksejõuetuse korral) seost teiste toetuste ja hüvitistega ning analüüsitakse nende mõju inimeste töömotivatsioonile.

Tellija visiooni kohaselt on uuringu ülesanded järgnevad:

- Asendussissetulekute omavaheliste seoste õiguslik analüüs, mis peab vastama järgmistele uurimisküsimustele:
 - Mis on erinevate sotsiaaltoetuste ja –hüvitiste eesmärgid (sh analüüsida, millisel juhul on tegemist sissetuleku asendamisega ja seega sama eesmärgiliste toetuste ja hüvitistega), seos asendussissetuleku üldise põhimõttega, võimalikud vastuolud?
 - Millistel juhtudel makstakse toetusi ja hüvitisi samaaegselt, millistel juhtudel on toetuste ja hüvitiste samaaegne maksmine välistatud? Kuivõrd eesmärgipärane on hetkel kehtiv samaeesmärgiliste toetuste ja hüvitiste maksmise korraldus?
 - Milliseid toetusi ja hüvitisi makstakse samaaegselt töötamisega (sotsiaalmaksuga maksustatav tulu) ja milliseid mitte, sh asendussissetulekute suuruste sõltuvus samaaegselt saadava tuluga hõivest (sõltuvuse reeglid)? Millistel juhtudel ja miks on põhjendatud toetuste ja hüvitiste maksmine töötamisega samaaegselt ja millistel juhtudel mitte?
 - Millised võiksid olla ja millistel juhtudel tuleks rakendada erinevaid samaeesmärgiliste toetuste ja hüvitiste maksmise alternatiivseid võimalusi (nt maksmine samaaegselt, ühe hüvitise ja toetuse maksmine; toetuste ja hüvitiste maksmine ajalises järjestuses)?

Analüüsi raames kaardistatakse toetuste ja hüvitiste suurused ja määrad, nende arvutamise põhimõtted ja toetussummade ülevaatamise kord (kui tihti, mille alusel), erinevate toetuste ja hüvitiste samaaegse maksmise kontrollimise võimalused (erinevate andmebaaside ja infosüsteemide ühildavus ja ristkontrolli võimalus).

- Mõjuanalüüs sotsiaalkaitstesüsteemi positiivsete ja negatiivsete stiimulite kohta töötamisele ehk inimeste motivatsioonile liikuda töötusest või mitteaktiivsusest hõivesse. Antud osa peab vastama järgmisele uurimisküsimusele:
 - Kuidas ja mil määral avaldavad asendussissetulekut mõju inimeste tööle minekule ja hõives püsimisele?

Asendussissetulekute mõju analüüsimiseks töötamise motivatsioonile näeb pakkumiskutse ette järgmiste indikaatorite arvutamist ja analüüsi erinevate leibkonnatüüpide lõikes: töötuslõks, mitteaktiivsuslõks, netoasendusmäärad liikumisel töötusest hõivesse töötuse kestuse lõikes.

Lähtudes analüüsi lähteülesandest ja uurimisküsimustest koosneb analüüsi meetodika sotsiaaltoetuste ja -hüvitiste maksmist reguleerivate õigusaktide kvalitatiivsest analüüsist ning toetuste mõju inimeste tööturukäitumisele iseloomustavast kvantitatiivsest analüüsist. Järgnevalt anname ülevaate mõlemas osas kasutatud meetoditest ja andmetest.

2.2 Toetuste ja hüvitiste kvalitatiivanalüüsi meetodika

Kvalitatiivanalüüsi uurimisküsimustele vastamiseks kasutati dokumendianalüüsi ja seda toetavat ekspert- ja fookusrühma intervjuudega kogutud kvalitatiivandmestiku analüüsi.

Dokumentatsioonianalüüs

Uurimisküsimustele vastamiseks viidi läbi dokumendianalüüs õigusaktide, õigusaktide seletuskirjade või erinormide (nt ministri määrus) põhjal. Lisaks vaadati uuringu käigus läbi Õiguskantsleri poolt 2001-2010 aastal antud hinnangud uuringu objektiks olevate hüvitiste/toetuste osas. Lisaks õigusaktidele, mis otseselt reguleerivad analüüsi objektiks olevaid toetusi ja hüvitisi käsitleti ka mitmeid teisi õigusakte ja seaduseid (nt sotsiaalmaksuseadus, töölepingu seadus). Dokumentatsioonianalüüs hõlmas ka varasemalt tehtud uuringute, analüüside, sealhulgas agregeeritud statistika analüüsi. Dokumentatsioonianalüüsi käigus kirjeldati dokumentide põhjal eraldiseisvalt kõik nimetatud hüvitised ja toetused, millest lähtuti hüvitiste ja toetuste eesmärgipärasuse ja seoste analüüsil.

Kasutatud andmed

Peamiseks andmekogumismeetodiks olid poolstruktureeritud ekspert- ja fookusrühma intervjuud. Ekspertintervjuud võimaldavad valdkonnaga seotud ekspertidelt koguda ametialaseid teadmisi ja kogemusi oma töövaldkonna kohta. Ekspertintervjuud viidi läbi iga hüvitise/toetuse õigusliku regulatsiooniga tegelevate ekspertidega ning kogutud andmete põhjal täpsustati dokumentatsioonianalüüsis kaardistatud info õiguslikke, infotehnoloogilisi ja ka rakenduslikke aspekte.

Fookusrühma intervjuud võimaldavad teatud osas kontrollida andmete kvaliteeti, kuna rühma liikmed parandavad ja tasakaalustavad üksteist ning valed või äärmuslikud vaated heidetakse kõrvale. Samuti võimaldab fookusrühma intervjuu hinnata, mil määral on tegemist ühiste seisukohtadega. Fookusrühma intervjuud viidi läbi töötukassa töövahenduskonsultantide ja juhtumikorraldajatega ning nende käigus koguti infot hüvitiste/toetuste maksmisega seondavate rakenduslike aspektide sh peamiste probleemide kohta.

Kokku viidi uuringu käigus läbi 11 ekspertintervjuud, millest 9 käsitlesid erinevate hüvitiste ja toetuste õiguslikke aspekte, 2 infotehnoloogilisi aspekte. Lisaks viidi läbi 4 fookusrühma intervjuud, nendest 2 sotsiaaltöötajatega ja 2 töötukassa töövahendus- ja juhtumikorraldajatega (vt ka Tabel 40).

Uuringu käigus toimus kaks kohtumist Sotsiaalministeeriumi ametnikega, mille käigus saadud tagasisidega arvestati uurimise koostamisel.

TABEL 40. EKSPERT- JA FOOKUSRÜHMA INTERVJUUD

Jrk nr	Intervjuu tüüp	Asutus/Regioon	Inter- vjuude arv	Inter- vjuueritute arv	Toimumis- aeg	Teema
1	Ekspert- intervjuu	Välisministeerium	1	1	24.11.2011	Abikaasatasu eesmärgid
2	Ekspert- intervjuu	Sotsiaalministeerium	1	1	25.11.2011	Toimetuleku- toetuse eesmärgid
3	Ekspert- intervjuu	Töötukassa keskkontor	1	2	28.11.2011	Töötuskindlustuse- ja töötutoetuse eesmärgid
4	Ekspert- intervjuu	Haigekassa	1	2	29.11.2011	Haigus- ja hooldus- hüvitiste eesmärgid
5	Ekspert- intervjuu	Sotsiaalkindlustus- amet	1	2	05.12.2011	Töövõimetus- pensioni, riikliku kahjuhüvitise, kuriteoohvri hüvitise eesmärk
6	Ekspert- intervjuu	Päästeamet	1	1	07.12.2011	Vanaduspensioni ootel oleva päästeteenistuja toetuse eesmärk
7	Ekspert- intervjuu	Sotsiaalkindlustus- amet	1	1	07.12.2011	Vanemahüvitise eesmärk
8	Ekspert- intervjuu	Riigikantselei	1	2	14.12.2011	Riigikogu liikme volituste lõppemise hüvitiste eesmärk
9	Fookusrühma intervjuu	Tallinna ja Harjumaa sotsiaaltöötajad	1	5	10.01.2012	Toimetuleku- toetuse rakenduslikud aspektid ning mõju töömotivatsioonile
10	Ekspert- intervjuu	Töötukassa keskkontor	1	1	13.01.2012	Töötushüvitiste IT- aspektid
11	Fookusrühma intervjuu	Tartumaa sotsiaaltöötajad	1	5	13.01.2012	Toimetuleku- toetuse rakenduslikud aspektid ning mõju töömotivatsioonile
12	Fookusrühma intervjuu	Tallinna ja Harjumaa Töötukassa rakendusala ekspertid	1	8	27.01.2012	Töötuskindlustuse- ja töötutoetuse rakenduslikud aspektid ning mõju töömotivatsioonile
13	Fookusrühma intervjuu	Tartu ja Tartumaa Töötukassa rakendusala ekspertid	1	6	27.01.2012	Töötuskindlustuse- ja töötutoetuse rakenduslikud aspektid ning mõju

						töömotivatsioonile
14	Ekspert-intervjuu	Sõltumatu ekspert	1	1	02.02.2012	Vanaduspensioni, ennetähtaegse vanadusepensioni, soodustingimustel vanaduspension, toitjakaotuspension i eesmärgid
15	Ekspert-intervjuu	Sotsiaalkindlustus-amet	1	1	08.02.2012	SKA-s menetletavate hüvitiste aspektid
Kokku			15	39		

Intervjuud toimusid poolstruktureerituna: intervjueeritavad kasutasid ettevalmistatud intervjuukava, mis sisaldas uuringuülesandega seotud küsimusi, kuid intervjuud toimusid vaba vestluse vormis, kus küsimuste esitamise järjestus ning täpne sõnastus sõltus pigem vestluse loogikast kui etteantud kavast, võimaldades esitada täpsustavaid küsimusi.

Vastavalt uuringupakkumises seatud uurimisküsimustele pandi paika üldised intervjuuteemad ning koostati üldised intervjuuküsimused, mida iga intervjuu jaoks kohandati vastavalt sellele, milliseid toetusi/hüvitisi antud intervjuus käsitleti. Õiguslike, rakenduslike ja infotehnoloogiliste aspektide ekspertintervjuud käsitlesid mõnevõrra erinevaid teemasid ning vastasid mõnevõrra erinevatele uurimisküsimustele.

Õigusekspertide intervjuukava koosnes viiest plokist:

1. Sissejuhatavas osas tutvustati intervjueeritavale uuringut ning intervjuu eesmärki. Samuti tutvustati uuringu läbiviijat ja tellijat.
2. Järgnevalt käsitleti seaduse sisu ja eesmärki. Esimese sisulise ploki eesmärgiks oli täpsustada vastavate toetuste eesmäärke, eriti juhul, kui seadustes eesmäärke selgesõnaliselt ei sõnastata. Samuti paluti eksperdil hinnata, kuivõrd toetus/hüvitis täidab oma eesmäärke ning millest see sõltub, kas eesmärk täidetakse või mitte. Samuti täpsustati selles plokis vajadusel sarnase eesmärgiga toetuste/hüvitiste omavahelist seost ja erinevust.
3. Mitme hüvitise/toetuse samaaegne ja järjestikune maksmine. Küsimusteplokiga käsitleti eelnevalt seaduste kaardistamise ja analüüsi tulemusel selgunud juhtumeid, kus erinevaid asendussissetulekuna käsitletavaid toetusi/hüvitisi makstakse üheaegselt. Samuti täpsustati erinevaid koosmaksmise võimalusi, mis seaduste sõnastustest ei selgunud, eesmärgiga välja selgitada koosmaksmise võimaluste põhjused ja põhjendused, samuti kontrollimehhanismid hüvitiste koosmaksmise vältimiseks, juhtudel, kui õigusaktid seda ette ei näe.
4. Seos töötamisega ja aktiivsuse nõuded. Ploki eesmärk on täpsustada, millised on toetuste/hüvitiste maksmise tingimuseks olevate aktiivsuse nõuete mõju inimeste töömotivatsioonile, kuivõrd kasutatakse nõuete rikkumisel sanktsioone ning millised on probleemid sanktsioonide rakendamisel.
5. Erandid. Viimases küsimusteplokis käsitletakse erinevaid erandjuhtumeid ning erinevaid toetuse/hüvitise mitte-eesmärgipärase kasutamise võimalusi ning

teadaolevaid petuskeeme, ennekõike seoses erinevate asendussissetulekute koosmaksmisega.

Rakendamisega tegelevate ekspertide intervjuerimisel kasutatud intervjuukava küsimusteplokid on sarnased eelmisele, õigusekspertide küsimusteplokkidele, kuid rõhuasetusega seaduse rakendamisele ning erinevatele kontrollimehhanismidele. Samuti lisandus küsimusteplokk 'Rakendusasutus ja rakenduslikud aspektid', mille eesmärk oli täpsustada rakendusasutuse tööprotsessis seda, mil viisil toimub toetuse/hüvitise maksmiseks vajalikele kvalifikatsiooninõuetele vastavuse kontroll. Kas ja mil määral toimub andmete kontroll ja kuivõrd on spetsialistide käsutuses vajalikud andmebaasid.

IT-spetsialistide intervjuu keskendus konkreetsemalt rakenduslikele ja infotehnoloogilistele aspektidele, toetuste/hüvitiste eesmärke, mõjusid ning muid õiguslikke aspekte ei käsitletud. Intervjuude eesmärk oli välja selgitada, kuivõrd seisab toetuste ja hüvitiste maksmise efektiivne kontroll erinevate infotehnoloogiliste aspektide taga ning kuivõrd käesolevad andmebaasid võimaldavad vajalikku kontrolli läbi viia, erinevate andmebaaside riskasutust jms. Käsitluse all on järgmised andmekogud: rahvastikuregister, riiklik pensionikindlustuse register ja seotud andmekogud, ravikindlustuse andmekogu, töötuskindlustuse andmekogu, Sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregister (STAR) ning nende riskasutamise võimalused omavahel, aga ka teiste toetuste/hüvitise määramiseks olulisi andmeid hõlmavate registritega.

Poolstruktureeritud intervjuud olid antud uuringu eesmärkide ning püstitatud uurimisküsimustele vastuste leidmiseks kõige sobilikumad, kuna see meetodika võimaldab küllaltki täpselt seada küsimused, millele soovitakse saada vastuseid, kuid annab uurijale piisavalt palju vabadust, et vastavalt intervjuu käigule, aga ka intervjueritava teadmiste varieerida küsimuste sisu, sõnastust ja järjekorda. Ekspertide intervjuerimiseks on selline lähenemine eriti sobilik, kuna selliselt ei piirata vastaja mõttekäikusid ning annab võimaluse arendada ka teemasid või aspekte, mida uurijad intervjuusid planeerides ei osanud ette näha.

Intervjuud viidi läbi uuringumeeskonna liikmete poolt ekspertidele sobival ajal ja sobivas kohas, intervjuud lindistati ning transkribeeriti. Intervjuude kestus varieerus 1 tunnist 1,5 tunnini.

2.3 Kvantitatiivse analüüsi meetodika

Uuringu kvantitatiivses osas otsitakse vastust järgmistele küsimusele:

1. Missugused on töötamise rahalised stiimulid Eestis, kuidas on need muutunud viimastel aastatel ning milline on töötamise stiimulite tase võrreldes OECD ja Euroopa Liidu riikidega?
2. Kuidas ja mil määral avaldavad asendussissetulekud mõju inimeste tööle minekule ja hõives püsimisele?
3. Kuidas kohandada rahaliste stiimulite mõõtmiseks kasutatavat rahvusvahelist meetodikat võtmaks arvesse Eesti töötushüvitiste eripärasid, koosmõju teiste hüvitistega ning töötamisega kaasnevaid kulusid?

Töötamise stiimulite mõju hindamiseks inimeste tööjõupakkumisele saab põhimõtteliselt toimuda kahes etapis:

1. leitakse arvutuslikult, millised on inimeste sissetulekud erinevates tööturuseisundites (nt sissetulek töötamise ja töötuse korral; võimalusel arvestada ka kaasnevaid kulusid, näiteks kulud lastehoiule või transpordile tööle minekuks).

2. hinnatakse statistiliste ja ökonomeetriliste meetoditega, kuidas potentsiaalsed sissetulekute erinevused erinevates seisundites panevad inimesi muutma enda tööturuseisundit.

Käesolevas uurimuses keskendutakse esimesele komponendile, st leitakse töötamise ja mittetöötamise korral sissetulekute erinevusest tekkivad stiimulid, vaadatakse nende muutumist aastatel 2000-2010 ning võrreldakse Eestit teiste arenenud riikidega. Peale töötamise stiimuleid iseloomustavate indikaatorite väljaarvutamist kasutatakse Eesti varasemate ja rahvusvaheliste uuringute empiirilisi hinnanguid stiimulite võimalikele töötamise mõjudele hinnangute andmiseks.

Eestis on mitmeid varasemaid uuringuid, mis on püüdnud empiiriliselt hinnata rahaliste stiimulite mõju tööjõupakkumisele. Analüüsimiseks on kasutatud nii registriandmeid kui küsitlusuuringuid. Registriandmete põhjal on analüüsitud Töötukassa poolt koondamishüvitiste saamise mõju töötuskindlustushüvitise saamise tõenäosusele (Vörk ja Leetmaa (2007) ja Lauringson (2009)), vanemahüvitise mõju tööle naasmise tõenäosusele (nt Vörk, Karu, Tiit (2009)) . Eesti Tööjõu-uuringu põhjal on analüüsitud töötushüvitiste saamise mõju tööotsimisintensiivsusele (nt Hinnosaar (2004)).

Töötamise stiimulite ja sotsiaalkaitse ulatuse mõõtmisel kasutatakse mitmeid numbrilisi indikaatoreid nii riigi tasandil kui indiviiditasandil, mis võivad olla kasutusel omaette näiteks riikide omavahelisel võrdlemisel või dünaamika analüüsimisel, kuid mis võivad olla ka omakorda sisendiks statistilisele ja ökonomeetrilisele süvaanalüüsile põhjusliku mõju väljaselgitamiseks hüvitiste suuruse ja töötamise vahel. Riigi tasandil mõõdetakse tavaliselt sotsiaalkaitse kulutuste taset osakaaluna SKPst või kulutusi hüvitise saaja kohta; leibkonnatasandil mõõdetakse hüvitiste keskmist suurust, hüvitiste asendusmäära ja inimeste võitu tööle minemisel. Nii riigi- kui leibkonnatasandil kasutatakse statistilisi ja ökonomeetrilist analüüsi selgitamiseks, kas ja kui palju inimesed tegelikult ka reageerivad töötamise stiimulitele, sest erinevad inimesed reageerivad rahalistele stiimulitele erinevalt ning töötamise otsust mõjutavad lisaks rahalistele teguritele ka muud. Tööhõivet mõjutavad lisaks tööjõupakkumisele ka tööjõunõudlus.

Erinevad võimalused analüüsima sotsiaalkaitse mõju töömotivatsioonile makro- ja mikrotasandil on järgmises tabelis.

TABEL 41. SOTSIAALKAITSE MÕJU TÖÖMOTIVATSIOONILE NUMBRILINE ISELOOMUSTAMINE

Meetod	Arvutuslikud näitajad	Käitumuslikud seosed
Tasand		
Makrotasand (riikidevaheline võrdlus, analüüs üle aja)	Sotsiaalkaitse kulutuste tase (nt % SKPst) Kulud passiivsele tööpoliitikale töötada sooviva isiku kohta või % SKPst	Sotsiaalkulutuste, keskmiste toetuste, tegelike maksumäärade või asendusmäärade mõju tööhõivele, töötusele või mitteaktiivsusele riikide vahel või üle aastate ökonomeetriliste mudelite abil
Mikrotasand	Tüüpleibkondade ja tegelike leibkondade jaoks rahalisi stiimuleid iseloomustavad näitajad: hüvitiste asendusmäär, tegelikud maksumäärad (METR), sh nn töötuslõks, madala palga lõks	Stiimulite mõju tegelikule tööturukäitumisele ökonomeetriliste mudelite abil kasutades registriandmeid või küsitlusandmeid
<i>Käesoleva uuringu objekt</i>		

Kvantitatiivse analüüsi läbiviimiseks kasutati käesolevas uurimuses OECD ja Eurostati meetodeid töötus- ja mitteaktiivsuslõksude väärtuste arvutamiseks, seejärel kohandati neid vastavalt Eesti situatsioonile ja õigusaktide analüüsist ning senise praktika analüüsist tulenevatele järeldustele. Analüüsis kasutati andmeid tüüpleibkondade kohta, Eesti Sotsiaaluuringu andmeid ning mikrosimulatsioonimudeleid. Kvantitatiivses osas kasutatud uurimismeetodid ja andmed on kokkuvõtlikult esitatud järgmises tabelis.

TABEL 42. UURIMISMEETODID JA ANDMED

Uurimismeetod ja väljund	Andmed
Tüüpleibkondade põhjal leitavad lõksud ja asendusmäärad. Kasutati OECD ja Eurostati riikidevahelise võrdluse meetodikat.	Tüüpleibkondade struktuur ja tüübid võetakse OECD meetodika põhjal Keskmine palk võetakse Eesti Statistikaameti andmetest
Lisaks arvestati käesoleva uuringu esimesest osast selguvaid erijuhtumeid, mida rahvusvaheline meetodika ei kajasta	Eluasemekulud võeti Eesti Leibkonna eelarve uuringu (LEU) või Eesti sotsiaaluuringu (ESU) andmetest, mida valideeritakse Sotsiaalministeeriumi kohalike omavalitsusüksuste sotsiaalhoolekande alase statistiliste aruannetes toodud statistikaga. Lapsehoiukulude statistika leiti Eesti Sotsiaaluuringu (ESU) andmete põhjal
Tegelike leibkondade põhjal leitavad lõksud ja asendusmäärad kasutades mikrosimulatsioonimeetodit	Eesti Sotsiaaluuring 2004-2009 Mikrosimulatsioonimudel EUROMOD
Stsenaariumanalüüsi kasutamine hüvitiste maksmise erijuhtude (nt samaaegsuse) ja tegeliku maksmise praktika arvestamiseks tüüpleibkondade meetodil ja mikrosimulatsioonimeetodil	Sisend tuli raporti kvalitatiivse analüüsi osast

Toetuste ja ka maksude potentsiaalne mõju tööturukäitumisele avaldub läbi majanduslike (rahaliste) stiimulite, mida nad tekitavad. Töötamise stiimulite mõõtmiseks on välja kujunenud erinevad indikaatorid, mida kasutavad OECD ja Euroopa Komisjon ja mida Eesti kohta on kasutanud mitmetes uuringutes ka Praxis. Rahvusvaheliselt on indikaatorite arendamine toimunud ühisprojektina OECD ja EL-i vahel (vt Carone, Salomäki et al 2003 ja Carone, Salomäki et al 2004) ja on standardne osa OECD regulaarsetest ülevaadetest Benefits and Wages (nt OECD 2007) ning osasid indikaatoreid avaldatakse regulaarselt ka Eurostati andmebaasis.

Indikaatorid iseloomustavad kokkuvõtvalt järgmisi aspekte:

1. kui suured on netosissetulekud sotsiaaltoetustest mitteaktiivsuse või töötuse korral võrreldes netosissetulekuga töötamise korral – netoasendusmäär (ingl net replacement rate). Töötuse korral võib netoasendusmäära vaadata veel sõltuvana töötuse kestusest, nt töötuse esimesel, kuuendal, 12. või 50. kuul.
2. kui palju inimene kaotab täiendavast teisest sissetulekust toetustelt tööle minnes või tööpanust suurendades tänu toetuste vähenemisele ja tööjõu maksude suurenemisele tegelik piirmaksumäär (ingl marginal effective tax rate - METR).
3. kui palju suureneb inimese netosissetulek (protsentides), kui inimene siirdub tööle kas töötusest või mitteaktiivsusest tööle mineku võit.
4. kui palju kaotab inimene sissetulekus oma eluea jooksul, kui ta peab lapsi kodus hoidma või võidab, kui ta lükkab pensionile minekut edasi dünaamilised asendusmäärad.

Järgnevalt antakse nendest indikaatoritest lühike ülevaade.

Peamiste indikaatoritena on kasutusel nii OECD kui Euroopa Komisjoni poolt tegelikud piirmaksumäärad (METR) ja nende põhjal leitud nn lõksud (traps), mis aitavad iseloomustada

maksude ja sotsiaaltoetuste koosmõju inimese liikumisele ühest tööturuseisundist teise või töötasu suurenemisel. "Lõks" iseloomustab olukorda, kus brutotöötasu suurenemine ei too kaasa netosissetuleku suurenemist sellisel määral, et see motiveeriks inimest suurendama oma tööpanust. Netosissetulek ei kasva nii palju kui brutotöötasu tingituna nii suurenenud maksudest kui ka vähenenud sotsiaaltoetustest.

Tegelik piirmaksumäär (nimetatud ka efektiivne marginaalne maksumäär) näitab kui suurest osast täiendavast tõisest sissetulekust jääb inimene ilma tingituna täiendavatest maksudest, täiendavatest sotsiaalkindlustusmaksetest ja vähenevatest sotsiaaltoetustest. METR on seega oluline poliitikaindikaator iseloomustamiseks, kuivõrd on töötaval inimesel motivatsiooni töötunde suurendada või mittetöötaval inimesel tööle asuda. METRi suurus mõjutab struktuurset tööpuudust, tööjõus osalemist ja töötunde, eriti mõjutab ta neid inimesi, kelle potentsiaalne palk tööturul on väike.

Tegeliku piirmaksumäära valem avaldub üldkujul järgmiselt:

$$(1) \quad \text{METR} = 1 - \Delta y_{\text{net}} / \Delta y_{\text{gross}}$$

kus Δy_{gross} on täiendav brutopalgaga muutus, kui inimene liigub ühest tööturuolekust teise tööturuolekusse ja Δy_{net} on vastav netosissetulekute muutus, mis arvestab ka maksude ja toetuste muutust. Lisaks on võimalik, et netosissetuleku leidmisel arvestatakse ka näiteks lapsehoiukulusid või transpordikulusid, mis kaasnevad tööle minekuga.

Matemaatiliselt on kõik METRi tüübid samad, erineb ainult tööturuolekute sisu. Töötuslõksu korral võrreldakse töötust ja töötamist; mitteaktiivsuse lõksu korral mitteaktiivsust ja töötamist; madala palga lõksu korral töötamist erineva palgataseme juures. Käesolevas projektis vaadatakse veel eraldi seisundeid, kui inimene võib saada korraka mitmeid hüvitisi, näiteks töötuskindlustushüvitist ja vanemahüvitist.

Lisaks marginaalsetele maksumääradele saab kasutada ka sisult vastupidist näitajat: kui palju suureneb suhteliselt inimese netosissetulek, kui inimene siirdub tööle, nt töötusest või mitteaktiivsusest (ingl increase in disposable income- IDI). Kui olukord A tähistab mittetöötamist ja olukord B tähistab töötamist, siis IDI avaldub järgmiselt

$$(2) \quad \text{IDI} = (y_{\text{netB}} - y_{\text{netA}}) / y_{\text{netA}} = y_{\text{netB}} / y_{\text{netA}} - 1$$

Sageli kasutatakse ka netoasendusmäära, mis näitab lihtsalt netosissetulekut mittetöötamise korral võrreldes netosissetulekuga töötamise korral:

$$(3) \quad \text{NRR} = y_{\text{netA}} / y_{\text{netB}}$$

Netoasendusmäära arvutatakse nii ettepoole vaatavana kui tahapoole vaatavana. Esimesel juhul leitakse NRR, kui inimene siirdub toetustelt tööle teatud töötasuga. Teisel juhul vaadatakse, milline on inimese sissetulek sotsiaaltoetustest võrreldes eelneva töötasuga. Esimesel juhul on vaja teha eeldused inimese tulevase palga kohta, teisel juhul on vajalik sageli teha eeldused inimese sotsiaalkindlustusstaži kohta (nt töötuskindlustushüvitisele kvalifitseerumine). Netoasendusmäär on kasutatav ka indikaatorina, mis iseloomustab sotsiaaltoetuste piisavust.

Ülaltoodud indikaatoreid saab rakendada kas tüüpleibkondade põhjal või tegelike leibkondade jaotuse põhjal.

Lõksude ja asendusmäärade arvutamine tüüpleibkondade põhjal

Tüüpleibkonnad on kunstlikud leibkonnad, kes erinevad koosseisu, tööturuolase seisundi, tõise sissetuleku suuruse ja toetuse saamise kestuse lõikes. Arvestades kehtivaid maksude ja toetuste reegleid arvutatakse tüüpleibkondade jaoks erinevaid näitajaid, mis iseloomustavad inimeste

maksude ja toetuste suurust teatud situatsioonis või nende muutumist, kui inimene muudab tööturuseisundit. Tüüpidevaheliste põhjal läbi viidav analüüs võimaldab leida inimesi või perekondade tüüpe, kelle jaoks rahalised stiimulid töötada on väikesed või puuduvad üldiselt. Teisest küljest on sama meetodika põhjal võimalik leida ka leibkonnatüüpe, kelle jaoks rahalised siirded, mida pakub sotsiaalkaitse süsteem, on ebapiisavad ja kes langevad vaesusse.

Tüüpidevaheliste põhjal arvatud indikaatoreid kasutatakse maksude ja toetuste reeglite võrdlemiseks riikide vahel, riigisiselt üle aja ja ka erinevate sotsiaalkaitse skeemide võrdlemiseks. Tüüpidevaheliste põhjal leitud indikaatorid elimineerivad rahvastiku tegeliku heterogeensuse (tulude jaotus, leibkondade struktuuri jaotus jmt). Indikaatorid ei näita tegelikku mõju ei maksude laekumisele või toetuste väljamaksetele ega maksude ja toetuste mõju hõivele. Nii maksude kui sotsiaaltoetuste puhul eeldatakse tavaliselt täielikku kaetust, st maksudest ei saa kõrvale hiilida ja kõik saavad toetusi, kellel on õigus selleks. Indikaatorite arvutamisel kasutatakse sageli võrdlusbaasina keskmise tööstustöötaja palka (ingl average production worker wage – APW) või proportsiooni sellest, nt 1/3 või 2/3 keskmisest palgast.

Indikaatorite puhul käsitletakse kõiki makse inimese jaoks kuluna, seega vaadatakse tööjõupakkumist staatilises kontekstis ning ignoreeritakse dünaamilisi aspekte, näiteks et sotsiaalmaksu või töötuskindlustusmaksu maksmine tagab inimestele õiguse suurematele kindlustushüvitistele tulevikus, näiteks kvalifitseerumine töötuskindlustushüvitisele, ajutise töövõimetuse hüvitisele või vanemahüvitisele. Dünaamiliste aspektide arvestamine on praktilises analüüsis lihtsalt liiga keerukas. Samas on eriti madalalpalgalised töötajad sotsiaaltoetuste ja sissetulekute võrdlemisel ilmselt huvitatud lühiajalisest perspektiivist, sest nende võime laenata tänaseks tarbimiseks tulevaste hüvitiste arvel on tunduvalt väiksem, samuti on nende säästmisvõimalused väiksemad. Enamasti arvestatakse dünaamilisi aspekte juhul, kui analüüsitakse inimese pensioni kujunemist ja pensionile jäämise või edasilükkamise stiimuleid.

Neli peretüüpi, mida OECD ja ka Euroopa Komisjon kasutavad asendusmäärade ja marginaalsete efektiivsete maksumäärade arvutamiseks ja mida kasutatakse ka käesoleva pakkumise käigus läbi viidavas analüüsis on järgmised:

1. üksik lasteta inimene, kelle palk on 50%, 67%, 80%, 100%, 125% ja 167% keskmisest palgast;
2. üksik inimene kahe lapsega ja 67% keskmisest palgast;
3. abielupaar kahe lapsega, kus mees saab 100% keskmisest palgast ja naine 0, 33, 67 või 100% keskmisest palgast;
4. abielupaar ilma lasteta, kus mees saab 100% keskmisest palgast ja naine 33 või 100% keskmisest palgast.

Reeglina tööandja poolt makstavaid sotsiaalkindlustusmaksu (nt Eestis sotsiaalmaks) ei arvestata asendusmäärade ja lõksude leidmisel, sest antud analüüsi puhul on oluline just inimesele kätte jääv raha. Kui siiski arvestada ka tööandja sotsiaalkindlustusmaksu, sellisel juhul omandab ka METR tõlgenduse kui tegelik piirmaksumäär tööjõukuludele, mis on OECD ja ELi lõksude ühisprojekti raames ka välja arvatud ja mida arvutatakse ka välja käesolevas analüüsis.

OECD arvutab enda indikaatorite puhul veel eraldi välja asendusmäärade erinevate tüüptöötute jaoks. Samuti vaadatakse asendusmäärade üle aja, kui inimese töötuse seisund pikeneb. Riikide võrdluses kasutab OECD erinevate asendusmäärade keskmist nelja peretüüpi ja 60 kuu töötuse korral (OECD 2004, 2007).

Et antud indikaatorid on suunatud lühiajalistele otsustele ja ei võta arvesse pikemaajalisi efekte, siis ei arvestata seoseid tänase tööturuseisundi ja tulevaste sissetulekute vahel, nt tulevased kõrgemad palgad tänu suuremale kogemusele, suurem pension, taaskvalifitseerumine töötushüvitistele (ingl entitlement effect). Nende arvestamine on lihtsalt liiga keeruline ja ettemääramatu. Käesolevas raportis analüüsitakse hüvitistele kvalifitseerumise osa kvalitatiivses osas.

Transpordikulud ja lapsehoiukulud, mis mõjutavad inimeste tööle mineku kulusid ja sealt kaudu töötamise lõkse ja asendusmäärasisid, leitakse Statistikaameti Eesti Sotsiaaluuringu ja Leibkonna eelarve uuringu põhjal.

Löksude ja asendusmäärade leidmine tegelike leibkondade jaoks mikrosimulatsioonimeetodil

Selleks, et anda täpsem ülevaade maksude ja sotsiaaltoetuste poolt genereeritavatest stiimulites ühiskonnas on vajalik tegelike leibkondade struktuuri ja sissetuleku jaotuse arvestamine. Selleks kasutatakse mikrosimulatsioonimeetodeid, mis võimaldavad simuleerida ülalloeletud indikaatorid löksude ja asendusmäärade jaoks, arvestades leibkondade tegelikku jaotust ja sissetulekute struktuuri. Mikrosimulatsioon on mikroagentide (indiviidid, majapidamised, firmad) käitumise ja vastastikkuse mõju modelleerimine sellisel, et tulemusi oleks võimalik agregeerida soovitud tasemele. Mikrosimulatsioonimudel on reeglite kogum, mida rakendatakse mikro-agentide valimil. (Klevmarken 2001, 5) Mudeli struktuuris on kaks olulist elementi:

1. mikroandmebaas, hõlmates indiviidide/majapidamiste valimit majandus- ning sotsiaal-demograafiliste tunnustega;
2. simuleeritavad poliitikareeglid.

Töötamise stiimulite leidmisel kasutatakse tavaliselt mikrosimulatsioonimudeleid, kus vaadeldakse ühte perioodi ja puudub majandusagentide vastureaktsioon (nt tööjõu-pakkumise reageerimine). Sellist staatilist mudelit saame kasutada poliitikameetmete esimest järku mõjude hindamiseks, nõ „järgmine hommik peale muutusi”. Staatilisi mudeleid kasutatakse tihti just ebavõrdsuse ja vaesuse uurimiseks. Mikrosimulatsioonimudelid võimaldavad leida kõiki indikaatoreid, mis eelnevalt toodud tüüpleibkondade põhjal, kuid selleks on vaja väga häid andmeid või peab tegema täiendavaid eeldusi sissetulekute, maksude ja toetuste suuruse kohta. Puuduvad suurused tuleb simuleerida (prognoosida) leibkondade jaoks. Simuleeritud suuruste puhul on oluline mudeli tulemuste võrdlemine üldstatistikaga (valideerimine).

Mikrosimulatsioonimudelitel puhul fookuseeritakse poliitikameetmetele, millele saab anda otsese rahalise väärtuse. Mitterahalised näitajad (nt töö otsimise kriteeriumid vms) jäetakse vaatluse alt välja. Peamine tulemus sellistes mudelites on leibkonna sissetulek ja selle kompositsioon.

Mikrosimulatsioonimudeliga on võimalik leida:

1. agregaatsuurused (sh mõjud riigieelarvele),
2. jaotuslikud suurused (ebavõrdsus ja vaesus),
3. töötamise stiimulid (netoasendusmäärad, marginaalsed maksumäärad),
4. üksikute juhtude analüüs (kas tegelikud või hüpoteetilised).

Seega saab analüüsida, kuidas erinevad poliitikareeglid mõjutavad töötamise stiimuleid, ebavõrdsust või riigieelarvet. Samas on vajalik arvestada, et kui mudelist puuduvad käitumuslikud seosed, st kuidas inimesed reageerivad muutunud poliitikale, siis on tegemist üksnes esimest järku efektidega. Samuti ei arvesta mikrosimulatsioonimudel üldisi efekte, mida poliitikamuutused võivad genereerida (nt mõju

palgatasemele, töötusele, sotsiaaltoetuste ja maksude seostele jmt). Mikrosimulatsioonimudelite põhjal leitakse käesolevas raportis järgmised indikaatorid:

1. tegelikud piirmaksumäärad, kui leibkonna täisealise liikme brutopalk suureneb 3% võrra, teiste leibkonna liikmete tulude samaks jäädes (eraldi kõigi täisealiste töötavate liikmete jaoks),
2. tööjõus osalemise maksumäärad (ingl participation tax rate), leituna eeldusel, kui kõik töötajad kaotavad töö ja kvalifitseeruvad töötuskindlustushüvitisele (seejärel on teada leibkonna sissetulek töötamise ja mittetöötamise korral ja saab arvutada tegeliku maksumäära, kui inimene liiguks töötusest tööle),
3. netoasendusmäärad liikumisel hõivest töötusesse ja töötusest või mitteaktiivsusest hõivesse, viimasel juhul saab kasutada hinnatud töötasu; nii leitakse mõju leibkonna sissetulekule käsitledes iga inimese tööturuseisundi muutust ükshaaval.

Töös kasutatakse mikroandmebaasina Eesti sotsiaaluuringut (ESU) aastate 2006-2008 kohta ja mikrosimulatsioonimudelit EUROMOD. Simuleeritavad poliitikareeglid võetakse aastast 2006-2011.

Käesolev kvantitatiivne analüüs arendab senised analüüse mitmes lõikes. Esiteks, senistes tüüpleibkondade põhjal tehtud uuringutes on arvestatud töötamise stiimulite leidmisel keskmistest (tüüpilistest) leibkondadest ja ei ole arvestatud erijuhte (nt ajutise ja püsiva töövõimetuse hüvitiste koossaamist, vanemahüvitise ja töötushüvitise koossaamist), mis võivad osadele elanikkonnarühmadele, mis on küll väikesed, tekitada olulisi negatiivseid stiimuleid tööle minekuks. Teiseks, on lõksude arvutamisel seni kasutatud peamiselt OECD ja Euroopa Komisjoni meetodikat ning ei ole olulist tähelepanu pööratud hüvitiste tegelikule maksmise praktikale, mida käesolevas uuringus püütakse arvesse võtta.



Poliitikauuringute Keskus Praxis

Tornimäe 5, III korrus

10145 Tallinn

tel 640 8000

www.praxis.ee

praxis@praxis.ee