

Tööturuteenuste ja -toetuste seaduseelnõu väljatöötamise kavatsus

SISUKORD

<i>I HETKEOLUKORD, KEHTIV REGULATSIOON, UURINGUD JA ANALÜÜSID</i>	2
1.1 Sissejuhatus	2
1.1.2 Kasutatud mõisted ja lühendid	3
1.2 Hetkeolukord tööturul ja tööturutrendid.....	4
1.3 Sihtrühmad	5
1.4 Kehtiv regulatsioon.....	7
1.5 Analüüsid ja uuringud.....	9
1.6 Kaasatud ja kaasatavad osapooled	10
<i>II PROBLEEMID, SOOVITUD SAAVUTATAVA OLUKORRA KIRJELDUS, EESMÄRGID</i>	10
Probleem 1 - Eesti tööhõivepoliitika õiguslik korraldus on keeruline ja killustunud, muutes selle haldamise koormavaks ning inimesele raskesti mõistetavaks.....	11
1.1 Tööturuteenuste osutamist erinevatele sihtrühmadele reguleerivad erinevad õigusaktid. ..	11
1.2 Mitmes erinevas õigusaktis töötushüvitiste ja tööturutoetuste reguleeritus ei taga õigusselgust.....	14
Probleem 2 - Nõrgalt tööturuga seotud inimesed ei jõua piisavalt tööturuteenusteni ning tööturuteenuste ja sotsiaalteenuste seos on nõrk.	15
Probleem 3 - Tööturumeetmetele juurdepääs on jäigalt määratletud tööturuseisundiga (nt töötuna arvele võetud /tööotsija), sh on kasutatavad mõisted aegunud ning õiguste-kohustuste tasakaal vajab kohandamist.	17
3.1 Tööturuseisundid ja juurdepääs tööturumeetmetele.....	17
3.2 Õiguste ja kohustuste tasakaal.....	19
Probleem 4 - Tööhõivepoliitika kujundamise institutsionaalne korraldus on toimiv, kuid koordineerimise arenguruumi.....	24
<i>III PROBLEEMIDE VÕIMALIKUD MITTEREGULATIIVSED LAHENDUSED</i>	28
<i>IV PROBLEEMIDE VÕIMALIKUD REGULATIIVSED LAHENDUSED</i>	29
Kavandatav muudatus 1 – Teenuste ja toetuste süsteemi õigusaktide tasandil süstematiseerimine ja lihtsustamine.	29
Kavandatav muudatus 2 – KOVidega koostöö täpsustamine.....	31
Kavandatav muudatus 3 – Tööturuteenuseid saama õigustatud sihtrühmade ning töötaja ja töötaja mõistete ülevaatamine.	31

Kavandatav muudatus 4 – Töötuna arvele võetud/tööotsija õiguste ja kohustuste, sealhulgas aktiivsusnõuete kaasajastamine.....	32
Kavandatav muudatus 5 – Tööturuteenuste väljatöötamise koordinatsiooni parandamine.	32
4.1. Regulaatiivsete võimaluste põhiseadusega ning Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega määratud raamid.....	33
V REGULATIIVSETE VÕIMALUSTE MÕJUDE EELANALÜÜS JA MÕJUDE OLULISUS	34
5.1. Kavandatav muudatus 1 – Teenuste ja toetuste süsteemi õigusaktide tasandil süstematiseerimine ja lihtsustamine	34
5.2. Kavandatav muudatus 2 – KOVidega koostöö täpsustamine.....	36
5.3. Kavandatav muudatus 3 – Tööturuteenuseid saama õigustatud sihtrühmade ning töötaja ja tööotsija mõistete ülevaatamine	38
5.4. Kavandatav muudatus 4 - Töötuna arvele võetud/tööotsija õiguste ja kohustuste, sealhulgas aktiivsusnõuete kaasajastamine.....	40
5.5. Kavandatav muudatus 5 – Tööturuteenuste väljatöötamise koordinatsiooni parandamine ...	41
5.6. Mõju riigijulgeolekule ja välissuhetele	42
5.7. Muudatuste koondmõju ettevõtete ja/või kodanike halduskoormusele	42
VI KAVANDATAV ÕIGUSLIK REGULATSIOON JA SELLE VÄLJATÖÖTAMISE TEGEVUSKAVA	43
6.1. Valitav lahendus	43
6.2. Puudutatud muudetavad õigusaktid.....	43
6.3. Eeldatav eelnõu valmimise ja kooskõlastamisele saatmise aeg	43
6.4. Õigusakti eeldatav jõustumise aeg.....	43
6.5. Väljatöötamiskavatsuse ettevalmistajad.....	43

I HETKEOLUKORD, KEHTIV REGULATSIOON, UURINGUD JA ANALÜÜSID

1.1 Sissejuhatus

Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis 2021–2023 on tervise- ja tööministri vastutada ülesanne analüüsida ja teha ettepanekud tööturuteenuste pakkumise tõhustamiseks. Sotsiaalministeeriumi tellimisel ja Euroopa Komisjoni struktuurireformide tugiteenistuse (SRSS) rahastusel viis OECD läbi Eesti tööturuteenuste pakkumise analüüsi „Aktiivse tööturupoliitika edendamine Eestis“¹. 11.03.2021 andis valitsuskabinet tuginedes OECD ettepanekute tutvustusele sotsiaalministeeriumile ülesande esitada 2021. aasta lõpuks tööturuteenuste ja -toetuste seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus (VTK).

Tööturuteenuseid rahastatakse erinevatest allikatest (nt riigieelarvelised eraldised, töötuskindlustusvahendid, Euroopa Liidu toetused) ja teenuste osutamist reguleerivad erinevad õigusaktid. Seetõttu on tööturuteenuste osutamise süsteem aja jooksul muutunud väga keerukaks, seotud osapoolte jaoks koormavaks ning sihtrühmade jaoks raskesti hoomatavaks. Sellega kaasneb

¹<http://www.oecd.org/employment/improving-the-provision-of-active-labour-market-policies-in-estonia-31f72c5b-en.htm>

erinevaid probleeme, aga muuhulgas võib sihtrühmade jaoks raskesti mõistetav süsteem osaliselt tingida selle, et mitte kõik, kellel oleks võimalus tööturuteenustest abi saada, ei jõua vajalike teenusteni.

Samuti on ajas muutunud arusaam, kellele ning milliseid tööturuteenused peaks pakkuma ehk teenusesaajate ring on laienenud ja teenuseid lisandunud ning muutustele tööturul teenuste disainiga reageerimine on jätkupidev protsess. Muudatusi on tehtud seni üksikaktide muudatustena, mis on panustanud süsteemi keerukusse. Süsteemi lihtsustamiseks ja kaasajastamiseks on vajalik õigusraamistik lahti võtta ja süstematiseerida. Selle keskseks osaks on tööturuteenuste ja -toetuste seadus (edaspidi TTTS)², mis reguleerib tööturuteenuste osutamist (sh tööhõiveprogrammi koostamist), tööturutoetuste maksmist ja arvestuse pidamist töötute ja tööotsijate üle. TTTS muutmise eesmärk on korrastada tööturuteenuste osutamise süsteem sellisel, et see oleks selgem ja läbipaistvam, väldiks dubleerimist ja ebaefektiivsust, samas võimaldades kiiresti reageerida vajalike tööturuteenustega tööturu muutustele ja sihtrühmade vajadustele.

1.1.2 Kasutatud mõisted ja lühendid

Aktiivsusnõuded – nõuded, mida töötu peab täitma, et säilitada õigus töötustaatusele ja/või töötushüvitistele.

ALMP – rahvusvaheliselt kasutatav lühend aktiivsete tööturumeetmete ehk tööturuteenuste kohta, mis tuleneb inglisekeelsest terminist *Active Labour Market Policies*. Kasutatud VTKs, kuna puudub levinud eestikeelne lühend.

EGF – Euroopa Globaliseerumisega Kohanemise Fond

EL – Euroopa Liit

ESF – Euroopa Sotsiaalfond

EVAT – ettevõtlusega alustamise toetus

HTM – Haridus- ja Teadusministeerium

KOV – kohalik omavalitsus

PES – rahvusvaheliselt kasutatav lühend riiklike tööturuasutuste kohta, mis tuleneb inglisekeelsest terminist *Public Employment Services*. Kasutatud VTKs, kuna puudub levinud eestikeelne lühend.

SMT – sõidu- ja majutustoetus

TAT – toetuse andmise tingimused, VTK kontekstis Euroopa Sotsiaalfondist kaasrahastatavad ministri käskkirjaga kinnitatud tööturumeetmete programmid.

THP – tööhõiveprogramm

TKindIS – töötuskindlustuse seadus

TKH – töötuskindlustushüvitis

TT – töötutoetus

TTTS – tööturuteenuste ja -toetuste seadus

TVR TAT – programm „Tööturuteenuste osutamine töövõimereformi sihtrühmale“

TVT – töövõimetoetus

² <https://www.riigiteataja.ee/akt/108072020012>

Tööturumeede – tööturuteenus, toetus või mõlema kombinatsioon. Aktiivsed tööturumeetmed tähistavad teenuseid ning passiivsed tööturumeetmed toetusi.

Töötü – Statistikaameti Eesti tööjõu-uuringu (ETU) mõistes tööealine inimene (vanuses 15-74), kes otsib tööd ning on valmis tööle asuma, Eesti Töötukassa (edaspidi töötukassa) mõistes töötuna registreeritud isik (vanuses 16 kuni pensioniiga)³.

Tööotsija – TTTS-s on kasutatud kitsamalt registreeritud tööotsija mõistes, samas töötukassa poolt kasutatud ka laiemas tähenduses isikute markeerimiseks, kes töötukassa abil tööd soovivad leida.

Tööturuga nõrgalt seotud isikud - ei tööta erinevate takistuste tõttu üldse või töötavad madalalpalgalistel, ajutistel või lühiajalistel töökohtadel (termin markeerib OECD analüüsiraportis tööjõu puhvrit, kelle konkurentsivõimet on tööturumeetmete abil võimalik tõsta)

VKE – väikese ja keskmise suurusega ettevõtte

VV – Vabariigi Valitsus

1.2 Hetkeolukord tööturul ja tööturutrendid

Enne COVID-19 pandeemiat asetus Eesti Euroopa Liidu (EL) riikide seas nii tööhõive kui tööjõus osalemise määra poolest esimeste hulka⁴. COVID-19 pandeemia tõi tagasilöögi ning kiire töötuse tõusu, kuid sellele vaatamata on Eestis tööhõive määr kõrge. 2021. aasta II kvartalis oli Statistikaameti andmetel⁵ hõivatuid (15-74) 641 900, mis oli võrreldes 2020. aasta II kvartaliga 10 700 võrra enam. Võrreldes 2020. aasta II kvartaliga kasvas tööhõive määr 64,8%-lt 65,8%-ni ning töötuse määr langes 7,2%-lt 6,9%-ni. Kriisi mõjul suurenes kiiresti noorte töötuse määr, mis 2020. a teisel poolaastal kasvas koguni 23%-ni, kuid võrreldes 2020. a II kvartaliga kasvas noorte töötuse määr aastaga 18,1%-lt 19,1%-ni.

Seejuures tuleb aga pikemas perspektiivis siiski arvestada, et Eesti elanikkond on kahanemas ja vananemas. Järgmisel 10 aastal valitseb Eesti tööturul enamasti tööjõupuudus. Lisaks vananevale ja vähenevale rahvastikule on samuti struktuurseteks probleemideks oskuste ja tööturu vajaduste ebakõlad ja piirkondlikud erinevused tööturunäitajates. Oluline on pakkuda igale Eesti inimesele võimalust tööturul osaleda, sõltumata tema tervislikust seisundist, east, rahvusest või soost.

Enne COVID-19 pandeemiat prognoositi, et 2030. aastaks luuakse Euroopas juurde miljon töökohta⁶. Samuti leiti, et tänu uute tehnoloogiate kasutuselevõtule luuakse järgmise viie aasta jooksul maailmas peaaegu 60 miljonit uut töökohta. Ehkki tõenäoliselt tekib uusi töökohti, siis samal ajal varasemad töökohad muutuvad või isegi kaovad. COVID-19 viiruse leviku mõjul võivad muutused olla arvatust kiiremad. Muutub ka töö iseloom – lüheneb töösuhete kestus, suureneb kaugtöö osakaal, suureneb iseendale tööandjate osakaal, levib uute töövormide kaudu töö tegemine⁷. Nendele raamidele ja muutustele on tarvis üles ehitada tulevikutöö tegija ja tööandja õigused ja kohustused, sotsiaalkaitsesüsteem, töötaja tervise kaitse ja oskuste arendamise võimalused. Globaalsete trendidega kohanemiseks on Euroopa Liit võtnud suuna rohe- ja digimajanduse suunas. Demograafiliste muutuste tõttu rahvastiku vananemine nõuab ümberkorraldusi töö- ja pensionisüsteemides ja loob uusi töövõimalusi hõbeda- ja hooldusmajanduses. Kõigele paneb pitseri

³ Inimene on jõudnud riikliku pensionikindlustuse seaduse §-s 7 sätestatud vanaduspensioniiikka või talle on sama seaduse § 9 alusel määratud ennetähtaegne vanaduspension.

⁴ Allikas: Eurostat, https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsq_organ&lang=en; Statistikaamet <https://www.stat.ee/et/avasta-statistikat/valdkonnad/tooelu/tooturg>

⁵ Eesti tööjõu-uuring

⁶ Euroopa tööhõive ja sotsiaalarengu 2019. aasta aruanne

⁷ Nt jagamismajanduses kasutatakse uusi töövorme, mis baseeruvad toodete, teenuste ja muude ressursside jagamisel peamiselt elektrooniliste platvormide kaudu

COVID-19 kriis, mis on mõjutanud töötamise võimalusi ja viise ning toonud kaasa muutuste vajaduse nii majanduse ja ärimudelite kui ka inimeste oskuste ja harjumuste tasandil.

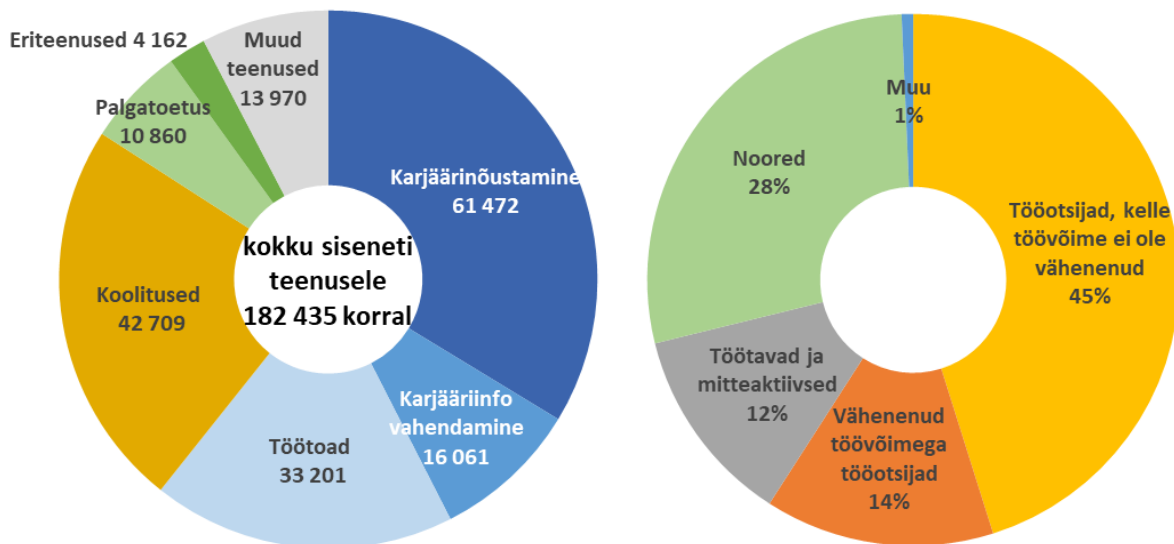
Lähtudes globaalsetest trendidest ning Euroopa Liidus kokku lepitud on Eesti tööhõivepoliitika üldeesmärk järgmisel 5-10 aastal toetada muutuste elluviimist majanduses ja innovatsiooni, selleks valmistades inimest ja tööandjat ette tulevikutööks ning tagades piisava sotsiaalkaitse taseme. Vastavalt tuleb kujundada tööhõivet, mis on kaasav ja kohanemisvõimeline. See omakorda tähendab, et ka teenuseid peab saama paindlikult kohandada tööturu vajadustega.

1.3 Sihtrühmad

Tööturuteenuseid osutatakse tulenevalt teenuse sisust ja eesmärgist registreeritud töötutele, registreeritud töötajatele, töötajatele, tööandjatele, aga ka mitteaktiivsetele inimestele ning töötutele, kes ei ole töötukassas registreeritud.

Töötukassa osutas 2020. aastal tööturuteenuseid **182 435** korral, enamik tööturuteenuste saajatest moodustasid töötajad, kelle töövõime ei ole vähenenud (45%), järgnesid noored (28%). Vähenenud töövõimega inimesed ning töötavad ja mitteaktiivsed inimesed moodustasid vastavalt 14% ja 12%.

Joonis 1. Teenuste kasutamine 2020. aastal (sisenemised teenuste ja sihtrühmade lõikes)

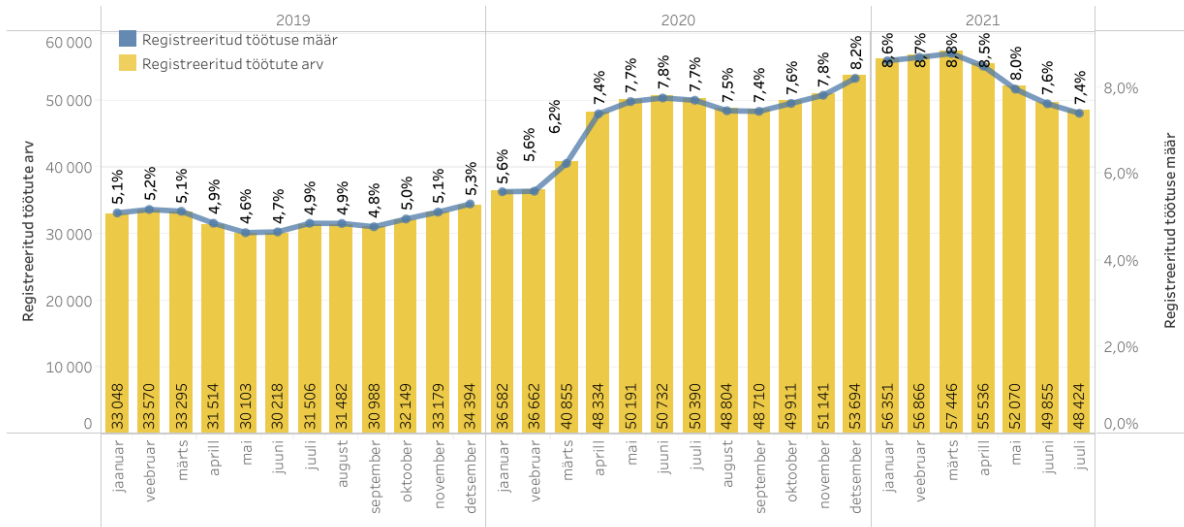


Allikas: Eesti Töötukassa

Kõige enam teenuseid on kättesaadavad registreeritud töötutele. 2020. aasta lõpus oli töötuna arvel 53 694 inimest ning registreeritud töötuse määr oli 8,2%. Registreeritud töötuse määr oli kõrgeim Ida-Virumaal (13,7%) ning madalaim Jõgevamaal (5,2%). 2021. aasta aprilli kuu lõpuks oli registreeritud töötuse määr tõusnud **8,5%-ni** ehk 30.04.2021 seisuga oli töötuna arvel 55 536 inimest. Võrreldes eriolukorra eelse ajaga (veebruar 2020.a) oli 2021.a aprillikuu lõpuks töötuna arvel olevate inimeste arv kasvanud ca 52% võrra. 2021.a juuliks on registreeritud töötuse määr langenud 7,4%-ni, s.t et juuli kuu lõpuga oli töötuna arvel 48 424 inimest.

Registreeritud töötute arv ja registreeritud töötuse määr, kuu lõpu seisuga

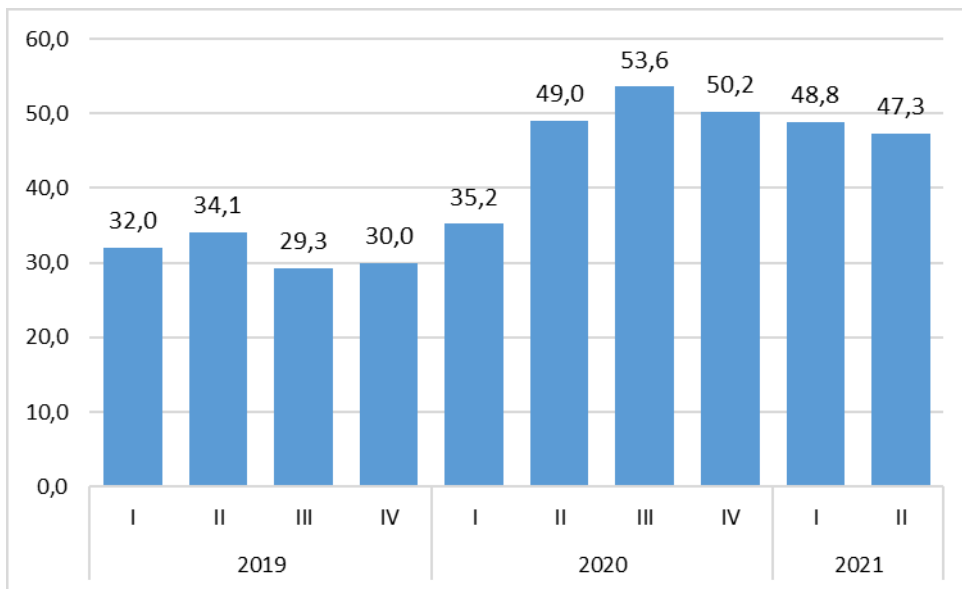
Registreeritud töötute arv ja töötuse määr, kuu lõpu seisuga



Allikas: Eesti Töötukassa

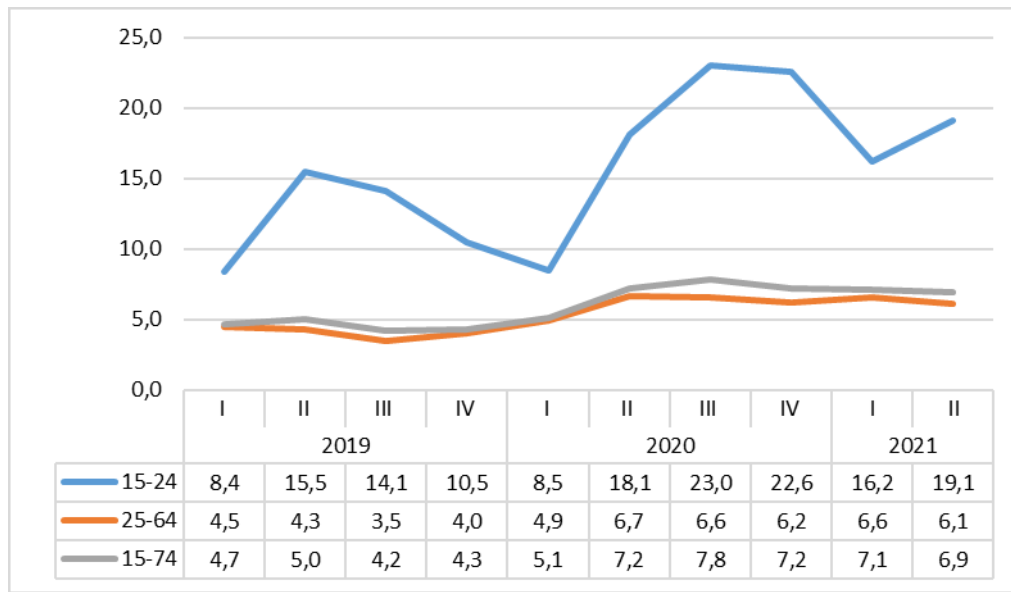
Seejuures on oluline, et Statistikaameti Eesti tööjõu-uuring (ETU) küsitlusuuringuna hõlmab töötute gruppi, kes ei ühti üheselt töötukassas registreeritud töötutega (tegemist on registriandmetega ehk kõike valimiga).

Töötute arv 2019-2021 (tuhat)



Allikas: Statistikaamet, Eesti tööjõu-uuring

Töötuse määra muutus vanusegrupiti 2019-2021, %



Allikas: Statistikaamet, Eesti tööjõu-uuring

Ehkki tööturuteenuste peamiseks sihtrühmaks on töötud, on vaade tööturuteenuste vajadusele aja jooksul laienenud ning erinevatel ajahetkedel võib töötukassa tuge vajada suur osa elanikkonnast.

Kokkuvõttes on tööturuteenuste potentsiaalseks sihtrühmaks **kogu tööealine elanikkond** (15-74-aastased), keda Statistikaameti andmetel on 2021. aastal **975 900** inimest. Samuti on sihtrühmaks üle 74-aastased inimesed, kes soovivad töötada ning üksikute meetmete puhul ka alla 15-aastased, et toetada nende edukat sisenemist tööturule.

1.4 Kehtiv regulatsioon

Eestis on tööturuteenused reguleeritud mitme tasandi õigusaktidega. Alates 1. jaanuarist 2006. a (vastu võetud 28.09.2005) reguleerib riiklike⁸ tööturuteenuste osutamist ja tööturutoetuste maksmist **tööturuteenuste ja -toetuste seadus** (edaspidi TTTS). TTTS eesmärk on tööealise elanikkonna võimalikult kõrge tööhõive saavutamine ning pikaajalise töötuse ja tööturult tõrjutuse ennetamine tööturuteenuste osutamise ja tööturutoetuste maksmise kaudu. Tööturutoetustena käsitleb TTTS nii töötutoetust kui teenustel osalemisega seotud toetusi nagu näiteks sõidu- ja majutustoetus või stipendium. Samas töötuskindlustuse kolme kindlustushüvitise (töötuskindlustushüvitis, kindlustushüvitis koondamise korral ja kindlustushüvitis tööandja maksejõuetuse korral) maksmise ja rahastamisega seonduv on reguleeritud **töötuskindlustuse seadusega** (edaspidi TKindS)⁹, mis ühtlasi sätestab ka tööturuteenuste rahastamiseks kasutatava tööturuteenuste ja -toetuste sihtkapitali vahendite kasutamise reeglistiku.

Lisaks TTTSile reguleerivad täiendavalt tööturuteenuste osutamist järgmised õigusaktid:

⁸ Erandina on TTTSis reguleeritud nõuded töövahenduse ja renditööjõu vahendamise tegelevatele ettevõtjatele, mis reguleerivad nimetatud tööturuteenuste osutamist väljaspool töötukassat.

⁹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/119122020007>

- TTTS alusel Vabariigi Valitsuse (edaspidi VV) määrusega kehtestatud **tööhõiveprogramm**. Hetkel kehtib VV määrusega nr 87 (vastu võetud 19.11.2020) „Tööhõiveprogramm 2021-2023“¹⁰ (edaspidi THP);
- Ministri käskkirjaga kinnitatavad **Euroopa Sotsiaalfondist** (edaspidi ESF) **kaasrahastatavad programmid ehk toetuse andmise tingimused** (edaspidi TAT). Hetkel on elluviimisel 5 programmi: tervise- ja tööministri 27.03.2015 käskkirjaga nr 57 kinnitatud „Tööturuteenuste osutamine töövõimereformi sihtrühmale“¹¹ (TVR TAT), tervise- ja tööministri 04.12.2014 käskkirjaga nr 222 kinnitatud „Tööturuteenuste osutamine tagamaks paremaid võimalusi hõives osalemiseks“¹² (teenused noortele, vanemaelistele, aegunud oskustega inimestele jne), tervise- ja tööministri 25.11.2014 käskkirjaga nr 210 kinnitatud „Karjäärinõustamise kättesaadavuse suurendamine“¹³, sotsiaalministri 19.12.2020 käskkirjaga nr 131 kinnitatud „Noortegarantii tugisüsteemi arendamine ja testimine“¹⁴ ning tervise- ja tööministri 05.07.2021 käskkirjaga nr 78 kinnitatud REACT-EU programm „Tööturuteenuste osutamine COVID 19 kriisi mõjude leevendamiseks“¹⁵.
- Ministri käskkirjaga kinnitatavad **Euroopa Globaliseerumisega Kohanemise Fondi** (edaspidi EGF) **programmid**, hetkel kehtib sotsiaalministri 12.12.2020 käskkirjaga nr 119 turismisektori koondamistele suunatud programm aastateks 2021-2023 „Globaliseerumisega Kohanemise Euroopa Fondi toetuse kasutamise tingimused“¹⁶;
- Tervise- ja tööministri määruse nr 20 (vastu võetud 08.05.2018) „Töölalast konkurentsivõimet suurendavad teenused“¹⁷ alusel ESFist kaasrahastatavad **avatud taotlusvoorude projektid**.

TTTS-s, THP-s ning viidatud ministri käskkirjadega kehtestatud toetuse andmise tingimuste alusel osutab tööturuteenuseid töötukassa (v.a „Noortegarantii tugisüsteemi arendamine ja testimine“). Ministri määruse alusel avatud taotlusvoorude projekte viivad ellu erinevad toetuse saajad, sh äriühingud, mittetulundusühingud, kohalikud omavalitsused jne.

Kokku osutab töötukassa erinevate õigusaktide alusel üle 50 erineva teenuse.

OECD toob esile, et sageli on sama nimega meede (st teenus, toetus või mõlemad) reguleeritud erinevates õigusaktides veidi erinevate tingimustega erinevale sihtrühmale. Näitena tuuakse esile palgatoetus, millel on erinevates õigusaktides 7 erinevat disaini, olles vastavalt suunatud noortele vanuses 16-24; noortele vanuses 16-29, kellel on puuduv või vähene töökogemus; pikaajalistele töötutele; Eestisse elama asunud rahvusvahelise kaitse saajatele; terviseprobleemidega inimestele; kõrgema töötusega piirkondadele ja endistele kinnipeetutele. Inimestele on seetõttu süsteem raskesti mõistetav (nt tööandjale, kes peab aru saama, millised palgatoetuse tingimused just tema värvatavale töötajale kehtivad) ning meetmete muudatustega kaasneb suur halduskoormus, kuna ühe meetme muudatus mõnes nimetatud õigusaktidest toob sageli kaasa muudatusvajaduse ka teises õigusaktis, millega kaasneb mõnevõrra erinev muudatuste protseduur. Seega muudatuste jõustamine toob kaasa ebaproportsionaalselt suure koormuse õigusaktide muutmisel.

¹⁰ <https://www.riigiteataja.ee/akt/119032021020>

¹¹ https://www.sm.ee/sites/default/files/tk_tvr_tat_raamtekst_2020_tooturuteenuste_osutamine_toovõimereformi_sihtruhmale.pdf

¹² https://www.sm.ee/sites/default/files/tat_teenused_raamtekst_2020_ii_tooturuteenuste_osutamine_tagamaks_paremaid_voi_malusi_hoives_osalemiseks.pdf

¹³ https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/ESF/tat_tk_karjaar_raamtekst_0.pdf

¹⁴

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjU0Ja7yMjwAhUyIIsKHTbJAAUQFjAHegQIChAD&url=https%3A%2F%2Fwww.struktuurifondid.ee%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Foisusaktid%2Fngts_tat_kaskkiri_0.pdf&usq=AOvVaw3hslqs25rl72hgu5N6GxkX

¹⁵ https://www.sm.ee/sites/default/files/react_tat_raamtekst_0.pdf

¹⁶ https://www.sm.ee/sites/default/files/news-related-files/egf_tkt_0.pdf

¹⁷ <https://www.riigiteataja.ee/akt/129052020005>

1.5 Analüüsid ja uuringud

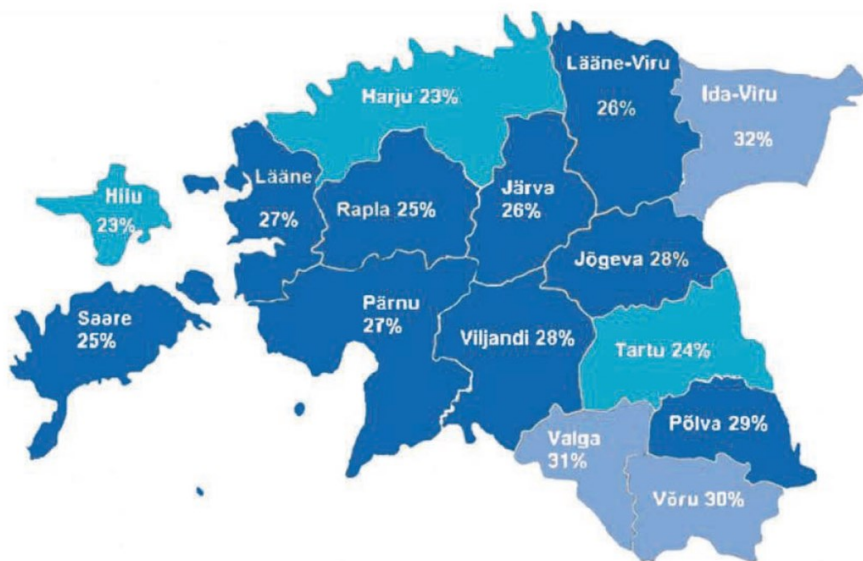
Sotsiaalministeeriumi tellimisel ja Euroopa Komisjoni struktuurireformide tugiteenistuse (SRSS) rahastusel viis OECD läbi Eesti tööturuteenuste pakkumise analüüsi. Analüüsi raport „Aktiivse tööturupoliitika edendamine Eestis“¹⁸ avaldati märtsis 2021. Analüüs koosneb kahest osast:

- 1) teenuste pakkumise efektiivsuse ja sihtgruppide teenustega kaetuse analüüs;
- 2) tööturuteenuste institutsionaalse ja õigusliku korralduse analüüs.

Analüüs leiab, et hoolimata sellest, et Eesti tööturunäitajad on Euroopas esirinnas, on COVID-19 kriis avaldanud tööturule märkimisväärset mõju ning Eesti seisab silmitsi mitmete **struktuursete väljakutsetega**, nagu tööjõu vähenemine, olulised piirkondlikud erinevused ja madal tööhõive määr haavatavate elanikkonna rühmade seas ja oskuste mittevastavus tööturu vajadustele. COVID-19 puhangu majanduslikud tagajärjed on neid väljakutseteid veelgi süvendanud, vähemalt ajutiselt.

OECD hinnangul on suur hulk inimesi, kes võiksid vajadustele vastavate teenustega saavutada tööturul paremaid tulemusi, kuid paljud neist ei jõua töötukassasse. Ka COVID-19 kriisi eel, aastal 2018, oli OECD hinnangul 26% Eesti 15-64-aastastest (umbes 200 000 inimest) tööturuga nõrgalt seotud ehk ei töötanud erinevate takistuste tõttu üldse või töötasid madalapalgalistel, ajutistel või lühiajalistel töökohtadel. Suurima proportsiooniga tõusid esile Ida-Viru, Valga ja Võru maakond (vaata joonist 2) Sageli eksisteerivad nõrgalt tööturuga seotud inimestel mitmed takistused koos ning ehkki tööturuteenuste toel võiks inimesed saavutada tööturul paremaid tulemusi (nt liikuda püsivasse hõivesse), jõuab neist töötukassasse abivajadusega vaid väike osa ehk OECD hinnangul kolme aasta jooksul alla kolmandiku.

Joonis 2: 15-64-aastaste osakaal, kes võiksid töötada, aga on tööturuga nõrgalt seotud (2018)



Allikas: OECD, Aktiivse tööturupoliitika edendamine Eestis

OECD leidis seejuures, et tööturuteenuseid on Eestis arvukalt ja teenuste pakett on piisav ning aktiivsete tööturuteenuste pakkumise institutsionaalne ja regulatiivne raamistik on paindlik, võimaldades teenuseid kiiresti kohandada vastavalt tööturu muutuvatele vajadustele, kuid **süsteem on killustatud erinevate õigusaktide vahel** ning ülemäära keerukas. Analüüsi käigus läbiviidud võrdlus Saksamaa, Sloveenia, Islandi ja Taani süsteemidega tõi esile, et üheski neist riikidest ei ole nii keerulist

¹⁸ <http://www.oecd.org/employment/improving-the-provision-of-active-labour-market-policies-in-estonia-31f72c5b-en.htm>

tööturuteenuste regulatsiooni kui Eestis. Erinevalt Eestist ei ole üheski võrreldud riigis reguleeritud sarnase sisuga, aga erinevatele sihtrühmadele või erinevate tingimustega tööturumeetmeid erinevate tasandite õigusaktides. OECD toob esile, et teiste riikide praktikas on seaduse tasandil sätestatud pigem üldine raamistik ning üksikasjad jäetakse sageli madalama taseme õigusaktides sätestatavaks ehk määruste ja otsuste tasandile.

OECD hinnangul vajab süsteem halduskoormuse vähendamiseks ja administratiivse efektiivsuse suurendamiseks ümbervaatamist. Lihtsam seadusandlik raamistik võimaldaks paindlikkust poliitika kujundamisel, säilitades samas suutlikkuse reageerida muutustele tööturul.

OECD märgib, et tööturuteenuste ja -toetuste seadus võiks piirduda sätetega, millega kirjeldatakse aktiivse tööturupoliitika põhilisi aspekte, näiteks üldine kirjeldus teenuste eesmärgi ja sihtrühmade kohta. Üksikasjad võiks aga olla sätestatud paindlikuma ehk järgmise tasandi regulatsiooniga. Teenuste disaini üksikasjade üle peaks OECD soovitusel kohaselt otsustama aktiivseid tööturuteenuseid osutav organisatsioon. See tähendab, et töötukassa võiks otsustada nt sellised küsimused nagu, kas konkreetset teenust pakub töötukassa ise või tellib selle väljastpoolt, teenuste osutamise kanalid, nõustamise sagedus jne. Lisaks tuleks OECD hinnangul ESF programmidega reguleeritud aktiivsed tööturuteenused integreerida tööturuteenuste ja -toetuste seadusesse ning tööhõiveprogrammi, kui programmiperiood 2014-2020 on lõppenud ning teenused on osutunud tõhusaks ja mõjusaks. Samuti tuleks süsteemi peamiste osapoolte vahel saavutada kokkulepe uue õigusraamistiku loomise põhimõtetes, vastutuse jagamises peamiste institutsioonide vahel ja koostöömehhanismide osas.

Samuti toob OECD esile, et vajalik on **tööhõivepoliitika ning sotsiaal-, tervise- ja hariduspoliitikaga** parem kooskõlastatus.

1.6 Kaasatud ja kaasatavad osapooled

VTK oluliseks ettevalmistavaks osaks on OECD analüüs „Aktiivse tööturupoliitika edendamine Eestis“, mille puhul olid nii uurimisküsimuste püstitamise kui analüüsi infokorje ja vahe- ning lõpptulemuste tutvustuse ja arutelu protsessi kaasatud nii ülikoolide ja mõttekodade, teiste ministeeriumide, sotsiaalpartnerite, sihtrühmade esindusorganisatsioonide ja kohalike omavalitsuste esindajad kui ka poliitikud.

Väljatöötamiskavatsus saadetakse arvamuse avaldamiseks Eesti Töötukassale, Eesti Ametiühingute Keskliidule, Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsioonile TALO, Eesti Tööandjate Keskliidule, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Õiguskantsleri Kantseleile, Riigikontrollile, Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioonile, Eesti Linnade ja Valdade Liidule, Eesti Puuetega Inimeste Kojale, Haridus- ja Teadusministeeriumile, Justiitsministeeriumile, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile ja Rahandusministeeriumile.

II PROBLEEMID, SOOVITUD SAAVUTATAVA OLUKORRA KIRJELDUS, EESMÄRGID

Eesti tööturuteenuste ja -toetuste korralduse 4 kesksel probleemi:

1. **Eesti tööhõivepoliitika õiguslik korraldus** on keeruline ja killustunud, muutes selle haldamise koormavaks ning inimesele raskesti mõistetavaks.
2. **Nõrgalt tööturuga seotud inimesed** ei jõua piisavalt tööturuteenusteni ning tööturuteenuste ja sotsiaalteenuste seos on nõrk.
3. **Tööturumeetmetele juurdepääs on jäigalt määratletud tööturuseisundiga** (nt registreeritud töötu/tööotsija), sh on kasutatavad mõisted aegunud ning õiguste-kohustuste tasakaal vajab kohandamist.

4. Tööhõivepoliitika kujundamise institutsionaalne korraldus on toimiv, kuid **koordinatsioonis** on arenguruumi.

Probleem 1 - Eesti tööhõivepoliitika õiguslik korraldus on keeruline ja killustunud, muutes selle haldamise koormavaks ning inimesele raskesti mõistetavaks.

1.1 Tööturuteenuste osutamist erinevatele sihtrühmadele reguleerivad erinevad õigusaktid.

TTTS eesmärk on tööealise elanikkonna võimalikult kõrge tööhõive taseme saavutamine ning pikaajalise töötuse ja tööturult tõrjutuse ennetamine tööturuteenuste osutamisega ja tööturutoetuste maksimisega. TTTS § 4¹ lõike 1 alusel on Vabariigi Valitsusel õigus kehtestada tähtajaline tööhõiveprogramm (THP) TTTS eesmärgi saavutamiseks, tööturupoliitika paindlikumaks ja efektiivsemaks korraldamiseks, tööturuteenuste ja -toetuste arendamiseks ning uute tööturumeetmete väljatöötamiseks. Vabariigi Valitsuse määrusega kinnitatud THP võib võrreldes TTTS-ga kehtestada uusi tööturuteenuseid, osutada tööturuteenuseid soodsamatel tingimustel, suurendada tööturuteenuste ja -toetuste määrasid ning laiendada tööturuteenuste ja -toetuste saajate ringi.

Töötukassa on osutanud tööturuteenuseid Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud tähtajaliste tööhõiveprogrammide alusel alates 2012. aastast 2-4-aastaste programmidenä. Kehtiv „Tööhõiveprogramm 2021-2023“ on järjekorras viies tähtajaline programm. Iga järgnev programm on sisaldanud nii eelnevate programmide teenuste jätkamist kui teenuste kohandamist või uusi teenuseid. Ka kehtiva tähtajalise tööhõiveprogrammi eesmärgiks on tööturu olukorrale vastava tööturuteenuste valiku ja nende paindliku pakkumise tagamine. Selleks jätkatakse eelmise, s.o tööhõiveprogrammiga 2017–2020 sätestatud tööturuteenuste osutamist ja tööturutoetuste maksmist ning täiendatakse ja kohandatakse teenuste paketti vastavalt muutunud tööturu olukorrale. Muuhulgas kehtestati 2020. ning 2021. aastal THP muudatustega COVID-19 levikuga seotud negatiivseid tööturumõjusid leevendavad meetmed.

Lisaks TTTSile ja THPle reguleerivad tööturuteenuste osutamist mitmed ministri käskkirjaga kehtestatud välisvahendite (ESF ja EGF) rakendamise programmid. Seejuures on EL vahenditest osutatavad teenused tihedalt seostatud TTTS tingimustega ehk näiteks osutatakse muuhulgas ka teenuseid samadel tingimustel laiendatud sihtrühmadele. Välisvahenditest rahastatavatele teenustele on viide olemas TKINDIS-s, mis võimaldab näiteks töötuskindlustusvahendite ajutist kasutamist välisvahenditest rahastatavate tegevuste rahastamiseks kuni välisvahendite laekumiseni või ka välisvahendite kaasrahastamist. Samas puudub TTTS-s igasugune viide tööturuteenuste osutamisele välisvahenditest, ehkki see on oluline osa tööturuteenuste eelarvemahust ning valdavat osa välisvahenditest rahastatud tööturuteenuseid viib samuti ellu töötukassa. Näiteks 2019. aastal osutas töötukassa tööturuteenuseid tööturuteenuste ja -toetuste sihtkapitali vahenditest 36,3 mln euro ning ESF vahenditest 20 mln euro eest.

OECD toob esile, et nii TTTS kui THP sisaldavad üksikasjalikku regulatsiooni, milles on käsitletud sarnaseid tööturuteenuseid, nende erinevaid tingimusi ja teenuste muutmise protsesse. Regulatsiooni keerukus põhjustab administratiivset ebaefektiivsust. Lisaks on vastutus tööturuteenuste kavandamisel jagatud sotsiaalministeeriumi ja töötukassa vahel, kuid õiguslik raamistik jääb selle jaotuse määratlemisel üsna üldiseks. See võib kahe institutsiooni omavahelises tööjaotuses tekitada ebaefektiivsust.

Inimese jaoks tähendab teenuste ja sihtrühmade jagunemine paljude erinevate õigusaktide vahel, et on raske aru saada, kellele ning milliseid teenuseid töötukassa pakub. Ehkki konkreetsetel teenustel

osalemine lepitakse kokku kliendi ja töötukassa nõustaja koostöös individuaalses töötusmiskavas, võib selline õiguslik ebaselgus tähendada, et kliendid on ebavõrdses olukorras sõltuvalt nende võimekusest erinevates õigusaktides orienteeruda. Vähenenud teadlikkus võib mõjutada motivatsiooni pöörduda töötukassasse teenuste saamiseks. Samuti võib see põhjustada erisusi tulenevalt töötukassa nõustajate ettevalmistusest ja võimest teenuste võimalustest klienti informeerida.

Õigusliku regulatsiooni korrastamise ja lihtsustamisega samaaegselt tuleks analüüsida, kas erinevatele sihtrühmadele samade või olemuselt sarnaste teenuste osutamine erinevatel tingimustel on alati põhjendatud, sest erisused lisavad keerukust nii teenuste kasutajatele kui rakendajatele. Erisuste paljususega kaasneb nii suurem infosüsteemide arenduskulu kui halduskoormus (nt on vaja kehtestada ja iga muudatusega kaasajastada erinevaid protseduure, lepingu- ja otsuste vorme jms).

Tabel 1: Eesti, Taani, Saksamaa, Islandi ja Sloveenia tööturuteenuste õigusliku ülesehituse võrdlus.

	Eesti	Taani	Saksamaa	Island	Sloveenia
Üldised grupid, kes on õigustatud tööturuteenuseid saama	Parlamendi tasandil õigusakt (seadus)	Parlamendi tasandil õigusakt (seadus)	Parlamendi tasandil õigusakt (seadus)	1) Parlamendi tasandil õigusakti (seadus) 2) Seaduse alusel ministri määrus	1) Parlamendi tasandil õigusakt (seadus) 2) Seaduse alusel valitsuse määrus
Tööturuteenuste üldine eesmärk	Parlamendi tasandil õigusakt (seadus)	1) Parlamendi tasandil õigusakt (seadus) 2) Seaduse alusel ministri määrus	Parlamendi tasandil õigusakt (seadus)	1) Parlamendi tasandil õigusakt (seadus) 2) Seaduse alusel ministri määrus	1) Parlamendi tasandil õigusakt (seadus) 2) Seaduse alusel valitsuse määrus
Riikliku tööturuasutuse (PES) korraldus ja eesmärk	Parlamendi tasandil õigusakt (seadus)	Parlamendi tasandil õigusakt (seadus)	Parlamendi tasandil õigusakt (seadus)	1) Parlamendi tasandil õigusakt (seadus) 2) Seaduse alusel ministri määrus	Parlamendi tasandil õigusakt (seadus)
Täpsem tööturuteenuste loetelu	1) Parlamendi tasandil õigusakt (seadus) 2) Seaduse alusel ministri määrus 3) Seaduse alusel valitsuse määrus	1) Parlamendi tasandil õigusakt (seadus) 2) KOVide otsus	Parlamendi tasandil õigusakt (seadus)	PES juhtkonna otsus	1) Seaduse alusel ministri määrus 2) Ministeeriumi poolt kehtestatud teenuste kataloog
Konkreetsete teenuste eesmärk	1) Parlamendi tasandil õigusakt (seadus) 2) Seaduse alusel ministri määrus 3) Seaduse alusel valitsuse määrus	1) Parlamendi tasandil õigusakt (seadus) 2) KOVide otsus	1) Parlamendi tasandil õigusakt (seadus) 2) Seaduse alusel ministri määrus 3) PES strateegilise juhtimisorgani otsus	PES juhtkonna otsus	1) Seaduse alusel ministri määrus 2) Ministeeriumi poolt kehtestatud teenuste kataloog
Konkreetsete teenuste tingimused (kestus jne)	1) Parlamendi tasandil õigusakt (seadus)	1) Parlamendi tasandil õigusakt (seadus)	1) Parlamendi tasandil õigusakt (seadus)	PES juhtkonna otsus	1) Seaduse alusel ministri määrus

	Eesti	Taani	Saksamaa	Island	Sloveenia
	2) Seaduse alusel ministri määrus 3) Seaduse alusel valitsuse määrus	2) KOVide otsus	2) PES strateegilise juhtimisorgani otsus		2) Ministeeriumi poolt kehtestatud teenuste kataloog
Konkreetsete teenuste sihtgrupp	1) Parlamendi tasandil õigusakt (seadus) 2) Seaduse alusel ministri määrus 3) Seaduse alusel valitsuse määrus	1) Parlamendi tasandil õigusakt (seadus) 2) KOVide otsus	1) Parlamendi tasandil õigusakt (seadus) 2) PES strateegilise juhtimisorgani otsus	PES juhtkonna otsus	1) Seaduse alusel valitsuse määrus 2) Seaduse alusel ministri määrus 3) Ministeeriumi poolt kehtestatud teenuste kataloog

Allikas: OECD analüüs „Aktiivse tööturupoliitika edendamine Eestis“ lk 54

OECD hinnangul on tööturuteenuste sätestamise üksikasjalikkus õigusaktides kõige üldisem **Islandil**, mis võimaldab täielikku paindlikkust sätete kohendamisel. Seadus näeb ette väga üldise raamistiku institutsionaalseks korralduseks, tuuakse välja tööturuteenuste laiad kategooriad ja öeldakse, et tööturuasutus määrab konkreetsed tööturuteenused. Riiklik tööturuasutus (PES) koostab igal aastal ettepanekud, mida arutab kolmepoolne tööturuasutuse strateegiline juhtorgan ja sotsiaalministeerium ning lõpuks võetakse need vastu tööturuasutuse tegevjuhtkonna iga-aastases töökavas. Sama protsessi saab rakendada ka muutuste korral. Sellisena on võimalik kiiresti ja paindlikult osutada uusi tööturuteenuseid ja kujundada ümber olemasolevaid. Vaja on ainult tegevjuhtkonna heakskiitu.

Ka **Saksamaa** ja **Taani** õigusraamistik on suhteliselt sirgjooneline ja jätab teatud ruumi tööturuteenuste üksikasjalikus kavandamises asutustele, kes vastutavad tööturuteenuste rakendamise eest. Saksamaal annab peamise raamistiku parlamendi vastu võetud seadus (*Sozialgesetzbuch III*), mis on üksikasjalikum kui Islandi sarnane seadus. Islandi põhiakt tõstab esile vaid kuut laia tüüpi aktiivseid tööturumeetmeid, samas kui *Sozialgesetzbuch III* esitab aktiivsete tööturumeetmete loetelu, milles kuvatakse nende üldised eesmärgid, sihtrühmad ja tingimused. Samas otsustab ka Saksamaal teenuste osutamise täpsemad detailid tööturuasutuse kolmepoolne juhtimisorgan.

Taanis on põhiakt parlamendi tasandil seadus, mis määratleb tööturuteenused sarnase detailsusastmega kui Saksamaal. Taani tööhõiveminister avaldab igal aastal suunavad tööhõivepoliitika eesmärgid, mis on omavalitsustele siduvad, kuid on sõnastatud üsna laialt ja üldiselt. Tööturuasutus toetab tööhõivepoliitika eesmärke suunistega omavalitsustele ja töökeskustele (mis ei kuulu õigusliku regulatsiooni alla, kuid toetavad regulatsiooni tõlgendamist ja rakendamist) ja omavalitsused saavad seejuures täpsemate üksikasjade üle ise otsustada.

Eestiga võrreldes näeb õigusraamistik **Sloveenias** ette valitsuse ja pädeva ministeeriumi palju tugevama rolli. Peamine õigusakt, mis reguleerib aktiivset tööhõivepoliitikat (sealhulgas tööhõivepoliitika sisu ja institutsionaalset ülesehitust), on tööturu reguleerimise seadus (LMRA). LMRA loetleb tööturumeetmete kategooriad (mis on siiski oluliselt üldistatumad kui Eestis), nende eesmärgid, sisu ja sihtrühmad. Lisaks paneb see kohustuse võtta vastu mitmeaastased valitsuse juhised tööturupoliitika rakendamiseks, vastutava ministri aastaplaani ja ministeeriumi iga-aastase rakendusprogrammi. Lisaks on ministeeriumi ja tööturuasutuse vahel sõlmitud aastane leping, mis sätestab tööturuasutuse eelarve, ülesanded ja personali, st täpsemalt määratledes aktiivsete tööturumeetmete (ALMP) rakendamise. Ministri ülesandeks on ka kehtestada normid ja standardid tööturuteenuste osutamiseks ja hinnakujunduse metodika.

1.2 Mitmes erinevas õigusaktis töötushüvitiste ja tööturutoetuste reguleeritus ei taga õigusselgust.

TKindIS reguleerib töötuskindlustuse kolme kindlustushüvitise (töötuskindlustushüvitis, kindlustushüvitis koondamise korral ja kindlustushüvitis tööandja maksejõuetuse korral) maksmist. TTTS reguleerib töötutoetuse ja teiste tööturutoetuste maksmist. Lisaks makstakse tööturutoetusi THP ning ka TATide alusel.

Töötushüvitiste (töötuskindlustushüvitis ja töötutoetus) ja **tööturutoetuste** eesmärgid on erinevad. Töötuskindlustushüvitise ja TTTS-i alusel makstava töötutoetuse eesmärk on pakkuda inimesel töötuse perioodiks sissetulekut. Samas teised THP, TTTS ja välisvahenditest rahastatavate programmide alusel makstavad tööturutoetused on rahalised toetused, mille eesmärgiks on motiveerida ja abistada tööturuteenustel osalemist ja tööle rakendumist/püsimist (stipendium, sõidu- ja majutustoetus, töölesõidu toetus, tasemeõppetoetus jne).

Töötushüvitiste ja tööturutoetuste probleeme on asjakohane vaadata eraldi kahe teemana. Töötushüvitiste regulatsiooni kitsaskohad ja muudatuste vajadused on välja toodud „Töötuskindlustuse seaduse, tööturuteenuste ja –toetuste seaduse muutmise seaduseelnõu väljatöötamiskavatsuses“¹⁹. Seetõttu käesolevas VTK-s keskendume tööturutoetuste probleemidele.

Tööturutoetused on osaliselt reguleeritud TTTS-is: sõidu- ja majutustoetuse (SMT) ja stipendium, aga samuti teenustüüpi toetus nagu ettevõtlusega alustamise toetus (EVAT). Nende ühikuhinnad on seotud riigieelarve protseduuriga, mis ei võimalda nende piisavalt paindlikku käsitlemist ühes tööturuteenustega. Näiteks on EVATi 2021. aastast suurendamine rahastatud sihtkapitali vahenditest ning ESF vahenditest ja vastavad tingimused sätestatud tööhõiveprogrammis ning TVR TATis. Samuti ei ole SMT ja stipendium eraldiseisvad riigieelarvest rahastatavad toetused, vaid koos teiste tööturuteenustega rahastatud vastavalt sihtkapitali või ESF vahenditest ja tingimustena muudetavad THPs ja TATides. Vastav toetuste regulatsioon, mis on on kehtestatud tööturuteenuste- ja toetuste sihtkapitalist teenuste rahastamisele eelneval ajal, on töötukassale halduskoormav ja klientidele segadust tekitav ning vajab kaasajastamist.

Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus:

Eesmärk on parandada õigusselgust kliendi jaoks ning tagada nii kliendi, töötukassa kui ministriumide vaates üheselt arusaadav selge süsteem. Selleks, et tagada ühtne ning läbipaistev süsteem, mis võimaldab paindlikult reageerida tööturu muudatustele, peaks olema loodud selge teenuste reguleerimise struktuur seaduse ning järgmise tasandi õigusaktide vahel ning vähendatud õigusaktide hulka. TTTS-s tuleb reguleerida üldised teenuste grupid ja sihtrühmad, teenuste täpsem sisu ja rakendamise detailid tuleb sätestada alama astme õigusakti tasandil. Riigikogul ning Vabariigi Valitsusel on võimalik kontrollida tööturuteenuste osutamise mahtu läbi nende rahastuse.

Töötukassa osutatavaid teenuseid tuleb sõltumata rahastusallikast reguleerida võimalikult sarnaselt. Näiteks peaks erinevatest allikatest rahastatud tööturutoetused olema sama suured ja nende saamise tingimused võimalikult sarnased. See aitab tagada, et sihtrühmad ja teenused on käsitletud süsteemselt ning teenuste tingimuste ajakohastamisel ei toimu administratiivset topelt tööd. Samas tuleb tagada, et täidetakse reeglistikku, mis on vajalik erinevate rahastusallikate eristamiseks ja näiteks vajadusel teavitusnõuete järgimiseks. Vastavad sätted on võimalik sisse kirjutada näiteks THPsse.

¹⁹ Töötuskindlustushüvitise ja töötutoetuse regulatsiooni tingimuste muutmise vajadust on analüüsitud töötushüvitiste väljatöötamiskavatsuses, mis on kättesaadav: <http://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/f580df2f-4096-4828-9849-bbc859af99a6#L09Og0gt>

Eesmärk on tagada inimeste õiguste parem kaitse, suurendada õigusselgust, vähendades ühe valdkonna õigusaktide ja normide killustatust, süstematiseerida ja korrastada normistikku ning vähendada töötukassa halduskoormust. Sissetulekut tagavad töötushüvitised reguleeritakse seaduse tasandil ning tööturutoetused, mis toetavad teenustel osalemist või kompenseerivad teenustel osalemise kulusid, reguleeritakse üldisel tasandil seaduses ning detailsemalt teenuste osutamist reguleerivas aktis (nt Vabariigi Valitsuse määrus, ministri korraldus vms).

Probleem 2 - Nõrgalt tööturuga seotud inimesed ei jõua piisavalt tööturuteenusteni ning tööturuteenuste ja sotsiaalteenuste seos on nõrk.

Demograafilised muutused toovad kaasa tööealise elanikkonna vähenemise. ÜRO prognooside kohaselt väheneb 20–64-aastaste inimeste arv Eestis ajavahemikul 2020–2050 22% võrra, samas kui 65-aastaste ja vanemate inimeste arv kasvab sama aja jooksul 23%. Samas on Eesti tööturul märgatav puhver – nõrgalt tööturuga seotud inimesed. Pidades silmas uusi tööturutrende, ei ole paljud inimesed enam pikalt ja täielikult töötud, vaid teevad tööd aeg-ajalt ja osaliselt, näiteks tööampsudena või töötades, aga pikkade pausidega. Samaaegselt ei realiseeri paljud neist enda tööturupotentsiaali ning nende tänane kokkupuude töötukassaga on pigem vähene. Nõrgalt tööturuga seotud inimeste puhul on suuremateks tööalase arengu takistusteks vähesed oskused (68%), hoolduskoormus pereliikmete eest hoolitsemisel (64%), järgnevad tööturule integreerumisega seotud takistused (42%) ja regionaalsed takistused (18%). Seejuures mõistab OECD tööturule integreerumisega seotud takistusi laiemalt ehk selle hulka arvatakse lisaks rändetaustale ja keeleliste küsimustele ka pikaajaline töötus ja mitteaktiivsus. Väga sageli, ehk 2/3 tööturuga nõrgalt seotud inimeste puhul on tegemist samaaegselt mitme tööturutakistusega.

Tööturuga nõrgalt seotud inimesed vajavad kogukondlikku lähenemist ja individuaalset teenuste ja toe pakkumist. Tänapäevaste teenuste osutamise korraldus töötukassas võimaldab individuaalsete vajaduste arvestamist, kuid see on saavutatud läbi erineva tasandi õigusaktide kombineerimise. Seaduses liiga kitsalt teenuste, sihtrühmade ja tööturutakistuste piiritlemine ei taga piisavalt paindlikke võimalusi kõigi kliendirühmade vajadustega arvestamiseks.

OECD toob esile, et tööturuga nõrgalt seotud isikutest osales aastatel 2017–2019 vähemalt korra aktiivse tööhõivepoliitika meetmetes vaid 28%. Samas nendest, kes jõuavad töötukassasse, suunatakse enamik kliente (79% kolmeaastase perioodi jooksul) sobivale teenusele, mis aitab just konkreetse tööturutakistuse puhul, s.t. spetsiifilisemale teenusele kui tavapärase tööalane nõustamine ja töövahendus, mida pakutakse kõigile klientidele. Seega need, kes töötukassasse jõuavad, saavad sealt suure tõenäosusega vajalikku abi, kuid probleemiks on, et abivajajad ei jõua alati töötukassasse ehk Eesti ei kasuta piisavalt ära kogu oma tööjõu potentsiaali. Seejuures võivad olla põhjuseks nii sihtrühmade kitsendused õigusaktides kui ka madal teadlikkus teenustest. Samuti on üheks põhjuseks, millele OECD viitab, suhteliselt madal katvus hüvitiste ja toetustega ehk sageli on esimeseks ajendiks töötuna arvele võtmisel lootus hüvitisele või toetusele. 2020. aastal arvel olnud töötutest 71% said kas töötuskindlustushüvitist või toetust (töötutoetust või töövõimetoetust), sh töötutoetust sai keskmiselt 18% ning töötuskindlustushüvitist keskmiselt 29%. Võrreldes 2019. aastaga on registreeritud töötute hulgas vähenenud töövõimetoetuse saajate osakaal (30%-lt 24%-le).

2.1 Töötukassa ja kohalike omavalitsuste koostöö vajab tugevdamist

Kohalikul omavalitsusel on oluline roll inimeste tööga hõivatuse suurendamisel ja tööturuprobleemide lahendamisel. Kohalik omavalitsus saab oma tegevusega soodustada töökohtade tekkimist piirkonnas (ettevõtlussõbraliku keskkonna kujundamine), aidata suurendada haavatavas olukorras inimeste töövalmidust (sotsiaalteenuste pakkumine) ja kaasatust (nt väga väikese suutlikkusega inimestele kogukonnas lihtsamate töövõimaluste loomine), märgata ja üles leida tööelust eemale jäänud inimesi (sageli on KOVil kõige paremad võimalused kontakteeruda sihtrühmadega, keda võiks paremini tööturuga siduda).

Töötukassa ja kohaliku omavalitsuse koostöö on eriti tähtis haavatavas olukorras inimeste (nt lähedaste hooldajaid, erivajadusega inimesed, pikaajelised sotsiaalabi saajaid, sõltuvusprobleemidega inimesed jt) puhul, kelle tööle aitamiseks tavapärastest tööturuteenusest ei piisa ning on vaja tööalase abiga käsikäes sotsiaalset tuge ehk töötukassa ja kohaliku omavalitsuse ühist ja terviklikku abistamist.

TTTS § 9 lg 6 sätestab töötule abi osutamisel kohaliku omavalitsusega koostöö tegemise põhimõtte: *Eesti Töötukassa osutab töötule tööturuteenuseid ja muud töölesaamiseks vajalikku abi koostöös kohaliku omavalitsuse üksuste ja nende asutustega ning teiste teenuste pakkujatega.* Sotsiaalhoolekande seadus sätestab abi andmise juhtumikorralduse põhimõttel (SHS § 9), mida kasutatakse juhul, kui inimene vajab iseseisva toimetuleku parandamiseks pikaajalist ja mitmekülgset abi, milleks omakorda on vajalik koostöö teiste organisatsioonide, sealhulgas töötukassaga.

Töötukassa nõustajad järgivad töös klientidega ka sotsiaalhoolekande seaduses (SHS § 13) sätestatud kohustust teavitada kohalikkude omavalitsust abi vajavast kliendist: *Abi vajava isiku perekonnaliikmed, kohtunik, politsei, prokurör, hoolekande-, tervishoiu- ja haridusasutuse töötaja ja teised isikud on kohustatud teatama sotsiaalhoolekannet vajavast isikust või perekonnast isiku või perekonna viibimiskoha järgsele kohaliku omavalitsuse üksusele.* Abi vajav isik on inimene, kes vajab vältimatut sotsiaalabi SHS § 8 tähenduses või mistahes SHS 2. peatüki 2. jaos nimetatud sotsiaalteenust (nt tugiisik, turvakodu, varjupaik, sotsiaaltransport, eluruumi tagamine, järelhooldus).

Töötukassaga koostöö vajadus on konkreetsemalt välja toodud ühe sihtrühma - toimetulekutoetuse saajate puhul. SHS § 134 lg 4 punktide 1-4 kohaselt võib kohalik omavalitsus jätta toimetulekutoetuse määramata või vähendada määratavat toimetulekutoetuse summat, kui töövõimeline inimene ei tööta, õpi ega otsi töötukassa abiga tööd või ei täida töötukassaga kokkulepitud töö leidmiseks vajalikke tegevusi.

TTTS ning SHS annavad seega üldised alused töötukassa ja kohaliku omavalitsuse koostööks – klientide ühiseks abistamiseks juhtumikorralduse põhimõttel ja võrgustikutööd kasutades. Praktikas ei ole töötukassa ja kohalike omavalitsuste koostöö siiski süsteemne, kuna puuduvad ühtsed kokkulepitud põhimõtted, kuidas jagunevad rollid ja vastutus haavatavate sihtrühmade toetamisel (sh võrgustikutöö eestvedamine ja koordineerimine) ning kuidas seostada töökeskset ja sotsiaalset nõustamist ning tööturu- ja sotsiaalteenuseid. Klientide ühist ja terviklikku abistamist võib takistada võrgustikutööks piisava ressursi (sotsiaaltöötajate ja töötukassa nõustajate töökoormus) või probleemide leevendamiseks vajalike teenuste vähesus või puudumine (ei ole asjakohaseid sekkumisi, nt alkoholisõltlastele, kohapeal ei ole sobivaid teenusepakkujaid, kohalikul omavalitsusel napib eelarvelisi vahendeid).

Klientide ühine abistamine eeldab, et töötukassal ja kohalikul omavalitsusel on õiguslik alus ja võimekus jagada andmeid, mis on vajalikud klientide olukorra hindamiseks (kliendist tervikliku pildi saamiseks ja ka dubleerivate tegevuste ära hoidmiseks), nõustamiseks ja teenuste (seostatud) osutamiseks. Kehtivate õigusaktide kohaselt on kohalikul omavalitsusel õigus kasutada töötukassa andmeid toimetulekutoetuse taotluste käsitlemisel. Infosüsteemi STAR kaudu on neile kättesaadavad andmed töötuna registreerimise, töötushüvitiste ja töövõimetoetuse maksmise ning osalise või puuduva

töövõime kohta, samuti kliendi töötukassas nõustamisel osalemise ning temaga kokku lepitud tegevuste kohta. Ühist abistamist vajavaid kliendirühmi on aga enam kui toimetulekutoetuse saajad, kuid nende osas andmete jagamise õigus täna puudub, samuti võib olla vaja sisuliselt rohkem andmeid kui täna on võimalik vahetada. Näiteks võiks kohalikul omavalitsusel olla juurdepääs töövõime hindamise otsusele ja eksperdiarvamusest osale, kus kirjeldatakse vähenenud töövõimega inimese piiranguid, mis on oluline info inimese abivajaduse hindamiseks ja sotsiaalteenuste osutamiseks. Samuti võiks töötukassal olla juurdepääs kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöötaja koostatud kliendi juhtumiplaanile, kui see sisaldab õppimise ja töötamise vajadusi või toetavaid tegevusi. Analüüsida tuleb, milliseid andmeid oleks põhjendatud ühiste klientide kohta jagada, ning luua andmevahetuseks vajalikud õiguslikud alused.

Lisaks õigusaktide täiendamisele on oluline tagada STAR arendamine, et see toetaks klientide nõustamist, sotsiaalteenuste menetlemist ja toetuste maksmist ning võimaldaks andmeid vahetada töötukassa ja ka teiste asutustega.

Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus:

Eesmärgiks on tööturuga nõrgalt seotud inimeste parem sihitamine tööturumeetmetega ning tööturumeetmete ja sotsiaalmeetmete ning *outreach* tegevuste tõhus kombineerimine ja õige ajastus. Oluline on saavutada olukord, et senisest rohkem inimesi, kes võiks saada kasu tööturuteenustest oma tööturul konkurentsivõime parandamisel, jõuaks töötukassasse.

KOVide ja töötukassa koostööd peab tugevdama piirkonnas elavate inimeste tööturul konkurentsivõime toetamisel ning töötamist takistavate probleemide lahendamisel. Vajalik on kujundada ning kokku leppida töötukassa ja kohaliku omavalitsuse koostöömudel haavatavas olukorras töötajate sotsiaalsete probleemide lahendamiseks, toimetuleku ja töövalmiduse suurendamiseks: leppida kokku koostöö ühtsed põhimõtted, protsess ja töömeetodid, tööturu- ja sotsiaalteenuste seostatud osutamine ning andmevahetus.

Probleem 3 - Tööturumeetmetele juurdepääs on jäigalt määratletud tööturuseisundiga (nt töötuna arvele võetud /töötotsija), sh on kasutatavad mõisted aegunud ning õiguste-kohustuste tasakaal vajab kohandamist.

3.1 Tööturuseisundid ja juurdepääs tööturumeetmetele

Töötuna arvele võtmine on töötushüvitiste (asendussissetulek töötajate ajaks) saamise tingimuseks, aga samuti osutatakse mitmeid TTTS-s kirjeldatud tööturuteenuseid vaid inimestele, kes on töötukassas töötuna või töötotsijana arvele võetud. Samas vajavad töö leidmisel abi ka inimesed, keda ei ole võimalik töötuna arvele võtta või kes ei soovi end töötuna arvele võtta. Nende aitamiseks annavad aluse teised õigusaktid, näiteks tööhõiveprogramm või struktuuritoetuste seaduse alusel antud tervise- ja tööministri ning sotsiaalministri käskkirjad. Selle tulemusel on tööturuteenuseid saavate isikute ring reguleeritud mitme õigusaktiga ning on väga keeruline. Pole välistatud, et mõni oluline sihtrühm ei saa tööturuteenuseid.

TTTS § 6 sätestab töötuna arvele võtmise tingimused, mis ühtlasi piiritlevad, mida loetakse töötuseks sotsiaalse kaitse mõttes. Näiteks ei saa end töötuna arvele võtta osad inimesed tulenevalt oma õiguslikust seisundist või tegevusest, näiteks suurem osa õppijatest, kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu palgaline esimees, inimene, kes saab päästeteenistuse seaduse § 19 alusel vanaduspensioni ootel oleva päästeteenistuja toetust, ennetähtaegse pensioni saaja jne.

Kehtiv seadus võimaldab võtta töötuid arvele ning pakkuda töötutele vajalikke teenuseid ja sotsiaaltagatise ainult nende avalduse alusel. Selle tulemusel võivad oma õigustest mitte teadlikud töötud jääda ilma sotsiaalkaitsest (nt ravikindlustusest) ning võimalusest saada töö leidmiseks abi. Samuti ei ole see kooskõlas Eesti digiühiskond 2030 arengukavas kehtestatud põhimõtetega: „Alati kui võimalik, annab riik ise andmete alusel inimestele ja ettevõtjatele märku, kui neil on õigus saada mõnda hüvet või täita mõni kohustus. /.../ Avalike teenuste pakkumisel küsitakse kasutajalt samu andmeid vaid ühe korra, välja arvatud juhul, kui andmete topeltküsimiseks on sisuline põhjus.“²⁰

Kui registreeritud töötutele on kättesaadav kõige laiem ring teenuseid, siis teisena arvukamalt teenuseid saav isikute ring on **registreeritud töötsijad**. Isiku töötuna või töötsijana arvele võtmist kirjeldab TTTS § 6. Töotsijana arvele võetud inimestel on ligipääs TTTS § 9 lg 1 punktides 3, 5 ja 9 nimetatud teenustele (tööturukoolitus, tööpraktika, ettevõtluse alustamise toetus). Kui tegemist on koondamisteatega töötsijaga, siis on tal võimalus saada nimetatud teenuseid ning lisaks ka THP § 5 punktides 1, 2, 4 ja 6 nimetatud tööturuteenuseid (karjääriinfo vahendamine, tööotsingunõustamine, nõustamine töölesaamise takistuste kõrvaldamiseks ja kvalifikatsiooni saamise toetamine). Avavanglas karistust kandev töötsija saab piiratumat hulka neist teenustest ehk TTTS § 9 lg 1 punktides 3 ja 5 ning THP § 5 punktides 1, 2 ja 6 nimetatud tööturuteenuseid (tööturukoolitus, tööpraktika, karjääriinfo vahendamine, tööotsingunõustamine, kvalifikatsiooni saamise toetamine).

Lisaks registreeritud töötutele ja töötsijatele on osa teenuseid kättesaadavad ka teistele gruppidele ehk **isikutele, keda ei ole töötuna arvele võetud**, ning ka **koolinoortele ja töötavatele inimestele**.

Kui inimene ei ole end töötuna või töötsijana registreerinud on tal TTTS § 9 lõike 2 alusel õigus saada teavet tööturu olukorrast ning tööturuteenustest ja -toetustest. THP § 7 lõike 6 alusel on end registreerimata võimalik saada karjääriinfo vahendamist ja tööotsingunõustamist (töötubade ja tööklubi) ning karjääriteenuste TAT alusel karjäärinõustamist. Samuti on teatud täiend- ja ümberõppeteenused töötavatele inimestele kättesaadavad ilma, et nad peaks end selleks töötsijana arvele võtma. Vähenenud töövõimega töötajad saavad kasutada tööalase rehabilitatsiooni, kogemuspõhise, tugisikuga töötamise, tööalase abivahendi ja töökoha kohandamise teenust.

Samas on sihtrühmi, näiteks ajutiselt Eestis viibivad isikud, kellel TTTS-i kohaselt ei ole õigust saada ka kõige üldisemat teavet tööturu olukorra ning tööturuteenuste ja -toetuste kohta või töövahendust. TTTS § 3 lõike 4¹ võimaldab üldisi infoteenuseid saada ainult neil Eestis ajutiselt viibivatel isikutel, kes parasjagu töötavad. Seaduse järgi ei ole neile üldistele teenustele ligipääsu ka väljaspool Eestit elavatel Eestist pärit inimestel, kes võiksid sellist teavet vajada näiteks tagasipöördumise otsuse kaalumisel või tagasipöördumist ette valmistades. Praktikast annab töötukassa teavet tööturu üldise olukorra kohta siiski kõigile ja töötukassa veebilehel avaldatud tööpakkumised on kõigile kättesaadavad ning vastav piirang seaduses on ajast, mil olulist rolli mängis inimese füüsiline asukoht. Sisuliselt ei ole enam ei võimalik ega asjakohane piirata viidatud teenustele ehk sisult tööturuinfole ligipääsu

Ehkki töötushüvitiste saamisega on oluline töötuna arvele võtmine, ei defineeri samad tingimused tingimata alati inimese tööturuteenuste vajadust. Nii on aja jooksul lisandunud ülal viidatud vanaduspensioniealiste teenused, karjääriteenused laiemale sihtrühmale ja nõrgema konkurentsivõimega töö kaotamise ohus olevatele inimestele töötust ennetavad teenused, mis ei seostu tervikpildis töötuna arvele võtmise mõistega TTTS-i mõistes töötsija kontseptsiooniga. Seejuures on töötukassa praktikast klientide tagasiside, et töötuna arvele võtmisel on sageli inimeste jaoks negatiivne varjund ning samas töötsijana arvele võtmisel on tavakasutuses märksa laiem tähendusruum kui kehtiva TTTS-i mõistes.

Samuti on tõusnud esile vajadus tegeleda pikaajalisel haiguslehel (üle 60 päeva) olevate töötajate töövõime vähenemise ennetamisega, mille oluliseks osaks on tööturuteenused. Kehtiva regulatsiooni alusel ei ole see võimalik, sest nad ei ole töötud ning neil ei ole tuvastatud puuet või töövõime vähenemist.

²⁰ https://mkm.ee/sites/default/files/eesti_digiuhiskond_2030.pdf

3.2 Õiguste ja kohustuste tasakaal

Riigi toel tööd otsiva inimese õiguste ja kohustuste tasakaalu väljendavad **aktiivsuse nõuded**. Töötaja²¹ on ühelt poolt õigus hüvitistele ja teenustele, mis toetavad tööle saamist, kuid teisalt kohustus otsida tööd ja võimalikult kiiresti sobivale tööle asuda. Töötushüvitiste maksmine on vajalik, et vähendada töötute vaesust ning vältida töö kaotamisel sissetuleku järsku langemist. Teisalt vähendavad töötushüvitised tööle asumise motivatsiooni ning töö otsimise intensiivsust. Teatud juhtudel võivad inimesed olla töötuslõksus ehk olukorras, kus neile makstavad hüvitised on peaaegu sama suured või suuremad kui töö leidmisel makstav palk. Aktiivsuse nõuete eesmärgiks on, et tööta jäänud inimesed keskenduksid tööotsingutele, teeksid tööle saamiseks pingutusi ning võtaksid vastu sobiva töö. Aktiivsuse nõuded peavad kompenseerima töötutele pakutavate hüvede (sh nt ravikindlustus jne) pärssivat mõju tööle asumise motivatsioonile.

Erinevate riikide tööturuteenuste ja töötushüvitiste süsteemid sisaldavad mõnevõrra erinevaid nõudeid sellele, millise tööpakkumise töötaja peab vastu võtma, kuidas teavitama tööturuasutust iseseisvatest tööotsingutest, kohustus osaleda tööturumeetmetes, sanktsioone kohustuste täitmata jätmisel. Rahvusvahelises võrdluses on Eestis töötutele kehtestatud aktiivsuse nõuded hinnatud töötushüvitiste kontekstis üheks rangeimateks Euroopas²². Samas on kolme samalaadse rikkumise korduvuse regulatsioon suhteliselt leebe ning praktikas on sätestatud sobiva töö määratlust raske rakendada.

TTTS-s sätestatud kehtivad aktiivsuse nõuded seisnevad selles, et töötaja peab osalema kokkulepitud ajal ja viisil (silma silma, telefoni- või e-nõustamine) nõustamisel, tegema töö leidmiseks vajalikke tegevusi ja/või osalema teenustel (s.t täitma kokkulepitud tegevuskava) ning võtma vastu sobiva töö. Aktiivsuse nõuete täitmata jätmise, kui selleks puudub mõjuv põhjus, toob kaasa rahalise toetuse (töötuskindlustushüvitis, töötutoetus, töövõimetoetus) maksmise peatamise või lõpetamise või teenuste osutamise lõpetamise (töötuna arvelolek lõpetatakse).

Tabel 2: Ülevaade kehtivatest aktiivsuse nõuetest:

AKTIIVSUSNÕUDED Töötaja kohustused:	TTTS säte § 3¹ Töötaja kohustused	Täpsustused
<ul style="list-style-type: none"> ▪ otsima aktiivselt tööd 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ otsima tööd iseseisvalt ja teavitama Eesti Töötukassat töötamise protsessist 	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ täitma kokkulepitud tegevusi 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ osalema tegevuskava koostamisel ja seda täitma 	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ osalema nõustamisel kokkulepitud ajal ja viisil vähemalt kord 30 päeva jooksul 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ tulema isiklikult talle määratud ajal ja korras vähemalt kord 30 päeva jooksul Eesti Töötukassasse vastuvõtule 	Silmast silma nõustamise asemel võib kokku leppida telefoni teel või e-nõustamise (§ 3 ¹ lõige 4)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ vastu võtma sobiva töö 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ olema valmis vastu võtma sobiva töö 	<p>Sobiv töö vastab tervislikule seisundile ja asub mõistlikul kaugusel (edasi-tagasi sõiduks ühistranspordiga kulub kuni 2 h päevas ja kuni 15% kuu töötasust).</p> <p>Esimesel 20. nädalal on sobiv töö, mis vastab töötaja haridusele, erialale ja varasemale töökogemusele ning pakutav</p>

²¹ St laiemas mõistes töötaja kui kehtivas TTTS-s ehk hõlmab nii registreeritud töötuid kui töötajaid.

²² IZA 2018, <http://ftp.iza.org/dp11704.pdf>; OECD 2018 [https://www.oecd-ilibrary.org/sites/empl_outlook-2018-9-en](https://www.oecd-ilibrary.org/sites/empl_outlook-2018-9-en/index.html?itemId=/content/component/empl_outlook-2018-9-en)

AKTIIVSUSNÕUDED Töötü kohustused:	TTTS säte § 3 ¹ Töötü kohustused	Täpsustused
		töötasu on vähemalt 60% tema varasemast töötasust, kuid vähemalt 2x alampalk. 21. nädalast on sobiv töö tasuga, mis täistööaja eest on suurem kui töötuskindlustushüvitis, kuid vähemalt alampalk. <i>§ 12 lõige 3-4</i>
	<ul style="list-style-type: none"> ... ja kohe tööle asuma 	Valmis tööle asuma = puuduvad töölerakendumist takistavad asjaolud või need on sellised, mida on võimalik tööturumeetmetega kõrvaldada. <i>§ 3¹ lõige 2</i>

Tabel 3: Ülevaade sanktsioonidest – Mitmenda rikkumisega kaasneb töötuskindlustushüvitise, töötutoetuse ja töövõimetoetuse maksmise peatamine või lõpetamine ning töötuna arveloleku lõpetamine.

Rikkumine	Kordu- vus	Sanktsioon					
		TKH maksmise lõpetamine	TT peatamine	TT maksmise lõpetamine	TVT peata- mine	TVT maksmise lõpetamine	Arveloleku lõpetamine
1. Nõustamisele tulemata jätmise kokkulepitud ajal							
	1		10 päeva		10 päeva		
	2				30 päeva		
	3						
2. Nõustamisele tulemata jätmise kord 30 päeva jooksul							
	1						
3. Kokkulepitud tegevuse täitmata jätmise							
	1		10 päeva		10 päeva		
	2				30 päeva		
	3						
4. Sobivast tööst keeldumine	1		10 päeva		10 päeva		
	2				30 päeva		
	3						

TKH – töötuskindlustushüvitis

TT – töötutoetus

TVT - töövõimetoetus

Lahendamist vajavad probleemid:

1) Sobiva töö määratlus

Sobiva töö määratluse töötasu suuruse kriteerium ei ole vastavuses uute töötuskindlustushüvitise (esimesel ajal päeval asendumäär 60%) ja töötutoetuse (50% eelmise kalendriaasta alampalgast) määradega. Üldjuhul ei saa eeldada, et inimene asub tööle väiksema tasuga, kui on hetkel tema saadav töötushüvitis.

Töökoha kauguse hindamisel on praktikas keeruline rakendada sõidukulu tingimust (15% töötasust), mis eeldab nii töötasu suuruse ette teadmist kui sõidukulu arvestamist/hindamist ning võrdlemist, mis on ebamõistlikult koormav.

Töö sobivuse ja töökoha kauguse hindamise määratluses ei ole arvesse võetud töö ja pereelu ühildamise vajaduse komponenti ehk perekondlikuid kohustusi, mis on seotud laste kasvatamise, hoolduskohustusega jne. Samas sellest sõltub, millise tööaja ja koormusega ja kui kaugel kodust on võimalik töötada, kuid praegu selline kriteerium puudub.

Töötuse alguses (esimesed 20 nädalat) loetakse sobivaks tööd, mis vastab inimese varasemale taustale (haridus, eriala, töökogemus). Samas võib inimene põhjendatult soovida eriala vahetada, mis juhul võiks sobivaks lugeda ka sellist tööd, milleks ta oskusi omandab ja millele on võimalik mõistliku aja jooksul tööle asuda. Praegu nn karjääripööret toetav kriteerium puudub.

2) Sobiva töö vastu võtmine

Sobivast tööst keeldumise nõue eeldab olukorda, kus inimesele tehakse juba tööpakkumine ja ta keeldub sellest ning vastav info jõuab töötukassasse. Praktikas üldjuhul sellise olukorrani ei jõuta, kui inimene ei ole konkreetse töö saamisest huvitatud. Ehk võimalik keeldumine inimese poolt toimub varasemas faasis, näiteks tööintervjuu käigus, ning töötukassale tööandjad tööotsija poolset keeldumise infot alati ei edasta.

Töötukohustuste rikkumise, sealhulgas tegevuskavas kokkulepitud sobivale töökohale kandideerimata jätmise tõttu lõpetati 2020. aastal töötuna arvel olek 10% töötutel. 2020. aastal lepiti tegevuskavas konkreetsele töökohale kandideerimine kokku 89 233 juhul. Põhjuseta jättis inimene kandideerimata 439 juhul. Seega kandideerimata jätmise mõjuva põhjuseta on pigem väga harva esinev olukord. Sobivast tööst keeldumise põhjusel on töötuna arvel olek lõpetatud viimastel aastatel üksikutel juhtudel.

Praktikas kasutataksegi tööle kandideerima suunamiseks töökeskse nõustamise käigus tegevuskavas sobivat tööd pakkuvate tööandjaga ühenduse võtmise ja töökohtadele kandideerimise kokkuleppimist. Tegevuse täitmist kontrollitakse ning, kui tööotsija jätab sobivale töökohale mõjuva põhjuseta kandideerimata, siis on tegemist tegevuskava täitmise kohustuse rikkumisega ja rakendatakse sanktsioone.

Töötukassa andmetele tuginedes leiab siiski enamik tööandjaid, kes endale töötukassa kaudu töötajaid otsivad, sobivad töötajad. Töötaja jääb leidmata keskmiselt 25% juhtudest. Umbes viiendikul juhtudest ei anna tööandja töötukassale tagasisidet selle kohta, kas ta leidis või ei leidnud sobivat töötajat. Kuigi kõigi kandideerijate kohta sisulist tagasisidet tööandjad ei anna, siis saadud tagasisidet analüüsidest selgus, et olukordi, kus tööandja annab teada, et kandidaat pole tööle asumisest huvitatud oli üksikutel juhtudel.

Samas on tööandjad meedias ning suhtluses sotsiaalministeeriumiga väljendanud seisukohta, et sisuliselt tuleb sageli ette olukordi, kus töötukassa kandideerib tööle selleks, et aktiivsuse nõuet (tegevuskavas kokkulepitud tegevust) täita, kuid tegelikult ei soovi tööle asuda.

3) Sanktsioonid

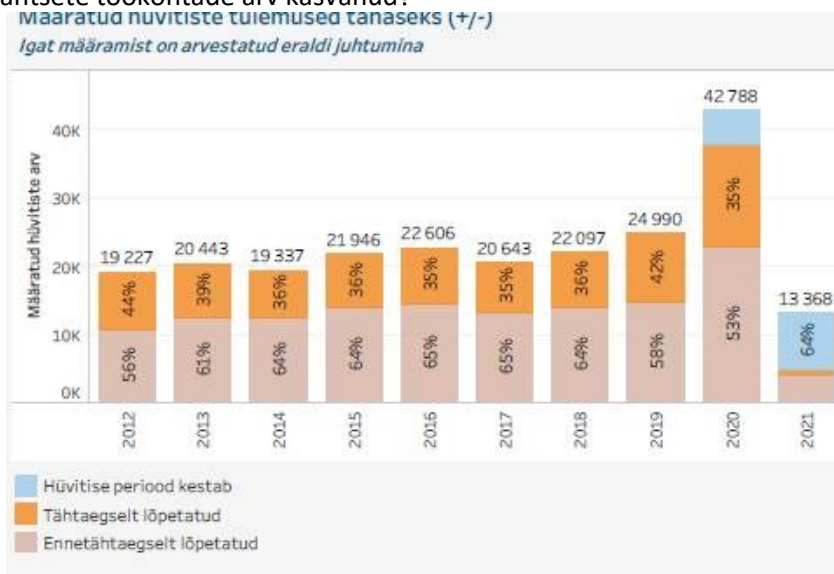
Aktiivsuse nõuete täitmata jätmisel rakendatavad sanktsioonid on osaliselt liiga ranged, osaliselt aga liiga leebed.

- Liiga ranged – töötuskindlustushüvitise saaja kaotab õiguse hüvitisele esimesel rikkumisel (erinevalt töötutoetusest ja töövõimetoetusest, mille puhul eelneb lõpetamisele peatamine). Töötuskindlustushüvitise puhul oleks samuti põhjendatud esimese rikkumise korral hüvitise maksmine teatud ajaks, näiteks 10 päevaks, peatada.
- Liiga leebed – aktiivsuse nõuete korduv ja mõjuva põhjuseta täitmata jätmine toob kaasa töötuna arvel olemise lõpetamise. Samas arvestatakse rikkumisi iga aktiivsuse nõude liigi kaupa eraldi ning neid ei kumuleerita. See tähendab, et töötuna registreerimise lõpetamisele peab eelnema kolm korda mõjuva põhjuseta nõustamise tulemata jätmist või kolm korda tegevuskavas kokkulepitud tegevuse täitmata jätmist või kolm korda sobiva töö vastu võtmisest keeldumist. Põhjendatud oleks rikkumiste arvestamine üle aktiivsuse nõuete kokku.

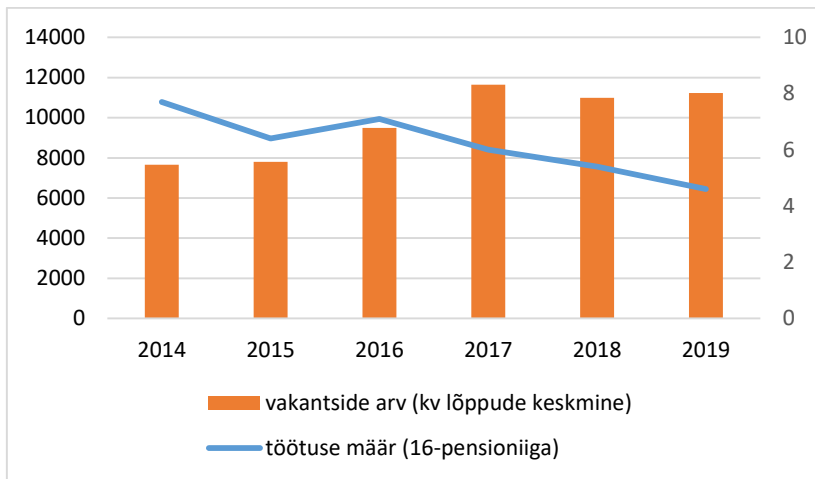
Aktiivsuse nõuete tulemuslikkus statistilises vaates

Olemasolevad statistilised andmed viitavad järgmist:

- 1) **Töötuskindlustushüvitise (TKH) maksmise kestuse jaotuse andmed** näitavad, et enamik TKH saajatest ei kasuta hüvitist maksimaalses võimalikus ulatuses ning hetkel püsivad tähtaegselt lõppenud TKH näitajad üle aja sarnasel tasemel ehk 35-36% aastatel 2014-2018. Tekib küsimus, kas tähtaegselt lõppenud (st maksimaalses määratud ulatuses) TKH saanute osakaal peaks ajas rohkem varieeruma arvestades, et samal perioodil on töötuse määr alanenud ning vakantsete töökohtade arv kasvanud?



Allikas: Eesti Töötukassa



Joonis. Vakantsete töökohtade arv ja töötuse määr perioodil 2014-2019

Allikas: Statistikaamet

- 2) **Töötute tööerakendumise andmed** näitavad, et TKH saajad liiguvad keskmiselt tööle enamasti kiiremini kui TKH mittesaajad. Uute töötute puhul TKH saajate ja mittesaajate tööle rakendumises erinevusi ei ole, mis võib viidata, et TKH saamisel ei ole tööle liikumisele pärssivat mõju. Samas on tegemist keskmiste näitajatega ning täpsema pildi võiks anda kui võrrelda sarnasemaid grappe, st võrrelda kindlustusehüvitise saajaid vabatahtlikult eelnevalt töölt lahkunud, kuid sarnase staaži ja sotsiaaldemograafilise profiiliga töötutega. Uutest töötutest rakenduvad TKH saajad ja mittesaajad sarnaselt, juba arvel olute puhul on TKH saajate rakendumisemäär kõrgem, kui mittesaajatel. Järelikult esimese kuue kuu jooksul rakenduvad TKH saajad keskmiselt samal määral, kuid kui arveloleku pikkus on veninud üle 6 kuu, siis nende rakendumine võrreldes TKH mittesaanutega suureneb. Küsimus on, kas esimesel 6 kuul peaks TKH saajad kiiremini rakenduma, eeldades, et nende profiil on sarnane TKH-d mittesaanutega.



Allikas: Eesti Töötukassa

Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus:

Tööturuteenuste saamise tingimused vajavad üle vaatamist, nii et need ei oleks seotud registreeritud töötute seisundiga, vaid vajadusega. Oluline on **eristada tööturuteenuste vajadus ja töötushüvitistele ja töötutoetusele õigusi andvad tingimused** viisil, mis parandab tööhõivepoliitika sihitamist ning õigusselgust. Samuti parandab hüvitiste ja toetuste ning teenuste eraldi vaatamine potentsiaalselt inimeste jaoks teenuste kättesaadavust.

Tööturuteenuseid saavat inimest võib tulevikus nimetada töötuks, töötusijaks, töökohta vahetada soovijaks või mistahes terminiga, mis hõlmab teenuse saajate ringi. Samas tuleb arvestada teenusesaajate laia sihtgruppi, et statistilises mõttes oleks võimalik jätkuvalt eristada need isikud, keda käsitletakse rahvusvahelises võrdluses registreeritud töötutena.

Mõisted (töötute või töötusija vm) sisustatakse tulevikus läbi kahe teemabloki, vastates küsimustele:

1. Kellel on õigus saada töötushüvitist ja -toetust?
2. Kellel on õigus saada tööturuteenuseid?

Teenustele juurdepääsu laiendamiseks ei ole seega tingimata vaja laiendada inimeste ringi, kellel on õigus töötuna registreerida, millega kaasneb õigus hüvitistele, aga ka aktiivsusnõuded.

Aktiivsusnõueta peab seaduses olema tagatud õiguste ja kohustuste tasakaal ja asjakohased sanktsioonid, mis on seaduses sätestatud piisavalt selgelt ja arusaadavalt (nii töötajatele kui rakendajatele) ning neid peab olema võimalik praktikas tulemuslikult kasutada.

Aktiivsusnõuded ei tohi olla sisutühjad, mis võib kaasa tuua mainekahju riski töötukassale ning töötada suures pildis tööle rakendumise toetamise eesmärkidele vastupidises suunas. Ehk kui kandideerimine on vaid formaalne ja tuleb näidata teatud aja vältel kindel arv kandideerimisi, võib väheneda tööandjate usaldus töötukassa kui tõsiseltvõetava partneri suhtes ning soov leida töötukassa kaudu tööjõudu (kuna on oht, et kandideerib palju mittesobivaid või mitte tööle asumise sooviga inimesi). Samuti võib see tähendada inimese vaates usalduse langust töötukassa kui tõsiseltvõetava ja sisulise tööle saamise toetaja suhtes. Samas peavad aktiivsusnõuded motiveerima inimesi tööle asuma ning tasandama hüvitiste võimalikku mõju mitte tööle asuda.

Nii aktiivsusnõuete kui töötaja ja töötajate mõiste sisustamisel arvestatakse töötukassa strateegilise eesmärgiga vähendada ja lühendada töötuse kestust ning toetada hõives püsimist, pakkuda igakülgset tuge töö kaotanud inimestele, et nad leiaksid võimalikult kiiresti uue töö ning nõustada ja toetada teenustega aktiivseid töötajaid ning aidata tõsta konkurentsivõimet tööturul. Eesmärgiks on, et töötajate liigiks sobivale ja väärtuslikule tööle ning püsiks hõives.

Probleem 4 - Tööhõivepoliitika kujundamise institutsionaalne korraldus on toimiv, kuid koordinatsioonis on arenguruumi.

OECD hinnangul annab Eesti tööhõivepoliitika institutsionaalne raamistik häid tulemusi ning on võimeline muutustele tööturul paindlikult reageerima. Seda ilmestavad edukas töövõimereformi käivitamine ja kiire reageerimine COVID-19 kriisi mõjudele. Samas on regulatsioon kohati ebaselge töötukassa ja sotsiaalministeeriumi pädevuste osas. OECD toob ka esile, et tööhõivepoliitika, sotsiaalpoliitika, hariduspoliitika ja tervishoiupoliitika koostoime paranes töövõimereformi käigus. Tööturu- ja majanduspoliitika koordinatsioon on üldjoontes piisav.

Kolmepoolsus töötukassa nõukogus on end tõestanud toimivana ning sellel on laialdane toetus, aga kaaluda tuleks, kas tööandjate, sotsiaalpartnerite ja riigi esindatus täpselt samades osakaaludes on jätkuvalt asjakohane. Näiteks toob OECD esile, et paremini võiks olla esindatud väikese ja keskmise suurusega ettevõtete (*edaspidi* VKE) seisukohad, kes ei kuulu töötukassa nõukogusse. Samuti toob OECD esile, et tööhõivepoliitika ja hariduspoliitika koostööd saab parandada, ehkki täiskasvanuhariduse ja täiend- ja ümberõppe vallas on koostöö viimastel aastatel tihedamaks muutunud. VKE-d ja Haridus- ja Teadusministeerium (*edaspidi* HTM) ei ole oskuste vaates töötukassa nõukogusse piisavalt kaasatud. Samuti viitab analüüs kohatisele töötukassa ja sotsiaalministeeriumi ülesannete ebaselgusele ja dubleerimisele. Selle üheks näiteks on toodud tööhõiveprogrammi koostamine.

Samuti vajavad ajakohastamist töötukassa ja sotsiaalministeeriumi vaheline statistiliste andmete edastamise korraldus ning nii koostöös kui eraldi läbiviidavate analüüside ja uuringute korraldamise alused.

- Kehtiva TTTS § 8 lõike 5 kohaselt esitab töötukassa sotsiaalministeeriumile statistiliste ja teaduslike uuringute jaoks statistilisi andmeid tööturu olukorra kohta. Andmete koosseis ja esitamise kord on kehtestatud valdkonna eest vastutava ministri määrusega (sotsiaalministri 13.06.2006 määrus nr 28 „[Statistiliste ja teaduslike uuringute jaoks esitatavate andmete koosseis ning esitamise kord](#)“). Nimetatud määruses toodud andmekoosseis on aga vananenud ega vasta kehtivale tööturuteenuste- ja toetuste paketile. Lisaks on hetkel katmata

töötuskindlustuse andmekogus ning töövõime hindamise ja töövõimetoetuse andmekogus sisalduvate andmete põhjal koostatava statistika edastamine. Arvestades töötukassa andmetöötluses ning andmete edastamise tehnilistes võimalustes toimunud arenguid, ei ole mõistlik statistilisi andmeid edastada Sotsiaalministeeriumile elektronposti vahendusel nagu kehtiv määrus ette näeb ning mis ei ole vastavuses muutuvate võimaluste ja vajadustega.

TKindIS § 23 lg 2 punkti 6 kohaselt analüüsib töötukassa koostöös sotsiaalministeeriumiga rakendatavate tööturumeetmete mõju ja tulemuslikkust. Töötukassa koostab tööturupoliitika elluviimise ja töötuskindlustuse korraldamise toetamiseks lisaks tööturumeetmete mõju ja tulemuslikkuse hindamisele erinevaid analüüse ja prognoose, milleks vajatakse andmeid ka teiste asutuste registritest (nt töötamise register). Sotsiaalministeeriumil on vaja läbi viia poliitika kujundamiseks vajalikke uuringuid ja analüüse ning saada selleks andmeid ka töötukassalt. Eraldiseisvalt uuringute ja analüüside läbiviimiseks on mõlemal asutusel vaja selget õiguslikku alust ning paindlikku ja kaasaegsel tehnoloogilisel lahendusel põhinevat andmevahetust.

Tabel 4: Eesti, Taani, Saksamaa, Islandi ja Sloveenia tööturuteenuste institutsionaalse korralduse võrdlus.

	Eesti	Island	Sloveenia	Taani	Saksamaa
PES* õiguslik vorm	Avalik-õiguslik juriidiline isik	Ministeeriumi alluvuses iseseisev asutus	Ministeeriumi alluvuses asutus	Riigiasutus	Avalik-õiguslik iseseisev asutus
PES strateegilise juhtorgani koosseis	Töötukassa Nõukogu – 6 liiget : 2 ametühingud + 2 tööandjad + 2 valitsus	Kolmepoolne Direktorite Nõukogu (<i>Board of Directors</i>) - 10 liiget ja 10 asendusliiget: 4 ametühingud + 2 tööandjad + 3 valitsus ja 1 KOV tasand.	Kolmepoolne tööturuasutuse volikogu (<i>PES Council</i>) – 13 liiget : 3 ametühingud + 3 tööandjad + 6 valitsus (sh töö ja sotsiaalministeerium + rahandusministeerium, haridusministeerium, kõrgharidusministeerium) + 1 tööturuasutuse esindaja	Puudub, ministeeriumi otsese kontrolli all	Kolmepoolne juhtiv nõukogu (<i>Board of Governors</i>): 21 liiget : 7 ametühingud, 7 tööandjad, 7 riigiasutuste esindajat.
Sotsiaalpartnere esindatus (tööandjad, ametühingud)	4 liiget nõukogus 6st	6 liiget direktorite nõukogus 10st ja kaasatus kohalikul tasandil nõuandvates kogudes	6 liiget volikogus 13st	Nõuandev	14 liiget nõukogus 21st

	Eesti	Island	Sloveenia	Taani	Saksamaa
Mis asutus disainib tööturumeetmed	Ministeerium ja TK koostöös	Väga üldine raamistik ministeeriumi poolt õigusaktiga, detailid otsustab PES juhtkond	Parlament, valitus, ministeerium – PESile ei ole teenuste disainis ette nähtud rolli	Ministeerium ja tööturuasutus koostöös, KOVidel märkimisväärne paindlikkus	Üldine raamistik seaduses (koostab ministeerium), detailid PES
Muud tihedalt seotud sidusrühmad		Kriisi ajal töö- ja haridusküsimuste koordinaatorirühm	Ekspertide nõukogu, kes nõustab PESi	Mitmed nõuandvad kogud, kes hõlmavad sotsiaalpartnerite, puuetega inimeste organisatsioone jne	KOVid, kelle vastutada on töötuskindlustusega hõlmamata töötajad

Allikas: OECD analüüs „Aktiivse tööturupoliitika edendamine Eestis“ lk 45 ja raporti veebiseminar 04.092020

*PES – riiklik tööturuasutus (ENG – Public Employment Services)

Riikliku tööturuasutuse strateegiline juhtimine

Island: peamiselt vastutavad Islandi tööturuasutuse (VMST) tegevjuht ja juhatus VMST strateegilise juhtimise eest. Kolmepoolne organ, mille nimi on direktorite nõukogu, toetab tegevjuhti ja juhatust strateegilises juhtimises. Direktorite nõukogu koosseis: direktorite nõukogul on 10 liiget (ja vajadusel liikmeid asendama 10 asendusliiget). Kokku on ametiühingutel 4 esindajat, tööandjal 2, valitsusel 3 ja kohalikul omavalitsusel 1 esindaja. Sotsiaalminister nimetab direktorite nõukogu ametisse neljaks aastaks.

Sloveenia: tööturuasutuse (ESS) strateegiline juhtimisorgan on ESS-i nõukogu, kuhu kuulub 13 liiget, kes esindavad tööandjaid ja ametiühinguid (kumbki kolm liiget), valitsust (kuus liiget) ja ESS-i töötajate nõukogu. Töötajate nõukogu esindaja valivad ESSi töötajad. Sotsiaalpartnerid (ametiühingud ja tööandjad) määravad oma esindajad ESSi nõukogusse ise. Valitsus nimetab liikmed töö- ja sotsiaalministeeriumist, rahandusministeeriumist, haridusministeeriumist ja kõrgharidusministeeriumist. Nimetamine toimub neljaks aastaks.

ESSi nõukogu valib nõukogu presidendi ja asepresidendi. Need ametikohad vahetuvad (valitakse uuesti) iga kahe aasta tagant kolme peamise partneri - valitsuse, ametiühingute ja tööandjate - vahel. See tähendab, et president ja asepresident esindavad kordamööda kolme sotsiaalpartnerit; neid ametikohti ei saa pidada ESSi töötajate nõukogu. Sellest hoolimata ei ole presidendil ja asepresidendil teiste liikmetega võrreldes mingeid täiendavaid õigusi, vastutust ega lisateavet. Nad saavad organisatsioonilistes küsimustes ainult mingit osa teabest varem kui teised liikmed. Täpsem teave ametisse nimetamise, valimise ja töökorra kohta on reguleeritud ESS-i põhikirjas.

Taani: sotsiaalpartneritel ei ole Taanis tööturuteenuste institutsionaalses süsteemis ametlikku otsustamisrolli, vaid tulenevalt pikaajalistest tugevatest sotsiaalpartnerluse traditsioonidest kõigil erinevatel tasanditel (riiklik, piirkondlik, kohalik) nõuandev roll. Kuid see on väga tulemuslikult rakendatud. Ka õigusaktide tasandil on sisse kirjutatud sotsiaalpartnerite ettepanekute arvestamine, tagamaks tööturul ja tööturuteenuste süsteemis tasakaalustatud ja vastutustundlike lahenduste leidmine.

Saksamaa: Saksamaa tööturuasutus (BA) on asutatud iseseisva riigiasutusena. BA-l on nn "isevalitsevad organid" ehk kolmepoolsed juhtimisorganid, mis vastutavad BA haldusprotsesside järelevalve eest mitte ainult keskuses, vaid ka piirkondlikul ja kohalikul tasandil. „Isevalitsevad organid“ on kolmepoolsed, koosnedes tööandjate esindajatest, töötajate esindajatest ja avalik-õiguslike asutuste esindajatest, võrdse jõudude tasakaalu tagamiseks on kõik võrdses proportsioonis. BA kõrgeim omavalitsuslik organ on selle nn juhatajate nõukogu. Juhatajate nõukogu on kolmepoolne juhatus, kuhu kuuluvad 7 tööandjate esindajat, 7 töötajate esindajat ja 7 riigiasutuste esindajat. Nõukogu liikmed nimetatakse ametisse kuueks aastaks. Juhatuse esimehe koht vahetub tööandjate ja töötajate esindajate vahel. Juhatajate nõukogu teeb ettepaneku BA tegevjuhi nimetamiseks, soovib BA juhatuse liikmed, võtab vastu eelarve- ja strateegilised otsused ning teostab järelevalvet juhatus üle. BA-l tegevuse üksikasjad on sätestatud põhimääruses, mille kehtima hakkamiseks on vaja töö- ja sotsiaalministeeriumi nõusolekut.

Koostöö praktikad Islandi ALMP-süsteemide peamiste sidusrühmade vahel, Sloveenia, Saksamaa ja Taani näitel.

Islandil toimub tihe koostöö peamiste sidusrühmade vahel, millest enamikku ei reguleerita ametlikult. Island on väike riik, millel on lühikesed sidekanalid ja lühike käsuliin. Ametliku koostöö seaduslikud ettekirjutused on sellisena väga piiratud. Juhtkond, samuti töötajad ministeerium ja PES teevad tööhõivestrateegiate osas regulaarselt koostööd ilma ametlike koostöölepinguteta.

Reguleeritud koostöö osas näeb tööturumeetmete seadus ette, et tegevjuht PES on ministri ees õiguslikult ja praktiliselt vastutav. Praktikas tegevjuht kohtub sageli ministeeriumi töötajate ja ministriga, et arutada tööturu arenguid ja poliitikat loeb. Lisaks esitatakse ministeeriumile taotluse korral aruanded.

Sloveenias on tööturu eeskirjade seadusega ette nähtud ministeeriumi ja PES koostöö ainult aruandluse osas. PES annab ministeeriumile kord kvartalis aru oma tegevuse, eelarve, tulemuste hindamine jne. Kuigi õigussüsteem ei näe PES-ile ülesannet ette näha panustada poliitika kujundamisse, on sidusrühmade mitteametlike tavade eesmärk tagada, et ka PES ALMP-de kavandamisel võetakse arvesse asjatundlikkust. Kõik ALMP sätete normid on koostatud ministeeriumis, kuid jagatud konsultatsiooniks ja sisendiks PESiga. PESi ettepanekud võetakse suures osas arvesse, kuna PES on peamine institutsioon, mis rakendab poliitikat ja saab tuvastada, milliseid ALMP-i ülesehituse aspekte tuleb tõhususe suurendamiseks muuta.

Saksamaal soosivad PESi ja ministeeriumi head koostööd mitmed kanalid. Töö- ja sotsiaalministeerium ning PES lepivad igal aastal kokku tegevuskava. Tööhõivekomitee ja PES annavad ministeeriumile aru oma edusammude ja tulemuste kohta. Lisaks teevad piirkondliku PESi piirkondlikud direktoraadid koostööd piirkondlike valitsustega, et tagada programmi koosõla laiemate piirkondlike strateegiate ja eesmärkidega. Lisaks avaldab PES oma kavandatava ja tegeliku aastaelarve üksikasjalikult, aidates sellega kaasa läbipaistvusele. Koostöötavasid toetab õigusraamistik, kuna iga organisatsiooni pädevused ja rollid on selgelt määratletud, täpsustatud ja praktikas austatud. PES ja ministeerium on sõlminud minevikus ametliku koostöölepe, kuid nende kogemus näitab, et koostöövalmidus on olnud tugevam mõjutada tavaid kui ametlikke kokkuleppeid.

Taanis on PES üks peamisi sidusrühmade vahelise koostöö koordineerijaid. PES on dialoogis munitsipaalasutustega, piirkondlike tööturu nõukogudega, samuti ministri ja ministeeriumiga. Poliitika kujundamisel on tagatud, et tööhõivestrateegiaga seotud nõuded ja väljakutsed võetakse rakendamisel arvesse. Teisalt toetab PES omavalitsuste töökeskusi poliitika rakendamisel, muutes määrused suunisteks ja pakkudes platvormi heade tavade vahetamiseks. Koostöö ja kaasatus on Taani ALMP-süsteemi üldised põhimõtteid ka väljaspool PESi tegevust.

Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus:

Süsteemsem, koordineeritud oskuste ning haridus- ja tööturupoliitika kujundamine ja rakendamine, sealhulgas kaaludes töötukassa nõukogu koosseisu vastavalt laiendamist. Senisest paremini võiks olla esindatud väikeettevõtete vaade ja tagatud süsteemsemalt sihtrühma esindajate kaasatus. Samuti on oluline, et töötukassa ning sotsiaalministeeriumi rollijaotus tööturupoliitika kujundamisel oleks selge ning välditakse dubleerimist.

Tulevikus on oluline, et tööturupoliitika kujundamiseks ja elluviimiseks vajalikud andmed on kättesaadavad asjakohase detailsuse ja regulaarsusega, selleks tuleb teha vastavad muudatused regulatsioonides, võimaldades tööturupoliitika kujundamiseks ja elluviimiseks läbipaistva ja üheselt arusaadava õiguse vastavate andmete töötlemiseks ja ligipääsudeks.

III PROBLEEMIDE VÕIMALIKUD MITTEREGULATIIVSED LAHENDUSED

3.1. Kaalutud võimalikud mitteregulatiivsed lahendused:

• Avalikkuse teavitamine	JAH
• Rahastuse suurendamine	JAH
• Mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine	JAH
• Senise regulatsiooni parem rakendamine	JAH
• Muu (palun täpsusta)	EI

Täpsemalt kaalutud lahendused:

1. Avalikkuse parem teavitamine erinevatest tööturuteenustest
2. Juba töötukassasse jõudnud klientide parem teavitamine erinevatest tööturuteenustest
3. Tööandjate parem teavitamine neile kasutada olevatest erinevatest teenustest
4. Teenustele ja nendest teavitusele suunatud rahastuse suurendamine
5. Aktiivsuspõuete TTTS sätete ja praktika paremasse koostõlla viimine

Tööturuga nõrgalt seotud sihtrühmade puhul võib olla osa probleemi lahendusest parem avalikkuse ja sihtrühmade teavitamine teenustest, samuti vastavateks tegevusteks ning täiendavateks teenusteks rahastuse suurendamine.

Miinuseks senisest veelgi intensiivsema avalikkuse teavitusega on teavituskampaaniate kulukus ja lühiajalisus. Jätkuva efekti saavutamiseks oleks vaja pikaajalisi kampaaniaid, mis arvestades teenuste hulka tähendab väga suurt rahalist kulu ning erinevate sihtrühmade vajadusi ning teenuste rohkust arvestades võib pilti veelgi hägustada.

Oluline on, et teenuste vajadust isikule seoses tema konkreetsete tööturutakistustega analüüsib töötukassa nõustaja. Avalikkuse teadlikkuse suurendamine rohkearvulistest teenustest ei muuda regulatiivset süsteemi oma olemuselt vähem keerukaks ega sisult mõistlikumaks. Ilma sihtrühma jaoks teenuste kättesaadavust halvendamata on võimalik erinevates aktides (seaduses, määrustes, käskkirjades) eksisteerivat dubleerimist vältida vaid kogu süsteemi korrastades.

Samuti ei aita teenuste rahastuse suurendamine või teadlikkuse tõstmine kaasa sellele, et korrastada süsteemi, kes peaks olema tööturuteenust saama õigustatud sihtrühmad või kuidas on motiveeritud ja sanktsioneeritud aktiivsuspõued.

Aktiivsuspõuete puhul praktika parem koostõlla viimine seadusega ei lahenda õiguste ja kohustuste tasakaalu kohandamise ja kaasajastamise vajadust ning sobiva töö seaduses sätestatud kujul praktikas rakendamise keerukust.

Seega õigusaktidega seoses esile toodud probleeme ei ole võimalik lahendada ilma regulatiivset raamistikku muutmata.

3.1. Järeldus mitteregulatiivse lahenduse sobimatuses

Mitteregulatiivsed lahendused saavad olla regulatiivset lahendust toetavad, kuid ilma regulatiivsete lahendusteta ei ole võimalik korrastada ja lihtsustada tööturuteenustega seotud õigusaktide süsteemi.

Teadlikkuse suurendamine või teenuste täiendav rahastamine ei muuda teenuste osutamise süsteemi ja regulatsiooni efektiivsemaks ega aita õigusaktides sätestatud teenuste tingimusi kiiremini kohandada inimeste vajadustele ja tööturu olukorrale.

IV PROBLEEMIDE VÕIMALIKUD REGULATIIVSED LAHENDUSED

TTTS muudatus võimaldab korrastada üleüldist süsteemi: 1) milliseid tööturuteenuseid ja kellele osutatakse; 2) valides, millisel õiguslikul tasandil sätestatakse teenuste osutamise detailid, andes seadusega piisava raami, kuid jättes ka piisava paindlikkuse ning 3) sätestades, millised osapooled vastutavad teenuste väljatöötamise eest. Muudatused võimaldavad korrastada ja kaasajastada töötuna ja töötsijana arvele võtmise süsteemi ning seaduse tasandil määratletud aktiivsuse nõuded.

Ühtlasi võimaldab TTTS muudatus koos vastavate sätete muutmise ja TKindlSis korrastada töötushüvitiste ja tööturutoetuste maksmise regulatsiooni.

Kavandatav muudatus 1 – Teenuste ja toetuste süsteemi õigusaktide tasandil süstematiseerimine ja lihtsustamine.

Muudatus lähtub probleemikirjeldusest 1.

1. TTTS kui üldine raamistik

TTTS oleks üldiseks raamistikuks erinevatest allikatest töötukassa kaudu osutatavatele tööturuteenustele, sisaldades näiteks teenuste struktuuri ja õigustatud isikuid üldistatult. Teenuste detailid oleksid sätestatud madalama tasandi õigusaktis ehk määrusega kinnitatavas tööhõiveprogrammis. Tööhõiveprogramm sisaldaks nii tööturuteenuste- ja toetuste sihtkapitalist kui ESFist rahastatavaid teenuseid. Seejuures on alternatiivina võimalik THP sätestada VV määrusena, ministri määrusena või korraldusena vmt. Neist alternatiividest eelistatavam on jätkata senist praktikat VV määrusena, kuna tegemist on suure eelarvemahuga ja riigieelarvet puudutava teenuste valikuga.. Samas VV määruse otsustusprotsess on mõnevõrra pikem ja seeläbi on muudatused vähemoperatiivsed kui ministri määruse puhul. Siiski tagab määrus seaduses sätestatud raamides täpsustusi tehes parema operatiivsuse kui seaduse tasandil kõigi teenuste detailide määratlemine.

Kaalutud on ka alternatiive kehtestada määrus tähtajaliselt vs tähtajatu programmina. Tähtajaline programm soosib võimalust, et teenused teatud aja tagant hoolikamalt üle vaadatakse ja otsustatakse, kas ja mis kujul jätkata. Samuti annab see võimaluse paindlikumalt vastata tööturu ja töötute vajadustele teenuste ja toetuste näol. Samas võib miinuseks olla, et uue programmi loomine on kunstlik, kuna paljud teenuseid jätkuvad samal kujul või muudatused toimuvad juba nagunii jooksvalt.

Tähtajatu programmi puhul on väiksem halduskoormus seoses vajadusega igal juhul teatud aja tagant uus programm kehtestada. Samas saab seadusega sätestada kohustuse vaadata määrus üle ja muuta seda vähemalt kord aastas või muu kindla perioodi vältel. Teenusepakkujatel on selliselt suurem kindlus, et teenus jätkub pikema aja vältel.

Kahe alternatiivi kaalumisel on eelistatud tähtajaline programm, kuid pikema tähtajaga kui senised programmid. ESF vahenditega ühildamiseks on võimalik ka sobitamine Euroopa Liidu mitmeaastase finantsraamistikuga.

Programm peab sisaldama ka võimalust uusi teenuseid katsetada.

2. Võimalik teenuste ja toetuste rühmitamine TTTS tasandil:

- **Info- ja töövahendus:** tööturu- ja haridusinfo vahendamine (hõlmab karjääriinfo vahendamist), tööpakkumiste vahendamine, proovitöö
- **Karjäärinõustamine ja töökeskne nõustamine** (hõlmab ka tööotsingu töötoa ja tööklubi vormi)
- **Tööle asumist ja töötamist toetavad nõustamised:** psühholoogiline nõustamine, kogemusnõustamine, võlanõustamine, sõltuvusnõustamine
- **Oskuste arendamine:** tööturukoolitus, tasemeõppes osalemise toetus, kvalifikatsiooni saamise toetamine, tööpraktika, oskuste arendamise seminarid
- **Ettevõtluse toetamine:** ettevõtluse alustamise toetus ja järelteenused (nõustamine ja koolitus)
- **Töövalmiduse toetamine:** vabatahtlik töö jm tööks ettevalmistavad teenused
- **Töövõime toetamine:** tööalane rehabilitatsioon, toetatud töölerakendamine, tugiisikuga töötamine, tööalane abivahend, töökoha kohandamine, kaitstud töö
- **Töötamise võimaluste loomine ja tööil püsimise toetamine:** erinevad palgatoetused (sh koos koolituskomponendiga), sh alaealise töötamise toetus, töötasu hüvitis, piirkondlikud töökoha loomise toetused, tööandja koolitustoetus, tööandjate nõustamine (sh koondamistele reageerimine, erivajadusega inimeste töötamine)
- **Rahalised toetused tööle asumiseks ja teenustel osalemiseks:** stipendium/SMT (tulevikus aktiivsustoetus), töölesõidu toetus, mobiilsustoetus, individuaalsed lahendused

See tähendab, et seaduse tasandil oleks sätestatud teenuste grupp, näiteks „oskuste arendamine“, „ettevõtluse toetamine“ ja teenuste grupi üldine eesmärk, kuid konkreetsed teenused ning nende detailsed tingimused oleks sätestatud rakendusaktis ehk määrusega kinnitatavas tööhõiveprogrammis. See on oluline, et tagada ühelt poolt seaduse tasandil senisest suurem selgus, mis liiki teenuseid tööturuteenustena osutatakse ning teiselt poolt tagada paindlikkuse vastavalt tööturu olukorrale kohandada konkreetset teenuste paketti. Selline ülesehitus tagab ka võimaluse luua uusi teenuseid ja lõpetada teenuseid vastavalt sellele nagu tööturu olukord seda nõuab, kuid ka uued teenused peavad sobituma seaduse tasandil kehtestatud teenuste gruppide ja sätestatud eesmärkide alla. Kaaluda tuleb, kas rahalised toetused tööle asumiseks ja teenustel osalemiseks vajavad seaduse tasandil täpsemat määratlemist kui teenused. Samas on oluline pidada tulevikus silmas, et sarnase eesmärgiga toetused ei oleks tulevikus liiga killustunud, näiteks sõidu- ja majutustoetus ja stipendium võiks olla tulevikus ühtne aktiivsustoetus.

Tööhõiveprogramm oleks seejuures korraline tähtajatu või tähtajaline programm. THP ühendaks endas nii teenuseid, mida rahastatakse töötuskindlustuse vahenditest kui ka neid teenuseid, mida rahastatakse Euroopa Liidu struktuurifondidest, nagu näiteks Euroopa Sotsiaalfond või vajadusel ka muudest Euroopa Liidu rahastusvahenditest.

Riigikogu ja Vabariigi Valitsus saavad kontrollida osutatavate teenuste mahtu ka läbi rahastusotsuste.

3. Töötushüvitise ja tööturutoetuste reguleerimine:

Sissetulekut tagavad töötushüvitised reguleeritakse seaduse tasandil (nt töötuskindlustuse seaduses) ning tööturutoetused, mis toetavad teenustel osalemist või kompenseerivad teenustel osalemise kulusid, reguleeritakse teenuste osutamist reguleerivas õigusaktis (üldisel tasandil TTTS-s, detailsemalt Vabariigi Valitsuse määruses ehk konkreetsel juhul THP-s, EL vahendite puhul võimalik ka TAT ministri käskkirjana).

Kavandatav muudatus 2 – KOVidega koostöö täpsustamine.

Muudatus lähtub probleemikirjeldustest 2.1.

Arutelu vajab, kas KOVide ja töötukassa süsteemsem koostöö peaks olema lahendatud regulatiivsel või mitteregulatiivsel tasandil. Näiteks:

- Koostöökokkulepe koostöö tõhustamise eesmärgil: klientide abistamise ühtsed põhimõtted, protsess ja töömeetodid ning tööturu- ja sotsiaalteenuste seostatud osutamine.
- Tõhusamaks inimeste toetamiseks on vaja arendada andmevahendust, mis võib vajada regulatsiooni muudatust.

Kavandatav muudatus 3 – Tööturuteenuseid saama õigustatud sihtrühmade ning töötü ja töötöija mõistete ülevaatamine.

Muudatus lähtub probleemikirjeldustest 3.1

Tööturuteenuste saamise tingimused vajavad üle vaatamist, nii et need ei oleks seotud registreeritud töötü seisundiga, vaid vajadusega ehk lähtuma peab konkreetse inimese töötururiskidest. Teenustele juurdepääsu laiendamist tuleb vaadata eraldi töötuna registreerimisest, millega kaasneb õigus hüvitistele. Samas tuleb töötuskindlustusvahenditest rahastatavate tööturuteenuste puhul arvestada ka töötuskindlustussüsteemi jätkusuutlikkust ja teenusesaajate töötuskindlustussüsteemi panustamist. Teisalt kaaludes ka avalikku huvi ja pikas perspektiivis riigile tulu, sõltumata töötuskindlustussüsteemi panustamisest.

Kehtivas õigusruumis loetleb sihtrühmad, kellele osutatakse teenuseid, osaliselt TTTS, osaliselt THP ning osaliselt TAT käskkirjad. Seejuures on aga vähemalt teavitamisega tööturu olukorrast ning tööturuteenustest ja -toetustest, töövahenduse, töötöisingunõustamise, karjääriinfo vahendamise ning karjäärinõustamise võimalusega kaetud peaaegu kogu tööealine elanikkond. Vastavalt sellele ning lähtudes Euroopa sotsiaalõiguste sambas Euroopa Liidu liikmesriikide ja institutsioonide vahel kokku lepitust ning OECD analüüsis kajastatud teiste riikide praktikast, oleks asjakohane sätestada TTTS-s üldisemal tasandil tööturuteenuseid saama õigustatud sihtrühmad nagu töötud, töötavad, mitteaktiivsed inimesed ja tööandjad või ka näiteks tööealine elanikkond. Konkreetsete teenuste puhul oleks määratletud õigustatud isikud tööhõiveprogrammis ühes teenuste muude täpsemate tingimustega.

Kavandatav muudatus 4 – Töötuna arvele võetud/tööotsija õiguste ja kohustuste, sealhulgas aktiivsuspõhiste kaasajastamine.

Muudatus lähtub probleemikirjeldustest 3.2

Kehtiva olukorraga võrdluses on aktiivsuspõhiste uuendamisel võimalikud muudatused:

1. Muuta seaduses sobiva töö kontseptsiooni. Seejuures on võimalik:
 - a. Muuta sobiva töö määratlust ning sobiva töö vastu võtmisega seotud tähtaegu.
 - b. Kaaluda sobiva töö vastu võtmise asemel sobivale tööle kandideerimise kontrollimist või mõlema kontrollimist.
2. Kohandada sanktsioone kooskõlas uuendatud aktiivsuspõhiste etega.

Lahendusvariandi valikul on oluline täiendavalt analüüsida, kas töötuskindlustushüvitis pikendab töötuse kestust ja kui jah, kui suur on see mõju. Seejuures tuleb võimalikult palju välistada muud tegurid, mis võivad olla täiendavaks takistuseks tööle saamisel ning pikendada töötuse perioodi.

Kavandatav muudatus 5 – Tööturuteenuste väljatöötamise koordineerimise parandamine.

Muudatus lähtub probleemikirjeldustest 4.

Tööturuteenuste väljatöötamisel on oluline roll, et töötukassa nõukogu kolmepoolses struktuuris oleks vajalikul määral tasakaalustatult esindatud olulised osapooled.

Eesmärgi aitab saavutada vaatlejate ja hääleõigusega osalejate süstemaatilisem kaasamine töötukassa nõukogu töösse. Kaaluda tuleb töötukassa nõukogu ülesannete haarde ning liikmete arvu suhet. Nagu OECD poolt analüüsitud teiste riikide näitel on näha, võib tähendada kolmepoolne tööturupoliitika kujundamine erinevaid arvulisi kombinatsioone strateegilise juhtimistasandi koosseisus.

Seaduses tuleks sätestada õigus sõnaõigusega koosolekul viibida täiendavatel inimestel nagu see on näiteks VV istungite puhul, kus sõnaõigusega osalejateks on õiguskantsler, riigisekretär, riigikontrolör. Sarnast õigust võiks rakendada sotsiaalministeeriumi valdkonna eest vastutavale tööala asekanclerile. Viimastel aastatel on see nii ka olnud Töötukassa nõukogu tööpraktikas. Töötukassa nõukogu koosseis võiks olla teiste kolmepoolset riikliku tööturuteenuste kujundamist kasutavate riikide näitel paindlikum. Nõukogu koosseis võiks näiteks olla järgmine: sotsiaalpartnerid 4 (2 tööandjate esindajat + 2 ametiühingute esindajat) ja 3 riigi esindajat, kaasates lisaks sotsiaalministeeriumile ja Rahandusministeeriumile ka Haridus- ja Teadusministeeriumi esindaja.

Vajab arutelu, kuidas väikeettevõtted ja platvormitöötajad saaks rohkem esindatud.

Sihtrühmade esindajate puhul on võimalus Eesti Haigekassa nõukogu näitel kaasamine või alternatiiv VV istungite näitel, et töötukassa nõukogu kutsub oma koosolekule vastavalt teemale konkreetse sihtrühma esindaja.

Töötukassa ja Sotsiaalministeeriumi rollide võimaliku dubleerimise vältimiseks saab seaduse tasandil läbipaistvamalt sätestada tööturumeetmete väljatöötamise protsessi, näiteks tööhõiveprogrammide koostamise ja menetlemise.

Uuringute ja analüüside läbiviimise ning statistiliste andmete kasutamise parendamiseks ja ajakohastamiseks muudetakse kehtivat regulatsiooni (TTTS § 8 lg 5 ja TKindIS § 23 lg 2 p 6) nii, et

andmete saamine töötukassalt oleks selgem, paindlikum ja arvestaks tehnoloogilisi võimalusi ning võimaldaks sotsiaalministeeriumi läbi viia poliitika kujundamiseks vajalikke uuringuid ja analüüse, sh mõjuhindamisi.

4.1. Regulaatiivsete võimaluste põhiseadusega ning Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega määratud raamid

Käesoleva väljatöötamise kavatsusega on puutumuses vähemalt järgmised põhiõigused:

- võrduspõhiõigus (PS § 12);
- õigus tervise kaitsele (PS § 28);
- Elukutsevabadus/õigus abile töö leidmisel (PS § 29)
- ettevõtlusvabadus (PS § 31);
- igaühe omand on puutumatu ja võrdselt kaitstud (PS § 32);
- riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed sätestab seadus (PS § 113).

Euroopa Liidu ja rahvusvahelises vaates on valikud puutumuses vähemalt järgmistes dokumentides seatud kohustuste ja eesmärkidega:

2017 aastal Göteborgi tippkohtumisel Euroopa Parlamendi, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni poolt välja kuulutatud **Euroopa Sotsiaalõiguste Sammas**²³, mille 20 põhimõtet peaks aitama juhtida EL riike tugeva sotsiaalse Euroopa poole, mis on õiglane, kaasav ja võimalusterohke.

Märtsis 2021 Euroopa Komisjoni poolt avaldatud **Euroopa sotsiaalõiguste samba tegevuskavas**²⁴ on komisjon esitanud konkreetset algatused Euroopa sotsiaalõiguste samba elluviimiseks. Samba elluviimine on ELi institutsioonide, riiklike, piirkondlike ja kohalike ametiasutuste, sotsiaalpartnerite ja kodanikuühiskonna ühine jõupingutus.

13.10.2020 nõukogu otsus (EL) 2020/1512 **Liikmesriikide tööhõivepoliitika suuniste kohta**, mis paneb paika Euroopa Liidu riikide tööhõivepoliitika ühised prioriteedid ja eesmärgid.

18. oktoobril 1961 Euroopa Nõukogus heaks kiidetud ja 1996. aastal kaasajastatud **Euroopa Sotsiaalharta**²⁵, mille Eesti ühes kõigi teiste Euroopa Liidu liikmesriikidega on ratifitseerinud. Euroopa sotsiaalharta on Euroopa Nõukogu inimõigusi kaitsev leping, millega sätestatakse inimeste sotsiaalsed õigused ja vabadused ning millest kinnipidamise kohta antakse iga-aastaselt aru.

16. aprillil 1964. aastal Strasbourgis koostatud **Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeks**, mis on Euroopa Nõukogu üks tähtsaim konventsioon sotsiaalse kaitse valdkonnas. Sotsiaalkindlustuskoodeks sätestab Euroopa sotsiaalkindlustuse miinimumstandardi.

30.10.2021 vastu võetud **Euroopa Liidu Nõukogu soovitus noortegarantii tugevdamise kohta**²⁶ näeb ette vajaduse pakkuda kõigi Euroopa Liidu liikmesriikide poolt alla 30-aastastele mitteõppivatele ja mittetöötavatele noortele aktiivselt tuge tööle või õppima suundumisel. Noored peavad saama kvaliteetse töö-, praktika-, täiendkoolituse või õpiposiõppe pakkumise nelja kuu jooksul pärast töötuks

²³ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_et

²⁴ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-action-plan_en

²⁵ <https://www.sm.ee/et/euroopa-sotsiaalharta>

²⁶ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1079&langId=en>

jäämist või haridustee katkemist. Samuti hõlmab soovitus noortele jätkutoe pakkumist tööturul püsimiseks.

Euroopa Liidu Puuetega inimeste õiguslike strateegia aastateks 2021–2030²⁷ näeb ette puuetega ja puueteta inimeste vahelise tööhõivelõhe vähendamist ning puuetega inimestele kvaliteetsete sotsiaal- ja tööturuteenuste pakkumist toetamiseks kõigi soovijate töötamist avatud tööturul. Ligipääsetavus peaks teenuste puhul olema läbivalt silmas peetud.

ILO Tööhõivepoliitika elluviimise konventsioon C122 aastast 1964, mis on suunatud täieliku tööhõive poole pürgimisele ja mille Eesti ratifitseeris aastal 2003.

V REGULATIIVSETE VÕIMALUSTE MÕJUDE EELANALÜÜS JA MÕJUDE OLULISUS

5.1. Kavandatav muudatus 1 – Teenuste ja toetuste süsteemi õigusaktide tasandil süstematiseerimine ja lihtsustamine

Sotsiaalsed, sh demograafilised mõjud

Mõju sihtrühm: tööealine elanikkond

Muudatusest mõjutatud sihtrühm ja avalduva mõju kirjeldus ja mõju olulisus

Kavandatava muudatusega on plaanis süstematiseerida ja lihtsustada tööturuteenuste ja -toetuste süsteemi õigusliku korraldust. Hetkel reguleerivad tööturuteenuste osutamist TTTS, THP ning välisvahendite rakendamise programmid, milles käsitletakse sarnaseid tööturuteenuseid. Lisaks reguleerivad TKindS, TTTS, THP ning TAT-d töötushüvitise ja tööturutoetuste maksmist. Õigusliku süsteemi killustatus teeb indiviidi tasandil süsteemi mõistmise raskelt hoomatavaks ning võib pärssida inimeste pöördumist töötukassa poole, kuna ei olda teadlikud, kas kvalifitseerutakse töötukassa pakutavatele tööturuteenustele ja toetustele või mitte. Kavandatava muudatuse kohaselt oleks TTTS üldisema tasandi raamistik ning täpsemad detailid sätestataks määrusega kinnitatavas tööhõiveprogrammis. Õigusliku süsteemi lihtsustamine ei paranda otseselt sihtrühma tööturuväljavaateid, kuid avaldab positiivset mõju tööturuteenuste ja toetuste süsteemi paremaks mõistmiseks ning võib seeläbi suurendada teadlikkust võimalikest tööturumeetmetest. Samas ei muuda kavandatav seadusemuudatus olukorda, et teenuste saamiseks ei ole automaatset õigust, vaid teenuste vajadust hinnatakse koostöös kliendi ja töötukassa konsultandiga. Lihtsam ja läbipaistvam tööturuteenuste süsteem vähendab võimalikku sotsiaalset ebavõrdsust inimeste vahel õigusaktide tõlgendamisel ja teadlikkuse osas millistele teenustele on potentsiaalselt erinevatel sihtrühmadel läbi töötukassa ligipääs. Muudatusega kaasneb vajadus sihtrühma muudatusest teavitada, kuid eeldatavalt on selle vajadus väike, sest töötukassa pakub jätkuvalt inimestele igakülgset abi erinevates tööturuteenustes orienteerumisel. Kavandatav muudatus süstematiseerib ja lihtsustab tööturuteenuste ja toetuste süsteemi vaid õigusaktide tasandil ning ei kehtesta uusi teenuseid, ega sätesta nende detailseid osutamise tingimusi, millest tulenevalt võib mõju ulatust sihtrühma jaoks pidada väikeseks.

Tööturuteenuste ja -toetuste potentsiaalseks sihtrühmaks on 16-aastane kuni pensioniealine tööealine elanikkond, keda Statistikaameti andmetel on 2020. aastal 809 000 inimest. Teatud meetmete puhul on sihtrühmaks ka vanaduspensioniealised, kes soovivad töötada ning üksikute meetmete puhul ka

²⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0101&from=ET>

alla 16-aastased, mistõttu on puudutatud sihtrühma suurus suur. Mõju sagedus on väike, kuivõrd õigusaktide süstematiseerimine on ühekordne.

Ebasoovitavad mõjud

Õigusliku korralduse lihtsustamine ja süstematiseerimine vähendab kehtiva süsteemi negatiivset mõju, kus süsteem ei ole piisavalt selge ning seeläbi ei pruugi olla tagatud kõigile võrdne ligipääs tööturuteenusteni. Tähtajalise tööhõiveprogrammiga võib kaasneda risk, et erinevatel ajahetkedel hakatakse kehtestama sarnase sisuga, kuid erineva nimega teenuseid. Seetõttu on tulevikus oluline silmas pidada, et sarnase eesmärgiga toetused ei oleks tulevikus liiga killustunud, näiteks sõidu- ja majutustoetus ja stipendium võiks olla tulevikus ühtne aktiivsustoetus. Õigusliku regulatsiooni korrastamise ja lihtsustamise eesmärgiga ei pruugi kaasneda oodatud mõju sihtrühmale, kui endiselt samade või olemuselt sarnaste teenuste tingimused jäävad väga erinevaks. Ja selle tulemusena võib sihtrühma jaoks süsteem olla endiselt keerukaks. Kokkuvõttes on muudatusega kaasnev ebasoovitavate mõjude risk madal.

Kokkuvõttev hinnang mõju olulisusele

Kokkuvõttes kaasneb muudatusega sihtrühmale positiivne mõju, kuid mõju hindamise kriteeriumide alusel on mõju väheoluline.

Mõju majandusele

Mõju sihtrühm: ettevõtjad

Muudatusest mõjutatud sihtrühm ja avalduva mõju kirjeldus ja mõju olulisus

Tööturuteenuste ja -toetuste süsteemi parem struktureeritus õigusaktide tasandil aitab tööandjatel erinevatele sihtrühmadele mõeldud tööturuteenustes paremini orienteeruda, mis omakorda soodustab töötajate värbamist tööandjatele suunatud meetmete abil. Võrreldes kehtiva olukorraga muutub läbipaistvamaks ja paindlikumaks võimalus tööturuteenustega reageerida muutunud majanduskeskkonnale ja tööturu vajadustele ning jõuda seeläbi kiiremini erinevate sihtrühmadeni, sealhulgas tööturuga nõrgalt seotud sihtrühmadeni. Seeläbi paranevad inimeste teadmised ja oskused, mis parandavad nende võimalusi liikuda töötusest tööle ning ka töölt tööle ehk inimese jaoks sobivamale või paremini tasustatud tööle, mistõttu paraneb inimeste toimetulek ning suureneb riigi maksutululu. Potentsiaalselt kuuluvad sihtrühma kõik Eesti tööandjad, kuid kuna ka tänases olukorras värbavad tööandjad erinevate meetmete abil endale uusi töötajaid, siis ei ole nende jaoks tegemist uue tegevusega, küll aga võib muudatus suurendada tööandjate jaoks süsteemist arusaamist ning parandab nende võimalusi leida endale vajalike ja sobivate oskustega töötajaid. Ettevõtjad ei pea muudatusest tulenevalt tegema suuri muudatusi enda töökorralduses ja sellest tulenevalt võib mõju ulatuse lugeda väikeseks.

Statistikaameti andmetel oli 2020.a Eestis statistilisse profiili kuuluvaid ettevõtteid 137 980, mistõttu on mõjutatud sihtrühma suurus suur. Samas ei ole uute töötajate värbamine töötukassa kaudu kõikide ettevõtete jaoks igapäevane, mistõttu on mõju sagedus ettevõtete jaoks väike. Lisaks on õigusaktide süstematiseerimine ühekordne.

Ebasoovitavad mõjud

Muudatusega ei kaasne ebasoovitavate mõjude riski või see on vähene. Õigusliku korralduse lihtsustamine ja süstematiseerimine vähendab kehtiva süsteemi negatiivset mõju, kus süsteem ei ole piisavalt läbipaistev. Teisalt võib erisuste paljusus sarnaste teenuste osutamisel vähendada süsteemist arusaamist.

Kokkuvõttev hinnang mõju olulisusele

Kokkuvõttes aitab tööturuteenustega seotud õiguslikku korralduse korrastamine parandada süsteemi läbipaistvust ning toetab tööturuteenuste vastavust ja võimekust reageerida tööturu vajadustele ja majanduskeskkonnas toimuvatele muutustele ning mõjutab seeläbi ettevõtjaid ja majanduskeskkonda positiivselt. Kuid arvestades mõju ulatust, mõju avaldumise sagedust ja vähesest ebasoovitavate mõjude riski, ei ole mõju sihtrühmale suur.

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

Mõju sihtrühm: Eesti Töötukassa

Muudatusest mõjutatud sihtrühm ja avalduva mõju kirjeldus ja mõju olulisus

Kavandatavast muudatusest on mõjutatud Eesti Töötukassa, kes tööturuteenuseid ja toetusi osutab, seega on sihtrühma suurus väike. Mõju sagedus on väike kuivõrd õigusaktide süstematiseerimine on ühekordne.

Eeldatavalt mõjutab kavandatav tööturuteenuste ja -toetuste õigusaktide süsteemi süstematiseerimine töötukassat vähesel määral, kuna muudatusega ei kehtestata uusi teenuseid ega sätesta nende detailseid osutamise tingimusi. Töötukassa töökoormus võib siiski teatud määral suureneeda kui õigusliku tasandi muudatuste tõttu peaks oluliselt suurenema tööealise elanikkonna või tööandjate huvi neile pakutavate teenuste vastu. Teisalt võib oodata, et selgem õiguslik korraldus aitab parandada töökorraldust ja protseduure ning reageerida seeläbi kiiremini majanduses toimuvatele muutustele.

Ebasoovitavad mõjud

Kui õiguslikku korralduse muudatuse tulemusena suureneb tööealise elanikkonna või tööandjate huvi neile pakutavate teenuste vastu, siis võib sellega kaasneda teatud määral töömahu suurenemine ning eelarve vajaduste kasv. Muudatusega võib kaasneda eeldatust väiksem positiivsem mõju Töötukassa töökorraldusele kui õigusaktide süsteemi korrastamisel ei analüüsita sarnaste teenuste saamise tingimusi ning erisuste paljususe tõttu on vaja endiselt teha arendusi ning arvestada nendega tööprotsessides. Samas võib riski pidada väikeseks.

Kokkuvõttev hinnang mõju olulisusele

Kokkuvõttes muudab selgem tööturuteenustega seotud õiguslik korraldus töötukassa töö efektiivsemaks. Õigusliku korralduse lihtsustamine ja süstematiseerimisega on vaja arvestada ka Töötukassa tööprotsessides, kuid sellega ei kaasne kohanemiskulusi. Arvestades lisaks mõju ulatusele ka mõju avaldumise sageduse ühekordset mõju ning vähest ebasoovitavate mõjude riski, on mõju töötukassa jaoks mõju hindamise kriteeriumide alusel väike.

5.2. Kavandatav muudatus 2 – KOVidega koostöö täpsustamine **Sotsiaalsed, sh demograafilised mõjud**

Sihtrühm: tööturuga nõrgalt seotud inimesed

Muudatusest mõjutatud sihtrühm ja avalduva mõju kirjeldus ja mõju olulisus

Töötukassa ja kohalike omavalitsuste vahelise koostöö tugevdamine mõjutab positiivselt nõrgalt tööturuga seotute sihtrühma, kelle suurimateks tööalase arengu takistusteks on sageli vähesed

oskused, terviseprobleemid, hoolduskoormus pereliikmete eest hoolitsemisel, tööturule integreerumisega seotud takistused ja/või regionaalsed takistused. Kavandatav muudatus võimaldab töötukassa ja KOV koostöös toetada nõrgalt tööturuga seotud inimeste töölesaamist erinevate töötukassa ja KOV pakutavate teenuste kombinatsioonis nii, et lähtutakse just konkreetse inimese olukorrast ja vajadustest. Selle tulemusel paranevad sihtrühma teadmised ja oskused, mis võimaldab neil liikuda tööturule või ennetada töötuks jäämist; samuti võivad liikuda senisest paremini tasustatud tööle või saada suuremat töötasu. Kokkuvõttes võib eeldada, et isiku tööturualase olukorra paranemise või tööturule sisenemisega ja regulaarse töötasu saamisega suurenevad isikute sissetulekud ning paraneb nende heaolu, ühtlasi väheneb pikaajaliste töötute, heitunute ning üksnes toetuste abil toime tulevate inimeste arv.

OECD hinnangul²⁸ oli 2018. aastal Eestis tööturuga nõrgalt seotud inimesi ehk neid, kes erinevate takistuste tõttu ei töötanud üldse või töötasid madalapalgalistel, ajutistel või lühiajalistel töökohtadel ca 200 000 ehk 26% 15–64-aastastest inimestest. Muudatusest mõjutatud sihtrühma mõju täpsemat ulatust ja mõju nende võimalikule olukorrale ei ole võimalik välja tuua, kuivõrd see oleneb konkreetselt nende inimeste vajadustest ja osutatavatest teenustest. Arvestades, et ka täna saab inimene pöörduda olenevalt olukorrast kas Töötukassa ja/või KOV poole, siis võib olla vajalik muudatusega harjuda, kuid sellega ei kaasne eeldatavalt kohanemisraskusi. Näiteks, 2021. aasta II kvartalis oli kohalike omavalitsuste määratava toimetulekutoetuse saajaid 11 328 inimest (sh alla 18-aastased) ning neist ligi 38% (4281 inimest) olid samal ajal registreeritud töötud. Koostöö paranemisel võib inimene saada senisest enam vajalikke teenuseid. Samas on kokkupuude ebaregulaarne ja mõju sagedust võib hinnata seetõttu väikeseks.

Ebasoovitavad mõjud

Muudatusega vähendatakse võimalikku negatiivset mõju, kus inimene ei saa vähese koostöö tõttu soovitud ja vajalikul moel abi. Kavandatava muudatuse edukas rakendamine praktikas sõltub paljuski sellest, milliseid inimese kohta käivaid andmeid lubavad õigusaktid töötukassal ja KOV omavahel vahetada. Lisaks on edukaks koostööks vajalikud toimivad IT-lahendused, mis võimaldaksid turvaliselt andmeid vahetada. Kui andmevahetust reguleerivaid õigusakte ei õnnestu soovitud kujul vastu võtta või IT lahendusi teostada, võib töötukassa ja KOV-de vahelise koostöö arendamine osutuda keeruliseks ning ei täida soovitud eesmärke. Lisaks tuleb arvestada võimaliku negatiivsete mõjuna seda, et kõik inimesed ei soovi pöörduda kohalike omavalitsuste poole ning ka kohalike omavalitsuste võimekus teenuste osutamisel võib erineda. Esialgse hinnangu alusel võib siiski eeldada, et võimalike ebasoovitavate mõjude risk jääv väikeseks, sest neid aspekte on võimalik arvestada muudatuse detailsemal kavandamisel.

Kokkuvõttev hinnang mõju olulisusele

Kokkuvõttes mõjutab töötukassa ja KOV-de vaheline koostöö suurendamine tööturuga nõrgalt seotud inimeste sihtrühma positiivselt, sest võimaldab sihtrühmale pakkuda eeldatavalt õigeaegsemat ja asjakohasemat individuaalset abi. Mõju hindamise kriteeriumite alusel võib mõju olulisust hinnata väikeseks.

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

Mõju sihtrühm: Eesti Töötukassa, Sotsiaalkindlustusamet, kohalikud omavalitsused

²⁸ OECD (2021). *Improving the Provision of Active Labour Market Policies in Estonia, Connecting People with Jobs*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/31f72e5b-en>.

Muudatusest mõjutatud sihtrühm ja avalduva mõju kirjeldus ja mõju olulisus

Kavandatav muudatus suurendab eelduslikult nii töötukassa kui ka kohalike omavalitsuste töökoormust. KOV-d peavad olema valmis paremini andmeid vahetama ning see võib kaasa tuua lisaks õiguslikule aspektile ka IT arenduste vajaduse KOV-dele või riigile (juhul kui läbi STAR-i, siis on mõju SKA-le, ja TEHIK-le). Teisalt aitaks parem andmevahetus vähendada andmete kogumise dubleerimist ning pakkuda õigeaegsemat ja asjakohasemat abi. Viimane aga võib pikemas vaates vähendada KOV-i töökoormust, sest abivajadusele õige- ja asjakohase abi pakkumine võib lühendada abivajaduse kestust. OECD analüüsi kohaselt on tööturuga nõrgalt seotud inimeste osakaal 15–64.a elanikest suurim Ida-Viru, Valga ja Võru maakondades, mistõttu võib eeldada suurimat töökoormuse tõusu just nendes piirkondades. Kuna kavandatava muudatuse kohaselt suureneks töötukassa ja KOV-de vaheline koostöö võrreldes varasemaga märkimisväärselt, on eelduse kohaselt vajalik mõlema asutuse töötajate koolitamine teise asutuse pakutavatest võimalustest, teenustest ja koostöökohtadest. Samas võib selle vajadus jääda eeldatust väiksemast, sest ka täna osutatakse erinevaid teenuseid ning tehakse vajadusel koostööd. Arvestades nõrgalt tööturuga seotud isikute sihtrühma võimalikku suurust (ca 200 000) ning sihtrühmaga seotud tööturutakistuste kompleksust, mis eeldab juhtumite lahendamisel väga individuaalset lähenemist, võib eeldada, et mõlema asutuse jaoks suureneks töökoormus olulisel määral. Teisalt tuleb arvestada, et ka tänases olukorras osutatakse teenuseid nõrgalt tööturuga seotud isikutele (nt on ligi 38% toimetulekutoetuse saajatest registreeritud töötud ning neile osutab abi nii KOV kui Töötukassa). Lisaks ei pruugi kõik sihtrühma kuuluvad isikud siiski senisest enam abi vajada ning teatud osa ka neist, kes seda vajaksid, ei pruugi olla nõus seda vastu võtma, mistõttu võib mõju ulatust pidada keskmiseks.

Mõjutatavaks sihtrühmaks on Eesti Töötukassa ning kohalikud omavalitsused, kes tegelevad igapäevaselt tööturuga nõrgalt seotute sihtrühmaga. Mõju sagedus on keskmine, sest eelduslikult puutub nii Eesti Töötukassa kui ka KOV-d muudatusega kokku regulaarselt.

Ebasoovitavad mõjud

Kui andmevahetust reguleerivaid õigusakte ei õnnestu soovitud kujul vastu võtta või kui andmevahetuseks vajalikke IT arendusi ei õnnestu vajalikul kujul ellu viia (sh nt rahaliste vahendite puudumine selleks), võib töötukassa ja KOV-de vahelise koostöö arendamine ning soovitud eesmärkide täitmine olla takistatud.

Kokkuvõttev hinnang mõju olulisusele

Kokkuvõttes suurendab kavandatav muudatus oluliselt nii Eesti Töötukassa kui ka kohalike omavalitsuste töökoormust ning töökorraldust. Arvestades kõiki mõju hindamise kriteeriume, siis võib muudatusega kaasnevat mõju hinnata siiski väheoluliseks.

5.3. Kavandatav muudatus 3 – Tööturuteenuseid saama õigustatud sihtrühmade ning töötu ja tööotsija mõistete ülevaatamine

Mõjutatud sihtrühm: töötuna arvel olevad inimesed, potentsiaalsed tööturuteenuste saajad

Muudatusest mõjutatud sihtrühm ja avalduva mõju kirjeldus ja mõju olulisus

Kavandatava muudatuse kohaselt sätestatakse TTTS-s üldisemal tasandil tööturuteenuseid saama õigustatud isikute sihtrühmad ning konkreetsemad teenuste kvalifitseerumistingimused oleksid määratletud tööhõiveprogrammis. Muudatuse tulemusena on vajalik sihtrühma informeerimine toimunud muudatustest, kuid selle mõju võib pidada väikeseks, sest töötukassa pakub jätkuvalt igakülgset abi erinevates tööturuteenustes orienteerumisel. Tööturuteenuseid saama õigustatud

sihtrühmade mõistete ajakohastamine võib mõjutada teatud sihtrühmade ligipääsu tööturuteenustele, s.t et ülevaatamise tulemusena võivad saada edaspidi teenuseid ka need inimesed, kes täna ei saa, kuid ka vastupidi. Täpsemad mõjud sõltuvad sellest, millised sihtrühmad võrreldes varasemaga luuakse ning milliseks muutub konkreetse sihtgrupi ligipääs tööturuteenustele võrreldes hetkel kehtiva olukorraga. Eeldatavalt ei kaasne sihtrühmade mõistete ajakohastamisega ulatuslikku tööturuteenuseid saama õigustatud sihtrühmade laienemist või kitsenemist, mistõttu võib mõju ulatust pidada väikeseks.

Tööturuteenustele sisenenud unikaalsete inimeste arv on viimastel aastatel olnud tõusutrendis. 2020.a sisenes tööturuteenustele kokku 72 882 unikaalset inimest ehk 9% 16-aastastest kuni pensioniealistest inimestest (2020.a 809 000), mistõttu on sihtrühma suurus väike. Potentsiaalselt on aga mõjutatud kogu tööeline elanikkond, kes võivad teatud ajahetkel töötuks jääda ja tööturuteenuseid vajada. Mõju sagedus on väike kuivõrd sihtrühmade mõistete korrastamine on ühekordne.

Ebasoovitavad mõjud

Ebasoovitavad mõjud võivad avalduda kui sihtrühmade mõistete korrastamise käigus peaks mõne sihtgrupi ligipääs tööturuteenustele võrreldes tänasega oluliselt vähenema, kuid selle realiseerumise riski võib pidada madalaks, sest eesmärgiks on tööturuteenustele ligipääsu suurendamine.

Kokkuvõttev hinnang mõju olulisusele

Kokkuvõtvalt lihtsustab kavandatav muudatus sihtrühma jaoks tööturuteenustes orienteerumist, kuid arvestades mõju hindamise kriteeriume, ei kaasne kavandatava muudatusega sihtrühmale olulist mõju.

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

Mõju sihtrühm: Eesti Töötukassa

Muudatusest mõjutatud sihtrühm ja avalduva mõju kirjeldus ja mõju olulisus

Mõjutatud sihtrühmaks on Eesti Töötukassa, mistõttu on sihtrühma suurus väike.

Töötukassa töökoormus võib kasvada seoses sellega, kui vaadatakse üle teenuseid saavate sihtrühmade kontseptsioon ning senisest enam inimesi saab teadlikuks võimalusest töötukassa kaudu abi saada. Samuti võib sihtrühmade ajakohastamise tulemusena laieneda teatud sihtrühmade ligipääs tööturuteenustele ning tõsta seeläbi töötukassa töökoormust. Teisalt aitab selgem tööturuteenuste sihtrühmade jaotus parandada töökorraldust ja protseduure ning osutada inimestele asjakohasemaid teenuseid. Samas tuleb töötuskindlustusvahenditest rahastatavate tööturuteenuste puhul arvestada ka töötuskindlustussüsteemi jätkusuutlikkust ja teenusesaajate töötuskindlustussüsteemi panustamist ning teisalt kaaluda ka avalikku huvi ja pikas perspektiivis riigile tulu, sõltumata töötuskindlustussüsteemi panustamisest.

Ebasoovitavate mõjude risk

Ebasoovitavate mõjude risk võib avalduda kui laiendatakse sihtrühmi ja sellega kasvab olulisel määral tööturuteenuste saajate arv, kes ise töötuskindlustusmaksete kaudu tööturuteenuste sihtfondidesse ei panusta. Risk seisneb selles, et sel juhul võib osutada keeruliseks leida tasakaal rahaliste vahendite ja tööturuteenuste pakkumise vahel. Negatiivsete mõjude riski võib siiski pidada väikeseks, sest sihtrühmade laiendamisel hinnatakse ka kaasnevat mõju eelarvele.

Kokkuvõttev hinnang mõju olulisusele

Kokkuvõttes muudab selgem tööturuteenustega seotud sihtrühmade jaotus töötukassa töö efektiivsemaks, kuid arvestades mõju ulatust, mõju avaldumise sagedust ja vähest ebasoovitavate mõjude riski, on mõju töötukassa jaoks väike.

5.4. Kavandatav muudatus 4 - Töötuna arvele võetud/tööotsija õiguste ja kohustuste, sealhulgas aktiivsusnõuete kaasajastamine

Sotsiaalsed, sh demograafilised mõjud

Mõju sihtrühm: töötuna arvel olevad isikud

Muudatusest mõjutatud sihtrühm ja avalduva mõju kirjeldus ja mõju olulisus

Hetkel TTTS-s sätestatud aktiivsusnõuete kohaselt peab töötaja peab osalema kokkulepitud ajal ja viisil (silma silma, telefoni-või e-nõustamine) nõustamisel, tegema töö leidmiseks vajalikke tegevusi ja/või osalema teenustel (s.t täitma kokkulepitud tegevuskava) ning võtma vastu sobiva töö. Töö sobivust on aga hetkel kehtivate kriteeriumite kaudu keeruline hinnata kuivõrd need ei vasta enam aja jooksul toimunud muudatustele (nt töötuskindlustushüvitise asendusmäär on tõusnud; töö sobivuse ja kauguse hindamisel ei võeta arvesse töö ja pereelu ühildamise vajadust; puudub karjäärivalikut toetav kriteerium). Kavandavate muudatuste mõjud sihtrühma jaoks sõltuvad sellest, milliste konkreetsete lahenduste kasuks otsustatakse. Lahendusvariandi valikul on oluline täiendavalt analüüsida, kas töötuskindlustushüvitis pikendab töötuse kestust ja kui jah, kui suur on see mõju. Seejuures tuleb võimalikult palju välistada muid tegureid, mis võivad olla täiendavaks takistuseks tööle saamisel ning pikendada töötuse perioodi.

Kavandatavast muudatusest on mõjutatud töötuks jäänud inimesed ning kaudselt kogu 16-aastane kuni pensioniealine tööealine elanikkond (2020.a 809 000), kes võivad teatud eluhetkel töötuks jääda ning võtavad ennast töötukassas arvele. Registreeritud töötuse määr oli 2021. aasta 27. augusti seisuga 7,2% ning järgnevate aastate majandusprognosides eeldatakse töötuse vähenemist. Arvestades eeldatavat potentsiaalset töötuse ulatust, võib hinnata mõjutatud sihtrühma suurust keskmiseks.

Ebasoovitavad mõjud

Aktiivsuse nõuete muutmisel tuleb hinnata registreeritud töötute võimalikku käitumist. Ka täna kehtivate aktiivsuse nõuetega võib kaasne negatiivne mõju, mis mõjutab töötute käitumist. Muudatuse eesmärk on sellist negatiivset mõju vähendada, kuid täpsema hinnangu saab anda siis kui konkreetset muudatused on kokku lepitud. Juhul kui aktiivsuse nõuded on liiga ranged, võib see ajendada inimesi vastu võtma kiiresti madalapalgalisi ja oskustele mittevastavat tööd, mis aga pikas perspektiivis inimest ei rahulda ning mistõttu võib inimene peatselt olla uuesti töötu. Liiga leebed aktiivsuse nõuded jällegi ei motiveeri töötuid piisavalt jõuliselt tööd otsima, mis võib suurendada pikaajaliste töötute ja heitunute hulka.

Kokkuvõttev hinnang mõju olulisusele

Kokkuvõttvalt on tegemist muudatusega, mis eeldavad sihtrühmalt kohanemist ning mis puudutavad suuremal või vähemal määral kõiki töötuna arvelolevaid inimesi. Mõju hindamise kriteeriumeid arvestades ei kaasne muudatusega olulist sotsiaalset mõju.

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

Mõju sihtrühm: Eesti Töötukassa

Muudatusest mõjutatud sihtrühm ja avalduva mõju kirjeldus ja mõju olulisus

Töötukassal on registreeritud töötute sobiva töö vastu võtmist või sellest keeldumist hetkel kehtivate kriteeriumite kaudu keeruline hinnata kuivõrd need ei vasta enam aja jooksul muutunud olukorrale. 2020. aastal lepiti tegevuskavas konkreetsele töökohale kandideerimine kokku 89 233 juhul. Põhjuseta jättis inimene kandideerimata 439 juhul. Seega kandideerimata jätmine mõjuva põhjuseta on pigem väga harva esinev olukord. Sobivast tööst keeldumise põhjusel on töötuna arvel olek lõpetatud viimastel aastatel üksikutel juhtudel. Aktiivsuspõuete kaasajastamine mõjutab eeskätt töötukassa tööprotseduure ja võib esialgu suurendada ka töökoormust kuivõrd muutunud aktiivsuspõudeid tuleb registreeritud töötutele selgitada. Siiski võib eeldatavalt mõju ulatust töötukassa jaoks pidada väikeseks kuivõrd töötuskindlustuse korraldamine ja tööhõive toetamine on töötukassa peamisteks ülesanneteks.

Muudatus mõjutab Eesti Töötukassat, mistõttu on mõjutatud sihtrühma suurus väike. Mõju sagedus on väike, sest muudatus toimub ühekordselt.

Ebasoovitavad mõjud

Muudatusega võivad suurenedada töötukassa kulud kui aktiivsuspõuete muutmisel väheneb nende inimeste arv, kes täna nõuete mittetäitmise tõttu ei saa töötutoetust ja kelle arveolek lõpetatakse. Teisalt võib siiski selle mõju hinnata väikeseks ning muudatus võib vähendada kulutusi selle tõttu, et inimene tuleb teatud aja pärast uuesti arvele.

Kokkuvõttev hinnang mõju olulisusele

Kokkuvõtvalt muudab aktiivsuspõuete ajakohastamine töötukassa töö efektiivsemaks, kuid arvestades mõjude hindamise kriteeriume, ei ole tegemist olulise muudatusega.

5.5. Kavandatav muudatus 5 – Tööturuteenuste väljatöötamise koordineerimise parandamine

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

Mõju sihtrühm: Eesti Töötukassa, Sotsiaalministeerium

Muudatusest mõjutatud sihtrühm ja avalduva mõju kirjeldus ja mõju olulisus

Tööturuteenuste väljatöötamisel on oluline roll, et töötukassa nõukogu kolmepoolses struktuuris oleks vajalikul määral tasakaalustatult esindatud olulised osapooled. Eesmärki aitab saavutada vaatlejate ja hääleõiguseta osalejate süstemaatilisem kaasamine töötukassa nõukogu töösse. Kaaluda tuleb töötukassa nõukogu ülesannete haarde ning liikmete arvu suhet. Kavandatav muudatus aitab paremini arvestada tööturu erinevate osapooltega ja sihtrühmade vajadustega ning ühtlasi võimaldab suurendada otsuste legitiimsust.

Lisaks on muudatuse eesmärgiks tagada õigusselgus ja paindlikkus nii Töötukassa ja Sotsiaalministeeriumi koostöös kui eraldi läbiviidavate uuringute ja analüüside koostamiseks ning statistiliste andmete kasutamisel poliitikakujundamiseks. Kehtiva olukorra alusel analüüsib töötukassa koostöös sotsiaalministeeriumiga rakendatavate tööturumeetmete mõju ja tulemuslikkust. Töötukassa jaoks on aga täiendavaks töökoormuseks eraldi andmepäringute teostamine, samuti on

see ajamahukas ning ei taga sotsiaalministeeriumile poliitikakujundamiseks aja- ja asjakohaseid andmeid vajalikul määral. Muudatuse tulemusena ei ole vaja töötukassal teha lisapäringuid sellisel määral kui täna ning seega väheneb töökoormus. Muudatusega luuakse õiguslik alus, mis arvestab ka kaasaegse tehnoloogial põhineva andmevahetuse võimalustega.

Muudatusest on mõjutatud eeskätt Eesti Töötukassa ja Sotsiaalministeerium ning võivad olla mõjutatud Haridus- ja Teadusministeerium ning sotsiaalpartnerite, eelkõige tööandjate esindajad. Mõjutatud sihtrühma suurus on väike. Muudatusega on vaja kohaneda, kuid sellega ei kaasne suuri kohanemiskulusi. Muudatuste rakendamise mõju sagedus on väike, sest vajalikke muudatusi on vaja teha ühekordselt ning ka nendega kokkupuude ei ole igapäevane.

Ebasoovitavad mõjud

Osapoolte nõukogusse kaasamine ilma hääleõigusega võib pärssida nende motivatsiooni erinevate teemade aruteludel osaleda, lisaks ei ole hääleõigusega võimalik enda seisukohast lähtuvalt otsuseid mõjutada. Teisalt aga võib liiga paljude osapoolte kaasamine viia olukorrani, kus ei suudeta jõuda kokkuleppele, mistõttu otsuste vastuvõtmine ja teenuste osutamine sihtrühmadele võib viibida.

Kokkuvõttev hinnang mõju olulisusele

Kokkuvõtvalt on tegemist muudatusega, mis eeldavad sihtrühmalt kohanemist, kuid mõju hindamise kriteeriumid arvestades ei kaasne muudatusega olulist mõju.

5.6. Mõju riigijulgeolekule ja välissuhetele

Kavandatavatel muudatustel puudub otsene mõju julgeolekule ja välissuhtlusele, kuid kaudne mõju seisneb inimeste toimetuleku toetamise kaudu julgeoleku eesmärkide täitmisel ning mõju välissuhtlusele on seotud Eesti rahvusvaheliste kohustuste täitmisega tööturuteenuste osutamisel.

Muuhulgas toetavad muudatused 2017. aasta 17. novembril välja kuulutatud ning Euroopa Liidu institutsioonide vahel ühiselt kokku lepitud Euroopa Liidu sotsiaalõiguste samba põhimõtteid ja õigusi. Sotsiaalõiguste sambas kokku lepitud 20 olulisemat põhimõtet ja õigust toetavad õiglast ja hästi toimivat tööturгу, sealhulgas on peatükis „Võrdsed võimalused ja juurdepääs tööturule“ tööhõive aktiivse toetamise all esile toodud, et igaühel on õigus saada õigel ajal ja vajadustele vastavat abi, et suurendada tööhõivevõimalusi või väljavaateid töötamiseks füüsilisest isikust ettevõtjana. See hõlmab õigust saada abi töö otsimisel, koolituseks ja ümberõppeks.

5.7. Muudatuste koondmõju ettevõtete ja/või kodanike halduskoormusele

Kavandatavad muudatused mõjutavad neid, kes on töötuna arvel või vajavad tööturuteenuseid, kuid muudatuse tulemusena ei suurene nende jaoks halduskoormus. Ka täna on näiteks vaja täita aktiivsuse nõudeid või pöörduda teenuse saamiseks Töötukassasse või kohaliku omavalitsusse. Teatud määral võib eeldada halduskoormuse vähenemist kui Töötukassa ja kohalike omavalitsuste koostöö suureneb ning see toob kaasa ka vajaduse erinevatesse asutustesse pöörduda. Kuivõrd Töötukassa ja kohalike omavalitsuste koostöö suurendamisel nähakse andmevahetuse parendamist, siis see võib muuta töökorraldust, kuid sellega ei kaasne eeldatavalt oluliselt suuremat töökoormust. Töötukassa töökoormus võib suurenedagi kui lisandub muudatuste tulemusena rohkem kliente ning on vaja muudatustest teadlikkust tõttu, kuid eeldatavalt ei ole selle mõju suur.

Eelnõu koostamise raames on kavas hinnata lõplike muudatuste mõju. Selleks kasutatakse registrite andmeid (eelkõige Eesti Töötukassa ja Maksu- ja Tolliamet).

VI KAVANDATAV ÕIGUSLIK REGULATSIOON JA SELLE VÄLJATÖÖTAMISE TEGEVUSKAVA

6.1. Valitav lahendus

Kuna muudatused on laiaulatuslikult süsteemi korrastavad, töötatakse välja uus tervikseadus.

6.2 Puudutatud muudetavad õigusaktid

TTTS, TKindIS, THP, sotsiaalministri kk „Tööturuteenuste osutamine töövõimereformi sihtrühmale“, sotsiaalministri kk „Tööturuteenuste osutamine tagamaks paremaid võimalusi hõives osalemiseks“, tervise- ja tööministri kk „Karjääriteenuste kättesaadavuse suurendamine“, sotsiaalministri kk „Globaliseerumisega Kohanemise Euroopa Fondi toetuse kasutamise tingimused“, tervise- ja tööministri määrus „Töölalast konkurentsivõimet suurendavad teenused“, tervise- ja tööministri käskkiri „Tööturuteenuste osutamine COVID 19 kriisi mõjude leevendamiseks“.

6.3. Eeldatav eelnõu valmimise ja kooskõlastamisele saatmise aeg

Tööturuteenuste ja -toetuste seaduse eelnõu on kavas ette valmistada ning kooskõlastamisele saata 2022. aastal.

6.4. Õigusakti eeldatav jõustumise aeg

2023-2024

6.5 Väljatöötamiskavatsuse ettevalmistajad

Sotsiaalministeerium: Kristi Suur (kristi.suur@sm.ee, tel 626 9194), Brit Rammul (brit.rammul@sm.ee, tel 626 9734), Sten Andreas Ehrlich (sten.andreas.ehrlich@sm.ee, tel 626 9183), Kadi Kanarbik (kadi.kanarbik@sm.ee; 626 9235) Annika Sepp (annika.sepp@sm.ee, 626 9722), Anna Karolin (anna.karolin@sm.ee, 626 9288), Kelli Ilisson (kelli.ilisson@sm.ee, 626 9197), Lii Pärg (lii.parg@sm.ee, 626 9278), Hede Sinisaar (hede.sinisaar@sm.ee, tel 626 9732), Deisi Pohlak (deisi.pohlak@sm.ee, tel 626 9195), Ethel Bubör (ethel.bubor@sm.ee, tel 626 9738).

Eesti Töötukassa: Pille Liimal (pille.liimal@tootukassa.ee, 614 8500), Reelika Leetmaa (reelika.leetmaa@tootukassa.ee, 614 8500), Ira Songisepp (ira.songisepp@tootukassa.ee, 614 8520), Irina Borozdina (irina.borozdina@tootukassa.ee, 614 8644), Karin Andre (karin.andre@tootukassa.ee, 614 8605), Katrin Liivamets (katrin.liivamets@tootukassa.ee, 614 8599), Sirlis Sömer-Kull (sirlis.somer-kull@tootukassa.ee, 614 8511).