

# PRAXISE POLIITIKAANALÜÜS

## COVID-19 sotsiaal-majanduslik mõju: Töötukassa töötasu hüvitis 2020



Veebruar 2021

Kaupo Koppel, Merilen Laurimäe. Mõttekoda Praxis, 2021.

### Kontekst

- Töötasu hüvitist maksti perioodil märts-juuni 2020 töötajale, kelle tööandja tegevus oli erakorralistest asjaoludest tulenevalt oluliselt häiritud. Hüvitise suurus oli 70% töötaja eelnevast palgast või kuni 1000 eurot, juunis 50% või kuni 800 eurot.
- Hüvitist maksti, kui täidetud oli vähemalt kaks tingimust kolmest: käibe või tulu langus 30% võrreldes eelmise aasta sama kuuga, vähemalt 30% töötajatest töötasu vähendamine, vähemalt 30% töötajatest töökoormuse vähendamine. Juunis pidid vastavad vähenemised olema hüvitisele kvalifitseerumiseks 50% suurused.
- Kokku maksti hüvitist 17 500 asutusele ning 137 500 inimesele kogumahas 256 miljonit eurot (Eesti Töötukassa, 2021<sup>1</sup>).

### Põhisõnumid

- Ilma kriisimeetmeteta oleks COVID-19 mõjul kaasnenum üle 65 000 inimese hõivest lahkumine ning vaesumäär suurenenud ligi 4 protsendipunkti (pp) võrra. Teistest enam suureneks vaesus 50-63-aastastel hõivatutel, meestel ning töötleva tööstuses või majutuses ja toitlustuses töötavatel inimestel.
- Töötasu hüvitise toel oli tegelik vaesumäärade suurenenud viiruse esimese laine ajal keskmiselt vaid 0,3 pp.
- Kriis ise on sissetulekutele tugevalt regressiivse mõjuga ehk vähendab suhteliselt enam just vaesemate leibkondade tulusid. Meetme toel see mõju pöördus ning madalama sissetulekuga leibkonnad kaotasid tuludes vähem kui jõukamad.

### Tutvustus

COVID-19 kriisi esimestel kuudel suurenes registreeritud töötute arv märkimisväärselt, kuid vähem ennustatust. Nii oli 2020. aasta juuni lõpus registreeritud töötute osakaal 7,9% 16-64-aastastest inimestest, mis oli 1,7 korda kõrgem kui eelmise aasta samal ajal (4,7%) ja 1,4 korda kõrgem kui 2020. aasta veebruaris (5,7%). Samas olid Euroopa Komisjoni ja Eesti Töötukassa prognoosid kriisi ulatusest selgelt suuremad, ennustades üle 100 000 töötuteket<sup>2</sup>.

Kriisi mõju leevendamiseks rakendati mitmeid meetmeid, millest olulisemad on seotud palgakompensatsioonidega, aitamaks ära hoida registreeritud töötuse kasvu. Üks keskseim oli töötukassa töötasu hüvitise meede, mille puhul kompenseeris Eesti Töötukassa tööandjatele palgad kuni 70% või kuni 1000 euro ulatuses tingimusel, et ettevõtte käive, töötajate töötasu või töökoormus on vähenenud 30%. Hüvitisele kvalifitseerumiseks pidi täidetud olema kaks nimetatud tingimust kolmest.

Hüvitist on esimestel hinnangutel peetud kriisi mõjude vähendamisel pigem edukaks<sup>2</sup>, kuid tänaseni ei ole Eestis teadaolevalt avaldatud täpsemaid analüüse meetme mõjust eri sotsiaal-demograafiliste rühmade vaesumääradele, sissetulekutele või ebavõrdsusele.

### Metoodika

Analüüsi keskmes on kolm stsenaariumit, mis võimaldavad üksteisega kõrvutades leida nii COVID kriisi kui töötukassa palgameetme mõju :

- (1) Baasstsenaarium, kus ei ole COVIDit ega palgameedet.
- (2) Stsenaarium, kus leidis aset kriis, kuid meedet ei ole.
- (3) Stsenaarium, kus leidis aset nii kriis kui rakendati meedet.

Stsenaariumite aluseks on 2019. aasta kõikised registriandmed (N = 1,33 mln), mis sisaldavad iga inimese aastaseid sissetulekuid ning toetuseid.

Stsenaariumis (1) kaalutakse esmalt algandmestik ümber, et leida 2020 aasta hõivatute ja töötute arvud olukorras, kus COVIDit ei oleks olnud. Selleks kasutatakse Rahandusministeeriumi 2019. aasta sügise (ehk viimane kriisi-eelne prognoos) pikaajalist prognoosi 2020. aasta hõive- ja töötusmäärade kohta.

Hindamiseks olukorda, kus on avaldunud COVIDi mõjud, aga meedet ei ole (2), võetakse aluseks JRC analüüs<sup>2</sup>, kus Euroopa Komisjoni QUEST makromudeliga hinnatakse hõive vähenemist ja töötute arvu suurenemist kriisi korral.

Töötasu hüvitise mõju leidmiseks (3) löid autorid EUROMODi poliitikareeglistikku töötukassa reeglitele vastava kriisimeetme, mis arvestab 2020. aasta jooksul tegelikkuses lisandud töötute ning töötasu hüvitist saanute vanuse ja töötamise valdkonnaga. Kõigi stsenaariumite kaalumise ja meetmes osalemise korral kontrollitakse samal ajal leibkonna sotsiaal-demograafilist profiili ning sektoraalseid hõivatute arve. Kaalumise korral tuginetakse Pacifico (2014)<sup>3</sup> lähenemisele.

Kokkuvõtvalt on analüüs seega järgnev:

- Autorid kasutavad Rahandusministeeriumi ja Euroopa Komisjoni tööturu makroprognose nii 2019. aasta lõpu kui 2020. aasta kevade seisuga. Seda tehakse kolmes stsenaariumis, et viia EUROMODi 2019. aasta hõive ning töötuse algandmed vastavusse tööturušokile ning kriisimeetmele.
- Ümberkaalumine toimub leibkonna tasandil ehk kõikide leibkonna liikmete kaalud muutuvad sarnaselt.
- Vastavalt hõivatute vähenemisele ning töötute arvu suurenemisel ümberkaalutakse vastavalt ka töötasu saajate ning töötushüvitiste saajate arv. Seejuures jääb rahvastikustruktuur samaks, kui seda kontrollitakse korraga mitmes vanuserühmas ning sugude lõikes.
- Töötasu hüvitise meetmesse määratakse hõivatud EUROMODis, kuhu autorid löid poliitikareeglid vastavalt tegelikele hüvitise saajate sektoraalsetele ning vanuselistele proportsioonidele<sup>1</sup>.
- Uuringu tulemused esitatakse ankurdatud vaesuspiiri korral, kui ei ole märgitud teisiti.

Ehkki siinne metoodika jälgib lähedaselt JRC 2020. aasta analüüsi<sup>2</sup>, on üksikasjalisem kirjeldus saadaval autoritelt.

## Tulemused

Analüüsi tulemused kinnitavad, et töötasu hüvitise meede aitas leevendada kriisi negatiivseid mõjusid, sealhulgas leibkondade sattumist vaesusesse ja ebavõrdsuse suurenemist. Ilma kriisimeetmeta oleks suhteline vaesus suurenenud ligikaudu 4 protsendipunkti võrreldes olukorraga, kus COVIDit ei oleks (21,6% vs. 25,4%). Töötasu hüvitise meetme rakendamisel suurenes elanikkonna keskmine vaesuse määr kriisi esimese laine ajal tervikuna vaid 0,3 protsendipunkti (21,9%-ni).

Kriisi ja töötasu hüvitise meetme mõju suhtelisele vaesusele on sotsiaal-demograafiliste rühmade (vt Tabel 1) ja tegevusvaldkondade (vt Tabel 2) lõikes erinev. Tegevusvaldkondadest oli kriisi mõju kõige suurem töötleva tööstuse, mäetööstuse ja energia sektoris (suhteline vaesus suurenes 3,3 protsendipunkti), majutuse ja toitlustuse sektoris (vaesus suurenes 2,7 protsendipunkti) ja muu valdkonna sektoris, mis sisaldab nt meelelahutust ja vaba aja tegevustega seotud valdkondi (vaesus suurenes 2,4 protsendipunkti). Kõige vähem oleks kriisist mõjutatud finants ja kindlustustegevusega seotud töötajad (vaesus suurenes 0,5 protsendipunkti). Valdavalt oli samades tegevusvaldkondades ka toetuse saajaid rohkem ning seega töötasu hüvitise meetme mõju suurem, langetades suhtelise vaesuse kohati peaaegu algse tasemeni. Võttes arvesse töötasu hüvitise meetme olemasolu, siis jäi vaesuse määr endiselt kõige kõrgemaks majutuse ja toitlustuse valdkonnas, kus suhteline vaesus suurenes 0,7 protsendipunkti võrreldes ilma COVIDita olukorraga.

Analüüsis tulevad välja ka soolised ja vanuselised erinevused – nii kriisi kui ka meetme mõju suhtelisele vaesusele on suurem meeste seas ning tööealisest elanikkonnast on enim mõjutatud 50-63 aastased ning kõige vähem mõjutatud 25-39 aastased. Samas on tervikuna kriisist enim mõjutatud 16-24 aastaste noored, kelle seas ka koos meetmega suureneb suhteline vaesus 0,5 protsendipunkti võrreldes olukorraga, kus COVIDit ei oleks.

Lisaks suhtelise vaesuse kõrgele kasvule aitas töötasu meede hoida ära ebavõrdsuse kasvu. Kui olukorras, kus COVIDit ei oleks olnud ja tegemist oleks tavapärase aastaga, siis oleks Gini indeks 0,3882, siis ilma töötasu hüvitise meetmeta oleks see tõusnud 0,4074-ni. Koos töötasu hüvitisega Gini tegelikkuses indeks hoopis pisut langes (0,3865-ni). Seda selgitab, et töötasu hüvitise meetmest võitsid enam madalama sissetulekuga inimesed ja kaotasid suhteliselt rohkem kõrgema sissetulekuga inimesed. Kesksiks põhjuseks on siin hüvitise asendusmäär ja maksimummäär.

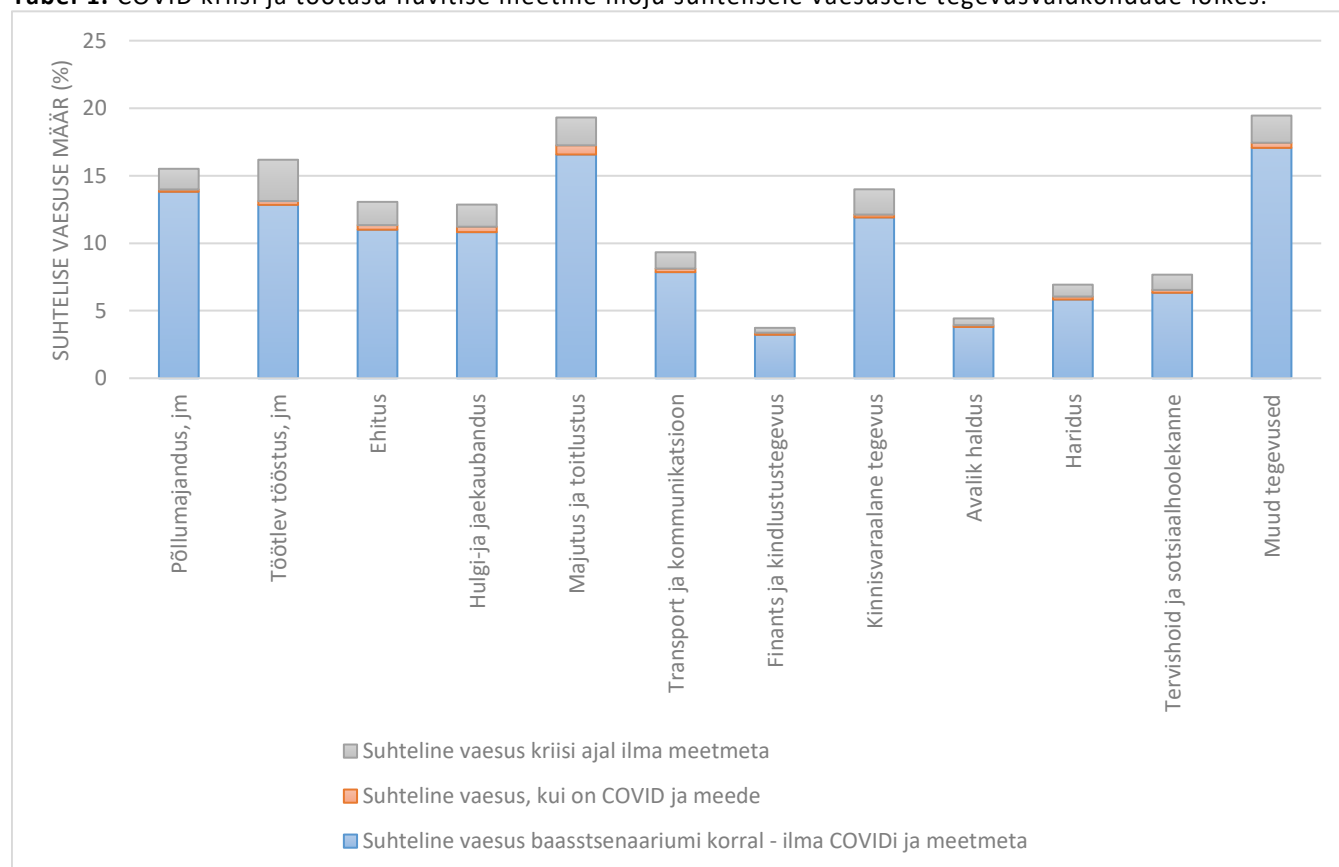
**Tabel 2.** COVID kriisi ja töötasu hüvitise meetme mõju suhtelisele vaesusele sotsiaal-demograafiliste gruppide lõikes ning mõju Gini indeksile.

	Lõige	Enne COVIDit	COVID ilma meetmeta	COVID koos meetmega	Kriisi mõju	Meetme mõju
Vaesuspiir (€)	Ankurdatud	593,25				
	Ankurdamata		549,3	585,2	-43,8	35,8
Rahvastiku suhteline vaesus (%)	Ankurdatud	21,6	25,4	21,9	3,8	-3,5
	Ankurdamata		21,4	21,3		
Sugu	Mehed	19,8	23,9	20,2	4,0	-3,7
	Naised	23,2	26,8	23,5	3,6	-3,3
Vanus	16 – 24	22,1	26,5	22,6	4,3	-3,9
	25 – 39	15,8	19,8	16,1	4,0	-3,6
	40 – 49	18,6	23,0	19,0	4,4	-4,0
	50 – 63	18,3	22,9	18,5	4,7	-4,4
Tööturu staatus	Hõivatud	9,7	10,9	9,5	1,3	-1,4
Gini indeks	Rahvastik	0,3882	0,4074	0,3865		

Märkus: Veerg „Kriisi mõju“ näitab muutust suhtelises vaesuses enne COVIDit vs. COVID ilma meetmeta olukorras; Veerg „Meetme mõju“ näitab erinevust „COVID ilma meetmeta“ vs. „COVID koos meetmega“ vahel. Sotsiaal-demograafiliste tunnuste korral on vaesuspiir ankurdatud.

Allikas: Autorite arvutused mikrosimulatsioonimudeli EUROMOD kõiksetel 2019.aasta registriandmetel.

**Tabel 1.** COVID kriisi ja töötasu hüvitise meetme mõju suhtelisele vaesusele tegevusvaldkondade lõikes.



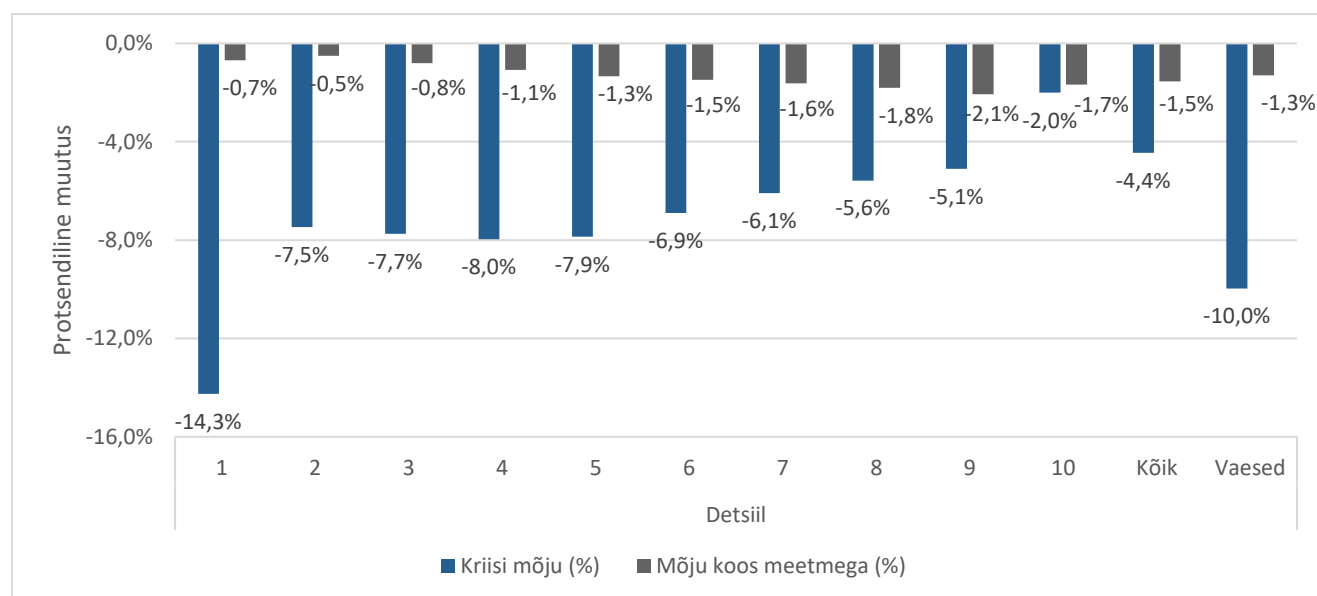
Allikas: Autorite arvutused mikrosimulatsioonimudeli EUROMOD kõiksetel 2019.aasta registriandmetel.

Tabelis 3 on esitatud pandeemia ja meetme mõju sissetulekudetsiilide lõikes. Leibkondade kasutatav sissetulek väheneks kriisi mõjul ilma sekkumisteta keskmiselt 4,4%, ent töötasu hüvitise toel on langus 1,5%. Seejuures oleks kriisil meetme puudumisel sissetulekutele regressiivne mõju, vähendades vaesuses elavate leibkondade sissetulekuid keskmiselt 10% ning kõige esimeses sissetulekudetsiilis koguni 14,3%. Samal ajal oleks kõrgeimates detšiilides vähenemine 2% – 5%. Siiski tasub tähele panna, et sissetulekudetsiilide piirid ei ole fikseeritud ehk kriisi või meetme tulemusena võivad inimesed rühmade vahel liikuda.

Töötasuhüvitise meetmel on seevastu selgelt regressiivset mõju taandav ning väiksema sissetulekuga leibkondi toetav efekt. Kui esimeses detšiilis taastab meede keskmiselt 13,6% kasutatavast tulust, siis teises 7,0%, mediaansissetulekuga leibkonnal 6% ja kõige kõrgema tuluga leibkondadel 0,3%. Teisisõnu on meetmel olnud väga tugev pöördvõrdeline seos kasutatava tuluga, taandades ühelt poolt kriisi negatiivseid mõjusid, aga toetades seejuures enim just vähemkindlustatud leibkondi.

Töötasu hüvitist maksti töötajale perioodil märts kuni juuni 70% tema eelnevast keskmisest sissetulekust ja juunis 50% tema eelnevast sissetulekust. Töö autorid hindasid meetme mõju suhtelisele vaesusele ka olukorras, kus töötasu hüvitis oleks kõikidel kuudel 40% töötaja eelnevast sissetulekust. Sellisel muutusel oleks aasta lõikes suhtelisele vaesusele pigem väike mõju (vaid 0,1 protsendipunkti). Selle tulemuse tõlgendamisel on vaja arvestada, et sinne analüüs on läbi viidud aastaste andmetega ja kuna töötajad võisid saada hüvitist kuni kolm kuud, siis kuigi kuu lõikes on hüvitise asendusmäära muutuse mõju töötajale suur, siis aasta lõikes kokku mõjutab see sissetulekut hõive säilimisel vähem. Seejuures on tehtud eeldus, et töötajad püsivad hõives ka 40%-se töötasu hüvitisega, kuigi tegelik olukord võib olla teine. Nii ei ole väiksema hüvitisega väljastatud olukord, kus osa hüvitise saajatest satuks töötusesse, lootes saada kõrgema asendusmääraga töötuskindlustushüvitist, millele tegelikkuses kvalifitseerub ligikaudu kolmandik uutest töötutest. Kokkuvõttes langeks inimese sissetulek ka teistel kuudel, mis omakorda suurendab vaesusesse sattumise riski.

**Tabel 3.** COVID-19 kriisi ning töötasu hüvitise mõju kasutatavale sissetulekule.



Märkus: Sissetulekudetsiilide piirid ei ole fikseeritud ehk kriisi või meetme tulemusena võivad inimesed rühmade vahel liikuda.

Allikas: Autorite arvutused mikrosimulatsioonimudeli EUROMOD kõiksetel 2019.aasta registriandmetel.

### Lõppsõna

Töötasu hüvitis on kriisi mõjude leevendamisel olnud selgelt efektiivne, toetades hõive säilimist ja vähendades negatiivseid mõjusid nii suhtelisele vaesusele keskmiselt kui ka erinevate sotsiaal-demograafiliste gruppide lõigetes. Rühmades, kus kriisi mõju on olnud suurem – nt töötlev tööstus või majutuse ja toitlustuse valdkond – on ka meetmes osalenuid rohkem ning hüvitise abil on vaesus jäänud kriisi eelse taseme lähedaseks. Meede on aidanud leevendada ka ebavõrdsuse suurenemist. Kui COVID-kriisi enda negatiivne puhasmõju oli esimese laine korral selgelt suurem just madalamates sissetulekudetsiilides, siis tänu töötasu hüvitisele oli madalama sissetulekuga leibkondade kaotus kasutatavas tulus pärast meedet väiksem kui suurema sissetulekuga leibkondadel.

**Meetme peamine väärtus on siiski töötajate hõive säilitamine.** Siinse analüüsi põhjal on aastased vaesusmäärad ja ebavõrdsuse näitajad vähetundlikud asendusmäära suurusele – ehk kas töötajale kompenseeritakse palgast 70% või mõnevõrra vähem. Teisisõnu saavad töötajad küll kuni kolm kuud vähendatud töötasu, ent on siiski töösuhtes. Hüvitise järel taastub seejärel valdavalt nii töötasu ning säilib hõive. Vaesusriski vältimiseks on töötajale tegemist märkimisväärse võiduga võrreldes olukorraga, kus langetakse töötusesse ja kus ligi pooled töötud ei kvalifitseeru ka hüvitistele. Samas ei ole töötasu hüvitist soovitatav maksta praegusest pikema perioodi peale, kui suureneks kulukus ja väheneks mõju vaesuse vähendamisele.

### Viited

1. Eesti Töötukassa: <https://www.tootukassa.ee/content/tootukassast/tootasu-huvitis>, seisuga 19.11.2021
2. Almeida V., Barrios S., Christl M., De Poli S., Tumino A. and van der Wielen W. (2020), Households' income and the cushioning effect of fiscal policy measures during the Great Lockdown, JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms No 06/2020, European Commission, Joint Research Centre, Seville. JRC121598
3. Pacifico, D. (2014). sweight: A Stata command to reweight survey data to external totals. The Stata Journal, 14(1): 4-21.

**Väljaandes sisalduva teabe kasutamisel palume viidata allikale:** Koppel, K. & Laurimäe, M. (2021). COVID-19 sotsiaal-majanduslik mõju: Töötukassa töötasu hüvitis 2020. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

### Rahastus ja märkused:

Siinne analüüs on üheks osaks RITA 1 projektist "COVID-19 seotud majandusmõjude ning nende pehmendamiseks mõeldud poliitikameetmete tõhususe hindamine". Uuringu eesmärk on pakkuda ajakohast ja kvaliteetset sisendit koroonaviiruse pandeemiast tingitud kriisi lahendamiseks ning hinnata kriisi leevendamiseks välja töötatud kriisileevendusmeetmete majanduslikku mõju.

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

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

Projekti materjalid on leitavad:

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