

# *Töötuskindlustus – teooriast ja praktikast*

- **Töötuskindlustus sotsiaalse kaitse osana**
- **Töötuskindlustuse mõju tööturule**
- **Sotsiaalse kaitse süsteem ja kaitse töötuse riski suhtes Eestis**
- **Eesti töötuskindlustus Euroopa kontekstis**
- **Töötuskindlustuse käivitumine Eestis**

POLIITIKAUURINGUTE KESKUS



**PRAXIS**

CENTER FOR POLICY STUDIES



**Eesti Töötukassa**



# *Töötuskindlustus – teooriast ja praktikast*

---

**REELIKA LEETMAA  
LAURI LEPPIK  
PILLE LIIMAL**

Politikauuringute Keskus PRAXIS

TALLINN 2004

© Poliitikauuringute Keskus PRAXIS  
Estonia pst. 3/5, 10143 Tallinn  
Tel (372) 640 9000; faks (372) 640 9001  
<http://www.praxis.ee>

Poliitikauuringute Keskus PRAXIS on esimene sõltumatu, mittetulunduslik mõttekeskus (*think tank*) Eestis, mille eesmärgiks on toetada analüüsile, uuringutele ning osalusdemokraatia põhimõtetele rajatud poliitika kujundamise protsessi.

Raamatu koostamist ja väljaandmist finantseeris Eesti Töötukassa.

Keeletoimetaja: Ingrid Palgi  
Kujundaja: Kristjan Kaljund

ISBN number 9985-9535-0-9

Eesti töötuskindlustussüsteem on lühikesele eksisteerimisaajale vaatamata suutnud oma vajalikkust tõestada nii töötajatele kui tööandjatele.

Töötuskindlustuse ülesandeks on kindlustada inimesele töötuse ajal piisav sissetulek, mis tagaks tema majandusliku toimetuleku ning võimaldaks tal otsida sobivat tööd. Samas peab töötuskindlustus toetama võimalikult kiiret tööellu naasmist ega tohi soodustada pikaajalist töötaolekut.

Nende ülesannete täitmisega on seotud mitmed väljakutsed ja töötuskindlustussüsteemi edasise arendamise valikud: kuidas kombineerida töötute abistamisel töötuskindlustushüvitisi teiste hüvitiste ning tööturu- ja sotsiaalteenustega; kas karmistada või leevendada hüvitiste saamise tingimusi; kas kasutada töötuskindlustuse rahakotti ainult hüvitiste maksmiseks või osutada lisaks aktiivseid tööturu-teenuseid.

Neile ja paljudele teistele töötuskindlustuse tuleviku seisukohast olulistele küsimustele aitab vastuseid leida käesolev raamat, mis määratleb töötuskindlustuse koha sotsiaalse kaitse ja tööpoliitikas, analüüsib Eesti töötuskindlustussüsteemi loomisel tehtud valikuid ja süsteemi käivitumise mõju ning toob välja lahendamist vajavad probleemid.

Käesolevas raamatus on Eestis esmakordselt ühiste kaante vahele koondatud töötuskindlustuse ideoloogia, avatud selle õiguslikud, sotsiaalsed ja majanduslikud küljed ning tutvustatud rahvusvahelist praktikat. Vajadus tervikliku käsitluse järele sündis tõsiasi, et töötuskindlustussüsteemi loomise ajal jäi pidamata põhjalikum avalik arutelu selle eesmärkide, mõju, ohtude ja hinna üle, mis omakorda põhjustab nii mõnigi kord vastuolulisi ootusi töötuskindlustuse suhtes.

Eesti Töötukassa loodab, et raamat pakub huvitavat lugemist ja äratab poliitikakujundajate ja ekspertide hulgas mõtteid töötuskindlustussüsteemi edasiarendamiseks ning ärgitab mõtlema ka kõiki teisi, kes on huvitatud töötuskindlustuse rollist ja väljavaadetest sotsiaalse kaitse ja tööpoliitika ristteel.

Head lugemist soovides,



Meelis Paavel

Eesti Töötukassa juhatuse esimees

<b>Sissejuhatus</b> .....	<b>7</b>
<b>1. Töötuskindlustus sotsiaalse kaitse osana</b> .....	<b>9</b>
1.1 Sotsiaalse kaitse põhiprintsiibid .....	9
1.2 Sotsiaalne kaitse töötuse riski suhtes .....	13
<b>2. Töötuskindlustuse mõju tööturule</b> .....	<b>21</b>
2.1 Töötuskindlustuse mõju tööturukäitumisele .....	21
2.2 Tööleasumist toetavad stiimulid töötuskindlustussüsteemis .....	24
<b>3. Sotsiaalse kaitse süsteem ja kaitse töötuse riski suhtes Eestis</b> .....	<b>29</b>
3.1 Töötuskindlustus Eesti sotsiaalse kaitse süsteemis .....	29
3.2 Eesti töötuskindlustussüsteemi põhiprintsiibid .....	32
3.3 Töötu sotsiaalse kaitse muud abinõud .....	42
<b>4. Eesti töötuskindlustus Euroopa kontekstis</b> .....	<b>49</b>
4.1 Euroopa Liidu õiguse mõjud Eesti töötuskindlustusele .....	49
4.2 Töötuskindlustus ja sotsiaalkindlustuse miinimumstandardid .....	56
4.3 Eesti töötuskindlustus võrdluses Euroopa riikidega .....	61
<b>5. Töötuskindlustuse käivitamine Eestis</b> .....	<b>65</b>
5.1 Töötuskindlustus ja tööturu olukord .....	65
5.2 Töötuskindlustuse kogemused .....	73
<b>Kokkuvõte</b> .....	<b>87</b>
<b>Kirjandus</b> .....	<b>89</b>
<b>Lisa</b> .....	<b>94</b>

# Tabelid, joonised ja kiilud

## Tabelid

Tabel 1.	Töötü sotsiaalses kaitses kasutatavad meetmed .....	16
Tabel 2.	Liikumised tööturu erinevate kategooriate vahel .....	22
Tabel 3.	Pankrottide arv 2000-2003 .....	80
Tabel 4.	Töötuskindlustuse kulud (miljon krooni) .....	82
Tabel 5.	Töötuskindlustuse tulud (miljon krooni) .....	83
Tabel 6.	Eesti Töötukassa prognoositavad tulud ja kulud 2003-2007 (miljon krooni) .....	84
Tabel A.1.	Töötuskindlustushüvitiste kvalifikatsiooniperioodid ja maksmise kestus Euroopa riikides .....	94
Tabel A.2.	Töötuskindlustushüvitise määr ja töötuskindlustusmaks määr Euroopa riikides .....	95
Tabel A.3.	Rahvusvaheliste konventsioonide standardid töötuskindlustuse suhtes .....	96

## Joonised

Joonis 1.	Sotsiaalkindlustuse ja hoolekande hüvitiste ja teenuste struktuur Eestis .....	29
Joonis 2.	Töötuskindlustushüvitise kvalifikatsiooniperiood Euroopa riikides (kuudes) .....	62
Joonis 3.	Töötuskindlustushüvitise maksmise kestus Euroopa riikides (kuudes) .....	63
Joonis 4.	Töötuskindlustushüvitise määr (%) Euroopa riikides .....	64
Joonis 5.	Töötaja ja tööandja töötuskindlustusmaks määrad (%) Euroopa riikides .....	64
Joonis 6.	Sisemajanduse kogutoodangu (SKP) ja töötuse määra (vanuserühmas 15-64) areng (%), 1994-2002 .....	66
Joonis 7.	Rahvastik (vanuses 15-64) majandusliku staatuse järgi (tuhat), 1992-2002 .....	67
Joonis 8.	Töötud töötuse kestuse järgi (% kõikidest töötutest), 1992-2002 .....	67
Joonis 9.	Töötute arv tööjõu-uuringu, tööhõiveametis registreerumise ja töötü abiraha saamise järgi, 1993-2002 .....	68
Joonis 10.	Töötud riigi tööhõiveametisse mittepöördumise põhjuse järgi (%), 2002 .....	69
Joonis 11.	Registreeritud töötute ja tööjõu-uuringu järgi töötü olevate inimeste arv, 2000-2003 .....	70
Joonis 12.	Hõive majanduse kolmes põhisektoris (rahvastik vanuses 15-69), 1995-2002 .....	71
Joonis 13.	Registreeritud töötud abiraha ja töötuskindlustushüvitise saamise järgi, 2003 .....	73
Joonis 14.	Töötuskindlustushüvitise saajate osakaal uutest töötüajatest (%), 2003 .....	74
Joonis 15.	Töötuskindlustushüvitise ja töötü abiraha saajate osakaal registreeritud töötutest maakondade lõikes (%), 2003 .....	75
Joonis 16.	Töötuskindlustushüvitise saajad vanuse järgi (%), 2003 .....	76
Joonis 18.	Töötuskindlustushüvitise saajad soo järgi (%), 2003 .....	76
Joonis 17.	Registreeritud töötud vanuse järgi (%), 2003 .....	76
Joonis 19.	Registreeritud töötud soo järgi (%), 2003 .....	76
Joonis 20.	Töötuskindlustushüvitist saanute jaotus töösuhte lõpetamise põhjuste järgi (%), 2003 .....	77
Joonis 21.	Töötuskindlustushüvitise saajate osakaal hüvitise maksmise kestuse järgi (päevades), 2003 .....	78
Joonis 22.	Töötuskindlustushüvitise keskmine ja maksimumsuurus, töötuskindlustushüvitise saajate ja kindlustatute keskmine brutokuupalk ning miinimum- ja Eesti keskmine brutokuupalk (kroonides), 2003 .....	79

Joonis 23. Kollektiivse koondamise ja tööandja maksejõuetuse hüvitiste jaotus ettevõtte või asutuse suuruse (töötajate arvu) järgi, 2003 .....	79
Joonis 24. Kollektiivse koondamise hüvitise saajad vanuse lõikes (%), 2003 .....	81
Joonis 26. Kollektiivse koondamise hüvitise saajad soo lõikes (%), 2003 .....	81
Joonis 25. Tööandja maksejõuetuse hüvitise saajad vanuse lõikes (%), 2003 .....	81
Joonis 27. Tööandja maksejõuetuse hüvitise saajad soo lõikes (%), 2003 .....	81
Joonis 28. Maksukiil 2001., 2002. ja 2004. aastal .....	85

## **Kiilud**

Kiil 1	Sotsiaalne kaitse .....	13
Kiil 2	EL määrus 1897/2000 töötuse definitsioonist tööjõu-uuringutes .....	14
Kiil 3	Töötuna registreerimine .....	31
Kiil 4	Töötuskindlustushüvitise tingimused .....	33
Kiil 5	Kollektiivse koondamise hüvitised .....	37
Kiil 6	Euroopa Ühenduse asutamisleping, artikkel 136 .....	49
Kiil 7	Euroopa Liidu Põhiõiguste Harta, artikkel 34 .....	50
Kiil 8	Direktiiv 98/59, artikkel 1 .....	55
Kiil 9	Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta, artikkel 12 – õigus sotsiaal-kindlustusele .....	56



Esimesed töötuskindlustussüsteemid maailmas loodi 19. sajandi lõpul Šveitsis, Prantsusmaal ja Belgias. Sealt levis töötuskindlustuse idee teistesse Euroopa riikidesse ning 1920ndateks oli töötuskindlustus Lääne-Euroopas laialt levinud. Eesti sotsiaalse kaitse maastikul on töötuskindlustus aga uusim sotsiaalkindlustusliik.

Töötuskindlustuse loomise üheks tõukejõuks Eestis oli kahtlematult tööpuuduse kui sotsiaalse riski esilekerkimine seoses iseseisvusele järgnenud majanduskeskkonna muutustega. Eesti oli siiski Kesk- ja Ida-Euroopa riikidest viimane, kes täistööhõivega käsumajanduse lagunemise järel töötuskindlustussüsteemi rakendas. 1992. aastal alustati Eestis küll töötü abiraha maksmist, kuid abiraha tase on püsivalt olnud madal. Jäädes alla toimetulekupiiri, ei vasta töötü abiraha määr Euroopa sotsiaalkindlustuse miinimumstandarditele ega suuda tagada kaitset vaesuse eest (Kuddo *et al* 2002). Töötuskindlustuse rakendamiseni jõuti Eestis kümme aastat pärast töötü abiraha süsteemi loomist – aastal 2002, mil majanduse üleminekuperiood oli sisuliselt juba lõppenud ning Eestis oli Euroopa Komisjoni hinnangul kujunenud toimiv turumajandus.

Uuele sotsiaalkindlustusliigile seati käivitamisel kolm põhieesmärki:

- tõsta töötajate sotsiaalse kaitse taset;
- tagada Euroopa sotsiaalharta ja Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksist tulenev sotsiaalkindlustuse miinimumstandard töötuse riski suhtes;
- korraldada töötute rahaliste hüvitiste süsteem ümber majanduslikke seaduspärasusi arvestaval ja sotsiaalset õiglust tagaval alusel.

Need eesmärgid kajastasid ühelt poolt rahulolematust madala töötü abirahaga, teisalt soovi seniste riigieelarveliste vahendite olulise suurendamise asemel luua uus, teistel finantseerimis- ja jaotuspõhimõtetel töötushüvitiste süsteem.

Üleminekuperioodi algusaastatel levinud suhtumine, et töötus on eeskätt töö kaotanud inimese probleem, on järk-järgult asendumas arusaamaga, et individuaalsete riskifaktorite kõrval on töötuse põhjused suuresti seotud majanduse struktuuri muutustega ning töötuskindlustus on töäjõuturu toimimiseks vajalik sotsiaalkindlustusliik.

Töötuskindlustus asub tööpoliitika ja sotsiaalse kaitse poliitika ristteel. See asetab töötuskindlustussüsteemi paratamatult mõnevõrra vastandlike jõudude mõjuvälja. Sotsiaalse kaitse rollis on töötuskindlustuse ülesandeks tagada piisav asendussissetulek, et tasakaalustada töötü ja tema pere tulusid ja tarbimisvõimalusi töötuse perioodil. Samas peab töötuskindlustus tööpoliitika rollis aitama kaasa tööle tagasi-pöördumisele. Optimaalse tasakaalu leidmine nende eesmärkide vahel pole kerge ning on pakkunud nii majandus- kui sotsiaalteadlastele uurimisainet mitmel pool maailmas.

Käesoleva raamatu eesmärgiks on anda ülevaade töötuskindlustuse rollist sotsiaal-

se kaitse ning tööpoliitikas, analüüsida Eesti töötuskindlustuse põhiprintsiipe ja rahvusvaheliste õigusnormide mõju meie töötuskindlustussüsteemi kujunemisele, võrrelda Eesti töötuskindlustushüvitisi teiste Euroopa riikide sarnaste hüvitistega ning analüüsida töötuskindlustussüsteemi käivitamise kogemusi ja lahendamist vajavaid küsimusi.

Raamat koosneb viiest peatükist. Esimeses peatükis vaadeldakse töötuskindlustust sotsiaalse kaitse süsteemi osana. Peatükis tutvustatakse sotsiaalkindlustuse üldisi põhimõtteid, töötuse kui sotsiaalse riski iseärasusi ja töötus sotsiaalse kaitse erinevaid vorme.

Teises peatükis antakse ülevaade töötuskindlustusest tööpoliitika kontekstis. Selles peatükis analüüsitakse nn voogude mudelit kasutades töötuskindlustuse mõju indiviidide tööturukäitumisele ning vaadeldakse töötus teooriale tuginedes võimalusi, kuidas hüvitisesaajaid töötuskindlustushüvitiste maksmise tingimustega tööle tagasi suunata.

Kui esimesed kaks peatükki käsitlevad töötuskindlustuse teoreetilisi aspekte, siis kolmas peatükk vaatleb töötuskindlustust Eestis – meie töötuskindlustussüsteemi põhimõtteid, asendit sotsiaalse kaitse süsteemis, töötuskindlustushüvitiste seoseid ja puutepunkte teiste hüvitiste ja toetustega.

Neljandas peatükis analüüsitakse Euroopa Liidu õiguse ning Euroopa Nõukogu ja Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni konventsioonide mõju Eesti töötuskindlustusele, samuti võrreldakse meie töötuskindlustussüsteemi põhijooni teiste Euroopa riikide sarnaste süsteemidega.

Viimases peatükis analüüsitakse majanduskeskkonda ja tööturu olukorda töötuskindlustuse rakendumise ajal ning töötuskindlustuse käivitamise esimese kahe aasta kogemusi – kes on töötuskindlustushüvitiste saajad, milline on olnud süsteemi tulude ja kulude dünaamika. Peatüki lõpus on toodud välja seni üleskerkinud olulised probleemid, mis süsteemi edasiarendamisel lahendamist vajavad.

Autorid tänavad kolleege Poliitikauuringute Keskuses PRAXIS ja Eesti Töötukassas, kes raamatu käsikirja kommenteerisid ja abistasid vajalike andmete hankimisel.

# 1. Töötuskindlustus sotsiaalse kaitse osana

## 1.1 Sotsiaalse kaitse põhiprintsiibid

Sotsiaalse kaitse süsteemi all mõeldakse tavaliselt kahte valdkonda – sotsiaalkindlustust ja hoolekannet, mis erinevad teineteisest nii eesmärkide, põhimõtete kui meetmete poolest.

Sotsiaalkindlustus on Euroopas levinud käsitluse kohaselt kaitse, mida ühiskond tagab oma liikmetele teatud sotsiaalsete riskide puhul, millega enamasti kaasneb sissetulekute vähenemine või kaotus või kulutuste suurenemine (Pieters 1998). Sotsiaalpoliitikas laialt levinud sotsiaalse riski kontseptsioon erineb mõneti riski käsitlustest majandusteaduses, kus riski all mõistetakse tavaliselt ebasoodsa mõjuga sündmuse või teguri esinemise ohtu või indiviidi käitumisega seotud määramatust (vt nt Karma ja Paas 2000).

Sotsiaalsete riskidena käsitletakse enamasti haigust ja arstiabi kasutamist, töövõimetust, vanadust, toitjakaotust (perekonna ülalpidaja surma), töötust, rasedust, laste sündi ja kasvatamist, aga ka puudest tingitud erivajadusi ja pikaajalise hoolduse vajadust. Seejuures on riskiks sissetulekute vähenemine või kaotus vanaduse tõttu, mitte aga vananemine kui selline, samuti kulutuste suurenemine arstiabi vajaduse tõttu, mitte arstiabi kasutamine iseenesest. Töötuse puhul haakuvad majandusteaduslik ja sotsiaalpoliitiline riskikäsitlus paremini. Töökoha kaotus on risk indiviidi jaoks ning samas on sissetulekute kaotus töötuse tõttu sotsiaalne risk, mis ohustab nii konkreetsete indiviidide ja nende perekondade toimetulekut kui ka ühiskonna sotsiaalset heaolu laiemalt.

Sotsiaalkindlustuse ülesandeks on pakkuda kaitset sotsiaalsete riskide korral, et ära hoida või leevendada sissetulekute vähenemise või kulutuste suurenemise negatiivset mõju toimetulekule, vältides sellega sotsiaalsete probleemide teravnemist.

Sotsiaalsete riskide puhul, millega eeldatavalt kaasneb sissetulekute vähenemine või katkemine – emadus, haigus, töövõimetus, toitjakaotus, vanadus ja töötus –, asendavad sotsiaalkindlustushüvitised saamata jäänud tulu. Teiste sotsiaalsete riskide puhul, millega kaasneb kulutuste suurenemine – laste sünd ja kasvatamine, arstiabi kasutamine, matuse korraldamine, puudest tingitud erivajadused, pikaajalise hoolduse vajadus – katab sotsiaalkindlustus osa kuludest toetuste (peretoetused, matusetootus) või teenuste (ravi- või hooldusteenused) kaudu.

Eelpoolnimetatud sotsiaalsetele riskidele vastavad eeskätt järgmised hüvitiste liigid:

- haigus- ja emadushüvitised;
- pensionid (vanadus-, töövõimetus- ja toitjakaotuspension);
- töövigastus- ja kutsehaigushüvitised;
- töötushüvitised<sup>1</sup>;
- peretoetused;
- matusetootus.

1 – Siin ja edaspidi on töötushüvitised üldnimetuseks erinevatele töötuse puhul makstavatele rahalistele hüvitistele, hõlmates nii töötuskindlustushüvitist kui töötü abiraha.

Sotsiaalkindlustus haarab eelkõige rahalisi hüvitisi ja toetusi, kuid sotsiaalkindlustuse vahenditest osutatakse sageli ka teenuseid – näiteks tervishoiuteenuseid, töövigastusejärgselt vajalikku kutsealast rehabilitatsiooni, ümberõpet või töökohtade kohandamist. Sotsiaalkindlustuseks ei loeta üldiselt aga selliseid hüvitisi või teenuseid, mis ei ole seotud ülalviidatud sotsiaalsete riskidega, vaid pigem sotsiaalse ülekohtu (nt repressioonid) heastamise või teatud teenete eest tunnustamisega (Pieters 1998). Sotsiaalkindlustusega kaetud sotsiaalsete riskide hulka ei loeta vaesust või puudust, see risk on hõlmatud hoolekande, eelkõige sotsiaalabiga.

Sotsiaalsete riskide ja sotsiaalkindlustushüvitiste loetelu ei ole siiski lõplik ega ajas muutumatu. Sotsiaalmajandusliku olukorra, tööelu, perevormide ja soorollide muutumisega võivad kaasnedä uued sotsiaalsed riskid ja vajadus uute sotsiaalkindlustushüvitiste järele.

Hoolekande all mõistetakse erinevaid abinõusid toimetuleku, elukvaliteedi ja sotsiaalse integratsiooni soodustamiseks. Hoolekande valdkonda kuuluvad eelkõige mitmesugused sotsiaalteenused, mis toetavad isiku või perekonna toimetulekut, suurendavad tegevus- ja kohanemisvõimet ning heaolu. Sageli on sotsiaalteenuste eesmärgiks sotsiaalsetest erivajadustest (nt puue, laste kasvatamine vms) tingitud abi osutamine või vaesuse ja tõrjutuse ennetamine ja leevendamine, kuid erinevate sotsiaalteenuste eesmärgid võivad olla ka laiemad.

Vaesuses elavatele isikutele ja leibkondadele osutatakse sotsiaalabi - kas rahaliste toetustena või mitterahalise abina, milleks on tavaliselt toit, peavari, rõivad ja muu eluks hädavajalik. Sotsiaalabitoetused erinevad sotsiaalkindlustushüvitistest eelkõige sellepõõlest, et neid makstakse puuduse korral ja vastavalt individuaalsele abivajadusele. Erinevalt sotsiaalabist on sotsiaalkindlustushüvitiste saamiseks vajalik vaid sotsiaalse riski ilmnenine ning individuaalset abivajadust reeglina ei hinnata (Pieters 1998, Annus ja Aaviksoo 2002).

Riikide sotsiaalse kaitse mudelid, sealhulgas sotsiaalkindlustussüsteemid, erinevad üksteisest oluliselt sõltuvalt ajaloolistest, kultuurilistest ja poliitilistest mõjutustest, mistõttu ei ole olemas ühte rahvusvaheliselt tunnustatud sotsiaalse kaitse mudelit. Euroopa riikide sotsiaalkindlustussüsteemidel on siiski hulk sarnaseid jooni, mille põhjal on neid võimalik rühmitada näiteks poliitilise ideoloogia (Esping-Andersen 1990) või regionaalse kuuluvuse (Ferrera ja Rhodes 2000) järgi<sup>2</sup>.

Sotsiaalkindlustussüsteemid võivad olla universaalsed, mis tähendab, et riskide korral on kaitse tagatud kogu elanikkonnale (nt Skandinaaviamaades, Suurbritannias ja Iirimaa) või tööpanusel põhinevad – sel juhul on kaitstud eelkõige töötajad (Kontinentaal-Euroopa riikides nagu Saksamaa, Austria, Prantsusmaa, Belgia, Hol-

---

2 – Skandinaavia, Anglo-Saksi, Kontinentaal-Euroopa ja Lõuna-Euroopa mudelitele iseloomulike joonte kohta vt näiteks Kuddo et al 2002.

land, Luksemburg). Esimesel juhul on sotsiaalkindlustushüvitised tavaliselt kõigile elanikele võrdses suuruses ning neid rahastatakse üldistest maksutuludest. Töötamise ja tööpanusega seotud sotsiaalkindlustuse puhul on enam levinud hüvitised, mille suurus on seotud varasema töötasuga.

Praktikas kujutavad riikide sotsiaalkindlustussüsteemid endast sageli kombinatsiooni universaalsetest ja töötamisega seotud hüvitistest. Näiteks Skandinaaviamaadele on iseloomulik, et kõigile on tagatud võrdne põhihüvitis, kuid töötajatel on täiendavalt õigus töötasust sõltuvatele hüvitistele kutsealase sotsiaalkindlustusskeemi kaudu (Kuddo *et al* 2002).

### Sotsiaalkindlustuse üldised tunnused

Erinevate riikide süsteemide erinevusele vaatamata on sotsiaalkindlustusele üldiselt iseloomulikud järgmised tunnused (vt nt Pieters 1998):

- 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 tuluallikaid. 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 sotsiaalabi.<sup>3</sup>
- Sotsiaalkindlustust iseloomustab põlvkonnasisene ja põlvkondadevaheline solidaarsus. Põlvkondadevaheline solidaarsus eeldab ühelt poolt, et nooremad, majanduslikult aktiivsed ühiskonnaliikmed on valmis kandma vanemate põlvkondade sotsiaalse kaitse, eelkõige pensionide, kulu; teisalt aga ka seda, et vanemad põlvkonnad hoiduvad esitamast nõudeid, mis tulevasi põlvesid 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

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

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 sihtots- tarbelistest maksudest. Selliseid sotsiaalkindlustusskeeme nimetatakse osamakse- listeks. Levinud on rahastamiskohustuse jagamine töötajate ja tööandjate vahel, kuid ka riik võib teha omalt poolt süsteemi täiendavaid sissemaksleid. Samas on võimalik ka sotsiaalkindlustushüvitiste rahastamine üldistest maksudest (riigieelar- vest), selliseid sotsiaalkindlustusskeeme nimetatakse mitteosamakselisteks. Näiteks rahastatakse üldistest maksudest sageli peretoetusi, puuetega inimeste eritoetusi, mõnedes riikides ka tervishoiuteenuseid, mõningaid pensioniliike ja töötü abiraha.

## Sotsiaalkindlustus versus erakindlustus

Sotsiaalkindlustusel on mitmeid kontseptuaalseid sarnasusi erakindlustusega. Mõle- mad kasutavad sarnaseid mõisteid nagu kindlustatu, kindlustusjuhtum, kindlustus- andja, kindlustusmaks jne. Erakindlustus võib täita sotsiaalkindlustusega sarnast funktsiooni – leevendada sissetulekute langust või korvata suurenenud kulutusi. Samas on erakindlustusel ja sotsiaalkindlustusel olulisi erinevusi. Sotsiaalkindlustus erineb erakindlustusest eelkõige oma laiemate eesmärkide poolest ning oluliseks erinevuseks on riskide kollektiivne jagamine ja teatava sotsiaalse kaitse taseme ta- gamine kogu ühiskonnas. Mõnevõrra lihtsustades võib tõmmata eraldusjooneks, et erakindlustus kindlustab eeskätt individuaalset riski, samas kui sotsiaalkindlustuse eesmärk on pakkuda kaitset sotsiaalsete riskide korral.

Erakindlustuse individuaalne lähenemine tähendab muuhulgas, et reeglina hindab kindlustusselts riske individuaalselt ning kindlustusmaksed on diferentseeritud sõltuvalt riskiastmest. Sotsiaalkindlustuses reeglina individuaalset riski aga ei hin- nata ning kindlustusmaks määr on kõigile kindlustatutele ühesugune, väljendades nii solidaarsust kindlustatute vahel<sup>4</sup>. Kuigi ka erakindlustuse puhul võib kindlustus- skeemis esineda erinevaid ümberjaotusi, ei ole kindlustatute solidaarsus eesmärk omaette.

Sotsiaalkindlustus kasutab enamasti jooksvat finantseerimist – jooksva aasta kulu- deks vajalikud vahendid saadakse samal aastal maksetest või maksudest laekuvatest vahenditest. Erakindlustus kasutab reeglina eelfinantseerimist – kindlustusmakse- test kogutud vahendid investeeritakse, et finantseerida kindlustatule tulevikus makstavaid hüvitisi.

---

4 – Erandiks on tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustus, kus ka sotsiaalkindlustusskeemides on tööandjate kindlustusmaksed sageli diferentseeritud sõltuvalt konkreetse tööandja hinnatud riskiastmest ja/või tegelikult toimunud tööõnnetuste või tuvastatud kutse- haiguste arvust.

### Sotsiaalne kaitse

#### Sotsiaalkindlustus

- kaitse sotsiaalsetest riskidest (vanadus, töövõimetus, toitjakaotus, töötus, haigus, surm, laste kasvatamine) tingitud sissetulekute kaotuse või vähenemise või kulude kasvu korral
- asendussissetulek või lisakulude hüvitamine ei sõltu individuaalsest abivajadusest

#### Hoolekanne

- abi toimetuleku ja elukvaliteedi parandamiseks erivajaduste või puuduse korral
- abi osutamisel hinnatakse individuaalset abivajadust

Mõnede sotsiaalsete riskide – näiteks haigus ja vanadus – suhtes on põhimõtteliselt võimalik kaitset korraldada nii sotsiaalkindlustuse kui ka erakindlustuse vormis. Laialt levinud seisukoha järgi ei ole aga töötuse risk erakindlustuse poolt kindlustatav (Barr 1993). Selle põhjuseks on peamiselt asjaolu, et kindlustusseltsidel puudub piisav informatsioon iga indiviidi töötusrisi hindamiseks ning sellele vastava kindlustusmakse küsimiseks. Samas ei sõltu töötusrisk mitte üksnes individuaalsetest teguritest, vaid ka majanduskeskkonna muutustest, mille alahindamine ähvardaks kindlustusandjaid suurte finantsprobleemidega. Isegi kui kindlustusseltsid riskihindamisega hakkama saaksid, puudub suurel osal töötajatest tõenäoliselt huvi endale kõrgete kindlustusmaksete eest kindlustuskaitset osta ning kindlustusandjatel oleks raske moodustada kindlustuse toimimiseks vajaliku suurusega kogumit „headest“ ja „halbade“ riskidest.

## 1.2 Sotsiaalne kaitse töötuse riski suhtes

Edasi vaatleme veidi lähemalt, milles seisneb töötuse kui sotsiaalse riski sisu. Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) konventsioon nr 102 sotsiaalkindlustuse miinimumstandarditest (1952. aastast) ja Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeks (1964. aastast) käsitlevad töötuse puhul 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.“

Võib tähele panna, et kui võrd neis konventsioonides viidatakse töise tulu katkemisele, siis puudutab selline töötuse riski definitsioon vaid isikuid, kes on varem töötanud. Siiski, kuna ILO konventsioon nr 102 ja Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeks puudutavad miinimumnõudeid sotsiaalkindlustussüsteemidele (vt ka osa 4.2), tuleb sellest töötuse riski definitsioonist aru saada nii, et töötushüvitisi tuleks maksta vähemalt nimetatud juhul. Mõistagi võivad riigid 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.

Üheks töötushüvitiste saamise tingimuseks ning praktiliseks võimaluseks tõise tulu katkemist kindlaks teha on töötuna arvele võtmine. Teisisõnu, õigus töötushüvitis-tele saab tekkida vaid registreeritud töötutel. Samas on töötuna arvele võtmise tingimused riigiti erinevad ning registreerumise kõrval on hüvitiste saamiseks ka muid tingimusi. Nii on töötushüvitiste saajaid reeglina vähem kui registreeritud töötuid.

ILO on teisalt välja töötanud töötuse definitsiooni, mida kasutatakse tööjõu-uuringutes ja mis võimaldab töötuse määra rahvusvahelisi võrdlusi. ILO statistikajuhendi kohaselt loetakse töötuks isik, kelle puhul on üheaegselt täidetud kolm tingimust:

- on ilma tööta;
- on töö leidmisel valmis kohe tööle asuma;
- otsib aktiivselt tööd.

ILO meetodika rakendamist tööjõu-uuringute läbiviimisel Euroopa Liidu (EL) liikmesriikides on täpsustatud EL määruses nr 1897/2000 (vt kiil 2). Näeme, et töötuse kui sotsiaalse riski määratlus erineb nii registreeritud töötusest kui ka tööjõu-uuringutes kasutatavast töötuse definitsioonist. Kui töötushüvitise saamise tingimuseks on arvelevõtmine riiklikus tööhõivetalituses, siis tööjõu-uuringutes käsitletakse riiklikusse tööhõivetalituses pöördumist ainult ühe alternatiivina teiste aktiivse töötamise võimaluste seas. Erinevusi põhjustab ka sobiva töö vastuvõtmise nõue. Töötushüvitiste puhul on reeglina tingimuseks, et hüvitise saaja on kohustatud vastu võtma tööpakkumise, mis vastab tema vanusele, haridusele, varasemale töökogemusele jm teguritele. Tööjõu-uuringutes võidakse samas töötuks lugeda ka inimene, kes on sobiva töö pakkumisest keeldunud.

Kiil 2

### EL määrus 1897/2000 töötuse definitsioonist tööjõu-uuringutes

#### Töötu on isik vanuses 15-74, kes:

- on ilma tööta – ei ole palgatööl ega tegutse ettevõtjana või töötas eelmisel nädalal vähem kui 1 tunni;
- on valmis kahe nädala jooksul alustama palgatööd või tegutsemist füüsilisest isikust ettevõtjana;
- otsib aktiivselt tööd – on viimasel 4 nädalal astunud konkreetseid samme töö või ettevõtluse leidmiseks.

#### Aktiivseks töötamiseks loetakse:

- pöördus riiklikusse tööhõivetalitusesse töö leidmiseks;
- pöördus eratööhõiveagentuuri töö leidmiseks;
- pöördus otse tööandjate poole;
- otsis tööd sõprade, tuttavate, ametiühingute vms. kaudu;
- avaldas töötamiseks kuulutuse või vastas kuulutusele;
- tutvus töötamiseks kuulutustega;
- käis tööintervjuul või vastaval katsel;
- otsis töövahendeid, -ruume või maad;
- taotles tööloa, litsentsi või rahalisi vahendeid.



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 (vt osa 4.2). Tööjõu-uuringute puhul ei ole töökautuse põhjus aga oluline.

Nii on sotsiaalkindlustusega kaetud töötuse risk oma sisult enamasti kitsam ka töötuse määratlusest tööjõu-uuringutes. Reeglina ei ole seetõttu mitte kõigil tööjõu-uuringu järgi töötutel õigust töötushüvitistele. 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 tööotsingutele. 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 lahkumiseга tegid enda jaoks kahjuliku valiku, suutmata hiljem uut töökohta leida.

Nii ILO konventsioon nr 102 kui ka ILO tööjõu-uuringute statistikajuhend viitavad nn täielikule töötusele, kus töösuhe on katkenud ja töine tulu täielikult puudub. Mitmed Euroopa Liidu liikmesriigid tagavad aga sotsiaalkindlustushüvitisi ka nn osalise töötuse ehk vaeghõive korral. Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeks (1990. aastast) käsitleb osalise töötuse puhul kindlustatava riskina töötasu alanemist, mille põhjuseks on:

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

Nii võib töötuse kui sotsiaalse riski käsitlus olla ka laiem tööjõu-uuringutes kasutatavast töötuse definitsioonist – juhtudel kui sotsiaalkindlustussüsteem katab ka osalise töötuse riski, võib sotsiaalkindlustushüvitisi saavate töötute arv olla suurem kui töötute arv tööjõu-uuringute järgi.

### Sotsiaalse kaitse vormid töötuse korral

Töötute sotsiaalne kaitse on riigiti korraldatud väga erinevalt. Sageli jagatakse vastavad meetmed kaheks (tabel 1):

- asendussissetulekut pakkuvad meetmed (sageli nimetatud ka passiivsed meetmed);
- tööturuteenused (ehk aktiivse tööpoliitika meetmed)<sup>5</sup>.

Esimesel juhul makstakse töötule töötasu asendavaid rahalisi hüvitisi. Teisel juhul pakutakse võimalust kasutada tööturuteenuseid, näiteks osaleda tööturukoolituses.

5 – Käesolevas töös kasutatakse mõisteid tööturuteenused ja aktiivne tööpoliitika sünonüümidena.

**Tabel 1. Töötu sotsiaalses kaitstes kasutatavad meetmed**

<b>Asendussissetulekut pakkuvad meetmed</b>	<b>Aktiivse tööpoliitika meetmed</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Töötuskindlustushüvitis</li><li>• Töötu abiraha</li><li>• Koondamishüvitis</li><li>• Tööaja vähendamise kompensatsioon</li><li>• Individuaalsed kogumisarved</li><li>• Töövõimetuspension</li><li>• Eelpension</li><li>• Sotsiaalabi</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Töövahendus ja nõustamine</li><li>• Tööturukoolitus</li><li>• Tööturutoetused tööandjale</li><li>• Stardiabi ettevõtluse alustamiseks</li><li>• Töökohtade loomine, sh avalikud tööd</li><li>• Erivajadustega inimeste tööerakendamine, sh kutsealane rehabilitatsioon, töökohade kohandamine ja kaitstud töökohad</li></ul>

*Allikas: autorite koostatud*

Aktiivsete meetmete hulka loetakse aga ka selliseid rahalisi toetusi või subsidiume, mille vahetuks eesmärgiks on tööerakendamine. Tööturuteenuste osutamine ei välista siiski samaaegset hüvitise või õpestipendiumi maksmist.

Järgnevas keskendume töötuse korral asendussissetulekut tagavatele rahalistele hüvitistele. Enimlevinud rahaliste hüvitiste vormideks on:

- töötuskindlustushüvitis;
- töötu abiraha;
- koondamishüvitis;
- individuaalsed kogumisarved.

Arenenud riikides (OECD liikmesriikides) ning Kesk- ja Ida-Euroopa ülemineku maades on levinumaks töötuskindlustus- ja koondamishüvitised<sup>6</sup>. Mõned Latiina-Ameerika riigid kasutavad alternatiivina töötuskindlustusele individuaalseid kogumisarveid, mis on sisuliselt individuaalne hoius töötuse juhtumiks. Arengumaades on rahalised hüvitised töötutele vähem levinud, pigem pakutakse võimalust osaleda vähetasustatud avalikes töödes või koolitusprogrammides.

## **Töötuskindlustus**

Töötuskindlustus on reeglina kindlustuspõhimõttele rajatud osamakseline sotsiaalkindlustusskeem, mida finantseeritakse töötaja ja/või tööandja kindlustusmaksetest. Töötuskindlustusega hõlmatud – kindlustusmaksete tasumine – on enamasti kohustuslik.

Kohustusliku hõlmatuse enamlevinud põhjenduseks on tuleviku määramatus. Kuigi tööpuuduse üldine tase võib olla prognoositav, ei ole konkreetse inimese töötusjäämine konkreetset aastal ennustatav. Kohustuslikkuse printsiip võimaldab jagada

6 – OECD – Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsioon (*Organisation for Economic Co-operation and Development*).

töötuse riski kõigi töötajate vahel ehk kõigi nende vahel, keda see risk võib puudutada. Töötuskindlustuse vabatahtlikkuse korral on võimalik, et kindlustamisest huvituksid üksnes need töötajad, kelle risk töötuks jääda on kõrgem. Samas jätaaksid need töötajad, kes arvavad, et nende risk töötuks jääda on madalam, ennast tõenäoliselt kindlustamata (Barr 1993). Kindlustamata võivad samas end jätta ka mõned kõrgema riskiga töötajad, kes kas lühinägelikult eelistavad kindlustusmakse võrra suuremat kohest sissetulekut või kellele valmistab raskusi kindlustusmakse jaoks jooksvate tarbimiskulude kärpimine. Kohustuslikkuse printsiip tekitab ootuspäraselt vastuseisu nende hulgas, kes töötuskindlustuse süsteemist pariteetset vahetust ei saa – need on kõrgemapalgalisel töötajad, kelle sissetulekute tase võimaldab koguda sääste, et end võimaliku sissetulekute languse vastu ise kaitsta ning kes seetõttu käsitlevad kindlustusmakset pigem riigi kehtestatud maksuna.

Euroopas on riike, kus töötuskindlustus on vabatahtlik (Soome, Rootsi, Taani). Neis riikides korraldavad töötuskindlustuskindlustust ametiühingud, samas on ametiühingute kõrge liikmelisus aidanud kaasa sellele, et enamus töötajatest on töötuskindlustusega liitunud. Oluline on ka asjaolu, et neis riikides on kõigile töötutele tagatud riiklik baaskaitse. Nii on vabatahtlik töötuskindlustus Põhjamaades sisuliselt täiendav kindlustus töötuse riski suhtes.

Töötuskindlustushüvitise saamise tingimuseks on lisaks töötuna arvelevõtmise nõudele enamasti ka nn kvalifikatsiooniperioodi nõue – eeldatakse teatud kestusega tööstaaži ja/või kindlustusstaaži (sissemaksete tegemist). Kvalifikatsiooniperioodi nõue rõhutab kindlustusprintsiipi – hüvitise saamise eelduseks on varasem rahaline panus sellesse süsteemi. Teisalt aitab kvalifikatsiooniperiood vältida süsteemi kuritarvitusi, välistades suurte hüvitiste maksmise üksnes lühiajalise kindlustusmakse tasumise eest. Mõnedes riikides tehakse kvalifikatsiooniperioodi arvestamisel teatud mööndusi, näiteks võib õppimine olla võrdsustatud töötamisega ning ka koolilõpetajatel tekib õigus töötuskindlustushüvitisele, teistes riikides makstakse sellistel juhtudel aga abiraha.

Töö kaotanud inimeste puhul on reeglina oluline ka töösuhte lõppemise põhjus – enamasti ei maksta töötuskindlustushüvitist juhul, kui töötaja otsustas töölt lahkuda omal soovil. Põhjuseks on siin soov vältida kuritarvitusi ja nn moraaliriski ehk olukordi, kus kindlustatud isik kindlustusjuhtumi ise teadlikult esile kutsub (vt osa 2.1). Hüvitise saamisel on reeglina ka tingimuseks aktiivne tööotsimine ja valmisolek sobiva töö pakkumisi vastu võtta.

Nii nagu teiste sotsiaalkindlustushüvitise puhul, on ka töötuskindlustushüvitise vormi suhtes tüüpvalikuks: võrdse määraga või varasemast palgast sõltuv. Hüvitise vorm peegeldab sotsiaalpoliitilist jaotusprintsiipi. Enamasti sõltub töötuskindlustushüvitise suurus eelnevast palgast, kuid on ka riike, kus kindlustushüvitis on võrdse määraga (nt Suurbritannia ja Iirimaa) või sõltub töötasust ainult osaliselt (nt Soome). Hüvitise maksmise kestus on piiratud (v.a Belgias) ning sõltub enamasti eelneva tööstaaži või kindlustusstaaži pikkusest (ulatuslikumat ülevaadet vt osa 4.3 ja lisa).

Töötuskindlustuse üheks põhiprintsiibiks on solidaarsus, mis võib väljenduda erinevates aspektides. Iseenesest on iga töötaja tõenäosus töötuks jääda erinev – töötu-se risk varieerub sõltudes vanusest, haridusest, ametialast ja muudest teguritest. Reeglina on aga kindlustusmaksed ja hüvitise määrad kindlaksmääratud ning kõigile kindlustatutele ühesugused. Maksed määr ei sõltu konkreetse töötaja või tööandja individuaalsest riskiastmest ning hüvitised ei ole üks-üheses vastavuses tehtud sisse-maksetega. Nii toimivad töötuskindlustussüsteemis alati ümberjaotused töötajatelt töötutele ning madalama töötusriskiga isikutelt kõrgema töötusriskiga isikutele. Täiendavaks solidaarsuse elemendiks võib olla ümberjaotus kõrgemapalgalistelt madalamapalgalistele juhul, kui hüvitis on kõigile võrdse määraga või kui hüvitisel on maksimumsuurus, ent samas kindlustusmaksel maksimumi pole.

### Töötu abiraha

Töötu abiraha finantseeritakse tavaliselt üldistest maksutuludest, seega on reeglina tegemist mitteosamakselise sotsiaalkindlustusskeemiga. Mõnedes riikides on ka abiraha saamise eelduseks varasem töötamine (nt Portugal), ent paljudes riikides töötu abiraha puhul kvalifikatsiooniperiood puudub ning abiraha maksmise aluseks on abivajadus (nt Iirimaa, Saksamaa, Soome, Suurbritannia). Abiraha suurus on kas fikseeritud ega sõltu töötaja varasemast töötasust (Portugalis näiteks 80% miinimum-palgast) või lähtutakse abiraha suuruse kindlakstegemisel töötaja majanduslikust olukorrast, võttes sageli arvesse ka ülalpeetavate pereliikmete arvu ja/või teiste leibkonnaliikmete sissetulekuid (nt Soome, Saksamaa).

Töötu abiraha on üldjuhul töötuskindlustushüvitisest väiksem ning sageli makstakse seda juhul, kui töötuskindlustushüvitise maksmise periood lõpeb või kui isikul ei teki kindlustushüvitisele õigust (nt kooli lõpetanud). Sarnaselt kindlustushüvitisele eeldab ka abiraha saamine reeglina isiku valmisolekut tööle asuda ning aktiivset töötöötamist. Paljudes riikides on kasutusel nn duaalne süsteem, kus eksisteerivad nii töötuskindlustus kui töötu abiraha.

### Koondamishüvitis

Koondamishüvitis on ühekindne väljamakse, mida tööandja on kohustatud maksma töölepingu lõpetamisel. 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).

Koondamishüvitisi makstakse nii individuaalsete kui ka kollektiivsete koondamiste korral, kuid hüvitamise reeglid ja määrad võivad individuaalse ja kollektiivse koondamise juhtudel olla erinevad. Hüvitise suurus sõltub reeglina tööstaaži pikkusest antud tööandja juures, kuid hüvitise määrad on riigiti väga erinevad. Vodopivec'i ja Raju

(2002) hinnangul on kõige levinum reegel koondamishüvitise suuruse arvutamisel üks kuupalk ühe töötatud aasta eest, kuid on ka mitmeid keerukamaid reegleid.

### Individaalsed kogumisarved

Individaalsed kogumisarved on vähemtuntud instrument, mis on kasutusel Ladi-na-Ameerika riikides. Brasiilias võeti individaalsed kogumisarved kasutusele juba 1960ndatel, kuid teistes Ladina-Ameerika riikides (Tšiili, Kolumbia, Ekuador, Pana-ma, Peruu ja Venetsueela) on tegemist suhteliselt uue meemega. Sellises süsteemis kannab tööandja teatud osa töötaja sissetulekust regulaarselt töötaja individaalse-le kogumisarvele. Osades riikides (nt Tšiili) on kohustus kogumisarvetele regulaar-seid makseid teha ka töötajatel.

Töötuse korral on töötajal õigus individaalsel kogumisarvel olevat summat kasu-tada, olenemata töökaotuse põhjustest. Erandiks on Brasiilia, kus töötajad saavad oma arvet kasutada vaid juhul, kui nad pole töölt lahkunud omal soovil. Lisaks on Brasiilias tööandjad kohustatud nendepoolsel töölepingu lõpetamisel lisama töötaja kogumisarvele 40% arvel olevast summast, mida tõlgendatakse kui trahvi – sisuli-selt asendab see koondamishüvitist. Panamas ja Venetsueelas sõltub trahv töötaja eelnevast palgast ning seda makstakse sõltumata töölepingu lõppemise põhjustest.

Mõnes riigis lisatakse pensionieaks kasutamata jäänud summad töötaja pensionikon-tole, teistes on töötajal võimalus kogumisarvet kasutada ka tervise või haridusega seotud kulude katmiseks (Vodopivec ja Raju 2002). Tšiilis teevad töötajad ja valitsus regulaarseid makseid ka eraldi solidaarsusfondi, millest tehakse teatud tingimustel ülekandeid töötaja individaalsele arvele juhul, kui arvel olev summa langeb töötus-perioodi kestel alla kindlaksmääratud miinimumi (Heckman ja Pages 2000).

### Muud sotsiaalse kaitse abinõud töötutele

Kui töötuskindlustushüvitised, töötü abirahad, koondamishüvitised ja individaal-sed kogumisarved on otseselt mõeldud pakkuma sissetulekutagatise töö kaotuse pu-huks, siis tegelikkuses võivad sama funktsiooni täita ka teised hüvitised ja toetused. Asendussissetuleku rolli töö kaotuse korral võivad täita näiteks töövõimetuspension, eelpension või sotsiaalabitoetused. Seejuures on oluline, kui ranged on pensioni või toetuse määramise kriteeriumid võrreldes töötushüvitise kriteeriumidega, samuti erinevate hüvitiste või toetuste rahalised väärtused. On loomulik, et töötud üritavad taotleda soodsaimat hüvitist.

Töövõimetuspension eesmärgiks on pakkuda asendussissetulekut inimestele, kes haiguse või vigastuse tõttu ei ole võimelised tööga elatist teenima või kelle töövõime on oluliselt alanenud. Mitmed uuringud on näidanud, et kui töötushüvitise saami-se kriteeriumid on ranged või töötushüvitise tase töövõimetuspensionist madalam, suureneb töövõimetuspensionäride arv (Schmid ja Reissert 1996). Selline areng on

tõenäolisem juhul, kui tööpuudus on kõrgem vanemaealiste hulgas, sest neil on sagedamini terviseprobleeme. Teisalt võetakse mõnes riigis töövõimetus kindlakstegemisel arvesse ka tööturuga seotud tegureid, näiteks tervisekahjustusega inimeste reaalsel võimalust konkreetsetes tööturuolukorras tööd leida.

Euroopa riikides on küllalt levinud ka erinevad eelpensionisüsteemid, mis pakuvad võimaluse püsisissetulekuks vanemaealistele, ent üldisesse pensionikka veel mitte jõudnud töötutele. Eelpensionide kasutamine laienes Euroopa riikides 1970ndatel aastatel just tööpuuduse kasvu tõttu, kui usuti, et sellise abinõuga on võimalik tagada töökohti noorematele. Nüüdseks on eelpensionid kasutusele võetud ka mitmes Kesk- ja Ida-Euroopa riigis. Sisuliselt suunatakse eelpensioniskeemide abil osa vanemaealisest tööjõust mitteaktiivsesse seisundisse, mis tähendab töötute ümberkategoriseerimist pensionärideks. Erinevate riikide kogemus näitab, et eelpensioniskeemide pikaajaline mõju on olnud pigem negatiivne. Need ei ole vähendanud töötust, vaid tööjõu pakkumist ja nõudlust. Nii on suurenenud mitteaktiivsete, ülalpeetavate inimeste arv ja sedakaudu sotsiaalse kaitse süsteemide finantskoormus, mis omakorda tööhõivele negatiivset mõju avaldab. Euroopa riikide ühine mure – rahvastiku vananemine – sunnib eelpensionidele ligipääsu piirama, et vanemaealist tööjõudu võimalikult kaua tööturul hoida.

Kuigi sotsiaalabi ei ole otseselt suunatud töö kaotanud inimestele, vaid puuduses inimestele üldiselt, on sotsiaalabi saajate hulgas sageli küllalt suur osakaal töötutel, kuivõrd töötus on üheks sagedasemaks vaesusriskiks. Rahalise toetuse suurus sõltub tavaliselt leibkonna sissetulekust ja koosseisust (sh töötavate inimeste ja ülalpeetavate arvust leibkonnas). Toetuse eesmärgiks on tagada minimaalne sissetulekute tase, mis oleks piisav esmavajaduste rahuldamiseks, kuid mis samas säilitaks töötsemise motivatsiooni (Kuddo *et al* 2002). Pikaajaliselt töötutele on sotsiaalabi süsteem sageli töötushüvitiste „jätakuks“ – neile, kes töötushüvitiste maksmise ajal tööd leidnud ei ole, hakatakse maksma sotsiaalabitoetusi. Ent sarnaselt töötushüvitiste saajatele nõutakse ka sotsiaalabi saajatelt sageli valmisolekut tööle asuda ning aktiivset tegelemist tööotsingutega.

Lisaks eelnimetatutele on eriti Lääne-Euroopas ja Põhja-Ameerikas kasutusel hüvitisi, mis kompenseerivad palga alanemist tööaja vähenemise tõttu ehk nn osalist töötust. Sellised skeemid võimaldavad ettevõtetel paindlikult reageerida turul toimivatele muutustele ja vähendada majanduslanguse perioodil ajutiselt töötajate tööaega ja palka. Enamasti kompenseeritakse palga alanemine töötuskindlustussüsteemi kaudu (nt Saksamaa, Holland, Suurbritannia, Rootsi). Töökoormuse vähenemise puhul on kasutusel ka nn töö jagamise (*work sharing*) programmid, mille eesmärgiks on vältida koondamisi ajutiste majandusraskuste perioodidel (Vodopivec ja Raju 2002).

Kokkuvõtteks – töö kaotanud inimesele võivad asendussissetulekut pakkuda erinevad hüvitised ja toetussüsteemid, mitte üksnes töötushüvitisteks nimetatud. Edaspidises keskendumise siiski nimelt töötushüvitisele.

# 2. Töötuskindlustuse mõju tööturule

## 2.1 Töötuskindlustuse mõju tööturukäitumisele

Nagu eelpool mainitud, on töötuskindlustuse eesmärgiks tagada piisav kaitse tõise tulu katkemise korral. Samas tuleb arvestada, et töötushüvitiste maksmine avaldab mõju nii indiviidide kui ka ettevõtete tööturukäitumisele. Töötuskindlustus võib mõjutada kindlustatud töötajaid muutma oma käitumist viisil, mis suurendab tõenäosust, et neil tekib õigus hüvitist saada. Näiteks võivad inimesed töötuskindlustuse olemasolul kergemini aktsepteerida enda koondamist või otsida tööd kauem kui kindlustussüsteemi puudumisel. Tööandjad seevastu võivad töötajaid kergemini tööle võtta ja vallandada, kuna töötuskindlustussüsteem asendab nende sotsiaalset vastutust. Teisisõnu kätkeb töötuskindlustussüsteem endas nn moraalariski (*moral hazard*) – olukordi, kus töötajad ja tööandjad saavad töötuse riski realiseerumist oma käitumisega mõjutada (Barr 1993). Nii võib töötuskindlustuse peamine eesmärk – sotsiaalse kaitse pakkumine töötuse riski korral – avaldada mittesoovitavat kõrvalmõju tööturule. Järgnevalt vaatamegi, millist mõju võib töötuskindlustus tööturule avaldada ja millised on võimalused negatiivse kõrvalmõju vähendamiseks.

Töötuskindlustushüvitiste mõju hindamisel on enamlevinud mikrotasandi läheneamiseks nn voogude mudel (vt nt Schmid ja Reissert 1996), mis pöörab tähelepanu sellele, kuidas hüvitised mõjutavad inimeste liikumisi ühest tööturu kategooriast teise. Voogude mudel võtab kokku nii erinevate teooriate (nt tööotsinguteooria) kui ka empiiriliste analüüside tulemused.

Makrotasandi uurimustes on pööratud palju tähelepanu mõjule, mida töötuskindlustus avaldab nn töötuse loomuliku määra arengule<sup>7</sup>. Paljudes uurimustes on jõutud järeldusele, et töötuse määra ja töötushüvitise suuruse vahel on positiivne seos – kõrgem hüvitise tase korreleerub kõrgema töötuse määraga – ning kõrgemad töötushüvitised pikendavad ka töötuse kestust (vt nt Layard ja Nickell 1986). Siiski on leitud seos suhteliselt nõrk, mistõttu ei saa Euroopa kõrget tööpuuduse taset põhjendada üksnes kõrgete töötushüvitistega (Johnson ja Layard 1997). Põhjaliku ülevaate erinevatest mudelistest ning empiirilistest töödest antud valdkonnas annavad Johnson ja Layard (1997).

Kuna käesoleva peatüki eesmärgiks on näidata, milline võib olla töötuskindlustuse mõju indiviidi tööturukäitumisele, keskendume järgnevalt mikrotasandile. Üldiselt eristatakse tööturul nelja võimalikku seisundit: tööga hõivatud, töötu, aktiivse tööpoliitika programmis osaleja ja mitteaktiivne. Kokku on võimalik eristada 16 erinevat liikumist tööturu seisundite vahel, mis on esitatud tabelis 2. Näiteks on tähistatud numbriga 1 liikumine ühelt töökohalt teisele ehk hõivest hõivesse, number 2 märgib liikumist hõivest töötusse. Töötuskindlustus mõjutab peamiselt liikumisi

7 – Mõiste „töötuse loomulik määr“ (*Natural Rate of Unemployment*) tähistab töötuse määra, mille puhul töötuse edasine langus suurendab inflatsiooni. Et vältida sõnumit, nagu oleks teatav töötuse tase soovitatav, kasutatakse selle asemel sageli ka mõistet „inflatsiooni mittekiirendav töötuse määr“ (*Non-Accelerating-Inflation Rate of Unemployment – NAIRU*).

**Tabel 2. Liikumised tööturu erinevate kategooriate vahel**

Kust/Kuhu	Hõive	Töötus	Aktiivne tööpoliitika	Mitteaktiivsus
<b>Hõive</b>	1	2	3	4
<b>Töötus</b>	5	6	7	8
<b>Aktiivne tööpoliitika</b>	9	10	11	12
<b>Mitteaktiivsus</b>	13	14	15	16

*Allikas: Schmid ja Reissert 1996*

hõivest töötusesse ja töötusest hõivesse (s.o liikumisi 2 ja 5). Suurem tähtsus on ka liikumistel töötusest aktiivsesse tööpoliitikasse (7) ja aktiivsest tööpoliitikast hõivesse (9). Teisi liikumisi erinevate tööturukategooriate vahel mõjutab töötuskindlustus väiksemal määral.

Töötuskindlustus võib soodustada liikumisi madalama töötuse riskiga töökohalt kõrgema töötuse riskiga tööle, näiteks siirdumist suurettevõttest väikeettevõttesse, tähtajatut lepinguga töölt tähtajalise lepinguga töökohale või avalikust sektorist era-sektorisse. Selliste mõjude ulatuse kohta pole siiski selgeid uuringutulemusi. Teoreetiliselt peaks töökoha vahetuse soodustamine kaudselt ennetama tööpuudust ega tohiks olulisi negatiivseid kõrvalmõjusid kaasa tuua, sest võimaldab töökogemusi mitmekesistada. Töötuskindlustuse olemasolu võib vähendada ka „mustalt” töötavate inimeste arvu – töötajad on huvitatud oma töösuhte legaliseerimisest, et neil tekiks töö kaotuse korral õigus hüvitistele (Schmid ja Reissert 1996).

Töötuskindlustus võib mitmel põhjusel suurendada ka liikumisi hõivest töötusesse. Hüvitise saamise võimalus muudab töölt lahkumise kergemaks, võimaldab otsida sobivaimat tööd ega sunni kinni haarama esimesest tööpakkumisest. See võib lühiajaliselt küll töötust suurendada, ent kui inimesel õnnestub pikema otsinguperioodi tulemusena leida meelepärasem töö, väheneb ka hilisem töötuksjäämise tõenäosus. Tööandjale muudab töötuskindlustuse olemasolu lihtsamaks töötajate vallandamise ning võimaldab kasutusele võtta kõrgema töötusriskiga tehnoloogiad. Viimast mõju vähendaks tööandjate kindlustusmaksete sidumine eelnevalt vallandatud töötajate arvuga ehk kui rohkem töötajaid vallandanud ettevõtted peaksid maksma kõrgemaid kindlustusmaksmeid (nn *experience-rating*).

Kõrge määraga töötushüvitised võivad vähendada liikumist töötusest tagasi hõivesse. Seejuures, mida pikema perioodi jooksul hüvitisi makstakse, seda suurem selline mõju on. Mõju on nõrgem, kui hüvitiste maksmise periood on lühike või kui hüvitise määr maksmise perioodi vältel alaneb. Samas võib kõrge hüvitise määral olla positiivne mõju juhul, kui tööotsing on kulukas (nt kõrgeid transpordikulud). Sel juhul võimaldab hüvitis aktiivsemat tööotsingut ning suurendab tööleidmise tõenäosust (Atkinson ja Micklewright 1991). Kõrge hüvitise võimalikku negatiivset mõju saab vähendada ka mitmete lisatingimuste seadmisega, näiteks nõudes hüvitise saaja-



telt aktiivse tööotsingu tõestamist, lõpetades hüvitise maksmine, kui saaja keeldub osalemast aktiivse tööpoliitika meetmetes. Kokkuvõttes ei ole üheselt selge, milline mõju domineerib. Üldiselt ollakse arvamusel, et lühiajaliselt on suhteliselt kõrged hüvitised õigustatud, kuid töötusperioodi pikenedes peaks hüvitise määr vähenema, et stimuleerida liikumist hõivesse (Schmid ja Reissert 1996).

Mitteaktiivseid inimesi, kes ei ole kindlustatud, võib töötuskindlustus motiveerida tööd otsima ehk liikuma mitteaktiivsusest hõivesse, et selle kaudu täita hüvitise saamiseks vajalik kvalifikatsiooniperiood (Mortensen 1977).

Töötuskindlustus suurendab tõenäosust, et töö kaotanud inimene jääb töötuks ehk liikumist töötusest töötusesse, eriti juhul kui hüvitise maksmise periood on väga pikk. Empiirilistes uurimustes on sageli leitud, et hüvitise maksmise kestus on olulisem mõjutegur kui hüvitise suurus (Atkinson ja Micklewright 1991). Samas võib pikema tööotsingu perioodi toetamine olla soovitatav juhul, kui tööotsing on aeganõudev, näiteks väga spetsiifiliste elukutsete puhul. Sobiva töö leidmine omakorda vähendab, nagu eelpool mainitud, töötuse riski tulevikus (Schmid ja Reissert 1996).

Liikumine töötusest aktiivse tööpoliitika meetmetesse suureneb, kui töötushüvitise määr on madalam aktiivse tööpoliitika meetmetes osalemise korral makstavast summast. Paljudes riikides makstakse koolituses osalemise ajal lisaks töötushüvitisele õppetipendiumi. Seetõttu tuleks õppetipendiumi määramisel arvestada sellega, kas koolituses osalemisega kaasnevad täiendavad kulud või mitte (Atkinson ja Micklewright 1991).

Kõrgem töötushüvitis võib suurendada liikumist mitteaktiivsusest aktiivse tööpoliitika meetmetesse juhul, kui viimastes osalemine võimaldab täita töötushüvitise saamiseks vajaliku kvalifikatsiooniperioodi. Kui mõnes aktiivse tööpoliitika meetmes osalemise abil on võimalik täita hüvitise saamiseks vajalik kvalifikatsiooniperiood, kuid mõnes teises osalemise kaudu mitte, võib suureneda liikumine ühest aktiivse tööpoliitika meetmest teise. Põhjusel, et aktiivse tööpoliitika eesmärgiks peaks olema suurendada liikumist hõivesse, mitte tagasi töötusesse, tuleks eelnimetatud situatsioone vältida (Calmfors 1994).

Töötuskindlustus võib suurendada töötuna registreerunute arvu ehk liikumist mitteaktiivsusest töötusesse, seda isegi juhul, kui enda registreerimine üksi ei anna veel õigust töötushüvitisele. Sageli kaasnevad registreerumisega mitmed muud eelised, näiteks tervise- ja pensionikindlustus, võimalus osaleda aktiivse tööpoliitika meetmetes või saada sotsiaalabi. Nii vähendab töötuskindlustus mitteaktiivsusse jäämise tõenäosust (Schmid ja Reissert 1996).

Kokkuvõtteks võib seega öelda, et töötuskindlustuse mõju liikumistele tööturul ei ole ühene ja sõltub paljuski töötuskindlustussüsteemi parameetritest.

## 2.2 Tööleasumist toetavad stiimulid töötuskindlustussüsteemis

Järgnevalt vaatame Fredrikssoni ja Holmlundi (2003) tööle tuginedes, kuidas töötuskindlustuse võimalikku negatiivset mõju tööturule ära hoida või vähendada. Nagu eelpool mainitud, peitub töötuskindlustuse võimalik ebasoodne mõju tööturule eelkõige nn moraaliriskis. Selle neutraliseerimiseks püütakse töötuskindlustussüsteem üles ehitada nii, et hüvitise maksmise tingimused sisaldaksid moraaliriskile vastupidiseid stiimuleid. Peamisteks instrumentideks on seejuures:

- hüvitise suurus ja maksmise kestus;
- järelevalve ja sanktsioonid;
- hüvitiste saamise sidumine aktiivse tööpoliitika meetmetes osalemisega.

### Hüvitise suurus ja maksmise kestus

Üheks mõjusaimaks teooriaks, mis võimaldab analüüsida indiviidi käitumist töötuse korral, sh hüvitise suuruse ja maksmise kestuse mõju indiviidi tööotsingule, on tööotsingu teooria (*job search theory*).

Tööotsingu teooria peamisteks järeldesteks on, et töötus reservatsioonipalk ehk minimaalne palgatase, millega töötu on nõus tööle asumata, väheneb, kui hüvitise maksmisperiood läheneb lõpule – seega suureneb maksmisperioodi lõpul liikumine töötusest hõivesse. Teiseks muudab kõrgem hüvitise määr kasulikuks nende mitte-töötavate inimeste tööleasumise, kelle seni õigust kindlustushüvitisele ei ole olnud, kuna töötamine annab võimaluse täita hüvitise saamiseks nõutav kvalifikatsiooniperiood. Seda nähtust nimetatakse „õigustatuse mõjuku“ ja selle tulemusena suureneb samuti liikumine töötusest hõivesse. Kolmandaks suurendab kõrgem hüvitise määr äsja töötuks jäänute reservatsioonipalka. Seega on töötusest hõivesse liikumine suurem nende töötute seas, kes on jõudnud hüvitise saamise perioodi lõppu, ent hiljuti töötuks jäänute hulgas on see suhteliselt väike. Kõrgem hüvitise määr suurendab nii tööotsingu väärtust kui ka tööpakkumise vastuvõtmise väärtust (Mortensen 1977).

Tööotsingu teoorial põhinevaid empiirilisi uurimusi on väga palju. Näiteks Narendranathan *et al* (1985) leidsid, et kõrgem hüvitise määr suurendab märkimisväärselt töötuse kestust, seevastu Pedersen ja Westergaard-Nielsen (1993) negatiivset mõju ei avastanud. Enamus uuringutest järeldavad siiski, et hüvitise suurus mõjutab töötute tööotsingualast käitumist, kuid selle mõju ulatuse osas üksmeel puudub (vt nt Moffitt 1985, Johnson ja Layard 1986, Atkinson ja Micklewright 1991).

Töötushüvitise maksmise kestuse mõju tööotsingualasele käitumisele on empiiriliselt mõnevõrra vähem uuritud, kuid olemasolevad uurimused toetavad tööotsingu-teooria järeldust, et liikumine hõivesse suureneb märgatavalt hüvitise maksmise perioodi lõpu lähenedes (vt nt Moffitt 1985, Carling *et al* 1996). Samuti on leitud, et suuremad toetused, mida makstakse lühikese perioodi jooksul kahjustavad töö-

motivatsiooni vähem kui suhteliselt madalad toetused, mille maksmise kestus ei ole piiratud (OECD 1999).

Kuna enamik empiirilisi uuringuid toetab järeldust, et nii hüvitise suurus kui maksmise kestus mõjutab tööotsingualast käitumist, on viimastel aastatel hakatud rohkem tähelepanu pöörama küsimusele, kas hüvitist tuleks kogu töötusperioodi jooksul maksta samas määras või peaks hüvitise määr aja jooksul vähenema (vt nt Wang ja Williamson 1996, Hopenhayn ja Nicolini 1997, Cahuc ja Lehmann 2000, Fredriksson ja Holmlund 2001).

Enamik viidatud töödest jõuab järeldusele, et ajas vähenev hüvitise määr soodustab tööotsingut enam kui muutumatu või kasvav hüvitise määr. Selle seisukoha seadsid kahtluse alla Wang ja Williamson (1996), kes leidsid, et optimaalne on süsteem, kus töötusperioodi alguses on hüvitis madal, seejärel tõuseb ning langeb siis taas. Selline süsteem aitaks nende hinnangul vältida olukordi, kus töötajad suhteliselt kergekäeliselt tööst loobuvad või tööandjad vallandavad töötaja, et ta hiljem taas tagasi tööle võtta. Teiseks argumentiks on asjaolu, et töötuse alperioodil on inimesel tõenäoliselt olemas säästud. Seega saaks inimene esialgu kasutada sääste, töötusperioodi venimisel see võimalus aga väheneb. Wangi ja Williamsoni järeldusi võib kritiseerida eelkõige kahest aspektist. Esiteks ei maksta töötuskindlustushüvitist reeglina juhul, kui töötaja lahkub omal soovil, seega on suhteliselt vähetõenäoline töötajate kergekäeline töölt lahkumine üksnes töötuskindlustushüvitise saamise eesmärgil. Teisalt kasutatakse paljudes töötuskindlustussüsteemides nn ooteperioodi, st hüvitist ei maksta esimeste töötusepäevade eest (nt Iirimaa ja Suurbritannias 3, Rootsis 5, Kreekas 6, Soomes 7 päeva). Ooteperioodi mõjul ongi hüvitise reaalne asendusmäär esimesel töötuskuul seadusjärgsest hüvitise määrast madalam ning ooteperioodil eeldatakse töötü varasemate säästude kasutamist<sup>8</sup>. Siiski väärivad nimetatud autorite argumentid edasist analüüsi (Fredriksson ja Holmlund 2003).

Kokkuvõtteks võib öelda, et enamus empiirilistest uurimustest toetab järeldust, et hüvitise suurus avaldab mõju indiviidide tööotsingualasele käitumisele. Liikumine hõivesse suureneb hüvitise maksmisperioodi lõpul ning optimaalne on süsteem, kus hüvitise määr töötusperioodi vältel väheneb. Hüvitise suuruse kõrval on oluline selle maksmise kestus. Paljudes töödes on leitud, et kui hüvitisi makstakse pikka aega, väheneb oluliselt liikumine hõivesse. Seetõttu on suhteliselt suur lühiajaliselt makstav hüvitis efektiivsem kui pikka aega makstav madal hüvitis. Töötuskindlustussüsteem peab tagama, et töötamine annab võrreldes mittetöötamisega suurema sissetuleku ja on seega majanduslikult kasulik. Teisisõnu tähendab see, et töötuskindlustussüsteem ei tohi sisaldada nn töötuslõksu<sup>9</sup>.

8 – Töötushüvitise asendusmäär – hüvitise ja töötü eelneva töötasu suhe.

9 – Töötuslõksu hindamise metoodika kohta vt [http://www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/employment\\_strategy/indic/list\\_from\\_compendium\\_jer2002.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/indic/list_from_compendium_jer2002.pdf)

## Järelevalve ja sanktsioonid

Enamik eelviidatud töötushüvitiste suuruse ja maksmise kestuse mõju analüüsivatest töödest ei arvesta töötöösingu intensiivsusega või sellega, kui valiv on töötöösija tööpakkumiste osas. Reeglina sisaldavad töötöösingulussüsteemid nõuet, et hüvitise saaja peab aktiivselt tööd otsima ja olema valmis kohelele tööle asumale. Nende nõuete täitmise tagamiseks kontrollivad tööhõivetalitused tavaliselt vähemalt mõningal määral, et töötud ka tegelikult tööd otsivad. Näiteks nõutakse sageli, et töötöösijad peavad teatud regulaarsusega külastama tööhõivetalitust ning tõestama oma töötöösinguid. Kui töötöösija selliseid nõudeid ei täida, järgnevad sanktsioonid – hüvitist vähendatakse või lõpetatakse maksmine üldse.

Järelevalve ja sanktsioonide mõju töötöösingutele on majandusalases kirjanduses suhteliselt vähe uuritud. Enamik teoreetilisi käsitlusi selles valdkonnas lähtub eeldusest, et inimesed käituvad ratsionaalselt ja võrdlevad nõuete rikkumisega kaasnevaid tulusid ja kulusid. Nõuete eiramine või rikkumine on ahvatlev seni, kuni rikkumisest saadav oodatav kasu ületab võimaliku karistuse. Vastukaaluks sellistele ahvatlustele saab suurendada töötöösingule stiimuleid järelevalve tõhustamise ja sanktsioonide karmistamisega. Samas tuleb arvestada, et järelevalvega kaasnevad kulud. Seetõttu on otstarbekam esitada töötöösijatele 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).

Töötöösingulussüsteemi kontekstis tähendab see eelkõige, et töötöösingute kontrollimine ning nõuete mittetäitmisega kaasnevad sanktsioonid (nt hüvitise maksmise lõpetamine) sunnivad töötöösijaid aktiivsemale töötöösingule ning suureneb tõenäosus liikuda töötöösingulussüsteemi hõivesse<sup>10</sup>.

Aktiivsele töötöösingule suunavate nõuete mõju on testitud sotsiaalsete eksperimentide abil (vt nt Dolton ja O'Neill 1996, Benus ja Johnson 1997, Ashenfelter *et al* 2000). Eksperimentide käigus on töötöösingulussüsteemi jagatud gruppidesse, kus ühelt grupilt on nõutud aktiivseid töötöösingulussüsteemi (tööhõiveameti külastamise nõue, nõustamine, individuaalsed töötöösingulussüsteemi), teiselt mitte. Tulemused näitavad, et aktiivse töötöösingulussüsteemi nõue ja töötöösingulussüsteemi tegevuse kontrollimine vähendavad töötöösingulussüsteemi kestust ja suurendavad märkimisväärselt liikumist töötöösingulussüsteemi hõivesse.

Seega aitavad aktiivsete töötöösingulussüsteemi nõue, selle järelevalve ja nõude mittetäitmisega kaasnevad sanktsioonid muuta töötöösingulussüsteemi tervikuna aktiveerivamaks ning vähendavad võimalikke negatiivseid kõrvalmõjusid töötöösingulussüsteemile.

10 – Põhjalikku ülevaadet töötöösingulussüsteemi järelevalve ja sanktsioonide kohta OECD riikides vt OECD Employment Outlook 2000.

## Hüvitiste sidumine aktiivse tööpoliitika meetmetega

Paljudes riikides nõutakse töötuskindlustushüvitise saajatelt osalemist aktiivse tööpoliitika meetmetes (sh avalikel töödel), keeldumise korral hüvitise maksmine lõpetatakse. On leitud, et selline nõue muudab töötutele rahaliste hüvitiste maksmise poliitiliselt kergemini aktsepteeritavaks (Fredriksson ja Holmlund 2003). Teisalt võimaldab antud nõue kontrollida hüvitise saajate tahet tööle asuda. Kui tööotsija peab hüvitise saamiseks vastutasuks loobuma vabast ajast, loobuvad paljud hüvitise taotlemisest ja leiavad töö.

Empiirilisi uurimusi hüvitiste sidumisest aktiivse tööpoliitika meetmetes osalemisega on vähe, kuid olemasolevad näitavad, et sellise nõude puhul väheneb märgatavalt töötuse kestus ja suureneb liikumine töötusest hõivesse (vt nt Benus ja Johnson 1997). Hüvitiste sidumine aktiivse tööpoliitika meetmetes osalemisega on seega eelnevalt vaadeldud järelevalve ja sanktsioonidega suhteliselt sarnase mõjuga.

Samas tuleb arvestada, et aktiivse tööpoliitika tulemuslikkuse eelduseks on osalejate hüvitatus, ent see võib puududa, kui paljud osalevad üksnes eesmärgiga saada töötuskindlustushüvitist. Seega tuleks vältida olukordi, kus aktiivse tööpoliitika meetmeid kasutatakse üksnes hüvitise saamise eesmärgil, mitte aga tööturule integreerumiseks vajalike oskuste või kogemuste suurendamiseks (Leetmaa *et al* 2003).

Kokkuvõtteks võib öelda, et aktiivset tööotsingut toetava töötuskindlustussüsteemi kujundamine on keerukas ülesanne, mis nõuab nii hüvitise maksmise tingimuste hoolikat läbikaalumist kui ka praktilisi samme töötute tööotsingu kontrollimisel ja aktiivse tööpoliitika meetmetega ühildamisel. Sellised jõupingutused on aga olulised, sest töötushüvitiste eesmärk peaks olema töötutele tarbimisvõimaluste tagamine ajal, mil nad otsivad endale sobivat töökohta ehk üleminekul ühelt töökohalt teisele. Sobiva töö leidmine vähendab töökaotuse tõenäosust tulevikus. Samuti võimaldavad töötushüvitised suurendada tööjõu liikumist tööturul ning kiirendada seeläbi majanduse struktuurseid muutusi ja kohandumisprotsesse.



# 3. Sotsiaalse kaitse süsteem ja kaitse töötuse riski suhtes Eestis

## 3.1 Töötuskindlustus Eesti sotsiaalse kaitse süsteemis

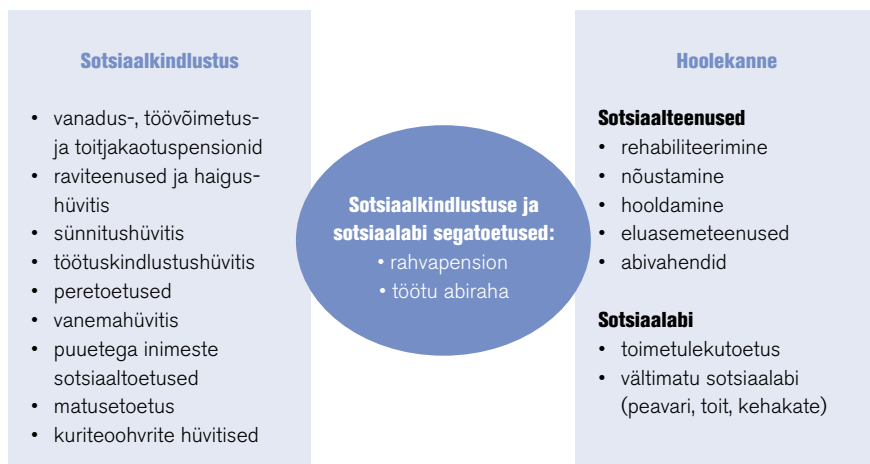
Eesti sotsiaalse kaitse süsteem tagab kaitse traditsiooniliste sotsiaalsete riskide – sealhulgas töötuse riski suhtes – ning abi erivajaduste ja puuduse korral. Sarnaselt paljude teiste Euroopa riikidega kasutatakse ka Eestis sotsiaalse kaitse meetmete liigitust sotsiaalkindlustuseks ja hoolekandeks (vt joonis 1).

Eesti sotsiaalkindlustussüsteemis on kolm nn osamakselist sotsiaalkindlustuskeemi, mida finantseeritakse sihtotstarbelisest maksust või kindlustusmaksest. Pensioni- ja ravikindlustustust finantseeritakse tööandja sotsiaalmaksust. Töötuskindlustuse puhul on osamakseks töötaja ja tööandja töötuskindlustusmaksed. Teisi sotsiaalkindlustuskeeme – peretoetusi, vanemahüvitisi, puuetega inimeste sotsiaaltoetusi, matusetoetusi ja kuriteoohvrite hüvitisi, aga ka rahvapensioni ja töötü abiraha finantseeritakse üldistest maksudest.

Eesti sotsiaalkindlustussüsteemi üldiseks tunnuseks on universaalsus ehk baaskaitse tagamine kõigile elanikele. Samas on pensionikindlustuse (vanadus-, töövõime- ja toitjakaotuspensionide), ravikindlustuse (ajutise töövõimetus hüvitiste) ja töötuskindlustuse (töötuskindlustushüvitiste) ehk mõnede osamakseliste hüvitiste saamiseks nõutav varasem töötamine ja sissemaksete tegemine (vastavalt sotsiaalmaksu ja töötuskindlustusmaks maksmine).

Õigused sotsiaalkindlustushüvitistele on Eestis reeglina individuaalsed õigused, mis tähendab, et õigus hüvitisele sõltub igaihe enda sattumisest sotsiaalse riski olukorda. Lisaks võib hüvitise õigus ja ka hüvitise suurus sõltuda isiklikust panusest

Joonis 1. Sotsiaalkindlustuse ja hoolekande hüvitiste ja teenuste struktuur Eestis



süsteemi. Reeglina ei omandata Eesti sotsiaalkindlustussüsteemis õigusi hüvitistele abikaasa kaudu ning hüvitiste suurus ei sõltu ülalpeetavate arvust<sup>11</sup>.

Sotsiaalkindlustushüvitistele õiguse kindlakstegemisel ei hinnata Eestis ka tegeliku abivajadust. Isiku muid sissetulekuid ja vahendeid hinnatakse küll toimetulekutoetuse määramisel, kuid see ei ole osa sotsiaalkindlustusest, vaid sotsiaalabi süsteemist. Samas kuulub Eesti sotsiaalse kaitse süsteemi ka hüvitisi, millel on nii sotsiaalkindlustuse kui sotsiaalabi tunnuseid. Näitena võib tuua rahvapensioni, mis tagab minimaalse sissetuleku vanaduse, töövõimetuse ja toitjakaotuse korral ning töötü abiraha, mida makstakse vaid juhul, kui isiku muud sissetulekud on abiraha määraast väiksemad (vt osa 3.3)<sup>12</sup>.

Kui üleminekuperioodi algaastatel domineerisid Eesti sotsiaalkindlustuses võrdse määraga hüvitised, siis viimastel aastatel on suurenenud kindlustatu varasema töötasuga seotud sotsiaalkindlustushüvitiste osakaal. Haigus- ja sünnitushüvitiste kõrval on ka vanemahüvitise ja töötuskindlustushüvitiste suurus otseselt seotud varasema palgaga. Pensionide (väljaarvatud rahvapensioni) suurus sõltub varasemast töötasust (täpsemalt töötasult makstud sotsiaalmaksust) osaliselt. Ülejäänud sotsiaalkindlustushüvitised on võrdse määraga, samas on hüvitiste reaalkindlustus suhteliselt madal – see puudutab lisaks peretoetustele ja puuetega inimeste sotsiaaltoetustele ka rahvapensioni ja töötü abiraha.

Seega võib öelda, et Eesti sotsiaalkindlustussüsteemi iseloomustavad järgmised üldised tunnused:

- baaskaitse sotsiaalsete riskide suhtes on tagatud kõigile elanikele, mõnede osamakseliste sotsiaalkindlustusskeemide puhul on aga hüvitise saamise eelduseks varasem töötamine;
- sotsiaalkindlustusõigused on individuaalsed ning ei sõltu abivajadusest ega muudest sissetulekutest;
- osamakselised sotsiaalkindlustushüvitised sõltuvad varasemast töötasust, mitte-osamakselised hüvitised on aga valdavalt võrdse määraga ja suhteliselt madala reaalkindlustusega;

Rahaliste hüvitiste süsteem töötuse riski suhtes koosneb kahest tasandist:

- töötuskindlustussüsteem, mis on osamakseline sotsiaalkindlustusskeem (finantseeritud töötaja ja tööandja töötuskindlustusmaksest) ja tagab kindlustatud isikutele varasemast töötasust sõltuvad hüvitised;

---

11 – Erandiks on toitjakaotuspension, mis on seotud toitja tööpanuse ja ülalpeetavate arvuga, ning ravikindlustuse tagamine kindlustatu ülalpeetavale abikaasale, kes on töötü ja kellel on vanaduspensioni eani jäänud vähem kui viis aastat või kes kasvatab vähemalt ühte alla 8-aastast last või vähemalt kolme alla 16-aastast last.

12 – Rahvapension tagab minimumpensioni vähemalt 63-aastasele isikule, kellel pensionistaži puudumise tõttu ei teki õigust vanaduspensionile. Samuti tagab rahvapension minimaalse sissetuleku töövõimetuse või toitja kaotuse korral, kui isikul ei ole õigust tavalisele töövõimetus- või toitjakaotuspensionile.



### Töötuna registreerimine

Töötü on täieliku või osalise töövõimega isik, kelle vanus on 16 aastat või üle selle kuni vanaduspensionini eani, kes on töötä, valmis kohe tööle asuma ning otsib tööd. Isik otsib tööd, kui ta pöördub tööhõiveametisse vähemalt kord 30 päeva jooksul sooviga kohe tööle asuda ning on valmis osalema tööturukoolituses.

Isikut ei võeta töötuna arvele, kui ta:

- töötäb töö- või teenistuslepingu või muu sellesarnase püsiva iseloomuga teisele isikule teenuse osutamise lepingu alusel või on avalikus teenistuses;
- tegutseb ettevõtjana;
- õpib õppeasutuses päevases õppevormis või täiskoormusega õppes;
- teenib kaitseväes või asendusteenistuses;
- on rase ja arsti määratud sünnitustähtjani on jäänud vähem kui 70 kalendripäeva.

Töötuna arvelolek lõpetatakse, kui isik:

- katkestab töötüsingu rohkem kui 30 päevaks;
- jõuab vanaduspensioniiikka või talle on määratud ennetähtaegne vanaduspension;
- teist korda keeldub pakutud sobivast tööst või tööturukoolitusest;
- katkestab tööturukoolituse tööhõiveameti nõusolekuta;
- saab tööturutoetust.

*Allikas: Töötü sotsiaalse kaitse seadus*

- töötü abirahad, mis on mitteosamakseline skeem (finantseeritud riigieelarvest) nii sotsiaalkindlustuse kui sotsiaalabi tunnustega ning mis tagab väheste ressursidega töötutele võrdse määräga toetuse.

Esmaseks töötuse korral asendussissetulekut tagavaks süsteemiks võib pidada töötuskindlustust, sest töötü abiraha makstakse üksnes juhtudel, kui isikul ei teki õigust töötuskindlustushüvitisele või õigus kindlustushüvitisele on ammendunud (vt osa 3.3). Samas tuleb arvestada, et sarnaselt teistele riikidele võivad ka Eestis töötuse tõttu kaotatud sissetulekut mõnikord asendada muud sotsiaalkindlustushüvitised ja toetused (vt osad 1.2 ja 3.3).

Nii töötuskindlustushüvitise kui ka töötü abiraha maksmise eelduseks on töötuna arvele võtmine. Töötuna registreerimisel esitatavad tingimused (kiil 3) täpsustavad, kuidas on Eestis mõistetud ILO konventsioonis nr 102 ja Euroopa sotsiaalkindlustuskodeksis kirjeldatud töötushüvitistega kaetavat töötuse riski (vt osa 1.2).

Järgnevalt vaatleme lähemalt töötuskindlustussüsteemi ning analüüsime selle põhi-printsipiide valikuid.

## 3.2 Eesti töötuskindlustussüsteemi põhiprintsiibid

Eesti töötuskindlustuse süsteemi ülesehitus peegeldab selle süsteemi käivitamisel tehtud sotsiaalpoliitilisi valikuid erinevate alternatiivide vahel. Sarnaselt teiste sotsiaalkindlustusskeemidega on ka töötuskindlustuse puhul põhiküsimusteks:

- kes on kindlustatud;
- mis juhtudel ja millistel tingimustel on õigus saada hüvitisi;
- millistest teguritest (asjaoludest) sõltub hüvitise suurus ja milline on hüvitiste tase;
- kuidas süsteemi finantseeritakse;
- kes teevad sissemakseid, mil määral ja mis summadelt.

Terviklikus kontseptsioonis on mitmed valikud mõistagi omavahel seotud, näiteks mõjutab kindlustatud isikute ringi määratlus seda, milliseid tingimusi hüvitise saamise õiguse tekkeks on võimalik esitada. Lisaks mõjutavad töötuskindlustuse raames tehtavaid valikuid:

- sotsiaalkaitse süsteemi üldine ülesehitus ja printsiibid;
- töötuse kui sotsiaalse riski iseärasused;
- õigussüsteemi printsiibid (sh rahvusvahelise õiguse normid);
- poliitilised eelistused (nt maksukoormus, hüvitiste tase).

Õiguslikud kriteeriumid peegeldavad alati teatud väärtusi, kuigi töötuskindlustuse loomisel tehtud valikud ei pruugi alati olla käsitatud väärtusvalikutena. Eesti töötuskindlustussüsteemi ülesehitust on märgatavalt mõjutanud ka teiste riikide varasemad kogemused. Alljärgnevalt vaatame lähemalt, millistest elementidest Eesti töötuskindlustus koosneb ja milliseid sotsiaalpoliitilisi põhimõtteid selle süsteemi erinevad parameetrid kajastavad.

### Kindlustusega hõlmatus

Sarnaselt enamiku teiste Euroopa riikidega on Eestis töötuskindlustusega hõlmatus kohustuslik. Seejuures tuleb täpsustada, et kindlustustegevuse seadus teeb kindlustuse vormidena vahet kohustuslikul kindlustusel ja sundkindlustusel. Selles seaduses tähistab mõiste „kohustuslik kindlustus“ juhtumit, kui seadus sätestab isiku kohustuse sõlmida kindlustusleping, ent isikul on vabadus valida erinevate eraõiguslike kindlustusandjate vahel. Mõiste „sundkindlustus“ tähistab aga olukorda, kus seadus sätestab kohustuse tasuda makset või maksu ning hüvitamise kohustus (kindlustusandja roll) on riigil või muul (nt avalik-õiguslikul) isikul. Nii on Eesti kindlustustegevuse seaduse mõttes töötuskindlustus õigupoolest sundkindlustus.

Töötuskindlustushüvitiste puhul kehtib Eestis üks-ühene vastavus kindlustusmakse tasumise kohustuse ja hüvitise saamise õiguse vahel – õigus hüvitisele saab tekkida neil ja ainult neil, kes on tasunud töötuskindlustusmakset<sup>13</sup>. Selles aspektis

13 – Selle põhimõtte suhtes oli erandolukord 2002.aastal, kui töötavatel pensionäridel oli kohustus tasuda töötuskindlustusmakset, ent neil ei saanud tekkida õigust töötuskindlustushüvitisele, sest pensioniealisi isikuid ei võeta töötuna arvele.

erineb töötuskindlustus oluliselt teistest Eesti osamakselistest sotsiaalkindlustusskeemidest, s.t ravi- ja pensionikindlustusest – ravikindlustatutest moodustavad üle poole isikud, kelle eest sotsiaalmaksu ei maksta ning pensionikindlustuses on rahvapension tagatud ka neile, kel pensionistaaž puudub.

Eestis on töötuskindlustusega hõlmatud ehk töötuse riski vastu kindlustatud põhimõtteliselt kõik töötajad ja avalikud teenistujad ehk isikud, keda see risk saab puudutada. Seejuures on töötajad hõlmatud sõltumata sellest, kas tegutsesi töölepingu alusel või näiteks võlaõigusliku töövõtulepingu alusel. Nii on töötuse riski suhtes kaitstud kõik, kes elatuvad palgatööst, sõltumata tööandja õiguslikust vormist (eraõiguslik või riigiasutus). Siiski ei hõlma töötuskindlustus mõningaid põhiseaduslike institutsioonide ametnikke (Vabariigi President, Riigikogu liikmed, Vabariigi Valitsuse liikmed, kohtunikud, õiguskantsler, riigikontrolör), kelle sotsiaaltagatised teenistuse lõppemise järgselt on sätestatud eriseadustes.

Töötuskindlustus ei laiene ka füüsilisest isikust ettevõtjatele – neil ei ole kindlustuskohustust, ent neil ei ole võimalik skeemiga liituda ka vabatahtlikult. Teisisõnu, töötuskindlustus ei kata FIE-de ettevõtlusriske. Sarnasel põhjusel ei loeta kindlustatuks ka ettevõtte juhatuse või nõukogu liikmeid, kui neil puudub töölepinguline suhe. See tähendab, et ettevõtjad peavad ettevõtluse lõppemisega seotud sisse-

*Kiil 4*

#### **Töötuskindlustushüvitise tingimused**

Õigus töötuskindlustushüvitisele on kindlustatul:

- kes on töötuna arvele võetud töötuskindlustuse seaduse kohaselt ja
- kellel on kindlustusstaaži vähemalt 12 kuud töötuna arvele võtmisele eelnenud 24 kuu jooksul.

Kindlustatul on õigus saada töötuskindlustushüvitist kogu töötuna arvel oleku ajal, ent mitte kauem kui:

- 180 kalendripäeva kindlustatul, kelle kindlustusstaaž on lühem kui 5 aastat;
- 270 kalendripäeva kindlustatul, kelle kindlustusstaaž on 5-10 aastat;
- 360 kalendripäeva kindlustatul, kelle kindlustusstaaž on 10 aastat või enam.

Töötuskindlustushüvitis arvutatakse kindlustatu keskmisest kalendripäeva töötasust viimasel 12 töötatud kuul ja moodustab sellest töötasust:

- 50 protsenti 1. – 100. kalendripäevani;
- 40 protsenti 101. – 360. kalendripäevani.

Hüvitise arvutamisel arvesse võetava töötasu ülempiiriks on kolmekordne Eesti keskmine ühe kalendripäeva töötasu eelmisel kalendriaastal.

*Allikas: Töötuskindlustuse seadus*

tuleku kaotuse riski kandma ise. Sarnaselt ei ole füüsilisest isikust ettevõtjad töötuskindlustusega hõlmatud enamikus Euroopa Liidu liikmesriikides. Siiski on ka sellised riike, kus töötuskindlustus FIE-dele kohustuslikult laieneb (nt Luksemburgis ja Islandil) või kus FIE-del on võimalik töötuskindlustusega vabatahtlikult ühineda (nt Soomes ja Taanis).

## Kvalifikatsioonitingimused

Kõige üldisemalt on kvalifikatsioonitingimuste eesmärgiks tagada, et töötuskindlustushüvitisi makstaks töötutele, kes on enda tahtest sõltumatult töö kaotanud ja kes on samas vastava õiguse välja teeninud, välistades maksimaalselt hüvitiste kurtarvitamise võimalusi.

Töötuskindlustushüvitisele õiguse tekkeks on Eestis kaks põhitingimust:

- elukohajärgses tööhõiveametis töötuna arvele võtmine ja
- nn kvalifikatsiooniperioodi täitmine.

Õigus kindlustushüvitisele on seega üksnes registreeritud töötutel. Töötuna arvelevõtmise nõue kätkeb endas aga sisuliselt täiendavaid kvalifikatsioonitingimusi (kiil 4):

- isik on vanuses 16 a. kuni vanaduspensioni eani;
- ei tööta;
- on valmis kohe tööle asuma;
- otsib tööd (pöördub tööhõiveametisse vähemalt kord 30 päeva jooksul sooviga kohe tööle asuda ning on valmis osalema tööturukoolituses)
- ei ole täielikult töövõimetu.

Kvalifikatsiooniperioodi nõudeks on kindlustusstaaži pikkusega vähemalt 12 kuud, mis peab olema täidetud nn referentsperioodi – töötuna arvelevõtmisele eelnenud 24 kuu – jooksul<sup>14</sup>. Samas on kindlustusstaaži arvestamise aluseks kindlustatu makstud töötuskindlustusmaksed. Teisisõnu on kindlustusstaaži aluseks tegelik kindlustusmaksete maksmine, mitte üksnes töösuhte olemasolu<sup>15</sup>. Ühe aasta pikkuse kvalifikatsiooniperioodi valik on seotud ka meie töötuskindlustussüsteemi osalise eelfinantseerimise põhimõttega – sellise kvalifikatsioonitingimuse tõttu moodustus süsteemi käivitumise aastal ühe aasta kindlustusmaksete suurune rahaliste vahendite reserv (vt allpool).

Kvalifikatsiooniperioodi arvestuse juures on oluline asjaolu, et iga töötuskindlustushüvitise või töötü abiraha maksmise juhtum nullib varem omandatud kindlustus-

---

14 – Referentsperiood on töötusele eelnev periood, mille suhtes kvalifikatsiooniperioodi täidetust hinnatakse.

15 – Siiski arvestatakse kindlustusstaaži ka juhul, kui tööandja on töötaja kindlustusmaksed arvestanud ja kinni pidanud, kuid ei ole seda (nt maksejõuetuse tõttu või muul põhjusel) Maksuametile üle kandnud. Teisisõnu ei kannata töötaja tööandja tegematajätmistest pärast.

staaži. See tähendab, et reeglina tekib korduval töötusjäamisel õigus töötuskindlustushüvitistele vaid siis, kui pärast eelmist hüvitise saamise perioodi on isik töötanud ja kindlustusmaksleid maksnud uuesti vähemalt 12 kuud<sup>16</sup>. Siiski ei katke kindlustusstaaži juhul, kui isik ei taotlenud töötuskindlustushüvitist või töötü abiraha. Kindlustusstaaži katkemine hüvitise määramisel sisuliselt piirab töötuskindlustussüsteemi siseseid ümberjaotusi. Kui hüvitise maksmise juhtum kindlustusstaaži arvestust ei nulliks, kasutaksid kõrge töötusriskiga isikud võrreldes enda tehtud sissemaksetega eaproporsionaalselt suure osa töötuskindlustuse vahenditest, eriti arvestades, et pikema kindlustusstaažiga isikutel on õigus kauem hüvitist saada (vt allpool).

Kvalifikatsiooniperioodi nõue rõhutab kindlustusprintsipi – õigus hüvitisele tekib üksnes neil, kes on maksnud kindlustusmaksleid. Teisalt aitab kvalifikatsiooniperiood vältida süsteemi kuritarvitusi, välistades võimaluse saada arvestatava suurusel hüvitisi väga lühikesel sissemaksete perioodil eest.

Esineb siiski ka juhtumeid, kus isik on küll täitnud kvalifikatsiooniperioodi nõude ja end töötuna arvele võtnud, ent tal ei teki õigust kindlustushüvitisele. See puudutab olukordi, kui inimene lõpetas töötamise või teenistuse viimasel töökohal:

- töötaja algatusel, ja juhul kui tööandja rikkus lepingutingimusi;
- poolte kokkuleppel;
- töö- või teenistuskohustuste rikkumise, usalduse kaotamise, vääritud või korruptiivse teo tõttu.

Selliste välistuste eesmärgiks on vältida kuritarvitusi ja nn moraaliriski (vt osa 2.1). Väärtegu korral välistavad hüvitise maksmise ka eetilised kaalutlused. Seega katab Eesti töötuskindlustus sisuliselt üksnes sunnitud, isiku enda tahtest mitte-sõltuvaid töötuse juhtumeid, mille põhjuseks ei olnud töötaja initsiatiiv, teadlik nõusolek või väärtegu. Sellised välistused on laialt levinud ning ka rahvusvahelises konventsioonides aktsepteeritud (vt osad 1.2 ja 4.2).

## Hüvitise maksmise põhimõtted

Töötuskindlustushüvitise suurus on seotud isiku varasema töötasuga, millelt on tasutud töötuskindlustusmaksleid, moodustades sellest algul 50% ning alates 101. töötuspäevast 40%. Hüvitise määra langus töötusperioodi vältel on kooskõlas rahvusvaheliste uurimuste tulemustega, mis peavad seda otstarbekaks, et suurendada tööle tagasipöördumise motivatsiooni (vt osa 2.2).

Hüvitise määra valikut on mõjutanud rahvusvaheliste konventsioonide miinimumstandardid, seejuures eriti ILO konventsioon nr 102 ja Euroopa sotsiaalkindlustus-

<sup>16</sup> – Erandina on kindlustatut, kes viimasest töötuna arvele võtmise päevast arvates 12 kuu jooksul jäi teistkordselt töötus ja eelmisel töötuse perioodil ei kasutanud töötuskindlustushüvitist maksimumperioodi vältel, õigus töötuskindlustushüvitisele eelmisel hüvitise saamise perioodil maksimumist puudu jäänud päevade ulatuses.

koodeks, mis näevad palgast sõltuva töötushüvitise puhul ette hüvitise asendusmääraks vähemalt 45% (vt osa 4.2 ja lisa). Eesti töötuskindlustushüvitise määr ületab viidatud miinimumstandardit 5 protsendipunkti võrra, jäädes samas alla hüvitise määrale enamikus teistes Euroopa riikides (vt osa 4.3). Kõrgem hüvitise määr suurendaks ühelt poolt töötuskindlustussüsteemi kulusid, teiselt poolt aga võiks vähendada töötamise intensiivsust ning tõsta kõrgemale reservatsioonipalga taset – töötasu, millega töötuks jäänud on motiveeritud tagasi tööle minema.

Suhteliselt konservatiivne hoiak töötuskindlustushüvitise määra valikul on ilmselt seotud ka varasema töötute sotsiaalse kaitse tasemega. Kuna töötute abiraha tase on olnud madal, siis on kahe skeemi liiga suurte disproportsioonide vältimiseks töötuskindlustushüvitise tase valitud selline, mis küll tagab kooskõla rahvusvahelise õiguse normidega, ent samas ei ületa oluliselt miinimumtaset.

Täiendava piiranguna on töötuskindlustushüvitisele kehtestatud nn lagi. See tähendab, väljamakstaval hüvitisel on maksimumsuurus, mis tuleneb hüvitise arvutamisel arvesse võetava töötasu ülempiirist. Selleks on kolmekordne Eesti keskmine ühe kalendripäeva töötasu eelmisel kalendriaastal. Kehtestamise ajal oli töötuskindlustushüvitise lagi pretseendiks Eesti sotsiaalkindlustussüsteemis. Tol ajal olemas olnud eelnevast töötasust sõltuvatel sotsiaalkindlustushüvitisel – haigushüvitisel ja rasedus-sünnitushüvitisel – maksimumsuurus puudus. Hiljem on töötuskindlustushüvitise sarnane lagi kehtestatud ka vanemahüvitisele.

Töötuskindlustushüvitise lagi osundab, et töötuskindlustuse eesmärgiks ei ole pakkuda ekvivalentset vahetust tasutud kindlustusmaksete eest, vaid asendussissetulekut uue töö otsimise ajaks. On selge, et töötamise kulud ei ole proportsionaalsed varasema töötasuga. Samuti ergutab hüvitise lagi väga kõrgelt palgatasemelt töötuks jäänud isikuid aktsepteerima varasemast madalama palgaga töökohti. Eesti tööturu väiksesest tulenevalt ei saa eeldada, et suhteliselt vähestele tippspetsialistidele leiduks varasema töö kaotamise järgselt tööturul kohe samaväärse palgatasemega töökohti.

Hüvitise maksmisele eelneb seitsmepäevane ooteperiood – hüvitist hakatakse arvutama kaheksandast päevast taotluse esitamisest arvates. Ooteperioodi puhul on sisuliselt tegemist omavastutuse perioodiga – eeldatakse, et töötul on sellel perioodil toimetulekuks sääste. Sisuliselt pikeneb omavastutuse periood hüvitise väljamaksmise reeglite tõttu veelgi, sest hüvitist makstakse välja järgmise kalendrikuu 10. kuupäevaks.

Hüvitise maksmise perioodi pikkus sõltub kindlustusstaaži pikkusest. Hüvitise maksmise perioodi varieerumises võib ühelt poolt näha õiglusetootlust – kauem makseid tasunud on õigus saada kauem hüvitist. Teisalt võivad kaua ühes ametis töötanud isikud vajada töö kaotamisel pikemat ümberkohanemisaega. Kui võrd kindlustusstaaži arvestus algas aga alles töötuskindlustussüsteemi käivitumisest 1. jaanuaril 2002. aastal, ei ole kuni 2007. aastani kellelgi nii pikka kindlustusstaaži, et hüvitist makstaks üle 180 päeva.

### Kollektiivse koondamise hüvitised

Töölepingute kollektiivne ülesütlemine on töölepingute tööandjapoolne ülesütlemine, millega lõpetatakse töölepingud juriidilise isiku lõpetamise, füüsilisest isikust tööandja töö lõppemise või töötajate koondamise tõttu 30 päeva jooksul, või teenistusest vabastamine ametiasutuse likvideerimise või ametnike koondamise tõttu 30 päeva jooksul, kui tööleping lõpetatakse või teenistusest vabastatakse vähemalt:

- 5 töötajat tööandja juures, kes annab tööd kuni 19 töötajale;
- 10 töötajat tööandja juures, kes annab tööd 20-99 töötajale;
- 10% töötajatest tööandja juures, kes annab tööd 100-299 töötajale;
- 30 töötajat tööandja juures, kes annab tööd vähemalt 300 töötajale.

Töölepingute kollektiivse ülesütlemise korral töötajale makstava hüvitise suurus sõltub töötaja pideva töösuhte kestusest selle tööandja juures :

- kui töösuhe on kestnud kuni 5 aastat - töötaja ühe keskmise kuupalga ulatuses;
- kui töösuhe on kestnud 5-10 aastat - töötaja 1,5 keskmise kuupalga ulatuses;
- kui töösuhe on kestnud üle 10 aasta - töötaja 2 keskmise kuupalga ulatuses.

*Allikas: Töötuskindlustuse seadus, Töölepingu seadus*

Seega katab Eesti töötuskindlustus sisuliselt üksnes lühemaajalise töötuse riski ega ole mõeldud tagama sissetulekut pikaajaliselt töötutele, kes on tööta olnud üle 12 kuu.

Hüvitise saamise ajal peab isik olema valmis koheselt tööle asuma ning on kohustatud vastu võtma sobiva tööpakkumise, tööturukoolituse või tööhõiveameti pakutud muu tööhõivemeetme. Vastasel korral hüvitise maksmine lõpetatakse. Hüvitise maksmine lõpetatakse ka siis, kui isik lõpetab aktiivse töötamise – ei pöördu tööhõiveametisse vähemalt korra 30 päeva jooksul või ei tõenda töötasinguid. Siiski, kui isik jääb töötuna arvele, võib ta saada edasi töötü abiraha.

Nii sisaldavad töötuskindlustushüvitise maksmise reeglid ühelt poolt töötamisele suunavaid stiimuleid (hüvitise määra langus pärast 100. töötuspäeva) kui ka sanktsioone (hüvitise maksmise lõpetamise juhtumid), mis aitavad hoida tasakaalu sotsiaalse kaitse ja tööpoliitika eesmärkide vahel.

### Tööandja maksejõuetuse ja kollektiivsete koondamiste riskid

Lisaks töötuse riskile kitsamas tähenduses katab Eesti töötuskindlustussüsteem veel kahte töötururiski:

- tööandja maksejõuetuse risk ja
- töölepingute kollektiivse ülesütlemise ehk nn kollektiivse koondamise risk.

Laiemas käsituses on ka nende riskide puhul tegemist kaitsega töökaotuse suhtes, ent makstavate hüvitiste iseloom ning maksmise kriteeriumid erinevad töötuskindlustushüvitistest.

Sisuliselt on tööandja maksejõuetuse ja kollektiivse koondamise riski katmisel tegemist tööandja vastutuskindlustusega, töötuskindlustussüsteem võtab osaliselt üle tööandja kohustused:

- töölepingute kollektiivse ülesütleamise puhul makstavate hüvitiste (ehk kollektiivse koondamise puhul makstavate koondamistasude) osas;
- tööandja maksejõuetuse korral töötajal saamata jäänud töötasu, puhkusetasu ja töölepingu lõpetamise hüvitiste osas.

Nii võib neid hüvitisi käsitleda ka tööandja kaitsena turusituatsiooni olulistest muutustest tingitud restruktureerimisvajaduse või maksejõuetuse korral.

Kollektiivse koondamise riski puhul on lähtutud sellest, et tööandjatel on enamasti raske turusituatsiooni muutusi ette näha ning seetõttu suurte koondamistasude maksmise vajadusega seonduvat finantsriski ette planeerida. Samas raskeneb turusituatsiooni halvenemisel tööandja oluliselt, sest ettevõtte restruktureerimise kulud on koondamistasude tõttu suured. Sellest aspektist kaitseb töötuskindlustus tööandjaid, sest muudab ettevõtte restruktureerimise kulud odavamaks, aidates ettevõttel vältida maksejõuetust. Tööandjal on siiski kohustus maksta töötajale hüvitist individuaalse koondamise juhtudel.

Moraaliriski seisukohalt ei oleks põhjendatud kõigi kollektiivse koondamise kulude ülevõtmine töötuskindlustuse poolt, eriti olukorras, kus individuaalsel koondamisel tööandja vastutus säilib. Vastasel juhul oleks tööandja huvitatud rohkemate inimeste koondamisest, et vabaneda rahalisest vastutusest. Nii on töötuskindlustussüsteemi vastutus piiratud. Tööandjal lasub kohustus tasuda osa kollektiivse koondamise hüvitistest, eraõiguslikul tööandjal pool hüvitiste kogusummast.

Samas tuleb märkida, et õigus kollektiivse koondamise hüvitistele laieneb ka avalikele teenistujatele, kuigi avaliku sektori puhul ei ole kollektiivsed koondamised seotud mitte turu-, vaid pigem poliitiliste riskidega või administratiivsete ümberkorraldustega ning on sellisena reeglina ette planeeritud. Sellist valikut – avalike teenistujate kollektiivse koondamise juhtumi katmist – tuleb vaadelda kui töötuskindlustussüsteemi käivitamisel tehtud poliitilist otsust, mis on osaliselt seotud ka avaliku sektori osalusega töötuskindlustussüsteemi finantseerimises (vt allpool). Samas, kuna avaliku teenistuse seaduses ettenähtud koondamishüvitised on kõrge- ja töölepingu seaduses sätestatud koondamishüvitistest, lasub avaliku sektori tööandjatel tegelikult suurem omavastutus kollektiivsete koondamiste korral.

Kuigi administratiivselt on nii töötaja kui ka tööandja riskid ühendatud ühte süsteemi, on sisuliselt – nii kaitstavate isikute, hüvitiste maksmise tingimuste kui ka



finantseerimise põhimõtete seisukohalt – tegemist erinevate skeemiga.

Erinevalt töötuskindlustushüvitisest ei ole kollektiivse koondamise ja tööandja maksejõuetuse puhul kvalifikatsiooniperioodi ei töötajale ega ka tööandjale. See tähendab, et kaitse nende riskide vastu on olemas kõigil töötajatel, sõltumata sellest, kas ja kui kaua on tööandja kindlustusmaksid tasunud. Seega puudub kollektiivse koondamise ja maksejõuetuste hüvitiste puhul üks-ühene seos kindlustusmaksete tasumise ja hüvitise saamise õiguse vahel.

Sellise seose puudumine väljendub lisaks eelpoolmainitud asjaolule veel mitmes seigas. Kuna vähema kui viie töötaja koondamisel ei ole tegemist kollektiivse koondamisega, puudub alla viie töötajaga väikeettevõtetel võimalus koondamishüvitiste osaliseks katmiseks töötuskindlustuse vahenditest. Samas on väikeettevõtetel suurem maksejõuetuse risk (vt osa 5.2). Samuti tasuvad töötuskindlustusmaksid võrdselt nii erasektori kui avaliku sektori tööandjad, kuigi valitsusasutusi ei saa tunnistada maksejõuetuks ning valitsusasutuste töötajatel ei saa tekkida õigust tööandja maksejõuetuse hüvitistele. See tähendab, et tööandja maksejõuetuse ja töötajate kollektiivse koondamise riske kannavad solidaarselt kõik tööandjad, sõltumata ettevõtte või asutuse suurusest, tegevusalast ja õiguslikust vormist.

## Finantseerimise põhimõtted

Erinevalt pensioni- ja ravikindlustusest on töötuskindlustuse puhul tegemist nn fikseeritud hüvitistega (ehk nn *defined-benefit* tüüpi) sotsiaalkindlustusskeemiga. See tähendab, et töötuskindlustuse raames makstavate hüvitiste määrad on seadusega kindlaks määratud, samas võib hüvitiste finantseerimiseks vajaliku kindlustusmaks määr muutuda. Sellises sotsiaalkindlustusskeemis on kulutuste tase sisuliselt ette antud (sõltudes välistest teguritest) ning kindlustusmaks kaudu tuleb koguda kulude katmiseks vajalikud vahendid<sup>17</sup>.

Olukorras, kus hüvitiste tase on fikseeritud, sõltub süsteemi finantseerimiseks vajaliku kindlustusmaks määr suures osas töötuse määrast ning olulised muutused töötuse määras võivad tingida kindlustusmaks määra alandamise või tõstmise.

Täpsemalt sõltub töötuskindlustushüvitiste finantseerimiseks vajaliku kindlustusmaks määr:

- registreeritud töötute arvust;
- kvalifikatsioonitingimusi rahuldavate töötute osakaalust kõigi registreeritud töötute hulgas;

17 – Kuigi põhimõtteliselt on Riigikogul võimalik muuta pensioni- ja ravikindlustuse finantseerimiseks ettenähtud sotsiaalmaksu määra, on poliitiliste kokkulepete järgi sotsiaalmaksu määr sisuliselt fikseeritud, mis tähendab näiteks, et ravikindlustuse eelarve on piiratud sotsiaalmaksust laekuvate vahenditega. Pensioni- ja ravikindlustusest erinev finantseerimise loogika põhjendab ka seda, miks oli otstarbekam kehtestada töötuskindlustuse finantseerimiseks eraldi sundkindlustusmaks, mitte suurendada vastavalt sotsiaalmaksu määra.

- hüvitise saajate keskmisest töötuse-eelsest tőotasust;
- hüvitise maksmise perioodi keskmisest pikkusest (mis omakorda sõltub töötuse kestusest).

Töötuskindlustuse finantseerimine tugineb osalise eelfinantseerimise põhimõttele. See tähendab, et osa töötuskindlustuse kuludest finantseeritakse samal kalendriaastal kindlustusmaksetest laekuvatest tuludest, ent samas on olemas rahaliste vahendite reserv, mida investeeritakse ning kulutuste finantseerimisel kasutatakse ka investeeringutuluseid<sup>18</sup>.

Kuna töötuskindlustushüvitiste määrad on seadusega ette antud, siis on osalise eelfinantseerimise põhimõtte rakendamine vajalik süsteemi stabiilsuse suurendamiseks. Arvestades tööpuuduse võimalikku tsüklilisust vähendab reservide olemasolu vajadust kindlustusmakse suurendamiseks. Nagu eespool mainitud, aitas reservi luua kvalifikatsiooniperioodi nõue – töötuskindlustuse käivitumise esimesel aastal tasuti kindlustusmakseid, ent ei makstud veel hüvitisi.

Töötuskindlustuse seadusega ei ole fikseeritud kindlaid töötuskindlustusmakse määrasid, vaid sätestatud üksnes makse alam- ja ülemmäär. Töötaja töötuskindlustuse makse moodustab 0,5-2% ning tööandja töötuskindlustusmakse 0,25-1% maksebaasist. Siiski kehtestati seadusega töötuskindlustusmakse määrad süsteemi käivitamise aastaks – töötajal 1% ja tööandjal 0,5%. Makset tasutakse kõigilt töötasudelt, sh võlaõiguslikelt lepingutelt.

Järgnevatiks kalendriaastateks kehtestab kindlustusmakse määrad Vabariigi Valitsus, kes peab seejuures aluseks võtma Eesti Töötukassa nõukogu ettepaneku. Töötukassa nõukogu peab oma ettepaneku tegemisel tuginema arvestustele, mis näitaksid maksemäärade piisavust töötuskindlustuse finantseerimiseks.

Sellised reeglid töötuskindlustusmakse kehtestamisel annavad küllalt suure otsustusrolli Töötukassa nõukogule, kus pariteetsetel alustel on esindatud valitsuse, tööandjate ja ametiühingute esindajad. Sisuliselt tähendab see, et töötuskindlustusmakse määra kehtestamisel nõuavad mängureeglid selle süsteemi osapoolte huvide tasakaalustamist. Siiski on Töötukassa nõukogu otsustusvõimalused mõnes suhtes piiratud. Olukorras, kus kindlustusmaksetest laekuvad vahendid ei ole piisavad hüvitiste väljamaksmiseks vajalike kulude katmiseks, on nõukogul kohustus teha ettepanek makse suurendamiseks. Teisalt olukorras, kus kindlustusmaksest laekuvad vahendid ületavad hüvitiste maksmise kulud, on nõukogul võimalik otsustada maksemäära alandamise üle. Nii on nõukogu otsustusruum asümmeetriline – sisuline otsustuspädevus on nõukogul üksnes juhul, kui süsteemi tulud ületavad kulusid, samas ei ole vastupidisel juhul (kui kulud ületavad tuluseid) nõukogul alternatiive.

18 – Siin on reservi mõistet kasutatud töötuskindlustuse seaduses toodust laiemas tähenduses, hõlmates nii riigikassa poolt hallatavat reservkapitali kui ka töötukassa sihtfondide vabu vahendeid.

Töötukassa nõukogul on seni olnud võimalus sisuliseks otsuseks kahel korral ning aastateks 2003 ja 2004 on nõukogu otsustanud jätta maksemäärad muutmata (vt osa 5.2).

Töötuskindlustusmaksetest laekuvad vahendid jagatakse kahte eraldiseisvasse sihtfondi:

- töötuskindlustushüvitiste sihtfond;
- töölepingute kollektiivse ülesütlemise ja tööandja maksejõuetuse hüvitiste sihtfond.

Esimest sihtfondi võib tinglikult nimetada töötaja ja teist tööandja sihtfondiks, kui võrd esimese vahendid moodustuvad töötaja töötuskindlustusmaksetest ja teise vahendid tööandja töötuskindlustusmaksetest. Töötaja sihtfondist finantseeritakse töötuskindlustushüvitisi, tööandja sihtfondist töölepingute kollektiivse ülesütlemise ja tööandja maksejõuetuse hüvitisi, ent tasutakse ka töötuskindlustushüvitistelt makstav sotsiaalmaks. Nii võib öelda, et töötajad kindlustavad ennast töötuskindlustusmaksete tasumisega töötuse riski ning tööandjad kollektiivse koondamise ja maksejõuetuse riskide suhtes. Samas osalevad tööandjad ka töötuse riski finantseerimises, kui võrd tööandja sihtfondist rahastatakse töötuskindlustushüvitistelt makstav sotsiaalmaks.

Kahe sihtfondi loomise põhjuseks on olnud soov hoida lahus erinevate riskide finantseerimiseks vajaminevaid vahendeid – ühe sihtfondi vahendeid ei tohi reeglina kasutada teise sihtfondi kulude katmiseks. Osaliselt on vahendite eristamine seotud ka Euroopa Liidu õigusaktide nõuetega, mille kohaselt ei tohi töötaja kindlustusmakseid kasutada tööandja maksejõuetuse hüvitiste finantseerimiseks (vt osa 4.1).

## Solidaarsus

Eesti töötuskindlustus on solidaarne mitmes aspektis, nii töötajate kui tööandjate vahel. Töötuskindlustusmakse määr ei sõltu konkreetse töötaja või tööandja riskistmest – töötajal töötusjäätumise tõenäosusest või tööandjal varem koondatud töötajate arvust. Solidaarsus väljendub ka ümberjaotuses kõrgemapalgalistelt madalamapalgalistele – töötuskindlustushüvitisel on maksimumsuurus, samas tasutakse kindlustusmakset kogu töötasult. Samuti nägime, et tööandja maksejõuetuse ja töötajate kollektiivse koondamise riske kannavad solidaarselt kõik tööandjad, sõltumata ettevõtte suurusest, tegevusalast ja õiguslikust vormist.

## Kolmepoolsus

Teiseks Eesti töötuskindlustuse keskseks põhimõtteks on kolmepoolsus. Töötuskindlustussüsteemi haldajaks on Eesti Töötukassa, mis on avalik-õiguslik juriidiline isik kolmepoolsuse põhimõttel toimiva nõukoguga, kus võrdsetel alustel on esindatud tööandjad, ametiühingud ja valitsus – kõigil osapooltel on kaks esindajat.

Kuivõrd töötuskindlustus katab töötururiske ning selle finantseerimiskoormus on jagatud töötajate ja tööandjate vahel, on loomulik, et töötajatel ja tööandjatel on selle sotsiaalkindlustusliigi kujundamises suur otsustusõigus. Kolmepoolne juhtimine rõhutab tööandjate, ametiühingute ja valitsuse ühist vastutust töötuskindlustussüsteemi suhtes ning suunab osapooli tegema ühiseid jõupingutusi tööpuuduse vähendamiseks – mida väiksem tööpuudus, seda väiksem kindlustusmaks.

### 3.3 Töö sotsiaalse kaitse muud abinõud

Kui töötul ei teki õigust töötuskindlustushüvitisele, kuna ta ei vasta eelpool käsitletud tingimustele ja nõudmistele, võib asendussissetulekuks olla töötü riiklik abiraha. Ent sarnaselt teiste riikidega võib töö kaotuse korral asendussissetuleku rolli täita mõnikord ka näiteks ennetähtaegne vanaduspension, töövõimetuspension, toimetulekutoetus või muud hüvitised ja toetused. Järgnevalt esitamegi ülevaate muudest sotsiaalse kaitse meetmetest, mis kõige sagedamini töötuskindlustushüvitisega sarnast rolli täidavad, ning käsitleme nende seoseid ja kokkupuuteid töötuskindlustusega.

#### Töötu abiraha

Töötu abiraha makstakse fikseeritud määras, mille kehtestab valitsus (2004. aastal 400 krooni kuus). Kuigi sarnaselt töötuskindlustushüvitisega on ka abiraha puhul esmaseks tingimuseks töötuna arvele võtmine elukohajärgses tööhõiveametis, on töötuse kui kindlustatava riski sisu nende kahe hüvitise puhul mõnevõrra erinev.

Töötuskindlustushüvitis asendab töökaotuse tõttu saamata jäänud sissetulekut, tagades kaitse üksnes neile töötutele, kes on varem töötanud ja töötuskindlustusmaks tasanud. Kuigi ka töötü abiraha saamisel on üheks tingimuseks tööstaaž, hõlmab abirahade süsteem siiski töötuskindlustussüsteemist laiemat isikute ja töötuse juhtumite ringi:

- töötamisega on võrdsustatud õppimine, kaitseväes või asendusteenistuses teenimine;
- eelnevat töötamist või tööga võrdsustatud tegevust ei nõuta isikult, kes enne töötuna arvelevõtmist kasvas alla 8aastast või puudega last, oli haiglaravil, hooldas haiget, töövõimetut või eakat inimest, ei töötanud püsiva töövõimetuse tõttu või viibis vahi all või vangistuses.

Nagu eelpool mainitud (vt osa 3.2), tagab töötuskindlustus kaitse vaid n-õ sunnitud töötuse juhtumitel. Õigus töötü abirahale on aga ka neil, kes lahkusid töölt omal soovil või poolte kokkuleppel. Samuti makstakse töötü abiraha neile, kes kaotasid töö oma süülise käitumise tõttu, kuigi sel juhul rakendatakse 60päevast ooteperioodi.

Teisalt makstakse töötü abiraha vaid neile töötutele, kelle muud sissetulekud on

abiraha määrast väiksemad. Seega, erinevalt töötuskindlustushüvitisest, mida makstakse sõltumata töötajate tegelikust abivajadusest, on töötajate abiraha suunatud töökaotuse tagajärjel vaesunud inimestele.

Töötajate abiraha roll on seega töötuskindlustushüvitisist täiendav ja asendav. Abiraha makstakse juhul, kui töötajal on küll varasem tööstaaž (arvestades töötajate võrdsustatud perioode ja eelpoolnimetatud erandeid), ent kindlustushüvitisest saamise tingimused ei ole täidetud (nt kindlustustaaž ei ole piisavalt pikk või lõppes töösuhte töötajate algatusel või nõusolekul), aga ka juhul, kui töötuskindlustushüvitisest saamise periood on ammendunud, kuid töötajal ei ole sobivat tööd veel leidnud.

Töötuskindlustushüvitisest ja töötajate abiraha saajad on ravikindlustusega hõlmatud, kuna nende eest makstakse sotsiaalmaksu ravikindlustuse osana (vastavalt töötajate ja riik). Kindlustushüvitisest või abiraha maksamise lõppemisel lõpeb ka ravikindlustus. Ravikindlustamata töötajatele on tagatud üksnes vältimatu arstiabi, kuid sageli võimaldavad kohalikud omavalitsused neile omal kulul vähemalt perearstiabi.

Töötuskindlustushüvitisest ega töötajate abirahast ei maksta aga sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osana, mistõttu töötajate aja eest pensioniõigust ei kogune. Kuna töötajal puudub sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osana maksumatav tulu, siis ei saa ta kehtivate seaduste kohaselt teha ka sisetulude kohustuslikuks kogumispensioniks.

### Ennetähtaegne vanaduspension

Ennetähtaegsele vanaduspensionile on riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel õigus jääda kuni kolm aastat enne üldist vanaduspensioniaiga, kuid pensioni vähendatakse 0,4% võrra iga varem pensionile jäänud kuu eest ning seda ei maksta töötajate korral. Ennetähtaegse vanaduspensionieesmärgiks on võimaldada asendussissetulek vanaduspensionieelses eas isikutele, kes on töötanud ega leia eeldatavasti oma vanuse tõttu enam tööturul rakendust. Isikut, kes on otsustanud ennetähtaegse vanaduspensionieesmärgiks, ei registreerita töötajana ja ta ei ole hõlmatud töötuskindlustusega, st tal ei ole kohustust tasuda töötuskindlustusmaksu.

Seega on ennetähtaegse vanaduspensionieesmärgiks töötajate alternatiiviga vanaduspensionieelses eas isikutele. Uuringud on näidanud, et üle 80% ennetähtaegsele vanaduspensionile siirdunud isikutest on pensionieesmärgiks määramise ajal olnud töötajad (Vörk ja Uudeküll 2002).

### Vanaduspension

Traditsiooniliselt ei loeta vanaduspensionieesmärgiks isikuid töövõimelise elanikkonna hulka. Töötajate eemale jäädes on nende asendussissetulekuks vanaduspension. Seetõttu ei võeta vanaduspensionieesmärgiks jõudnud töötajate töökaotuse korral töötajana

arvele. Neil ei ole õigust töötuskindlustushüvitisele, kuna vanuse tõttu ei ole võimalik täita hüvitise taotlemise olulist tingimust – töötuna registreerumist. Samas on vanaduspensioniiikka jõudnud isikud ka töötuskindlustusega hõlmatud isikute ringist välja arvatud ning neil ei ole kohustust tasuda töötuskindlustusmaksset.

Pensioni saamine enne vanaduspensioniiikka jõudmist (välja arvatud ennetähtaegse vanaduspensioni määramisel) iseenesest töötuna arvelevõtmist ega töötuskindlustushüvitise maksmist ei takista. Samas on töötu abiraha saajate ringist kõik riiklike pensionide saajad seadusega välja arvatud.

### **Soodustingimustel vanaduspension, väljateenitud aastate pension ja eripensionid**

Teatud juhtudel tekib õigus vanaduspensionile enne vanaduspensioniea saabumist. Enamasti täidab pension sellistel juhtudel tavalisest vanaduspensionist mõnevõrra erinevat eesmärki: tunnustab teatud ametikohal töötamist ja teeneid ühiskonna ees, väärtustab laste kasvatamist, hüvitab töötamist tervistkahjustavates või rasketes tingimustes, heastab repressioone, sotsiaalset ebaõiglust või ülekohtu.

Riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel on õigus saada vanaduspensioni kuni viis aastat enne vanaduspensioniea saabumist näiteks vähemalt kolme last või puudega last kasvatanud vanemal, õigusvastaselt represseerituna kinnipidamiskohas või asumisel viibinutel, Tšernobõli aatomielektrijajaama tagajärgede likvideerijatel.

Lisaks on Eestis eraldi vanaduspensionide skeemid tervistkahjustavates või rasketes töötingimustes töötanud isikutele ning teatud kutsealade töötajatele, kelle puhul eeldatakse, et nende kutsealane töövõime vanusega väheneb või kaob ning takistab oma kutsealal või ametikohal töötamise jätkamist. Tervistkahjustavates või rasketes töötingimustes töötanud isikutel on soodustingimustel vanaduspensionide seaduse alusel õigus vastavalt töötatud ajale jääda teistest töötajatest kuni 10 aastat varem pensionile. Seejuures tekib õigus soodustingimustel vanaduspensionile sõltumata isiku tegelikust terviseseisundist ja töövõimest. Pensioni saamise eelduseks on siiski, et isik ei jätkaks töötamist tervistkahjustavate või raskete töötingimustega töö – ta peab leidma uue töö või tööturult lahkuma.

Teatud kutsealade töötajatel (balletitantsijad, lennundus- ja laevandustöötajad, lastekodukasvatavad, tekstiilitöötajad) on väljateenitud aastate pensionide seaduse alusel samuti sõltuvalt tööstaažist oma kutsealal õigus jääda üldisest vanaduspensionieast kuni 10 aastat varem pensionile. Sarnaselt soodustingimustel vanaduspensioniga tekib õigus väljateenitud aastate pensionile olenemata sellest, kas kutsealane töövõime on tegelikult vähenenud või mitte. Pensioni saamiseks peab isik aga lõpetama töötamise sellel kutsealal, mis andis õiguse väljateenitud aastate pensionile.

Mitmetele riigiteenistuses olevatele isikutele on eriseadustes antud õigus üldisest vanaduspensionieast varem pensioni saada. Näiteks tekib politseiametnikul politseiteenistuse seaduse alusel õigus vanaduspensionile 50aastaselt. Eripensione makstakse ka töötamise korral, eeldusel, et isik ei jätka töötamist samal ametikohal.

Kirjeldatud pensioniliigid on oma olemuselt eelpensionid, mis võimaldavad tööturult väljuda enne üldist vanaduspensioniga. Erinevalt ennetähtaegselt vanaduspensionist kaasnevad nimetatud pensionidega lisaks varasemale pensionieale veel teisedki soodustused nagu heldem pensionistaazi arvestus või pensioni suuruse sidumine varasema palgaga, mis võivad motiveerida kutseala või töökoha vahetust või tööturult lahkumist. Teisalt, kuigi sooduspensionide reeglid ei sunni kedagi tööturult lahkuma, on mitteaktiivsuse risk neisse soodustustesse siiski sisse kirjutatud. Pension määratakse ainult juhul, kui isik on lõpetanud töö sellele pensionile õigust andval tootmis- või kutsealal või ametikohal. Uue sobiva töö leidmine ei pruugi aga olla lihtne.

Soodsad eelpensionid kannavad endas mitmeid vastuolulisi sõnumeid ja äraspidiseid stiimuleid, mille põhjalikum käsitus väljub käesoleva raamatu raamest. Tööturu mõttes on selliste eelpensionide saajad töövõimelises eas isikud, kelle täielikku eemalejäämist tööturult tuleks igati vältida. Isegi juhul, kui isiku tervis ja kutsealane või üldine töövõime on kahjustunud, ei ole põhjendatud tema tööturult väljasuunamine, vaid eelkõige tuleks ära kasutada kutsealase rehabiliteerimise, töökohtade kohandamise, täiend- ja ümberõppe võimalusi, mis aitavad tööturule naasta ja tööelu pikendada.

Seetõttu on ka põhjendatud, et selliste eelpensionide saajail on kuni üldise vanaduspensioniea saabumiseni õigus töökaotuse korral end töötuna arvele võtta ja saada kõigi teiste töötutega samadel tingimustel tööturuteenuseid ja töötuskindlustushüvitist.

## Töövõimetuspension

Töövõimetuspensioni eesmärgiks on tagada asendussissetulek osalise või täieliku töövõimetusga tööealisele isikule, kes töövõime kaotuse tõttu ei suuda ise täiskoormusega või üldse töötada ning piisavaid elatusvahendeid teenida. Töövõimetuspensionile on õigus juhul, kui töövõime kaotuse ulatus on vähemalt 40%. Osaliselt töövõimetuks tunnistatud isikul (töövõime kaotus alla 100%) on õigus end töötuna arvele võtta, kasutada tööturuteenuseid ning, juhul kui ta on töötanud ja täitnud kvalifikatsiooniperioodi, saada ka töötuskindlustushüvitist.

Täielikult töövõimetuks tunnistatud isik (töövõime kaotus 100%) ei saa aga end töötuna registreerida, taotleda töötushüvitisi ega osaleda aktiivse tööpoliitika meetmetes, kuna täieliku töövõimetus määratluse kohaselt ei suuda ta töötada ja sissetulekut teenida. Samas on selline määratlus praktikas vastuoluline, kuna töövõimetuspensioni makstakse täies ulatuses ka siis, kui isik tegelikult töötab ja tal

on sissetulek. Samuti tekitab küsitavusi asjaolu, et töövõimetuse kindlakstegemisel hinnatakse terviseseisundist tingitud üldist töövõime kaotust, mitte aga isiku võimet teha konkreetset tööd. Teisisõnu, kuigi pensionisüsteemi kriteeriumite järgi võib isik olla tunnistatud 100% töövõimekuks, ei välista see, et sobiva töö olemasolul võib ta olla suuteline täis- või osalise koormusega töötama ja sissetulekut teenima.

## Puuetega inimeste sotsiaaltoetused

Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste eesmärgiks on aidata katta kulutusi, mis puuetega inimestel on oma erivajaduste tõttu suuremad kui teistel inimestel. Puudest tingitud lisakuludeks loetakse eelkõige õppimise, töölkäimise, rehabilitatsiooni, hoolduse, abivahendite kasutamise, transpordi või muude teenuste kasutamisega seotud kulutusi. Mõne sotsiaaltoetuse – nagu õppetoeetus, rehabilitatsioonitoetus ja täienduskoolitustoetus – konkreetsemaks eesmärgiks on nimelt aidata kaasa puuetega inimeste tööturule integreerimisele.

Erinevalt täielikust töövõimetusest ei ole puude raskusaste, sealhulgas sügav puue takistuseks töötuna registreerimisel ning puuetega inimeste sotsiaaltoetuste saamine ei takista töötushüvitiste (nii töötü abiraha kui ka töötuskindlustushüvitise) määramist.

## Sotsiaalabi

Sotsiaalabi on suunatud vaesuses elavatele isikutele ja leibkondadele, eesmärgiga tagada minimaalne majanduslik toimetulek. Abi võib olla nii rahaline (toimetulekutoetus) kui mitterahaline (sotsiaalteenused).

Toimetulekutoetusele on õigus üksielaval isikul või leibkonnal, kelle sissetulek pärast kindlaksmääratud ulatuses eluasemekulude tasumist jääb alla kehtivat toimetulekupiiri. Sissetulekuna võetakse arvesse kõik tõised sissetulekud ja seda asendavad hüvitised (sh töötushüvitised ja pensionid). Kui töötü abirahale õiguse kindlakstegemisel võetakse arvesse vaid töötü individuaalseid sissetulekuid, siis toimetulekutoetuse määramisel hinnatakse kogu leibkonna majanduslikku olukorda.

Tööealise ja -võimelise isiku puhul eeldatakse, et sellel inimesel on kohustus tööga endale ja oma perele toimetulekuks piisavat sissetulekut teenida. Ühelt poolt on vajalik toimetulekutoetuse maksimisega samaaegselt osutada puudustkannatajale nõustamist ja muud abi vaesuse põhjuste leevendamiseks ja kõrvaldamiseks, mille hulka kuulub ka abi tööle saamiseks. Teisalt võib kohalik omavalitsus jätta tööealisele ja -võimelisele isikule toimetulekutoetuse määramata, kui ta ei õpi ega tööta, ei ole valmis tööd otsima ning on korduvalt mõjuva põhjuseta keeldunud sobivast tööst või osalemisest õppe- või sotsiaalse rehabilitatsiooni protsessis.



Aktiivse tööpoliitika meetmete kõrval on töötute tööturule integreerimisel oluline roll täita sotsiaalteenustel, kuna teatud juhtudel on vajalik aidata töötutel lahendada isiklikke, perekondlikke või sotsiaalseid probleeme, mis töö otsimist ja tööle asumist takistavad. Näiteks võib olla vaja lahendada eluaseme- või transpordiprobleeme või pakkuda hooldusteenuseid, et pereliikmete hooldamise kohustus ei takistaks tööle asumist. Samuti on olulised laste päevahoiu ning koolivälise tegevuse võimalused, et oleks hõlpsam pere- ja tööelu ühitada.

Kohalikel omavalitsustel on sotsiaalhoolekande seaduse alusel kohustus pakkuda nõustamist, rehabilitatsiooni, eluasemeteenuseid, isikliku abistaja, hooldus- ning muid sotsiaalteenuseid. Riik rahastab muuhulgas psüühikahäiretega inimeste rehabilitatsiooni, toetatud elamise ja töötamise teenuseid ning puuetega inimeste varustamist tehniliste abivahenditega, mis kõik kaudselt toetavad töötamist. Pakutavate teenuste valik ja kättesaadavus sõltub siiski paljuski iga kohaliku omavalitsuse prioriteetidest ja vahenditest ning on omavalitsuseti erinev.

Kokkuvõttes on töötute sotsiaalne kaitse seotud paljude teiste sotsiaalse kaitse meetmetega. Töö leidmiseks ja töölesaamiseks tõhusa abi osutamine eeldab paljudel juhtudel rahaliste hüvitiste ja teenuste kombineerimist tulenevalt iga töötute vajadustest.

Töötuse korral täidavad esmast asendussissetuleku rolli töötuskindlustushüvitis või töötute abiraha, kuid sõltuvalt konkreetse isiku staatusest ja olukorrast võib samaaegselt või nimetatute asemel olla õigus erinevatele hüvitistele ja toetustele. Ühelt poolt mõjutab see sotsiaalse kaitse taset, teisalt aga ka motivatsiooni tööd otsida ja tööle asuda. Samaaegselt rahaliste hüvitiste maksmisega on oluline tööturu- ja sotsiaalteenuste osutamine, viimaste rakendamine töölesaamise ja töötamise toetuseks on täna siiski tagasihoidlik.



# 4. Eesti töötuskindlustus Euroopa kontekstis

## 4.1 Euroopa Liidu õiguse mõjud Eesti töötuskindlustusele

Nagu viidatud sissejuhatuses, oli Eestis töötuskindlustussüsteemi loomise üheks ajendiks Euroopa sotsiaalharta ja Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksis nõutud sotsiaalse kaitse taseme tagamine töötuse korral. Nii on Euroopa õigusnormid Eesti töötuskindlustuse põhimõtteid oluliselt mõjutanud juba enne Euroopa Liiduga ühinemist. Senisele Euroopa Liidu direktiivide ja Euroopa Nõukogu konventsioonide nõuete harmoneerimisele lisandub 1. maist 2004 hulk praktilisi ülesandeid – töötushüvitiste koordineerimine teiste Euroopa riikidega. Samuti on Eesti töötuskindlustuse loomisel tehtud valikuid mõjutanud teiste Euroopa riikide valikud ja sarnaste süsteemide rakendamisel saadud kogemused.

Järgnevalt analüüsimegi Euroopa Liidu õiguse ja Euroopa Nõukogu konventsioonide nõudeid ning nende mõju Eesti töötuskindlustussüsteemile, samuti võrdleme meie süsteemi põhijooni teiste Euroopa riikidega.

### Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtted

Euroopa Liidu eesmärgid ja otsustuspädevuse sätestavad Euroopa Ühenduse asutamisleping ja Euroopa Liidu leping. Sotsiaalpoliitika üldised eesmärgid sõnastab asutamislepingu artikkel 136 – Euroopa Liidu ja liikmesriikide ühiseks eesmärgiks on samaaegselt nii tööhõive edendamine kui piisava sotsiaalkaitse tagamine, arvestades seejuures Euroopa sotsiaalharta sätestatud sotsiaalseid põhiõigusi.

Selline eesmärgipüstitus kannab töötuskindlustuse jaoks mitmeid olulisi sõnumeid:

- esmane sotsiaalne eesmärk on tööhõive edendamine;
- tagatav sotsiaalne kaitse peaks olema vähemalt Euroopa sotsiaalharta nõutud tasemele vastav;
- sotsiaalsete õiguste tagamisel tuleks kaasata tööturu osapooli – tööandjate ja töötajate esindajaid.

Kuigi eesmärgid on kõigil liikmesriikidel ühised, lasub vastutus tööhõive ja sotsiaal-

*Kiil 6*

#### **Euroopa Ühenduse asutamisleping Artikkel 136**

Pidades silmas sotsiaalseid põhiõigusi, nagu need on määratletud 18. oktoobril 1961 Torinos allkirjutatud Euroopa sotsiaalharta ja ühenduse 1989. aasta harta töötajate sotsiaalsete põhiõiguste kohta, võtavad ühendus ja liikmesriigid oma eesmärgiks tööhõive edendamise ning parandatud elamis- ja töötingimused, et võimaldada nende ühtlustamist samal ajal jätkuva parandamisega, piisava sotsiaalkaitse, tööturu osapoolte dialoogi, inimressursside arendamise, pidades silmas kestvat kõrget tööhõivet ja tööturult väljatõrjumise tõkestamist. /.../

se kaitse edendamise eest eeskätt igal liikmesriigil endal. Euroopa Liit võib nendes valdkondades küll rakendada ühismeesmeid, kuid nende roll on täiendav ja toetav – edendada liikmesriikidevahelist koostööd, teadmiste ja kogemuste vahetust, soodustada uuenduslikke lähenemisviise. Seejuures ei toimu aga liikmesriikide õigusnormide ühtlustamist. Muuhulgas tähendab see, et liikmesriikide töötuskindlustussüsteeme ei ühtlustata. EL ühismeesmed peavad võtma arvesse riigiti kehtivate tavade mitmekesisust, ei tohi mõjutada liikmesriikide õigust kindlaks määrata oma sotsiaalkindlustussüsteemi aluspõhimõtted ega tohi oluliselt mõjutada süsteemi finantstasakaalu. Samuti ei tohi meetmed takistada ühelgi liikmesriigil soovi korral säilitamast või kehtestamast kõrgemat sotsiaalse kaitse taset<sup>19</sup>.

Kuigi töötuskindlustuse kujundamine on liikmesriikide pärusmaa, mõjutab Euroopa Liidu õigus seda siiski nii otseselt kui kaudselt mitmete asutamislepingu artiklitest tulenevate õiguslike pädevuste alusel.

Euroopa Liidu üheks alustalaks on kaupade, teenuste ja kapitali vaba liikumise kõrval isikute vaba liikumine. Töötajate ja nende perekonnaliikmete liikumisvabaduse tagamiseks toimub liikmesriikide sotsiaalkindlustusskeemide koordineerimine. Koordinaatsiooni eesmärgiks on tagada, et töö kaotanud isikul oleks reaalne võimalus otsida tööd ka teistes liikmesriikides, samuti, et teise liikmesriiki tööle siirdunu ei kaotaks oma varasema töösuhte kaudu omandatud sotsiaalkindlustusõigusi.

Õigust sotsiaalkindlustusele rõhutab ka 2000. aastal vastu võetud Euroopa Liidu Põhiõiguste Harta, mille artikkel 34 nimetab muude sotsiaalsete riskide hulgas otseõnne ka töökaotuse riski<sup>20</sup>. Harta ei laienda siiski Euroopa Liidu õiguslikku pädevust selles valdkonnas asutamislepingust tulenevaga võrreldes.

*Kiil 7*

### **Euroopa Liidu Põhiõiguste Harta Artikkel 34**

Sotsiaalkindlustus ja sotsiaalabi

1. Liit tunnustab ja austab õigust sotsiaalkindlustushüvitistele ja sotsiaalteenustele, mille kaudu pakutakse Ühenduse õiguse ja siseriiklike õigusaktide ning tavaga ette nähtud reeglite kohast kaitset raseduse ja sünnituse, haiguse, tööõnnetuste, kõrvalabist sõltuvuse, vanaduse või töökaotuse korral.
2. Igaühel, kelle elukoht on Euroopa Liidus ja kes seal seaduslikult liigub, on õigus saada sotsiaalkindlustushüvitisi ja sotsiaalseid soodustusi Ühenduse õiguse ja siseriiklike õigusaktide ning tava kohaselt. /.../

19 – Vt Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikkel 137, võttes arvesse Nice'i lepinguga jõustunud muudatusi.

20 – Euroopa Konvendi poolt 18. juulil 2003. a. heaks kiidetud Euroopa Põhiseaduse Lepingu eelnõu näeb ette Euroopa Liidu Põhiõiguste Harta lülitamise Euroopa Põhiseaduse Lepingu osaks.

## Töötushüvitiste koordineerimine Euroopa Liidus

Euroopa Liidu sotsiaalkindlustuse koordineerimissüsteemi, millele viitavad Euroopa Ühenduste asutamislepingu artikkel 42 ja Euroopa Liidu Põhiõiguste Harta artikkel 34 punkt 2, reguleerib Ühenduse määrus nr 1408/71 sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamisest ühenduse piires liikuvate töötajate, füüsilisest isikust ettevõtjate ja nende perekonnaliikmete suhtes.

Määruse ja selle rakendusmääruse nr 574/72 alusel tuleb Eestil alates Euroopa Liiduga ühinemisest 1. mail 2004 oma töötushüvitisi koordineerida 28 riigiga – lisaks laienuvad Euroopa Liidu liikmesriikidele ka Euroopa Majandusühenduse liikmesriikidega (Island, Liechtenstein, Norra) ja Šveitsiga. Nimetatud määrused on ülimuslikud siseriiklike õigusaktide suhtes ning asjaspuutuvate riikide piires liikuvate töötajate ja nende pereliikmete suhtes otse kohaldatavad<sup>21</sup>.

Töötushüvitiste koordineerimise eesmärk on võimaldada töö kaotanud inimesel otsida tööd teises liikmesriigis töötushüvitise saamise ajal, samuti tagada, et teise riiki tööle siirdunud inimesed ei satuks seal töötuks jäädes halvemasse olukorda hüvitistele kehtestatud kvalifikatsiooniperioodi nõuete, hüvitise arvutamise, maksamise vm reeglite tõttu.

Töötushüvitiste – nii nagu ka teiste sotsiaalkindlustushüvitiste – koordineerimine tugineb neljale üldisele põhimõttele:

- võrdne kohtlemine;
- korraga on kohaldatav vaid ühe riigi õigus;
- kindlustusperioodide kokkuliitmine;
- omandatud õiguste säilimine.

Võrdse kohtlemise põhimõte tähendab, et Eestis töötavatele teiste liikmesriikide kodanikele laiendatakse kohustus tasuda töötuskindlustusmaksed, ent samas on neil töötuks jäämisel ka õigus töötuskindlustushüvitisele ja töötule abirahale sarnaselt Eesti kodanikele. Iseenesest ei tulene sellest põhimõttest Eestile mingit uut kohustust. Töötuskindlustusmaksed makstakse kõigilt Eestis makstud palkadelt ning õigus töötuskindlustushüvitistele tuleneb vahetult makstud töötuskindlustusmaksetest ega sõltu kindlustatu kodakondsusest. Töötule abiraha saamise õigus on aga Eesti alaliste elanike kõrval ka tähtajalise elamisloa alusel Eestis elavatel välismaalastel.

Teisalt tähendab võrdse kohtlemise põhimõte, et Eesti kodanikel, kes töötavad teistes määrust 1408/71 rakendavates riikides, on nendes riikides õigus töötushüvitistele ja kohustus tasuda kindlustusmaksed sarnaselt asukohariigi kodanikega.

21 – Seni on Eesti koordineerinud oma töötushüvitisi kolme riigiga – Soome, Läti ja Leeduga. Nimetatud riikidega sõlmitud kahepoolsed sotsiaalkindlustuslepingud sisaldavad ka töötushüvitisi puudutavaid sätteid. Nendel lepingutel käesolevas raamatus siiski pikemalt ei peatuta, sest alates Euroopa Liiduga ühinemisest on määrused 1408/71 ja 574/72 oma mõjualasse puutuvate isikute ja küsimuste suhtes ülimuslikud ka kahe või enama liikmesriigi vahel sõlmitud sotsiaalkindlustuslepingute suhtes.

Alates 1. juunist 2003 laienevad määrused 1408/71 ja 574/72 ka EL liikmesriikides (v.a Taanis) seaduslikult elavatele kolmandate riikide kodanikele. See tähendab muuhulgas, et EL-iga ühinemise järgselt on ka Eestis alalise elanikuna või tähtajalise elamisloa alusel elavatel Vene Föderatsiooni, Ukraina vm kodakondsusega isikutel sarnaselt Eesti kodanikega teise EL liikmesriiki siirdumisel õigus töötushüvitistele, ent seda siiski vastavalt asukohariigi seadustes sätestatud tingimustele.

Määruse 1408/71 teine üldpõhimõte – korraga on kohaldatav vaid ühe riigi õigus – tagab, et kõik töötajad on töötuse riski suhtes kindlustatud parajasti ühes liikmesriigis. Reeglina rakendatakse töötaja suhtes töökohariigi sotsiaalkindlustuse õigusakte ehk *lex loci laboris* printsiipi. Töötaja töökohariigi õigusakte kohaldatakse sõltumata sellest, millises riigis asub tööandja.

See tähendab ühelt poolt, et kui Eesti tööandja palkab endale töötaja mõnes teises liikmesriigis, tuleb tööandjal selle töötaja eest tasuda mistahes sotsiaalkindlustusmaksid vastavalt tolle riigi seadustele. Teisalt juhul, kui Eesti töötaja töötab mõne teise liikmesriigi tööandja heaks, maksavad nii töötaja kui ka tema tööandja töötuskindlustusmaksid Eestis ning töö kaotuse korral tekib töötajal õigus töötushüvitistele vastavalt Eesti seadustele.

Siiski kehtivad *lex loci laboris* printsiibi suhtes mõned erandid. Lähetatud töötaja suhtes – s.o töötaja, kes on tööle võetud ühes liikmesriigis ja kelle tööandja lähetab tööle teise liikmesriigi territooriumile – jäävad kuni 12 kuuks kehtima esimese riigi sotsiaalkindlustuse õigusaktid. Piirialatöötaja – s.o töötaja, kes töötab ühes liikmesriigis, aga elab teises liikmesriigis, kuhu ta naaseb vähemalt korra nädalas – maksab kindlustusmaksid küll töökohariigis, ent saab täielikult töötuks jäämise korral töötushüvitisi elukohariigi seaduste järgi.

Sotsiaalkindlustuse koordineerimise kolmas printsiip – kindlustusperioodide kokkuliitmine – tähendab seda, et Eesti peab nii töötuskindlustushüvitise määramisel vajaliku kindlustusstaazi kui ka töötaja abiraha jaoks nõutava tööstaaži kindlakstegemisel võtma arvesse teistes liikmesriikides täitunud kindlustus- või töötamisperioode, nagu oleks need perioodid täitunud Eestis. Kuna töötuskindlustushüvitise maksmise kestus sõltub kindlustusperioodi pikkusest, rakendatakse erinevates liikmesriikides täitunud kindlustusperioodide liitmist ka hüvitise maksmise perioodi kindlakstegemisel. Samuti tuleb igal teisel liikmesriigil seal töötanud Eestist pärit töötaja töötusjäamisel võtta arvesse Eestis omandatud kindlustus- või töötamisperioode.

Töötuskindlustushüvitise suuruse arvutamisel võetakse siiski arvesse üksnes viimase töötamise eest saadud töötasu selles riigis, kus hüvitis määratakse. Seega kui töötuskindlustushüvitisele õiguse tekke kontrollimisel tuleb Eesti Töötukassal arvesse võtta ka teistes liikmesriikides täidetud kindlustusperioode, siis hüvitise suurus arvutatakse siiski ainult selle töötasu alusel, mida töötaja enne töötuks

jäämist Eestis sai ning millelt Eestis töötuskindlustusmaksleid on makstud. Kui isik jõudis Eestis töötada vähem kui neli nädalat, arvutatakse talle hüvitis palga põhjal, mida tavaliselt sarnase töö eest Eestis makstakse.

Koordinatsiooni neljas üldpõhimõte – omandatud sotsiaalkindlustusõiguste säilimine ehk hüvitiste eksport – tähendab töötushüvitiste puhul seda, et täielikult töötust isik, kellel on õigus töötuskindlustushüvitist saada ja kes siirdub tööd otsima mõnda teise liikmesriiki, säilitab õiguse saada töötuskindlustushüvitist. Seejuures kehtivad siiski mõned lisatingimused:

- enne teise liikmesriiki siirdumist peab isik olema tööotsijana registreeritud ja olnud tööhõivetalitustele kättesaadav vähemalt nelja nädala jooksul. Tööhõivetalitus võib aga anda loa lahkuda ka varem;
- igas liikmesriigis, kus ta tööd otsib, peab ta end seitsme päeva jooksul tööotsijana registreerima ja alluma selles riigis kehtivatele kontrolliprotseduuridele;
- õigus hüvitisele säilib kuni kolm kuud alates lahkumise kuupäevast, kuid nii, et hüvitise saamise kestus ei ületa hüvitise määranud riigi seadustele vastavat maksimumperioodi.

Eestis töötuks jäänud inimesele, kes siirdub tööd otsima mõnda teise liikmesriiki, maksab Eesti seaduste alusel määratud töötuskindlustushüvitise välja asukohariigi töötushüvitiste eest vastutav asutus, ent hüvitise summad kompenseerib sellele asutusele Eesti Töötukassa. Samas ei pruugi elatustasemete erinevuse tõttu Eesti töötuskindlustushüvitis olla piisav reaalseks tööotsimiseks läänepoolsemates Euroopa Liidu liikmesriikides.

Kui koordinatsiooni kolm esimest põhimõtet laienesid nii Eesti töötuskindlustushüvitisele kui ka töötust abirahale, siis viimane põhimõte töötust abirahale ei laiene. Selle põhjuseks on asjaolu, et määruse 1408/71 tähenduses käsitletakse töötust abiraha nn mitteosamakselise erihüvitisena – hüvitisena, mida finantseeritakse üldistest maksudest ja millel on samaaegselt nii sotsiaalkindlustusele kui ka sotsiaalabile iseloomulikke omadusi. Seetõttu makstakse töötust abiraha üksnes Eestis elavatele isikutele ega ekspordita teistesse liikmesriikidesse.

Mitmed senised Euroopa Liidu liikmesriigid rakendavad uute ühinevate riikide töötajate vabale liikumisele üleminekuperioodi. See tähendab, et Eesti töötajate võimalused otsida tööd teistes liikmesriikides on esialgu piiratud. Ent töötajate vaba liikumise üleminekuperiood ei tähenda üleminekuperioodi sotsiaalkindlustuse, sh töötushüvitiste koordineerimisele. Sotsiaalkindlustuse koordinatsioon algab Euroopa Liiduga ühinemisest, kuigi mitme riigi tööjõuturu suletus ilmselt kahandab nendes riikidesse väljamakstavate töötuskindlustushüvitiste arvu.

## Euroopa Liidu direktiivide mõju töötuskindlustusele

Lisaks määrustele 1408/71 ja 574/72 mõjutavad Eesti töötuskindlustuse süsteemi ka mõned Euroopa Liidu direktiivid:

- direktiiv 79/7 meeste ja naiste võrdse kohtlemise põhimõtte järk-järgulisest rakendamisest sotsiaalkindlustuse valdkonnas;
- direktiivid 80/987 ja 2002/74 töötajate kaitset tööandja maksejõuetuse korral käsitlevate liikmesriikide seaduste ühtlustamise kohta;
- direktiivid 75/129, 92/56 ja 98/59 kollektiivseid koondamisi käsitlevate liikmesriikide seaduste ühtlustamise kohta.

Erinevalt määrustest ei ole direktiivid otse kohaldatavad, vaid liikmesriikidel on kohustus oma õigusaktid direktiivide sätetega kooskõlla viia.

Direktiivi 79/7 eesmärgiks on tagada meeste ja naiste võrdne kohtlemine riiklikus sotsiaalkindlustuses, sealhulgas skeemides, mis pakuvad kaitset töötuse riski suhtes. Eestis laieneb direktiiv 79/7 nii töötuskindlustusele kui ka töötü abirahadele. Võrdse kohtlemise põhimõte tähendab selle direktiivi jaoks igasuguse otsese või kaudse (näiteks abielu- või perekondlikule staatusele viitamise kaudu) soolise diskrimineerimise puudumist järgmistes küsimustes:

- skeemi ulatus ja ligipääsu tingimused;
- sissemaksete tegemise kohustus ning sissemaksete arvutamine;
- hüvitiste arvutamine;
- hüvitise saamise kestus ja säilitamise tingimused.

Eesti töötuskindlustuse süsteem on sooliselt neutraalne ning hüvitistele õiguse teke, hüvitiste arvutamise ja maksimise ning töötuskindlustusmaksete tasumise kord järgivad võrdse kohtlemise põhimõtet. Samuti on naiste ja meeste võrdne kohtlemine tagatud töötü abiraha süsteemis.

Direktiivi 80/987 eesmärgiks on tagada töötajate kaitse tööandja maksejõuetuse korral. Sel eesmärgil tuleb liikmesriikidel luua nn garantiiasutus, mis tagab töötajate rahuldamata nõuete – saamatajäänud töötasu ja hüvitiste – väljamaksmise tööandja maksejõuetuse korral. Liikmesriigid võivad piirata garantiiasutuse vastutuse töösuhte viimase kolme kuu eest saada oleva töötasu ning seadusega tagatud koondamistasu nõuetega. Samuti on sotsiaalsetel kaalutlustel lubatud kehtestada garantiiasutuse poolt väljamakstavale summale ülempiir.

Garantiiasutuse korralduse ja finantseerimise juures tuleb arvestada järgmiste põhimõtetega:

- garantiiasutuse varad ei tohi sõltuda tööandja käibekapitalist ning selle vastu ei või pöörata sissenõuet pankrotimenetluse käigus;
- garantiiasutuse finantseerimises osalevad tööandjad, välja arvatud juhul, kui finantseerijaks on täies ulatuses riik;



**Direktiiv 98/59****Artikkel 1**

1. Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

- a) "kollektiivsed koondamised" – töandja algatusel töölt vabastamine ühel või mitmel põhjusel, mis ei ole seotud asjaomaste üksiktöötajate isikuga ning mille puhul vastavalt liikmesriigi valikulekoondatakse:
- i) 30 päeva jooksul kas:
    - vähemalt 10 töötajat ettevõttest, kus on tavaliselt üle 20 ja alla 100 töötaja;
    - vähemalt 10% töötajatest ettevõttes, kus on tavaliselt vähemalt 100, kuid vähem kui 300 töötajat;
    - vähemalt 30 töötajat ettevõttes, kus on tavaliselt 300 ja rohkem töötajat,
  - ii) või 90 päeva jooksul vähemalt 20 töötajat, sõltumata sellest, milline on tavaliselt töötajate arv selles ettevõttes /.../

- garantiiasutuse vastutus ei tohi sõltuda sellest, kas rahastamiskohustus on täidetud või mitte.

Direktiiv 80/987 on mõjutanud Eesti töötuskindlustuse süsteemi mitmes aspektis. Eestis on direktiivi 80/987 mõttes garantiiasutuseks Eesti Töötukassa töölepingute kollektiivse ülesütlemise ja töandja maksejõuetuse hüvitiste sihtfond. Selle sihtfondi tulud moodustuvad üksnes töandja töötuskindlustusmaksetest ning nende paigutamist saadavast investeringutulust. Kooskõlas direktiiviga on töandja maksejõuetuse hüvitiste finantseerimiseks vajalikud vahendid eraldatud Töötukassa muudest vahenditest, nende hüvitiste finantseerimiseks ei saa kasutada töötaja töötuskindlustusmakseid. Samuti on direktiiviga kooskõlas töandja maksejõuetuse hüvitisele kehtestatud ülempiir – kuni kolm töötaja keskmist brutokuupalka, kuid mitte rohkem kui kolm Statistikaameti avaldatud Eesti keskmist brutokuupalka.

2002. aastal muudeti direktiivi 80/987 mõningaid sätteid direktiiviga 2002/74, sh töandja maksejõuetuse definitsiooni ning garantiiasutuse vastuse algust ja ulatust. Nende muudatuste harmoniseerimiseks on liikmesriikidel siiski aega 2005. aasta oktoobrini. Direktiiviga 2002/74 täpsustatakse ka liikmesriikide vastutust nn transnatsionaalsete ehk mitme liikmesriigi territooriumil tegutsevate ettevõtete maksejõuetuse korral. Sarnaselt sotsiaalkindlustuse koordineerimise määrusega 1408/71 rakendatakse ka nendel juhtudel *lex loci laboris* põhimõtet – vastutav on selle liikmesriigi garantiiasutus, kelle territooriumil töötaja töötas.

Direktiiv 75/129 puudutab nõudeid, mis on kehtestatud töötajate kollektiivsel koondamisel läbiviidavatele protseduuridele. Kuigi direktiiv ei puuduta otseselt kollektiivsete koondamiste puhul makstavaid hüvitisi, mõjutab ta Eesti töötuskindlustussüsteemi seeläbi, et sisaldab miinimumnõudeid kollektiivse koondamise mõistele.

**Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta**  
**Artikkel 12 – õigus sotsiaalkindlustusele**

Et rakendada tulemuslikult õigust sotsiaalkindlustusele, kohustuvad lepingupooled:

1. looma või säilitama sotsiaalkindlustussüsteemi;
2. tagama sotsiaalkindlustussüsteemi toimimise vähemalt sellisel tasemel, mis on vajalik Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi ratifitseerimiseks;
3. püüdma järk-järgult tõsta sotsiaalkindlustussüsteemi taset;
4. sõlmides asjakohaseid kahe- ja mitmepoolseid kokkuleppeid või kasutades muid võimalusi ja vastavalt nendes kokkulepetes kindlaks määratud tingimustele astuma samme tagamaks:
  - a) oma kodanike ja teiste lepingupoolte kodanike võrdne kohtlemine sotsiaalkindlustusõiguste valdkonnas, kaasa arvatud sotsiaalkindlustusalastest õigusaktidest tulenevate hüvitiste säilimine, vaatamata kaitstavate isikute mis tahes liikumisele lepingupoolte territooriumidel;
  - b) sotsiaalkindlustusõiguste andmine, säilitamine ja taastamine niisuguste vahenditega nagu iga lepingupoolte õigusaktide alusel läbitud kindlustus- ja tööperioodide liitmine.

Direktiivi, sh kollektiivse koondamise mõiste definitsiooni, on hiljem täpsustatud direktiividega 92/56 ja 98/59. Eestis kasutatav töölepingute kollektiivse lõpetamise definitsioon (vt kiil 5) on laiem direktiivis 98/59 toodud kollektiivse koondamise definitsioonist, kuna direktiiv ei nõua kollektiivse koondamise mõiste kohaldamist ettevõtetele, kus töötab alla 20 töötaja. Eesti töölepingu seadus ja töötuskindlustuse seadus käsitavad kollektiivse koondamisena aga ka vähemalt viie töötaja koondamist alla 20 töötajaga ettevõtetes.

## 4.2 Töötuskindlustus ja sotsiaalkindlustuse miinimumstandardid

Nagu nägime eespool, viitas Euroopa Ühenduse asutamisleping sotsiaalsete põhiõiguste puhul 1961. aastal Torinos allakirjutatud Euroopa sotsiaalharta. Eesti Vabariik on 31. mail 2000. a ratifitseerinud sama harta uuendatud versiooni – 3. mail 1996. a Strasbourg'is allakirjutatud parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta. Seejuures tunnistas Eesti end täies mahus seotuks harta artikliga 12, mis puudutab õigust sotsiaalkindlustusele. Artikli 12 lõike 2 kohaselt peab lepinguosalise riigi sotsiaalkindlustussüsteem vastama vähemalt Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi ratifitseerimiseks vajalikule tasemele.

### Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi nõuded töötuskindlustusele

16. aprillil 1964 Strasbourg'is koostatud Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksile kirjutas Eesti alla 24. jaanuaril 2000 ning Riigikogu võttis sotsiaalkindlustuskoodeksi

ratifitseerimise seaduse vastu 10. märtsil 2004. Koodeks sätestab euroopalikud miinimumstandardid üheksale erinevale sotsiaalkindlustusliigile, sealhulgas töötushüvitistele (Euroopa Nõukogu 1999).

Koodeksi miinimumstandardid puudutavad peamiselt (Leppik 1999):

- kaitstavate isikute arvu;
- õiguslikke kriteeriume (nt maksimaalne ooteperiood, lubatavad õigustatuse kriteeriumid, hüvitise maksmise minimaalne kestus jms);
- hüvitiste suhtelist taset.

Samas ei näe koodeks ette lepinguosaliste riikide sotsiaalkindlustussüsteemide ühtlustamist, vaid on üles ehitatud nii, et miinimumstandardeid oleks võimalik saavutada väga erinevate lahendustega. Riikide valida on muu hulgas:

- kaitstavate isikute kategooriad – kas sotsiaalkindlustusega hõlmatud isikuteks lugeda elanikke, majanduslikult aktiivseid isikuid või üksnes neid isikuid, kelle sissetulekud on väiksemad teatud sätestatud piirist;
- finantseerimise vorm – kas finantseerida sotsiaalkindlustushüvitisi üldistest maksumuludest või töandjate/töötajate sihtotstarbelistest sotsiaalkindlustusmaksetest;
- organisatsiooniline korraldus – kas administreerida sotsiaalkindlustusliike riiklikult, autonoomsete avalik-õiguslike institutsioonide või erastruktuuride kaudu.

Hüvitiste taseme puhul on tegemist suhtelise, mitte absoluutse standardiga – kõiki sotsiaalkindlustushüvitisi võrreldakse isiku enda varasema palgaga või teatud tüüpilise töötaja (meeslihttöölise) palgaga<sup>22</sup>.

Vaatleme järgnevalt Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi nõudeid töötuskindlustusele. Iseenesest ei nõua koodeks tingimata töötushüvitiste maksmist kindlustuspõhimõttel ehk osamakselise töötuskindlustussüsteemi olemasolu. Koodeksi standardeid on võimalik täita ka riigieelarvest finantseeritavate töötushüvitiste puhul. Eesti töötü abirahade süsteem seni koodeksis nõutud tasemele siiski ei vasta.

Koodeks määratleb esmalt juhtumi, mille puhul töötushüvitisi maksta tuleb (vt ka osa 1.2). Töötuse kui sotsiaalse riski definitsioon peab sisaldama vähemalt – töövõimelise isiku puhul – töise tulu katkemist, mille põhjuseks on võimaluse puudumine saada sobivat tööd. See määratlus ei takista lepinguosalistel riikidel samas käsitamast töötuse mõistet laiemalt, näiteks hõlmates ka vaeghõivet vm juhtumeid. Eesti töötü sotsiaalse kaitse seaduses toodud töötuna arvele võtmise tingimused sisaldavad koodeksis nimetatud juhtu.

22 – Sotsiaalkindlustuskoodeks tugineb põhimõttele, et võrdse määraga hüvitiste suurust võrreldakse meeslihttöölise töötasuga, samas palgast sõltuvaid hüvitisi võrreldakse töötaja enda varasema palgaga. Viimasel juhul ei pea koodeksis näidatud hüvitise minimaalne asendusmäär olema siiski tagatud kõrgepalgalistele – nendeks loetakse isikuid, kelle töötasu ületab meesoskustöölise töötasu. Koodeks annab juhtnõõrid meeslihttöölise ja meesoskustöölise töötasu kindlakstegemiseks.

Töötushüvitistega kaitstavate töötajate arv peab koodeksi järgi moodustama vähemalt 50% kõigist töötajatest. Kuigi mõned (samas väikesearvulised) avalike teenistujate kategooriad ei ole töötuskindlustusega kindlustatud, ületab kindlustatute arv Eestis koodeksi miinimumnõuet oluliselt.

Töötushüvitis peab koodeksi kohaselt olema perioodiline väljamakse. Seega ei ole lubatav töötushüvitise asendamine ühekordse, töösuhte lõpetamisel makstava hüvitisega. Teisisõnu, koodeksi põhimõtete järgi võib koondamishüvitis olla või mitte olla, ent perioodiline töötushüvitis peaks olema.

Palgast sõltuv töötushüvitis peab moodustama vähemalt 45% töötaja enda varasemast töötasust<sup>23</sup>. Samas lubab koodeks kehtestada hüvitisele või hüvitise arvutamisel arvesse võetavale töötasule ülempiiri. Sel juhul peab standard – 45% varasemast töötasust – olema tagatud vähemalt neile, kelle töötasu on võrdne või väiksem meesoskustöölise palgast.

Eestis on töötuskindlustushüvitise määr esimesel sajal kalendripäeval 50% kindlustatu keskmisest kalendripäeva töötasust. 101. kalendripäevast langeb hüvitise määr küll 40%-le, ent see on kooskõlas koodeksi sätetega. Nimelt võib koodeksi järgi hüvitise maksmise kestus olla piiratud 13 nädalaga iga 12kuulise perioodi kestel või 13 nädalaga iga töise tulu katkemise juhtumi kohta. Seega nõuab koodeks vähemalt 45-protsendilist hüvitise asendusmäära 13 nädala (ehk 91 päeva) vältel. Eestis on töötuskindlustushüvitise asendusmääraks aga 50% kuni 100 päeva vältel.

Kooskõlas koodeksiga on Eestis kehtestatud ülempiir töötuskindlustushüvitise arvutamisel arvesse võetavale töötasule. Laeks on kolmekordne Eesti keskmine ühe kalendripäeva töötasu eelmisel kalendriaastal. Selliselt valitud lagi vastab koodeksi nõuetele, kuivõrd meesoskustöölise palk on Eesti keskmise palgaga samas suurusjärgus. Sisuliselt lubaks koodeks ka senisest oluliselt madalamat hüvitise laged.

Lisaks kindlustatute arvu, hüvitise suurust ja maksmise kestust puudutavatele standarditele esitab koodeks mõningaid nõudeid skeemi õiguslikele kriteeriumidele. Töötushüvitisele õiguse tekkeks võib kuritarvituste vältimiseks kehtestada kvalifikatsiooniperioodi. Koodeks ei täpsusta, kui pikk kvalifikatsiooniperiood on veel aktsepteeritav, ent Eesti 12 kuu pikkune kvalifikatsiooniperiood on Euroopa kontekstis küllalt tüüpiline. Koodeksi rakendamise üle järelevalvet teostavad komiteed on hinnanud aktsepteeritavaks ka Portugali 18 kuu pikkuse kvalifikatsiooniperioodi.

Koodeks lubab töötushüvitise puhul kuni seitsme päeva pikkust ooteperioodi ehk töötushüvitist võib mitte maksta töise tulu katkemise esimesel seitsmel päeval. Eestis ongi kehtestatud täpselt seitsmepäevane ooteperiood. Töötuskindlustushüvitist arvestatakse kaheksandast päevast hüvitise taotlemise avalduse esitamise päevast arvates.

23 – Juhul kui töötushüvitis ei sõltu töötaja varasemast töötasust, vaid on võrdse määraga, peaks hüvitis moodustama vähemalt 45% tavalise meeslihtöölise töötasust.

Koodeks lubab ka teatud juhtudel töötushüvitise maksmise katkestada või hüvitist mitte määrata, sealhulgas juhul kui:

- juhtum on põhjustatud isiku tahtlikust väärkäitumisest;
- isik on lahkunud töölt vabatahtlikult ilma mõjuva põhjuseta;
- isik ei kasuta talle pakutud tööturuteenuseid.

Nendele võimalustele on töötuskindlustuse seaduses ka tuginetud, välistades töötuskindlustushüvitise maksmise kindlustatule, kes lõpetas töötamise või teenistuse viimases töökohas töö- või teenistuskohustuste rikkumise, usalduse kaotamise, vääritu või korruptiivse teo tõttu või töötaja algatusel. Viimasel juhul on aga koodeksi mõttes mõjuva põhjusena aktsepteeritud tööandjapoolne lepingutingimuste rikkumine – neil juhtudel on kindlustatul õigus töötuskindlustushüvitisele ka siis, kui töösuhe lõpetati töötaja algatusel.

Koodeksiga kooskõlas on ka töötuskindlustushüvitise maksmise lõpetamine juhtudel, kui hüvitise saaja põhjendamatult keeldub sobivast tööst või tööturukoolitusest või muudest tööhõiveameti pakutud tööturuteenustest (välja arvatud hädaabitöö) või mõjuva põhjuseta ei pöördu tööhõiveameti määratud ajal tööhõiveametisse või ei tõenda töötajana. Kuigi koodeks ei maini sobivast tööst keeldumist otseselt hüvitise maksmise peatamise aluste seas, võib märgata, et sobivale tööle viidatakse töötushüvitistega hõlmatava juhu definitsioonis – olukord, kus sobiv töö leidub, ent inimesele sellest keeldub, ei ole koodeksi mõttes kohustuslikult kindlustatavaks riskiks.

Sotsiaalkindlustuse korralduse ja finantseerimise osas jätab koodeks lepinguosalistele riikidele suures osas vabad käed, ent mõned üldised normid puudutavad siiski ka neid küsimusi.

Sotsiaalkindlustuse finantseerimise osas on koodeksi nõudeks, et hüvitiste ja nende haldamisega seotud kulud tuleb katta kollektiivselt kas kindlustusmaksetest, üldistest maksudest või mõlemal viisil, vältides väheste elatusvahenditega isikute majanduslikesse raskustesse sattumist. See nn kollektiivse finantseerimise nõue tähendab sisuliselt töötuse riski kollektiivset jagamist.

Seejuures ei tohi kaitstavate töötajate poolt makstavate kindlustusmaksete summa ületada 50% kõikidest töötajate ning nende abikaasade ja laste sotsiaalseks kaitseks eraldatavatest rahalistest vahenditest. Kuigi Eesti töötuskindlustuse rahalistest vahenditest moodustavad töötajate töötuskindlustusmaksed kaks kolmandikku, ei ole see vastuolus koodeksi sätetega, sest töötajate finantseerimisosaluse ülempiiri kontrollimisel võetakse arvesse kõik koodeksiga vastavuses makstavate sotsiaalkindlustushüvitiste kulud, s.t lisaks töötushüvitistele ka pensionid, raviteenused, haigus- ja emadushüvitised ja peretoetused. Vaatamata sellele, et töötuskindlustuse finantseerimisel on suurem koormus töötajatel, moodustavad töötajate töötuskindlustusmaksed Eesti sotsiaalse kaitse kogukuludest siiski suhteliselt väikese osa – 2002. aastal ca 2%.

Sotsiaalkindlustuse haldamise osas näeb koodeks ette kindlustatud isikute esindajate osalemise sotsiaalkindlustussüsteemi juhtimises või vähemalt nendega konsulteerimise. Riigid võivad sarnaselt määratleda tööandjate esindajate ja riigiasutuste osalemise. Kindlustatud isikute osalemine sotsiaalkindlustuse juhtimises ei ole siiski nõutav juhtudel, kus haldamisega tegeleb seadusandja ees vastutav valitsusasutus. Kuivõrd Eestis on töötuskindlustussüsteemi haldajaks avalik-õiguslik juriidiline isik, on töötajate esindajate osalemine selle süsteemi juhtimises koodeksi nõudeks, mis on ka täidetud.

Sotsiaalkindlustuskoodeksi ratifitseerinud riike oli 2004. aasta märtsi seisuga 20: Belgia, Eesti, Hispaania, Holland, Iirimaa, Itaalia, Kreeka, Küpros, Luksemburg, Norra, Prantsusmaa, Portugal, Rootsi, Saksamaa, Sloveenia, Suurbritannia, Šveits, Taani, Tšehhi, Türgi. Nimetatud riikidest ei ole töötushüvitisi puudutavat koodeksi osa ratifitseerinud Itaalia, Türgi ja Šveits. Allakirjutanud, kes ratifitseerimiseni veel ei ole jõudnud, on Austria, Läti, Moldova ja Rumeenia.

Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi ratifitseerimisel tunnistas Eesti end seotuks ka töötushüvitisi puudutavate nõuetega. Eelnevast nägime, et töötushüvitiste osa ratifitseerimine ei tähenda Eestile mingeid uusi kohustusi, kuna olemasolev töötuskindlustussüsteem vastab koodeksi nõuetele. Koodeksi töötushüvitisi puudutava osa ratifitseerimine tähendab siiski n-ö poliitilist kindlustust senisele süsteemile. Rahvusvaheliste kohustuste võtmisel ei saa töötuskindlustushüvitiste taset kärpida alla koodeksis sätestatud miinimumtaset ega muuta kvalifikatsioonitingimusi koodeksis lubatud kriteeriumidest ebasoodsamaks.

1990. aastal koostasid Euroopa Nõukogu liikmesriigid koodeksi uuendatud versiooni, Euroopa parandatud ja täiendatud sotsiaalkindlustuskoodeksi. Koodeksi uuem versioon kehtestab töötushüvitiste suhtes kõrgema standardi – kõrgema hüvitise määra ja pikema maksmise kestuse, samuti nõuab osalise töötuse riski katmist ning aktiivse tööpoliitika meetmete kasutamist (vt lisa). Paraku ei ole parandatud ja täiendatud sotsiaalkindlustuskoodeks jõustunud, kuivõrd ükski neljateistkümnest allakirjutanud riigist ei ole seda konventsiooni seni ratifitseerinud.

### **Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni konventsioonide normid töötushüvitiste suhtes**

Lisaks Euroopa Nõukogule on töötushüvitiste suhtes standardeid kehtestanud ka Rahvusvaheline Tööorganisatsioon (ILO). Õigupoolest on mitmed ILO konventsioonid (nr 44 ja 102) ajalooliselt olnud Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi eelkäijateks. Koodeksist uuemaid standardeid kehtestab 1988. aastal koostatud ILO konventsioon nr 168. Arvestades asjaolu, et Euroopa parandatud ja täiendatud sotsiaalkindlustuskoodeks ei ole jõustunud, on see ILO konventsioon kõige hilisem töötushüvitiste suhtes rahvusvahelisi standardeid kirjeldav instrument. Konventsiooni ratifitseerinud riike on seni siiski vaid 6: Soome, Rootsi, Norra, Šveits, Rumeenia ja Brasiilia.

Konventsioon nr 168 rõhutab oma eesmärgipüstituses, et töötü sotsiaalse kaitse meetodid peavad aitama kaasa täieliku, tootliku ja vabalt valitud tööhõive kasvule, ei tohiks pärssida töötajate töötüsinguid ning töötandjate tööpakkumist. Selle eesmärgi valguses seatakse konventsioonis prioriteetideks tööhõivet edendavad meetmed, sh töövahendus, kutseõpe ja -nõustamine. Samas on rahalistele hüvitistele esitatavad standardid kõrgemad ILO konventsiooni nr 102 ja Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi standarditest (vt lisa). ILO konventsiooni nr 168 järgi peaks varasemast töötasust või varasematest kindlustusmaksetest sõltuv töötüshüvitis moodustama vähemalt 50% kindlustatu varasemast töötasust ning varasemast töötasust või kindlustusmaksetest mittesõltuv töötüshüvitis vähemalt 50% miinimumpalgast või lihttöölise palgast. Töötüshüvitiste maksmise kestus võib olla piiratud 26 nädalaga iga töötüse juhtumi kohta. Lisaks täielikule töötüsele soovitatakse riikidel hõlmata ka osalise töötüse juhtumeid ning rakendada erimeetmeid tööturule sisenejatele, sh kooli lõpetanud noortele, lapsehoolduspühkusest naasvatele vanematele ja puuetega inimestele.

Samuti on tähelepanuväärne, et ILO konventsioon nr 168 rõhutab vajadust koordineerida omavahel töötüshüvitisi ja töökoha kaitsele suunatud meetmeid. Seejuures lubab konventsioon juhul, kui töötüskindlustusega kaitstud isikul on õigus saada töötandjalt või muust allikast koondamishüvitisi, peatada töötüshüvitiste maksimine perioodiks, mil sissetulekute kaotust kompenseerib koondamishüvitis või vähendada koondamishüvitist töötüshüvitiste summa võrra.

Eesti töötüskindlustussüsteemi kontekstis omavad tähtsust ka ILO konventsioonid nr 158 ja 173. Neist esimene (1982. aastast) puudutab töölepingu lõpetamist töötandja initsiatiivil ning teine (1992. aastast) töötajate kaitset töötandja maksejõuetuse korral. On märkimisväärne, et ka konventsioon nr 158 näeb ette töölepingu lõpetamisega seotud sissetuleku tagatiste puhul koondamistasude ja töötüshüvitiste koordineerimise. Konventsiooni kohaselt tuleks töösuhte lõpetamisel töötajale maksta kas koondamishüvitist või töötüskindlustushüvitist, töötü abiraha või muid sotsiaalkindlustushüvitisi või kombinatsiooni koondamis- ja sotsiaalkindlustushüvitistest. Seejuures näeb konventsioon nr 158 koondamishüvitiste finantseerimisel kahte võimalust – kas maksab neid töötandja otse või rahastatakse neid töötandjate maksetest moodustatud fondist. Konventsioon nr 173 kohustab riike sarnaselt Euroopa Liidu direktiivile 80/987 looma garantiasutuse töötajate nõuete rahuldamiseks töötandja pankroti korral.

### 4.3 Eesti töötüskindlustus võrdluses Euroopa riikidega

Eesti töötüskindlustussüsteemi võrdlemine teiste Euroopa riikide töötüskindlustusega asetab meie töötüskindlustuse teatud taustsüsteemi, aidates välja tuua selle iseloomulikke jooni.

Võrdleme Euroopa riikide töötuskindlustusskeeme nelja parameetri alusel (vt ka lisa):

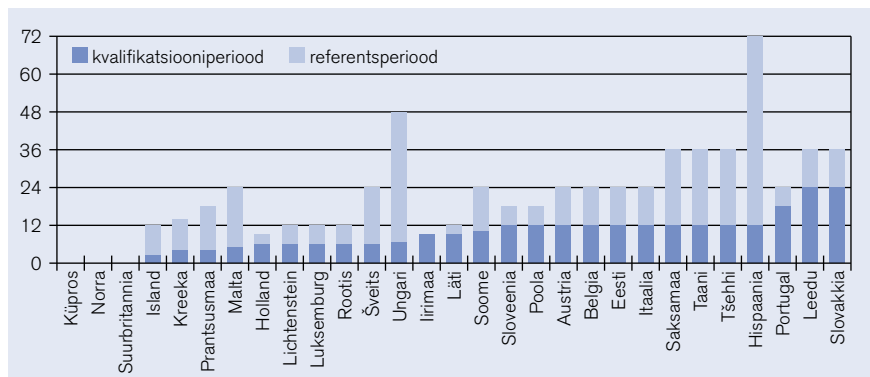
- töötuskindlustushüvitise kvalifikatsiooniperiood – näitab, kui ranged on hüvitiste saamise tingimused;
- hüvitise maksmise kestus – näitab, kui kaua pakutakse töötule asendussissetulekut;
- hüvitise määr – näitab, kui kõrge on sotsiaalse kaitse tase;
- kindlustusmaks määr – näitab, kui suur on töötushüvitistest tulenev koormus tööjõule.

Võrdluse on haaratud need riigid, kellega Eesti alates 1. maist 2004. a oma sotsiaalkindlustussüsteemi koordineerima hakkab.

Eesti töötuskindlustuses rakendatav kvalifikatsiooniperiood – 12 kuud kindlustusmaksete tasumist viimase 24 kuu jooksul – on Euroopas küllalt levinud (joonis 2). Samasugune on kvalifikatsiooniperiood Austrias, Belgias ja Itaalias. Aastapikkune on kvalifikatsiooniperiood ka Taanis, Saksamaal ja Tšehhis, kuid neis riikides on pikem referentsperiood, kvalifikatsiooninõude kontrollimisel vaadatakse viimasel kolmel aastal omandatud staaži. Samas on ka selliseid riike, kus staažinõue on lühem (nt 6 kuud Hollandis, Rootsis, Luksemburgis, Šveitsis), vähem aga selliseid, kus kvalifikatsiooniperiood on pikem (Portugal, Leedu, Slovakkia).

Töötuskindlustushüvitise maksmise kestus Eestis on Euroopa keskmisest veidi lühem, samas on kuue kuu pikkune kindlustushüvitise maksmise periood küllalt tüüpiline – nii on see ka Suurbritannias, Itaalias, Tšehhis, Slovakkias, Leedus, Poolas, samuti lühema kindlustusstaažiga inimeste puhul Hollandis (joonis 3). Samas on riike, kus

## Joonis 2. Töötuskindlustushüvitise kvalifikatsiooniperiood Euroopa riikides (kuudes)



Allikas: MISSOC 2003, MISSCEEC 2002, MISSCEO 2002

Märkus: Küprosel, Norras ja Suurbritannias ajas väljendatud kvalifikatsiooniperiood puudub, samas on Norras kvalifikatsioonitingimuseks teatud tasemega varasema töötasu olemasolu ning Küprosel ja Suurbritannias teatud summa ulatuses kindlustusmaksete tasumine.



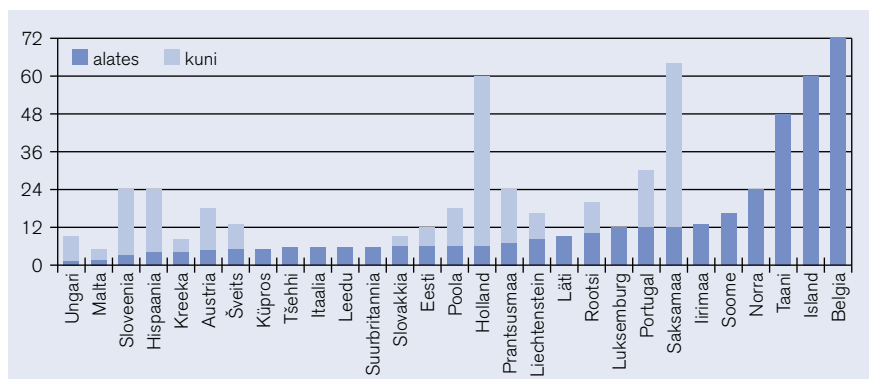
töötuskindlustushüvitise maksmise kestus võib kas kõigil või ainult pikema staažiga inimestel ulatuda üle kolme aasta – Hollandis, Belgias, Taanis, Saksamaal ja Islandil.

Töötuskindlustushüvitise määra võrdluses asetub Eesti Euroopa riikide alumisse veerandisse (joonis 4). Valdavas osas Euroopa riikidest moodustab töötuskindlustushüvitis 60-70% varasemast töötasust. Teistest riikidest eristuvad Taani hüvitise määraga 90% ning Rootsi ja Luksemburg 80%-ga. Hüvitise määr töötusperioodi alguses on Eestist madalam üksnes Kreekas. Hüvitise baasmäär on madalam ka Itaalias, ent seal lisandub baashüvitisele sageli erihüvitis, mis ulatub 80%-ni varasemast palgast.

Euroopa keskmisest madalam hüvitise määr ning lühem hüvitise maksmise kestus on osaliselt ka selgituseks sellele, et Eesti töötuskindlustusmakse määr on teiste riikidega võrreldes suhteliselt madal (joonis 5). Lisaks mõjutab makse määra ka töötuse tase konkreetses riigis, töötushüvitiste kvalifikatsioonitingimused (sh töötuna arvelevõtmise tingimused), hõlmatud juhtumi definitsioon (sh osalise töötuse ehk vaeghõive katmine) ning asjaolu, kas kindlustusmaksetest finantseeritakse üksnes rahalisi hüvitisi või ka aktiivse tööpoliitika meetmeid.

Eesti erisusena torkab silma asjaolu, et töötaja töötuskindlustusmakse osa on tööandja maksest kõrgem. Siiski pole Eesti ainuke riik, kus töötajate finantseerimiskoormus on tööandjate omast suurem, sarnane olukord on ka Hollandis ja Sloveenias. Enamasti on siiski tööandja maksemäär kõrgem või on makse jagatud tööandja ja töötaja vahel võrdselt nagu Saksamaal, Austrias, Šveitsis ja Liechtensteinis.

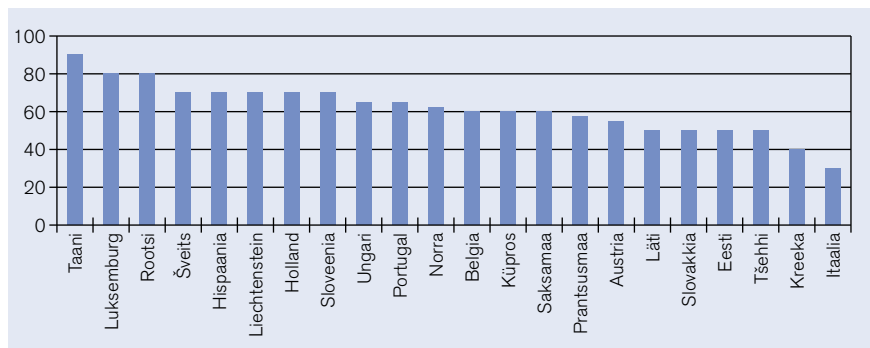
**Joonis 3. Töötuskindlustushüvitise maksmise kestus Euroopa riikides (kuudes)**



Allikas: MISSOC 2003, MISSCEEC 2002, MISSCEO 2002

Märkus: „Alates“ näitab hüvitise maksmise maksimaalset kestust lühema kindlustusstaažiga inimestel, „kuni“ osutab hüvitise maksmise perioodi pikendamise võimalustele teatud juhtudel või näitab hüvitise maksmise kestust kõige pikema kindlustusstaažiga inimestel.

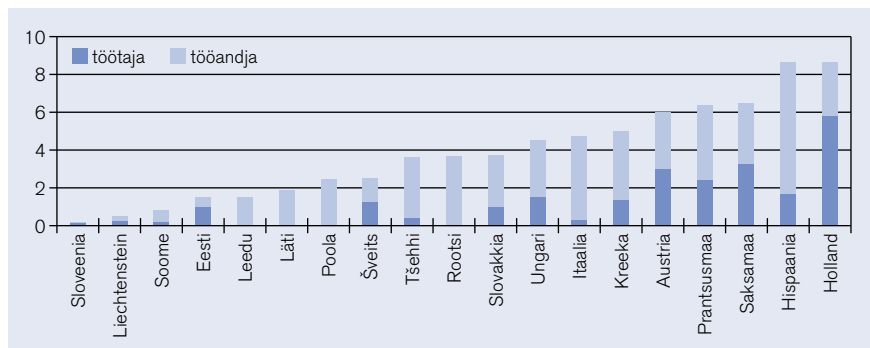
#### Joonis 4. Töötuskindlustushüvitise määr (%) Euroopa riikides



Allikas: MISSOC 2003, MISSCEEC 2002, MISSCEO 2002

Märkus: Hüvitise määr ülalpeetavateta töötule töötusperioodi alguses. Joonisel ei kajastu riigid, kus hüvitist makstakse fikseeritud määras.

#### Joonis 5. Töötaja ja tööandja töötuskindlustusmaks määrad (%) Euroopa riikides



Allikas: MISSOC 2003, MISSCEEC 2002, MISSCEO 2002

Märkus: Joonisel ei kajastu riigid, kus töötuskindlustusmaks määr ei ole üldisest sotsiaalkindlustusmaksest eraldatud või kus töötuskindlustushüvitisi finantseeritakse üldisest maksudest.

Kokkuvõttes paistab Eesti töötuskindlustus teiste Euroopa riikidega võrreldes suhteliselt konservatiivne:

- kvalifikatsiooniperiood on keskmisest pikem;
- hüvitise maksmise periood keskmisest lühem;
- hüvitise määr on suhteliselt madal;
- kindlustusmaks määr on suhteliselt madal.

# 5. Töötuskindlustuse käivitumine Eestis

## 5.1 Töötuskindlustus ja tööturu olukord

Töötuskindlustussüsteemi tegelik toimimine sõltub paljuski riigi tööturu olukorrast. Töötus on kõrgem majanduslanguse perioodil. Samuti teame, et töötuse risk sõltub nii majandusharust kui inimese individuaalsetest omadustest. Käesolevas peatükis vaatame kõigepealt, milline on olnud majanduskeskkond ja tööturu olukord, kuhu Eesti töötuskindlustussüsteem paigutub. Seejärel analüüsime töötuskindlustussüsteemi käivitumise esmaseid kogemusi.

### Majanduskasv ja tööpuudus

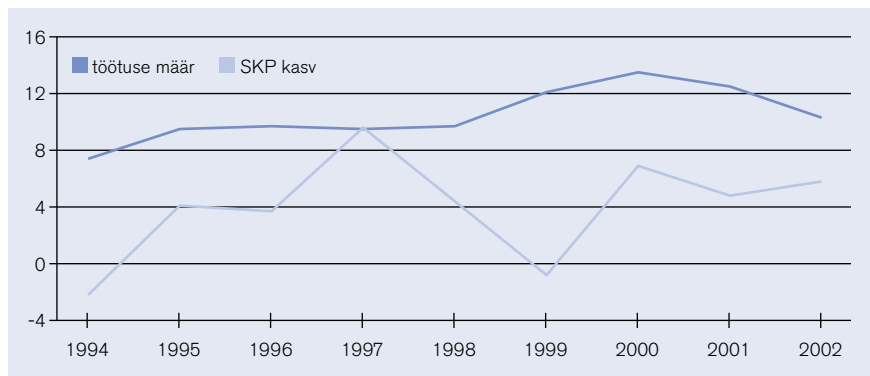
Majandusteaduses on näidatud, et majanduskasvu perioodil tööpuudus väheneb ning majanduslanguse perioodil suureneb<sup>24</sup>. Samuti on laialt levinud empiirilistele uurimustele tuginev seisukoht, et töötuskindlustusel on majandustsükleid tasakaalustav mõju (vt nt Matzke *et al* 1999). Töötuskindlustus võib olla majanduse automaatse stabilisaatori rollis kui kasutatakse vähemalt osalist eelfinantseerimist. Sel juhul ületavad kindlustusmaksetest laekuvad tulud majanduskasvu perioodidel hüvitiste maksmiseks vajalikke kulusid. Nii akumuleeritakse majanduskasvu ajal reserve, suurendades säästmist ja vähendades nõudlust. Majanduslanguse ajal aga stimuleeritakse nõudlust, suurendades tarbimist hüvitiste väljamaksmise kaudu. Samas vähenevad nendel perioodidel reservid, sest maksetest jooksvalt laekuvad tulud ei kata hüvitisteks vajalikke kulusid<sup>25</sup>.

Eestis oli töötuskindlustuse rakendumisele eelnenud perioodil, aastatel 1995-1999 majanduskasv keskmiselt ligi 5,7%, kuid tööpuudus püsis antud perioodil stabiilselt 10% piirimail. 1999. aasta majanduslanguse järgselt hakkas töötus kasvama ning jõudis 2000. aastal ligi 14%-ni. Viimastel aastatel on tööpuudus langenud taas 10% piirimaile ning majanduskasv olnud 5-6% aastas (joonis 6).

24 – Ilmselt kõige tuntum seos majanduskasvu ja töötuse vahel on nn Okuni seadus, mille kohaselt töötuse määr väheneb, kui majanduskasv on suurem teatud baastasemest (Okun 1970). Okuni arvutuste kohaselt oli selliseks baastasemeks Ameerika majanduses 2-3%. Vastavalt Okuni seadusele väheneb tööpuuduse määr ühe protsendipunkti võrra iga kahe protsendipunkti kohta, mille võrra majanduskasv baastaset ületab. Siiski tuleb arvestada, et Okuni seadus on üldistus, mis on tehtud, jälgides majanduskasvu ja töötuse seost pikaajaliselt ja ei pruugi seetõttu kehtida igal aastal ja igas majanduses (vt Sögner ja Sttassny 2000). Mõnes hilisemas uurimistöös on ka väidetud, et majanduse struktuurimuutuste tõttu on 1990ndatel seos majanduskasvu ja töötuse vahel nõrgenenud, samuti, et töötuse määra vähenemiseks peaks majanduskasv olema varasemast kõrgem (vt Walterskirchen 1999).

25 – Näiteks moodustati Soome töötuskindlustussüsteemis 1990ndate lõpus nn puhverfond. Selle loomise üheks konkreetseks ajendiks oli soov olla valmis võimalikeks majanduses ja tööhõives toimivateks tsüklilisteks muutusteks Euroopa Rahaliiduga liitumisel (Trade Union News 1997). Erinevalt paljudest teistest riikidest on Soomes töötuskindlustus korraldatud ametiühingute poolt. On leitud, et kui palgad on jäigad, võib eelfinantseerimise kasutamine suurendada ametiühingute palganõudmisi ning vähendada seeläbi hõivet – majanduskasvu perioodil palgatase ametiühingute surve tõuseb ning majanduslanguse ajal pole tööandjatel võimalik palku alandada. Seetõttu hõive majanduslanguse ajal väheneb. Seevastu paindlike palkade korral on eelfinantseerimisel tööhõivet ja tööjõukulusid tasakaalustav mõju (Halko 2003). Seega sõltub eelfinantseerimise mõju suures osas ka institutsionaalsetest teguritest, näiteks töötuskindlustussüsteemi korraldusest ja palkade paindlikkusest.

**Joonis 6. Sisemajanduse kogutoodangu (SKP) ja töötuse määra (vanuserühmas 15-64) areng (%), 1994-2002**



Allikas: Statistikaamet

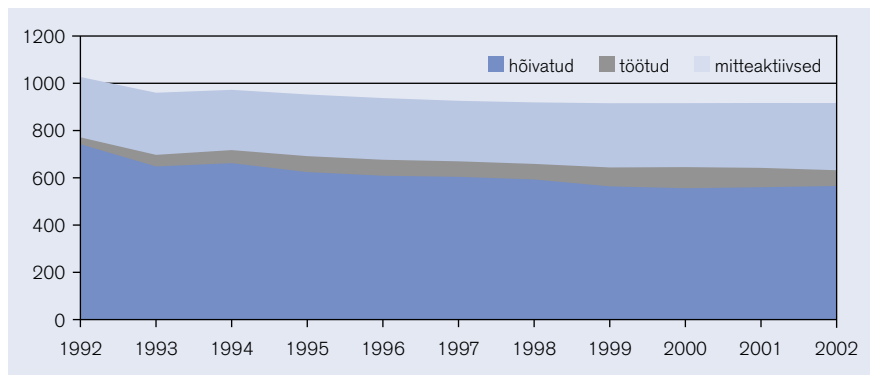
Seega ilmneb seos majanduskasvu ja töötuse vahel Eestis 1997. aastast alates, mil SKP langusele järgnes töötuse kasv. Erandiks on 2000. aasta, mil SKP kasv ulatus 7%-ni, töötuse määr seevastu kasvas ligi 1,5 protsendipunkti võrra. Ilmselt on see tingitud asjaolust, et tööturg reageerib majanduses toimuvale teatud viiteajaga ning 2000. aastal avaldas tööturule veel teatud mõju 1999. aasta majanduslangus. Alates 2001. aastast on majanduse kasvuga kaasnenu töötuse langus.

Hinnates töötuskindlustuse rolli automaatse stabilisaatorina, tuleb arvestada, et Eesti väikesele, avatud majandusele on sisenõudlusest olulisema mõjuga välistegurid. Kuna sisenõudluse osa sisemajanduse kogutoodangus on suhteliselt tagasihoidlik, ei suuda töötuskindlustussüsteem Eestis majanduslanguse korral erinevalt suurtest ja suletumate majandusega riikidest SKP-d ilmselt oluliselt mõjutada. Lisaks tuleb arvestada, et töötuskindlustushüvitise saajate arv on Eestis väike (vt osa 5.2). Eeltoodu ei vähenda siiski süsteemi reservide olulisust. Osalise eelfinantseerimise kasutamine vähendab töötuskindlustussüsteemi haavatavust majanduskriiside korral, vältides vajadust tõsta töötuskindlustusmaksed majanduslanguse ajal, mis võiks tööpuudust veelgi suurendada.

## Tööturu arengud

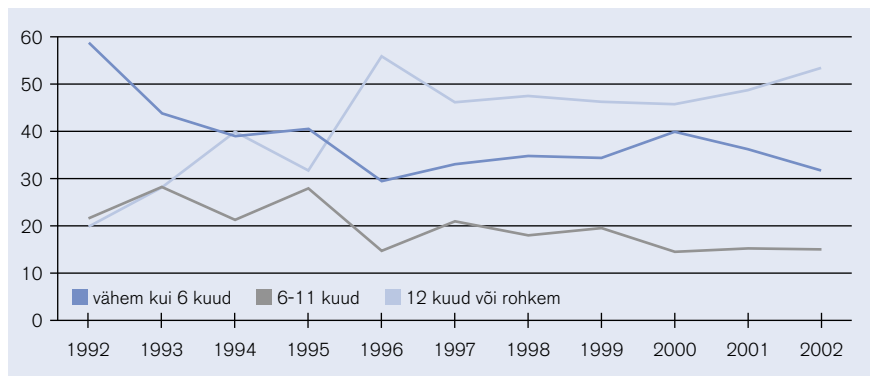
Koos majanduse ümberstruktureerimisega on viimase kümne aasta jooksul Eestis vähenenud nii tööjõud kui ka hõivatud inimeste arv (joonis 7). Kui 1992. aastal oli tööga hõivatud 742 tuhat isikut, siis 2002. aastal oli hõivatuid 566 tuhat. Kümne aastaga vähenes hõivatute arv koguni 177 tuhande inimese võrra. Hõive languse põhjusteks olid nii ulatuslik väljaränne 1990ndate alguses kui ka töötuse ja mitteaktiivsuse kasv. Paralleelselt tööjõu ja hõive vähenemisega on kasvanud töötute arv.

**Joonis 7. Rahvastik (vanuses 15-64) majandusliku staatus järgi (tuhat, 1992-2002)**



Allikas: Eesti tööjõu-uuringud (ETU)

**Joonis 8. Töötud töötuse kestuse järgi (% kõikidest töötutest), 1992-2002**

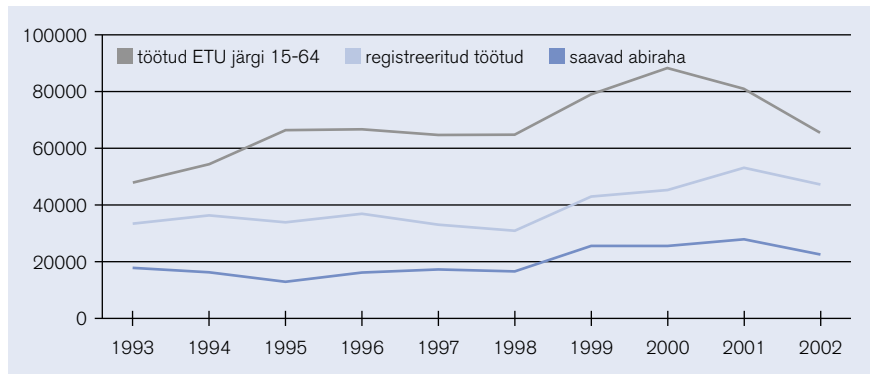


Allikas: Eesti tööjõu-uuringud

2002. aastal oli Eestis tööta ligi 67 tuhat inimest, mis on ligi 40 tuhande inimese võrra enam kui 1992. aastal. Mitteaktiivseid inimesi oli samal ajal 284 tuhat, mis on ligi 30 tuhande võrra enam kui 1992. aastal. Seega on taasiseseisvusperioodi jooksul oluliselt suurenenud töötuse risk ning sotsiaalse kaitse pakkumine töötuse korral muutunud mõõdapääsmatult vajalikuks.

Vaadeldes töötute jaotust töötuse kestuse alusel (joonis 8), näeme, et kasvanud on pikaajaliselt tööta olnud inimeste osakaal. 2002. aastal oli ligi 53% kõikidest töötutest ehk 36 tuhat töötut olnud tööta üle aasta. Alla 6 kuu oli tööta 21 tuhat inimest ehk ligi 32% kõikidest töötutest. Kuna nii töötuskindlustushüvitise kui ka

### Joonis 9. Töötute arv töötõu-uuringu, tööhõiveametis registreerumise ja töötü abiraha saamise järgi, 1993-2002



Allikas: Tööturuamet, Statistikaamet

töötü abiraha maksmise periood on piiratud ning reeglina lühem kui 1 aasta (vt III peatükk), siis võib juba nendest andmetest järeldada, et töötushüvitiste saajaid on kõigest töötutest alla poole. Teisalt ongi nii töötuskindlustuse kui töötü abiraha ülesandeks pakkuda kaitset eelkõige lühiajalise töötuse korral. Pikaajalisel töötute sotsiaalne kaitse nõuab mõneti teistsugust lähenemist, eelkõige aktiivse tööpoliitika meetmete kasutamist.

Kuna nii töötuskindlustushüvitise kui ka töötü abiraha saamise tingimuseks on töötuna arvele võtmine, pakub uuringutejärgse töötuse määra ja töötute arvu kõrval huvi ka registreeritud töötute arv. Jooniselt 9 näeme, et aastatel 1995-2000 oli tööhõiveametis registreeritud töötute arv ligi poole väiksem töötute arvust töötõu-uuringu järgi. Viimasel kahel aastal on see erinevus siiski vähenenud.

Üldiselt kehtib seaduspärasus, et riikides, kus töötushüvitised on suhteliselt kõrged ja/või registreerumisega on seotud muud võimalused (nt ravikindlustus, pensionistaaž, osalemine aktiivses tööpoliitikas jne), on kõrgem registreeritud töötute arv, seevastu riikides, kus hüvitised on madalad, on kõrgem töötõu-uuringu järgi töötü olevate inimeste arv<sup>26</sup>.

Eesti töötü abiraha on olnud väga madal ning maksmise kriteeriumid samas suhteliselt ranged (kvalifikatsiooniperiood, sissetulekupiir jm). Väike on olnud ka tööhõiveametis (THA) pakutavate töökohtade arv – 2002. aastal keskmiselt üks töökoht 27 töötü kohta kuus. Lisaks on võimalused osaleda aktiivse tööpoliitika meetmetes

26 – Erinevustest töötõu-uuringu järgse töötuse ning registreeritud töötuse vahel Eestis vt pikemalt Marksoo ja Luuk (1999) ja Marksoo (2002).

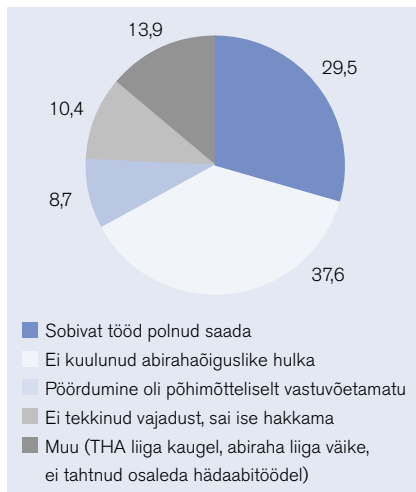
olnud piiratud, kuna enne 2000. aasta oktoobrit ei olnud pikaajaliselt töötutel võimalik osaleda koolituses või saada toetust ettevõtlusega alustamiseks. Samuti ei olnud tööandjatel võimalust taotleda tööturutoetust pikaajaliselt töötavate inimeste tööle rakendamiseks. Need on ilmselt olnud ka põhjusteks, miks töötute arv tööjõu-uuringu järgi on olnud märgatavalt suurem registreeritud töötute arvust. Seda kinnitavad tööjõu-uuringu andmed, mille kohaselt on peamised tööhõiveametisse mittepöördumise põhjused abirahaõiguslike isikute hulka mittekuulumine (38%) ja töökohtade vähesus (30%) (vt joonis 10).

Kuna töötuskindlustushüvitise potentsiaalne suurus on märgatavalt kõrgem kui töötute abiraha, võiks eeldada, et töötuskindlustussüsteemi rakendumine suurendab töötuna registreerumist.

Nagu eelpool mainitud, on 2001. aastast alates vähenenud vahe registreeritud töötute ja tööjõu-uuringu järgi töötavate inimeste arvu vahel (vt joonis 9). Joonisel 11 on esitatud kvartaalsed andmed registreeritud töötute ja tööjõu-uuringu järgi töötavate inimeste kohta aastatel 2000-2003. Näeme, et kui 2000. aastal moodustasid registreeritud töötud ligi poole tööjõu-uuringu järgi töötutest, siis 2001. aastal tõusis registreeritud töötute osakaal 66%-ni ja püsis sel tasemel ka 2002. aastal ja 2003. aasta esimeses kolmes kvartalis. 2002. aasta teises kvartalis moodustasid registreeritud töötud koguni 82% töötute arvust tööjõu-uuringu järgi.

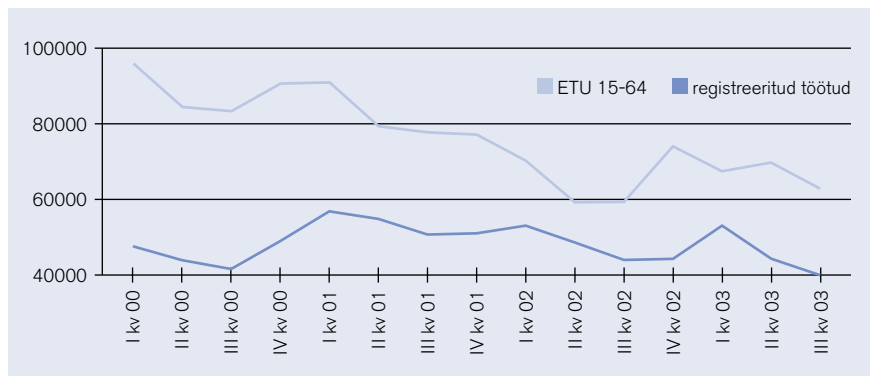
Registreeritud töötute ja tööjõu-uuringu järgi töötute arvu erinevuse vähenemise põhjused on ilmselt seotud 2000. aasta oktoobris jõustunud töötute sotsiaalse kaitse seaduse muudatustega ning samal ajal jõustunud tööturuteenuse seadusega, mille kohaselt erinevalt varasemast ei nõuta töötuna arvele võtmisel enam eelneva tööstaaži olemasolu. Seega tekkis ka pikaajaliselt töötavate inimestel õigus end töötuna arvele võtta ja taotleda tööturuteenuseid. Teiseks seadusandlikuks muudatuseks, mis registreeritud töötute arvu suurendas, oli üleminek varasematelt invaliidsusgruppidele töövõimekaotuse hindamisele protsentides ning koos sellega osalise töövõimega isikute (töövõime kaotusega alla 100%) töötuna arvelevõtmise lubamine.

**Joonis 10. Töötud riigi tööhõiveametisse mittepöördumise põhjuse järgi (%), 2002**



Allikas: Eesti tööjõu-uuring

**Joonis 11. Registreeritud töötute ja tööjõu-uuringu järgi tööta olevate inimeste arv, 2000-2003**



Allikas: Tööturuamet, Eesti tööjõu-uuringud

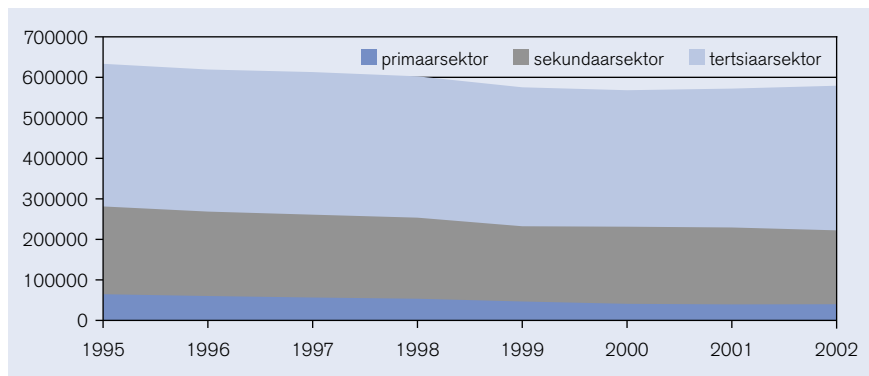
Töötuskindlustushüvitiste maksmine algas 2003. aastast. Jooniselt 11 näeme, et 2003. aastal ei ole registreeritud töötute arv oluliselt kasvanud. Vaid esimeses kvartalis tõusis registreeritud töötute arv enam kui varasematel aastatel samas kvartalis. Järgnenud kahes kvartalis aga registreeritud töötute arv vähenes, samas kui tööjõu-uuringu järgi töötute arv kasvas. Võrreldes 2002. aastaga on 2003. aasta teises ja kolmandas kvartalis erinevus registreeritud töötuse ja tööjõu-uuringu järgi tööta olevate inimeste arvu vahel mõnevõrra suurenenud. Seega näitavad vähemalt senised andmed, et töötuskindlustussüsteemi käivitumine ei ole suurendanud registreeritud töötute arvu. Lühikese ajaperioodi tõttu ei saa olemasolevatest andmetest siiski kaugemalelatuvaid järeldusi teha.

Ainult registreeritud töötute arvu dünaamika jälgimine ei anna objektiivset pilti tööturul toimuvatest muutusest. Näiteks juhul, kui töötus majanduskasvu tagajärjel küll väheneb, ent samaaegselt töötuna registreerivate inimeste osakaal suureneb, ei pruugi registreeritud töötute arvus olulisi muutusi üldse toimuda. Sel juhul jätkaks üksnes registreeritud töötuse analüüsimine varju tööturul toimunud olulised muutused. Seetõttu tuleb registreeritud töötuse andmeid analüüsida siiski tööjõu-uuringu järgse töötuse ja majanduskasvu kontekstis (vt ka joonis 6).

Töötuse risk sõltub nii töökohta (majandusharu, ametiala) puudutavatest kui individuaalsetest (sugu, vanus, haridus, elukoht jne) karakteristikutest. Töötuse riski sõltuvust individuaalsetest karakteristikutest Eestis on palju analüüsitud (vt nt Rööm 2002; Philips 2002; Eamets 2001), seevastu töötuse riski sõltuvust majandusharust ja ametialast on vähem uuritud. Järgnevalt vaatamegi, millisel juhul on töötuse risk kõige suurem.



**Joonis 12. Hõive majanduse kolmes põhisektoris (rahvastik vanuses 15-69), 1995-2002**



Allikas: Eesti tööjõu-uuringud

Koos majanduse ümberstruktureerimisega on põhjalikult muutunud ka hõive struktuur majanduse kolmes põhisektoris (joonis 12)<sup>27</sup>. Kõige drastilisem on olnud hõive langus primaarsektoris, kus 177 300 (1989) inimese asemel on hõivatud ca 39 900 inimest (2002). Tööstuses on hõivatute arv samal ajavahemikul vähenenud ligi 128 400 inimese võrra. Hõive on viimastel aastatel mõnevõrra suurenenud ainult teenindavas sektoris. Seega võib öelda, et põllumajandus ja tööstus on olnud Eestis kahanevateks sektoriteks ning ilmselt väheneb hõivatute osakaal põllumajanduses veelgi.

Võrreldes Euroopa Liidu keskmiste näitajatega on Eestis mõnevõrra suurem põllumajanduses hõivatute osakaal, kuid üldjoontes on hõive struktuur Eestis sarnane Euroopa Liidu liikmesriikidele. Samas toimusid hõive muutused majandussektorite vahel Eestis võrreldes Euroopa Liiduga kolm korda lühema perioodi jooksul: kui Euroopa Liidus kulus selleks 15 aastat, siis Eestis võtsid vastavad muutused aega viis aastat (Leetmaa *et al* 2003).

Majanduse kiired struktuurimuutused tähendavad samas seda, et vähemalt lühiajaline töötus on objektiivne reaalsus. On ilmne, et põllumajanduses töö kaotanud inimesed ei suuda koheselt ümber orienteeruda tööks teenindussektoris. Ümberkohanemine ja uue töö leidmine võtavad aega, põhjendades töötushüvitiste vajalikkust.

Vaadates töötute viimast töökohta majandussektori järgi 2002. aastal, selgub, et enne töötuks jäämist töötas primaarsektoris 7%, sekundaarsektoris 37% ja tertsiaar-

27 – Primaarsektor – põllumajandus, jahindus, metsamajandus, kalandus; sekundaarsektor – mäetööstus, töötlev tööstus, energia- ja gaasi- ja veevarustus, ehitus; tertsiaarsektor – kaubandus, teenindus jms.

sektoris 40%. Varem hõivatamata oli 16% töötutest. Selline jaotus peegeldab hõive struktuuri: kuna hõivatute arv on kõige suurem tertsiaarsektoris, siis on ka loomulik, et suurem osa töötutest on olnud eelnevalt hõivatud tertsiaarsektoris.

Vaadates töötute suhtarvu antud sektoris hõivatutesse majandussektorite kaupa, selgub, et 2002. aastal oli vastav näitaja kõige kõrgem sekundaarsektoris – töötud, kes varem olid töötanud sekundaarsektoris, moodustasid 13,5% antud sektori hõivatute arvust, järgnes primaarsektor (11,5%) ja tertsiaarsektor (7,4%). Seega – kuigi absoluutarvult enim töötuid on jäänud töötuks tertsiaarsektorist, on suhteline töötusrisk kõige väiksem tertsiaarsektoris ning kõrgeim sekundaarsektoris. Sarnasele järeldusele jõudsid ka Kluve *et al* (2002), kes analüüsisid liikumisi erinevate tööturukategooriate vahel (hõive, töötus, mitteaktiivsus) ning leidsid, et hõivest töötusesse liikumise tõenäosus on võrreldes sekundaarsektoriga väiksem tertsiaarsektoris ja primaarsektoris hõivatutel.

Vaadates töötusriski sõltuvust individuaalsetest karakteristikutest, on jõutud järeldusele, et suurem risk liikuda hõivest töötusesse on mitte-eestlastel, madalama haridustasemega inimestel ja meestel (vt nt Eamets 2001; Rõöm 2002; Philips 2002; Kluve *et al* 2002). Eelöeldut kinnitavad ka tööjõu-uuringu andmed, mille kohaselt oli Eestis 2002. aastal töötuse määr meeste hulgas veidi kõrgem kui naistel (vastavalt 11% ja 10%). Mitte-eestlaste töötuse määr (14,9% aastal 2002) ületas töötuse määra eestlaste seas (7,9%) ligi kaks korda. Vanusegruppide lõikes oli töötuse määr kõige kõrgem nooremas vanusegrupis (15-24), eelkõige noorte naiste hulgas (2002. aastal vastavalt 22,5% naistest ja 14,3% meestest), kuid absoluutarvudes oli kõige rohkem töötuid keskmises (25-49) vanuserühmas (2002. aastal 39 100). Töötuse määr sõltub ka elukohast. Kõrgeima tööpuudusega maakondadeks on olnud Ida-Virumaa (18,9% 2002. aastal) ja Jõgeva (16%). Kõrge tööpuudus on ka Põlvamaal (14,8%) ja Järvamaal (13,9%). Väiksem tööpuudus on olnud Tallinnas (9,3%) ja Harjumaal (8,6%), samuti Lääne-Virumaal, Tartu-, Pärnu- ja Saaremaal (vastavalt 7,3%, 5,8%, 7,7% ja 7,3%).

Need andmed on töötuskindlustuse jaoks olulised vähemalt kahest aspektist. Esiteks annavad need viiteid töötuskindlustussüsteemis toimiva solidaarsuse olemusele ja ümberjaotuste iseloomule. Teisalt aitavad need ennustada kulutusi kindlustushüvitistele. Seejuures tuleb siiski arvestada, et töötuskindlustushüvitistele kvalifitseerivate inimeste osakaal ei ole kõigis töötute kategooriates ilmselt ühesugune. Näiteks kuigi töötuse määr on kõrgeim 15-24aastaste vanuserühmas, ei ole suurel osal selles vanuses töötutest õigust töötuskindlustushüvitisele nõutava kindlustusstaaži puudumise tõttu<sup>28</sup>.

---

28 – Samuti tuleb silmas pidada, et töötu sotsiaalse kaitse seaduse kohaselt saab töötuna arvele võtta alates 16. eluaastast.

## 5.2 Töötuskindlustuse kogemused

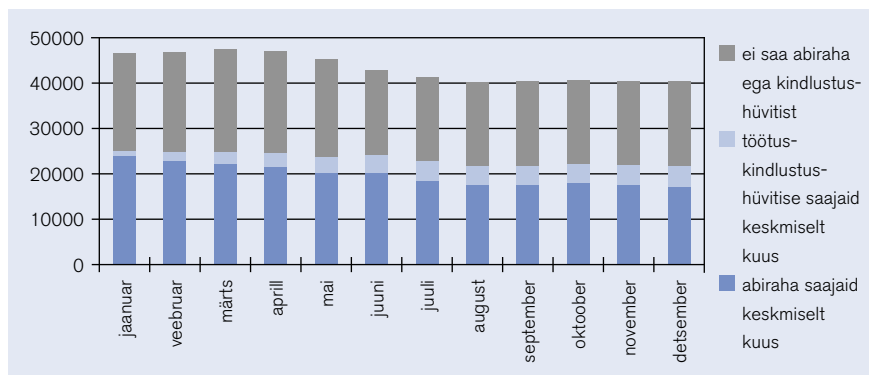
Edasi vaatame, millised on olnud töötuskindlustuse esmased kogemused käivitumis-aastatel – töötuskindlustusmaksleid on kogutud kaks aastat, hüvitisi makstud üks aasta. Seejuures keskendume järgmistele küsimustele:

- kui palju inimesi sai aasta jooksul töötuskindlustushüvitist ning kui suure osa moodustab see registreeritud töötutest, sh uutest registreeritud töötutest;
- kui palju on töötuskindlustushüvitisi ja töötü abiraha makstud maakondade lõikes;
- missugune on töötuskindlustushüvitise saajate soo- ja vanusjaotus võrreldes registreeritud töötutega;
- missugune on töötuskindlustushüvitise saajate jaotus töölepingu lõpetamise põhjuse järgi;
- kui pikalt töötuskindlustushüvitisi maksti ning kui suur oli hüvitis võrreldes hüvitise saajate eelneva palga, miinimumpalga ja Eesti keskmise palgaga;
- kui paljudele maksti kollektiivse koondamise ja tööandja maksejõuetuse hüvitisi, millised olid nende hüvitiste keskmised suurused ning hüvitise saajate soo- ja vanusjaotus;
- missugune on olnud töötuskindlustuse mõju maksukoormusele;
- kui suured on töötuskindlustussüsteemi kulud ja tulud.

### Töötuskindlustushüvitise saajad

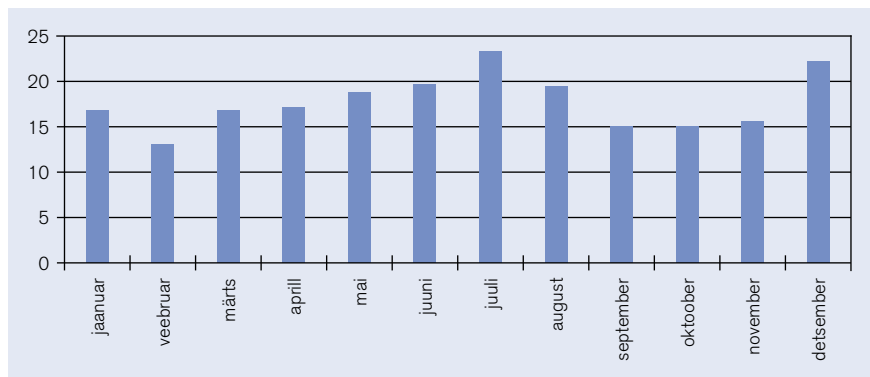
Kokku määrati 2003. aastal töötuskindlustushüvitis 10 033 inimesele. Joonisel 13 on esitatud registreeritud töötute jaotus töötuskindlustushüvitise ja töötü abiraha saamise järgi 2003. aastal. Näeme, et ligi pooled registreeritud töötutest ei saa abi-

**Joonis 13. Registreeritud töötud abiraha ja töötuskindlustushüvitise saamise järgi, 2003**



Allikas: Tööturuamet, Töötukassa

Joonis 14. Töötuskindlustushüvitise saajate osakaal uutest töötajatest (%), 2003



Allikas: Töötukassa, Tööturuamet

raha ega kindlustushüvitist. Töötushüvitisi mittesaanud töötute osakaal on aasta jooksul jäänud samaks, vähenenud on töötute abiraha saajate osakaal ning kasvanud kindlustushüvitise saajate osakaal.

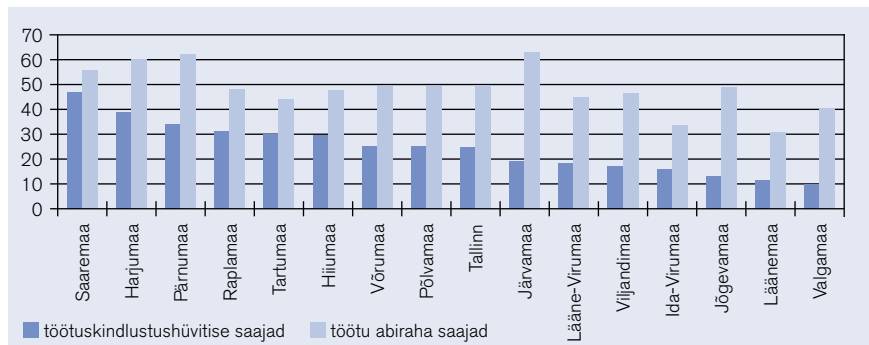
2003. aasta detsembris oli töötuskindlustushüvitise saajaid ligi 4 700 inimest ehk 11,6% registreeritud töötutest, töötute abiraha sai samal ajal 42% registreeritud töötutest. Hüvitisesaajate osakaal registreeritud töötutest kokku oli 2003. aastal ligi 54%, mis on mõnevõrra suurem kui 2002. ja 2001. aastal, kuid madalam kui 2000. aastal.

Põhjused, miks registreeritud töötud kindlustushüvitisele ei kvalifitseeru, võivad olla erinevad:

- kindlustusstaaži puudumine, sh:
  - pikaajaliselt töötud, kes olid juba töötuskindlustuse käivitumisel või on ammendanud abiraha saamise õiguse;
  - noored, kes pole varem töötanud;
  - tööturul „pendeldajad“, kelle lühikesed töötamise perioodid vahelduvad töötusega;
- töökaotuse põhjus:
  - lahkumine omal soovil või poolte kokkuleppel;
  - vallandamine väärteo (töökohustuste rikkumise vms) tõttu;
- sobivast tööst, tööturukoolitusest või muudest pakutavatest tööturuteenustest keeldumine.

Erinevate kindlustushüvitisele mittekvalifitseerumise põhjuste osatähtsust ei ole vastavate andmete puudumise tõttu kahjuks võimalik täpsemalt hinnata, ent asjaolu, et suur osa registreeritud töötutest ei kvalifitseeru ka töötute abirahale, näitab,

**Joonis 15. Töötuskindlustushüvitise ja töötü abiraha saajate osakaal registreeritud töötutest maakondade lõikes (%), 2003**



Allikas: Töötukassa, Tööturuamet

et oluliseks põhjuseks on suur pikaajaliselt töötute osakaal (vt joonis 8)<sup>29</sup>. Noorte kõrge tööpuudus (vt osa 5.1) ning varasema töö kaotamine poolte kokkuleppel või omal soovil on ilmselt olulisemateks põhjusteks, miks osa töötuid kvalifitseerub küll töötü abirahale, kuid mitte kindlustushüvitisele.

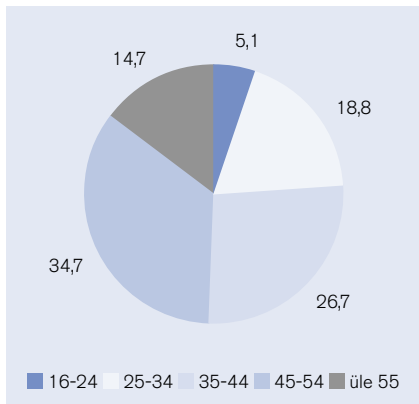
Töötü-uuringu järgi töötä olevatest inimestest sai 2003. aasta kolmandas kvartalis töötuskindlustushüvitist 8% ja töötü abiraha ligi 28%, ent siin on madalate osakaalude põhjusteks lisaks ülalloeletutele ka asjaolud, mis ei võimalda töötuna registreerumist (vt osa 3.1).

Tööhõiveametis esmakordselt registreeritud töötutest sai töötuskindlustushüvitist mõõdunud aastal 13-23% (joonis 14). See osundab, et juhul kui kindlustushüvitise maksamise kriteeriumid ei muutu, siis ka pikemas perspektiivis ei suurene töötuskindlustushüvitise saajate osakaal kõigi registreeritud töötute hulgas palju üle veerandi.

Analüüsidest töötuskindlustushüvitise saajate jaotust maakondade lõikes, näeme, et absoluutarvudes on kõige enam töötuskindlustushüvitise saajaid Tallinnas ja Ida-Virumaal. See on ka ootuspärane, kuivõrd seal on ka nii hõivatute kui registreeritud töötute arv kõige suurem. Suhteliselt (osakaaluna registreeritud töötutest) on töötuskindlustushüvitise saajaid aga kõige enam Saare- ja Harjumaal ning kõige vähem Lääne- ja Valgamaal (joonis 15). Töötü abiraha saajaid on seevastu kõige

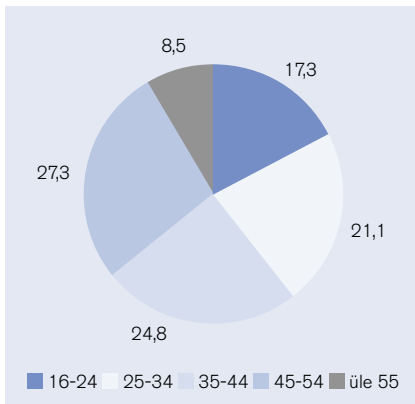
29 – Seejuures tuleb silmas pida, et töötü abiraha ei maksta töötule, kes saab riiklikku pensioni või stipendiumi. Seega ei ole need registreeritud töötud, kes abiraha või kindlustushüvitist ei saa, tingimata ilma püsisissetulekuta. Näiteks võib registreeritud töötü olla töövõimetus- või toitjakaotus- või soodustingimustel vanaduspensionari saaja (vt osa 3.3) Kahjuks puuduvad andmed selle kohta, kui paljud registreeritud töötud saavad muid sotsiaalkindlustushüvitisi või riiklikke stipendiume.

**Joonis 16. Töötuskindlustushüvitise saajad vanuse järgi (%), 2003**



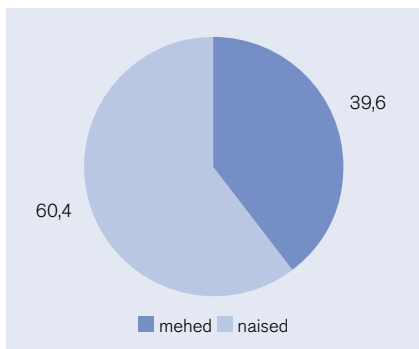
Allikas: Töötukassa

**Joonis 17. Registreeritud töötud vanuse järgi (%), 2003**



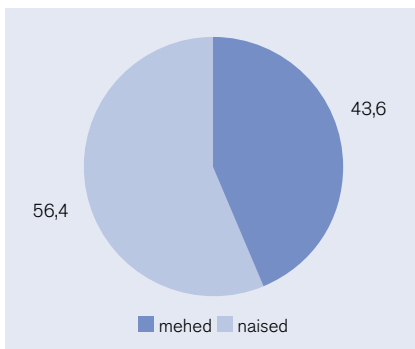
Allikas: Tööturuamet

**Joonis 18. Töötuskindlustushüvitise saajad soo järgi (%), 2003**



Allikas: Töötukassa

**Joonis 19. Registreeritud töötud soo järgi (%), 2003**



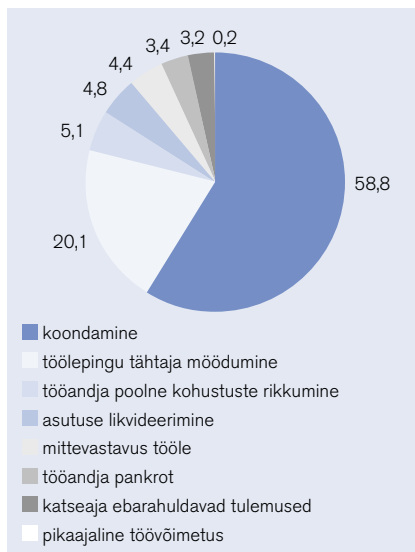
Allikas: Tööturuamet

enam Järva-, Pärnu-, Saare- ning Harjumaal ning kõige vähem Läänemaal ja Ida-Virumaal. Näeme, et kuigi maakonniti varieerub nii töötuskindlustushüvitise kui ka töötü abiraha saajate osakaal kõigist registreeritud töötutest, siis töötuskindlustushüvitiste puhul on erinevused mõnevõrra suuremad. Selle tulemuse hindamisel tuleb aga arvestada, et kuna enamikus maakondades (v.a Ida-Virumaa ja Tallinn) jääb registreeritud töötute arv alla 2500 inimese, siis võivad üksikud suurkoondamised hüvitisesaajate osakaalule küllalt suurt mõju avaldada.

Joonistel 16 ja 17 on esitatud töötuskindlustushüvitise ja registreeritud töötute jaotus vanuse järgi<sup>30</sup>. Sarnaselt registreeritud töötutele on ka suurem osa töötuskindlustushüvitise saajatest 45-54aastased, järgnevad 35-44aastased. Võrreldes registreeritud töötute vanuskoosseisuga, on töötuskindlustushüvitise saajate hulgas vähem noori ja rohkem vanemaealisi. Ilmselt on see tingitud asjaolust, et noortel töötutel ei ole sageli täidetud töötuskindlustushüvitise saamiseks vajalik kvalifikatsiooniperiood, küll aga saavad nad töötuna registreeruda ja taotleda töötü abiraha.

Töötuskindlustushüvitise saajate ja registreeritud töötute jaotus soo järgi on üsna sarnane (vt joonised 18 ja 19). Mõlemal juhul on suurem naiste osakaal: ligi 60% kõigist töötuskindlustushüvitise saajatest ja registreeritud töötutest on naised ning 40% mehed.

**Joonis 20. Töötuskindlustushüvitist saanute jaotus töösuhte lõpetamise põhjuste järgi (%), 2003**



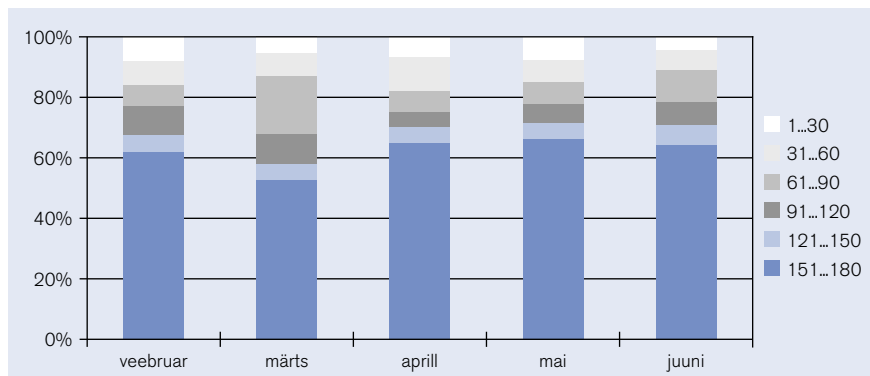
*Allikas: Töötukassa*

Vaadates töölepingu lõpetamise põhjusi, selgub, et ligi 60% juhtudel oli töötuskindlustushüvitise saajatel töösuhte lõpetamise põhjuseks koondamine (joonis 20). Teiseks peamiseks töösuhte lõppemise põhjuseks oli töölepingu tähtaja möödumine, muudest põhjustest olid olulisemad veel tööandjapoolne kohustuste rikkumine ja asutuse likvideerimine. Koondamise, asutuse likvideerimise ning tööle mittevastavuse korral on töötajal õigus saada ka koondamishüvitisi, mille suuruseks vastavalt töölepingu seadusele on sõltuvalt tööstaažist konkreetse tööandja juures kahe kuni nelja kuu palk ja avaliku teenistuse seaduse järgi kahe kuni 12 kuu palk. See tähendab, et üks osa töötutest – kellel on õigus nii koondamis- kui ka töötuskindlustushüvitisele – on töötuse riski vastu suhteliselt hästi kaitstud.

Joonis 21 kajastab töötuskindlustushüvitise maksmise kestust, näidates 2003. aasta esimesel poolaastal antud kuus määratud töötuskindlustushüvitiste jaotust hüvitiste maksmise kestuse alusel. Näeme, et enamikul juhtudel on hüvitist saanud maksimumperioodi ulatuses. 2003. aasta veebruaris määratud hüvitistest maksti 150-180 päeva (st üle viie kuu) 62% ning 2003. aasta juunis määratud hüvitistest 64%. Sealhulgas kõigist 2003. aasta esimesel poolaastal määratud hüvitistest maks-

30 – Andmed töötü abiraha saajate soo- ja vanusjaotuse kohta Tööturuametil puuduvad.

### Joonis 21. Töötuskindlustushüvitise saajate osakaal hüvitise maksmise kestuse järgi (päevades), 2003



Allikas: Töötukassa

ti maksimumperioodi ulatuses (180 päeva) 56%. Hüvitise maksmise lõpetamise peamisteks põhjusteks oli tööleasumine (ligi 50% juhtudest) ja maksmise perioodi lõppemine (ligi 47% juhtudest).

Joonisel 22 on esitatud võrdlevalt töötuskindlustushüvitise keskmine ja maksimumsuurus, hüvitisesaajate ja kindlustatute keskmine brutopalk ning miinimumpalk ja Eesti keskmine palk 2003. aastal. Selgub, et töötuskindlustushüvitise saajate keskmine brutopalk (töötuse eelne töötasu, millelt arvutati hüvitise suurus) oli märgatavalt madalam Eesti keskmisest brutopalgast, ent oli madalam ka kindlustatute keskmisest brutopalgast, moodustades viimasest ligi 90%. See viitab asjaolule, et töötuse risk on kõrgem keskmisest madalama palgaga töötajate hulgas.

Töötuskindlustushüvitise keskmine suurus 2003. aastal oli samas suurusjärgus miinimumpalgaga, samas kui hüvitise maksimumsuurus oli peaaegu võrdne Eesti keskmise palgaga.

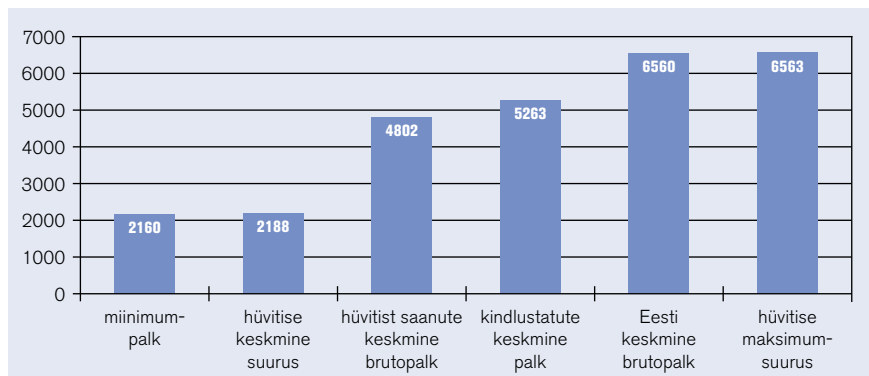
### Kollektiivse koondamise ja töandja maksejõuetuse hüvitised

Kollektiivse koondamise hüvitisi maksti 2003. aastal kokku 3 977 töötajale ja töandja maksejõuetuse hüvitisi 2 044 töötajale, kes jagunesid vastavalt 154 ja 184 töandja vahel. Kollektiivse koondamise ja maksejõuetuse hüvitiste jaotus ettevõtte või asutuse suuruse järgi on toodud joonisel 23.

Näeme, et kollektiivse koondamise hüvitisi maksti enam suurematele ettevõtetele. Üle 50 töötajaga ettevõtted moodustasid veidi üle poole juhtudest. Seevastu töandja maksejõuetuse hüvitiste juhtumite hulgas domineerisid alla 10 töötajaga



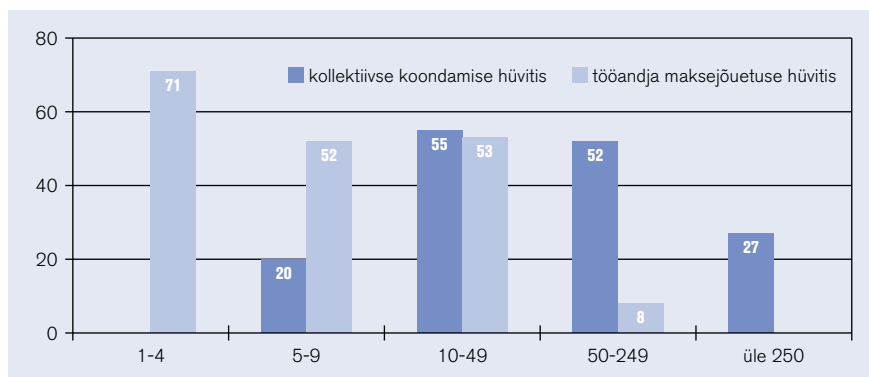
**Joonis 22. Töötuskindlustushüvitise keskmine ja maksimumsuurus, töötuskindlustushüvitise saajate ja kindlustatute keskmine brutokuupalk ning miinimum- ja Eesti keskmine brutokuupalk (kroonides), 2003**



Allikas: Töötukassa, Statistikaamet, autorite arvutused

Märkus: Eesti keskmine brutokuupalk – 2003. aasta kolme kvartali keskmine

**Joonis 23. Kollektiivse koondamise ja töandja maksejõuetuse hüvitiste jaotus ettevõtte või asutuse suuruse (töötajate arvu) järgi, 2003**



Allikas: Töötukassa

väikeettevõtted, moodustades kaks kolmandikku kõigist juhtudest.

Analüüsidest taustana pankrottide üldarvu (tabel 3) näeme, et viimastel aastatel on liigutud pankrottide arvu vähenemise ja seega ettevõtluskeskkonna stabiliseerumise suunas. Samas on 2003. aastal pankrottide arv 2002. aastaga võrreldes veidi tõusnud.

**Tabel 3. Pankrottide arv 2000-2003**

	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
<b>Pankrottide arv</b>	457	354	245	263

*Allikad: Ärireister, Krediidinfo AS, Äripäev 17.02.2004*

Teisalt näeme, et 2003. aastal ei kaasnenud kokku umbes 80 juhul ettevõtte pankroti väljakuulutamise ja tööandja maksejõuetuse hüvitiste määramist Töötukassa poolt<sup>31</sup>. Pankrottide arvu ja tööandja maksejõuetuse hüvitiste maksmise juhtumite arvu lahknevuse võimalikeks põhjusteks on asjaolud, et tööandja töötajatele võlgu ei jäänudki (nt jäi võlgu teistele ettevõtetele, pangale või riigile) või ettevõttes polnudki üldse töötajaid (nt FIE pankrott või olid kõik töölepingud lõpetatud juba enne pankroti väljakuulutamist).

Kollektiivsete koondamiste kohta võrdlusandmed varasematest perioodidest puuduvad, kuivõrd kollektiivse koondamise mõiste viidi Eesti tööõigusesse sisse alles paralleelselt töötuskindlustuse rakendamisega.

Kollektiivse koondamise ja tööandja maksejõuetuse hüvitiste jaotus töötajate vanuse lõikes (joonised 24 ja 25) erineb mõnevõrra töötuskindlustushüvitise saajate vanusjaotusest<sup>32</sup>. Kollektiivse koondamise hüvitise saajate hulgas on küll sarnaselt töötuskindlustushüvitise saajatega kõige enam 45-54aastaseid (31%), kuid suuruselt teiseks vanuserühmaks on üle 55aastased (29%). Vaadates koondamishüvitise saajate osakaalu hõivatutest antud vanuserühmas selgub, et koondamishüvitise saajate osakaal suureneb vanuse kasvades ning on kõige suurem üle 55aastaste hulgas<sup>33</sup>. See näitab, et kollektiivse koondamise risk on kõrgem vanemaerialistel töötajatel.

Tööandja maksejõuetuse hüvitise saajate jaotus vanuse järgi on üsna ühtlane (vahemikus 22,7-24,5%) vanuserühmades 25-54. Veidi vähem on pankrotihüvitise saajate hulgas vanemaerialisi ja noori (vastavalt 19,3% ja 9,2%).

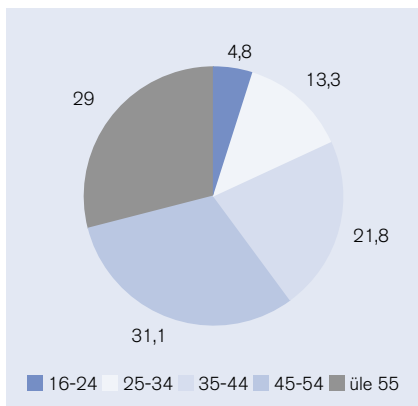
Selline muster hüvitisesaajate vanusjaotuses on tõenäoliselt seotud juhtumite jaotusega ettevõtete ja asutuste suuruse (töötajate arvu) järgi. Kõrgema pankrotiriskiga väikeettevõtetes on töötajate keskmine vanus ilmselt madalam kui suureettevõtetes,

31 – Ärireistri andmed pankrottide arvu ja Töötukassa andmed tööandja maksejõuetuse hüvitiste arvu kohta ei ole siiski päris üksteisega võrreldavad, sest Ärireistri andmed fikseeritakse pankroti väljakuulutamist puudutava kohtuotsuse jõustumise kuupäeva, Töötukassa andmed aga hüvitise määramise kuupäeva alusel. See võib tähendada, et mõne 2003. a väljakuulutatud pankroti puhul menetletakse hüvitisi 2004. a alguses. Samuti tuleb arvestada, et tööandja maksejõuetuse hüvitiste puhul on pankroti kõrval kindlustusjuhtumiks ka pankrotimenetluse raugemine ettevõtte vara puudumise tõttu.

32 – Selle võrdluse juures tuleb samas tähele panna, et erinevalt töötuskindlustushüvitisest makstakse kollektiivse koondamise ja tööandja maksejõuetuse hüvitisi ka pensioniealistele inimestele.

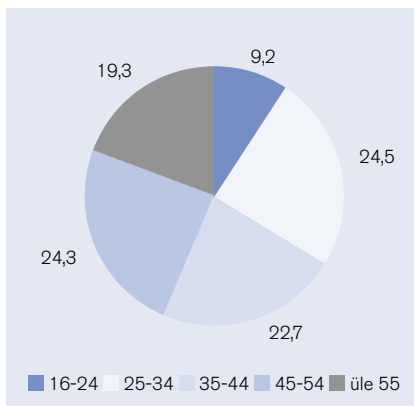
33 – Vastavalt 0,3% (16-24), 0,4% (25-34), 0,6% (35-44), 0,9% (45-54) ja 1,2% (üle 55) hõivatutest antud vanuserühmas.

**Joonis 24. Kollektiivse koondamise hüvitise saajad vanuse lõikes (%), 2003**



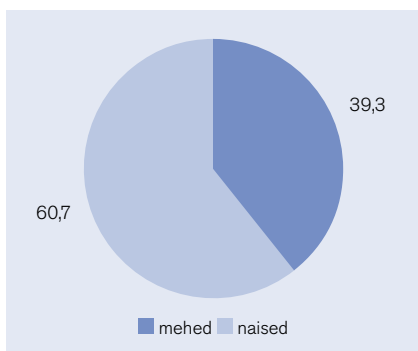
Allikas: Töötukassa

**Joonis 25. Tööandja maksejõuetuse hüvitise saajad vanuse lõikes (%), 2003**



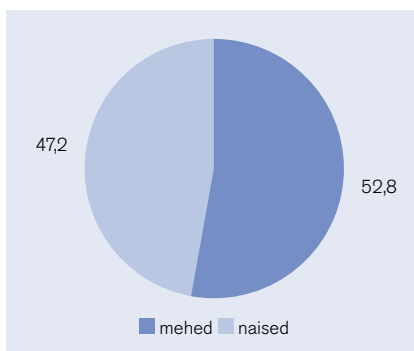
Allikas: Töötukassa

**Joonis 26. Kollektiivse koondamise hüvitise saajad soo lõikes (%), 2003**



Allikas: Töötukassa

**Joonis 27. Tööandja maksejõuetuse hüvitise saajad soo lõikes (%), 2003**



Allikas: Töötukassa

kus kollektiivsed koondamised on sagedasemad.

Sarnaselt töötuskindlustushüvitise saajatele on ka kollektiivse koondamise hüvitise saajate hulgas rohkem naised (joonis 26), seevastu tööandja maksejõuetuse hüvitise saajate hulgas mehi (joonis 27).

Osaliselt võivad siingi olla põhjuseks hõive erinevused ettevõtte suuruse, aga ka majandusharu ja tegevusala järgi (nt mehi on rohkem hõivatud kõrgema pankroti-

riskiga aladel nagu ehitus, naisi rohkem madala pankrotiriskiga elukutsetes nagu tervishoid ja sotsiaaltöö). Kollektiivse koondamise ja tööandja maksejõuetuse hüvitiste soo- ja vanusjaotuse põhjuste selgitamine vajab siiski täiendavat analüüsi.

Töötukassa poolt väljamakstud kollektiivse koondamise hüvitise keskmine suurus 2003. aastal oli 7 655 krooni, tööandja maksejõuetuse hüvitise keskmine suurus oli samas 11 100 krooni. Nende suuruste hindamisel tuleb aga arvestada, et vastavalt töötuskindlustuse seadusele on kollektiivse koondamise hüvitiseks töötaja 1-2 kuupalka, seejuures pole kehtestatud hüvitise maksimumsuurust. Samas võib maksejõuetuse hüvitis olla kuni 3 kuupalka, ent hüvitise laeks on kolm Eesti keskmist kuupalka. Hüvitiste keskmiste suuruste võrdlus seda hüvitist saanute varasema keskmise töötasuga näitab, et kollektiivse koondamise hüvitisena maksti 2003. aastal välja keskmiselt 1,5 kuu palk ja tööandja maksejõuetuse hüvitisena keskmiselt 2,1 kuu palk.

### Töötuskindlustuse kulud ja tulud

Töötuskindlustuse kulud moodustasid 2003. aastal ca 205 miljonit krooni, sellest veidi üle poole (53%) kulus töötuskindlustushüvitistele, ca 42% kuludest moodustasid kollektiivse koondamise ja tööandja maksejõuetuse hüvitised ning hüvitistelt tasutav sotsiaalmaks. Tegevuskulud moodustasid kogukuludest ca 5% (tabel 4).

Töötuskindlustusega kindlustatud isikuid, kes tasusid töötuskindlustusmakset, oli 2002. aastal 638 185 inimest ja 2003. aastal 592 376 inimest. Kindlustatute arvu languse peamiseks põhjuseks oli 2002. aasta novembrist jõustunud muudatus, millega töötuskindlustusmakse tasumisest vabastati vanaduspensionikka jõudnud töötajad.

Töötuskindlustuse tulud – laekumised töötajate ja tööandjate töötuskindlustusmaksetest – moodustasid 2002. aastal 536 miljonit krooni, millele lisandus ca 8 miljonit krooni investeringutululu. 2003. aastal laekus kindlustusmaksetest 573 miljonit

**Tabel 4. Töötuskindlustuse kulud (miljon krooni)**

	2002	2003	2004 (eelarve)
<b>Töötuskindlustushüvitis</b>	-	108,4	138,4
<b>Kollektiivse koondamise hüvitis</b>	-	30,9	32,3
<b>Tööandja maksejõuetuse hüvitis</b>	-	23,0	30,0
<b>Töötukassa tegevuskulud</b>	7,3	11,2	11,6
<b>Hüvitistelt makstav sotsiaalmaks</b>	-	31,9	39,0
<b>Kokku</b>	7,3	205,4	251,3

*Allikas: Töötukassa*

**Tabel 5. Töötuskindlustuse tulud (miljon krooni)**

	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004 (eelarve)</b>
<b>Töötajate kindlustusmaksed</b>	355,9	382,0	404,8
<b>Tööandjate kindlustusmaksed</b>	179,9	191,0	218,3
<b>Investeeringutulu</b>	8,3	23,8	26,3
<b>Kokku</b>	544,1	596,8	649,4

*Allikas: Töötukassa*

krooni ning investeeringutulu tõusis 24 miljoni kroonini (tabel 5).

Tulud on ületanud kulusid ja nii ulatusid Töötukassa reservid – sihtfondide vabad vahendid koos reservkapitaliga – 2003. aasta lõpuks üle 900 miljoni krooni. Kui töötuskindlustuse käivitamisel peeti vajalikuks, et süsteemil oleks alati reserve vähemalt ühe aasta hüvitiste kogusumma väärtuses, siis arvestades 2004. aastaks ennustatavaid kulutusi, on reservide maht juba suurem kui kolme aasta hüvitiste summa.

Valdavalt on sellise olukorra põhjuseks olnud liiga konservatiivsed prognoosid töötuskindlustuse kavandamisel ja esmase kindlustusmakse määra kehtestamisel. Teisalt on töötuskindlustuse rakendamine langenud majandusarengus soodsasse faasi, kus pärast kümme aastat väldanud töötuse kasvu on töötuse määr 2001. aastast langenud. Seetõttu on hüvitise saajate arv jäänud prognoositust väiksemaks. Samas on laekumised kindlustusmaksetest prognoose ületanud ning kindlustusmakse määra ei ole muudetud.

Nii on Töötukassa „liiga hea“ finantsseis kujunemas omamoodi probleemiks. Kuigi reservid on töötuskindlustuse stabiilsuse tagamiseks vajalikud, moonutavad liiga suured reservid Töötukassa funktsiooni. Riigi eelarvestrateegias aastateks 2004-2007 nähakse töötuskindlustussüsteemi tulude ülejääki sisuliselt valitsussektori eelarve tasakaalustaja rollis, kompenseerides koos riigi muude reservidega kohalike omavalitsuste koondeelarve defitsiiti. Eelarvestrateegias eeldatakse, et Töötukassa reservide maht säilib 2003. aasta lõpu tasemel – ca 0,75% SKP-st – vähemalt aastani 2007: „Arvestades majandus- ja keskmise palga kasvu peab reserv igal aastal suurenema ja Töötukassa eelarve olema ülejäägiga” (Eesti Vabariik 2003).

Kujunenud olukord kätkeb endas töötuskindlustuse edasise arengu suhtes põhilist sotsiaalpoliitilist dilemmat – kas alandada töötuskindlustusmakset või suurendada kulutusi?

Eelarvestrateegias esitatud Töötukassa tulude ja kulude prognoosist (tabel 6) võib märgata, et sisuliselt eeldab valitsus oma prognoosides nii töötuskindlustusmakse

**Tabel 6. Eesti Töötukassa prognoositavad tulud ja kulud 2003-2007 (miljon krooni)**

	<b>2003 eelarve</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
<b>Tulud</b>	634,0	637,0	560,0	605,0	650,0	690,0
<b>Kulud</b>	454,0	260,0	475,0	510,0	545,0	580,0
<b>Reservide kasv</b>	180,0	377,0	85,0	95,0	105,0	110,0

*Allikas: Riigi eelarvestrateegia 2004-2007*

määra alanemist kui ka töötuskindlustushüvitiste kulude kasvu. Samas ei tundu seniste hüvitise maksmise kriteeriumide puhul nii suur kulude kasv siiski tõenäoline.

### **Töötuskindlustuse mõju maksukoormusele**

Töötuskindlustusmaksed ei laeku Eestis riigieelarvesse ning seega ei ole Töötukassa eelarve riigieelarve osa. Sellegipoolest loetakse vastavalt Eurostati meetodikale töötuskindlustusmaksed kui kohustuslikud sotsiaalkindlustusmaksed sarnaselt ostese ja kaudsete maksudega maksukoormuse hulka kuuluvaiks.

Laekumised töötuskindlustusmaksetest moodustasid 2002. aastal 535,8 miljonit krooni ehk 0,5% SKP-st. 2003. aasta töötuskindlustusmaksete laekumised suurenesid 573,0 miljoni kroonini, ent esialgsed andmed SKP kohta näitavad, et osakaal SKP-st ei muutunud, jäädes 0,5% tasemele. Samas olid töötuskindlustussüsteemi kulud 2003. aastal veidi alla 0,2% SKP-st.

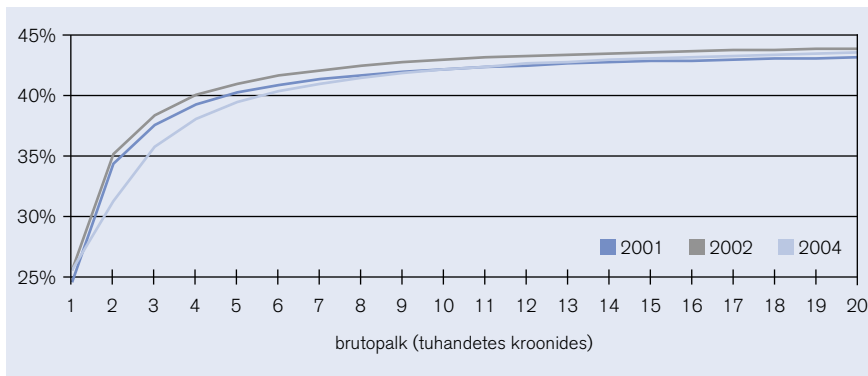
Töötuskindlustuse käivitamisele eelnenud 2001. aastal moodustas üldine maksukoormus 32,8% SKP-st. 2002. aastal suurenes maksukoormus 34,6%-le SKP-st, ent maksukoormuse tõusust langes töötuskindlustuse arvele üksnes pool protsendipunkti ehk veerand kogu maksukoormuse tõusust 2002. aastal.

Töötuskindlustusmakske võrra suurenes just tööjõu maksustamine. Seeläbi suurenes veidi ka töötaja netopalgaga ja tööandja summaarsete palgakulude erinevust väljendav maksukiil – töötasult arvestatavate maksude ja maksete suhe tööandja palgakuludes<sup>34</sup>.

Töötuskindlustusmaksete lisandumise tõttu suurenes 2002. aastal maksukiil võrreldes 2001. aastaga ca 0,8 protsendipunkti võrra (joonis 28). Samas langetas tulumaksuvaba miinimumi tõus 2004. aastal varasemalt 1000 kroonilt 1400 kroonile maksukiilu kuni 10 000 kroonise palgaga inimestel taas allapoole 2001. aasta taset.

34 – Näiteks maksukiil 40% tähendab, et tööandja poolt töötaja palkamiseks kulutatud igast 100 kroonist 60 krooni saab töötaja kätte netopalgana ja 40 krooni läheb erinevateks töötasult arvestatud maksudeks või makseteks (tulumaks, sotsiaalmaks, töötuskindlustusmaksed vm). Kuigi Eestis on tulumaksu, sotsiaalmaksu ja töötuskindlustusmaksed määratud kõigile ühesugused, on tulumaksuvaba miinimumi tõttu madalamate palkade puhul maksukiil väiksem.

Joonis 28. Maksukiil 2001., 2002. ja 2004. aastal



Allikas: autorite arvutused

### Töötuskindlustuse edasise arengu küsimusi

Töötuskindlustuse põhidilemmale – väiksem makse või soodsamad hüvitised – lahenduse otsimine on eeskätt selle süsteemi kolme osapoole – ametiühingute, tööandjate ja valitsuse – ühine ülesanne. Selle põhiküsimuse lahendamisel tasub kindlasti tagasi tulla ka nende põhieesmärkide juurde, mis töötuskindlustusele selle loomisel püstitati.

Ühelt poolt olukorras, kus süsteemi tulud ületavad märgatavalt kulused ning on juba moodustatud arvestatava suurusega reservid, tuleb tõsiselt kaaluda kindlustusmakse alandamise võimalust, sest ebaotstarbekalt kõrge kindlustusmakse koormab asjatult tööandjate tööjõukulused ning vähendab töötajate netopalka. Samas tuleb kindlustusmakse alandamisel olla veendunud, et madalam kindlustusmakse on piisav süsteemi jätkusuutlikuks finantseerimiseks ega vähenda süsteemi reserve, mis on vajalikud võimalike majandusšokkide tagajärgede üleelamiseks. Tuleb arvestada, et kindlustusmakse suurendamine majanduse langusfaasis võiks kujuneda kriisi süvendavaks teguriks.

Teiselt poolt viitab kindlustushüvitise saajate suhteliselt väike arv võimalusele, et senised kriteeriumid on osutunud liiga konservatiivseteks ning hüvitistele ligipääsu piiravaks. Hüvitise maksmise kriteeriumide leevendamisel on peamisteks võimalusteks:

- kvalifikatsiooniperioodi lühendamine;
- referentsperioodi pikendamine (s.t selle perioodi pikendamine, mille jooksul nõutav kindlustusstaaz täita tuleb);
- vabatahtliku töötuse juhtumite katmine.

Kõik nimetatud abinõud mõjutavad mõnevõrra erinevaid töötute rühmi ning nende kaasnevad ka erinevad ohud.

Ilmselt on suhteliselt kõige ohutum referentsperioodi pikendamine – see tooks kindlustushüvitise saajate hulka neid, kellel töötuse perioodid vahelduvad lühemaajaliste töötamise perioodidega ning kes seetõttu seni kvalifikatsiooniperioodi täita pole suutnud.

Kvalifikatsiooniperioodi lühendamine suurendaks lisaks eelpoolkirjeldatud kategooriale kindlustushüvitiste saajate arvu ilmselt ka nooremate töötute hulgas. Arvestades samas, et ka senise üheaastase kvalifikatsiooniperioodi puhul on makstud kindlustusmaksete ja saadava maksimaalse hüvitise suhe küllalt soodne, suurendab kvalifikatsiooniperioodi lühendamine süsteemi kuritarvitamise ohtu. Seetõttu peaksid kvalifikatsiooniperioodi lühendamise korral kindlasti oluliselt rangemaks muutuma aktiivsuse nõuded ja järelevalve.

Ilmselt on kõige ohtlikum n.ö vabatahtliku töötuse (kui töösuhe lõppes töötaja omal soovil või poolte kokkuleppel) juhtumite katmine. See ähvardaks avada süsteemi moraalariskile ning võiks oluliselt mõjutada ka tööturukäitumisi – võib arvata, et registreeritud töötute ja kindlustushüvitise taotlejate arv kasvaks oluliselt.

Praeguse suhteliselt kõrge „vabatahtliku“ töötuse probleemi juured peituvad eeskätt kehtivas töösuhte regulatsioonis – töösuhte lõpetamise alustes ning tööandja algatusel lõpetatud töösuhte korral koondamistasude maksmise kohustuses. See on viinud olukorrani, kus nii mõnigi kord avaldavad tööandjad töötajale survet lahkumisavalduse kirjutamiseks või teevad ettepaneku lõpetada töösuhe poolte kokkuleppel. Küsimus on ka selles, kas töötuskindlustus peaks arvestama reaalseid töösuhteid ja kohandama oma reegleid nendele vastavaks või pigem peaks reaalsed töösuhted kohanema töötuskindlustuse reeglitega. Käivitumisaasta kogemus osutab, et suhteliselt lühikese perioodi jooksul on töötuskindlustus tegelikult töösuhteid korrastanud<sup>35</sup>. Sellele on tõenäoliselt kaasa aidanud ka Eesti Ametiühingute Keskliidu teavituskampaania, mis kutsus töötajaid üles mitte alluma tööandjate survele töösuhte lõpetamiseks omal soovil või poolte kokkuleppel, arvestades töötuskindlustushüvitise tingimusi<sup>36</sup>. Tõenäoliselt langeb poolte kokkuleppel lõpetatud töösuhte osakaal töötuskindlustuse mõjul veelgi, kuid ei kao siiski täielikult.

Kaalumist väärivaks alternatiiviks on ka töötuskindlustuse vahendite osaline kasutamine aktiivse tööpoliitika meetmete rahastamiseks, sidudes omavahel näiteks kindlustushüvitisi ja aktiivse tööpoliitika meetmeid (vt osa 2.2). Samas on siin eelduseks aktiivse tööpoliitika üldise rahastamiskeemi väljatöötamine ning Töötukassa poolt finantseeritavate meetmete sihtrühmade täpsustamine. Kui töötuskindlustuse raames finantseeritavad aktiivse tööpoliitika meetmed oleks suunatud üksnes kindlustushüvitise saajatele, samas kui hüvitise saamise kriteeriumid ei muutu, teravdaks see veelgi probleemi, kus suhteliselt väikese osa töötute sotsiaalne kaitse on hea, samas kui suurem osa töötutest ei oma õigust rahalistele hüvitistele ega ligipääsu aktiivse tööpoliitika meetmetele.

35 – Meelis Paavel: 83% töötutest on seda „vabatahtlikult“? Eesti Päevaleht, 22. oktoober 2003.

36 – Vt <http://www.eakl.ee/uudised/0302171.htm>



Eesti töötuskindlustuse süsteem järgib mitmeid õpikutarkusi, et hoida tasakaalus sotsiaalse kaitse ning tööpoliitika eesmärgi. Hüvitise määr on mõeldukas, et tööle tagasipöördumisel aktsepteeritava töötasu taset mitte liiga kõrgeks tõsta. Hüvitise maksimisega seotud kriteeriumid sisaldavad nii tööle tagasipöördumisele suunavaid stiimuleid kui ka sanktsioone – hüvitise määr langeb pärast 100. töötuspäeva, sobiva töö pakkumisest või aktiivse tööpoliitika meetmetes osalemisest keeldumise korral võib hüvitise maksimise lõpetada.

Laiemas plaanis on meie töötuskindlustushüvitised üsna hästi võrreldavad teiste Euroopa riikidega. Tegemist on suhteliselt tüüpilise skeemiga, kus hüvitised sõltuvad kindlustatu varasemast palgast ning skeemi finantseeritakse sihtotstarbelisest kindlustusmaksest kogutavatest vahenditest. Teiste Euroopa riikide töötuskindlustussüsteemidega võrreldes paistab Eesti süsteem siiski suhteliselt konservatiivne:

- kvalifikatsiooniperiood on suhteliselt pikk;
- hüvitise maksimise periood on suhteliselt lühike;
- hüvitise määr on suhteliselt madal ja
- kindlustusmaks on suhteliselt madal.

Lisaks on Eesti töötuskindlustusel ka rida iseloomulikke jooni, mida teistes riikides kohtab harva:

- töötuse, kollektiivse koondamise ja tööandja maksejõuetuse riskid on ühendatud ühtsesse skeemi;
- rakendatakse osalist eelfinantseerimist, kus töötuskindlustussüsteemil on märkimisväärsed reservid;
- töötuskindlustushüvitisi finantseeritakse üksnes töötajate kindlustusmaksetest.

Samas tagab töötuskindlustushüvitis võrreldes Eesti enda muude sotsiaalkindlustushüvitistega suhteliselt hea sotsiaalse kaitse. Eesti töötuskindlustussüsteem vastab ka Euroopa sotsiaalkindlustuse miinimumstandarditele ning on kooskõlas Euroopa Liidu õigusnormidega. Euroopa Liiduga ühinemisel 1. maist 2004 seisab Eesti töötuskindlustussüsteemi ees aga uus väljakutse – töötuskindlustushüvitiste koordineerimine teiste Euroopa riikidega, et tagada töötuse korral kaitse ühenduse piires liikuvatele töötajatele.

Töötuskindlustuse rakendamisest möödunud kaks aastat on lühike aeg, ent siiski on käivitusastad andnud esimesi kogemusi. Vähemalt käivitumise perioodil ei ole mitmed töötuskindlustuse kavandamise ajal väljendatud hirmud tõeks osutunud. Vaatamata sellele, et töötuskindlustushüvitised on oluliselt kõrgemad senistest töötaja abirahadest, ei ole tööpuudus – ei registreeritud ega uuringute-järgne – märkimisväärselt kasvanud. Töötuskindlustusmaks kehtestamisega kaasnes tööjõuga seotud kaudsete kulude mõningane kasv, ent see ei ole tööhõivet vähendanud.

Samas sattus töötuskindlustuse rakendamine makromajanduslikult suhteliselt soodsasse perioodi: tööpuuduse üldine tase on viimastel aastatel langenud. Konser-

vatiivsed prognoosid süsteemi käivitamisel ja soodne majandusseis on põhjustanud olukorra, kus hüvitiste maksmise kulud on olnud oodatust väiksemad, samas tulud oodatust suuremad. Töötuskindlustuse „liiga hea“ finantsseis on kujunenud oomoodi probleemiks. Suhteliselt lühikese ajaga kogunenud suured reservid ja väike hüvitisesaajate osakaal kõigist töötutest tekitavad küsimusi, kas süsteem on kõige optimaalsemas tasakaalus.

Sotsiaalpoliitilisele põhidilemmale – kas alandada töötuskindlustusmakset või leevendada hüvitiste maksmise tingimusi – peavad vastuse andma eeskätt töötuskindlustuse kesksed osapooled: ametiühingud, tööandjad ja valitsus.

Kahtlemata ei ole Eesti töötuskindlustussüsteem lõplikult valmis. Ümbritseva – nii majandusliku kui sotsiaalse – keskkonna mõju töötuskindlustusele tuleb pidevalt jälgida ning vajadusel teha vajalikke kohandusi. Tasakaalupunkt sotsiaalse kaitse ja tööturu eesmärkide vahel ei ole ajas muutumatu ning süsteemi monitooring on seetõttu töötuskindlustusele parim tervisekindlustus.

- Annus, T., Aaviksoo, B.** (2002). „Sotsiaalhoolekanne kui põhiõigus.“ *Juridica*.
- Ashenfelter, O., Ashmore, D., Deschenes, O.** (1999). Do Unemployment Insurance Recipients Actively Seek Work? Randomized Trials in Four US States. NBER Working Paper 6982.
- Atkinson, A., Micklewright, J.** (1991). „Unemployment Compensation and Labor Market Transitions: A Critical Review.“ *Journal of Economic Literature*, 29.
- Barr, N.** (1993). *The Economics of the Welfare State*. Oxford University Press.
- Becker, G.** (1968). „Crime and Punishment: An Economic Approach.“ *Journal of Political Economy*, 76.
- Benus, J., Johnson, T.** (1997). Evaluation of the Maryland Unemployment Insurance Work Search Demonstration. Report prepared for Maryland Department of Labor. <http://wdr.doleta.gov/owsdrr/98-2/>
- Cahuc, P., Lehmann, E.** (2000). „Should Unemployment Benefits Decrease with the Unemployment Spell ?“ *Journal of Public Economics*, 77.
- Calmfors, L.** (1994). “Active Labour Market Policy and Unemployment – a Framework for Crucial Design Features.” *OECD Economic Studies*, 22.
- Carling, K., Edin, P., Harkman, A., Holmlund, B.** (1996). “Unemployment Duration, Unemployment Benefits and Labor Market Programs in Sweden.” *Journal of Public Economics*, 59.
- Council of Europe** (2002). *European Code of Social Security: Short Guide*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Council of Europe** (2002). *MISSCEO: Mutual Information System on Social Protection of the Council of Europe. Comparative tables of social protection systems in 21 member states of the Council of Europe, Australia, Canada and New Zealand. 11th edition (situation on 1 January 2002)*. Strasbourg.
- Dolton, P., O’Neill, D.** (1996). „Unemployment and the Restart Effect: Some Experimental Evidence.“ *Economic Journal*, 106.
- Eamets, R.** (2001). *Reallocation of Labour During Transition. Disequilibrium and Policy Issues. The Case of Estonia*. PhD dissertatsioon. Tartu: Tartu Ülikool.
- Eesti Vabariik** (2003). *Riigi eelarvestrateegia 2004-2007*. Tallinn.

**Esping-Andersen, G.** (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity.

**Euroopa Nõukogu** (1999). *Valimik Euroopa Nõukogu lepinguid*. Tallinn.

**European Commission** (2002). *MISSCEEC II: Mutual Information System on Social Protection in the Central and Eastern European Countries – Bulgaria, Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Poland, Romania, Slovak republic and Slovenia*.

**European Commission** (2003). *MISSOC: Mutual Information System on Social Protection. Social Protection in the EU Member States and the European Economic Area. Situation on 1 January 2003*. Luxembourg.

**Ferrera, M., Rhodes, M.** (2000). "Recasting European Welfare States." *West European Politics*, 23.

**Fitzgerald, T., Rupert, P.** (1997). *Okun's Law Revisited: Should We Worry About Low Unemployment?* <http://www.clev.frb.org/research/com97/0515.htm>

**Fredriksson, P., Holmlund, B.** (2001). "Optimal Unemployment Insurance in Search Equilibrium". *Journal of Labor Economics*, 19.

**Fredriksson, P., Holmlund, B.** (2003). *Improving incentives in unemployment insurance: a review of recent research*. Institute for Labour Market Policy Evaluation Working Paper 2003:5. Uppsala.

**Halko, M.** (2003). *Buffer funding of unemployment insurance: wage and employment effects*. Discussion Papers, University of Helsinki.

**Heckman, J. J., Pages, C.** (2000). *The Cost of Job Security Regulation: Evidence from Latin American Labour Markets*. NBER Working Paper, 7773.

**Holmlund, B.** (1998). "Unemployment Insurance in Theory and Practice." *Scandinavian Journal of Economics*, 100 (1).

**Hopenhayn, H., Nicolini, J. P.** (1997). "Optimal Unemployment Insurance." *Journal of Political Economy*, 105.

**Johnson, G. E., Layard, P. R. G.** (1997). "The Natural Rate of Unemployment: Explanation and Policy." In *Handbook of Labour Economics*, Vol II.

**Kallaste, E.** (2003). "Aasta algus Eesti töötukassas." *Sotsiaaltöö*, 2, 2003.

**Karma, O., Paas, T.** (2000). „Riski mõiste ja majandusriskid.“ Kogumikus Paas, T. (toim.) Riskid Eesti majanduses. Tartu.

**Kluve, J., Leetmaa, R., Schmidt, C.** (2002). Labor Force Status Dynamics in the Estonian Labor Market. Mimeo.

**Kruuda, R., Leppik, L.** (2003). “Study on the Social Protection Systems in the 13 Applicant Countries: Estonia Country Study.” In Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und –gestaltung e.V., Social Protection in the Candidate Countries: Country Studies Estonia, Latvia, Lithuania. Berlin: AKA.

**Kuddo, A., Leetmaa, R., Leppik, L., Luuk, M., Võrk, A.** (2002). Sotsiaaltoetuste efektiivsus ja mõju tööjõupakkumisele. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus PRAXIS.

**Layard, P. R. G., Nickell, S. J.** (1986) The performance of the British Labor Market. Discussion Paper no 249. London School of Economics, Centre for Labor Economics.

**Leetmaa, R., Võrk, A., Eamets, R., Sõstra, K.** (2003). Aktiivse tööpoliitika tulemuslikkuse analüüs Eestis. Poliitikauuringute Keskus PRAXIS. Tallinn.

**Leppik, L.** (1999). „Euroopa Liidu mõju Eesti sotsiaalpoliitikale.“ Kogumikus Oja, A., Raukas, A. (toim.) Eesti 21. sajandil: arengustrateegiad, visioonid, valikud. Tallinn: Teaduste Akadeemia Kirjastus.

**Leppik, L.** (2002). „Töötuskindlustus ja selle oodatavad mõjud.“ Kogumikus Rahuoja, R. *et al* (toim.) Areneva ühiskonna väljakutsed: Eesti Sotsiaaltöö II Kongress, Pärnu 22.-24. august 2001. Tartu.

**Liimal, P.** (2002). “Töötushüvitised.” Sotsiaaltöö, 1, 2002.

**Marksoo, Ü.** (2002). Labour market statistics in Estonia: comparison of labour force surveys and administrative statistics. 20th CEIES seminar “Labour Statistics – towards enlargement” 14-15 November 2002.

**Marksoo, Ü., Luuk, M.** (1999). „Unemployment in Estonia – distinction between Labour Force Survey and registered unemployment statistics.“ In Eamets, R. (ed.) Estonian Labour Market and Labour Market Policy. Viljandi-Tallinn: Ministry of Social Affairs of Estonia.

**Matzke, M. (Ed.), Chimerine, L., Black, T., Coffey, L.** (1999). Unemployment Insurance as an Automatic Stabilizer: Evidence of Effectiveness Over Three Decades.

Unemployment Insurance Occasional Paper 99-8. Unemployment Insurance Service, Washington DC.

**Moffitt, R.** (1985). „Unemployment Insurance and the Distribution of Unemployment Spells., Journal of Econometrics, 28.

**Mortensen, D.** (1977). „Unemployment Insurance and Job Search Decisions.“ Industrial and Labor Relations Review, 30: 505-517.

**Narendranathan, W., Nickell, S., Stern, J.** (1985). „Unemployment Benefits Revisited.“ Economic Journal, 95.

**OECD** (1999). Benefit Systems and Work Incentives. Paris.

**OECD** (2000). Employment Outlook. Paris.

**Okun, A.** (1970). “Potential GDP: its measurement and significance.” Reprinted in Okun, A. (Ed.), The Political Economy of Prosperity, Brookings Institution, Washington, D.C.

**Paavo, R.** (2002). “Töötuskindlustus toetab tööotsinguid.” Sotsiaaltöö, 1, 2002.

**Pedersen, P., Westergard-Nielsen N.** (1993). Unemployment: A Review Of the Evidence From Panel Data. OECD Economic Studies, 20.

**Philips, K.** (2002). The Changes in Valuation of Human Capital During the Transition Process in Estonia. PhD dissertatsioon, Tartu: Tartu Ülikool.

**Pieters, D.** (1998). Social Security Basic Concepts. Katholieke Universiteit Leuven.

**Prööm, M.** (2003). “Töötuskindlustushüvitise saajate hulk kasvab.” Sotsiaaltöö, 4, 2003.

**Rööm, M.** (2002). Tööpuudus ja tööjõumobiilsus Eestis: analüüs kestmudelitel abil. MA dissertatsioon. Tartu: Tartu Ülikool.

**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.

**Sotsiaalministeerium, Tartu Ülikool, ÜRO Arenguprogramm** (1999). Vaesuse leevendamine Eestis: taust ja sihiseaded. Tartu.

**Sögner, L., Sttassny, A.** (2000). A Cross-Country Study on Okun's Law. Working Paper, 13, 2000. Vienna University of Economics and Business Administration.

**Taliga, H.** (2000). Töötuskindlustus kaitseb nii tööandjat kui ka töötajat. Ärielu, 5, Mai 2000.

**Taliga, H.** (2002). Mida peab töötaja teadma töötuskindlustusest. Tallinn: EAKL.

**Timusk, A.** (2004). "Töötuskindlustusest taaskord." MaksuMaksja, 1, Jaanuar 2004.

**Trade Union News from Finland.** <http://www.kaapeli.fi/unions/1997/19971121.html>

**Vodopivec, M., Raju, D.** (2002). Income Support Systems for the Unemployed: Issues and Options. Washington, D.C.: The World Bank.

**Vörk, A., Uudeküll, K.** (2002) Ennetähtaegne vanaduspension ja selle seos tööturukäitumisega Eestis. (Käsikiri). Tartu.

**Walterskirchen, E.** (1999). The Relationship Between Growth, Employment and Unemployment in the EU. [http://www.memo.uni-bremen.de/europe/tser/Walterskirchen\\_24months.PDF](http://www.memo.uni-bremen.de/europe/tser/Walterskirchen_24months.PDF)

**Wang, C., Williamson, S.** (1996). Unemployment Insurance with Moral Hazard in a Dynamic Economy. Carnegie Rochester Conference Series on Public Policy, 44.

**Tabel A.1. Töötuskindlustushüvitiste kvalifikatsiooniperioodid ja maksmise kestus Euroopa riikides**

Riik	Kvalifikatsiooniperiood	Hüvitise maksmise kestus
Austria	52 nädalat viimasel 24 kuul: kindlustatud 26 nädalat viimasel 12 kuul: kuni 25aastastel kindlustatul	20-78 nädalat sõltuvalt kindlustusstaažist
Belgia	312 tööpäeva viimasel 18 kuul kuni 624 tööpäeva viimasel 36 kuul: sõltuvalt kindlustatu vanusest	Ei ole piiratud
Eesti	12 kuud viimasel 24 kuul: kindlustusmaksete tasumine	180-360 päeva sõltuvalt kindlustusstaažist
Hispaania	360 päeva viimasel 6 aastal: kindlustusmaksete tasumine	4 kuud – 2 aastat sõltuvalt kindlustusstaažist
Holland	26 nädalat viimasel 39 nädalal: töötamine	6 kuud – 5 aastat sõltuvalt tööstaažist
Iirimaa	39 nädalat: kindlustusmaksete tasumine	390 päeva
Island	10 nädalat viimasel 12 kuul: täistööajaga töötamine	5 aastat
Itaalia	52 nädalat viimasel 2 aastal: kindlustusmaksete tasumine ja 2 aastat: kindlustatud	180 päeva
Kreeka	125 päeva viimasel 14 kuul või 200 päeva viimasel 2 aastal: töötamine	125-250 päeva sõltuvalt tööstaažist ja vanusest
Küpros	Puudub	156 päeva
Leedu	24 kuud viimasel 3 aastal: sotsiaalkindlustatud	180 päeva
Liechtenstein	6 kuud viimasel 2 aastal: kindlustatud	250-500 päeva sõltuvalt vanusest
Luksemburg	26 nädalat viimasel aastal: töötamine	365 päeva
Läti	9 kuud viimasel 12 kuul: kindlustusmaksete tasumine ja 1 aasta: sotsiaalkindlustatud	9 kuud
Malta	50 nädalat: kindlustusmaksete tasumine, sh vähemalt 20 nädalat viimasel 2 aastal	50-156 päeva sõltuvalt kindlustusstaažist
Norra	Puudub	104 nädalat
Poola	365 päeva viimasel 18 kuul	6-18 kuud sõltuvalt töötuse määra- st piirkonnas
Portugal	540 päeva viimasel 24 kuul: palgatöö, kindlustusmaksete tasumine või võrdsustatud periood	12-30 kuud sõltuvalt vanusest
Prantsusmaa	4 kuud (122 päeva) viimasel 18 kuul: kindlustatus	7-24 kuud sõltuvalt kindlustusstaažist ja vanusest
Rootsi	6 kuud viimasel 12 kuul: töötamine või õpingute lõpetamine	300-600 päeva
Saksamaa	12 kuud viimasel 3 aastal: kindlustatud	12-64 kuud sõltuvalt tööstaažist ja vanusest
Slovakkia	24 kuud viimasel 3 aastal: kindlustusmaksete tasumine	6-9 kuud sõltuvalt kindlustusstaažist
Sloveenia	12 kuud viimasel 18 kuul: töötamine	3-24 kuud sõltuvalt kindlustusstaažist ja vanusest
Soome	43 nädalat viimasel 24 kuul: töötamine	500 päeva
Suurbritannia	Puudub	182 päeva
Šveits	6 kuud viimasel 2 aastal: kindlustusmaksete tasumine	150-400 päeva sõltuvalt vanusest
Taani	52 nädalat viimasel 3 aastal: töötamine ja 1 aasta: kindlustatud fondis	4 aastat
Tšehhi	12 kuud viimasel 3 aastal: töötamine, õppimine või kuni 3aasta- se lapse hooldamine	6 kuud
Ungari	200 päeva viimasel 4 aastal: kindlustusmaksete tasumine	40-270 päeva sõltuvalt kindlustusstaažist

*Allikad: MISSOC 2003, MISSCEEC 2002, MISSCEO 2002*



**Tabel A.2. Töötuskindlustushüvitise määr ja töötuskindlustusmakse määr Euroopa riikides**

Riik	Hüvitise määr	Makse määr	
		Töötaja	Tööandja
Austria	55%	3%	3%
Belgia	60% - üksikisik 1. aastal, 44% - alates 2. aastast; 60% - ülalpeetavatega paar 55% - ilma ülalpeetavateta paar	Sisaldub üldises sotsiaalkindlustusmakses	
Eesti	50% esimesed 100 päeva, 40% hiljem	1%	0,5%
Hispaania	70% esimesed 180 päeva, 60% hiljem	1,65%	7%
Holland	70%	5,8%	2,85%
Iirimaa	võrdse määraga	Sisaldub üldises sotsiaalkindlustusmakses	
Island	võrdse määraga	Sisaldub üldises sotsiaalkindlustusmakses	
Itaalia	30% - tavaline hüvitis 80% - erihüvitis	0,3%	2,21% - kaubandus 4,41% - tööstus
Kreeka	40% - töölised 50% - teenistujad	1,33%	3,67%
Küpros	60%	Sisaldub üldises sotsiaalkindlustusmakses	
Leedu	Fikseeritud määral, sõltub kindlustusstaažist	0%	1,5%
Liechtenstein	80% - ülalpeetavatega kindlustatule 70% - ülalpeetavateta kindlustatule	0,25%	0,25%
Luksemburg	80%	Finantseeritud solidaarsusmaksust ja riigielarve eraldistest	
Läti	50-65% sõltuvalt kindlustusstaažist	1,9%	
Malta	võrdse määraga	Sisaldub üldises sotsiaalkindlustusmakses	
Norra	62,4%	Sisaldub tööandja üldises sotsiaalkindlustusmakses	
Poola	Fikseeritud määral, sõltub tööstaažist	0%	2,45%
Portugal	65%	Sisaldub üldises sotsiaalkindlustusmakses	
Prantsusmaa	kuni 57,4% esimesed 4 kuud, hiljem langeb	2,4%	4%
Rootsi	80%	0%	3,7%
Saksamaa	67% - lastega kindlustatud 60% - lasteta kindlustatud	3,25%	3,25%
Slovakkia	50% - esimesed 3 kuud, 45% hiljem	1%	2,75%
Sloveenia	70% - esimesed 3 kuud, 60% hiljem	0,14%	0,06%
Soome	võrdse määraga baasosa + 42% töötasu ja baasosa vahest	0,2% + fikseeritud makse	0,6% esimeselt 840 940 , 2,45% ülejäänud summalt
Suurbritannia	võrdse määraga	Sisaldub üldises sotsiaalkindlustusmakses	
Šveits	80% - ülalpeetavatega kindlustatule 70% - ülalpeetavateta kindlustatule	1,25% palk < 106 800 CHF 0,5% 106 801-267 000 CHF	1,25% palk < 106 800 CHF 0,5% 106801-267 000 CHF
Taani	90%	Fikseeritud makse	
Tšehhi	50% - esimesed 3 kuud, 40% hiljem	0,4%	3,2%
Ungari	65%	1,5%	3%

*Allikad: MISSOC 2003, MISSCEEC 2002, MISSCEO 2002*

**Tabel A.3. Rahvusvaheliste konventsioonide standardid töötuskindlustuse suhtes**

<b>Konventsioon</b>	<b>Hüvitise määr</b>	<b>Hüvitise maksmise kestus</b>	<b>Lubatud oote-periood</b>	<b>Osaline töötus</b>
Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeks, ETS nr 48 (1964. a)	45%	13 nädalat	7 päeva	-
Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi protokoll, ETS nr 48A (1964. a)	50%	21 nädalat	3 päeva	-
Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeks, ETS nr 139 (1990. a)	50%	39 nädalat	3 päeva	+
ILO konventsioon nr 102 (1952. a)	45%	13 nädalat	7 päeva	-
ILO konventsioon nr 168 (1988. a)	50%	26 nädalat	7 päeva	+



