

Vabariigi Valitsuse 17. novembri 2016. a määruse nr 130 „Tööhõiveprogramm 2017–2020“ muutmise määruse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Vabariigi Valitsuse 17. novembri 2016. a määrus nr 130 „Tööhõiveprogramm 2017–2020“ (edaspidi THP) on kehtestatud tööturuteenuste ja -toetuste seaduse (edaspidi TTTS) § 4¹ lõike 1 alusel. TTTS-i eesmärk on tööealise elanikkonna võimalikult kõrge tööhõive saavutamine ning pikaajalise töötuse ja tööturult tõrjutuse ennetamine tööturuteenuste osutamise ja tööturutoetuste maksmise kaudu. TTTS-i § 4¹ lõike 1 alusel on Vabariigi Valitsusel õigus kehtestada tähtjaline tööhõiveprogramm TTTS-i eesmärgi saavutamiseks, tööturupoliitika paindlikumaks ja efektiivsemaks korraldamiseks, tööturuteenuste ja -toetuste arendamiseks ning uute tööturumeetmete väljatöötamiseks. Vabariigi Valitsuse määrusega kinnitatud tööhõiveprogrammiga võib võrreldes TTTS-iga kehtestada uusi tööturuteenuseid, osutada tööturuteenuseid soodsamatel tingimustel, suurendada tööturuteenuste ja -toetuste määrasid ning laiendada tööturuteenuste ja -toetuste saajate ringi.

Eelnõuga muudetakse tööhõiveprogrammi, kehtestades uue tööturuteenusena töötasu hüvitis. Vabariigi Valitsuse 13. märtsi 2020.a korraldusega kehtestati eriolukord viiruse COVID-19 leviku tõkestamiseks. Eriolukorras on paljude tööandjate igapäevane majandustegevus häiritud, käive ja tulu järsult langenud ja töötajatele töö tagamine ning töötasu maksmine raskendatud. Tööhõive programmi muutmise kannab TTTS eesmärki tagada tööealise elanikkonna võimalikult kõrge hõivatus uue tööturuteenusena kehtestamise toel.

Töötasu hüvitist saab tööandja kasutada kahe kuu osas perioodil märts kuni mai 2020. a. Hüvitist makstakse töötajale, kelle töömahtu või töötasu on vähendatud, ühes kuus kuni 1000 eurot brutosummana. Hüvitist makstakse üldjuhul 70% töötaja brutopalgast, millele lisandub tööandja poolt töötajale makstav brutotöötasu vähemalt 150 eurot.

Hüvitist saab taotleda Eesti Töötukassast. Meetme maksumuseks on planeeritud 250 miljonit eurot.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

TTTS § 4¹ lõike 2 alusel koostab tähtjalise Tööhõiveprogrammi projekti töötukassa koostöös Sotsiaalministeeriumiga.

THP eelnõu ja seletuskirja on koostanud Sotsiaalministeeriumi tööala asekanstler Sten Andreas Ehrlich (626 9183, sten.andreas.ehrlich@sm.ee), tööhõive osakonna juhataja Brit Rammul (626 9734, brit.rammul@sm.ee), tööhõive osakonna tööturuteenuste juht Kristi Suur (626 9194, kristi.suur@sm.ee), tööhõive osakonna töötushüvitiste ja tööturutoetuste juht Kadi Kanarbik (626 9235, kadi.kanarbik@sm.ee), töö- ja pensionipoliitika osakonna juhataja Ulla Saar (626 9821, ulla.saar@sm.ee), töö- ja pensionipoliitika osakonna töösuhete poliitika juht Mariliis Proos (626 9255, mariliis.proos@sm.ee), õigusosakonna õigusnõunik Ethel Bubor (tel 626 9738, ethel.bubor@sm.ee), analüüsi ja statistika osakonna juhataja Hede Sinisaar (626 9732, hede.sinisaar@sm.ee), Eesti Töötukassa juhatuse liikmed Pille Liimal (614 8500, pille.liimal@tootukassa.ee), Erik Aas (614 8542, erik.aas@tootukassa.ee), Reelika Leetmaa (614 8500, reelika.leetmaa@tootukassa.ee), juriidilise osakonna juhataja Ira Songisepp (614 8520, ira.songisepp@tootukassa.ee) ja strateegiajuht Gerli Aas (614 8500, gerli.aas@tootukassa.ee).

1.3. Märkused

Eelnõuga muudetakse THP 20. septembril 2019. a jõustunud redaktsiooni RT I, 17.09.2019, 7.

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kuuest muudatusest.

Eelnõu punktiga 1 täiendatakse THP mahtu uue tööturuteenuse jaoks planeeritud vahendite võrra.

Eelnõu punktiga 2 kehtestatakse uue tööturuteenusena töötasu hüvitis.

Eelnõu punktiga 3 reguleeritakse hüvitise saaja. Hüvitist makstakse töötajale.

Eelnõu punktiga 4 täiendatakse THP-d uue tööturuteenusena, lisades THP teksti §-i 19¹ (töötasu hüvitis).

§-i 19¹ lõige 1 sätestab hüvitise maksmise üldise aluse. Hüvitist makstakse olukorras, kus tööandja igapäevane tegevus on erakorralistest asjaoludest tulenevalt oluliselt häiritud. Käesoleva määruse mõttes peetakse silmas eelkõige käesoleval hetkel COVID-19 viirusest tingitud raskuseid, mis mõjutavad oluliselt kõiki majandussektoreid. Tagamaks hüvitise kiire väljamakse, makstakse hüvitist otse töötajale: puudub vajadus tööandja poolt vahendamiseks.

§-i 19¹ lõikes 2 on nimetatud olukorrad, mida loetakse tööandja tegevuse oluliseks häireks. Hüvitist makstakse, kui tööandja on sattunud raskustesse ning täidetud on vähemalt kaks tingimust kolmest:

1) tööandja käive või tulu on langenud 30%. Äriühingute puhul hinnatakse käivet, mittetulundusühingute ja sihtasutuste puhul tulu. Võrdlusaluseks on käesoleva aasta ja eelmise aasta sama kuu. Näiteks, kui hüvitist taotletakse märtsikuu eest, võrreldakse 2019. aasta märtsikuu ja 2020. aasta märtsikuu. Tööandja esitab võrdluse näiteks e-Maksuameti maksukohustuslaste registri väljavõttena.

2) tööandjal ei ole tööd kokkulepitud ulatuses anda vähemalt 30% töötajatest. Töö kokkulepitud ulatuses mitteandmine võib toimuda nii töölepingu seaduse § 35 alusel keskmise töötasu säilitamisega kui ka töölepingu seaduse § 37 alusel.

3) tööandja on majanduslikel põhjustel töö kokkulepitud ulatuses mitteandmise tõttu kasutanud töölepingu seaduse § 37 alust ja vähendanud töötasu vähemalt 30% ulatuses või töötasu alammäärani. Tööandja esitab töötukassale töötajatele esitatud teate ning põhjenduse.

Käesoleva eelnõu mõttes loetakse tööandjaks ka kontsern. Näiteks kui ettevõtte müügi ja tootmisüksused on juriidiliselt erinevad isikud, aga sidusettevõtjad, on selline tööandja õigustatud hüvitist saama.

§-i 19¹ lõige 3 sätestab töötajate ringi, kellele hüvitist makstakse.

§-i 19¹ lõige 4 sätestab hüvitise suuruse. Hüvitis arvutatakse töötuskindlustuse seaduse koondamishüvitise põhimõtete järgi. See tähendab, et keskmine ühe kalendripäeva töötasu või palk leitakse viimasele kolmele töötamise kuule eelnenud üheksal töötamise kuul makstud tasude summa jagamisel arvuga 270. Kui töötajale on makstud palka lühemal perioodil kui 12 kuud, võetakse aluseks tegelikult makstud tasud, mis jagatakse töötatud kuude arvu ja 30 korrutisega.

Töötukassa maksab eeltoodud alustel arvatud keskmisest töötasust 70%. Hüvitise maksimummäär on 1000 eurot kuus (brutosumma).

§-i 19¹ lõige 5 sätestab hüvitise käsitlemise tööandja makstud töötasuna. Töötukassa tasub hüvitisel kõik tööjõumaksud. Hüvitise maksmisel loetakse tööandja nimel ja asemel Töötukassa poolt täidetuks ka tööandja TLS § 29 lõike 6 kohane kohustus maksta töötajale vähemalt töötasu alammäära.

§-i 19¹ lõige 6 sätestab tööandja kohustuse tasuda hüvitise taotlemisel töötaja töötasust brutosummana vähemalt 150 eurot. Tegemist on minimaalse tööandja kohustusega, tööandja võib maksta töötasu ka suuremas summas.

§-i 19¹ lõike 7 kohaselt peab töötajale olema tagatud vähemalt töötasu alammäär. Olukorras, kus töötaja saab töötasuna alammäära ja tööandja täidab eelneva lõike kohase kohustuse, makstes brutotöötasuna 150 eurot, tagab Töötukassa, et töötajale on makstud koos hüvitisega vähemalt töötasu alammäär. Töötukassa peab tulumaksu kinni kogu summalt ja ei arva maha maksuvaba tulu osa.

Juhul, kui osalise tööajaga töötamisel jääb töötaja töötasu alla kuu alammäära, tasub tööandja lõikes 6 nimetatud kohustusliku töötasu ning ülejäänud osa töötaja keskmisest töötasust maksab Töötukassa. Tööandja maksab sotsiaalmaksu 150 eurot ja Töötukassa maksab sotsiaalmaksu kuumäära täitumiseni.

§-i 19¹ lõige 8 sätestab, et hüvitist makstakse maksimaalselt 2 kalendrikuu eest. Tööandjal on võimalik valida, milliste kuude eest vahemikus märts kuni mai hüvitist taotleda.

§-i 19¹ lõikega 9 kohustatakse tööandjat maksma hüvitist täies ulatuses tagasi, kui tööandja koondab töötaja, kelle eest hüvitist taotleti. Keeld kehtib kuu kohta, mille eest hüvitist taotleti ja sellele järgneva kuu kohta. Antud olukorras ei ole õigustatud hüvitise maksmine, kuivõrd hüvitise eesmärk on tööandja majandustegevuse jätkumine ja koondamisolukorra vältimine.

§-i 19¹ lõige 10 sätestab hüvitise taotlemise korra. Kuivõrd hüvitist on efektiivne eelkõige siis, kui see on võimalik kiirelt välja maksta, sätestatakse avalduse esitamise kohustus viie kalendripäeva jooksul. Samas ei takista see hilisemat taotlemist kuni meetme lõpuni (30. juuni). Tööandjal on võimalik ka töötasu tavapärasest palgapäevast varasemalt välja maksta, taotledes koheselt ka hüvitist ja tagades töötajale hüvitise laekumise võimalikult vara. Töötukassa menetleb taotluseid võimalikult kiiresti, makstes üldjuhul nõuetekohase taotluse alusel hüvitise välja 5 tööpäeva jooksul.

§-i 19¹ lõige 11 koos avaldusega tuleb tööandjal esitada oma olukorda tõendavad dokumendid. Seejuures tuleb esitada tõend käibe või tulu muutuse ning põhjendused töö kokkulepitud ulatuses mitteandmise või töötasu vähendamise kohta. Tööandja peab esitama ka andmed iga töötaja kohta, kelle eest hüvitist taotletakse. Töötaja kohta tuleb esitada isikuandmed ja pangakonto number, kuhu hüvitise saab kanda. Tavapäraselt saab tööandja kasutada pangakontot, mille töötaja on andnud töötasu kandmiseks. Samas näiteks töötasu sularahas tasumise korral või pangakonto puudumisel esitab tööandja andmed, kuhu hüvitise väljamakse teha.

§-i 19¹ lõige 12 kordab üle Töötukassa õiguse nõuda tööandjalt täiendavaid tõendeid või dokumente, tagamaks hüvitise sihipärane maksmine.

§-i 19¹ lõige 13 sätestab hüvitise maksmise rahalise allika, hüvitist makstakse tööturuteenuste ja -toetuste sihtkapitali vahenditest. Vahendid on piiratud selle hüvitise tarvis eraldatud vahenditega.

Eelnõu punkt 5 sätestab kuud, mille eest on võimalik toetust taotleda. Tööandjatel on võimalik taotleda hüvitist märtsikuu, aprillikuu või maikuu eest.

Eelnõu punkt 6 sätestab meetme tähtsajalisuse. Tööturuteenust on võimalik taotleda kuni käesoleva aasta juunikuu lõpuni.

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on vastavuses Euroopa Liidu õigusega. Eelnõus sätestatud meetme näol ei ole tegemist riigiabiga, kuna täidetud ei ole valikulisuse kriteerium. Meedet võivad kasutada kõik sektorid.

4. Määruse mõjud

Eelnõu muudatuse eesmärk on muuta regulatsiooni selliselt, et vähendada COVID-19 koroonaviiruse levikust tingitud mõju Eesti tööandjatele ja töötajale aidates säilitada töökohti ja ennetada töötajate koondamist olukorras, kus eriolukorra tõttu või eriolukorrast tingitud majandusraskuste tõttu (nt tarneahelate katkemine) on raskendatud töötajatele töö tegemise võimaldamine.

Eelnõu aluseks on Eesti Töötukassa nõukogus kokku lepitud muudatused ning sellest tulenevalt ei käsitleta mõjuanalüüsis võimalikke alternatiivseid ettepanekuid. Eelnõule ei ole eelnenud väljatöötamiskavatsuse koostamist, kuna eelnõu menetlus on kiireloomuline (HÕNTE § 1 lg 2 p 1).

Muudatuse kohaselt toetatakse tööandjaid ja töötajaid töötasu hüvitamisega, millele kvalifitseerumiseks peavad tööandjad täitma kahte tingimust kolmest:

- 1) tööandja käive või tulu on langenud vähemalt 30% võrreldes aastataguse perioodiga;
- 2) tööandjal pole tööd anda vähemalt 30%-le töötajatest (TLS § 35, TLS § 37);
- 3) tööandja on vähendanud vähemalt 30%-l töötajatest töötasu vähemalt 30% (TLS § 37).

Tingimused täitnud ettevõtte saab taotleda hüvitist kahel kuul kolmest, hüvitist saab taotleda perioodi 1. märts kuni 31. mai eest. Töötukassa hüvitab töötajale mitte rohkem kui 1000 eurot. Tööandjal on kohustus maksta vähemalt 150 eurot. Töötasu hüvitise osalt ja tööandja poolt makstavalt töötasult tasuvad vastavalt Töötukassa ja tööandja tööjõumaksud. Töötukassa ei maksa töötajale rohkem, kui tema eelmise 12 kuu keskmine töötasu, kuid mitte vähem kui kehtiv alampalga suurus (584 eurot), v.a juhtudel, kui inimene töötas osaaajaga, sellisel juhul makstakse eelmise palga ulatuses. Töötasu hüvitamisse on hõlmatud nii avaliku kui erasektori töötajad.

Eelnõus esitatud peamistest muudatustest mõjutatud sihtrühmadeks on seega avaliku ja erasektori töötajad ning tööandjad. Peamine mõju ilmneb töötajate majandusliku toimetuleku tagamises ning tööandjatele koroonaviirusest tingitud majandusraskustest tulenevate mõjude vähendamises. Oluliste mõjude ilmnemisel on vaja lisada HÕNTE § 46 nõuetele vastavalt põhjalikum mõjuanalüüsi aruanne. Sotsiaalministeerium on põhjalikuma mõjuanalüüsi koostanud ning see sisaldub seletuskirja mõjude osas. Mõju analüüsi koostamiseks on kasutatud Töötukassa, Statistikaameti, Eesti Maksu- ja Tolliameti (*edaspidi* EMTA), Tööinspektsiooni andmeid.

Eelnõus esitatud muudatuste rakendamisel võib eeldada mõju esinemist järgmistes valdkondades: sotsiaalne, sh demograafiline mõju, mõju majandusele, ning mõju riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste töökorraldusele. Mõju elanike sissetulekutele ja majanduslikele otsustele käsitletakse sotsiaalse, sh demograafilise mõju all. Eelnõu mõjude olulisuse

tuvastamiseks hinnati nimetatud valdkondi nelja kriteeriumi alusel: mõju ulatus, mõju avaldumise sagedus, mõjutatud sihtrühma suurus ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk.

Eelnõus esitatud muudatused ei mõjuta elu- ja looduskeskkonda ega avalda mõju välissuhetele ja julgeolekule, samuti ei avalda mõju regionaalarengule (muudatus ei mõjuta ühte kindlat piirkonda) ning seetõttu ei ole mõju olulisust nendes mõjuvaldkondades hinnatud.

Sotsiaalne mõju, sh demograafiline

Mõju ulatus ja muudatusest mõjutatud sihtrühma suurus

Peamine sotsiaalne mõju seisneb selles, et aitab tagada avaliku ja erasektoris töötavate elanike ja nende leibkondade majanduslikku toimetulekut, säilitades teatud tasemel nende sissetuleku ning tagades sotsiaalsed garantiid olukorras, kus töötasu on vähendatud, või olukorras, kus tööandjal ei ole võimalik tööd võimaldada.

Statistikaameti andmetel oli 2019. aastal 15–74-aastaseid hõivatud elanikke 671 300 ning neist ca 598 300 olid palgatöötajad (sh käsundus- või töövõtulepingu alusel töötajad), mis moodustasid 89% kõikidest hõivatutest. Eelnõus toodud muudatusest on aga mõjutatud need, kes töötavad töölepingu alusel ning Tööinspektsiooni 2018. aasta andmetel¹ moodustavad need 83% kõikidest hõivatutest.

Veelgi täpsemalt oli Maksu- ja Tolliameti andmetel 2020. a veebruaris töölepingu alusel väljamakse saajaid 555 261, neist 74 357 ehk 13% olid töötasu alammäära saajad, kellest omakorda 16 125 ehk 22% töötasid osajaga. Täisajaga töötajaid oli 2020. a veebruaris 460 506 ehk 83% kõigist töölepingu alusel väljamakse saajatest. Täiskoormusega töötavatest isikutest 58 232 ehk 13% olid töötasu alammäära või sellest madalama tasu saajad. Osajaga töötajaid oli 2020. a veebruaris 94 755 ehk 17%. Osajaga töötajatest 16 125 ehk 17% olid töötasu alammäära või sellest madalama tasu saajad. Mediaan brutotöötasu suurus oli üle kõigi tegevusalade 1145 eurot, keskmine brutotöötasu suurus aga 1347 eurot. Täiskoormusel töötajate mediaan brutotöötasu suurus oli 1239 eurot ning keskmine 1462 eurot. Muudatuse tulemusel säilib või väheneb töötaja töötasu vähemal määral, kui ilma eelnõus toodud muudatusest.

Kui lähtuvalt TLS § 37-st ei saa tööandja temale ettenägematutest ja temast mitteolenevatest majanduslikest asjaoludest tulenevalt anda töötajale kokkulepitud tööd, siis võib kokkuleppel töötajaga vähendada töötasu kuni kolmeks kuuks, kuid mitte allapoole kehtivat töötasu alammäära. Mõju ulatus töötajate majanduslikule toimetulekule on suur, kuna olenevalt töötaja eelnevast töötasust säilitatakse enamjaolt suur osa (ca 70%) eelneva 12 kuu keskmisest töötasust.

Tabelis 1 on toodud näidisarvutused erinevate brutotöötasu suuruste näitel (sh osajaga töötava töötaja palk, mis jääb allapoole alampalga piiri, alampalgaga töötaja, 1428-eurose brutotöötasu saaja ning 3000-eurose brutotöötasu saaja). Kui töötaja eelnev töötasu jääb vahemikku alampalk (584) kuni 1428 eurot, siis töötukassa toetuse osakaal kogu töötaja palgast moodustab 74%. Kui töötaja eelnev töötasu on olnud üle 1428 euro ja kuna Töötukassa 1000 eurost kõrgemat hüvitist ei maksa, väheneb Töötukassa hüvitise osakaal ja suureneb töötaja osakaal eelneva töötasu suurusest (st suureneb eelneva brutotöötasu ja uue brutotöötasu vahe). Tabelist on näha, et juhul, kui töötaja brutotöötasu oli 300 eurot, siis sellisel juhul tasub Töötukassa ja tööandja talle kogu tema varasema brutotöötasu (ehk asendusmäär on 100%). Ka alampalga ulatuses töötasu saanud töötajatele hüvitatakse tööandja ja Töötukassa poolt eelnev brutotöötasu täies ulatuses. Seega võib öelda, et muudatus avaldab olulist mõju nii alampalga saajatele kui osajaga töötajatele.

¹

Tabel 1. Näidisarvutused, kui töötasu vähendamise aluseks on TLS § 37

Töötaja eelnev brutotasu (eurot)	300	584	1428	1600	3000
Tööandja makstav osa (minimaalne kohustus 150 eurot)	150	150	150	150	150
tööandja maksud (sotsiaalmaks ja töötuskindlustusmaks)	51	51	51	51	51
Töötukassa toetuse suurus	150	434	1000	1000	1000
toetuselt makstav sotsiaalmaks ja töötuskindlustusmaks (tasub töötukassa)	51	147	338	338	338
Töötaja uus brutotasu (eurot)	300	584	1150	1150	1150
Töötaja saab osakaalu varasemast töötasust (%)	100%	100%	81%	72%	38%
Töötukassa kulu	201	581	1338	1338	1338
Tööandja kulu	201	201	201	201	201
Töötaja kulu	0	0	278	450	1850
Kulude jaotus (Töötaja eelnev brutotasu=100%):					
Töötukassa kulu (sh maksud)	50%	74%	74%	67%	39%
Tööandja kulu (sh maksud)	50%	26%	11%	10%	6%
Töötaja kulu	0%	0%	15%	23%	55%

Allikas: sotsiaalministeeriumi arvutused

Kui lähtuvalt TLS § 35-st ei ole tööandjal tööd anda ja ta peab töötasu säilitama, siis töötaja endise töötasu säilitamiseks suureneb töötukassa osakaal kuni töötaja 1150-eurose brutotöötasuni. Kuna Töötukassa toetuse maksimaalne suurus on 1000 eurot, siis üle selle hakkab Töötukassa osatähtsus vähenema ja tööandja osakaal suurenema. Tabelis 2 toodud näidete korral on näha, et kui töötaja eelnev brutotöötasu oli 1428 eurot, siis Töötukassa toetuse osa on 1000 eurot ning tööandja osa siis sellest üle jääv osa ehk 428 eurot. Kui aga töötaja eelnev brutopalk oli 3000 eurot, siis moodustab Töötukassa osa selle tagamisel töötajale 33% ja tööandja osa 67%.

Tabel 2. Näidisarvutused, kui töötasu säilitatakse TLS § 35 alusel

Töötaja eelnev brutotasu (eurot)	300	584	1150	1428	1600	3000
Tööandja makstav osa (min kohustus 150 eurot)	150	150	345	428	600	2000
tööandja maksud (sotsiaalmaks ja töötuskindlustusmaks)	51	51	117	145	203	676
Töötukassa toetuse suurus	150	434	805	1000	1000	1000
toetuselt makstav sotsiaalmaks ja töötuskindlustusmaks (tasub töötukassa)	51	147	272	338	338	338
Töötaja uus brutotasu (eurot)	300	584	1150	1428	1600	3000
Töötaja saab osakaalu varasemast töötasust (%)	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Töötukassa kulu	201	581	1077	1338	1338	1338
Tööandja kulu	201	201	462	573	803	2676
Töötaja kulu	0	0	0	0	0	0

Kulude jaotus (Töötaja eelnev brutotasu=100%):						
Töötukassa kulu (sh maksud)	50%	74%	70%	70%	62%	33%
Tööandja kulu (sh maksud)	50%	26%	30%	30%	38%	67%
Töötaja kulu	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Allikas: sotsiaalministeeriumi arvutused

Kokkuvõttes aitab muudatus vähendada nende inimeste arvu kasvu, kes järgmistel kuudel võiksid kaotada töö, kuna tööandja ei saa majanduslike raskuste tõttu tööd võimaldada ehk teisisõnu aitab muudatus säilitada töötajale töökoha ja vältida koondamist, kuivõrd Töötukassa abil hüvitatakse suures osas töötaja töötasu.

Seeläbi aitab muudatus kaasa ka sellele, et sissetuleku säilimise korral ei lisandu suurel määral neid inimesi, kes taotlevad kohalikust omavalitsusest toimetulekutoetust ning kelle leibkondade sissetulek ei lange allapoole vaesuspiiri. Statistikaameti andmetel on kõige suuremas vaesusriskis töötuks jäänud inimesed – nii näiteks elas 2018. aastal suhtelises vaesuses 52,5% ning absoluutses vaesuses 16,7% töötutest. Ka toimetulekutoetuse saajate seas on kõige enam mittetöötavaid inimesi ning toetuse saajate arv on otseselt seotud töötuse ulatusega ühiskonnas.

Eelnõu muudatus aitab kaasa ka elanike ja nende leibkondade tarbimiskäitumisele tagades sissetuleku, millest tulenevalt säilib nende tarbimisvõimekus. Töötasu säilitamise või töötasu vähendamise pidurdamise kaudu on sihtrühmal võimalik tagada endale ja oma leibkonnale näiteks vajalikud esmatarbekaubad, kuid aitab vähendada ka rahaliste kohustuste mittetäitmist (nt. laenude korral; elatise maksmine) ning aitab toime tulla ootamatute kulutustega.

Mõju avaldumise sagedus

Mõju sagedust võib hinnata ebaregulaarseks, sest hüvitist makstakse välja kord kuus ning hüvitist saab üks tööandja taotleda maksimaalselt kahe kuu eest perioodil 2020. a märts kuni 2020. a mai. Seega puudutab muudatus ka töötajaid maksimaalselt kahe kuul.

Ebasoovitavate mõjude risk

Muudatuse eesmärk on vähendada eriolukorra tõttu tekkinud majanduslike toimetulekuraskusi. Kuivõrd muudatus rakendub nii TLS § 35 kui TLS § 37 korral, siis nende võrdluses on tööandja poolne kohustusliku osa suuruse ulatus erinev: nt TLS § 37 puhul on tööandja kohustatud 1600-eurose brutotöötasuga töötaja puhul tasuma minimaalselt 150 eurot, kuid TLS § 35 korral on tööandja poolt makstava suuruse ulatus sellise brutotöötasu korral 600 eurot. Sellest tulenevalt võib tekkida risk, et tööandja soovib rakendada pigem töötasu vähendamist. Viimane aga tähendab töötajatele teatud brutopalgas suuruse korral väiksemat asendusmäära kui TLS § 35 korral.

Kokkuvõttes kaasneb muudatusega oluline mõju kõigile neile töötajatele, kelle sissetulek on tulenevalt eriolukorrast tööandja majanduslike probleemide tõttu vähenenud või vähenemas töö mittevõimaldamise tõttu.

Mõju majandusele

Mõju ulatus ja muudatusest mõjutatud sihtrühma suurus

Muudatuste rakendamise eesmärk on säilitada töökohti ja ennetada töötajate koondamist tegevusaladel, kus eriolukorra tõttu või eriolukorrast tingitud majandusraskuste tõttu (nt tarneaehelate katkemine) on raskendatud töötajatele töö tegemise võimaldamine. Muudatusel on mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele. Muudatuse mõju leibkondade tarbimiskäitumisele on kirjeldatud sotsiaalse mõju all.

Mõju ettevõtete tegevusele avaldub muudatuse tulemusena järgmiselt:

a) muudatuse tulemusena väheneb tööandjate maksukoormus ja tööjõukulud;

b) muudatusega avalduv mõju on suurem eelkõige väikeettevõtetele, kelle käibe ja tulu olenevad suures osas tööjõukuludest ning kellel on toetusele kvalifitseerumise tingimusi (vähemalt 30%-le töötajatest pole tööd anda või kes on vähendanud vähemalt 30% ulatuses töötajate palka) lihtsam täita, kuna töötajate arv on väike;

c) muudatus mõjutab eelkõige nende tegevusalade ettevõtete toimetulekut, kus võib eeldada eriolukorrast tingituna suurt mõju tegevusala käibe ja tulule ja tööjõuvajadusele (nt majutus ja toitlustus; kunst, meelelahutus ja vaba aeg; töötlev tööstus; elektrienergia tootmine).

Eelnõu muudatusest on mõjutatud tööandja, kelle käibe ja tulu kahanemine võrreldes eelmise aasta sama perioodiga on olnud suurem kui 30% ja kelle töötajatest vähemalt 30% on majanduslikest asjaoludest tulenevalt mõjutatud (st kas neile pole tööd anda või ei ole tööd anda kokkulepitud ulatuses). Potentsiaalselt on mõjutatud kõik tööandjad, kes on töölepingulises suhtes vähemalt ühe töötajaga. Statistikaameti andmetel oli Eestis 2018. aastal kokku ca 131 000 asutust/ettevõtet, neist 56 683 ettevõttes oli vähemalt üks töölepinguline töötaja või oli töötajatena tegev juhatus liikmena². Töötajaid kokku oli neis ettevõtetes ca 552 000. Seega kuuluvad muudatusest mõjutatud sihtrühma ca 43% Eesti ettevõtetest ja 83% hõivatutest³.

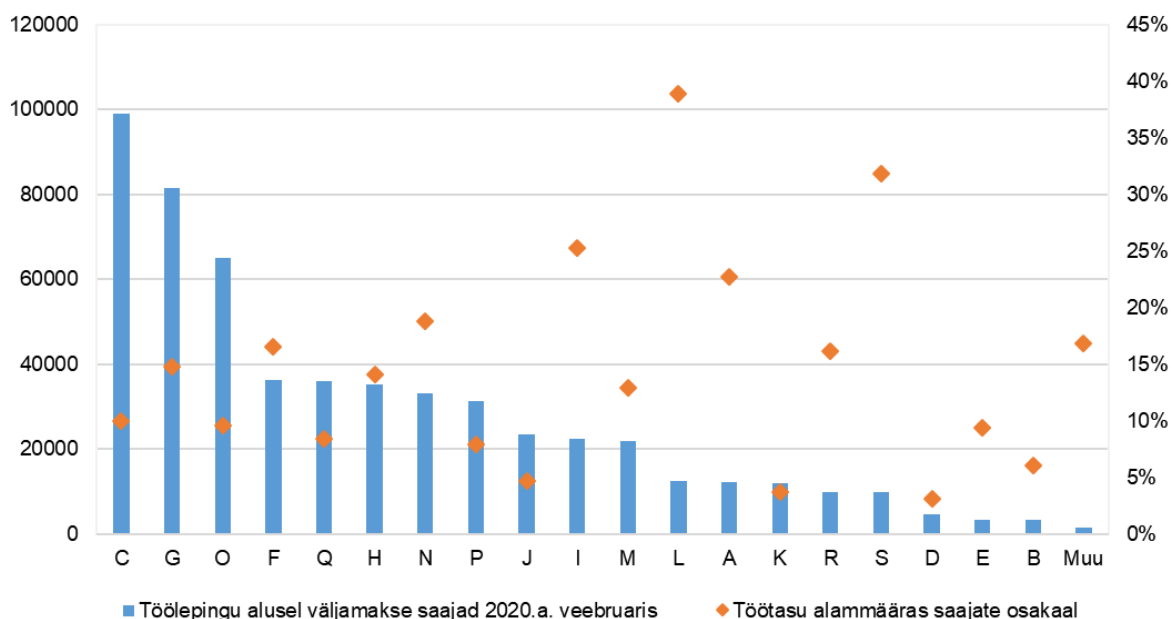
Maksu- ja Tolliameti andmetel oli 2020. a veebruaris töölepingu alusel väljamakse saajaid 555 261 ning neist 17,8% töötasid töötlevas tööstuses, 4% majutuse ja toitlustuse tegevusalal, 1,8% kunsti, meelelahutuse ja vaba aja tegevusalal. Elektrienergia, gaasi, auru ja konditsioneeritud õhuga varustamise tegevusalal töötas veebruaris väljamakse saanud töötajatest 0,8%. Nimetatud tegevusalade võrdluses oli töötasu miinimummääras (arvestatud täistööaega) saajate osakaal kõige suurem majutuse ja toitlustuse tegevusalal (25,3% kõikidest majutuse ja toitlustuse tegevusalal töölepinguga töötanud inimestest, kes said 2020. aasta veebruaris väljamakseid). 16,1% oli töötasu miinimummääras saajaid kunsti, meelelahutuse ja vaba aja tegevusalal ning töötlevas tööstuses 10%. Majutuse ja toitlustuse tegevusalaga võrreldes on suurem alampalga saajate osakaal veel muu teenindavate tegevuste ja kinnisvaraalse tegevuse korral.

Joonis 1. Töölepingu alusel väljamakse saajate arv ja alampalgas saajate osakaal tegevusalati¹, 2020. a veebruar

² Ettevõtete arv Tööinspektsiooni andmebaasis, kus Maksu-ja Tolliameti andmetel töötab vähemalt üks töölepinguline töötaja.

https://www.ti.ee/fileadmin/user_upload/dokumendid/Meedia_ja_statistika/Toeokeskkonna_ulevaated/2013/Toeokeskkonna_ulevaade_2019_V6_web.pdf

³ Statistikaameti 2018. aasta andmetel oli hõivatuid vanuses 15 kuni 74 aastat 664 700 ning 2019. aastal 671 300.



¹ Tegevusalad: A – Põllumajandus, metsamajandus ja kalapüük ; B – Mäetööstus; C – Töötlev tööstus; D – Elektrienergia, gaasi, auru ja konditsioneeritud õhuga varustamine; E – Veevarustus; kanalisatsioon, jäätme- ja saastekäitlus; F – Ehitus; G – Hulgi- ja jaekaubandus; mootorsõidukite ja mootorrataste remont; H – Veondus ja laondus; I – Majutus ja toitlustus; J – Info ja side; K – Finants- ja kindlustustegevus; L – Kinnisvaraala tegevus; M – Kutse-, teadus- ja tehnikaala tegevus; N – Haldus- ja abitegevused; O – Avalik haldus ja riigikaitse; kohustuslik sotsiaalkindlustus; P – Haridus; Q – Tervishoid ja sotsiaalhoolekanne; R – Kunst, meelelahutus ja vaba aeg; S – Muud teenindavad tegevused; Muu – mujal nimetamata tegevusala.

Allikas: Eesti Maksu- ja Tolliamet, sotsiaalministeeriumi arvutused

Kõikide tegevusalade mediaan brutotöötasu suurus oli 2020. aasta veebruaris 1145 eurot ning keskmine brutotöötasu 1347 eurot, siis täistööaja korral olid need vastavalt 1239 eurot ja 1462 eurot. Tegevusalade võrdluses selgub, et neist peaaegu kõige madalam mediaan brutotöötasu on majutuses ja toitlustes (818 eurot, täistööaeg). Kunsti, meelelahutuse ja vaba aja tegevusalal (1244 eurot) ning töötlevas tööstuses (1196 eurot) töötavate inimeste mediaan brutotöötasu on tegevusalade keskmise (1239 eurot) lähedal või sellest mõnevõrra suurem.

Keskmise täistööaja brutotöötasu võrdluses oli kõige madalam töötasu majutuses ja toitlustuses (931 eurot). Kunsti, meelelahutuse ja vaba aja tegevusalal ning töötlevas tööstuses töötavate inimeste keskmine brutotöötasu (vastavalt 1424 eurot ja 1378 eurot) on tegevusalade keskmisest (1462 eurot) siiski mõnevõrra madalam. Arvestades, et tegevusalade keskmine alampalga saajate osakaal oli 13% ning ka nii mediaan kui keskmist brutotöötasu ulatust, siis võib öelda, et muudatus mõjutab oluliselt just eeldatavalt kõige suuremas majanduslikus raskuses olevate tegevusalade ettevõtteid ja nende töötajaid. Tabelis 1 ja 2 kirjeldatud näidete alusel võib eeldada, et muudatus avaldab suuremat mõju nendele tööandjatele, kes ei saa tööd anda kuni 1150 eurost brutotöötasu teenivatele töötajatele, kuid oluline mõju ilmneb ka teiste puhul.

Tabel 3. Töölepingu alusel väljamakse saajate keskmine ja mediaan brutotöötasu täistööaja korral tegevusalati, 2020. a veebruar

	Täistööajaga töötajate mediaan brutotöötasu, eurot	Täistööajaga töötajate keskmine brutotöötasu, eurot

Avalik haldus ja riigikaitse; kohustuslik sotsiaalkindlustus	1365	1489
Ehitus	1122	1337
Elektrienergia, gaasi, auru ja konditsioneeritud õhuga varustamine	1700	1951
Finants- ja kindlustustegevus	1882	2460
Haldus- ja abitegevused	1099	1340
Haridus	1340	1611
Hulgi- ja jaekaubandus; mootorsõidukite ja mootorrataste remont	1116	1338
Info ja side	1569	1842
Kinnisvaraala tegevus	676	1030
Kunst, meelelahutus ja vaba aeg	1244	1424
Kutse-, teadus- ja tehnikaala tegevus	1372	1657
Majutus ja toitlustus	818	951
Muud teenindavad tegevused	860	1041
Mäetööstus	1312	1441
Põllumajandus, metsamajandus ja kalapüük	940	1146
Tervishoid ja sotsiaalhoolekanne	1048	1230
Töötlev tööstus	1196	1378
Veevarustus; kanalisatsioon, jäätme- ja saastekäitlus	1230	1365
Veondus ja laondus	1311	1652

Allikas: Eesti Maksu- ja Tolliamet, sotsiaalministeeriumi arvutused

Mõju avaldumise sagedus

Mõju sagedus on ebaregulaarne (harv), kuna toetust makstakse välja kord kuus ning toetust saab üks tööandja taotleda maksimaalselt kahe kuu eest.

Ebasoovitavate mõjude risk

Muudatus võib mõjutada ettevõtete vahelist konkurentsi, kuivõrd osad neist kvalifitseeruvad ning saavad seeläbi võrreldes teistega eelise töajukulude katmisel ehk moonutab konkurentsi ettevõtete vahel. Näiteks ei puuduta muudatus füüsilisest isikust ettevõtjaid, völaõiguslike lepingute alusel töötajaid jm. Tegevusalade võrdluses tuleb aga arvestada, et tegemist on eriolukorra tõttu tekkinud käibe ja tulu vähenemisega, mis on pannud need ettevõtted teatud tegevusaladega võrreldes oluliselt halvemasse olukorda.

Kokkuvõttes kaasneb muudatusega oluline mõju kõigile ettevõtetele, kellel on töölepingulisi töötajaid ja kes eriolukorra tõttu tekkinud majanduslike probleemide tõttu ei saa töötajatele maksta senises ulatuses töötasu või kes ei saa töötajatele tööd võimaldada.

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele ning avaliku sektori kuludele ja tuludele

Mõju ulatus

Töötasu hüvitamisega suureneb Eesti Töötukassa töötajate töökoormus ning muutub töökorraldus. Kuivõrd muudatus on erakorraline, siis eeldab see töötukassa kiiret olukorraga kohanemist ning ressursside ümberpaigutamist vastavalt muutunud vajadustele. Eelduse kohaselt suureneb hüppeliselt vajadus Töötukassa töötajate nõustamise järgi, sest kasvab nõustamist vajavate tööandjate hulk, kellele tuleb selgitada hüvitisele kvalifitseerumise tingimusi ning sellega kaasnevat menetlusprotsessi. Muudatuse tulemusena peab Töötukassa hakkama menetlema töötasu hüvitamise taotlusi ning tegema uut liiki väljamakseid, mis eeldab nii töötajate (tööandjate nõustajate, menetlejate) kiiret kohanemist,

kui ka arendustegevusi infosüsteemides, arvestades töötasu hüvitamisega kaasnevaid eripärasid. Kuigi muudatus on Töötukassa jaoks erakorraline ning hõlmab potentsiaalselt väga paljusid tööandjaid, kellel on õigus Töötukassa kaudu töötasu hüvitamist taotleda, võib mõju ulatust pidada siiski keskmiseks, sest Töötukassal on olemas piisav arv töötajaid ning vajalikud teadmised ja oskused tulemaks toime ka erakorralistes olukordades.

Muudatusest mõjutatud sihtrühma suurus

Muudatus mõjutab Eesti Töötukassat tervikuna, kuid eeskätt otseselt infosüsteemide arendamisega, tööandjate nõustamisega ning töötasu hüvitamise taotluste menetlemisega tegelevaid töötajaid. EMTA puhul mõjutab muudatus eeskätt nende töötajate töökoormust, kes tegelevad käibe/tulu deklaratsioonide väljastamisega. Eelnevast tulenevalt on sihtrühma suurus väike.

Mõju avaldumise sagedus

Töötasu hüvitamise näol on tegemist ajutise meetmega, mida makstakse perioodil märts kuni mai, millest tulenevalt puutub nii Eesti Töötukassa kui ka EMTA muudatusest tingitud mõjudega nimetatud perioodil kokku igapäevaselt.

Ebasoovitavate mõjude risk

Ebasoovitavate mõjude risk võib ilmneda, kui Töötukassa ei suuda piisavalt kiiresti viia sisse vajalikke muudatusi infosüsteemides, mistõttu võib toetuse avalduste vastuvõtmine ning sellest tulenevalt hüvitise väljamaksmine viibida. Lisaks võib tekkida ebasoovitavate mõjude risk juhul kui meetme planeerimisega võrreldes kujuneb tegelik vajadus oluliselt suuremaks. Stsenaariumid on kirjeldatud 5. osas, näiteks 250 miljoni euro asemel võib ulatuda kulu 330 miljonist eurost kuni 1,157 miljardi euroni.

Kokkuvõttes kaasneb muudatusega oluline mõju Töötukassa eelarvele ja töökorraldusele.

Muudatuste koondmõju ettevõtete ja/või kodanike halduskoormusele

Kavandatavad muudatused mõjutavad neid ettevõtteid, kellel eriolukorra tõttu on tekkinud makseraskused ja taotlevad seetõttu töötajate töötasu hüvitamist Töötukassast. Muudatusega ei kaasne eeldatavalt halduskoormuse suurenemist, sest ettevõtte käibe/tulu vähenemist kontrollib töötukassa maksu- ja tolliametist. Kohalike omavalitsuste töökorraldust ei muudeta. Töötukassa töökoormus suureneb lisanduvate klientide tõttu, kuid muudatust tegemata suureneks töötukassa pöörduvate inimeste arv, kes on koondatud. Teisalt on tegemist ajutise meetmega, mida rakendatakse märts-mai perioodil. Ka Maksu- ja Tolliametil on vajadus muudatustega kohanemiseks (nt ettevõtete käibe ja tulu tõendi väljastamise osas), kuid tulenevalt meetme lühiajalisusest, ei ole selle mõju suur.

5. Meetme rakendamise seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Töötasu hüvitamise väljamakseid tehakse perioodil 2020. a märts – 2020. a mai ning meetme rakendamise kulud võivad olla kuni 1,157 miljardit eurot. Meedet rahastatakse Eesti Töötukassa tööturuteenuste ja -toetuste sihtkapitalist ning meetme planeeritud eelarve on maksimaalselt 250 miljonit eurot.

Järgmistel eeldustel on hüvitise kulude prognoos Töötukassale ligi 330 miljonit.

- a) EMTA andmetel tegevusalade kaupa (periood 2019 veeb kuni 2020 veeb) on leitud kuu keskmised töötajate arvud (*st kõik töölepingu alusel väljamakse saanud töötajad*);
- b) Töötukassa kulu (*hüvitise kulu koos sotsiaalmaksu kulu ja töötuskindlustusmaksuga*) järgmiste sihtrühmade puhul:
 - a. alampalgaga täiskoormusel töötajad – arvatud Töötukassa kulu alampalga korral;

- b. alampalgaga osakoormusel töötajad – arvatud Töötukassa kulu 300-eurose palga korral;
- c. üle alampalga teeninud täiskoormusel töötajad – arvatud Töötukassa kulu kasutades EMTA täiskoormusele taandatud keskmist väljamakse suurust tegevusalade kaupa, leitud on Töötukassa kulude arvestades tegevusala keskmist väljamakse suurust, hüvitise maksimaalset suurust (1000 eurot) ning TLS paragrahv 35 ja TLS paragrahv 37 erisusi. Mitme tegevusala puhul sai Töötukassa hüvitise nõu lange.
- c) Eeldatud on, et nii TLS paragrahv 35 kui paragrahv 37 realiseeruvad võrdse tõenäosusega (50%:50%).
- d) Tegevusalad saavad mõjutatud erinevalt. Näiteks majutus- ja toitlussektoris on puudutatud 80% töötajatest, aga info ja side sektoris 10% töötajatest.

Erinevalt eeltoodud prognoosist, kui kõik Eesti tööandjad ja töötajad sellele kvalifitseeruksid, oleks meetme kulu 1,157 miljardit. See stsenaarium pole aga tõenäoline.

6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub üldises korras.

7. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu arutati töötukassa nõukogu koosolekul 17. märtsil ja 18. märtsil 2020. a. Määruse eelnõu kiideti heaks töötukassa nõukogu 20. märtsi 2020. a. koosolekul.