



TARTU ÜLIKOOOL
RAKE



TÖÖD MITTEOTSIVAD REGISTREERITUD TÖÖTUD JA NENDE TÖÖTUNA ARVELOLEKU PÕHJUSED

Lõpparuanne
November 2014



Eesti tuleviku heaks



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond

Uuringu tellis Sotsiaalministeerium. Uuring valmis ESF programmi „Tööelu kvaliteedi parandamine 2009-2014“ toel.

Uuringu koostas Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuringute keskus RAKE.

Uuringu autorid: Kerly Espenberg
Merli Aksen
Kadri Lees
Gaabriel Tavits
Sille Vahaste-Pruul

Uuringu autorid tänavad Eva Põldist ja Ester Rünklat sotsiaalministeeriumist, Anne Lauringsoni ja Pille Liimalit töötukassast, kõiki intervjueerituid ja aruteluseminaridel osalejaid, kes aitasid kaasa uuringu valmimisele.

RAKE on võrgustiku tüüpi rakendusuringute keskus. Meie missioon on tõsta teadmisel põhineva otsustamise osakaalu Eesti ühiskonnas. Lisaks RAKE meeskonnale kaasame kõrgeima kvaliteedi tagamiseks oma uuringutesse parimaid valdkonna eksperte nii Tartu Ülikoolist kui vajadusel ka väljastpoolt. RAKE võrgustik hõlmab kõiki TÜ sotsiaalteadlasi ning meditsiini-, loodus-, tehnika- ja humanitaarteaduste valdkonna esindajaid.

Kontaktandmed: Lossi 36-124, 51003, Tartu
<http://www.ec.ut.ee/rakendusuringud>

ISBN 978-9985-4-0903-9 (pdf)

SISUKORD

Kasutatud lühendid	4
Lühikokkuvõte.....	5
Executive summary	7
Sissejuhatus	9
Metoodika	10
1. Ülevaade töötute sotsiaalse kaitse seadustest Eestis.....	14
1.1. Töötute sotsiaalse kaitse eesmärk	14
1.2. Töötuna arvelevõtmine	15
1.3. Üksikud isikute grupid töötuna registreerituna.....	17
2. Ülevaade Eestis tehtud uuringute tulemustest.....	23
3. Põhjused, miks inimesed on töötukassas töötuna arvel, kuigi nad ei otsi tööd	29
3.1. Ravikindlustuse saamine	31
3.2. Toimetulekutoetuse saamine	38
3.3. Hüvitised, toetused ja tööturuteenused (sh koolitused).....	40
3.4. Muud põhjused ja rühmad	43
4. Arusaam ametlikust ja mitteametlikust töötamisest	46
5. Koostöö töötute tööle aitamiseks.....	53
6. Kokkuvõte	56
Lisa 1. Ülevaade töötuna registreeritutest	62
Viidatud allikad	67

KASUTATUD LÜHENDID

KOV – kohalik omavalitsus

LLS – looviisikute ja loomeliitude seadus

MTA – maksu- ja tolliamet

MTÜ - mittetulundusühing

RaKS – ravikindlustuse seadus

RPKS – riikliku pensionikindlustuse seadus

SA – sihtasutus

SHS – sotsiaalhoolekandeseadus

THP - tööhõiveprogramm

TKindIS – töötuskindlustuse seadus

TLS – töölepingu seadus

TTTS – tööturuteenuste ja -toetuste seadus

TÖR – töötamise register

LÜHIKOKKUVÕTE

Inimeste töötamine on riigi jätkusuutliku arengu tagamiseks võtmetähtsusega. Vananeva rahvastiku ja teiste sotsiaalsete väljakutsete taustal on Eesti riik prioriteediks seadnud inimeste hõivesse toomise ja hõives hoidmise. Selleks pakub töötukassa inimestele tööotsingutel mitmesugust tuge: nii erinevaid tööturuteenuseid kui ka töötutoetust ja töötuskindlustushüvitist.

Töötukassas on töötuna arvel ka inimesi, kes on end töötukassas töötuna registreerinud muul põhjusel kui töö leidmine ja kes tegelikkuses ei ole motiveeritud tööd otsima või tööle asuma. Põhjuseid on mitmeid: inimesed soovivad endale tagada ravikindlustust, saada töötutoetust või osaleda tööturuteenustel (sh koolitustel). **Uuringu eesmärk on välja selgitada, millistel põhjustel on need inimesed töötukassas töötuna arvel, millised on need peamised grupid, kes ei ole motiveeritud tööd otsima ning mida tuleks praeguses süsteemis muuta selleks, et vähendada nende inimeste hulka, kes on töötukassas töötuna arvel muul põhjusel kui töö leidmine.** Lisaks töötuna arveloleku põhjustele analüüsitakse uuringus seda, milline on inimeste arusaam töötamisest, **mida inimesed mõistavad ametliku töötamise ja mitteametliku töötamisena.** Uuritakse, **mis põhjustel eelistavad osa inimesi töötada mitteametlikult** ning kas inimesed teadvustavad mitteametlikult töötamisega kaasnevat riski. Töötute motiveerimiseks ja tagasi tööturule aitamiseks on oluline **erinevate asutuste ja spetsialistide vaheline koostöö.** Uuringus antakse ülevaade, millised on erinevad koostöövormid, mis on koostöö juures osutunud edukaks ning millised takistused ja miks koostöös esinevad.

Analüüsist selgusid erinevad põhjused, miks on töötukassas töötuna arvel inimesed, kes tegelikult ei otsi tööd. Kõige olulisemad on neist kaks: **ravikindlustuse tagamine** ja **toimetulekutoetuse saamine.** Neil peatatakse allpool ka pikemalt. Lisaks võib välja tuua inimeste töötukassas töötuna arveloleku hüvitiste, toetuste, ja tööturuteenuste (sh koolituste) pärast. Osadel töötutest on ebareaalselt kõrged ootused töökohale, mis ei ole vastavuses nende oskuste ja teadmistega. Kuna lihtsamaid oskusi nõudvate tööde osakaal väheneb, siis on neil inimestel keeruline tööd leida. Seega, kuigi need inimesed ei ole enda sõnul põhimõtteliselt töötamise vastu, kuuluvad nad uuringu sihtgruppi, kuna töötukassa ei suuda neid motiveerida tööle asuma ning nad on arvel muudel põhjustel, peamiselt eespool nimetatud ravikindlustuse või toimetulekutoetuse saamiseks.

Töötamise mõiste ei vaja TTTS-is täpsustamist, kuid tarvis on inimestele **selgitada, mida tähendab töötamine, proovitöö ja katseaeg.** Osa inimestest seostab töötamist lepingu vormiga, nt peetakse töötamiseks üksnes kirjaliku lepingu alusel töö tegemist. Lisaks leidub inimesi, kes seostab töötamist töötegemise ajaga ega pea töötamiseks sellist tööd, mida tehakse õhtuti, öösiti või nädalavahetusel. Proovitöö ja katseaja puhul ei mõista inimesed, et tegu on töötamisega.

Paljudes KOVides nõutakse toimetulekutoetuse saamise eeldusena inimeselt aktiivsuse tõestamiseks töötukassas töötuna arvelolekut. Seetõttu on töötukassas arvel inimesi, kes ei ole tegelikult huvitatud tööle minemisest. **Sotsiaalhoolekande seaduses tuleks täpsustada kohalike omavalitsuste pädevust määrata isikule toimetulekutoetust üksnes siis, kui toimetulekutoetuse saaja on ennast töötuna arvele võtnud.** Täna puudub seaduses see tingimus ning kohalikel omavalitsustel ei ole otseselt volitust toimetulekutoetuse saamiseks töötukassas töötuna arveloleku nõude seadmiseks.

Töötukassa esindajate sõnul on kõige keerulisem tööturul rakendust leida sõltuvusprobleemidega klientidele, kuna nende sotsiaalsed toimetulekuoskused on sedavõrd madalad, et enne tuleb teha ära suur töö nende parandamisel ning alles seejärel on mõeldav, et inimene on võimeline tööd otsima ja tööle asuma. Suurimaks takistuseks on tõsiste **sõltuvusprobleemide ületamiseks tuge pakkuvate raviteenuste vähesus**. Nii kohalikud omavalitsused kui töötukassa pakuvad sõltuvusprobleemidega inimestele piiratud mahus teenuseid, kuid neid ei pea ka asutused ise piisavaks probleemidest ülesaamiseks.

Töötute tööle aidamisel teevad töötukassa ja KOVID omavahel tihedalt **koostööd**. Samuti teeb töötukassa koostööd politsei, maksu- ja tolliameti, tööinspeksiooni ja tööandjate ning teiste kliendiga kokkupuutuvate asutustega. Koostööd tehakse juhtumipõhiselt, mis tähendab seda, et igale juhtumile lähenetakse individuaalselt, et aidata inimesel tööd leida. Üldiselt leitakse, et koostöö toimib hästi. Koostöö kitsaskohtadena nähakse andmekaitsereegleid, osaliselt teenuste dubleerimist ning KOVIDe erinevat inim- ja finantsvõimekust. Tulevikus on oluline koostööd jätkata ning parandada infovahetust, et õiguste ja kohustuste erinev tõlgendamine ei takistaks inimeste abistamist töö leidmisel.

EXECUTIVE SUMMARY

In order to guarantee the development of a sustainable country, it is crucial that people work. As a response to an ageing population and other social challenges, Estonia is prioritising bringing and retaining people in employment. To meet this end, the Unemployment Insurance Fund (UIF) offers different kinds of support to job-seekers – labour market services as well as unemployment benefits and unemployment insurance benefits.

However, some of the people registered as unemployed in the UIF have other incentives than finding employment and they are actually not motivated to look for a job or start working. There are many reasons: people want to obtain health insurance, receive the unemployment benefit or participate in labour market services and trainings. **The purpose of this study is to find out why these people are registered as unemployed in the UIF, who are the main groups not motivated to find job, and what should be changed in the current system to decrease the number of people who are registered as unemployed for other reasons than finding job.** Additionally, people's understanding of the concept of working is analysed – **what do people consider as working officially and working non-officially?** It is investigated **why some people prefer to work non-officially** and whether they acknowledge the concurring risks. **Cooperation between different institutions and specialists** is very important for motivating the unemployed and helping them to (re-)enter the labour market. This study also gives an overview of the different types of cooperation, including the most successful aspects as well as the obstacles of cooperation and why they occur.

The analysis revealed several reasons why people who are not actually looking for a job are registered as unemployed. The two most important ones are **obtaining health insurance** and **receiving subsistence allowance**. These reasons will be elaborated below. Other reasons that can be brought out are benefits, and labour market services (including trainings). Some of the unemployed have unrealistically high expectations to jobs that are not in accordance with their skills and knowledge. As the share of low-skilled jobs is decreasing, they have a hard time finding work. Therefore, even though these people say that they are not opposed to working as such, they still belong to the target group of this study because the UIF is unable to motivate them to start working and they stay in registered unemployment for other reasons (mainly health insurance or subsistence allowance, as noted before).

The concept of working in the Labour Market Services and Benefits Act does not need specification, but the concepts of working, test assignment, and probationary period need to be clarified for people. Some people associate working with the type of contract, so they think that working is working only when it is done on the basis of a written contract. In addition, there are people who associate working with work time and do not consider it as working if it is done in the evenings, night-time or at the weekends. As for test assignments and probationary periods, people do not realise that this is also working.

In order to receive subsistence allowance, many local governments have set the requirement that the person proves being active by being registered as unemployed in the UIF. Therefore, there are people who are registered but not actually interested in starting to work. **The jurisdiction of local governments to assign subsistence allowance only under the condition of being registered as unemployed should be**

specified in the Social Welfare Act. Currently there is no such condition in the legislation and local governments are not clearly authorised to require being registered as unemployed for receiving subsistence allowance.

Representatives of the UIF consider it the hardest to find employment for customers with addiction issues, because their social skills are so low that a lot of work is required before the person is even capable of looking for a job and starting to work. The greatest obstacle is a **lack of treatment services offering support in overcoming the addiction.** Both, local governments and the UIF offer limited services to people with addiction problems but even the institutions themselves do not consider it sufficient to overcome the problems.

The UIF and local governments work in close **cooperation** to help people into employment. The UIF is also cooperating with the police, the tax and customs board, the labour inspectorate, employers, and other institutions that come into contact with the client. Cooperation works case-by-case, which means that different experts cooperate in order to help person to get back to the labour market. Generally the cooperation is perceived to be good, although there are some problems. These include rules on data protection, partial doubling of services, and the different levels of financial and human resources in local governments. In the future it is important to continue cooperation and improve information exchange so that different interpretations of rights and obligations would not hinder helping people finding a job.

SISSEJUHATUS

Inimeste töötamine on riigi jätkusuutliku arengu tagamiseks võtmetähtsusega. Vananeva rahvastiku ja teiste sotsiaalsete väljakutsete taustal on Eesti riik prioriteediks seadnud inimeste hõivesse toomise ja hõives hoidmise. Selleks pakub töötukassa inimestele tööotsingutel mitmesugust tuge: nii erinevaid tööturuteenuseid kui ka töötutoetust ja töötuskindlustushüvitist.

Töötukassas on töötuna arvel ka inimesi, kes on end töötukassas töötuna registreerinud muul põhjusel kui töö leidmine ja kes tegelikkuses ei ole motiveeritud tööd otsima või tööle asuma. Põhjuseid on mitmeid: inimesed soovivad endale tagada ravikindlustust, saada töötutoetust või osaleda tööturuteenustel (sh koolitustel). **Uuringu eesmärk on välja selgitada, millistel põhjustel on need inimesed töötukassas töötuna arvel, millised on need peamised grupid, kes ei ole motiveeritud tööd otsima ning mida tuleks praeguses süsteemis muuta selleks, et vähendada nende inimeste hulka, kes on töötukassas töötuna arvel muul põhjusel kui töö leidmine.** Lisaks töötuna arveloleku põhjustele analüüsitakse uuringus seda, milline on inimeste arusaam töötamisest, **mida inimesed mõistavad ametliku töötamise ja mitteametliku töötamisena.** Uuritakse, **mis põhjustel eelistavad osa inimesi töötada mitteametlikult** ning kas inimesed teadvustavad mitteametlikult töötamisega kaasnevat riski.

Töötute motiveerimiseks ja tagasi tööturule aitamiseks on oluline **erinevate asutuste ja spetsialistide vaheline koostöö.** Uuringus antakse ülevaade, millised on erinevad koostöövormid, mis on koostöö juures osutunud edukaks ning millised takistused ja miks koostöös esinevad.

Uuringu tellija tõi juba hanke faasis välja mõned töötute grupid, kes pakkusid lähtudes uuringuteemast ja Eestis kehtivast õiguslikust regulatsioonist rohkem huvi. Nendeks olid loovisikud, sportlased, treenerid ja juriidilise isiku kontrollorgani liikmed. **Loovisikud** on huvipakkuv grupp seetõttu, et loometöö on tihti protsess, kus inimene saab töötasu ebaregulaarselt. See võib tingida olukorra, kus loovisikud võivad olla töötukassas töötuna arvel eelkõige ravikindlustuse saamise eesmärgil: nad ei pruugi olla valmis kohe tööle asuma, sest tegelikkuses soovivad nad tegeleda oma loometööga. Sarnase grupi moodustavad **sportlased** ja **treenerid**. Neile on pikka aega makstud ametliku töötasu asemel stipendiume, mis ei taga ravikindlustuskaitset ja seega võivad sportlased ja treenerid olla töötukassas töötuna arvel ennekõike ravikindlustuse pärast, kuigi tegelikkuses soovivad nad tegeleda vastavalt sportimise või treenimisega. **Juriidilise isiku kontrollorganite liikmed** on huvipakkuv rühm, sest need inimesed võisid kuni 1. novembrini 2014 olla samaaegselt ettevõtte juhtkonna nimekirjas ja töötukassas töötuna arvel, kui nad ei saanud juhatuse liikmeks olemise eest tasu.

Järgnevates peatükkides antakse ülevaade gruppidest, kes on töötukassas töötuna arvel, kuid ei ole motiveeritud tööd otsima. Esimesse peatükki on koondatud õiguslik analüüs töötute sotsiaalse kaitse seadustest Eestis. Sellele järgneb teises peatükis varasemate Eestis tehtud uuringute ülevaade. Kolmandas peatükis antakse ülevaade, millistel põhjustel on töötukassas töötuna arvel need inimesed, kelle arveloleku peamiseks põhjuseks ei ole töö leidmine. Neljandas peatükis tutvustatakse, milline on inimeste arusaam ametlikust ja mitteametlikust töötamisest, viiendas peatükis käsitletakse erinevate asutuste ja spetsialistide vahelist koostööd töötute tööle aitamisel. Kuuendasse peatükki on koondatud peamised tulemused, sh võimalikud lahendused tänaste kitsaskohtade ületamiseks.

METOODIKA

Uuringu läbiviimine toimus kolmes etapis:

- taustaanalüüs;
- intervjuude läbiviimine ja nende analüüs;
- tulemuste süntees, järelduste ja soovitude väljatöötamine ja lõppraporti koostamine.

Taustaanalüüs

Taustaanalüüs koosnes kolmest osast: õiguslik analüüs, varasemate Eestis tehtud uuringute analüüs ja statistiliste andmete analüüs.

Õiguslik analüüs hõlmas Eesti õigusaktide analüüsi. Õigusliku analüüsi käigus selgusid need õiguslikud kitsaskohad, miks on töötukassas töötuna arvel inimesed, kes tegelikkuses ei ole motiveeritud tööd otsima ning tööle asuma. Õigusliku analüüsi tulemused on toodud peatükis 1.

Varasemate uuringute ülevaatesse koondati analüüsi tegijaile teadaolevad Eestis tehtud varasemad tööd sarnasel teemal. Varasemate uuringute kaardistamise eesmärk oli määratleda need teadmised, mis on praegu teema kohta olemas. Toodi välja peamised tulemused ja järeldused, mis on seotud töötute töö otsimise motivatsiooniga. Varasemate uuringute ülevaate tegemise käigus selgusid lisaks mõned rühmad, kes võiksid töötukassas arvel olla mõnel muul põhjusel, kui seda on töö leidmine. Varasemate uuringute ülevaade on toodud peatükis 2.

Statistiliste andmete analüüsiks koostati andmepäring töötukassale, mille käigus paluti töötute andmeid järgmiste tegurite lõikes perioodi 2012–2013 kohta:

- sugu,
- vanus,
- haridus,
- hüvitiste saamine,
- maakond,
- töötü tööturuteenustel osalemine.

Andmeanalüüsi ei olnud võimalik kaasata järgmisi tunnuseid:

- keskmise töötusperioodi pikkus päevades vaatlusaluste gruppide kaupa, kuna töötukassa andmebaasist on võimalik teha väljavõtte töötusperioodi kestuse kohta ainult konkreetse kuupäeva seisuga;
- viimase töökoha tegevusala, kuna töötukassa andmebaasis ei ole selliseid andmeid;
- avastatud mitteametlike töötamise juhtumid, kuna töötukassa andmebaasis ei ole selliseid andmeid;

- millise profiiliga äriühingud ja MTÜde juhtimis- ja kontrollorgani liikmed on töötukassas töötuna arvel, kuna sellisel juhul võivad isikud olla vastavalt konkreetsetele juhtumitele kas otseselt või kaudselt tuvastatavad.

Andmete põhjal koostatud statistiline ülevaade on toodud uuringu lisa 1.

Intervjuud ja aruteluseminarid

Uuringus viidi läbi aruteluseminarid töötukassa maakondlike osakondadega, töötukassa keskkontoriga, KOVide sotsiaalosakonna töötajatega, loomeliitude esindajatega, spordialaliitude esindajatega ning tööandjate ja töötajate esindusliitude esindajatega. Lisaks aruteluseminaridele viidi läbi individuaalintervjuud töötutega, ühe spordialaliidu esindajaga, loomemajanduse valdkonnas tegeleva inimesega ning kultuuriministeeriumi kunsti valdkonna esindajaga.

Intervjuude läbiviimiseks kasutati poolstruktureeritud süvaintervjuud. Sellise andmekogumismeetodiga on võimalik määratleda käsitletavate teemavaldkonnad ning sõnastada huvipakkuvad küsimused avatud küsimustega. Nii on võimalik intervjuueerijal juhtida vestlust soovitud suunas, kuid on võimalik avada ka täiendavaid teemasid.

Töötukassa maakondlikes osakondades toimus kokku 14 aruteluseminari, igas maakonnas üks seminar. Uuringus osalemisest loobus Raplamaa töötukassa osakond, sest seoses remonditöödega ei olnud neil võimalik leida kohtumiseks sobivat aega. Aruteluseminaridel osales 3–9 intervjuueeritavat. Intervjuud kestsid umbes 1–1,5 tundi ja need salvestati juhul, kui kõik arutus osalejad olid sellega nõus. Intervjuudest koostati kokkuvõtted, mis edastati osalejatele kooskõlastamiseks ja täiendamiseks, et tagada informatsiooni korrektsus. Töötukassa maakondlike osakondade aruteluseminaridel paluti töötukassa töötajatel välja tuua lähtuvalt igapäevasest praktikast need olukorrad või inimeste rühmad, kes ei ole motiveeritud tööd otsima ning tööle minema või keda on töötukassa töötajatel väga raske motiveerida. Lisaks käsitleti aruteluseminaridel põhjusi selliseks käitumiseks ning pakuti välja võimalikke lahendusi. Täiendavalt arutleti nende töötute gruppide üle, kes pakkusid lähtudes uuringuteemast ja Eestis kehtivast õiguslikust regulatsioonist tellijale rohkem huvi (loovisikud, sportlased, treenerid ja juriidilise isiku kontrollorgani liikmed). Käsitlemist leidsid ka ametlik ja mitteametlik töötamine ning nende avastamine töötukassa poolt, sealhulgas koostöös teiste asutustega, samuti töötute teadlikkus ning arusaam töötamisest. Eraldi teemana arutleti koostöö üle töötukassa ja KOVide vahel, muuhulgas käsitleti seda, mis praeguses koostöös toimib hästi ning kas ja mida võiks tulevikku silmas pidades muuta.

Lisaks viidi uuringu alguses läbi fookusgrupi intervjuu **töötukassa keskkontoris**, et mõista paremini töötukassa töö peamisi põhimõtteid.

KOVide sotsiaalosakondadega viidi läbi üheksa intervjuud (mõnes maakonnas oli uuringusse kaasatud mitu KOVi). Uuringusse kaasati need KOVid, kus registreeritud töötute osakaal rahvastikust oli 2012. aastal kõrgeim (registreeritud töötute arv suhtena elanikkonda oli vähemalt 6%). Intervjuueeriti Ida-Virumaa, Pärnumaa, Valgamaa, Võrumaa ja Raplamaa KOVide sotsiaaltöötajaid. Lisaks viidi läbi intervjuu ühes Järvamaa KOVis, kuna selle maakonna töötukassa osakonna aruteluseminaril selgus, et neil ei esine probleeme uuringu sihtrühma kuuluvate töötutega. Intervjuueeriti ka Tallinna ühe linnaosavalitsuse

sotsiaalosakonna töötajaid. Sotsiaalosakondade töötajate intervjuudes osales sõltuvalt KOVist 2–4 osalejat. Intervjuud kestsid umbes 1–1,5 tundi ning need salvestati juhul, kui kõik osalejad sellega nõustusid. KOVide sotsiaaltöötajatel paluti kirjeldada oma kokkupuuteid piirkonna töötutega (sh töötute motivatsiooni tööd otsida ja tööle asuda). Lisaks käsitleti põhjuseid, miks on kirjeldatud olukorrad tekkinud. Arutelu tulemusena pakuti välja ka võimalikke lahendusi. Eraldi teemana arutleti koostöö üle töötukassa ning KOVide vahel.

Fookusgrupi intervjuud viidi läbi ka **spordialaliitude ja -klubide esindajatega, tööandjate ja töötajate esindusliitude esindajatega** ning **loomeliitude esindajatega**. Kokku osales fookusgrupi intervjuudes 2–3 liidu esindajat. Intervjuud kestsid umbes 1–2 tundi. Liitude esindajate fookusgrupi intervjuudes keskenduti liitude nägemusele uurimiselusest teemast ning võimalikele lahendustele.

Lisaks fookusgrupi intervjuudele viidi läbi 30 **individuaalintervjuud töötutega. Intervjueeritavate leidmisel olid uuringu läbiviijatele suureks abiks KOVid**. KOVide sotsiaaltöötajad tutvustasid uuringu sihtgruppi kuuluvatele töötutele uuringut ning küsisid neilt nõusolekut uuringus osalemiseks ja kontaktandmete edastamiseks uuringu tegijatele. Täiendavalt saadi uuringu sihtrühma kuuluvate töötute kontakte lumepallimeetodit kasutades, sh küsiti intervjueeritud töötutelt, kas nende tutvusringkonnas on selliseid isikuid, kes on uuringu fookuses, lisaks leiti uuringu sihtrühma kuuluvaid töötuid uuringu läbiviijate sotsiaalsete võrgustike kaudu. Intervjueeritavate töötute puhul õnnestus uuringu elluviijate hinnangul saavutada eesmärk kaasata erinevaid huvipakkuvaid grupe. Intervjueeriti töötuid nii Lõuna-, Põhja-, Ida- kui Lääne-Eestis. Intervjueeritute hulgas oli nii neid, kes on (või on olnud viimasel kahel aastal) töötukassas töötuna arvel ravikindlustuse või töötuskindlustushüvitise pärast või selleks, et saada toimetulekutoetust. Samuti oli intervjueeritud töötute hulgas juriidilise isiku juhtorgani liikmeid, loovisikuid ning sportlasi.

Töötutega viidi läbi silmast-silma või telefoniintervjuud, sõltuvalt intervjueeritava eelistustest. Intervjuud kestsid 30–45 minutit ning need salvestati, kui intervjueeritav selleks loa andis. Intervjueeritudel paluti lähtuda võimalikult ausalt oma kogemusest, et saadav informatsioon oleks täpne. Selle jaoks rõhutati intervjueeritutele korduvalt kogutavate andmete konfidentsiaalsust. Intervjuude käigus käsitleti neid põhjusi, miks inimene on töötukassas töötuna arvel ja mida inimene teeb selleks, et tööd leida, milliseid töötukassa poolt pakutavaid teenuseid on inimene kasutanud. Lisaks paluti neil välja pakkuda lahendusi praeguse süsteemi kitsaskohtade muutmiseks, et neil oleks võimalik tööd leida ning tööle asuda.

Uuringu lõpufaasis toimus aruteluseminar, kus osalesid sotsiaal- ja kultuuriministeriumi ning töötukassa esindajad, kokku seitse inimest. Aruteluseminaril tutvustasid autorid uuringu tulemusi ja esialgseid soovitusi. Arutati, mida võiks tulevikus teha senisega võrreldes teisiti. Aruteluseminari sisend oli oluline soovitude formuleerimisel.

Analüüs, raporti koostamine

Intervjuude analüüsimiseks need transkribeeriti. Intervjuude tulemuste analüüsis kasutati sisuanalüüsi meetodit, mille käigus analüüsiti intervjuude sisu teemade ja tähenduse kontekstis. Kvalitatiivne sisuanalüüs on uurimismeetod, mida rakendatakse tekstiandmete sisu subjektiivseks tõlgendamiseks

süsteematilise liigendamise- ja kodeerimisprotsessi ning teemade või mustrite kindlakstegemise abil (Laherand 2008). Transkribeeritud intervjuude tekstid kõigepealt selekteeriti ja korrastati: teksti interpreteerimisel jaotati selle sisu lähtuvalt uurimisküsimustest kategooriatesse, mida parandati ja täpsustati analüüsi käigus. Kategooriate moodustamisele läheneti üldjuhul deduktiivselt, st kategooriad moodustati lähtuvalt uurimisküsimustest, kuid mõningail juhtudel, kui intervjuudes kerkis üles teemasid või ettepanekuid, mis polnud otseselt uurimisküsimustega kaetud, kuid mis olid uuritavast valdkonnast tervikpildi saamisel olulised, kasutati ka induktiivset lähenemist ning analüüsi lisati tekstist tulenevaid kategooriaid. Transkribeeritud tekst kategoriseeriti seeläbi analüütilisteks ühikuteks. Tekstide analüüsimisel võeti arvesse ka kontekstilisi faktoreid nagu näiteks intervjuueeritava roll (töötu, spetsialist jne).

Kvalitatiivse analüüsi tulemuste esitamisel lähtuti põhimõttest, et kõik intervjuudes avaldatud arvamused ja seisukohad on tervikpildi saamisel olulised. Seetõttu pole raportis kajastatud mitte üksnes mitmetest erinevatest intervjuudest kõlama jäänud laiemalt levinud seisukohad, vaid välja on toodud ka üksikutes intervjuudes väljendatud üldistest hoiakutest kõrvale kalduvaid või ekstreemsemaid arvamusalduisi. Sisuanalüüsi tulemuste esitamisel on läbivalt eristatud erinevate osapoolte seisukohad.

1. ÜLEVAADE TÖÖTUTE SOTSIAALSE KAITSE SEADUSTEST EESTIS

1.1. Töötute sotsiaalse kaitse eesmärk

Töötute sotsiaalset kaitset reguleerib Eestis tööturuteenuste ja -toetuste seadus (edaspidi TTTS) ja töötuskindlustuse seadus (edaspidi TKindIS). Lisaks on olulisel kohal 17.12.2013 Vabariigi Valitsuse määrusega nr 174 kinnitatud tööhõiveprogramm 2014–2015 (edaspidi THP). Samuti on oluline sotsiaalmaksuseadus ning ravikindlustuse seadus, mis näevad töötutele ette teatud ravikindlustuse alased tagatised. Töötute sotsiaalse kaitse eesmärk on sätestatud TTTS § 1 lg-s 1, mille kohaselt on TTTS-i eesmärk **elanikkonna võimalikult kõrge tööhõive saavutamine** ning **pikaajalise töötuse ja tööturul tõrjutuse ennetamine**. Nimetatud eesmärk saavutatakse tööturuteenuste osutamise ja tööturutoetuste maksmise kaudu. THP-i eesmärgiks on ennetada töötust ja lühendada töötuse kestust, samuti aidata tööle neid, kelle töölesaamine on raskendatud pikaajalise töötuse, puude või pikaajalise tervisehäire või muude eriliste takistuste tõtu.

TKindIS-i kohaselt on **töötuskindlustuse** eesmärgiks tööturuteenuste osutamine, tööturutoetuste (v.a töötutoetuste) maksmine ja kindlustatule töötuse korral tööotsingute ajaks kaotatud sissetuleku osaline kompenseerimine. Nimetatud eesmärgist lähtuvalt tagatakse töötuskindlustuse hüvitise maksmine niikaua, kui töötuna registreeritud inimene tegeleb tööotsingutega või kui saabub seaduses ettenähtud maksimaalne hüvitise maksmise tähtaeg. Kui töötuks registreeritud inimene lõpetab tööotsingud, siis lõpetatakse töötuskindlustuse hüvitise maksmine ja töötuna arvelolek. TKindIS § 13 lg 1 kohaselt lõpetatakse töötuskindlustuse hüvitise maksmine enne ettenähtud tähtaega, kui: 1) lõpetatakse töötust staatus; 2) kui töötust keeldub individuaalse tööotsimiskava täitmisest või sobivast tööst; 3) ei ilmu mõjuva põhjusega ettemääratud ajal vastuvõtule töötukassas; 4) kui töötust ei naase Euroopa majanduspiirkonna riigist või Šveitsi konföderatsiooni enne tööotsinguteks lubatud perioodi lõppu või 5) kindlustatu esitab sellekohase avalduse.

TKindIS § 8 kohaselt makstakse **töötuskindlustushüvitist** kogu töötuna arveloleku aja, kuid hüvitise maksmine on ajaliselt piiratud. Töötuskindlustushüvitise maksmise ajaline kestus sõltub töötuskindlustuse staažist: a) kindlustusstaaž lühem kui viis aastat – 180 kalendripäeva; b) kindlustusstaaž viis kuni kümme aastat – 270 kalendripäeva; c) kindlustusstaaž pikem kui kümme aastat – 360 kalendripäeva.

TTTS-i kohaselt tagatakse töötule **töötutoetuse** maksmine, kui töötuna registreeritud isikul ei ole sissetulekut, mis on võrdne või suurem töötutoetuse 31-kordsest päevamäärast ning täidetud on töötutoetuse saamise tingimused. TTTS § 26 lg 1 kohaselt on töötutoetust õigus saada töötul, kes on töötuna arvelevõtmisele eelnenu 12 kuu jooksul olnud vähemalt 180 päeva hõivatud tööga või tööga võrdsustatud tegevusega. Töötutoetust makstakse kuni 270 päeva. Kui töötuga lõpetati teenistussuhte avaliku teenistuse seaduse alusel seoses distsiplinaarüleastumisega või töösuhte seoses töökohustuste rikkumisega, lüheneb töötutoetuse maksmise ajavahemik kuni 210 päevani. Kui töötule on makstud töötuskindlustushüvitist TKindIS kohaselt lühema ajavahemiku jooksul kui 270 päeva, siis makstakse töötutoetust kuni 90 päeva (kuni hüvitise ja toetuse saamise aeg kokku on 270 päeva).

1. Ülevaade töötute sotsiaalse kaitse seadustest Eestis

Mõlema seaduse eesmärgist tulenevalt on **töötustaatus ajutine ja kestab niikaua, kui töötule leiab temale sobiva töö**. Sobiva töö otsimise ajaks on ettenähtud töötuskindlustuse hüvitise maksmine või vajaliku staaži puudumisel töötutoetuse maksmine. Tulenevalt kehtivast töötuskindlustuse seaduse regulatsioonist makstakse töötuskindlustuse hüvitist maksimaalselt kuni 360 kalendripäeva. Samas võib töötamine kesta kauem kui ettenähtud maksimaalne töötuskindlustuse hüvitise või töötutoetuse maksmise periood¹. Töö otsimine on töötule kohustus, olenemata sellest, kas ta saab töötutoetust või töötuskindlustushüvitist.

1.2. Töötuna arvelevõtmine

Töötuna arvelevõtmist reguleerib Eestis TTTS. TTTS § 2 p 3 kohaselt on **töötule isik, kes on töötuna arvele võetud Eesti Töötukassas ja otsib tööd**. Töö otsimine eeldab TTTS kohaselt töötule aktiivset tegevust ning sisaldab muuhulgas kohustust regulaarselt (kord 30 kalendripäeva jooksul) külastada töötukassa konsultanti (TTTS § 3¹ lg 1). Lisaks eelpool nimetatud mõistele näeb TTTS ette loetelu nendest juhtudest, mille esinemisel ei saa töötukassa isikut töötuna registreerida. TTTS § 6 lg 5 kohaselt ei saa töötuna arvele võtta isikut, kui ta: 1) on noorem kui 16 aastat; 2) on jõudnud riiklikult määratletud vanaduspensioniiikka või talle on määratud riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel ennetähtaegne vanaduspension; 3) töötab töölepingu alusel, töövõtu-, käsundus- või muu teenuse osutamiseks sõlmitud võlaõigusliku lepingu alusel või on avalikus teenistuses; 4) on ametis Riigikogu liikmena, Euroopa Parlamendi liikmena, Vabariigi Presidendina, Vabariigi Valitsuse liikmena, kohtunikuna, õiguskantslerina, riigikontrolörina, riikliku lepitajana, kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu palgalise esimehena või palgalise aseesimehena, valla- või linnavalitsuse palgalise liikmena, sealhulgas vallavanema või linnapeana, osavalla- või linnaosavanemana; 5) peab sõltumatu isikuna avalik-õiguslikku ametit; 6) on äriühingu juhatuse liige, prokurist, täis- või usaldusühingut esindama volitatud osanik, välismaa äriühingu filiaali juhataja või mitteresidendi muu püsiva tegevuskoha juht; 7) on juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liige, keda ei ole nimetatud punktis 6, kui ta saab selle eest tasu; 8) on registreeritud füüsilisest isikust ettevõtjana; 9) on kantud maksukohustuslaste registrisse füüsilisest isikust ettevõtja ettevõtte tegevuses osaleva abikaasana; 10) õpib õppeasutuses statsionaarses õppes või täiskoormusega õppes, välja arvatud juhul, kui täiskoormusega või kutseõppes statsionaarses õppes õppiv isik on viimase 12 kuu jooksul olnud vähemalt 180 päeva hõivatud tegevusega töölepingu alusel, avalikus teenistuses või minigi muu võlaõigusliku lepingu alusel või viibib akadeemilisel puhkusel; 11) on aja-, asendus- või reservteenistuses; 12) ei vasta riigiga seotud tunnustele (Eesti kodanik, Eestis alaliselt või tähtajaliselt viibiv välismaalane); 13) on Eesti Vabariigi välisesinduses töötava teenistujaga kaasasolev mittetöötav abikaasa, kellele makstakse abikaasatasu välisest teenistuse seaduse, või pikaajalisse välislähetusse saadetud ametnikuga kaasasolev mittetöötav abikaasa, kellele makstakse abikaasatasu avaliku teenistuse seaduse alusel; või 14) saab päästeteenistuse seaduse § 19 alusel vanaduspensionii ootel oleva päästeteenistuja toetust.

¹ TTTS § 30 lg 4 kohaselt on võimalik, et töötutoetuse saamise periood kestab 450 päeva (töötule vanaduspensionii ikka jõudmiseni). Nii TTTS kui ka TKindIS kohaselt saab isik töötuna arvel olla ka pärast hüvitiste (töötutoetuse ja töötuskindlustushüvitise) lõppemise perioodi. Sellest tulenevalt ei sõltu töötuna arvelolek sellest, kui kaua töötule töötutoetust või töötuskindlustushüvitist makstakse. Töötuna arvelolek võib kesta ka kauem kui on vastavate hüvitiste maksmise periood.

1. Ülevaade töötute sotsiaalse kaitse seadustest Eestis

Eelpool öeldust tulenevalt on **töötuna (mitte)registreerimine seotud**: a) **vanusega** ning sellega seotud asendussissetulekuga (vanaduspension) b) **tegevuse liigiga**; c) konkreetse **lepinguliigiga**; ning d) muude võimalike **toetuste saamisega** (ennetähtaegne vanaduspension, päästeteenistuja toetus²).

Vanuse tõttu töötuna registreerimine või mitteregistreerimine on tingitud asjaolust, mis vanusest alates saab isik olla täies ulatuses tööks valmis ja võimeline seda tegema ning teiselt poolt on vanuseline piirang seotud asjaoluga, kui kaua (mis vanuseni) võib eeldada, et isik on töövõimeline ning soovib tööd teha³. TTTS § 6 lg 5 kohaselt on ettenähtud konkreetset vanuselised piirid, millal isikut ei saa töötuna arvele võtta: noorem kui 16 aastat ning kas vanaduspensionieas või kui isikule on määratud ennetähtaegne vanaduspension (s.o kuni kolm aastat enne vanaduspensioniea saabumist). Vanuse alampiiri seadmine on seotud üldise koolikohustuste täitmisega. Tulenevalt hariduseadusest kestab koolikohustus kuni põhihariduse omandamiseni või kuni 17-aastaseks saamiseni. Vanaduspensioniea sidumine töötuna registreerimisega on seotud asjaoluga, et isikul tekib õigus asendussissetulekule.

TTTS ei näe ette üldiselt defineeritud töötamise mõistet, mida saaks kasutada üldistatuna kõikide isikute puhul tema töötuna arvelevõtmisel või sellest keeldumisel. TTTS defineerib iga kord eraldi tegevuse liigi, mida saab lugeda kas töötamiseks või tööga sarnaseks tegevuseks. Ainsad olukorrad, kus võetakse arvesse tegelikku töötamist ja sellega seotud asjaolusid, on eelpool TTTS § 6 lg 5 p 3, 3¹, 3² 4, 4¹, 5 ning 11 nimetatud isikud ja tegevused. Üldist töötamise mõistet oleks ilmselt TTTS raames keeruline anda ning seetõttu **saab lugeda otstarbekaks olukorda, kus TTTS loetleb erinevad olukorrad, mille puhul esineb hõivatus tööga või sellega võrdsustatud tegevusega**. Samas ei saa välistada võimalust seaduses sätestada üldisem töötamise mõiste. Analoogia võiks lähtuda välismaalaste seaduses sätestatud töötamise mõistest. Välismaalaste seaduse § 8 kohaselt loetakse Eestis töötamiseks välismaalaste seaduse tähenduses mis tahes tegevust Eestis töölepingu või muu lepingu alusel, samuti muud tegevust teise isiku heaks, mille puhul võib eeldada tulu või muu varalise hüve saamist, sõltumata tegevuse aluseks oleva lepingu liigist, vormist või lepingu sõlminud teise poole asukohast või elukohast, kui välisleping või seadus ei sätesta teisiti. Siit tulenevalt saaks lugeda töötamiseks mis tahes tegevust töölepingu või muu lepingu alusel, samuti muud tegevust teise isiku heaks, mille puhul võib eeldada tulu või muu varalise hüve saamist, sõltumata tegevuse aluseks oleva lepingu liigist, vormist või lepingu sõlminud teise poole asukohast või elukohast⁴. Taoline üldine töötamise mõiste võib sisaldada laia tõlgendamise võimalusi, mis tuleks kasuks erinevate isikugruppide töötuna arvelevõtmisel. Samas on niisuguse üldise töötamise mõiste kasutusele võtmine seotud riskiga, et töötukassal ei ole piisavalt tõendeid, et niisugust töötamist kindlaks teha. Üldine töötamise mõiste jätab seega ilmselt liiga laia tõlgendamise võimaluse ning võimaluse liigseteks kohtuvaidlusteks.

² Päästeteenistuja toetust makstakse isikule, kui ta lahkuks enne vanaduspensionieaga vabatahtlikult tööturult. Sellest tulenevalt ei ole töötuna (mitte)registreerimine seotud mitte vanusega, vaid toetuse saamisega.

³ Tööotsijana saab isik ka siis abi, kui ta on vanaduspensioniealine. Käesolevas uuringus ei analüüsita tööotsija õiguslikku seisundit.

⁴ Üks võimalik üldise töötamise mõiste on sätestatud samuti maksukorralduse seaduse §-s 25¹ lg 3 p1. Nimetatud määratluse kohaselt on töötamine töö tegemine töölepingu või võlaõigusliku lepingu alusel, avalik teenistus avaliku teenistuse seaduses § 5 tähenduses või töötegemine vabatahtlikkuse alusel tasu saamata.

1.3. Üksikud isikute grupid töötuna registreerituna

Inimeste huvi end töötuna registreerida võib olla mitmesugune. Esmalt võib selleks olla **soov tööd leida ning uuesti tööle asuda**. Teiselt poolt võib pidada oluliseks aspektiks töötule ettenähtud **ravikindlustuse kaitse olemasolu** ning **muid töötü staatuses kaasnevaid sotsiaalseid tagatise** (nt TTTS alusel osutatavad koolitused)⁵. Olulisimaks sotsiaalseks tagatiseks võib pidada töötü staatuses kaasnevat ravikindlustuse kaitset. Põhiseaduse § 28 kohaselt on igal isikul õigus tervise kaitsele. Nimetatud põhiseaduse sätte kohaselt ei ole otseselt tagatud igaühe õigus ravikindlustusele, küll aga on võimalik väita, et põhiseaduse kohaselt tagatakse vähemalt igaühe õigus saada vältimatut arstiabi. Tervishoiuteenuse korraldamise seaduse § 6 lg 4 järgi tasutakse ravikindlustuseta isikute vältimatu arstiabi eest riigieelarvest. Tervishoiuteenuste eest, mis ei ole vältimatu arstiabi, peab tasuma ravikindlustuseta isik ise või rahastavad neile osutatud tervishoiuteenuseid piiratud ulatuses kohalikud omavalitsused. Sotsiaalmaksuseadus kooskõlas ravikindlustuse seadusega näeb ette, et kui inimene on töötuna arvele võetud, siis saab ta ka ravikindlustuskaitse⁶. Ravikindlustuskaitse töötutele tähendab üldjuhul seda, et isikul on õigus saada raviteenust ravikindlustusseaduses ette nähtud tingimustel ja korras ning samuti on tal juurdepääs esmatasandi arstiabile – õigus saada abi perearsti juures. Kui töötuna registreeritud isikul puudub sissetulek sotsiaalmaksuseaduse tähenduses, ei maksta talle ajutist töövõimetushüvitist. Seega **on kehtiva õiguse alusel võimalikud olukorrad, kus isikud võtavad ennast töötuna arvele üksnes eesmärgiga saada ravikindlustuskaitset**. Lisaks eelpool öeldule on võimalikud olukorrad, kus inimene võtab end töötuna arvele üksnes eesmärgiga saada töötukassa teenuseid, nt erinevaid koolitusi.

Loovisikud

Loovisikute ja loomeliitude seaduse (edaspidi LLS)⁷ kohaselt on loovisikul õigus taotleda **loometoetust**. Isik saab loometoetust teatud eesmärgil. LLS § 18 lg 5 kohaselt on toetuse suuruseks Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud töötasu alammäär ühes kuus. LLS-i alusel tagatakse loometoetuse maksmine üksnes siis, kui isik: 1) on vanuses 16 eluaastast kuni vanaduspensionieani; 2) ei ole saanud tulu võlaõigusliku lepingu alusel vähemalt loometoetuse taotlemisele eelnenud kuul; 3) ei õpi õppeasutuses statsionaarses õppes või täiskoormusega õppes; 4) ei teeni kaitsevæes või asendusteenistuses; 5) ei saa riiklikku pensioni ega välisriigi poolt makstavat pensioni, välja arvatud töövõimetuspension osalise töövõime kaotuse korral, kui selle suurus ei ületa poolt kehtivat miinimumkuutöötasu; 6) ei saa vanemahüvitist vanemahüvitise seaduse alusel.

⁵ Sotsiaalhoolekande seaduses § 22³ lg 3 kohaselt võib töötuna registreerimise nõue endaga tuua kaasa samuti õiguse saada toimetulekutoetust. Nimetatud sätte kohaselt võib valla- või linnavalitsus jätta toimetulekutoetuse määramata töövõimelisele 18-aastasele kuni vanaduspensioniealisele isikule, kes ei tööta ega õpi ja on rohkem kui ühel korral ilma mõjuva põhjuseta keeldunud pakutud sobivast tööst või osalemast tööturu-teenuses.

⁶ Töötukassa maksab sotsiaalmaksu töötute eest, kes saavad töötuskindlustushüvitist. Ülejäänud töötute sotsiaalmaksu rahastatakse riigieelarvest.

⁷ Loovisikute ja loomeliitude seadus – RT I, 14.03.2014, 71.

1. Ülevaade töötute sotsiaalse kaitse seadustest Eestis

LLS § 18 lg 7 kohaselt on loovisikul õigus loometoetusele kuus kuud. Toetuse korduvaks taotlemiseks peab eelmise toetuse maksmise ajavahemiku lõppemisest olema möödunud vähemalt kaks aastat. Vabakutselise loovisiku taotluse alusel võib loomeliit otsustada loometoetuse saamise perioodi pikendamise kuue kuu võrra, kui taotluse esitamise ajal vastab vabakutseline loovisik endiselt loometoetuse saamiseks vajalikele tingimustele. Loometoetuse saamise ajal on isikul sotsiaalmaksuga maksustatav sissetulek, mis viitab asjaolule, et tal on niisugune majanduslik tegevus, mis välistaks tema töötuna arvel oleku ning samuti sellele, et töötuse risk ei ole realiseerunud. TTTS kohaselt aga ei välista loometoetuse saamine töötuna arvelevõtmist.

Loometoetust saaval inimesel on vähemalt miinimum kuutöötasu suurune sissetulek ning ta tegeleb loomealase tegevusega, mida saab samuti vaadelda majandusliku tegevusena. Seega, **kui inimesel on olemas tasu, mis on võrdne vähemalt minimaalse töötasuga, saab eeldada, et niisuguse loovisiku puhul ei ole töötuse risk realiseerunud ning nimetatud isik ei peaks olema vaadeldav töötuna, kellel on õigus saada osa töötusotsiaalkaitsest.**

Välismaal töötavad inimesed

Töötuna arvelevõtmisel ja arveloleku ajal on olulisel kohal isiku kohustus anda töötukassale tõepärast informatsiooni. Kui **töötuna registreeritud inimene teeb välismaal tööd, olles samal ajal välisriigis ametlikult töötajana registreeritud**, sõltub võimalik töötuna arvelevõtmise reeglite rikkumise väljaselgitamine ka sellest, missugune on informatsioonivahetus Eesti ja teiste riikide tööturuasutuste vahel. Oluline on siinjuures juba varasemalt mainitud eesmärk, miks inimene ennast töötuna registreerib. Kui inimene soovib välisriiki tööle minna, siis üldjuhul võtab ta ennast töötuna arvelt maha, kuna ta on juba uue töökohta leidnud. Niisuguses olukorras võib olulisel kohal olla **ravikindlustuskaitse**, mida tööandja ei pruugi tagada, kui inimene töötab välisriigis. Teine oluline asjaolu, mida tuleb arvesse võtta, on võimalik **töötuskindlustushüvitis või töötutoetus**, mis annab isikule teatud sissetuleku, kui tal ei ole kindlat töökohta ning sellest tulenevalt püsivat sissetulekut. Lisaks eelpool öeldule ei saa välistada ka asjaolu, mille kohaselt töötud kas unustavad ennast töötanu arvelt maha võtta või ei lõpeta inimesed oma töötusstaatust lihtsalt teadmatusest.

Kui tegemist on ametlikult lähetatud töötajaga, eeldab see, et ametlikult lähetatud töötajana töötamise korral oleks töötajal olemas vähemalt A1 dokument, mida kasutatakse Euroopa Liidus võõrtöötajatele sotsiaalkindlustuse tagamiseks ja mis määratleb sotsiaalkindlustuse kaitse tagamiseks kohaldatava õigussüsteemi. Kui töötajal on olemas A1 dokument, on ravikindlustuskaitse tagatud. Kui töötajale ei ole A1 dokumenti vormistatud või tundub see liiga keerukas, on üheks lahenduseks töötuna arvele võtmine ning ravikindlustuskaitse saamine töötukassa kaudu. TTTS kohaselt peab töötud kord 30 päeva jooksul pöörduma töötukassasse. Seega, kui 30 päeva jooksul ei pea töötuna registreeritud isik töötukassasse tulema⁸ ning inimene töötab ametlikult või mitteametlikult välisriigis ja ravikindlustus on tagatud selle aja

⁸ Tulenevalt TTTS § 3¹ lg 4 kohaselt ei pea töötud esimese kolme kuu jooksul alates töötuna registreerimisest isiklikult töötukassasse kohale tulema, kui individuaalses töötusmises kavas on niimoodi kokkulepitud. Nimetatud esimese kolme kuu jooksul saab töötukassasse pöörduda kas kasutades isiku tuvastamist võimaldavat infotehnoloogilist lahendust või telefoni teel.

1. Ülevaade töötute sotsiaalse kaitse seadustest Eestis

eest töötukaasa kaudu, toobki see kaasa olukorra, kus seadusandlus soosib inimesi mitte järgima töötuna registreerimiseks kehtestatud reegleid. Kuna tagajärjed nimetatud reeglite rikkumise osas on mõõdukad, ei leia töötud, et neil tuleks karta olulisi sanktsioone töötuna arveloleku reeglite rikkumise eest. Niivõrd, kui töötuna registreeritud isikutele on oluline ravikindlustuskaitse ning samuti võimaliku töötuskindlustushüvitise saamine, siis eelkõige need mõjutusvahendid, mis võivad kaasa tuua töötustaatus lõppemise, muutuvad isikute jaoks olulisteks⁹. TTTS § 7 kohaselt lõpetab töötukassa töötustaatus ning sellega lõpeb ravikindlustuse kaitse ning õigus saada töötuskindlustushüvitist järgmistel juhtudel: 1) kui töötut vähemalt kord 30 päeva jooksul ei tule töötukassasse vastuvõtule; 2) kui töötut kolmandat korda mõjuva põhjuseta ei tule talle määratud ajal töötukassasse vastuvõtule; 3) kui töötut keeldub individuaalse töötusimiskava täitmisest; 4) kui töötut kolmandat korda mõjuva põhjuseta keeldub sobivast tööst; 5) kui töötut ei ole valmis kohe tööle asuma. Lisaks eelpool öeldule lõpeb töötustaatus õigus saada töötuskindlustushüvitist, kui töötut ei tule kokkulepitud ajal vastuvõtule või rikub esimest korda eelpool nimetatud aktiivsuse nõudeid.

Töötamine võlaõigusliku lepingu alusel. Mitteametlikult töötavad isikud.

TTTS kohaselt on töötuna arveloleku välistamise eelduseks olukord, kus isik töötab kas töölepingu või mõne muu võlaõigusliku lepingu alusel. Siit tulenevalt on oluline **lepingulise suhte iseloom**. Oluline ei ole seejuures, kas tegemist on suulise või kirjaliku lepinguga. Samas on võimalik tööle asuda ka suulise lepingu alusel. Suulise lepingu olemasolu tõendada üldjuhul ei ole võimalik. Suulise lepingu olemasolu saab kindlalt väita ainult siis, kui on näha sotsiaalmaksu tasumine nimetatud töö eest või kui inimene ise kinnitab oma allkirjaga, et ta tegi või teeb tööd suulise lepingu alusel. Samuti on võimalik eeldada suulise lepingu olemasolu, kui töötegemine on kantud töötamise registrisse. Kui töötut ise ei edasta informatsiooni võimaliku suulise lepingu kohta (põhjusel, et ta ei soovi seda või jääb suulise lepingu olemus talle arusaamatuks), jääbki niisugune teave töötukassale teadmata ning võimalik on töötukassa ressursside kuritarvitamine.¹⁰

Hetkel kehtivate õigusaktide alusel on võimalik väita, et Eestis ei ole üheselt määratletavaid meetmeid, kuidas kindlaks teha, kas isikul on varjatud sissetulekuid või mitte ning kas isik on tegelikult hõivatud tööga või sellega võrdsustatud tegevusega. Niisuguse olukorra vältimiseks on mõeldav teatava järelevalvepädevuse andmine töötukassale, mille kohaselt saaks töötukassa juurdepääsu nt töötuna registreerimist sooviva isiku pangakontole. Samuti võib kaaluda töötukassa õiguse andmist tõendite kogumiseks võimaliku mitteametliku töötamise kohta. Nimetatud pädevuse andmisel on vaja arvestada juba olemasolevate asutuste pädevusega, milleks on tööinspeksioon ja maksu- ja tolliamet. Uue pädevuse

⁹ OECD uuringus (Venn 2011) on esile toodud, et Eestis on töötutele esitatud aktiivsuse nõuded seadusandliku poole pealt pigem OECD keskmisest rangemad kui leebemad. Kuigi nimetatud uuringu tulemuse kohaselt on Eestis kehtestatud aktiivsuse nõuded ranged, ei pruugi nimetatud nõuded olla piisavalt tõhusad, et inimesed ei võtaks ennast töötuna arvele muudel eesmärkidel kui uue töö leidmine. Selle kohta vt pikemalt ptk 3.

¹⁰ Töötukassa saab informatsiooni inimese töötamise kohta üksnes siis, kui tööandja maksab tasu ning sellega seonduvad maksud ja maksed. Kui tegemist on nn ümbrikupalgaga, siis jääb niisugune töötamine ametlikult kindlaks tegemata. Lisaks sotsiaalmaksu tasumisele saab töötukassa informatsiooni töötamise registrist, kuhu tööandja peaks kandma ka suulise lepingu sõltumata sellest, kas ja millal tööandja tasu maksab.

1. Ülevaade töötute sotsiaalse kaitse seadustest Eestis

andmise asemel võiks pigem tõhustada kolme asutuse koostööd võimaliku mitteametliku töötamise väljaselgitamisel. Töötukassale jääks senine pädevus, milleks on tööd otsivate inimeste nõustamine ning neile isikutele töölesaamiseks vajalike teenuste osutamine. Analoogne probleem esineb toimetulekutoetuse maksmise ja määramise juures. Kohalike omavalitsuste sotsiaaltöötajad on juba pikemat aega avaldanud muret, et neil puudub võimalus ja õigus kontrollida, kas ja kui palju tegelikke sissetulekuid on toimetulekutoetust taotleval isikul (vt pikemalt ptk 3). Sotsiaalhoolekande seadus ei anna kohaliku omavalitsuse töötajale, kelle pädevuses on toimetuleku toetuse määramine, volitust kontrollida, kui palju tegelikke (varjatud) sissetulekuid on toimetulekutoetuse taotlejal.

Lisaks eelpool öeldule tuleb arvestada täitemenetluse seadustikus sätestatud võimalusega **arve arestimiseks**. Täitemenetluse seadustik näeb ette võlgniku arve arestimise võimaluse. Arve arestimine omakorda loob võimaluse, kus töötaja kas ei soovi või ei saa ametlikku tasu näidata. Sellest tingituna võib töötaja soovida saada töötasu maksude vabalt nn ümbrikupalgana. Nimetatud asjaolu soosib samuti olukorda, kus töötuna registreerimist sooviv isik on küll tegelikult hõivatud, kuid seda ei ole võimalik kindlaks teha.

Tänane õiguslik reguleerimine ei välista olukordi, kus isik teeb tööd, saab selle eest tasu, kuid nimetatud tasu ametlikult ei deklareerita. Mitteametlikult töötavate isikute väljaselgitamisel on oluliselt abiks **töötamise registri loomine** ja selle töösse rakendamine. Töötamise registri eesmärke on mitmeid: mitteametliku tööjõu kasutamise vähendamine, maksudistsipliini paranemine, maksude laekumise suurenemine, sotsiaalkindlustuskaitse tagamine ja selle saamise õiguspärasuse kontroll. Töötamise register ei hõlma mitte ainult töölepingu alusel töötavaid inimesi, vaid registreerimise kohustuse alla kuuluvad kõik tegevused, millel on majanduslik eesmärk ning mille eest on võimalik tasu saada. Registreeritud kandmisele kuuluvad ka näiteks äriühingus vabatahtlikena töötavad isikud. Kas ja milline mõju on registril mitteametliku töötamise vähendamisel, ei ole uuringu läbiviimise hetkel veel võimalik hinnata.

Sportlased ja treenerid ning stipendiumid

Sportlase ja spordi organiseerimisega tegevust reguleerib Eestis **spordiseadus, mis aga ei sätesta sportlaste kui ka treenerite õigusliku seisundi kohta täpsemaid reegleid**. Riigikohus on lahendis 3-2-1-3-05 jõudnud järeldusele, et sportlased võivad tööd teha töölepingu alusel, samas ei ole välistatud sportlaste seisundi õiguslik reguleerimine muude võlaõiguslike lepingute alusel. Seega, **kui sportlasel puudub TTTS- tähenduses kas tööleping või mõni muu võlaõiguslik leping, siis on mõeldav sportlase arvelevõtmine töötuna koos sellega kaasnevate võimalike sotsiaalkaitsetagatistega**. Stipendiumi maksmine tähendab pigem seda, et isikul on küll sissetulek, mis võib välistada töötutoetuse saamise, kui stipendiumi suurus on suurem kui 31-kordne töötutoetuse päevamäär¹¹, kuid **sportlase tegevus kui niisugune ei takista teda töötuna arvele võtmast. Sportlasele stipendiumi maksmine ei kajastu ka ametlikes registrites, kuna tegemist ei ole töötasuga**. Samas, kui sportlane saab oma tegevuse eest tasu, milleks on stipendium, siis viitab taoline olukord niisugusele tegevusele, mille puhul saaks väita, et töötuse risk ei ole realiseerunud.

¹¹ Seejuures töötuskindlustusehüvitise maksmise korral ei kontrollita, missugused on isiku täiendavad sissetulekud.

1. Ülevaade töötute sotsiaalse kaitse seadustest Eestis

Sportlaste ja treenerite osas on vajalik TTTS täiendamine. Töötu sotsiaalse kaitse osas on küsimus eelkõige selles, kuidas kindlaks teha, kas töötuse risk on tegelikult realiseerunud ehk kas inimene on sisuliselt ilma igasuguse tööta või sellega võrdsustatud tegevuseta. Kui see on nii, siis on vajalik riigipoolse abi pakkumine. **Nii sportlaste kui ka treenerite puhul, kui tegemist on olukorraga, kus isikul on tegevus ning selle tegevuse eest saadakse ka tasu, ei saa väita, et töötuse risk oleks realiseerunud.**

Kohaliku omavalitsuse poolt töötukassasse saadetud toimetulekutoetuse taotlejad

Sotsiaalhoolekande seaduse¹² kohaselt on kohalikul omavalitsusüksusel õigus jätta toimetulekutoetus määramata muuhulgas töövõimelisele 18-aastasele kuni vanaduspensioniealisele isikule, kes ei tööta ega õpi ja on rohkem kui ühel korral ilma mõjuva põhjuseta keeldunud pakutud sobivast tööst või osalemast tööturuteenusel või valla- või linnavalitsuse korraldatavas iseseisvate toimetulekule suunatud sotsiaalteenuses või õppeprotsessis. **Sotsiaalhoolekande seadus ei näe ette niisugust võimalust ega volitust kohalikele omavalitsusüksusele, kus kohalik omavalitsusüksus suunaks kohustuslikus korras toimetulekutoetuse saajad töötukassasse.** Kohalik omavalitsusüksus saaks üksnes nõu anda, mida saab toimetulekutoetuse taotleja teha, et halvast majanduslikust olukorrast välja tulla. Üheks võimaluseks on seejuures pöördumine töötukassa poole, mille vahendusel oleks võimalik ametlikult töötuna registreerida ning töötukassa abil töökohta otsida. Õiguslikult on raske hinnata, missugustel kaalutlustel kohalike omavalitsuste poolt isikud töötukassasse suunatakse (vt pikemalt ptk 3). Põhjuseid saab olla mitmeid: võimalik ravikindlustuskaitse, töö otsimise ja leidmise võimalus, aga samuti olukord, kus kohalikul omavalitsusüksusel ei ole piisavalt ressursi isikut suunata aktiivsele tegutsemisele.

Lepingu alusel töötavad isikud ja avalik teenistus

TTTS-i kohaselt ei võeta töötuna arvele neid isikuid, kes teevad tööd töölepingu või muu võlaõigusliku lepingu alusel või on avalikus teenistuses. Nimetatud piirangust tulenevalt võetakse arvesse, missuguse lepingu alusel on isik tööle vormistatud. Kui isik on kantud töötajate registrisse vabatahtlikuna, kes tegutseb äriühingu juures, siis oleks niisugune tegevus samuti sisuliselt võrdsustatav tööga, kuid eelduslikult taolise vabatahtliku tegevuse eest tasu ei maksta ning töötuse risk ei pruugi olla realiseerunud. Maksukorralduse seaduse ja TTTS-i kohaselt ei ole identsed isikute grupid, keda tuleb kanda töötamise registrisse ning keda ei võeta töötuna arvele, kuna nad on hõivatud tööga või tööga võrdsustatud tegevusega. **Sellest tulenevalt saab töötuna arvele võtta ka isikut, kes töötamise registrisse on kantud äriühingus töötava vabatahtlikuna.** Kui isikul ei ole lepingut, kehtib TTTS-i kohaselt eeldus, et inimene ei ole tööga hõivatud ning seega on tal õigus ennast töötuna arvele võtta. Nimetatud isikute puhul saab võimaliku muudatuse kaasa tuua 01.07.2014 rakendatud töötamise register. Töötamise registri toimimise põhimõtete kohaselt saaks automaatselt eeldada majanduslikku aktiivsust, kui isik on registrisse kantud. Kuna registrisse kandmise aluseks on eelduslikult leping või sarnane õiguslik alus, siis töötukassa seisukohalt piisab üksnes olukorra tuvastamisest, kui isik on registrisse kantud.

¹² §22³ lg3 p1, Sotsiaalhoolekande seadus – RT I, 16.04.2014, 25.

Juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liikmed

Juriidilise isiku juhtimisorgani liikme töötuna registreerimise osas tuleb eristada kaht olukorda: a) kui on tegemist äriühingu juhatuse liikmega, prokuristi, täis- või usaldusühingut esindama volitatud osanikuga, sõltumata sellest, kas ta saab tasu või mitte; b) kui ta on juriidilise isiku (va äriühingu) tulumaksuseaduse §-9 nimetatud juhtimis- või kontrollorgani liige, keda ei ole eelpool nimetatud, kui ta saab selle eest tasu. Kui isik on juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liige, siis ta eelkõige tegeleb ettevõtlusega läbi selleks loodud äriühingu. Nimetatud tegevuse juures on võimalik eeldada, et seda tehakse tasu eest. Samas käsunduslepingu regulatsioon võimaldab tegutsemist käsunduslepingu alusel ka tasuta. **Mittetulundusühingute ja sihtasutuste puhul ei saa lähtuda sellest, et nimetatud ühingute puhul oleks juhatuse liikme tegevus alati tasustatud.**

Isiku töötuna arvelevõtmise eesmärgid saavad nimetatud isikute puhul olla erinevad: ravikindlustuse kaitse, täiendava koolituse läbimine, aga samuti teise töö otsimine. Juhatuse liikme puhul ei saa välistada asjaolu, et ta otsib endale uut tasulist tegevust, mis ei ole juhatuse liikme tegevus. TKindIS-i kohaselt ei saa juriidilise isiku juhtimisorgani liige töötuskindlustushüvitist, kui ta on ainult tegutsenud juhatuse liikmena. Samas võib juhatuse liikmel olla varasemalt kogutud töötuskindlustuse staaži töölepingu alusel töötamise aja eest nt enne, kui ta asus juhatuse liikme ametikohale. Sellest tulenevalt on nende isikute puhul eesmärgiks töötuna registreerimisel kas otsida sisuliselt uut tööd, võtta ennast töötuna arvele ravikindlustuse eesmärgil või saada oma ettevõtluse alustamiseks vajalik stardikapital ettevõtluse alustamise toetuse näol.

Sotsiaalkaitsesüsteemi ülesandeks ei saa olla äriühingute konkurentsi sekkumine, pakkudes osadele ettevõtjatele personalikulude kokkuhoidu sotsiaalmaksu arvelt. Nõustuda tuleb TTTS-i viimase muudatuste seaduse selgitustega¹³, mille kohaselt on äriühingu juhatuse liikme leping olemuselt käsundusleping, mille peamine erinevus töölepingust seisneb selles, et käsunduslepingu alusel töötaja on oma tegevuses sõltumatum, määrates ise tegutsemise aja, koha ja viisi. Kui äriühingu juht on nõustunud tasuta seda tööd tegema, siis ei ole ta tööta, hoolimata tasu saamisest või mittesaamisest ega töö intensiivsusest. Äriühingu juhtimine tasu saamata põhineb isiku vabal tahtel, vajadusel või soovi korral saab isik oma tegevuse juhtimis- või kontrollorgani liikmena lõpetada ning tal tekib õigus võtta end töötuna arvele ja saada töötukassast abi töö leidmisel. Sellest tulenevalt tuleb TTTS muudatust, mille tulemusena äriühingu juhtorgani liikmeid töötuna arvele ei võeta, pidada otstarbekaks.

¹³ Vt www.riigikogu.ee, eelnõu 521 arvamused

2. ÜLEVAADE EESTIS TEHTUD UURINGUTE TULEMUSTEST

Seost inimeste tööleidmise motivatsiooni ja selleks kuluva aja vahel põhjendatakse **otsimisteoorias järgmiselt: mida pikem on hüvitise maksmise perioodi kestus ning kõrgem hüvitise suurus, seda madalam on tõenäosus töötusest väljuda**. Tõenäosus asuda hõivesse on kõrgem hüvitise maksmise perioodi lõpus, kuna inimeste nõutav palgatase (reservatsioonipalk) tööle asumiseks väheneb. Samal ajal need töötud, kellel pole täidetud tingimused hüvitise saamiseks, püüavad võimalikult kiiresti töö leida, et täita tingimused, mis on vajalikud hilisemaks hüvitise saamiseks. Hüvitiste saamise kriteeriumitele mittevastava töötaja reservatsioonipalk on madalam ning ta otsib tööd aktiivsemalt (Mortensen 1977). Seda nähtust nimetatakse õigustatuse mõjuks (Leetmaa jt 2004). Kui hüvitiste määrad on kõrged, siis on kõrgemad ka inimeste reservatsioonipalgad ehk inimesed tahavad tööle asumiseks kõrgemat palka (Mortensen 1977).

Seega avaldavad töötushüvitiste maksmine ning hüvitiste suurus mõju inimese tööturukäitumisele. Eestis on töötushüvitiste mõju töötuse kestusele, hilisemale töö kestusele ning palgale nii majanduskriisi eel kui ka selle ajal põhjalikumalt uurinud Lauringson (2012). Lisaks on erinevate sotsiaaltoetuste mõju tööjõupakkumisele uurinud Poliitikauuringute keskus Praxis: näiteks Leetmaa jt (2012), Võrk ja Paulus (2006), Võrk jt (2010), varasematest töödest ka Kuddo jt (2002), kes muuhulgas uurisid ka seda, kuidas erinevad töötushüvitised mõjutavad tööjõupakkumist. Reservatsioonipalga ja töötuse kestuse omavahelisi seoseid uuris M. Rõõm (2003), kes leidis, et kõrgemad reservatsioonipalgad toovad kaasa pikema töötuse perioodi.

On leitud, et olukorras, kus inimestel puudub õigus saada hüvitist, võivad nad muuta oma käitumist nii, et neil tekiks sellele õigus. Näiteks võivad inimesed hüvitiste saamise puhul kergemini aktsepteerida oma koondamist, samuti võivad nad olla kauem nõus tööd otsima (Leetmaa jt 2004). Näiteks on Eestis õigus töötuskindlustushüvitist saada juhul, kui inimene ei ole oma viimaselt töö- või teenistuskohast lahkunud oma algatusel, v.a mõned töölepingu seaduses toodud juhud. See tähendab, et inimesel on õigus saada töötuskindlustushüvitist näiteks siis, kui ta koondati (Töötuskindlustushüvitist 2014).

Hüvitise saamise võimalus võib suurendada ka töötusesse liikumise tõenäosust. Juhul, kui ainult need inimesed, kes on registreeritud töötuna, saavad teatud hüvitisi (sh näiteks tervise- või pensionikindlustus), siis suureneb töötute arv (Pissarides 1976). Lauringson (2012) leidis, et töötushüvitiste pärssiv mõju inimeste töömotivatsioonile esines nii majanduskriisi eelselt kui ka majanduskriisi ajal, kuigi viimasel juhul oli pärssiv efekt pisut nõrgem. See tähendab, et suurem hüvitist ning pikem hüvitise saamise periood pikendavad töötuseperioodi. Risk (*hazard*) siirduda hõivesse on kõrgem hüvitise saamise perioodil, hiljem langeb see märkimisväärselt. See, et hüvitiseperioodi lõpus risk hõivesse siirduda suureneb, võib olla tingitud peamiselt sellest, et inimesed on töökoha suhtes vähem valivad. Seega võib vastuvõetud töökoht olla inimese jaoks madalama kvaliteediga ning sobida talle vähem.

Tööturuteenuste ja -toetuste seaduses (TTTS-is) sätestatud tööturuteenuste osutamist korraldab ja tööturutoetusi määrab töötukassa. Aktiivsete ja passiivsete meetmete rakendamise tulemusena peaksid

töötud võimalikult kiiresti tööle naasma. Riigikontroll aga leidis 2012. aasta auditis, et **praegu kehtiva süsteemi puhul ootavad hüvitiste saajad sageli raha saamise perioodi lõpuni** (töötutoetust makstakse kuni 270 päeva; töötuskindlustushüvitist olenevalt kindlustusstaazist 180–360 kalendripäeva, vt pikemalt ptk 1) **ning hakkavad alles seejärel aktiivselt tööd otsima**. Lisaks leiti, et pärast hüvitise saamise lõppu hakkab hõivesse liikujate arv vähenema. Analüüsist selgus, et 46,8% töötuskindlustuse hüvitise saajatest ei lähe pärast raha saamise perioodi üldse tööle (Riigikontroll 2012). Rõõm (2003) leidis, et töötushüvitiste saamine vähendab tööpakkumiste saamist, kuna võib arvata, et hüvitist saavad inimesed otsivad tööd vähem aktiivselt. Kuddo jt (2002) leidsid, et näiteks **keskmist palka saanud inimesel ületab kindlustushüvitise suurus sissetulekut, mille viimane saaks miinimumpalgaga tööle asudes**.

Samas ei saa ainult väita, et kõrgema töötuskindlustushüvitiste ja pikema hüvitiste saamise perioodi korral ei ole inimene motiveeritud tööd otsima. Kui inimene saab kõrgemat hüvitist, siis on tal ka tööotsimise perioodil kõrgem sissetulek ning tal on võimalik töökohta kauem valida, mistõttu võib lõpuks saadav töö olla talle sobivam ning suurema töötasuga (Lauringson 2012).

Tööpoliitika tulemuslikkuseks on oluline, et tööta inimesed on motiveeritud tööd leidma. Seetõttu tuleks vältida olukordi, kus tööpoliitika meetmeid kasutatakse ainult selleks, et saada hüvitisi (Leetmaa jt 2004). Üldiselt on Eestis töötuskindlustushüvitised väikesed ega kahjusta oluliselt inimeste töömotivatsiooni, kuid esineb erandeid, kus inimesed soovivad pigem saada töötukassast hüvitisi kui asuda ametlikult tööle (Leetmaa jt 2012). Järgnevalt antakse ülevaade olukordadest, mis võivad olla seotud inimeste sooviga olla töötukassas töötuna arvel, kuid tegelikult ei soovita tööd otsida.

Mitteametlikult töötamine

Eesti Konjunktuuriinstituudi poolt läbi viidud uuringus selgus, et **2012. aastal oli ümbrikupalka saavate töötajate osakaal vahemikus 10–14%**. Ümbrikupalkasid said peamiselt noorema ja keskmise vanusegrupi töötajad. Illegaalse töötasu levik on kõige suurem ehitusvaldkonnas, mille kõrvale tõusis 2012. aastal teenindussektor (Eesti Konjunktuuriinstituut 2012). Riigikontroll viis töötukassa töötajate seas läbi küsitluse ning selle tulemuste põhjal töötas hinnanguliselt 2011. aasta aprilli ja mai seisuga mitteametlikult 17% registreeritud töötutest (Riigikontroll 2012). Mitteametlikult töötamise probleemi olemasolu on kinnitatud ka sotsiaaltöötajad ning töötukassa konsultandid. Samas on nende juhtumite tõestamine keeruline: võib küll olla teadmine, et inimene varjab oma sissetulekuid, kuid puuduvad võimalused selle tõendamiseks (Leetmaa jt 2012). Töötukassa sõnul avastatakse umbes 5–10% mitteametlikult töötamise juhtudest. Näiteks avastas maksu- ja tolliamet 2010. aastal kontrollimenetluste käigus, et leidis 59 inimest, kes töötasid ja olid samal ajal arvel ka töötukassas töötuna arvel (Riigikontroll 2012).

Mitteametlikult töötamise peamiseks põhjuseks on otsene kasu maksude vältimisest, mis võimaldab tööandjal hoida kokku tööjõukulusid ning töötaja võib saada kõrgemat töötasu kui ametlikult töötades (Riigikontroll 2012). Eesti Kaubandus-Tööstuskojas läbi viidud ümbrikupalga teemalises uuringus selgus, et umbes kolmandikult vastanud ettevõtetest on töötajad palunud ümbrikupalka. Põhjuseks on enamasti soov varjata oma sissetulekuid, et mitte kaotada töötü abiraha või muid sotsiaalseid toetusi (Eesti Kaubandus-Tööstuskoda 2014). Samal ajal aga **loobuvad mitteametlikult töötavad inimesed**

sotsiaalsetest tagatistest, mida ametlikult töötamine pakuks. Mitteametliku töötamise probleemi lahendamine on oluline eelkõige seetõttu, et mitteametlikult töötavate isikute õigused (eelkõige töölepinguseadustes töötajatele ettenähtud õigused) ei ole kaitstud ning sellega kaasnevad riigi jaoks samaaegse töötuskindlustushüvitise maksimisega põhjendamatud kulud (Riigikontroll 2012).

Tegelikkuses peaksid töötuna arvel olevad isikud sobiva töö olemasolu korral asuma kohe tööle. Mitteametlikult töötamise ning samal ajal töötuna arvel olemise motivatsiooni suurendab madal palgatase. Praktikas on TTTS-is kehtivat sobiva töö definitsiooni keeruline rakendada, pakutav palgatase on madalam kui saadav hüvitis ning seega keeldutakse paljudel juhtudel tööst (Leetmaa jt 2012). Siia alla kuulub näiteks olukord, kus inimene saab toimetulekutoetust. Kuddo jt (2002) uuringu tulemuste kohaselt on **sotsiaaltoetused muutunud teatud elanikkonnagrupile täiendavaks sissetulekuallikaks** – nii mõnedki töötavad mitteametlikult ning saavad samal ajal ka toetusi.

Vörk jt (2010) leidsid lisaks, et suurema hüvitise saamisel ei ole inimesel mõtet väikese koormusega tööle minna, sest kaotatav hüvitis on suurem kui võit tööleminekust. Tööle siirdumisel kaotatakse kogu hüvitis isegi siis, kui tööle minnakse osalise koormusega või väga madala palgaga. Tööle siirdumine on kasulik siis, kui tööle asutakse täisajaga. Sarnasele tulemusele jõudsid ka Vörk ja Paulus (2006) tuues välja, et töötuslõksu¹⁴ suurus on Eestis Euroopas madalaimate seas, mida tingivad madalad töötushüvitised, kuid siiski on olukordi, kus tööle minek (miinimumpalgaga) ei tasu ära.

Enne 1. mail 2014 jõustunud TTTS-i ning töötuskindlustuse seaduse (TKindIS) muutmise seadust esines praktikas probleeme ka juriidilise isiku tulumaksuseaduse §-s 9 nimetatud **juhtimis- või kontrollorgani liikmete** registreerumisega töötuks. Enne seadusemuudatust oli sihtasutuste, mittetulundusühingu- või ühistu juhtimis- või kontrollorganite liikmetel õigus registreerida end töötuks siis, kui nad said oma töö eest väiksemat tasu kui pool alampalka. Praktikas aga tuli ette juhtumeid, kus inimene sai tasu mitmest ettevõttest-asutusest ning saadav tulu oli poolest alampalgast suurem. Selliste olukordade kontrollimine oli keeruline, kuna töötukassa päringutele töötasu osas vastab juhatuse liige ise (Leetmaa jt 2012). Alates 01.05.2014 ei võeta isikut töötuna arvele, kui ta on juriidilise isiku tulumaksuseaduse § 9 nimetatud juhtimis- või kontrollorgani liige ning saab selle eest tasu (Tööturuteenuste...2014). Sihtasutuste, mittetulundusühingu või -ühistu liikmed, äriühingu nõukogu liige jne võivad end alates 01.05.2014 töötuna arvele võtta siis, kui nad ei saa oma tegevuse eest tasu (Kas juhatuse liige...2014). Mitteametlikult töötamise vähenemisele aitab eeldatavasti kaasa alates 01.07.2014 jõustunud maksukorralduse seaduse muudatus, millega loodi **töötamise register**, kuhu kantakse andmed töötamise liikide ja füüsiliste isikute kohta, kelle töötamisel tekib maksukohustus Eestis (Maksukorralduse seaduse... 2014).

¹⁴ Töötuslõksuks nimetatakse olukorda, kus töötushüvitised on võrreldes sissetulekutega töötamisest nii suured, et töötamine ei tasu ära (Vörk, Paulus 2006).

Ravikindlustuse saamine

Töötukassa konsultandid on välja toonud, et osa inimestest võtab end töötukassas töötuna arvele vaid selleks, et saada ravikindlustust (Leetmaa jt 2012). Üheks selliseks rühmaks, kes on ravikindlustuse saamise eesmärgil töötukassas töötuna arvel, võivad olla sportlased ja treenerid, kellel on õigus saada tasu oma töö eest ka stipendiumina, mille maksmine ei taga aga ravikindlustust ega töötuskindlustushüvitisi (vt ka ptk 1). Maksu- ja tolliameti (MTA) hinnangul on stipendiumite maksmine treeneritele ja teenindavale personalile ulatuslik, samal ajal aga ei laiene stipendiumi saajatele töölepinguseaduses ja teistes töötamist reguleerivates seadustes töötajatele ettenähtud õigused (Maksu- ja Tolliamet 2013). MTA on juhtinud ajakirjanduses viimasel paaril aastal korduvalt tähelepanu sellele, et stipendiume ei tohiks maksta töise panuse eest.

Väljamakseid sportlastele ja treeneritele tehakse järgmistel viisidel

- | | | |
|---|---|---|
| ➤ Tööleping | } | Ei võeta töötuna arvele |
| ➤ Töövõtu-, käsundus- või muu võlaõiguslik leping | | |
| ➤ Preemia | } | Võib töötuna arvele võtta, puuduvad sotsiaalsed garantiid |
| ➤ Toetus* või stipendium | | |

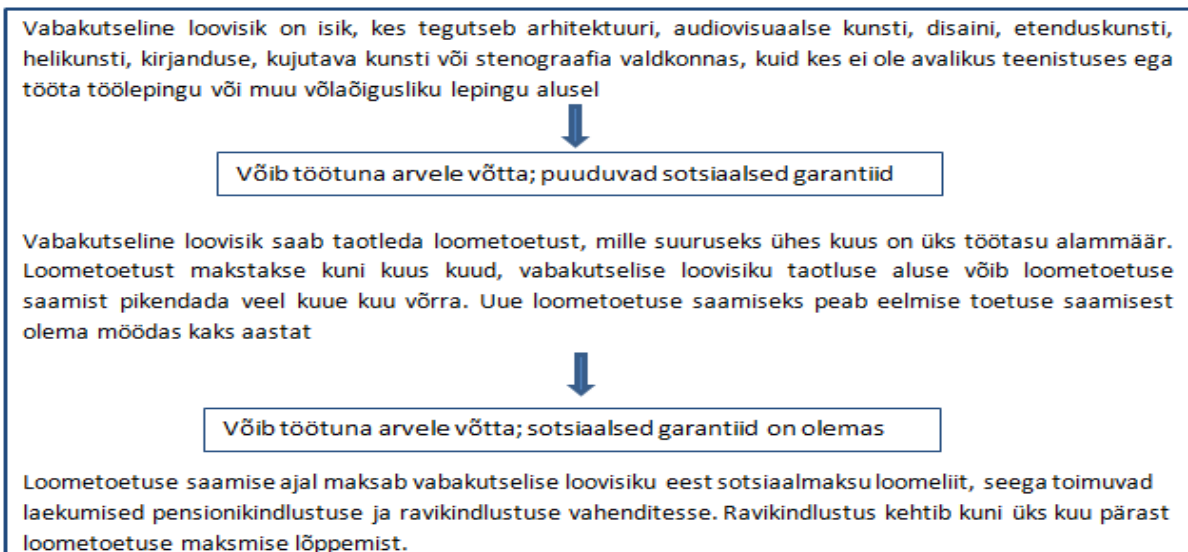
*A, B või C tasemel sportlastel, kes valmistuvad EOK toetusel olümpiaks, on stipendiumid asendatud toetuslepingutega, millelt tasutakse sotsiaalmaks ning arvestatakse maha tulumaks, seega on neil olemas sotsiaalmaksust tulenevad garantiid.

Allikas: MTA, Riigikontroll

Eelnevast infokastist on näha, et teatud olukordades on ka toetust saaval tippsportlasel võimalik saada sotsiaalmaksust tulenevaid garantiisid. Samas on neid sportlasi väga vähe, kellele see tingimus kohandub. Riigikontrolli 2012. aasta auditist selgus, et 2011. aastal oli selliseid sportlasi 20.

Ravikindlustuse saamiseks võivad töötukassas töötuna arvel olla ka vabakutselised **loovisikud**, kes mõiste järgi ei ole avalikus teenistuses ega tööta töölepingu või muu sellesarnase võlaõigusliku lepingu alusel (vt pikemalt ptk 1). Kui loovisikutel pole sõlmitud töölepinguid vormis, mille puhul makstaks töötasult sotsiaalmaksu ja seeläbi tagatakse ka ravikindlustus, siis puudub neil ka ravikindlustus. Loovisikute ravikindlustega seotud probleeme peaks levendama 20.01.2014 jõustunud loovisikute ja loomeliitude seaduse muudatus, mille kohaselt muudetakse ravikindlustusseadust nii, et isiku eest on sotsiaalmaksu kohustatud maksma ka loovisikute ja loomeliitude seaduse alusel tunnustatud loomeliit (Loovisikute ja...2014). Samas tuleb märkida, et neid vabakutselisi loovisikuid, kes saavad loometoetust, on võrdlemisi vähe. Kultuuriministeeriumi andmete põhjal sai 2013. aastal loomeliitude poolt väljamakstud loovisikute loometoetust kokku 48 inimest.

2. Ülevaade Eestis tehtud uuringute tulemustest



Allikas: LLS, ravikindlustusseadus, sotsiaalmaksuseadus

Iseenesest on töötutele ravikindlustuse pakkumine riigi toel väga vajalik, kuid Riigikontrolli hinnangul tuleks leida lahendus, kuidas tagada ravikindlustus ka neile inimestele, kes pole küll hetkel tööturul aktiivsed, kuid kes võiksid sinna mingil hetkel naasta (Riigikontroll 2012). Näiteks võiks kaaluda ravikindlustuse tagamist universaalse ravikindluste näol, mis kehtib enamikes OECD riikides (Leetmaa jt 2012).

Toimetulekutoetuse saamine

Töötukassa konsultantide sõnul on mitmetes kohalikes omavalitsustes (KOV) levinud praktika, kus toimetulekutoetuse saajatelt nõutakse töötuna arvelolekut töötukassas. Sotsiaalhoolekandeseaduses (SHS) ei ole toetuse taotlemisel töötuna arvelolek töötukassas vajalik, kuid mitmed KOVide sotsiaaltöötajad on tunnistanud, et nad on selle seadnud eelduseks toimetulekutoetuse taotlemisel (Leetmaa jt 2012). Samale tulemuseni jõudsid Trumm ja Kasearu (2011), kes uurisid toimetulekutoetuste kasutamist. Leiti, et mitmetes maalistes omavalitsustes on esmaseks aktiivsusnõudeks töötuna arvelevõtmine töötukassas. Linnalistes omavalitsustes on aktiivsusnõuete määratlemine laiapõhjalisem. Trummi ja Kasearu (2011) töös leidsid töötukassa konsultandid, et selline praktika ei ole sageli õigustatud, kuna nii satub töötukassasse töötuna arvele ka neid inimesi, kes ei tegele aktiivselt töö otsimisega ega ole ka huvitatud töö leidmisest.

Sotsiaalhoolekande seadus ei kohusta toimetulekutoetuse taotlejat töötukassas arvel olema, aga kohalik omavalitsus võib jätta toimetulekutoetuse määramata 18-aastasele kuni vanaduspensioniealisele isikule, kes ei tööta ega õpi ning kes on rohkem kui ühel korral ilma mõjuva põhjuseta keeldunud pakutud sobivast tööst või osalemast tööturuteenustes või omavalitsuse poolt korraldatud iseseisvale toimetulekule suunatud sotsiaalteenustes või õppeprotsessis.

Allikas: SHS

2. Ülevaade Eestis tehtud uuringute tulemustest

Toimetulekutoetuse saamise mõju töömotivatsioonile on analüüsinud Leetmaa jt (2012), Võrk ja Paulus (2006) ja Kuddo jt (2002). Kuigi andmeanalüüsis kasutati erinevate aastate andmeid, jõudsid kõik autorid ühele järeldusele – hoolimata sellest, et toimetulekutoetused on madalad, on mõnel juhul (näiteks üksikvanema või kahe vanemaga leibkond, kus üks ei tööta) kasulikum elada toetustest, kui asuda tööle miinimumpalgaga, seda enam, et tööle siirdumisel tekivad inimestel muud kulud. Leetmaa jt (2012) leidsid, et tööleasumise tasuvust vähendavad nii lapsehoiukulud kui töötamisega seotud transpordikulud. Lisaks saavad mõnedes omavalitsustes toimetulekutoetuse saajad soodustusi ühistranspordi kasutamisel, toidupakke ja muid toetusi, mis ei laiene töötavatele inimestele. Toimetulekutoetuste saamise kriteeriumite täitmise või ravikindlustuse saamise eesmärgil töötukassa töötuna arvelolevate inimeste osakaal on töötukassa konsultantide hinnangul kolmandik ning seega võib eeldada, et nendega tegelemine kulutab palju konsultantide aega (Leetmaa jt 2012).

Kokkuvõtvalt võib varasemate Eestis läbiviidud tööde põhjal välja tuua, et lisaks soovile tööd leida võivad inimesed olla töötukassa töötuna arvel peamiselt **ravikindlustuse ja toimetulekutoetuse saamise eesmärgil**. Kes täpselt on need inimesed, kes soovivad töötukassa kaudu tagada endale ravikindlustust, ei ole selge, see vajab põhjalikumat uurimist, kuivõrd sellekohaseid uuringuid ei ole Eestis tehtud. Sellele on pühendatud uuringu 4. peatükk. Inimeste töömotivatsiooni vähendavad ka olukorrad, kus toetustest ja hüvitistest saadavad sissetulekud ületavad võimaliku töise sissetuleku. Erinevate toetuste ning hüvitiste mõju töömotivatsioonile on Eestis mitmetes töös üsna põhjalikult uuritud.

3. PÕHJUSED, MIKS INIMESED ON TÖÖTUKASSAS TÖÖTUNA ARVEL, KUIGI NAD EI OTSI TÖÖD

Selles osas antakse ülevaade töötukassa, KOVide, liitude ja töötutega läbi viidud intervjuude ja aruteluseminaride tulemustest. Põhjused, miks inimesed on töötukassas töötuna arvel, kuigi nad pole tegelikkuses motiveeritud tööd otsima ja tööle asuma, jagunevad kolme gruppi:

- **ravikindlustuse olemasolu;**
- **toimetulekutoetuse taotlemine;**
- **hüvitiste, toetuste, koolituste jm teenuste saamine.**

Neid põhjuseid toodi välja peaaegu kõikides töötukassa maakondlikes osakondades, erinevused ilmnesisid vaid põhjuste nimetamise järjekorras. Samuti nimetasid neid põhjuseid KOVide esindajad ja intervjueritud töötud. Autorid panevad lugejale südamele, et **kõikides gruppides, kellest tuleb järgnevalt juttu, on ka neid, kes on motiveeritud tööle asuma**. Seega tuleb olla ettevaatlik üldistamisel ja järelduste tegemisel. **Nii intervjuud töötutega kui aruteluseminarid töötukassa maakondlike osakondadega näitasid, et töötute grupid ning olukorrad on väga eriomalised**. Nende gruppide puhul, kus intervjueritud töid välja, et tegu on üksikjuhtumitega, on see ka raportis ära nimetatud.

Osa inimestest, kes ei otsi tööd, kuid on töötukassas töötuna arvel, on arvel vaid ühel eespool nimetatud põhjusel, osa aga **mitmel eri põhjusel**: näiteks soovib inimene, kellel on õigus saada töötuskindlustushüvitist, et tal oleks ka ravikindlustus. Mitmetes töötukassa maakondlikes osakondades toodi intervjuudes eraldi välja **pikaajalised töötud** kui töötute grupp, keda on väga raske motiveerida tööd otsima ja kes on arvel peamiselt toimetulekutoetuse ja ravikindlustuse saamise eesmärgil. Neil inimestel on sageli nii sotsiaalsed (nt probleemsed perekonnasuhted), psühholoogilised (nt alkoholisõltuvus) kui terviseprobleemid ning samuti on neil tõsiseid majanduslikke raskusi. Neil on välja kujunenud elustiil ning -hoiak, mis ei soosi töö otsimist, sest nad ei usu töö leidmisse ega oma elujärje paranemisse.

See, kui suur osa kõigist töötukassa klientidest, ei ole tegelikkuses motiveeritud tööle asuma ning kes on arvel muudel põhjustel, kui seda on töö otsimine, varieerub töötukassa maakondlike osakondade konsultantide väitel sõltuvalt piirkonnast 10%–50%. Kuivõrd praegu on üldine töötuse määr madal, siis on nende inimeste osakaal suurem.

Uuringu seisukohalt olulise grupina, kuhu kuuluvad väga erineva sotsiaal-majandusliku taustaga inimesed, on **töötud, kellel on** arvestades inimese haridustaset, töökogemust ja piirkonnas pakutavate töökohtade iseloomu, **ebarealistlikult kõrged nõudmised tööle**, mida nad oleksid valmis tegema. See näitab, et need inimesed ei ole tegelikult motiveeritud tööle asuma. Selliseid inimesi leidis ka intervjueritud töötute hulgas. Näiteks oli intervjueritavaks pikaajaline töötu, kes enda sõnul oleks nõus tööle minema kas või koristajana, kuid mitte alla 1000-eurose palgaga. Ka mitmed teised intervjueritud lihttööd otsivad töötud ütlesid, et minimaalne töötasu, mis motiveeriks neid tööle asuma, oleks 350–500 eurot (netopalk).

Üks probleemidest seondub seaduses mõistega „**sobiv töö**“, mida inimesed mõistavad erinevalt. Intervjuudes nimetati selles grupis nii naisi, kelle mees töötab kõrgepalgalisel kohal; noori; välismaal

3. Põhjused, miks inimesed on töötukassas töötuna arvel, kuigi nad ei otsi tööd

töötanud inimesi kui mitmeid teisi rühmasid. Sellised inimesed ei ole põhimõtteliselt töötamise vastu, kuid oleksid valmis töötama üksnes elukohale väga lähedal, väikese koormusega ja/või kõrge palgaga.

„Ma sügavalt kahtlen, et töötukassast tuleks väga hea tööpakkumine mulle, tõsiselt kahtlen. Ma isegi mõtlesin, kui ma nagu peaks minema nüüd tööle, siis ma ei suutnud praegu hetkel kohe üldse välja mõelda mingit ettevõtet, kuhu ma tahaks minna. Mul on hästi kõrged nõudmised, et kui ma peaks nagu tööle minema, väga kõrged. /.../ Aga töötukassast, fakt on ikkagi see, et natukene kõrgemal positsioonil tüüpi ei otsita töötukassast. Sealt otsitakse ikkagi neid kes, ma ei tea, ei ole haridust piisavalt või mingit pidi eluhammasrataste vahele jäänud.“

(Töötu)

„Millalgi moodustus koondamise tulemusena grupp, kes olid harjunud töötama heas suures ettevõttes ning niiviisi 20-30 aastat järjest. Selles sektoris olid keskmiselt kõrgemad palgad ja preemiad, korrektne töökorraldus, saun, seltskond ja iga päev oli justkui pidupäev võrreldes ametiala ja töökoha tingimuste ja võimalustega pärast töökoha vahetust. Neid oli raske motiveerida tööd leidma ning nad ei olnud pakutavaga nõus.“

(Töötukassa aruteluseminaril osalejad)

„Pole valmis tervise tõttu tööle minema“ on samamoodi ebamäärane mõiste. See tekitab praktikas raskusi, kuna töötukassa ei oska inimese tervislikku seisundit hinnata.

Intervjuudes pakuti ka erinevaid lahendusi probleemi lahendamiseks. KOVi sotsiaaltöötajad avaldasid intervjuudes arvamust, et vähemotiveeritud töötajaid aitaks tööturule see, kui **töötukassa oleks rangem töötuna arveloleku lõpetamisel**, sest KOVil on keeruline keelduda toimetulekutoetuse maksimisest. Samas ei lahenda see kindlasti kõiki sotsiaalseid probleeme, sest tõsiste sotsiaalsete probleemide korral peab sotsiaalhoolekandesüsteem tagama inimesele põhiseadusest tulenevalt inimväärset elutingimused.

Intervjuudes toodi sageli töötute tööleaitamist takistava üldisema probleemina välja **osaajaga töökohtade vähesus**. Selle tõttu jäävad tööturult eemale näiteks väikeste lastega naised, vanemaealised ja omastehooldajad, kellel pole sageli võimalik täistööajaga töötada. Teise olulise probleemina nimetati korduvalt Eesti **ühistranspordivõrgustiku korraldust**: kui elukohas ei ole tööd pakkuda, siis paljudel juhtudel ei ole inimesel võimalik kaugemal tööl käia, kuna töölkäimise ajad ei sobi ühistranspordi graafikuga. Eeskätt on see probleemiks neile inimestele, kellel oleks potentsiaali leida keskmisest madalama palgaga töökoht, sest sel juhul ei tasuks oma autoga tööl käimine ära ning ka ühistranspordiga tööl käimine võib osutada töötaja jaoks liialt kulukaks.

Tähelepanu väärivad ka positiivsed juhtumid. Töötukassa esindajad tõid esile, et kuigi esineb probleeme sellega, et osa töötukassa klientidest ei ole motiveeritud tööd otsima või on neil tegelikule olukorrale mittevastavad ootused töökohale (nt otsitakse väikese koormuse ja suure töötasuga tööd), on inimese tööle aitamisel väga oluline see, et inimene pöördub töötukassasse. Töötukassa esindajad toonitasid, et nende **praktikas on palju näiteid sellest, kuidas need inimesed, kes on alguses vähemotiveeritud tööd otsima ja tööle asuma, on siiski töötukassa ja teiste asutuste koostöös leidnud endale töökoha**.

3. Põhjused, miks inimesed on töötukassas töötuna arvel, kuigi nad ei otsi tööd

3.1. Ravikindlustuse saamine

Seda, et üheks oluliseks põhjuseks töötukassas töötuna arvelolekuks on ravikindlustuse olemasolu, toodi välja nii töötukassa, kohalike omavalitsuste kui töötutega läbi viidud intervjuudes.

„Ravikindlustus on üks kõige suurem asi, mis neid siin kõige rohkem seob. Kui see oleks täiesti eraldi, siis ma arvan, et meil pikaajalised töötud, kes pole valmis minema tööturule, poleks töötukassas arvel.“

(KOV-i sotsiaaltöötaja)

„Ma võtsin ennast töötuna arvele siis, kui ma hakkasin käivitama oma ettevõtet. /.../ Ses suhtes, et ega endale ei jõua ju hakata isegi miinimumpalka maksma. Ja kuskilt on vaja esiteks ravikindlustust ja teiseks täitsa tore on, kui kuskilt raha sisse tuleb (intervjueeritav peab silmas töötutoetust).“

(Töötu)

Intervjuudes toodi välja mitmeid erinevaid grupe, kes on töötukassas töötuna arvel eeskätt ravikindlustuse tagamise eesmärgil. Üheks selliseks grupiks on **naised, kelle mehed töötavad välismaal** ning naised, kus pere majanduslik seisund on nii hea, et naine ei pea tööle minema. Paaris töötukassa osakonnas toodi selles grupis eraldi välja vene rahvusest naised ja viidati kultuurilistele erinevustele soorollides¹⁵, kus naise roll on hoolitseda kodu eest. Sellega seoses toodi lisaks näiteid, kus mehed on naistega isegi töötukassas kaasas käinud.

Teise rühma moodustavad **vanemaealised inimesed**, kes hoiavad näiteks oma lapselapsi. Töötukassa ja KOV-i intervjueeritute hinnangul on selles grupis ülekaalus naised, kuid on ka mehi. Töötukassa esindajad töid mõlema nimetatud grupi puhul välja, et sellised kliendid ei ole sageli tööleminemise vastu, kuid nende ootused töökohale on kõrged ja nad on töökoha suhtes valivad: nad sooviksid töötada väikese koormusega ja teenida seejuures kõrget palka. Kuna osaajaga töökohti on vähe ning need pole üldjuhul väga kõrgelt tasustatud, siis on neil keeruline ootustele vastavat töökohta leida. Vanemaealiste inimeste puhul näevad töötukassa ja KOV-i esindajad probleemina ka seda, et nende oskused ei vasta enam tööturu vajadustele, kuid samas ei ole osa vanemaealistest motiveeritud ümber õppima. Näidetena toodi korduvalt välja seda, et vanemaealistel inimestel, kes on töötanud üksnes tööstuses, ei ole kerge kohanduda muutunud majandusstruktuuriga, kus teenindusel on üha suurem roll.

Ravikindlustuse pärast on töötuna arvel ka **noored emad (eriti üksikemad)**, kes võtavad end töötukassas töötuna arvele siis, kui laps on saanud kolmeaastaseks. Seaduse järgi saavad kuni kaheksa-aastase lapse (kolme lapse puhul kuni 16-aastase) lapsevanemad taotleda haigekassast ravikindlustust vaid juhul, kui abikaasa töötab. Kuna paljud inimesed on vabaabielus, siis puudub neil see võimalus. Sarnaselt kahe

¹⁵ Eestlaste ja vähemusrahvuste erinevusi töö- ja pereelu ühitamisel on pikemalt analüüsinud Espenberg jt (2013).

3. Põhjused, miks inimesed on töötukassas töötuna arvel, kuigi nad ei otsi tööd

eelneva grupiga pole need inimesed sageli põhimõtteliselt tööleminemise vastu¹⁶, kuid neile pole pakkuda nende ootustele vastavaid töökohti: nad sooviksid töötada kas osaajaga või n-ö kaheksast viieni ehk kindla regulaarsusega ning neile ei sobi vahetustega töö. Töötukassa esindajaid tõid välja, et selliseid noori emasid on ääretult raske tööle suunata, sest nende tööleasumise motivatsioon on madal. Lisaks kui noored emad on madalama haridustasemega, on neile keeruline leida nende palgaootustele ja oskustele vastavaid töökohti. Praegusest süsteemist tulevad kitsaskohad on intervjueritud töötukassa esindajate sõnul seotud sellega, et napib töökohti, mida oleks võimalik ühildada lastehoiuasutuste tööaegadega, samuti on probleeme lasteaiakohtade saamisega. Eestis ei ole levinud osaajaga töötamine, mis lubaks tööd ja pereelu paindlikult korraldada. Paljud pakutavad töökohad on teeninduses, mis tähendab tihtipeale 12-tunniseid tööpäevi ning mis on seega noortele emadele väga rasked. Samuti tõid töötukassa konsultandid välja, et madalat motivatsiooni tööd otsida ning tööle asuda ilmestab see, et töötukassa pakutavast töökohast keeldumist põhjendavad need inimesed sageli sellega, et neil on vaja lapsi kasvatada. Väikest osa sellistest peredest iseloomustab üldine toimetulematus: peres on ka mees töötü ja elatakse toimetulekutoetusest.

„Ta ei tahagi tööle minna ja ta leiab alati põhjuse mitte sinna minna. Ja tihti on tulnud kohe ka hästi ruttu uus laps. Jälle staatus olemas ja jälle ei pea midagi tegema.“

(KOV-i sotsiaaltöötaja)

Töötukassa esindajad tõid eraldi grupina välja ka **eelpensionieas inimesi**, kellest osad ei ole motiveeritud tööd otsima. Need inimesed püüavad töötuks jäädes pensioniea saabumiseni viimased aastad töötukassas töötuna arvel olla, et tagada endale ravikindlustus. Sellesse rühma kuuluvad ka eelpensioniga ootavad inimesed.

Ravikindlustuse pärast on töötukassas töötuna arvel ka **lähedasi hooldavad inimesed**. Töötukassa seostab seda suundumust 1. mail 2014 toimunud TTTS-i muudatustega. Kuni 1.05.2014 ei võetud töötukassas töötuna arvele isikut, kes hooldas puudega inimest, kui KOV maksis talle hooldamise eest toetust. 1.05.2014 selline piirang kadus. Töötukassa spetsialistide hinnangul tõi see kaasa olukorra, kus KOVid hakkasid oma kulude kokkuhoidmiseks saatma hoolduskoormusega inimesi töötukassasse end töötuna arvele võtma, kuna seeläbi on neile tagatud ka ravikindlustus. Ka omastehooldajate puhul on töötuna arveloleku tingimuseks, et inimene otsib tööd ning on valmis tööle asuma, kuid töötukassa esindajate hinnangul ei ole tegelikkuses paljud omastehooldajad selleks valmis, sest neil lasub hoolduskohustus. Kui töötü keeldub mitmel põhjusel sobivast tööst, siis on töötukassal õigus nende töötuna arvelolek lõpetada. Kui omastehooldajad tulevad mõne aja pärast uuesti töötuna arvele, siis ei saa nad töötutoetust taotleda, kuna nad on juba seda võimalust juba kasutanud (sellist töötutoetust on võimalik määrata üks kord viie aasta jooksul, sisustades hõivena lapse kasvatamist või hooldamist).

¹⁶ Töötukassa praktikas leidub ka neid näiteid, kus sellesse gruppi kuuluvad töötukassas töötuna registreeritud inimesed, ei taha tööle minna.

3. Põhjused, miks inimesed on töötukassas töötuna arvel, kuigi nad ei otsi tööd

„Kusjuures varem oligi /.../ toetus, et me maksame abivajajale endale või tema hooldajale. Kõik tahtsid väga hooldajaks, eriti tahtsid hooldajaks 25–30-aastased noormehed. Siis nad leppisid kokku selle hoolealusega umbes nii, et sinul raha, minul haigekassa jne. Oi, kuidas meil oli palju hooldajaid. Aga nüüd me ikka ütleme, et palun töötukassas võtke arvele ja hooldaja maksab teile. Et linn ei peaks maksma ravikindlustust.“

(KOV-i sotsiaaltöötaja)

Kuigi ka selles grupis pole üldjuhul inimesed töötamise vastu, ei ole neil inimestel võimalik tööle minna, sest hooldatav vajab pidevalt nende juuresolekut. Praktikast tähendab see, et hooldatav ise ei ole nõus kellegi teise (võõra) abiga ning ka inimesel endal võib olla keeruline usaldada kedagi võõrast oma lähedase eest hoolitsema. Omastehooldajate tööle aitamisest on suureks takistuseks Eesti sotsiaalhoolekandesüsteem, kus hooldusteenused on kallid ja need pole kõikjal Eestis kättesaadavad. Tugiisiku süsteem ei ole mitmete intervjuueeritute hinnangul praktikast hästi rakendunud.

„Sooviks [tööle minna], loomulikult sooviks, kes ei sooviks. Aga lihtsalt ei ole sellist töökohta. Maximasse pakutakse, mida iganes pakutakse. Maximas on pikk tööpäev, aga kuna hooldan veel ema, ei ole sellise, kuidas öelda, ajakavaga [tööd pakkuda].“

(Töötu)

Lisaks eelnimetatud gruppidele **suunavad KOVID ja ka arstid töötukassasse neid inimesi, kes saavad toimetulekutoetust**, et neil oleks tagatud ravikindlustus, sh selgitavad inimestele sellise võimaluse olemasolu, kui inimene ise ei ole kursis. Kulude kokkuvõtte KOVIDele tuleneb sellest, et ravikindlustuseta isikutele (sealhulgas töötutele) on riigi poolt garanteeritud vaid vältimatu abi, kiirabi teenus ning teatud psühhiaatriline abi. Ülejäänud teenuste eest peavad inimesed ise maksma. Kuna KOVIDe rahalised võimalused ravikindlustuseta isikute tervishoiuteenuseid finantseerida on väga erinevad (Õiguskantsleri Kantselei 2011, Härmsalu jt 2009), siis on majanduslikult vähem võimekatel KOVIDel kasulik töötuid töötukassasse suunata, sest siis ei pea nad töötute tervishoiuteenuste eest maksma.

„Seal on väikesed käärid, et nende (töötukassa) huvi ei ole neid (töötuid) hoida seal haigekassa pärast nimekirjas ja meie huvi on see, et nad oleks.“

(KOV-i sotsiaaltöötaja)

Samas suunatakse inimesi töötukassasse ka seetõttu, et töötukassa saaks neid töötusolukorras abistada ning läbi koolituste ja muude teenuste ja neid motiveerida tööturule naasma.

Ravikindluste saamise eesmärgil võtavad end töötukassas töötuna arvele ka **inimesed, kellel on terviseprobleemid** ning seda selleks, et teha ära töövõimetushüvitise saamiseks vajalikud protseduurid. Pärast töövõimetushüvitise saamist loobuvad need inimesed töötukassas töötuna arvelolemisest. Töötukassa esindajad tõid selles grupis välja konkreetseid näiteid. Näiteks inimesed, kes pole varem pöördunud abi saamiseks ei töötukassa ega KOVI poole, kuna nemad on seni saanud enda elatamisega ise hakkama. Kui neil inimestel tekivad terviseprobleemid, siis tulevad nad lühiajaliselt töötukassasse töötuna

3. Põhjused, miks inimesed on töötukassas töötuna arvel, kuigi nad ei otsi tööd

arvele, et ei peaks raviteenuste eest ise maksma. Samas rõhutasid töötukassa spetsialistid, et see, kuidas taolised inimesed, kes on olnud senini justkui „kadunud“, leiavad tee töötukassasse (olguigi, et ravikindlustuse saamiseks), ei ole sugugi halb, sest nii on neid inimesi võimalik abistada. Lisaks on näiteid juhtudest, kus need inimesed jõuavad siiski ka tööturule.

Terviseprobleemidega inimeste puhul tõid töötukassa spetsialistid välja, et osa neist on motiveeritud tööle minema, aga neil on keeruline tööd leida, kuna piirkondades pole sobivat tööd pakkuda. Näiteks toodi välja, et inimesel, kes on teinud varem metsatööd, pole võimalik sellel töökohal jätkata, sest tal on probleemid seljaga, samas muid sobivaid töökohti pole pakkuda. Intervjuudes toodi välja, et mõnel juhul on võimalik terviseprobleemidega edukalt tegeleda ning need ületada ja seejärel abistada inimest nii, et inimene siirdub lõpuks tagasi tööturule. Näiteks kirjeldas üks intervjuueeritud töötut, kuidas ta pöördus töötukassasse eesmärgiga saada ravikindlustus, et tal oleks võimalik minna arsti juurde. Töötukassa konsultandi soovitusel läks ta aga ettevõtluskoolitusele ning hiljem esitas ettevõtlustoetuse saamiseks oma äriplaani.

Ka **mitteametlikult töötavad inimesed** on töötukassas töötuna arvel peamiselt ravikindlustuse pärast. Töötukassa spetsialistide hinnangul on mitteametlikult töötajate seas erinevate elukutsete esindajaid. Üldiselt saab eristada kahte gruppi: regulaarselt töötavad inimesed, kes tegelevad näiteks ehituse ning teenindusega (sh iluteeninduse ja lapsehoidmisega) ja ebaregulaarselt töötavad inimesed (n-ö juhutööde tegijad), kuhu kuuluvad nt muusikud ja õhtujuhid, kes käivad aeg-ajalt esinemas. Mitteametlikult teenitav töötasu koos töötukassalt saadavate toetuste ja hüvitistega (töötutoetus ja töötuskindlustushüvitis) on selles grupis sageli kõige olulisemaks töötukassas töötuna arveloleku põhjuseks. Lisaks ei soovi need isikud tihtipeale näidata oma tegelike sissetulekute suurust võlgade ning elatisnõuete tõttu. Pikemalt on ametlikku ja mitteametlikku töötamist avatud raporti 5-ndas osas.

Töötukassa konsultandid tõid välja, et ravikindlustuse pärast on töötuna arvel ka **mittestatsionaarses õppevormis õppivad inimesed**, kes oleksid nõus töötama väikese koormusega; **noored, kes on kooli lõpetanud, aga ei õpi ega tööta**, ning **akadeemilisel puhkusel olevad õppurid**. Kui nende inimeste puhul on töötuse risk realiseerunud ja nad soovivad töötukassa abi töö leidmisel, siis on arvelolek põhjendatud; probleeme esineb siis, kui inimene võtab end töötukassas töötuna arvele üksnes ravikindlustuse saamiseks. Üks intervjuueeritud töötut oli töötukassas akadeemilise puhkuse ajal töötuna arvel eesmärgiga tagada endale seeläbi ravikindlustus.

„Mina kaalusin ka tasulise kindlustuse varianti, aga see on isikule, kes on tööta, ikkagi ülemäära koormav rahaliselt, et see on sedavõrd kallim, et see, et sa lihtsalt korra käid kuus ennast [töötukassas] näitamas, [pole suur kulu].“

(Töötut)

Õiguslikule analüüsile (vt ptk 1) tuginedes võiksid ravikindlustuse saamise eesmärgil olla töötukassas töötuna arvel ka **loovisikud**, kellel puuduvad sotsiaalsed garantiid ning kes olid seetõttu lähteülesandes eraldi grupina välja toodud. Seetõttu käsitleti seda gruppi töötukassa ja KOVide intervjuudes eraldi. Töötukassa aruteludes selgus, et aeg-ajalt on olnud arvel loovisikuid, keda ajendab töötukassas töötuna arvel olema peamiselt ravikindlustus. Töötukassa poolt pakutavad töökohad neile üldjuhul ei sobi, sest

3. Põhjused, miks inimesed on töötukassas töötuna arvel, kuigi nad ei otsi tööd

loometöö tegijad soovivad tegeleda oma loominguga. Üks loomemajandusega tegeleva asutuse esindaja viitas intervjuus sellele, et loometöö eeldab teatud vabadust ning olles sunnitud toimetulemiseks töötama muus valdkonnas kellast-kellani tööl, võib kannatada nende loometöö.

„Neil lihtsalt sellisel juhul nad minetavad osa oma sellisest loovusest. Nad ei suuda lihtsalt. Nad on pärast lihtsalt nii surmani väsinud ja tüdinud, et hääbuvad loomingulises mõttes. Eks see ühiskond peab ka otsustama, valima, kas ta tahab loovisikuid. Kas ta tahab näha niisugust loomingu tulemust, produkte või ta tahab need lihtsalt kõik tööle suruda? Ükskõik mis hinnaga siis.“

(Loomemajandusega tegeleva asutuse esindaja)

Loomeliitude fookusgrupis osalenu sõnul on töötukassas töötuna arvelolekuga võimalik „vabaneda vähemalt ühest painest kuklas: mis saab siis, kui on vaja näiteks arstiabi“. Samas on siinkohal oluline välja tuua, et tegu on üksiknäidete ja mitte arvestatava töötute grupiga. **Loovisikute puhul ei saa välja tuua üldiseid suundumusi – juhtumid on eriilmelised.** Vabakutselist loometööd tegevate inimeste eripäraks on see, et neil puuduvad püsivad töölepingud, nende sissetulekud on ebaregulaarsed ja seotud konkreetse töö valmimisega, samas kohustused on neil regulaarsed. Seda töid välja ka loomevaldkonnaga tegelenud töötud. Üks neist kirjeldas enda kogemust, kus ta oli töötukassas töötuna arvel, kuid sai tulu läbi oma ettevõtte ja maksis endale töötasu teisiti kui palgana. Tema sõnul polnud tal võimalik teisiti hakkama saada, kuna töötuna arveloleku ajal oli tal endiselt kohustus õppelaen tagasi maksta.

Intervjuudes toodi näiteid arvel olnud loovisikutest, kes on otsinud endale (põhi)töökohta teises valdkonnas, et majanduslikult toime tulla. Loomeliitude fookusgrupis osalenud leidsid, et üldiselt ei soovi selles valdkonnas tegutsevad inimesed pöörduda töötukassasse ja püüavad ise hakkama saada, mistõttu ei ole loomeliitude hinnangul loovisikud ka töötuna arvel muul põhjusel, kui töö otsimine. Samas aga rõhutati, et sotsiaalsete garantiide puudumine on loovisikutele suureks murekohaks.

Loovisikutele sarnane rühm on uurimisteema valguses **treenerid**, kellele on senini töötasude asemel makstud stipendiume, millega aga pole tagatud sotsiaalsed garantiid (vt pikemalt ptk 1). Ka nende gruppide esindajaid on töötukassas aeg-ajalt töötuna arvel, kuid siiski võrdlemisi vähe (vt ka lisa 1). Töötukassa spetsialistide sõnul ei ole see kliendigrupp vastu töö leidmisele, kuid neile on keeruline sobivat tööd leida: treenerid annavad trenne ning on seega valmis vastu võtma vaid sellist tööd, mis oleks tööaja suhtes väga paindlik. Töötukassa spetsialistide hinnangul on treeneritel ja sportlastel peamine töötukassas töötuna arveloleku põhjus tagada endale ravikindlustus, sest üldjuhul ei soovi nad oma elukutset vahetada ja makstavast stipendiumist piisab äraelamiseks.

„Üks klient on küll, kes on juba minu meelest aastaid siin, käib, üks treener ka, kes käib just ravikindlustuse pärast. Ta ütleb selle välja ise ka.“

(Töötukassa konsultant)

Sportlasi on töötukassa spetsialistide hinnangul töötuna arvel veel vähem kui treenereid. Ka spordialaliitude esindajate sõnul ei ole sportlased ja treenerid motiveeritud end töötukassas töötuna arvele võtma. Tippportlastel ei ole aega ega soovi muud tööd otsida, kuna nende päeva sisustavad

3. Põhjused, miks inimesed on töötukassas töötuna arvel, kuigi nad ei otsi tööd

treeningud. Spordiliitude fookusgrupis toodi välja, et osal profisportlastest on eraravikindlustus ja seetõttu puudub neil vajadus töötukassasse pöörduda, kuid see ei laiene kõikidele sportlastele. Tippisportlastel on Eesti olümpiakomitee (EOK) toetusega tagatud ka sotsiaalsed garantiid, kuivõrd toetuslepingu aluselt makstava toetuse pealt tasutakse ka sotsiaalmaks (vt ka ptk 4). See tähendab seda, et need A-, B- ja C-taseme sportlased, kes valmistuvad EOK toetusel olümpiaks, saavad lepinguperioodil töötasuga võrdsustatud tasu (Riigikontroll 2012). Küll aga on probleeme neil sportlastel, keda selline garantiide süsteem ei hõlma – neile pole tagatud ei ravikindlustus, töötuskindlustushüvitis, pensionigarantiid ega muud sotsiaalsed hüved.

„Neil [sportlastel] on seda [ravikindlustust] kindlasti vaja. Neil kõik peaks olema tasuta. Rahvas tuleb, kolm tuhat inimest plaksutab /../. Seesama inimene, kes rahvale rõõmu teeb, ilma selle kindlustuseta, läheb riietusruumi, paneb endale jääkotid peale /../ ja siis sa ei saa ravikindlustust. See on täiesti arusaamatu.“

(Töötu, treener)

Ajakirjanduses on tekitanud diskussiooni maksu- ja tolliameti soov piirata sportlastele ja treeneritele stipendiumide maksmist. Stipendiumid ei taga üldjuhul saajale sotsiaalseid garantiisid ning neid kasutatakse peamiselt seetõttu, et puuduvad rahalised vahendid töötasude maksmiseks. Märkimisväärne osa tegevustest rahastatakse lisaks sponsorite abiga. Stipendiumide maksmine on intervjueeritud spordialaliitude esindajate hinnangul viimasel aastal oluliselt vähenenud, eriti treenerite puhul, kus ka spordialaliidud on andnud enda sõnul selge sõnumi, et treeneritele tuleb maksta töötasu palgana (ja mitte stipendiumina). Samas tõesid intervjueeritud spordiliitude esindajad, et sektoris napib selgelt rahalisi vahendeid ning seetõttu ei ole kindel, kuivõrd hästi suudetakse seda eesmärki praktikas täita. Kergem on nendel liitudel, kus on lisaks olemas sponsorite toetus, seal on intervjueeritute sõnul makstud ka varem töötasu palgana. Kergem on ka nendes piirkondades, kus spordikool kuulub KOVile.

„Kuna alaliidul on suhteliselt väiksed need võimalused, et väga palju sportlased, kes suvist ettevalmistuslaagreid teevad, tegelikult teevad seda isiklike toetajate koostöölepingutest tulevalt rahast. Me oleme ka öelnud, mis on mingil määral nagu spordirahastuse topeltmaksustamine, et kui on toetuslepingud ja nii-öelda sponsorlepingud, siis tegelikult ju ettevõtjad maksavad erisoodustusmaksud ära, et kui see on sihtotstarbeline raha, mis siis läheb spordi tegemiseks ja sealt teist korda [maksud] maksta, siis reaalne summa, mis selle jaoks jääb, on väga väike ja tegelikult ei motiveeri ju ettevõtjat sinna panustama, kui nad näevad, et nemad juba maksavad ja riik omakorda võtab veel teist korda [maksu], see on üks kitsaskoht selle asja juures.“

(Spordialaliidu esindaja)

Seoses 2014. aastal toimunud muudatusega, kus 5–7 kategooria treeneritele eraldatakse riigieelarvest lisavahendeid palkadeks, tõid intervjueeritud spordiliitude esindajad välja, et muudatus on iseenesest tervitatav, kuid peaks hõlmama kõiki treenereid.

Spordikohtunikud teevad seda tööd lisana ning üldjuhul on neil olemas muu töökoht. Ei töötukassa, KOVide ega spordiliitude intervjuudes ei nimetatud kohtunikke uuringu seisukohalt olulise sihtgrupina.

Tööd mitteotsivad registreeritud töötud ja nende töötuna arveloleku põhjused

3. Põhjused, miks inimesed on töötukassas töötuna arvel, kuigi nad ei otsi tööd

Kohtunikke tasustatakse spordiliitude esindajate sõnul erinevalt ja sõltub sellest, millist professionaalsuse taset mängu „vilistamine“ eeldab. Kohtunikele makstakse tasu ka arve alusel ja sularahas, osa teeb seda vabatahtliku tööna ega saa tasu.

Ravikindlustuse eesmärgil olid töötukassas töötuna arvel ka **äriühingute juhatuse liikmed**, kes olid töötukassa konsultantide sõnul keeruline sihtrühm, keda nõustada ja tööle suunata. Toodi näiteid olukordadest, kus inimene väidab, et ta otsib aktiivselt tööd, kuid tegelikult on selgelt aru saada, et ta saab ettevõttest töötasu muul moel kui palgatuluna ning tööd tegelikult ei otsi. Mõned nendest inimestest on soovinud kalleid koolitusi. Ühes markantsemas juhtumis oli töötuna arvel olev inimene samal ajal seitsme äriühingu juhatuse liige. Sellistel juhtudel võib tegu olla „tankistidega“ ehk variisikutega, kes „müüvad“ oma allkirja ning on seetõttu juhatuse liikmeteks märgitud. Need isikud on aga tihtipeale niigi riskigrupis (pikaajalised töötud, sõltuvusprobleemidega inimesed jmt) ning vajavad raha, kuid ei teadvusta endale, mida allkirja müümine endaga kaasa toob. Töötukassa intervjuudest selgus, et leidub ka äriühingute juhatuse liikmeid, kelle ettevõttel ei lähe hästi ning kes otsivad töötukassa abiga tööd – nemad on töötukassa konsultantide sõnul seadusemuudatuse tõttu silmitsi olukorraga, kus alates 1. novembrist 2014 ei saa nad enam töötukassas töötuna arvel olla, kuigi nad tegelikult sooviksid töötukassa kaudu tööd otsida. Konsultantide hinnangul on tehtud seadusemuudatus (alates 1. novembrist ei saa äriühingute juhatuse liikmed enam töötuna arvel olla) hea lahendus ja leevendab probleemi, kus äriühingute juhatuse liikmed on töötuna arvel vaid ravikindlustuse pärast. Samas leiavad töötukassa konsultandid, et seadusemuudatus võib kaasa tuua teised probleemid. Töötukassa spetsialistide hinnangul võib novembrist tekkida uus riskirühm: inimesed, kes on formaalselt ettevõtte juhid, kuid tegelikkuses ei ole seda ning nad ei oska või ei saa ettevõtet lõpetada. Siia kuuluvad eelnimetatud „tankistid“, kes on riskigrupi kuuluvad inimesed ja vajavad tööle saamiseks nõustamist (ja sageli ka muud abi). Töötukassa spetsialistid kardavad, et kui seadusemuudatuse tulemusena ei saa need inimesed enam töötukassas töötuna arvel olla, siis jäävad nad üldse sotsiaalkaitsesüsteemist välja ja igasugusest abist ilma. Samuti võib juhtuda, et senised äriühingute kontrollorganite liikmed taandavad end juhatuse liikme kohalt ning panevad kellegi teise juhatuse liikme positsioonile („tankistid“), säilitades sellega endale võimaluse töötukassas edasi töötuna arvel olla. Intervjuude läbiviimise hetkel, mil seadusmuudatuse jõustumiseni oli paar kuud aega, ei olnud töötukassa spetsialistid veel täheldanud, et töötuna arvel olevad äriühingu juhatuse liikmed oleksid püüdnud mõnd teist skeemi kasutada. Arvati, et inimesed ei mõtle veel selle peale, mida toob seadusemuudatus nende jaoks kaasa. Asjaolu, et MTÜde ja SA-te juhatuste liikmed saavad töötuna arvel edasi olla, on töötukassa konsultantide ja tööandjate ning töötajate liitude aruteluseminaril osalejate hinnangul õigustatud, kuna nemad ei saa sageli oma töö eest tasu, vaid tegutsevad vabatahtlikult ning need MTÜde ja SA-te juhatuse liikmed, kes on töötukassas töötuna arvel, on motiveeritud ka tööd leidma.

Intervjueeritud töötute seas oli ka äriettevõtte juhatuse liikmeid. Nende puhul oli tegemist alustavate ettevõtjatega, kelle ettevõtte ei ole piisavalt suure käibega, et oleks võimalik palka maksta. Samas on ka ettevõtjatel tarvis ravikindlustust ning püsivat rahavoogu sissetulekuks. Need intervjueeritud juhatuse liikmed tõid lisaks välja, et kui töötukassa kaudu oleks tulnud mõni sobivam tööpakkumine, siis nad oleksid kaalunud selle vastuvõtmist, kuid siinkohal on probleemiks see, et töötukassa pakkumiste seas ei leidu tihtipeale sobivaid pakkumisi kõrgemalt kvalifitseeritud tööjõule.

3. Põhjused, miks inimesed on töötukassas töötuna arvel, kuigi nad ei otsi tööd

„Sellisel juhul, kui meil oleks käivet, et ma saaks palka maksta, ma võtaks kohe ennast töötukassast maha./.../ Praegu aga on lihtsalt paratamatus. Kui ma ei käiks seal, siis ma ei saaks ka ettevõtet teha. Siis ma peaks tööle minema kohe, sest mul on ju raha vaja.“

(Töötu)

„Tegelen oma ettevõtte arendamisega, et see võtab, on sihuke, igapäevaselt tegelengi sellega põhimõtteliselt. Proovin ettevõtet püsti ajada, aga meil ei ole veel käive üldse nii suur, et ma saaks endale palka maksta. /.../ Neli kuud on veel aega. Siis peab hakkama palka teenima.“

(Töötu)

Samuti töid töötud enda kogemusele tuginedes välja, et alustaval ettevõttel on keeruline esialgu rahavoogu tekitada. Seetõttu eelistavad ettevõtjad endale töötasu maksta mitte palgatuluna, vaid eri skeemide kaudu, sest nii ei pea maksma suurt osa maksudeks. Soovitati, et kui alustavale ettevõttele tehtaks maksusoodustusi, siis see aitaks kaasa ettevõtlusele ja *start-up`*e tuleks veel rohkem juurde.

3.2. Toimetulekutoetuse saamine

Paljudes kohalikes omavalitsustes¹⁷ on toimetulekutoetuste saamine seotud töötuna arvel olemisega. Lisaks on KOVide ülesanne tagada neile inimestele riiklik ravikindlustus. Sageli lähevad sellised inimesed töötukassasse põhjendusega, et „KOV saatis“. KOVi sotsiaaltöötajad põhjendavad töötuna arvel olemise nõuet sotsiaalhoolekandeseaduses nimetatud toimetulekutoetuse saamise eeldustega¹⁸, millest üheks on töö otsimine. Seda sisustavad KOVi sotsiaaltöötajad töötukassas töötuna arvelolemisega, leides, et kuna töötukassa ülesannete hulka kuulub töötute tööturule aitamine, siis peaks eeskätt töötukassa inimest tööotsingutes abistama. Samuti on töötukassa konsultandid KOVi sotsiaaltöötajast paremini koolitatud hindamaks, millised on inimeste oskused ja milleks on nad võimelised ning millisele tööle võiks neid suunata. Ka mitmed intervjueritud töötud on töötukassas töötuna arvel eeskätt toimetulekutoetuse saamiseks. Nad töid välja erinevaid põhjusi, miks neil ei ole õnnestunud hoolimata pikaajalisest töötuna arvelolemisest tööd leida:

- pakutavate töökohtade töögraafikud ei ole sobilikud;
- lapsed on vaja alates lõunaajast lasteaiast koju tuua;
- kehv keeleoskus;
- hariduse omandamine on jäänud pooleli ja kool lõpetamata;
- transpordiprobleemid.

Praktikas tekitab selline lähenemine töötukassale suuremat töökoormust nende inimeste puhul, kelle tööleasumise motivatsioon on nullilähedane. Intervjuudes ja aruteluseminaril toodi välja, et osal

¹⁷ Konkreetset numbrit ei ole võimalik välja tuua, sest informatsioon selle kohta puudub.

¹⁸ Sotsiaalhoolekande seadus § 22³ lg 3.

3. Põhjused, miks inimesed on töötukassas töötuna arvel, kuigi nad ei otsi tööd

toimetulekutoetust saavatest töötutest on nii suured sotsiaalsed probleemid, et neid on väga keeruline töölesaamisega abistada. Sageli on toimetulekutoetuse saajad pikaajalised töötud, kellel on (eelkõige alkoholi) sõltuvusprobleemid. Selleks, tuleb enne ära teha suur töö, mida täna paljud KOVid vahendite piiratuse tõttu ei suuda teha. Nii töötukassa kui KOVide esindajad tõid intervjuudes olulise probleemina välja, et täna on riigi tugi sõltuvusprobleemidega inimeste abistamiseks piiratud. Ilma selleta aga on inimesele töö leidmine ja tema tööl püsimine väga keeruline. Ka aruteluseminaril rõhutati, et pikaajalisi ja kombineeritud ravivõimalusi sõltuvusprobleemidest ülesaamiseks on väga vähe. Leidub näiteid, kus töötukassa on teinud KOViga koostööd inimesele sõltuvusprobleemist vabanemiseks teenuste saamiseks ja see on edukalt toimunud, kuid üksikute näidete põhjal ei saa teha üldistust sellise toe edukuse kohta.

"Tegelikult, tuleks mõelda tõesti natuke riigi tasandilt ka, et mismoodi neid inimesi aidata. Praeguse seisuga me oleme pannud neile aegu kinni, et nad läheksid ravile, paneksid ampulli, vald on maksnud ka selle kinni. Aga see peaks olema riigi tasandil lahendatud, kuidas neid inimesi aidata, et kuidas nad läheksid näiteks AA-sse ja kõik ju, et nad saaksid sellest lahti. Väikestel kohalikel omavalitsustel ei ole ju neid tugirühmasid kuhu neid [suunata], et paraku nad ei taha oma väikeses kogukonnas minna, sest kõik tunnevad kõiki."

(KOV-i sotsiaaltöötaja)

Pikaajalistel töötutel tekib hirm ja ebakindlus töötamise ja tööotsimise suhtes. Kardetakse, et tööandja ei soovi neid kindlasti tööle võtta ning seetõttu loobutakse tööotsingutest. See on enam levinud väiksemates piirkondades, kus inimeste taust on kõigile, sh tööandjatele, väga hästi teada. Samamoodi on ka töötutele teada tööandjate varasemad käitumismustrid: mõne tööandja juures ei soovita tööle asuda. Seda kinnitasid ka intervjuud töötutega, mille käigus selgus, et inimesed peavad töö leidmisel takistuseks oma pikaajalist töölt eemalolekut. Selliste inimestega tegelemine nõuab suurt pühendumust ka töötukassa konsultantidelt. Mõned nendest inimestest õnnestub tööle aidata, kuid see nõuab individuaalset tööd kliendiga. Lisaks on oluline inimese enda motivatsioon ning oskus kohaneda muutustega.

„Tohutult punnitame, kulutame oma tööajast nende inimeste peale. Saaksime kellelegi teisele võib-olla natuke kasulikumat tööd teha.“

(Töötukassa konsultant)

Töötukassa konsultandid tõid intervjuudes välja, et toimetulekutoetust saavatel töötutel kaob tööharjumus: mida kauem on inimene tööturult eemal, seda raskem on teda uuesti tööle aidata. Sellised inimesed elavad sageli enda mugavustsoonis. KOV maksab lisaks toimetulekutoetusele nende inimeste elamispinna ja vajadusel ka lasteaiakoha eest. Inimesed on jõudnud õpitud abituse seisundisse ega näe ise oluliselt vaeva (ega võimalusi) oma elujärje parandamiseks. Inimesel tekib sõltuvus abist ning tema enesehinnangut ei mõjuta see, et elatakse toetuste najal. Neil ei teki ka vajadust pingutada ega hirmu hakkamasaamise osas, sest nad teavad, et KOV ei jäta neid hätta. See on ka tõsi, sest isegi kui inimesele ei määrata toimetulekutoetust, siis peab KOV hoolitsema selle eest, et inimesel oleks koht, kus elada ja toit laual.

3. Põhjused, miks inimesed on töötukassas töötuna arvel, kuigi nad ei otsi tööd

„Vahest ma olen mõelnud seda, et nad tunnevad ennast tegelikult ju noh normaalselt, selles mõttes, et kui inimene tunneks ennast kuidagi ebamugavalt, siis ta tahaks ju välja võibolla sellest rabeleda./.../ Me oleme selliste inimestega vestelnud, et kuule, sul on selline ja selline võimalus või nii ja nii. Nad ei ole sellest absoluutselt huvitatud, absoluutselt. Isegi mitte karvavõrd, et kuskilt alustada või midagi teha. Ta tunneb ennast väga hästi selles staatuses.“

(KOV-i sotsiaaltöötaja)

Kuivõrd nende inimeste oskustele vastaval töökohal on palgatase sageli võrdlemisi madal (tihti miinimumpalgaga), siis on sellistel töötutel majanduslikult soodsam tööle mitte minna ning saada KOV-i toimetulekutoetust (vt ka pkt 2). Kohalike omavalitsuste sotsiaaltöötajate sõnul esineb olukordi, kus KOV-i toimetulekutoetus ja töötukassa toetused kokku moodustavad nii suure summa, et tööle minek on inimesele kahjumlikum, sest miinimumpalgaga töötamisel kaoksid ära toimetulekutoetus, eluasemetoetus ja inimene peaks ise maksma oma koha eest sotsiaalajas. Lisanduda võivad transpordikulud. Inimesed on kalkuleerivad ning nad arvestavad välja selle, kas tööle siirdumine on neile majanduslikult tulus või mitte.

Lisaks eelpool nimetatud pikaajalistele töötutele töid töötukassa ja KOV-i spetsialistid intervjuudes välja ka teisi juba ravikindlustuse osas pikemalt tutvustatud rühmasid, näiteks **mitteametlikult töötajaid**, kelle puhul pole KOV-i põhjust toimetulekutoetuse andmisest keelduda, kuna töötasu ei kajastu pangakontol. Samuti nimetati **noori emasid ja madala töövõimetusprotsendiga (40–60%) vanemaalisi inimesi**, kes ei usu, et nad leiaksid tööd.

KOV-i sotsiaaltöötajad on küll teadlikud, et pikaajalised töötud ei ole sageli motiveeritud tööle asumisele, kuid nende sõnul on vaja, et inimesel oleks kohustus (nt töötukassas konsultandiga kohtumine igal kuul), et ta täielikult süsteemist ära ei kaoks. Intervjueritud töötukassa spetsialistidel on kogemusi, kus mõni esialgu väga madala motivatsiooniga ning kehvad majanduslikul elujärgel inimene on töötukassa abiga leidnud endale töökoha ja parandanud enda elujärge.

3.3. Hüvitised, toetused ja tööturuteenused (sh koolitused)

Inimesi motiveerivad töötukassas töötuna arvel olema ka erinevad hüvitised ja teenused. Osa **töötuskindlustushüvitise saajatest** on töötukassas töötuna arvel seetõttu, et nad tunnevad, et on töötuskindlustushüvitise välja teeninud maksude maksmisega ning nad leiavad, et töötuks jäädes on neil õigus seda saada.

„Siin on hästi palju seda mõtlemist ka, et ma olen ju terve elu riigile makse maksnud, miks ma siis ei võiks saada nüüd riigilt midagi tagasi.“

(Töötukassa konsultant)

Osa neist inimestest lähevad töötukassa spetsialistide sõnul kohe tööle, kui hüvitise maksmise periood hakkab lõppema või lõpeb. Samas ei saa sellist käitumist vaeleks pidada, sest need inimesed kasutavad

3. Põhjused, miks inimesed on töötukassas töötuna arvel, kuigi nad ei otsi tööd

oma õigust kauem tööd valida (vt ka ptk 4). Tulemust ei saa üldistada, sest on ka inimesi, kelle hüvitise saamise periood saab läbi enne, kui inimene tööd leiab. Põhjuseks on osaliselt kõrged palgaootused, sest töötuskindlustushüvitise saamise pärast on töötukassas töötuna arvel pigem kõrgemat palka teenivad inimesed, sh ka inimesed, kes töötavad hooajaliselt välismaal ja tulevad teatud ajaks, kui välisriigis tööd ei ole, Eestisse tagasi. Need inimesed kasutavad kahe tööepisoodi vahelist aega puhkamiseks, kuna ka sellel ajal on tagatud töötuskindlustushüvitise näol toimetulemist võimaldav sissetulek. Mitmed intervjuueeritud töötud, kes on töötukassas töötuna arvel töötuskindlustushüvitise saamiseks, tunnistasid, et neil ei olegi lootust töötukassa kaudu tööd leida, sest töötukassa ei vahenda selliseid töökohti, mis neile sobiksid (juhtivaid ametikohti). Miinimumpalgaga sarnast töötasu teenivate inimeste töötuskindlustushüvitis on sedavõrd madal, et see ei motiveeri hüvitise saamiseks tööturult kõrvale jääma. Sellisel juhul on esiplaanil muud tegurid nt soov saada toimetulekutoetust, terviseprobleemid jt eespool tutvustatud tegurid. Esineb ka näiteid, kus töötuskindlustushüvitist saavad inimesed teevad mitteametlikult tööd.

Ravikindlustuse all oli juttu **väikeste laste emadest**. Töötukassa spetsialistid tõid välja, et osad sellesse gruppi kuulujatest pole töötukassas töötuna arvel mitte ainult ravikindlustuse, vaid ka töötutoetuse pärast. Need inimesed tulevad pärast „emapalga“ lõppemist töötuna arvele, aga tegelikult on neil keeruline leida ootustele vastavat tööd, eelkõige seetõttu, et pole lasteaiakohta või sobiva graafikuga tööd.

Samuti toodi välja **eripensioni saajaid** (nimetati politseinikke), kellel on pensionile jäämiseni veel aasta või paar aega. Need inimesed võtavad pärast töö kaotamist end töötukassa konsultantide sõnul töötuna arvele selleks, et saada töötuskindlustushüvitist (ja ka ravikindlustust). Osadel pensionieelikutest on tegu majanduslikult kaalutletud otsusega: neil on kasulik pensioniea saabumiseni mitte töötada (vähemasti mitte võrdlemisi madalalt tasustatud töökohal, mida pakutakse), kuna sel juhul saavad nad tulevikus kõrgemat pensionit.

Rannikuäärsetes maakondades on ette tulnud juhtumeid, kus hüvitise ning ravikindlustuse pärast tulevad töötukassasse ajutiselt töötuna arvele **meremehed, kes on „kahe laeva vahel“**. Need inimesed teavad, et jätkavad samal töökohal mõne aja pärast ning seega ei ole nad motiveeritud tööd otsima ning neil puudub selleks ka vajadus.

Eripäraseks töötukassas töötuna arvelolijate grupiks, mida tõid erinevate piirkondade töötukassa spetsialistid intervjuudes korduvalt välja, on need **inimesed, kes soovivad töötukassast saada üht kindlat koolitust**. Nende inimeste puhul ei saa öelda, et nad kuuluksid otseselt uuringu sihtrühma, kuna nad kasutavad töötukassa teenust ja on motiveeritud tööd leidma, kuid samas on neil inimestel selge nägemus, millist teenust nad vajavad. Töö leidmisel vajavad nad märksa vähem abi. Kõige enam esineb sellist olukorda töötukassa spetsialistide hinnangul eelkõige C-kategooria autojuhilubade, aga ka kutsetunnistuse (nt raietöölise kutse) saamiseks. On teada näiteid, kus need inimesed on juba eelnevalt tööandjaga kontakteerunud ning temaga kokku leppinud, et nad saavad tööd, kui neil on olemas nõutav tunnistus. Kuna need inimesed sel hetkel ei tööta, puuduvad neil rahalised võimalused ise koolituse eest tasumiseks. Töötukassa praktika näitab, et need inimesed leiavad üldjuhul pärast koolituse läbimist ja vajaliku tunnistuse saamist töö.

3. Põhjused, miks inimesed on töötukassas töötuna arvel, kuigi nad ei otsi tööd

Sellisel juhul pöörduvad inimesed töötukassasse enamjaolt omal initsiatiivil – tajutakse, et koolituse läbimise ning kvalifikatsiooni tõstmise tulemusel on võimalik tööle saada. Koolituste saamiseks suunavad töötukassa spetsialistide sõnul mõnikord ka tööandjad inimesi töötukassasse, aga seda on täheldanud vaid mõned uuringus osalenud töötukassa osakonnad. Töötukassa spetsialistide hinnangul ei ole selline lähenemine sugugi negatiivne, kuna eelkõige on oluline, et inimene leiaks töö. Osaliselt on siin tegu tööandja kulude kokkuhoiduga töötaja koolitamise pealt. Samas pole see reegel – intervjueeritute praktikas on esinenud ka juhtumeid, kus hoolimata koolituste läbimisest ja kokkulepetest pole tööandja inimest tööle võtnud.

„Jaa, on olnud [tööandjapoolset töötukassasse suunamist]. Mul kliendid on rääkinud, et mind võetakse tööle umbes kolme kuu pärast, kui ma töötukassast saan need ja need koolitused. Siis ma võtan su tööle. Ja tihtilugu, kui ta saabki need kätte, siis tuleb, et aga näed, ei võtnudki.“

(KOV-i sotsiaaltöötaja)

Töötukassa koolituste pakkumise osas olid mitmed intervjueeritud töötud kriitilised. Toodi välja mitmeid probleemkohti: teatud koolitustel osalemiseks eeldatakse tööandja kinnitust, et koolituse läbides on töökoht tagatud; ootejärjekorrad on pikad; ei pakuta koolitusi, mis oleksid kasulikud ka kõrgharidusega inimestele jne. Üks intervjueeritu, kes on olnud pikka aega töötu, ei teadnud, et töötukassa üldse pakub koolitusi. Üks intervjueeritustest tõi välja, et tema ei saanud projektijuhtimise koolitust põhjendusega, et selleks on vajalik potentsiaalse töökoha olemasolu, samas sai seda tema tuttav, kes on senini töötu. Aruteluseminaridel tõi töötukassa konsultandid seda probleemi samuti välja, kuid oma vaatenurga alt, leides, et osal töötutest on ebamõistlikud ootused koolituste osas ja soovitakse selliseid koolitusi, millest pole neile abi. Mõned intervjueeritavatest olid saanud koolitustega väga rahul. Seega tulevad ebakõlad ilmselt erinevatest nägemustest ja ootustest.

„Ma küsisin, et ma sooviksin näiteks projektijuhtimise koolitust. Aga siis öeldi, et seda saab ainult siis, kui teil on juba mingisugune sellealane töökoht, ripub peakohal: et nagu koolitada inimest siis selleks tööks välja, mida ta peaaegu juba hakkab saama. Mis oli minule natuke nõme uudis, sest milline [tööandja] pakub sulle töökohta, et „Ma võtaks su küll projektijuhiks, aga käi see kursus ära, siis võtame“. Siis oli esmaabi koolitus, aga sellega oli ka niimoodi, et vist pidi, vähemalt mulle öeldi, et võiks töökoht juba peaaegu lõppfaasis juba [olemas] olla, et saad kohe töökoha. Ega ma sealt suurt midagi ei saanud, peale humoorilise kogemuse.“

(Töötu)

Seda, et tegemist pole vaid üksikjuhtumiga, kinnitasid ka mitmed teised intervjueeritud, sealhulgas KOV-i sotsiaaltöötajad.

„Inimesed on siin rääkinud koolitusrahade kohta näiteks niimoodi. See on nagu kinnine ring ühe koha peal: inimesel on mingi huvi, tema tahaks õppida seda. Ta teab, et töötukassal on raha selleks, et õppida ümber. Samas töötukassa ütleb, et tead mis, sa ei saa seda õppida enne, kui sa tuled tood siia paberit, et mingi ettevõtja võtab sind tööle peale seda koolitust. Niimoodi. Aga ükski ettevõtja ei anna seda paberit, kui just mingi tuttav või midagi sellist ei ole. Ei anna seda paberit sellepärast, et

3. Põhjused, miks inimesed on töötukassas töötuna arvel, kuigi nad ei otsi tööd

tema pole ka kindel, et kas ta ikka õpib. Äkki jätab pooleli, kas ta ikka tuleb. Ta ei võta enda peale seda kohustust, et vot see inimene sisse võtta.“

(KOV sotsiaaltöötaja)

Samas tõi üks intervjuueeritud töötut välja, et tema kogemus oli eelnevalt kirjeldatust erinev ehk koolituse saamiseks ei nõutud tööandja kirjalikku kinnitust, vaid piisas suusõnalisest kinnitusest tööandja poolt. Põhjuseks on see, et tööandja ei saa alati garanteerida töökoha olemasolu koolituse lõppedes. Selle aja jooksul võib näiteks muutuda tööandja majanduslik seis. Seega võib tööandja kinnituse nõue töötukassa osakonniti erineda või sõltuda konkreetset konsultandist.

Loovisikuid koondava asutuse esindaja sõnul teeb keskus tihedalt koostööd töötukassaga, kuna üheks võimaluseks oma ettevõtte käimalükkamisel on kasutada töötukassa ettevõtluse alustamise toetust, kuid selle taotlemiseks peab olema töötukassas töötuna arvel. Intervjuueeritu sõnul teevad töötukassa ja keskus koostööd, et aidata inimesel koostada äriplaan, millega oleks võimalik toetust saada. Ühes töötukassa osakonnas toodi samuti välja, et inimesed soovivad ettevõtluskoolitust ning seejärel ettevõtlustoetust. Töötukassas töötuna arvelolemine on vajalik selleks, et saada ettevõtlustoetust. Ühe töötut intervjuust ilmnes ka, et kuigi algselt läks ta töötukassasse ravikindlustuse saamiseks, hakkas ta töötuna arveloleku ajal tegelema ettevõtlusega, mistõttu taotles ka töötukassa kaudu ettevõtlustoetust.

3.4. Muud põhjused ja rühmad

Ühe grupina, kes ei ole motiveeritud tööd otsima või keda on raske motiveerida või kellel ei ole võimalik tööle asuda, nimetati **vanglast vabanenud inimesi**. Töötukassa praktika näitab, et kriminaalhooldajad suunavad neid inimesi töötukassasse nii ravikindlustuse tagamiseks kui ka teenuste saamiseks. Töötukassa konsultandid töid välja, et osa neist inimestest juba teab, kuhu tööle minna ja osa on motiveeritud tööle minema, kuid neil puudub selleks võimalus, sest väikestes kohtades ei taha tööandjad neid mineviku pärast tööle võtta. Tööleasumist takistab selle grupi puhul kõige enam ühiskondliku töö tegemise kohustus. Ühes töötukassa aruteluseminaris toodi näide, kus avavangil (seda sõnastust kasutasid aruteluseminaril osalenud) oli kohustus teha 1,5 aasta jooksul iga päev kaheksa tundi ühiskondlikult kasulikke töid. Töötukassal ei olnud võimalik inimest saata teenusele, kuna sel juhul ei oleks ta täitnud ühiskondlikult kasuliku töö tundide normi ning oleks pidanud minema vanglasse karistust kandma.

Mereäärsetes piirkondades toodi eripärase grupina välja **meremehe teenistusraamatu**¹⁹ **taotlejad**. Kui meremees soovib oma teenistusraamatut pikendada, on tal vaja kinnitust, et ta otsib meremehena tööd.

¹⁹ Meremehe teenistusraamat on isikut tõendav dokument, mis vastab Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) konventsiooni „Meremeeste riiklike isikut tõendavate dokumentide kohta“ nõuetele (ITSD § 2; § 23). Meremehe teenistusraamat kui meremehe isikut tõendav dokument on vajalik näiteks selleks, et meremees saaks konventsiooniga ühinenud riikides võimaluse maale minna, pöörduda laevale tagasi, ületada riigipiire jne (Konventsioon meremeeste...1996).

3. Põhjused, miks inimesed on töötukassas töötuna arvel, kuigi nad ei otsi tööd

Kui tööandja puudub, siis on vaja esitada teatis töötukassast²⁰. Töötukassa osakondadel on kogemusi, kus töötuna võetakse arvele meremees, kes tegelikult ei otsi tööd, sest tal on juba olemas eelkõikulepe tulevase tööandjaga, samuti ei soovi inimene hüvitisi ega teenuseid. Töötuna arvelolek lõpetatakse kohe, kui töötukassa on tõendi väljastanud. Töötukassa esindajate sõnul on ka meremehed ise sellise bürokraatia pärast segaduses.

Aruteluseminaril selgus, et meremeestega sarnane grupp on **Tšernobõli veteranid**, kes peavad pöörduma töötukassasse selleks, et taotleda töötukassa kaudu ravikindlustust. Töötukassa maksab sotsiaalmaksuseaduse § 6 lg 1 p-i 7 kohaselt sotsiaalmaksu kõikide mittetöötavate aatomielektrijaama avarii tagajärgede likvideerijate eest vajadusel kuni vanaduspensioniiikka jõudmiseni, see annab veteranidele ravikindlustuse ja erinevalt teistest töötuna arvele võetud isikutest ka pensionikindlustuse ja pensioniõigusliku staaži (Tšernobõli veterani...).

Omaette rühma moodustavad (sageli diagnoosimata) **psüühiliste probleemidega inimesed**, kes käivad töötukassas sageli seepärast, et lihtsalt kellegagi rääkida ning tunda, et kuulutakse kuskile. Selle grupi puhul näevad probleeme nii KOVi kui ka töötukassa konsultandid: diagnoosimata psüühikahäiretega inimesi ei saa arsti juurde suunata, sest inimesed ise ei tunnista seda, et neil on probleem (psüühikahäire). Aeg-ajalt on mõnes töötukassa osakonnas ette tulnud, et tugiisikud on saatnud töötukassasse puuetega inimesi, kes ei saa sageli arugi, miks on neid töötukassasse suunatud. Ka nemad on sageli väga motiveeritud tööd otsima ning tööle asuma, kuid seoses tervisliku seisundiga ei ole neil võimalik tööle minna ning neile sobivaid pakkumisi on vähe.

„Seda on töötukassa ise ka meile isekeskis rääkinud, et selline probleemne sihtgrupp neil on, et mida nendega teha, et nemad ei oska ka midagi peale hakata, et nad näevad et tööd pole neile mõtet pakkuda, aga kuidas saada mingi seisundi hinnang neile (diagnoosimata psüühikahäiretega inimestele)?“

(KOV-i sotsiaaltöötaja)

Intervjuudes sellest grupist ja sõltuvusprobleemidest rääkides seostati probleemi sageli pikaajaliste töötutega (vt pikemalt ptk 3.1). Sõltuvushäirete puhul on nii töötukassa kui KOVi spetsialistide arvates suureks probleemiks see, et puudub alkoholipoliitika ja napib riiklikke raviteenuseid sõltuvusprobleemidega inimeste abistamiseks. Eriti terav on probleem maapiirkondades. Praegu on järjekorrad intervjuueeritute hinnangul pikad, aga sõltuvusprobleemiga inimese abistamisel on oluline, et tuge suudetaks pakkuda kohe. Pakutakse küll sõltuvusnõustamist, mis aga ei aita paljudel juhtudel inimesel täielikult probleemist üle saada. Samuti valmistab töötukassa spetsialistidele muret see, et need

²⁰ Vabariigi valitsuse määruse „Isikutunnistuse, elamisloakaardi, digitaalse isikutunnistuse, Eesti kodaniku passi, meremehe teenistusraamatu, välismaalase passi, ajutise reisidokumendi, pagulase reisidokumendi või meresõidutunnistuse väljaandmise taotlemisel esitatavate tõendite ja andmete loetelu ning väljaandmise tähtsajad“ § 12 lg 1 kohaselt lisab taotleja meremehe teenistusraamatu või meresõidutunnistuse väljaandmise taotlemisel taotlele Eestis Töötukassa teatise selle kohta, et taotleja on meremees ning ta on arvele võetud töötuna või töötusijana, või taotleja tööandja kinnituse selle kohta, et taotleja töötab laeval või asub laeval tööle või praktikale.

3. Põhjused, miks inimesed on töötukassas töötuna arvel, kuigi nad ei otsi tööd

inimesed vajaksid pikemaajalist tuge. Sõltuvusravi saamiseks on töötukassasse pöördunud nii inimesed ise, neid on suunanud KOVid, pereliikmed ning ka tööandjad.

Nii KOVide sotsiaaltöötajad kui ka töötukassa konsultandid tunnevad muret, kuidas plaanitav töövõime reform praktikas ellu rakendub, kuivõrd osalise töövõimega inimestele, kelle alla kuuluvad sageli ka sõltuvus- ja teiste terviseprobleemidega (nii füüsiliste kui vaimsete probleemidega) inimesed, pole sobivaid töökohti pakkuda. Osalise töövõimega inimestele on tarvis osalise koormuse ja paindliku töögraafikuga töökohti. Oluline on leida ka neile tööturul rakendust, mis vastaks nende võimetele ja oskustele.

Samuti on piirkondades, kus tegeletakse rohkem näiteks põllumajanduse või turismiga, paljud töökohad sesoonse iseloomuga ning seal on probleemiks **sesoonselt töötud inimesed**. See tähendab, et inimesed leiavad teatud ajaks tööd, kuid pärast hooaja lõppu võtavad end töötukassas töötuna arvele. Vahepealsel ajal ei ole nad motiveeritud tööd otsima, sest teavad, et uuel hooajal on neil võimalik samasse kohta tagasi tööle minna. Mõned inimesed käivad töötukassa konsultantide sõnul nii aastaid töö.

4. ARUSAAM AMETLIKUST JA MITTEAMETLIKUST TÖÖTAMISEST

TTTS-is ja teistes seadustes toodud töötamise definitsiooni osas ei olnud intervjueritud KOVi ja töötukassa spetsialistidel soovitusi muutmiseks, kuna töötamise definitsioon on nende hinnangul TTTSis piisavalt põhjalikult kirjjas. Samas tunnistasid mitmed KOVide spetsialistid, et nad pole selle mõistega põhjalikult tutvunud. Kõiki töötamise vorme hõlmavat määratlust töötamisele ei ole intervjueritute hinnangul võimalik anda ning see pole ka vajalik. Praeguses süsteemis toodi peamise probleemkohana välja vähest teadlikkust ja osaliselt ka pahatahtlikkust. Leiti, et paljudel juhtudel on inimesed raske valiku ees, kus kehvade valikuvariantide seast tuleb leida parim. Töötukassa spetsialistide hinnangul on viimastel aastatel olukord paranenud ning inimesed annavad üha enam ka lühiajalisest töötamisest teada. Põhjuseks peetakse töötukassa teavitust ja n-ö hoiatavate näidete olemasolu, kus arvelolek on selle tõttu lõpetatud.

Töötukassas töötuna arvelolijate teadlikkus sellest, mida tähendab ametlikult ja mitteametlikult töötamine, on töötukassa ja KOVide spetsialistide hinnangul erinev, kuid **üldiselt seostavad intervjueritud töötud ametlikult töötamist tasu saamisega ja sotsiaalsete garantiide olemasoluga** (õigus puhkusele, töövõimetuslehe võtmisele haiguse korral jne). Mõned inimesed on töötamise mõiste sisust ja töötukassas töötuna arveloleku ajal töötamisega seotud piirangutest väga hästi teadlikud, teised mitte. Ka töötukassa konsultandid selgitavad juba esimesel kohtumisel neile inimestele, kes soovivad end töötuna arvele võtta, millised on reeglid.

Intervjuudes selgusid erinevad kitsaskohad **töötamise mõiste** sisustamisel. Tuleb tähele panna, et neid kogemusi ei saa üldistada kõikidele töötutele. Kõige rohkem esineb töötukassa spetsialistide hinnangul probleeme sellega, et eelkõige seostavad inimesed ametlikult töötamist **lepingu kirjaliku vormiga**. Inimesed ei adu, et ka suulise kokkuleppe alusel töötamine, kui selle eest saadakse tasu (ükskõik, kas sularahas või pangaülekanadena), on ametlikult töötamine. Intervjueritud töötud seostasid töösuhet eelkõige tasu saamisega ja üldiselt leiti, et see eeldab ka kirjalikku lepingut.

Töötukassa ja KOVide spetsialistid tõid välja, et osa inimestest seostab ametlikult töötamist tööajaga ja arvab, et **töötamine tähendab seda, et tööd tehakse traditsioonilisel tööajal**: esmaspäevast reedeni kella kaheksast viieni.

„Ühe naisterahva käest me saime kaks kuud tagasi päris korralikult pahandada, et tema arvas, et kui tema teeb vabal ajal enda vabast ajast tööd ehk nädalavahetused ja õhtuti, siis see ei tohiks meid ju segada.“

(Töötukassa konsultant)

Samuti seostatakse töötamist **töösuhete kestuse ja regulaarsusega**: ühe- või mõnepäevast töötamist tööandja juures ei mõtesta kõik inimesed töötamisena.

"Saan ka toimetulekutoetust 90 euri kuus. Ikka vahetevahel laon naabrinnise palvel puid või raiun puid. Mõne memme aitamine ei ole ju töö."

(Töötu)

Töötukassa konsultandid kordavad enda sõnul juba esimesel kohtumisel töötuna arvelolijatele, et ka näiteks nädalavahetusel ühe kontserdi andmist võib muusiku näitel käsitleda töötamisena. Mitme piirkonna töötukassa konsultandid tõid välja, et **teadlikkus, et selliste lühiajaliste ja ebaregulaarsete tööde puhul tuleb end töötuna arvelt maha võtta, on oluliselt paranenud**. Sellele on kaasa aidanud mitmed erinevad teenused (tööotsingu töötuba, tööklubi), kus on selgitatud, millal ja kuidas tuleb töötuna arvelolek lõpetada. Kui inimene töötukassat ei teavita, siis vormistatakse töötuna arveloleku lõpetamine tagantjäreli ja seejärel võetakse inimene taas arvele tagasi.

Sellistel juhtudel ei ole töötukassa konsultantide sõnul harvad korrad, kus inimesed ütlevad vastuseks, et nad töötasid vaid paar päeva, tegid proovitööd või olid katseajal ning seetõttu ei teadnud, et tegemist on töötamisega. Osa inimestest ei anna töötukassale töötukassa esindajate hinnangul oma töötamisest teada teadmatusest, st nad ei seosta proovipäevade tegemist ja mõnepäevaseid „juhuotsi“ töötamisega, osa inimestest aga on teadlikud, kuid ei teavita töötukassat lootuses, et see ei tule välja. Kui registriandmetest selgub, et inimene on töötanud, siis lõpetab töötukassa inimese töötuna arveloleku ning inimesele on võimalik esitada ka tagasinõue.

„Ei ega nendel ei ole siin sellist arusaama üldjuhul. Nemad arvavad, et kui nemad saavad palka mustalt, siis see on mustalt ja see ei lähe mitte kuskile arvesse, seda ei ole just nagu olemas, see on nagu minu haltuura või lisatöö. Nemad üldse ei saa aru, et see oleks midagi valesti.“

(KOV-i sotsiaaltöötaja)

Samas oli intervjueritud töötute seas ka inimesi, kes olid teadlikud sellest, et töötukassat peab teavitama ka juhul, kui tehakse n-ö lühiajalist tööd. Kuid nad siiski ei tee seda, kuna „väikeste projektide“ tõttu enda töötuna arvelt pidevalt maha võtmine ja taas avalduse esitamine on nende hinnangul liialt bürookraatlik ja kurnav. Intervjueritud leidsid, et see võiks olla lihtsam ning võiks olla võimalus töötuna arveloleku peatamiseks. Lisaks leiti, et võiks olla lubatud teatud minimaalne summa, mida võib töötasuna saada nii, et ei pea oma töötuna arvelolekut selleks perioodiks lõpetama. Tööandjate ja töötajate liitude aruteluseminaril tõi üks tööandjate liidu esindaja välja, et nende jaoks on praktikas osutunud probleemiks see, kui töötuna registreeritud inimene saab töölesaamist toetavas projektis tasu, siis saab ta selle võrra vähem toimetulekutoetust. Ta leidis, et töötute motiveerimiseks võiks olla lubatud piiratud mahus sellistes tegevustes osalemise eest saada tasu ilma, et inimene kaotaks seetõttu samavõrra sotsiaaltoetust.

4. Arusaam ametlikust ja mitteametlikust töötamisest

"Tegelikult see võiks olla kuskil töötukassa süsteemis või keskkonnas selline koht, kuhu ma kirjutan töö, mille tegin, lihtsalt kirja. Siis nad teavad, et ahah, oli viis päeva tööl, selle aja eest me talle hüvitist ei maksa ja kogu lugu."

(Töötu)

"Jah, ma tean seda, et kui sa sellest saad palka kah, siis pead maha võtma ja see on nagu veits jabur minu meelest. Seal võiks ju mingi selline piir olla, et a la, ma ei oska öelda mingi summa ulatuses võib nagu need tööotsad teha. Muidu bürokratia läheb käest ära, teiseks on see teema, et kui sa ei tee jälle midagi, siis kaob sul tööharjumus kui selline ära. Minuarust on see veits nõme piirang."

(Töötu)

Kõik inimesed ei saa aru **katseaja** tähendusest töötamise kontekstis. Arvatakse, et ametlik töötamine, mille puhul peab töötukassas töötuna arveloleku lõpetama, algab alles pärast katseaja lõppu. Osaliselt tekitavad sellise olukorra tööandjad, kes ütlevad töötajale, et sõlmivad töölepingu näiteks pärast kuuajalist töötamist. Töötukassa spetsialistide hinnangul on siin mõneti tegu pahatahtlike juhtumitega, kus tööandja soosib mitteametlikult töötamist. Töötukassa spetsialistid tõid oma praktikast näiteid, kus pärast seda, kui inimene töötas kuu aega „katseajal“, keeldus tööandja talle töötasu maksmast. Inimesel puudusid igasugused võimalused ka töötasu nõuda: puudus leping ja muud tõendid töötamisest.

Kõik inimesed ei teadvusta ega nõustu sellega, et **proovipäeval käimine** on töötamine. Proovitööde puhul on töötukassa praktikas olnud probleeme ka tööandjatega, kes on süsteemi (sh töötukassa pakutavat proovipäeva võimalust) kurjalt ära kasutanud, samuti sellega, et kliendid ei anna teada, kui nad lähevad proovipäevale. Toodi näiteid sellest, kus tööandja on kutsunud inimesi järjest proovipäevale: proovipäev kestis nädala ja isegi kauem. Sellistel juhtudel pole töötukassa osakonnad enam nendele tööandjatele proovipäeva ega praktikat võimaldanud. Tööandjate ja töötajate esindusliitude aruteluseminaril osalejad kinnitasid, et nende kogemuse kohaselt toonitab töötukassa töötuna arvelolijatele, et proovipäeva pakub üksnes töötukassa, kuigi praktikas see nii pole. Leiti, et proovipäev peaks olema lepingulise suhte üks osa, kuna sisuliselt on tegemist lühikese katseajaga. **Tarvis oleks tõsta inimeste teadlikkust prooviaja ja katseaja õiguslikust tähendusest.**

„Kuni kolm päeva ei ole ju töötamine. Mul mingi tuttav rääkis, et tegi kolm päeva proovitööd ja tööandja ütles, et selle eest küll raha ei saa. Kui tööandja tahab, siis ta maksab ja kui ei taha, siis ei maksa. Et see kolm päeva on küll halb, sest kui inimene ikkagi tuleb kell 7 hommikul tööle ja on õhtul 17-ni tööl, siis võiks talle ikka ametlikult maksta. Et see peaks olema ikkagi siis ametlik töötamine.“

(Töötu)

Intervjueeritud töötud avaldasid arvamust, et lühikeste töötamise episoodide puhul võiks töötuna arvelt mahavõtmise süsteem olla veidi paindlikum.

4. Arusaam ametlikust ja mitteametlikust töötamisest

„Minu arust proovipäevade²¹ puhul arveloleku keelamine on natukene üle pingutatud, sest see on täpselt see koht, kus tegelikult ei ole tulemus teada ja nagu paljudes valdkondades on võimalik, siis minu arust töötuna arvelolemine on selles mõttes valesti reguleeritud, et on võimalik arvel olla ja arvel mitte olla. Aga selle arveloleku aja peatumised, seda ei ole kuskil ette nähtud. Seda regulatsiooni iseenesest saaks muuta minu arust lihtsamaks see läbi, et võikski olla nii-öelda see arveloleku peatumise aeg, kus küll arvel ei olda, tasu saamise mõttes, aga samas kui uuel töökohal midagi juhtub, siis saaks jätkuda see, et ei oleks vaja uuesti hakata algusest peale.“

(Töötu)

Sama arvamust avaldati ühes töötukassa fookusgrupis, kus osalejad leidsid, et võiks olla võimalus arveloleku peatamiseks. Kui klient võtab ennast kas või ühes päevaks töötukassast töötuna arvelt maha, siis peab ta töötuna arvele tulekuks tegema uuesti avalduse. Pakuti välja järgmist süsteemi: kui klient töötab lühiajaliselt kuni kolm päeva, siis peatatakse töötuna arvelolek, pärast töötamise perioodi lõppu jätkatakse arvelolekut. See lisasissetulek on kliendile majanduslikult kasulik ning võib teda lühiajaliselt motiveerida – nii on teda võimalik järk-järgult uuesti töötamise juurde viia.

See, et inimesed töötavad mitteametlikult, selgub erinevatel viisidel. Töötukassa konsultandid töid välja, et nende praktikas selguvad mitteametlikult töötamise juhtumid muuhulgas siis, kui **maksu- ja tolliameti ja töötamise registrist (TÖR) selgub, et inimene on saanud töötasu**, sest tööandja on töö eest maksnud ametlikult tasu. Konsultandid töid näite, kus tööandja registreeris töötaja töötamise registris, aga klient polnud ise sellest teadlik, viidates sellele, et mingisugust lepingut ei olnud temaga veel allkirjastatud.

See, et töötukassas töötuna arvelolija töötab tegelikult mitteametlikult, selgub sageli **vestluse käigus** ja siis, kui **töötuna arvelolija on konsultatsioonija osas valiv või kui töötul ei ole võimalik erinevatel põhjustel teenustel osaleda**. Ühes töötukassa osakonnas toodi näide, et kui kalalaev hilines kaks tundi, siis jäi ka inimene töötukassa vastuvõtule kaks tundi hiljaks. Sellega puutusid kokku ka uuringu läbiviijad, kui nad püüdsid leida töötu intervjuerimiseks sobivat aega. Esines juhtumeid, kus intervjueritav ei leidnud mitme nädala jooksul võimalust intervjuuks, kuna tal oli kogu aeg kiire. Üheks mitteametlikult töötamise võimaluseks on ka töötamine välismaal. Töötukassa spetsialistide arvates sõltub välismaal mitteametlikult töötamise probleemi tõsidus piirkonnast. Arvati, et Lõuna-Eestis võiks probleem olla väiksem, kuna töötukassas vastuvõtul käimine oleks sellisel juhul kulukas. Seetõttu eelistab inimene end töötuna arvelt maha võtta.

Mitteametlikult töötamisele viitavad ka töötukassa konsultandi **kokkupuuted kliendiga**: kui töötu tuleb tööriietes vastuvõtule, kliendi tööriietes töökaaslased ootavad klienti parklas, töötukassa konsultant või KOVi sotsiaaltöötaja kohtab klienti turul kaupa müümas või satub juuksuri- või muu iluteenuse puhul töötuna arvelolija kliendiks, kui klienti nähakse kontsertidel esinemas jne. On ka juhtumeid, kus leitakse, et töötukassa klient on mõne ettevõtte koduleheküljel töötajana märgitud. Sellistes olukordades ei ole töötukassa spetsialistide sõnul harvad juhtumid, kus töötukassa konsultandi pärimise peale, kaob info veebist järgmisel päeval või öeldakse vestluse käigus, et kirjasolev töötaja teeb tööd vabatahtlikult. Veel toodi näitena olukordi, kus töötuna registreeritud inimene on esinenud telesaates, kuna tööandja ei

²¹ Intervjueritav ei pidanud silmas töötukassa vahendatavaid proovipäevi.

4. Arusaam ametlikust ja mitteametlikust töötamisest

maksnud talle töötasu välja või oli kirjutanud artikli, kus selgitab, miks on hea töötada selles ettevõttes, kus tema on hõivatud.

Väikestes kohtades tuleb mitteametlikult töötamine sageli välja: inimesed annavad teada, kui keegi töötab mitteametlikult, sest see riivab teiste inimeste sotsiaalset õigustunnet („ise töötab mustalt Soomes ning tahab veel toetust ka saada“). Väikeses kohas toimib sotsiaalne kontroll üsna hästi ning süsteemi ülekavaldamise katseid on vähem. Ka KOVide töötajatel on aeg-ajalt kahtlusi, et inimene töötab mitteametlikult, kuigi taotleb toimetulekutoetust. Kirjeldati juhtumeid, kus inimene soovis sotsiaaltöötaja vastuvõtupäeval hommikul võimalikult vara aega saada, sest ilmselt oli tal vaja tööle minna.

Kui töötukassal tekib kahtlus, et töötatakse mitteametlikult, siis praktikas kasutatakse võimalust kutsuda inimene sagedamini kui kord kuus töötukassa konsultandi vastuvõtule või pakutakse inimesele rohkem teenustes osalemise võimalust. Mitteametlikult töötajad pole üldiselt teenustest huvitatud ning eelistavad end töötuna arvelt maha võtta. Samas pole see ainus lahendus: toodi ka näiteid, kus inimesed võtavad arstitõendeid, et põhjendada enda teenustel mitteosalemist.

Töötukassa hinnangul on nende töös mitteametlikult töötamise juhtumite väljaselgitamisel probleemkohaks see, et töötukassal puudub õigus teha järelevalvet. Samas toodi enamikes töötukassa maakondlikes intervjuudes välja seda, et töötukassa ei peagi tegelema töötute jälitustegevuse ja järelevalvega – töötukassa töö sisuks on inimeste tööleaitamine. Kui töötukassa konsultantidel on kahtlusi, et inimene töötab mitteametlikult, siis teavitavad nad sellest maksu- ja tolliametit või vajadusel tööinspektsiooni. Isegi kui inimene ütleb, et ta töötab mitteametlikult, kuid keeldub seda kirjalikult kinnitast, siis on kohtuvaidluse korral tõendamise keeruline. Seetõttu püütakse sellistel juhtudel saada kliendilt kirjalik kinnitus töötamise kohta koos detailse infoga tööandja, töötamise perioodi jms kohta, kuna see on kõige kindlam alus töötuna arveloleku lõpetamiseks ilma kartuseta, et sellele võib järgneda vaidlustamine ja kohtuprotsess.

„Põhimõtteliselt ongi, et inimene ise ütleb sulle lauas istudes, et ta oli tööl, ta oli Soomes tööl. Ta sai selle eest ka tasu, sa koostad lõpetamise otsuse ehk siis sa koostad akti. Ta ütleb sulle kuupäeva ka, mis kuupäevast ta seal töötas ja kui see lõpetamisotsus tuleb, siis ta on näiteks pahane. No see sama haigekassa kaob tal ära. Selle otsuse põhjal ta teeb vaide. Tal on 30 päeva õigus seda vaiet koostada. Ta osutab vaide. Kui siis juhtumikorraldajal või töövahenduskonsultandil ei ole fakte ehk siis anda tööandja nime, tööandja telefoninumbrit, siis tegelikult saab klient õiguse. Tema töötuna arvelolek ennistatakse ehk see polnud piisavalt tõendatud.“

(Töötukassa konsultant)

Lihtsam on töötamise tõendamine siis, kui inimene on saanud ametlikult töötasu. Maksu- ja tolliameti ning töötamise registri andmed on töötukassa esindajate sõnul neile sellises olukorras suureks abiks – kui tööandja on kas või ühe päeva eest tasunud ametlikult töötasu, siis kajastub see maksu- ja tolliameti andmetes ning töötukassal on piisavalt tõendeid, et töötuna arvelolek lõpetada. Ka KOVide sotsiaaltöötajad kiitsid intervjuudes riiklikke andmebaase ja töid välja, et vähenenud on mitteametlikult töötavate inimeste toimetulekutoetuste küsimine. Samuti on töötukassa osakondadel hea koostöö politsei- ja piirivalveameti ning tööinspektsiooniga – kui nad avastavad kontrollreidi käigus mitteametlikult töötavaid inimesi, siis antakse sellest ka töötukassale teada.

4. Arusaam ametlikust ja mitteametlikust töötamisest

Töötukassa konsultantide hinnangul on mitteametlikult töötamine tänu TÖRile ilmselt vähenenud, kuid täiesti kaotada mitteametlikult töötamist ei õnnestu. Sellega nõustusid ka tööandjate ja töötajate liitude aruteluseminaril osalenud. Näitena toodi, et metsa- ja põllumajandusfirmade puhul ei jõuta kõiki ettevõtteid kontrollida ja seega mingi osa inimestest jääb „mustalt“ töötama. **TÖRist on töötukassale intervjueritute hinnangul palju abi:** kui varem saadi informatsiooni maksu- ja tolliameti registrist viivitusega, siis nüüd TÖRist operatiivselt. Ka ühe töötaja arvates on TÖR mitteametlikult töötamist vähendanud, leiti, et nüüd ei saa enam kellelegi appi minna, kuna seda kontrollitakse.

Mitteametlikult töötatakse nii töötukassa ja KOVi esindajate kui intervjueritud töötute hinnangul eelkõige selleks, et tulla majanduslikult toime. Intervjueritud töötud taunisid üldiselt mitteametlikult töötamist, kuid mõnsid (sh enda kogemusele toetudes), et teatud olukordades on see väljapääsmatu, sest leib tuleb lauale saada. Esines ka näiteid, kus töötaja leidis, et ta oleks kohe valmis mitteametlikult tööle asumata, kuna see oleks majanduslikult kasulik. Inimesed mõtleavad eelkõige sellele, kuidas praegusel hetkel hakkama saada ega mõtle pikemas perspektiivis, eriti mis puudutab töötamist ja sellega seotud hüvesid ja õigusi. Töötukassa konsultantide hinnangul **ei mõtle inimesed sellele, et tänane maksustatud tulu mõjutab inimese tulevast sissetulekut** – nii lapsehooldustasu, pensionit kui muid ametliku töötasuga seotud hüvesid. Sama tõi välja ka KOVi sotsiaaltöötajad ja osa intervjueritud töötutest, öeldes, et mitteametlikult töötavad inimesed ei oska näiteks arvestada sellega, et tööõnnetuste puhul puudub neil igasugune kaitse, samamoodi pole neil võimalik töövaidluste tekkimisel (nt kui tööandja ei maksa lubatud töötasu) tööinspeksioonist abi küsida. Muretsema hakatakse alles siis, kui on tekkinud reaalne probleem. Nii töötukassa, KOVide kui töötute intervjuudes selgus, et mitteametlikult töötajad ei usu riigi pensionisüsteemi jätkusuutlikkusse, mõned peavad oma pensionisambaks lapsi, mitte riiklikku pensionit. Vanemad inimesed arvavad, et nemad ei elagi pensionini, nooremad aga ei mõtle veel pensioni peale või leiavad samuti, et ei elagi pensionini. On olnud ka juhtumeid, kus pärast mitmeid aastaid töötuna arvelolekut või mitteametlikult töötamist tuleb inimesele pensioni väiksus üllatusena. Samuti on inimeste teadlikkus maksusüsteemist ning erinevate sotsiaalsete garantiide kujunemise mehhanismidest kesine. Ei teata ka seda, et mitteametlikult töötades pole võimalik saada töötuks jäämise korral töötuskindlustushüvitist.

„Ma küsisin ühe maja töötaja käest nalja pärast, et kas sa tead, kui palju palgast tulumaksu makstakse või palju tulumaks palgast on ja sain vastuse et ma ei tegele poliitikaga. See lihtsalt näitab, et kui keskmist eestlast või keskmist inimest ei huvita see, et mis minuga juhtub või kust miski tekib, et siis veel vähem neid, kes...“

(KOV sotsiaaltöötaja)

Mitteametlikult töötamist survestab ka osa tööandjatest, kes soovivad kokku hoida tööjookulusid. Tööandjal on kerge mõjutada otsust mitteametlikult töötamise suhtes, lubades inimesele n-ö osa maksmata jäävatest maksudest töötasuna. Töötukassa konsultantide hinnangul on lühiajalise kestusega töödel mitteametlikult töötamine levinum. Arvatakse, et lühikeseks ajaks (mõneks päevaks) pole inimest mõtet ametlikult tööle vormistada.

KOVi spetsialistide hinnangul motiveerib inimesi mitteametlikult töötama ka soov saada paralleelselt töötamisega toimetulekutoetust. Kuna töötasu arvestatakse toimetulekutoetusest maha, siis ei soovita ametlikku palgatulu näidata.

„Tuleb inimene ja ütleb, et mind saadeti töötukassast siia, palun ära jumala eest mind tööle võta, ma võin heal juhul su juures mustalt käia, aga ära mind tööle võta. Selleks, et saaks olla edasi töötukassas ja muu soodustuste ring jookseb.“

(KOV-i sotsiaaltöötaja)

Lisaks töid KOVi sotsiaaltöötajad intervjuudes välja, et tööandjad võtavad mitteametlikult tööle madalama kvalifikatsiooniga töötuid ja viimased ka lähevad meelsasti tööle, et teenida toimetulekutoetusele lisa. **Samas ei teadvusta tööandjad, et mitteametlikult töötamise korral kaotavad ka nemad:** kui poolte õigused ja kohustused ei ole kokku lepitud, siis ei ole võimalik töötajale rikkumise korral sanktsioone rakendada. Samas on ka inimesi, kes ei allu tööandja survele mitteametlikult töötada. Need inimesed, kes tajuvad, et mustalt töötamine mõjutab nende heaolu, ei lähe ka mitteametlikult tööle.

„Nii nagu mul oli ühe kliendiga juhtum, et ta jäi töötuks, on kuus kuud olnud töötu, naisterahvas ja ta esitas tööturuametile projekti, aga see läbi ei läinud, et ettevõtlust ta luua ei saanud ja abikaasa jäi ka töötuks, abikaasa läbis ära tööturukoolitused ja läks tööandja juurde ja tööandja oli pakkunud talle, et ei ametlikult ma sind tööle ei võta, tule mustalt ja mees keeldus ja keelduski teadlikult, et ei, ma kaotan haigekassa ja need, tulevikus kõik tingimused ja soodustused, et ei, ma keeldun.“

(KOV-i sotsiaaltöötaja)

Sageli on ka juhtumeid, kus inimesed teavad mitteametlikult töötamise tagajärgi, kuid kui neil on valida, kas töötada mitteametlikult või üldse mitte, siis valitakse mitteametlik töötamine.

„See ongi see, et see inimene võib väga tahta seal ametlikult lepinguga töötada, aga kui tööandja ei ole nõus, aga kui inimesel on ikkagi seda raha vaja, siis tal pole valikut.“

(Töötukassa konsultant)

Töötukassa ja KOVide spetsialistid töid välja, et mõned **inimesed on riigis pettunud** ja tunnevad, et riik ei tee nende jaoks midagi ning ei näe põhjust, miks nad peaksid makse maksma. Pettumust riigi suhtes väljendasid ka intervjueritud töötud.

Oma tulu eelistavad varjata ka need **inimesed, kellel on probleeme laenude ja muude kohustuste (nt elatis) tasumisega.** Inimesed, kelle pangakontod on kohtutäiturite poolt arestitud (nt laenu- või elatise maksmise kohustuse mittetäitmise tõttu), püüavad oma sissetulekuid varjata.

„Et siis kui näiteks kohtutäitur on kaelas, siis eelistan mustalt töötamist ja leian selleks viisi, et ükskõik kuidas, mul on vaja raha mustalt kätte saada, sest muidu ei jää mulle mitte midagi alles. Mul on olnud, jah, kogemus selle kohtutäituriga.“

(Töötu)

5. KOOSTÖÖ TÖÖTUTE TÖÖLE AITAMISEKS

Töötute tööleaitamisel teevad KOVid ja töötukassa omavahel tihedalt koostööd. Samuti teeb töötukassa koostööd politsei, maksu- ja tolliameti, tööandjate, tööinspektsiooni ja teistega, kes puutuvad kliendiga kokku. Enamasti on koostöö **juhtumipõhine** ehk arutatakse, kuidas konkreetset inimest töö leidmisel ja sotsiaalsel toimetulemisel abistada. Samas on ka kokkusaamisi, kus selgitatakse üksteisele oma tööpõhimõtteid, arutletakse üldisemalt esinevate probleemide ja võimalike lahenduste üle ning vahetatakse informatsiooni piirkonnas leiduvatest töökohtadest. Nii töötukassa kui KOVide spetsialistid leiavad, et koostöö sujub kokkuvõttes hästi, kuigi kohati sõltub see ka konkreetsest inimesest. Aeg-ajalt on vaja üle käia ka töötukassa ja KOVide sotsiaalosakondade töötamise põhimõtted.

„Ühte koosolekut ma mäletan, et ma tulin päris kurbade tunnetega sealt ära, sest riieldi, et miks te nii head olete. Teised põhimõtted on ikkagi jah. Meie peame sellele perele või inimesele sellise äraoleku või toimetuleku tagama igal juhul, see on nagu meie eesmärk, aga nende [töötukassa] puhul on mõnel seisukoht, et mõnele oleks motiveeringuks see, kui inimesed jätta kõigest ilma. Aga see nagu meie põhimõtetega kokku ei lähe. Kui toetust ei maksa, küll ta siis liigutama hakkab, aga tegelikult see ei ole meie jaoks õige lähenemine.“

(KOV-i sotsiaaltöötaja)

Mõned töötukassa ja KOVide spetsialistid tõid koostöö puhul kitsaskohana välja **andmekaitsereeglid**. KOVide sotsiaaltöötajate hinnangul on väga hea, et neil on võimalus kontrollida sotsiaalteenuste ja -toetuste registrist töötuna arveolekut, kuid neil oleks vaja rohkem infot selle kohta, mida on töötukassa konkreetset kliendiga teinud. Kuna inimesel pole kohustust KOVile jagada infot selle kohta, milliseid teenuseid töötukassa kaudu saadakse ja milline on töötaja individuaalne tööotsimiskava, siis on võimalik, et teenuseid dubleeritakse, kuna mõned KOVid pakuvad töötukassaga samu teenuseid (näiteks tööharjutus). Leitakse, et koostöö inimese tööle aitamiseks saaks olla tõhusam, kui asutuste omavaheline infovahetus ja suhtlemine oleks tihedam.

„See koostöö võiks olla nagu natukene legaalsem. Praegu see on ikkagi niimoodi, et meil on omavahel head suhted ja me saame neid asju siis arutada, aga tegelikult me teame ju, mis on andmekaitse. Tegelikult võiksid ikkagi need juhtumid olla, et on juhtumikorraldaja ja siis võrgustik ja teevad selle inimese nimel tööd.“

(Töötukassa konsultant)

Samas selgus aruteluseminaril, et praeguses süsteemis ei ole infovahetusel seadusest tulevaid takistusi ning pigem on vaja spetsialistidele selgitada, milline andmevahetus on lubatud. Töötukassa ei anna KOVidele registreeritud töötute nimekirja, kui selleks ei ole põhjust (st selliste andmete taotlus peab olema põhjendatud), kuid juhtumipõhiseks koostööks pole takistusi.

Süsteemi kitsaskohtadest rääkides nägid töötukassa ja KOV-i spetsialistid probleeme üldiselt teise poole töös. Töötukassa hinnangul on koostöös oluline see, kui palju on **KOVil vahendeid (nii inim- kui finantsressursse) inimeste tööleaitamiseks**: kui sotsiaaltöötaja on ülekoormatud, siis on tema abi töötute tööleaitamisel väiksem ning see jääb peamiselt töötukassa olule. Väiksemates kohtades on töötukassa

tagasiside kohaselt koostöö tihedam ja suuremates omavalitsustes keerulisem, kuna sotsiaaltöötajatel on palju kliente ning nad ei tunne kõiki nii hästi. Kui KOVis on vähe töötuid, siis on sotsiaaltöötajal rohkem aega neist igaühaga individuaalselt tegeleda ning probleemidele lahendusi otsida.

Töötukassa ja KOVi koostöös näeb töötukassa probleeme ka selles, et mõned sotsiaaltöötajad ei suhtu inimese tööleaitamisele tõsiselt. Töötukassa osakondade konsultandid tõid intervjuudes välja, et sotsiaaltöötajad ei küsi inimeselt individuaalset tööotsimiskava ning ei panusta selle elluviimisse. Ühes KOVi intervjuus toodi välja, et neil ei ole õigust seda küsida ja töötukassa ei jaga nendega tööotsimiskavasid. Teises intervjuus KOViga selgus, et KOVi sotsiaaltöötajad küsivad inimeselt individuaalset tööotsimiskava. **Seega võib praktikas olla probleeme erinevate osapoolte õiguste, kohustuste ja võimaluste tõlgendamisega.**

„Sest töötukassa koostab individuaalse tööotsimiskava ja see kava on seaduses ka nendel välja toodud, see sisaldab nii palju ja vajalikku informatsiooni, aga seda individuaalset tööotsimiskava me ei ole mitte ühegi kliendi puhul näinud. Seda paberit töötukassa ei väljasta. Töötukassa ütles ära, et see on individuaalne, töötukassa ja kliendi vahel sõlmitud ja see kolmandatele isikutele enam ei puutu. /.../ Kui me oma töös liigume veel edasi oma salastatuse astme poole, et kui nagu ametkondade kaupa lausa keelatakse teisele ametkonnale infot anda...“

(KOV sotsiaaltöötaja)

KOV sotsiaaltöötajad tõid koostöös esineva kitsaskohana välja, et töötukassa tegeleb sageli vaid töötuse probleemiga ning näiteks arsti juurde suunamiseks saadetakse inimene vahepeal sotsiaaltöötaja, mitte otse arsti juurde. Selline rollijaotuse ebakõla ei ole laiemalt levinud, vaid pigem sõltub konkreetsest piirkonnast ja inimestest.

Eeltoodud kriitikat ei tohi võtta absoluutsena. **Paljude intervjueritud töötukassa spetsialistide ja KOVi sotsiaaltöötajate hinnangul sujub koostöö kenasti.** KOVi sotsiaaltöötajad tõid mitmes intervjuus positiivsena välja selle, et töötukassa tutvustab suuremate koondamiste korral ettevõtetes, millised õigused ja võimalused on tööta jäävatel inimestel. Kiideti ka **koostööd tööandjatega.** Kuigi arvatakse, et alati on võimalik rohkem ja konstruktiivsemalt koostööd teha, töötab nt palgatoetuse süsteem ning ettevõtted annavad töötukassale teada vabadest töökohtadest.

Intervjueritud hinnangul on kõige olulisem inimese tööleaitamisel **inimese enda soov töötada.** Töötukassa konsultandid ja KOVi sotsiaaltöötajad saavad üksnes pakkuda tuge, ent kui puudub inimese valmisolek, siis sellest toest üksi ei piisa. Kuigi kliendi valmisoleku nimel tehakse palju tööd, siis osa inimestest jääb siiski tööturult kõrvale. Seda selgitatakse osalt nii tööharjumuse puudumisega aga ka nende teadliku eelistusega elatuda sotsiaaltoetustest. Ühes KOVi intervjuus leiti, et välja on kujunenud sotsiaaltoetustest elavad põlvkonnad, kus lapsed kasvasid üles sotsiaaltoetuste abil ning kes elavad ka nüüd ise täiskasvanuna samamoodi.

„Mäletan, lastega pere oli. Ühel naisel oli tast kahju, ütles, et temal oli keldris igasugu moose, seeni ja kõike asju. Ütles, lihtsalt mul oli tast kahju ja viisin talle. Viisin üks kord, viisin teine kord, viisin kolmas kord. Ükskord tuli linnas vastu, ütles, tead, moos ammu otsas, sa ei ole tulnud. Ta ütles, et tegelikult läks nii hinge. Mõitlesin, et tegelikult ongi meie süsteem ka niimoodi, et muudkui anname,

anname, anname ja kes meile siia juba kunagi tulnud on, järjest tahab. Kui meie julgeme öelda, et linn seda kinni ei maksa, sul on laps nii suur, palun mine nüüd tööle, siis minnakse kaebama, et meilt ei saa abi. Me ei oska nendega ilusasti suhelda. Samas seda ka ütlevad, et mina miinimumpalgaga tööle ei lähe ja kõik. Ja ei lähegi.“

(KOV sotsiaaltöötaja)

6. KOKKUVÕTE

Analüüsist selgusid erinevad põhjused, miks on töötukassas töötuna arvel inimesed, kes tegelikult ei otsi tööd. Kõige olulisemad on neist kaks: **ravikindlustuse tagamine** ja **toimetulekutoetuse saamine**. Neil peatatakse allpool ka pikemalt. Lisaks võib välja tuua inimeste töötukassas töötuna arveloleku hüvitiste, toetuste ja tööturuteenuste (eelkõige koolituste) pärast. Osadel töötutest on ebareaalselt kõrged ootused töökohale, mis ei ole vastavuses nende oskuste ja teadmistega. Kuna lihtsamaid oskusi nõudvate tööde osakaal väheneb, siis on neil inimestel keeruline tööd leida. Seega, kuigi need inimesed ei ole enda sõnul põhimõtteliselt töötamise vastu, kuuluvad nad uuringu sihtgruppi, kuna töötukassa ei suuda neid motiveerida tööle asuma ning nad on arvel muudel põhjustel, peamiselt eespool nimetatud ravikindlustuse või toimetulekutoetuse saamiseks.

Töötamise mõiste ei vaja TTTS-is täpsustamist, kuid inimestele on tarvis **selgitada, mida tähendab töötamine, proovitöö ja katseaeg**. Osa inimestest seostab töötamist lepingu vormiga, nt peetakse töötamiseks üksnes kirjaliku lepingu alusel töö tegemist. Lisaks leidub inimesi, kes seostavad töötamist töötegemise ajaga ega pea töötamiseks sellist tööd, mida tehakse õhtuti, öösiti või nädalavahetusel. Proovitöö ja katseaja puhul ei mõista inimesed, et tegu on töötamisega.

Seoses töötamise mõistega tuleb tähelepanu pöörata sellele, et maksukorralduse seaduses ja tööturuteenuste ja -toetuste seaduses (TTTS) ei ole identsed isikute grupid, keda tuleb kanda töötamise registrisse ning keda ei võeta töötuna arvele, kuna nad on hõivatud tööga või tööga võrdsustatud tegevusega. Sellest tulenevalt saab end töötukassas töötuna arvele võtta ka inimene, kes on töötamise registrisse kantud äriühingus töötava vabatahtlikuna. **TTTS-is tuleks kehtestada eeldus, mille kohaselt isiku töötamise registrisse kandmine tähendab, et isikul on töö ning töötuse risk ei ole realiseerunud**. Kui registrist on näha, et niisugune tegevus on lõppenud, siis see eeldus ei kehti. Sellest tulenevalt, kui isikul ei ole lepingut, kehtib TTTS-i kohaselt eeldus, et inimene ei ole tööga hõivatud ning seega oleks tal õigus ennast töötuna arvele võtta. Üldise töötamise mõiste sätestamine TTTS-s ei annaks soovitud tulemust, et välistada võimalikud süsteemi kuritarvitused. Pigem tooks see kaasa vaidlused töötukassa ja inimese vahel olukorra tõlgendamise üle. Sellest tulenevalt on otstarbekas jääda TTTS sätestatud üksikasjaliku loetelu juurde tegevustest, mille esinemisel inimest töötuna arvele ei võeta.

Ravikindlustuse pärast arvelolek

Kehtivas süsteemis on töötukassa kaudu sisuliselt tagatud üldine ravikindlustuskaitse kõigile. Küsitav on see, kas töötukassa peaks olema asutus, kes tegeleb ühiskonna ravikindlustuse probleemiga ehk elanikkonna sellele osale ravikindlustuse tagamisega, kes jäävad erinevatel põhjustel ravikindlustusega hõlmatud isikute ringist välja.

Töötukassa poolt pakutav ravikindlustuse kaitse peaks olema ajutine sarnaselt tööotsimise staatusega ning see ei peaks olema teenus, mis ergutab inimesi ennast üksnes seetõttu töötuna registreerima ning seeläbi töötukassa vahendeid kulutama. Siiski leidub inimesi, kelle peamiseks töötukassas töötuna arveloleku põhjuseks on soov tagada endale ravikindlustus. Ravikindlustuse kaitse pakkumisel tuleks

lähtuda nii töötuskindlustuse seaduse (TKindIS) kui ka TTTS-i põhimõttest, et töötsimine on üldjuhul ajutine nähtus²². Seejuures tuleb arvesse võtta, et kuigi töötsimine on ajutine nähtus, sõltuvad töötuse põhjused erinevatest asjaoludest (tööturu olukord, inimese erivajadused jne).

Kui eesmärgiks on välistada nende inimeste töötukassas töötuna arvelolek, kes ei otsi töötukassa kaudu tööd ja keda ajendab arvel olema üksnes ravikindlustus, on võimalik kasutada erinevaid lahendusi. Efektiveimaks vahendiks oleks **ravikindlustuskaitse piiramine**. Edasist analüüsi vajab küsimus, milline lahendus oleks ravikindlustuskaitse piiramise erinevatest võimalustest kõige kulutõhusam ja sotsiaalselt õiglasem. Üheks võimaluseks on ravikindlustuskaitse pakkumine üksnes neile inimestele, kes saavad töötuskindlustushüvitist või töötutoetust. Selline süsteem kehtis Eestis kuni 2007. aastani. Süsteemi peamiseks puuduseks oli see, et töötutele, kes ei saanud toetust või hüvitist (sh juhul, kui inimene osales tööturuteenusel), ei olnud tagatud ravikindlustuskaitse ja seeläbi ka raviteenused, v.a vältimatu abi.

Alternatiiv on pakkuda ravikindlustuskaitset töötuna registreerimisest esimese 20 nädala jooksul, mil on leebemad nõuded sobiva töö leidmiseks ning isiku langemine „vaesuslõksu“ on vähem tõenäoline²³. Nimetatud lahendustel on samuti oluline ohukoht: tarvis on lahendada küsimus, et kui inimene ei leia 20 nädala jooksul tööd, siis kuidas tagatakse talle juurdepääs raviteenustele ning kelle vastutusel see oleks.

Ei saa välistada, et ravikindlustuskaitse ajalise piiramise puhul võivad pikemaajalised töötud jääda ravikindlustuskaitsest ilma. Sestap on tegu olulise küsimusega, kuidas peaks ravikindlustussüsteem Eestis tervikuna olema kujundatud. Probleem ei eksisteeri mitte niivõrd töötute sotsiaalse kaitse süsteemis, vaid lahendamata on küsimus ravikindlustuse tagamisest neile inimestele, kes ei ole kindlustatutega võrdsustatud isikud või kelle eest ei ole makstud sotsiaalmaksu, kuid kes vajaksid niisugust kaitset. Selleks, et inimesed ei oleks töötukassas töötuna arvel üksnes ravikindlustuse pärast, on võimalik pakkuda ka **universaalset riiklikku ravikindlustust kogu elanikkonnale**. See on selgelt kulukas lahendus ning edasist analüüsi vajab küsimus, kui suured oleksid sel juhul lisanduvad kulud.

²² Lisaks eelpool öeldule on vajalik arvesse võtta, kui kaua ravikindlustuskaitse isikul kehtib. Tulenevalt ravikindlustuse seadusest on ravikindlustuse kaitse kestus erinev, sõltuvalt isiku staatusest. Üldistatuna saab öelda, et kui isik on kantud töötamise registrisse, lõpeb isiku ravikindlustuskaitse kahe kuu möödumisel töötamise registrisse kantud töötamise lõppemise päevast. Füüsilisest isikust ettevõtja puhul kehtib ravikindlustuskaitse kaks kuud pärast kanade kustutamist äriregistrist või maksukohuslase registrist. Kui sotsiaalmaksu tasub riik, kohaliku omavalitsuse üksus või loomeliit, lõpeb ravikindlustuskaitse ühe kuu möödumisel sotsiaalmaksu maksmise kohustuse lõppemisest.

²³ TTTS § 12 kohaselt loetakse töötule esimese 20 nädala vältel sobivaks tööks töö: 1) mis ei ole tervislikel põhjustel vastunäidustatud; 2) mille puhul sõiduks elukohast töökohta ja tagasi ühissõidukiga ei kulu rohkem kui kaks tundi päevas ega rohkem kui 15 % kuupalgast; 3) mis vastab töötule haridusele, erialale ja varasemale töökogemusele ja 4) mille eest pakutav töötasu on vähemalt 60% isiku ühe kuu keskmisest sotsiaalmaksuga maksustatavast tulust, kuid mitte vähem kui kahekordne miinimum kuutöötasu määär.

Eespool tutvustati üldiseid võimalusi, kuidas vähendada nende inimeste motivatsiooni olla töötukassas töötuna arvel, kes teevad seda peamiselt ravikindlustuse saamise eesmärgil. Uuringus selgus, et ravikindlustuse pärast töötukassas töötuna arvelolijate seas on võimalik välja tuua erinevaid grupe²⁴:

- naised, kelle abikaasa või elukaaslane teenib (välismaal) head palka;
- vanemaealised inimesed, kes hoiavad lapselapsi;
- noored emad;
- pensionieelikud;
- omastehooldajad;
- KOVi saadetud toimetulekutoetuste saajad;
- terviseprobleemidega inimesed;
- mitteametlikult töötavad inimesed;
- õppurid (mittestatsionaarõppe õppurid, akadeemilisel puhkusel olijad);
- loovisikud;
- sportlased, treenerid;
- äriühingu juhatuse liikmed.

Seega on probleemi võimalik leevendada ka nii, kui pakkuda teatud gruppidele ravikindlustuskaitset. Viimasena nimetatud grupi – **äriühingute juhatuse liikmete** – puhul tõi muutuse kaasa 1. novembril 2014 jõustunud seadusemuudatus, mis välistab juhatuse liikme, prokuristi, täis- või usaldusühingut esindama volitatud osaniku, välismaa äriühingu filiaali juhataja või mitteresidendi muu püsiva tegevuskoha juhi töötuna arveloleku.

Analüüsitulemused näitavad, et osa eeskätt ravikindlustuse pärast töötukassas arvelolevatest inimestest (**naised, kelle abikaasa või elukaaslane teenib (välismaal) head palka; vanemaealised inimesed, kes hoiavad lapselapsi; noored emad**; osa **omastehooldajatest**) peab võimalikuks töötamist üksnes osajaga. Kuna Eestis ei ole **osajaga töötamine** levinud, siis jäävad need inimesed tööturust eemale, sest nende ootused pole vastavuses tööturul pakutavate võimalustega. Kuni nad saavad majanduslikult hakkama, pole nad motiveeritud tööd otsima. Väikeste lastega kodus olevate vanemate jaoks on täiendavaks takistuseks töö leidmisel **lasteaiakohtade nappus** ning asjaolu, et nad ei pea võimalikuks vahetustega töötamist.

Omastehooldajatele on kohaliku omavalitsusega sõlmitava lepingu kaudu tagatud sotsiaalsed garantiid. Praktikas tekitab probleeme see, et töötukassas võtavad end töötuna arvele need omastehooldajad, kes soovivad saada neile pakutavat töötutoetust. Tegelikuses ei ole need inimesed valmis oma hoolduskoormuse tõttu tööd otsima ega tööle minema. See välistab nad töötuna staatusest ning kuna nad tööd ei otsi ning pole ka valmis töötukassa pakutud töökohti vastu võtma, siis poleks neil õigust olla töötukassas töötuna arvel. Seetõttu tuleks riigil (koostöös kohalike omavalitsustega) kaaluda muid võimalusi, kuidas hoolduskoormusega inimesi toetada. Laiemalt on tegemist küsimusega, mis tuleb lahendada tööhõivereformi käigus. Kuni sotsiaalteenused (sh hooldusteenused) on kallid ning nende kättesaadavus on omavalitsuste lõikes väga ebaühtlane, siis on nendel inimestel, kelle leibkonnas on

²⁴ Siinkohal tuleb arvestada, et vaid osa inimestest, kes kuuluvad ühte või teise gruppi, on töötukassas arvel üksnes ravikindlustuse saamise eesmärgil; üldistamisel ja järelduste tegemisel tuleb olla ettevaatlik.

hooldamist vajav inimene, sageli majanduslikult mõttekam ise abivajajat hooldada. Selleks, et neid inimesi tööturule tuua, on tarvis luua sotsiaalteenuseid, mis leevendavad hoolduskoormust ning **parandada hooldusteenuste kättesaadavust**.

Töötü staatuse määratlemisel ei ole oluline niivõrd lepinguline suhe, vaid tegevuse iseloom. Kui töötuse risk on tegelikult realiseerunud, siis tuleb neile pakkuda riigi abi töö leidmisel. Kui isiku tegevust on võimalik määratleda sellisena, mille eest võib eeldada tasu saamist, saab niisugust tegevust käsitleda tegevusena, mis välistab töötü staatuse. **Sportlaste ja treenerite osas tuleks TTTS-i täpsustada selliselt, et nende puhul ei võeta arvesse üksnes lepingulise suhte iseloomu, vaid tegevust, mille eest on võimalik tasu saada** ja seejuures ei ole oluline, kuidas tasu nimetatakse. Sportlaste ja treenerite puhul olukorras, kus isikul on tegevus ning ta saab selle tegevuse eest tasu, ei saa väita, et inimene oleks töötü. Kui tegemist on treeneriga, kes on seotud konkreetse spordiklubiga, saab niisuguse olukorra puhul eeldada, et treeneri töö on tasustatud ning töötü risk ei ole realiseerunud. TTTS-i täiendamisel võib sätestada eelduse, mille kohaselt töötü registreerimise ajal ainsa tegevusena spordi tegemise esile toomine eeldab, et sportlane saab selle eest tasu ning tegu ei ole töötuga. Sportlaste puhul on võimalik eeldada töötü riski mitteolemasolu üksnes juhul, kui sportlane esindab riiki tiiptasemel (Eesti koondise tasemel). Muude sportlaste puhul saaks eeldada, et töötü risk on täidetud.

Kehtiv TTTS ei arvesta loovisikute tegevust tööna. Samas on loometoetust saaval inimesel vähemalt alampalga suurune sissetulek ning ta tegeleb loomealase tegevusega, mida saab samuti vaadelda tööna. **Kui inimesel on olemas tasu, mis on võrdne vähemalt minimaalse töötasuga ning mille pealt tasutakse sotsiaalmaksu, siis pole töötü risk realiseerunud ning selline loometööd tegev inimene ei peaks olema vaadeldav töötüna, kellel on õigus töötüle mõeldud sotsiaalkaitsele**. Välistada ei tohiks seejuures töötüna arvelolemist. Ülejäänud loovisikute puhul, kes loometoetust ei saa ning kes ei ole hõivatud tööga ega saa selle eest tasu, saab eeldada, et töötü risk on realiseerunud. Loovisikute puhul on võimalik kaaluda teisi võimalusi ravikindlustuskaitse saamiseks kui selle pakkumine töötükassa kaudu. Ravikindlustusseaduse alusel on võimalik saada ravikindlustuskaitse ka niisugusel juhul, kui loovisik sõlmib **haigekassaga lepingu**. Haigekassaga lepingu sõlmimisel tasub loovisik lepingu alusel haigekassale igakuist kindlustusmaksu, mille eest saab ta vastu vajaliku ravikindlustuskaitse. Nimetatud võimalust saaksid kasutada ka kõik loovisikud.

Tänane õiguslik regulatsioon ei välista olukordi, kus inimene teeb tööd ja saab selle eest tasu, kuid nimetatud tasu ametlikult ei deklareerita. **Mitteametlikult töötavate inimeste** poolt töötü sotsiaalseks kaitseks ettenähtud süsteemi kuritarvitamist aitab vähendada **pidev selgitus- ja teavitustöö**, sh milliseid lühi- ning pikaajalisi tagajärgi toob kaasa mitteametlikult töötamine. Samuti võib mitteametlikult töötavate isikute puhul mõjusaks osutada loodud **töötamise register**.

Toimetulekutoetuse saamine

Paljudes KOVIDes nõutakse toimetulekutoetuse saamise eeldusena inimeselt aktiivsuse tõestamiseks töötükassas töötüna arvelolekut. Seetõttu on töötükassas arvel inimesi, kes ei ole tegelikult huvitatud tööle minemisest. **Sotsiaalhoolekande seaduses tuleks täpsustada kohalike omavalitsuste pädevust määrata isikule toimetulekutoetust üksnes siis, kui toimetulekutoetuse saaja on ennast töötüna arvele**

võtnud. Täna puudub seaduses see tingimus ning kohalikel omavalitsustel ei ole otseselt volitust toimetulekutoetuse saamiseks töötukassas töötuna arveloleku nõude seadmiseks.

Inimesed kalkuleerivad hoolikalt, milline variant on nende jaoks majanduslikult kõige mõttekam. Need inimesed, kes on töötukassas arvel kohaliku omavalitsuse nõude tõttu, elavad sageli toimetuleku- ja muudest toetustest. Nad ei ole motiveeritud madalalt tasustatud töökohta vastu võtma, kuna sel juhul oleks töötasu kas ligikaudu võrdne toetuste kogusummaga või sellest madalam. Samas on nende oskustele ja töökogemusele vastav tasu tööturul miinimumpalga lähedane. See viib olukorrani, kus need inimesed jäävad pikaks ajaks tööturult eemale ning nende konkurentsivõime väheneb veelgi. Miinimumpalga lähedase töötasuga töökohad ja sellised töökohad, kus tööl käimiseks tuleb teha sedavõrd suuri kulutusi, et järelejääv töötasu on väike, on inimese jaoks väheatraktiivsed ja seetõttu eelistatakse pigem elada toimetulekutoetusest ja muudest sotsiaaltoetustest.

Teise olulise probleemina nimetati korduvalt Eesti **ühistranspordivõrgustiku korraldust**: kui elukoha lähedases piirkonnas ei ole tööd pakkuda, siis paljudel juhtudel ei ole inimesel võimalik kaugemal tööl käia, kuna töölkäimise ajad ei sobi ühistranspordi graafikuga. Eeskätt on see probleemiks neile inimestele, kellel oleks potentsiaali leida keskmisest madalama palgaga töökoht, sest sel juhul ei tasuks oma autoga tööl käimine ära ning ka ühistranspordiga tööl käimine võib osutuda töötu jaoks liialt kulukaks.

Lisaks on osal sellesse gruppi kuulujatest tugevad sõltuvusprobleemid, mis muudab tööturul rakenduse leidmise veelgi keerulisemaks. Töötukassa esindajate sõnul on kõige keerulisem tööturul rakendust leida sõltuvusprobleemidega klientidele, kuna nende sotsiaalsed toimetulekuoskused on sedavõrd madalad, et enne tuleb teha ära suur töö nende parandamisel ning alles seejärel on mõeldav, et inimene on võimeline tööd otsima ja tööle asuma. Suurimaks takistuseks on tõsiste **sõltuvusprobleemide ületamiseks tuge pakuvate raviteenuste vähesus**. Nii kohalikud omavalitsused kui töötukassa pakuvad sõltuvusprobleemidega inimestele piiratud mahus teenuseid, kuid neid ei pea ka asutused ise piisavaks probleemidest ülesaamiseks.

Intervjuudes pakuti ka erinevaid lahendusi, kuidas paremini motiveerida inimesi tööturul rakendust leidma. KOVi sotsiaaltöötajad avaldasid intervjuudes arvamust, et vähemotiveeritud töötuna arvelolijaid aitaks tööturule see, kui **töötukassa oleks rangem töötuna arveloleku lõpetamisel**, sest KOVil on keeruline keelduda toimetulekutoetuse maksmisest, kui inimesel on sellele õigus. Samas ei lahenda see kindlasti kõiki sotsiaalseid probleeme, sest tõsiste sotsiaalsete probleemide korral peab sotsiaalhoolekandesüsteem tagama inimesele põhiseadusest tulenevalt inimväärset elutingimused. Sõltuvusprobleemidega inimeste tööturule aitamiseks on vajalikud toetavad tegevused: **kaitstud töökohad** ja **tugiisiku** teenuse pakkumine.

Muud grupid

Lisaks ravikindlustusele ja toimetulekutoetusele motiveerib inimesi töötukassas arvel olema **töötuskindlustushüvitise saamine** ning **seadusest jm avalikest meetmetest tulenevate kohustuste täitmine** (meremehe teenistusraamatu taotlejad, Tšernobõli veteranid ja vanglast vabanenud inimesed). See, kui inimesed on töötukassas töötuna arvel üksnes töötuskindlustushüvitise saamiseks, kulutab mitte

üksnes töötukassa ressursse, vaid ka töötute endi potentsiaali, sest nad oleksid võimelised ka varem tööle asuma, kuid ei tee seda, sest ei taha hüvitist kaotada. Lahenduseks oleks see, kui maksta inimesele, kellel on õigus saada töötuskindlustushüvitist, osa hüvitisest ka siis, kui ta läheb hüvitise saamiseks õigustatud perioodil tööle. Sellise lahenduse kulutõhusus vajab põhjalikumat analüüsi²⁵.

Riik on otsustanud, et need meremehe teenistusraamatu taotlejad, kes ei saa tööandjalt kinnitust töö otsimise kohta, ning Tšernobõli veteranid registreerivad end töötukassas. Tegelikuses ei otsi need inimesed tööd (Tšernobõli veteranid) või ei suuda töötukassa neile soovivat tööd pakkuda (meremehed). Seega, kui on soov töötukassa ressursse säästa, siis tuleks neid inimesi töötukassas töötuna mitte arvele võtta ning leida muu viis, kuidas olukorda lahendada. Kuna sihtgrupp on väike, siis on praegune süsteem tõenäoliselt kõige otstarbekam, ent töötukassale siiski täiendav kulu.

Vanglast vabanenud inimestel tekib probleem siis, kui neil on ühiskondlikult kasuliku töö (ÜKT) tegemise kohustus. See seab piirangud inimese tööotsimisele, kuna töö tuleb ühitada ÜKT kohustusega. Kui vanglast vabanemise eelduseks on teatud perioodil märkimisväärse hulga ÜKT tundide tegemine, siis võib olla võimatu teha sel ajal tasustatud tööd.

Koostöö

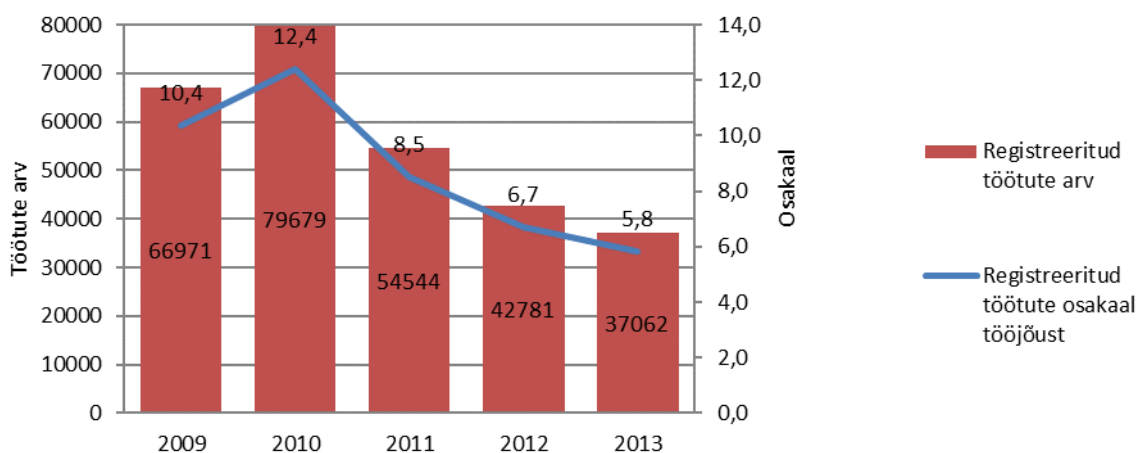
Töötute tööle aitamisel teevad töötukassa ja KOVID omavahel tihedalt **koostööd**. Samuti teeb töötukassa koostööd politsei, maksu- ja tolliameti, tööinspektsiooni ja tööandjate ning teiste kliendiga kokkupuutuvate asutustega. Koostööd tehakse juhtumipõhiselt, mis tähendab seda, et igale juhtumile lähenetakse individuaalselt, et aidata inimesel tööd leida. Üldiselt leitakse, et koostöö toimib hästi. Koostöö kitsaskohtadena nähakse andmekaitsereegleid, osaliselt teenuste dubleerimist ning KOVIDe erinevat inim- ja finantsvõimekust. Tulevikus on oluline koostööd jätkata ning parandada infovahetust, et õiguste ja kohustuste erinev tõlgendamine ei takistaks inimeste abistamist töö leidmisel.

²⁵ Aaviksoo jt (2011) on analüüsinud milline oleks sellise poliitikavariandi mõju, kus töötuskindlustushüvitise maksmist jätkatakse siis, kui töötu asub tööle väga lühikeseks ajaks või asub asub tööle osalise aja ja madala töötasuga. Analüüsis leiti, et see poliitikavariant on vähemalt lühiajaliselt töötukassa kulusid tõstva mõjuga, suureneb ümberjaotus töötajatelt töötutele (suureneb põlvkonnasisene solidaarsus) ja esineb surve maksukoormuse tõusuks. Finantsilise jätkusuutlikkuse osas leiti, et lühi- ja pikaajalises perspektiivis sõltub see sellest, mil määral suudetakse ajutise ja lühiajalise töö ajal hüvitiste maksmist suunata soovitud inimestele (neile, kes oleksid end töötuna arvele võtnud ka siis, kui poliitikavarianti ei oleks rakendatud).

LISA 1. ÜLEVAADE TÖÖTUNA REGISTREERITUTEST

Selles alapunktis keskendutakse lähteülesandes välja toodud ja uuringu fookuses olevale kolmele grupile: juriidilise isiku kontrollorgani liikmed, loovisikud ning sportlased ja treenerid. Ametialade puhul on tegemist töötute viimase töökoha ametikohaga. Allpool antakse ülevaade sellest, kui palju on nendesse gruppidesse kuuluvaid inimesi töötukassas töötuna registreeritud.

Registreeritud töötute arv on alates 2010. aastat pidevalt langenud: kui 2010. aastal oli registreeritud töötute arv 79 679, mis moodustas kogu tööjõust 12,4%, siis 2013. aastaks olid samad näitajad vastavalt 37 062 registreeritud töötut, mis moodustas kogu tööjõust 5,8% (Joonis 1).



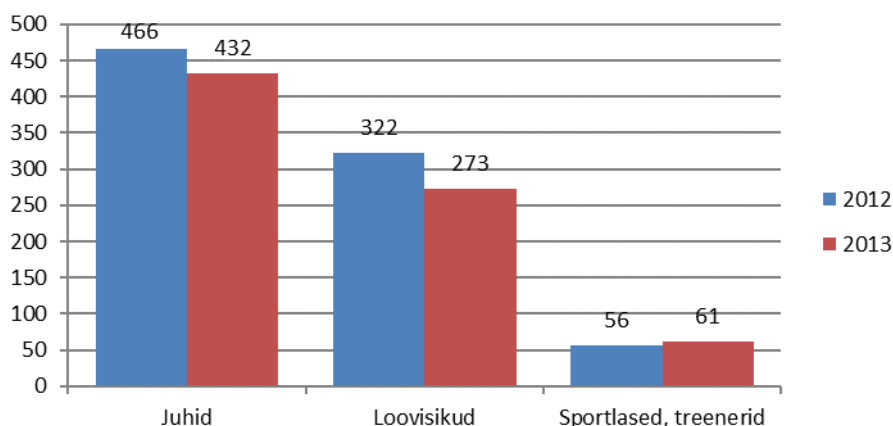
Joonis 1. Registreeritud töötute arv ning osakaal kogu tööjõust 2009–2013, aasta keskmine.

Allikas: Eesti töötukassa

Uuringu fookuses on muuhulgas **loovisikud, sportlased ja treenerid** ning **juhid**²⁶. Töötukassas registreeritud loovisikute ja juhtide arv on viimastel aastatel langenud. Sportlaste ja treenerite arv registreeritud töötute hulgas on püsinud enam-vähem samal tasemel. Samas, nimetatud **sihtrühmad kokku moodustavad kõikidest registreeritud töötutest väga väikese osa** – igal aastal umbes 1–2% (Joonis 2).

²⁶ Tegu on töötute viimase ametialaga enne töötuna arvelevõtmist. Loovisikute hulka loetakse käesolevas uuringus kunsti, fotograafia, muusika, tantsu, filmi, teatri ja ringhäälingu valdkonnas tegevad inimesed (informatsioon selle kohta, kas töötute kuulub ka vastava valdkonna loomeliitu, puudub). Sportlaste ja treenerite hulka loetakse sportlased, spordikohtunikud, sporditreenerid ja spordiinstruktorid, fitness ja aeroobikatreenerid, jõusaali treenerid, tervisesporditreenerid ning joogatreenerid. Juhtidena määratletakse erakonna, ametiühingu, tööandjate liidu, huviühenduste vms juhid; ühiskondliku organisatsiooni, MTÜ juhte ja ettevõtte tegevjuhte ning ettevõtte juhatuse esimehi.

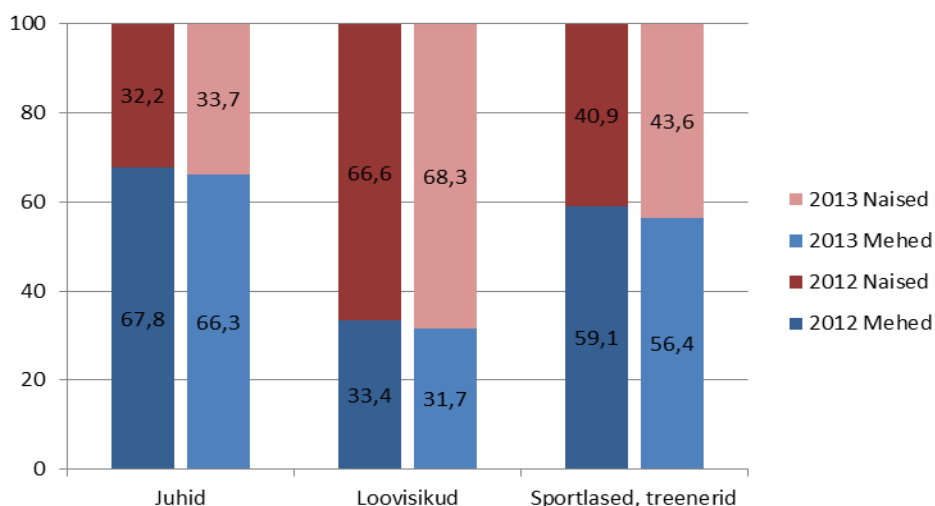
Lisa 1. Ülevaade töötuna registreeritustest



Joonis 2. Töötuna registreeritud loovisikud, sportlased ja treenerid ning juhid, 2012–2013, aasta keskmine töötute arv.

Allikas: Eesti töötukassa

Töötute juhtide seas on rohkem mehi, loovisikute seas rohkem naisi ning sportlaste ja treenerite seas pisut enam mehi. Võrreldes omavahel 2012. ja 2013. aastat, ilmneb, et meeste ja naiste suhe on vaatlusalustes gruppides enam-vähem samaks jäänud (Joonis 3).

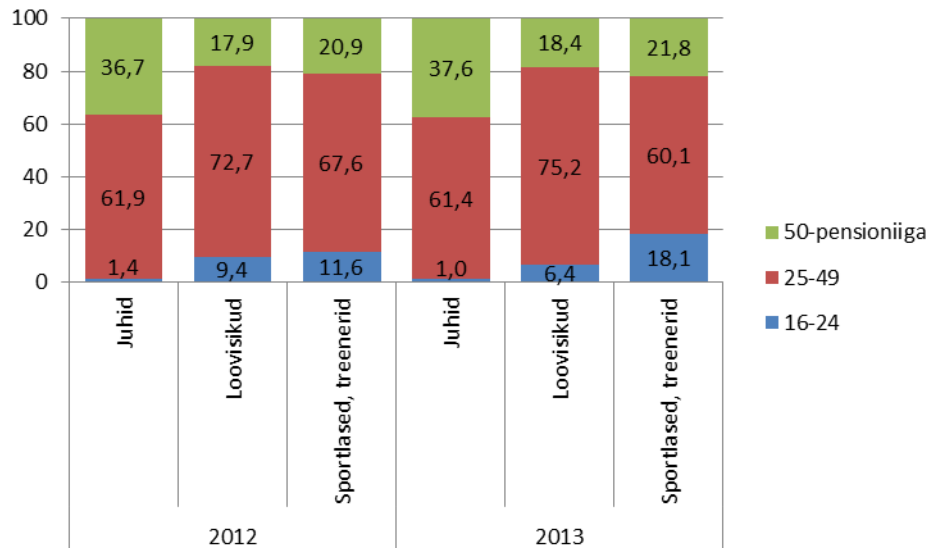


Joonis 3. Töötuna registreeritud loovisikud, sportlased ja treenerid ning juhid soo järgi, 2012–2013, osakaal kõikidest rühma töötutest.

Allikas: Eesti töötukassa

Sihtrühmas olevate töötute seas on kõikides rühmades enim 25–49-aastaseid inimesi. Töötute sportlaste ja treenerite seas on suhteliselt rohkem nooremaalisi inimesi (vanuserühm 16–24), kui juhtide ning loovisikute seas. Rühmadesisene vanuseline jaotus on kahel aastal sarnane (Joonis 4).

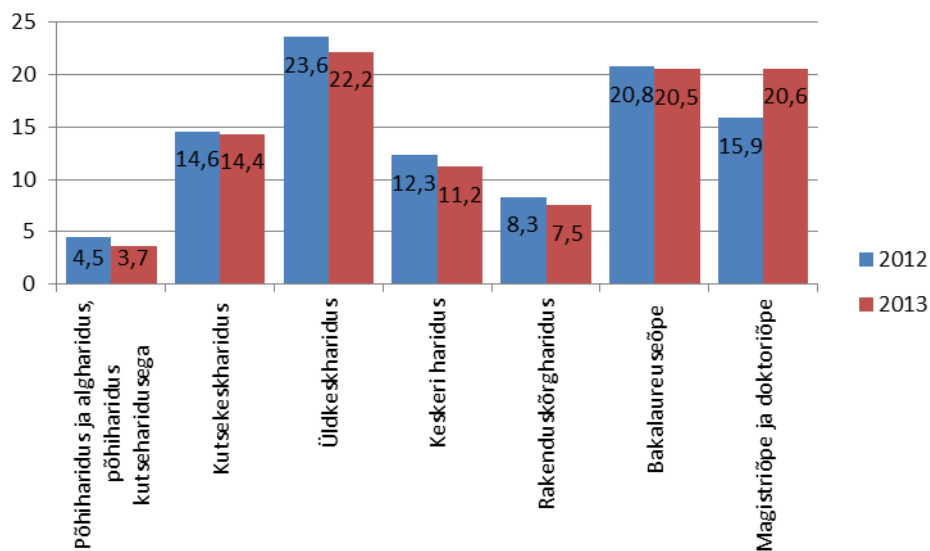
Lisa 1. Ülevaade töötuna registreeritutest



Joonis 4. Töötuna registreeritud loovisikud, sportlased ja treenerid ning juhid vanuse järgi, 2012–2013, osakaal kõikidest rühma töötutest.

Allikas: Eesti töötukassa

Sihtrühma kuuluvatel töötutel on kõige sagedamini üldkeskharidus, bakalaureuse- või magistrikraad. Võrreldes omavahel 2012. ja 2013. aastat, on haridustasemete jaotus võrdlemisi sarnane, suurema muutusena saab välja tuua magistrikraadiga inimeste osakaalu tõusu (Joonis 5).



Joonis 5. Töötuna registreeritud loovisikute, sportlaste ja treenerite ning juhtide haridustase, 2012–2013, osakaal kõikide rühmade töötutest.

Märkus: ühe inimese haridustase ei olnud määratud, see vaatlus jäeti välja.

Allikas: Eesti töötukassa

Lisa 1. Ülevaade töötuna registreeritustest

Haridustasemete jaotus on gruppide siseselt samuti võrdlemisi sarnane. Üldjuhul on tulemused kahe aasta jooksul stabiilsed. Suuremate muudatustena saab välja tuua magistrikraadiga inimeste osakaalu suurenemise töötute juhtide seas ning bakalaureusekraadiga inimeste osakaalu vähenemise töötute loovisikute seas. Samas on oluline märkida, et kuivõrd andmed on olemas ainult kahe aasta kohta, ei saa öelda, kas tegemist on trendiga või kõigest juhusliku muutusega (Tabel 1).

Tabel 1. Töötuna registreeritud loovisikud, sportlased ja treenerid ning juhid haridustaseme järgi, 2012–2013, osakaal kõikidest rühma töötutest.

Haridustase	Juhid		Loovisikud		Sportlased, treenerid	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Põhiharidus ja algharidus, põhiharidus kutseharidusega	3,9	3,5	5,6	3,6	3,6	4,9
Kutsekeskharidus (põhi- ja keskhariduse baasil)	14,7	15,1	13,8	18,2	18,2	12,2
Üldkeskharidus	23,9	21,1	22,2	28,9	28,9	30,9
Keskeri haridus	14,4	12,9	9,7	10,2	10,2	8,5
Rakenduskõrgharidus	8,4	7,4	8,5	6,2	6,2	10,2
Bakalaureuseõpe	17,5	16,5	25,9	18,7	18,7	17,1
Magistri- ja doktoriõpe	17,2	23,6	14,3	14,2	14,2	16,3

Allikas: Eesti töötukassa

Vaadeldes töötuna registreeritud loovisikute, sportlaste ja treenerite ning juhtide paiknemist maakonniti, ilmneb ootuspäraselt, suuremates maakondades on ka nimetatud rühmadesse kuuluvaid töötuid rohkem. Üle poolte (välja arvatud sportlased ja treenerid) kõikide rühmade töötutest on Harjumaal, millele järgnevad Ida-Virumaa ja Tartumaa (Tabel 2).

Tabel 2. Töötuna registreeritud loovisikud, sportlased ja treenerid maakondade järgi, 2013, osakaal kõikidest töötuna registreeritud loovisikutest, sportlastest ja treeneritest ning juhtidest.

Tegevusala	Harjumaa	Hiiumaa	Ida-Virumaa	Jõgevamaa	Järvamaa	Lääne-maa	Lääne-Virumaa	Põlvamaa	Pärnumaa	Raplamaa	Saaremaa	Tartumaa	Valgamaa	Viljandimaa	Võrumaa
Juhid	61,6	0,4	7,9	1,2	1,7	0,9	1,8	1,4	5,7	2,1	2,4	7,5	2,3	1,3	1,8
Loovisikud	61,0	0,5	11,9	0,7	1,7	1,3	2,3	1,7	2,5	0,5	2,5	8,0	1,2	1,6	2,7
Sportlased, treenerid	47,3	0,0	11,5	0,0	2,9	1,6	6,2	2,9	7,8	0,4	1,6	9,5	2,9	2,1	3,3

Allikas: Eesti töötukassa

Töötukassast on võimalik saada teatud tingimuste täidetuse korral töötuskindlustushüvitist ning töötutoetust. Töötuskindlustushüvitise saajate osakaal kõikidest sama rühma töötutest ulatub sõltuvalt rühmast ja vaatlusalusest aastast kuni 30%-ni. Töötutoetuse saajaid on kõikides rühmades vähem (Tabel 3).

Tabel 3. Töötuskindlustushüvitise ja töötutoetuse saajate osakaal kõikidest sama rühma registreeritud töötutest, 2012-2013.

	Juhid		Loovisikud		Sportlased, treenerid	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Töötuskindlustushüvitise saaja	25	30	26	29	28	24
Töötutoetuse saaja	13	17	16	17	17	20

Allikas: Eesti töötukassa

Töötutele pakutakse töötukassas mitmesuguseid tööturuteenuseid. Järgnevas tabelis on välja toodud, kui palju (osakaalud) on kolmes olulisemas teenuses (tööotsingu töötuba, karjäärinõustamine ja tööalane koolitus) osalenud juhid, loovisikud, sportlased ning treenerid. Kõige kõrgem on osalemine nende kolme teenuse võrdluses tööalases koolituses (Tabel 4).

Tabel 4. Tööturuteenustel osalemine juhtide, loovisikute, sportlaste ja treenerite seas, osakaal kõikidest sama rühma registreeritud töötutest, 2013.

Tegevusala	Tööotsingu töötuba			Karjäärinõustamine			Tööalane koolitus		
	Osalemiste osakaal	Osalejate osakaal	Registreeritud töötud kokku (osalemiste osakaal)	Osalemiste osakaal	Osalejate osakaal	Registreeritud töötud kokku (osalemiste osakaal)	Osalemiste osakaal	Osalejate osakaal	Registreeritud töötud kokku (osalemiste osakaal)
juhid	10,3	9,7	14,0	18,5	15,0	21,9	35,6	22,1	26,5
loovisikud	10,4	9,5		24,1	20,0		30,4	22,1	
sportlased, treenerid	9,6	8,9		27,4	19,1		20,4	14,0	

Allikas: Eesti töötukassa

VIIDATUD ALLIKAD

Aaviksoo, A., Kruus, P., Leppik, L., Sikkut, R., Veldre, V., Võrk, A. Eesti sotsiaalkindlustussüsteemi jätkusuutliku rahastamise võimalused. Poliitikauuringute Keskus PRAXIS, 2011.

[https://www.riigikantselei.ee/valitsus/valitsus/et/riigikantselei/strateegia/SocSec_10-11-11_uuring.pdf].

Eesti Kaubandus-Tööstuskodas läbi viidud ümbrikupalga teemalise küsimustiku kokkuvõte. Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, 2014. [file:///C:/Users/Kasutaja/Downloads/YP_kysitus_koda.pdf].

Espenberg, E., Ainsaar, M., Kasearu, K., Lilleoja, L., Nahkur, O., Roots, A., Rämmer, A., Sammul, M., Soo, K., Vihalemm, T. Vähemusrahvustest inimeste töö- ja pereelu ühitamise võimaluste analüüs. Tartu Ülikool, RAKE, 2013.

[http://www.ec.ut.ee/sites/default/files/www_ut/vahemusrahvuse_raport_25.09.2013.pdf].

Härmsalu, G., Palu, K., Talpsepp, P. Ravikindlustusega hõlmamata isikute olukord Eesti Vabariigi kohalikes omavalitsustes. Õiguskantsleri Kantselei, 2009.

[http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/IMCE/uuring_ravikindlustusega_h6lmamata_isikute_olukord_eestis.pdf].

Isikut tõendavate dokumentide seadus. RT I 21.03.2013, 12

Kas juhatuse liige saab töötuna arvel olla? Eesti Töötukassa, 2014.

[<https://www.tootukassa.ee/kkk/tootuna-arvele-votmine/kas-juhatuse-liige-saab-tootuna-arvel-olla>].

Konventsioon meremeeste riiklike isikut tõendavate dokumentide kohta. RT II 1996, 38, 142.

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

[<http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Publikatsioonid/sotsiaaltoetus.pdf>].

Laherand, M-L. Kvalitatiivne uurimisviis. Tallinn, 2008.

[http://syg.edu.ee/~peil/ut_alused/kvalitatiivne_uurimisviis.html].

Lauringson, A. The Impact of the generosity of unemployment benefits on Estonian labour market outcomes in a period of crisis. Dissertations rerum oeconomicarum Universitas Tartuensis, 2012.

Leetma, R., Masso, M., Võrk, A., Karu, M., Veldre, V., Paulus, A., Turk, P. Sotsiaalkaitsehüvitiste ja toetuste mõju töömotivatsioonile. Poliitikauuringute Keskus PRAXIS, 2012.

[http://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Toovaldkond/sotsiaalkaitse_huvitiste_ja_toetuste_maju_toomotivatsioonile_final_v.pdf].

Leetmaa, R., Leppik, L., Liimal, P. Töötuskindlustus – teooriast ja praktikast. Poliitikauuringute Keskus PRAXIS, 2004. [<http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Publikatsioonid/Tootuskindlustus.pdf>].

Loovisikute ja loomeliitude seadus, RT, I, 2004, 84, 568.

Loovisikute ja loomeliitude seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus. RT I, 10.01.2014, 2

Maksukorralduse seaduse muutmise seadus, RT I, 16.04.2014, 2.

Meremehe teenistusraamatu taotlemine [<https://www.politsei.ee/et/teenused/isikut-toendavad-dokumendid/meremehe-teenistusraamat/>].

Mortensen, D. T. Unemployment Insurance and Job Search Decisions. – Industrial and Labor Relations Review, 1977, Vol. 30, No. 4, lk 505-517.

Pissarides, C. A. Job Search and Participation. – Economica, New Series, 1976, Vol. 43, No. 169, pp. 30-49.

Ravikindlustuse seadus. RT I 2002, 62, 377.

Riigi tegevus tippspordi toetamisel. Riigikontrolli aruanne Riigikogule, Tallinn 24. jaanuar 2012.

Riigi tegevus töötute toomisel tööturule. Riigikontrolli aruanne Riigikogule, Tallinn 9. November 2012.

Rõõm, M. Reservation Wages in Estonia. – Working Papers of Eesti Pank, 2003, No 1.

Stipendiumite maksustamisest, Maksu- ja Tolliamet, Tallinn, 2013.

Sotsiaalhoolekande seadus. RT I 1995, 21, 323

Sotsiaalmaksuseadus. RT I 2000, 102, 675.

Spordiseadus. RT I 2005, 22, 148

Tervishoiuteenuse korraldamise seadus. RT I 2001, 50, 284

Trumm, A., Kasearu, K. Toimetulekutoetuse kasutamine ja mõjud leibkonna vaesusele aastatel 2005 – 2010. Tartu Ülikooli Sotsioloogia ja sotsiaalpoliitika instituut, 2011.

[http://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/toimetulekutoetuse_uuringu_lopparuanne_loplik.pdf].

Tšernobõli veterani infoleht. [<http://www.tsernoboliuhing.ee/Infoleht/>].

Tööturuteenuste ja -toetuste seadus. RT I, 2005, 54, 430.

Tööturuteenuste ja -toetuste seaduse ning töötuskindlustuse seaduse muutmise seadus. RT I, 16.04.2014, 5.

Töötuskindlustuse seadus. RT I 2001, 59, 359.

Varimajandus Eestis 2012. Eesti Konjunkturiinstituut, 2012.

[[http://www.ki.ee/publikatsioonid/valmis/Varimajandus_Eestis_2012_\(elanike_hinnangute_alusel\).pdf](http://www.ki.ee/publikatsioonid/valmis/Varimajandus_Eestis_2012_(elanike_hinnangute_alusel).pdf)].

Venn, D. Eligibility Criteria for Unemployment Benefits: Quantitative Indicators for OECD and EU Countries“. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No 131, OECD 2011, [<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5k9h43kgkvr4.pdf?expires=1409665155&id=id&accname=guest&checksum=C897543337BBC802F60D5B91B310D367http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5k9h43kgkvr4.pdf?expires=1409665155&id=id&accname=guest&checksum=C897543337BBC802F60D5B91B310D367>].

Välismaalaste seadus. RT I 2010, 3, 4.

Võrk, A., Nurmela K., Karu, M., Osila, L. Sotsiaalkaitsesüsteemi roll turvalise paindlikkuse kujundamisel Eestis. Poliitikauuringute Keskus PRAXIS, 2010. [http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Toimetised/Praxis_toimetis2_2010.pdf].

Võrk, A., Paulus, A. Eesti sotsiaaltoetuste ja maksude mõju inimeste tööjõupakkumise stiimulitele. - Poliitikauuringute Keskus PRAXIS, 2006. [http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Tooja_Sotsiaalpoliitika/Sotsiaaltoetuste_moju_inimeste_tooturukaitumisele/VorkPaulus_PRAXIS_Stiimuliteanallys.pdf].

Õiguskantsleri Kantseleis valmis uuring ravikindlustamata inimestele arstiabi kättesaadavusest omavalitsustes. Õiguskantsleri Kantselei, 2011. [<http://oiguskantsler.ee/et/oiguskantsler/suhted-avalikkusega/uudised/oiguskantsleri-kantseleis-valmis-uuring-ravikindlustamata>].