

# PRAXISE POLIITIKAANALÜÜS

## COVID-19 sotsiaal-majanduslik mõju:

### Meetmed töötute toetamiseks ja vaesuse ennetamiseks



Aprill 2021

Merilen Laurimäe, Kaupo Koppel. Mõttekoda Praxis, 2021.

#### Põhisõnumid

- Pandeemia algusest on möödas aasta ja paljudel töötutel on töötushüvitised lõppenud või lõppemas ning muu tulu endiselt puudub. Lähikuudel on hüvitiste lõppemise tõttu igakuiselt lisandumas tuhandeid inimesi, kellel puudub igasugune sissetulek.
- Töötute toetamiseks tuleks sarnaselt teistele riikidele ajutiselt pikendada töötushüvitiste maksmise kestust. Näiteks töötuskindlustushüvitise maksmise pikendamine kolme kuu võrra maksaks riigile eri stsenaariumites 4,75 – 6,25 mln eurot, seevastu töötutoetuse pikendamine sama perioodi võrra suurendaks kulusid ligikaudu 1 miljon eurot.
- Kõige enam – 5 protsendipunkti – vähendaks töötute vaesust olemasolevas süsteemis töötutoetuse staažinõude ajutine kaotamine. Kolme kuu jooksul tähendaks see riigile üle 9 miljoni euro suurust investeeringut.
- Euroopa riikides on töötutele suunatud kriisimeetmetest teistest enam levinud hüvitiste maksmise pikendamine ja ühekordsed maksed töötutele. Mitmetes riikides on kohandatud ka teisi miinimumsissetuleku skeeme, et tagada toetus neile, kes töötushüvitise süsteemist läbi kukuvad või kellele hüvitise maksmine lõppeb.
- Eestis on üheks miinimumsissetuleku tagamise meetmeks toimetulekutoetus. Kuigi 2020. aastal töötutega leibkondade toimetulekutoetuse saamine mõnevõrra kasvas, on toimetulekutoetuse taotlemine jätkuvalt pigem madal. Üheks ajutiseks kriisimeetmeks oleks pakkuda toimetulekutoetust registreeritud töötutele soodsamate tingimustega või määrata see neile automaatselt.
- Pikaajalise töötuse ennetamiseks võiks kaaluda ka aktiivsete tööturumeetmete kohandamist, et soodustada nende laiemat kasutamist ja töötute tööle naasmist. Näiteks tuleks kaaluda ajutiselt palgatoetuste tingimuse leevendamist, pakkudes seda ka lühemat aega (nt 6 kuud) tööta olnud inimeste tööle võtmisel.

#### Kontekst

Eesti suuremad COVID-19 tööturumeetmed on keskendunud peamiselt inimeste tööhõive säilitamisele ning töötuse kasvu ennetamisele. Senini pakutud meetmete keskmes on hüvitada palgakulusid tingimusel, et nii hüvitise saamise ajal kui ka sellele järgnevatel kuudel töötajaid ei koondataks. Sellised on nii 2020. aasta kevadine töötasu hüvitis, 2021. aasta alguse töötasu toetus Harju- ja Ida-Virumaa ettevõtetele kui ka 2021. aasta uus töötasu hüvitise meede. Hoolimata meetmete edukusest hõive säilitamiseks ning vaesusriski vähendamiseks<sup>1</sup> on

<sup>1</sup> Koppel, K. & Laurimäe, M. (2021). COVID-19 sotsiaal-majanduslik mõju: Töötukassa töötasu hüvitis 2020. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis

registreeritud töötute arv pandeemia ajal suurenenud 20 000 inimese võrra. Pandeemia teise ja võimalike järgnevatel aastatel on järjest enam tarvilik kaaluda meetmeid ka töötute toimetuleku toetamiseks. Meie senist töötushüvitiste süsteemi on pikka aega iseloomustanud süsteemi madal katvus ning vähenenud heldus<sup>2</sup>. Teisisõnu on toetust saanud vaid ligikaudu pooled töötutest ning seejuures on Eesti töötute vaesus olnud üks Euroopa Liidu suurimaid. Nii elab üle poolte töötutest suhtelises ja koguni viiendik absoluutses vaesuses. Süsteemi parendamiseks tõsteti 2020. aasta augustis töötuskindlustushüvitise määra esimesel sajajal päeval 50% pealt 60%-ni ning 2021. aasta jaanuarist suurendati töötutoetust kuni 292 euroni kuus. Samas on kasvava töötuse ja hüvitiste lõppemisega kriisi ajal vajalik leida uusi lahendusi, kuidas töötuid sühavaesuse eest kaitsta. Siinne poliitikaanalüüs annab esmalt ülevaate Eesti töötute profiilist ning teistes riikides rakendatud kriisimeetmetest töötute toetamiseks. Seejärel kohandatakse sobilikke meetmeid Eestile, hinnates nii nende võimalikku mõju töötute vaesusele kui ka maksumust riigile. Poliitikaanalüüsi soovitused on esitatud põhisisõnumites.

### Uute töötute profiil ja töötushüvitistele kvalifitseerumine

COVID ajal töötuna registreeritud inimesed ei erine oluliselt varasematest registreeritud töötutest oma demograafiliste taustatunnuste poolest<sup>3</sup>. Nii enne kriisi kui ka kriisi ajal on naisi registreeritud töötute seas veidi rohkem kui mehi (52% vs 48%). Samuti pole muutunud ka hariduslik jaotus – ligikaudu pooled registreeritud töötutest on teise taseme haridusega<sup>4</sup>, 20% esimese taseme haridusega ja 30% kolmanda taseme haridusega. Vanusegruppide lõikes on kasvanud töötute hulk noorte seas ligikaudu kaks protsendipunkti ja sama võrra vähenenud üle 55 aastaste seas. Viimase ametiala järgi vaadatuna kasvas 2020. aasta teises pooles valgekraede<sup>5</sup> osakaal registreeritud töötute seas, kuid 2021. aasta alguseks jõudis ligikaudu algsele tasemele tagasi<sup>6</sup>.

Küll eristuvad COVID-19 pandeemia ajal töötuks jäänud inimesed kriisieelsetest töötutest töötushüvitistele kvalifitseerumise osas. Kui enne COVID kriisi algust<sup>7</sup> sai töötuskindlustushüvitist keskmiselt 31% ja töötutoetust 28% uutest registreeritud töötutest ning 41% uutest töötutest töötushüvitisi ei saanud, siis pandeemia ajal töötuks jäänud inimeste seas on hüvitiste saajaid rohkem. Kõige eristuvaim on näiteks 2020. aasta mai, kui kumbagi töötushüvitist ei saanud üksnes 17% uutest registreeritud töötutest. See muutus on tulnud eelkõige töötuskindlustushüvitise saajate osakaalu suurenemisest (vt joonis 1).

<sup>2</sup> Laurimäe, Merilen; Piirits, Magnus; Koppel, Kaupo; Melesk, Kirsti; Masso, Märt, 2019. Töötuskindlustuse põhimõtete analüüs vaesuse ennetamiseks ja tööturul osalemise toetamiseks. Poliitikauuringute Keskus Praxis.

<sup>3</sup> Kirjeldatud ülevaade tugineb Eesti Töötukassa statistikal.

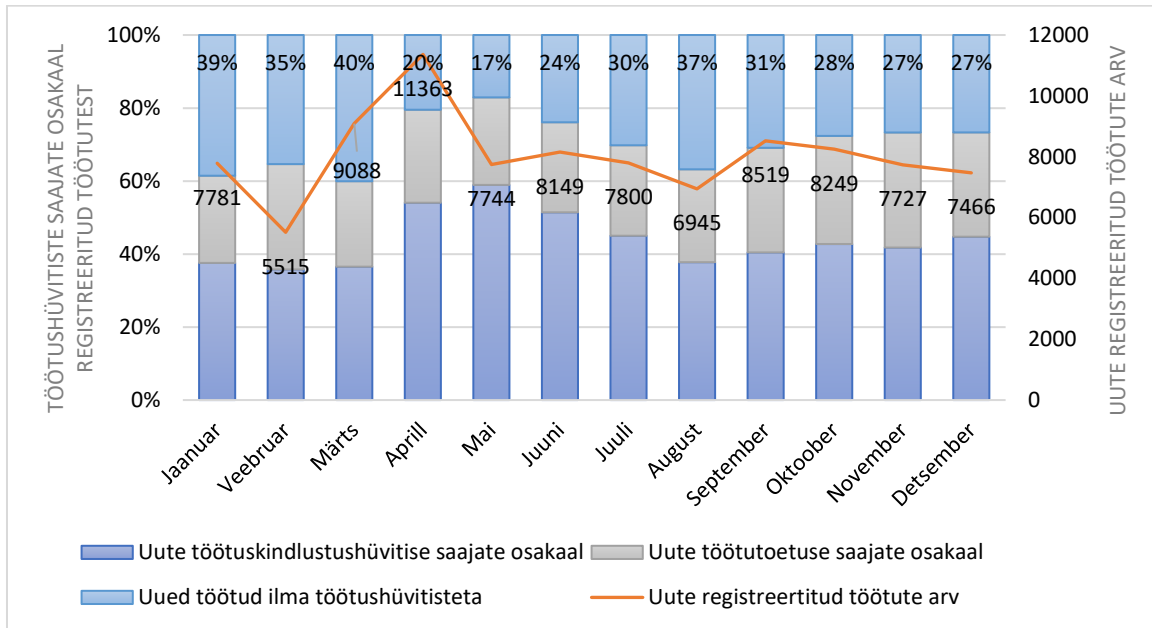
<sup>4</sup> Esimese taseme hariduse all peetakse silmas algharidust, kutseharidust ilma keskhariduseta, kutseharidust põhihariduseta, põhiharidust, põhiharidust kutseharidusega. Teise taseme all on üldkeskharidus, kutseharidus keskharidusega, kutsekeskharidus põhikooli baasil, kutsekeskharidus. Kolmanda taseme all on keskeriharidus, rakenduskõrgharidus, bakalaureus, magister, doktor.

<sup>5</sup> Valgekraed on juhid, tippspetsialistid, tehnikud ja keskastme spetsialistid, kontoritöötajad ja klienditeenindajad.

<sup>6</sup> 2020. aastal olid registreeritud töötute seas eelmise ametikoha järgi 31% valgekraed ja 65% sinikraed, 4% oli amet märkimata või puudus töökogemus.

<sup>7</sup> Toetuse saajate keskmine osakaal uutest töötutest perioodil 2011-2019.

Joonis 1 Uute töötushüvitiste saajate osakaal uutest registreeritud töötutest ja uute registreeritud töötute arv 2020.aastal.



Allikas: Autorite koostatud Eesti Töötukassa statistika põhjal.

Hüvitistele kvalifitseerumise kasvu selgitab peamiselt töösuhete lõpu põhjuste muutumine kriisi ajal, kui sagesid koondamised. Nii peab just töötuskindlustushüvitisele kvalifitseerumiseks olema tegemist nn sunnitud töötusega ehk inimene ei lõpetanud viimast töösuhet enda algatusel või poolte kokkuleppel. 2020. aastal oli varasemaga võrreldes uute registreeritud töötute seas ligikaudu kümne protsendipunkti võrra rohkem neid, kelle töösuhe lõppes koondamise tõttu (22% vs. 13%). Samuti on kriisi ajal vähenenud nende registreeritud töötute osakaal, kes lahkusid töölt omal soovil või poolte kokkuleppel. Samal ajal iseloomustab 2020. aastal lisandunud töötuid ka pikem tööstaaž, mis on omakorda aluseks hüvitise maksmise pikkusele.<sup>8</sup>

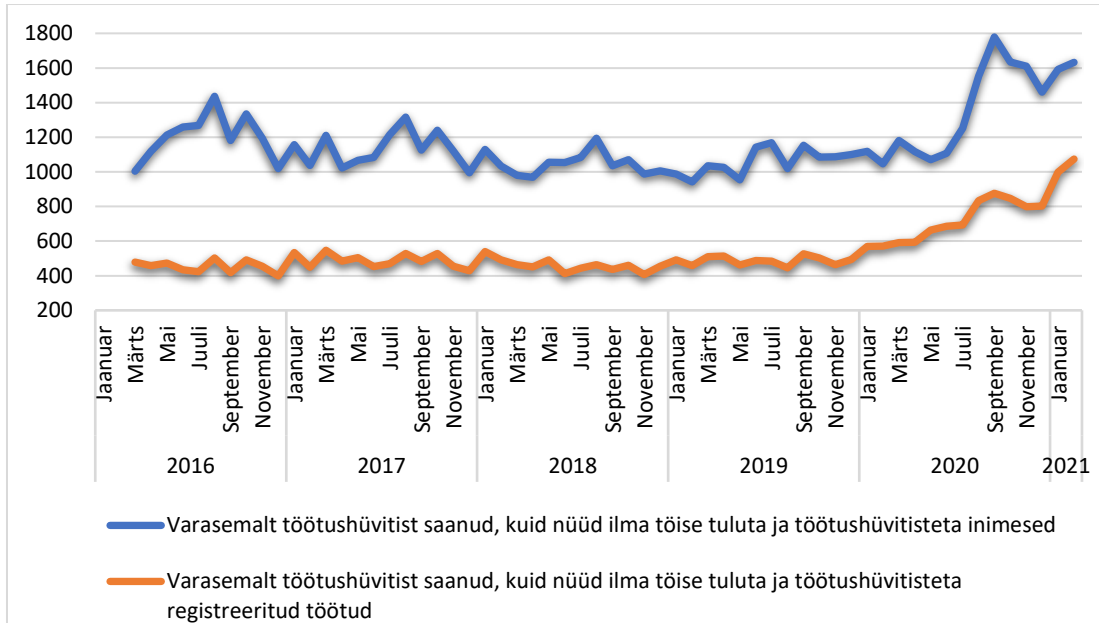
Kuna aga töötus ja ka töötushüvitiste saajate arv kasvas märgatavalt just 2020. aasta esimeses pooles ja töötushüvitisi määratakse maksimaalselt aastaks, on selle aasta kevadeks paljudele hüvitiste maksmine lõppenud või lähikuudel lõppemas. Samas kestab COVID kriis ja sellest tulenevad piirangud endiselt ja seetõttu on ka keeruline töötutel tööd leida. Juba praegu puudub paljudel eelnevalt töötushüvitisi saanud inimestel nii tõine kui ka töötushüvitistest tulenev sissetulek. 2018. ja 2019. aastatel oli nende inimeste arv, kes olid ilma töötushüvitisteta või töise tuluta, kuid kaks kuud tagasi said töötuskindlustushüvitist või töötutoetust alla 1200 inimese kuus, siis 2020. aasta septembris oli selliseid inimesi peaaegu 1800 (vt ka Joonis 2)<sup>9</sup>. Inimeste arv, kelle töötushüvitised on lõppenud, kuid kes ei saa ka töist tulu kasvas 2020. aasta lõpupoole rohkem nooremate vanusegruppide seas (25-39 aastased ja 40-49 aastased). Üle 50-aastaste inimeste seas on selliste inimeste kasv olnud ühtlasem ja 40-49 aastaste seas pigem püsunud samal tasemel. Sugude lõikes erisusi ei ilmnenud.

<sup>8</sup> Hüvitist makstakse 180 päeva, kui tööstaaž on alla viie aasta; 270 päeva, kui staaž on 5 – 10 aastat ja 360 päeva, staaž on üle kümne aasta

<sup>9</sup> Analüüsis ei ole võetud arvesse, et inimesele võis olla määratud vanemahüvitis või mõni muu toetus.

Hüvitiste lõppemise korral oleks võimalik rakendada ka aktiivseid tööturumeetmeid, kuid nendest, kelle hüvitised on kaks kuud tagasi lõppenud ja kes ei saa ka töist tulu, on vaid ligikaudu pooled vastaval kuul veel töötukassas registreeritud. Siiski on ka nende inimeste arv kriisi ajal pidevalt kasvanud.

Joonis 2 Inimeste arv kokku ja registreeritud töötute arv, kelle töötushüvitised lõppesid ja kes ei saa ka töist tulu



Allikas: Autorite arvutused Eesti Töötukassa ja EMTA registriandmete põhjal<sup>10</sup>.

Seega oleks vajalik leida lahendusi, kuidas töötuks jäänud inimesi edaspidi toetada, kui nende hüvitised on lõppenud. Näiteks on ka varasemalt arutletud nii-öelda vastutsükklisuse üle ehk kas maksta kriisi ajal, kui töötus on kõrge ja tööd leida keeruline töötushüvitisi kauem ning majanduskasvu ajal lühemat aega. Järgnevalt antakse ülevaade teistes riikides COVID-19 kriisi ajal rakendatud meetmetest.

### Teistes riikides rakendatud meetmed

Sarnaselt Eestile, keskenduti kriisi alguses ka paljudes teistes Euroopa Liidu riikides<sup>11</sup> pigem töötuse ära hoidmisele kui töötutele suunatud meetmetele. Hõive säilitamiseks on rakendatud nii meetmeid töötajate palgakulude hüvitamiseks (sh on rakendatud nii maksusoodustusi kui ka palkade hüvitamist) kui ka ettevõtete tegevuse toetamiseks (näiteks pakuti Maltas inimestele 100 euroseid vautšeri kasutamiseks kriisist mõjutatud valdkondades). Meetmetest olenemata on töötus oluliselt kasvanud ja seetõttu on vajalik ka töötuses olevate inimeste täiendav toetamine, et vältida nende vaesusesse sattumist.

<sup>10</sup> Märkus: joonisel on toodud inimeste arv iga kuu, kes kaks kuud tagasi said töötutoetust või töötuskindlustushüvitist, kuid eelmisel ja sellel kuul ei saanud ning ei saanud ka töist tulu (TLS, ATS, VÕS, juhatuse liikme tasu, muu väljamakse, haigushüvitis).

<sup>11</sup> Siinse töö teistes riikides rakendatud meetmete esmane ülevaade tugineb Euroopa sotsiaalpoliitika võrgustiku raames riikide ekspertide kirjutatud *flash* aruannetel.

Töötute toetamiseks on teistes Euroopa Liiduriikides kohendatud ajutiselt töötushüvitisüsteemi, nt muudetud hüvitiste kvalifitseerumistingimusi (nt Soomes ja Hispaanias), leevendatud aktiivsushüvitisi (nt Taanis ja Belgias), pikendatud hüvitise maksmise kestust (nt<sup>12</sup> Saksamaal, Kreekas, Slovakkias) või tõstetud ajutiselt toetusi (nt Austrias tõsteti töötutoetuse määr töötuskindlustushüvitisega samale tasemele). Teisalt on loodud ka uusi toetuseid (nt Hispaanias või Leedus) või tehtud ühekordseid rahalisi makseid (nt Kreekas, Itaalias, Sloveenias ja Austrias). Näiteks Leedus loodi kriisi ajaks uus toetus registreeritud töötutele, kes ei saanud töötuskindlustushüvitisi (sh need, kellel töötuskindlustushüvitis oli lõppenud). Selle toetuse suurus oli 200 eurot kuus (1/3 Leedu miinimumpalgast) ja seda maksti maksimaalselt 6 kuud. Ühekordse rahalise toetusena maksti näiteks Austrias vähemalt 60 päeva töötushüvitisi saanud inimestele lisaks 450 eurot või Kreekas pikaajalistele töötutele 400 eurot. Montenegros said 50 eurot kõik registreeritud töötud, kes ei saanud töötushüvitisi.

Mitmetes riikides on kohendatud COVID kriisi ajal ka teisi miinimumsissetuleku skeeme, et tagada toetus neile, kes töötushüvitise süsteemist läbi kukuvad või kelle hüvitise maksmine lõppeb. Näiteks Saksamaal lihtsustati ligipääsu miinimumsissetulekutoetustele. Kreekas pikendati miinimumsissetuleku saamist kahe kuu võrra neil, kellel see aegus kriisi alguses ning lisaks tõsteti toetust lastega peredel. Tšehhis tõsteti toimetulekupiiri.

## Tööturuteenused

Nii töötushüvitiste saamise ajal kui ka nende lõppemisel on olulisel kohal aktiivsed tööturumeetmed, mille eesmärk on toetada töötuks jäänud inimeste naasmist tööturule. Kuigi kõikide tööturuteenuste rakendamine jätkub ka kriisi tingimustes ning töötushüvitiste saamisel ajal, on paljudes Euroopa riikides olemasolevaid meetmeid kohandatud või nende mahtu suurendatud. Peamiselt eristuvad siin kahte tüüpi tööturuteenused – 1) täiend- ja ümberõpe, et toetada rakendumist uutes valdkondades; 2) uute töökohtade loomise toetamine läbi ettevõtlustoetuste ja palgatoetuste töökohtade loomiseks.

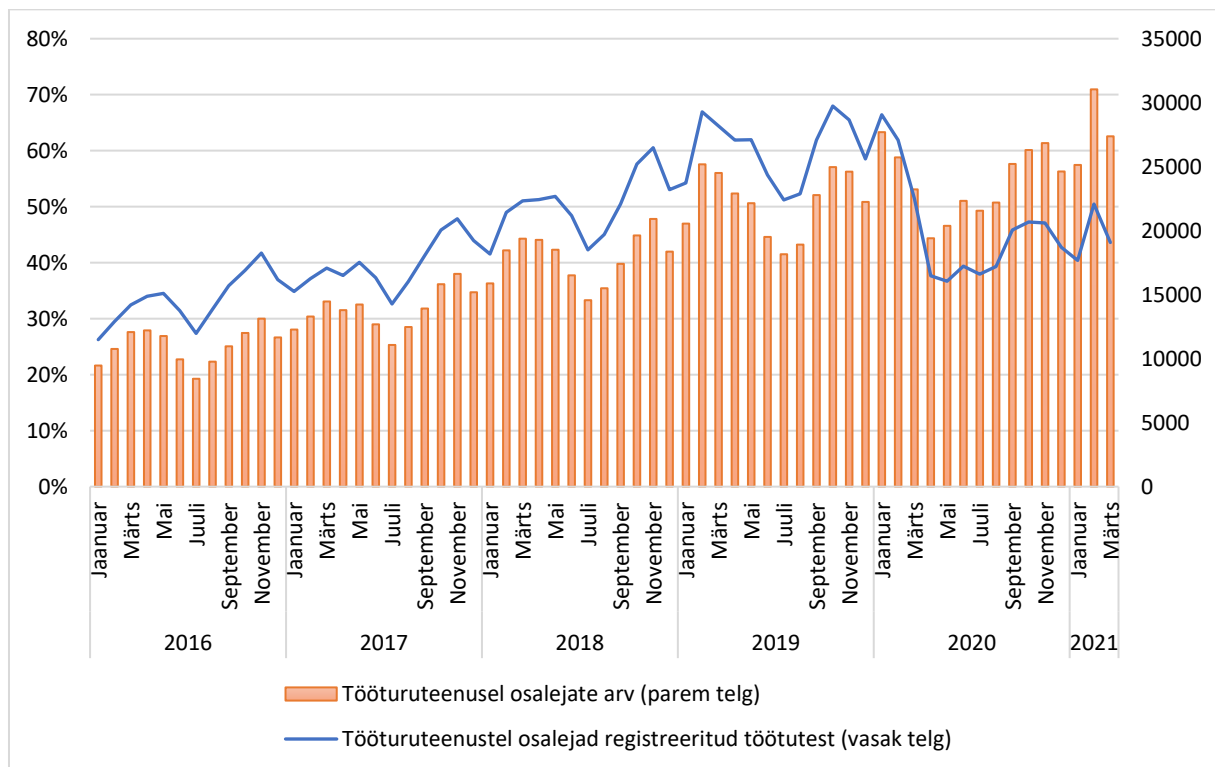
Mitmed riigid on rakendanud täiendavaid palgatoetuse meetmeid, et soodustada töötutele uute töökohtade pakkumist. Näiteks on selliseid täiendavaid meetmeid Kreekas, et toetada vähemalt 100 000 uue töökohta loomist. Samuti toetatakse täiendavate töökohtade loomist Küprosel ja Portugalis. Norras makstakse palgatoetust ettevõtetele, kes on koroonakriisi tõttu inimesi koondanud, kuid on hiljem valmis töötajad tagasi tööle võtma. Austrias on sisse viidud täiendav palgatoetus, et soodustada tööle asumist osaajaga, hüvitades varasema ja uue pakutava töö palgavahe teatud ulatuses kuni 28 nädalaks. Selline meede toetab ettevõtteid, mis ei suuda pakkuda täiskohaga tööd ja ei ole veel suutnud taasta täismahtu, kuid oleksid töötutele valmis pakkuma väiksema koormusega tööd. Teisalt toetab meede töötajate jäänud inimeste võimalust naasta tööle osaajaga, et vältida pikemat töötuse perioodi. COVID-kriisi tingimustes on meetme peamine sihtrühm turismi sektori ettevõtteid ja sektorist töötuks jäänud inimesed.

Mitmetes riikides on laiendatud võimalusi, kus töötud saavad töötushüvitiste saamise ajal osaleda tasemeõppes (nt Norras ja Taanis). Samuti rahastatakse töötutele konkreetses valdkondades täiendavaid koolitusprogramme, kus saab osaleda paralleelselt töötushüvitiste saamisega. Näiteks Küprosel on eraldi disainitud programm majutuses ja toitlustuses töötuks jäänud inimestele, Austrias on programmid digiteerimise, metallitööstuse, tervishoiu (õendus) ja sotsiaalhoolekande ning keskkonna valdkonnas.

<sup>12</sup> Saksamaal pikendati hüvitisi kolme kuu võrra, Kreekas kahe kuu võrra, Slovakkias korduvalt ühe kuu võrra.

Eesti Töötukassal on olemas lai valik tööturumeetmeid, mille eesmärk on toetada töötuks jäänud inimeste võimalikult kiiret naasmist tööturule. Seega ei ole küsimus praeguse kasvava pikaajaliste töötute arvu tingimustes niivõrd uute meetmete leidmine, vaid olemasolevate rakendamine selliselt, et see toetaks vajalikku sihtrühma. 2020.aastal on küll tööturuteenustel osalejate arv jäänud samaks või isegi mõnevõrra kasvanud võrreldes eelnevate aastatega, kuid teenustel osalejate osakaal registreeritud töötutest on oluliselt vähenenud (vt joonis 3)

Joonis 3 Tööturuteenustel osalejate arv ja osakaal registreeritud töötutest, 2016-2021.



Allikas: Autorite arvutused Eesti Töötukassa statistika põhjal.

Tööturuteenuste pakkumisega seoses on võimalik meetmete rahastust suurendada, et pakkuda teenuseid suuremale hulgale töötutele (nt pakkudes eraldi koolitust koolituskaardi või tasemeõppe toetusena COVIDist mõjutatud sektoritest töötuks jäänud inimestele). Samuti võib Eesti puhul kaaluda tasemeõppes osalemise võimaldamist koos tasemeõppe toetusega paralleelselt töötusega ning töötushüvitiste saamisega. Pikaajalise töötuse ennetamiseks ning enne hüvitiste lõppemist tööle asumise soodustamiseks võiks kaaluda ka palgatoetuste ajutist tingimuste leevendamist, pakkudes seda lühema (nt 6 kuud) töötanud inimeste tööle võtmisel. Alternatiivselt võib suunata palgatoetusi COVID-kriisist enim kannatanud ettevõtetele, et soodustada taastumist ning töötajate tööle naasmist.

## Töötushüvitiste süsteemi muudatuste mõju töötute vaesusele ja valitsussektori kuludele

Võimalike poliitikamuudatuste mõju Eestis hinnatakse maksu ja toetuste mikrosimulatsioonimudeliga EUROMOD. Mudeli sisendandmetena kasutatakse 2019. aasta registri valimiandmeid (N=23 680). Sarnaselt Koppeli ja Laurimäe (2021) töötukassa töötasu hüvitise analüüsile rakendatakse selles töös ümberkaalumise meetodikat, et viia EUROMOD 2019. aasta sisendandmed 2020. aasta lõpu seisule ja võtta arvesse töötute arvu suurenemist. Igas stsenaariumis on kaalumisel aluseks võetud Statistikaameti hõivatute ja töötute arvud 2020. aasta neljandas kvartalis. Toetuste saajad on ümber kaalutud vastavalt 2020. aasta detsembri seisule.<sup>13</sup> Nii hinnatakse meetmete mõju just pandeemia kontekstis ja suurenenud töötute arvuga ja vastavalt tuleb tõlgendada ka riigile kaasnevaid kulusid ning mõju töötute vaesusele.

Poliitikamuudatuste hindamine toimub stsenaariumipõhiselt. Iga meetme mõju kulude muutusele ja töötute vaesusele hinnatakse eraldiseisvalt. Analüüsi tulemused on esitatud tabelis 1. Meetmete maksumused on esitatud aastastena ehk kuiste kulude leidmiseks tuleb toodud summad jagada 12ga. **Ka töötute vaesuse puhul tuleb arvestada, et esitatud tulemused kajastavad mõju vaesusele terve aasta peale – lühiajaline efekt täiendavast sissetulekust on seevastu oluliselt suurem.**

Hinnatakse järgnevate muudatuste mõju:

- Hüvitiste maksmise kestuse pikendamine – töötute arv suurenes eelkõige pandeemia esimestel kuudel 2020. kevadel. Tänapäevaks on paljudel toona töötuks jäänud inimestel hüvitiste saamise periood (maksimaalselt 12 kuud, aga tihti ka vähem) lõppenud või lõppemas. Samas on pandeemia ajal uue töö leidmine keeruline, mis seab tuhandeid töötuid lähikuudel süvavaesuse riski. Üheks kiiremaks lahenduseks on pikendada töötushüvitiste maksmise kestuseid. Siinses töös hinnatakse hüvitise maksmise pikendamise mõju üksnes kriisi ajal ning ajutise meetmena. Töötushüvitisi on kriisi ajal pikendanud ka mitmed teised EL riigid.
- Toetuste määra suurendamine – ehkki töötuskindlustushüvitise määra tõsteti esimesel sajal päeval, siis alates 101. päevast jäi määr endiselt 40% peale varasemast töötasust. Samas on Eesti töötushüvitiste asendusmäärad ühed Euroopa madalaimad. Kui kriisivälisel ajal on asendusmäära langus põhjendatud sellega, et motiveerida inimesi tööd leidma, siis kriisi aja tööturu kontekstis oleks töötute olukorra parandamiseks võimalik tõsta päevamäära ka alates 101. päevast. Nii on ühes stsenaariumis hinnatud töötuskindlustushüvitise asendusmäära suurendamist, teises on analüüsitud ka töötutoetuse päevamäära tõstmise mõju.
- Hüvitiste kvalifitseerumistingimuste muutmine – Eestis ei kvalifitseeru väga paljud töötud praeguste tingimustega ühelegi töötushüvitistele. Euroopas on töötutele, kes töötushüvitisi ei saa, pakutud pandeemia ajal näiteks ühekordseid rahalisi toetusi või loodud uusi ajutisi toetuseid, ent mitmetel juhtudel on leevendatud ka toetuste kvalifitseerumistingimusi. Siinses töös rakendatakse viimast ka Eestile ehk kaotatakse töötutoetuse staažinõue<sup>14</sup>. Muudatus adresseerib eelkõige katkendlikku hõivet viimase aasta jooksul. Täiendavalt leitakse, millised oleksid kulud, kui maksta töötutoetust või toimetulekutoetust kõigile neile registreeritud töötutele, kes hetkel toetust ei saa.

<sup>13</sup> 2020. aasta neljandas kvartalis oli töötute arv 53 100 ja hõivatute arv 659 500. 2020. aasta detsembris oli töötuskindlustushüvitise ja töötutoetuse saajaid 58,8% ehk vastavalt 20 067 ja 11 141 inimest.

<sup>14</sup> 6 kuud hõivet viimase aasta jooksul.

- Siinse töös ei analüüsita hüvitiste maksmist ka omal soovil töölt lahkujatele, mis ei ole sisu poolest kriisi kontekstis kohane.

Kõige suurem mõju töötute vaesusele (5 protsendipunkti) on töötutoetuse staažinõude (ajutisel) kaotamisel. Potentsiaalne suur mõju tuleneb eelkõige sihtrühma suuruselt, kui poliitikamuudatusega lisanduks ligikaudu kuni 22 000 uut toetuse saajat, kes varasemalt hüvitistele ei kvalifitseerunud. Samas on tegemist rahaliselt kõige kallima meetmega, kui riigi kulud suureneksid aastas ligikaudu 39 miljoni euro võrra. Väiksema maksumusega oleks töötushüvitiste maksmise kestuste pikendamine. Nii toob töötuskindlustushüvitise maksmise kestuse pikendamine eri stsenaariumites kaasa kulude suurenemise 19 – 25 miljonit eurot aastas (1,5 – 2 mln eurot kuus), seevastu töötutoetuse maksmise pikendamine tähendaks 4 miljoni euro suuruseid kulusid aastas (300 000 eurot kuus).

**Tabel 1.** Poliitikamuudatustest mõjutatud sihtrühm, meetmete lisanduvad kulud ja tulud ning mõju töötute vaesusele.

Poliitikamuudatus	Sihtrühma suurus	Kulude muutus mln eurodes aastas <sup>15</sup>	Tulude muutus mln eurodes aastas	Mõju töötute vaesusele (p.p) <sup>16</sup>
<b>Töötuskindlustushüvitisega seotud muudatused:</b>				
Pikendada maksmise kestust ühtlaselt 12 kuu peale olenemata tööstaažist	Kõik TKH saajad, TT arv väheneb <sup>17</sup>	+25,23	+7,43	-0,87
Pikendada maksmise kestust (proportsionaalselt vastavalt staažile) <sup>18</sup>	Kõik TKH saajad, TT arv väheneb <sup>17</sup>	+19,04	+5,64	-0,53
Toetus ühtlaselt 60% määras	Kõik TKH saajad	+16,55	+5,42	-0,30
<b>Töötutoetusega seotud muudatused:</b>				
Staažinõude kaotamine (6 -> 0)	Keskmiselt 22 000 TT saajat rohkem <sup>19</sup>	+39,06	+10,2	-5,01
Pikendada maksmise kestust (9 -> 12)	Kõik TT saajad	+3,84	+0,92	-0,78
Päevamäära suurendamine 15 euron.	Kõik TT saajad	+15,85	+0,00	-1,87

Allikas: Autorite arvutused EUROMODi registripõhistel valimianndmetel.

<sup>15</sup> Kulude muutuse juures on arvestatud nii otseseid kulusid töötuskindlustushüvitistele kui ka muude kaasnevate kulude muutumist. Näiteks on toimetulekutoetuse maksmise aluseks inimese varasem sissetulek ja seetõttu võib hüvitiste suurenemine mõjutada ka toimetulekutoetuse saajate arvu ja vastavaid riigi kulusid. Muude kulude muutumine võrreldes töötushüvitiste kuludega on siiski marginaalne.

<sup>16</sup> Algne töötute vaesuse määr on 40,6%.

<sup>17</sup> Töötutoetuse saajate arv aastas väheneb, sest kui varasemalt maksti töötuskindlustushüvitise lõppemisel edasi töötutoetust, siis nüüd kestab töötuskindlustushüvitis kauem.

<sup>18</sup> Alla 5-aastase staažiga 9 kuud (varem 6 kuud); 5-10 aastase staažiga 12 kuud (varem 9 kuud); üle 10-aastase staažiga 15 kuud (varem 12 kuud).

<sup>19</sup> Sihtrühma suurus on leitud lähtuvalt registreeritud töötute arvust, kes hetkel ei saa ühtegi töötushüvitist.

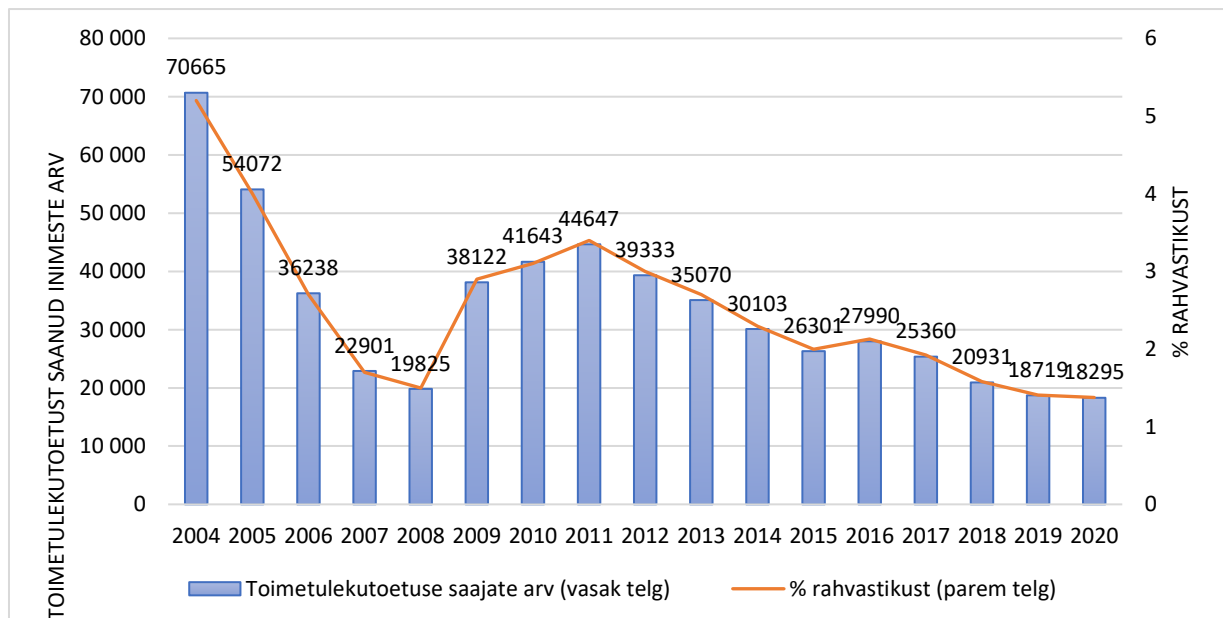


Neil, kes töötushüvitistele ei kvalifitseeru või kelle hüvitised on lõppemas, on võimalik taotleda toimetulekutoetust. Samas on toimetulekutoetuse taotlemine Eestis pigem madal ja ka viimased kümme aastat pigem langustrendis. Kui eelmise kriisi ajal, 2009. aastal kasvas toimetulekutoetuse saajate hulk märgatavalt, siis 2020. aastal toetuse saajate arv suurenenud ei ole. Samas on senise trendi muutust näha töötutega leibkondade seas – kui seni oli toimetulekutoetuse saamine pidevas languses, siis 2020 ja 2019. aasta võrdluses on toetust saavate registreeritud töötutega leibkondade arv suurenenud ligikaudu 300 leibkonna võrra (5936 vs. 6259). Veelgi suurema kasvu mitte toimumist seletavad eelkõige hõivatutele pakutavad palgameetmed, mis on siiani aidanud inimestel töökohad säilitada. Samuti on kriisieelse ajaga võrreldes kõrgem töötushüvitiste saamise määr. Viimane ei ole aga jätkusuutlik, kui pika töötuse perioodi tõttu on lähikuudel lõppemas tuhandete töötute toetused.

Kuna Eestis on üldiselt toimetulekutoetuse taotlemine madal, siis on ühe poliitikameetmena võimalik määrata toetus ajutiselt automaatselt kõigile registreeritud töötutele, kes kummalegi töötushüvitisele ei kvalifitseeru või kellel on toetused lõppenud.

Kui määrata kõigile töötutele, kes töötushüvitisi ei saa (26 477 töötut) üheks kuuks automaatselt toimetulekutoetus, siis läheks see maksma ligikaudu 6,6 miljonit eurot kuus<sup>20</sup> (3,8 miljonit eurot, kui võtta aluseks keskmine toetuse suurus inimese kohta). Alternatiivse meetmena on võimalik maksta töötutoetust kõigile neile töötutele, kes hetkel töötuskindlustushüvitistele ei kvalifitseeru või kelle töötushüvitised, sh töötutoetus on lõppenud. Kehtiva töötutoetuse määraga (292,02 eurot) läheks see maksma ligikaudu 7,7 miljonit eurot kuus.

**Joonis 4** Toimetulekutoetust saanud inimeste (leibkonnaliikmete) arv ja osakaal rahvastikust 2004-2020.aastal.



Allikas: Autorite koostatud Sotsiaalministeeriumi ja Statistikaameti statistika põhjal.

<sup>20</sup> 2020. aastal oli toimetulekutoetuse keskmine suurus ühe taotluse kohta 251,09 eurot ja keskmine leibkonnaliikmete arv ühes taotluses 1,75. Seega keskmine toetuse suurus inimese kohta oli ligikaudu 143,48 eurot.

### Lõppsõna

COVID kriisi ajal töötuks jäänud inimesed ei erine oma sotsiaal-demograafiliste taustatunnuste poolest oluliselt varasematest töötutest. Suurima erinevusena tuleb esile, et pandeemia ajal lisandunud töötutel on erinevalt viimasest kümnendist suurenenud töötushüvitistele kvalifitseerumine. Selle põhjuseks on eelkõige kriisi aegsed töösuhte lõpu põhjused (rohkem on koondamisi) ja lisandunud töötute pikem tööstaaž. Kuna aga pandeemia algusest on möödas juba aasta, siis on paljudel töötutel hüvitised lõppenud või lõppemas, kuid töine tulu endiselt puudub. Viimastel kuudel ongi kasvanud nende inimeste arv, kellele hüvitisi enam ei maksta ning kellel muid sissetulekuid ei ole.

Töötute toetamiseks on sarnaselt teistele riikidele üheks võimaluseks pikendada ajutiselt töötushüvitiste maksmise kestust, rakendada uusi meetmeid või pakkuda ühekordseid hüvitisi. Teisalt on mitmetes riikides kohandatud ka miinimumsissetuleku skeeme. Kuigi toimetulekutoetust saavate leibkondade arv on mõnevõrra kasvanud, on jätkuvalt tegemist alakasutatud toetusega. Üheks võimaluseks olekski hüvitist mittesaavatele töötutele ajutiselt pakkuda toimetulekutoetust soodsamate tingimustega – näiteks leevendada ajutiselt sissetulekute tingimusi – või pakkuda toetust neile automaatselt.

**Väljaandes sisalduva teabe kasutamisel palume viidata allikale:** Laurimäe, M.; Koppel, K. 2021. COVID-19 sotsiaal-majanduslik mõju: Meetmed töötute toetamiseks ja vaesuse ennetamiseks. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

Poliitikaanalüüsi valmimisele aitas kaasa Kirsti Melesk.

### Rahastus ja märkused:

Siinne analüüs on tehtud RITA 1 projekti "COVID-19 seotud majandusmõjude ning nende pehendamiseks mõeldud poliitikameetmete tõhususe hindamine" raames. Projekti eesmärk on pakkuda ajakohast ja kvaliteetset sisendit koroonaviiruse pandeemiast tingitud kriisi lahendamiseks ning hinnata kriisi leevendamiseks välja töötatud kriisi leevendusmeetmete majanduslikku mõju.

Uuringu tellijaks on SA Eesti Teadusagentuur ja tööd rahastatakse Euroopa Regionaalarengu Fondi kaudu Eesti Teadusagentuuri programmist RITA ja Eesti riigi eelarvest.

Uuringut viivad läbi Tartu Ülikool (juhtpartner), SA Poliitikauuringute Keskus Praxis ja Eesti Rakendusuuringu Keskus CentAR OÜ.

Projekti materjalid:

- <https://c19majandus.ut.ee/avaleht>
- <http://www.praxis.ee/tood/covid-19-sotsiaal-majanduslik-moju/>