

PRAXISE POLIITIKAANALÜÜS

COVID-19 sotsiaal-majanduslik mõju:

Võlaõiguslikud töösuhted ja sotsiaalkaitse pandeemia esimese laine ajal



August 2021

Kaupo Koppel, Merilen Laurimäe. Mõttekoda Praxis, 2021.

Põhisõnumid

- 2020. aastal oli Eestis 22 600 inimest, kes töötasid ja said aasta jooksul tulu *ainult* võlaõigusliku (VÕS) lepingu alusel. Üksnes 37% neist ületas keskmine kuine sissetulek alampalka (584 eurot kuus) ning iga viienda sissetulek jäi allapoole toimetulekupiiri (150 eurot kuus).
- COVID-19 pandeemia mõjutas võlaõigusliku lepingu alusel töötavate inimeste hõivet märgatavalt rohkem ja kiiremini kui töö- või teenistuslepinguga inimeste oma. Näiteks 2020. aasta maikuu langes ainult võlaõiguslikku tulu saavate inimeste arv aastatagusega võrreldes ligikaudu 58%. Terve aasta peale vähenes võlaõigusliku lepingu alusel töötavate inimeste arv 8%. See lõpetas varasema trendi, kus selliste töösuhete arv oli pidevas suurenemises.
- Võlaõiguslike lepingutega on seotud sotsiaalsete tagatiste probleem, kus sageli jätab tulude katkendlikkus VÕS alusel töötavad inimesed sotsiaalkaitsest ilma. VÕS-lepingute levimisel on tarvilik süstemaatilise teavitustegevusega suurendada inimeste teadlikkust lepingute sõlmimisel, et tagada lepingu sisus regulaarne tulu ning staaž, mis on omakorda vajalik ravikindlustuse ja töötushüvitiste olemasoluks. Pandeemia kontekstis on vajalik teadvustada, et VÕS-lepingu sõlmimisel on mitmed riskid töötaja enda kanda, näiteks haiguspäevade hüvitamine esimesed kaheksa haiguspäeva.
- Sotsiaalkaitse süsteemi piiratud suutlikkus toetada mittetraditsioonilises vormis hõivatuid tuli pandeemia esimese laine ajal esile nii Eestis kui Euroopas. Nii oli Eestis 2020. aasta töötasu hüvitist suunatud töölepinguga töötavatele palgatöötajatele, seevastu võlaõiguslikus suhtes olevad inimesed jäid toetuse saajate hulgast välja. Ka Euroopa Liidus olid sellised meetmed suunatud eelkõige iseendale tööandjatele. Ühena vähestest pakuti Poolas mittetavapärase lepingu (*civil law*) alusel töötavatele inimestele toetust (*lockdown allowance*) 80% riigi miinimumpalga ulatuses.
- Siinses poliitikaanalüüsis pakutakse välja ja analüüsitakse nelja alternatiivi võlaõiguslikus suhtes olnud inimeste kriisiaegseks toetamiseks – (1) ühekordne alampalga suuruses väljamakse tööta jäänud VÕS suhtes olnud inimestele; (2) ühekordne varasemast sissetulekust sõltuv väljamakse tööta jäänud VÕS suhtes olnud inimestele; (3) võimalus kvalifitseeruda töötutoetusele täiendavalt ka varasema sissetuleku abil; (4) ühekordne makse kõikidele võlaõiguslikus suhtes hõivatutele.
- Praktikas võivad mitmed lahendused spetsiifiliselt võlaõiguslikus suhtes inimeste toetamiseks osutada halduskoormavaks ning seeläbi potentsiaalselt ebaefektiivseks. Üheaegselt tuleb muuhulgas silmas pidada võlaõigusliku suhte olemuslikku erinevust töölepingulisest suhtest, hõivatute vahelist õiglust ning tööhõive ja -motivatsiooni säilitamist. Seeläbi kaasnevad kohati arvukad kvalifitseerumistingimused, mille tõttu suurendavad mitmed alternatiivid hüvitiste katvust vaid vähestele, muutes süsteemi keerukamaks ja on samas kodanikule raske mõista ning riigile hallata.
- Seega võivad mõistlikumaks osutada eelkõige universaalsema sisuga lahendused, mis on suunatud laiemale elanikkonnale, sh ka hetkel või varasemalt võlaõiguslikus suhtes hõivatutele.

Kontekst

Eesti sotsiaalkaitsesüsteem on loodud eelkõige traditsioonilisi töösuhteid arvestades - inimesel on üks täistööaja ja regulaarse sissetulekuga tähtjatu töö ühe tööandja juures. Uute tööhõivevormide ilmumisega on töö muutunud ebastabiilsemaks ja sissetulek katkendlikumaks, mis on aina enam viimas sotsiaalsete garantiide vähenemiseni.¹ Nii on Eestis näiteks ravikindlustuse ning töötuskindlustushüvitise süsteemide muutmise vajadust, madalat katvust ja liigset sõltuvust hõivevormist esile toodud ka varasemalt²³. Seejuures puudutab katvuse ja hüvitistele kvalifitseerumise probleem palgatöötajatest mõnevõrra enam just võlaõigusliku lepingu alusel töötavaid inimesi, kes on ka siinse poliitikaanalüüsi keskmes. Sotsiaalkaitsesüsteemi paindlikkust kriisi ajal ning võlaõiguslikus suhtes inimeste sotsiaaltagatiste kättesaadavust analüüsitakse 2020. aasta COVID-19 pandeemia võtmes.

Võlaõigusliku lepingu⁴ alusel töötavatel inimestel on küll ligipääs töötuskindlustushüvitisele ja töötutoetusele, kuigi sissetulekute katkendlikkuse tõttu võib staažinõude täitmine olla nende jaoks tavapärasest keerulisem. Näiteks on levinud probleem, kus võlaõigusliku lepingu alusel hõivatud töötavad tihti mitmes kohas korraga, kus lepingu alusel saadud tasu moodustab vaid väikse osa kogu sissetulekust. Sellisel juhul inimene põhitöö kaotamise korral töötushüvitisi ei saaks, sest pole justkui täiesti ilma tööta. Ehkki alates 2020. aasta septembrist on ajutine töötamine töötuna arvel oleku ajal lubatud, on see rangelt piiratud nii tasu suurusega (40% töötasu alammäärast kuus) kui ka kestusega (kuni 8 päeva kuus).

Samuti ei ole vähese tulu või ühe väljamaksega pikaajase VÕS-lepingu korral tagatud ravikindlustuskaitse teke mitmeks kuuks. Siin eeldab lepingu sõlmimine töö tegijalt õigusteadlikkust jaotada ühekordne suurem makse võimalusel erinevate kuude peale, et deklareerida iga kuu sotsiaalmaksu vähemalt miinimummääralt.

Ka COVID-19 kriisi kontekstis ilmnemise lüngad toetuste kättesaadavuses mittetavapärasel töövormidel töötavate inimeste ja iseendale tööandjate seas. Probleeme ilmnes nii Eestis kui ka teistes Euroopa Liidu riikides ning seda nii ajutiste meetmete rakendamise kui ka üldise sotsiaalkaitsesüsteemi osas. Eestis said töötasu hüvitist nii esimese kui ka teise laine ajal üksnes töölepinguga töötavad inimesed ning võlaõiguslikus suhtes hõivatud inimesed jäid toetuse saajate hulgast välja.

Võlaõigusliku lepingu alusel töötavate inimeste jaoks teeb töötasu hüvitisest ilma jäämise ebavõrdseks ka asjaolu, et VÕS lepingu alusel tulu saavad inimesed maksavad oma tulult töötuskindlustusmaks sarnaselt töötasu saavate inimestega. Seega tekib ootus sotsiaalsete garantiide olemasolule. Nii jäid töötasu hüvitisest ilma paljud loomeinimesed või näiteks spordiklubides töötavad treenerid, kelle käsundusleping ei vastanud toetuse saamise tingimustele, kuigi töötajate eest oli töötuskindlustusmaks tasutud. Intervjueeritud ettevõtjad ise leiavad, et selline olukord võib mõjutada vastavate ametite atraktiivsust ka pandeemia järgselt.

Praktikas teeb võlaõigusliku lepingu alusel töötavatele inimestele toetuse maksamise keerukaks asjaolu, et neile ei kohaldu töölepingu seadusest tulenevad tingimused tööaja ja töötasu vähendamise osas (TLS §35, 37). Samuti on keerulisem omaosaluse kehtestamine. Teisisõnu vajab võlaõigusliku lepingu alusel töötavatele inimestele kriisiaegse toetusmeetme rakendamine teistsuguseid tingimusi või ka hoopis eraldi meetet. Keerukust lisab omakorda, et erinevatele VÕS lepingutele kehtivad erinevad maksud ning reeglid.

¹ Masso, Märtn., Järve, Janno., Laurimäe, Merilen., Piirits, Magnus., Koppel, Kaupo., Anspal Sten., Kivi, Laura Helena. „Tööga seotud sotsiaalkaitse mudelid ja nende sobivus alternatiivsete tööturuarengute korral Eestis“ Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis, Rakendusuuringute Keskus Centar

² Koppel, Piirits, Masso, et al. (2018) Ravikindlustus valitutele või ravikaitse kõigile — kuidas täita lüngad Eesti ravikindlustuses? Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

³ Laurimäe, Merilen; Piirits, Magnus; Koppel, Kaupo; Melesk, Kirsti; Masso, Märtn., 2019. Töötuskindlustuse põhimõtete analüüs vaesuse ennetamiseks ja tööturul osalemise toetamiseks. Poliitikauuringute Keskus Praxis

⁴ Töös kasutusel ka „VÕS“

Tabel 1. Lepingu liigiga seotud tööaja määr ja maksud

Lepingu liik	Tööaja määr	TM	SM	SM kuumääralt	TK-makse	Kogumispension
Palgatulu	jah	jah	jah	jah	jah	jah
Töövõtu- käsundus või muu võlaõiguslik leping	ei	jah	jah	ei	jah	jah
Füüsilise isiku poolt VÕS alusel makstud töötasu	ei	ei	jah	ei	jah	jah
Juhatuse liikme leping	ei	jah	jah	ei	ei	jah

Allikas: autorite koostatud.

Ka haigestumise korral makstavate hüvitiste tingimused on võlaõigusliku lepingu alusel töötavatele inimestele teistsugused palgatööst. Tavapäraselt maksab tööandja töötajale haigushüvitist neljandast päevast kuni kaheksanda päevani ning alates üheksandast päevast maksab hüvitist haigekassa⁵. Kuna võlaõigusliku lepingu puhul ei ole töö tellija töö täitjale tööandjaks, siis ei ole ka töö tellijal kohustust maksta töö tegijale haigushüvitist. Teisisõnu tasub võlaõigusliku lepingu alusel tasu saavale inimesele haigestumise korral hüvitist üksnes haigekassa. Seetõttu on erinev ka VÕS lepingu ja töölepingu alusel töötava inimese omavastutusest tulenev kulu haigestumise korral (vastavalt 8 või 3 päeva). Lisaks võivad VÕS alusel tulu saavad inimesed ravikindlustusest üldse ilma jääda, kui lepingus pole kokku lepitud regulaarselt saadav tasu.

Võlaõigusliku lepingu alusel töötavate inimeste profiil

Ainult võlaõigusliku lepingu alusel töötavate inimeste sotsiaaldemograafiline profiil on mõnevõrra erinev kõikidest hõivatutest (vt ka tabel 2). Kui soolises lõikes erinevusi ei ole, siis vanusegruppide lõikes on ainult võlaõigusliku lepingu alusel töötavate inimeste seas noori oluliselt rohkem võrreldes kõikide töötavate inimestega (29% vs. 15%). Samuti on võlaõigusliku lepingu alusel töötavate inimeste seas rohkem kõrgharidusega inimesi, kuid tähelepanuväärne on iga-aastane tsüklilisus – suvekuudel langeb kõrgharidusega inimeste osakaal 5% - 10% ning seda peamiselt põhiharidusega inimeste arvelt.

2020. aastal töötasid võlaõigusliku lepinguga inimesed enim hariduse valdkonnas (7,8% VÕS alusel töötavatest inimestest), olles peamiselt hõivatud koolituselase tegevusega. Sellele järgnesid kinnisvaraala tegevus (5,8%), eriehitustööd (5,7%) ning toidu ja joogi serveerimine (5,7%). Ka kõikide töötavate inimeste seas oli enim hariduse valdkonnas hõivatuid, kuid nende seas peamiselt teise taseme haridusega seotud töodel hõivatud. Võrreldes 2019. aastaga langes 2020. aastal VÕS lepinguga inimeste seas toidu ja joogi serveerimisega hõivatud inimeste osakaal (2019. aastal oli 6,5%).

Saadava tulu suurus erineb samuti sotsiaaldemograafilistes lõigetes. Meeste keskmine kuine võlaõiguslik tulu ületab naiste oma 31% võrra, kusjuures põhi- ja kutseharidusega inimeste seas on erinevus üle 50%. Võlaõigusliku lepinguga inimeste tulu ongi olulisel määral seotud haridustasemega. Nii on põhi- või keskharidusega inimeste keskmine kuine võlaõiguslik tulu 480 eurot, kutseharidusega omandate seas 540 eurot ning kõrgharidusega inimeste seas keskmiselt 700 eurot. Ka 2020. aastal suurenes võrreldes aasta algusega enim (20%) just kõrgharidusega inimeste sissetulek.

⁵ COVID-19 leviku tõttu makstakse 2021. aastal haigushüvitist ajutiselt varem

Tabel 2. Võlaõigusliku lepingu alusel töötavate inimeste sotsiaaldemograafiline profiil võrreldes kõikide hõivatutega 2020. aastal keskmiselt.

Sotsiaaldemograafiline tunnus		Lepingu liik	
		Ainult VÕS	Kõik hõivatud
Sugu	Mehed	50%	49%
	Naised	50%	51%
Vanusegrupid	Kuni 29 aastased	29%	15%
	30-49 aastased	31%	49%
	50+ aastased	39%	37%
Haridustase	Põhiharidus	8%	13%
	Keskharidus	24%	26%
	Kutseharidus	23%	30%
	Kõrgharidus	45%	31%
Ametinimetus	Juhid, tippspetsialistid, keskastme spetsialistid	27%	42%
	Kontoritöötajad, klienditeenindajad, teenindus- ja müügitöötajad	25%	23%
	Oskustöölised, käsitöölised, seadme- ja masinaoperaatorid	24%	25%
	Lihttöölised	24%	10%
Enam levinud tegevusvaldkonnad EMTAK 2-kohalise koodi järgi		Haridus (peamiselt koolitused) 7,8%	Haridus (peamiselt II taseme haridus) 8,9%
		Kinnisvaraalane tegevus 5,8%	Jaekaubandus 8,3%
		Eriehitustööd 5,7%	Avalik haldus, riigikaitse, sotsiaalkindlustus 6,1%
		Toidu ja joogi serveerimine (sh restoranid) 5,2%	Tervishoid 4,9%
		Hoonete ehitus 4,7%	Hulgikaubandus 4,8%

Allikas: Autorite koostatud MTA andmete põhjal.

Pandeemia mõju hõivele ja töösuhetele

COVID-19 pandeemia mõjutas võlaõigusliku lepingu alusel töötavate inimeste hõivet rohkem kui töölepingu või teenistuslepingu alusel töötavate inimestega hõivet ning seda just eriti kriisi esimestel kuudel. Kui töölepingu või teenistuslepingu alusel töötavate palgatöötajate arv vähenes 2020. aastal tervikuna ligikaudu 2% võrra, siis ainult võlaõigusliku lepingu alusel töötavate inimeste arv vähenes 8% (vt ka tabel 3 ja joonis 1). Siiski oli mõju võlaõigusliku lepingu alusel töötavatele inimestele mõnevõrra lühiajalisem – töötajate arv vähenes märgatavalt kriisi alguses, ent 2020. aasta lõpupoole hakkas taas kasvama jõudes isegi veidi kõrgemale tasemele võrreldes kriisieelse ajaga. Töölepingu alusel töötavate inimeste arv nii kiiresti taastunud ei ole ning veel 2020. aasta lõpus oli töölepingu alusel töösuhetes olevate inimeste arv madalam kriisieelsest ajast.⁶

Võlaõigusliku lepingu alusel töötavate inimeste arv on ka varasematel aastatel üle aja muutlikum võrreldes kõikide töötavate inimestega. Kui kõikide töötajate arv on kasvanud 2% igal aastal kuni 2019. aastani, siis ainult

⁶ Statistikaamet (2021). Tööturu kiirstatistika: Lõpetatud, uute ja kõigi töösuhete arv lepingu liigi järgi 2020. <https://www.stat.ee/et/avasta-statistikat/viiruse-moju-eestile/tooturu-kiirstatistika>

võlaõigusliku lepinguga hõivatute seas kasvas 2017. aastal hõivatute arv lausa 13%, kuid seejärel kasv pidurdus ja alates 2019. aastast on hõivatute arv vähenenud.

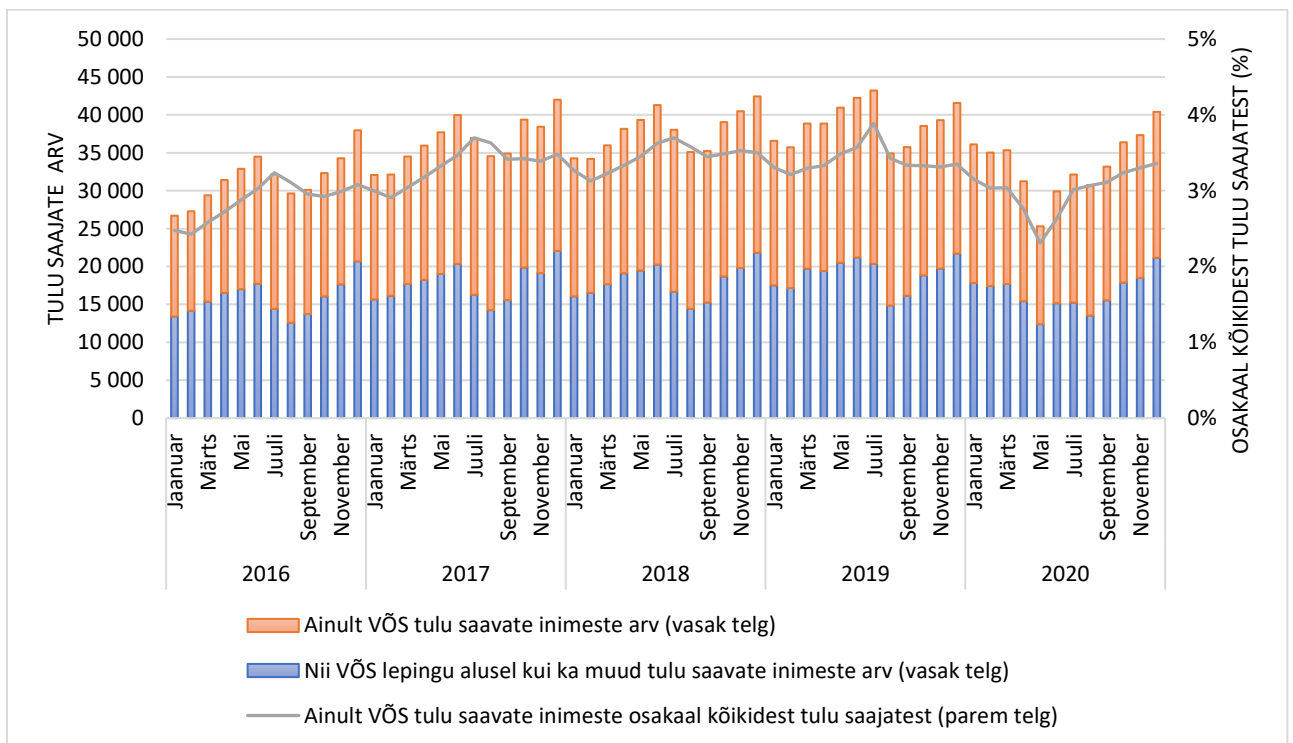
Tabel 3. Hõivatute arv ja muutus võrreldes eelmise aastaga lepingu liikide lõikes.

	Kõik töösuhtes olevad inimesed		Ainult võlaõigusliku lepinguga hõivatud inimesed	
	Inimeste arv (aasta keskmine)	Muutus võrreldes eelmise aastaga	Inimeste arv (aasta keskmine)	Muutus võrreldes eelmise aastaga
2017	617 938	2%	23 484	13%
2018	632 499	2%	24 725	5%
2019	643 188	2%	24 509	-1%
2020	628 830	-2%	22 643	-8%

Allikas: autorite koostatud MTA andmete põhjal.

Kriisi mõju hõivatutele ilmneb veelgi selgemalt, kui vaadata töösuhete muutuse asemel tulu saajate muutumist. Näiteks 2020. aasta maikuu langes ainult võlaõiguslikku tulu saavate inimeste arv ligikaudu 58% võrreldes 2019. aasta sama ajaga (vt joonis 1). Ka siin on mõju võlaõigusliku lepingu alusel töötavatele inimestele suurem võrreldes kõikide tulusaajatega tervikuna.

Joonis 1. Ainult võlaõiguslik tulu ning nii võlaõiguslik kui ka muud tulu saavate inimeste arv 2016-2020.aastatel.



Allikas: Autorite arvutused MTA registriandmete põhjal.

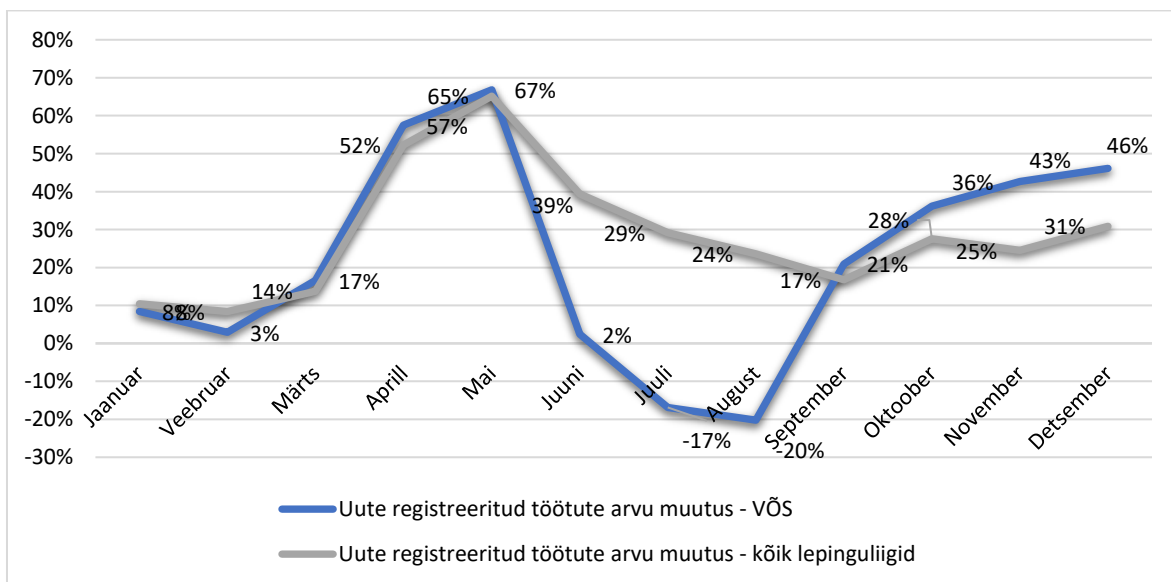
Võlaõigusliku lepingu alusel töötavate inimeste keskmist tulu COVID-19 kriis oluliselt ei mõjutanud. Ka 2020. aastal on jätkunud eelmiste aastatega sarnane trend, kus keskmine võlaõigusliku lepingu alusel saadav tulu on mõnevõrra kasvanud, jäädes veidi alla 600 euro kuus (529 eurot 2019. aastal). Teisisõnu VÕS lepingu alusel

töötavatel inimestel pandeemia ajal tulu selle saamise korral küll ei vähenenud, kuid nende lepinguline töö lõppes ning uusi lepinguid ei sõlmitud. Võlaõigusliku lepinguga töötavate inimeste muu tulu (s.o kõik teised tulud peale VÕS tulu) oli keskmiselt 1543 eurot, ületades mõnevõrra kõikide hõivatute 2020. aasta keskmist (1415 eurot).

Aasta jooksul ainult võlaõigusliku lepingu alusel tulu saavate inimeste keskmine kuine sissetulek on reeglina väike. 2020. aasta keskmiselt said üksnes 37% ainult võlaõigusliku lepingu alusel sissetulekut saavatest inimestest tulu rohkem kui 584 eurot kuus, 39% sai tulu vahemikus 150 – 584 eurot kuus ja 21% inimeste keskmine kuine sissetulek jäi alla toimetulekupiiri (150 eurot kuus). Samuti oli ainult võlaõigusliku lepinguga hõivatutel vähe tulu saamise kuid – vaid ligikaudu iga kolmas sai üle alampalga ulatuses makseid rohkem kui kolmel kuul aastal. Väikesed ja harvad tulud mõjutavad omakorda otseselt sotsiaalkaitse olemasolu ehk teisisõnu tekitab taoline sissetulekumuster riski ravi- ja töötuskindlustuskaitse puudumisele. Näiteks said aasta jooksul mõnel hetkel töötuskindlustushüvitist 40% ning töötutoetust vaid 19% ainult võlaõigusliku lepinguga tulu saavatest inimestest.

COVID-19 pandeemia esimesel aastal kasvas töötute arv ligikaudu 56%. Uute töötute arv kasvas enim kohe kriisi alguses ning seda nii varasemalt võlaõigusliku lepingu alusel töötanud inimeste seas kui ka kõigi lepinguliikide lõikes. Varasemalt võlaõigusliku lepingu alusel töötanud inimeste seas järgnes suvekuudel küll taastumine, kuid 2020. aasta lõpupoole on uute registreeritud töötute arv kasvanud rohkem võrreldes kõigi hõivatutega taas kiiremini kasvanud. Kiired muudatused võlaõigusliku lepingu alusel töötanud inimeste seas iseloomustavad veelgi selle grupi haavatavust nii kriisi ajal kui selle väliselt.

Joonis 2 Uute registreeritud töötute arvu muutus võrreldes eelmise aasta sama ajaga lepinguliikide lõikes 2020.aastatel.



Allikas: Autorite arvutused registriandmete põhjal.

Märkused: Uus registreeritud töötute arv – eelmisel kuul oli kehtiv leping, kuid see kuu ei ole ning oli töötukassa registreeritud.

Sotsiaalkaitse kättesaadavuse laiendamine pandeemia ajal teistes Euroopa riikides

Mittepiisavat töötushüvitiste katvust ebatraditsioonilistel töökohtadel töötavate inimeste seas on täheldatud ka teistes riikides. Ligikaudu pooltes Euroopa Liidu riikides ei ole töötushüvitised iseendale tööandjatele kättesaadavad või on kättesaadavad üksnes teatud tingimustel.⁷ Kriisi mõju leevendamiseks laiendatigi üheksas riigis hüvitiste kättesaadavust gruppidele, kes muidu jäid hõive vormi tõttu toetuse saajate ringist välja. Näiteks Hispaanias said osad ebatraditsioonilistel töövormidel töötavad inimesed (koduabilised, kunstnikud, muudel kultuurisektori ametitel töötavad inimesed, härjavõitlejad) kriisi ajal töötutoetus, millele neil varem ligipääsu ei olnud. Lisaks rakendati mitmetes riikides eraldi meetmeid iseendale tööandjate toetamiseks COVID pandeemia ajal (sh Belgias, Itaalias, Lätis, Leedus, Portugalis). Näiteks laiendati Lätis iseendale tööandjatele ja mikroettevõtjatele töötuskindlustushüvitise kättesaadavust.

Osades riikides rakendati muid ajutisi meetmeid neile, kes töötushüvitisi ei saanud. Poolas pakuti mittetavapärase lepingu (*civil law*) alusel töötavatele inimestele nn lukustustoetust (*lockdown allowance*) 80% riigi miinimumpalga ulatuses (458 eurot). Hüvitist maksti kuni kolm kuud.⁸ Ka Leedus loodi uus toetus registreeritud töötutele (sh nt iseendale tööandjatele), kes ei saanud töötuskindlustushüvitisi. Toetuse suurus oli 200 eurot kuus (1/3 Leedu miinimumpalgast) ja seda maksti maksimaalselt kuus kuud.

Poliitikaalternatiivid

Järgnevalt analüüsitakse nelja alternatiivi võlaõigusliku lepingu alusel hõivatud inimeste kriisiaegseks toetamiseks⁹. Kuigi suve jooksul jõudis tööturg oodatult mõnevõrra taastuda, on endiselt selgusetu, milliseks kujuneb tööturu olukord sügisel ning kuivõrd võib tekkida taaskord vajadus kriisimeetmete rakendamiseks. Samas on tarvilik mõelda ka tulevaste tööturukriiside peale ja universaalsete kriisimeetmete väljatöötamisele, mida oleks võimalik vastavalt olukorrale agiilselt rakendada. Riigi tulevast reageerimisvõimekust suurendaks, kui on teada, missuguseid reeglid võiks kohaldada ja milline võib olla nende mõju nii tööhõivele kui ka riigi kuludele. Võimalike lahenduste kulude leidmiseks kasutatakse 2020. aasta detailsed kuiseid maksu- ja tolliameti ning töötukassa registriandmeid. Kulud leitakse järgnevate stsenaariumite lõikes:

- Stsenaarium 1 – ühekordne töötasu hüvitis 584 eurot. Eeldatavate kulude arvestamiseks leiame inimesed, kellel
 - 2020. aastal töötasu hüvitisele maksmisele eelneval kuul oli kehtiv võlaõiguslik leping,
 - ta ei ole töötasu hüvitist saanud (kasvõi ühel kuul vahemikus märts kuni juuni 2020);
 - hüvitise maksmise kuul ei ole tal ühtegi kehtivat töölepingut;
 - Lisaks peab toetuse taotleja varasema 12-kuu keskmine sissetulek olema vähemalt 584 eurot kuus, eeldades sellega, et inimene maksis sotsiaalmaksu alammäära.

Eristame kahte versiooni. Versioon 1, kus eelneva keskmise sissetuleku arvestamisel on võetud arvesse ka muud sissetulekud peale võlaõigusliku lepingu alusel saadava tasu ja versioon 2, kus arvestatud on üksnes võlaõigusliku lepingu alusel saadud tasu. Tegemist oleks ühekordse toetusega summas 584 eurot. See tähendab, et keegi meetme läbi ei võida, vaid see aitab osaliselt kompenseerida sissetulekut

⁷ European Social Policy Network (ESPN) ülevaated

⁸ Szarfenberg, Ryszard (2020). COVID-19 socio-economic responses in Poland, ESPN Flash Report 2020/29, European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission.

⁹ Põhjalikum meetodika kirjeldus ja lisainfo ülevaatest on kättesaadav autoritelt

– need, kes said varasemalt tulu keskmiselt alla 584 euro, toetust ei saa ja need, kelle sissetulek varasemalt oli üle 584 euro, saavad hüvitist 584 eurot.

- Stsenaarium 2 – töötasu hüvitis 60% eelneva 12 kuu sissetulekust. Selle stsenaariumi korral makstakse hüvitist 60% ulatuses eelnevast sissetulekust (60% määr kehtis ka 2021. aastal rakendatud töötasu hüvitise korral). Toetuse ülempiir oleks 1000 eurot. Muud tingimused on samad, nagu esimese stsenaariumi korral.
- Stsenaarium 3 – töötutoetuse staažinõude kaotamine. Selle stsenaariumi eesmärk on tagada võlaõigusliku lepingu alusel töötavale inimesele sotsiaalsed garantiid töötuks jäämise korral, sest makstava tulu katkendlikkuse tõttu võib neil töötuks jäädes muutuda keeruliseks staažinõude täitmine. Praeguste reeglite kohaselt peab töötutoetuse saamiseks olema inimene hõivatud 180 päeva eelneva 12 kuu jooksul. Näiteks ehkki lepingu kestus võis küll olla 180 päeva, kuid kui kogu tasu saadi ühe korraga viimasel kuul, oleks tema staaž justkui vaid 30 päeva (viimane kuu, millal ta sai tulu). Siinse stsenaariumi lahenduseks on panuse arvestamisel ning staažinõude mittetäitmisel vaadata täiendavalt deklareeritud tulu suurust eelneval 12 kuul, kus vähemalt alampalga suurune keskmine tulu ühes kuus võrdsustatakse 30 päevase staažiga.
- Stsenaarium 4 – töötasu hüvitis 80% alampalga määras. Kui eelnevate puhul makstakse toetust töötutele, siis siinsega makstakse toetust võlaõigusliku lepingu alusel töötavatele inimestele. Tegemist oleks ühekordse toetusega, mille summa on 80% alampalgast (467 eurot). Kulude arvestamisel võtame aluseks 2020. aasta märtsis ainult võlaõigusliku lepingu alusel hõivatud inimeste arvu.

Stsenaariumite analüüs näitab (vt pikemalt tabel 4), et makstes võlaõigusliku lepinguga töötanud inimestele toetust üks kuu töötasu alammäära ulatuses (stsenaarium 1), oleksid kulud riigile 290 – 760 tuhat eurot olenevalt sellest, kas varasema tuluna arvestada üksnes võlaõigusliku lepingu alusel saadud tasu või kõiki tulusid. Makstes toetust 60% varasema sissetuleku ulatuses (stsenaarium 2), oleksid kulud vahemikus 268 – 334 tuhat eurot. Rohkemaid inimesi mõjutaks seevastu universaalsemad toetused, mis hõlmaks potentsiaalselt ka teises töövormis hõivatuid.

Tabel 4. Poliitikamuudatustest mõjutatud inimeste arv ja meetmega lisanduv kulude suurus lähtuvalt stsenaariumist.

Stsenaarium	Mõjutatud inimeste arv/toetuse saajate arv	Kulude suurus eurodes
Stsenaarium 1 – hüvitis 584 eurot ühekordse väljamaksena töötutele	Version 1: 1302 Version 2: 496	Version 1: 760 tuhat Version 2: 289 tuhat
Stsenaarium 2 – hüvitis 60% eelnevast sissetulekust töötutele	Version 1: 1302 Version 2: 496	Version 1: 334 tuhat Version 2: 268 tuhat kui max määr 1000, aga min määr pole; 318,3 tuhat kui max määr 1000 ja min määr 584
Stsenaarium 3 – töötutoetuse staažinõude kaotamine	Lisanduks 3872 toetuse saajat terve aasta peale	Märtsis 2020 oleks olnud kuine lisanduv kulu ligikaudu 168 tuhat eurot.
Stsenaarium 4 - töötasu hüvitis 80% alampalga määras hõivatutele	22 629	10,6 miljonit

Allikas: autorite arvutused maksu- ja tolliameti andmete põhjal.

Lõppsõna

Võlaõigusliku lepingu alusel sõlmitud töösuhted nõuavad inimestel suuremat õigusteadlikkust sotsiaalsete garantiide tekkimiseks. Liiga väikesed ja harva saadavad tulud või ka ühe väljamaksega pikk leping ei too katvust ravikindlustusega ning see ilmneb ka töötushüvitistele kvalifitseerumistes. Lepingu sõlmimine eeldab töö tegijalt soovi jaotada ühekordne suurem makse võimalusel erinevate kuude peale, et deklareerida iga kuu sotsiaalmaksu vähemalt miinimummääralt. Sellise teadlikkuse jätkuv suurendamine peab olema ülesanne ka riigile.

Pandeemia esimesel aastal langes võlaõiguslike lepingute põhjal hõivatud inimeste ja töösuhete arv märgatavalt enam kui palgatöölise hulk ning samuti puudusid sellises töövormis hõivatutele toetusmeetmed. Kuigi võimalike alternatiividega saaks potentsiaalselt toetada tuhandeid inimesi, on võlaõiguslike suhete puhul keeruline leida kompromisse õigluse (sotsiaaltagatised peaksid olema hõivevormist neutraalsed), töömotivatsiooni (kas ja kui pikalt toetada hõivatuid või töötuid) ning võlaõiguslike suhete olemuse vahel (suhted määratleb võlaõigusseadus, puudub klassikalises mõttes töökoormus). Ainult võlaõigusliku lepingu alusel töötavate inimeste spetsiifiliste meetmete asemel võivad praktikas osutada mõistlikumaks universaalsed ning laiemale elanikkonnale suunatud meetmed.

Väljaandes sisalduva teabe kasutamisel palume viidata allikale: Koppel, K., Laurimäe, M.; 2021. COVID-19 sotsiaal-majanduslik mõju: Võlaõiguslikud töösuhted ja sotsiaalkaitse pandeemia esimese laine ajal. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

Poliitikaanalüüsi valmimisele aitas kaasa Märt Masso.

Rahastus ja märkused:

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

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

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

Projekti materjalid:

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