



Tervisekriisist tingitud töötuse riski leevendamine Euroopas

Nr 3

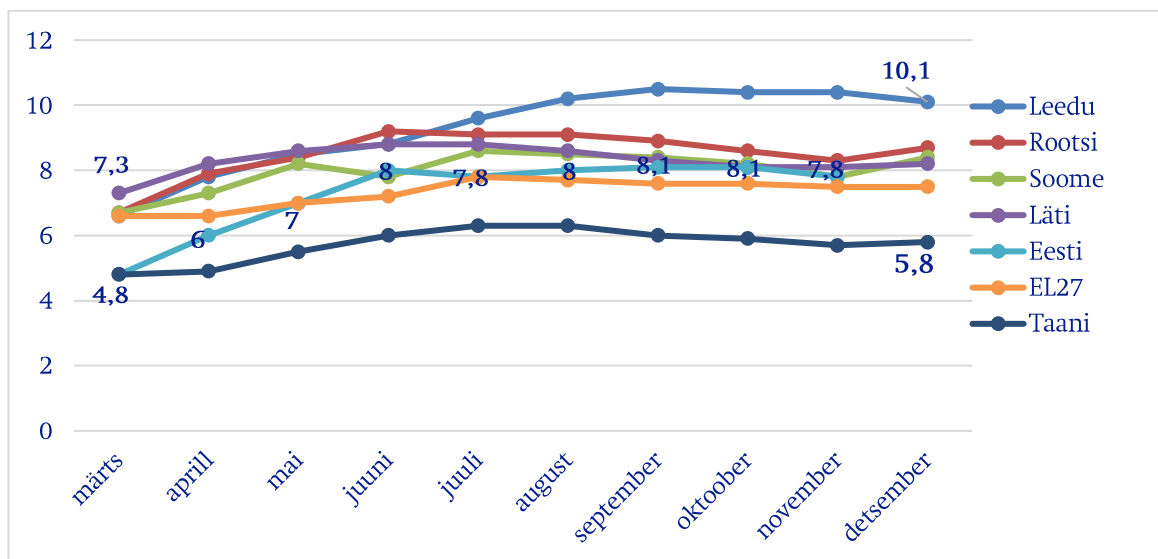
08.02.2021

Covid-19 pandeemia esimese laine ajal majanduse sulgemine ja teise laine ajal piirangute osaline taaskehtestamine on paljudele eurooplastele kaasa toonud sissetulekute kaotamise, töötuse või osalise töötuse ja isiklike säästude varasema kasutuselevõtu. Euroopa Parlamendi tellitud avaliku arvamusuuringu¹ järgi on ELi liikmesriikides pandeemia mõju oma sissetulekutele tundnud 39% vastanutest ja lisaks arvas 27% vastanutest, et tõenäoliselt mõjutab see nende sissetulekut lähitulevikus. Käesolev teemaleht annab ülevaate, milliseid meetmeid rakendatakse töötuse riski leevendamiseks ja sissetulekute säilitamiseks Euroopas.

Suurenev töötus

Kohustuslikud äripiirangud, karantiinid ja liikumise piiramine seadsid ettevõtteid tõsise olukorra ette, mis tõi riikides kaasa töötuse kasvu. Prognoosi kohaselt tõuseb ELi töötuse määr 2019. aasta 6,7%-lt 2020. aastal 7,7%-le ja 2021. aastal 8,6%-le ning langeb seejärel 2022. aastal 8,0%-le. ELi liikmesriikidest suurima töötusega võitlevad Hispaania ja Kreeka. Hispaanias oli 2020. aasta detsembris 3,7 miljonit töötut ning töötuse määraks registreeriti 16,2%. Madalaima töötusega paistavad kriisi ajal silma Tšehhi ja Poola, kus 2020. aasta detsembris registreeriti töötuse määraks vastavalt 3,1% ja 3,3% (töötuid vastavalt 166 000 ja 551 000). Eesti lähiriikidest oli kriisi alguses kõrgeim töötuse määr Lätis, madalaim Eestis ja Taanis. Alates juulist paistis kõrgeima töötuse määraga silma Leedu, järgnevad Rootsi, Soome, Läti, Eesti² ja Taani (joonis 1).

Joonis 1. Töötuse määr Eesti lähiriikides 2020. aastal (%).



Allikas: Eurostat (tabeli kood UNE_RT_M).

¹ Kantar. Euroopa Parlament (november 2020) „Public opinion in the EU in times of Covid-19 (3rd survey)“.

² Eesti töötuse määra näitaja on joonisel välja toodud numbriliselt alates märtsist novembrini 2020.

Suureneval töötusel on nii sotsiaalne kui majanduslik mõõde, mis toob lisaks üksikisikute sissetulekute kaotusele kaasa suurema surve sotsiaaltoetustele ja ka maksutulude vähenemise. Massiliste koondamiste piiramiseks, inimkapitali hoidmiseks ja sissetulekute kaitsmiseks rakendatakse kriisi aegadel erinevaid töökohtade säilitamise meetmeid.

Töötuse riski leevendamise meetmed Euroopas

Rakendatavate meetmete eesmärgiks on säilitada töökohti vähendades ajutiselt ettevõtete tööjõukulusid, mis moodustavad sageli suure osa ettevõtete tegevuskuludest, näiteks teenindussektoris, mida kriis on eriti mõjutanud. OECD andmetel on enamik Euroopa riike kasutanud töökohtade säilitamiseks uusi või olemasolevaid lühiajatöö toetuse ja palgatoetuse meetmeid (vt tabel 1).³ Seitsmeteistkümnes riigis rakendati olemasolevat **lühiajatöö toetusmeedet**, kuid kuna olukord vajas kriisi alguses kiiret reageerimist, siis lihtsustati toetuse saamise taotlemisel ettevõtetele esitatavaid nõudeid. Meetmele juurdepääsu kiirendamiseks vähendati osades riikides (nt Poola) majanduslike põhjenduste künniseid ning osades riikides (nt Belgia, Tšehhi, Prantsusmaa, Itaalia ja Hispaania) aktsepteeriti tervisekriisile kui vääramatule jõule viitamist. Itaalia, kus lühiajatöö toetuse meede piirdus seni suurettevõtetega ja teatud sektoritega, laiendas meetet kõigile sektoritele ja igas suuruses ettevõtetele. Riigid lihtsustasid ja muutsid sujuvamaks ka veebirakenduste kasutamist ning võimalust esitada taotlusi tagasiulatuvalt. Lisaks vähendati kriisi esimestel kuudel ettevõtete omaosaluse nõuet töötajatele hüvitise maksmisel ning tõsteti töötasu ja hüvitise asendamise määra.

Tabel 1. Olemasolevad ja uued töökohta säilitamise meetmed.

	Olemasolev lühiajatöö meede	Juurdepääsu lihtsustamine	Toetus laieneb ajutistele töötajatele	Uus lühiajatöö meede	Uus palgatoetuse meede
Austria	X	X			
Belgia	X	X			
Eesti					X
Hispaania	X	X	X		
Iirimaa *	X				X
Island				X	
Itaalia	X	X	X		
Kreeka				X	
Leedu				X	
Luksemburg	X	X			
Läti				X	
Madalmaad *	X				X
Norra	X	X			
Poola					X
Portugal	X	X	X		
Prantsusmaa	X	X	X		
Rootsi	X	X			
Saksamaa	X	X	X		
Slovakkia	X	X			
Sloveenia				X	
Soome	X	X	X		
Šveits	X	X	X		
Taani	X	X		X	
Tšehhi	X	X			
Ungari				X	
Ühendkuningriik				X	

Allikas: OECD. (* Iirimaa ja Madalmaad asendasid olemasoleva lühiajatöö toetusmeetme ajutise palgatoetuse meetmega.)

³ OECD (2020) "Job retention schemes during the COVID-19 lockdown and beyond."

Lisaks tavapärasele töövormidele laiendasid osad riigid hüvitise saamise tingimusi ajutistele töötajatele, renditöötajatele ja isegi teatud kategooriale füüsilisest isikust ettevõtjatele. Enamikes riikides sõltus hüvitise suurus töötaja palgast ja ülempiirist, millest kõrgemat hüvitist ei makstud. Kuigi hüvitiste tasemetes on riigiti mõningaid erinevusi, on töötajatele makstavate hüvitiste tase suhteliselt kõrge, ulatudes 100%-st Taanis (riigi osa 75% töötaja palgast ülempiiriga 30 000 DKK⁴ ja 25% ettevõtte panus) kuni 75%-ni Lätis (ülempiiriga 700 eurot). Maksti ka palgast sõltumatut nn ühtse määraga hüvitist, näiteks Kreekas, kus selle suuruseks oli 800 eurot. Islandil said lühendatud tööajaga töötajad hüvitist tavapärase töötushüvitise normi ulatuses. Kõige pikema lühiajatöö toetusmeetme kestusega eristuvad Prantsusmaa ja Saksamaa.

Lühiajatöö toetusmeetme puhul subsideerib riik vähendatud tunde lühiajatöö või ajutiste koondamiste skeemi alusel. Tuntuimad neist on Prantsuse *Activité Partielle*, Saksa *Kurzarbeit* ja Itaalia *Cassa Integrazione*.

Prantsusmaa võimaldab ettevõtetel kasutada *Activité Partielle*-nimelist meetet järgmistel juhtudel – majanduslik olukord, tarneraskused, erandlik katastroof või halb ilm, ümberkujundamine, ettevõtte moderniseerimine või muu erandlik asjaolu (näiteks Covid-19). Seda toetusmeetet saab taotleda iganädalase töötaja lühendamise või ajutiselt ettevõtte täieliku või osalise sulgemise korral. Toetusmeetme kestus võib olla kuni 12 kuud, mida saab pikendada. Covid-19 pandeemia aegne korraldus võimaldab kõikidel töötajatel, nii püsiva kui ajutise töölepinguga, saada tööandjalt hüvitist 70% oma brutopalgast. Riik hüvitab tööandjale töötajatele makstava hüvitise kuni 4,5-kordse tunnitasu alammäärani. Toetusmeetet muudeti majandustegevuse taastumisel teatud sektorites alates juunist ja novembrist 2020 vähem heldemaks (lisati esmalt ettevõtete omaosaluse kohustus töötaja hüvitise 15% ja hiljem suurendati seda 40%-ni ning ka töötajale vähenes hüvitis 70%-lt 60%-le). Sektorites, kus jätkuvalt kehtisid piirangud (nt turism, toitlustamine või kultuur) muudatusi ei tehtud. Pikaajalisemate raskustega ettevõtted saavad meetet kasutada 2022. aastani.

Saksamaa *Kurzarbeit*-nimelisest meetmest said ettevõtted alates 2020. aasta märtsist taotleda toetust, kui töötaja lühendamine mõjutas 10% ettevõtte töötajaid. Toetusmeetme kestuseks on 12 kuud, mida saab eritingimustel pikendada kuni 21 kuuni. Tööandjad maksid töötajatele hüvitist 60% palgast (lastega töötajate puhul 67%), mis omakorda hüvitatakse riikliku tööhõivetalituse poolt. Toetust laiendati ajutise töölepinguga töötajatele, praktikantidele ja renditöötajatele. Eelmise aasta aprillis tõsteti töötasu ja hüvitise asendusmäärasid juhul, kui töötaja tööaeg on vähemalt 50%, siis alates neljandast kuust makstakse hüvitist 70% ja seitsmendast kuust 80% (lastega töötajate puhul vastavalt 77% ja 87%). Lisaks kaotati piirangud, mis ei luba töötada veel teisel töökohal lühiajatöö hüvitise saamise ajal. Hinnanguliselt saavad lühiajatöö hüvitist 5,5% kogu tööjõust ehk 2,35 miljonit töötajat.

Itaalia laiendas oluliselt oma lühiajatöö toetusmeetme (*Cassa Integrazione Guadagni*) ulatust, võimaldades taotlust esitada igas suuruses ja kõigi sektorite ettevõtetel. Ettevõtted said lihtsalt kinnitada, et Covid-19 kriis on neid negatiivselt mõjutanud, ilma et nad oleks pidanud esitama üksikasjalikke tõendeid. Taotlust sai esitada nelja kuu jooksul pärast tegevuse vähendamise algust. Tööandjate omaosaluse nõue peatati, samas töötajate hüvitiste määr jäi samaks. Hüvitisi maksti 80% brutopalgast ülempiiriga 998 eurot kuni 2159-eurose palga puhul ja ülempiiriga 1199 eurot kõrgemate palkade puhul.

Teise meetmena võtsid mitmed riigid kasutusele **ajutised palgatoetused**. Toetusmeetme on mõeldud ettevõtetele, kellel on märkimisväärne käibe langus. OECD andmetel rakendasid nn ajutise palgatoetuse meetet Euroopas neli riiki (Eesti, Iirimaa, Poola, Madalmaad).

⁴ Ümberarvutatult u 4033 eurot.

Eestis rakendatud nn töötasu hüvitise meetmel on seni olnud mitu etappi, mis erinevad ettevõtetele esitatud tingimuste poolest.⁵ Hüvitise suurus sõltus töötaja eelnevast brutotöötasust: esimeses etapis (märts kuni mai) moodustas hüvitis 70% eelnevast keskmisest töötasust, kuid mitte rohkem 1000 eurot ning teises etapis (juuni) 50% eelnevast keskmisest töötasust, kuid mitte rohkem kui 800 eurot. Tööandja pidi omalt poolt tasuma töötajale brutotasu vähemalt 150 eurot. Töötukassa andmetel kujunes esimeses etapis kolme kuu keskmiseks hüvitise suuruseks 689 eurot.⁶

Madalmaad asendasid kehtinud lühiajatöö meetme ajutise palgatoetuse meetmega (*Temporary Emergency Bridging Measure NOW*) ning abikõlbulikud olid ettevõtted, kelle käibe langus oli vähemalt 20%. Kui käibe kaotus oli 100%, siis töötaja hüvitis oli 90% palgast, kui käibekahjum oli 50%, siis hüvitist maksti 45% palgast ja kui käive kahanes 25%, siis hüvitist maksti 22,5% palgast.

Euroopa Liidu tasandi meede

Paralleelselt riiklike meetmetega reageeris EL tööhõivekriisi küsimustele tööhõive toetamise erakorralise rahastu (TERA, ingliskeelse terminiga SURE - *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*) loomisega. Rahastust toetatakse lühendatud tööaja ja sellega samalaadseid meetmeid, mida riigid on Covid-19 pandeemia tõttu kehtestanud, et aidata liikmesriikidel säilitada töökohti ning kaitsta seeläbi töötajaid ja füüsilisest isikust ettevõtjaid töötuseriski ja sissetuleku kaotuse eest. Riikide poolt TERA raames antud tagatised võimaldavad EL-i laenata finantsturgudelt kuni 100 miljardit eurot ja anda liikmesriikidele soodsatel tingimustel laenu, et tulla toime tööhõive säilitamiseks tehtavate avaliku sektori kulutuste järsu suurenemisega. Ka Eesti on andnud selleks puhuks riigigarantii summas u 49 miljonit eurot. TERA-st on seni toetust taotlenud 18 liikmesriiki (Belgia, Bulgaaria, Hispaania, Horvaatia, Iirimaa, Itaalia, Kreeka, Küpros, Leedu, Läti, Malta, Poola, Portugal, Rumeenia, Slovakkia, Sloveenia, Tšehhi ja Ungari) ja kokku on heaks kiidetud 90,3 miljardi euro suurune rahaline toetus.

Kokkuvõte

Covid-19 leviku pidurdamiseks kasutatud piirangud viisid ettevõtted erakorralistesse raskustesse, mis oleks ilma valitsuste abipakettideta paljudele ettevõtetele tähendanud personali kärpimist. Kõikides Euroopa riikides kasutati personali hoidmiseks ja töökohtade säilitamiseks lühiajatöö toetusmeedet või ajutist palgatoetust. Peamiselt kasutasid valitsused ettevõtetele abi pakkumisel lühiajatöö toetusmeedet. Tuntuimad lühiajatöö toetusmeetmed on Prantsuse *Activité Partielle*, Saksa *Kurzarbeit* ja Itaalia *Cassa Integrazione*. Neli riiki pakkusid ettevõtjatele töötajate sissetuleku tagamiseks ajutist palgatoetust, sh Eesti. Nende meetmete kasutamise valikul lähtuti peamiselt vastavalt kas töötaja lühendamise või käibe langusest tingitud raskustest ettevõttele. Üldiselt on mõlema meetme puhul tegemist lühiajalise mõnekuulise kestusega meetmega ja riigid on neid kohandanud vastavalt muutuvatele majandus- ja tervisetingimustele ning sektoripõhiste tagajärgedele. Tööhõive säilitamiseks tehtavate avaliku sektori kulutuste järsu suurenemisega toimetulekuks liikmesriikides lõi EL paralleelselt riiklike meetmetega 100 miljardi euro suuruse TERA rahastu.

Kai Raudkivi
nõunik
kai.raudkivi@riigikogu.ee

⁵ Kriisi esimestel kuudel (märts kuni mai) oli käibe languse nõue vähemalt 30% võrreldes eelmise aasta sama kuu käibe või tuluga; teises etapis (juuni) maksti hüvitist, kui ettevõtte käive või tulu oli vähenenud eelmise aasta juuniga võrreldes vähemalt 50%. Kolmas etapp puudutab Harjumaa ja Ida-Viru tööandjaid, kelle tegevus oli erakorraliste asjaolude tõttu häiritud perioodil 28. detsember 2020 kuni 31. jaanuar 2021.

⁶ Töötukassa (jaanuar 2021). Ülevaade töötasu hüvitise saajate käekäigust.

https://www.tootukassa.ee/sites/tootukassa.ee/files/tootasu_huvitise_luhianaluus_raport.pdf

Kasutatud allikad

- OECD. “Job retention schemes during the COVID-19 lockdown and beyond.” October 2020.
Kättesaadav: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=135_135415-6bardplc5q&title=Job-retention-schemes-during-the-COVID-19-lockdown-and-beyond
- Kantar. “Uncertainty/EU/Hope. Public opinion in the EU in times of COVID-19 (3rd survey)”.
Commissioned by European Parliament. November 2020.
Kättesaadav: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2020/public-opinion-in-the-eu-in-time-of-coronavirus-crisis-3/en-covid19-survey3-report.pdf>
- The European instrument for temporary support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE).
Kättesaadav: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure_en

Õigus- ja analüüsi osakond on Riigikogu struktuuriüksus, mis nõustab parlamendiliikmeid ja nende heaks töötavaid ametnikke. Käesolev teemaleht on koostatud osakonna algatusel. Autorid on valmis arutlema huvilistega töö sisu üle ja kommentaarid on teretulnud.